Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.
Band 30

Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft

Mit Beiträgen von

A. Adelhardt, H.-O. Aeikens, H. Ahrens, U. Bader, T. Becker, H. Becker, M. Besch, M. Brockmaier, G. Corell, C. Deblitz, F.-J. Feiter, M. Fink, R. Goetz, F. Hackl, K. Halk, M. Hartmann, T. Hatzius, A. Hauser, R.G. Heinze, A. Heißenhuber, H.-U. Hensche, A. Henze, H. Karl, J. Keeler, M. Köhne, B. Lehmann, D. Liedtke, Ch. Lippert, A. Loeper, B. W. Lohmann, M. Lohner, P. Maier, R. Marggraf, P. Mehl, Th. Meier, L. Nellinger, R. Oppermann, L. Petersen, G. Poschacher, G. J. Pruckner, S. Prummer, K. Puchert, M. Reininger, R. Richter, E. Rieger, W. Rothenburger, I. Sauerland, G. Schade, W. Schäkel, M. Schanderl, M. Scheele, G. Schiefer, H. Schlagheck, G. Schmitt, J.-V. Schrader, W. Schulz-Greve, W. Schumann, E. Schwinne, P. Söderbaum, R. Strohm, M. Teuscher, R. Thiele, W. Treiber, H. Völzkow, H.-P. Weikard, P. Wernicke, M. Wiebelt, M. Wille, H. K. Wytrzens, V. Zachariasse, J. Ziche, K. Zierold, Y. Zimmer.

Im Auftrag der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.
herausgegeben von K. Hagedorn, F. Isermeyer, D. Rost und A. Weber

34. Jahrestagung der
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.
vom 6. bis 8. Oktober 1993 in Halle

Landwirtschaftsverlag GmbH
Münster-Hiltrup

Erstellung der Druckvorlage und Redaktion:
Landwirtschaftliche Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,
Redaktion Kühn-Archiv; verantwortl.: S. Schmidt / S. Stübner, Tel.: 0345/818418
Emil-Abderhalden-Straße 20
D-06108 Halle

1. Auflage 1994

Alle Rechte, auch die der Übersetzung, des Nachdrucks
und der photomechanischen Wiedergabe, auch auszugsweise, vorbehalten.

Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster Hiltrup.

Vertrieb, Auslieferung und Gesamtherstellung:
Landwirtschaftsverlag GmbH, Hülsenbrockstraße 2, 48165 Münster

Printed in Germany.

ISBN 3-7843-2696-X

Verkaufspreis DM 89,-

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort XV

Begrüßung und Eröffnung durch den Vorsitzenden,
Prof. Dr. Jürgen Zeddies, Stuttgart XVII

Grußwort
des Prorektors für Strukturreform und Entwicklungsplanung
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,
Prof. Dr. Hans-Hermann Hartwich, Halle XIX

Grußwort
der Bürgermeisterin der Stadt Halle, Frau Dagmar Szabados XXI

Grußwort
des Staatssekretärs im Bundesministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten, Herrn Dr. Franz-Josef Feiter, Bonn XXIII

Grußwort
der Ministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes
Sachsen-Anhalt, Frau Dipl.-Ing. agr. Petra Wernicke, Magdeburg XXVII

Tradition und Erneuerung der Landwirtschaftlichen Fakultät an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
von Prof. Dr. habil. Diethard Rost
und Dr. Rudi Hüwe, Halle XXXI

Plenarveranstaltung

INSTITUTIONELLE UND POLITISCHE ANTWORTEN AUF VERÄNDERTE GESELLSCHAFTLICHE FORDERUNGEN AN DIE LANDWIRTSCHAFT

Ziele und Wege der Agrarpolitik zur Schaffung einer leistungsfähigen, umweltverträglichen und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft
von Dr. Franz-Josef Feiter, Staatssekretär im Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn 3

Explaining the Enduring Power of a Declining Sector: Political and Institutional Bases of European Agriculture's Success in Resisting Liberal Reform
von Prof. Dr. John T. S. Keeler, Washington-Seattle, USA 13

Institutionelle Voraussetzungen für umweltgerechtes wirtschaftliches und politisches Entscheiden
von Dr. Martin Scheele, Brüssel, Belgien 29

Environmental, Rural and Agricultural Policies for Less Favoured Areas. What are the Lessons from Institutional and Ecological Economics?
von Prof. Dr. Peter Söderbaum, Uppsala, Schweden 49

Erste Gruppenveranstaltung

ERKLÄRUNG UND GESTALTUNG POLITISCHER UND INSTITUTIONELLER VERÄNDERUNGEN

ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN DER EG UND DES KOOPERATIVEN FÖDERALISMUS

Aufgabenverteilung und Finanzierungsstruktur in einer reformierten Agrarpolitik
von Dr. Jörg-Volker Schrader, Kiel 67

Veränderte Modi der Politikformulierung im vereinten Deutschland im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"
von Peter Mehl, Braunschweig 77

Auswirkungen der Kompetenzverteilung im kooperativen Föderalismus Deutschlands und in der EG auf die Gestaltung der Agrarstrukturpolitik
von Prof. Dr. Hermann Schlagheck, Bonn 89

AGRARPOLITISCHER WANDEL DURCH UMWELTPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Umweltrelevante Einstellungen und instrumentelle Präferenzen im Bereich der Agrarumweltpolitik. Eine empirische Untersuchung auf der Basis der politischen Ökonomie
von Prof. Dr. Arno Henze, Stuttgart-Hohenheim
und Dr. Micha Teuscher, Bonn 103

Begründung und Ansatzpunkte für eine umwelt- und agrarpolitische Reform der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"
von PD Dr. Helmut Karl, Bochum 117

INTERESSENVIELFALT UND KONSENSBILDUNG IN DER EG-AGRARPOLITIK

Politikergebnisse in der gemeinsamen Agrarpolitik - Ein Erklärungsversuch aus der Sicht der Politikfeldanalyse
von Dr. Wolfgang Schumann, Tübingen 131

Entscheidungsmechanismen in der EG-Agrarpolitik: Handlungsspielräume, Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung
von Ministerialrat Erhard Schwinne, Bonn 143

Tinbergen-Regel und Agrarpolitik
von PD Dr. Heinz Ahrens
und Dipl.-Ing. agr. Christian Lippert, Freising-Weihenstephan 151

ORGANISATIONS- UND KONFLIKTFÄHIGKEIT DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN INTERESSENVERTRETUNG

Der Deutsche Bauernverband im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie
von Prof. Dr. Rolf G. Heinze und
Dr. Helmut Voelzkow, Bochum 163

Mediatisierung und Instrumentalisierung der nationalstaatlichen Agrarpolitik. Über Veränderungen im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinschaft im System der EG-Agrarpolitik
von Dr. Elmar Rieger, Mannheim 173

Landwirtschaftliche Interessenvertretung vor neuen Herausforderungen
von Dr. Wulf Treiber, Herrsching 185

Zweite Gruppenveranstaltung

WEGE ZU EINER UMWELTGERECHTEREN LANDWIRTSCHAFT

UMWELTPOLITISCHE HANDLUNGSGRUNDSÄTZE UND IHRE INSTITUTIONALISIERUNG

Das physische Verursacherprinzip als Voraussetzung einer rationalen Agrarumweltpolitik
von Dr. Ludwig Nellinger, Bonn 193

Zur institutionellen Regelung von Naturschutz und Landschaftspflege im Bereich der Landwirtschaft - private Güter, öffentliche Güter oder Club-Güter?
von Dipl.-Ing. agr. Yelto Zimmer, Göttingen 205

Elektronische Informationssysteme zur Unterstützung in neuen Beratungsbereichen - diskutiert am Beispiel umweltgerechter Landwirtschaft -
von Prof. Dr. Gerhard Schiefer und
Dr. Angelika Loeper, Bonn 217

INTERNATIONALE ASPEKTE DES SCHUTZES NATÜRLICHER RESSOURCEN

Die Bedeutung von Umweltsteuern für den internationalen Handel - Simulationsrechnungen mit dem Handelsmodell TEPSIM -
von Dr. Monika Hartmann, Frankfurt 229

Nationale und internationale Maßnahmen zum Schutz tropischer Regenwälder - Das Beispiel Kamerun
von Dipl.-Volksw. Rainer Thiele und
Dipl.-Volksw. Manfred Wiebelt, Kiel 245

REGELUNGSAUFGABEN DER BODENPOLITIK UND BODENNUTZUNG

Bodenschutz und Property Rights im Agrarsektor der USA: Die Mechanik von "Compliance Policies"
von Dipl.-Ing. agr. Lorenz Petersen, Oldenburg 259

Ökonomischer Umgang mit natürlichen Ressourcen am Beispiel organischer Böden - Konsequenzen für den landwirtschaftlichen Betrieb
von Dr. Renan U. Goetz und
Prof. Dr. Bernhard Lehmann, Zürich, Schweiz 271

Regulative am Bodenmarkt als institutionelle Voraussetzungen für die Erfüllung gesellschaftlicher Forderungen an die Landwirtschaft. Eine Analyse ihrer Wirksamkeit
von Doz. Dr. Hans Karl Wytrzens, Bendern, Fürstentum Liechtenstein 281

REGELN FÜR DIE INANSPRUCHNAHME ÖFFENTLICHER GÜTER DURCH DIE LANDWIRTSCHAFT

Das Problem des effizienten Einsatzes von natürlichen Ressourcen als kollektiv nutzbare Zwischenprodukte, untersucht am Beispiel von Wassernutzungsprojekten
von Dr. Thilo Hatzius und
Dr. Rainer Marggraf, Heidelberg 295

Maßnahmen zur Lösung der Nitratproblematik im Grundwasser
von Prof. Dr. Tilmann Becker, Göttingen 309

Kriterien einer ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung
von PD Dr. Alois Heißenhuber, Freising-Weihenstephan 321

Dritte Gruppenveranstaltung

LANDWIRTSCHAFT ALS TEIL DES LÄNDLICHEN RAUMS, DES LANDSCHAFTSBILDES UND DER LÄNDLICHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALSTRUKTUR

BEWERTUNG DER LANDSCHAFT UND ZAHLUNGSBEREITSCHAFT FÜR IHRE ERHALTUNG

Präferenzbildungen zur Gestaltung und Pflege von Agrarlandschaften
- Ermittlung von Qualitätsvereinbarungen zur Erschließung weiterer Finanzierungsmöglichkeiten -
von Prof. Dr. Werner Rothenburger, Freising-Weihenstephan 333

Touristische Präferenzen für den ländlichen Raum: Die Problematik ihrer empirischen Erfassung und Internalisierung
von Mag. Franz Hackl und
Mag. Gerald Jörg Pruckner, Linz, Österreich 343

Der Wert der "bäuerlichen Kulturlandschaft" aus der Sicht der Bevölkerung - Ergebnisse einer Befragung
von Dipl.-Ing. agr. Gerald Corell, Gundersheim 355

DAS KONFLIKTPOTENTIAL GESELLSCHAFTLICHER ERWARTUNGEN AN DIE LANDWIRTSCHAFT

Erwartungen ländlicher Bevölkerung an die Landwirtschaft
von Prof. Dr. Joachim Ziche, Freising-Weihenstephan 369

Der Ärger mit der Landwirtschaft. Umweltkritik und Ablehnung landwirtschaftlicher Produktion als Alltagserfahrung der heutigen Landwirtschaft
von Dr. Heinrich Becker, Bonn und
Reiner Oppermann, Göttingen 379

ABLAUF, FOLGEN UND REGELUNG DER FAKTORALLOKATION IM LÄNDLICHEN RAUM

"Möglichkeiten und Grenzen der Prognose von Arbeitsplatzeffekten im Agrarkomplex auf der Grundlage von Markttransaktionstabellen 389
von Dipl.-Ing. agr. Wilhelm Schäkel, Braunschweig

Anpassungspotentiale im institutionellen Kontext des landwirtschaftlichen Haushaltes - eine mikroökonomische Analyse von Zeitallokationsstrukturen
von Dipl.-Ing. agr. Willi Schulz-Greve, Göttingen 399

Bedingungen, Formen und Konsequenzen der Betriebsaufgabe in der Landwirtschaft
von Dipl.-Ing. agr. Renate Strohm, Braunschweig 411

REORGANISATIONSPROBLEME IN LÄNDLICHEN RÄUMEN DER NEUEN BUNDESLÄNDER

Veränderung der Agrarstruktur in den neuen Bundesländern: gegenwärtiger Stand, voraussichtliche Entwicklung und agrarpolitischer Steuerungsbedarf
von Dr. Hermann Onko Aeikens, Magdeburg 423

Auswirkungen der Strukturveränderungen auf die Lebenssituation der Menschen im ländlichen Raum in den neuen Bundesländern - Erste Ergebnisse einer empirischen Untersuchung -
von Dipl.-Ing. agr. Margit Fink, Braunschweig und
Dipl.-Ing. agr. Katja Zierold, Halle 435

Auswirkungen der Strukturanpassung auf die Entwicklung der ländlichen Räume Mecklenburg-Vorpommerns - dargestellt am Beispiel des Landkreises Rostock
von Dr. Petra Maier,
Dr. Katrin Puchert, Rostock und
Dr. Roland Richter, Bernburg 445

Vierte Gruppenveranstaltung

VERBRAUCHERPRÄFERENZEN UND -VERHALTEN SOWIE ANFORDERUNGEN DER MARKTPARTNER DER LANDWIRTSCHAFT

VERÄNDERUNGEN UND ERKLÄRUNG DES VERBRAUCHERVERHALTENS

Die Erhebung kognitiver Strukturen als Ansatz zur Erklärung des Verbraucherverhaltens
von Dipl.-Ing. agr. Thomas Meier, Hannover 457

Das Bild der Landwirtschaft im Image der Verbraucher
von Dipl.-Kauffrau Ingrid Sauerland, Bonn 467

Das Konsumentenverhalten von Berliner Verbrauchern bei Nahrungsmitteln aus Brandenburg
von Prof. Dr. Günter Schade und
Dr. Dietmar Liedtke, Berlin 475

ANPASSUNGSREAKTIONEN UND -KONZEPTE IM ABSATZ

Konsumentenmißtrauen und Nachfrage nach ökologisch erzeugten Lebensmitteln
von Prof. Dr. Michael Besch,
Dipl. oec. troph. Karin Halk,
Dipl.-Ing. agr. Sigmund Prummer und
Dr. agr. Michael Schanderl, Freising-Weihenstephan 485

Nutzung von Verbraucherpräferenzen für Nahrungsmittel aus der näheren Umgebung am Beispiel Nordrhein-Westfalen
von Prof. Dr. Hans-Ulrich Hensche,
Dipl. oec. troph. Astrid Hauser und
Dipl.-Ing. agr. Michael Reininger, Soest 497

STRATEGIEN ZUR SENKUNG DER TRANSAKTIONSKOSTEN IM HANDEL

Transformation veränderter Verbraucherwünsche in das Nachfrageverhalten gewerblicher Abnehmer von Agrarprodukten
von Dipl.-Ing. agr. Michael Lohner, Stuttgart 509

Beratung und Erfahrungsaustausch in permanenten Gruppen im ökologischen Landbau
von Dipl.-Ing. agr. Ulrike Bader, Stuttgart 523

Messung und Bewertung der Nahrungsmittelqualität auf der Basis von Produkteigenschaften
von Dr. Martina Brockmeier, Frankfurt/Main 535

ENTWICKLUNG DER TIERHALTUNG IM LICHTE VERÄNDERTER VERBRAUCHERPRÄFERENZEN

Die Ökonomik der Implementierung und Durchsetzung von Tierschutznormen
von Dr. Hans-Peter Weikard, Göttingen 551

Die Chancen extensiver tiergebundener Grünlandnutzung als Bewirtschaftungsalternative für Grenzlagen in Ostdeutschland
von Dipl.-Ing. agr. Claus Deblitz, Bonn 559

Plenarveranstaltung

LEHREN FÜR DIE WISSENSCHAFT UND DIE POLITIK

**Anforderungen an die Wissenschaft:
Was kann die Agrarökonomie von der Institutionenökonomie für die Entwicklung agrar- und umweltpolitischer Konzepte lernen?**
von Prof. Dr. Günther Schmitt, Göttingen 575

Podiumsdiskussion

WIE KANN DIE AGRARPOLITIK AUF DIE VERÄNDERTEN ERWARTUNGEN DER GESELLSCHAFT AN DIE LANDWIRTSCHAFT REAGIEREN?

Eingangsstatements der Teilnehmer an der Podiumsdiskussion

Dipl.-Ing. agr. Petra Wernicke, Ministerin im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg 591

Prof. Dr. Vinus Zachariasse, Direktor des Landbouw-Economisch Instituuts, Den Haag, Niederlande 595

Dr. Gerhard Poschacher, Ministerialrat im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien, Österreich 597

Dr. Bernd W. Lohmann, Ministerialdirigent im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn 599

Dipl.-Ing. agr. Anton Adelhardt, Ministerialdirigent im Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, München 601

Dr. Martin Wille, Ministerialdirigent im Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 603

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion
von Prof. Dr. Manfred Köhne, Göttingen 605

Autorenregister 607

VORWORT

Der vorliegende 30. Band der Gesellschaft für Wirtschafts- uns Sozialwissenschaften des Landbaues enthält die auf der 34. Jahrestagung der Gesellschaft vorgetragenen und diskutierten Referate. Die Tagung fand unter dem Thema "Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft" vom 6. bis 8. Oktober in Halle statt.

Mit der Wahl dieses Themas ist die GeWiSoLa einer zwei Jahre zuvor von Agrarökonomen aus dem BML gegebenen Anregung gefolgt. Ziel der Tagung war es, den Stand der agrarökonomischen und soziologischen Forschung zu dieser politisch hochaktuellen Frage zusammenzutragen, kritisch zu diskutieren und Schlußfolgerungen für die Agrarpolitik sowie künftige Forschungsbemühungen auf diesem Gebiet abzuleiten.

Insgesamt wurden in Plenarsitzungen, Arbeitskreisen und in einer Podiumsdiskussion 48 Vorträge gehalten. Guter Tradition folgend, war die Vorbereitungskommission bemüht, auch für die 34. Jahrestagung zu bestimmten Themen Vortragende zu gewinnen, die außerhalb des Mitgliederbereichs unserer Gesellschaft tätig sind. Hervorzuheben ist insbesondere das Engagement zahlreicher ausländischer Wissenschaftler sowie die Mitwirkung von Vertretern der Administration.

Die Tagung wurde thematisch in vier Blöcke untergliedert. Im ersten Teil ging es zunächst um Grundsatzfragen der Erklärung und Gestaltung politischer und institutioneller Veränderungen. In den anderen drei Teilen wurden verschiedene Quellen veränderter gesellschaftlicher Forderungen untersucht. Zu unterscheiden sind (a) Anforderungen, die auf Präferenzänderungen der Verbraucher oder Entwicklungen bei den Marktpartnern der Landwirtschaft beruhen, (b) Anforderungen, die durch den höheren Stellenwert des Natur- und Umweltschutzes und die zunehmenden Konflikte zwischen Landwirtschaft und Umwelt entstehen und (c) Anforderungen, die an die Landwirtschaft aufgrund ihrer vielfältigen sozialen und wirtschaftlichen Funktionen in ländlichen Räumen herangetragen werden.

Mit der Veröffentlichung dieses Bandes verbinden wir einen herzlichen Dank an die Universität Halle, an die Autoren dieses Bandes sowie an alle, die bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung behilflich waren.

Berlin, Braunschweig, Halle, Kiel, August 1994

Konrad Hagedorn Folkhard Isermeyer Diethard Rost Adolf Weber

BEGRÜSSUNG
DURCH DEN VORSITZENDEN DER GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DES LANDBAUES E.V.

von

Prof. Dr. Jürgen ZEDDIES*

Sehr verehrte Gäste,
liebe Mitglieder unserer Gesellschaft,

ich eröffne die 34. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues und möchte sie alle auf das Herzlichste begrüßen und willkommen heißen.

Ich freue mich über den zahlreichen Besuch, darunter viele ausländische Gäste, unter anderem aus den USA, Schweden, Polen, der Slowakei, Österreich, Schweiz, Ungarn und Griechenland.

Ganz besonders begrüßen möchte ich als Vertreter des Hausherren, den Prorektor der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Herrn Prof. HARTWICH. Ich begrüße in Vertretung des Oberbürgermeisters der Stadt Halle Frau SZABADOS, Dezernentin für Umwelt- und Naturschutz.

Mein besonderer Gruß gilt der Ministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt, Frau Minister WERNICKE.

Als Vertreter des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten begrüße ich Herrn Staatssekretär Dr. FEITER.

Schließlich gilt mein besonderer Gruß dem Dekan der Agrarwissenschaftlichen Fakultät der Universität Halle, vertreten durch Frau Prof. DÖRFEL.

Meine Damen und Herren,

auch in diesem Jahr war es wieder ein besonderes Anliegen der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, die Jahrestagung in einem neuen Bundesland durchzuführen. Ich freue mich, daß die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg bereit war, sich als Gastgeber zur Verfügung zu stellen und an der Organisation der Tagung mitzuwirken.

Die Stadt Halle mit ihrer ruhmreichen Universität und Agrarfakultät weist zahlreiche Bezüge zu der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues auf. Namhafte Mitglieder unserer Gesellschaft haben hier in Halle ihre Ausbildung erfahren und/oder ihre wissenschaftliche Karriere begonnen.

* Prof. Dr. J. Zeddies, Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre der Universität Hohenheim, PF 700562, 70593 Stuttgart

Für die Landwirtschaftliche Fakultät sind sicher die berühmten Professoren Julius KÜHN und Theodor ROEMER die herausragenden Persönlichkeiten. Für uns Agrarökonomen sind aber auch zahlreiche hochverehrte Lehrer unseres Fachgebietes mit dem Namen dieser Universität verbunden.

Zum Beispiel Emil WOERMANN, der hier in Halle 1925 sein Diplomexamen ablegte, im Anschluß daran ein Jahr als Assistent tätig war und 1933 einem Ruf auf den Lehrstuhl für Landwirtschaftliche Betriebslehre an der Universität Halle folgte. WOERMANN nahm mit der Wiedereröffnung der Universität in Halle seine Lehrtätigkeit wieder auf und widmete sich der Leitung der verwaisten landwirtschaftlichen Institute, bis er 1948, wie viele Kollegen vor und nach ihm, Halle verließ und seine wissenschaftliche Arbeit in Göttingen fortsetzte.

Lassen sie es uns mit besonderer Freude zum Ausdruck bringen, daß wir nun wieder an der Stelle unsere Tagung abhalten können, wo auch starke Wurzeln unserer agrarökonomischen Wissenschaft liegen.

Auch das Thema der diesjährigen Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschaft- und Sozialwissenschaften des Landbaues hat viele Bezüge zum Tagungsort. Die gesellschaftlichen Entwicklungen und daraus resultierenden Anforderungen an den ländlichen Raum, sowie Anpassungsmöglichkeiten im Agrarbereich sind Fragen, die in den neuen Bundesländern angesichts des raschen strukturellen Wandels und der sich schnell ändernden gesellschaftlichen Strukturen und Wunschvorstellungen der Menschen besondere Aktualität besitzen.

Die Manuskripte für diese Jahrestagung dokumentieren beeindruckend die Breite des Konfliktfeldes. Auch unter den wesentlich günstigeren Rahmenbedingungen der alten Bundesländer ist es nicht gelungen, die Anforderungen der Gesellschaft an Landwirtschaft und Landschaften überall und in idealer Weise zu erfüllen. Die in vielen Bereichen so erfolgreiche Marktwirtschaft muß durch flankierende Maßnahmen ergänzt werden, und dies erweist sich als um so schwieriger, je mehr die Gesellschaft nicht über den Markt honorierbare Ansprüche an Landschaften artikuliert und je mehr sich diese Ansprüche auf immer mehr, auch kleinere Gebietseinheiten, erstrecken.

Ich möchte der Hoffnung Ausdruck geben, daß wir eine interessante Tagung erwarten dürfen. Ich darf bereits vor Beginn den Herren Kollegen meinen Dank aussprechen, die diese Tagung vorbereitet und deren Durchführung sichergestellt haben. Es sind die Herrn Professor ISERMEYER und Prof. HAGEDORN, Braunschweig, sowie Professor WEBER, Kiel, und Professor ROST, Halle, die für die inhaltliche Programmgestaltung und für die Organisation verantwortlich zeichnen. Ich möchte auch dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die finanzielle Unterstützung danken, ohne die der Druck des Tagungsbandes nicht möglich wäre.

Grußwort

des Prorektors für Strukturreform und Entwicklungsplanung
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Prof. Dr. Hans-Hermann HARTWICH*

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

In Vertretung des Rektors der Martin-Luther-Universität, Magnifizenz Prof. BERG, darf ich alle Mitglieder und Gäste der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues zu ihrer 34. Jahrestagung in Halle herzlich begrüßen und ihrem gewählten Tagungsthema viel Innovation, wissenschaftliche und gesellschaftliche Anerkennung wünschen.

Die hallesche Alma mater zählt nicht zu den ältesten hohen Schulen Europas, aber seit drei Jahrhunderten hat sie die deutsche Geisteslandschaft als Zentrum der Aufklärung und des Pietismus mitgestaltet. Aufklärerischer Geist und pietistisches Gedankengut ließen die junge Universität schon bald zu einer der meistbesuchtesten Hochschulen Deutschlands werden und so Halles Ruf als Wissenschaftszentrum festigen.

Die Namensliste berühmter Lehrer ist eindrucksvoll, von Christian THOMASIUS und Christian WOLFF bis hin zum Arzneimittelforscher und Chirurgen Friedrich HOFFMANN und von Julius KÜHN, der hier in Halle das erste landwirtschaftliche Institut an einer Universität gründete. Ohne die hervorragenden Köpfe der Universität wäre die Stadt wohl nicht Zentrum der Frühaufklärung, ohne einen FRANCKE nicht Hort des Pietismus und ohne eine Vielzahl von Professoren hätte sie nicht eine so große Zahl von Studenten aus aller Welt angelockt und sie ein geistiges Stück Halle wieder mit in die Welt hinausnehmen lassen.

Der Zustand der Gesellschaft und ihre Entwicklung sind untrennbar mit dem Zustand und der Entwicklung der Universität verbunden. Die Universität muß auf ihre Weise die Themen aufgreifen, die die Bürger dieses Landes beschäftigen. Sie muß Lösungen suchen, und sie muß in öffentlicher Debatte für ihre rational gewonnenen Lösungen werben. Nach der politischen Wende gilt es, diese Aufgabe auf neue Art zu vollbringen.

Die demokratische Umgestaltung in den neuen Bundesländern erfordert den kontinuierlichen Fortgang des Erneuerungsprozesses. Dabei ist es ungleich schwieriger, die vielfältigen Aspekte der einzelnen Fächer und ihres Personals in einem schnellen Verfahren zu berücksichtigen und zu einer Neuordnung zu führen. Das hat eine zeitliche Dimension. Dazu gehört nicht nur der Neuaufbau abgewickelter Fakultäten im rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Bereich, sondern ebenso die Strukturierung der Naturwissenschaften - etwa im Umkreis Biologie, Ökologie und Umweltpolitik - der Landwirtschaftswissenschaften, die Integration ausgewählter Technikbereiche der Technischen Hochschule Merseburg und die Organisation der gesamten Pädagogikausbildung im Lande Sachsen-Anhalt durch den Anschluß der pädagogischen Hochschule. Mit der Integration dieser beiden Einrichtungen

* Prof. Dr. rer. pol. habil. H.-H. Hartwich, Prorektor für Strukturreform und Entwicklungsplanung der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Universitätsplatz, 06108 Halle

kamen rund 3000 Studierende zur Universität hinzu. Gegenwärtig sind mehr als 11000 Studenten immatrikuliert.

Gut entwickeln sich die Neuberufungen. Nachdem der Fachbereich Geschichte, Philosophie, Sozialwissenschaften bereits 1992 aus der Gründungsphase herausgetreten ist, können in den nächsten Tagen auch die Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät neu gegründet werden. Trotz guter Studienbedingungen kann uns die Nachfrage nach mathematisch-naturwissenschaftlichen, landwirtschaftlichen und technischen Fachrichtungen z.Z. nicht befriedigen und ist wohl kaum dem Bedarf der Zukunft angemessen. Die große Landwirtschaftliche Fakultät wird besonders aufmerksam beobachtet. Sie hat den Bereich Tierproduktion zu integrieren und besitzt mit den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues interessante, in andere Universitätsbereiche hineinreichende Disziplinen. Ich hoffe, daß sie die damit gegebenen vielfältigen Möglichkeiten nutzen kann und nicht in einer, leider nicht ganz unüblichen Isoliertheit verharrt.

Der Evaluierungsprozeß ist ein einmaliger Vorgang. Er wird zum Ergebnis haben, daß sich die erneuerte Universität eines Lehrkörpers rühmen darf, der nach aktuellstem Stand fachlich bewertet wurde. Das ist ein bedeutsamer Vorteil für die Zukunft, wenn es um die Forschung und Lehre und um das Ansehen der Universität in mittelfristiger Perspektive geht. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit in wissenschaftlichen Zentren wird uns hier besonderes Anliegen forschungs- und bildungsökonomischer Effizienz sein.

Das dreihundertjährige Bestehen der Universität im nächsten Jahr steht unmittelbar bevor. Die Tradition unserer Bildungsstätte soll uns Verpflichtung sein, den Schwung des Jubiläumsjahres zu nutzen, um die Martin-Luther-Universität auf ihrem Weg zu einer modernen, der Aufklärung und der Erneuerung verpflichteten Alma mater voranzubringen.

Mit ihrem Tagungsthema sind sie hier bestens angesiedelt und einbezogen. Ich darf Ihnen im Namen von Magnifizenz und Universitätsleitung und in meinem eigenen Namen für den Tagungsverlauf besten Erfolg wünschen.

Grußwort

der Bürgermeisterin der Stadt Halle
Frau Dagmar SZABADOS*

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

seitens der Stadt möchte ich Sie zur 34. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues hier in unserer schönen Stadt Halle recht herzlich begrüßen.

Die Stadt Halle lebt nicht zuletzt durch Ihre Universität. Deswegen begrüßen wir die vielfältigen Aktivitäten der Martin-Luther-Universität, die Wissenschaftler aus Europa und Übersee hierher nach Halle zieht. Im Ausblick auf die bevorstehenden 300-Jahrfeierlichkeiten unserer Martin-Luther-Universität sind wir voller Zuversicht, daß der gute Name der halleschen Alma mater ein "Zugpferd" ist, welches die Stadt im positiven Sinne im In- und Ausland empfiehlt.

Die Landwirtschaftliche Fakultät der Martin-Luther-Universität hat in den letzten Jahren, wie das Hochschulwesen im Osten Deutschlands insgesamt, gravierende Veränderungen erfahren. Als Bürgermeisterin unserer Stadt bin ich u. a. auch zuständig für die Landwirtschaft. Somit ist es mir besonders wichtig, daß die Martin-Luther-Universität sich in Lehre und Forschung dem ökologischen Landbau widmet.

Die Landwirtschaft ist - bedingt durch die weitestgehend praktizierte intensive Landwirtschaft - einer der größten Umweltverschmutzer. Deswegen ist nicht nur in der Praxis, sondern auch in der landwirtschaftlichen Ausbildung ein Umdenken das Gebot der Stunde. Die hohe Belastung des Grundwassers mit Nitraten resultiert zweifelsohne in erster Linie aus der Hochdüngung, die in der konventionellen Landwirtschaft Rekordernten aus dem Boden herausholt. Dies ist für mich ein Beispiel dafür, daß es dringend notwendig ist, eine Umlenkung der EG-Agrarsubvention von konventionellen Strukturen auf ökologisch wirtschaftende Betriebe zu erreichen. Ich sehe in einer umfassenden Ökologisierung der Landwirtschaft eine Chance, Landbewirtschaftung in Einklang mit der Natur zu bringen.

Wir fangen in Halle mit kleinen Schritten an, indem wir ein städtisches Gut an Bauern verpachten, die dort ökologischen Landbau betreiben werden. Zum Schutz von Umwelt und Natur kann vor allen Dingen dann etwas erreicht werden, wenn in den Kommunen verantwortungsbewußt gehandelt wird. Zum heutigen Welternährungstag ist mir diese Ausssage besonders wichtig, denn nur durch lokales Handeln kann globales Denken umgesetzt werden.

In diesem Sinne wünsche ich Ihrer Tagung einen angenehmen und interessanten Verlauf und heiße Sie nochmals recht herzlich willkommen.

---

* Bürgermeisterin D. Szabados, Magistrat der Stadt Halle, Dezernat Umwelt- und Naturschutz, Marktplatz 1, 06100 Halle

Grußwort

des Staatssekretärs im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten,
Herrn Dr. Franz-Josef FEITER*

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

für die Einladung zu Ihrer heutigen Veranstaltung danke ich Ihnen sehr. Gerne bin ich nach Halle gekommen.

Herr Bundesminister BORCHERT hat mich gebeten, allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der 34. Jahrestagung der GEWISOLA seine besten Grüße auszurichten. Er wünscht der Tagung einen guten Verlauf.

Meine Damen und Herren,

zwei Anforderungen stellen sich an die Agrarpolitik und die Wissenschaft gleichermaßen:

1) Kontinuität dort zu bewahren, wo Bewährtes zu bewahren ist, und

2) Antworten auf neue Herausforderungen zu geben.

Je mehr sich die Rahmenbedingungen ändern, um so größer sind die Herausforderungen an Politik und Wissenschaft, neue Wege zu prüfen und zu gehen.

Die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland haben sich geändert,

- drastisch für die Menschen in den landwirtschaftlichen Unternehmen in den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung,

- erheblich auch für die Bäuerinnen und Bauern im früheren Bundesgebiet.

Dabei geht es nicht nur um die Änderungen, die entstanden sind bzw. noch eintreten werden; wie

- durch die Wiedervereinigung,
- durch die EG-Agrarreform oder
- durch die laufenden GATT-Verhandlungen.

---

* Staatssekretär Dr. F.-J. Feiter, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Rochusstr. 1, 53123 Bonn

Es geht auch um Erwartungen der Gesellschaft an die Bauern - und umgekehrt - um die Erwartungen der Bauern an die Gesellschaft. Und damit an die Politik. Nicht zuletzt deshalb haben Sie dieses Thema in den Mittelpunkt der diesjährigen Tagung gestellt. Kurzum, es geht um ein sich änderndes Bild der Gesellschaft von der Landwirtschaft und um ein sich änderndes Selbstverständnis in der Landwirtschaft.

Es wird viel diskutiert, polemisiert, geklagt in diesen Tagen. Es werden auch unberechtigte Ängste verbreitet. Es wird meines Erachtens zu wenig von Chancen und auch von positiven Entwicklungen gesprochen.

Gewiß, die Probleme sind groß. Aber sie sind lösbar, und zwar eher und besser, je mehr alle Betroffenen mit all ihren Kräften daran mitwirken und je mehr Beteiligte die derzeitig schwierige Situation auch als Chance begreifen. Hier sehe ich auch die Wissenschaft in starkem Maße gefordert.

Die Prämissen für eine Mitwirkung sind sicherlich verschieden:
In der Wissenschaft geht es um Erkenntnis, motiviert vorrangig aus einem sich selbst begründenden Erkenntnisdrang.

In der Politik geht es vor allem darum,

- aus politischer Verantwortung gesellschaftliche Probleme zu erkennen und Lösungsansätze für diese Probleme zu formulieren,

- sie mit eigenen politischen und moralischen Ziel- und Wertvorstellungen zu konfrontieren

- und Lösungen in eine mehrheitsfähige Politik umzusetzen.

Die Politiker sind in starkem Maße auf die Wissenschaft angewiesen. Dies insbesondere in einer Zeit großer Umbrüche, neuer Herausforderungen und zunehmenden weltweiten Wettbewerbs:

Die Wissenschaft muß zunächst die Begriffe und Methoden schaffen, um Zusammenhänge zu erkennen. Die Wissenschaft sollte Entwicklungen prognostizieren und ins Auge gefaßte Maßnahmen auf ihre Wirkungen analysieren. Sie muß dabei auch auf Langfristwirkungen hinweisen.

Nicht zuletzt sollte die Wissenschaft die Diskussion von Zielen kritisch begleiten, Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Zielen darlegen, dabei immer auch den Wert nichtmonetärer Ziele und Werte in Rechnung stellen.

Die Politik ist gefordert, wo es darum geht, Zielsysteme zu entwerfen und Einzelziele zu gewichten. Die Politik hat - wenn Sie so wollen - gegenüber der Wissenschaft den Vorteil der andauernden Auseinandersetzung mit den direkt und indirekt Betroffenen - mit den Wählern.

Diese permanente politische Auseinandersetzung des Politikers fördert Lösungen, die möglichst allen Betroffenen gerecht werden.

Meine Damen und Herren,

ich freue mich, daß eine so große Zahl von

- Wissenschaftlern und

- wissenschaftlich Interessierten aus Verwaltung, Industrie und landwirtschaftlichem Berufsstand

nach Halle gekommen ist, um agrarpolitische Fragen zu diskutieren.

Die deutsche Agrarwissenschaft in Forschung und Lehre, an den Universitäten, an den Fachhochschulen und Akademien hat in der Vergangenheit der staatlichen Agrarpolitik wertvolle, unverzichtbare Entscheidungshilfen gegeben. Deshalb ist "die Agrarpolitik ..." - und hier wandle ich eine Formulierung von Prof. Dr. Günther SCHMITT aus dem Jahre 1985 ab - ..." so gut wie sie ist".

Sie ist sicherlich nicht so, wie sie in der "Kammer des Weisen" erdacht worden sein könnte, sondern sie ist Teil der politischen Entwicklung und der Realität der Bundesrepublik Deutschland, wie sie sich seit 1945, und als Teil der Europäischen Gemeinschaft seit 1957, entwickelt hat.

Sie hat in der "Sozialen Marktwirtschaft" einen atemberaubenden Strukturwandel ohne zu starke soziale Spannungen ermöglicht. Und sie hat die Regionen Deutschlands zu denen werden lassen, was sie heute sind: Schöne Landschaften und relativ ausgewogene soziale und ökonomisch tragfähige ländliche Räume. Um diese beneidet uns mancher andere Staat. Und ich bin zuversichtlich, daß uns diese positive Entwicklung auch nach Überwindung der aktuellen Schwierigkeiten in den neuen Bundesländern gelingen wird.

Meine Damen und Herren,

ich wünsche der 34. GEWISOLA-Tagung einen erfolgreichen Verlauf und Ihnen allen einen angenehmen Aufenthalt in Halle.

Grußwort

der Ministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt,
Frau Petra WERNICKE*

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

es ist mir eine besondere Freude, Sie hier im landwirtschaftlich traditionsreichen Sachsen-Anhalt auch im Namen der Landesregierung von Sachsen-Anhalt begrüßen zu können.

Das Land Sachsen-Anhalt ist mit 20.400 Quadratkilometern so groß wie Hessen oder Rheinland-Pfalz. Seine knapp 3 Mio. Einwohner verteilen sich auf die 3 Regierungsbezirke Halle, Dessau und Magdeburg mit insgesamt noch 37 Landkreisen und 1350 Gemeinden.

Als Vertreter der Landwirtschaft möchte ich die guten natürlichen Voraussetzungen und Traditionen in der Landwirtschaft von Sachsen-Anhalt besonders hervorheben. Mit jetzt knapp 1,3 Mio. ha landwirtschaftlicher Fläche war die Region einst Preußens landwirtschaftlich reichste Provinz, die Magdeburger Börde mit ihren fruchtbaren Lößböden "Kornkammer des Reiches". Leider sind diese "Kornkammern" in Europa überfüllt, so daß wir uns infolge der "unseligen" EG-Agrarpolitik nicht voll entfalten können.

Diese fruchtbaren Böden werden Sie mit Sachsen-Anhalt immer in Verbindung bringen. Darüber sind wir auch nicht unglücklich, aber wir haben im Land nicht nur diese Schwarzerdeböden. In Regionen wie der Altmark oder dem Harz müssen die Landwirte schon viel Risikobereitschaft und Ideenvielfalt aufbringen.

Der Aufbau der modernen Agrarwirtschaft in Sachsen-Anhalt wird angesichts der Größe der Aufgabe noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Dieser Prozeß ist zum Teil schmerzhaft, doch notwendig, um in Zukunft effektiv Landwirtschaft betreiben zu können.

Er ist aber auch gleichzeitig ein Signal, welche Strukturen im europäischen Maßstab wettbewerbsfähig sein werden. Das bleibt nicht ohne Folgen auf die Altbundesländer. Der vielversprochene Strukturwandel vollzieht sich völlig gegenseitig - von überdimensionierten Unternehmen einerseits und kleineren und kleinsten Familienbetrieben andererseits, hin zu wettbewerbsfähigen Betriebsgrößen.

Ich verstehe die Wahl Ihres Tagungsortes - nunmehr zum zweiten mal in Folge in einem neuen Bundesland - als deutliches Interesse für die Entwicklung der neuen Bundesländer. Das Wissen um die Schwierigkeiten und Probleme, aber auch über die Vorzüge, bringt Verständnis und führt zu gemeinsamen Wegen.

Zum Tag der Deutschen Einheit wurde viel über die Überwindung der Teilung durch Teilen gesprochen. Sind wir auch mit Blick nach Osten zum Teilen bereit?

---

* Dipl.-Ing. agr. P. Wernicke, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt, Olvenstedter Str. 4, 39108 Magdeburg

Nachdem die politischen Freiheiten in der Wende von den Menschen mit so viel Mut und Hoffnung auf eine bessere Zukunft erstritten worden sind, fragen sich viele Bauern, aber auch Politiker, Wissenschaftler und Ökonomen - meines Erachtens mit Recht - wie soviel Bürokratie mit den Prinzipien der Marktwirtschaft vereinbar ist. Die staatliche Reglementierung des Sozialismus wird fast übertroffen. Viele Praktiker fühlen sich heute den Gefahren, die von der EG-Agrarpolitik ausgehen, viel hilfloser ausgeliefert, als den Unwägbarkeiten der Natur.

Natürlich macht der Landwirtschaft in den NBL nicht nur die EG-Bürokratie zu schaffen. Unseren Landwirten stehen noch große Anstrengungen bevor, bis wir hoffentlich in einigen Jahren bilanzieren können: Die schwierigsten Hürden auf dem Weg zu einer leistungsfähigen Landwirtschaft sind erfolgreich gemeistert worden.

Dieser Hindernislauf kann für unsere Landwirtschaft nur dann erfolgreich ablaufen, wenn sich zu den notwendigen unternehmerischen Fähigkeiten, die unbestritten der wichtigste Erfolgsgarant sind, auch klare und verläßliche Rahmenbedingungen einstellen.

Unternehmerische Fähigkeiten sind hier besonders zu definieren: Ohne Eigenkapital, fast ausschließlich auf Pachtbetrieben und 40 Jahre lang von Eigentum und persönlicher Verantwortung entwöhnt, gilt es, Landwirtschaftsbetriebe neu aufzubauen.

Aber trotz der unverkennbaren Probleme sind die Aussichten für die Entwicklung in der Landwirtschaft aus meiner Sicht insgesamt jedoch hoffnungsvoll. Die Bewältigung von schwierigen Zeiten hat immer einen Fortschritt gebracht. Schon allein die Flächenausstattung der Betriebe bringt gute Wettbewerbschancen. Die gilt auch im europäischen Maßstab. Die Durchschnittsgröße von 155 ha der Einzelbetriebe und 1.500 ha kooperativer Unternehmen sind Ausdruck dafür.

Dieser Prozeß hat aber auch zur Folge, daß von einst 180.000 Beschäftigten in der Landwirtschaft zwischen Osterburg und Zeitz jetzt nur noch 30.000 tätig sind, und dieser Arbeitskräfteabbau ist noch nicht am Ende. Hinter jedem einzelnen steht ein persönliches Schicksal, das dürfen wir bei aller Befriedigung über den erfolgreichen Verlauf der Umstrukturierung nicht vergessen. Die Landwirtschaft als der Bereich, der die Ernährung von 17 Mio. Bürgern aus eigener Kraft gesichert hat, hat jetzt den höchsten Preis zu zahlen. Die Agrarpolitik kann diesen, in erster Linie ökonomisch begründeten Strukturwandel nicht aufhalten.

Dennoch kann und darf die Agrarpolitik nicht den Versuch unternehmen, den Strukturwandel aufzuhalten oder sogar zu verhindern. Sie ist vielmehr aufgefordert, Lösungen anzubieten, damit diese Umstrukturierung sozial abgefedert verläuft und gleichzeitig der Landwirtschaft die Möglichkeit gegeben wird, eine tragende Säule des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens im ländlichen Raums zu bleiben.

Gerade deshalb ist das agrarpolitische Leitbild der Vergangenheit dringend reformbedürftig. Der leistungsfähige Betrieb sollte sich stärker auf das Unternehmertum konzentrieren. Unternehmerisches Denken und Handeln mit allen Chancen und Risiken ist und bleibt der Schlüssel für den Erfolg unserer Landwirtschaft.

Dabei müssen unsere Landwirte nicht nur ihre Produktion vervollkommnen, sondern auch ihre Produkte "verkaufen" lernen, nicht nur dem Verarbeiter oder Handel abzuliefern. Daß

wir ihnen bei alledem auch noch einen Dschungel der Bürokratie zumuten, vereinfacht die Sache nicht.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, gestatten Sie mir noch ein kurzes Fazit.

Die landwirtschaftlichen Betriebe der neuen Bundesländer, insbesondere in Sachsen-Anhalt, haben mittelfristig gute Chancen in der EG.

Wir haben die besten Böden in Deutschland. Aus dem Umstrukturierungsprozeß sind bisher wettbewerbsfähige Betriebe hervorgegangen, ich gehe davon aus, daß das so bleibt.

Wir werden in kurzer Zeit die modernste Verarbeitungsindustrie Europas haben.

Wir hoffen, mit der Verwaltung der EG-Agrarreform fertig zu werden. Dieses Problem haben andere auch, und ich denke, daß es Sachsen-Anhalt mit seiner Landesagrarpolitik - im Rahmen der eng begrenzten Spielräume - schon verstanden hat, die richtigen Zeichen zu setzen.

Für die Zukunft erwarte ich, daß sich die Bauern weiterhin um Kostensenkung und Rationalisierung bemühen, neue Märkte erschließen und nicht zu sehr auf die Förderung nachwachsender Rohstoffe setzen.

Die Behauptung am Markt - in traditionellen wie in neuen Märkten gleichermaßen - wird nach meiner Auffassung von ganz entscheidender Bedeutung sein. Wir können hier bereits erste Erfolge vorweisen. Viele Verbraucher im Lande konnten zurückgewonnen werden.

Handel und Verarbeitung sehen heute in der Landwirtschaft von Sachsen-Anhalt einen interessanten und leistungsfähigen Partner. Mit unserer neugegründeten Marketinggesellschaft wollen wir diesen Trend noch weiter verstärken.

Von der Qualität unserer Produkte können Sie sich heute Abend beim Empfang überzeugen. Da werden wir dann mit Saale-Unstrutwein auf das Gelingen dieser Jahrestagung anstoßen. Aber zunächst wünsche ich der Tagung einen guten Verlauf. Möge sie viele Anregungen und Impulse bringen.

TRADITION UND ERNEUERUNG DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN FAKULTÄT AN DER MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

von

Diethard ROST* und Rudolf HÜWE*

Seit 130 Jahren wird an der Martin-Luther-Universität als erster deutscher Universität Landwirtschaft als Gegenstand eines besonderen Studiums vertreten. Über die Zeit haben Inhalte und Formen des Landwirtschaftsstudiums vielfältige Wandlungen erfahren. Immer ging es darum, die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Ertrags- und Leistungssteigerung besser in Ackerbau und Nutztierhaltung durchzusetzen und diese effizienter zu gestalten.

Die Festschriften zum 80. Geburtstag des Gründervaters Julius KÜHN sowie die Festschriften zum 25-jährigen, zum 50-jährigen, zum 75-jährigen und zum 100-jährigen Bestehen der Landwirtschaftlichen Institute an der Universität Halle-Wittenberg sind eine Fundgrube für eindrucksvolle Informationen über den Werdegang der Agrarwissenschaften und über die große nationale und internationale Resonanz der landwirtschaftlichen Lehre und Forschung in Halle.

Nicht nur Julius KÜHN sondern auch andere bekannte deutsche Agrarwissenschaftler, wie der unvergessene Theodor ROEMER, Friedrich WOHLTMANN, Gustav FRÖLICH, Walter HOFMANN u.a., insbesondere auch die weiterführenden und vertiefenden Bewahrer des AEREBOE-BRINKMANN'schen Erbes in der deutschen Agrarökonomie, wie Emil WOERMANN, Georg BLOHM und Erich HOFFMANN, hatten in Halle Ursprung und/oder Wirkungsstätte.

Agrarraumgestaltung, Umweltsanierung, Umweltschutz und Landschaftspflege bieten heute als berufliche Einsatzfelder außerhalb der Nahrungsgüter- und industriellen Rohstofferzeugung zunehmend neue Erwerbsmöglichkeiten für Absolventen landwirtschaftlicher Fakultäten. Auch sauberes Grundwasser und saubere Luft sind Produkte, an deren Gestaltung die Landwirtschaft mitwirkt.

Seit den politischen Veränderungen in den neuen Bundesländern ist die am 1. April 1991 neu begründete Fakultät bemüht, wieder eine Vollfakultät zu werden, die sich in der akademischen Landwirtschaftsausbildung dem neuen Aufgabenspektrum stellt.

Im Hinblick auf die veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen wurde bereits im Sommersemester 1990 begonnen, nach den Vorgaben der "Rahmenordnung für die Diplomprüfung im Studiengang Agrarwissenschaften" das Grund- und Fachstudium in

* Prof. Dr. D. Rost, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Ludwig-Wucherer-Str. 2, 06108 Halle

Dr. R. Hüwe, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Ludwig-Wucherer-Str. 2, 06108 Halle

Halle inhaltlich und organisatorisch neu zu gestalten. Das konnte nur schrittweise geschehen, und es mußten auch Übergangslösungen und Kompromisse eingegangen werden.

Insbesondere die Lehrinhalte der ökonomischen Disziplinen fanden durch patenschaftliche Unterstützung der Fakultäten in Göttingen, Kiel und Hohenheim eine völlig neue Ausrichtung. Namhafte Wissenschaftler konnten für die Fächer Volkswirtschaftslehre, Marktlehre, Agrarpolitik, Agrarrecht und Agrarmarketing gewonnen werden. Gleichzeitig begann der Wiederaufbau des Instituts für Tierzucht und Tierhaltung sowie die Umgestaltung des Instituts für Tierernährung und des Instituts für Veterinärwesen im Sinne einer umfassenden Ausbildung auf dem Gebiet der Nutztierwissenschaften.

Während in der Vergangenheit die Ausbildung von Agrarstudenten vorwiegend für den Einsatz in der landwirtschaftlichen Produktion erfolgte und Pflanzenbau- und Nutztierwissenschaften dominierend waren, sind heute vor- und nachgelagerte Bereiche sowie der Umweltsektor neben staatlicher und gesellschaftlicher Verwaltung verstärkt Arbeitsfelder diplomierter Landwirte.

Im Zuge der Neustrukturierung hat die Fakultät deshalb neben Pflanzenbau und Nutztierwissenschaften auch mit dem Aufbau der Studienrichtungen "Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues" sowie "Bodenschutz und Landschaftsgestaltung" begonnen.

Der Wissenschaftsrat der Bundesrepublik Deutschland honorierte mit seiner Empfehlung vom Juli 1991 die vielseitigen Bemühungen zur Erneuerung des Landwirtschaftsstudiums in Halle und bestätigte die Fakultät unter Einbeziehung der agrarwissenschaftlichen Einrichtungen der Universität Leipzig als einzige universitäre agrare Ausbildungs- und Forschungsstätte für den Süden der neuen Bundesländer.

Unter Berücksichtigung hoher fachlicher Kompetenz durch eine Vielzahl neuberufener Hochschullehrer ist die Fakultät gegenwärtig an einer schnellen Umsetzung der Empfehlungen des Wissenschaftsrates als Voraussetzung wettbewerbsfähiger Ausbildung, Forschung und territorialer Ausstrahlung interessiert.

Im Wintersemester 1991/92 begann das Fachstudium in den Studienrichtungen Pflanzenbauwissenschaften, Nutztierwissenschaften, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues sowie Bodenschutz und Landschaftsgestaltung.

Die agrarwissenschaftliche Lehre und Forschung in Halle trägt damit den differenzierten beruflichen Anforderungen bereits im Studium Rechnung und garantiert eine breite Ausbildung, die es den Absolventen ermöglicht, vielfältige Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu nutzen.

Eine besondere Spezifik des halleschen Landwirtschaftsstudiums soll sich künftig an den vorgezeichneten Agrarstrukturen einer umweltgerechten, marktkonformen unternehmerischen Landwirtschaft in Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt orientieren. Die Ausbildung vermittelt vor Ort die besonderen Erfordernisse, Erfahrungen und Chancen der landwirtschaftlichen Entwicklung auf den fruchtbaren Schwarzerdeböden, in den grünlandstarken altmärkischen Tierzuchtgebieten und auf den grundwasserfernen diluvialen Sandstandorten, die Sachsen-Anhalt von altersher zum wichtigsten deutschen Agrargebiet machen. Die Umweltproblematik im chemiebelasteten Dichteraum Halle-Bitterfeld-Leipzig kann sicher nirgends wirkungsvoller in die Studiengänge einbezogen werden. Auch die

WiSoLa-Ausbildung trägt im besonderen Maße den spezifischen Bedingungen der ostdeutschen Landwirtschaft Rechnung.

An der Landwirtschaftlichen Fakultät besteht mit dem Versuchsfeld Halle, weiteren Versuchsstationen und den weltbekannten Sammlungen des ehemaligen Haustiergartens eine besonders aussagefähige, mehr als 130-jährige experimentelle Forschungsbasis, in die alle Studienrichtungen einbezogen sind.

Darüber hinaus ist es dringend erforderlich, daß ein neuer Typ der Kooperation bei der Nutzung der vielseitigen universitären Beziehungen zu anderen Wissenschaftsdisziplinen (Wirtschaftswissenschaften, Informatik, Rechtswissenschaften, Geographie, Sprachwissenschaften u.a.) entsteht, um den Studenten der Agrarwissenschaften zusätzliche Möglichkeiten der Wissensaneignung und Erweiterung der beruflichen Ausbildung zu bieten.

Mit der Wahl der halleschen Universitätseinrichtungen als Ausrichter der 34. Jahrestagung der "Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues" fanden Tradition und Verpflichtung der Landwirtschaftlichen Fakultät in ihrer politischen und wissenschaftlichen Neuorientierung hohe nationale und internationale Anerkennung und Würdigung.

PLENARVERANSTALTUNG

INSTITUTIONELLE UND POLITISCHE ANTWORTEN AUF VERÄNDERTE GESELLSCHAFTLICHE FORDERUNGEN AN DIE LANDWIRTSCHAFT

ZIELE UND WEGE DER AGRARPOLITIK ZUR SCHAFFUNG EINER LEISTUNGSFÄHIGEN, UMWELTVERTRÄGLICHEN UND WETTBEWERBSFÄHIGEN LANDWIRTSCHAFT

von

Staatssekretär Dr. Franz-Josef FEITER*

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

wir leben in einer Zeit historischer Veränderungen:

- die Wiedervereinigung unseres Vaterlandes, deren 3. Jahrestag wir am vergangenen Sonntag gefeiert haben,
- die politische und wirtschaftliche Öffnung Osteuropas,
- die Integration Europas bis zur Schaffung des europäischen Binnenmarktes und
- die laufenden GATT-Verhandlungen

stellen die deutsche Volkswirtschaft und damit auch die deutsche Landwirtschaft vor große Herausforderungen.

Es geht um die soziale, wirtschaftliche und politische Sicherung des Wirtschaftsstandortes und damit auch des Agrarstandortes Deutschland.

Trotz aller aktueller Probleme gilt: Deutschland ist ein guter Standort.

- Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich geographisch in einer guten Position, inmitten eines kaufkräftigen Marktes.
- Wir haben hervorragend ausgebildete Arbeitskräfte.
- Wir haben eine vorbildliche Infrastruktur und hochentwickelte Kommunikationstechniken.
- Wir haben stabile wirtschaftliche und soziale Verhältnisse.

  Und, meine Damen und Herren, wir haben, was in der Marktwirtschaft besonders wichtig ist, einen guten Ruf in Europa und in der Welt. Das gilt auch für unsere Agrarprodukte. Und das sage ich trotz Skandalmeldungen von Zeit zu Zeit. Wir sind gut beraten, diesen guten Ruf zu verteidigen und weiter auszubauen.

- Die deutsche und europäische Landwirtschaft profitieren im Weltmaßstab gesehen von günstigen klimatischen Verhältnissen.

  Es gibt auf der Welt wenige Gebiete, die so stabile landwirtschaftliche Erträge bringen wie Mitteleuropa. Dies ist ein ganz besonderer Standortvorteil.

---

* Staatssekretär Dr. F.-J. Feiter, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Rochusstraße 1, 53123 Bonn

Meine Damen und Herren, wir haben aber auch Nachteile gegenüber unseren Konkurrenten. Da denke ich an erster Stelle an die Agrarstruktur, die gegenüber unseren Mitkonkurrenten zu höheren Produktionskosten führt.

Es ist nun einmal unbestritten, daß durch Ausschöpfung der Kostendegression bei gleicher Unternehmerfähigkeit ein höheres Einkommen in einem größeren Unternehmen, mit größerer Bodenausstattung und mit größeren Viehbeständen erreicht werden kann als in einem Betrieb mit geringerer Faktorausstattung.

Dabei will ich jedoch noch einmal betonen: Größe allein ist nicht alles.

Die Betriebe und die Viehbestände sind bei uns im Durchschnitt aber deutlich kleiner als bei unseren Hauptkonkurrenten in Frankreich, Großbritannien oder den Niederlanden. Auf der Basis dieser Strukturvorteile ist es diesen Ländern gelungen, insbesondere im Veredlungsbereich Marktanteile auf Kosten der deutschen Bauern zu erobern. Die deutschen Produzenten haben sich offensichtlich zu sehr auf die Intervention verlassen und nicht zukünftige Märkte im Auge gehabt.

Meine Damen und Herren, diese Entwicklung ist besorgniserregend, denn Deutschland braucht auch künftig eine leistungsfähige Landwirtschaft; aus wirtschaftlichen, aus sozialen und auch aus gesellschaftspolitischen Gründen.

Die Landwirtschaft bleibt auch in Zukunft eine wichtige wirtschaftliche Basis des ländlichen Raumes. Es geht aber nicht nur um die wirtschaftliche und gesellschaftliche Sicherung des ländlichen Raumes.

Deutschland braucht eine leistungsfähige und damit in Europa konkurrenzfähige Landwirtschaft.

Wir brauchen eine Landwirtschaft,

- die unsere Bevölkerung mit hochwertigen Nahrungsmitteln zu angemessenen Preisen versorgt und
- die in zunehmendem Maße auch regenerative Rohstoffquellen für unsere Wirtschaft erschließt.

Deutschland braucht eine Landwirtschaft,

- die unsere natürlichen Lebensgrundlagen erhält,
- die unsere Landschaft pflegt und damit
- die Attraktivität des Standortes Deutschland sicherstellt.

Die Agrarpolitik der EG, des Bundes und der Länder sind deshalb aufgerufen, die Rahmenbedingungen so zu setzen, daß die Landwirtschaft auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen kann.

Meine Damen und Herren, ich spreche bewußt von Rahmenbedingungen. Der Staat kann nur die Rahmenbedingungen setzen, er kann die Risiken unternehmerischer Entscheidungen im Einzelbetrieb nicht abdecken.

Die Landwirte müssen wie andere Unternehmer in Eigenverantwortung - unter Abwägung von Chancen und Risiken - die künftige Entwicklung ihrer Betriebe selbst gestalten. Diese Verantwortung kann ihnen niemand abnehmen. Die Landwirtschaft unterliegt als Teil unserer modernen arbeitsteiligen Wirtschaft denselben Anpassungszwängen wie andere Sektoren.

Die Landwirtschaft ist ein Wirtschaftszweig,

- der sich im Wettbewerb behaupten muß,
- in dem Einkommen erwirtschaftet werden müssen und
- der nur dann für die nachfolgende Generation attraktiv ist, wenn er eine angemessene Lebenshaltung ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund hat Bundesminister BORCHERT sein Konzept "Der künftige Weg - Agrarstandort Deutschland sichern" entwickelt. Zentrales Ziel seiner Agrarpolitik ist eine leistungsfähige, umweltverträgliche und wettbewerbsfähige Landwirtschaft.

Dabei ist es ohne Bedeutung,

- ob die landwirtschaftlichen Betriebe im Haupt- oder im Nebenerwerb geführt werden,
- wie groß die Betriebe sind und
- in welcher Unternehmensform sie wirtschaften.

Entscheidend ist, daß folgende Prinzipien gewahrt bleiben:

- Eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Wirtschaftsweise,
- die Bodenbindung der Tierhaltung sowie
- ein verantwortungsvoller Umgang mit den landwirtschaftlichen Nutztieren.

Dies sind Prinzipien,

- die der bäuerlichen Wirtschaftsweise entsprechen und
- die sich in der Vergangenheit als erfolgreich erwiesen haben.

Meine Damen und Herren, vor diesem Hintergrund kommt der Agrarstruktur, wo wir ein wesentliches Handicap unserer Landwirtschaft ausgemacht haben, eine zentrale Bedeutung zu. Wir müssen uns intensiver als bisher mit dem Strukturwandel auseinandersetzen.

Es ist eine Tatsache, daß

- bei kaum steigender, auf Teilmärkten sogar sinkender Nachfrage,
- bei gleichzeitiger Zunahme der Produktivität und bei
- steigenden Einkommen außerhalb der Landwirtschaft

die Landwirtschaft einem permanenten wirtschaftlichen Anpassungsdruck unterliegt.

Eine wichtige Aufgabe des Staates ist es, den Landwirten zu helfen, mit diesem wirtschaftlichen Anpassungsdruck fertig zu werden. Die staatliche Agrarpolitik muß den Strukturwandel positiv begleiten und sozial abfedern. Dazu gehört vor allem auch eine gezielte einzelbetriebliche Förderung, in die alle Erwerbstypen und Unternehmensformen einzubeziehen sind.

Zusammen mit den Bundesländern berät die Bundesregierung derzeit über eine Neuausrichtung der einzelbetrieblichen Förderung.

Dabei sollten insbesondere folgende Grundsätze verwirklicht werden:

- Vereinfachung der Förderung durch Zusammenfassung der einzelbetrieblichen Förderungsprogramme.
- Konzentration der Förderung auf entwicklungsfähige Betriebe, d.h. die Rentabilität der Investition muß gesichert sein.
- Schrittweise Angleichung der Förderung in den alten und neuen Bundesländern.
- Abschaffung oder Anhebung von Förderobergrenzen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe behindern.
- Stärkung umweltbezogener Prinzipien.

Eine leistungsfähige Landwirtschaft reicht aber allein nicht aus, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit ländlicher Räume zu gewährleisten. Daher müssen die Fördermaßnahmen der Agrarpolitik und der regionalen Wirtschaftspolitik ineinandergreifen. Erwerbskombination muß erleichtert und neue außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze müssen geschaffen werden.

In den neuen Bundesländern sind im überbetrieblichen Bereich zudem massive und zum Teil völlig neuartige Probleme zu bewältigen. Hier bedarf es verstärkter Anstrengungen, um die Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen zu verbessern. Wir begrüßen es daher, daß gerade in diesem Bereich auch die EG durch ihre Strukturfonds erhebliche Fördermittel bereitstellt.

Meine Damen und Herren, von entscheidender Bedeutung für die deutsche und europäische Landwirtschaft bleibt die Frage, ob es in Zukunft gelingt, die Märkte in Europa ins Gleichgewicht zu bringen.

Bundesminister BORCHERT wird sich dafür einsetzen, daß

- Produktion und Nachfrage besser aufeinander abgestimmt und
- die Überschüsse in allen EG-Ländern gleichgewichtig zurückgeführt werden.

Durch die EG-Agrarreform wurden - vor allem bei Getreide und Ölfrüchten - die Voraussetzungen hierfür geschaffen. Im Vordergrund steht jetzt die zielgerechte Umsetzung der Agrarreform. Die Regelungen müssen jedoch einfacher und praxisnäher werden.

Was die Marktentlastung bei den sog. "grandes cultures" anbetrifft, haben wir mit der Flächenstillegung gegen Einkommensausgleich ein wirksames Instrument.

Sorge bereitet mir vor allem noch der Markt für Rindfleisch. Es ist zu befürchten, daß die Reformbeschlüsse vom Mai 1992 noch nicht zu der erforderlichen Angebotsminderung führen werden.

Bundesminister BORCHERT wird sich in Brüssel dafür einsetzen, daß auch hier das Ziel der Marktentlastung erreicht wird. Auch diese Regelungen müssen einfacher und flexibler gestaltet werden z.B. durch

- die Gewährung einer einmaligen Prämie je Mastrind und durch
- die Aufhebung der Begrenzung der Prämienzahlung auf 90 Tiere je Betrieb.

Die Begrenzung je Betrieb hemmt die einzelbetriebliche Entwicklung. Außerdem ist sie überflüssig, da die Fondsmittel regional begrenzt sind.

Meine Damen und Herren, Bundesminister BORCHERT wird sich mit Nachdruck für Korrekturen an der Agrarreform einsetzen, wenn die angestrebten Ziele nicht erreicht werden.

Es hat jedoch keinen Sinn, bereits heute, nachdem die Reform erst 3 Monate lang in Teilbereichen wirkt, eine Reform der Reform zu fordern.

Wir werden jedoch die Auswirkungen und insbesondere die Marktentlastung in den kommenden Jahren sehr sorgfältig verfolgen und dann die EG-Kommission beim Wort nehmen. Das bezieht sich auf die Produktivitätsentwicklung, auf die erwartete zusätzliche Verfütterung von Getreide, und das bezieht sich auch auf die Entwicklung bei den Einfuhren der sogenannten Getreidesubstitute.

Die Garantiemengenregelung Milch wurde bis zum Jahre 2000 verlängert. Damit erhalten die Erzeuger und Verarbeiter auf absehbare Zeit Planungssicherheit.

Ich weiß, daß die Wissenschaft eine Quotierung nicht besonders schätzt. Diese Regelung war meines Erachtens jedoch der einzig politisch gangbare Weg, auf Dauer von den Überschüssen wegzukommen.

Um die Wettbewerbsfähigkeit unserer Milchproduktion zu verbessern, hat sich Bundesminister BORCHERT für eine flexiblere Ausgestaltung der Garantiemengenregelung eingesetzt. Er hat die Handelbarkeit der Milchquoten auf Regierungsbezirksebene bzw. auf Landesebene in den Ländern ohne Regierungsbezirke vorgeschlagen.

Bei Zucker hat sich die Marktordnung mit Produktionsquoten und Selbstfinanzierung bewährt. Auch diese Regelung sollte daher weitergeführt werden.

Das heißt vor allem:

- Beibehaltung des Quotenrahmens,
- Fortführung der nationalen Quotenverwaltung und
- Sicherung des Preisniveaus.

Meine Damen und Herren, die Bundesrepublik Deutschland befindet sich zur Zeit in einer sehr schwierigen gesamtwirtschaftlichen Lage. Diese hat ihre Ursache zum überwiegenden Teil in der weltweit schwierigen Wirtschaftslage.

Sparmaßnahmen sind unvermeidbar. Davon kann auch der Agrarhaushalt nicht ausgenommen werden. Der Landwirtschaftsminister ist jedoch bemüht, die Eingriffe möglichst gering zu halten. Wir sind deshalb gezwungen, Prioritäten zu setzen und unsere bestehenden Maßnahmen zu überprüfen.

Bundesminister BORCHERT hat 2 Prioritäten gesetzt:

1. Es darf nicht zur Kürzung im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung kommen.

In einer Zeit, wo es um die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit geht, müssen hier alle Förderungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden.

2. Es soll nach Möglichkeit keine Kürzungen bei den direkt wirksamen Einkommenstransfers geben. Dies ist ein Gebot der sozialen Ausgewogenheit und der politischen Verläßlichkeit.

Die Bundesregierung wird die deutsche Landwirtschaft auch künftig in erheblichem Umfang mit direkt einkommenswirksamen Hilfen unterstützen müssen.

Und zwar aus folgenden Gründen :

1. um die verstärkten Anstrengungen zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts zu unterstützen,

2. um den tiefgreifenden strukturellen Anpassungsprozeß zu erleichtern,

3. um gleiche Wettbewerbsbedingungen für die deutsche Landwirtschaft zu sichern und

4. um unsere landwirtschaftlich geprägte Kulturlandschaft zu erhalten.

Einsparungs- und Streckungsmöglichkeiten gibt es da, wo in der Vergangenheit große Fortschritte und hohe Standards erreicht worden sind, nämlich im Bereich der Wasserwirtschaft in den alten Bundesländern.

Meine Damen und Herren, der Agrarstandort läßt sich auf Dauer nur sichern, wenn es uns gelingt, der deutschen Landwirtschaft gleiche Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Gemeinschaft zu gewährleisten.

Und dies bezieht sich auf die Markt- und auf die Produktionsbedingungen. In der EG ist mit der Schaffung der Gemeinsamen Marktordnung und des Gemeinsamen Binnenmarktes ein großer Schritt nach vorn getan worden. Weitere Anstrengungen sind jedoch erforderlich:

Dies gilt insbesondere für die Vereinheitlichung rechtlicher Rahmenbedingungen im Bereich

- des Umweltrechts,
- des Tierschutzrechts,
- des Baurechts,

aber auch für

- den Arbeitsschutz,
- die Unfallverhütung und
- die Straßenverkehrszulassungsvorschriften.

Ziel muß es dabei sein, in der EG eine Harmonisierung auf hohem Niveau zu erreichen. Unser hohes deutsches Schutzniveau für Leben und Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze muß dabei erhalten bleiben. Dies darf jedoch nicht auf Kosten der Landwirte geschehen.

Bei neuen Gesetzen und Verordnungen in Deutschland müssen wir prüfen, welche Auswirkungen diese auf die Wettbewerbslage der deutschen Landwirtschaft haben. Dies trifft für den Gesetzgeber des Bundes, der Länder und der Kommunen zu. Dies gilt auch bezüglich der EG-weiten Umsetzung des EG-Rechts.

Bundesminister BORCHERT setzt sich daher auch mit Nachdruck dafür ein, daß

- bei der geplanten Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes für Anforderungen, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen, und
- beim beabsichtigten Bundesbodenschutzgesetz für Nutzungseinschränkungen und sonstige wirtschaftliche Belastungen, die von der Land- und Forstwirtschaft nicht zu verantworten sind,

ein angemessener Ausgleich gesichert wird.

Wir müssen vergleichbare Wettbewerbsbedingungen der deutschen Landwirtschaft aber auch auf nationaler Ebene in Deutschland sicherstellen.

Die Bundesländer dürfen bei der Festlegung rechtlicher Anforderungen, etwa im Umweltbereich, diesen Aspekt nicht außer acht lassen.

- Wer langwierige Verfahren bei Baugenehmigungen wählt,
- wer hohe Auflagen macht,
- wer zuläßt, daß Stimmung gegen Vorhaben in der Veredelung gemacht wird,

der nimmt gerade klein- und mittelbäuerlichen Betrieben Entwicklungschancen.

Auf überschüssigen Märkten kann die Preispolitik Belastungen in diesen Bereichen nicht ausgleichen. Regionale Alleingänge zu Lasten unserer Landwirte bewirken nur, daß sich die Produktion stärker ins Ausland verlagert und daß vor- und nachgelagerte Bereiche weitere Umsatzverluste hinnehmen müssen.

Bundesminister BORCHERT hat daher alle Bundesländer um Auskunft über ihre wettbewerbsrelevanten Vorschriften gebeten, um eine Bestandsaufnahme der Wettbewerbsbedingungen in Deutschland zu ermöglichen. Auf diese Weise werden wir Informationen erhalten, die uns einen Vergleich zunächst in Deutschland ermöglichen. Dann werden wir diesen Vergleich auf europäischer Ebene vornehmen.

Die Gesetzgeber des Bundes und der Länder werden es begrüßen, zu wissen, welche Auswirkungen ihre Gesetze auf die Marktstellung unserer Landwirtschaft in Europa haben.

Ich sagte es bereits, gleiche Wettbewerbschancen sind nicht nur über den Markt zu erreichen, auch die Produktionsbedingungen müssen vergleichbar sein. Dabei weiß ich natürlich, daß diese in einem dicht besiedelten Land anders aussehen als in einem Land, in dem die Ansprüche an Natur und Umwelt geringer sein können.

Meine Damen und Herren, zur Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen in Europa müssen auch im Währungsbereich angemessene Regelungen getroffen werden. Die am 2. August 1993 beschlossene Erweiterung der Bandbreiten im Europäischen Währungssystem darf nicht zu einer Senkung der landwirtschaftlichen Marktordnungspreise und damit zu Einkommensverlusten der deutschen Landwirtschaft führen.

Die Änderungen im Europäischen Währungssystem bezogen sich ausschließlich auf die Erweiterung der Bandbreiten. Ihr alleiniger Zweck ist es, Währungsspekulationen den Boden zu entziehen.

Keinesfalls war beabsichtigt, durch die Erweiterung der Bandbreiten im EWS eine grundlegende Änderung im agrarmonetären Bereich herbeizuführen. Deshalb muß es im Grundsatz bei der Regelung bleiben, die der Agrarrat im Dezember 1992 beschlossen hat.

Unberührt von dieser Diskussion bleiben die bei der Agrarreform beschlossenen Ausgleichszahlungen der EG. Die deutschen Bauern erhalten also in jedem Fall auch zukünftig die gleichen Ausgleichszahlungen wie vor den Währungsbeschlüssen. Dies ist ein wichtiger positiver Aspekt der so oft kritisierten EG-Agrarreform.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, für die weitere Entwicklung der deutschen und europäischen Landwirtschaft ist,

- neben der Agrarreform und der agrarmonetären Frage,
- das Ergebnis der GATT-Verhandlungen von entscheidender Bedeutung.

Fest steht: Ein Abschluß der GATT-Runde wäre für unsere exportorientierte Wirtschaft das richtige Signal, um die Konjunktur zu beleben. Dies käme auch der deutschen Landwirtschaft zugute. Denn sie ist nicht nur eng mit der Gesamtwirtschaft verflochten, sie erwirtschaftet auch 20% ihrer Erlöse, also jede fünfte Mark, aus dem Export ihrer Produkte. Deshalb ist die Position der Bundesregierung zum GATT klar und unverändert: Noch in diesem Jahr muß es zu einem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen kommen.

Ebenso klar und unverändert ist aber auch unsere Aussage: Ein Abschluß der Verhandlungen muß vereinbar sein mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Konkret bedeutet das:

- Zentrale Elemente der Reform, wie Preisausgleichszahlungen und Stillegungsprämien, dürfen nicht in Frage gestellt werden.
- Es muß ein ausreichender Außenschutz gewährleistet sein.

Und es muß sicher sein, daß auch in Zukunft die europäische Landwirtschaft eine Chance hat, an zukünftigen Entwicklungen der Weltmärkte teilzunehmen.

Diese Position ist nicht verhandelbar.

In der grundlegenden Forderung nach einer Vereinbarkeit eines zukünftigen GATT-Abschlusses mit der EG-Agrarreform besteht übrigens breites Einvernehmen in der EG. Nach Angaben der EG-Kommission erfüllt der Agrarkompromiß zwischen den USA und der EG die genannten Voraussetzungen. Auch wir und andere Mitgliedstaaten haben dazu Fragen gestellt, die noch geklärt werden müssen.

Die Außen-, Wirtschafts- und Agrarminister haben der EG-Kommission das Mandat erteilt, hierzu mit den USA weitere Gespräche zu führen. Ich bin zuversichtlich, daß wir auch im Agrarbereich des GATT zu einem positiven und einvernehmlichen Ergebnis kommen.

Meine Damen und Herren, die zur Zeit größte Herausforderung für Politik und Wirtschaft ist der Aufbau einer leistungsfähigen Land- und Ernährungswirtschaft in den neuen Ländern. Es war richtig, die Landwirtschaft der ehemaligen DDR in einem Schritt in das EG-Agrarsystem zu integrieren. Übergangsregelungen hätten sicherlich viel größere Probleme bedeutet.

Beim Aufbau wettbewerbsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe und moderner Unternehmen der Ernährungswirtschaft in den neuen Ländern sind erste Erfolge erkennbar. Die Bundesregierung wird diesen Prozeß auch weiterhin mit Nachdruck unterstützen.

Eine für die Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft besonders wichtige - und zugleich auch die schwierigste - Aufgabe ist die Privatisierung des ehemals volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Vermögens. Bei der Privatisierung ist dem Verkauf die langfristige Verpachtung vorgeschaltet. Dies ist die erste Phase der Privatisierung. Die zeitliche Abstufung und die Vorrangregelung für die langfristige Verpachtung sind in sich schlüssig und konsequent. Die langfristige Verpachtung hat allerhöchste Priorität, weil nur auf der Grundlage langfristig verfügbarer Flächen eine zuverlässige Investitions- und Finanzierungsplanung möglich ist.

Die Treuhandflächen sollen dabei an diejenigen gegeben werden, die das beste Betriebskonzept und gleichzeitig eine angemessene Betriebsleiterqualifikation haben. Es gibt keine Vorrangregelung zugunsten der Alteigentümer. Erst bei gleichwertigen Konzepten erfolgt die Vergabe der Flächen in der Rangfolge

- erstens: ortsansässige Wieder- und Neueinrichter; dazu gehören auch die Opfer der Bodenreform,
- zweitens: LPG-Nachfolgeunternehmen,
- drittens: nicht ortsansässige Neueinrichter.

Voraussetzung ist natürlich, daß die Flächen vom Pächter selbst bewirtschaftet werden, d.h. daß er das unternehmerische Risiko trägt.

Im übrigen muß sichergestellt werden, daß die Existenz bestehender Betriebe durch Flächenentzug nicht gefährdet wird. Hierauf haben sich Bund und Länder verständigt. Erhebliche Bedeutung kommt der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zu.

Bundesminister BORCHERT hat sich daher mit Nachdruck für eine Verlängerung der Sonderregelung zugunsten der neuen Bundesländer eingesetzt. Vordringlich ist dabei der Aufbau einer leistungsfähigen Tierhaltung, denn niemand kann ein Interesse daran haben, die neuen Länder zu einer veredlungsfreien Zone werden zu lassen. Die Erhaltung und der Wiederaufbau einer leistungsfähigen Viehwirtschaft in den neuen Bundesländern ist aus wirtschaftlichen und aus Umweltgründen geboten.

Meine Damen und Herren, Bundesminister BORCHERT hat im Juni dieses Jahres seinen Weg zur Erhaltung und Entwicklung einer leistungs- und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft vorgestellt. Sein Konzept war auch das Ergebnis einer ausführlichen Diskussion mit der deutschen Agrarwissenschaft.

Die Reaktion in der Deutschen Landwirtschaft auf das neue Konzept war im Grundsatz positiv. Sie war sicherlich auch positiv, weil sich die Erkenntnis inzwischen durchgesetzt hat, daß Politik nur begrenzte Möglichkeiten hat, gegen ökonomische Sachzwänge anzu-

kommen. Zunehmend erkennen unsere Bauern und Bäuerinnen, daß sie die Politik nicht überfordern dürfen.

Diese Erkenntnis ist eine gute Voraussetzung dafür, daß die Unternehmerinnen und Unternehmer ihre eigenen Chancen erkennen und sie nutzen.

Die Politik wird ihren Beitrag dazu leisten, daß die deutsche Landwirtschaft auch in Zukunft ihre Chancen nutzen kann. Dies ist im Interesse der Landwirtschaft - dies ist aber auch im Interesse der Gesamtgesellschaft. Deutschland braucht auch in Zukunft eine in Europa wettbewerbsfähige Landwirtschaft.

Und im Gegensatz, meine Damen und Herren, zu dem Titel des Vortrages von Herrn Prof. KEELER möchte ich den Agrarsektor natürlich nicht als einen "declining sector" dargestellt wissen. Im Gegenteil: Die Bedeutung der Landwirtschaft wird auch in Zukunft ungeschmälert erhalten bleiben, wenn nicht sogar noch größer werden als in der Vergangenheit.

Ich gehe jedoch davon aus, daß Prof. KEELER seinen Titel nicht so verstanden haben möchte.

EXPLAINING THE ENDURING POWER OF A DECLINING SECTOR:

Political and Institutional Bases of European Agriculture's Success in Resisting Liberal Reform

von

John T. S. KEELER*

The European Community's Common Agricultural Policy (CAP) has long been widely criticized for subsidizing farmers in a fashion that reflects the power of the "farm lobby" but makes no sense in economic terms.[1] The refrain for more than two decades has been that the CAP excessively burdens consumers and taxpayers, stimulates surplus production and distorts agricultural trade on the international scene.[2] Over time, the political equation that leads to acceptance of these economic effects has appeared increasingly baffling to critics. After all, the percentage of the EC work force employed in agriculture declined from 21% in 1961 to roughly 7% in 1990, and agricultural output as a percentage of gross domestic product declined from 4.8% in 1973 to 2.4% in 1990.[3] As of 1990, however, the member state governments which collectively shape the CAP were still allowing it to account for nearly 60% of total EC expenditures, to inflate food prices by 7% (and non-agricultural prices by an estimated 3.8%) over the level that would be reached if subsidies were eliminated, and to frustrate the progress of GATT negotiations.[4]

These statistics are all the more remarkable given the fact that many developments have combined over the last decade to create unprecedented pressure for liberal (i.e., cost-cutting and subsidy-reducing) reform of European agricultural policy. Agricultural surpluses increased at such a pace during the 1980s that CAP expenditures more than doubled; especially in the grain and dairy sectors, the surpluses began to appear as a "time bomb" that badly strained relations among member states and threatened to bankrupt the CAP.[5] General economic stagnation and increasing welfare state demands created a context that made it increasingly difficult for EC governments to justify allocating ever-more funding to the CAP; budget deficits and competing demands for revenue in France and Germany

* Prof. Dr. John T. S. Keeler, Departement of Political Science, University of Washington, Seattle, WA 98195, USA

[1] Indeed, the CAP has been termed "a social and political policy with an economic veneer." See Rosemary FENNEL, "A Reconsideration of the Objectives of the Common Agricultural Policy," Journal of Common Market Studies, March 1985, p. 265.

[2] See Dimitrios DEMEKAS et al., "The Effects of the Common Agricultural Policy of the European Community: A Survey of the Literature," Journal of Common Market Studies, December 1988, pp. 113-145.

[3] Bertrand HERVIEU, Les Champs du Futur (Paris: François Bourin, 1993), p. 43: Our Farming Future (Brussels: Commission of the European Communities, 1993), p. 11.

[4] Our Farming Future, p. 23; Secondo TARDITI et al., eds., Agricultural Trade Liberalization and the European Community (Oxford: Oxford University Press, 1989), p. 9.

[5] See Ronald T. LIBBY, Protecting Markets: U.S. Policy and the World Grain Trade (Ithaca: Cornell University Press, 1992), pp. 83 and 102.

(especially after reunification) made even these traditionally staunch CAP proponents more open than before to the possibility of cost-cutting reforms.[6]

At the same time, the wave of integration in the 1980s entailed the launching of new EC programs - for example, "cohesion" funds for less-developed regions and research and technology projects - that represented popular alternative uses of EC resources; this development tended to "brighten the spotlight on agricultural expenditure, as claimants for new programmes and critics of the CAP" were given the "opportunity to combine their forces."[7] The ranks of CAP critics were also strengthened by the increasing influence of "green movements" that questioned the prudence of retaining a CAP that, by encouraging greater production through intensive farming, not only produced unwanted surpluses but did so through the use of polluting chemical fertilizers and pesticides.[8]

The hand of EC forces opposed to unchecked growth in agricultural subsidization has also been strengthened from the early 1980s onward by anti-CAP pressure from outside the Community, especially the United States. Frustrated by the failure of earlier efforts to convince the Community to reduce the export subsidy component of the CAP (which greatly aided European efforts to penetrate traditional American markets), the U.S. in 1985 instituted an Export Enhancement Program explicitly intended to "increase the financial burden" posed by the CAP "to a politically unacceptable level." In 1990 the American Agricultural Secretary declared that the U.S. was prepared to "bankrupt the European Community with a trade war" if the Community refused, in the Uruguay round of GATT talks, to negotiate reductions in agricultural subsidies.[9] American insistence on CAP reform as a condition for a GATT agreement seemed likely to prove effective given the European desire to secure a GATT-derived boost to industrial exports.

These growing pressures for reform led in the 1980s to a variety of calls for action, but nothing more than "minimal adjustments" were instituted and the CAP was left "fundamentally unaltered."[10] Liberal critics of the CAP were given at least somewhat more reason to applaud when two celebrated accords were reached in 1992: agreement by the EC Council of Ministers on a reform of the CAP itself followed by a provisional EC-US deal regarding the agricultural element of the GATT. Both of these steps were widely heralded as evidence that politicians had finally stood up to the fearsome farm lobby. The CAP reform of May 1992, which entailed a 29% cut in cereals prices over three years along with

---

6 See John T.S. KEELER, The Politics of Neocorporatism in France: Farmers, the State and Agricultural Policy making in the Fifth Republic (New York: Oxford University Press, 1987), pp. 248-52; Libby, ch. 6.

7 Helen WALLACE, "The Best is the Enemy of the 'Could': Bargaining in the European Community," in TARDITI, p. 201; see also Jacques PELKMANS, "The Core of the EC Rediscovered," in TARDITI, p. 225.

8 See Stanley P. JOHNSON and Guy CORCELLE, The Environmental Policy of the European Communities (London: Graham and Trotman, 1989), p. 311; D.R. HARVEY and K.J. THOMSON, "Costs, Benefits and the Future of the Common Agricultural Policy," Journal of Common Market Studies, September 1985, p. 19; Bernard HERVIEU, Les Champs, p. 86; TARDITI, p. 4; Economist, "A Survey of Agriculture," December 12, 1992, p. 18.

9 LIBBY, pp. 1 and 5.

10 For discussion of CAP reform in the 1980s, see Rosemary FENNELL, "Reform of the CAP: Shadow or Substance?," Journal of Common Market Studies, September 1987; see also KEELER, Neocoporatism, pp. 248-252; Our Farming Future, pp. 17-20;

other measures to curtail production, was accepted despite the intense opposition of the EC's major farmers' unions. For example, German Minister of Agriculture Ignaz KIECHLE, who had vetoed a liberal reform proposal in 1985, ignored pleas from the Deutschen Bauernverband (DBV) to do the same thing this time and condemned his critics as "day dreamers who have no idea of ... political necessities."[11] Six months later, in November 1992, Commission representatives negotiating for the European Community turned a deaf ear to an angry farm lobby and accepted a GATT agreement with the United States that involved a 21% reduction in subsidized grain exports as well as other concessions.[12]

While both of the 1992 agreements reflected some erosion of European agro-power in the face of growing counter-pressures within Europe and beyond, a closer examination of them reveals just how formidable the "farm lobby" has remained. EC Agricultural Commissioner Ray MACSHARRY portrayed the CAP reform as a radical venture reflecting a "totally different philosophy than what has existed for thirty years," but the Economist assessed the proposed changes as "minimal when set against the damage done by the CAP."[13] A Financial Times editorial categorized the reform as "much more than tinkering," but stressed that it left prices too high, insufficiently checked excess production, and spread direct income payments (compensating farmers for price cuts) too widely.[14] "The more muscular reform MACSHARRY had originally envisioned," lamented another critic, "was sapped by the fierce outcry of the EC's farm lobbies, echoed and targeted by their agricultural ministers."[15] As a result, the reform would actually increase the cost of the CAP in the short run and would not deliver cheaper prices to consumers until the mid-1990s.

As for the provisional GATT agreement, its status has been in question ever since it was announced in November of 1992. The French Socialist government immediately protested that the EC negotiators had made concessions so excessive (allegedly rendering the GATT terms incompatible with the CAP reform) as to make the pact unacceptable.[16] When that government lost its majority in the March 1993 National Assembly elections, the new neo-Gaullist government of Prime Minister Edouard BALLADUR expressed even firmer opposition to the accord. A negotiated compromise still seems quite possible, but it would no doubt entail at a minimum a new package of EC or national compensation measures for the farmers.[17]

In short, the power of the European "farm lobby" has clearly remained formidable, remarkably so by some measures. There appears to be, in the words of a December 1992 Economist survey, "a paradox at the heart of farm protection: subsidies ... have grown over the years, even as farmers' contribution to economic output and their share of the votes

---

[11] "German Minister Stands His Ground Against Farm Lobby," Financial Times, May 22, 1992.

[12] New York Times, November 21, 1992.

[13] The MACSHARRY citation is from David GARDNER, "Reforms with a Grain of Sense," Financial Times, May 22, 1992; "A Survey of Agriculture," p. 14.

[14] "Cleaning Up the Farmyard," Financial Times, May 22, 1992.

[15] GARDNER, "Reforms with a Grain of Sense."

[16] New York Times, November 21, 1993.

[17] See "Le Gouvernement face à ses promesses?", Agriculture Magazine, Mai 1993.

have dwindled ... . How has a shrinking minority managed to exert such power?"[18] Providing a comprehensive answer to that question will be the central purpose of this paper.

It will be argued here that the puzzle of the enduring power of the declining agricultural sector can be explaining only through an appreciation of both the political and institutional assets of the farmers, especially those in key member states such as France and Germany. Section I will discuss how and why the agricultural sector wields political power far greater than what one would expect on the basis of population statistics alone. Section II will discuss the institutional bases of agro-power, focusing on the strength of farmers' unions, the relationship between those unions and the ministries of agriculture, and the ways in which the structure of CAP policy making serves to enhance the capacity of the farm lobby to resist liberal reform.

I THE POLITICAL BASES OF EUROPEAN AGRO-POWER

As John FITZMAURICE has argued, many analyses of European Community policy making have been excessively "EC-centric." They focus exclusively on the institutions of the EC, debates among governments within the Council of Ministers, the role of the Commission and the lobbying efforts of EC-level interest groups. The problem with such an approach is that it neglects to take into account the fact that "the domestic decision-making process on EC matters depends largely on the internal political necessities."[19] In line with this logic, it is impossible to unravel the paradox of agro-power without descending below the Brussels level. EC institutions and organizations (e.g., the Comité des Organisations Professionnelles Agricoles or COPA, the main Euro-umbrella group for agriculture) are part of the story, but the place to begin is with the often neglected bases of agricultural power within the EC's national political systems.

This section will discuss six elements of agro-power at the national level: 1) the size of the agricultural population; 2) the electoral power of agriculture; 3) the non-farmer components of the farm lobby; 4) the public sympathy for farmers; 5) the asymmetry of farmer/-consumer interests; and 6) agriculture's party ties in key member states. Special attention will be given to the case of France, whose agricultural sector produces the largest share of Community output (22% of the total as of 1990), whose agricultural exports rank not only first in the EC but second in the world (7.7% of the market, compared to 11.6% for the U.S.), and whose government has generally been the most formidable advocate of agricultural subsidization from the CAP's creation through the recent GATT debates.[20]

1 The Size of the Agricultural Population. In an editorial condemning the French government's opposition to the November 1992 GATT agreement, one American newspaper expressed its bewilderment over the fact that any government would allow "a handful of farmers" to block a deal of such importance. It should thus be stressed that, however much

---

[18] "A Survey of Agriculture," p. 1; emphasis added.

[19] John FITZMAURICE, "European Community Decision-Making: The National Dimension," in Juliet LODGE, ed., Institutions and Policies of the European Community (London: Frances Pinter, 1983), pp. 1 and 7.

[20] HERVIEU, Les Champs, p. 63; on France and the CAP's creation, see John T. S. KEELER, "De Gaulle and Europe's Common Agricultural Policy: The Logic and Legacies of Nationalistic Integration," French Politics and Society, Fall 1990, pp. 62-70.

the number of farmers has declined over the years, one should not underestimate the degree to which they have remained a sizeable group. In the French case, for example, only three other occupational groups comprise a larger percentage of the working population than the 6.4% represented by farmers: teachers, health professionals and transport workers.[21] A roughly similar situation exists in the six other EC states (Greece, Portugal, Ireland, Spain, Italy and Denmark) in which farmers make up an even larger portion of the population than they do in France.

Beyond this fact, the number of active farmers (the statistic usually cited) is less relevant in political calculations than the size of what one might term the broader agricultural community. After all, active farmers are not the only segment of the population with a special sensitivity to issues affecting farmers. In the French case, active farmers comprise only 4% of the electorate, but one scholar has calculated that fully 17% of the electorate possess a "strong agricultural attribute": active farmers, retired farmers, spouses of farmers, voting-age children of farmers and former farmers now in other occupations.[22] While the specific numbers differ in the other cases, this demographic multiplier effect is obviously politically relevant throughout the European Community.

2 The Electoral Power of Agriculture. Two factors serve to give farmers or the larger "agricultural community" a greater degree of electoral power than one would assume on the basis of population statistics alone. First, the sparsely populated rural constituencies in which most farmers reside tend to be allotted in virtually all political systems (not only in Europe) somewhat more elected representatives per capita than the densely populated urban constituencies.[23] Second, at least in the intensively studied French case, research shows that farmers tend to participate in elections at a higher rate than other occupational groups. It is estimated that while active farmers comprise only 4% of the total electorate, their higher turnout rate enables them to make up approximately 8% of the voters in national elections and as much as 9% of the voters in municipal elections.[24] Assuming an average turnout rate for the other elements of the "agricultural community," that broader group may thus be said to constitute more than 20% of the voters in French elections.

Whereas many electoral systems are structured in such a way as to give farmers disproportionate influence with elected officials, it is important to note that special features of the French system also give farmers *a* disproportionate chance to be elected officials. France has more local administrative districts (36,487 communes), and thus more sparsely populated rural districts (for example, 40 communes in the department of Haute-Garonne have less than fifty residents), than any other EC state. As a result, as of 1989 28.5% of French mayors were active farmers, and more than one-third were either active or retired

---

[21] HERVIEU, Les Champs, p. 45.

[22] Bertrand HERVIEU, "Dix Remarques sur le vote des agriculteurs," in HERVIEU, ed., Les Agriculteurs français aux urnes (Paris: L'Harmattan, 1992), p. 401.

[23] "A Survey of Agriculture," p. 13.

[24] See HERVIEU, "Dix Remarques," p. 401; Isabel BOUSSARD, "Les Elections presidentielle et Legislatives de 1988, Europeennes de 1989," in HERVIEU, Les Agriculteurs, pp. 29-32; Isabel BOUSSARD, "Le Comportement des ruraux lors des elections municipales de mars 1989," in HERVIEU, Les Agriculteurs, pp. 96-97; Alain LANCELOT, L'Abstentionnisme électoral en France (Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1968), p. 119.

farmers.[25] Since members of the French Senate are indirectly elected by an electoral college in which 95.5% of the votes are cast by members of the communes' municipal councils, it is not surprising that farmers are over-represented in the national upper house as well; as of 1989, 14.3% of Senators were farmers. Farmers are also over-represented, albeit to a lesser degree (12% as of 1985), in the departmental general councils.[26] Only in the National Assembly are farmers even slightly under-represented (3%).[27]

Although the number of farmers elected to these various representative positions has declined over the years, as one would expect with the rural exodus, it is important to note that the degree of their over-representation has in fact increased. For example, the percentage of farmers among the mayors has declined from 56.4% in 1953 to the 28.5% figure of 1989, but the "ratio of representation" (percentage of mayors who are farmers divided by the percentage of farmers in the active population) has increased during those years from 2.1 to 4.6. By the same token, the percentage of farmers in the Senate has declined from 24.8% in 1959 to the current 14.3%, but the ration of representation has increased in that time from 1.24 to 2.04.[28]

3 The Non-Farmer Components of the Farm Lobby. Appreciating the full weight of the farm lobby requires taking into consideration those non-farmers (beyond the ones included in the "agricultural community" above) and corporations with a stake in the status of the agricultural economy. Residents of rural areas in which agriculture is the only basic activity obviously have strong common interests with farmers; cutting farm subsidies, for example, would "trigger a perverse multiplier effect" accelerating the exodus of rural merchants and thus impairing the quality of life. By the same token, absentee owners of agricultural land have a stake in the CAP, for a drastic decline in price supports would negatively affect land values. Finally, the traders, storers and food processors who make up agro-business have a huge stake in the fate of farmers.[29] As a recent Economist survey noted, agro-business is now "an industry ... as big as farming itself," and it provides valuable urban political allies for the farmers given that most of its jobs are in towns and cities.[30]

4 The Public Sympathy for Farmers. An additional key to the political success of European farmers in defending their vested interests is the fact that the nature of work and their demographic decline have engendered considerable sympathy beyond the rural sphere. "Support for farming has been accepted with remarkable docility by the public at large," notes one critic of the CAP (with a tone of obvious regret), "partly because many people have come from a farming or rural background themselves and party because the production of food is looked on as a vital activity of intrinsic worth." Moreover, she adds, the farmers "have been well aware of this basic public sympathy and have been skilful apologists in

---

[25] Jean GRANGÉ, "Le Poids des campagnes au Sénat," in HERVIEU, Les Agriculteurs, pp. 258-262.

[26] HERVIEU, "Dix Remarques," p. 403.

[27] GRANGÉ, p. 252.

[28] The ration was compiled from statistics in GRANGÉ, pp. 250 and 258-259, and in L'Information agricole, février 1993, p. 20.

[29] See TARDITI, pp. 4-5.

[30] "A Survey of Agriculture," pp. 13-14.

their own cause."[31] Whether one prefers to deem them "apologists" or - more sympathetically - effective advocates, there is evidence that the European farmers have indeed won citizen support for continued subsidies by stressing factors ranging their "green" role as "guardians of the environment" to the lack of alternative jobs for them in cities already troubled by unemployment.[32]

By all accounts, such public sympathy has been especially pronounced in the key French case. There "public opinion turns toward the rural world as toward a tabernacle of symbols" nourishing "dreams of stability and rootedness." In a country that apparently leads the world in the number of citizens who rush for vacations to secondary residences in the countryside (often inherited from deceased or retired farmers), tragic images of green fields turning to abandoned desert and even speeches condemning liberal CAP reform as "peasant genocide" have evoked considerable compassion.[33] Allegations of unjust treatment of farmers ring particularly true in France for another reason as well; productivity gains have been especially impressive there, sufficiently so to have transformed France in the space of a few decades from a net importer to one of the world's leading exporters of agricultural products.[34]

5 The Asymmetry of Farmer/Consumer Interests. Sympathy is not the only reason why citizens across the EC have manifested "docility" in regard to a CAP that has inflated consumer food prices so as to bolster farmers' incomes. Those who are puzzled by the inability of consumers to represent an effective countervailing force to "rent-seeking" farmers should consider the following two points. First, the stake of the farmers in the retention of CAP subsidies is far higher than that of consumers in eliminating them. It has been estimated that, if price supports were ended, the "net income losses per agricultural worker would be nine times higher than income gains of non-agricultural workers."[35] Second, the "inflation" of food prices attributable to CAP subsidies is far less visible to the typical consumer than to reform-minded economists equipped with charts and mathematical models. Since European citizens have experienced substantial real income gains over the past twenty years, "food has absorbed a declining share of the family budget"; on average an EC household spends only 21% of its budget on food today compared with 28% two decades ago. Moreover, increased productivity has meant that the real price of food has actually declined somewhat during that period.[36]

Public opinion polls regarding the liberalizing CAP reform of 1992 provide a vivid illustration of the asymmetry of farmer/consumer concerns and, perhaps, the success of farmers in shaping views on an issue of great salience to them. Such variables as net CAP expenditures per country (.58), CAP expenditures per farmer (.41), and the amount of national farm income that would be lost if subsidies were eliminated (.58) all correlate

---

[31] FENNELL, "Reform of the CAP," pp. 75-76; see also "A Survey of Agriculture," p. 12.

[32] See Our Farming Future, pp. 34-36; "A Survey of Agriculture," p. 18.

[33] HERVIEU, Les Champs, pp. 16, 95, 113 and 123; see also Isabel BOUSSARD, "Une Bonne Image de Marque," in Pierre COULOMB et al., eds., Les Agriculteurs et la Politique (Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990).

[34] See KEELER, Neocorporatism, pp. 91-95; "A Survey of Agriculture," p. 12.

[35] TARDITI, p. 13; emphasis added.

[36] "A Survey of Agriculture," p. 12; Our Farming Future, p. 9.

positively and fairly strongly with the percentage of each country's population stating that CAP reform is a "bad thing." In stark contrast, there is a seemingly irrational negative correlation between such variables as the amount of money that taxpayers (-.44) or consumers (-.40) would save, or the net gain that would be made per capita (-.27), if CAP subsidies were eliminated and the percentage of each country's population stating that CAP reform is a "good thing."[37]

The key German and French cases are both representative of the political dynamic reflected in these statistics. It is estimated that German farmers and agricultural "suppliers" would rank second in income lost from subsidy elimination (13.9 billion ECU) but that German taxpayers (6.1 billion) and consumers (13.2 billion) would benefit more than any others in the EC, and that Germany would make the largest gain per capita in net terms (88 ECU). The German sample ranked third (at 17%) in viewing the CAP reform as a "bad thing" and also gave the third lowest degree of support to the reform on balance (31% more said it was a good thing than said it was a bad thing). As for France, it is projected that French farmers and agricultural "suppliers" would rank first in income lost from subsidy elimination (16.3 billion ECU) but that French taxpayers (5 billion) and consumers (12.8 billion) would make the second highest gains in the EC. The French sample ranked second (at 20%) in viewing the CAP reform as a "bad thing" and also gave the second lowest degree of support to the reform on balance (28% more said it was a good thing than said it was a bad thing).[38]

6. Party Ties in Key Member States. One more piece in the puzzle of European agro-power is the political utility of special ties which the farm lobby enjoys with political parties in the key EC states of France and Germany. In the French case, the weight of the farm vote and the nature of the presidential election system (a two-ballot direct election system in which, as the 1974 and 1981 examples showed, a shift of little more than one percent of the electorate can determine the outcome) make it impossible for any party to ignore agricultural interests. Moreover, the farm lobby is especially strong within the moderate Right parties (the neo-Gaullist RPR and the UDF) that have held power for all but ten of the last thirty-five years.

At least two-thirds of farmers generally support the parties or presidential candidates of the Right, especially the RPR and its leader, Jacques CHIRAC; it is estimated that 20-25% of CHIRAC's first-ballot votes in the 1988 presidential election were provided by farmers.[39] The competition between two Right parties of nearly equal strength, and between candidates of the two parties at the first ballot of presidential elections, assures that farmers' votes will be eagerly sought. Perhaps the most dramatic evidence of the cozy relationship between the farm lobby and the Right is that CHIRAC felt compelled in 1986 to appoint the president

---

[37] The opinion poll data is presented in Our Farming Future, p. 22. The variables correlated with the poll results are taken from Kenneth J. THOMSON, "Budgetary and Economic Effects of CAP Trade Liberalization," in TARDITI, pp. 114 and 117. The THOMSON data omit Spain and Portugal and conflate Belgium and Luxemburg, so the "n" on which these correlations is based is only 9. As a result of the small n, none of the correlations is statistically significant at the .01 level. Nonetheless, the size and consistent direction of the multiple correlations make them well worthy of consideration.

[38] THOMSON, p. 117; Our Farming Future, p. 22. Some models project that, with the elimination of MCAs, Germany would suffer the greatest loss of farm income as a percentage of gross value added; see Jan de VEER, "National Effects of CAP Trade Liberalization," in TARDITI, p. 107.

[39] HERVIEU, "Dix Remarques," p. 407.

(François GUILLAUME) of the major French farmers' union (the FNSEA) as Minister of Agriculture. Only seven years before President Valéry GISCARD D'ESTAING (UDF) had appointed a famous past president of the FNSEA, Michel DEBATISSE, as Secretary of State in charge of the food processing industries.[40] A more recent illustration of the farm lobby-Right relationship was the vociferous opposition to the November 1992 GATT accord voiced by both the FNSEA, which denounced the "agricultural Munich" that made farmers the victims of an "American racket," and the neo-Gaullist government elected in March of 1993.[41]

In the German case, despite the fact that farmers comprise a smaller segment of the electorate than in France, the "Green Front" has derived considerable power from the fact that it is "probably the country's best organized lobby" and has been "a significant force in the parliamentary delegations of both the Christian Democrats and the Free Democrats." At least one of these parties has held national power ever since the creation of the Federal Republic, and the Minister of Agriculture has always been selected from among their ranks.[42]

The last three German Ministers of Agriculture have all been from Bavaria, the state most concerned with agriculture, and the last two (Josef ERTL, 1969-1983 and Ignaz KIECHLE, 1983 to 1993) have each served in the post for at least a decade. These facts, combined with the extraordinary autonomy of the Ministry within the cabinet, have led to a staunch defense of farm interests that has contradicted German taxpayers' interests and often seemed out of line with broader German economic policy. Perhaps the most dramatic illustration of the farm lobby's strength within the government was KIECHLE's veto in the Council of Ministers in 1985 of a proposed price cut for cereals. This was not only the FRG's first use of the veto ever, but it "also cut straight across the integration policy just advocated by GENSCHER and KOHL."[43]

II THE INSTITUTIONAL BASES OF EUROPEAN AGRO-POWER

The political factors discussed above collectively represent only one part of a comprehensive explanation for the enduring power of Europe's declining agricultural sector. A second and equally important part focuses on the unique institutional assets of the farm lobby: 1) the remarkable organizational capacity of farmers' unions; 2) the neocorporatist relationship between those unions and the state in France, Germany and many other EC nations; and 3) the institutional obstacles to liberal CAP reform at the "Brussels" level.

1 The Organizational Capacity of Farmers' Unions. Compared to consumers, industrial workers and other segments of society with which their interests sometimes clash, farmers

---

[40] See KEELER, Neocorporatism, pp. 100 and 335.

[41] See L'Information agricole, Décembre 1992, p. 7

[42] David CONRADT, The German Polity (New York: Longman, 1993), pp. 105-106.

[43] Simon BULMER, "The European Dimension," in Gordon SMITH et al. eds., Developments in West German Politics (Durham: Duke University Press, 1989), pp. 223-225; see also LIBBY, p. 100. KIECHLE's decision not to use the veto in 1992 reflected not only pressures discussed above, but also his receipt of an especially generous compensation package for German farmers; see Financial Times, May 22, 1992.

in the EC's member states have been defended by organizations with a remarkable degree of unity and membership density (defined as the number of actual members divided by the number of potential members). In all four of the EC's most populous states the largest farmers' union alone can claim a membership density much higher than that of all labor unions; indeed, on average the membership density of the former is roughly twice that of the latter. As case studies of agricultural politics at the national level make clear, this is one of the more important "secrets" of the disproportionate clout enjoyed by the farm lobby.[44]

How can one explain the unusual organizational capacity of European farmers' unions? To some extent, as many comparative and national studies confirm, the answer lies in an impulse to unity that is a function of agriculture's steady demographic decline in an industrial society increasingly dominated by urban interests. Although small dissident unions exist in every national case, the dominant unions - for example, the FNSEA in France, the Deutscher Bauernverband and the National Farmers' Union in Britain - have all derived much of their organizational strength from the ubiquitous appeal of "agrarian fundamentalism" within what is perceived to be a uniquely embattled sector. "No other profession," as one scholar has noted of the French case, "has pushed so far the quasi-religious construction of its representation."[45]

Another reason for the organizational success of agricultural unions is that farmers manifest a vast range of needs to which unions can respond with services delivered in the form of selective incentives. The multifarious activities of the farmer as chef d'entreprise create a range of service needs on a par with those of many businessmen, but the typical farmer is generally less equipped to cope with such needs in the absence of organizational assistance. Many farmers possess relatively low levels of education and income, work in an isolated setting, and have a difficult time wending their way through the maze of regulations related to their activities. The dominant farmers' unions, whose organizational reach is often bolstered by a close relationship with cooperatives and/or semi-public organizations (such as the French Chambers of Agriculture or the German Landwirtschaftskammern), thus tend to succeed in recruiting members largely through the provision of vital services.[46]

The fact that many farmers pay dues to their union mainly because of the services which membership entails means that union claims of "representativeness" - that is, of mass support for the leadership's policy positions - based on membership density figures are somewhat misleading. Nonetheless, the impressive membership densities of farmers' unions are by all accounts a political asset. Moreover, they do reflect a genuine ability on the part of unions to affect members' perceptions (through means ranging from literature distribution to word of mouth) and - especially in the French case - to mobilize them in demonstrations designed to bolster the union's hand in negotiations.[47]

---

[44] See KEELER, Neocorporatism, pp. 264-265.

[45] HERVIEU, Les Champs, p. 147; André GEUSLIN and Bertrand HERVIEU, "Un Syndicalisme agricole européen est il possible?," in Bertrand HERVIEU and Rose-Marie LAGRAVE, eds., Les Syndicats Agricoles en Europe (Paris: L'Harmattan, 1992), p. 307; KEELER, Neocorporatism, p. 259.

[46] See KEELER, pp. 260-264.

[47] See KEELER, Neocorporatism.

2 Neocorporatism at the National Level. Given agriculture's status as the most integrated issue areas in the EC, one might assume that relations between Euro-groups such as COPA and officials in Brussels represent the most important form of group activity for the EC's farmers. The fact is, however, that "farmers act at the Community level to supplement, not to supplant, action at the national level." The national level is paramount for two reasons: 1) that is where member state governments determine the basic policy positions which they take to the bargaining table in Brussels; and 2) member states retain "substantial scope for applying their own measures in areas of policy not covered by the CAP," and expenditures on such national programs amount to more than twice the sum spent on the CAP.[48]

Understanding the nature of European agro-power thus requires an appreciation of the nature of the relations between national ministries of agriculture and the principal interest groups of the sector. In comparative terms, those relations are extraordinary, and they are certainly one of the keys to the farmers' enduring power. Throughout the European Community (and indeed beyond), agriculture tends to be "the economic sector in which state-profession osmosis is the strongest."[49]

As I have discussed at length elsewhere, the principal explanation for this "corporatist imperative" is that the state's need for collaboration with one or more privileged interest groups is especially pronounced in the agricultural area. Not only is the extent of state intervention in agriculture unusually great, but intervention in this sector poses enormous administrative problems, for no other economic domain features production units so numerous, small and inaccessible. State officials are highly dependent on their interest group clients for information on which policy is based and, most notably, for staff assistance at the local level in assuring that complex programs are effectively implemented. The result in virtually all European nations has been a pattern of "neocorporatist" group-state relations in which the agricultural ministry grants official recognition to the dominant farmers union (and sometimes related organizations as well) and provides that union with exclusive access to state decision-makers at the national level, devolved power for the administration of certain policies at the sub-national level, and often special subsidies designed to facilitate the union's performance of its quasi-official roles. In short, dominant national farmers' unions do not simply "lobby" state officials, but instead tend to "co-manage" the affairs of the sector.[50]

This model is especially well developed in France, where the FNSEA prides itself on playing an extremely important cogestion role in sectoral affairs, but with some national variance it is applies in all major cases. In Germany the Ministry of Agriculture has been described as a Verbandsherzogtum (interest group duchy) ruled by the Deutschen Bauernverband.[51] In Great Britain the relationship between the ministry and the National

---

[48] Joan PEARCE, "The Common Agricultural Policy: The Accumulation of Special Interests," in Helen WALLACE et al., eds., Policy Making in the European Community (London: John Wiley, 1983), pp. 171 and 154-155.

[49] HERVIEU, Les Champs, p. 152.

[50] See KEELER, Neocorporatism, pp. 6-16 and 256-259; HERVIEU and Rose-Marie LAGRAVE, Les Syndicats Agricoles en Europe.

[51] See Rolf HEINZE, Zur politisch-sozialen Funktion des Deutschen Bauernverbandes, unpublished thesis, Universität Bielefeld, 1976, pp. 105-107; Paul ACKERMANN, Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik (Tübingen: Mohr, 1970).

Farmers Union has been deemed "the most intimate and powerful ... of all the quasi--corporate relationships between the Government and interest groups."[52] And in Italy, the relationship between the ministry and the Confederazione dei Coltivatori Diretti has been portrayed as a system of autogoverno structurally similar to the French system but featuring far more evidence of corruption and misadministration by the privileged union.[53]

The neocorporatist ties between the state and their union "partners" do not guarantee that policy will always reflect union interests, but they generally constrain the government in a subtle yet substantial fashion. Ministry officials recognize that policy initiatives highly unpopular with the official union and its members may engender not only political costs (as detailed in section I), but also administrative problems sufficient to make programs unworkable.

A vivid illustration of this political dynamic was provided by the French Socialist government's short-lived challenge to the neocorporatist system from 1981 to 1984. Soon after the Socialists' victory in 1981, Agricultural Minister Edith CRESSON embarked on an ambitious program to undermine the FNSEA's traditional status and implement sweeping reforms staunchly opposed by the union. After two years of protests and administrative disruption, the government came to the conclusion that politics is "the art of the possible" and that there was "no alternative" to cogestion in the sector. CRESSON was thus replaced by the more pragmatic Michel ROCARD, radical reform programs were abandoned and the traditional ministry-FNSEA relationship was revivified.[54]

It might seem logical to assume that state dependence on union "partners" would diminish over time with the decline in the farm population and eventual cutbacks in agricultural funding. Working against this scenario, however, is the trend toward increasingly complex interventionist schemes. The "set-aside" provision of the 1992 CAP reform (requiring many farmers to refrain from cultivating a designated number of acres), for example, has been judged as "almost unworkable in the extra supervision of farmers that it demands."[55] Such reforms are likely to enhance state reliance on union administrative cooperation and thus make state officials even more sensitive to the concerns of organized agriculture.

3 Obstacles to Reform at the EC Level. At the peak Brussels level of the EC's complex political system, at least five different factors serve as obstacles to any truly radical reform of the CAP: a) the policy legacy of the EC's early years; b) the decision rules of EC policy making; c) the bargaining dynamics of the policy making process; d) the bureaucratic interests of the agricultural decision-makers, and e) the lobbying power of agriculture in Brussels. Taken together, these factors provide yet another formidable roadblock to those who wish to challenge European agro-power.

---

[52] Robert J. LIEBER, British Politics and European Unity (Berkeley: University of California Press, 1970), p. 118; W. GRANT, "The National Farmers Union: The Classic Case of Incorporation?," in David MARSH, ed., Pressure Politics (London: Junction, 1983).

[53] Ernesto ROSSI, Viaggio nel feudo di Bonomi (Roma: Reuniti, 1965), p. 295; see also KEELER, Neocorporatism, pp. 268-278.

[54] See KEELER, Neocorporatism, ch. 8, for a discussion of the Socialists' abortive effort to dismantle the neocorporatist system.

[55] "A Survey of Agriculture," p. 13.

a) The Policy Legacy. The statistics that make the power bases of the CAP seem most puzzling are those indicating that, with a two-thirds decline in the percentage of the EC work force employed in agriculture since 1958, agricultural spending has failed to decrease in anything like proportionate terms. Indeed, the percentage of the total EC budget consumed by the CAP rose from 16.7 times agriculture's share of the EC's gross domestic product in 1973 to 24.4 times that share in 1990.[56]

However curious such an outcome might seem, it is readily explicable in terms of the policy legacy on which the current CAP is based. It may well be "beyond doubt that if the Community were to start afresh to devise an agricultural policy it would not come up with a formula resembling the one which exists today," especially given that only some 7% of the work force is now agricultural, but the point is that the Community cannot start anew.[57] In general, as policy analysts express in the notion of "path dependence," decisions at an earlier time "can restrict future possibilities by sending policy off onto particular tracks, along which ideas and interests develop and institutions and strategies adapt."[58]

A path dependence approach makes understandable the extent to which today's CAP reflects not just the EC's current balance of power, but also - or even primarily - the power balance of the EC's founding years. From the late 1950s to the early 1960s, when the CAP's principles were enshrined in the Treaty of Rome and then elaborated in detail, farmers represented nearly 25% of the work force and the most formidable current advocate of a liberal policy (Great Britain) was not yet an EC member. Moreover, through its celebrated deal with Germany and its intense collaboration with the new Commission, it was France that played the greatest role in shaping the policy legacy on which the current CAP is based.[59]

It is often noted that an important part of the CAP's policy legacy is the idea that the CAP is uniquely important not only for farmers but for the European Community as an institution. Since agriculture has always featured the most fully integrated or "common" policy in the EC, its advocates have been able to argue from an apparent moral high ground that criticism of the CAP is "non communitaire," i.e., that it undermines the symbol of "unity" and is thus tantamount to an attack on the entire integration venture.[60]

b) EC Decision Rules. Along with this policy legacy, the EC's decision rules have played a major role in assuring that "the political influence and the institutions established when agriculture was a dominant sector have changed comparatively little."[61] No fundamental

---

[56] Calculated on the basis of statistics in Our Farming Future, pp. 11 and 22, and John MARSH and Pamela SWANNEY, "The Common Agricultural Policy," in LODGE, ed., Institutions and Policies, p. 70. Agricultural output constitured 4.81% of total GDP in 1973 compared to 2.43% in 1990, while CAP spending declined only from 80.3% of EC spending in 1973 to 59.3% in 1990.

[57] FENNEL, "A Reconsideration," p. 258.

[58] See Margaret WEIR, Politics and Jobs (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 19.

[59] See KEELER, "De Gaulle"; PEARCE, pp. 146-147.

[60] Neill NUGENT, The Government and Politics of the European Community (Durham: Duke University Press, 1991), pp. 335-336.

[61] PEARCE, p. 144.

change in traditional CAP orientations stands a chance of gaining acceptance in the Council of Agricultural Ministers as long as each member state, in line with the Luxembourg compromise of 1966, retains the right to a veto on issues declared to be a major national interest.[62] As noted above, Germany exercised that right in 1985, France has threatened to use it to block the provisional GATT deal of 1992, and the mere possibility of such a veto normally assures that only incremental adjustments will even be considered.

c) Bargaining Dynamics. Two other features of the political process that produces EC agricultural agreements have also served to work in favor of farm interests. First, the bargaining over agricultural policy tends to be quite insulated. The complex, technical nature of the many components of CAP package deals makes it very difficult for "outside" decision makers with general interests such as cost limitation to challenge particular decisions reached by agricultural insiders.[63] Second, it is generally agreed that the common financing formula gives agricultural ministers "greater freedom to take decisions entailing higher budgetary costs than they would ... if the burden fell directly on the national exchequers." The resulting propensity toward greater spending is enhanced by what has been termed the "Chinese restaurant syndrome": since the bill is shared, each country has an incentive to seek maximum protection for its own agricultural interests - no country wants to "order one dish and pay for five."[64]

d) Bureaucratic Interests. An additional factor rendering a radical reduction of CAP expenditures unlikely is that, given the insularity of agricultural decision-making, the plans for such a step would have to be prepared and implemented by the very officials who benefit personally from the disproportionate stature and status of the sector within the Community. At present, the Agricultural Ministers meet more frequently than any other Council except the Foreign Ministers; the Agricultural Council is the only one whose meetings are prepared not by the Committee of Permanent Representatives (COREPER) but rather a Special Committee on Agriculture; agriculture's Directorate General is the second largest of the Commission's twenty-three DGs; and there are many more working parties and advisory groups in this issue area than any other. It is the importance of the CAP which has given agricultural officials "center-stage" in the Community, and as one critic has lamented, it is "unrealistic to expect them voluntarily to retire to the wings where objectively they might be more properly located."[65]

e) Lobbying Power. The final factor serving to protect the farmers from a frontal assault on the CAP is their disproportionate lobbying power at the EC-level. COPA has long been the most firmly established of the umbrella associations in Brussels. It currently employs a full-time staff of forty-five, while most Euro-associations get by with one or two officials. The European cooperatives association (COGECA) is a substantial organization in its own right and is tied to COPA through a network of joint specialized committees. In addition, both specialized producer groups and national farmers' unions are directly represented with offices in the EC capital. Agriculture's interests are defended by no less than 150 different Euro-groups, the net effect of which is not only to reinforce the many other bases of sectoral clout but also to overwhelm the lobbying capacity of potentially countervailing

---

[62] See FENNEL, "Reform," p. 73.

[63] NUGENT, p. 338; "A Survey of Agriculture," p. 13.

[64] PEARCE, p. 157; "A Survey of Agriculture," p. 13.

[65] FENNEL, "Reform," p. 74.

interests such as consumers (whose main Euro-group has a staff one-sixth the size of COPA) and environmentalists.[66]

CONCLUSION

The political and institutional bases of European agro-power are thus widely varied and collectively formidable. Indeed, it is evident that any liberal assault on the CAP would seem unlikely to yield radical change even in the absence of several of the pillars of power discussed above. The obvious remaining question then is the following: under what conditions, if any, might this declining sector eventually become politically vulnerable enough to allow for a substantial liberalization of the CAP and related EC policy?

One factor that will inevitably weaken agro-power over time is the continuation of decline in the number of farmers and farm workers. The farm lobby is obviously far less potent today in Britain than in France, and the most fundamental variable differentiating the two cases is that the former's farm population is only 41% the size of the latter's. It is thus highly significant that demographers project a 48% decline in the number of French farmers (mainly due to retirement) and a substantial if lesser decline in the number of French farm workers between 1990 and 2006. Whereas the French farm population is 2.4 times the size of Britain's today, it is thus likely to be only 1.5 times the size of Britain's 1990 figure in little more than a decade.[67] Despite the political and institutional power-multiplier effects discussed above, this fact alone will clearly alter the CAP game substantially.

Agro-power could also obviously be mitigated by an exacerbation of the multiple cost-cutting pressures outlined in the introduction. They have hardly been sufficient to offset the farmers' enormous political assets to this point, but the MACSHARRY/GATT experiences of 1992 show that movement is possible, however incremental it might be.

Institutional changes at the EC level could also play a major role in undermining agro-power, especially in conjunction with demographic decline and mounting pressures. With majority voting gaining acceptance in more issue areas in the wake of the SEA and the "1992" program, it may be only a matter of time before proposals for CAP reform can no longer be blocked as in the past by a German or French veto. In addition, as the EC develops a wider range of common policies and alternative means (such as "cohesion") of aiding rural areas, more issues related to agriculture may be dealt with not through the traditional "encapsulation" that "breeds immobilism" but rather through inter-sectoral or inter-ministerial bargains.[68] Whether such deals would genuinely serve national or European interests better than those of the past is hard to predict, but they would seem less likely to reflect the sort of exaggerated agro-power that has shaped the CAP ever since the EC's creation.

---

[66] NUGENT, pp. 229-231 and ch. 12; see also Svein ANDERSEN and Kjell ELIASSEN, "European Community Lobbying," European Journal of Political Research, vol. 20 (1990), pp. 176 and 183; Rose-Marie LAGRAVE, "Bruxelles: La Représentation de la représentation," in HERVIEU and LAGRAVE, pp. 265-294.

[67] Michel CYNCYNATUS and Nicole DUVAL, "Population active agricole: une réduction quasi--inévitable," L'Information agricole, février 1993, pp. 20-22; Our Farming Future, p. 16; HERVIEU, Les Champs, pp. 40-42.

[68] WALLACE, p. 204; HERVIEU, Les Champs, p. 23.

INSTITUTIONELLE VORAUSSETZUNGEN FÜR UMWELTGERECHTES WIRTSCHAFTLICHES UND POLITISCHES ENTSCHEIDEN

von

Martin SCHEELE*

1 Einleitung

Die wissenschaftliche Ökonomie hat sich seit den sechziger Jahren umfassend mit dem Phänomen gesellschaftlich inakzeptabler Umweltbelastungen durch produktive oder konsumtive Aktivitäten beschäftigt. Indes sind zentrale Aspekte, nämlich die institutionellen Voraussetzungen und Implikationen der Entstehung neuer Knappheit in bezug auf die Umwelt, weitgehend vernachlässigt worden[1]. Dies muß umso mehr als Defizit empfunden werden, als die Umweltnutzung erst auf der Grundlage eines institutionellen Rahmens sozial und ökonomisch steuerbar wird. Die Anpassung von Institutionen, d. h. von kodifizierten und informellen Regelungen an veränderte Knappheiten, ist daher unabdingbare Voraussetzung einer effizienten Ressourcennutzung[2].

Im folgenden Beitrag sollen auf der Grundlage eines einfachen Modells der Nutzungskonkurrenz zwischen landwirtschaftlicher und protektiver Umwelt- und Ressourcennutzung die theoretischen Konzepte der PIGOU-Tradition und der COASE-Tradition als wesentliche Kernelemente der etablierten Umweltökonomie kritisch beleuchtet werden. Bei der Diskussion der PIGOU-Tradition steht die kritische Auseinandersetzung mit dem Externalitätsbegriff und dem Problemlösungsansatz der Internalisierung externer Effekte im Mittelpunkt der Betrachtungen. Die COASE-Tradition wird insbesondere hinsichtlich der fehlenden theoretischen Fundierung der institutionellen Voraussetzungen von Markttransaktionen beleuchtet. Ausgehend von der Auseinandersetzung mit diesen beiden wichtigsten Traditionslinien der Umweltökonomie wird schließlich ein ökonomischer Zugang zur institutionellen Fundierung von Mechanismen der Allokationssteuerung entwickelt. Den Abschluß bilden konzeptionelle Schlußfolgerungen für die agrar- und umweltökonomische Forschung.

2 Die Interpretation von Umweltproblemen als Nutzungskonflikt zwischen Landbewirtschaftung und Umwelterhalt

Die Überlegungen dieses Beitrages sollen auf Grundlage des folgenden Beispiels verdeutlicht werden. Wir betrachten die Bereitstellung von Trinkwasser W aus einem räumlich eingrenzbaren Grundwassereinzugsbereich. Die zugehörige Bodenoberfläche wird landwirtschaftlich genutzt, wodurch die Trinkwasserqualität infolge des Eintrags von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln vermindert wird. Als Folge dieser Qualitätsbeeinträchtigung, deren

* Dr. M. Scheele, Europäische Kommission, Rue de la Loi 130 - 8/222, 1040 Brüssel, Belgium

1 Für einen frühen Ansatz der Berücksichtigung institutioneller Voraussetzungen der Umweltnutzung vgl. KAPP, W. K. (1969), S. 334-347.

2 Vgl. grundlegend NORTH, D. C. (1988).

Ausmaß eine Funktion der Bewirtschaftungsintensität I sei, wird der Gewinn aus der Trinkwasserbereitstellung G^U gemindert. Die Gewinnminderung ist darauf zurückzuführen, daß entweder die Zahlungsbereitschaft für Trinkwasser sinkt oder höhere Kosten für die Trinkwasseraufbereitung anfallen[3].

Der einseitige Effekt der landwirtschaftlichen Produktion auf die Wasserqualität ist in Abbildung 1 dargestellt. G^U_1, G^U_2, und G^U_3 zeigen den funktionalen Zusammenhang zwischen dem Gewinn G^U und der von links nach rechts zunehmenden Trinkwasserqualität. Die Indizes 1 bis 3 stehen für drei verschiedene Intensitätsstufen landwirtschaftlicher Produktion I, die das jeweilige Niveau der Gewinnfunktionen der Trinkwasserbereitstellung bestimmen. Werden die Gewinnmaxima miteinander verbunden, resultiert $G^U(I)$ als funktionaler Zusammenhang zwischen der landwirtschaftlichen Produktionsintensität I und dem Gewinn aus der Trinkwasserbereitstellung.

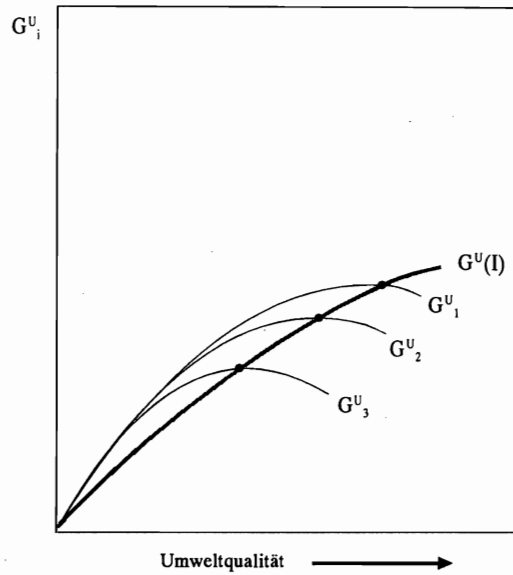


Abbildung 1: Unidirektionale Effekte der Agrarproduktion auf die Umweltqualität

[3] Das hier vorgestellte Beispiel abstrahiert von den bestehenden rechtlichen Regelungen der Trinkwasserbereitstellung. Es werden lediglich Landwirte auf der einen und Wasserversorgungsunternehmen auf der anderen Seite in die Nutzungskonkurrenz einbezogen. Probleme des Monopols und die Implikationen für die Preisbildung bleiben hier unberücksichtigt.

Da $G^U(I)$ sowohl durch die Trinkwasserqualität als auch durch die landwirtschaftliche Produktionsintensität bestimmt wird, bekommt die X-Achse eine Doppelfunktion. Von links nach rechts nimmt die Umwelt- bzw. Trinkwasserqualität zu. Gleichzeitig ergibt sich - als gegenläufiger Effekt - eine von rechts nach links zunehmende landwirtschaftliche Produktionsintensität. Entsprechend der Doppelfunktion der X-Achse kann der Gewinn aus der landwirtschaftlichen Produktion in die Darstellung einbezogen werden. In Abbildung 2 (a) repräsentiert G^L die landwirtschaftliche Gewinnfunktion, die gleichzeitig den funktionalen Zusammenhang zwischen dem landwirtschaftlichen Gewinn und der Gewässerbelastung beschreibt[4].

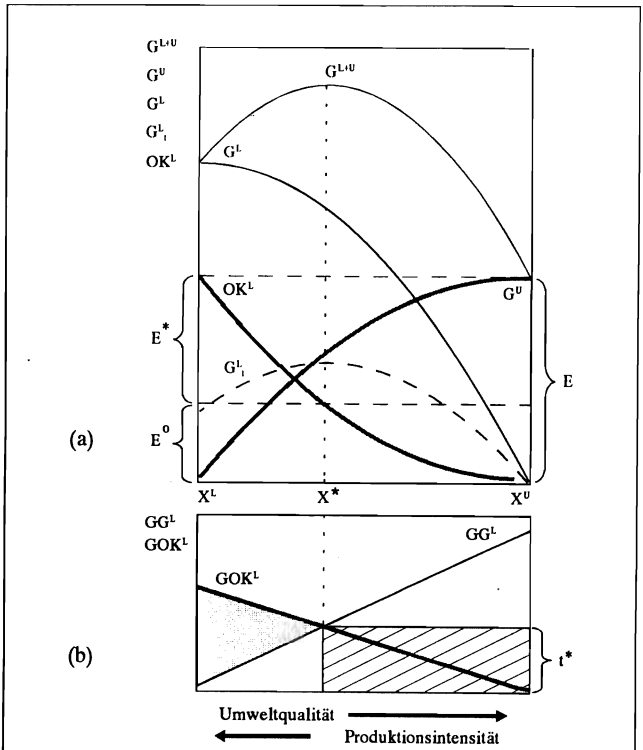


Abbildung 2: Pareto-Relevanz externer Effekte - Internalisierung durch die Pigou-Steuer

[4] Da nur Abschnitte der Gewinnfunktionen betrachtet werden, die für die ökonomische Interdependenz zwischen Landbewirtschaftung und Trinkwasserbereitstellung relevant sind, repräsentieren die jeweiligen Kurvenursprünge nicht notwendigerweise Nullstellen.

In der Ausgangssituation ohne Regulierung der Umweltbelastung werden die Landwirte eine gewinnmaximale Produktionsintensität wählen, ohne den negativen Effekt auf die Trinkwasserbereitstellung zu berücksichtigen. Aufgrund des physikalischen Zusammenhangs zwischen Trinkwasserbereitstellung und Landbewirtschaftung zeigt sich die Nutzungskonkurrenz lediglich als unidirektionaler externer Effekt, der im landwirtschaftlichen Gewinnmaximum über X^L zu einem minimalen Niveau der Umweltqualität führt. Die Differenzen zwischen dem Maximalgewinn G^U über dem Allokationspunkt X^U und den bei verschiedenen Intensitätsstufen jeweils erreichten Werten für G^U müssen der Landbewirtschaftung aus gesellschaftlicher Sicht als Opportunitätskosten OK^L angerechnet werden. Indes können diese Opportunitätskosten ohne eine institutionelle Regulierung des Nutzungskonfliktes nicht allokationssteuernd wirksam werden.

Gegenüber der Allokation in X^L, die sich bei isolierter Optimierung infolge ungeregelter unidirektionaler Effekte der Landbewirtschaftung auf die Trinkwasserbereitstellung ergibt, besteht bei Berücksichtigung der Opportunitätskosten OK^L ein Spielraum für die Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt. Das Potential für Wohlfahrtsverbesserungen zeigt sich bei vertikaler Aggregation beider Gewinnfunktionen zur gesellschaftlichen Gewinnfunktion G^{L+U}. Die gesellschaftlich optimale Allokation ergibt sich über dem Allokationspunkt X^*. In Abbildung 2 (b) entspricht der marginale Gewinn der landwirtschaftlichen Produktion GG^L an dieser Stelle den marginalen Opportunitätskosten GOK^L.

3 Externe Effekte und zentralistische Therapie in der PIGOU-Steuer

Die Begriffe "Umweltprobleme" und "Externalität" werden in den meisten umweltökonomischen Artikeln ohne nähere Spezifizierung als synonyme Begriffe verwendet. Der Externalitätsbegriff beschreibt in seiner einfachsten Form, daß produktive oder konsumtive Aktivitäten mit positiven oder negativen Effekten verbunden sein können, die nicht auf den Urheber zurückwirken[5]. Bevor wir den Externalitätsbegriff einer kritischen Überprüfung unterziehen, soll zunächst die Grundkonzeption der PIGOU-Tradition, die den Externalitätsbegriff zu einer zentralen Kategorie der Umweltökonomie gemacht hat, anhand des in Abbildung 2 bereits dargestellten Modells veranschaulicht werden. Mit diesem Modell kann aufgezeigt werden, daß der Landwirt in der Ausgangssituation isolierter Optimierung Opportunitätskosten OK^L verursacht, die aufgrund fehlender institutioneller Regelungen nicht auf das Optimierungskalkül des Landwirts zurückwirken. Die Opportunitätskosten OK^L entsprechen der Externalität nach der oben ausgeführten Definition. Die Externalität hat in der Ausgangssituation X^U von Abbildung 2 einen Betrag von E.

Die ursprünglichen Überlegungen von PIGOU gingen davon aus, daß die Abweichungen zwischen den privaten Grenzkosten des Schädigers und den sozialen Grenzkosten, die sich bei Berücksichtigung der Kosten einer Verminderung der Trinkwasserqualität ergeben, durch Zahlungsverpflichtungen des Schädigers vollständig behoben werden müßten[6]. Abbildung 2 zeigt indes, daß die vollständige Vermeidung der Externalität E zum Allokationspunkt X^U führen würde. Aus gesellschaftlicher Sicht repräsentiert X^U einen suboptimalen Gesamtgewinn G^{L+U}. Dieses offenkundig unerwünschte Resultat der Externalitätsvermeidung wurde

---

[5] Zur Einordnung des Externalitätsbegriffs vergl. KAPP, W. K. (1969). BROMLEY spricht bei negativen Externalitäten von "unwanted costs". Vgl. Bromley, D. W. (1989, S. 168).

[6] PIGOU entwickelte diesen Gedanken am Beispiel von Ernteschäden, die durch Funkenflug von Lokomotiven verursacht werden. Vgl. PIGOU, A. C. (1932, S. 134).

von COASE kritisch diskutiert. COASE verwies auf die Reziprozität von Knappheit, die darin zum Ausdruck kommt, daß gleichzeitig mit der Schadensverursachung Werte geschaffen werden und folglich nicht nur die Schadensverursachung, sondern auch die Schadensvermeidung mit Opportunitätskosten behaftet ist[7]. Die Opportunitätskosten der Schadensvermeidung können in Abbildung 2 (a) analog zu OK^L aus der Differenz zwischen dem Maximum von G^L und dem bei der jeweiligen Trinkwasserqualität erreichbaren Wert von G^L abgeleitet werden. Veränderungen der Allokation zugunsten der einen und zu Lasten der anderen Aktivität können nur auf Grundlage eines Vergleichs der Netto-Erträge beider Aktivitäten bewertet werden.

BUCHANAN und STUBBLEBINE haben diesen Gedanken durch die Einführung des Begriffes der Pareto-relevanten Externalität auf den Externalitätsansatz übertragen[8]. Die Paretorelevante Externalität beschreibt den Anteil der Externalität, dessen Vermeidung zu einer Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt führt. In Abbildung 2 (a) ist dieser Teil der Externalität als E^* gekennzeichnet. Bis zum Erreichen von E^* sind die Grenzerträge der Schadensvermeidung, die sich als zusätzliche Netto-Erträge der Trinkwasserbereitstellung ergeben, höher als die Gewinneinbußen infolge einer Rückführung der landwirtschaftlichen Produktionsintensität. Damit entspricht E^* einem Anteil der Externalität E, der zur Herstellung des gesellschaftlichen Optimums X^* vermieden werden muß. Die im Optimum verbleibende Externalität E^0 wird als Pareto-irrelevant bezeichnet.

Das zentrale Instrument der PIGOU-Tradition, mit dessen Hilfe negative Pareto-relevante Externalitäten vermieden werden sollen, ist die PIGOU-Steuer. Die Höhe des PIGOU-Steuersatzes t^* bemißt sich - wie in Abbildung 2 (b) aufgezeigt - nach der Höhe der marginalen Opportunitätskosten GOK^L im gesellschaftlich optimalen Allokationspunkt X^*. Wird die landwirtschaftliche Aktivität mit der Steuer t^* belegt, ergibt sich im gesellschaftlichen Optimum ein landwirtschaftlicher Grenzgewinn von 0. Die Besteuerung jeder Einheit landwirtschaftlicher Produktionsintensität[9] mit dem Steuersatz t^* führt zu einer neuen landwirtschaftlichen Gewinnfunktion G^L_t, die über dem Allokationspunkt X^* ihren Maximalwert aufweist. Die PIGOU-Steuer t^* konfrontiert den Landwirt als Verursacher schädigender Nebenwirkungen mit den Opportunitätskosten der jeweiligen Produktionsintensität. Dieser Sachverhalt wird als Internalisierung externer Effekte durch die Erhebung von PIGOU-Steuern bezeichnet. Im Optimum entspricht die insgesamt zu zahlende Steuersumme dem schraffierten Rechteck in Abbildung 2 (b). Die Allokationsänderung von X^L nach X^* infolge der Internalisierung führt zu einem Wohlfahrtszuwachs in Höhe des grau gezeichneten Dreiecks.

Die Schwäche der vorangehend beschriebenen theoretischen Konzeption sowie der darauf bezogenen Therapie der PIGOU-Steuer besteht darin, daß die Erfassung von Umweltproblemen als externe Effekte keinen Hinweis auf effiziente Lösungen bietet. Der Informationsgehalt der Ermittlung der Externalität beschränkt sich auf den Hinweis, daß eine Kostenzuweisung im Ausgangszustand nicht stattfindet. Die verbreitete Vorstellung einer

---

7 COASE, R. (1960, S. 158 ff.)

8 Vgl. BUCHANAN, J. M. und STUBBLEBINE, W. C. (1962, S. 371-384).

9 Als "Intensitätseinheiten" können z. B. die N-Bilanzüberschüsse oder die Mineraldüngermengen zugrunde gelegt werden. Zu einer umfassenden Diskussion des Einsatzes umweltpolitischer Instrumente in der Landwirtschaft vgl. SCHEELE, M., ISERMEYER, F. und SCHMITT, G. (1993).

"pareto-optimalen Internalisierung externer Effekte[10]" setzt sich indes nicht mit der Etablierung von Institutionen auseinander, sondern zielt unmittelbar auf die Herstellung der optimalen Allokation, deren institutionelle Voraussetzungen nicht geklärt werden. Die Internalisierung externer Effekte kann schon deshalb nicht direkt Effizienzkalkülen unterworfen werden, weil der Vorgang der Optimierung die Aufhebung der Externalität und ihre Überführung in eine ökonomisch zugängliche Internalität bereits voraussetzt. Optimierung kann naturgemäß nur dann erfolgen, wenn das ökonomische Kalkül zur Bewertung von Ressourcen, Gütern oder negativen Effekten die Knappheitsrestriktion aller konkurrierenden Verwendungen einbezieht.

Internalisierung ist gleichbedeutend mit der Institutionalisierung von Nutzungsregeln. Die Definition von Externalitäten als nicht über Marktsignale vermittelte, technologische Effekte ist bereits nicht mehr anwendbar, sobald Knappheitspreise kalkulierbar werden und damit die prinzipielle Möglichkeit der Kommunizierbarkeit ökonomisch relevanter Signale besteht. Dabei ist zu beachten, daß allein die Aufhebung des externen Charakters von negativen Umwelteffekten noch nicht impliziert, daß automatisch Markttransaktionen zur Vermeidung negativer Umwelteffekte erfolgen. Wie im vorangehenden Abschnitt ausgeführt wurde, können negative Umwelt-Effekte auch nach der Internalisierung fortexistieren. Dies kann zum einen der Fall sein, wenn die Grenzerträge der schädigenden Aktivität höher sind als die Grenzerträge der Schadensvermeidung. Zum anderen ist zu beachten, daß die Internalisierung eines Effektes in das ökonomische Kalkül aller Beteiligten noch nicht uno actu die Optimierung der Allokation zum Inhalt hat. Internalisierung impliziert zunächst nichts anderes, als daß eine Bestimmung von Konkurrenz- oder Knappheitspreisen als Alternative zur ungeregelten Aneignung erstmalig möglich wird.

Infolge einer mangelhaften institutionellen Fundierung des PIGOU-Ansatzes weist auch der Therapievorschlag der PIGOU-Steuer gravierende Schwächen auf. Zunächst zeigt sich eine terminologische Inkonsistenz darin, daß sich die Besteuerung nicht auf Externalitäten, sondern - angesichts des gleichzeitig angestellten Optimierungskalküls - nur auf internalisierte Effekte richten kann. Darüber hinaus ist zu bemängeln, daß mit der konzeptionellen Verknüpfung von Internalisierung und Optimierung beide Lösungsschritte der Zentral-Instanz zugeordnet werden. Zwar ist die Internalisierung als Etablierung von Institutionen notwendigerweise ein kollektiver Prozeß. Ob jedoch auch die Optimierung kollektiven Instanzen überlassen bleiben sollte, ist ein Problem, das nur nach der Kasuistik der jeweiligen Problemkonstellation, nicht aber durch eine Apriori-Festlegung geklärt werden kann. Zumindest ist eine vergleichende Analyse alternativer Koordinationsmechanismen erforderlich, bevor ein solcher Schluß gezogen werden könnte. Genau dieser Analyseschritt wird jedoch durch die Orientierung auf die "effiziente Besteuerung pareto-relevanter Externalitäten" unterschlagen.

Zweifel an der relativen Vorzüglichkeit einer zentralistischen Lösung des Allokationsproblems drängen sich auf, wenn die Annahmen, die der PIGOU-Lösung zugrunde liegen, auf ihren Realitätsgehalt überprüft werden. Die Ermittlung des effizienten Steuersatzes t^* entsprechend Abbildung 2 macht es erforderlich, daß der Administrator die Wertgrenzprodukte der Ressourcenverwendung in allen relevanten Verwendungsalternativen kennt. Auf der Grundlage dieser Information kann die Allokation so ausgesteuert werden, daß im Optimalpunkt X^* der marginale Gewinn einer Intensitätssteigerung den marginalen Opportunitätskosten entspricht. Im Zwei-Personen-Fall mit zwei Verwendungsalternativen mögen

[10] So eine Kapitelüberschrift in KEMPER, M. (1989).

diese Informationsanforderungen noch erfüllbar sein. Sofern aber mehrere Produzenten mit unterschiedlichen Produktionsfunktionen und Produktionsalternativen einzubeziehen sind, erweist sich das Informationsproblem - selbst bei vorhandener Auskunftsbereitschaft der Produzenten[11] - als erhebliches Hindernis.

Angesichts des Informationsproblems erscheint es äußerst sonderbar, daß die PIGOU-Steuer als First-best-Lösung in die Literatur eingehen konnte[12]. Die Unsinnigkeit einer solchen Einordnung zeigt sich schon allein in dem Umstand, daß unter den Bedingungen vollständiger Information jedes Instrument, also auch die Auflage, eine First-best-Lösung ermöglicht. Effizienz wird nach dieser Lesart als informationskostenfreier Zustand definiert. Der Allokationsmechanismus wird dabei nicht als gestaltbarer Parameter betrachtet, der selbst Einbezug von Informationskosten und anderen Transaktionskostenelementen[13] zu optimieren ist[14].

Die fehlende komparative Analyse alternativer Allokationsmechanismen ist eine fundamentale Schwachstelle in der PIGOU-Tradition. Diese Schwäche haftet auch solchen Ansätzen an, bei denen zugleich mit der effizienten Preissetzung die umfassenden Informationsanforderungen fallengelassen werden. Auch der Standard-Preis-Ansatz, bei dem ein politisch vorgegebenes Umweltziel instrumentell durch eine Steuer kosteneffizient erreicht wird[15], basiert - trotz seiner Apostrophierung als marktwirtschaftlicher Ansatz - auf der zentralistischen Allokationssteuerung. Indes ist die Etablierung von Märkten für Umweltgüter durch die Festlegung exklusiver Verfügungsrechte grundsätzlich eine Alternative zur zentralistischen Lösung. Darüber hinaus kommen als Mechanismen der Allokationssteuerung zahlreiche Varianten zwischen den polaren Lösungen der kollektiv-politischen Zentralsteuerung und der individuellen Marktsteuerung infrage. Eine Aussage über die relative Vorzüglichkeit einer institutionellen Regelung kann nur auf der Grundlage einer vergleichenden Analyse der relevanten Alternativen getroffen werden.

4 Marktlösung und fehlende institutionelle Fundierung der Internalisierungskonzeption in der COASE-Tradition

Die Kritik am fehlenden Effizienzkriterium im PIGOU-Ansatz ist Ausgangspunkt eines Artikels von COASE zum Problem sozialer Kosten[16]. Das zentrale Argument von COASE richtet sich gegen die Vorstellung der PIGOU-Tradition, eine vollständige Vermeidung von Umweltproblemen sei eine gesellschaftlich sinnvolle Lösung. COASE interpretiert Um-

---

[11] Die Ermittlung wahrheitsgemäßer Aussagen hinsichtlich der Schadensvermeidungskosten ist ein zentrales Thema der spieltheoretisch ausgerichteten Umweltökonomie. Für einen Überblick vgl. WEIMANN, J. (1990).

[12] WEIMANN bezeichnet die PIGOU-Steuer als First-best-Lösung, während die Lizenzlösung als second best eingeordnet wird. Die Auflage wird als Instrument bezeichnet, "von dem am wenigsten erwartet werden kann, daß sie zu effizienten Lösungen führt". Vgl. WEIMANN, J. (1990, S. 103).

[13] Transaktionskosten sind Kosten der Information, der Vertragsschließung und der Durchsetzung von Vertragsinhalten. Vgl. DAHLMAN, C. J. (1979, S. 147).

[14] Zur Kritik an der unzureichenden Analyse der institutionellen Grundlagen umweltpolitischer Maßnahmen vgl. auch STREIßLER, E. W. (1992).

[15] Näheres zum Standard-Preis-Ansatz vgl. BAUMOL, W. J.; OATES, W. E. (1971).

[16] COASE, R. (1960).

weltbelastungen als Problem der reziproken Kostenverursachung. Dabei beschreibt er implizit die ökonomischen Konsequenzen des Überganges vom freien zum knappen Gut, ohne jedoch ausdrücklich auf diesen dynamischen Verknappungsprozeß Bezug zu nehmen. COASE zufolge können Umweltschäden als Opportunitätskosten produktiver oder konsumtiver Aktivitäten interpretiert werden. Umgekehrt erzeugt die Schadensvermeidung Opportunitätskosten in Form des Produktions- oder Konsumverzichts.

COASE verdeutlicht seine Überlegung zur Reziprozität der Nutzungskonkurrenz am Beispiel bilateraler Verhandlungslösungen bei unterschiedlichen institutionellen Regelungen. Bei Geltung der Haftungsregel ist der produktive Umweltnutzer verpflichtet, für die Kosten der Umweltbelastung aufzukommen. Er wird daher seine umweltbelastenden Aktivitäten nur ausdehnen, bis der resultierende Grenzgewinn den marginalen Kompensationsverpflichtungen entspricht. Bei Geltung der Duldungsregel besteht keine Kompensationsverpflichtung seitens des produktiven Umweltnutzers. Der am Umwelterhalt interessierte Akteur wird folglich den produktiven Umweltnutzer durch Zahlungen zur Schadensminderung bewegen müssen. Er wird dies tun, solange die Zahlungen geringer sind als der Nutzenzuwachs aufgrund der Umweltentlastung. Diese Überlegung sei anhand des in den vorangehenden Abschnitten entwickelten Beispiels veranschaulicht.

Die Abbildungen 3 (a) und (b) zeigen die marginalen Gewinnfunktionen der Landbewirtschaftung GG^L und die marginalen Opportunitätskosten infolge einer Verminderung der Trinkwasserqualität GOK^L entsprechend der Ableitung in Abbildung 2 (b). Bei der in (a) dargestellten Haftungsregel entspricht der Mindest-Kompensationsanspruch der Trinkwassernutzer der mit einem Anstieg der Produktionsintensität größer werdenden Differenz zwischen dem Maximalgewinn bei Null-Emission und dem jeweils realisierten Gewinn. Die marginale Zahlungserwartung der Trinkwassernutzer GOK^L kann daher als Angebotsfunktion interpretiert werden. Die angebotene Umweltbelastungskapazität wird von den produktiven Umweltnutzern - in unserem Beispiel von den Landwirten - nach Maßgabe der Nachfragefunktion, die mit dem Grenzgewinn der Landwirte GG^L identisch ist, nachgefragt. Das gesellschaftliche Allokationsoptimum stellt sich im Schnittpunkt beider Funktionen ein.

Bei Geltung der in Abbildung 3 (b) dargestellten Duldungsregel haben die Landwirte das Recht, ohne Rücksichtnahme auf die Trinkwasserverunreinigung zu wirtschaften. Sie werden jedoch bereit sein, ihre Produktionsintensität zu reduzieren, sofern die Trinkwassernutzer ihnen mindestens den entgangenen Gewinn ersetzen. Der Mindest-Kompensationsanspruch der Landwirte wird folglich ebenfalls durch die Differenz zwischen dem Maximal-Gewinn und dem jeweils erreichten Gewinn bestimmt. Die Trinkwassernutzer werden die maximale Zahlungsbereitschaft für höhere Trinkwasserqualitäten ebenfalls an ihrer Gewinnfunktion ausrichten. Die marginalen Gewinne der Landwirte GG^L, die auch als marginale Opportunitätskosten eines höheren Umweltstandards interpretierbar sind, repräsentieren daher die Angebotsfunktion für Umwelt- bzw. Trinkwasserqualität. Die Nachfragefunktion ist aus GOK^L ableitbar, weil die marginale Zahlungsbereitschaft durch den Grenzgewinn der Trinkwassernutzung bestimmt wird. Ebenso wie bei der Haftungsregel liegt das Allokationsoptimum im Schnittpunkt beider Funktionen.

Die zentrale Aussage des COASE-Ansatzes besteht darin, daß es unter der Voraussetzung eines definierten Rechtssystems und bei funktionsfähigen Mechanismen der Kommunikation über die jeweilige Wertschätzung konkurrierender Umweltnutzungsalternativen für die beteiligten Nutzungsinteressenten rational ist, das Nutzungsinteresse des Konkurrenten in das eigene Kalkül einzubeziehen. Besteht die Kompensationsverpflichtung im Falle der Haftungsregelung und die Ausgleichszahlung für niedrigere Produktionsintensitäten bei

Geltung der Duldungsregel, hat sich die Umweltbelastung, die im ungeregelten Ausgangszustand als technologisch uni-direktionaler Effekt auftrat, zu einem bi-direktionalen oder reziproken Problem der ökonomisch kalkulierbaren Nutzungskonkurrenz gewandelt.

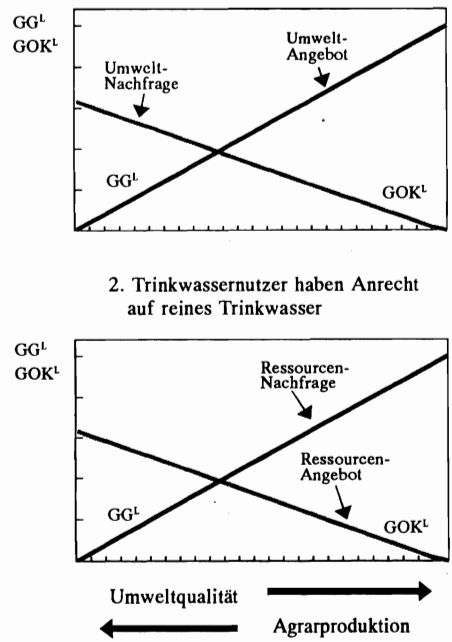


Abbildung 3: Verhandlungslösung nach Coase bei unterschiedlichen Rechtsregeln

Die Effizienzorientierung und die Analogie zur Marktsteuerung haben den COASE-Ansatz zu einem fundamentalen Gegenentwurf zur zentralistischen PIGOU-Lösung werden lassen[17]. Gegen die Besteuerung externer Effekte wurde das Konzept der marktkonformen "Internalisierung durch Verhandlung" gesetzt. Indes zeigt sich, daß die Schwächen des PIGOU-Ansatzes nicht schon zugleich Stärken des COASE-Ansatzes sind. Zum einen wiederholt die COASE-Tradition einen zentralen Fehler der PIGOU-Tradition, nämlich die unzureichende Unterscheidung zwischen Internalisierung externer Effekte und Optimierung der Ressourcenallokation, zum anderen werden die institutionellen Voraussetzungen und Implikationen der Marktlösung nicht hinreichend geklärt.

[17] BAUMOL kritisiert die rigorose Ablehnung des PIGOU-Ansatzes durch die COASE-Tradition als allzu dogmatische Entfernung von pragmatischen Ansätzen. BAUMOL, W. J. (1972, S. 307).

Wie bereits im Zusammenhang mit der Pareto-Optimalität geklärt wurde, ist die Optimierung der Ressourcenverwendung nicht mit der Internalisierung identisch, sondern setzt diese als ersten Teilschritt einer Lösung voraus. Im Zuge der Problemerkennung und der institutionellen Integration von Knappheit wird der vormals externe Effekt in das ökonomische Kalkül der beteiligten Interessenten integriert. Erst auf der Grundlage implizit oder explizit definierter Verfügungsrechte kann in einem zweiten Schritt die Optimierung der Ressourcenallokation durch Verhandlung erfolgen. Die COASE-Lösung in ihrer ursprünglichen Version bezieht sich folglich nicht auf Externalitäten, sondern auf die effiziente Nutzung knapper Ressourcen in einem rechtlich vollständig spezifizierten Umfeld. Mit dem Konzept der "Verhandlung als Instrument der Internalisierung externer Effekte"[18] werden beide Schritte der Problemlösung zusammengefaßt. Die Spezifizierung und Zuweisung von Rechten wird ebenso wie die Reallokation von Ressourcen zum Gegenstand der Marktlösung erklärt. Dieser Ansatz der Marktorientierung ist wesentlich radikaler als derjenige von COASE, der die Existenz von Nutzungsregelungen als grundlegende Voraussetzung privater Verhandlungen betont[19]. Diejenigen, die eine Internalisierung externer Effekte durch Marktverhandlungen propagieren, werden daher von RANDALL als Hyper-Coasianer bezeichnet[20].

Der hyper-coasianische Fehlschluß der Marktsteuerung externer Effekte basiert in einigen Fällen auf einer unzureichenden begrifflichen Konkretisierung des Externalitätsproblems. Dies kann an einem von VARIAN diskutierten Beispiel, in dem ein Nichtraucher und ein Raucher über das Ausmaß der Rauchbelästigung innerhalb eines gemeinsam genutzten Raumes streiten, verdeutlicht werden. VARIAN zeigt auf, daß der Preismechanismus sowohl bei anfänglichem Rauchverbot als auch bei anfänglicher Raucherlaubnis effiziente Anpassungen der Rauchfrequenz bewirkt[21]. Wenngleich gegen dieses Resultat kaum Einwände zu erheben sind, zeigt sich, daß VARIAN keineswegs seine Intention einer Analyse des Externalitätsproblems verfolgt. Das Wesen der Externalität besteht definitionsgemäß darin, daß ein Problem dem ökonomischen Kalkül (noch) nicht zugänglich ist; d. h. die wahrnehmbare Störung kann aufgrund einer fehlenden Integration in das institutionell definierte Set relevanter Wahlhandlungen nicht durch das Zusammenspiel von Zahlungsbereitschaft und Zahlungserwartung behoben werden[22]. Wenn VARIAN die Verhandlung über die vermeintliche "Externalität" unter der Vorgabe annahmegemäß eingeführter Rechtssysteme, nämlich Raucherlaubnis oder Rauchverbot, diskutiert, trägt er zur Klärung des Externalitätsproblems sowie der Voraussetzungen und Implikationen der Internalisierung wenig bei[23]. Vielmehr diskutiert er in konventioneller Weise die interne Aussteuerung eines Marktgleichgewichts bei konkurrierenden Ansprüchen an eine knappe Ressource - in diesem Fall Raumluft. Die Inkonsistenz seiner Externalitätskonzeption gipfelt

---

[18] Kapitelüberschrift in KARL, H. (1986, S. 27).

[19] Vgl. COASE, R. (1960 S. 149).

[20] RANDALL, A. (1974, S. 38 ff.).

[21] VARIAN, H. R. (1991, S. 523).

[22] Vgl. grundlegend BROMLEY, D. W. (1989, S. 50 ff.).

[23] VARIAN verweist abschließend darauf, daß "die praktischen Probleme externer Effekte ... wegen unzureichend definierter Eigentumsrechte" entstehen, ohne jedoch darauf einzugehen, was er unter praktischen Problemen versteht und auf welche Weise diese zu lösen wären. Vgl. VARIAN, H. R. (1991, S. 523).

schließlich in dem unsinnigen Begriff des "Marktes für externe Effekte"[24], der gemäß gängiger Definitionen nur als "Markt für nicht über den Markt vermittelbare Effekte" übersetzt werden kann.

Eine andere Version des hyper-coasianischen Fehlschlusses beruht auf einer unzulänglichen Klärung der institutionellen Voraussetzungen von Marktprozessen. Wenn es bei WEGEHENKEL heißt, daß die Beteiligten "die Internalisierung durch spontane Verhandlungen - also ohne daß eine Haftungsregelung institutionalisiert wird - bewerkstelligen", so verbirgt sich dahinter offensichtlich die Vorstellung, Märkte seien ohne vorherige Etablierung von Rechten funktionsfähig[25]. Auch dieser analytische Kurzschluß kann anhand von VARIAN's Raucherbeispiel diskutiert werden. Sofern sich ein Raucher und ein Nicht-Raucher bei ungeklärter Rechtslage hinsichtlich der Raucherlaubnis gemeinsam in einem Raum aufhalten, verursacht der Rauchgenuß eine negative Externalität, weil der Nicht-Raucher den Rauch als Luftverschmutzung einordnen wird. Beide Nutzungskonkurrenten werden die Nutzung der Raumluft in der jeweils präferierten Weise einfordern.

Niemand wird ohne eine vorherige Zuweisung von Verfügungsrechten eine Zahlungsbereitschaft äußern, weil jeder Versuch, den anderen durch die Zahlung eines bestimmten Betrages zum vollständigen oder teilweisen Verzicht auf seine Aktivität oder Nutzung zu bewegen, die Anerkennung des Verfügungsrechts des jeweils anderen und damit die Aufgabe des eigenen Verfügungsanspruchs impliziert: Eine Zahlung für die Überlassung von Nutzungsrechten ist grundsätzlich nur dann erforderlich, wenn sich diese zuvor im Eigentum anderer befunden haben. Ist jemand hingegen im Besitz von Verfügungsrechten, wird er entweder auf Grundlage seiner Rechte die präferierte Nutzungsrichtung verfolgen oder die Nutzungsrechte gegen Zahlungen, die mindesten seinem Nutzenentgang entsprechen müssen, an andere Interessenten abtreten.

Transaktionen setzen also grundsätzlich die Spezifizierung und Erstzuteilung von Verfügungsrechten als einen nicht durch Märkte steuerbaren, politisch-kollektiven Prozeß der Etablierung von Institutionen voraus. Die Vorstellung, die Spezifizierung und Zuweisung von Verfügungsrechten könne nach Effizienzgesichtspunkten durch Marktprozesse gesteuert werden[26], erweist sich bei näherer Betrachtung als unhaltbar[27]: Marktprozesse resultieren aus dem Zusammenspiel der Zahlungsbereitschaft der beteiligten Akteure. Die Zahlungsbereitschaft ist jedoch eine Funktion der Verteilungsgewichte in der paretianischen Wohlfahrtsfunktion[28]. Damit wird das aus der Verhandlung resultierende Pareto-Optimum unvermeidlich durch die Ausgangsverteilung bestimmt. Die Determinierung der Verteilung durch die Zahlungsbereitschaft ist nichts anderes als ein Zirkelschluß, weil umgekehrt die Zahlungsbereitschaft durch die Verteilung determiniert wird[29]. Soweit Externalitäten als Umweltprobleme oder soziale Dilemma-Situationen spürbar werden, sind zwar bereits

---

[24] Vgl. VARIAN, H. R. (1991 S. 523).

[25] Vgl. WEGEHENKEL, L. (1981, S. 236-271).

[26] So etwa POSNER, R. A. (1989, S. 103-140).

[27] Siehe auch FURUBOTN, E. G.; RICHTER, R. (1991, S. 16).

[28] Vgl. NEGISHI, T. (1960, S. 92-97).

[29] Vgl. RIBHEGGE, H., (1991, S. 49).

Interessen als Vorform ökonomischer Bewertung im Spiel[30]. Die Erstzuweisung oder Erstaneignung selbst ist aber trotz ihrer unbestreitbaren ökonomischen Folgen kein auf Zahlungsbereitschaft basierender Prozeß. Die Zuweisung von Rechten ist ein Resultat gesellschaftlicher Machtverteilung oder resultiert aus dem Rückgriff auf allgemeine Gerechtigkeitsvorstellungen oder auf konstitutionelle Grundsätze.

Abgesehen davon, daß die Internalisierung selbst nicht durch Marktprozesse gesteuert werden kann, erweist sich die ausschließliche Orientierung auf die Marktsteuerung, die als Paradigma der COASE-Tradition anzusehen ist, auch für das Anwendungsfeld der Allokationsoptimierung als fragwürdig. COASE selbst war diesbezüglich vorsichtiger. Er verweist explizit auf die Existenz von Transaktionskosten als mögliches Hindernis für individuelle Verhandlungen. Wenngleich COASE die ökonomischen Implikationen seines Hinweises nicht eingehend diskutiert, hat er den Grundstein für einen zentralen Kritikpunkt an der alleinigen Orientierung auf die Marktlösung gelegt. Sofern nämlich die Allokationsoptimierung durch die individuell-marktliche Steuerung mit höheren Transaktionskosten verbunden ist als diejenige vermittels kollektiv-politischer Allokationsmechanismen, kann die Hypothese einer relativen Vorzüglichkeit der Marktlösung nicht aufrechterhalten werden. Zumindest muß das Problem institutionenspezifischer Unterschiede von Transaktionskosten adressiert werden, um Aussagen über die relative Vorzüglichkeit verschiedener Institutionen treffen zu können. Anderenfalls bleibt der COASE-Ansatz tautologisch[31] und verfährt mit umgekehrtem Vorzeichen wie die PIGOU-Tradition: Ohne eine vergleichende Institutionen-Analyse vorzunehmen, wird die Überlegenheit eines institutionellen Arrangements behauptet, in diesem Fall diejenige des Marktes.

5 Institutionelle Voraussetzungen der Allokationssteuerung unter Einbezug der Umweltnutzung

Die Unterscheidung zwischen der Internalisierung als ökonomisch relevantem, aber nicht ökonomisch gesteuertem Prozeß und der ökonomischen Optimierung ist analytisch von entscheidender Bedeutung, weil sie eine adäquate Problemstrukturierung ermöglicht und die Aufmerksamkeit ökonomischer Analysen zur Lösung von Umweltproblemen auf diejenigen Bereiche lenkt, in denen Spielräume für Effizienzverbesserungen bestehen. In einem institutionell und rechtlich vollständig spezifizierten Umfeld können negative Umwelteffekte bestehen, ohne daß von einem Externalitätsproblem zu sprechen wäre: Die Fortexistenz von Umweltbelastungen kann durchaus effizienter Ausdruck einer höheren Bewertung konkurrierender Verwendungen sein. Sie kann aber auch auf einen bereits internalisierten, aber noch nicht vollzogenen ökonomischen Anpassungsbedarf zurückgehen. Und schließlich kann die Fortexistenz von Umweltproblemen darauf beruhen, daß die Allokationsänderung selbst mit Kosten verbunden sein kann, die höher sind als die erwartbaren Erträge einer Allokationsänderung.

Im letztgenannten Fall beruhen Umweltprobleme auf Transaktionskosten, deren Existenz durchaus auf die Etablierung ungeeigneter Allokationsmechanismen zurückgehen kann. Die Auswahl eines geeigneten Allokationsmechanismus ist mit der verfügungsrechtlichen Zuordnung einer knapp gewordenen Ressource und der daraus resultierenden grundlegenden

---

[30] Siehe auch BROMLEY, (1989 S. 109 ff.).

[31] Zu dieser Kritik an der COASE-Tradition vgl. grundlegend RANDALL, A. (1987).

Integration von Umweltproblemen in individuelle oder gesellschaftlich koordinierte Optimierungsprozesse keineswegs schon geklärt. Infolgedessen ist die Optimierung ökonomischer Koordinationsmechanismen ein eigenständiger Teilaspekt ökonomischer Optimierung, der - zusätzlich zur Internalisierung durch die Spezifizierung und Zuweisung von Verfügungsrechten - Voraussetzung einer Optimierung der Ressourcennutzung ist. Das Optimierungskalkül bei der Institutionenwahl beruht auf der Überlegung, daß Transaktionen zur Erreichung definierter sozialer und wirtschaftlicher Ziele je nach Art der Steuermechanismen zu unterschiedlichen Kosten erfolgen. Transaktionen sind mit Kosten der Anbahnung, der Vertragsschließung und der Überwachung der Vertragstreue verbunden. Außerdem können Kosten aufgrund einer mangelnden Zielgenauigkeit von Allokationsmechnismen entstehen.

Zentrale Ursache der Transaktionskostenentstehung ist der Öffentlichkeitsgrad der Güternutzung, der zum einen durch das Ausmaß der Nicht-Exklusivität der Nutzung und zum anderen durch die Nicht-Rivalität der Ressourcenverwendung bestimmt wird[32]. Bei Nicht-Exklusivität der Nutzung wird der Anreiz zur individuellen Bereitstellung von Gütern erheblich gemindert, weil grundsätzlich die Möglichkeit zur kostenlosen Inanspruchnahme der betreffenden Güter besteht. Die als Freifahrerverhalten bezeichnete Handlungsoption wird zur dominanten Strategie mit der Folge, daß die Bereitstellungskosten für die wenigen Engagierten extrem hoch werden können. Dieser Sachverhalt führt die Gemeinschaft der Nutzungsinteressenten auch in einer verfügungsrechtlich vollständig definierten Umwelt in das soziale Dilemma eines unzureichenden Angebotes der betreffenden Güter. Nicht-Rivalität als Ausdruck von Unteilbarkeit bestimmt hingegen die Anzahl der Nutzungsinteressenten, deren Zusammenwirken eine optimale, präferenzgerechte Bereitstellung von Gütern ermöglicht. Ist die Zahlungsbereitschaft eines einzelnen Nutzers niedriger als die Bereitstellungskosten der nächsten Einheit, ist die Umsetzung individueller Präferenzen zur Erhöhung der vorhandenen Gütermenge nur auf dem Wege kollektiven Handelns möglich. Anders formuliert beschreibt die Nichtrivalität der Güternutzung das Potential zur Erzielung von Wohlfahrtsgewinnen durch Economies of Scope.

Im Kontext der Optimierung von Allokationsmechanismen zeigt sich, daß die gängige Kategorie des Öffentlichkeitsgrades als singuläre und unveränderliche Eigenschaft von Gütern[33] unzulänglich ist. Durch die Einführung einer begrifflichen Unterscheidung zwischen dem technologischen und dem institutionellen Öffentlichkeitsgrad kann dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die Kosten der Exklusivität zum einen durch den technologisch bedingten Aufwand für den Nutzungsausschluß und zum anderen durch das tatsächlich implementierte Ausmaß des Nutzungsausschlusses bestimmt werden[34].

Als technologischer Öffentlichkeitsgrad werden im folgenden die natürlichen Gegebenheiten des Zugangs zur Verwendung von Ressourcen oder Gütern verstanden. Unter Bezugnahme auf diesen Begriff lassen sich Güter nach dem technologischen Aufwand unterscheiden, der zur Absicherung des Nutzungsausschlusses betrieben werden muß. Dieser Aufwand, der

---

[32] Zum Begriff des Öffentlichkeitsgrades vgl. insbesondere BONUS, H. (1988, S. 51-73).

[33] Die Begriffe der Ausschließbarkeit und Nichtausschließbarkeit entsprechen der gängigen Terminologie. Vgl. z. B. PEFFEKOVEN, R. (1984, S. 465 ff.). Die Möglichkeiten der technischen Beeinflussung des Öffentlichkeitsgrades werden mit diesen Begriffen negiert.

[34] BONUS erwähnt die institutionelle Beeinflußbarkeit des "angeborenen" Öffentlichkeitsgrades, ohne allerdings eine explizite Differenzierung zwischen der technologischen und institutionellen Komponente des Öffentlichkeitsgrades vorzunehmen. Vgl. BONUS, H. (1988, S. 56 und 65).

innerhalb der ökonomischen Kategorie der Transaktionsaktionskosten den Überwachungskosten zuzuordnen ist, kann je nach räumlicher Struktur und physischer Beschaffenheit verschiedener Ressourcen und Güter sehr unterschiedlich ausfallen. Als institutioneller Öffentlichkeitsgrad wird der Grad der kollektiven Nutzung beschrieben, der nach der Implementation von Nutzungsrechten und Ausschlußmechanismen verbleibt. Mit diesem Begriff lassen sich unterschiedliche institutionelle Regelungen beschreiben, mit denen für ein und dasselbe Gut die gesamte Bandbreite von der privaten bis zur unbeschränkten kollektiven Allokationssteuerung etabliert werden kann. Die Anzahl der Akteure, die an einer Allokationsentscheidung wie auch am Konsum eines Gutes beteiligt sind, ist eine Funktion des modifizierten Öffentlichkeitsgrades.

Den bei der Reduktion des Öffentlichkeitsgrades eines Gutes entstehenden Ausschlußkosten sind indes Erträge gegenüberzustellen. Ceteris paribus ist davon auszugehen, daß der aggregierte Ertrag individueller Entscheidungen höher ist als derjenige kollektiver Entscheidungen. Der Wohlfahrtszuwachs als Folge einer Differenzierung des Güterangebotes basiert zum einen auf einer Reduktion der Verhandlungskosten, die mit der kollektiven Aushandlung von Kompromissen in bezug auf die Allokation unvermeidlich verbunden sind[35], zum anderen kann jeder Akteur bei einem niedrigen Öffentlichkeitsgrad seine Präferenzen zieladäquat durchsetzen. Ceteris paribus werden die aufsummierten Verhandlungskosten und Kosten der Zielabweichung, die im folgenden als Konsenskosten bezeichnet werden, umso höher sein, je höher der institutionelle Öffentlichkeitsgrad ist. Zu beachten ist außerdem dabei, daß die Konsenskosten durch Nicht-Rivalität teilweise reduziert werden, weil unter dieser Bedingung die kollektive Bereitstellung Kosteneinsparungen durch die Ausschöpfung der Economies of Scope ermöglicht.

Bei dem hier diskutierten Ansatz wird vom gängigen Transaktionskostenbegriff abgewichen, weil die Optimierung des institutionellen Öffentlichkeitsgrades nicht einfach als Ökonomisierung von Transaktionskosten beschrieben werden kann[36]. Von den beiden Elementen der Konsenskosten, nämlich den Verhandlungskosten und den Kosten der Zielabweichung, entspricht lediglich das erste Element der gängigen Definition von Transaktionskosten. Beide Kostenelemente werden als Funktion des institutionellen Öffentlichkeitsgrades im Trade-off mit einem weiteren Bestandteil der Transaktionskosten, nämlich den Ausschlußkosten, optimiert. Das Kalkül zur Optimierung des institutionellen Öffentlichkeitsgrades sei anhand Abbildung 4 veranschaulicht.

Abbildung 4 zeigt auf der X-Achse einen von links nach rechts abnehmenden institutionellen Öffentlichkeitsgrad. Entsprechend ist die polare Lösung auf der linken Seite als Kollektiv-Entscheidung und diejenige auf der rechten Seite als Allokationssteuerung durch den Markt zu charakterisieren. Die Übergänge entsprechen der Bereitstellung von Clubgütern oder lokal öffentlichen Gütern, die von abgrenzbaren Gruppen auf der Grundlage einer von der individuellen Nutzung entkoppelten Allokationsentscheidung und pauschaler

---

[35] Zum Problem individueller Netto-Nutzenabweichung aufgrund eines undifferenzierten Angebotes vgl. ZIMMERMANN, K. (1977, S. 93-111).

[36] Transaktionskosten sind nach der gängigen Definition Informationskosten, Verhandlungskosten und Überwachungskosten. Vgl. DAHLMAN, C. J. (1979, S. 147). Die These der Institutionengestaltung als Minimierung von Transaktionskosten wird z. B. von NORTH vertreten. Vgl. NORTH, D. C. (1988).

Kostenbeteiligung gemeinsam bereitgestellt werden[37]. Auf der Y-Achse sind die mit sinkendem institutionellen Öffentlichkeitsgrad ansteigenden Ausschlußkosten AK und die entgegengesetzt verlaufenden Konsenskosten KK sowie - als Summe aus diesen beiden Kostenarten - die Interdependenzkosten IK abgetragen. In Abbildung 4 sind zwei verschiedene Konstellationen hinsichtlich der Ausschluß- und Konsenskosten aufgezeigt. Die von links nach rechts ansteigenden gestrichelten Linien zeigen die Ausschlußkosten AK' und AK'' als Funktionen des institutionellen Öffentlichkeitsgrades. AK'' unterscheidet sich von AK' durch einen höheren technologischen Öffentlichkeitsgrad. Die von rechts nach links aufsteigenden Linien zeigen die mit dem institutionellen Öffentlichkeitsgrad größer werdenden Konsenskosten. KK'' ist im Vergleich zu KK' mit einem höheren Grad der Rivalität der Nutzung verbunden. Die vertikale Aggregation von Ausschlußkosten und Konsenskosten ergibt die Interdependenzkosten IK_i, deren Minimum den für die jeweilige Konstellation optimalen institutionellen Öffentlichkeitsgrad anzeigt.

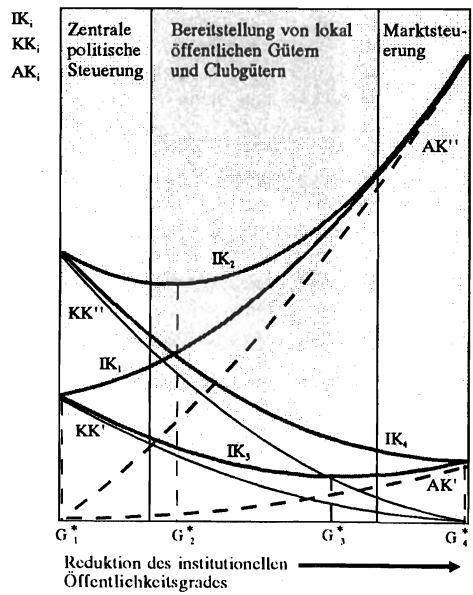


Abbildung 4: Optimierung des institutionellen Öffentlichkeitsgrades der Allokationssteuerung

[37] Zur Entkopplung von Zahlungsbeteiligung und Nutzung als Merkmal öffentlicher Güter vgl. BONUS, H. (1988 S. 57).

Sofern ein Gut hohe Ausschlußkosten AK'' und geringe Rivalität im Konsum und infolgedessen niedrige Konsenskosten KK' aufweist, werden die Interdependenzkosten IK_1 minimiert, wenn der institutionelle Öffentlichkeitsgrad auf einem hohen Niveau von G^*_1 verbleibt. Ein höherer Grad der Rivalität im Konsum mit höheren Konsenskosten KK'' führt ceteris paribus zu einem Minimum der Interdependenzkosten IK_2 bei einem institutionellen Öffentlichkeitsgrad von G^*_2. Sind die Konsenskosten KK' hingegen niedrig und besteht gleichzeitig ein niedriger technologischer Öffentlichkeitsgrad mit niedrigen Ausschlußkosten AK', so resultieren ein Interdependenzkostenminimum von IK_3 und ein optimaler institutioneller Öffentlichkeitsgrad von G^*_3. Treffen schließlich niedrige Ausschlußkosten AK' mit hoher Rivalität im Konsum zusammen, erweist sich die Reduktion des institutionellen Öffentlichkeitsgrades auf G^*_4 als effizient.

6 Implikationen für eine institutionell fundierte Konzeption zur Lösung von Umweltproblemen

Abschließend sollen die vorangehenden Überlegungen zur institutionellen Fundierung der Allokationssteuerung bezüglich der Umweltnutzung in ein umfassendes Konzept der Problemerkennung und Problemlösung eingeordnet werden. Zu beachten ist dabei, daß die relevanten Fragestellungen kaum aus der Perspektive einer einzelnen Disziplin zu lösen sind. Infolgedessen ist die Notwendigkeit einer interdisziplinären Interaktion zwischen den wirtschaftswissenschaftlichen sowie den natur-, rechts-, politik- und geisteswissenschaftlichen Disziplinen zu berücksichtigen.

Abbildung 5 zeigt in der vertikalen Achse die aus den vorangehenden Überlegungen resultierende Forschungskonzeption als Abfolge ökonomischer Forschungsgebiete, die inhaltlich mit anderen Disziplinen vernetzt sind. Links oben sind dunkel schraffiert die naturwissenschaftlichen Aspekte aufgeführt, die durch graue Pfeile in den Gesamtkontext der Fragestellung eingebunden werden. Rechts unten, ebenfalls dunkel schraffiert, sind die rechts-, politik- und geisteswissenschaftlichen Forschungsfelder und deren Interaktion mit verschiedenen Stufen des ökonomischen Forschungsprozesses dargestellt.

Ausgangspunkt der problemorientierten Forschungskonzeption ist die interdisziplinäre Ermittlung des knappen Faktors. Dieser Analyseschritt umfaßt die Ermittlung der physikalischen, chemischen und biologischen Wechselwirkungen, die für das Umweltproblem ursächlich sind. Wenngleich der Prozeß der Erkenntnisgewinnung zunächst im wesentlichen bei den Naturwissenschaften liegt, kann ein interdisziplinärer Austausch bereits auf dieser Stufe des Forschungsprozesses essentiell sein. Insbesondere kann die Ökonomie zur Präzisierung der Fragestellung beitragen. Evident ist, daß aus der Suche nach kostenminimalen Lösungen ein spezifischer Informationsbedarf resultiert, der nicht schon automatisch dem naturwissenschaftlichen Forschungsprogramm entspricht. Die skizzierte ursachennahe und flexible Problemlösung setzt eine genaue Kenntnis der Stoffdynamik sowie der physischen Trennbarkeit und Lokalisierbarkeit verschiedener Umweltmedien und Stoffströme voraus. Dies gilt sowohl für die Etablierung effizienter Allokationsmechanismen als auch für die instrumentelle Umsetzung von Allokationsentscheidungen im Fall der politisch-kollektiven Allokationssteuerung[38].

---

[38] Der Aspekt des optimalen umweltpolitischen Instrumenteneinsatzes konnte im vorliegenden Beitrag nicht näher verfolgt werden. Für eine umfassende Diskussion vgl. SCHEELE, M., ISERMEYER, F. und SCHMITT, G. (1993).

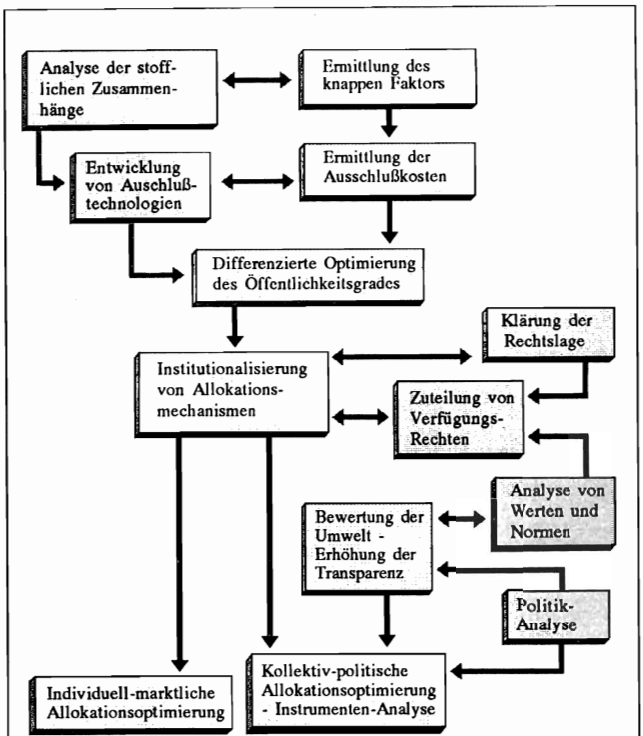


Abbildung 5:: Grundriß einer interdisziplinären Konzeption zur Lösung von Umweltproblemen

Hinsichtlich der Etablierung von Allokationsmechanismen ist zu klären, wie und zu welchen Kosten ein Nutzungsausschluß verwirklicht werden kann. Dabei ist Interaktion zwischen ökonomischer Fragestellung und natur- und ingenieurwissenschaftlicher Informationsgewinnung Voraussetzung sowohl eines praxisorientierten Forschungsprogramms als auch effizienter Problemlösungen. Auf der Grundlage einer genauen Kenntnis der stofflichen Voraussetzungen der Nutzungskonkurrenz und der technischen Möglichkeiten ihrer Steuerung kann die im vorangehenden diskutierte Optimierung des Öffentlichkeitsgrades und - auf der praktischen Ebene - die kontraktuelle oder politische Institutionalisierung von Allokationsmechanismen vorgenommen werden.

Als Voraussetzung des Optimierungsprozesses sowohl des Allokationsmechanismus als auch der Allokation selbst ist die Internalisierung externer Effekte durch die Spezifizierung und Zuweisung von Verfügungsrechten erforderlich. Dieser Problemlösungschritt ist - trotz seiner ökonomischen Implikationen - nicht nach ökonomischen Kriterien gestaltbar. Er beruht im wesentlichen auf einer rechtswissenschaftlichen Abklärung der in bezug auf die jeweilige Nutzungskonkurrenz bestehenden Rechtslage sowie der konstitutionellen und

politischen Leitbilder für die Lösung des Erstverteilungsproblems. Auf der praktischen Ebene ist die Erstverteilung eine Funktion konstitutioneller Prinzipien sowie der gesellschaftlichen Machtverteilung.

Aus der Institutionalisierung von Allokationsmechanismen resultieren individuell-marktliche oder kollektive Formen der Allokationssteuerung. Die kollektive Allokationssteuerung umfaßt ein breites Spektrum unterschiedlicher institutioneller Öffentlichkeitsgrade, das von der Gruppenentscheidung bis zur politischen Allokationsentscheidung reicht. Während der Optimierungsprozeß bei der reinen Marktsteuerung und bei Entscheidungen in Gruppen überschaubarer Größe den Akteuren überlassen bleiben kann und die ökonomische Analyse hier allenfalls die Aufgabe hat, Markttransparenz und Langfristigkeit der Planung sicherzustellen, ergeben sich für den Bereich der kollektiv-politischen Allokationssteuerung umfassende Forschungs- und Gestaltungsaufgaben.

Bei der kollektiv-politischen Allokationssteuerung ist zum einen das Bewertungsproblem zu klären, um den politischen Zielstellungsprozeß durch verbesserte Information und erhöhte Transparenz auf eine rationalere Grundlage zu stellen[39]. Dabei ist die ergänzende Politikanalyse eine wesentliche Voraussetzung für die Abschätzung von Transaktionskosten sowie der Ermittlung von Möglichkeiten ihrer Vermeidung. Zum anderen besteht die umfassende Aufgabe, gesellschaftlich konsensfähige Ziele durch die Ausgestaltung geeigneter umweltpolitischer Instrumente kostenminimal umzusetzen[40]. Bei der Analyse gesellschaftlich konsensfähiger Ziele sowie der ökonomischen Bedingungen der Politikgestaltung kann der interdisziplinäre Austausch zwischen Ökonomie sowie Politik- und Geisteswissenschaften wertvolle Dienste leisten.

Literaturverzeichnis

BAUMOL, W. J.; OATES, W. E. (1971): The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment. Swedish Journal of Economics, 73, S. 42-54.

BAUMOL, W. J. (1972): On Taxation and the Control of Externalities. American Economic Review, 62, S. 307-322.

BONUS, H. (1988): Ordnungspolitische Aspekte öffentlicher Güter. In: HELMSTÄDTER, E. (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 98, Berlin, S. 51-73.

BROMLEY, D. W. (1989), Economic Interests and Institutions, Oxford.

BUCHANAN, J. M.; STUBBLEBINE, W. C. (1962): Externality. Economica, 29, S. 371-384.

[39] Vgl. zur Methodik ZIMMER, Y. (1993).

[40] Für eine umfassende Diskussion des optimalen umweltpolitischen Instrumenteneinsatzes vgl. SCHEELE, M., ISERMEYER, F. und SCHMITT, G. (1993).

COASE, R. (1960): The Problem of Social Costs. The Journal of Law and Economics, 3, S. 1-44. Wiederabdruck in DORFMANN, R. und DORFMANN, N. (Hrsg.), Economics of the Environment. New York und London, S. 142-172.

DAHLMAN, C. J. (1979): The Problem of Externality. Journal of Law and Economics, 22, S. 141-162.

FURUBOTN, E. G.; RICHTER, R. (1991): The New Institutional Economics. In: Dieselben (Hrsg), The New Institutional Economics. Tübingen, S. 1-32.

KAPP, W. K. (1969): On the Nature and Significance of Social Costs. Kyklos, 12, S. 334-347.

KARL, H. (1986): Exklusive Nutzungs- und Verfügungsrechte an Umweltgütern als Instrumente für eine umweltschonende Landwirtschaft. Bochum.

KEMPER, M. (1989): Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft. Berlin.

NEGISHI, T. (1960): Welfare Economics and Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy. Econometrica, 11, S. 92-97.

NORTH D. C. (1988): Theorie des institutionellen Wandels. Tübingen.

PEFFEKOVEN, R. (1984): Öffentliche Finanzen. Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 1, München, S. 457-534.

PIGOU, A. C. (1932): The Economics of Welfare. London, Reprint 1984.

POSNER, R. A. (1989): Utilitarianism, Economics, and Legal Theory. Journal of Legal Studies, 8, S. 103-140.

RANDALL, A. (1974): Coasian Externality Theory in a Policy Context. Natural Resources Journal, 14, S. 35-54.

RANDALL, A. (1987): Resource Economics. New York.

RIBHEGGE, H. (1991): Der Beitrag der Neuen Institutionenökonomik zur Ordnungsökonomik. Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 10, S. 38-60.

SCHEELE, M.; ISERMEYER, F.; SCHMITT, G. (1993): Umweltpolitische Strategien zur Lösung der Stickstoffproblematik. Agrarwirtschaft, 42, S. 294-313.

STREIßLER, E. W. (1992): Das Problem der Internalisierung. Referat auf der Jahrestagung 1992 des Vereins für Socialpolitik in Oldenburg. Wien.

VARIAN, H. R. (1991): Grundzüge der Mikroökonomik. München.

WEGEHENKEL, L. (1981): Marktsystem und exklusive Verfügungsrechte an der Umwelt. In: WEGEHENKEL, L. (Hrsg.), Marktwirtschaft und Umwelt. Tübingen, S. 236-271.

WEIMANN, J. (1990): Umweltökonomik - Eine theorieorientierte Einführung. Berlin und Heidelberg.

ZIMMER, Y. (1994): Grenzen und Möglichkeiten marktwirtschaftlicher Konzepte zur Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege im Bereich der Landwirtschaft. Kiel.

ZIMMERMANN, K. (1977): Umweltpolitik und Verteilung - Sozio-ökonomische Hintergründe einer "modernen" Verteilungsfrage. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 22, S. 93-111.

ENVIRONMENTAL, RURAL AND AGRICULTURAL POLICIES FOR LESS FAVOURED AREAS. WHAT ARE THE LESSONS FROM INSTITUTIONAL AND ECOLOGICAL ECONOMICS?

von

Peter SÖDERBAUM*

Introduction

For a long time a majority of actors in various public domains believed it possible to treat environmental problems as secondary in relation to conventional goals expressed in terms of economic growth, employment, and price changes. It was also believed that environmental issues was the purview of specialists, for instance environmental economists, as part of a normal division of labour. Today we know better. Spokesmen for national governments have now acknowledged the primary role of environmental issues in development strategies as witnessed for instance by the UN conference in Rio de Janeiro in 1992 and numerous international treaties to limit pollution and safeguard ecosystem integrity. Similarly, an increasing number of actors are of the opinion that environmental issues must be dealt with as part of a holistic approach. As scholars or analysts we can still go on specializing, but each part has to be related to some form of totality and all of us have to form an opinion also at this holistic level. In a sense, each person in a democracy is responsible for the totality of development or societal change.

It is not possible here to examine in detail specific environmental problems. In broad and admittedly simplistic terms it can be argued, however, that the gravity of the problems on the global scale is related to the size of the human population and the life-styles of individuals (with related production and consumption activities) in various parts of the world. Human activities of production, consumption etc. are embedded in a global ecosystem or biosphere which is in essence a finite system. Physical resources are extracted from the ecosystem and waste and pollution are returned to it. Regarding this physical aspect, then, the global ecosystem has a 'source' and a 'sink' function in relation to the human sub-system with physical, man-made capital, etc. (GOODLAND, 1991, p. 16). These two functions are related, in the sense that a higher extraction of non-renewable resources such as fossil fuels will mean more pollution and waste and hence an increased pressure on the assimilative capacity and other service functions of the ecosystem.

As we all know, the global population has long been increasing and will continue to do so for some time. The average per capita load on the environment in most parts of the world is probably also increasing rather than decreasing. Although no one-dimensional indicator is available, it is presumably correct to argue that the scale of human activities is expanding. Supposing the "ecological space" on this planet is fairly constant, then the part of it occupied by humans is increasing in relation to other life forms. That non-human life forms are losing ground is indicated by losses in biodiversity. Some kinds of environmental

* Prof. Dr. P. Söderbaum, Departement of Economics, Swedish University of Agricultural Sciences, Box 7013, 75007 Uppsala, Sweden

degradation, which are the result of human activities, such as depletion of the ozone layer, may directly affect all forms of life and ecosystems.

In conclusion, then, there may be islands of success in implementing environmental policy - and Germany is regarded by many Swedes as a progressive country in this respect - but on the whole much remains to be done. Most, if not all, countries have some way to go before they can claim an ecologically sustainable society. It is true that the former planned economies in Europe face serious environmental problems in some respects. But it is not true that so-called market (or mixed) economies have overcome their problems. Materialistic and economic growth orientation has in many respects been similar in all parts of Europe and, more generally, in all industrialized countries of the world.

So, ecological sustainability is a major challenge for our present societies. In this connection, agriculture and forestry play a significant role. A sensible policy will mean that non-renewable resources like coal and oil will be levelled out, while renewables will gain ground. As part of this reorientation of development, the influx of energy from the sun plays a central role, together with the land surface and its various renewable resources. Although some areas may be 'less favoured' than others at some particular time and in some specific sense, the long-term prospects for most kinds of agricultural land would appear favourable. Assuming that knowledge about ecology and the environment plays a role (although one may sometimes wonder) in the formation of public opinion and for the decisions and behaviour of various actors, there are good grounds for optimism for many agricultural and forestry activities.

In relation to the environmental problems mentioned, the economist as a scholar may choose one of two strategies. One option is to rely exclusively on the mainstream neoclassical paradigm. According to this strategy, environmental problems and the concept of sustainability are interpreted and treated in ways which are compatible with established neoclassical thinking patterns. The result is a version of neoclassical environmental economics. A second option is to broaden one´s outlook to embrace alternative perspectives and paradigms, such as those connected with institutional economics or socio-economics. These perspectives may still represent minority currents within economics but are perhaps compatible with a mainstream within social science generally, in the sense that they are broadly compatible with developments within sociology, organization theory (as part of business administration) and political science.

I intend to rely mainly on an institutional strategy of this latter kind, but I shall not argue in favour of this institutional perspective as the sole 'correct' or 'true' paradigm. I believe that under present circumstances, pluralism and competing perspectives should be encouraged in economics. The perspective chosen could furthermore be described as an institutional version of ecological economics (cf. DIETZ and van der STRAATEN, 1992, OBSCHOR and van der STRAATEN, 1993). In fact the International Society for Ecological Economics with its associated journal Ecological Economics is a pluralistic project representing a forum for economists of various schools and ecologists or biologists of various schools. Other social and natural science scholars are also contributing in this attempt to deal constructively with issues of ecological sustainability.

Political economics and political-economic man

Economics is unavoidably political economics. No paradigm can claim value neutrality. "Valuations are always with us," Gunnar MYRDAL claimed repeatedly (1978, p. 778). "Disinterested research there has never been and can never be. Prior to answers there must be questions. There can be no view except from a viewpoint. In the questions raised and the viewpoint chosen, valuations are implied." (ibid., p. 779). It can be added that from the 1940s onwards, MYRDAL evolved into an institutional economist.

I share MYRDAL's assessment of the fundamental role of the political element in economic theory and will here even go one step further. Taking this view seriously means that man as a professional (for instance a scholar), as a consumer, as a citizen or man in any other role is seen as a political being and that business companies or other organizations are seen as political entities. According to this view, policy, be it environmental or agricultural, begins with the individual in his or her different roles. Individuals may act collectively to pursue environmental or other goals not only through the state and public bodies, but also through private collectivities. Any business company or trade organization is a private collectivity, which may formulate and implement its environmental policy.

A symbolic representation of political-economic man is shown in Figure 1. It is assumed that for each individual, there are a set of relevant roles, R1 to Rk, a set of relevant activities, A1 to Al, and a set of relevant motives or interests, I1 to Im. The role R1 is assumed to be connected with activity (or set of activities) A1 and with interest (or set of interests) I1. For the individual, the complete set of roles is somehow integrated as parts of an 'identity', whereas the complete set of activities form a pattern referred to as a 'life-style' and the complete set of interests combine to form a 'valuational orientation' or 'ideological orientation'. Ideology refers here to ideas about means–ends relationships in the broader sense. Even 'world view' or 'Weltanschauung' is a relevant description for such a holistic orientation, comprising cognitive as well as valuational elements.

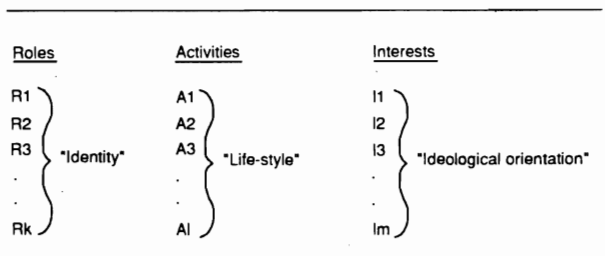


Figure 1. Symbolic representation of 'political-economic Man', i.e. a holistic and integrated view of an individual with his or her various roles, activities and interests (Source: SÖDERBAUM, 1993a, p. 396)

If R1 represents the role of consumer, A1 market–related activities of buying and consuming and I1 the interests related to this role and these activites, then Figure 1 indicates that there are other relevant roles as well, such as the roles of worker or professional, of parent, of member of an environmental organization or of a citizen. In order to understand the behaviour of an individual, all these roles, activities and interests are potentially relevant.

In spite of many tensions between motives and interests, the individual is somehow held together by ideas of his or her role in relation to each specific socio-institutional context. Dissonance theory, learning theories and other parts of social psychology are seen as relevant and useful in understanding behaviour. The individual strives for some congruence and balance between roles, activities and interests, and may experience such balance, but incongruence and tensions are equally characteristic of the human existence. And behaviour is largely habitual, as observed by many institutionalists.

An individual is related to environmental issues through his or her role as consumer, i.e. consumer behaviour. The market for consumer goods and services is a vehicle, or 'mechanism' that may work either for a better environment (cf. 'green consumerism') or toward continued degradation in the form of pollution and waste. But also human behaviour, for instance in the role of worker or professional with associated activities, has a significant impact on environmental outcomes. Whether employee or manager of a company (or any other organization), an individual can take small steps or large strides toward improved environmental performance. On the other hand, he/she may be unaware of or lack interest in such issues.

The implications for a discussion of environmental and agricultural policy can be summarized as follows:

1. Although public debate on state intervention in monetary terms (eco-taxes etc.) or in other legal terms (prohibitions, conditional permits etc.) is important, it may yet be fruitful to commence an analysis of environmental policy at the individual level. After all, public opinion and the opinions of specific actors will be decisive for the prospects of implementing specific measures at national level.
2. The theory of the consumer as a component of neoclassical microeconomics is of interest when discussing environmental policy issues, for instance expected impacts of eco-taxes. Neoclassical public choice theory is similarly useful for an understanding of the behaviour of individuals in professional roles. However, a more holistic attempt to integrate various human roles seems to be called for. The theory of the consumer is limited not only in the sense that one human role is emphasized at the expense of all others. In addition, consumer tastes or preferences are taken for granted. As part of an imagined value-neutrality, the neoclassical scholar regards it as extrinsic to his or her role to problematize the values and life-styles of consumers. But if, as already suggested, environmental problems are connected with present consumer tastes and life-styles and more generally with predominant world-views and ideologies in industrialized countries, then the neoclassical approach implies that essential aspects of the problems faced are being overlooked. Focusing instead on political-economic Man and his ideological orientation means that not all consumer preferences or life-styles are regarded as equally justified. Whether or not they are supported by a simultaneously facilitating state regulation, individuals may move in a step by step fashion away from life-styles that are environmentally destructive to those that are more environmentally propitious. But again, whether such moves represent an advance is a matter of ethics and ideological orientation.

Public choice theory also needs to be complemented with additional perspectives. Emphasis on a professional role, such as farmer, at the expense of all other roles may be as risky as concentrating solely on the role of the consumer. Our farmer is not only a farmer but also a consumer (!), a parent, a citizen and so on. He may even be a bit of an environmentalist. With respect to his overall ideological orientation (related to all roles and all activities), farmer A may in fact have more in common with bureaucrat K than with

neighbouring farmer B. Attempts to understand societal change solely in terms of the collective egoism of homogeneous professional groups and their lobbying and negotiating activities would therefore seem doubtful. Moreover, one has to allow for competing networks and organizations within a single professional category (e.g. conventional versus ecological farmers) as well as network building and cooperation across such professional boundaries (SÖDERBAUM, 1991 and 1992a).

Valuation and decision-making as part of a political economics paradigm

While neoclassical microeconomics focuses on the firm and the consumer as the main institutional categories, it is suggested here that the individual as an actor is seen as the major agent of social change. An individual may act on his (her) own or work through organizations. Organizations may be private or public and range in their ideological orientation from a purely monetary profit motive to a primarily non-monetary – even philantropic – orientation. Charities and environmental organizations may belong to this latter group.

As part of the institutional microeconomics suggested, activities (of individuals or organizations) are seen as the main objects of analysis. Again, such activities may be private or public. We may be interested in ongoing activities as well as new activities as part of evaluation and decision making. According to a political economics paradigm, there can be no value-neutral way of assessing a specific activity or set of activities. Each specific idea about efficiency reflects a specific ideological orientation. The efficiency concept or idea of "correct resource allocation" connected with neoclassical cost-benefit analysis, for instance, is specific in conceptual as well as ideological terms and is close to the GNP-growth ideology. (Present values may be compared with the net-value added concept as part of national accounting.)

In a democracy there may, as a special case, be consensus about ideology (or valuational rules as part of one-dimensional aggregation). Such situations are for instance connected with minor or more private issues. When public decision situations are concerned, as well as many organizational decision situations, the normal case is one of conflicting interests and ideologies. The role of the scholar and analyst, therefore, becomes more one of illuminating decision situations in a multifacetted manner, than of pointing to some imagined societal optimum. Conclusions become conditional in relation to various possible ideological orientations.

As part of this elucidation of decision situations, scholars can also contribute by problematizing the issue of values or ideological orientation. There is more than one health care ideology (in terms of centralization or decentralization, for instance), more than one ideological orientation related to transportation, agriculture, or forestry. On a more general level the meaning of a GNP-growth ideology or an environmental ideology may need clarification. As an example, what is the meaning of 'ecological sustainability'? Should sustainability be interpreted in the same neoclassical terms as GNP-growth, or in some other terms? It should be noted that this discussion about various possible ideologies is very different from the neoclassical approach where consumer preferences are explained or measured as they are. Very sophisticated approaches in terms of willingness to pay, contingent valuation etc., become less relevant if current preferences and life-styles are part of the problem.

There may be a monetary as well as a non-monetary evaluation of specific activities, or some combination of the two (cf. Fig. 2). Monetary performance in terms of profitabilty for an organization is certainly important within the scope of the present institutional structure but just one kind of evaluation. Environmental performance in non-monetary terms is something else. Here a disaggregated view of evaluation is suggested, where monetary and non-monetary impacts are kept separate. Impacts expressed in terms of flows (i.e. referring to periods of time) are furthermore kept separate from those expressed as stocks or positions (referring to points in time). Non–monetary impacts are not regarded as 'less economic' than monetary impacts. According to this view, limiting the meaning of 'economic' impacts to 'monetary' impacts is seen as a political and ideological act.

	Flows (referring to periods of time)	Positions (referring to points in time)
Monetary	I	II
Nonmonetary	III	IV

Figure 2. A classification of possibly relevant impacts as part of evaluation of ongoing and 'new' activities, projects or policy programs. Source: SÖDERBAUM, 1992b, p. 303.

For an ongoing agricultural or other rural activity, a multidimensional impact profile may be estimated and compared with some relevant alternative activity. Impact profiles are estimated for each of the two activities considered. The evaluation or decision act, then, is one where the impact profile of each activity alternative is related to the valuational or ideological profile of each decision maker. "Pattern recognition" and "compatibility" become key concepts in the sense that impact patterns are matched against ideological patterns in compatibility terms. As an example, there may a good fit between the ideological orientation of decision-maker D1 and the expected impact profile of a specific alternative A1 and a mis-match in relation to alternative A2. Analysis may also be carried out at the levels of projects and programmes, each comprising a package of measures and activities. Public policy options may refer to such packages rather than single activities.

Ecological sustainability as a possible ideological orientation

The concept of sustainability became part of political discourse through the work of the World Commission on Environment and Development, headed by Gro Harlem BRUNDTLAND. In the Commission's report "Our Common Future", it was argued that "humanity has the ability to make development sustainable – to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (World Commission, 1987, p. 8). In the text, one finds appeals to the wealthier "to adopt life-styles within the planet's ecological means – in their use of energy, for example". Poverty is also regarded as a problem and "meeting essential needs requires ... a new era of economic growth for nations" (ibid. p. 8). The authors express some cautiousness, however: "in the end, sustainable development is not a fixed state of harmony, but rather a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are made consistent with future as well as present needs. We do not pretend that the process is easy or straightforward. Painful choices have to be made" (ibid. p. 9).

The BRUNDTLAND report is essentially a political document and as such represents a kind of compromise. The value of the report lies therefore more in a process that has been initiated or reinforced than in the details of the argument. Once more, environmental issues were placed on the agenda of political leaders. What will happen in terms of practical agreements to limit environmental damage remains to be seen and is a matter of the attitudes and work of many actors and many processes in different parts of the world.

Economists can contribute locally and internationally as part of this process. A neoclassical economist with vested interests in specific ways of thinking can do his or her best to interpret sustainability in a way that is compatible with established cognitive and ideological patterns. Karl-Göran MÄLER, one of my colleagues among Swedish environmental economists, suggests the following definition:
"The economic development in a specified area (region, nation, the globe) is sustainable if the total stock of resources – human capital, physical reproducible capital, environmental resources, exhaustible resources – does not decrease over time". MÄLER explains: "The basic idea behind this definition is the notion of substitutability between resources. If physical and human resources can be substituted for an environmental resource, then the environmental resource can be exploited in such a way that it is severely reduced if, and only if, the investments in the stock of human and physical capital are such that the total resource base is not reduced. The exploitation of oil resources may therefore be part of a sustainable development, but only if investments in alternative energy resources and in energy conservation are made in such a way that the welfare of future generations is not threatened by the exhaustion of the reserves." (MÄLER 1990, p. 240; also MÄLER in BOJÖ et al., 1990 pp. 13-14)

There are difficulties in making MÄLER's definition operational: How can one measure all parts of a total capital stock to be sure that it is not reduced? Do we know how to put a price on all environmental resources, for instance pollution that affects the ozone layer or losses in biological diversity? But aside from such objections, MÄLER's definition clearly represents one way of looking at sustainability in conceptual and ideological terms. The problem begins if one argues that this should be the one and only definition. The ideas of substitutability, one-dimensional measurement in money terms and of correct prices, where one impact can be compensated for by another at specific prices, is certainly not neutral from a valuational or ideological point of view. Is it at all possible to ascertain the correct price of irreversible changes in the stock of non–renewable resources like oil, in biodiversity generally, or in the genetic resource base for agriculture?

According to a political economics paradigm, it is recognized that any attempt to define sustainability as a goal for development is coloured by values. In a democracy, where there are many ideas of the public interest, it becomes natural to consider more than one definition as part of an ongoing dialogue. The economics profession would be biased ideologically if attention were limited to one definition. I shall therefore suggest here one possible alternative to the above definition.

As I see it, MÄLER is on the right track in one respect, i.e. when moving from GNP, which is a flow concept, to a stock concept in terms of the total resource base (cf. Fig. 2). However in his definition, MÄLER sticks to monetary thinking. As suggested by Kenneth BOULDING in his classic article on "The Economics of the Coming Spaceship Earth" (BOULDING 1966), non-monetary thinking is more fruitful in relation to environmental and other welfare issues. Furthermore, thinking in multidimensional, profile or indicator terms seems more relevant than one-dimensional analysis.

A version of ecological ethics will here be suggested as a possible ideological orientation. Such an ecological ethics may then play a guiding role in ex post evaluations of ongoing activities or when valuing or making a political choice between activities, as part of ex ante considerations. The principles may be just as relevant if one is interested in projects or policy alternatives rather than activities.

Let us primarily consider ex ante valuation and focus on the non-monetary position (or state) of the environment at future points in time. A set of principles for housekeeping or resource management may then be formulated for decision situations concerning mutually exclusive agricultural activities, forestry activities, transportation activities, energy supply activities or other rural activities in a given region such as Germany or some part thereof:

1. Alternatives that involve irreversible degradation of the natural resource base within the region should be avoided.
2. Alternatives which contribute to irreversible degradation in the natural resource base in other regions and globally should be avoided.
3. In situations where there is uncertainty and knowledge is incomplete with respect to possible irreversible negative impacts on the future natural resource base (for instance a small probability of catastrophic consequences), a philosophy of cautiousness should be chosen.
4. Wherever possible, alternatives with a positive or neutral impact on the future natural resource base should be chosen. If no such alternative is available, a search should be initiated to find alternatives not previously considered in terms of a different technology, new rules of the game, or reconsideration of life-styles at the level of individuals.

The imperatives suggested may be further elaborated into behavioural rules of thumb concerning non-renewable resources, renewable resources, toxic materials with different characteristics, etc. The burning of non-renewables such as fossil fuels should not be permitted. Any activity based on such energy resources is clearly unsustainable according to the above definition.

Some activities are technically difficult or financially very costly to reverse, rather than irreversible. Should these activities also be avoided? Where should the line be drawn between activities that should be avoided and those that can be accepted? This example indicates that some difficulties will remain for the judgement of decision – makers or others concerned.

Furthermore, the imperatives are deliberately limited to environmental impacts and therefore do not represent a complete ideological standpoint in relation to development. Social, cultural and monetary factors or impacts normally form part of ideological reasoning and political decision making. These factors become important, for instance when a choice has to be made among alternatives that remain as acceptable after the first three principles have been considered.

A conditional view of the market and of actors in the market place

Today there is much optimism about markets and the price mechanism as vehicles towards welfare and a better society. At issue here is whether the market mechanism and the invisible hand will lead us to an ecologically sustainable society. Neoclassical environmental economists, who generally tend to be fascinated by and firmly believe in the market

mechanism, recognize that there may be market failure in the form of negative externalities. Such failures represent reasons for eco-taxes or other state intervention in markets. But neoclassical as well as institutional or other economists may differ in their beliefs and judgements. Here I will draw attention to a spectrum of views and ideologies in relation to the market and then (opportunistically?) advocate some conditional intermediate position.

According to an optimistic view, it can be argued that mechanistic models of supply and demand in static, comparatively static, or dynamic equilibrium terms are helpful and sufficient also in relation to environmental problems. There are no limits to the wisdom of the market. The intuition of entrepreneurs moving around, looking for price differentials is all that is needed. The invisible hand will secure the best possible world, through the coordination of the behaviour of self-interested individuals. Concerning policy, 'laissez-faire' is regarded as the best option. According to this world view, recent events, especially the collapse of the command-and-control systems in Eastern Europe, have demonstrated that the market and private capitalism are the winners on the international scenes. Furthermore, private capitalism is a winner also in terms of nature conservation and impacts on the environment. As part of this optimistic view, present prices at local, national and international markets are broadly correct for purposes of societal resource allocation. Some marginal adjustments in the form of environmental charges and the like may be considered.

At the other end of the spectrum, a pessimistic view may be articulated as follows: The market and simplistic ideas of its functioning are more of a problem than a solution in relation to environmental issues. Caution is recommended when interpreting recent events in Eastern Europe. There are important similarities between the world view and materialistic ambitions of the former socialist countries and present 'Western' industrialized societies. In terms of environmental degradation, the 'West' competes reasonably well with Eastern Europe and lags only some 20 years behind with respect to regional ecological collapses. In addition, this pessimistic view holds that few of the present prices in local, national and international markets are reasonable or just in relation to the degradation of the environment that follows from activities related to extraction of raw materials, production, transportation, consumption, waste disposal and so on. What is more, the system of private capitalism involves a systematic tendency to externalize environmental (non-monetary and monetary) costs.

From these opposite poles, I will now move to a conceivable intermediate position, which will be referred to as 'conditional optimism': According to this view, the market is neither inherently wise, nor unwise, neither good, nor evil. The actors in the market place, their knowledge, morals and ideological orientation together with the rules of the game and other elements of the institutional context all influence the functioning of markets as evaluated in both non-monetary and monetary terms. Whether specific outcomes of markets should be judged as positive or negative depends on the specific valuational standpoint chosen; and in a democracy, there is generally more than one such valuational viewpoint. State intervention in markets (influencing the rules of the game) may, just as private intervention in markets, be either beneficial or detrimental, when judged from a specific valuational standpoint.

This latter 'conditional optimism' is compatible with the political economics paradigm suggested. If one chooses an ideological orientation in terms of ecological ethics as the valuational standpoint, then specific actors in the market place or in the political arena may be scrutinized with respect to their behaviour. Given the circumstances in terms of institutional structure and cultural context, some may do reasonably well. Others may

perform badly and perhaps totally neglect their environmental performance. Within the scope of the neoclassiscal paradigm, it is hardly possible to criticize any individual consumer or any business company. The consumer is simply maximizing utility in his or her particular way and the scholar's value-neutrality prevents him from saying more. Similarly, the business company is maximizing profits, while issues of social responsibility are efficiently kept out of sight.

As part of the neoclasical paradigm, reference to externalities and collective goods suggests some limits to the functioning of the market mechanism. However, these acknowledged limits may only tell part of the story. They start from the premise of consumers and producers as institutional entities, while in the present study individuals as agents and activities have been chosen as the basic elements. William KAPP's early analysis of social costs and social benefits (In German; "Sozialkosten und soziale Erträge") seems to me to be a better conceptual starting point. KAPP realizes that mainstream economists refer to externalities in a positive (as opposed to normative) sense. But he adds that there may be purposeful externalization of costs by business companies and individuals. As part of private capitalism (and other economic systems as well), there is a tendency for a business company, whether private or public, "to reduce its costs whenever possible by shifting them to the shoulders of others and society at large" (KAPP, 1970, p. 18). The concept used for this phenomenon is externalization of costs, or 'cost-shifting' (in German "abzuwälzen", as in the phrase "ein in der Markwirtschaft eingebauter Mechanismus zur systematischen Abwälzung möglichst vieler Kostenelemente vom verursachenden Unternehmen auf Dritte und/oder auf die Gesamtgesellschaft"; (LEIPERT, 1987, p. 13).

KAPP was sceptical about one–dimensional monetary measurement of social costs and benefits (e.g. 1970, pp. 24-25). He pointed instead in the direction of disaggregation, i.e. simultaneous attention to a number of impacts, monetary and non–monetary, that are kept separate throughout the analysis. According to this view, there are monetary as well as non–monetary costs of a private or social nature and the same holds for benefits. KAPP also argued that social and environmental indicators should be included in the debate on the performance of organizations or societal development. I may not have read KAPP in all parts of his writings, but in addition to KAPP I am here introducing the idea of relativity of social values. In any society, there are many ideas of a 'public interest' rather than one – or, in the previous vocabulary, many ideological orientations. This means that there are many consequent ideas of efficiency and rationality and that it is no longer meaningful to look for one single idea of correct prices, social costs or social benefits. Politicians can, of course, make decisions in consensus terms or by majority voting concerning official objectives for societal development. They may even make decisions about methods to be applied in comparisons of costs and benefits, as has been the case in the USA. But if they do so, such decisions are very unwise and more compatible with dictatorship than with democracy.

A conditional view of the market, therefore, means that unanimous ideas of efficient market performance have to be abandoned in favour of a more open attitude. One can always measure current prices on actual markets, but whether they are just or reasonable has to be discussed in relation to various possible ideological orientations. And justness or reasonableness is as relevant to the non-monetary aspects of market (and non–market) transactions.

The conditional view furthermore implies that actors within business companies and other actors in the market place are responsible for their environmental and social performance

just as they are responsible for their monetary performance. These actors may more or less internalize an ideological orientation in terms of ecological ethics and respond to the Rio Conference exhortion of "changing course" (SCHMIDHEINY, 1992). Lack of acquaintance with the German situation (see, however, a more general discussion by STEGER, 1993) induces me choose Swedish examples. A furniture company, IKEA of Sweden, has attempted to take steps towards more ecologically friendly products (avoiding timber from tropical forests, for instance) and to reduce pollution from transportation by increasingly utilizing local suppliers. In Sweden, the company even sells an environmental encyclopedia as an element in a kind of partnership with an environmental organization, "The Natural Step". This partnership may at the same time contribute to improved environmental performance and – indirectly through influence on the company image – be profitable in monetary terms.

A second example of cooperation on the basis of ideological orientation refers to organic or ecological farming. A number of farmers have established their own trade mark or label, KRAV, and their own social control system to check the performance of member companies in relation to specific criteria. When experiences and technology permit, the criteria of minimum performance may be modified with the purpose of further improving efficiency in environmental terms. A final and in some respects similar example is taken from Great Britain and has its background in the credibility problems of the British chemical industry (SIMMONS and WYNNE, 1993). The trade organization for the industry, CIA (Chemical Industries Association) has institutionalized a "Responsible Care Program" to exert pressure on member companies to improve their environmental performance. So far, there is not much to show in terms of sanctions, but this case of social control in the form of self-regulation by an industry may represent an embryonic development.

Integrating rural, agricultural and environmental policies; some suggestions

The political economics theme of this paper should make it clear that recommendations of policy for private and public collectivities cannot be based on value-neutrality and similar traditional ideas about science. Policy formulation rather begins with a debate about the pros and cons of various possible valuational or ideological orientations. And ideological orientations vary with cultural context, and among subcultures and individuals. In Europe there are important cultural similarities but also differences. I could, of course, speculate concerning parts of Europe about which I know little, but will instead make some personal remarks related to more general matters. I still have some hope that these remarks will be considered relevant also in relation to the rural areas alluded to in the title of this paper.

1. Some steps have been taken by the European Community, both by member countries and by potential member countries like Sweden in terms of environmental policy programmes and their implementation. But it seems to me that we are still far from an ecologically sustainable development. The original concept of the Treaty of Rome was one of economic growth in GNP terms by the removal of trade barriers and this still seems to be the primary consideration for influential actors. These same actors realize that there is tension between the traditional development view and an ecologically sustainable development, but have so far not changed their main ideological orientation. I believe that a reorientation is necessary and that even evidence from studies requested by the Commission of the European Communities could be used to suggest a new direction for development (Task Force Environment and the Internal Market, 1990). Ecological sustainability must be seen as the primary objective of societal development rather than as a secondary consideration.

2. Increased production and trade in material terms is part of the problem, rather than a solution. Non-renewable resources like oil, coal and minerals are consumed as part of a process that also contributes to pollution and waste. Instead of continued international integration and increased mobility for money, goods, services and people, some intermediate policy has to be chosen where rather de-linking and local reintegration become key considerations. Transportation in terms of ton-kilometres has to be reduced rather than increased if we want to approach a situation of ecological sustainability. Each part of Europe should become more rather than less self-reliant (cf. BOWERS, 1993, SÖDERBAUM, 1993b). There is still a role for international cooperation of various kinds and also for international trade. But it is often favourable in terms of energy and pollution costs to convey ideas and information rather than move heavy goods. Local relationships between towns and their rural environments (in German; Umland) should perhaps be encouraged rather than further impaired. International integration tends to lead to increased specialization in each region. This is connected with increased labour productivity and perhaps unemployment at the macro level. Although this is a complex issue I think that current severe unemployment levels in Europe are partly a result of the Internal Market. Some steps in the direction of self-reliance on the other hand will probably lead to increased employment in formal as well as informal terms.

3. The problem behind all this, in the EC as in Sweden, is largely one of world view and ideology. And being among colleagues and scholars in economics, it may be worthwhile to discuss the relationship between the dominant 'Western' world view and paradigms in economics. As I see it, the neoclassical paradigm largely legitimizes the current development pattern in the EC or in Sweden. The proliferation of neoclassical environmental economics represents a modification but does not seem to be enough to reorient ideological and thinking patterns among economists, politicians and other categories of influential actors.

It is true that there is some ideological flexibility within neoclassical theory. In Sweden, economists with political sympathies close to Social Democracy can bend the neoclassical conceptual framework their way and those with liberal or conservative inclinations can twist concepts and interpret data in a somewhat different way. But this 'freedom within limits' is no longer enough. A freedom of thought which includes not only the now dominant world view and the now dominant neoclassical paradigm but also competing world views and paradigms seems preferable, if not necessary.

4. Provided that development patterns in the EEC, in Germany and in Sweden are further reoriented towards ecological sustainability, life will become easier in various rural areas. Renewable resources will gain ground at the expense of non-renewable ones. Some land may be set aside to expand the ecological space of non-human life-forms. As an example, watersheds may be recovered. Preservation of the genetic base and diversity of agriculture (VELLVÉ, 1993) and forestry become important considerations. Bioenergy will furnish an increased proportion of energy supplies and fibres from agriculture will also be utilized for purposes other than energy and food (U.S. Department of Agriculture, 1992). Organic or ecological agriculture will gain ground. In Sweden, the percentage of total arable land is currently 1.6 and is increasing. A campaign by KRAV is now aiming at 10% for the year 2000 (KRAV, 1993). The corresponding 1993 figure given for Germany is 1.1% and according to the same source, Germany is ranked as number two in this European league.

5. It has already been argued that personal and private initiatives are of importance in making a reorientation possible. Actors within local and national governments could play an important role as facilitators. Public policy measures and institutional changes should be

designed to support the process. In relation to the ecological ethics indicated, very few current prices could be considered just or reasonable. This means that there is plenty of room for eco-taxes. In this area, others have more to contribute and nothing is more appropriate than to refer to the proceedings of the conference "Can Eco-Taxes Solve the EC-Agricultural Crisis?" with contributions by Winfried von URFF, Günther WEINSCHENK, Rolf WERNER and Alex DUBGAARD (Denmark) among others (Agrarsoziale Gesellschaft 1992, see also CLUNIES-ROSS, 1993). In relation to this I merely wish to emphasize that we should look for workable eco-taxes and discuss them in a dynamic context. Farmers react even to low charges – there is also a non–monetary signalling system – and schedules could be used to inform farmers about planned step-by-step increases in charges. Impacts could be monitored and related to governmental objectives to reduce the use of artificial fertilizers and pesticides by specific percentages, for instance 50% in terms of active substance as is the current policy in Sweden (cf. Naturvårdsverket 1992, pp. 40-43). Some of the difficulties of measurement in this area (e.g. low dose pesticides should be kept separate from more traditional ones) are handled through an ambitious follow-up program.

However, eco-taxes by themselves will not solve all problems; world-views and attitudes will also have to be discussed. Universities can facilitate specific reorientations as in the case of the above-mentioned conference – or can act as efficient barriers to change. Organizational changes and changes in laws other than those related to taxes will also play a role. Non-monetary standards of performance is a case in point, as is procedures to regulate specific production activities by governmental permits and prohibitions.

6. Much environmental or agricultural policy debate and analysis focuses on what the farmer should do or how specific industries can be transformed to become more environmentally friendly. In the last few years I have been writing a bit about actors and networks. Rather than focusing on nitrogen leakage at specific places, some of my students enter into a dialogue with influential actors about their personal and professional attitudes to environmental issues. Environmental issues represent a challenge to all of 'them' and to all of 'us'. Thinking patterns and behaviour related to our different roles are often incompatible or hard to reconcile (CRAIG and GLASSER, 1993).

I think that we should continue our dialogue with 'them' as actors but that we should also focus on our own profession and our own universities and departments. What are 'we' doing to facilitate a transformation towards an ecologically more sustainable society? Exactly this question is raised as part of a follow-up in Sweden of the Rio de Janeiro conference. The usual procedure in our country is one of governmental studies that are scrutinized and commented on by various organizations, the universities included. But this time the government asks specifically for each organization´s potential contributions to the ongoing process of improving environmental performance in the spirit of Agenda 21. How can the Agricultural University contribute to this effort? To me this seems to be a very fruitful way of tackling environmental and other societal problems.

Concluding comments

The political element of economics has been emphasized in this essay. Whether neoclassical, Marxist, institutional or other, economics is always political economics and there is a danger in neoclassical attempts to find a clear demarcation line between science and politics. Instead one could follow Gunnar MYRDAL and William KAPP and talk more openly about the political and ideological aspect of one´s own professsional behaviour. This also means that some relativity is introduced into the economics doctrine. Truth becomes relative to the

perspective chosen and the economist becomes a more modest person. To reflect various possible ideologies in a democratic society, therefore, some pluralism seems warranted. If each paradigm in economics is somehow ideologically biased, then restricting education and research to one paradigm, such as the neoclassical, becomes a political and not only a scientific act.

Some purists (as opposed to pluralists) among neoclassicists hesitate to open the door for institutionalists and other heterodox scholars. They prefer to think in terms of only one 'true' paradigm and feel that the choice is one of either–or, i.e. a paradigm-shift; "If they are right, then we must be wrong". However, this idea of sudden paradigm-shift finds little support in the evolution of economic thought. Thus history reveals that simultaneous co-existence of paradigms has been the rule rather than an exception. Paradigms may serve a complementary function rather than being mutually exclusive. The market share of one paradigm varies with time but can hardly reach 100% within the social sciences in a society that calls itself a democracy.

In this paper, I have also pointed to institutional economics as a paradigm or perspective worth considering. For a long time, institutionalism was limited to the American tradition, with early scholars such as Thorstein VEBLEN and John R. COMMONS and the more recent U.S.-based Association for Evolutionary Economics. In June 1988 a number of European scholars gathered in Grim´s Dyke, London to form an association and to challenge the near monopoly situation of neoclassical economics at many universities. The European Association for Evolutionary Political Economy now has 550 members. They meet annually and refer to a number of priority research areas where "Theoretical and Policy Aspects of Environment–Economy Interactions" is one. The Association cooperates with its American counterpart, but some of us emphasize a European institutional tradition with MYRDAL and KAPP as two important names. KAPP wrote largely in German and has some followers in the German-speaking area, such as Christian LEIPERT at Wissenschaftscentrum Berlin für Sozialforschung (LEIPERT, 1987) but the number of German members in the Association is surprisingly small. (Britain has 117 members, Italy 53 and The Netherlands 34, while only 32 German economists are Members of the organization. The Czech Republic has 32 members and Slovakia 10 as an additional comparison.) Has the relative success of the German economy in conventional terms made the neoclassical paradigm more dominant than elsewhere?

In William KAPP´s writings, reintegration of economics among the social sciences is an important theme. He also referred to the humanization of the social sciences (ULLMAN ed. 1985) and called for a "Menschenbild" that represents an alternative to that of neoclassical economic Man. A number of books and articles are now being published which respond to this challenge under various labels, such as policy science (FISCHER, 1990) or socio-economics. I hope that this diversity of approaches at the same time will improve the quality of social research and enrich policy debate, whether private or public.

References

Agrarsoziale Gesellschaft e. V., 1992: Öko-Steuern als Ausweg aus der Krise? Ergebnisse einer internationalen Tagung vom 15. bis 17. Juni 1992 in Stuttgart-Hohenheim. Schriftenreihe für Ländliche Sozialfragen, H. 115. Göttingen.

BOJÖ, Jan, Karl-Göran MÄLER and Lena UNEMO, 1990. Environment and development. An economic approach. Dordrecht: Kluwer.

BOULDING, Kenneth E., 1966: The Economics of the Coming Spaceship Earth. In: H. JARRETT, Ed. "Environmental Quality in a Growing Economy", pp. 3-14. Baltimore, Md: John Hopkins Univ. Press.

BOWERS, Chris, 1993: Europe´s Motorways. The Drive for Mobility. The Ecologist, Vol. 23, No. 4, (July/August), pp. 125-130.

CLUNIES-ROSS, Tracey, 1993: Taxing Nitrogen Fertilizers. The Ecologist, Vol. 23, No. 1 (January/February), pp. 13-17.

CRAIG, Paul P. and Harold GLASSER, 1993: Ethics and Values in Environmental Policy: The Said and the UNCED. Environmental Values, Vol. 2, No. 2, pp. 137-157.

DIETZ, Frank J.; van der STRAATEN, Jan, 1992: Rethinking Environmental Economics: Missing Links between Economic Theory and Environmental Policy. Journal of Economic Issues, Vol. 26, No. 1, (March), pp. 27-51.

FISCHER, Frank, 1990: Technocracy and the Politics of Expertise. Newbury Park: SAGE Publ.

GOODLAND, Robert, 1991: The Case that the World has Reached Limits. More precisely that current throughput growth in the global economy cannot be sustained. In: GOODLAND, Robert; Herman DALY; Salah El SERAFY and Bernd von DROSTE, Eds. "Environmentally Sustainable Economic Development: Building on BRUNDTLAND, pp. 15-27. Paris: UNESCO.

KAPP, K. William, 1970: Environmental Disruption: General Issues and Methodological Problems. Social Science Information (International Social Science Council), Vol. 4, No. 9, pp. 15-32.

LEIPERT, Christian and Rolf STEPPACHER, 1987: Die Perspektive: K. William KAPPs Beitrag zu einer ökonomischen Theorie der Zukunft. In: K. William KAPP: Für eine ökosoziale Ökonomie. Entwürfe und Ideen – Ausgewählte Aufsätze. Frankfurt am Main: FISCHER Taschenbuch Verlag.

MÄLER, Karl-Göran, 1990: Sustainable Development. In: Norwegian Research Council for Science and Humanities, "Sustainable Development, Science and Policy". Bergen 8-10 May. The conference report, pp. 239-248. Oslo.

MYRDAL, Gunnar, 1978: Institutional Economics. Journal of Economic Issues, Vol. 12, No. 4 (December), pp. 771-783.

KRAV (Kontrollföreningen för ekologiskt lantbruk), 1993: Sverige toppar Europalistan. Ekobruk, No.1, p. 6.

OPSCHOOR, Hans; van der STRAATEN, Jan, 1993: Sustainable Development: an Institutional Approach. Ecological Economics, Vol. 7, No. 3, pp. 203-222.

SCHMIDHEINY, Stephan (with the Business Council for Sustainable Development), 1992: Changing Course. A Global Business Perspective on Development and the Environment. Cambridge, Mass.: MIT Press.

SIMMONS, Peter; WYNNE, Brian, 1993: Responsible Care: Trust Credibility, and Environmental Management. In: FISCHER, Kurt and Johan SCHOT, Eds. "Environmental Strategies for Industry. International Perspectives on Research Needs and Policy Implications", pp. 201-226. Washington D.C.: Island Press.

SÖDERBAUM, Peter, 1991: Environmental and Agricultural Issues: What is the Alternative to Public Choice Theory? In: Issues in Contemporary Economics, Vol. 3. Policy and Development, edited by Partha DASGUPTA, pp. 24-42. Proceedings of the Ninth World Congress of the International Economic Association, Athens, Greece. London: Macmillan.

–, 1992a: Neoclassical and Institutional Approaches to Development and the Environment. Ecological Economics, Vol. 5, no. 2, pp. 127-144.

–, 1992b: Development: Evaluation and Decision-making. In: Paul EKINS, ed. Real-life Economics. Understanding wealth creation, pp. 300-310. London: Routledge.

–, 1993a: Values, Markets, and Environmental Policy: An Actor-Network Approach. Journal of Economic Issues, Vol. 27, No. 2 (June), pp. 387-408.

–, 1993b: Ekologisk ekonomi. Lund: Studentlitteratur.

STEGER, Ulrich, 1993: The Greening of the Board Room: How German Companies Are Dealing with Environmental Issues. In: FISCHER, Kurt and Johan SCHOT, Eds. "Environmental Strategies for Industry. International Perspectives on Research Needs and Policy Implications", pp. 147-166. Washington D.C.: Island Press.

Task Force Environment and the Internal Market, 1990: "1992" The Environmental Dimension. Task Force Report. Bonn: Economica Verlag.

ULLMAN, John E.; PREISWERK, Roy, Eds., 1985: The Humanization of the Social Sciences. K. William KAPP. Lanham: University of America Press.

U.S. Department of Agriculture, 1992: New Crops, New Uses, New Markets. Industrial and Commercial Products from U.S. Agriculture. 1992 Yearbook of Agriculture. Washington D.C.

VELLVÉ, Renée, 1993: The Decline of Diversity in European Agriculture. The Ecologist, Vol. 23, No 2 (March/April), pp. 64-69.

World Commission on Environment and Development, 1987: Our Common Future. Oxford University Press.

Erste Gruppenveranstaltung

ERKLÄRUNG UND GESTALTUNG POLITISCHER UND INSTITUTIONELLER VERÄNDERUNGEN

ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN DER EG UND DES KOOPERATIVEN FÖDERALISMUS

AUFGABENVERTEILUNG UND FINANZIERUNGSSTRUKTUR IN EINER REFORMIERTEN AGRARPOLITIK

von

Jörg-Volker SCHRADER*

1 Einführung

Sowohl die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften im Rahmen der Agrarpolitik als auch die Finanzierungsstruktur wurde für die EG in den Grundzügen schon in den Römischen Verträgen festgelegt. Danach liegt die Kompetenz für die Markt- und Preispolitik – und damit für die Außenhandelspolitik – wie auch für die Finanzierung dieser Politik auf EG-Ebene. Die Agrarsozialpolitik blieb bisher weitgehend im Aufgabenbereich der Mitgliedsländer, während in der Strukturpolitik der Einfluß der EG gewachsen ist. Hier soll untersucht werden, welche Aufgaben welcher föderalen Ebene, von der Gemeinde bis zur EG, zugerechnet werden sollten. Wie bei der Analyse von Ziel-Mittelsystemen der Prozeßpolitik muß auch hierbei die gesamtwirtschaftliche Effizienz der Maßstab sein, wobei als Kriterien die Ergebnisse der Theorie des fiskalischen Föderalismus herangezogen werden. Deshalb werden diese Kriterien, die als Referenzsystem dienen, zunächst kurz skizziert und anschließend mit der aktuellen Kompetenzverteilung in den einzelnen Bereichen der Agrarpolitik konfrontiert. Als Ergebnis sollen mögliche Ineffizienzen herausgearbeitet werden, die schon vorhandene Ineffizienzen in der Prozeßpolitik (Agrar-, aber z.B. auch Regional- oder Umweltpolitik) verstärken oder sogar bedingen können, und darauf aufbauend Vorschläge zu einer insgesamt effizienten Agrarpolitik unterbreitet werden.

2 Zur Theorie des fiskalischen Föderalismus[1]

Gegenstand der Theorie ist die Zuordnung staatlicher Tätigkeit zu den verschiedenen Ebenen eines föderal gegliederten Staatswesens. In ihrem Mittelpunkt steht das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip fiskalischer Äquivalenz. Das Subsidiaritätsprinzip postuliert, daß es "normalerweise" effizient ist, staatliche Aufgaben auf der untersten Ebene der Gebietskörperschaften zu erledigen. Dabei geht es streng genommen nur um die Bereitstellung öffentlicher, allenfalls noch meritorischer Güter. Private Aufgaben sollten unter Effizienzgesichtspunkten von Privaten wahrgenommen werden. Bezüglich der staatlichen Aufgaben kann zwischen Regelungs-, Planungs- und Entscheidungs-, Verwaltungs- und Durchführungs-, Finanzierungs- sowie Kontrollkompetenz unterschieden werden (WANIEK, 1992, S. 124 f.). Für eine Problemlösung auf niederer Ebene der Gebietskörperschaften spricht generell, daß zentrale Lösungen meistens einheitliche Lösungen sind, wodurch die Diskrepanz zwischen national oder regional unterschiedlichen Präferenzen der Bürger und einheitlicher Lösung besonders groß wird und es dementsprechend zu gravierenden Wohl-

* Dr. J.-V. Schrader, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Düsternbrooker Weg 120, 24105 Kiel

[1] Zu einer grundlegenden Einführung vgl. OATES, 1972. Zu weiterführenden angewandten Analysen vgl. LAASER, SOLTWEDEL et al., 1993 sowie KLODT, STEHN et al., 1992 und die dort angegebene Literatur.

fahrtsverlusten kommt. Im einzelnen wird angeführt (LAASER, SOLTWEDEL, 1993, S. 7 f.), daß (1) vor Ort meist bessere Informationen über den zu regelnden Sachverhalt vorliegen und bessere Möglichkeiten vorhanden sind, örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen, daß (2) auf unterer Ebene eher die Präferenzen der Bürger berücksichtigt werden können, daß (3) der Verwaltungsaufwand und (4) die Kontrollkosten niedriger sind, wenn die Kommunikationswege möglichst kurz sind und die Zahl der beteiligten Entscheidungsträger möglichst klein ist. Unter dynamischen Aspekten kommt hinzu, daß bei dezentralen Regelungen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften zu besseren Lösungen führen dürfte als im Fall zentraler Entscheidungen und die Folgewirkungen von Fehlschlägen sachlich und räumlich begrenzt sind.

Trotzdem gibt es gewichtige Gründe, die für eine Aufgabenerledigung auf zentraler Ebene sprechen. Dazu zählen z.B. der größere Erfahrungsschatz, der aus der Wiederholung gleichartiger Aufgabenerledigung resultieren kann oder aber Verbundvorteile, wenn mehrere Politikbereiche koordiniert werden müssen, weil zwischen ihren Zielen oder Instrumenten Interdependenzen bestehen. Damit – abseits der prinzipiellen Überlegungen – rationale Entscheidungen über die Zuordnung der Aufgaben zu Gebietskörperschaften getroffen werden, ist es besonders wichtig, daß die Nutzen und Kosten von staatlichen Maßnahmen, die sowohl für die eigenen Mitglieder einer Gebietskörperschaft als auch für diejenigen anderer Körperschaften entstehen, transparent gemacht werden. Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen müssen dabei möglichst deckungsgleich sein, und der Kreis der Nutznießer muß mit demjenigen der Zahler und der Entscheider übereinstimmen. Andernfalls besteht die Gefahr von Finanzierungsillusionen, von "moral hazard", z.B. im Zusammenhang mit Mischfinanzierungen, mit der Folge einer Fehllenkung von Ressourcen und der Verschwendung öffentlicher Mittel (HENKE, 1983, S. 139 f.). Die Forderung nach Einhaltung dieses Verbundes von Zahlern, Nutzern und Entscheidern enthält das zweite anfangs genannte Prinzip, das "Prinzip der fiskalischen Äquivalenz". Stimmt die räumliche Reichweite öffentlicher Güter nicht mit den Grenzen der anbietenden Gebietskörperschaft überein, so kommt es zu nicht-pekuniären räumlichen externen Effekten oder Spillovers. Will man die damit verbundene Verletzung des Prinzips fiskalischer Äquivalenz vermeiden, kann eine Zentralisierung von Zuständigkeiten sinnvoll sein, womit aber zunächst nur die Regelungskompetenz angesprochen ist. Räumliche externe Effekte bei öffentlichen Leistungen können normalerweise durch Verhandlungen zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften internalisiert werden,[2] wobei die nächst höhere Gebietskörperschaft für die Regeln zu sorgen hätte. Als Beispiel hierfür kann das Gebot stehen, Zweckverbände zu gründen, wie es traditionell z.B. für Wasser- und Abwasserprobleme gilt und generell bei Umweltfragen zunehmend Bedeutung haben könnte.

Die bisherigen Überlegungen lassen erkennen, daß – ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip – im Einzelfall geprüft werden muß, welche Aufgaben und – gegebenenfalls – welche der zuvor genannten Kompetenzen, welcher Ebene der Gebietskörperschaften zuzuweisen ist. Als Hilfsmittel kann ein Kriterienkatalog dienen (LAASER, SOLTWEDEL, 1993, S. 13), der eine Abweichung von einer möglichst dezentralen Kompetenzzuweisung dann sinnvoll erscheinen läßt, wenn

[2] Dabei wird, um eine Bezugnahme auf das COASE-Theorem zu ermöglichen, unterstellt, daß die Zahl der Beteiligten und die Transaktionskosten vergleichsweise gering sind.

- auf den unteren Ebenen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht zu realisieren ist, insbesondere wenn die Streuung der Reichweite einer wirtschaftspolitischen Aufgabenwahrnehmung über das Gebiet der Gebietskörperschaft hinausgeht,

- zentrale öffentliche Güter bereitgestellt werden müssen oder

- produktionstechnische Zusammenhänge bei der Wahrnehmung der wirtschaftspolitischen Aufgabe (wie Skalenerträge, Verbundvorteile, Unteilbarkeiten oder Koordinierungszwänge) eine zentrale Kompetenzzuweisung nahelegen.

Die Forderung nach einer gesamtwirtschaftlich effizienten Politik in einem föderalen Staatswesen bezieht sich nicht nur auf die Allokation, sondern auch auf Verteilungsziele, die zwar ethischen Prinzipien unterliegen, deren Umsetzung aber den Gesetzen der ökonomischen Effizienz gehorchen sollte. Zunächst ist wichtig, daß ein Konsens sowohl über den Empfängerkreis, das Ausmaß der Umverteilung als auch über die moralische Rechtfertigung der Umverteilung besteht.[3] Dieser Konsens dürfte in der Regel auf zentraler Ebene schwerer zu finden sein als auf lokaler Ebene, wo die Beseitigung armutsbedingter negativer externer Effekte (Kriminalitätsrate, Bettler) den Zahlern unmittelbar vor Augen geführt wird. Eine generell wichtige Forderung besteht darin, daß die Umverteilung transitiv ist, d.h. daß die Umverteilungsmaßnahmen den Bedürftigsten nutzen. Gehören die Bedürftigsten aber einer anderen Gebietskörperschaft an, so kann gerade diese Forderung dazu führen, daß das Ziel besser auf zentraler Ebene erreicht werden kann. Dabei ist – schon unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzip – nicht unbedingt eine zentrale Umverteilungsbürokratie erforderlich. Vielmehr muß geprüft werden, ob die Ziele nicht durch einen ungebundenen Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften kostengünstiger erreicht werden können. Auch dabei können Intransivitäten auftreten, indem ärmere Bürger einer reichen Region Transfers an reichere Bürger einer armen Region leisten. Trotzdem spricht auch hier viel für die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips derart, daß die zentrale Ebene nur die Transfersumme festlegt, die untere Ebene aber über die Verwendung der Mittel entscheidet. Die inzwischen lange Erfahrung mit dem gebundenen Finanzausgleich, der zentral vor allem über die Struktur- und Regionalfonds der EG abgewickelt wird, zeigt, daß sich gerade dabei häufig solche Gruppen Vorteile verschaffen, die gar nicht gefördert werden sollen.

3 Kompetenzverteilung und Finanzierungsstruktur in wichtigen Teilbereichen der Agrarpolitik

Die Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik auf die verschiedenen föderalen Ebenen ist im wesentlichen schon in den Römischen Verträgen festgeschrieben worden. Durch die Haushalts- und Agrarreform von 1988 sowie durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) wurden die Kompetenzen der EG im Rahmen der Struktur- und Regionalpolitik allgemein und auch für die Agrarstrukturpolitik ausgeweitet. Obwohl durch den Vertrag von Maastricht 1992 das Subsidiaritätsprinzip in den EG-Vertrag (Art. 3b) aufgenommen wurde, war damit keine Debatte über eine grundsätzliche Neuzuweisung schon festgelegter Kompetenzen verbunden. Vielmehr beschränkt sich der Anwendungsbereich des Prinzips auf die konkurrierenden Kompetenzen der EG und wird zudem lediglich als Prinzip zur Ausübung schon übertragener Zuständigkeiten ausgelegt (LAASER, SOLTWEDEL 1993, S. 16).

---

[3] Zu einer ausführlicheren Diskussion der Problematik vgl. LAASER, SOLTWEDEL, 1993, S. 13 f.

In der Markt- und Preispolitik liegt die Regelungs-, Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz praktisch vollständig auf EG-Ebene. Nationale Behörden sind lediglich mit der Durchführung beauftragt. Die Finanzierungsstruktur hat sich seit der Gründung der EG insofern geändert, als die Einnahmen aus Einfuhrabgaben (Zölle, Abschöpfungen) drastisch abgenommen haben und durch eine Beteiligung an den nationalen Mehrwertsteueraufkommen, wobei das Bruttosozialprodukt als Bezugsgröße für den Gesamtplafonds und die nationalen Quoten dient, ersetzt wurde.[4] Die Gesamtausgaben der EG und die Ausgaben des Garantiefonds für Landwirtschaft, über den auch die EG-Anteile an der Vorruhestands- und Extensivierungsregelung abgewickelt werden, sind seit der Gründung der EG stark gestiegen.[5] Zudem erhöht sich der Anteil der Agrarstrukturausgaben (Ausrichtungsfonds) an den gesamten Agrarausgaben aufgrund der Agrar- und Haushaltsreformen von 1988 deutlich.

Im Unterschied zur Markt- und Preispolitik war die Kompetenz bezüglich der Agrarstrukturpolitik zunächst weitgehend auf nationaler Ebene verblieben und erhielt erst 1972 mit der Verabschiedung der Strukturrichtlinien einen EG-Rahmen zur Koordinierung der nationalen Maßnahmen. Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte und den Gipfelbeschlüssen zur Agrar- und Haushaltspolitik von 1988 wurde die Tendenz verstärkt, Kompetenzen von der nationalen auf die EG-Ebene zu verlagern. Ein wichtiges Instrument hierzu war die kräftige Aufstockung der EG-Strukturfonds. Dies gilt nicht nur bezüglich agrarstruktureller Maßnahmen, die traditionell im Rahmen der nationalen Interventionen einen wichtigen Raum einnahmen und durch den EAGFL, Abteilung Ausrichtung, mitfinanziert wurden, wie z.B. einzelbetriebliche Investitionsförderung und Flurbereinigung, sondern vor allem hinsichtlich sogenannter "Besonderer Einzelmaßnahmen", wie Flächenstillegung, Extensivierung, Vorruhestandsregelung und jener koordinierten regionalen Interventionen verschiedener Strukturinstrumente, die sich auf die fünf vorrangigen Ziele der Strukturfonds konzentrieren (Kommission, 1990).

Ziele und Handlungsrahmen für die "horizontale" Agrarstrukturpolitik sind auf zentraler Ebene in der sogenannten Effizienzverordnung niedergelegt (VO EG Nr. 2328/91 des Rates vom 15.07.1991), deren Umsetzung dezentral auf nationaler Ebene, in Deutschland durch die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz, erfolgt. Die Finanzierung der agrarstrukturellen Maßnahmen erfolgt zu 60 v.H. durch den Bund und zu 40 v.H. durch die Länder. Beim Küstenschutz liegt das Verhältnis bei 70 zu 30 v.H. Die Erstattungssätze der EG für die Einzelmaßnahmen schwanken zwischen 25 und 50 v.H. und werden durch den EAGFL, Abteilung Ausrichtung, abgewickelt. Bezüglich der Ziele 1-5 entwickeln die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit einzelnen oder mehreren Regionen Förderkonzepte, die der Kommission zur Prüfung und Abstimmung vorgelegt werden. Die Kofinanzierungsanteile der EG über die Strukturfonds betragen 50-75 v.H. für Ziel-1-Regionen und

---

[4] Nach den Gipfelbeschlüssen von Edinburgh im Dezember 1992 soll der Gesamtplanfonds von derzeit 1,2 v.H. des EG-Bruttosozialprodukts auf 1,27 v.H. bis 1999 steigen. Gleichzeitig soll die 1988 eingeführte Kappungsgrenze, bis zu der die nationalen MWST-Einnahmen die nationalen Beitragszahlungen bestimmen, von 55 v.H. auf 50 v.H. gesenkt werden. Für die restlichen Mittel bildet das nationale BSP die Bemessungsgrundlage. Diese Regelung wurde eingeführt, um regressive Effekte der MWST-Bemessungsgrundlage abzubauen. Zu Einzelheiten vgl. MESSAL, KLEIN, 1993, S. 375-383.

[5] Zu Einzelheiten vgl. SCHRADER, 1993.

25-50 v.H. für ländliche Gebiete (Ziel 5b). Hier sollen nach den Vorschlägen der Kommission vom März 1993 demographische Faktoren stärker berücksichtigt werden.[6]

Im dritten wichtigen Teilbereich, der Agrarsozialpolitik, liegt die Regelungskompetenz nach wie vor weitgehend auf nationaler Ebene und wird auch über die nationalen Haushalte finanziert. In der Bundesrepublik, wo für die Landwirtschaft ein separates Alters-, Kranken- und Unfallversicherungssystem besteht, hat die Agrarsozialpolitik einen Anteil von etwa einem Drittel am nationalen Agrarhaushalt. Ähnliche Verhältnisse herrschen in Luxemburg und Frankreich, wohingegen die Landwirtschaft in den meisten anderen Mitgliedsländern in das allgemeine Sozialversicherungssystem integriert ist.

Ein vierter Bereich der Agrarpolitik, der sektorübergreifend an Bedeutung gewinnt, ist die Umweltpolitik. Für die Landwirtschaft haben zwei Aspekte Bedeutung: (1) National divergierende Umweltpolitiken können zu unterschiedlichen Produktnormen führen und den freien Warenverkehr behindern. (2) Unterschiedliche Produktions- und Verfahrensnormen bezüglich der Umweltbeanspruchung können den Wettbewerb zwischen Produzenten beeinträchtigen. Mit Verabschiedung der EEA wurde neben dem Artikel 100 a, der eher auf eine gemeinschaftliche Rechtsangleichung abzielt, insbesondere mit den Artikeln 130 r-t eine umfassende Rechtsgrundlage für die Umweltpolitik geschaffen.[7] Über die Festlegung einer Zuständigkeitsnorm hinaus, die mit Artikel 130 r, Abs. 4 auch das Subsidiaritätsprinzip enthält, werden Grundsätze einer Umweltpolitik formuliert. Hierzu zählen das Verursacher- und das Vorsorgeprinzip sowie die Zielsetzung, die Erfordernisse der Umweltpolitik zu Bestandteilen der anderen Gemeinschaftspolitiken zu erheben. Letzteres wurde auch schon vor der Verabschiedung der EEA unter Berufung auf Artikel 43 des EWG-Vertrags praktiziert, so u.a. das Hormonverbot in der Tierproduktion und die Förderung der umweltverträglichen Landwirtschaft.

4 Beurteilung und Korrekturvorschläge

Eine Beurteilung der einzelnen Bereiche der Agrarpolitik auf der Grundlage des in Kapitel 2 dargelegten Referenzsystems bereitet aus verschiedenen Gründen Schwierigkeiten. Zunächst kann kaum unterstellt werden, daß die zuvor diskutierten agrarpolitischen Interventionen, generell oder auch nur überwiegend, öffentliche Güter darstellen, also mit Marktversagen begründet werden könnten. Im Gegenteil, aus den vielfältigen Interventionen resultieren Wohlfahrtsverluste (public bads), was in der Literatur hinreichend belegt ist. Da andererseits aber eine gesamtwirtschaftlich effiziente Kompetenzzuweisung als Teil der Wirtschaftsordnung fraglos ein öffentliches Gut ist, scheint es angemessen, die tatsächliche mit der theoretisch begründbaren Kompetenzverteilung zu konfrontieren und darüber hinaus zu analysieren, ob hierbei beobachtbare Abweichungen Bedeutung für das Ausmaß und die Form agrarpolitischer Interventionen in der EG haben. Betrachtet man das gesamte Bündel des agrarpolitischen Instrumentariums, so nimmt, gemessen an den Allokations- und Verteilungswirkungen, die Markt- und Preispolitik – einschließlich der jüngst beschlossenen flächenbezogenen Zahlungen –, wenn auch mit abnehmender Tendenz, eine herausragende Position ein. Da die Politik seit Gründung der EG auf einen Schutz der Produzenten zielte, sind – gegenüber dem marktwirtschaftlichen Referenzsystem – gravierende Allokations- und

---

[6] Vgl. Agra-Europe Nr. 13/93 (29.03.93) und Nr. 19/93 (10.05.93) jeweils Dokumentation.

[7] Zu einer knappen Darstellung der Rechtsgrundlagen und der daraus resultierenden Implikationen für die Agrarpolitik und die Landwirtschaft vgl. SCHEELE (1991 und 1993).

Verteilungswirkungen die Folge. Bezogen auf die einzelnen Mitgliedsländer führten die preisstützungsbedingten Ausgaben- und Einnahmeeffekte (Finanztransfers) zu sehr unterschiedlichen Nettotransferpositionen. Länder mit einem im Vergleich zur Bevölkerung reichlichen landwirtschaftlichen Produktionspotential wurden aufgrund des Einnahmen- und Ausgabensystems der EG zu "Nettoempfängern" (Italien, Dänemark), andere zu "Nettozahlern", wie z.B. das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik Deutschland (OTT, 1987). Diese Finanzposition steht in keinem erkennbaren Zusammenhang zu den relativen Pro-Kopf-Einkommen. Das Vereinigte Königreich hat mit dieser Begründung mehrfach Beitragsrabatte durchgesetzt, die aber in Zukunft mit der Entlastung des Vereinigten Königreichs, die sich aus den Gipfelbeschlüssen von Edinburgh ergibt, verrechnet werden.

Ursache der zunächst weitgehend unbeabsichtigten internationalen Allokations- und Verteilungswirkungen sind der hohe Agrarschutz in Verbindung mit einer unterschiedlichen landwirtschaftlichen Ressourcenausstattung. Obwohl Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz auf einer zentralen – der EG-Ebene – liegen, ist Kongruenz zwischen Nutznießern und Zahlern – vor allem wegen der empirischen Probleme bei der Ermittlung der Allokations- und Verteilungswirkungen – weder durch die derzeit gewährten Rabatte noch durch ein anderes Einnahmesystem zu erreichen, das sich z.B. an der wirtschaftlichen Bedeutung des Agrarsektors in den Mitgliedsländern orientieren könnte. Die durch das System fraglos gestützte Finanzierungsillusion ressourcenreicher Länder, wie z.B. Frankreichs, dürfte aber – in Verbindung mit den noch weitgehend praktizierten Einstimmigkeitsbeschlüssen im Ministerrat – eine Ursache für die Zementierung dieses Mißstandes sein. Auch die auf dem Wirtschaftsgipfel von Edingburgh beschlossene weitere Verlagerung der Finanzierungsbasis in Richtung des Bruttosozialprodukts (MESSAL, KLEIN, 1993) kann dieses Problem kaum lindern. Eine Rückverlagerung der Kompetenz auf die nationale Ebene wäre wiederum mit einem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar, der allerdings ohnehin schon seit geraumer Zeit durch das praktizierte Währungsregime in Verbindung mit dem "switch-over-System" für den Agrarbereich nicht mehr gegeben ist.

Da der hohe Agrarschutz mit den im EG-Vertrag genannten Zielen kaum zu begründen ist (SCHRADER, 1988) und außer den insgesamt sehr hohen volkswirtschaftlichen Kosten und vielfältigen, schwer zu rechtfertigenden Verteilungswirkungen auch internationale Handelsstreitigkeiten verursacht, wäre der Abbau der sektoralen Protektion der naheliegendste Weg zur Problemlösung. Die Beschlüsse zur Agrarreform vom 1. Juli 1992 gehen nur scheinbar in diese Richtung. Die Preissenkungen bei Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen und Rindfleisch werden durch permanente, flächen- bzw. tiergebundene Zahlungen kompensiert. Die agrarpolitisch bedingten Transferströme zwischen den Mitgliedsländern und den Sektoren werden hierdurch zwar transparenter, aber kaum verringert. Dies gilt auch für die gleichzeitig eingeführten quasi obligatorischen und bezahlten Flächenstillegungen. Als positiven verteilungspolitischen Aspekt mag man werten, daß die Aufbringung der Umverteilungsmittel sich tendenziell von den Verbrauchern zu den Steuerzahlern verlagert. Auch werden hierdurch Allokationsverzerrungen im Konsumbereich abgebaut.

Die Agrarstrukturpolitik in der EG umfaßt einen äußerst heterogenen Katalog von Maßnahmen, für deren Anwendung und finanzielle Ausstattung die EG Rahmenrichtlinien festgelegt hat. Infolge der praktizierten Mischfinanzierung durch die EG, die Staaten und die Regionen (Bundesländer) ist die Nutznießer-Zahler-Kongruenz durchgehend verletzt. Die hierdurch verursachte Finanzierungsillusion wird noch dadurch verstärkt, daß die Folgekosten der Maßnahmen in Form höherer Marktordnungsausgaben auf EG-Ebene anfallen und häufig auf regionaler Ebene nicht erkannt werden. Es kann aber nicht bestritten werden, daß praktisch alle Strukturmaßnahmen Kostensenkungen für die Erzeuger beinhalten und damit

ähnliche Wirkungen wie ein preispolitischer Schutz des Agrarsektors haben. Darüber hinaus sind die Maßnahmen in hohem Maße widersprüchlich.[8] So werden einerseits Produktionsbeihilfen mit dem Ziel gezahlt, die Produktion an Standorten mit hohen Kosten aufrechtzuerhalten (Ausgleichszulage) und gleichzeitig Prämien für die Stillegung von Ackerflächen angeboten. Nahezu alle Maßnahmen, so auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung, konzentrieren sich auf kleinere Betriebe, so daß ineffiziente Produktionsstrukturen konserviert werden. Wegen der offensichtlichen Inkonsistenzen, Ineffizienzen und des mit der Implementierung verbundenen bürokratischen Aufwands sollten diese Maßnahmen generell eingeschränkt – oder besser – eingestellt werden.

Die Kompetenz für die Sozialpolitik ist in der EG den einzelnen Staaten zugeordnet. Diese Entscheidung erscheint insoweit sachgerecht, als die Sozialpolitik von ihrer Intention her eigentlich als allokationsneutral anzusehen ist; dies dürfte jedoch ganz prinzipiell nur für eine alle Sektoren umfassende Sozialpolitik zu realisieren sein. Am Beispiel der Bundesrepublik kann gezeigt werden, daß die Agrarsozialpolitik zunehmend als Instrument der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik benutzt wird (SCHEELE, 1990). Die massive Entlastung von Sozialabgaben stellt eine allgemeine sektorale Kostenentlastung dar, die zu einem überhöhten Faktoreinsatz führt. Neben intersektoralen Allokationsverzerrungen resultieren hieraus auch intrasektorale Verzerrungen zwischen den Mitgliedsländern. Anreize zu diesem Verhalten der nationalen Regierungen bietet u.a. wiederum die systembedingte Möglichkeit, einen Teil der Folgekosten einer erhöhten Agrarproduktion auf die EG abzuwälzen. Die problemadäquate Lösung besteht darin, daß die Mitgliedstaaten zu einer sektorneutralen Sozialpolitik verpflichtet werden (z.B. im Rahmen der bestehenden EG-Kompetenz zur Beihilfeaufsicht), nicht aber in einer Kompetenzverlagerung auf die EG-Ebene. Letzteres ist insofern – allerdings nur scheinbar – der Fall, als ein zunehmender Teil einkommenspolitischer Maßnahmen der EG als Sozialpolitik deklariert wird. Anreiz hierzu bieten – bei der gegebenen Interessenlage des Agrarministerrates – die GATT-Verhandlungen, in denen Übereinstimmung besteht, daß sozialpolitische Maßnahmen nicht Gegenstand der Verhandlungen zum Abbau des Agrarschutzes sind.

Für die Umweltbeanspruchung durch die Landwirtschaft – soweit es sich nicht um grenzüberschreitende Probleme der Luft- oder Wasserverschmutzung handelt – und für umweltrelevante Leistungen scheint eine zentrale Regelung wenig angemessen, da die Knappheit spezifischer Umweltgüter in Form bestimmter Landschafts- und Bewirtschaftungsformen oder z.B. auch von Grundwasser weitgehend ein nationales oder gar regionales Problem darstellt. Dies gilt nicht nur wegen des räumlich sehr unterschiedlichen Angebots, sondern auch wegen der unterschiedlichen Ansprüche der Nutzer von Umweltgütern. Folgt man dieser Einschätzung, so bieten sich, falls Marktlösungen ausscheiden, national oder regional unterschiedliche Anreizsysteme oder Nutzungsbeschränkungen als Instrument an. Von den (negativ) betroffenen Produzenten werden strengere Auflagen als in Nachbarländern als Wettbewerbsverzerrung beklagt. Entscheidend für die Einkommens- und Allokationswirkungen sind aber nicht die unter Umständen divergierenden Umweltstandards, sondern letztlich die jeweilige Zuordnung der Eigentumsrechte, von der eventuelle Entschädigungszahlungen abhängen. Da aber die nationalen Eigentumsordnungen vom EG-Vertrag und der EEA unberührt bleiben, zeichnet sich hier ein Konfliktfeld ab. Es ist z.B. nicht auszuschließen, daß umweltpolitisch motivierte Programme, wie sie z.B. in Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz initiiert wurden, letztlich zu einem neuen Sub-

[8] Zu Einzelheiten und einer gesamtwirtschaftlichen Bewertung vgl. SCHRADER (1988; 1991, S. 42 f.).

ventionswettlauf zugunsten der örtlichen Landwirtschaft führen.[9] Dies gilt deshalb, weil die nationale Zuständigkeit für die Finanzierung der Umweltpolitik festgeschrieben ist (Artikel 130 r, Abs. 4), und in diesen Programmen die Eigentumsrechte an der Natur sehr weitgehend den Landwirten zugeschrieben werden. Zwar unterliegen Umweltbeihilfen den allgemeinen Beihilfevorschriften, jedoch dürften sich die betroffenen Regierungen gegen eine derartige Einstufung der "Entschädigungszahlungen" wehren, die aufgrund der gewählten Festlegung der Eigentumsrechte notwendig sind. Supranationale Koordinierung scheint vorläufig unvermeidlich, weil die angemessene Zuordnung der Kosten nur insoweit erfolgt, als die Entschädigungszahlungen getragen werden. Die fiskalischen Kosten der durch diese Zahlungen erhöhten Agrarproduktion werden zu einem großen Teil auf die EG abgewälzt.

Mit einem Abbau des Preisschutzes und der dadurch bedingten Transfers würde also auch in diesem Bereich die Kongruenz von Nutznießern und Zahlern erhöht und der Anreiz für einen derartigen Subventionswettlauf geringer. Mit dazu beitragen würde dann auch eine striktere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und die Durchsetzung der fiskalischen Eigenverantwortlichkeit, weil die Vorteile bestimmter Landschafts- und Bewirtschaftungsformen sehr kleinräumig zugeordnet werden können. Der – abweichend von diesen Überlegungen – aufgrund der EG-Agrarreform eingeschlagene Weg, die EG an der Finanzierung von regionalen Umweltprogrammen zu beteiligen (SCHRADER, 1993), obwohl die räumliche Reichweite der Wirkungen die Regionsgrenzen kaum überschreiten dürfte, scheint der falsche Weg. Hierdurch wird die Finanzierungsillusion bei der Bereitstellung örtlicher oder regionaler Umweltgüter verstärkt, da die Nutznießer-Zahler-Kongruenz verletzt und zudem einer Kompetenzverlagerung in Richtung EG auch in der Umweltpolitik Vorschub geleistet wird, die sachlich kaum zu rechtfertigen ist.

Die Analyse der einzelnen Bereiche der Agrarpolitik unter Gesichtspunkten des fiskalischen Föderalismus hat gezeigt, daß die Eingriffsintensität gerade auf zentraler Ebene sehr hoch ist. Eine Vertiefung der Integration wäre unter Allokations- und Verteilungsgesichtspunkten insofern denkbar, als einige Maßnahmen, wie z.B. Grenzausgleichsregelungen, national zugeteilte Produktionsquoten und freiwillige oder obligatorische Flächenstillegungen aufgegeben würden. Weiterhin würde ein Abbau des Agrarschutzes, dessen Höhe teilweise durch systemimmanente moral-hazard-Probleme zu erklären ist, dazu führen, daß Anreize für struktur-, sozial- und umweltpolitische Interventionen, die weder allokations- noch verteilungspolitisch zu rechtfertigen und auch eine Folge der Mischfinanzierung sind, auf nationaler und regionaler Ebene abgebaut würden. Bei einer schnellen Entwicklung in diese Richtung sollten unter Umständen erforderliche Übergangsmaßnahmen nach einheitlichen Regeln aber unter nationaler finanzpolitischer Zuständigkeit durchgeführt werden. Eine derartige Entwicklung würde zu einem Abbau der Sonderstellung des Agrarsektors und damit zu dessen Integration in die allgemeine Wirtschaftspolitik beitragen. Eine europäische Desintegration wäre hiermit nicht verbunden; vielmehr würde ein Abbau des außerordentlich hohen Agrarschutzes zu einem Abbau der Spannungen in den internationalen Handelsbeziehungen beitragen, und außerdem wären gravierende Allokationsgewinne und Haushaltsentlastungen zu erwarten. Die strenge Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, gepaart mit fiskalischer Eigenverantwortlichkeit, müßte Leitlinie für punktuell wünschenswerte struktur- oder umweltpolitische Eingriffe sein. Die als Folge des Maastricht-Vertrages, insbesondere in der Bundesrepublik stark belebte Forderung der Regionen nach mehr

[9] Dies gilt auch für den sogenannten Trinkwasserpfennig, dessen Zahlung durch die Verbraucher nicht de jure aber de facto das Eigentumsrecht am Grundwasser den Landwirten zuordnet.

Mitsprache kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn die obigen Prinzipien beachtet werden. Gerade im Bereich der Agrarumweltpolitik (Extensivierungsprogramme) entsteht aber der Eindruck, daß es den Ländern nur um mehr Mitsprache und um mehr Geld aus Brüssel zu tun ist.

Literaturverzeichnis

AGRA-EUROPE, Unabhängiger Europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik, Bonn, lfd. Jgg.

HENKE, Klaus-Dirk, Neuordnung des Finanzausgleichs im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. In: Herbert GIERSCH (Hrsg.). Wie es zu schaffen ist. (Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik). Stuttgart 1983, S. 128-152

KLODT, Henning, Jürgen STEHN et al., Die Strukturpolitik der EG. Kieler Studien, Nr. 249, Tübingen, 1992

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (KOMMISSION), Die Landwirtschaft und die Reform der Strukturfonds. Luxemburg, 1990

LAASER, Claus-Friedrich, Rüdiger SOLTWEDEL et al., Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik. Kieler Studien, Nr. 255, Tübingen, 1993

MESSAL, Rüdiger, Armin KLEIN, Finanzlasten und Eigenmittelstruktur der Europäischen Gemeinschaft. Wirtschaftsdienst, Jg. 73, Heft 7 (Juli 1993), S. 375-383

OATES, Wallace E., Fiscal Federalism. New York, 1972

OTT, Günther, Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. Finanzwirtschaftliche Schriften, 34, Frankfurt/Main, 1987

SCHEELE, Martin, Die Harmonisierung der landwirtschaftlich relevanten Umwelt- und Naturschutzpolitik – Ökonomische Implikationen und politische Handlungsspielräume. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Bd. 27, 1991, S. 451-460

– –, Die politische Ökonomie landwirtschaftlicher Einkommenspolitik im Rahmen der Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Kiel, 1990

– –, Spatial Effects of Environmental Strategies – Implications for the Allocation of Political Competence in Federal Systems. Institut für Agrarökonomie, Göttingen. Diskussionsbeitrag, Nr. 9301, Göttingen, Januar 1993

SCHRADER, Jörg-Volker, Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Landwirtschaft. Analyse und Bewertung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 171/172, Kiel, August 1991

– –, EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen. Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 217, Kiel, Oktober 1993

– –, EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und Haushaltspolitik: Schritte in die falsche Richtung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 143, Kiel, September 1988

WANIEK, Roland W., Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft – eine kritische Bestandsaufnahme. Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Bochum, 1992

VERÄNDERTE MODI DER POLITIKFORMULIERUNG IM VEREINTEN DEUTSCHLAND IM RAHMEN DER GEMEINSCHAFTSAUFGABE "VERBESSERUNG DER AGRARSTRUKTUR UND DES KÜSTENSCHUTZES"

von

Peter Mehl*

1 Einleitung

Der Beitritt der neuen Bundesländer (NBL) zum bisherigen Geltungsbereich des Grundgesetzes hat zwei Landwirtschaftssektoren zusammengeführt, die in den vierzig Jahren der Koexistenz zweier deutscher Staaten eine überaus divergente Entwicklung vollzogen haben. In der begründeten Vermutung, daß sich die in den NBL herausbildenden Agrarstrukturen auch weiterhin erheblich von den Verhältnissen in den alten Bundesländern (ABL) unterscheiden werden (vgl. LÜCKEMEYER, 1993), liegt eine **politische** Problematik, deren Bedeutung sich in den Entscheidungs- und Implementationsprozessen der Agrarstrukturpolitik ansatzweise bereits heute zeigt. Letztere hat die veränderten agrarstrukturellen Verhältnisse zu berücksichtigen und ist gleichzeitig auf die Erfordernisse des Transformationsprozesses in den NBL abzustimmen, wodurch nahezu zwangsläufig **neue politische Konstellationen, Interessengegensätze, Koalitionen und Verhandlungsmuster** entstehen. Dies betrifft insbesondere die **Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"** (GAK), die als **verfassungsrechtlich vorgegebenes Verhandlungs- und Implementationssystem** dazu benutzt wird, diesen Politikbereich im vereinten Deutschland zu gestalten. Es stellt sich daher die Frage, wie sich die bisher im **kooperativen Föderalismus der 'alten' Bundesrepublik** etablierten **interorganisatorischen Entscheidungsstrukturen** und dadurch herausgebildeten **Muster der Politikverflechtung** durch die **Vereinigung Deutschlands verändern** werden und welche Folgen daraus für die materielle Politikgestaltung erwachsen.

2 Entscheidungsmodi der Politikverflechtung

Die **agrarökonomische Forschung** hat **die instrumentelle Seite der Gemeinschaftsaufgabe ausgiebig, die institutionelle Seite** dagegen bislang kaum untersucht. Vergegenwärtigt man sich die dabei angewandten eigentümlichen Verfahren und die komplexe Aufgabenverteilung zwischen den Bundesländern, dem Bund und der EG (vgl. SCHLAGHECK, 1994 in diesem Band) und betrachtet man gleichzeitig die im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie entwickelten Theorien, so wird die Vernachlässigung institutioneller Aspekte durch die wissenschaftliche Agrarökonomie nachvollziehbar. Die Ökonomische Theorie des Föderalismus (vgl. z. B. OATES, 1977) bietet zwar eine klare **Systematisierungsmöglichkeit** der Wirkungen öffentlicher Güter (unter Berücksichtigung externer Effekte) und des daraus resultierenden Wahl- und Wettbewerbsverhaltens zwischen und innerhalb der beteiligten "Kollektive" (d.h. der Mitglieder des föderalistischen Systems: Bundesländer, Gemeinden), für eine dynamische Analyse **konkreter Entscheidungsabläufe und**

* P. Mehl, Institut für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

Veränderungen in deren Muster, die die Besonderheiten des deutschen kooperativen Föderalismus und dessen "**doppelte Politikverflechtung**" (HRBEK, 1986) mit der Ebene der EG zu operationalisieren hat, erscheint sie indes inadäquat (vgl. BENZ, 1985).

Das auf die **Akteursebene und die Analyse interorganisatorischer Entscheidungsstrukturen ausgerichtete Konzept der Politikverflechtung** bietet demgegenüber Hilfestellungen zur Erfüllung dieser Aufgabe. Als zentrale Dimensionen der Modalitäten einer Konsensfindung berücksichtigt der gewählte theoretische Ansatz von SCHARPF u. a. (vgl. SCHARPF et al., 1976; SCHARPF, 1985; BENZ, 1989) erstens die dominanten Interessendefinitionen der an der Entscheidung beteiligten Akteure und zweitens die angewandten Entscheidungsregeln (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1 *Schema der Konsensbildungs-Modalitäten*

		Dominante Interessen-Definition	
		gemeinsam	separat
Entscheidungs-regel	einvernehmlich	(1) Problemlösen	(2) Bargaining
	oktroyiert	(3) Paternalismus	(4) Konfrontation (Adjudikation)

Quelle: SCHARPF, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), H. 4, S. 339.

Das für die Politikverflechtung charakteristische Prinzip faktisch einstimmiger, zumindest in hohem Maße konsensbedürftiger Entscheidungen kann sich theoretisch mit allen in den vier Feldern von Abbildung 1 dargestellten Konsensbildungsmodalitäten verbinden. Faktisch scheiden jedoch die in den Feldern (3) und (4) genannten Modalitäten "Paternalismus" und "Konfrontation" schon dadurch weitgehend aus, daß sie den Bedingungen einer auf Dauer angelegten ebenenüberschreitenden und "bundestreuen" Zusammenarbeit und der Machtbalance im Bundesstaat widersprechen. Der **Modus "Problemlösen"** erfordert als zentrale Voraussetzung die Irrelevanz separater Eigeninteressen für eine anstehende Entscheidung, was den in den Bund-Länder-Gremien des deutschen Föderalismus anzutreffenden Bedingungen keineswegs entspricht. Als dominante Modalität der Konsensbildung in der GAK kann daher das **"Bargaining"** gelten; dieses ist über die Merkmale "separate Interessendefinition" und "einvernehmliche Entscheidungsregel" zu kennzeichnen.

Welche Folgen hat nun dieser Entscheidungsmodus in verflochtenen Politikbereichen? Zunächst führen unterschiedliche territoriale, sektorale, politische und administrative Interessen zwischen den beteiligten Akteuren zur **einem hohen Konfliktniveau**. Gleichzeitig erfordert der dominante Entscheidungsmodus und der für diesen charakteristische hohe Konsensbedarf **Strategien der Konfliktreduzierung**, aus denen distributive Formen der Konfliktlösung resultieren. Für Politikprozesse in verflochtenen Politikfeldern cha-

rakteristisch sind beispielsweise die Gleichbehandlung der Beteiligten, Orientierungen am Status quo ante, besitzstandswahrende Problemlösungen sowie die Anerkennung von Tabu-Zonen im gegenseitigen Verzicht auf Eingriffe in bestehende Programme und Interessenpositionen.

Gleichzeitig beschränken diese für die Entscheidungsfähigkeit des Verhandlungssystems notwendigen Merkmale die Möglichkeiten einheitlichen, zielgerichteten Handelns: Insbesondere erschweren sie die Lösung von Problemen, die innovative und einzelne Beteiligte diskriminierende Entscheidungen erfordern. Zusätzlich benötigen die skizzierten Konfliktregelungsstrategien verfügbare Ressourcen, um Lösungen zu ermöglichen, bei denen alle Beteiligten gewinnen. Eine Einigung setzt voraus, daß für jeden der erwartete Nutzen mindestens ebenso groß ist wie der bei einer Nicht-Einigung. Dabei kann der Gegenstandsbereich, auf den sich die Nutzenerwartung bezieht, variieren, wenn im Rahmen von **Paket-Lösungen** andere Politikmaterien in die Verhandlungsmasse einbezogen werden, um so einen konsensfähigen Interessenausgleich zu ermöglichen.

Übersteigen die Kosten einer Einigung die einer Nicht - Einigung und fühlt sich ein Akteur dauerhaft benachteiligt, so wird ein Ausstieg aus der Kooperation erwogen werden. Diese **"Exit-Option"** (vgl. HIRSCHMAN, 1970) kann auch als Drohung in Verhandlungen eingesetzt werden, um in einer Konfrontationsstrategie Zugeständnisse zu erzwingen. Denkbar erscheint auch ein Teilausstieg aus einzelnen Maßnahmen und deren Verwirklichung in eigener Zuständigkeit, ohne den Gesamtverbund zu verlassen.

3 Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes' vor der Vereinigung

Die Entwicklung der GAK in der Vergangenheit bestätigte die im vorangegangenen Abschnitt vorgetragenen theoretischen Aussagen, sowohl was das geschilderte hohe Konfliktniveau als auch was die Strategien der Konsensfindung anbetrifft. Gleichwohl erwies sich die GAK in ihrer bisherigen Entwicklung als eine stabile, auch an neue Aufgaben genutzte anpassungsfähige Institution.

(1) Die Beschränkung der Investitionsförderung auf **entwicklungsfähige** Betriebe bildete zu Anfang eine in der Agrarpolitik, vor allem aber in agrarökonomischen Untersuchungen betonte Maxime[1] und war an dem Ziel einer effizienten Faktorallokation in der Landwirtschaft orientiert. Die politische Durchsetzung einer solchen Leitvorstellung stellte sich aber als schwierig heraus. Die Konstellation der Verhandlungspartner im PLANAK führte dazu, daß in der GAK von Anfang an der Gedanke einer paritätischen Partizipation an den öffentlichen Mitteln eine erhebliche Rolle spielte. Hieraus ergab sich ein gewisser **Widerspruch**: Die Konfiguration des **Politiknetzes** brachte in erster Linie Verteilungsgesichtspunkte zum Tragen, während die **Politikinhalte** - Agrarstrukturverbesserung und ländliche Regionalpolitik - weitgehend nach **Allokationskriterien** gestaltet werden sollten. Hinzu kamen Interessenunterschiede zwischen den Bundesländern, die vor allem durch unterschiedliche **Agrarstrukturen** und unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie sich die Agrarstrukturen **künftig** entwickeln sollten, ausgelöst wurden. Neben der Absicht, in möglichst hohem Ausmaß an den Bundesmitteln zu partizipieren, prägte ein deutlicher **"Nord-Süd-Gegensatz"** die Verhandlungen im PLANAK. Spezifische **Probleme des**

[1] Vgl. z. B. KÖHNE (1970).

Sektors Landwirtschaft und **gesamtwirtschaftliche Einflüsse** in der zweiten Hälfte der 70er Jahre und in den 80er Jahren trugen außerdem dazu bei, daß die Politikinhalte der Gemeinschaftsaufgabe einem weitgehenden Wandel unterlagen (vgl. z. B. LEINER, 1985; HEIL, 1987; MAYR und SCHMITT, 1985). Die Folge dieser Einflüsse war vor allem eine "Lockerung" der Agrarstrukturpolitik im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung, die mehr und mehr von **Verteilungsgesichtspunkten** beeinflußt wurde und folglich eine große Anzahl von im Grunde nicht entwicklungsfähigen Betriebe in die Förderung einbezog[2]. Im Zuge anhaltender Anpassungsprobleme der Landwirtschaft sowie sich verschlechternder Erwerbsalternativen wurden die einzelbetrieblichen Investitionsförderungsmaßnahmen somit immer weniger von Selektionskriterien bestimmt. Immer deutlicher zeigte sich eine **mehrdimensionale Zielsetzung** der Gemeinschaftsaufgabe, die sich offensichtlich auf diese Weise an die Vielschichtigkeit der beteiligten politischen Interessen anpaßte. Nach dem **Regierungswechsel im Jahre 1982** führten die genannten Einflüsse zu sehr deutlichen Änderungen der Gemeinschaftsaufgabe. Hierzu gehörten insbesondere:

(a) eine abnehmende Priorität von Effizienzkriterien bei der investiven Förderung und deren zunehmende Ausrichtung auf Maßnahmen der **Arbeitserleichterung und zur Erhaltung bäuerlicher Familienbetriebe**;

(b) die zusätzliche Einführung eines **Agrarkreditprogramms** in die Gemeinschaftsaufgabe unter Einschluß von Nebenerwerbsbetrieben;

(c) die Ausweitung der **Ausgleichszulagen-Gebiete** im Jahr 1985 auf mehr als 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der Bundesrepublik und die Erhöhung der Leistungen; Anhand der Entwicklung der Ausgleichszulage läßt sich die **distributive Entwicklung der GAK** exemplarisch belegen: Wurden 1980 noch für 74.000 geförderte Betriebe 97 Mio. DM aufgewendet, so waren es 1992, bezogen auf die ABL[3], 750 Mio. DM, die an 242.000 Betriebe ausgezahlt wurden (vgl. Agrarbericht 1993, Schaubild 19, S. 131).

(2) Die behauptete Dominanz verteilungspolitischer Gesichtspunkte wird durch die Betrachtung der Entwicklung des Länderschlüssels zur Verteilung der Bundesmittel von 1973 bis 1990 bestätigt; diese unterstreicht die Persistenz einmal getroffener Entscheidungen: Mit einer Ausnahme Mitte der 80er Jahre, die eine Folge der erheblichen Ausweitung der Ausgleichszulage war und Bundesländer mit einem größeren Anteil benachteiligter Gebiete relativ besser stellte, blieb der einmal gefundene Verteilungsschlüssel zwischen den ABL nahezu konstant.

(3) Trotz vielfältiger Kritik insbesondere im ersten Jahrzehnt des Bestehens und trotz einer erheblichen Mittelreduzierung im Zuge der Haushaltskonsolidierungen zu Beginn der 80er Jahre waren die eingespielten Modi der Politikformulierung konsistent. Das Rahmenwerk der Gemeinschaftsaufgabe wurde auch immer wieder dazu benutzt, **veränderten agrarpolitischen Leitvorstellungen und Anforderungen Rechnung zu tragen**. So bestätigt

---

[2] Diese Entwicklung wurde in gewisser Weise auch durch die 1985 erlassene **Effizienzverordnung der EG** (VO (EWG) Nr. 797/85) festgeschrieben, die die Nachfolge der Richtlinie 72/159/EWG von 1972 antrat. Da diese den Mitgliedstaaten mehr Gestaltungsspielraum als vorher einräumte, kam sie den Zielen der deutschen Agrarstrukturpolitik entgegen.

[3] Gesamtes Bundesgebiet: 1,041 Mrd. DM und 250000 Betriebe; Zahlen ohne zusätzliche Landesmittel Baden-Württemberg.

etwa die Aufnahme von **Marktentlastungsmaßnahmen** in die Gemeinschaftsaufgabe in einem **Sonderrahmenplan**, mit dem entsprechende Regelungen auf EG-Ebene national umgesetzt wurden[4], die herausragende Stellung, die dieser Institution im Rahmen der Agrarpolitik zukommt. Sie haben sich aus der Sicht der Beteiligten offenbar als hinreichend leistungs- und anpassungsfähig erwiesen. Es lag daher nahe, daß dieses **vorhandene und offenbar anpassungsfähige Gebilde zur Konsensbildung und organisatorischen Umsetzung agrarpolitischer Maßnahmen** auch im Falle der Neuordnung der Landwirtschaft in den NBL genutzt wurde.

4 Stand der Übertragung auf die neuen Bundesländer

Die NBL wurden mit dem Rahmenplan 1991-1994 erstmals in die GAK einbezogen, wobei eine Reihe bestehender Fördergrundsätze übergeleitet, aber auch eine Reihe spezifisch auf die NBL ausgerichteten Fördergrundsätze in den Rahmenplan aufgenommen wurden[5]. Einige der neuen Fördergrundsätze wurden im Rahmenplan 1992-1995 modifiziert, außerdem kam die Ausgleichszulage in den NBL neu hinzu (vgl. SCHLAGHECK, 1993). Trotzdem steht eine Vereinheitlichung der Fördergrundsätze und die vollständige Integration der NBL in die GAK noch aus:

(1) Es bestehen nach wie vor Fördergrundsätze, die lediglich in den alten bzw. neuen Bundesländern gültig sind und die unterschiedliche Förderkonditionen aufweisen. Die Europäische Gemeinschaft hat in Art. 38 der Effizienzverordnung (VO (EWG) Nr.2328/91) Ausnahmeregelungen für die NBL befristet zugelassen (vgl. SCHLAGHECK, 1993). Diese Sonderregelungen sind bislang auf den 31.12.1993 befristet, ihre Verlängerung ist bis Ende 1997 in Aussicht gestellt worden.

(2) Der Finanzplafonds des Bundes für die GAK wurde im Zuge der Einbeziehung der NBL beträchtlich ausgeweitet, so daß sich bislang die für die ABL bereitgestellten Mittel gegenüber dem Ausgangsjahr 1990 nur leicht reduzierten[6]. Im Ergebnis wurde dadurch bislang die absolute Verteilungsposition der ABL durch den Beitritt der NBL nur leicht beeinträchtigt, trotz erheblicher Mehraufwendungen für letztere.

---

[4] Der Grundsatz, daß sich Bund und Länder im Verhältnis 60 : 40 an der Aufbringung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe beteiligen, wurde allerdings durchbrochen, weil die Länder diese Maßnahmen der in den Kompetenzbereich des Bundes und der EG fallenden Markt- und Preispolitik zuordneten und sich deshalb zunächst weigerten, sich überhaupt an deren Finanzierung zu beteiligen. Ausgehandelt wurde schließlich ein Kompromiß: Die o. g. Maßnahmen wurden in einen eigens für sie geschaffenen **Sonderrahmenplan** eingeordnet und hierfür ein besonderer **Finanzierungsschlüssel von 70 : 30** zu Lasten des Bundes gewählt.

[5] So etwa die Grundsätze zur "Wiedereinrichtung und Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe im Haupterwerb" und die "Gewährung von Hilfe zur Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen sowie für neugegründete landwirtschaftliche Unternehmen in Form juristischer Personen und Personengesellschaften".

[6] Im Vergleich zum Ausgangsjahr 1990 wurden die für die ABL vom Bund bereitgestellten Mittel 1991 um 5 Mio. DM, 1992 um 25 Mio. DM und 1993 um 75 Mio. DM reduziert. Die Bundesmittel für Maßnahmen der GAK in den NBL stiegen dagegen von 640 Mio. DM (1991) über 1100 Mio. DM (1992) auf 1180 Mio. DM (1993) und erreichen damit einen Anteil von 44,9 v.H. an den Gesamtausgaben.

Das zeitliche Auslaufen der Sonderregelungen führt nun zur Notwendigkeit, die Fördergrundsätze zu vereinheitlichen, wobei möglicherweise die finanz- und haushaltspolitischen Konsolidierungserfordernisse gleichzeitig Verteilungsentscheidungen über ein geringer werdendes Mittelvolumen erfordern werden. Der PLANAK wird dadurch mit neuen politischen Koordinationsaufgaben konfrontiert werden, die zusätzlich durch die Weiterentwicklung der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik der EG (Effizienzverordnung, Förderung ländlicher Räume in den sog. "5b-Regionen") beeinflußt wird. Letztere ist mit neuen finanziellen Anreizen, aber auch mit **spezifischen Verfahren der Planung und Kontrolle der Förderung** verbunden, die mit dem föderalistischen System der Bundesrepublik vereinbart werden müssen (vgl. von MEYER, 1991, S. 447ff.).

5 Interessenkonstellation und Konfliktlinien bei der Angleichung der Förderbestimmungen

Der historische Abriß der Entwicklung der GAK vor dem Beitritt der NBL hat u. a. deren relative Anpassungsfähigkeit erwiesen. Eine **Übertragbarkeit dieser Erfahrung auf die Zukunft** ist jedoch nicht ohne weiteres anzunehmen, da Anpassungen der o. g. Art im PLANAK i.d.R. über **mühsame und langwierige Verhandlungen** hervorgebracht werden. Offenbar handelt es sich um ein Verfahren, dessen Eignung für die Verarbeitung **kontinuierlicher** Veränderungen plausibel erscheint. Ob es auch für den ablaufenden und weiter zu erwartenden **raschen** Wandel geeignet ist, bleibt noch zu klären. Überdies hat die bisherige Entwicklung eine **zunehmende Dominanz von Verteilungsinteressen** gezeigt - Verteilung von Mitteln an den Agrarsektor und unter den Bundesländern. Agrarstruktur- und mehr noch die "Agrarverfassungspolitik" in den NBL bildet aber eine **ausgesprochene Gestaltungs-(Allokations-)aufgabe**, die möglicherweise nicht mit den eingeübten Konsensmechanismen im Einklang steht. Ein Überblick über die veränderten Konfliktdimensionen innerhalb des PLANAK **nach** dem Beitritt der NBL verdeutlicht schließlich, daß von **Veränderungen der Entscheidungssituation** auszugehen ist.

Trotz aller Unsicherheiten hinsichtlich des Ausgangs des Transformationsprozesses ist zu erwarten, daß sich das Spektrum der Faktorausstattungen und -kombinationen der landwirtschaftlichen Betriebe im vereinten Deutschland erweitern wird. Dies gilt nicht nur für die Betriebsgrößen, sondern auch für die künftig zu erwartende Koexistenz von Unternehmen in unterschiedlicher Rechtsform. Die Virulenz dieser Konfliktlinie zeigte sich bereits in der Auseinandersetzung im PLANAK über Förderungsgrundsätze zur Umstrukturierung landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften im November 1990. Mit den Unterschieden der Agrarstrukturen hängt zusammen, daß die Länder des Beitrittsgebiets aus ihrer besonderen Lage heraus spezifische Interessen entwickeln werden. Diese Interessen beziehen sich zu einem erheblichen Teil auf Fragen der Finanzausstattung. Die neuen Länder stehen hier zu den alten Ländern in scharfer Konkurrenz um begrenzte Ressourcen.

Bei den sich für die **Zukunft** abzeichnenden Veränderungen ist davon auszugehen, daß der bisherige **"Nord-Süd-Konflikt"** hinsichtlich der Vorstellungen über die zu präferierende Agrarstruktur durch einen noch deutlicher ausgeprägten **"Ost-West-Konflikt"** überlagert werden wird. Die Unterschiede in den Betriebsgrößen und den Organisationsformen zwischen westlichen und östlichen Bundesländern bergen schon allein deshalb Konfliktstoff, weil verschiedene agrarpolitische **Ausgleichszahlungen** außerhalb und innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe **betriebsgrößenabhängig** gewährt werden. Überdies wird von Seiten der ABL zunehmend die Befürchtung laut, daß die entstehenden Agrarstrukturen der NBL in Bezug auf Arbeitskräftebesatz und Flächenausstattung Bedingungen schaffen werden, die

sich zu Ungunsten der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe der ABL auswirken werden. Außerdem könnte zur Entstehung eines Ost-West-Konflikts in der Gemeinschaftsaufgabe die Tatsache beitragen, daß die Transformation der Agrarverfassung in der ehemaligen DDR und die Sanierung des ländlichen Raums einen erheblichen Mittelaufwand verursachen werden, der von Seiten der westdeutschen Bundesländer - je länger desto stärker - als **ungleichgewichtige Verteilung** interpretiert werden könnte.

Sucht man nach möglichen politischen Lösungen für die o. g. Konflikte, so wäre bei "objektiver" Betrachtung gewiß zunächst einzugestehen, daß die verfügbaren Finanzmittel in fast allen Bereichen der neuen Bundesländer nötiger gebraucht werden als in den alten Bundesländern; jedenfalls dann, wenn man die Zielsetzung "Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen" zu realisieren versucht. Bei gleichbleibendem Mitteleinsatz in der Gemeinschaftsaufgabe hieße dies, daß eine **redistributive Politik** erforderlich wäre: eine vorrangige Mittelzuweisung an die neuen Bundesländer zu Lasten der alten Bundesländer. Lediglich bei steigendem Mitteleinsatz könnte man sich auf eine **distributive Politik** in der Weise beschränken, daß die zusätzlichen Mittel ausschließlich den neuen Ländern zugute kämen. Bei realistischer Betrachtung ist allerdings anzunehmen, daß die alten Bundesländer nicht a priori auf ihren **Mittelanteil** und auch nicht auf eine **paritätische Teilhabe am Mittelzuwachs** der Gemeinschaftsaufgabe verzichten wollen. Zur Sicherung ihres finanzpolitischen Status werden sie nach Koalitionsmöglichkeiten suchen, die vielfältiger Art sein können, sofern sich Interessenharmonien - wenn auch nur partiell und vorübergehend - zwischen östlichen, westlichen, nördlichen, südlichen Bundesländern und dem Bund finden lassen. **Maßnahmenspezifisch** gesehen wären derartige Interessenharmonien und aus ihnen resultierende **Länderkoalitionen im PLANAK** durchaus denkbar. Um ein Beispiel herauszugreifen: Eine Koalition zwischen **nördlichen und östlichen Bundesländern** ist in der Frage einer verstärkt an Effizienzkriterien orientierten Ausrichtung der investiven Förderung vorstellbar, ebenso in der Frage verbesserter Förderbedingungen, möglicherweise zu Lasten der Ausgleichszulage oder der verbesserten Investitionsförderung in benachteiligten Gebieten. Diese Bundesländer könnten an einer Lockerung der Förderungshöchstgrenzen z. B. im Bereich der Milchkuh- oder Schweinehaltung interessiert sein. Eine ähnliche Übereinstimmung könnte in ihrer Haltung gegenüber der Prosperitätsklausel bestehen.

Als Folge dieser neuen Konstellation sind veränderte und weiter variierende Formen der Koalitionsbildung im PLANAK wahrscheinlich. Dabei ist fraglich, ob die politischen Parteien ihre Scharnierfunktion zwischen divergierenden landespolitischen Interessen auch weiterhin erfüllen können. Zu erwarten steht, daß der Ausgleich unterschiedlicher Länderinteressen durch parteiinterne Kompromisse schwieriger als zuvor zu bewerkstelligen sein wird; Länderkoalitionen über Parteigrenzen hinweg sind wahrscheinlicher als zuvor.

6 Mutmaßungen über Anpassungsreaktionen an veränderte Rahmenbedingungen

Seit Ende 1991 diskutieren Bund und Länder, einem Auftrag des PLANAK folgend, über eine Neuorientierung der einzelbetrieblichen Förderung im Rahmen der GAK, die u. a. auf eine Vereinheitlichung der Förderbestimmungen abzielt. Ein konsensfähiger Ausgestaltungsvorschlag ist bislang nicht in Sicht. Unstrittig ist lediglich, daß zumindest mittelfristig eine Vereinheitlichung unumgänglich sein wird, wobei der in Aussicht gestellte neue gesamtdeutsche Förderrahmen vermutlich eine Modifizierung der Effizienz-Verordnung der EG voraussetzen wird (vgl. LÜCKEMEYER, 1993, S. 208). Fragen einer eventuellen institutionellen Neugestaltung der GAK, in der die Strukturen und Prozesse der Problemver-

arbeitung selbst zum Gegenstand der Auseinandersetzung werden, wurde dabei nicht aufgegriffen. Möglicherweise wird das System von den beteiligten Akteuren innerhalb der praktizierten Routinen als hinreichend leistungsfähig eingeschätzt (vgl. BENZ, 1985). Als plausiblere Motivation erscheint jedoch, daß die mit einer Einbeziehung der institutionellen Grundlagen der GAK in die Diskussion einhergehende weitere Steigerung des Konfliktniveaus gescheut wird.

Der heutige Integrationsstand der GAK läßt nur erste Mutmaßungen darüber zu, wie sich die Institution PLANAK an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen und wie die an ihr beteiligten Akteure auf die zu erwartende Steigerung des Konfliktniveaus reagieren werden. Anpassungsreaktionen sind zum einen auf der Ebene der materiellen Politik zu erwarten. Zu diskutieren ist außerdem, ob und inwiefern sich Auswirkungen auf das Zusammenspiel der verflochtenen Politikebenen ergeben könnten; dies betrifft insbesondere Gewichtsverlagerungen zwischen den Ebenen im Grade ihrer Einflußnahme auf die Ausgestaltung der Agrarstrukturpolitik.

(1) Die Notwendigkeit, die bezogen auf den Verhandlungsgegenstand sehr unterschiedlichen Interessenprofile der sechzehn Bundesländer und des Bundes in einem gemeinsamen Rahmenplan ausbalancieren zu müssen, wird dessen materielle Ausgestaltung beeinflussen. Auf der Grundlage der oben umrissenen Veränderungen der Entscheidungssituation ist anzunehmen, daß der Förderrahmen der GAK in Zukunft noch sehr viel weiter als bisher gespannt werden muß:

- Bei neu einzuführenden[7] Fördergrundsätzen werden den Ländern zusätzliche Ausgestaltungsbefugnisse - im Rahmen der EG-Bestimmungen - eröffnet[8] werden, wobei zu beachten ist, daß die Handlungspielräume der Länder bei bestehenden Maßnahmen bereits weit gezogen sind.

- Da sich die agrarstrukturellen Erfordernisse länderbezogen stärker noch als vor dem Beitritt der NBL unterscheiden werden, wird das Ziel der Verringerung der Anzahl der innerhalb der GAK angebotenen Maßnahmen nur schwer zu realisieren sein. Entsprechend ihrer spezifischen agrarstrukturellen Erfordernisse und Präferenzen werden sich die Schwerpunktbildungen der einzelnen Bundesländer stärker noch als bislang unterscheiden.

- Bereits vor der Vereinigung führten einige Länder in Bereichen ihrer besonderen Präferenz, die sie im Rahmen der GAK-Mittel und Fördergrundsätze nicht hinreichend gewahrt sahen, eigene Länderprogramme durch. Diese Tendenz dürfte sich verstärken, hat jedoch die Notwendigkeit der Finanzierung allein aus Landesmitteln zu berücksichtigen und ist mithin von der Finanzkraft des jeweiligen Bundeslandes abhängig. In diesem Zusammenhang ist auch die Option einer zunehmenden Bedeutung der Kofinanzierung durch die EG zu beachten und eine möglicherweise daraus entstehende Konkurrenzsituation von Bund und EG als Partner der Länder.

---

[7] Die im Rahmen der flankierenden Maßnahmen der EG-Agrarreform durchzuführenden Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren sollen teilweise im Rahmen der GAK umgesetzt werden. Eine entsprechende Änderung des Gesetzes über die GAK wurde Ende 1993 vom Gesetzgeber verabschiedet.

[8] Wahrscheinlich ist eine Lösung des "policy-without-law" (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, S. 83). Dies würde konkret bedeuten, den Spielraum der Länder bei der Durchführung der GAK noch über das bestehende Maß hinaus zu erweitern.

Insgesamt dürfte sich der Bund zu einer (weiteren) Relativierung seiner ursprünglichen Zielsetzung veranlaßt sehen, durch die GAK eine einheitliche, gleichgerichtete Politik zu schaffen, die eine weitgehende Gleichbehandlung der landwirtschaftlichen Betriebe gewährleistet - unabhängig vom Standort im jeweiligen Bundesland. Aus Bundessicht ist so die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß die GAK vorwiegend zu einem **Instrument des Geldverteilens** werden könnte und der Gestaltungswille des Bundes nicht zum Tragen kommt.

Eher unwahrscheinlich dürfte sein, daß der Fortbestand der GAK von den Ländern in Frage gestellt werden wird. Für ein Fortbestehen der GAK sprechen die Interessen der Gruppe der finanzschwachen Bundesländer, die sich durch den Beitritt der NBL vergrößert hat. Gerade der hohe Bundesanteil an Maßnahmen im Rahmen der GAK läßt insbesondere für diese Bundesländer die Verbund-Option deutlich attraktiver erscheinen als die Durchführung landeseigener, möglicherweise unter Beteiligung der EG finanzierter Programme. Finanzschwache Länder werden durch die vertikale Politikverflechtung außerdem vor einem politischen Wettbewerb zwischen den Ländern geschützt, der mit einer Ausgabendynamik verbunden wäre, für den diese Länder schlecht gerüstet sind. Für den Fortbestand der Mehrebenenverflechtung in der Agrarstrukturpolitik spricht überdies ein **politikfeldbezogenes gemeinsames Eigeninteresse aller beteiligten agrarpolitischen Akteure**. Fachbezogene vertikale "Ressortkumpaneien" erleichtern eine Abschottung von konkurrierenden, politikfeldexternen Akteuren auf der jeweiligen Politikebene. Die Mischfinanzierung sichert in der Auseinandersetzung um Haushaltsmittel Positionsvorteile gegenüber Vorhaben, die allein von einer Ebene finanziert werden müssen. Sie eröffnet Positionsvorteile im Versuch, Anpassungskosten zu externalisieren. Auch insofern kann die "Exit-Option" als eher unwahrscheinlich gelten.

Die oben angestellten Überlegungen über Anpassungen auf der Ebene der materiellen Politik wiesen bereits auf die gewachsene Bedeutung der EG-Ebene hin, die sich zunehmend auf das Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern auswirkt. Die EG-Kommission erwartet beispielsweise bei der Gewährung von Mitteln aus den reformierten Strukturfonds Verfahren der Planung und Kontrolle, die oft als nicht kompatibel mit der bisherigen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern empfunden werden. Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf das Kräfteverhältnis zwischen den im Rahmen der doppelten Politikverflechtung involvierten Ebenen Länder, Bund und EG werden indes sehr unterschiedlich diskutiert. Teilweise wird angenommen, daß der Bedeutungszuwachs der EG-Ebene zu einer Einengung von Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes und zu verstärkten eigenständigen Aktivitäten der Länder in Kooperation mit der EG führe (sogen. **"Sandwich-These"**; vgl. ZIMMERMANN, 1990). Umgekehrt wird prognostiziert, daß Politiken der EG bzw. der Europäischen Union (EU) zu einer Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder führen würden und - bezogen auf das Bund-Länderverhältnis - zu einer **Gewichtsverlagerung zugunsten des Bundes** (vgl. z. B. HRBEK, 1986). Begründet wird diese These im wesentlichen mit der Integrationskompetenz des Bundes, die lediglich dem Bund im Rahmen des EG-Ministerrats Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Rechtssetzung auf EG-Ebene eröffne.

In Bezug auf die Integrationskompetenz des Bundes bei Materien, die innerstaatlich in den Kompetenzbereich der Länder fallen, steht indes eine Revision bevor, die als exemplarisch sowohl für die Dynamik dieses Prozesses als auch für die weiter zunehmende Komplexität der Verflechtungszusammenhänge genommen werden kann. Die Länder haben durch die nationalen Begleitgesetze zum Vertrag über eine Europäische Union eine **Neugestaltung von Art. 23 GG** durchsetzen können, die eine Verbesserung ihrer Position im Rahmen der

innerstaatlichen Willensbildung bei Rechtssetzungsakten der EG-Agrarstrukturpolitik und bei den Verhandlungen im Ministerrat nach der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages zur Folge hat[9]. Allerdings scheint eine Entwicklung in Richtung der Bestätigung der Sand-wich-These eher unwahrscheinlich, da auch die verbesserte Außenvertretungsmöglichkeit der Länderinteressen über den Bundesrat und - an der Seite der Bundesregierung - im Ministerrat nicht deren Interessendifferenzen in Fragen der materiellen Politik beheben wird. Die Basis, auf der gemeinsame Länderpositionen zur Agrarstrukturpolitik formuliert werden könnten, wird schmal bleiben. Für die Bund-Länder-Beziehung bedeutet dies, daß sich der Bund wohl nur selten einer geschlossenen Länderfront gegenübersehen wird. Das gemeinsame Länderinteresse dürfte allenfalls zu einer Verteidigung ihrer Handlungsspielräume und Domäneinteressen führen. Insofern sind auch von dieser Seite keine Gefährdungen für den Fortbestand der GAK unter den Vorzeichen von "Bargaining" und doppelter Politikverflechtung zu erwarten.

Literaturverzeichnis

BENZ, Arthur: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen 1985.

BENZ, Arthur: Regierbarkeit im kooperativen Bundesstaat - Eine Bilanz der Föderalismusforschung. In: Stephan von BANDEMER und Göttrik WEWER (Hrsg.): Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analyse, Konzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft. Opladen: Leske & Budrich, 1989, S. 181-192.

FISCHER, Wolfgang: Die Europäische Union im Grundgesetz: Der neue Artikel 23. Zeitschrift für Parlamentsfragen 24 (1993), H. 1, S. 32-49.

HAGEDORN, Konrad: Konzeptionelle Überlegungen zur Transformation der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. In: Stephan MERL und Eberhard SCHINKE (Hrsg.): Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in der ehemaligen DDR im Umbruch. Gießener Abhandlungen zur Agrar- und Wirtschaftsforschung des Europäischen Ostens, Bd. 178. Berlin: Duncker & Humblot, 1991, S. 17-34.

HEIL, Martin: Einzelbetriebliche Investitionsförderung in Niedersachsen. Agrarwirtschaft, Sh. 116. Hannover 1987.

[9] Art. 23, Abs.6 GG lautet nun:" Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, soll die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren."
§ 5, Abs.2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union lautet: "Wenn bei einem Vorhaben im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat oder ein Vorhaben im Schwerpunkt die Einrichtung der Behörden der Länder oder ihre Verwaltungsverfahren betrifft, ist insoweit bei Festlegung der Verhandlungsposition durch die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; (...)" (vgl. hierzu ausführlich FISCHER, 1993).

HIRSCHMAN, Albert O.: Exit, Voice and Loyality. Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge, Mass. 1970.

HRBEK, Rudolf: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess. In: Rudolf HRBEK und Uwe THAYSEN: Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden 1986.

KÖHNE, Manfred: Zur Beurteilung der Entwicklungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe. Agrarwirtschaft 19 (1970), H. 9, S. 285-296.

LEINER, G.: Ausgestaltung und Wirkung des Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms (EFP). Dissertation, Kiel 1985.

LÜCKEMEYER, Manfred: Landwirtschaftliche Betriebs- und Organisationsformen in den neuen Bundesländern. In: Carsten THOROE (Hrsg.): Agrarwirtschaft und ländlicher Raum in den neuen Bundesländern im Übergang zur Marktwirtschaft, S. 203-209.

MAYR, Johann; SCHMITT, Horst: 10 Jahre Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" - Auswirkungen auf Bayern. Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch 62 (1985), H. 6, S. 643-661.

MEYER, Heino von: Probleme und Perspektiven der Strukturpolitik im EG-Binnenmarkt. In: Peter Michael SCHMITZ und Hannes WEINDLMEIER (Hrsg.): Land- und Ernährungwirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 27. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag, 1991, S. 443-449.

OATES, Wallace E.: Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem. In: Guy KIRSCH (Hrsg.): Föderalismus. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Bd. 5. Stuttgart und New York: Gustav Fischer, 1977, S. 15-26.

SCHARPF, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), H. 4, S. 323-356.

SCHARPF, Fritz, W. Bernd REISSERT und Fritz SCHNABEL (Hrsg.): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Kronberg i.Ts., 1976.

SCHLAGHECK, Hermann: Agrarstrukturmaßnahmen in den neuen Bundesländern. Prioritäten und Perspektiven. In: R. v. ALVENSLEBEN, C. LANGBEHN und E. SCHINKE (Hrsg.): Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Schriften der Gesellschaft für Wirtschaft- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Bd. 29, Münster-Hiltrup 1993, S. 55-63.

SCHLAGHECK, Hermann: Auswirkungen der Kompetenzverteilung im kooperativen Föderalismus Deutschlands und in der EG auf die Gestaltung der Agrarstrukturpolitik (in diesem Band).

WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne: Policy-Analyse. Frankfurt/M. und New York 1987.

ZIMMERMANN, Horst: Gewichtsverlagerung im föderativen Staatsaufbau unter EG-Einfluß? Wirtschaftsdienst 70 (1990), H. 9, S. 451-456.

AUSWIRKUNGEN DER KOMPETENZVERTEILUNG IM KOOPERATIVEN FÖDERALISMUS DEUTSCHLANDS UND IN DER EG AUF DIE GESTALTUNG DER AGRARSTRUKTURPOLITIK

von

Hermann SCHLAGHECK*

1 Einleitung

Unter **"Agrarstruktur"** sind Faktoren oder Zustände in der Landwirtschaft und in landwirtschaftsnahen Bereichen zu verstehen, die relativ beständig sind. Die Politik steht vor der Frage, ob Bestehendes zu erhalten oder zu ändern ist.

Wesentliches Ziel der **Agrarstrukturpolitik** ist die **Veränderung**, wenn es um die Verbesserung des Verhältnisses zwischen den Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital geht. Jedoch charakterisieren nicht nur **betriebs**bezogene Kriterien wie Größe, AK-Besatz und Verfügung über evtl. Lieferrechte die Agrarstruktur. Ebenso ist das, was die Betriebe umgibt, die Landschaft, Teil der Agrarstruktur. Diese könnte sich im Wandel der Betriebsstrukturen in ungewollte Richtung verändern. Um die Vielfalt und damit Attraktivität einer Landschaft zu wahren, wäre also auch die **Sicherung des Bestehenden** Ziel der Agrarstrukturpolitik.

Agrarstrukturpolitik befindet sich demnach in einem ständigen Entscheidungsprozeß, entweder Strukturwandel zu fördern oder erhaltenswerte Zustände zu sichern - bei widerstreitenden Interessen zwischen den am Entscheidungsprozeß Beteiligten.

In der Folge geht es um die Frage, wie und mit welcher Intensität EG, Bund und Länder **Einfluß** darauf **nehmen**, welche Agrarstrukturen sich in Deutschland und in der EG herausbilden und welche Maßnahmen zur Agrarstrukturentwicklung oder -sicherung ergriffen werden sollen.

2 Nationale Agrarstrukturpolitik

2.1 Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Agrarstrukturpolitik ist u.a. Art. 30 Grundgesetz einschlägig. Danach ist "die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der **Länder**, soweit das Grundgesetz (GG) keine andere Regelung trifft oder zuläßt".

Die Verfassung sieht in Art. 91a für bestimmte Aufgaben das Zusammenwirken von Bund und Ländern vor, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Die

* Prof. Dr. H. Schlagheck, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Rochusstraße 2-6, 53123 Bonn

Agrarstrukturpolitik wird von gesamtstaatlicher Relevanz gesehen. Deshalb gehört die "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) zu den in Art. 91a GG verankerten Gemeinschaftsaufgaben.

Die Gemeinschaftsaufgabe ist seit 1973 das zentrale Instrument zur Ausrichtung der Agrarstrukturentwicklung in Deutschland und wird u.a. ergänzt

- durch eine Ende der 60er Jahre speziell für Landwirte eingeführte und allein vom Bund finanzierte **Vorruhestandsregelung**,
- durch die Voraussetzung der Hofabgabe, um in den Genuß eines angemessenen **landwirtschaftlichen Altersgeldes** zu kommen,
- und durch investive Fördermaßnahmen, die einzelne Länder **außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe** in eigener Regie und ohne Bundesbeteiligung durchführen.

2.2 Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" als zentrales Instrument nationaler Agrarstrukturpolitik

Das Gemeinschaftsaufgabengesetz sieht nach Änderung 1993 folgende Maßnahmen vor:

1. Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft durch

   a) rationellere Gestaltung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe,

   b) Förderung einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung,

   c) Ausgleich natürlicher Standortnachteile,

   d) sonstige Maßnahmen, die unter besonderer Berücksichtigung der bäuerlichen Familienbetriebe für die gesamte Land- und Forstwirtschaft bedeutsam sind;

2. Maßnahmen zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raumes durch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur nach dem Flurbereinigungsgesetz einschließlich von Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltigen leistungsfähigen Naturhaushaltes;

3. wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen;

4. Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur in der Land-, Fisch- und Forstwirtschaft durch

   a) Förderung von Zusammenschlüssen land-, fisch- und forstwirtschaftlicher Erzeuger,

   b) Errichtung, Ausbau, Zusammenfassung und Stillegung von Vermarktungseinrichtungen zur Rationalisierung und Verbesserung des Absatzes land-, fisch- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse;

5. Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an den Küsten der Nord- und Ostsee sowie an den fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Sturmfluten (Küstenschutz).

Soweit der vom GAK-Gesetz vorgegebene Rahmen für nationale Agrarstrukturmaßnahmen mit Bundesbeteiligung. Was davon Realität wird, also die **sachliche Schwerpunktsetzung**,

wird im Planungsausschuß, dem beschlußfassenden Gremium der GAK entschieden. Ihm gehören der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als Vorsitzender sowie der Bundesminister der Finanzen und ein Minister (Senator) jedes Landes an. Der Bund verfügt über 16 Stimmen; die Länder haben jeweils eine Stimme. Ein Beschluß bedarf der Stimmen des Bundes **und** der Mehrheit der Länderstimmen.

Für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe, die allein durch die Länder erfolgt, wird jährlich von Bund und Ländern ein gemeinsamer Rahmenplan aufgestellt.[1] Dieser beschreibt in Form von Förderungsgrundsätzen die im einzelnen vorgesehenen Maßnahmen. Der Bund beteiligt sich in der Regel mit 60% (beim Küstenschutz 70%) an der Finanzierung.

Die Maßnahmenblöcke

- einzelbetriebliche Förderung (einschl. Ausgleichszulage) (44 v.H.),
- Wasserwirtschaft (17 v.H.),
- Flurbereinigung (10 v.H.),
- Marktstruktur (8 v.H.)
  und
- Küstenschutz (6 v.H.)

erforderten in den zurückliegenden Jahren rd. 85 v.H. aller Mittel des Rahmenplans.

Die **räumliche Schwerpunktbildung**, d.h. die Entscheidung darüber, welche Maßnahmen regional prioritär und welche nachrangig zur Anwendung kommen, obliegt vorrangig den Ländern. Die Länder melden dazu im Rahmen der mit Hilfe eines Verteilungsschlüssels zugewiesenen Bundesmittel ihren Bedarf an. Geht der Mittelbedarf über die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel hinaus, kommen die Länder nicht umhin, ihre Schwerpunktsetzung zu überprüfen.

Für den geltenden **Rahmenplan 1993** stehen insgesamt 4,3 Mrd. DM zur Verfügung; auf den Bund entfallen 2,6 Mrd. DM und auf die Länder rd. 1,7 Mrd. DM.

2.3 Auswirkungen der Kompetenzverteilung auf die nationale Agrarstrukturpolitik

Die Länder können, müssen aber nicht alle Fördermaßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe anwenden. Das Mitfinanzierungsangebot durch den Bund übt jedoch einen gewissen Druck auf die Länder aus, das gemeinsam vereinbarte Maßnahmenbündel des Rahmenplans je nach länderspezifischen Prioritäten und verfügbaren Landesmitteln auch auszuschöpfen.

Der Förderungskatalog der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" ist nicht statisch. Er wurde im Laufe der Jahre den sich ändernden strukturpolitischen Erfordernissen immer wieder angepaßt. Dafür einige Beispiele:

---

[1] Vgl. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1993 bis 1996 (Bundestags-Drucksache 12/4207)

- Verabschiedung der **EG-Bergbauernrichtlinie 1975** mit der Abgrenzung von benachteiligten Gebieten (rd. 4,0 Mio. ha, davon Kern- und Berggebiete ca. 1,4 Mio. ha). Zusätzlich zur verbesserten Investitionsförderung in allen benachteiligten Gebieten gegenüber den nicht benachteiligten Gebieten wurde in den Berg- und Kerngebieten die Ausgleichszulage eingeführt, ohne daß diese bereits explizit in den Maßnahmenkatalog des Gesetzes der Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen wurde. (Die Ausgleichszulage wurde aber nach den Regeln der Gemeinschaftsaufgabe abgewickelt.)

- **1976/77** wurde die einzelbetriebliche Förderung verstärkt der Überschußsituation auf den **Agrarmärkten** angepaßt. Diese Anpassung führte zu Einschränkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung bis hin zum zeitweiligen Aussetzen der Förderung von Kapazitätserweiterungen in der Milchviehhaltung. (Seit 01.01.1991 ist im Einzelbetrieblichen Förderprogramm (EFP) und Agrarkreditprogramm (AKP) die Förderung von Investitionen im Bereich der Schweineproduktion ausgesetzt, wenn diese Investitionen zu einer Erhöhung der Produktionskapazität führen.)

- **1984** wurde national die "Förderschwelle" abgeschafft. Das **Agrarkreditprogramm** wurde eingeführt.

- Die **Dorferneuerung** wurde in den Maßnahmenkatalog des Rahmenplans aufgenommen, ebenso Maßnahmen gegen neuartige **Waldschäden**.

- Seit **1985** wird die Ausgleichszulage in **allen** benachteiligten Gebieten gewährt, die inzwischen auf rd. 6,0 Mio. ha (= rd. 50% der LF) ausgeweitet wurden.

- **1986** wurde eine Prämie für die erstmalige Niederlassung von Junglandwirten in Höhe von 10 000 DM eingeführt (inzwischen schrittweise auf 23 500 DM angehoben).

- **1988** beschloß der Bundestag auf Vorschlag des Bundesrates eine **Novelle des Gemeinschaftsaufgabengesetzes**. Durch eine neue Zieldefinition wurde die Ausgleichszulage zum gesetzlichen Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe; der Anwendungsbereich der Flurbereinigung wurde ausgeweitet. Außerdem erfahren seitdem bei allen Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe ökologische Belange eine noch stärkere Berücksichtigung.

- **1993** wurde das Gemeinschaftsaufgabengesetz geändert, um den Rahmenplan für die Förderung einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung zu öffnen.

Als **Fazit** ist festzuhalten:

Seit 1973, dem ersten Rahmenplan, wurden zur Verbesserung der Agrarstrukturen in Deutschland gut 40 Mrd. DM an Bundes- und Landesmitteln eingesetzt. Damit wurde ein wesentlicher Beitrag zu gleichgerichteten Produktions-, Lebens- und Arbeitsverhältnissen in landwirtschaftlichen Betrieben und ländlichen Gebieten geleistet.

Gäbe es die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" in Deutschland nicht, müßte sie eingeführt werden. Ohne die Gemeinschaftsaufgabe sähe sich jedes Bundesland gezwungen, ein eigenständiges Strukturkonzept zu verfolgen, wahrscheinlich geprägt von dem politischen Bemühen, sich vom benachbarten Bundesland mehr oder weniger abzuheben. Je nach finanzieller Leistungsfähigkeit des einzelnen Bundeslandes wäre das Ergebnis ein auseinanderlaufendes Förderspektrum mit der Tendenz zu "hausgemachten" Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Bundesländern.

Seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe wurde der Katalog der Fördermöglichkeiten stetig ausgeweitet. Die klaren strukturpolitischen Konturen nationaler Agrarstrukturpolitik sind dadurch teilweise verloren gegangen. Insbesondere der einzelbetrieblichen Förderung fehlt es inzwischen an der erforderlichen Selektivität. Deshalb beraten derzeit Bund und Länder über ein neues, stärker den unterschiedlichen Funktionen von Landwirtschaft Rechnung tragendes Förderkonzept. Einem veränderten Förderkonzept sind jedoch durch den Rechtsrahmen der EG-Strukturpolitik Grenzen gesetzt. (s. Gliederungspunkt 3.5).

Die Gemeinschaftsaufgabe erlaubt aber auch national keine grenzenlose Ausweitung des Förderkataloges. Das Grundgesetz hat in Artikel 91 a Abs. 2 Satz 1 die nähere Bestimmung der Gemeinschaftsaufgabe zwar dem Gesetzgeber überlassen, damit einem sich wandelnden Verständnis des Begriffes "Agrarstrukturverbesserung" entsprochen werden kann. Jede (neue) Maßnahme muß aber zumindest der Agrarstrukturentwicklung dienen; sonst fällt sie in die alleinige Kompetenz der Länder.

Bund und Länder haben sich 1993 darauf verständigt, die Gemeinschaftsaufgabe zu nutzen, um horizontal in Deutschland einen Teil der sogenannten "flankierenden Maßnahmen" zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik durchzuführen. Dabei geht es u.a. um die Förderung extensiver landwirtschaftlicher Produktionsweisen. Die Umsetzung erfolgt national auf zwei Ebenen:

- Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe beteiligt sich der Bund an strukturbedeutsamen Maßnahmen, die horizontalen Charakter und eine markt- und standortangepaßte Landbewirtschaftung zum Ziel haben.

- Die Länder fördern zusätzliche Maßnahmen, die aus regionaler Sicht für eine umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion erforderlich sind.

Die Förderung z.B. einer 20jährigen Ackerflächenstillegung zu Biotopschutzzwecken fand im Bund/Länder-Förderkonzept keine Berücksichtigung. Eine solche Maßnahme hat überwiegend den Charakter einer Umweltschutzmaßnahme; verfassungsrechtlich ist sie als alleinige Aufgabe der Länder anzusehen.

Die flankierenden Maßnahmen zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik umfassen neben der Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren [VO (EWG) Nr. 2078/92] noch zwei weitere direkt strukturbedeutsame Maßnahmen,

- die Förderung der Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen [VO (EWG) Nr. 2080/92] und
- die Förderung des Vorruhestandes in der Landwirtschaft [VO (EWG) Nr. 2079/92].

Die Förderung der Erstaufforstung ist bereits seit dem 01.01.1993 Bestandteil des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe. Die Förderung des Vorruhestandes in der Landwirtschaft fällt dagegen als sozial-strukturelle Maßnahme verfassungsrechtlich in die alleinige Kompetenz des Bundes. Die bereits seit einigen Jahren bestehende nationale Vorruhestandsregelung soll möglichst ohne größere Änderungen fortgesetzt und auf die neuen Bundesländer ausgedehnt werden.

3 EG-Agrarstrukturpolitik

3.1 Rechtliche Grundlagen

Nach Art. 39 Abs. 1 Buchstabe a) des EWG-Vertrages ist Ziel der Landwirtschaftsförderung, "die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und des bestmöglichen Einsatzes der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern" sowie Strukturveränderungen herbeizuführen, die ein reibungsloses Funktionieren des Gemeinsamen Marktes möglich machen. Anders als bei der Verwaltung der gemeinsamen landwirtschaftlichen Marktordnungen stand der EG im Bereich der Agrarstrukturpolitik also zunächst nur eine Teilkompetenz zu. Der eigentliche Motor für eine gemeinschaftliche Agrarstrukturpolitik war von Anfang an das Angebot der EG, sich an bestimmten Agrarstrukturmaßnahmen finanziell zu beteiligen.

3.2 Förderinstrumente in Form von Einzelverordnungen

Das erste strukturpolitische Instrument der EG wurde mit der Ratsverordnung (EWG) Nr. 17/64 im Jahr 1964 geschaffen. Finanziell unterstützt wurden Einzelprojekte in den Mitgliedstaaten; die verfügbaren EG-Mittel wurden nach einem bestimmten Schlüssel auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt.

Im Laufe der Jahre wurde deutlich, daß mit der EG-Förderung von Einzelvorhaben keine nachhaltige Effizienzverbesserung der europäischen Landwirtschaft zu erreichen war. Die Mitgliedstaaten sprachen sich daher 1970 für eine stärker konzeptionell angelegte Agrarstrukturpolitik aus. Im April 1972 wurden vom Rat drei EG-Richtlinien verabschiedet. Sie zielten darauf ab,

- die investive Förderung auf entwicklungsfähige landwirtschaftliche Betriebe zu konzentrieren,
- die Aus- und Fortbildung in der Landwirtschaft zu fördern,
- es Landwirten möglich zu machen, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen oder den Beruf zu wechseln.

1975 hat der Rat diesen Strukturrichtlinien eine weitere über die Landwirtschaft in den Berg- und benachteiligten Gebieten hinzugefügt, mit der Ausgleichszahlungen eingeführt wurden, die die Landbewirtschaftung auch auf schwierigen Standorten sicherstellen sollten. Mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft zu fördern, wurde 1977 die Verordnung zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur für landwirtschaftliche Produkte erlassen.

Neben diesen **horizontalen** Strukturmaßnahmen, die im Laufe der Zeit Anpassungen an neue markt- und strukturpolitische Erfordernisse erfuhren (z.B. Förderung umweltfreundlicher Produktionsverfahren) und im **gesamten Gebiet** der Gemeinschaft angewandt werden, wurden in den 70er Jahren zusätzliche **regionenspezifische** Programme beschlossen (z.B. integrierte Mittelmeerprogramme (IPM)). Derartige Programme zielen auf eine beschleunigte Entwicklung der betreffenden Gebiete im Sinne einer größeren gemeinschaftlichen Konvergenz ab. Konsequenterweise übernimmt die Gemeinschaft bei diesen Sondermaßnahmen einen höheren Anteil der Finanzierung (bis zu 50 v.H., im allgemeinen 25 v.H.).

3.3 Finanzierung und Konformitätsprüfung

Die Abteilung **Ausrichtung** des **Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft** (EAGFL) verwaltet die Gemeinschaftsmittel, die für die strukturpolitischen Maßnahmen bestimmt sind. Da die Maßnahmen weitgehend dezentral geplant und durchgeführt werden, verbleibt den Mitgliedstaaten ausreichend Spielraum für eigene Prioritätensetzung. Ein Eigenanteil des Begünstigten - und damit gekoppelt mit der nationalen Förderung - soll Fehlinvestitionen entgegenwirken.

Die Mitfinanzierung der EG setzt die Konformität einer Maßnahme mit EG-Recht voraus. Der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe wird - wie die Länderstrukturmaßmahmen außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe - nach Art. 29 oder Art. 30 der Effizienzverordnung 2328/91 der Kommission notifiziert. Die Kommission prüft und legt dem Ausschuß für Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung (Vertreter der Mitgliedstaaten unter Vorsitz der Kommission) einen Entscheidungsentwurf zur Abstimmung vor.

Bei positiver Entscheidung, die oft erst Monate nach der Notifizierung der beabsichtigten Maßnahme ergeht, übermittelt der Mitgliedstaat die veröffentlichten Rechtstexte (Einführungsanzeige). Auf der Grundlage von umfangreichen Finanzierungsplänen oder Rückerstattungsanträgen beantragen die Mitgliedstaaten die EG-Mitfinanzierung. Die Kommission beteiligt sich im Rahmen bestimmter Prozentsätze und förderungsfähiger Investitionsvolumina.

3.4 EG-Strukturfondsreform 1988 und 1993

Mit der Reform der EG-Strukturfonds 1988 wurden die Interventionen der verschiedenen Strukturinstrumente stärker miteinander verknüpft und auf Regionen konzentriert, die wirtschaftlich am wenigsten entwickelt und allgemein stark ländlich geprägt sind. Die Maßnahmen wurden nach "Zielen" gegliedert. Außer den horizontalen Maßnahmen (Ziel Nr. 5a), die in der gesamten Gemeinschaft angewandt werden, sind spezielle Maßnahmen zur Erhaltung des ländlichen Raumes, zum Umweltschutz sowie zur Schaffung ländlicher und touristischer Infrastrukturen eingeführt worden (Ziel Nr. 5b). Einen noch höheren Stellenwert für die ländlichen Räume als Problemregionen hat die Förderung in den Ziel Nr. 1 Gebieten, den wirtschaftlich besonders schwachen Gebieten, da hier im allgemeinen der landwirtschaftliche Beschäftigungsanteil wesentlich über dem EG-Durchschnitt liegt und die Betriebsstrukturen noch ungünstiger sind als anderswo.

Im einzelnen werden seit 1988 aus dem EG-Agrarfonds, Abteilung Ausrichtung, in den **bevorrechtigten Ziel 5b- und Ziel 1-Gebieten** - vorwiegend in Form von Operationellen Programmen und Globalzuschüssen - folgende Maßnahmen bezuschußt:

- Anpassung und Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion,
- Verbesserung der für die Land- und Forstwirtschaft notwendigen Infrastrukturen,
- Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten,
- Flurbereinigung,
- individuelle und kollektive Boden- und Weidemelioration sowie Bewässerung,
- Entwicklung des Fremdenverkehrs und des Handwerks, einschließlich der Wohnraummodernisierung in den landwirtschaftlichen Betrieben,
- Erhaltung des ländlichen Raumes und der Schutz der Umwelt,

- Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen zerstörten landwirtschaftlichen Produktionspotentials,
- Entwicklung und Aufwertung des Waldes
- und die Entwicklung der land- und forstwirtschaftlichen Beratung und Verbesserung der Ausstattung für die land- und forstwirtschaftliche Berufsbildung.

Der Rat hat am 20.07.1993 Änderungen der Strukturfondsverordnungen von 1988 für den Zeitraum 1994 bis 1999 beschlossen. Förderungskatalog und Finanzierungsmodalitäten sind im wesentlichen gleichgeblieben. Neu ist die Aufnahme von Maßnahmen zur Dorfentwicklung in den Förderkatalog.

Neu ist auch, daß das Beitrittsgebiet ab 1994 zu den besonders bevorrechtigten Ziel-1-Gebieten gehört und damit eine noch umfassendere und finanziell günstigere Förderung als nach dem bisherigen Status als quasi Ziel 5b-Gebiet erfährt (zukünftig bis zu 75% EG-Beteiligung). Während das Ziel-1-Gebiet in Deutschland bereits festliegt, sind für den Zeitraum 1994 bis 1999 mit der EG-Kommission noch die Ziel 5b-Gebiete abzugrenzen (im früheren Bundesgebiet derzeit 49 Landkreise mit 21,4% der Gesamtfläche und 7,4% der Bevölkerung). Die Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und EG erweisen sich als schwierig, weil die Bundesländer - z.T. nach unterschiedlichen Kriterien abgrenzend - eine Ausweitung der bisherigen Förderkulisse und damit ihrer Finanzanteile wünschen, die Kommission diesen Wünschen aber nur begrenzt entsprechen kann.

Die Förderkulisse des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, im Bereich der **horizontalen Maßnahmen** nach Ziel Nr. 5a ist zukünftig dreigeteilt:

- Förderung der **Verarbeitung** und **Vermarktung** land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse.
- Förderung von Erzeugnissen der **Fischerei** und der **Aquakultur** (eigenständiges Finanzinstrument FIAF).
- Förderung der **einzelbetrieblichen Entwicklung** in der Landwirtschaft.

Die horizontalen Maßnahmen im einzelbetrieblichen Bereich zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur (VO (EWG) Nr. 2328/91) umfassen vor allem die Förderung

- von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben,
- der ersten Niederlassung von Junglandwirten,
- der Ausgleichszulage für die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten und
- die Anpassung der Berufsbildung an die Bedürfnisse der modernen Landwirtschaft.

Artikel 38 der Effizienzverordnung enthält **Sonderregelungen** für das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik. Mit diesen Sonderregelungen soll der Strukturwandel in den **neuen Bundesländern** erleichtert werden, der sowohl auf die Schaffung von Familienbetrieben als auch auf die Anpassung genossenschaftlich geführter Betriebe an effiziente Größenordnungen und Rechtsformen abzielt.

Für die bis zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 1992 in der Effizienzverordnung verankerte Förderung einer umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktion sowie die Förderung der Erstaufforstung landwirtschaftlich genutzter Flächen wurden mit der GAP-Reform eigenständige Rechtsverordnungen erlassen (s. Gliederungspunkt 2.3). Die

Finanzierung dieser Maßnahmen erfolgt ab 01.01.1993 aus der Abteilung Garantie des EAGFL.

3.5 Auswirkungen der EG-Strukturpolitik auf die Gestaltung der nationalen Agrarstrukturpolitik

Mit der 1987 ratifizierten Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurde für eine gemeinschaftliche Strukturpolitik ein erweiterter Rechtsrahmen geschaffen. Dabei fanden die Probleme des ländlichen Raumes besondere Berücksichtigung. Denn der Agrarstrukturwandel, der wiederum von der Gemeinsamen Agrarpolitik stark bestimmt wird, bedarf statt einer einzelfallbezogenen, modellhaften einer längerfristigen konzeptionell angelegten Unterstützung. In Artikel 130 a, der durch die EEA in den EWG-Vertrag eingefügt wurde, heißt es denn auch:

"Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebiete zu verringern."

Die Gemeinschaft ist bemüht, diese Politik u.a. mit Hilfe der EG-Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL, FIAF) zu unterstützen. In der Praxis geht die Bedeutung dieser Fonds über den "unterstützenden" Charakter weit hinaus. Die Strukturfonds sind der entscheidende Hebel der EG, um die unterschiedlichen strukturpolitischen Anliegen der Mitgliedstaaten in eine kohärente Gemeinschaftspolitik einzubinden.

Entsprechend der Förderkulisse des Agrarfonds EAGFL, Abteilung Ausrichtung, kann die Bundesrepublik zukünftig

- in ihrem **gesamten Gebiet** horizontale Maßnahmen u.a. zur einzelbetrieblichen Entwicklung nach **Ziel Nr. 5a** und
- in den sogenannten **Ziel Nr. 5b-Gebieten** des alten Bundesgebietes **regionale Maßnahmen** zur **Entwicklung des ländlichen Raumes** durchführen sowie
- für die **neuen Bundesländer** die besonders günstigen Möglichkeiten der Ziel Nr. 1 Förderung in Anspruch nehmen.

Nationale Agrarstrukturpolitik ist damit flexibel zu gestalten, auch unter Berücksichtigung regionaler Erfordernisse.

Dafür ein Beispiel:

In Artikel 10 der Effizienzverordnung sind die Modalitäten für die Gewährung einer Beihilfe an Landwirte unter 40 Jahren, sogenannte Junglandwirte, die sich erstmals niederlassen, geregelt. Der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe enthält einen entsprechenden Förderungsgrundsatz, der von der EG-Kommission für konform erklärt wurde. Diese sogenannte "Junglandwirteförderung" wird nicht in allen Bundesländern, z.T. von Bundesländern auch außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe ohne Inanspruchnahme von Bundesmitteln, durchgeführt.

Insgesamt betrug der Gesamterstattungsbetrag aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL für 1991 rd. 280 Mio. DM. Mit diesem Betrag nimmt die Bundesrepublik Deutschland etwa 18% der für diese Zwecke insgesamt erstatteten Strukturmittel der EG in Anspruch. Einen höheren Anteil weist bisher nur Frankreich aus.

Die EG-Effizienzverordnung ist nicht nur EG-Mitfinanzierungsgrundlage, sondern mit dem Ziel gleicher Wettbewerbsverhältnisse in der europäischen Gemeinschaft auch Konformitätsprüfungsmaßstab für notifizierte Maßnahmen.

Im Hinblick auf eine stärker an Weltmarktpreisen orientierte wettbewerbsfähige europäische Landwirtschaft bedürfen einige derzeit in der Effizienzverordnung festgelegte Regelungen der Anpassung. Dies gilt insbesondere für Obergrenzen der Förderung (in der Milchviehhaltung derzeit bis zu 40 Kühen je AK oder 60 Kühen je Betrieb). Des weiteren ist das System von Prosperitätsschwellen zu überprüfen, nach dem bisher Investitionen u.a. nur gefördert werden können, wenn das Arbeitseinkommen je Vollarbeitskraft unter dem Referenzeinkommen außerlandwirtschaftlicher Löhne und Gehälter liegt. Bei der einzelbetrieblichen Förderung sollten zukünftig Bedürftigkeitskriterien zugunsten von Kriterien zurückstehen, die einen effizienten Einsatz der Fördermittel sichern.

Derartige Überlegungen müssen von der Mehrheit der Mitgliedstaaten und vor allem von der EG-Kommission mitgetragen werden, die entsprechende Vorschläge vorzulegen hat, wenn sie Realität werden sollen.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Die Erfahrung zeigt, am stärksten kann man Einfluß nehmen auf Entwicklungsprozesse, indem man anbietet, sich an bestimmten Strukturmaßnahmen finanziell zu beteiligen. Orientiert an dieser Strategie hat die EG-Kommission in den zurückliegenden Jahren ihre Einflußmöglichkeiten in der Strukturpolitik erheblich ausgeweitet.

Die im Juli 1993 abgeschlossenen Verhandlungen über die Fortschreibung der EG-Strukturfonds für die Jahre 1994 bis 1999 hatten u.a. zum Ergebnis, daß in diesem Zeitraum Brüssel allein für die neuen Bundesländer rd. 27 Mrd. DM für die verschiedenen Strukturfonds zur Verfügung stellt, darunter für Agrarstrukturmaßnahmen aus dem EAGFL rd. 5,5 Mrd. DM.

Der Rahmen, in dem sich die EG an nationalen Strukturmaßnahmen beteiligen kann, ist im allgemeinen so weit gefaßt, daß es nur selten zu Zielkonflikten mit nationalen Strukturzielen kommt. In der Agrarstrukturförderung existieren allerdings bindende Fachverordnungen (s. EG-Effizienzverordnung), die dreierlei bewirken sollen: Sie sollen die EG-Mitfinanzierung regeln, durch klare Vorgaben eine gleichgerichtete Agrarstrukturförderung in der EG sicherstellen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten soweit wie möglich verhindern.

Die Agrarstrukturpolitik in Deutschland wird geprägt durch das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". Bund und Länder nutzen - im Rahmen des Gemeinschaftsaufgaben**gesetzes** und des **EG-Rechts** - dieses Instrument für eine zukunftsorientierte Entwicklung leistungsfähiger Agrarstrukturen in allen Bundesländern. Die Aufnahme von neuen Maßnahmen zur Förderung einer "markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung" in den Rahmenplan 1994 trägt einer stärkeren Verknüpfung von Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik Rechnung.

Mit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EG-Vertrag (Art. 3 b entsprechend der Fassung der Maastricht-Beschlüsse) und dem nach Art. 198 a (neu) einzurichtenden beratenden Ausschuß der Regionen werden die Kompetenzen der Bundesländer bei der Mitwirkung in EG-Strukturangelegenheiten ausgeweitet. Danach legt der Rat zukünftig die Aufgaben, Ziele und Organisation der Strukturfonds u.a. nach Anhörung des Ausschusses der Regionen fest.

Die Auswirkungen auf Rechtsetzung und Durchführung von EG-Strukturmaßnahmen und auf die Einflußmöglichkeiten des Bundes, agrarstrukturelle Entwicklung in der EG und in Deutschland mitzugestalten, werden erst nach einer Reihe von Jahren erkennbar sein.

Literaturverzeichnis

Heinz LAUFER: Das föderative System für die Bundesrepublik Deutschland; Hrsgg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. München 1985.

EG-Kommission: Eine gemeinsame Agrarpolitik für die neunziger Jahre. Reihe: Europäische Dokumentation. Brüssel-Luxemburg 1989.

Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"; veröffentlicht als Bundestags-Drucksachen.

AGRARPOLITISCHER WANDEL DURCH UMWELTPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN

UMWELTRELEVANTE EINSTELLUNGEN UND INSTRUMENTELLE PRÄFERENZEN IM BEREICH DER AGRARUMWELTPOLITIK
- Eine empirische Untersuchung auf der Basis der politischen Ökonomie -

von

Arno HENZE* und Micha TEUSCHER*

1 Theorie der Politischen Ökonomie der Umweltpolitik
1.1 Umwelt als öffentliches, ökonomisches Gut

Die Betrachtung der ökonomischen und ökologischen Funktionen der Umwelt und ihrer Gütereigenschaften zeigt, daß es sich bei den Umweltgütern um unterschiedliche Ausprägungen öffentlicher Güter handelt, die aufgrund fehlender bzw. begrenzter Rivalitäten in der Nutzung und/oder fehlender bzw. begrenzter Möglichkeiten, den Ausschluß unerwünschter Nutzer zu realisieren, Allokationsprobleme auslösen. Da diese Güter nicht bzw. nicht in effizienter Weise durch den Markt bereitgestellt werden, sind politische Entscheidungen erforderlich.

1.2 Umweltpolitische Akteure und deren Zielsetzungen

Die Akteure der Umweltpolitik können als Einfluß-, Entscheidungs- und Umsetzungsträger auf die Umweltpolitik wirken. Die wichtigsten Einflußträger, die die Willensbildung in der Agrarumweltpolitik prägen, sind die Landwirte (Wähler), die landwirtschaftlichen Berater (Agrarverwaltung), die landwirtschaftlichen Berufsverbände (Wirtschaftsverbände) und die politischen Parteien. Die politische Entscheidung erfolgt durch die Abgeordneten der im Parlament vertretenen Parteien (die Regierung) und ihre Umsetzung durch die Regierungsadministration und nachgeordnete Verwaltungsbehörden.

Grundannahme der Theorie der Neuen Politischen Ökonomie ist, daß alle am Willensbildungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozeß beteiligten Gruppen und Institutionen Eigeninteressen verfolgen und den damit verbundenen Nutzen zu maximieren versuchen. Während die Wirtschaftssubjekte und deren Verbände die Maximierung finanzieller Renten anstreben, orientieren sich die Handlungen der Parteien an der Maximierung der Wählerstimmen bei der nächsten Wahl, und die Administration ist vor allem an der Ausdehnung ihres Kompetenzbereiches interessiert. Der Politischen Ökonomie zufolge werden alle an der Umweltpolitik beteiligten Akteure versuchen, ihre umweltrelevanten Handlungen im Sinne ihrer Zielsetzung zu treffen.

1.3 Umweltrelevante Einstellungen und instrumentelle Präferenzen

Auf der Grundlage der Theorie der Neuen Politischen Ökonomie sind daher von den an der Umweltpolitik beteiligten Gruppen und Institutionen differierende Einstellungen zum Umweltproblem zu erwarten. Da umweltpolitische Maßnahmen die Verteilung von Verfügungs-

* Prof. Dr. A. Henze, Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre der Universität Hohenheim, 70593 Stuttgart

Dr. M. Teuscher, AFC Agriculture and Food - International Consulting GmbH, Gluckstr. 9, 53115 Bonn

rechten an Umweltgütern tangieren und das Nutzenniveau der von der Umweltpolitik betroffenen Gruppen und der die Umweltpolitik gestaltenden und umsetzenden Institutionen in unterschiedlicher Weise verändern, werden die instrumentellen Präferenzen der verschiedenen Gruppen und Institutionen differieren. Es ist zu erwarten, daß ökologisch wirksame und ökonomisch effiziente umweltpolitische Instrumente wie institutionalisierte Verhandlungslösungen, Umweltabgaben und handelbare Zertifikate von den betroffenen Wirtschaftssubjekten, Interessenverbänden und Politikern eher abgelehnt werden, weil sie allokative Anpassungsprozesse und Änderungen der funktionalen und personellen Einkommensverteilung bewirken. Als Ersatzlösung für politisch nicht durchsetzbare Umweltabgaben dienen meist Finanzhilfen und Steuererleichterungen mit umweltpolitischen Anreizfunktionen. Außerdem werden Normen (Auflagen) und Verbote präferiert. Verhandlungslösungen werden mit dem Argument der fehlenden Realisierung meist nicht in Erwägung gezogen.

2 Empirische Untersuchung der umweltrelevanten Einstellungen und instrumentellen Präferenzen

2.1 Befragung von Landwirten

Die Befragung der Landwirte stützt sich auf Interviews mit 160 Landwirten in der Region Kraichgau in Baden-Württemberg.

2.1.1 Umweltrelevante Einstellungen der Landwirte

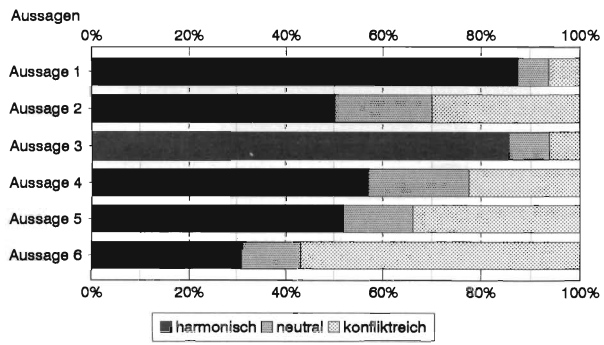
Die Einstellungen der Landwirte zur Umwelt wurden durch Fragen, die sich auf die Beziehung zwischen Landwirtschaft und Umwelt erstrecken, ermittelt. Wie die Befragungsergebnisse in Abb. 1 zeigen, wird die Beziehung zwischen Landwirtschaft und Umwelt von den Landwirten mehrheitlich als konfliktarm bewertet. Schädigungen der natürlichen Umgebung und Belastungen des Grundwassers durch den Betriebsmitteleinsatz werden von den meisten Landwirten nicht gesehen.

Um mögliche Probleme der Landwirte im Zusammenhang mit dem Betriebsmitteleinsatz näher zu identifizieren, wurden die Landwirte zu ihren Einstellungen gegenüber möglichen nachhaltigen Konsequenzen des Betriebsmitteleinsatzes für Mensch und Natur befragt. Wie Abb. 2 verdeutlicht, bereiten beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln die Optimierung des Einsatzzeitpunktes und die Vermeidung der Windabdrift am häufigsten Probleme, während die Schädigung von Wasser und Pflanzen weniger häufig als Problem gesehen wird. Wie Abb. 3 zeigt, werden beim Einsatz von Wirtschafts- und Mineraldünger am häufigsten die Ermittlung der Nährstoffe im Wirtschaftsdünger und des Nährstoffpotentials im Boden sowie die Geruchsbelästigung bei der Ausbringung des Wirtschaftsdüngers und die Optimierung des Düngezeitpunktes als Problem gesehen, weniger dagegen die Schädigung des Wassers und noch weniger die Schädigung der Pflanzen.

2.1.2 Instrumentelle Präferenzen der Landwirte

Aufgrund der geringen Wahrnehmung bestehender Umweltbelastungen ist zu erwarten, daß die Bereitschaft der Landwirte, finanzielle Einbußen durch umweltpolitische Maßnahmen hinzunehmen, nur sehr schwach ausgeprägt ist. Vielmehr werden - wie in der Untersuchung von TEUSCHER (1993) dargestellt - Subventionen in Form von Ausgleichszahlungen für Nutzungsbeschränkungen und Extensivierungen als gerechtfertigt angesehen.

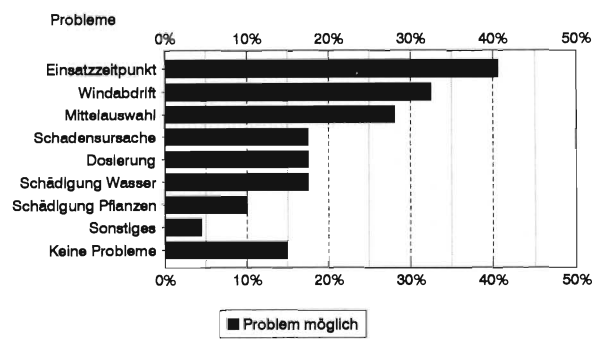
Abb. 1: Bewertung der Beziehung zwischen Landwirtschaft und Umwelt durch die Landwirte



Aussage 1: Landwirte von heute sind Naturschützer, auch wenn hier und da einmal ein Fehler gemacht wird.
Aussage 2: Die hohen Erträge in der Landwirtschaft beweisen, daß der Landwirt die Umwelt nicht zerstört.
Aussage 3: Umweltprobleme, die die Landwirtschaft verursacht, werden meistens übertrieben dargestellt.
Aussage 4: Die Belastungen des Grundwassers durch Düngemittelauswaschungen sind eher schlimmer als man glaubt.
Aussage 5: Die Erhaltung der Artenvielfalt von Tieren und Pflanzen findet bei der derzeit üblichen Landbewirtschaftung genügend Berücksichtigung.
Aussage 6: Eine fortgesetzte Steigerung der Flächenerträge in der Landwirtschaft erfolgt zu Lasten der Umwelt.

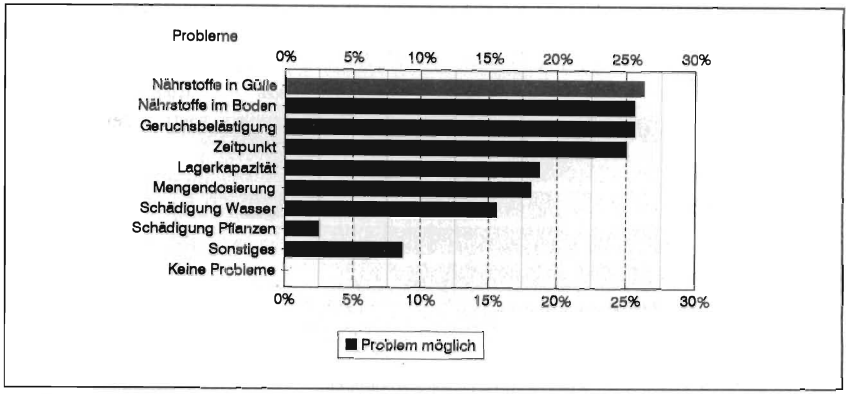
Quelle: TEUSCHER, 1993.

Abb. 2: Probleme der Landwirte beim Pflanzenschutzmitteleinsatz



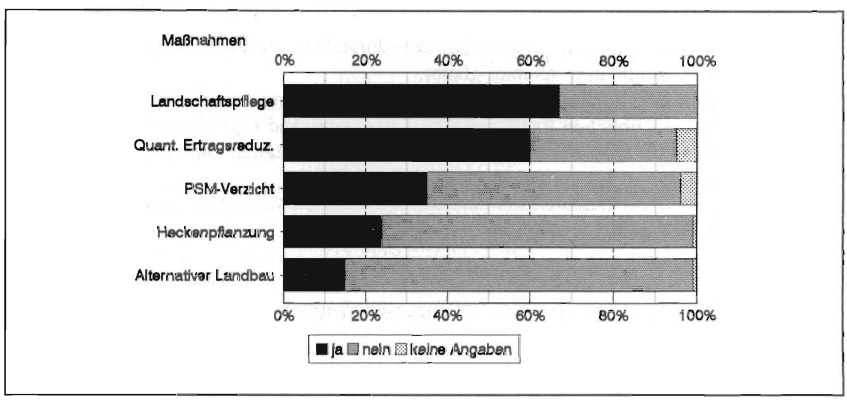
Quelle: TEUSCHER, 1993.

Abb. 3: Probleme der Landwirte beim Einsatz von Wirtschafts- und Mineraldünger



Quelle: TEUSCHER, 1993.

Abb. 4: Teilnahmebereitschaft der Landwirte an der Landschaftspflege, am EG-Extensivierungsprogramm und anderen Umweltschutzmaßnahmen



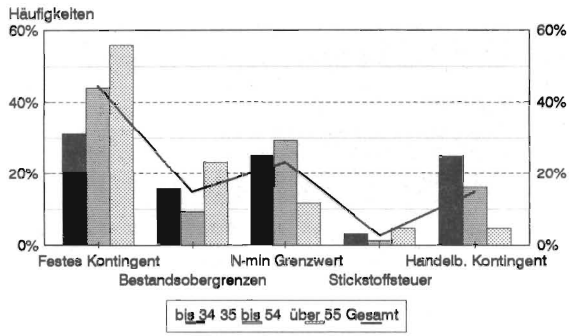
Quelle: TEUSCHER, 1993.

Die Teilnahmebereitschaft der Landwirte an der Landschaftspflege, am EG-Extensivierungsprogramm und anderen Umweltschutzmaßnahmen verdeutlicht Abb. 4. Die Teilnahme an der Landschaftspflege erfolgt unter der Voraussetzung, daß die Leistung bezahlt wird. Bei der Extensivierung werden je dt Ertragsreduzierung (Getreide) 25 DM gewährt, bei Verzicht auf Pflanzenschutzmittel 300 DM/ha.

Abb. 5 enthält Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffdüngung, bei denen die Kosten der Anpassung an eine umweltgerechtere Bewirtschaftungsweise ganz oder teilweise den Landwirten auferlegt werden. Von diesen vorgegebenen Maßnahmen bevorzugen die Landwirte und von ihnen vor allem die älteren, ein festes einzelbetriebliches Stickstoffkontingent,

gefolgt von flächendeckenden N-min-Grenzwerten und Bestandsobergrenzen. Neben Subventionen stellen somit Normen das wichtigste Instrument der Umweltpolitik dar. Handelbare Zertifikate werden lediglich von jüngeren Landwirten in stärkerem Maße präferiert, die Stickstoffsteuer wird kaum gewählt. Die Verteilungswirkungen der Maßnahmen sind als zentraler Bestimmungsfaktor der Maßnahmenpräferenz anzusehen.

Abb. 5: Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffdüngung - Präferenzen der Landwirte unterschiedlicher Altersgruppen



1. Ein einzelbetrieblich festes Stickstoffkontingent von 120 kg N/ha, Wirtschaftsdünger wird berücksichtigt.
2. Einzelbetriebliche Bestandsobergrenzen von 1,5 DE/ha (bei Tierhaltung) (= 2,25 Rinder/ha = 10,5 Mastschweine/ha = 120 kg N/ha).
3. Begrenzung des N-min-Gehaltes im Boden in Höhe von 45 kg N/ha.
4. Stickstoffsteuer: N-Preis 3 DM/kg N, steuerfreie Menge von 80 kg N/ha, Wirtschaftsdünger wird berücksichtigt.
5. Ein Stickstoffkontingent, dessen Mengen zwischen den Betrieben frei gehandelt werden kann: 120 kg N/ha, Wirtschaftsdünger wird berücksichtigt.

Quelle: TEUSCHER, 1993.

2.2 Befragung von landwirtschaftlichen Beratern

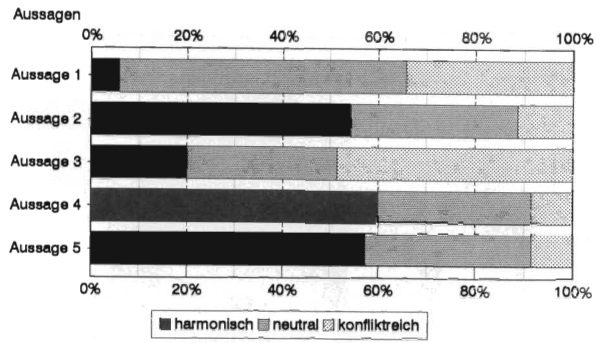
Die Befragung der landwirtschaftlichen Berater beruht auf Interviews mit 36 Beratern aus 12 Landwirtschaftsämtern in Baden-Württemberg (davon mußte 1 Interview abgebrochen werden).

2.2.1 Umweltrelevante Einstellungen der landwirtschaftlichen Berater

Wie Abb. 6 zeigt, wird von der Mehrheit der befragten Berater zwar der Umweltschutz in der Gesellschaft (Aussage 1) bemängelt, die Beziehung zwischen Landwirtschaft und Umwelt aber von den meisten Beratern als konfliktfrei angesehen (Aussagen 2, 4, 5). Lediglich die hohen Erträge werden häufiger kritisch gesehen (Aussage 3). Wie aus weiteren Befragungen (vgl. TEUSCHER, 1993) hervorgeht, konzentrieren sich die von den Offizialberatern empfohlenen Lösungsvorschläge für eine Verbesserung des Betriebsmitteleinsatzes

auf eine Intensivierung der Beratung, auf die finanzielle Förderung von Bodenproben und Dunguntersuchungen sowie eine stärkere Schulung der Landwirte. Die Berater befürworten damit Maßnahmen, die eine Ausweitung des Personals und des Budgets ihres Amtes beinhalten.

Abb. 6: Bewertung der Beziehung zwischen Landwirtschaft und Umwelt durch Berater



Aussage 1: In unserer Gesellschaft wird genug für den Umweltschutz getan.
Aussage 2: Landwirte von heute sind Naturschützer, auch wenn hier und da einmal ein Fehler gemacht wird.
Aussage 3: Die hohen Erträge in der Landwirtschaft beweisen, daß der Landwirt die Umwelt nicht zerstört.
Aussage 4: Umweltprobleme, die die Landwirtschaft verursacht, werden meistens übertrieben dargestellt.
Aussage 5: Die Belastungen des Grundwassers durch Düngemittelauswaschungen sind eher schlimmer als man glaubt.

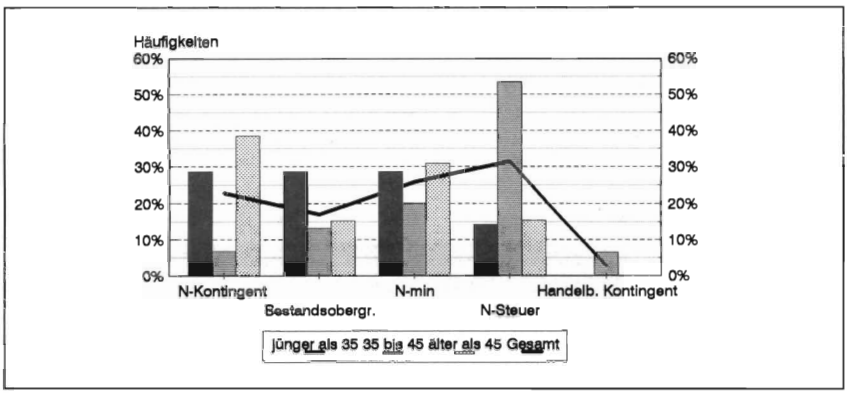
Quelle: TEUSCHER, 1993.

2.2.2 Instrumentelle Präferenzen der landwirtschaftlichen Berater

Von den vorgegebenen Maßnahmen zur Begrenzung der Stickstoffdüngung wird - wie Abb. 7 und 8 verdeutlichen - von den Beratern, insbesondere der mittleren Altersgruppe bzw. von den Amtsleitern, die Stickstoffsteuer bevorzugt, gefolgt von einer flächendeckenden Begrenzung zulässiger N-min-Werte und einem einzelbetrieblich gebundenen Stickstoffkontingent. Die Bevorzugung der Stickstoffsteuer basiert vor allem darauf, daß die Berater die ökonomische Effizienz der Stickstoffsteuer schätzen. Dies geht aus der Bewertung der ökologischen Wirksamkeit, der ökonomischen Effizienz, der politischen Durchsetzbarkeit und administrativen Praktikabilität der Maßnahmen hervor (vgl. TEUSCHER, 1993). Hinzu kommt, daß die Einkommensminderung für die Landwirte durch die teilweise Erstattung der Steuer gemindert wird. Außerdem ist die Bewertung der Stickstoffsteuer vor dem Hintergrund zu sehen, daß die Berater - wie aus weiteren Fragestellungen hervorgeht (vgl. TEUSCHER, 1993) - ähnlich wie Landwirte - von der Politik Ausgleichszahlungen und Entgelte für die Landwirtschaft erwarten und sie somit aus Gründen der Konfliktvermeidung vorrangig Maßnahmen zur Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen

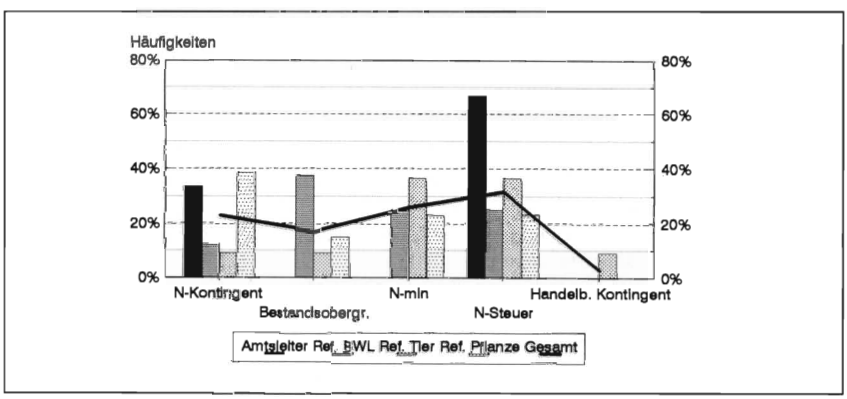
präferieren. Eine flächendeckende Begrenzung der N-min-Werte ist mit umfassenden Kontrollaufgaben verbunden und weitet den Kompetenzbereich der Landwirtschaftsverwaltung, ähnlich wie die Einführung von Kontingenten, aus.

Abb. 7: Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffdüngung - Präferenzen der Berater unterschiedlicher Altersgruppen



Quelle: TEUSCHER, 1993.

Abb. 8: Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffdüngung - Präferenzen der Berater unterschiedlicher Referate



Quelle: TEUSCHER, 1993.

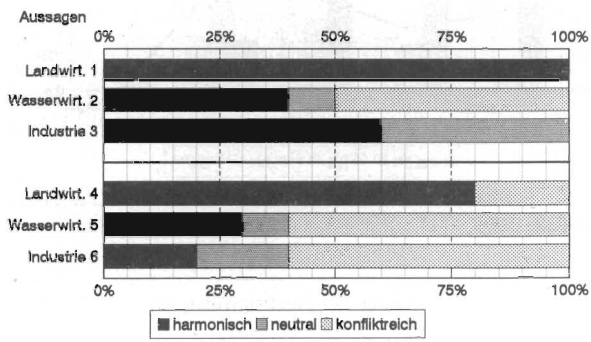
2.3 Befragung von Vertretern von Wirtschaftsverbänden

Die Befragung der Verbände beruht auf 30 Interviews. Jeweils 10 Interviews wurden mit Vertretern von Verbänden der Landwirtschaft, von Verbänden der Wasserwirtschaft und von Verbänden der Industrie geführt.

2.3.1 Umweltrelevante Einstellungen von Vertretern von Wirtschaftsverbänden

Die Verbände wurden zunächst nach der Bewertung der Umweltprobleme gefragt, die durch ihren Wirtschaftsbereich verursacht werden. Wie die ersten drei Aussagen in Abb. 9 zeigen, bewerten die Befragten der landwirtschaftlichen Verbände die Beziehung zwischen der Wirtschaftsweise des von ihnen vertretenen Wirtschaftsbereiches und der Umwelt als weniger konfliktreich als die anderen Wirtschaftsverbände. Die übrigen drei Aussagen beziehen sich auf die Belastungen des Grundwassers durch die Landwirtschaft. Sie werden von den Befragten der Landwirtschaftsverbände weit häufiger verneint als von den Vertretern der Wasserwirtschaft und der Industrie.

Abb. 9: Bewertung der Beziehung zwischen Wirtschaft und Umwelt durch Vertreter von Verbänden



Landwirt.1: Umweltprobleme, die die Landwirtschaft verursacht, werden meistens übertrieben dargestellt.

Wasserwirt.2: Umweltprobleme, die den Bereich der Wasserversorgung betreffen, werden meistens übertrieben dargestellt.

Industrie 3: Umweltprobleme, die die Industrie verursacht, werden meistens übertrieben dargestellt.

Landwirt.4: Die Belastungen des Grundwassers durch die Landwirtschaft sind eher schlimmer als man glaubt.

Wasserwirt.5: Die Belastungen des Grundwassers durch die Landwirtschaft sind eher schlimmer als man glaubt.

Industrie 6: Die Belastungen des Grundwassers durch die Landwirtschaft sind eher schlimmer als man glaubt.

Quelle: TEUSCHER, 1993.

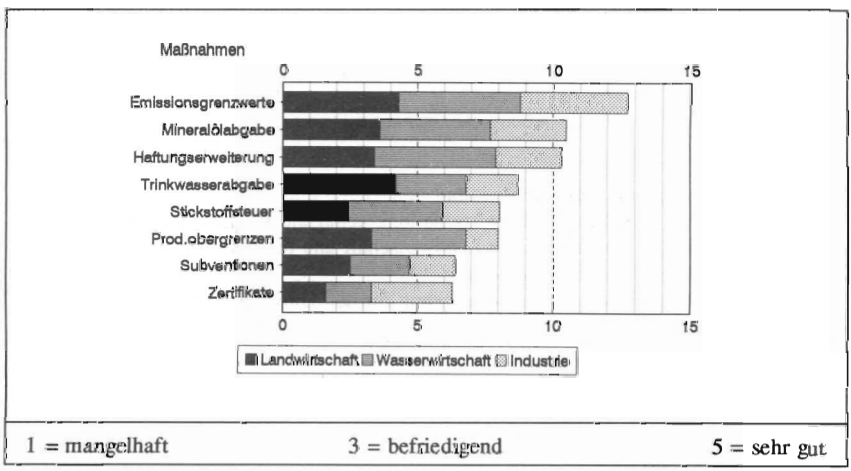
2.3.2 Instrumentelle Präferenzen von Vertretern von Wirtschaftsverbänden

Von den in Abb. 10 vorgegebenen Maßnahmen zur Umweltpolitik werden von den Wirtschaftsverbänden, insbesondere den Vertretern der Wasserwirtschaft, Emissionsgrenzwerte für am besten geeignet gehalten. Von den verschiedenen Abgaben erhält die Mineralölabgabe die beste Beurteilung. Die Vertreter der Landwirtschaft bewerten die Trinkwasserabgabe am besten. Subventionen werden eher zurückhaltend bewertet. Sie tragen dem pri-

mären Ziel von Interessenverbänden, die materiellen Interessen der Verbandsmitglieder am Markt und in der Politik zu sichern und auszuweiten, zwar am stärksten Rechnung, doch mindert die Subventionskonkurrenz zwischen den Verbänden den verbandspolitischen Einfluß. In Verbindung mit Ausgleichszahlungen in Wasserschutzgebieten bzw. für Extensivierungsmaßnahmen werden von den davon begünstigten Wirtschaftsbereichen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft finanzielle Zahlungen des Staates als gerechtfertigt angesehen. Die Vertreter der Industrie lehnen dagegen auch derartige Zahlungen mehrheitlich ab. Zur Verminderung der zwischenverbandlichen Konkurrenz und der politischen Widerstände plädieren die industriellen Verbände eher für Steuererleichterungen und Verbesserungen der Abschreibung (vgl. TEUSCHER, 1993).

Die Vertreter der Landwirtschaft wurden außerdem um eine Bewertung der ökologischen Wirksamkeit, ökonomischen Effizienz, politischen Durchsetzbarkeit und administrativen Praktikabilität der Maßnahmen zur Reduzierung des Stickstoffeinsatzes gebeten. Die ökologische Wirksamkeit wird bei Stickstoffkontingenten und Bestandsobergrenzen am höchsten eingeschätzt, die ökonomische Effizienz und die politische Durchsetzbarkeit bei N-min-Grenzwerten und Bestandsobergrenzen und die praktische Durchführbarkeit bei Bestandsobergrenzen und der Stickstoffsteuer. Der Stickstoffsteuer wird die schlechteste ökonomische Effizienz zugeordnet. Die schwierigste politische Durchsetzbarkeit und schlechteste administrative Praktikabilität wird bei handelbaren Zertifikaten gesehen (vgl. TEUSCHER, 1993).

Abb. 10: Bewertung umweltpolitischer Maßnahmen durch Vertreter von Verbänden



Quelle: TEUSCHER, 1993.

2.4 Befragung von Vertretern der Parteien

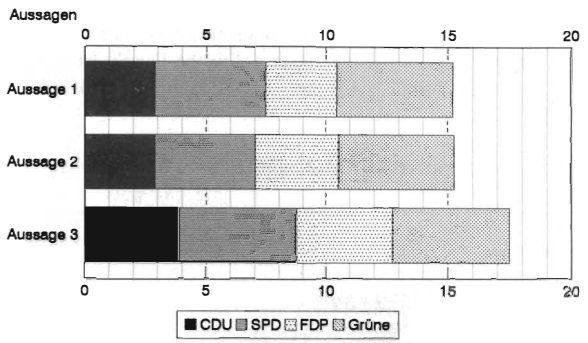
Die Befragung von Vertretern der Parteien beruht auf 21 Interviews mit Politikern der 1991 im Landtag von Baden-Württemberg vertretenen Parteien. Von den 21 Interviews entfielen 8 auf Vertreter der CDU, 7 auf Vertreter der SPD, 2 auf Vertreter der FDP und 4 auf

Vertreter der GRÜNEN. Es wurden nur Mitglieder des Umweltausschusses und des Landwirtschaftsausschusses befragt.

2.4.1 Umweltrelevante Einstellungen von Vertretern der Parteien

Die Abgeordneten der Parteien, vor allem der Partei der GRÜNEN, bewerten - wie Abb. 11 zeigt - die Beziehung zwischen Landwirtschaft bzw. Industrie und Umwelt tendenziell als konfliktbeladen. Noch stärker wird bemängelt, daß in der Gesellschaft nicht genug für den Umweltschutz getan wird (womit die Befragten das Versagen der Politik offenbaren). Die für die Landwirtschaft vergleichsweise günstige Bewertung basiert insbesondere auf der Bewertung der Mitglieder des Landwirtschaftsausschusses.

Abb. 11: Bewertung der Beziehung zwischen Landwirtschaft und Umwelt - Bewertung durch Abgeordnete der im Landtag vertretenen Parteien



Aussage 1: Die Erhaltung der Artenvielfalt von Tieren und Pflanzen findet bei der derzeit üblichen Landbewirtschaftung genügend Berücksichtigung.
Aussage 2: Umweltprobleme, die die Landwirtschaft und die Industrie verursachen, werden übertrieben dargestellt.
Aussage 3: In unserer Gesellschaft wird genug für den Umweltschutz getan.

1 = konfliktarm	3 = teils-teils	5 = konfliktreich

Quelle: TEUSCHER, 1993.

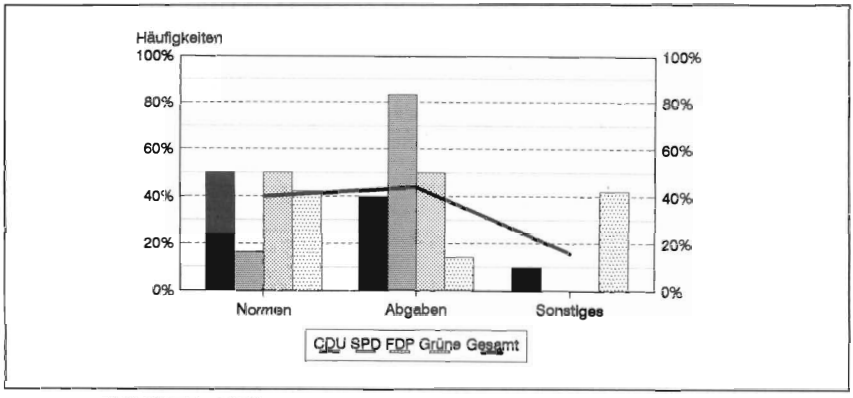
2.4.2 Instrumentelle Präferenzen von Vertretern der Parteien

Als Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltschutzes in der Industrie werden - wie Abb. 12 zeigt - von den Vertretern der Parteien, insbesondere von denen der SPD, am häufigsten Abgaben vorgeschlagen, gefolgt von Normen. Die GRÜNEN sprechen sich in starkem Maße für Produktionsverbote (Sonstiges) aus.

Als Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltschutzes in der Landwirtschaft präferieren die Vertreter der Parteien, insbesondere die der CDU - wie Abb. 13 zeigt - dagegen am häu-

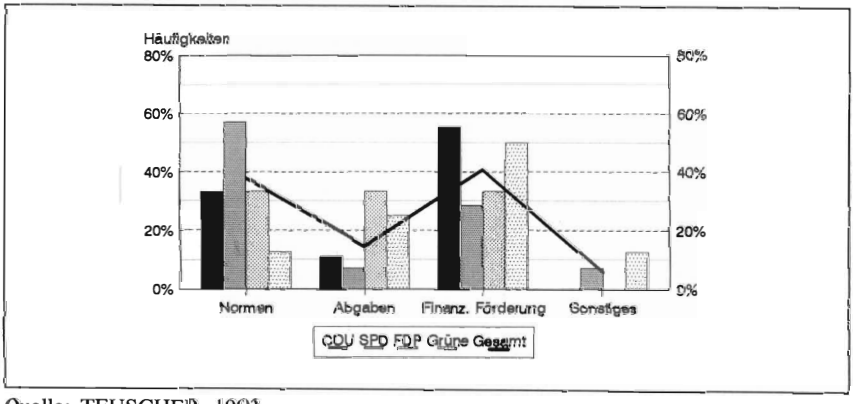
figsten finanzielle Förderungsmaßnahmen, gefolgt von Normen und Abgaben. Die Bereitschaft, die finanziellen Belastungen umweltpolitisch erwünschter Umstrukturierungsprozesse dem Wirtschaftssektor aufzuerlegen, ist also gegenüber der Landwirtschaft deutlich weniger vorhanden als gegenüber der Industrie (Abb. 12).

Abb. 12: Maßnahmenvorschläge zur Verbesserung des Umweltschutzes in der Industrie von Abgeordneten der im Landtag vertretenen Parteien



Quelle: TEUSCHER, 1993.

Abb. 13: Maßnahmenvorschläge zur Verbesserung des Umweltschutzes in der Landwirtschaft von Abgeordneten der im Landtag vertretenen Parteien



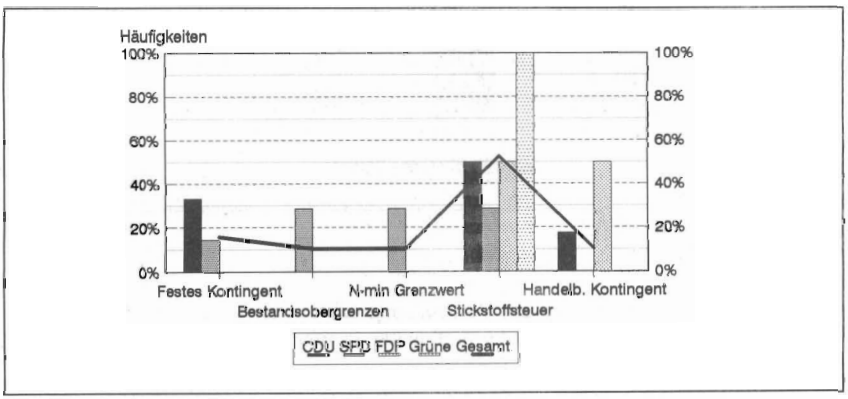
Quelle: TEUSCHER, 1993.

Von den in Abb. 14 vorgegebenen Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffdüngung in der Landwirtschaft wird von den Abgeordneten der Parteien am häufigsten die Stickstoffsteuer präferiert. Dabei ist jedoch wieder zu bedenken, daß die Steuer für 80 kg N/ha erstattet wird.

Die Untersuchung von TEUSCHER (1993) zeigt bei einer Betrachtung der Befragten nach Parteizugehörigkeit und Ausschußmitgliedschaft, daß die instrumentellen Präferenzen der Abgeordneten der verschiedenen Parteien stärker übereinstimmen als die der Mitglieder des Landwirtschaftsausschusses und des Umweltausschusses.

Die Mitglieder des Umweltausschusses bewerten die Beziehung zwischen Landwirtschaft und Umwelt kritischer und stehen dem Einsatz marktwirtschaftlicher Lösungen positiver gegenüber als die des Landwirtschaftsausschusses. Dies bedeutet, daß eine wirtschaftsbranchenunabhängige Institution umweltpolitische Ziele eher verwirklicht und einer Instrumentalisierung umweltpolitischer Maßnahmen zur Festschreibung sektoraler Besitzstände und Einkommensinteressen eher entgegenwirkt als eine branchenspezifische Institution.

Abb. 14: Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffdüngung - Präferenzen der Abgeordneten der im Landtag vertretenen Parteien



Quelle: TEUSCHER, 1993.

3 Schlußfolgerungen

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der umweltrelevanten Einstellungen und instrumentellen Präferenzen der Landwirte, landwirtschaftlichen Berater, der Vertreter von Wirtschaftsverbänden und von Vertretern der politischen Parteien stützen die Theorie der Neuen Politischen Ökonomie, nach der die verschiedenen Gruppen und Institutionen Eigeninteressen verfolgen und damit ihren Nutzen maximieren. Während die Wirtschaftssubjekte und ihre Verbände Rent-Seeking-Prozesse verfolgen und die Politiker primär eine Maximierung der Wählerstimmen anstreben, ist die Administration an einer Ausdehnung ihrer Aufgaben und damit ihres Budgets interessiert. Insbesondere das Verhalten der Politiker und Bürokraten wird dabei in starkem Maße von dem Kriterium Konfliktvermeidung bzw. Konfliktreduzierung bestimmt. Die Hemmnisse bei der Durchsetzung umweltpolitischer Maßnahmen lassen sich auf die allokativen und verteilungspolitischen Wirkungen der jeweiligen Maßnahmen zurückführen, die den Zielvorstellungen der institutionell eingebundenen Individuen nicht entsprechen.

Die Schlußfolgerungen für die praktische Umweltpolitik beinhalten Korrekturen an den institutionellen Bedingungen politischer Entscheidungen. Um zu umweltgerechteren Entscheidungen zu gelangen, sind die gruppen- und branchenspezifischen Interessen zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung umweltpolitischer Interessen zurückzudrängen. Die Einflußmöglichkeiten gruppen- und branchenspezifischer Interessen lassen sich durch eine Änderung parlamentarischer und administrativer Entscheidungsstrukturen mindern. Die Existenz branchenspezifischer Ausschüsse und auch Ministerien - wie der Landwirtschaftsausschuß und das Landwirtschaftsministerium - ist zu hinterfragen (vgl. auch HENZE, 1978). Die Bedeutung und Stellung des Umweltausschusses und des Umweltministeriums wäre zu stärken (vgl. PEHLE, 1988, dessen Betrachtung sich allerdings auf die Gründungsphase beschränkt). Gleichzeitig wäre die Transparenz der Verwaltungsentscheidungen bei der Umsetzung der Umweltgesetze zu erhöhen. Außerdem wäre das agrarpolitische Leitbild eines konventionell bewirtschafteten bäuerlichen Familienbetriebes durch das des umweltverträglich wirtschaftenden Agrarbetriebes (Unternehmers) zu ersetzen (vgl. HENZE, 1987).

Literaturverzeichnis

HENZE, A.: Agrarfinanzierung im Widerstreit von Verteilungs- und Allokationsfunktionen. In: Planung, Durchführung und Kontrolle der Finanzierung von Landwirtschaft und Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 15, München 1978.

HENZE, A.: Wirtschaftliche Anforderungen an die Landwirtschaft. In: Landwirtschaft und Umwelt - Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 23, Münster-Hiltrup 1987.

PEHLE, H.: Das Bundesumweltministerium: Neue Chancen für den Umweltschutz? Zur Neuorganisation der Umweltpolitik des Bundes. In: Verwaltungsarchiv 1988.

TEUSCHER, M.: Politisch-ökonomische Analyse der Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen in der Landwirtschaft. Peter Lang, Frankfurt 1993.

BEGRÜNDUNG UND ANSATZPUNKTE FÜR EINE UMWELT- UND AGRARPOLITISCHE REFORM DER GEMEINSCHAFTSAUFGABE "VERBESSERUNG DER AGRARSTRUKTUR UND DES KÜSTENSCHUTZES"

von

Helmut KARL*

1 Koordinationsdefizite zwischen Umwelt- und Agrarpolitik als Ursache für externe Effekte der Landwirtschaft

Die negativen externen Effekte landwirtschaftlicher Produktion stehen auch unter dem Einfluß der Agrarpolitik einerseits und der Naturschutz- und Umweltpolitik andererseits. Während die Agrarpolitik mit ihrer einkommensorientierten Agrarstruktur- und Preispolitik die Bewirtschaftungsintensität der Landwirtschaft forcierte und die negativen Nebeneffekte auf die Umwelt nicht vermeiden konnte,[1] gelang es der Umweltschutzpolitik nicht in ausreichendem Maße, die natürlichen Lebensräume im ländlichen Raum zu schützen und zu reaktivieren. Die folgende Analyse zeigt, daß die bisherigen Reformbemühungen, die auf eine verbesserte Abstimmung zwischen Agrar- und Umweltpolitik abzielen, systematische Schwächen aufweisen. Auf seiten der Agrarpolitik bestehen sie darin, daß die favorisierten Mechanismen zum Schutz vor agrarpolitisch induzierten Umweltbelastungen stumpf bleiben. Und auf seiten der Naturschutzpolitik behindern institutionelle Defizite die effiziente Umsetzung eines Biotopverbundsystems. Der hier skizzierte Vorschlag für eine Reform der Gemeinschaftsaufgabe zielt deshalb auf eine Neuordnung der Agrarstruktur- und der Umwelt- sowie Naturschutzpolitik im ländlichen Raum ab. Im Mittelpunkt steht dabei der Versuch, Rahmenbedingungen zu schaffen, die Externalitäten der wachstumsorientierten Agrarstrukturpolitik zu internalisieren. In diesem Zusammenhang kann eine reformierte Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" eine sinnvolle Funktion übernehmen.

2 Konzeption der Agrarstrukturpolitik und der Umweltschutzpolitik im ländlichen Raum

2.1 Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"

Die "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" koordiniert die Agrarstrukturpolitik des Bundes und der Länder auf der Basis von Rahmenplänen. Diese werden vom Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe erstellt und beschlossen. Dort sind der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, der Bundesfinanzminister sowie die Landwirtschaftsminister der Länder vertreten.[2] Vernachlässigt man den Küstenschutz, zielt die Gemeinschaftsaufgabe darauf ab, die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie die Markt-

* PD Dr. H. Karl, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum

1 Vgl. KARL, KLEMMER (1988), S. 339 ff.

2 Vgl. § 6 Gesetz über die "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", in der Fass. vom 21. Juli 1988, BGBl. I, S. 1055.

und Absatzstrukturen zu verbessern und die Nachhaltigkeit des Naturhaushalts zu sichern.[3] Im Dezember 1992 hat der Planungsausschuß über eine partielle Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe beraten.[4] Sie soll stärker als bisher einerseits auf das Wachstumsziel ausgerichtet sein und andererseits eine umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion unterstützen: "Nach den ersten Überlegungen zur Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe soll die Förderung stärker als bisher auf die Leistungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe ausgerichtet werden. Zudem sind Förderungsgrundsätze für die Umsetzung von Maßnahmen für eine umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion vorzubereiten...".[5]

Die Ziele der Agrarstrukturpolitik werden mit Hilfe von einzel- und überbetrieblichen Maßnahmen angesteuert. Zur einzelbetrieblichen Förderung gehören Ausgleichszulagen für Betriebe in benachteiligten Regionen und Maßnahmen zur Senkung der Investitionskosten (Zinszuschüsse, Kredite). Zu den überbetrieblichen Instrumenten zählen neben Aktivitäten zur Marktstrukturverbesserung insbesondere die agrarstrukturelle Vorplanung, Flurbereinigung und freiwilliger Landtausch, wasserwirtschaftliche sowie kulturbautechnische Maßnahmen und die Dorferneuerung; darüber hinaus reichen die Hilfen von der Vermarktungsförderung für landwirtschaftliche Produkte bis hin zur Unterstützung forstwirtschaftlicher Maßnahmen. Die Maßnahmen des einzelbetrieblichen Förderprogramms werden räumlich differenziert, indem Förderpräferenzen zugunsten benachteiligter Regionen existieren. Die von der Fläche und dem Viehbestand abhängigen Ausgleichszulagen kommen ausschließlich in benachteiligten Gebieten zum Zuge. Maximal wird eine Großvieheinheit je Hektar Futterfläche mit mindestens 55,- DM und höchstens 286,- DM gefördert; die Förderhöchstsumme je Berechtigtem beläuft sich auf 18.000 DM.[6] Weil diese Zuwendungen ähnlich wie die des Bergbauernprogramms[7] teilweise unabhängig von landwirtschaftlichen Investitions- und Produktionsaktivitäten sind, wird ihnen ein umweltentlastender Extensivierungsimpuls zugeschrieben.

Faßt man zusammen, formuliert der jüngste Rahmenplan neben Wachstumszielen sowohl Umweltschutzziele als auch ökologische Restriktionen für die Agrarstrukturpolitik. Darüber hinaus wird mit Hilfe der Ausgleichszahlungen in den benachteiligten Gebieten versucht, die Einkommen nicht nur über Produktivitätssteigerungen, sondern auch mit Hilfe produktionsunabhängiger Subventionen zu sichern. Unabhängig davon, daß die verschiedenen Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik ordnungspolitisch grundsätzlich in Frage zu stellen sind und die Fehlentwicklungen auf den Agrarmärkten forcieren, scheint es zumindest sinnvoll zu sein, mehr als bisher zu versuchen, nicht nur Produktionsüberschüsse, sondern auch negative externe Effekte der landwirtschaftlichen Strukturpolitik zu vermeiden. Argumentiert man deshalb unter der einschränkenden Voraussetzung, daß die politisch erwünschte Einkommensstabilisierung innerhalb des Agrarsektors nicht in Frage gestellt wird,[8] ist unter umweltökonomischen Aspekten zu untersuchen, ob die installierten Mechanismen fähig sind, die hinlänglich bekannten externen Effekte von seiten der Agrarproduktion auf den Naturhaushalt zu drosseln.

---

3 Vgl. § 1 Gesetz über die "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes".

4 Vgl. Bundesregierung (1993), S. 126.

5 Bundesregierung (1993). S. 126.

6 Bundesregierung (1993b), S. 52.

7 Vgl. EG (1975).

8 Zur Kritik siehe etwa HAGEDORN, SCHMITT (1985), S. 258 ff.; SCHMITT (1990), S. 242 ff.

2.2 Naturschutzpolitik im ländlichen Raum

Die Naturschutzpolitik im ländlichen Raum orientiert sich am Leitbild eines sogenannten Biotopverbundsystems: "Im Gegensatz zum traditionellen Naturschutz, der sich auf den Schutz einzelner Flächen und Bestände konzentriert, kommt es künftig bei der Herstellung eines geschlossenen Flächenverbundes zusätzlich darauf an, die Isolierung einzelner Biotope und der auf ihnen lebenden Populationen zu verhindern. Erst der umfassende Verbund von Lebensräumen ermöglicht einen ständigen Standortwechsel der Arten und damit einen steigenden Austausch des vorhandenen genetischen Materials. Die nach wie vor unverzichtbaren großräumigen ökologischen Vorranggebiete .... sind daher durch ein möglichst dichtes Netz punkt- und linienförmiger naturbetonter Flächen zu ergänzen."[9] Um ein solches Biotopverbundsystem zu verwirklichen, setzen zahlreiche Bundesländer neben administrativen auch ökonomische Instrumente ein, um ökologisch interessante Flächen und Bewirtschaftungsformen zu finanzieren.

Ein solches Verbundsystem setzt eine zwischen den Ländern koordinierte Naturschutz- und Agrarumweltpolitik voraus, weil in einem Verbundkomplex interregionale Externalitäten auftreten. Die aufgrund der Netzeigenschaften möglichen Verflechtungen erzwingen die Kooperation zwischen den Bundesländern. Die Zusammenarbeit der Länder zielt darauf ab, ein flächendeckendes und regionalisiertes Biotopverbundsnetz zu konzipieren, dessen Elemente (Biotope und Verbindungselemente zwischen diesen) von den Ländern und Gemeinden dezentral geschaffen werden können. Der Vorteil dieser Kooperation liegt darin, daß alternativ denkbare bilaterale Verhandlungen mit höheren Transaktionskosten einhergehen und diese vor allem dem Netzcharakter des Biotopverbundsystems nicht gerecht werden. Es ist deshalb zu prüfen, ob nicht die bereits existierende Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" ein geeignetes Forum bieten kann, diese Kooperation zu organisieren.

3 Koordination zwischen Agrar- und Umweltpolitik

3.1 Koordinationsmechanismen

Um eine Vorstellung über den Abstimmungsbedarf zwischen Agrarstruktur- und Umweltpolitik zu gewinnen, sind die Interdependenzen zwischen beiden Politikbereichen zu analysieren. Zwischen Umweltpolitik (auch im Sinne von Natur-, Lebensraum- und Landschaftsschutzpolitik) bestehen auf drei Ebenen enge Verknüpfungspunkte zur Agrarpolitik:

- Auf der Zielebene konkurrieren die relevanten einkommenspolitischen Anliegen der Agrarpolitik häufig mit den Interessen des Umweltschutzes, wenn versucht wird, über Produktions- und Produktivitätssteigerungen die Einkommen in der Landwirtschaft zu sichern. Umgekehrt besteht in einigen Fällen auch eine eher harmonische oder neutrale Zielbeziehung, wenn tatsächlich produktionsunabhängige Zahlungen oder Zahlungen für externe Leistungen der Landwirtschaft gewährt werden.
- Auf der Ebene des Einsatzes der Instrumente bestehen Interdependenzen, weil sich hier die auf der Zielebene bestehenden Verknüpfungen wiederfinden und zahlreiche agrarpolitische Instrumente negative umweltpolitische Wirkungen besitzen.[10]

---

9 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985), S. 308.

10 Siehe HENRICHSMEYER, WITZKE (1991), S. 16 f.

- Schließlich agieren Umwelt- und Agrarpolitik in denselben Aktionsräumen, weil die ökologisch interessanten Lebensräume zum großen Teil im ländlichen Raum anzutreffen sind.

Diese sachlichen Verflechtungen werden bisher von der Agrarstrukturpolitik (Gemeinschaftsaufgabe), aber auch von der Naturschutzpolitik nur unzureichend reflektiert. Es fehlen institutionelle Rahmenbedingungen, die eine umweltschonende Landwirtschaft stärker als bisher begünstigen. Deshalb ist zu fragen, wie auf die Überschneidungen zwischen beiden Politikbereichen reagiert werden kann, damit die Effizienz der Umwelt- und Agrarstrukturpolitik zunimmt. Vereinfacht betrachtet, ist zwischen externen und internen Koordinationsverfahren zu wählen.[11]

Externe Koordinationsverfahren liegen vor, wenn sich Agrar- und Umweltpolitik horizontal innerhalb des jeweiligen Kabinetts, nicht jedoch innerhalb eines Ministeriums abstimmen. Sie beruhen auf einem 'Säulenmodell', bei dem Agrar- und Umweltpolitik zunächst ein isoliertes Optimum ansteuern und sich anschließend unter der Federführung einer Richtlinienkompetenz koordinieren. Dieser Ansatz geht davon aus, daß die Besonderheiten und Aufgaben beider Politikbereiche ausreichend groß sind, um organisatorisch konzentrierte Entscheidungskompetenzen zu rechtfertigen. Er nimmt die Nachteile einer einseitigen Zielausrichtung und Optimierung in der Hoffnung in Kauf, daß bei der anschließenden Abstimmung zwischen den Ressorts interministeriell über Zielkonflikte entschieden wird und mögliche externe Effekte vermieden werden. Der damit verbundene Koordinationsbedarf zwischen den Politikbereichen wird durch Verhandlungen innerhalb der Regierung oder angesichts der damit verbundenen Transaktionskosten auch durch die Vorgabe ein- oder wechselseitiger Restriktionen gedeckt. Als Ergebnis der horizontalen Abstimmung inkorporiert die Agrarpolitik zwar keine expliziten umweltpolitischen Ziele, aber sie hat diese in Gestalt von Planungs- und Umsetzungsrestriktionen zu akzeptieren.

Interne Koordinationsmechanismen versuchen, umwelt- und agrarpolitische Ziele gemeinsam und dabei in aller Regel unter dem Dach der Agrarstrukturpolitik zu erreichen. Dieses Integrationsmodell setzt darauf, die den Abstimmungsbedarf hervorrufenden Zielkonflikte innerhalb der Agrarpolitik zu entscheiden. Die Agrarumweltpolitik wird dabei u.a. im Bereich der Agrarpolitik angesiedelt, weil erwartet wird, daß die externen Effekte einseitig von der Landwirtschaft auf die natürliche Umwelt ausgehen und deshalb eine integrierte statt einer organisatorisch separierten Agrar- und Umweltpolitik sowohl besser informiert ist als auch reibungsloser (geringere Transaktionskosten) umgesetzt werden kann.

3.2 Effiziente Koordination

Externe Effekte werden reflektiert, wenn die jeweiligen Zieleinbußen, die die Agrarpolitik für die Umweltpolitik hat, berücksichtigt werden. Isolierte Agrarstruktur- und Umweltpolitik hätten etwa folgende Zielfunktionen, wobei V die jeweilige Aktionsvariable der Agrar- (a) und Umweltpolitik (u) darstellt:

(1) $Z_a = Za(V_a)$,
(2) $Z_u = Z_u(V_u)$.

Typisch für ineffiziente Situationen ist, daß die Nebeneffekte der Agrarstrukturpolitik - sie können mit Hilfe von $Z_u(V_a)$ dargestellt werden - ausgeblendet werden. Folglich wird V_a

[11] Siehe auch WILLIAMSON (1991)

auf einem Level fixiert, der ausschließlich Z_a maximiert. Werden die einseitigen Effekte wahrgenommen und gibt $Z_u(V_a)$ die umweltpolitischen Zielverluste an, gilt folgende gesamtwirtschaftliche Zielfunktion:

(3) $Z_u + Z_a = Z_u(V_u) + Z_a(V_a) - Z_u(V_a)$
bzw.
(4) $Z_u = Z_u(V_u)$
(5) $Z_a = Z_a(V_a) - Z_u(V_a)$.

Richtet sich die Politik an (3) bzw. (4) und (5) aus, ist sie im Gegensatz zu einer Politik, die isoliert auf der Basis von (1) und (2) verfährt, effizient. Bei interner Koordination suchen beide Politikbereiche ihre gemeinsame Zielfunktion [vgl. (3)] zu maximieren, während bei externer Koordination die Agrarpolitik ausschließlich ihre strukturpolitischen Ziele verfolgt, dabei aber gezwungen ist, bei der Optimierung von V_a die Zielverluste an Umweltqualität zu beachten. Da die sich aus (3) sowie (4) und (5) ergebenden Maximumbedingungen einander entsprechen, sind beide Verfahren effizient, wenn Transaktionskosten vernachlässigt werden. Es ist somit zu prüfen, ob sich bei Berücksichtigung der Transaktionskosten eine Aussage zugunsten externer oder interner Koordination treffen läßt:

- Die interne Koordination krankt daran, daß eine explizite Präferenzfunktion [vgl. (3)] fehlt, die über den trade-off zwischen umwelt- und agrarstrukturellen Zielen entscheidet; aufgrund der ausgeprägten Einkommensorientierung der Agrarpolitik könnte erwartet werden, daß Umweltaspekte nur dann Eingang in die Agrarpolitik finden, wenn sie die landwirtschaftlichen Einkommen erhöhen. Demgegenüber ist ein wichtiger Vorteil interner Koordination darin zu sehen, daß Informationsdefizite aufgrund der Integration beider Politikbereiche besser vermieden und schneller überbrückt werden können.[12]
- Bei externer Koordination kommt zwar eine explizite Präferenzfunktion ebenfalls nicht zum Zuge, aber aufgrund der fachlichen Selbständigkeit und der horizontalen Konfrontation von Agrar- und Umweltpolitik werden die negativen Nebenwirkungen einer Strukturpolitik [$Z_u(V_a)$] mit höherer Wahrscheinlichkeit im Verlauf politischer Entscheidungsfindung artikuliert. Dies bedeutet natürlich nicht, daß die politische Rationalität des interministeriellen Entscheidungsprozesses mit dem Anliegen deckungsgleich ist, externe Effekte der Agrarstrukturpolitik zu internalisieren. Aber aufgrund der ausgeprägteren Interessenvielfalt stellen sich einer einseitig einkommenspolitisch ausgerichteten Strukturpolitik vermutlich mehr Widerstände entgegen. Dies setzt allerdings voraus, daß die Umweltpolitik im interministeriellen Entscheidungsprozeß einen schlagkräftigen Part spielt. Dazu benötigt sie Wissen, d.h. sie muß über die Trends in der Agrarpolitik, Agrartechnik, Marktentwicklung etc. informiert sein. Verglichen mit einem internen Koordinationsverfahren, wird hier vermutlich der Zeitbedarf größer sein, bis Informationsdefizite abgebaut sind.

Vor diesem Hintergrund der spezifischen Transaktionskosten ist ein Mix interner und externer Koordination vorteilhaft, um die jeweiligen Stärken in den Vordergrund und die besonderen Schwächen in den Hintergrund treten zu lassen. Er beruht einerseits auf einer internen Vernetzung von Agrarstruktur- und Umweltpolitik, um die Informationsvorteile eines integrierten Ansatzes zu nutzen. Zum anderen werden die strukturpolitischen Aktivitäten stärkeren umweltpolitischen Restriktionen unterworfen, um zu vermeiden, daß Einkommensziele ohne Rücksicht auf das Umweltanliegen durchgesetzt werden. Ansätze einer solchen Mischung interner und externer Koordination finden sich bereits heute im

[12] Vgl. PEHLE (1988), S. 194.

Verhältnis von Agrarstruktur- und Umweltpolitik wieder. Trotzdem kann nicht davon die Rede sein, daß sich die beiden Politikbereiche bereits heute effizient abstimmen.

4 Koordinationsmechanismen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"

4.1 Externe Koordination

Innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe kommen beide Koordinationsverfahren zum Zuge, aber nicht zuletzt aufgrund der organisatorischen Trennung von Umwelt- und Agrarpolitik dominiert die externe Koordination. Die Konflikte und Überschneidungen zwischen Umwelt- und Agrarpolitik sollen innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe einerseits mit Hilfe von umweltpolitischen Restriktionen für die Agrarstrukturpolitik und andererseits durch die explizite Aufnahme zusätzlicher umweltpolitischer Ziele entschärft werden. Im Bereich der überbetrieblichen Förderung beeinflußt dies insbesondere die agrarstrukturelle Vorplanung, wasser- und kulturbautechnische Maßnahmen, die Flurbereinigung und agrarstrukturelle Planung. Durch sie dürfen wertvolle Landschaftselemente (Feuchtgebiete, Trockenbiotope, etc.) nicht beeinträchtigt oder zerstört werden. Bei der Bildung sachlicher und räumlicher Schwerpunkte der Verbesserung der Agrarstruktur sind auch die Interessen des Umwelt- und Naturschutzes in den Abwägungsprozeß mit einzubeziehen.[13] Und schließlich wird bei wasserwirtschaftlichen und kulturbautechnischen Maßnahmen ein möglichst naturnaher Gewässerausbau angestrebt.[14] Und nicht zuletzt haben sich die von der Gemeinschaftsaufgabe geförderten Investitionen den übrigen vor Ort geltenden umwelt- und naturschutzpolitischen Restriktionen (z.B. Bundesimmissionsschutzgesetz) zu unterwerfen.

Im Unterschied zur überbetrieblich orientierten Agrarstrukturpolitik wird die Zielstruktur der einzelbetrieblich ausgerichteten Aktivitäten der Gemeinschaftsaufgabe nicht um zusätzliche Umwelt- und Naturschutzziele erweitert. Obwohl die strukturelle Weiterentwicklung der Leistungsfähigkeit der Betriebe und die Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen weiterhin im Vordergrund stehen,[15] wird aber auch die einzelbetriebliche Förderpolitik zusätzlichen und deutlicher formulierten umweltpolitischen Restriktionen unterworfen. Der landwirtschaftliche Investor hat nicht nur die jeweiligen am Agrarstandort geltenden Umweltauflagen zu erfüllen, sondern bereits im Rahmen der Förderkriterien der Gemeinschaftsaufgabe ist vorgesehen, daß er beispielsweise nur dann Darlehen und Zuschüsse für Investitionen in die Tierhaltung erhält, wenn die einzelbetriebliche Nährstoffbilanz nicht in ein Ungleichgewicht (max. 2,5 Großvieheinheiten) gerät; entsprechende umweltorientierte Auflagen finden sich auch bei Investitionen in die Eier- und Geflügelerzeugung.[16]

Prüft man die externen Restriktionen, sind die im Rahmenplan aufgeführten Beschränkungen zum einen mit erheblichen Ermessensspielräumen verbunden, zum anderen decken sie in der Regel nur selektiv einige Belastungstatbestände ab. Insofern dürften die heute geltenden Planungsrestriktionen nur einen Teil der externen Nachteile bei der Investitionsförderung reflektieren. Sie werden vermutlich auch nicht vor Ort im Verlauf der Umsetzung des Investitionsvorhabens aufgefangen, weil sowohl die privaten landwirtschaftlichen als auch

---

[13] Vgl. Bundesregierung (1993b), S. 22.

[14] Vgl. Bundesregierung (1993b), S. 67 f.

[15] Vgl. Bundesregierung (1993b), S. 30 ff.

[16] Vgl. Bundesregierung (1993b), S. 32, 52.

die staatlich geförderten Investitionsmaßnahmen nicht konsequent mit ihren externen Nachteilen konfrontiert werden. Dies scheitert nicht zuletzt daran, daß gegenüber dem industriellen Sektor die Umweltbelastungen der Landwirtschaft im Einzelfall schwieriger meßbar sind. Außerdem kennen die Natur- und Gewässerschutzgesetze landwirtschaftliche Ausnahmeklauseln, die eine Internalisierung behindern.

4.2 Interne Koordination über die Ausgleichszulage

Die Zielstruktur der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" ist nicht völlig einseitig auf landwirtschaftliche Einkommensziele orientiert, sondern sie nimmt auch Umweltschutzziele auf. So berücksichtigt die Flurbereinigung neben einer Verbesserung der Agrarstruktur die konkurrierenden Ansprüche eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushalts und einer ökologisch attraktiven Landschaft. Zudem können die Fördermittel der Flurbereinigung gleichfalls zur Sicherung des Naturhaushalts verwandt werden;[17] ähnliche Spielräume finden sich in den Zuwendungsbestimmungen für die Dorferneuerung und den Gewässerausbau. Insofern versteht sich Agrarstrukturpolitik auch als Träger von Agrarumweltpolitik. Neben der Zielstruktur ist auf der instrumentellen Ebene die Ausgleichszulage ein Mittel, um über interne Verfahren Agrar- und Umweltpolitik zu koordinieren. Ausgleichszulagen werden eingesetzt, um Einkommensvorteile durch Umweltentlastung zu realisieren.[18]

Die Bemessungsgrundlagen der Ausgleichszulage sind der Viehbestand und die Futterfläche. Befindet sich auf einem Hektar Futterfläche weniger als eine Großvieheinheit, ist es ökonomisch vorteilhaft, den Viehbestand auszuweiten, während es umgekehrt sinnvoll ist, Flächen zu beschaffen, um die Ausgleichseinnahmen zu erhöhen.[19] Mit diesem Subventionsmechanismus verbindet sich eine Reihe von Problemen.[20] Kann über die Ausdehnung des Viehbestands das Ausgleichseinkommen gesteigert werden, wirkt diese Bemessungsgrundlage nicht nur produktionsstimulierend, sondern auch umweltbelastend, weil vermutlich Boden- und Vegetationsschäden sowie Gewässerverunreinigungen auftreten. Ist der maximale Viehbestand je Hektar bereits erreicht, konservieren Ausgleichszulagen den landwirtschaftlichen Bodenstock und halten vermehrt Agrarflächen in der Produktion. In einigen Fällen kann es einzelwirtschaftlich zu einer Ausweitung der Fläche kommen. Angesichts des abnehmenden Volumens der landwirtschaftlich genutzten Fläche ist aber in der Bundesrepublik Deutschland gesamtwirtschaftlich nicht zu erwarten, daß die landwirtschaftliche Fläche zunimmt. Bewertet man die Wirkungen der Ausgleichszulage umweltpolitisch, wäre es in vielen Fällen vorteilhafter, die Flächen brachfallen zu lassen. Mit dem Fortfall der bäuerlichen Bewirtschaftung tritt eine Vegetationsentwicklung ein, die in eine zunehmende Bewaldung einmündet.[21] Im Gegensatz selbst zu extensiv genutztem Acker- und Weideland unterbleiben auf Brachflächen agrarproduktionsbedingte negative Umwelteinflüsse gänzlich. Gewässerbelastung durch Düngung, Artenbedrohung durch Lebensraumzerstörung, Bodenverdichtung durch Maschineneinsatz etc. bleiben aus. Die dichter werdende Pflanzendecke der Brache schützt vor Bodenerosion. Weiter bietet Verzicht auf Landbewirtschaftung einen großen Spielraum zur Bildung natürlicher Lebens-

---

[17] Vgl. Bundesregierung (1993), S. 129.

[18] Vgl. EG (1975).

[19] Siehe etwa PETERS, (1980), S. 212 ff.

[20] Vgl. KARL, KLEMMER (1988), S. 339 ff.

[21] Vgl. BUCHWALD (1971), S. 120 ff.

gemeinschaften, weil Brachflächen im Gegensatz zu Agrarökosystemen den Tier- und Pflanzenarten mehr Schutz-, Ernährungs- und Überlebensmöglichkeiten bieten.[22]

Faßt man die Kritik zusammen, dienen Ausgleichszahlungen in erster Linie einkommenspolitischen Zielen. Sie konservieren die Bewirtschaftungsintensität in Regionen, die in ihrer Entwicklung eigentlich von Deintensivierung geprägt sein müßten. Per Saldo ist zu erwarten, daß mit wachsendem Viehbesatz, steigender Beweidung, zunehmender Mechanisierung und vermehrtem Dünge- sowie Pflanzenschutzmitteleinsatz zusätzliche Umweltbelastungen einhergehen. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß die Ausgleichszulage im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe im Gegensatz zu den Darlehen und Zinszuschüssen keinen weiteren umweltpolitischen Restriktionen unterworfen ist. Lediglich bei bestimmten investiven Verwendungen der Zulage ist es denkbar, daß vor Ort umweltpolitische Restriktionen des Gewässer- und Immissionsschutzes greifen.

Neben den Schwächen der Ausgleichszulage sind weitere Internalisierungsdefizite aufgrund der heute bestehenden internen Koordinationsverfahren zu erwarten. Zwar wird an verschiedenen Stellen des Rahmenplans darauf hingewiesen, umweltpolitische Anliegen zu beachten, wie aber über den trade-off entschieden werden soll, bleibt unbestimmt und im Ermessen der Agrarpolitik. Wegen der ausgeprägten Einkommensorientierung entwickelt sich Umweltschutz nur unterdurchschnittlich und wird erst von der Agrarstrukturpolitik aufgegriffen, wenn sich Subventionen 'umweltpolitisch' begründen lassen. Darüber hinaus belastet die investive Verwendung der Subventionen in der Regel den Naturhaushalt.

5 Ansatzpunkte für eine umweltpolitische Neuorientierung der Gemeinschaftsaufgabe

Läßt man die bisher entwickelten Überlegungen Revue passieren, wird deutlich, daß die notwendigen Voraussetzungen für eine effiziente Koordination von Umwelt- und Agrarstrukturpolitik noch nicht geschaffen sind. Am Ende des vierten Abschnitts dieses Beitrags wurde dafür votiert, die Abstimmung zwischen den Politikbereichen zu verbessern, indem auf Elemente interner und externer Koordination zurückgegriffen wird. Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" könnte dabei eine Plattform sein, auf der umwelt- und strukturpolitische Interessen miteinander konfrontiert werden und sich wechselseitig koordinieren. Sie könnte den Organisationsrahmen bieten, der zum einen dafür sorgt, daß die Informationsdefizite einer ausschließlich externen Koordination auf seiten der Umweltpolitik vermieden werden. Zum anderen kann er die organisatorischen Voraussetzungen verbessern, um externe Effekte der Agrarstrukturpolitik zu internalisieren. Der Zugriff auf die Gemeinschaftsaufgabe würde die Transaktionskosten einer solchen Koordination senken und die Effizienz der Abstimmung steigern:

- Eine um die Aufgaben des Umwelt- und Naturschutzes erweiterte Gemeinschaftsaufgabe kann dafür sorgen, daß einkommensorientierte Zahlungen stärker als bisher mit positiven Umwelteffekten einhergehen.
- Unweltrestriktionen der Landwirtschaft, die über das Maß, das auch andere Branchen tragen, hinausgehen, werden in der Regel als kompensationswürdig betrachtet. Unabhängig davon, ob man dieser Verteilungsvorstellung zustimmt,[23] ist es bei ihrer

[22] Vgl. BUCHWALD (1971), S. 120 ff.

[23] Siehe dazu LINTZ (1993), S. 9 ff.

politischen Gültigkeit jedoch sinnvoll, daß sich der Einkommensausgleich am Beitrag zum Umweltschutz orientiert und das ökologische Anliegen nicht konterkariert.
- Umweltleistungen, die nicht als Kuppelprodukt moderner Landwirtschaft anfallen, aber von der Landwirtschaft effizient bereitgestellt werden können, tragen häufig den Charakter lokaler, regionaler und interregionaler öffentlicher Güter.[24] Zu ihrer Finanzierung sind im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Abrechnungssysteme zu entwickeln, die die Landwirtschaft zur Produktion dieser Güter veranlassen.

In beiden Fällen sind die Zahlungsmodalitäten so zu gestalten, daß die Umweltqualitätsverbesserung entweder entsprechend der Rücknahme von landwirtschaftlich bedingten Umweltbelastungen oder entsprechend der Produktion öffentlicher Güter honoriert wird. Die bei den Ausgleichszahlungen zugrundegelegten Bemessungsgrößen landwirtschaftliche Fläche und Viehbestandszahlen eignen sich hierfür nicht. Demgegenüber haben zahlreiche Naturschutzprogramme der Bundesländer gegenüber den bisherigen Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik den Vorteil, daß sie viel gezielter Umwelt- und Naturschutz wie Schutz von Hecken, Knicks und Feldrändern, Bewirtschaftungsverzichte und umweltschonende Tierhaltung begünstigen. Im Gegensatz zu Flächenzahlungen mit diffusen Wirkungen fördern sie gezielt bestimmte Natur- und Umweltschutzleistungen, die auch in intensiver genutzten Regionen erbracht werden können. Ihr Umfang wird häufig zwischen den Landwirten und Umweltschutzbehörden vertraglich fixiert. Der Landwirt stellt dabei sein Angebot an Agrar- und Ökogütern entsprechend der Rentabilität der beiden Produktionsrichtungen zusammen. Insofern ist auch nicht damit zu rechnen, daß mittelbar - etwa durch die investive Verwendung der Einnahmen - der Intensitätsgrad und damit die Umweltbelastungen in benachteiligten Gebieten zunehmen, solange die extensive Ökoproduktion rentabel entgolten wird. Im Gegensatz zu den Faktor- bzw. Flächenbeiträgen ist der einzelwirtschaftliche Anreiz, zusätzlich zu den Bewirtschaftungseinnahmen das Einkommen über eine Intensitätssteigerung zu erhöhen, um so schwächer, je stärker die regional differenzierten Förderkriterien sich an den besonderen ökologischen Leistungen orientieren.

Wenn über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" Umwelt- und vor allem Naturschutzpolitik betrieben werden soll, gerät dies zunächst mit der bestehenden föderalen Arbeitsteilung in Konflikt, nach der Naturschutz Länderaufgabe ist. Um diesem Konflikt auszuweichen, wird von offizieller Seite betont, daß Maßnahmen, die nicht der Agrarstrukturverbesserung, sondern der Erhaltung der Kulturlandschaft und der Landschaftspflege dienen, nicht als Gemeinschaftsaufgabe anzusehen sind.[25] Der Vorschlag einer umweltpolitischen Reform der Gemeinschaftsaufgabe könnte zudem das Subsidiaritätsprinzip verletzen,[26] das unter Effizienzüberlegungen ebenfalls positiv beurteilt wird.

In diesem Beitrag wird demgegenüber die Auffassung vertreten, daß das eingangs skizzierte Ziel eines Biotopverbundsystems auch im ländlichen Raum nur effizient realisiert werden kann, wenn länderübergreifende Kooperation existiert. Dies hängt mit der räumlichen Komponente des Umweltproblems zusammen,[27] wobei lokale, regionale, interregionale und globale Belastungsmuster differenziert werden können. Ein Biotopverbundsystem setzt sich

---

[24] Vgl. ZIMMER (1993).

[25] Vgl. Bundesregierung (1993b), S. 22.

[26] Vgl. KLEMMER (1991), S. 125 ff.

[27] Siehe KLEMMER (1988); SCHEELE, ISERMEYER, SCHMITT (1993), S. 12 ff.

zwar aus lokalen und regionalen Standorten und Naturschutzräumen zusammen, aber um einen optimalen Austausch und Artenvielfalt zu realisieren, kommt es darauf an, daß die Teilräume nicht voneinander isoliert existieren.[28] Der Biotopverbund trägt somit den Charakter eines Netzes, und die Entwicklung an den einzelnen Standorten beeinflußt die Qualität des gesamten Netzes. So kann die Beseitigung eines Lebensraums an einem Standort dazu führen, daß ein Verbindungselement des Netzes verloren geht und deshalb andere Areale zunehmend isoliert werden und Überlebenschancen verlieren. Deshalb benötigt ein solches Netz die interregionale Kooperation der beteiligten Länder, damit die geschilderten Externalitäten abgebaut und Skalenerträge realisiert werden können. Geht man folglich von der vom Sachverständigenrat für Umweltfragen formulierten Zielperspektive eines Biotopverbundes aus, kann Umwelt- und Lebensraumschutz nicht allein eine Landesaufgabe sein. Erst wenn die Bundesländer miteinander kooperieren, kann die in die Landesplanung integrierte Landschaftsplanung die Strategie für die Schaffung eines Biotopverbundsystems effizient umsetzen. Wie jedoch eingangs bereits erwähnt, scheint es kaum möglich, eine bilaterale Kooperation zwischen allen beteiligten Ländern herbeizuführen, zumal auch sie nicht dem Netzcharakter des Biotopverbunds gerecht würde. Würde man hingegen auf die Organisation der Gemeinschaftsaufgabe zurückgreifen, könnte man einerseits Vorteile einer internen Koordination mobilisieren. Andererseits können die Transaktionskosten eingespart werden, die ansonsten anfielen, wenn eine Institution aufgebaut würde, die den Biotopschutz der Länder koordiniert. Diese Einsparung von Transaktionskosten sowie der Netzcharakter des Biotopverbundes sind im übrigen als ein zentraler Unterschied zu den sonstigen Aktivitäten der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" hervorzuheben, die unter Effizienzaspekten gerade nicht der besonderen Organisationsform einer Gemeinschaftsaufgabe bedürfen.[29] Der Einfluß des Bundes in der Gemeinschaftsaufgabe kann zudem verringert werden, wenn die Entscheidungs- und Kompetenzstrukturen zugunsten der Länder reformiert werden.

Wie im dritten Abschnitt dieses Beitrags dargelegt, besitzt eine interne Koordination zwar den Vorteil, daß die Informationen zwischen Agrar- und Umweltpolitik schneller symmetrisch verteilt sind, aber möglicherweise kann sie sich nicht von der einseitig agrarprotektionistischen und einkommensorientierten Ausrichtung der Agrarstrukturpolitik emanzipieren. Um einer ausschließlich einkommenspolitischen Orientierung die Spitze zu nehmen, muß die umweltpolitische Zielsetzung der Gemeinschaftsaufgabe deutlicher hervorgehoben und personell abgesichert werden. Dazu ist es notwendig, neben der inhaltlichen Neuausrichtung auch die Vertretung des Umwelt- und Naturschutzes in der Gemeinschaftsaufgabe abzusichern. Soweit in den Ländern eine interne Koordination im Rahmen der Agrarpolitik vorliegt und die Agrarumweltpolitik Teil der allgemeinen Agrarpolitik ist, werden Umweltinteressen gestärkt, wenn der Bundesumweltminister in die Gemeinschaftsaufgabe eingebunden wird.

6 Zusammenfassung

Der jüngste Versuch, im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe externe (Umwelt-)Effekte der Agrarpolitik zu vermeiden, ist unzureichend, weil

---

[28] Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985), S. 308 ff.

[29] Zur Kritik der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" siehe KLEMMER (1987), S. 299 ff.

- die gewählten Verfahren zur Koordination von Agrar- und Umweltpolitik Defizite aufweisen,
- dem Netzcharakter des Natur- und Landschaftsschutzes nicht Rechnung getragen wird,
- die Fördermechanismen der wachstumsorientierte Strukturpolitik mit negativen Umwelteffekten verbunden sind.

Wenn deshalb dafür votiert wird, das Umweltanliegen in der Gemeinschaftsaufgabe stärker zu gewichten, handelt es sich nicht um eine normative Kritik der wachstumsorientierten Agrarstrukturpolitik. Vielmehr steht das Rationalitäts- und Allokationsanliegen im Vordergrund, denn es geht darum, negative externe Effekte abzubauen und Rahmenbedingungen zu schaffen, um positive Externalitäten zu fördern. Die normative Gewichtung des Umwelt- und Wachstumsanliegens spielt hier nur insofern eine Rolle, als Wachstumspolitik häufig negative Externalitäten hervorruft.

Aufgrund der sachlichen Nähe von Umwelt- und Agrarpolitik sowie aufgrund des Netzcharakters des Natur- und Landschaftsschutzes wird statt dessen dafür votiert, im Rahmen der bestehenden Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" externe und interne Koordinationsverfahren leistungsfähiger als bisher zu kombinieren, eine umweltpolitisch erweiterte Aufgabenbestimmung, effizientere Fördermechanismen und eine stärkere institutionelle Absicherung des Umwelt- und Naturschutzes durchzusetzen. Will man zudem die Rolle des Bundes in der Gemeinschaftsaufgabe zugunsten von Dezentralität und Föderalismus relativieren, können ihre Entscheidungsregeln und Kompetenzstrukturen zugunsten der Länder reformiert werden.

Literaturverzeichnis

BUCHWALD, K. (1971), Die Natur hilft sich selbst - Zur Problematik von Brachflächen, in: Landbewirtschaftung ohne Agrarproduktion?, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, hrsg. v. d. Agrarsozialen Gesellschaft e.V., Hannover 1971, S. 120 ff.

Bundesregierung (1991), "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1991 bis 1994, Bundestagsdrucksache 12/1228, Bonn, 17.10.1991.

Bundesregierung (1993), Agrarbericht der Bundesregierung 1993, Bonn 1993.

Bundesregierung (1993b), Rahmenplan für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes für den Zeitraum 1993 bis 1996, BT-Drucksache 12/4207, Bonn 28.1.1993.

EG (1975), Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (75/268/EWG) vom 28.4.1975, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 128, 19.5.1975.

HAGEDORN, K., SCHMITT, G. (1985), Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 4 (1985), S. 258 ff.

HENRICHSMEYER, W., WITZKE, H.P. (1991), Agrarpolitik Bd. 1, Stuttgart 1991.

KARL, H., KLEMMER P. (1988), Ökonomische und ökologische Agrarmarktreform und Ansatzpunkte für die Vergabe von Bewirtschaftungsbeiträgen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 11. Jg. (1988), S. 339 ff.

KLEMMER, P. (1987), Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Zwischenbilanz einer Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus, in: Dezentralisierung politischen Handelns, Bd. III, (= Forschungsbericht Bd. 61, Konrad-Adenauer-Stiftung), Melle, St. Augustin 1987, S. 299 ff.

KLEMMER, P. (1988), Regionalpolitik und Umweltpolitik, (= ARL-Beiträge, Bd. 106), Hannover 1988.

KLEMMER, P. (1991), Harmonisierung der Umweltpolitik in der EG, in: Umweltpolitik in der Marktwirtschaft - Herausforderungen für die Unternehmen, (= Trierer Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik 1), hrsg. v. E.-S. EL-SHAGI, E. KNAPPE, L. MÜLLER-HAGEDORN, Pfaffenweiler 1991, S. 125 ff.

LINTZ, G. (1993), Die umweltpolitischen Verteilungsprinzipien, (= Trierer Schriftenreihe zum Studien- und Forschungsschwerpunkt Tourismus, Regional- und Siedlungsentwicklung, Nr. 4, hrsg. v. H. SPEHL), Trier 1993, S. 9 ff.

PEHLE, H. (1988), Das Bundesumweltministerium: Neue Chancen für den Umweltschutz?, in: Verwaltungsarchiv (1988), S. 184 ff.

PETERS, W. (1980): Untersuchung zur Ausgleichszulage, in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 58 (1980), S. 212 ff.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985), Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten März 1985, Stuttgart, Mainz 1985.

SCHEELE, M., ISERMEYER, F., SCHMITT, G. (1993), Umweltpolitische Strategien zur Lösung der Stickstoffproblematik in der Landwirtschaft, (= Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig-Völkenrode, Institut für Betriebswirtschaft, Arbeitsberichte 6/92), Braunschweig 1992.

SCHMITT, G. (1990), Landwirtschaft - ein Ausnahmebereich? Eine alte Frage und eine neue Antwort, in: Ordo, Bd. 41 (1990), S. 242 ff.

WILLIAMSON, O.E. (1991), A Comparison of Alternative Approaches to Economic Organization, in: The New Institutional Economics. A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics, hrsg. v. E.G. FURUBOTN, R. RICHTER, Tübingen 1991, S. 104 ff.

ZIMMER, Y. (1993), Naturschutz und Landschaftspflege - Allokationsmechanismen, Präferenzanalyse, Entwicklungspotentiale, Diss. Göttingen 1993.

INTERESSENVIELFALT UND KONSENSBILDUNG IN DER EG-AGRARPOLITIK

POLITIKERGEBNISSE IN DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK - EIN ERKLÄRUNGSVERSUCH AUS DER SICHT DER POLITIKFELDANALYSE

von

Wolfgang SCHUMANN*

1 Politikwissenschaft und Agrarpolitik

Agrarpolitik wird in der Politikwissenschaft - vergleicht man die Produktion der Disziplin zu einzelnen Feldern staatlicher Politik - außerordentlich stiefmütterlich behandelt. Das vorrangige Interesse gilt Bereichen wie Umwelt-, Wirtschafts-, Forschungs- und Technologie- oder Gesundheitspolitik. Die von ihrem Umfang her bescheidene politikwissenschaftliche Forschung zum Politikfeld Agrarpolitik weist deutlich erkennbare Schwerpunkte auf. Stark verkürzt - für eine detaillierte Übersicht fehlt hier der Platz - läßt sich sagen, daß sie sich primär mit dem institutionellen Rahmen von Agrarpolitik, einzelnen Akteuren und deren Verhältnis zueinander sowie Willensbildungsprozessen beschäftigt.

Die inhaltliche Dimension, die Auseinandersetzung mit konkreten Maßnahmen der Agrarpolitik, etwa der Beschaffenheit einzelner Verordnungen oder Richtlinien der EG, den darin formulierten Zielen und den eingesetzten Steuerungsinstrumenten, bleibt dagegen weitestgehend ausgeblendet. Das heißt, auch im Verhältnis der wissenschaftlichen Disziplinen Politikwissenschaft und Agrarökonomie ist bislang die Art von 'Arbeitsteilung' zu beobachten, die HAGEDORN zwischen praktischer Agrarpolitik und Agrarökonomie konstatiert (HAGEDORN 1984: 24).

Wie kommt vor diesem Hintergrund gerade ein Politikwissenschaftler dazu, den Versuch zu unternehmen, Politikinhalte beziehungsweise Politikergebnisse in der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erklären? Zur Beantwortung dieser Frage ist es notwendig, ganz kurz einen Blick auf die Entwicklung unserer Disziplin in der Nachkriegszeit zu werfen.

2 Der Ansatz der Politikfeldanalyse

Hier standen zunächst *Institutionen*, die Wirkung von Verfassungsorganen und Verfahrensregeln im politischen Prozeß im Vordergrund des Interesses. Nicht zuletzt aus der Ablehnung dieser stark institutionell-legalistischen Betrachtungsweise entwickelte sich dann das *Pluralismuskonzept* in seinen verschiedenen Ausprägungen, dem es insbesondere um die Untersuchung politisch relevanter gesellschaftlicher Akteure, wie zum Beispiel Verbände und Parteien, geht. Grundlegend neue Schwerpunkte brachte dann der *Behaviorismus*, dessen Ausgangspunkt das Individuum bildet, und der sich unter anderem mit Wahlverhalten und generell den Bedingungen politischer Partizipation beschäftigt. Ganz im Gegensatz dazu hebt die seit Mitte der sechziger Jahre immer häufiger als Modell zugrunde gelegte *Systemtheorie* auf Zusammenhänge und gegenseitige Beziehungen von Teilbereichen der als Einheit begriffenen Gesamtgesellschaft ab. Mit Hilfe der *Politische-Kultur-Forschung* schließlich,

* Dr. W. Schumann, Institut für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Melanchthonstr. 36, 72074 Tübingen

deren Untersuchungsgegenstand Werte, Meinungen und Einstellungen bilden, die sich auf politische Handlungszusammenhänge beziehen, wurde versucht, die behavioristische und systemtheoretische Perspektive zu verbinden.

All diese verschiedenen Forschungsrichtungen klammern die inhaltlichen Aspekte von Politik entweder ganz aus oder berücksichtigen sie nur am Rande. Eine grundlegende Veränderung brachte hier erst die Rezeption des in den USA entstandenen Ansatzes der *Politikfeldanalyse* in der Bundesrepublik, ab Anfang der siebziger Jahre.

Im Mittelpunkt des Interesses steht bei diesem Ansatz (WINDHOFF-HÉRITIER 1987; SCHUBERT 1991) gerade die inhaltliche Dimension staatlicher Politik in all ihren Erscheinungsformen wie beispielsweise politische Entwürfe, Einzelentscheidungen oder Gesetze. Ein wesentliches Ziel dieser Beschäftigung mit Politikinhalten ist es, zu einer Klassifizierung der vielfältigen Politiken zu kommen und zwar vor allem unter vier Aspekten:

- Nach *Nominalkategorie*, die zur Bezeichnung einzelner Politikfelder, also zum Beispiel Umwelt-, Sozial- oder Agrarpolitik, dient. Sie ist deswegen von Interesse, weil sie wichtige Hinweise auf den institutionellen Rahmen gibt, der für die Bearbeitung einer Politik zuständig ist.
- Nach ihrer *Wirkung* in der Perzeption der betroffenen Akteure. Dies ist ein besonders wichtiger Gesichtspunkt, denn es dürfte ohne weiteres einleuchten, daß, wenn zum Beispiel eine Maßnahme als Umverteilung im Rahmen eines Null-Summen-Spiels empfunden wird, dies zu sehr konfliktreichen Auseinandersetzung führen kann.
- Nach den eingesetzten *Steuerungsprinzipien* (Gebot/Verbot; Anreiz; Angebot; Überzeugung und Aufklärung) und schließlich
- Nach der *Beschaffenheit* (zum Beispiel materielle Leistungen wie Einkommens-, Finanzhilfe-, Infrastrukturprogramme; immaterielle Leistungen, wie soziale oder sachbezogene Dienstleistungen, oder vorwiegend regulative Elemente ohne Dienstleistungscharakter).

Der Nutzen von derartigen Klassifizierungen zeigt sich, wenn man diese vier Aspekte in ihrer wechselseitigen Ergänzung zusammen nimmt und damit einzelne Politiken erfaßt: Wenn man die Nominalkategorie zum Ausgangspunkt für eine Analyse des Institutionengefüges im entsprechenden Politikfeld nimmt; mit der Unterscheidung nach Wirkungen die Frage nach dem Charakter der politischen Prozesse verbindet; die Klassifizierung nach Steuerungsprinzipien für die Analyse vor allem des Implementationsprozesses nutzbar macht und die Frage nach der Beschaffenheit zum Ausgangspunkt für eine eingehende Untersuchung der konkreten Gestalt einer Einzelpolitik macht. Dann nämlich ergibt sich jeweils ein einigermaßen umfassendes Bild der betreffenden Politik und - dies ist von ganz zentraler Bedeutung - auch ein Nebeneinanderstellen und ein Vergleich verschiedener Politiken innerhalb und zwischen Politikfeldern sowie zwischen Ländern wird möglich.

Die Beschäftigung mit Politikinhalten stellt allerdings für die Politikwissenschaft keinen Selbstzweck dar. Sie interessiert nicht nur das 'Was' staatlicher Politik, also deren Inhalte, sondern auch das 'Warum', das heißt die Frage nach Einflußfaktoren auf staatliche Politik, und das 'Wozu', die Folgen und Auswirkungen von Policies.

Ein weiteres zentrales Merkmal der Politikfeldanalyse ist, daß staatliche Politik nicht in einer statischen Sichtweise, sondern in einer dynamischen Perspektive analysiert wird, die nicht nur nach der Entstehung, sondern auch der Durchführung und möglicherweise

Neuformulierung einer Politik fragt. Das heißt, es handelt sich um eine *zyklusorientierte Analyse*, bei der verschiedene - sich in der Praxis allerdings häufig überschneidende oder parallel ablaufende - Phasen (und zwar Problemdefinition, Agenda-Gestaltung, Politikformulierung, Politikimplementation und Politik-Terminierung oder -Neuformulierung) unterschieden werden. Aus dieser zyklusorientierten Perspektive heraus wird jeweils geprüft, ob und inwieweit sich eine Einzelpolitik verändert und welche Faktoren dafür verantwortlich sind.

Kennzeichnend für die Politikfeldanalyse sind also vor allem folgende, eng aufeinander bezogene Elemente:

- Der Zugang über einzelne Politikfelder und der Versuch, dort jeweils die wesentlichen Rahmenbedingungen zu beschreiben und zu analysieren;
- die zyklusorientierte Perspektive;
- die Analyse und Klassifizierung von Politikinhalten und
- die Untersuchung von Einflußfaktoren auf einzelne Politiken und deren Veränderung im Verlauf des Policy-Zyklus.

Der Ansatz der Politikfeldanalyse hat mittlerweile seinen Nutzen für die empirische Arbeit in zahlreichen Untersuchungen unter Beweis gestellt (SCHMIDT 1982; FEICK/JANN 1988). Allerdings handelt es sich bei diesen Studien durchgängig um die Analyse und den Vergleich nationalstaatlicher Politik, vor allem westlich-liberaldemokratischer Systeme. Erste Überlegungen zur Anwendungen der Politikfeldanalyse auch auf EG-Politik (SCHUMANN 1987; SCHUMANN/MEHL 1989; SCHUMANN 1991) haben gezeigt, daß damit zwar besonders hohe Anforderungen an die empirische Arbeit verbunden sind (SCHUMANN 1991: 244-246), dafür allerdings auch der potentielle Ertrag als besonders vielversprechend einzuschätzen ist. Vor diesem Hintergrund ist dann eine umfangreichere empirische Arbeit entstanden mit dem Ziel, an einem konkreten Politikfeld und einer konkreten Einzelentscheidung zu demonstrieren, inwieweit mit der Politikfeldanalyse tatsächlich neue Einsichten zu gewinnen sind.

Als Beispiel dafür wurden die Gemeinsame Agrarpolitik als Politikfeld und die Milchquotenregelung von 1984, einschließlich zweier wesentlicher Veränderungen dieser Verordnung im Februar 1985 und Dezember 1986, als Politik ausgewählt. Sie boten sich nicht zuletzt deswegen an, weil sie in der Literatur ausführlich behandelt wurden und die Beurteilung, vor allem was das Politikfeld anbelangt, völlig klar zu sein scheint. So schreibt etwa HARBRECHT: "Es ist demnach festzustellen, daß die Gemeinsame Agrarpolitik ... die einzige echte gemeinsame Politik darstellt ..." (HARBRECHT 1984: 174). Gleiche oder ähnliche Beurteilungen finden sich in der Literatur immer wieder. Gerade vor einem derartigen Hintergrund kann in besonderer Weise deutlich gemacht werden, welche Möglichkeiten einer Ergänzung und gegebenenfalls Korrektur bestehender Einschätzungen sich mit einer policyanalytischen Untersuchung verbinden.

Soweit ganz kurz zur Frage, weshalb, mit welchem Erkenntnisinteresse, und wie, mit welchem Instrumentarium, sich Politikwissenschaft mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihren Politikergebnissen beschäftigt. Im folgenden sollen nun - nach einigen kurzen einleitenden Informationen zur Milchquotenregelung, die zum Verständnis der weiteren Ausführungen unabdingbar sind - die einzelnen, dem policyanalytischen Programm folgenden Untersuchungsschritte der oben angesprochenen Studie (SCHUMANN 1992) und ihre wesentlichen Ergebnisse referiert werden.

3 Erklärung und Interpretation von Politikergebnissen in der Gemeinsamen Agrarpolitik mit Hilfe der Politikfeldanalyse: Das Beispiel der Milchquotenregelung von 1984

3.1 Zielsetzung und Inhalte der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984

Die Milchquotenregelung stellt den Versuch dar, die praktisch seit Einrichtung der Milchmarktordnung im Jahre 1968 bestehende Überschußproduktion in diesem Bereich endlich in den Griff zu bekommen. Das soll durch die Beschränkung der Erzeugerpreisgarantie auf eine bestimmte Garantiemenge erreicht werden, die über Quoten auf die einzelnen Mitgliedstaaten - auf der Basis der von ihnen im Jahr 1981 jeweils angelieferten Milchmenge - verteilt wird. Hier läßt sich durchaus eine gewisse Kontinuität in den Bemühungen zur Lösung der Überschußprobleme erkennen. Neu ist allerdings, daß für die darüber hinausgehenden Kontingente eine zusätzliche Abgabe in Höhe von 75 beziehungsweise von 100% des Milchrichtpreises entrichtet werden muß. Es handelt sich also faktisch um einen Preisabschlag für Überschußmengen (negativer finanzieller Anreiz), der, im Gegensatz zu früheren Maßnahmen, so einschneidend wirkt, daß sich deren Produktion nicht lohnt.

Die Mitgliedstaaten haben dabei die Wahlmöglichkeit zwischen einer Abgabe auf Erzeugerebene (sogenannte Formel A) oder Molkereiebene (sogenannte Formel B). Das heißt, daß die nationalen Regierungen sich entscheiden können, ob jeder einzelne Milcherzeuger eine Garantiemenge pro Jahr zugesprochen bekommt, bei deren Überschreitung er eine Abgabe zahlen muß, oder der Käufer - also die Molkerei - der Adressat einer solchen Quote sein soll, verbunden mit dem Auftrag, die möglicherweise zu entrichtenden Abgaben auf jene Anlieferer umzuwälzen, die mehr Milch produzieren. Der Hintergrund für diese im ursprünglichen Kommissionsvorschlag noch nicht enthaltene Regelung ist darin zu sehen, daß die Formel B einigen Ländern, wie beispielsweise Dänemark oder Frankreich, die Chance eröffnet, Über- und Unterlieferungen auszugleichen und damit ihre nationale Gesamtquote optimal auszunutzen.

Dieses Kernstück der Quotenregelung wird ergänzt durch eine Reihe weiterer Maßnahmen, die seiner Flankierung und Unterstützung dienen sollen. Dazu gehört einmal die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, Vergütungen für Landwirte zu gewähren, die ihre Milcherzeugung endgültig aufgeben (Milchrente; positiver finanzieller Anreiz). Zum zweiten handelt es sich um kompensatorische Maßnahmen, mit denen besonderen Strukturverhältnissen und sogenannten Härtefällen Rechnung getragen werden kann.

Insgesamt läßt sich ganz deutlich das Bemühen erkennen, das Programm flexibel zu halten, spezifischen Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten (wie etwa durch die Aufstockung der Garantiemengen für Italien und Irland) Rechnung zu tragen und Härte- und Sonderfälle zu berücksichtigen. Außerdem sind den Mitgliedstaaten relativ große Spielräume für die konkrete Durchführung und Anwendung der Regelungen zugestanden worden.

3.2 Für die Milchquotenregelung wesentliche Rahmenbedingen im Politikfeld Gemeinsame Agrarpolitik

Was die für die Milchquotenregelung wichtigen Rahmenbedingungen anbelangt, so galt es zunächst, die zentralen Akteure, deren Bedeutung und ihr Verhältnis zueinander - in der politikwissenschaftlichen Terminologie das *Policy-Netz* - zu analysieren; ein bei der

Gemeinsamen Agrarpolitik und der EG ganz allgemein nicht ganz einfaches Unterfangen. Einmal deswegen, weil das EG-System aus mehreren Ebenen (supranationale, nationale und subnationale Ebene) besteht. Zudem präsentiert sich die nationale Ebene in zwölf in vielerlei Hinsicht unterschiedlichen Ausprägungen. So gibt es beispielsweise eine ganze Reihe mitgliedstaatlicher Besonderheiten hinsichtlich des Verhältnisses der agrarpolitischen Akteure und deren Zusammenarbeit (BURKHARDT-REICH/SCHUMANN 1983). Man denke etwa an die halbstaatlichen Produktämter und die Jahreskonferenzen in Frankreich oder an die Rolle und Bedeutung der subnationalen Ebene, die sich im föderativen System der Bundesrepublik anders darstellt als im nach wie vor eher zentralstaatlich aufgebauten Frankreich.

Was die *supranationale Ebene* des Policy-Netzes anbelangt, so konnten mit dem Sonderausschuß Landwirtschaft sowie den Verwaltungs- und Ständigen Ausschüssen institutionelle Rahmenbedingungen identifiziert werden, die in dieser Form in keinem anderen Politikfeld existieren. Sie sind zugleich Ausdruck und mitbestimmende Teile des hohen Vergemeinschaftungsgrades sowie der Segmentierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, die beide wesentlichen Einfluß auf Entscheidungsprozesse und ihr Ergebnis ausüben. Sie schränken darüber hinaus die Handlungsspielräume der Kommission sowohl bei Initiativen für supranationale Gesetzgebung als auch bei der Verwaltung und Durchführung von Gemeinschaftsvorschriften beträchtlich ein.

Die besonderen Vorzüge der Policy-Analyse zeigten sich jedoch vor allem bei der Untersuchung der *nationalen Ebene* des Policy-Netzes. Diese beschränkte sich nämlich nicht, wie gemeinhin üblich, auf eine Untersuchung der wesentlichen Akteure und institutionellen Rahmenbedingungen in einer statischen Sichtweise, sondern nahm zusätzlich eine zweifache Differenzierung vor. Einmal dadurch, daß das Policy-Netz jeweils gesondert für einzelne Phasen betrachtet, die diachronische Perspektive der Politikfeldanalyse also schon bei der Strukturanalyse eingeführt wurde. Dabei stellte sich heraus, daß im Grunde gar nicht von einem einheitlichen Policy-Netz gesprochen werden kann, weil von Phase zu Phase zum Teil beträchtliche Unterschiede, beispielsweise was die beteiligten Akteure und deren Gewicht anbelangt, bestehen. So tauchten Regionen/Bundesländer während der Problemdefinition und dem Agenda-Setting kaum auf, während sie in der Durchführungsphase einen gewichtigen Teil des Policy-Netzes ausmachten.

Darüber hinaus wurden im Zusammenhang mit der Betrachtung bestimmter Akteure in einzelnen Phasen aber auch die hinsichtlich ihrer Rolle, ihrer Bedeutung und ihrer Funktionen bestehenden Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt. Diese zweite Differenzierung erfolgte dadurch, daß die jeweilige Bandbreite der mitgliedstaatlichen Regelungen durch Skizzierung der beiden Pole - beim Akteur Parlament beispielsweise die französische Nationalversammlung mit recht geringem und das dänische Folketing mit seinem Marktausschuß mit außerordentlich starkem Einfluß auf die EG-bezogene agrarpolitische Willensbildung (BURKHARDT-REICH/SCHUMANN 1983: 101-118; 87-101) - deutlich gemacht wurde.

Nachdem schon bei der Erörterung des Policy-Netzes auf mögliche Veränderungen hinsichtlich der beteiligten Akteure und deren Bedeutung beim Durchlaufen der einzelnen Phasen eingegangen worden war, brachte die Beschäftigung mit den *Prozessen der EG-Agrarpolitik* diesbezüglich eine weitere Präzisierung und Differenzierung. Eine deswegen unbedingt notwendige Differenzierung, weil sich die eben angesprochenen Veränderungen nicht für alle denkbaren Entscheidungsprozesse der Gemeinsamen Agrarpolitik gleich darstellen. Sie sind vielmehr abhängig von der in Rede stehenden Materie, der policy, um die es geht, wobei

ganz bestimmte Typen von Prozeßmustern (zum Beispiel Preisverhandlungen, policy making im vorgegebenen Rahmen bestehender Marktordnungen, Änderung bestehender Marktordnungen) mit jeweils besonderen Charakteristika in bezug etwa auf die beteiligten Akteure und deren Einflußmöglichkeiten sowie diesbezügliche Veränderungen im Policy-Zyklus oder die Bedeutung einzelner Phasen unterschieden werden können.

Die Untersuchung der im Hinblick auf die Milchquotenregelung wichtigen Rahmenbedingungen im Politikfeld Gemeinsame Agrarpolitik beschränkte sich jedoch nicht nur auf die Darstellung von Strukturen und Prozeßmustern, sondern bezog auch die zentralen ökonomischen Faktoren mit ein. Dabei ergab sich, daß sowohl bezogen auf wesentliche agrarökonomische Parameter im allgemeinen, beispielsweise die Produktionspalette, die Hofstruktur oder die Bedeutung des Agrarsektors für die Gesamtwirtschaft, wie die Milchmarktstrukturen zum Teil gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen. Unterschiede - und hier zeigt sich der Zusammenhang zwischen politisch-administrativen und ökonomischen Faktoren - , die angesichts der besonderen Ausprägung des Policy-Netzes der Gemeinsamen Agrarpolitik mit Nationalstaaten als eine Ebene, ganz besondere Bedeutung gewannen.

Insgesamt hat diese besondere Form der Beschäftigung mit dem Politikfeld aus der Perspektive der Policy-Analyse zwar kein grundsätzlich neues Bild der Gemeinsamen Agrarpolitik ergeben, aber doch eines mit neuen Facetten und anderen Nuancen. Das gilt beispielsweise, um nur einen Aspekt zu nennen, hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Ebene, deren Gewicht sich sehr viel größer darstellte, als man dies bei der "einzigen echten gemeinsamen Politik" (HARBRECHT 1984: 174) hätte vermuten können.

3.3 Zum Ertrag der zyklusorientierten Perspektive bei der Milchquotenregelung

Grundlegend neue Einsichten und Einschätzungen ergaben sich durch die Analyse der Milchquotenregelung aus der für die Politikfeldanalyse charakteristischen *zyklusorientierten Perspektive*. Dazu muß man wissen, daß mit dem Abschluß der Politikformulierungsphase, der Entscheidung über die Einführung einer Quotenregelung für Milch vom 31. März 1984, keineswegs eine endgültige Regelung gefunden war. In der sich anschließenden Implementationsphase zeigte sich nämlich, daß die Wirkung der Quotenregelung im Sinne des Programmziels einer Produktionsreduzierung positiv, im Sinne der Reaktion der Adressaten, der Milchproduzenten in einzelnen Mitgliedstaaten, aber außerordentlich negativ war. Vor allem in Frankreich kam es zu außerordentlich heftigen Auseinandersetzungen zwischen Agrarverbänden und Regierung (SCHUMANN 1992a: 261-270).

Die durch die Reaktionen der betroffenen Erzeuger sowie anderer Akteure, beispielsweise der Bundesländer in der Bundesrepublik, bedrängten nationalen Regierungen nutzten die durch die Verordnung eröffneten Handlungsspielräume zunächst bis zur Grenze des Erlaubten, um dies abzufedern. Nachdem sich die Handlungsspielräume für die Durchführung der Quotenregelung jedoch als nicht ausreichend erwiesen, um die Betroffenen zu befriedigen, kam es nach Auseinandersetzungen auf der supranationalen Ebene durch Druck eben dieser Regierungen bereits im Februar 1985 zu einer ersten Politikneuformulierung, die eine ganze Reihe von Veränderungen der ursprünglichen Regelung beinhaltete.

Danach, im Rahmen des sich anschließenden zweiten Zyklus, fand die Implementation der Quotenregelung unter neuen Vorzeichen statt, die zwar den Adressaten in einzelnen Mitgliedstaaten entgegenkamen, sich aber im Sinne des Programmziels einer Mengenredu-

zierung als negativ erwiesen. Daraufhin wurde zunächst versucht, dem durch von der Gemeinschaftsebene ausgehenden Zusatzmaßnahmen (EG-Milchrentenprogramm) entgegenzuwirken. Nachdem sich auch dies als nicht ausreichend erwies, um mit der Mengenreduzierung wieder in den ursprünglich angestrebten Zielbereich zu kommen, kam es nach heftigen Auseinandersetzungen im Dezember 1986 zu einer weiteren grundlegenden Neuformulierung, die den zweiten Policy-Zyklus beschloß.

Die oben angesprochenen neuen Erkenntnisse und Einschätzungen ergeben sich vor diesem Hintergrund daraus, daß die **üblichen Fallstudien** nur die Entscheidungsprozesse bis zum Abschluß der Politikformulierungsphase und deren Ergebnis zur Grundlage ihrer Schlußfolgerungen machen, bezogen auf die Milchquotenregelung also mit dem 31. März 1984 abschließen würden. Sie würden dann zu dem Ergebnis kommen, daß, was die *beteiligten Akteure* anbelangt, auf der supranationalen Ebene neben den Institutionen und Organen, die für die Gemeinsame Agrarpolitik zuständig sind, durch die Verbindung der Diskussion über eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik mit der Haushaltsproblematik und angesichts der Schwierigkeiten, zu einer Einigung zu kommen, auch die Staats- und Regierungschefs an wichtigen Etappen mit in den Entscheidungsprozeß eingeschaltet und darüber hinaus auch nationale Akteure, vor allem die jeweilige Landwirtschaftsadministration und die Agrarverbände, wesentlich beteiligt waren.

Sie würden darüber hinaus feststellen, daß sich im grundsätzlichen, und das heißt in der Abkehr von unbegrenzten Preis- und Abnahmegarantien, die mit der Einführung des Quotensystems verbunden war, *die Kommission gegenüber dem Ministerrat* durchgesetzt hat, wobei allerdings die Mitgliedstaaten in bezug auf die Kerninhalte der Quotenregelung viel Freiraum zugestanden bekommen haben und außerdem von den von der Kommission vorgesehenen flankierenden Maßnahmen fast nichts realisiert werden konnte. Ein weiteres, wesentliches Ergebnis würde darüber hinaus die Feststellung sein, daß sich *einige Mitgliedstaaten* mit zentralen Forderungen, beispielsweise von Frankreich nach der Ansiedlung der Quoten auf der mitgliedstaatlichen Ebene, oder von der Bundesrepublik, die sich dezidiert gegen ein striktes Flächenbindungsprinzip bei der Pachtregelung ausgesprochen hatte, *nicht durchsetzen konnten.*

Das *Endergebnis* des Politikformulierungsprozesses, die Quotenregelung in der Form von März 1984, müßte, bei allen Einschränkungen (Gesamtquotenmenge zu hoch angesetzt, kompensatorische Maßnahmen oder Gemeinschaftsreserve), als wesentlicher Einschnitt, das Programm insgesamt - wenn auch in seinen einzelnen Teilen sehr komplex - als einigermaßen in sich konsistent und überschaubar bewertet werden.

Policy-Studien beziehen demgegenüber auch die Durchführung und gegebenenfalls Neuformulierung sowie sich möglicherweise daran anschließende weitere Zyklen mit ein. Daraus ergab sich im Falle der Milchquotenregelung ein völlig anderes Bild. So war hinsichtlich der *beteiligten Akteure* ab der ersten Politikneuformulierung, im Februar 1985, eine Beschränkung auf die Kernakteure des Politikfelds festzustellen, für die supranationale Ebene vor allem auf Kommission und Agrarministerrat, auf der nationalen Ebene auf die Landwirtschaftsadministration - in der Bundesrepublik auch in den Bundesländern -, Agrarverbände und halbstaatliche Institutionen.

Sehr viel deutlicher als bei der Politikformulierung zeigte sich die eindeutige *Dominanz des Agrarministerrats* im Verhältnis zur Kommission; besonders ausgeprägt bei der ersten Politikneuformulierung, aber auch beim Milchrentenprogramm und der zweiten Politikneu-

formulierung, im Dezember 1986. Des weiteren stellte sich die *Durchsetzungsfähigkeit der Mitgliedstaaten* in einem ganz anderen Licht dar. Forderungen, wie die Frankreichs nach überregionalem Quotentransfer, oder der Bundesrepublik nach einer flexibleren Pachtregelung, konnten im Zuge der ersten Politikneuformulierung realisiert werden und blieben auch nach der zweiten Politikneuformulierung weiterhin Bestandteil der Quotenregelung.

Besonders eindrucksvoll fällt der Vergleich des *Endergebnisses* der Entscheidungsprozesse aus. Schon die erste Politikneuformulierung brachte substantielle Veränderungen in dem Sinne, daß der Abschreckungseffekt der ursprünglichen Quotenregelung vom März 1984 - und das war mit das zentrale und neue Element -, vor allem durch die Einführung des überregionalen Quotentransfers und der Saldierungsmöglichkeiten zwischen Direktvermarkter- und Molkereiquote, verlorenging (SCHUMANN 1992a). Mit dem Milchrentenprogramm kam dann als zusätzliches Element ein Anreizprogramm hinzu, mit dem die EG die endgültige Produktionsaufgabe finanzierte. Gleichzeitig wurde eine nationale Zusatzfinanzierung in Verbindung mit einer Aufstockung der herauszukaufenden Quotenmenge und einer Neuverteilung unter nationalen strukturpolitischen und sonstigen Zielsetzungen gestattet. Als Folge nahm die Unübersichtlichkeit des Gesamtprogramms, und damit auch die Gefahr widersprüchlicher und unvereinbarer Elemente, sehr stark zu.

Diese Entwicklung setzte sich bei der zweiten Politikneuformulierung fort. In ihrem Rahmen wurde nicht nur eine Erhöhung der Erstattungen des EG-Milchrentenprogramms beschlossen, sondern ein neues, zusätzliches Element auf der Basis des sogenannten Kiechleplans eingeführt. Ein Programm, das die obligatorische vorübergehende Produktionsaussetzung mit Kompensationszahlungen aus der EG-Kasse verband, wobei diese Erstattungen von den Mitgliedstaaten noch bis zu einer bestimmten Höhe aufgestockt werden konnten. Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß die zyklusorientierte Perspektive bei der Untersuchung der Milchquotenregelung für wesentliche Fragenkomplexe völlig andere Ergebnisse erbrachte und damit auch ein grundlegend anderes Bild der Gemeinsamen Agrarpolitik vermittelt hat, als dies bei einer Beschränkung auf die Politikformulierung der Fall gewesen wäre.

3.4 Zum Zusammenhang von Rahmenbedingungen und inhaltlicher Ausgestaltung der Milchquotenregelung

Außerordentlich interessante und neue Erkenntnisse und Einschätzungen ergaben sich schließlich bei der Untersuchung der Zusammenhänge zwischen der inhaltlichen Ausgestaltung der Quotenregelung sowie deren Veränderungen auf der einen, den weiter oben kurz skizzierten Rahmenbedingungen im Politikfeld Gemeinsame Agrarpolitik auf der anderen Seite. Als zentraler Bestimmungsfaktor im Falle der policy Milchquotenregelung erwies sich die Tatsache, daß es sich bei der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG um eine Zusammenarbeit von Nationalstaaten handelt. Sie haben über den Ministerrat Prozeßmuster und Inhalte bestimmt; intergouvernementales bargaining, Pakete und policy-without-law, das heißt eine Beschränkung auf sehr breite Rahmenentscheidungen, die den Mitgliedstaaten weitreichende Handlungsspielräume für die Durchführung offen lassen und damit auch die Kosten-Nutzen-Verteilung noch nicht endgültig festlegen bzw. verschleiern, sind hier die wichtigsten Stichworte.

Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen auf der mitgliedstaatlichen Ebene waren ausschlaggebend für die Ausgestaltung der Durchführungsbestimmungen und prägten den Implementationsprozeß sowohl im ersten wie im zweiten Zyklus. Die Ausprägung der

mitgliedstaatlichen Arenen und, damit zusammenhängend, die besonderen Implementationserfahrungen in den einzelnen Ländern haben erheblichen Einfluß auf die Ausgestaltung und Veränderung der Quotenregelung ausgeübt. Vor eben diesem Hintergrund haben die unterschiedlichen ökonomischen Strukturen und Ausgangsbedingungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Milchproduktion und der Agrarpolitik insgesamt eine, ja sogar *die* zentrale Rolle gespielt.

Insgesamt gesehen hat der von den Politikergebnissen ausgehende Ansatz der Policy-Analyse somit ein deutlich anderes Bild des Politikfelds vermittelt, als das bisherige von der 'einzigen echten gemeinsamen Politik'. Die Gemeinschaft stellt sich vor allem als intergouvernementale Zusammenarbeit von Nationalstaaten dar, die zwar nach bestimmten Spielregeln abläuft, sich aber angesichts unterschiedlicher ökonomischer Strukturen und Ausgangsbedingungen zum Teil außerordentlich schwierig gestaltet. Das EG-Institutionengefüge erscheint eher als Verhandlungssystem eines Regimes, denn als Gerüst einer supranationalen Gemeinschaft. Dabei ist allerdings selbstverständlich zu bedenken, daß die Quotenregelung nur eines von mehreren Prozeßmustern in der Gemeinsamen Agrarpolitik widerspiegelt (SCHUMANN 1992a), dieses Ergebnis also zunächst nur dafür gilt und nicht ohne weiteres verallgemeinert werden kann.

Dennoch bleibt festzuhalten, daß bereits die Analyse einer einzelnen policy, wie im vorliegenden Fall der Milchquotenregelung, mit dem Ansatz der Politikfeldanalyse sich mit hochinteressanten Perspektiven verbindet. Es wird eine neue Dimension zur Untersuchung der Gemeinsamen Agrarpolitik erschlossen, die neuartige Einblicke in ihr Policy-Netz und ihre prozessuale Dynamik ermöglicht und von daher bisherige Erkenntnisse und Einschätzungen ergänzen und/oder in Frage stellen kann.

Noch darüber hinausgehende Möglichkeiten, auf die hier aus Platzgründen nicht weiter eingegangen werden kann, ergeben sich dann, wenn mehrere Politiken einbezogen und diese zunächst miteinander, in einem weiteren Schritt dann auch mit Politiken aus anderen EG-Politikfeldern und nationalstaatlicher Politik systematisch verglichen werden. Das würde die Chance eröffnen, die Charakteristika der Gemeinsamen Agrarpolitik im Hinblick auf zentrale Elemente, wie beispielsweise die Rolle und Bedeutung organisierter Interessen, oder ihre Politikergebnisse noch präziser herauszuarbeiten als bisher.

4 Gemeinsame Agrarpolitik und Politikfeldanalyse: Versuch einer Bilanz

Nachdem die Möglichkeiten und Perspektiven der Untersuchung der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihrer Politikergebnisse mittels der Politikfeldanalyse bereits an einem Beispiel verdeutlicht wurden, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf einige kurze Ergänzungen, die grundsätzliche Vorzüge der Politikfeldanalyse betreffen. Hier ist erstens darauf hinzuweisen, daß es sich bei der Politikfeldanalyse um einen sehr flexiblen Ansatz handelt, der verschiedene Theoriestränge integrieren kann. Er erschließt von daher der Untersuchung von Agrarpolitik noch mehr als bisher den kumulierten Ertrag zentraler theoretischer Paradigmata der Politikwissenschaft, wie etwa des Neokorporatismus-Ansatzes (von ALEMANN 1981), des Politiknetzwerkkonzepts (JORDAN/SCHUBERT 1992) und der Implementationsforschung (MAYNTZ 1980; MAYNTZ 1983; Hjern PORTER 1981; SABATIER 1986).

Die Politikfeldanalyse stellt zweitens, nicht zuletzt deswegen, weil ihren Ausgangspunkt Politikinhalte bilden, einen originär interdisziplinären Ansatz dar. Sie könnte von daher den

Rahmen für eine von der Sache her dringend gebotene verstärkte Zusammenarbeit von Agrarökonomie und Politikwissenschaft und die Integration ihrer Ergebnisse abgeben.

Politikfeldanalyse kann drittens sehr gezielt auch für den Zweck ganz konkreter Politikberatung eingesetzt werden. Dies zeigt sich schon daran, daß ein eigenständiger, vor allem in den USA sehr umfangreicher Zweig existiert, der 'Analysis for Policy' betreibt, und dem es primär darum geht, ganz praktisch Politik zu verbessern. Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik könnte diesbezüglich beispielsweise die Implementationsforschung sehr interessante Beiträge leisten.

Zwar sind politische Programme auch in anderen Kontexten, wie beispielsweise in einem Nationalstaat oder in einem Bundesland, keine 'Selbstläufer', es können auch dort Probleme bei der Durchführung auftauchen. Die Struktur des EG-Systems schafft aber doch besonders schwierige Voraussetzungen im Hinblick auf eine zielkonforme und effektive Implementation von Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Umfassende und insbesondere vergleichende Informationen zu den die Implementationsprozesse in den Mitgliedstaaten beeinflussenden Faktoren könnten vor diesem Hintergrund zweifellos zur Verbesserung von konkreten Programmen und Maßnahmen der Agrarpolitik beitragen. Einmal dadurch, daß bei einzelnen Entscheidungen auf der EG-Ebene der Implementationsaspekt mehr als bisher berücksichtigt und möglichen Widerständen, institutionellen Besonderheiten und Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden könnte. In einigen Bereichen, in denen festgestellt wurde, daß sehr komplexe Implemtationsstrukturen vorhanden und nicht zu umgehen sind, wäre es aber auch vorstellbar, daß angesichts der damit verbundenen, kaum lösbaren Steuerungsprobleme grundsätzlich überdacht werden muß, ob ein EG-Programm - wie etwa das Quotensystem für Milch in seiner konkreten Ausformung, mit hohem administrativen Aufwand - überhaupt einen geeigneten Weg zur Problemlösung darstellt.

Der Versuch einer Bilanz zu den Möglichkeiten, die eine Nutzung der Politikfeldanalyse für die Untersuchung der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihrer Politikergebnisse eröffnen könnte, hat allerdings auch zu berücksichtigen, daß Politikfeldanalyse ansatzimmanente Grenzen aufweist, die sich insbesondere aus ihrer Politikfeld-Orientierung ergeben. Damit verbinden sich zwar wesentliche Vorteile. Gerade das Beispiel der Milchquotenregelung hat ja gezeigt, wie wichtig es ist, die bereichsspezifischen Rahmenbedingungen zu analysieren, weil sich diese in der Tat als bedeutsame Einflußfaktoren auf die jeweils untersuchte Einzelpolitik erweisen können. Dabei gilt es allerdings zu bedenken, daß der Zugang über das stark segmentierte Politikfeld nur deswegen so erfolgreich war, weil auch dort die zentralen Variablen, die die Policy 'Milchquotenregelung' beeinflußt haben, angesiedelt waren.

Bei einer Policy aus dem Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, die etwa Fragen des Agrarhandels berühren würde, könnten dagegen diesbezüglich Schwierigkeiten auftreten. Man denke beispielsweise an eine Entscheidung, die den Zugang zum EG-Markt für Agrarprodukte aus den USA erschweren würde. Im Zusammenhang mit der Formulierung einer derartigen Policy könnten unter anderem Fragen nach ihren Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen zwischen EG und USA in anderen Bereichen oder auch dem sicherheitspolitschen Engagement der Supermacht in Europa ins Spiel kommen. Auf diese Weise würde nicht nur die Zahl der relevanten Akteure auf supranationaler wie nationaler Ebene weit über das Politikfeld Gemeinsame Agrarpolitik hinaus ausgeweitet, sondern auch Aspekte wie beispielsweise die Abhängigkeit einzelner Mitgliedstaaten von Drittlandexporten im industriellen Bereich und die daraus resultierenden Interessenlagen - also Faktoren, die überhaupt nichts mit dem Politikfeld Gemeinsame Agrarpolitik zu tun haben

- zu zentralen Variablen werden. Das gleiche gilt vermehrt dann, wenn, wie in der Uruguay-Runde, zahlreiche Bereiche und Aspekte der internationalen Handelsbeziehungen parallel erörtert werden (SCHUMANN 1992b).

Der vorliegende Beitrag schließt trotz dieser Einschränkungen mit einem nachdrücklichen Plädoyer für eine breite und systematische Nutzung der Politikfeldanalyse im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik. Sie verspricht, auch wenn die konkrete empirische Umsetzung hohe Anforderungen stellt und in manchen Fällen Schwierigkeiten bereiten kann, interessante neue Einsichten für die wissenschaftliche Diskussion und wichtige Hinweise für die praktische Politik.

Literaturverzeichnis

ALEMANN, Ulrich von (Hrsg.), 1981: Neokorporatismus, Frankfurt a. M./New York.

BURKHARDT-REICH, Barbara/SCHUMANN, Wolfgang, 1983: Agrarverbände in der EG. Das agrarpolitische Entscheidungsgefüge in Brüssel und den EG-Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung des Euro-Verbandes COPA und seiner nationalen Mitgliedsverbände, Kehl/Straßburg.

FEICK, Jürgen/JANN, Werner, 1988: "Nations matter" - Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung?, in: SCHMIDT, Manfred G. (Hrgs.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, Opladen, S. 196-220.

HAGEDORN, Konrad, 1984: Zur politischen Machbarkeit von Vorschlägen zur Reform der EG-Agrarpolitik. Methodologischer Hintergrund und politisch-ökonomische Erklärung, Institut für Strukturforschung, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Arbeitsbericht 84/5, Braunschweig-Völkenrode.

HARBRECHT, Wolfgang, 1984: Die Europäische Gemeinschaft, Stuttgart.

HJERN, Benny/PORTER, David O., 1981: Implementations Structures: A new unit of administrative analysis, in: HILL, Michael, 1993: The Policy-Process: A Reader, New York u. a., S. 248-265.

JORDAN, Grant/SCHUBERT, Klaus (eds.), 1992: European Journal of Political Research, Vol. 21. No. 1-2 (February 1992), Special Issue: Policy-Networks.

MAYNTZ, Renate (Hrsg.), 1980: Implementation politscher Programme I, Königstein/Taunus.

MAYNTZ, Renate (Hrsg.), 1983: Implementation politscher Programme II, Opladen.

SABATIER, Paul A., 1986: Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research, in: HILL, Michael (ed.), The Policy-Process. A Reader, New York u. a. 1993, S. 266-293.

SCHMIDT, Manfred G., 1982: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, Frankfurt a. M./New York.

SCHUBERT, Klaus, 1991: Politikfeldanalyse, Opladen.

SCHUMANN, Wolfgang, 1987: Implementationsprobleme in der EG: die Milchquotenregelung von 1984, Ebenhausen/München.

SCHUMANN, Wolfgang/MEHL, Peter, 1989: Bundesdeutsche Interessen und gemeinsame Außenhandelspolitik der EG, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 24-25, S. 36-46.

SCHUMANN, Wolfgang, 1991: EG-Forschung und Policy-Analyse: zur Notwendigkeit, den ganzen Elefanten zu erfassen, in: Politische Vierteljahresschrift 32, H. 2, S. 232-257.

SCHUMANN, Wolfgang, 1992 a: EG-Forschung und Policy-Analyse. Das Beispiel der Milchquotenregelung, Kehl/Straßburg/Arlington.

SCHUMANN, Wolfgang, 1992 b: Voraussetzungen der Reform der EG-Agrarpolitik, Referat zur Fachtagung des Arbeitskreises Europäische Integration vom 26.-28. November 1992 in Augsburg.

WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt a.M./ New York.

ENTSCHEIDUNGSMECHANISMEN IN DER EG-AGRARPOLITIK: HANDLUNGSSPIELRÄUME, ENTSCHEIDUNGSVORBEREITUNG UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

von

Erhard SCHWINNE*

Vorbemerkung

Das Referat beschränkt sich im wesentlichen auf die Darstellung des bestehenden Zustandes. Die Teilthemen "Entscheidungsvorbereitung" und "Entscheidungsfindung" bedürfen lediglich der Schilderung der rechtlich vorgegebenen Verfahren und ihrer tatsächlichen Handhabung. Das Teilthema "Handlungsspielräume" erfordert hingegen Bewertungen, die - unter anderem - auch von den Prozessen der Entscheidungsfindung und -vorbereitung bestimmt sind. Deshalb werden diese beiden Themen zunächst behandelt.

I Entscheidungsvorbereitung

Nach dem EWG-Vertrag hat die Kommission das Vorschlagsmonopol. Der Rat kann einen Rechtsakt nur behandeln und erlassen, wenn die Kommission ihm einen Vorschlag unterbreitet hat. Er kann diesen Vorschlag nur einstimmig ändern, gleichgültig welche Mehrheitsvorschriften im übrigen gelten (in der Agrarpolitik in aller Regel qualifizierte Mehrheit - Art. 43 EWG-V).

Die Kommission hat also im Stadium der Entscheidungsvorbereitung **die** entscheidende Stellung. Sie ist - rechtlich gesehen - stärker als die der Bundesregierung gegenüber dem deutschen Parlament.

Die Mitgliedstaaten können einen von ihnen gewünschten Rechtsakt deshalb nur veranlassen, wenn sie die Kommission von der Notwendigkeit und Richtigkeit eines entsprechenden Vorschlages überzeugen. Dies geschieht in direkten Gesprächen mit der Kommission und/oder durch Befassung des Rates mit dem Problem. Die Kommission unterbreitet in aller Regel dann einen Vorschlag, wenn die Diskussion im Rat eine ausreichende Mehrheit zugunsten der von dem Mitgliedstaat gewünschten Regelung erkennen läßt. Sie stellt in diesen Fällen häufig auch ihre eigenen Vorstellungen zurück.

> **Beispiel:** Anpassung der agrarmonetären Regeln nach der Erweiterung der Bandbreiten im EWS am 2. August 1993. Ankündigung eines Kommissionsvorschlags, nachdem von uns veranlaßte Diskussion im Rat ergab, daß ausreichende Mehrheit für eine Anpassung gegeben ist.

* Ministerialrat E. Schwinne, Referatsleiter für allgemeine und grundsätzliche EG-Angelegenheiten im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, PF 140270, 53107 Bonn

Die Kommission übt ihr Vorschlagsmonopol in aller Regel sehr umsichtig aus. In Fällen wichtiger Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik unterbreitet sie vor der Vorlage eines Vorschlages Orientierungspapiere, um ein Meinungsbild des Rates zu bekommen und in ihrem Vorschlag zu berücksichtigen.

> **Beispiel:** Reform der GAP, Orientierungspapier Anfang 1991; bevorstehende Reform der Gemeinsamen Marktorganisation für Wein, Orientierungspapier September 1992.

Sie hört in solchen Fällen bereits bei der Erarbeitung ihrer Orientierungspapiere die Vertreter von Berufstand und Wissenschaft innerhalb und außerhalb der dafür vorgesehenen Gremien, nicht aber die Regierungen.

II Entscheidungsfindung

1 In der Gemeinschaft

Die Entscheidungsfindung beginnt mit der förmlichen Unterbreitung des Vorschlages der Kommission im Rat. Der Rat kann in der ersten Sitzung in aller Regel noch nicht entscheiden. Zunächst muß das Ergebnis der Beteiligung des Europäischen Parlaments (EP) abgewartet werden, dem der Vorschlag zur gleichen Zeit vorgelegt wird. Das EP hat im Bereich der Agrarpolitik das Recht der Stellungnahme, aber kein Mitentscheidungsrecht. Die Stellungnahme bindet den Rat nicht.

Ablauf, Form und Dauer des Verfahrens hängen von einer Fülle von Voraussetzungen ab:

- Bedeutung und insbesondere politische Brisanz des Vorhabens.
- Umfang und Komplexität (z. B. Agrarreform).
- Bestehende Fristen, z. B. Ablauf der Wirtschaftsjahre bei den Preisverhandlungen oder Zeitpunkt der Verwirklichung des Binnenmarkts.
- Verknüpfung mit anderen Vorhaben in "Paketen".

Die Zeit der Entscheidungsfindung ist die Zeit der Präsidentschaft. Der Erfolg hängt ganz wesentlich von der richtigen Auswahl des Entscheidungszeitpunkts, der ausgewogenen Verknüpfung der zur gleichen Zeit zur Entscheidung anstehenden Themen und von ihrem taktischen und psychologischen Geschick ab. Sie muß dabei nicht nur die Interessen der Mitgliedstaaten zum Ausgleich bringen, sondern auch die Kommission einbeziehen. Wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten - wie es bei größeren Vorhaben in der Regel der Fall ist - vom Kommissionsvorschlag abweichen will, muß die Kommission veranlaßt werden, ihren Vorschlag zu ändern. Denn Einstimmigkeit des Rates gegen die Kommission ist nur in seltenen Fällen zu erreichen.

Die Präsidentschaft wird dabei vom Ratssekretariat unterstützt. Sie arbeitet in aller Regel eng mit der Kommission zusammen.

Im Laufe der Geschichte des Agrarrates wurden spezifische Verfahrensformen entwickelt und geradezu perfektioniert, um den Entscheidungsprozeß voranzubringen:

- Ausführliche und detaillierte Vorbereitung in Arbeitsgruppen und im Sonderausschuß Landwirtschaft.

- Bilaterale Kontakte mit den Regierungen der Mitgliedstaaten häufig in der Form von Rundreisen zu Beginn der Präsidentschaft oder vor Beginn der letzten Phase der Entscheidungsfindung.
- Verhandlungen im Rat im engeren oder engsten Rahmen (mit wenigen oder ohne Beamte), sogenannte "Restraints".
- Das "Beichtstuhlverfahren", bei dem sich die Präsidentschaft jeden einzelnen Minister "vornimmt", um festzustellen, was wirklich seine essentiellen Punkte sind.
- Langwierige nächtelange (zermürbende) Ratssitzungen.

Die Mitgliedstaaten versuchen ihrerseits für ihre Vorstellungen Verbündete zu finden und nutzen dafür auch das Instrument der Reisen in andere Hauptstädte.

Bei Vorhaben von großer Tragweite bedarf es bis zur Entscheidung einer größeren Anzahl von Ratssitzungen, in denen immer wieder die gleichen Grundpositionen der Mitgliedstaaten und der Kommission vorgetragen werden, ohne daß eine Annäherung zu erkennen ist. Diese Ratssitzungen erscheinen dem außenstehenden Betrachter völlig überflüssig. Sie haben ihren Sinn und ihre Wirkung aber darin

- Zeit zu gewinnen, für die in den Mitgliedstaaten laufenden Diskussionsprozesse, insbesondere mit dem Berufsstand (in Deutschland auch mit den Bundesländern),
- die Akzeptanz neuer, schwieriger Regeln zu fördern,
- Entscheidungsdruck aufzubauen.

Die Entscheidung fällt - häufig unerwartet schnell - in einer Ratssitzung längerer Dauer (bis zu einer Woche) unter Ausschöpfung aller Instrumente: Restraints, Beichtstuhlverfahren, bilaterale Gespräche, Nachtsitzungen. Mitgliedstaaten und Kommission sind dann (auf einmal) bereit, ihre bis zu diesem Zeitpunkt immer wieder vertretenen Maximalpositionen zurückzunehmen und den Kompromiß möglich zu machen. Es läßt sich im Verlauf solcher Ratssitzungen fast immer erkennen, wann der "point of no return" erreicht ist, und Kommission und Mitgliedstaaten das Ergebnis wollen. In aller Regel kommt es dann auch zu einem Abschluß.

> **Erstes Beispiel:** Entscheidung über die Reform der GAP am 24. Mai 1992. Nach dem Kommissionsvorschlag gab es neun Ratssitzungen, in denen keine fühlbaren Fortschritte gemacht wurden. Zu Beginn des Rates am Montag, 21. Mai, glaubten nur wenige an eine Entscheidung. Im Verlauf des Dienstag wurde erkennbar, daß die portugiesische Präsidentschaft nach den ersten Erörterungen und dem ersten "Beichtstuhl" eine Lösung für erreichbar hielt und in diesem Rat unbedingt wollte. Die Entscheidung fiel am Nachmittag des Donnerstag, 24. Mai, nach zwei Nachtsitzungen.
>
> **Zweites Beispiel:** Entscheidung über das "Binnenmarkt-Paket" am 17. Dezember 1992 mit u.a. Anpassung der agrarmonetären Regeln (Weiterführung des Switch-over) und des Bananen-Regimes an den verwirklichten Binnenmarkt sowie Verlängerung des sozio-strukturellen Einkommensausgleichs. Behandlung aller Punkte in allen vier vorhergehenden Ratssitzungen des Halbjahres und teilweise auch schon zuvor. Beginn der entscheidenden Ratssitzung am Montag, 14. Dezember. Entscheidungsreife des Pakets in der Nacht zum 16. Dezember. Unterbrechung zur Befassung der Regierungen in den Mitgliedstaaten. Beschlußfassung nach Unterbrechung am Donnerstag, 17. Dezember.

Anders als im ersten Beispiel hatte die Präsidentschaft bis zum letztmöglichen Entscheidungszeitpunkt, dem letzten Rat vor Inkrafttreten des Binnenmarktes, gewartet und damit Druck auch für die Hinnahme problematischer und sonst möglicherweiser nicht akzeptabler Lösungen geschaffen.

Der Rat faßt in solchen Sitzungen - insbesondere bei größeren "Paketen" - häufig Grundsatzbeschlüsse. Die förmliche Entscheidung über die Rechtsakte, die an diese Grundsatzbeschlüsse noch angepaßt werden müssen, erfolgt dann nach Vorbereitung im Sonderausschuß Landwirtschaft im nächsten Rat, zumeist im A-Punktverfahren (ohne Aussprache) oder im schriftlichen Verfahren.

2 In den Mitgliedstaaten

Entscheidungsfindung in den Mitgliedstaaten ist die Festlegung der nationalen Verhandlungsposition. Sie geht naturgemäß der Entscheidung in der Gemeinschaft voraus.

Die innerstaatlichen Beteiligungsprozesse sind dabei von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. In einigen Mitgliedstaaten ist die Zustimmung des Parlaments Voraussetzung für das Votum des Mitgliedstaats im Rat (Großbritannien, Dänemark). Weicht das erzielte Ratsergebnis von der Stellungnahme des Parlaments ab, so muß dieses erneut befaßt werden. Die genannten Länder legen deshalb häufig "Parlamentsvorbehalte" ein, die in aller Regel aber ohne weitere Befassung des Rates schnell zurückgezogen werden.

In Deutschland bestand bisher eine solche Bindung nicht. Mit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages und damit der Regeln des Art. 23 Grundgesetz (neu) und der dazu erlassenen Vorschriften hängt das deutsche Votum in einigen auch die Agrarpolitik betreffenden Fällen von der Zustimmung des Bundesrates ab: Bei ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit der Länder und bei EG-Rechtsakten, die im Schwerpunkt die Einrichtung der Behörden oder das Verwaltungsverfahren der Länder betreffen.

Beispiel: Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem der Reform.

In solchen Fällen und auch sonst in Fällen, in denen die Interessen der Länder betroffen sind, können in Zukunft Ländervertreter am EG-Agrarrat teilnehmen. Das geschilderte, höchst komplexe Entscheidungsverfahren des Agrarrates kann aber nur weiter funktionieren, wenn die Minister in der entscheidenden Sitzung ausreichenden Verhandlungsspielraum haben. Dies sicherzustellen, Unterbrechungen zur erneuten Befassung des Bundesrates oder Vorbehalte möglichst zu vermeiden, ist Ziel der Bundesregierung.

Die Länderregierungen werden bei jedem Rechtsakt der EG, der nicht nur bloße Routine ist, intensiv auf der Fach- und der Leitungsebene beteiligt. Dies ist besonders wichtig bei allen Rechtsakten, die von den Ländern durchzuführen sind. Ihre Zahl und ihre Bedeutung hat mit der GAP-Reform ganz wesentlich zugenommen.

Beispiel: Deutsches Memorandum zur Vereinfachung der Reform der EG-Agrarpolitik, beruht ganz wesentlich auf Ländervorstellungen.

Die Beteiligung des Berufsstandes spielt in allen Mitgliedstaaten eine erhebliche Rolle. Sein Einfluß ist umso größer, je einheitlicher er organisiert ist.

Die Wissenschaft wird bei wichtigen Vorhaben um Stellungnahme gebeten.

III Handlungsspielräume

Handlungsspielräume bestehen nicht isoliert, sondern nur gegenüber irgend jemandem oder irgend etwas. Im Geflecht der Beziehungen aller Institutionen, die an den Entscheidungsprozessen in der EG beteiligt sind, wäre eine Vielzahl von Handlungsspielräumen zu untersuchen. Diese Darstellung soll sich auf einige wenige Beziehungen beschränken.

1 In der Gemeinschaft: Kommission ./. Rat/Mitgliedstaaten

Die Kommission ist aufgrund ihres Vorschlagsmonopols Herr des Verfahrens im Stadium der Entscheidungsvorbereitung und bleibt es auch im Stadium der Entscheidungsfindung. Denn ihr Vorschlag kann nur einstimmig geändert werden, und dies ist in aller Regel nicht möglich, da sich mindestens ein Mitgliedstaat finden wird, der das nicht mitmacht. Dabei spielen die Eigenkompetenzen der Kommission insbesondere im Bereich der Durchführung des Gemeinschaftsrechts und im Haushaltsrecht eine Rolle; sie geben ihr von Rat und Mitgliedstaaten nicht oder nur schwer einzuschränkenden diskretionären Einfluß, den die Mitgliedstaaten bei der Abwägung ihrer Entscheidung in Rechnung stellen.

Dieser weite Spielraum wird jedoch auch rechtlich und noch mehr politisch wieder eingeschränkt. Die Kommission ist die "Hüterin der Verträge". Sie muß darauf achten, daß die Gemeinschaft funktionsfähig ist und bleibt. Nur so kann sie - politisch - auch ihren eigenen Einfluß dauerhaft sichern. Das heißt: Sie muß bemüht sein, nicht nur Regeln vorzuschlagen, sondern auch zur Verabschiedung zu bringen. Verabschieden kann aber nur der Rat. Die Kommission muß deshalb im Laufe des Entscheidungsprozesses im Lichte der Wünsche des Rates ihre Vorschläge anpassen. Wenn der Rat das unmißverständlich will, kommt sie sogar nicht umhin, Vorschläge zu unterbreiten, die ihrem Willen diametral entgegenstehen.

Beispiel: Verlängerung des Switch-over im Dezember 1992

Handlungsspielräume zeigen sich in vielen Fällen erst wirklich im Konflikt. Hier ist die Kommission - unterstellt man einmal eine schwere Krise der Gemeinschaft - sicher im Nachteil. Denn sie dürfte in aller Regel als zentrales Organ der Gemeinschaft davon am schwersten getroffen sein. In allen Konfliktfällen geringeren Ausmaßes ist aber zu berücksichtigen, daß die Kommission im Europäischen Gerichtshof einen starken Verbündeten hat. Seine Rechtsprechung ist - naturgemäß - integrativ und damit eher kommissions- als mitgliedstaatsfreundlich. Da die Verordnungen der Gemeinschaft in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbares Recht sind, die nationalen Gerichte sie beachten und durchsetzen und zudem der Europäische Gerichtshof das letzte Wort bei ihrer Auslegung hat, sind die Mitgliedstaaten hier in vielen Fällen gebunden. Hinzu kommt, daß die Kommission bei Nicht-Entscheidung des Rates in begrenztem Umfang über eine Notkompetenz verfügt und anstelle des Rates wenigstens vorübergehend entscheiden kann. Wie stark die Stellung der Kommission dadurch werden kann, hat das deutsche Veto bei den Preisverhandlungen 1985 gezeigt. Es lief völlig ins Leere.

Diese Darstellung zeigt, daß sich die Handlungsspielräume von Kommission und Rat in etwa die Waage halten.

Die Kritik an der "Regelungswut" der Kommission, mit der ihr unterschwellig ja auch Machtmißbrauch vorgeworfen wurde, ändert nichts an dieser Bewertung. Denn diese Kritik

trifft nur insoweit die Kommission, als diese zu viele integrationspolitisch überflüssige Regelungen vorgeschlagen hat und vorschlägt. Soweit solche Regelungen tatsächlich beschlossen wurden, muß die Kritik sich an den Rat richten, denn nur er kann verabschieden. Im übrigen enthalten die unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips von den Mitgliedstaaten zusammengestellten Listen nur eine vergleichsweise geringe Zahl von Rechtsakten, bei denen diese Kritik nach Ansicht der Mitgliedstaaten wirklich gerechtfertigt ist.

Eine Machtausweitung strebt die Kommission aber ganz deutlich im Bereich der Durchführung des EG-Rechts an und zwar in erster Linie im Agrarbereich, der am stärksten und detailliertesten integriert ist und hier besonders bei der Reform. Für die Bundesrepublik Deutschland ist dies problematisch, denn die Durchführung der Reform ist weitestgehend Sache der Bundesländer. Die Durchführungskompetenzen, die die Kommission schon erlangt hat und noch zu erlangen sucht, gehen teilweise über die Zuständigkeiten hinaus, die der Bund in vergleichbaren Fällen gegenüber den Ländern hat. Die Durchführung ist ein wichtiger, wenn nicht sogar der wichtigste Anwendungsfall für das Subsidiaritätsprinzip und seine Bewährung. Dabei darf aber nicht vergessen werden, daß die Grundsätze gleichgewichtiger und ordnungsgemäßer Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften - auch und gerade aus deutscher Sicht - in einem Spannungsverhältnis zum Subsidiaritätsprinzip stehen.

2 In den Mitgliedstaaten: Regierung ./. Parlament, Bundesländern, Berufsstand

Der Handlungsspielraum einer Regierung, die im internationalen oder supranationalen Rahmen handelt, ist in aller Regel größer als im nationalen Rahmen, sowohl gegenüber den anderen Verfassungsorganen als auch gegenüber den berufsständischen Vertretungen. Dies ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Regeln, aber auch aus der Tatsache, daß nach der von der Regierung vollzogenen Paraphierung internationaler und supranationaler Entscheidungen bei der Ratifizierung nur noch ein "Ja" oder "Nein", aber nicht mehr ein "Ja, aber" möglich ist.

Dies gilt auch und in besonderem Maße in der Gemeinschaft. Die in der EG verhandelnden Regierungsvertreter nehmen vielfältige Vorgaben des Parlaments, der Länder und des Berufsstandes mit in die Verhandlungen. Wenn sie aber im Rat abweichend von diesen Vorgaben einem Kompromiß zugestimmt haben, werden sich auch die Verfassungsorgane äußerst schwer tun, gegen diesen Kompromiß noch etwas zu unternehmen. Die Erfahrungen mit der Parlamentsbeteiligung in Großbritannien und Dänemark zeigen dies deutlich. Genauso wird es voraussichtlich bei der Beteiligung des Bundesrates gemäß Art. 23 Grundgesetz sein, auch soweit seine Zustimmung erforderlich ist. Je umfassender und vielfältiger ein Kompromißpaket ist, um so größer werden die Schwierigkeiten der national zu beteiligenden Institutionen, dieses im nachhinein abzulehnen. Denn eine Ablehnung könnte schnell eine von keinem gewollte Krise der Gemeinschaft auslösen.

Der Berufsstand ist in der Gemeinschaft als Mitglied der COPA eingebunden und **weniger** frei, als im rein nationalen Raum.

Es bleibt also festzustellen: Der Handlungsspielraum der Regierung gegenüber den übrigen Verfassungsinstitutionen und auch gegenüber dem Berufsstand ist bei Gemeinschaftsentscheidungen **größer** als bei nationalen Entscheidungen.

IV Schlußbemerkung

Der bei Gemeinschaftsentscheidungen größere Handlungsspielraum der nationalen Regierungen, der auf dem Vorschlagsmonopol beruhende starke Einfluß der Kommission und das ausgeklügelte und bereits über Jahrzehnte bewährte Entscheidungsverfahren des Agarrates dürften Grund für ein Phänomen sein, das bisher - wenn überhaupt - nur wenig beachtet und gewürdigt wird: Die Fähigkeit der Gemeinschaft zu schnellen agrarpolitischen Entscheidungen auch und gerade in Bereichen höchster politischer Schwierigkeit und größter technischer Komplexität. In den letzten beiden Jahren sind die Agrarreform und der Dezemberkompromiß 1992 Beispiele für solche Entscheidungen. Beide fielen nach nur wenigen Monaten der Beratung - die Agrarreform nach neun, der Dezemberkompromiß nach fünf Monaten (die Sommerpausen noch eingerechnet). Bemerkenswert ist dabei auch, daß das höchste Entscheidungsgremium der Gemeinschaft, der Europäische Rat (der Regierungschefs), mit Agrarfragen nur äußerst selten befaßt werden muß. Es kann wohl festgestellt werden, daß die Gemeinschaft - zumindest im Bereich der Agrarpolitik - entscheidungsfreudiger und -fähiger ist als viele ihrer Mitglieder.

TINBERGEN-REGEL UND AGRARPOLITIK

von

Heinz AHRENS* und Christian LIPPERT*

1 Einleitung

Ziel dieses Beitrages ist es zu zeigen, daß es für die Agrarökonomie gewinnbringend sein kann, die allmählich in Vergessenheit geratene "TINBERGEN-Regel" neu zu entdecken, weiterzuentwickeln und als analytisches Instrument zur Untersuchung neuerer agrarpolitischer Probleme zu nutzen. Konkretes Untersuchungsobjekt ist der auf der Grundlage des Strukturgesetzes gewährte soziostrukturelle Einkommensausgleich.

2 Modell quantitativer Wirtschaftspolitik und TINBERGEN-Regel

Die besagte Regel wurde aus TINBERGENs Modell quantitativer Wirtschaftspolitik abgeleitet, das an dieser Stelle in formalisierter Form - als "fixed target policy"-Modell - kurz wiedergegeben werden soll (TINBERGEN, 1966, S. 14f; DOBIAS, 1980, S. 106f):

$$y^* = A\,z + B\,u \tag{2.1}$$

mit y^* = Vektor der unter den gegebenen Strukturbedingungen wohlfahrtsmaximalen Werte der Zielvariablen y_i,
z = Vektor der Instrumentvariablen z_k,
u = Vektor aller die betrachteten Zielvariablen beeinflussenden ökonomischen Daten u_l (exogene Variablen),
A = Matrix der partiellen Wirkungskoeffizienten a_{ik} ($a_{ik} = \partial y_i/\partial z_k$),
B = Matrix der partiellen Dateneffekte b_{il} ($b_{il} = \partial y_i/\partial u_l$).

Dieses lineare Gleichungssystem veranschaulicht die Abhängigkeit aller Zielvariablen von allen Instrumentvariablen sowie den nicht beeinflußbaren ökonomischen Daten. Bei fest vorgegebenen, als wohlfahrtsmaximal angenommenen Werten der Zielvariablen (Vektor y^*) sowie der exogenen Variablen (Vektor u), besitzt dieses Gleichungssystem, abgesehen von seltenen Ausnahmefällen, nur dann eine Lösung

$$z^* = A^{-1}\,y^* - (A^{-1}B)\,u \quad , \tag{2.2}$$

wenn A, die Matrix der partiellen Wirkungskoeffizienten, quadratisch, d.h. die Zahl der Instrumente gleich der Zahl der fest vorgegebenen Zielvariablen ist.

Angewandt auf die Wirtschaftspolitik: Bei Verzicht auf eines der (geeigneten) Instrumente werden, auch bei optimaler Dosierung der übrigen Instrumentvariablen, die wohlfahrtsmaximalen Ausprägungen der Zielvariablen nicht erreicht. Etwas allgemeiner formuliert,

* PD Dr. H. Ahrens und Dipl.-Ing. agr. Ch. Lippert, Lehrstuhl für Agrarpolitik, Technische Universität München-Weihenstephan, 85350 Freising

besagt die "TINBERGEN-Regel", daß die staatliche Politik insgesamt effizienter ist, wenn zur Verfolgung einer bestimmten Anzahl von Zielen mindestens *ebensoviele* geeignete Instrumente eingesetzt werden (FREY und BLÖCHLIGER, 1991, S. 124).

3 Abgeleitete Aussagen von agrarpolitischer Relevanz

Aus dem Modell läßt sich eine bisher unentdeckte, für agrarpolitische Zusammenhänge höchst relevante Aussage ableiten: Eine "Verkoppelung" von Instrumenten sollte unterbleiben.

Eine Verkoppelung zweier Instrumente bedeutet im Modell, daß diese nur in einem bestimmten Verhältnis (α) zueinander eingesetzt werden können. Dies läuft im einfachsten Falle darauf hinaus, aus zwei Instrumenten eines zu machen, wobei - bezogen auf das Modell - ein Freiheitsgrad verloren geht[1]:

(2.1)

$$\begin{bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \vdots \\ y_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} & \cdots & a_{1m} \\ a_{21} & a_{22} & \cdots & a_{2m} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & \cdots & a_{nm} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} \alpha z_2 \\ z_2 \\ \vdots \\ z_m \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} c_1 \\ c_2 \\ \vdots \\ c_n \end{bmatrix}$$

(2.1')

$$\Rightarrow \begin{bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \vdots \\ y_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} (\alpha a_{11}+a_{12}) & \cdots & a_{1m} \\ (\alpha a_{21}+a_{22}) & \cdots & a_{2m} \\ \vdots & \vdots & \vdots \\ (\alpha a_{n1}+a_{n2}) & \cdots & a_{nm} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} z_2 \\ \vdots \\ z_m \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} c_1 \\ c_2 \\ \vdots \\ c_n \end{bmatrix}$$

$c = B\,u$; $\alpha = z_1/z_2 = \text{konstant}$

Sofern die Zahl der zur Verfügung stehenden Instrumente gleich der Zahl der angestrebten Zielvariablen ist, sollte keine Verkoppelung zweier Instrumente vorgenommen werden[2]. Andernfalls ergeben sich zwei Nachteile: Erstens eine Gefährdung der gleichzeitigen Realisierung aller wohlfahrtsmaximalen Werte der Zielvariablen, zweitens eine Erschwerung der notwendigen differenzierten Anpassung des Instrumenteinsatzes an veränderte Strukturbe-

---

[1] Dies gilt auch für eine Verkoppelung der Art $\alpha = dz_1/dz_2$ (vgl. Abschnitt 5).

[2] Das obige Gleichungssystem könnte auch ersetzt werden durch eine solches, das dadurch weniger "streng" erscheint, daß es anstelle fixierter Ziele begrenzte Ziele enthält. In diesem Fall sind die begrenzten Ziele naturgemäß nur dann von Bedeutung, wenn die Restriktionen greifen. Dann sind die Ungleichungen durch entsprechende Gleichungen zu ersetzen; im anderen Fall sind sie ohne Belang.

dingungen.[3] Der zweite Punkt gilt auch dann, wenn eine Verkoppelung zweier Instrumente - etwa um die Akzeptanz bestimmter politischer Maßnahmen zu erhöhen - erst erfolgt, *nachdem* die Optimalwerte der Instrumentvariablen bereits abgeleitet wurden: Eine spätere differenzierte Anpassung setzt voraus, daß *alle* Instrumente frei variiert werden können.

4 Der "soziostrukturelle Einkommensausgleich": Zielsetzungen, Ausgestaltung, Wirkungen

Diese aus der Theorie abgeleiteten Aussagen sollen im folgenden am Beispiel des "soziostrukturellen Einkommensausgleichs" konkretisiert werden.

Übersicht 1: Soziostruktureller Einkommensausgleich, 1989-1992

Ziel	Element der Ausgestaltung
1. Einkommensausgleich	Direkte Einkommensübertragung
2. Vermeidung von Produktionsanreizen	Flächenbezug (DM 90/ha)
3. Verteilungsziel	Transfermindest- bzw. -höchstbetrag je Betrieb (DM 1.000; DM 8.000) absolute Bestandesobergrenzen
4. Strukturziel	absolute Bestandesobergrenzen
5. Umweltziel	Obergrenze Viehbesatz (3 DE/ha)

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von: BUNDESGESETZBLATT, Jg. 1989, Teil I, S. 1435-1439, 1472.

Wie aus Übersicht 1 hervorgeht, werden mit dem *einen* Instrument "soziostruktureller Einkommensausgleich" *fünf* Ziele angestrebt[4]. Daß sie nicht in befriedigendem Ausmaß erreicht werden, wurde bereits von WOLFFRAM (1989) und dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1982, S. 4) verdeutlicht. Was z.B. das umweltpolitische Ziel betrifft, so ist der Ausschluß von Betrieben mit hohem Viehbesatz von direkten Einkommenstransfers ein recht schwaches Instrument gegenüber *allgemein verbindlichen* Viehbesatzauflagen: Zum einen haben die Gewerbebetriebe keinerlei Veranlassung, die 3 DE-Grenze einzuhalten, zum anderen ist diese Besatzgrenze zu hoch gewählt, als daß hiervon eine Verbesserung der zukünftigen Grundwasserqualität erhofft werden könnte (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1985, S. 132,322).

---

[3] Eine Änderung der ökonomischen Strukturen äußert sich im Modell in einer Veränderung der partiellen Wirkungskoeffizienten (a_{ik}) und Dateneffekte (b_{il}), wobei die Einschätzung dieser neuen Koeffizienten in der Praxis u.U. sehr schwierig ist.

[4] Übersicht 1 enthält die Ausgestaltung für 1989-1992. 1992 wurde darüber hinaus ein zusätzlicher soziostruktureller Einkommensausgleich für den Wegfall des restlichen Einkommensausgleichs über die Umsatzsteuer zum 1.1.1992 gewährt (AGRARBERICHT, 1993, S. 138f). Zur Regelung für 1993 vgl. AGRA-EUROPE, 23/93, Länderberichte S. 23.

5 Simulationsmodell zur Analyse "verkoppelungsbedingter" Effizienzverluste beim soziostrukturellen Einkommensausgleich

Weniger offensichtlich ist, daß diese Zielkonflikte eine Konsequenz der Verletzung des TINBERGEN'schen Prinzips sind. Dies soll anhand eines einfachen, auf der Basis fiktiver Zahlen erstellten statischen Simulationsmodells gezeigt werden.

Modellaufbau:

Als Objekte der Agrarpolitik werden drei Veredelungsbetriebe und zwei Ackerbaubetriebe mit jeweils unterschiedlicher Flächenausstattung auf unterschiedlichen Standorten betrachtet. Zwischen den Betrieben bestehen keine Austauschbeziehungen (Pacht, Gülleabnahme, usw.). Die Standorte sind durch unterschiedliche Gewinnbeiträge pro Hektar aus der Pflanzenproduktion und durch verschiedene, durch die Bodeneigenschaften bedingte, monetäre Grenzschadensfunktionen in Abhängigkeit vom Viehbesatz gekennzeichnet.

Wohlfahrtskriterium "umweltökonomisches Optimum":

Unter der Annahme, daß die den unterstellten Gewinnen zugrundeliegenden Erzeugerpreise nicht gestützt sind, sondern die tatsächlichen Knappheiten widerspiegeln, liegt in jedem der drei Betriebe das umweltökonomische Optimum dort, wo der Schaden je zusätzlich erzeugter Vieheinheit gleich dem Grenzgewinn aus dieser Vieheinheit ist.

Zielvorgaben:

Der Entscheidungsträger versucht in Kenntnis der eben angeführten Betriebsdaten, durch entsprechende Wahl und Dosierung agrarpolitischer Instrumente die beiden folgenden Ziele zu erreichen:

1. Einkommensausgleich: Ausgleich währungspolitisch bedingter Einkommensverluste über Transferzahlungen. (Dabei wird vereinfachend angenommen, daß eine Prämie von 120 DM/ha zu einem "gerechten" Ausgleich führt - jedenfalls soweit dies über einen flächengebundenen Transfer möglich ist.) Der Zielerreichungsgrad wird durch folgenden Indikator dargestellt:

(5.1)

$$y_1 = I_A = 1 - \frac{\sum_{j=1}^{5} |E.VER_j - TR_j|}{\sum_{j=1}^{5} E.VER_j}$$

mit Tr_j = Einkommenstransfer an Betrieb j;
$E.VER_j$ = Einkommensverlust von Betrieb j.

2. Maximierung der bereinigten Wertschöpfung: Dies bedeutet die Erreichung des umweltökonomischen Optimums als objektives, partielles Wohlfahrtsmaximum, da sowohl die negativen externen Effekte als auch die entgangene Wertschöpfung in Geldeinheiten bewertet sind. Dieses Ziel wird mit Hilfe des folgenden Indikators operationalisiert:

(5.2)

$$y_2 = I_{WS} = \frac{\text{bereinigte Wertschöpfung}}{\text{maximal mögliche bereinigte Wertschöpfung}}$$

mit bereinigte Wertschöpfung = Wertschöpfung aus Produktion ./. externe Kosten.

Dabei ist die maximal mögliche bereinigte Wertschöpfung diejenige bereinigte Wertschöpfung, die sich ergibt, wenn jedem der drei Viehhaltungsbetriebe derjenige Viehbesatz vorgegeben wird, bei dessen Einhaltung das betriebsspezifische umweltökonomische Optimum verwirklicht ist.

Instrumente:

Zur Ansteuerung der beiden Zielvariablen werden zunächst die folgenden Instrumentvariablen eingesetzt:

- eine Ausgleichsprämie je Hektar (Instrument z_1),
- eine verbindliche Viehbesatzobergrenze (Instrument z_2), sowie alternativ hierzu
- eine Viehbesatzobergrenze als Voraussetzung für die Gewährung des Einkommensausgleichs (Instrument $z_{2'}$).

Modellsimulationen:

A. Zwei Ziele, zwei Instrumente: Erstens: Jeder Betrieb erhält bei einer Hektarprämie von 120 DM den ihm zustehenden, "gerechten" Einkommensausgleich ($y_1^* = 1{,}0$). Zweitens: Es wird die als pareto-optimal ermittelte Besatzdichte von 2,25 VE/ha als einheitlicher maximaler Besatz vorgeschrieben, so daß der Zielerreichungsgrad bei der bereinigten Wertschöpfung 99,1% beträgt. Durch den getrennten Einsatz beider Instrumente läßt sich die wohlfahrtsmaximale Zielvariablenkombination y^* erreichen (Punkt y^* in Abbildung 1).

B. Zwei Ziele, ein Instrument: Entsprechend den Regelungen des Strukturgesetzes wird davon ausgegangen, daß die Vorgabe für den maximalen Viehbesatz nur für diejenigen Betriebe gilt, die den Einkommensausgleich in Anspruch nehmen. Statt eines verbindlichen Grenzwertes (Instrument z_2) wird also das Instrument der Förderausschlußgrenze ($z_{2'}$) gewählt.

(1) Zunächst wird die Gewährung des Transfers von der Einhaltung der zuvor als pareto-optimal ermittelten Viehbesatzobergrenze von 2,25 VE/ha abhängig gemacht. Zwei Betriebe verzichten daraufhin auf den Transfer und dehnen die Tierhaltung bis zu ihrer Kapazitätsgrenze aus. Die bereinigte Wertschöpfung sinkt. Weder das umweltökonomische Optimum noch das Ziel eines gerechten Einkommensausgleichs werden erreicht (Punkt (1) in Abbildung 1).

(2) Um das Ausgleichsziel ganz zu realisieren (alle Betriebe erhalten den ihnen zustehenden Einkommenstransfer), muß die Ausschlußgrenze auf 2,7 VE/ha angehoben werden. (Erst dann ist für alle Betriebe der Vorteil aus der Transferzahlung größer als der Nachteil aus der Viehabstockung). Das umweltökonomische Optimum wird in diesem Fall verfehlt (Punkt (2) in der Abbildung).

Soll - ausgehend von dieser Zielvariablenkombination - eine höhere bereinigte Wertschöpfung erreicht werden, so kann die Hektarprämie erhöht und *gleichzeitig* die Förderausschlußgrenze unter die 2,7 VE gesenkt werden, so daß sich y_1 verringert und y_2 zunimmt.

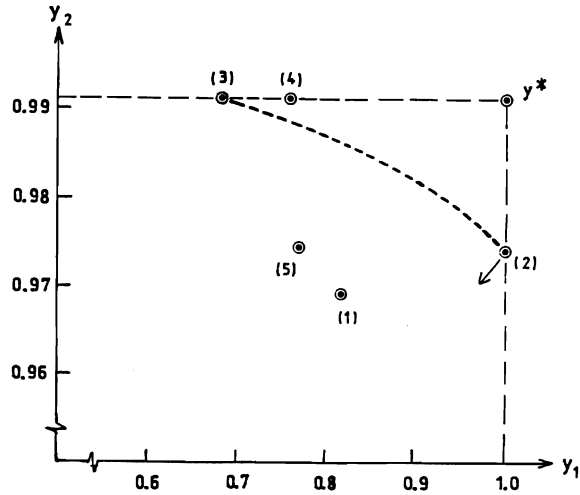


Abbildung 1: Simulationsergebnisse - Trade-off zwischen den Zielen "Einkommensausgleich" (y_1) und "Umweltökonomisches Optimum" (y_2)

Hierin äußert sich die Verkoppelung der beiden Instrumente: Wird die Ausschlußgrenze gesenkt, *ohne* eine entsprechende Erhöhung der Hektarprämie vorzunehmen, so wird die bereinigte Wertschöpfung nicht verbessert, da einer der Modellbetriebe den Einkommensausgleich nicht in Anspruch nimmt und daher auch die Besatzgrenze nicht einhält. In diesem Fall verschlechtern sich *sowohl* y_2 *als auch* y_1 (in Abbildung 1 durch den Pfeil angedeutet).

Es lassen sich somit Transformationsgeradenabschnitte herleiten, denn für bestimmte Intervalle muß das Verhältnis, in dem die beiden Instrumentvariablen geändert werden, konstant bleiben ($dz_1/dz_{2'} = \alpha$), um bei Inkaufnahme einer bestimmten Verschlechterung des Ausgleichszieles eine Verbesserung hin zum umweltökonomischen Optimum zu erreichen. Aus der Tatsache, daß formal nur *ein* Instrument zur Ansteuerung *zweier* Ziele eingesetzt wird, folgt, daß nicht mehr jeder Punkt in der (y_1, y_2)-Ebene erreichbar ist, sondern nur noch die Punkte auf oder unterhalb der hier skizzierten Transformationskurve. Die optimale Kombination y^* kann nicht realisiert werden. Dies bedeutet, daß unabhängig davon, welche Präferenzen vorliegen, Wohlfahrtsverluste in Kauf genommen werden müssen.

(3) Soll im zweiten Extremfall mit den verkoppelten Instrumenten z_1 und $z_{2'}$ das umweltökonomische Optimum erreicht werden, sind folgende Dosierungen der Instrumentvariablen erforderlich: z_1 = 158 DM/ha; $z_{2'}$ = 2,25 VE/ha. Damit ergibt sich die durch Punkt (3) repräsentierte Zielvariablenkombination in Abbildung 1. Die unterstellten Einkommenseinbußen werden überkompensiert. Zudem tritt eine negative Nebenwirkung bezüglich eines anderen Zieles auf: Die Budgetbelastung durch den Transfer erhöht sich drastisch.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Durch die im Strukturgesetz vorgenommene Verknüpfung des Einkommensausgleichs mit einem umweltpolitischen Instrument entsteht *ein* Instrument, das zur Verfolgung *zweier* Ziele eingesetzt wird. Die TINBERGEN-Regel wird somit verletzt. Die gleichzeitige Erreichung zweier fixierter, unter den gegebenen Bedingungen wohlfahrtsmaximaler Ziele (hohe bereinigte Wertschöpfung und Ausgleichsziel) ist dann nicht mehr möglich. Werden stattdessen zwei voneinander unabhängige Instrumente ausgewählt, so wird bei richtiger Dosierung dieser Instrumentvariablen ein höheres Wohlfahrtsniveau erreicht. Dasselbe gilt bei der Berücksichtigung weiterer mit diesem Instrument verfolgter Ziele, wie z.B. des Umverteilungszieles.[5] Daher ist der Versuch abzulehnen, die Gewährung von Kompensationszahlungen mit sachfremden strukturpolitischen, umweltpolitischen und anderen Zielen zu verknüpfen (vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1982, S. 4).

6 Soziostruktureller Einkommensausgleich in den neuen Bundesländern?

Am Beispiel des soziostrukturellen Einkommensausgleichs läßt sich auch die eingangs abgeleitete Aussage exemplifizieren, daß eine Verkoppelung von Instrumenten später diejenige Anpassung des Instrumenteinsatzes an veränderte Strukturbedingungen erschwert, die für die Erreichung des jeweiligen Wohlfahrtsmaximums erforderlich ist, und somit weitere Wohlfahrtsverluste erzeugt:

Mit dem Beitritt der neuen Bundesländer änderten sich, um im TINBERGEN'schen Modell zu bleiben, für die Agrarpolitik der Bundesrepublik die partiellen Wirkungskoeffizienten der Instrumente. Der soziostrukturelle Einkommensausgleich mit seiner Instrumentverkoppelung war zwar ineffizient gewesen, aber doch wenigstens zugeschnitten auf die Verhältnisse der alten Bundesrepublik. Seine unveränderte Anwendung auf die *erweiterte* Bundesrepublik hätte die Abweichung vom Optimum erheblich vergrößert. Man denke nur daran, welche Folgen die absoluten Bestandesobergrenzen, der 8000 DM-Transferhöchstbetrag[6] und der Ausschluß der Gewerbebetriebe für die LPG-Rechtsnachfolger gehabt hätten.

Die Problematik sei anhand von Übersicht 2 verdeutlicht, die die grundsätzlichen Möglichkeiten der Anpassung des agrarpolitischen Instrumenteinsatzes aufzeigt. Hierbei ist Situa-

---

[5] Im Dienste des Verteilungszieles - operationalisiert durch den GINI-Koeffizienten - wurde für die Transferzahlung ein Höchstbetrag je Betrieb eingeführt (vgl. Übersicht 1). Veränderungen des Höchstbetrages (z_3) wirken unmittelbar auf den GINI-Koeffizienten (y_3). Der Höchstbetrag wurde zunächst, ausgehend von Simulation (3), auf 12.815 DM je Betrieb festgesetzt. Dies bewirkt eine Realisierung des umweltökonomischen Optimums. Der GINI-Koeffizient verbessert sich von 0,225 auf 0,191. y_1 steigt (vgl. Punkt (4) in Abb. 1), weil in diesem Fall die starke Überkompensation der beiden flächenstarken Marktfruchtbetriebe aus Simulation (3) vermieden wird.- Danach wurde, ausgehend von Simulation (2), ein Transferhöchstbetrag von 10.000 DM eingeführt; nun steht der Nivellierung der Einkommensverteilung eine *Beeinträchtigung des Ausgleichszieles* gegenüber (vgl. Punkt (5) in Abb. 1). Ob diese Beeinträchtigung durch den Nutzen der Nivellierung aufgewogen wird, hängt von der sozialen Wohlfahrtsfunktion des Entscheidungsträgers ab. Darüber hinaus würde im Rahmen des Modells ein anderes, nicht betriebs-, sondern *personenbezogenes Instrument* der Einkommensumverteilung den trade-off zwischen Ausgleichsziel und Verteilungsziel vermeiden.

[6] Der ursprünglich im Hinblick auf das verteilungspolitische Ziel gewählte Transferhöchstbetrag hätte in den neuen Bundesländern (aufgrund der dortigen Agrarstruktur) gerade bezüglich dieses Zieles eine negative Wirkung gehabt. Hier wird die Veränderung des partiellen Wirkungskoeffizienten besonders deutlich.

tion I die Situation vor dem Beitritt der neuen Bundesländer: In der alten Bundesrepublik wurde eine andere Instrumentkombination (z^{W*}) eingesetzt als in der DDR (z^{O*}). Für Situation II, die Situation nach dem Beitritt, gibt es mindestens drei Möglichkeiten:

Übersicht 2: Möglichkeiten der Anpassung des agrarpolitischen Instrumenteinsatzes nach dem Beitritt der neuen Bundesländer - Schematische Darstellung

Situation	Instrumentkombination[a]	
	West	Ost
I	z^{W*}	z^{O*}
IIa	z^{W*}	
IIb	z^{W*}	z^{W**} oder z^{N*}
IIc	z^{W***} oder z^{N**}	

[a] Die Vektoren z^W, z^O und z^N enthalten (zumindest teilweise) unterschiedliche Instrumentvariablen. Hingegen kennzeichnen z^{W*} und z^{W**} unterschiedliche Werte z_i^* und z_i^{**} unter Beibehaltung der Variablen z_i.

Quelle: eigene Darstellung

(IIa) Die ursprüngliche Instrumentkombination (z^{W*}) wird, obwohl zugeschnitten auf die Verhältnisse der alten Bundesländer, unverändert auch in den neuen Bundesländern angewendet, was dort massive Wohlfahrtsverluste zur Folge hat.

(IIb) In den alten Bundesländern wird die bisherige Instrumentkombination (z^{W*}) unverändert weiter angewendet, in den neuen Bundesländern jedoch durch eine andere Kombination (z^{W**} oder z^{N*}) ersetzt. Ergebnis: Ungleichbehandlung von Wirtschaftssubjekten.

(IIc) Die ursprüngliche Instrumentkombination (z^{W*}) wird durch eine veränderte Dosierung in eine andere (z^{W***}) transformiert bzw. durch eine Kombination teilweise neuer Instrumente (z^{N**}) ersetzt, die nun sowohl für die neuen als auch für die alten Bundesländer Anwendung findet.

Beim *soziostrukturellen Einkommensausgleich* hätte, wie bereits dargelegt, Lösung IIa verheerende Konsequenzen gehabt. Es war somit nicht möglich, das Strukturgesetz im Einigungsvertrag auf das Gebiet der ehemaligen DDR überzuleiten. Anzustreben gewesen wäre Lösung IIc. Dies hätte jedoch eine Entkoppelung der in der ursprünglichen Kombination enthaltenen Instrumente erfordert, d.h. eine Entkleidung der Maßnahme "Einkommensausgleich" von ihren struktur- und verteilungspolitischen Elementen. Sie war offensichtlich nicht möglich. Somit blieb nur noch Lösung IIb: Für den Einkommenstransfer in die neuen

Bundesländer wurde ein eigenständiges Instrument verwendet, die Anpassungshilfen. Da zur Verfolgung derselben Ziele zwei unterschiedliche Instrumentkombinationen nebeneinander eingesetzt werden, besteht das Problem der Inkonsistenz gegenüber der Regelung in den alten Bundesländern[7].

7 Aspekte der politischen Ökonomie

Abschließend sei auf die Frage nach den politischen Motiven für derartige Verkoppelungen in der Agrarpolitik eingegangen. Als Hypothese könnte formuliert werden: Eine Verkoppelung ist Teil einer wahltaktisch motivierten Strategie von Agrarpolitikern zur gesellschaftspolitischen Legitimation (umstrittener) einkommenspolitischer Maßnahmen (zu dieser Strategie vgl. PETERS, 1981, S. 346; HAGEDORN und SCHMITT, 1985).

Diese Strategie birgt jedoch ein Dilemma: Sie erzwingt einerseits, um zu überzeugen, eine gewisse soziale, strukturpolitische, ökologische usw. Ausgestaltung der einkommenspolitischen Maßnahme, verlangt aber andererseits, daß das Hauptziel "Einkommenssicherung" hierdurch nicht nennenswert gefährdet wird (obwohl, wie gezeigt wurde, gerade die Verkoppelung diese Zielkonflikte erzeugt). Es liegt nahe, daß dann der Konflikt zwischen dem Einkommensziel und anderen Zielen weitgehend zugunsten des ersteren gelöst wird, die anderen Ziele somit durch eine entsprechend "laxe" Ausgestaltung nur noch "Feigenblattcharakter" erhalten. Unter diesem Blickwinkel wird beim soziostrukturellen Einkommensausgleich die Wahl der hohen Viehbesatzobergrenze (3 DE/ha) verständlich.[8] [9]

Bei solchen Legitimationsstrategien wird ein altes Leitbild deutscher Agrarpolitik, das von der "Bäuerlichkeit", mobilisiert, gleichzeitig aber auch verfestigt. Eine spätere Entkoppelung einkommenspolitischer Maßnahmen von struktur- und sozialpolitischen Zielen würde als

---

[7] Unter dem Stichwort "Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der Landwirte in den alten Bundesländern" wies in der Agrardebatte des Bundestages Ende Juni 1993 der Abgeordnete DEß auf die enorme Disparität der betriebsbezogenen Obergrenzen für den soziostrukturellen Einkommensausgleich in Westdeutschland einerseits und die Anpassungshilfen in Ostdeutschland andererseits hin (Die Ost-Hilfen im Visier, 1993, S. 12).

[8] Die Wahl der hohen Viehbesatzgrenze ließe sich unter dem Blickwinkel der politischen Ökonomie auch anders erklären: Die Allgemeinheit begünstigende Maßnahmen werden bei den Wahlen schlechter honoriert als Maßnahmen, die bestimmte abgegrenzte Wählergruppen besserstellen. Entsprechendes gilt unter umgekehrten Vorzeichen für Belastungen (KLAUS und HORBACH, 1991, S. 402f). Um dies am Simulationsmodell zu verdeutlichen: Wird in Simulation (I) durch entsprechende Viehbesatzauflagen, bei vollständiger Information bezüglich der Wirkungen dieses Instrumentes, das umweltökonomische Optimum angestrebt, dann muß die Besatz-Obergrenze so gewählt werden, daß der monetäre Grenzschaden bei einer infinitesimalen Veränderung der Instrumentvariablen z_2 gleich dem Grenzverlust aus dieser Veränderung (Opportunitätskosten der Schadensvermeidung) ist. Dieses Optimum wird dabei bei einer Besatzobergrenze von 2,25 VE/ha erreicht. - Hierbei wird unterstellt, daß der Entscheidungsträger eine Geldeinheit entgangener Wertschöpfung aus der Viehhaltung ebenso hoch bewertet wie eine Geldeinheit an Umweltschaden. Bewertet er demgegenüber aufgrund der oben genannten wahltaktischen Überlegungen die negativen externen Effekte nur halb so stark wie die Wertschöpfung aus der landwirtschaftlichen Produktion, so wird er einen höheren Grenzwert setzen (Simulationsergebnis in diesem Falle: 3,0 VE/ha).

[9] Eine andere Interpretation liefert WOLFFRAM: Das Strukturziel und das Umweltziel dienen nicht lediglich der Legitimation des Einkommensausgleichsziels, sondern werden tatsächlich energisch verfolgt. Zur Erhöhung der Akzeptanz der Einführung von Bestandes- und Besatzobergrenzen bei den Landwirten wird an diese Grenzen der Einkommensausgleich gekoppelt (WOLFFRAM, 1989, S. 19).

Verrat an diesem Leitbild aufgefaßt. Dies erweist sich als gravierendes Hemmnis für die notwendige Anpassung der Agrarpolitik nach dem Beitritt der neuen Bundesländer. Der Prozess der Entkoppelung schreitet nur langsam voran. Je länger die oben beschriebenen Situationen IIa bzw. IIb andauern, desto höher sind die mit ihnen verbundenen Wohlfahrtsverluste.

Literaturverzeichnis

AGRARBERICHT der Bundesregierung 1993, Bonn 1993.

BLANKART, Ch. B., Eine verfügungsrechtliche Betrachtung des Wasserpfennigs. Wirtschaftsdienst, Jg. 67 (1987), S. 151-154.

BUNDESGESETZBLATT, Jahrgang 1989, Teil I, S. 1435-1439, 1472.

Das "Strukturgesetz" am Beginn des Gesetzgebungsverfahrens. AGRA-EUROPE 29 (1988), Nr. 43, Dokumentation.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten März 1985, Stuttgart und Mainz 1985.

Die Ost-Hilfen im Visier. Agrardebatte im Bundestag: Deß beklagt Wettbewerbsverzerrungen. Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt, 3.7.1993, S. 12.

DOBIAS, P., Wirtschaftspolitik, Paderborn 1980.

FREY, R. L. und H. BLÖCHLIGER, Schützen oder Nutzen. Ausgleichszahlungen im Natur- und Landschaftsschutz, Chur/Zürich 1991.

HAGEDORN, K. und G. SCHMITT, Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft. In: BOETTCHER, E., HERDER-DORNEICH, P. und K.-E. SCHENCK (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 4 (1985), S. 250-295.

KLAUS, H. und J. HORBACH, Umweltpolitik aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. Wirtschaftswissenschaftliches Studium 20 (1991), S. 400-407.

PETERS, H.-R., Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik, Bern/Stuttgart 1981.

TINBERGEN, J., On The Theory of Economic Policy, Fourth printing, Amsterdam 1966.

TINBERGEN, J., Wirtschaftspolitik, Freiburg im Breisgau 1968.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Flankierende Maßnahmen in Ergänzung einer Agrarpreispolitik des "mittleren Weges". Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 366, Münster-Hiltrup, 1989.

WOLFFRAM, R. und H. DRÖGE, Konsequenzen des geplanten Strukturgesetzes. AGRA-EUROPE 30 (1989), Nr.1/2, Dokumentation.

ORGANISATIONS- UND KONFLIKTFÄHIGKEIT DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN INTERESSEN-VERTRETUNG

DER DEUTSCHE BAUERNVERBAND IM SPANNUNGSFELD VON ÖKONOMIE UND ÖKOLOGIE[1]

von

Rolf G. HEINZE* und Helmut VOELZKOW*

"Inzwischen haben unsere Landwirte die Erfahrung machen müssen, daß sie noch viel stärker von Finanzministern und Notenbankpräsidenten abhängig sind als von Petrus" (von HEEREMANN in der WAZ vom 21.8.1993).

Einführung

Der Deutsche Bauernverband (DBV) gilt als ein besonders einflußreicher Verband, der die ökonomischen Interessen seiner Mitglieder mit Erfolg zu vertreten weiß. Allerdings wäre es verfehlt, den DBV zu überschätzen. Auch der DBV ist gezwungen, im Binnenverhältnis auf divergierende Interessenlagen in seiner Mitgliedschaft Rücksicht zu nehmen. Zugleich kommt er nicht umhin, die sich im Zeitablauf ändernden Rahmenbedingungen im politischen Umfeld und in der öffentlichen Meinung zur Kenntnis zu nehmen. Auch der DBV muß sich immer wieder - und sei es, um seinen organisatorischen Bestand und seinen Einfluß zu wahren - als "lernfähig" erweisen und seine verbandspolitischen Strategien den veränderten inneren und äußeren Umwelten anpassen. Der vorliegende Beitrag befaßt sich mit solchen Lernprozessen im DBV im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie. Die im Rückblick feststellbaren verbandspolitischen Strategiewechsel werden mit den sozio-ökonomischen Auswirkungen des Strukturwandels auf die Mitgliedschaft und mit den im Zeitablauf veränderten Rahmenbedingungen im politischen Umfeld und in der öffentlichen Meinung in Verbindung gebracht.

1 Sozio-ökonomischer Strukturwandel und die Politik des DBV

Folgt man der klassischen Drei-Sektoren-Hypothese, so findet in jeder Volkswirtschaft eine in drei Phasen gegliederte, strukturierte Entwicklung statt. Der überwiegende Teil der Erwerbsbevölkerung ist dieser Entwicklungslogik zufolge zunächst in der Landwirtschaft, dann

* Prof. Dr. R.G. Heinze, Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für Soziologie, Universitätsstr. 150, 44780 Bochum

Dr. H. Voelzkow, Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für Soziologie, Universitätsstr. 150, 44780 Bochum

[1] Dieser Beitrag basiert auf den Ergebnissen eines Projektes über die "Politik des Deutschen Bauernverbandes zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl", das im Rahmen eines Forschungsverbundes der Bertelsmann-Stiftung durchgeführt wurde. Die Untersuchung stützte sich im wesentlichen auf eine Auswertung der Bücher und Aufsätze, Dissertationen, Forschungsarbeiten etc., die direkt oder indirekt den Verband und seine Politik thematisieren (Sekundäranalysen), sowie verschiedener Publikationen des DBV (Dokumentenanalyse). Die Aufarbeitung der verfügbaren Literatur und Dokumente wurde durch Interviews ergänzt, die mit ausgewählten wissenschaftlichen Experten und mit Vertretern des Deutschen Bauernverbandes, seiner Mitgliedsverbände oder seines organisatorischen Umfeldes geführt wurden (vgl. ausführlich zu den Ergebnissen HEINZE 1992, HEINZE/VOELZKOW 1992 und 1993).

in der Industrie und schließlich im Dienstleistungssektor beschäftigt. Die Beschäftigungsverluste im primären und sekundären Sektor werden durch Beschäftigungsgewinne im tertiären Sektor weitgehend kompensiert. Die Landwirtschaft gehört damit seit Anbeginn dieses Prozesses zur "Verliererseite" des Strukturwandels. Ihr Anteil am Sozialprodukt schrumpfte ebenso wie das Beschäftigungsvolumen. Der Weg in die Industrie- und dann in die Dienstleistungsgesellschaft lief aber freilich nicht über eine Einstellung der Agrarproduktion, sondern über eine Erhöhung ihrer Produktivität. So gesehen sinkt die Bedeutung des primären wie des sekundären Sektors nur relativ.

Gleichzeitig differenziert sich die schrumpfende Landwirtschaft immer weiter aus und gewinnt dadurch an Heterogenität, die eine einheitliche agrarische Interessenpolitik auf verbandlicher Ebene erschwert. Vor allem Inhaber kleinerer und mittlerer Betriebe müssen ihre bisherige hauptberufliche Beschäftigung in der Landwirtschaft vollständig oder teilweise aufgeben. Die durchschnittliche Größe der landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebe wächst an. Aus vielen Vollerwerbsbauern werden Zu- oder Nebenerwerbsbauern, die ihren Hof zusammen mit Familienangehörigen neben einer anderen Erwerbsarbeit weiterführen bzw. als Hobby betreiben. Parallel zu diesem Rückgang der Betriebe und der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen gibt es ein Wachstum der Erträge der meisten landwirtschaftlichen Produkte. Dies liegt nicht nur an der wachsenden Durchschnittsgröße der Betriebe und den damit gegebenen Technisierungs- und Rationalisierungsmöglichkeiten, sondern auch an den verbesserten Anbaumethoden und dem verstärkten Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und verschiedenen Düngearten. Die im Zuge des Strukturwandels aufkommende Pluralität der Landbewirtschaftungsformen erschöpft sich bei weitem nicht in der Differenzierung zwischen Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetrieben. Auch innerhalb dieser "statistischen" Gruppen gibt es beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Betriebsführung. Vor allem die Spezialisierung, also die bei vielen Landwirten zu beobachtende Reduzierung der Produktionsvielfalt und die fachliche Ausrichtung auf bestimmte Erzeugnisse, steigert die Heterogenität der Landwirtschaft. Je weiter die Spezialisierung fortschreitet, desto schwieriger wird die Herstellung einer gemeinsamen Interessenlage.

Diese sozio-ökonomische Entwicklungsdynamik, die den Stellenwert der Landwirtschaft in der Volkswirtschaft kontinuierlich schmälert und zugleich zu einer internen Heterogenität führt, wirft aus der Sicht der landwirtschaftlichen Interessenorganisationen immer wieder aufs Neue die Frage auf, wie die sozialen Folgen des Strukturwandels abgearbeitet werden sollen. Um dem Problemdruck des Strukturwandels zu begegnen, setzt die Interessenvertretung der Landwirtschaft seit jeher vehement auf eine protektionistische Agrarpolitik. Dabei sind allerdings in der deutschen Nachkriegsgeschichte in der Politik des DBV drei Phasen zu unterscheiden.

In der ersten Phase hat der DBV die unvermeidlichen Notwendigkeiten des Strukturwandels noch in Abrede gestellt und für eine Agrarpolitik gefochten, die das Beschäftigungsniveau der Landwirtschaft erhalten sollte. Die Verbandseliten haben den Strukturwandel in jener Zeit noch tabuisiert. Der DBV setzte alle Kräfte in eine aktive Preispolitik (die freilich primär den großen und ertragreichen Betrieben zugute kam) und trug so mit dazu bei, daß schon Ende der 50er Jahre die Problematik der Überschußproduktion virulent wurde. Diese in der Gründungsphase dominierende Blockadepolitik gegenüber dem Strukturwandel konnte sich relativ lange (bis Mitte der 60er Jahre) in der agrarpolitischen Arena behaupten, obwohl Hunderttausende der Landwirte ihren Betrieb - wenigstens im Vollerwerb - aufgeben mußten. Eine Veränderung im Verhalten des DBV zeigt sich erst Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre, nachdem die staatliche Agrarpolitik die Vision eines vollständigen Erhalts des landwirtschaftlichen Beschäftigungsvolumens in der Mitte der 60er Jahre auch öffentlich

aufgegeben hatte. Die strukturkonservierenden politischen Regulierungen des Marktgeschehens hatten einen allzu hohen Preis. Die Kritik an der kostenintensiven Agrarpolitik bezog sich dabei auf die Interessen der Verbraucher und Steuerzahler und stellte diese als Gemeinwohlinteressen dar, die nach Meinung der Protagonisten dieses Arguments in der Agrarpolitik nicht hinreichend Berücksichtigung fanden.

Angesichts der Widerstände gegen die kostentreibende protektionistische Agrarpolitik sah sich der DBV zu Beginn der 70er Jahre zu einem Strategiewechsel und auch einer Modifikation der Verbandsideologie genötigt, die mit personellen Veränderungen an der Führungsspitze des Verbandes verbunden wurde. Der neue Präsident HEEREMAN hob das verbandspolitische Tabu hinsichtlich des Strukturwandels auf. Nicht mehr die unbedingte Bestandssicherung aller Betriebe, sondern die Anpassung an und die Förderung des agrarstrukturellen Wandels wurden zum primären Ziel der Agrarpolitik. Die Richtungslosigkeit der weitgehend nach dem "Gießkannenprinzip" operierenden Agrarpolitik des Bundes der 50er und 60er Jahre wurde in dieser zweiten Phase tendenziell abgelöst von strukturpolitischen Maßnahmen, die Neben- und Zuerwerbsbetriebe als eigenständige Formen der Landbewirtschaftung anerkannten. Die von der Einkommensdisparität ausgelöste Abwanderung aus der Landwirtschaft wurde im Gegensatz zur vorausgegangenen Phase toleriert. Sie wurde schließlich von der Agrarpolitik sogar gefördert. So wurde aus der Politik für die Landwirtschaft eine Politik für den ländlichen Raum, die von dem Deutschen Bauernverband gedeckt werden konnte, weil sie in der damaligen Konstellation auch dem wirtschaftlichen Kalkül der wirtschaftlich starken Bauern entsprach. Die Landwirtschaft sollte "bereinigt" werden. Dies heißt freilich nicht, daß sich der DBV mit dieser agrarpolitischen Linie der Bundesregierung identifiziert hätte. Wie auch in den 50er und 60er Jahren gab es immer wieder öffentlich ausgetragene Konflikte zwischen den staatlichen Institutionen und dem Verband, die allerdings nie in einen Dauerkonflikt mit der Bundesregierung mündeten. Aufgrund der in der Verbandsliteratur vielfach belegten wechselseitigen Verflechtungen zwischen dem Verband und der Agraradministration, die insbesondere auch in der Korporatismus-Forschung deutlich wurde, konnten direkte Konfrontationen meist relativ schnell beigelegt werden.

Spätestens seit Mitte der 70er Jahre (dritte Phase) aber pochte der DBV wieder verstärkt auf eine Fortführung der Preispolitik. Die stillschweigend geduldete "Politik für den ländlichen Raum", die eine Abwanderung aus der Landwirtschaft in andere Wirtschaftssektoren unterstützte, stieß an ihre Grenzen; alternative Arbeitsplätze konnten angesichts der generellen Arbeitsmarktprobleme nur in einem bescheidenen Maße geschaffen werden. Darüber hinaus verstärkte die strukturpolitisch flankierte "Entleerung" der sozialen Domäne für den DBV das Problem des Mitgliederschwundes. Gleichwohl konnte der DBV im Interesse der ertragreichen Landwirte nicht einfach zu der strukturkonservierenden Haltung zurückkehren, denn das politisch durchsetzbare Finanzvolumen (Subventionen und erhöhte Verbraucherpreise) konnte nicht allen Landwirten einen angemessenen Einkommenszuwachs vermitteln. Seither befindet sich der DBV infolge der selbstgewählten Doppelstrategie, die einerseits weiterhin auf preispolitische Forderungen fixiert ist und sich andererseits mit strukturpolitischen Forderungen dem Strukturwandel öffnet, in einem Dilemma, das darin besteht, einerseits zur Durchsetzung der Einkommensinteressen der ertragreichen Landwirte eine Verringerung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und des Beschäftigungsvolumens der Landwirtschaft hinnehmen, andererseits aber im sekundären Organisationsinteresse des DBV den Mitgliederschwund begrenzen zu müssen. Heute gehen fast alle Agrarexperten davon aus, daß mindestens ein Drittel der Betriebe in den nächsten zehn Jahren ausscheiden wird. Gleichzeitig sorgt die seit Mitte der 70er Jahre verminderte Abwanderungsrate dafür, daß relativ viele Erwerbstätige im Agrarsektor verbleiben, weil sie keine außerlandwirt-

schaftliche Alternative sehen, was insgesamt zu einer Senkung der durchschnittlichen Realeinkommen beiträgt. Wenn zuviele "in einem Boot sitzen", steht fast allen "das Wasser bis zum Halse". Dies spräche dafür, die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe weiter zurückzuführen. Andererseits muß der DBV versuchen, seine Machtpositionen als Einheitsverband zu stabilisieren, was auch impliziert, möglichst eine große Zahl von landwirtschaftlichen Betrieben und damit potentiellen Mitgliedern zu erhalten. Dies allerdings wirkt sich auf die Einkommenssituation der großen Betriebe negativ aus. So gesehen nehmen die verbandlichen Integrationsprobleme zu.

Daß es auch in den 80er Jahren zu keinem Abbau der Subventionen gekommen ist, liegt sicherlich mit an der institutionalisierten Machtposition des DBV, der die Nachgiebigkeit vieler Politiker in Staatshilfen für seine Mitglieder ummünzen konnte. Gerade vor Wahlen haben politische Entscheidungsträger immer wieder aus Furcht vor Protestversammlungen und Demonstrationen der Bauern schon im Vorfeld "prophylaktische" Vermeidungsstrategien präferiert. Gleichwohl zeigt sich unter den Bauern eine wachsende Verdrossenheit gegenüber den politischen Institutionen (Parteien, Parlamente und Verwaltung). Diese Stimmung läßt sich als passive und weitgehend individualistische Resignation beschreiben, die aber auch spontane "Widersetzlichkeiten" in Form von Demonstrationen und Blockaden kennt. Auch in bezug auf den Verband gewinnen passive, individualistische Haltungen an Gewicht.

Faßt man die Haltung des DBV zum Strukturwandel zusammen, so ist zu konstatieren, daß sich die zunächst dominierende Blockadepolitik und die Tabuisierung des Wandels umorientiert hat und sich schrittweise gegenüber struktur- und sozialpolitischen Maßnahmen öffnete, ohne allerdings den prognostizierten Schrumpfungsprozeß bewußt begleitet und abgefedert zu haben. Vielmehr wurden die Ursachen und sozialökonomischen Folgewirkungen des Schrumpfungsprozesses weitgehend individualisiert (und z.B. auf das "Versagen" als Unternehmer zurückgeführt) und damit von der konkreten Verbandspolitik soweit es ging ferngehalten. Betrachtet man das Verbandshandeln aus dieser innerorganisatorischen Perspektive und hat das organisationspolitische Dilemma vor Augen, ist das Verhalten der Verbandsführung durchaus zu erklären. Es ist ihr durchaus gelungen, den Abwanderungsprozeß aus der Landwirtschaft und den damit unweigerlich verbundenen Mitgliederrückgang zeitlich zu verzögern, den "Ausstieg" aus der Landwirtschaft sozial abzufedern, den Prozeß der Betriebsaufgabe als "Einzelschicksal" oder unternehmerisches Versagen zu individualisieren, die verbandliche Handlungsautonomie durch die Gestaltung der strukturpolitischen Interventionen des Staates zu erhalten und zugleich die Bereitschaft des Staates zur Bereitstellung von Finanzhilfen zu erhöhen. Nicht zu verkennen ist aber auch, daß die Interventionsmuster (produktbezogene, globale Subventionssysteme) den Interessen der wirtschaftlich starken Betriebe in besonderer Weise entsprachen. Es wäre freilich überzogen, das Verbandshandeln ex post als rationale Strategie zu verklären oder gar verschwörungstheoretisch zu überzeichnen. Auch wäre es verfehlt, die innerverbandlichen Abstimmungsprobleme und die sozialen Integrationsprobleme der aus der Landwirtschaft ausgeschiedenen Erwerbstätigen auszublenden.

Dennoch ist festzuhalten, daß der DBV angesichts des im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren dramatischen sozio-ökonomischen Wandels als Verband - trotz einiger kleinerer Abspaltungen und oppositioneller Bewegungen wie beispielsweise der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft - bislang relativ erfolgreich überlebt hat. Diese Stabilität verdankt sich nicht zuletzt den Ängsten der Landwirte vor einem weiteren Statusverlust, die auf die Kohäsion des Bauernverbandes positiv gewirkt und dazu beigetragen haben, daß das Repräsentationsmonopol des DBV als "die" Interessenvertretung der deutschen Landwirtschaft erhalten blieb, obwohl sowohl in der Politik als auch in der politischen

Führung des Verbandes die Interessen der ökonomisch starken Vollerwerbsbetriebe dominieren. Durch emotionale Gemeinsamkeitsappelle und die Propagierung von Gefahren für die Gesamtgesellschaft konnten vom "Einheitsverband" DBV widerstreitende Interessenkonflikte innerhalb der Landwirtschaft überdeckt werden. Der durchschnittliche Organisationsgrad der Landesbauernverbände liegt immer noch bei über 90%. Die Organisationsdichte steigt - wie auch der innerverbandliche Einfluß - mit der Größe und ökonomischen Stärke der Betriebe. Vollerwerbsbetriebe sind sogar zu 99% organisiert. Darüber hinaus dürften wirksame Formen symbolischer Politik und eine Verbandsideologie, in der Gemeinwohlunterstellungen mitschwingen, stabilisierend gewirkt haben. Der hohe Organisationsgrad der Landesbauernverbände konnte auch - trotz des in der Organisations- und Verbändesoziologie viel diskutierten "Aussterbens des Stammkunden" - dadurch gehalten werden, daß ein breites Dienstleistungsangebot bereitgehalten wird, das auch von den Verbandsvertretern inzwischen als das zentrale Mitgliedschaftsmotiv gewertet wird.

Gleichwohl schwächt der Strukturwandel und die damit verbundene Heterogenisierung der Landwirtschaft den DBV in mehrfacher Hinsicht. Einerseits schrumpft sein Mitgliederpotential und folglich auch die absolute Mitgliederzahl. So betrachtet ist der DBV ein schrumpfender Verband, dessen politisches Gewicht zurückgeht, obwohl er bislang sein Repräsentationsmonopol erfolgreich sichern konnte. Andererseits muß er mit wachsenden Aggregationsproblemen sowie einem innerverbandlichen Protestpotential rechnen. Spektakuläre Aktionen oppositioneller Gruppierungen stellen unter Beweis, daß der DBV seine kontrollierende und kanalisierende Rolle immer weniger wahrnehmen kann. Aufschlußreich ist auch, daß in den Protesten gegenüber der Verbandsführung insbesondere auch die selektive Ausrichtung der Verbandspolitik zugunsten der ökonomisch starken Mitgliedergruppen angegriffen und die persönlichen Verflechtungen zwischen der Verbandsführung und den vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen massiv kritisiert wurden. Die innerverbandlichen Machtstrukturen und die geringen Chancen auf ein wirkungsvolles "voice" innerhalb der Organisationen sind dabei sicherlich wichtige Gründe, warum sich der Unmut in der Mitgliedschaft mitunter geradezu explosiv äußert. Auch der Zulauf bei den Gegenverbänden, die sich in den letzten Jahren formiert haben, deutet darauf hin, daß die Stimmung bei vielen Landwirten zu Lasten des DBV und zugunsten anderer Organisationsformen umgeschlagen ist. Zwar ist bislang keine Abwanderung in beträchtlichem Umfang eingetreten, es zeigen sich aber innerorganisatorische Turbulenzen und neuartige interorganisatorische Konflikte.

2 Ökologische Folgewirkungen der landwirtschaftlichen Produktion und verbandspolitische Thematisierung

Die Verteidigung und der Ausbau der Zuwendungen für die Landwirtschaft wird seit Anfang der 80er Jahre durch die öffentliche Thematisierung von Umweltproblemen der Agrarproduktion erschwert. Insbesondere die Intensivierung und Spezialisierung werden zunehmend als problematisch für die Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft gesehen. Der DBV konnte den öffentlichen Druck nicht weiter ignorieren und mußte sich dieses Themas annehmen. Obwohl bereits zu dieser Zeit gesicherte Erkenntnisse über die schädlichen Folgewirkungen vor allem der industriemäßig produzierenden Intensivlandwirtschaft vorlagen, wurde zunächst in einer ersten Phase des verbandspolitischen Umgangs mit der "von außen" thematisierten Umweltfrage mit starken Worten in Abrede gestellt, daß von der Landwirtschaft überhaupt irgendwelche Umweltprobleme ausgehen. Hinweise auf ökologische Gefährdungen wurden - nach der schon jahrelang praktizierten Methode in bezug auf den agrarstrukturellen Wandel - unter ideologischen Vorbehalt gestellt. In diesem Sinne benutzte

die Verbandsführung eine Argumentationsfigur, derzufolge die eigentlichen Belastungen der Umwelt von anderen Verursachern stammen. Gleichzeitig wurde vor einem kontrollierenden und reglementierenden Staat gewarnt. Eine andere Argumentationsfigur schränkt ökologische Belastungen auf einzelne "schwarze Schafe" in der Landwirtschaft ein. Die unbestreitbaren Fehlentwicklungen aus ökologischer Sicht, die Anfang der 80er Jahre nicht mehr wegzudiskutieren waren, wurden in der Verbandsdiskussion wiederum weitgehend individualisiert, ebenso wie dies bereits früher in Bezug auf die sozioökonomischen Folgen des Strukturwandels geschah. In einer dritten Argumentationsfigur wurden die Umweltschädigungen mit der schlechten ökonomischen Lage der Landwirtschaft in Zusammenhang gebracht. Die landwirtschaftlichen Betriebe seien aufgrund der ökonomischen (und politisch zu verantwortenden) Rahmenbedingungen gezwungen, auf produktivitätssteigernde Produktionsweisen zurückzugreifen, die es schließlich zur Gefährdung der Umwelt kommen lassen. Solche abwehrenden Argumentationsmuster erwiesen sich aber als unzureichend.

In der derzeitigen Konfiguration steht der DBV vor einem Organisationstrilemma. Es scheint nicht möglich zu sein, die extern thematisierten Ansprüche (Reduzierung der Subventionskosten, Umweltschutz) an die landwirtschaftliche Produktion mit den eigenen Organisationsinteressen (Erhalt der sozialen Domäne, Preissteigerungen für landwirtschaftliche Produkte) zu harmonisieren. Ein weiterer Ausbau der Preispolitik, die bislang dazu diente, die Einkommenssituation zumindest der ertragreicheren Landwirte zu verbessern, dürfte nicht nur angesichts der Widerstände von seiten der Verbraucher und Steuerzahler, sondern vor allem angesichts der internationalen Wirtschaftsbeziehungen nicht durchsetzbar sein. Auch der Versuch, die Umweltbelastungen aus der Einkommensfrage abzuleiten und damit die Dominanz der Forderung nach höheren Preisen für landwirtschaftliche Produkte und vergleichbaren Einkommen zu rechtfertigen, erscheint wenig aussichtsreich, weil eben diese Preispolitik die ökologischen Aspekte ausblendet und nur eine Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion - mit oft schädlichen ökologischen Folgen - honoriert.

Aber schon in den 80er Jahren taucht in der DBV-Argumentation eine neue Linie auf. Demnach ist die Landwirtschaft unter gewissen Umständen bereit, die gewünschten Leistungen für den Umweltschutz zu erbringen, sofern dafür ökonomische Kompensationszahlungen gewährt werden. Diese Interpretation läuft letztlich darauf hinaus, daß die mit einer Ökologisierung der Landwirtschaft anfallenden Kosten vom Verbraucher oder dem Steuerzahler übernommen werden sollen. Von seiten des DBV wurde damit eine neuerliche Modifikation der Verbandsstrategie eingeleitet. Die Umweltbelastungen der Landwirtschaft werden schrittweise implizit eingestanden, allerdings um sich ökologischen Bewirtschaftungsformen nur dann zu öffnen, wenn die damit verbundenen Einkommensverluste durch Ausgleichszahlungen voll kompensiert werden. Man könnte diese Verbandsstrategie als eine Ökonomisierung der Ökologiethematik bezeichnen. Dieser partielle Wandel im DBV wurde in den letzten Jahren dadurch unterstützt, daß sich die Diskussion über Umweltprobleme der Landwirtschaft nicht nur in der Öffentlichkeit zuspitzte, sondern auch durch verschiedene Experten eindeutige Belege über die verschiedenen Belastungen vorgelegt wurden. In jüngsten Äußerungen kommt denn auch das DBV-Präsidium nicht umhin, die Belastungen durch die Landwirtschaft anzuerkennen. Zu diesem tendenziellen Positionswechsel kam es aber auch, weil sich ein neues Leitbild einer umweltverträglichen Landwirtschaft entwickelt hat, das im ökologischen Landbau seine deutlichste Ausformulierung erfährt. Der sukzessive Argumentationswandel des DBV schlägt sich auch begrifflich nieder. Neuerdings wird sogar eine "Ökologisierung" der Agrarpolitik gefordert. Für den DBV ist diese Diskussion allerdings intern schwierig, da hiermit ökologische Schädigungen durch die landwirtschaftliche Produktion implizit zugegeben werden müssen.

Der DBV betont deshalb, gerade in Reaktion auf die Kritik an den ökologischen Kosten der dominierenden landwirtschaftlichen Produktionsweisen, in verschiedenen Verlautbarungen die positiven Leistungen der Landwirtschaft für die Erhaltung der Umwelt und Kulturlandschaft und verweist darauf, daß diese in Zukunft zum "Nulltarif" nicht mehr geleistet werden können. Immer wieder taucht der Hinweis auf, daß den Bauern eigentlich ein Ausgleich für den Erhalt der Landschaft und die Sicherung der Lebensgrundlagen zustehen müßte. Dies geht soweit, bereits für die Unterlassung ökologisch schädlicher Handlungen (etwa hinsichtlich einer Reduzierung der Düngung, um das Grundwasser zu schützen) einen ökonomischen Ausgleich zu fordern. Die Ökonomisierung der Ökologieproblematik in der diskutierten Form ist heute im Argumentationsrepertoire des DBV voll enthalten. Die in vielen Verbandsmitteilungen inzwischen geäußerte Kooperationsbereitschaft des Verbandes und der Aufbau einer sinnvollen Symbiose zwischen Landwirtschaft und Naturschutz steht aber freilich immer unter dem Vorbehalt der Definitionsmacht des DBV, der bestimmt, wer "vernünftigen" Naturschutz betreibt. In Presseäußerungen des DBV liest man denn auch weiterhin mehr von den Sorgen, die durch die "zunehmende Belastung durch Umwelt/Naturschutzauflagen und damit verbundene Nutzungseinschränkungen" verbunden seien, anstatt eine Ökologisierungsstrategie der Agrarpolitik effektiv zu unterstützen.

3 Die "Ökonomisierung der Ökologieproblematik" als Ausweg aus den Organisationsproblemen des DBV

Trotz vieler Unnachgiebigkeiten hat der DBV zugeben müssen, daß eine ökologische Neubewertung der Landwirtschaft unumgänglich ist und neue Funktionen der Landwirtschaft offiziell anerkannt. Damit hat sich die ausschließliche Orientierung an landwirtschaftlichen Produkten, die zu möglichst hohen Preisen verkauft werden sollen, erweitert um die Betonung von Dienstleistungsfunktionen. Zu dieser optionalen Öffnung hat sicherlich auch nicht unwesentlich beigetragen, daß inzwischen in mehreren Bundesländern Programme aufgelegt wurden, die in Richtung einer Ökologisierung der Landwirtschaft gehen. Da eine direkte Vergütung ökologischer Leistungen auf der agrarpolitischen Tagesordnung steht und zudem die Einkommenssituation vieler Landwirte in den letzten Jahren immer schlechter wurde, kommt auch der DBV nicht mehr umhin, den Mitgliedern zu raten, diese neuen Subventionsmöglichkeiten auszunutzen. Der Präsident des Landesbauernverbandes in Baden-Württemberg hat beispielsweise nachdrücklich darauf verwiesen, wie die neue Strategie verbandlich dadurch an Relevanz gewonnen hat, daß die Produktpreise gesunken sind und deshalb die "Wohlfahrtsleistungen" der Bauern nicht länger kostenlos erbracht werden können.

Auch wenn verbandsinterne Konflikte (etwa mit den intensiv wirtschaftenden Wachstumslandwirten) absehbar sind, könnte eine Ökologisierung der Agrarproduktion dem DBV neue Handlungsoptionen bieten (z.B. bei der Beratung). Die Landwirtschaft der Zukunft wird sich - ob mit oder gegen den DBV - weiter umorientieren und auch eine neue Synthese mit dem Naturschutz eingehen müssen. Die Landwirtschaft der Zukunft muß ein komplexes Dienstleistungssystem sein, in welchem, regional abgestuft, mal das Einkommen aus dem Produktverkauf, mal der Dienst an Natur und Landschaft die Oberhand besitzt. Beide Einkommensarten müssen in gleicher Weise sozial akzeptiert sowie gerecht und sicher gestaltet werden. Die Strategie der "Ökonomisierung der Ökologie" würde es zumindest erlauben, die wirtschaftlichen Folgen der unvermeidlichen Zurückschneidung der Subventionen für landwirtschaftliche Produkte durch eine verstärkte Honorierung von "Umweltschutzdienstleistungen" bzw. eine extensivere Nutzung des Bodens zu begrenzen. Die Landwirte würden "hier zu Landschaftspflegern im Dienste der Allgemeinheit". Mit Bezug auf die

eingangs angesprochene Drei-Sektoren-Hypothese ließe sich eine solche Erweiterung des Aufgabenspektrums der Landwirtschaft sogar als die Chance zum Sprung vom primären in den tertiären Sektor und damit in die Dienstleistungsgesellschaft interpretieren. Die verbandspolitischen Ziele einer Stabilisierung der Mitgliederbasis und der Homogenisierung heterogener Interessen würden demnach in Zukunft weniger durch eine Verbandspolitik zugunsten einer Erhöhung der produktbezogenen Zuwendungen als vielmehr durch ein Verhandeln über angemessene Transfers für den zu leistenden Umweltschutz realisiert.

Derartige Vorschläge würde der DBV derzeit offiziell noch nicht explizit teilen. Auch die meisten agraroppositionellen Gruppen würden eine solche konzeptionelle Orientierung nicht unterstützen, sondern vielmehr eine direkte Bezahlung von Landwirten für ökologische Leistungen ablehnen und stattdessen die These vertreten, nur über eine bäuerliche Landwirtschaft sei die Ökologiefrage befriedigend zu lösen. Allerdings gibt es beträchtliche Zweifel von wissenschaftlicher Seite, ob der Kleinbetrieb wirklich ökologischer wirtschaftet als der Großbetrieb. Aber auch viele Landwirte würden der strategischen Option, die Landwirtschaft als Dienstleistungssektor für den Umweltschutz auszuweisen (um damit Einkommensansprüche durchzusetzen), persönlich reserviert, wenn nicht sogar ablehnend gegenüberstehen, weil dadurch die traditionelle und fest verankerte Identität als Produzent landwirtschaftlicher Erzeugnisse zur Disposition gestellt werden würde.

Die Rolle des Bauernverbandes könnte daher in Zukunft nicht nur darin bestehen, an der Implementation neuer agrarpolitischer Programme, die auf eine Ökologisierung der Landwirtschaft hinauslaufen, mitzuwirken und diese effektiver zu gestalten, sondern der DBV könnte auch dazu beitragen, die vorhandenen Vorurteile innerhalb der Mitgliedschaft abzubauen und neue Leitbilder für die Landwirtschaft in der Dienstleistungsgesellschaft zu vermitteln. Dies würde allerdings voraussetzen, daß der DBV darauf verzichtet, traditionelle Verhaltensmuster und Konfliktstrukturen polemisch weiterzutragen und stattdessen die auch in der Landwirtschaft vorfindbaren Einsichten hinsichtlich der Bedeutung des Naturschutzes und neuer ökologischer Bewirtschaftungsweisen unterstützt.

4 Politische Realisierungsbedingungen

Die skizzierten Überlegungen, wonach die Ökonomisierung der Ökologieproblematik als Antwort auf die Probleme des DBV zu betrachten ist, haben sich bislang primär auf die nationale Politikebene konzentriert. Sicherlich konzentrieren sich in der Agrarpolitik die Verbandsaktivitäten hauptsächlich auf die Organe der Bundesebene. Dennoch ist ein kurzer Blick auf die agrarpolitische Aktivitäten der Landesebene im Rahmen der hier verfolgten Fragestellung aufschlußreich.

Die Länder verfügen - wenig beachtet - über einen beträchtlichen Spielraum in diesem Politikfeld; ihr Stellenwert verdeutlicht ein Blick auf die Agrarhaushalte. Hier hat die Subventionspolitik der Länder einen Umfang erreicht, der 1987 mit über 9 Mrd. DM über dem Fördervolumen von Bund und EG mit jeweils knapp 8 Mrd. DM liegt. Dabei wachsen die Ausgabenentwicklungen in den süddeutschen Ländern stärker als in den norddeutschen (SCHMID 1990: 240f. mit weiteren Belegen). Diese Differenzen ergeben sich nicht zuletzt aus einer größeren Offenheit gegenüber einer "Ökologisierung der Agrarpolitik" in Baden-Württemberg und Bayern; zahlreiche "Grenzbetriebe" sind hier auf eine zusätzliche Unterstützung angewiesen. Mit einiger Verzögerung und sachlich abweichender Konkretisierung der Problematik spielt demgegenüber in den großbetrieblich strukturierten Bundesländern, wie Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die Diskussion um "Nachwachsende Rohstoffe",

wie Raps und deren Integration in neue Biotechnologien und eine "Bio-Kraftstoff-Ökonomie", eine wichtige Rolle. Die unterschiedlichen sozioökonomischen Strukturen der jeweiligen Landwirtschaft spiegeln sich in der Landespolitik wider. Der bundesdeutsche Föderalismus erlaubt es, die globale Strategie einer Ökonomisierung der Ökologieproblematik an die vorhanden sozioökonomischen und betriebsstrukturellen Bedingungen und Potentiale zeitlich, sachlich und politisch flexibel anzupassen.

Dieser Weg der agrarpolitischen Innovation und Adaption über die Bundesländer schafft zugleich Schnittstellen mit den (Regierungs-) Parteien. Diese Verbindung von Verband und Partei gilt vorwiegend für die CDU/CSU; die Bauern stellen auf Bundes- und Landesebene eine wahlstrategisch wichtige Zielgruppe der Union dar. Landwirte bilden die Berufsgruppe mit einer der höchsten Präferenzen für diese Parteien.

Gleichzeitig übt in der CDU die "Landwirtschaftslobby" ihren Einfluß in organisierter Form über den Bundesausschuß für Agrarpolitik aus. Dieser entspricht entgegen seinem Namen eher einer Vereinigung und ist im Rahmen der parteiinternen Arbeitsteilung für die agrarpolititische Willensbildung und Programmformulierung zuständig. Gleichzeitig lassen sich teilweise verbandspolitische Probleme und Konflikte auf die Partei auslagern. Nicht zuletzt deshalb ist es in der CDU zu einer dezidierten "Regionalisierung" der Landwirtschaftspolitik und der Ausweitung der Arena zur stark ökologisch orientierten "Politik für den ländlichen Raum" gekommen. Dies hat die - nicht geringen - innerparteilichen Konflikte erheblich reduziert und die Handlungsspielräume für landespolitische Initiativen und Sonderwege vergrößert (vgl. ausführlicher SCHMID 1990, s.a. SCHMID 1993).

Die Umsetzung einer globalen Strategie der Ökonomisierung der Ökologieproblematik, die für den DBV eine denkbare Strategie darstellt, findet demnach unter den institutionellen Bedingungungen von Föderalismus und Parteienstaat statt, in denen das abstrakt-funktionale Postulat präzisiert und zugleich flexibel variiert wird. Ob es auf diesem Wege in seinem normativen Gehalt - Gemeinwohl, Schutz der Umwelt - unter bestimmten Umständen nicht pervertiert wird, soll an dieser Stelle nicht verfolgt werden.

Literaturverzeichnis

HEINZE, Rolf G. 1992: Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl: Der Deutsche Bauernverband. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

HEINZE, Rolf G./VOELZKOW, Helmut 1992: Der Deutsche Bauernverband und das "Gemeinwohl". In: Renate Mayntz (Hrsg.), Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 122-161.

HEINZE, Rolf G./VOELZKOW, Helmut 1992: Organizational Problems for the German Farmer's Association and Alternative Policy Options. In: Sociologia Ruralis XXXIII, S. 25-41.

SCHMID, Josef 1990: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen.

SCHMID, Josef 1993: Parteien und Verbände. Konstitution, Kontingenz und Koevolution im System der Interessenvermittlung, in: Manfred G. SCHMIDt/Roland CZADA (Hg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen, S. 171-189.

MEDIATISIERUNG UND INSTRUMENTALISIERUNG DER NATIONALSTAATLICHEN AGRARPOLITIK. ÜBER VERÄNDERUNGEN IM VERHÄLTNIS ZWISCHEN STAAT UND GEMEINSCHAFT IM SYSTEM DER EG-AGRARPOLITIK

von

Elmar RIEGER*

Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft gilt als exemplarischer Fall der Dominanz von Interessengruppen in einem Politikfeld.[1] In der öffentlichen Meinung wie in breiten Kreisen der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften werden so gut wie alle krisenhaften Entwicklungen, mit denen die Gemeinsame Agrarpolitik so offenkundig wie reich und dauerhaft gesegnet ist, mit der Existenz und dem Wirken agrarischer Interessenverbände ursächlich in Verbindung gebracht. Die Bandbreite reicht vom überproportionalen Anstieg der Kosten der Agrarpolitik bei gleichzeitiger rapider personeller Schrumpfung über eine systemische Überproduktion bei allen wichtigen Erzeugnissen, die weder inländischen Verbrauchern noch den Hungernden in den Elendsgebieten der Dritten Welt Vorteile bringen, bis zur Gleichzeitigkeit eines scheinbar offensichtlichen, ökologisch teuer erkauften Wohlstands bestimmter Gruppen von Landwirten und einer massiven Existenzbedrohung anderer.

Die bevorzugten und publikumswirksamen Thematisierungen der Rolle agrarischer Interessenverbände in der Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik und im Strukturwandel der Land- und Agrarwirtschaft der Gemeinschaft verdanken sich aber eher einer Reihe von Kurzschlüssen, Verallgemeinerungen und nur scheinbar plausiblen Parallelisierungen, als einer ernsthaften Analyse der institutionellen Grundlagen transnationaler Integration, der Besonderheiten der politischen Gemeinschaftsbildung oder der rechtlichen und politischen Merkmale der Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Fokus von Untersuchungen der Rolle von Interessenverbänden muß deshalb weiter gefaßt werden, als das üblicherweise geschieht. Die Bedeutung von Interessenverbänden muß als eine Funktion spezifischer institutioneller Konstellationen gesehen werden; sie ist nicht bereits dadurch gegeben, daß diese ein Vertretungsmonopol besitzen oder daß es keine "strukturellen Gegeninteressen" gäbe. Das ist der erste Punkt.

Der zweite Punkt betrifft den Nutzen einer Unterscheidung zwischen formaler Position und faktischer Machtstellung, zwischen organisatorischer Existenz und der tatsächlichen Wahrnehmung von Einfluß- und Machtchancen, zwischen formal-rechtlichen Verfahren und dem empirisch beobachtbaren Entscheidungsverhalten. Soweit ich sehe, spielen derartige Differenzierungen in der Literatur über das Verhältnis von staatlicher bzw. gemeinschaftlicher Agrarpolitik und agrarischer Interessenpolitik kaum eine Rolle. Das ist aber auch nicht überraschend, wenn man bedenkt, daß die massiven Schwierigkeiten, diesen Unterschieden in empirischen Untersuchungen gerecht zu werden, systematischer,

* Dr. E. Rieger, Lehrstuhl für Soziologie I der Universität Mannheim, Postfach, 68131 Mannheim

1 Die hier vorgestellten Überlegungen sind zum Teil Zusammenfassungen von Untersuchungen, die im Frühjahr 1994 unter dem Titel "Bauernopfer. Soziologische Bemerkungen zur Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft" erscheinen werden.

institutioneller Natur sind, also mit Tatsachen verknüpft, die unmittelbar mit der Organisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, den spezifischen Besonderheiten gemeinschaftspolitischer Willensbildung und Entscheidungsfindung verbunden sind, aber darüber hinaus auch auf institutionelle Grundmerkmale des Aufbaus und der Funktionsweise der Europäischen Gemeinschaft verweisen.

Der dritte Punkt hängt eng damit zusammen. Es ist für eine Analyse und Bewertung des Verhältnisses von gemeinschaftlich-staatlicher Agrarpolitik und verbandlicher Interessenpolitik wichtig zu unterscheiden zwischen der ursprünglichen Entstehungssituation der Gemeinsamen Agrarpolitik, wo aus bestimmten historischen und politischen Umständen ganz zweifellos den agrarischen Verbänden eine sehr große Bedeutung zukam und der späteren Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik, wo Mitgliedsstaaten und Verbände in eine bestimmte rechtliche, politische und verwaltungstechnische Struktur eingebunden sind, und wo deshalb ihre Einfluß- und Machtchancen eine andere Grundlage haben und anderen Beschränkungen unterworfen sind. Sowohl Ziele wie Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik haben sich seit dem Anfang der 70er Jahre unter dem Einfluß externer Faktoren grundlegend geändert. Das gleiche gilt für die Land- und Agrarwirtschaft der Gemeinschaft wie für das internationale Umfeld der Agrarpolitik der Gemeinschaft. Und doch scheinen diese massiven Veränderungen des Kontextes staatlichen und verbandlichen Handelns in den meisten Analysen und Interpretationen kaum eine Rolle zu spielen.

Ein vierter Punkt: die Agrarpolitik der Gemeinschaft wie die Agrarpolitik der Mitgliedsländer - letztere im Zusammenspiel und zunehmend als Reaktion auf die Veränderungen und Schwerpunktverlagerungen der Gemeinsamen Agrarpolitik - ist zu einem hochgradig komplexen System geworden, wobei der Begriff des Systems eine Geschlossenheit, Regelmäßigkeit und einen Grad an Koordination der einzelnen Elemente zu implizieren scheint, die im Fall der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihrer Interaktion mit der mitgliedsstaatlichen Agrarpolitik garantiert nicht gegeben sind. Diese extrem heterogene Politik mit ihrem typischen Nebeneinander im Grunde inkompatibler Ziele und Instrumente ist mit einer ähnlich heterogenen Land- und Agrarwirtschaft konfrontiert. In einer derartigen Konstellation haben politische Maßnahmen und Eingriffe mit großer Wahrscheinlichkeit eine ganze Reihe von unvorhergesehenen und ungeplanten Wirkungen. Es sollte deshalb auch nicht überraschen, daß ab einem bestimmten Punkt die Agrarpolitik der Gemeinschaft wie die der Mitgliedsstaaten fast ausschließlich mit der Bewältigung der Folgen ihrer eigenen Politik beschäftigt sind, und immer weniger mit jenen wirtschaftlichen und sozialen Problemen, die an ihrer Wiege standen und die ja keineswegs in der Zwischenzeit verschwunden sind. Diese "perversen" Konsequenzen der Agrarpolitik sind naturgemäß leicht zu erkennen - genauso wie die Aktivitäten von Interessenverbänden. Die naheliegende Behauptung einer Korrelation ist genauso offensichtlich wie falsch, läßt keine Rückschlüsse auf das Verhältnis von Ursache und Wirkung zu. Strukturelle Zwänge schlagen aber keinen Krach und blockieren weder Straßen noch Parlamente. Es dürfte auch unmittelbar einsichtig sein, daß in einer derartigen Konstellation Funktion, Selbstverständnis und Handlungsspielraum von Agrarverbänden grundsätzlich anders sind, als es die klassischen Modelle von pluralistischer Interessenpolitik in einer liberalen Gesellschaft vorsehen.

Ein letzter Punkt. Die Gegensatzbildung von Sonderinteressen oder partikularen Interessen einerseits und Gemeinwohlinteressen, öffentlichen oder kollektiven Interessen andererseits ist genauso griffig wie unhaltbar - besonders unter den Bedingungen, unter denen organisierte Interessen im agrarpolitischen System der Gemeinschaft wirksam werden. In diesem Politikfeld zeigt sich besonders deutlich die im Grunde allein polemische Qualität

des Begriffs des Gemeinswohls, seine Untauglichkeit als rationales Kriterium der Beurteilung von Politik.

Die Beschränkungen des Umfangs eines Artikels diktieren die Reichweite und Tiefe, mit der ein Thema behandelt werden kann. Dieser Beitrag macht es mir entsprechend leicht, der allgemeinen Vorstellung vom Soziologen in der Rolle des Formulierers fragwürdiger Verallgemeinerungen gerecht zu werden. Vorsorglich werde ich mich hier auf drei Themen konzentrieren. Das erste ist die Stellung der Gemeinsamen Agrarpolitik in der institutionellen Binnenstruktur der Europäischen Gemeinschaft, vor allem die Konsequenzen dieser besonderen Konstellation für die Funktion und den Handlungsspielraum der Agrarverbände bzw. für die Bedeutung von Interessenpolitik überhaupt. Dabei wird zu argumentieren versucht, daß bestimmte konstitutionelle Merkmale und institutionelle Defizite in der Konstruktion der Gemeinschaft als öffentliche Gewalt die Agrarverbände Träger von Funktionen werden ließ, die ihre Eigenschaft als Interessenorganisation zumindest relativieren. Das zweite Thema sind die Konsequenzen der Veränderungen sowohl der Gemeinsamen Agrarpolitik einschließlich der mitgliedsstaatlichen Agrarpolitik als auch der Land- und Agrarwirtschaft der Gemeinschaft für die dominanten Ziele und Instrumente agrarischer Verbandspolitik. Das letzte Thema schließlich, das hier zumindest noch kurz angesprochen werden soll, ist das Problem der Erklärung und Bewertung der Veränderungen der Macht- und Einflußchancen organisierter Interessen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Die allgemeine Perspektive dieses Beitrages ist die Analyse der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihres Zusammenwirkens mit der mitgliedsstaatlichen Agrarpolitik als eine, über die ländliche oder landwirtschaftliche Sozialpolitik grundsätzlich hinausgehende, in ihren wesentlichen Zügen - was ihre Entstehungssituation, dominante Interessenlagen, Motive, Instrumente und schließlich auch ihre Konsequenzen betrifft - wohlfahrtsstaatliche bzw. sozialstaatliche Politik. Diese Kennzeichnung impliziert kein Werturteil. Denn damit ist erstens nicht gemeint, daß Agrarpolitik "sozial" oder "sozialpolitisch" sein soll, sondern allein, daß sich die spezifischen Grundlagen, Antriebskräfte und die typische Eigendynamik der gemeinschaftlichen wie der nationalen Agrarpolitik nur unter ausdrücklichem Bezug auf ihre sozialpolitische Dimension erschließen lassen, und daß sich weiter die Formen, Funktionen und Konsequenzen agrarischer Interessenpolitik ohne die systematische Berücksichtigung dieser Dimension nicht adäquat erfassen und bewerten lassen. Damit ist zweitens auch nicht gemeint, daß diese Perspektive den gesamten Komplex gemeinschaftlicher und nationalstaatlicher Agrarpolitik erfassen könnte, sondern es soll mit Hilfe dieser Perspektive versucht werden, bestimmte Aspekte der Entwicklung und gegenwärtigen Lage der Land- und Agrarwirtschaft in den Mittelpunkt der Analyse und Interpretation zu rücken. Insbesondere wird zu zeigen versucht, daß sich im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zentrale Momente der Funktion und Bedeutung sowohl der mitgliedsstaatlichen wie der verbandlichen Politik mittels einer Analyse erschließen lassen, die die sozialpolitischen, leistungsstaatlichen Aspekte in den Mittelpunkt stellt.[2]

---

[2] Der analytische Nutzen einer Untersuchung und Interpretation der Agrarpolitik und ihrer verschiedenen Instrumente unter sozialpolitischen Vorzeichen hat auch ihre Grenzen:
1. Die Charakterisierung bestimmter agrarpolitischer Programme und Instrumente als "Sozialpolitik" verweist auf die aktiv sozialgestaltenden Momente dieser Politik, auf die umfassende, dauerhafte und primäre Orientierung an der Lebenslage und den Lebenschancen breiter Gruppen der agrarischen Erwerbsbevölkerung; ihr Gegenteil sind jene Formen von Agrarpolitik, die in erster Linie an der Beeinflussung der Handlungsbedingungen formal organisierter Produzentengruppen orientiert ist.

(continued...)

I

An der Wiege der Gemeinsamen Agrarpolitik stand die allgemein geteilte Vorstellung von einer Gemeinschaftspolitik, die im Zusammenspiel mit der mitgliedsstaatlichen Agrarpolitik an der umfassenden und dauerhaften Beeinflussung und Gestaltung der Lebenslage und der Lebenschancen der gesamten agrarischen Erwerbsbevölkerung der Gemeinschaft orientiert ist.[3] Die dafür notwendige gewaltige politische und finanzielle Kraftanstrengung speiste sich im wesentlichen aus zwei Quellen. Die erste war die gemeinsame Erfahrung der europäischen Länder, daß der Zusammenbruch der demokratischen Regimes in den 20er und 30er Jahren nicht unwesentlich oder zufällig damit zusammenhing, daß als Folge der allgemeinen und offensichtlichen staatlichen Hilflosigkeit gegenüber der Agrardepression seit Mitte der 20er Jahre die Masse der Landbevölkerung den demokratischen Regierungen die Legitimität absprach. Es stand deshalb außer Frage, daß die soziale und politische Stabilität der demokratisch-parlamentarischen Nachkriegsordnung in Westeuropa in einem entscheidenden Maße von der Effizienz der Agrarpolitik für die breite Masse der agrarischen Erwerbsbevölkerung abhängig sein würde. Die zweite Quelle einer grundlegenden agrarpolitischen Umorientierung war der Durchbruch des Wohlfahrtsstaates zu einem dominanten Strukturelement der westlichen Gesellschaften. Ähnlich wie die Ausdehnung der Sozialversicherungen, die substantiellen Erhöhungen des Leistungsniveaus, beides Entscheidungen, die zum ersten Mal die materielle Sicherung breiter Bevölkerungsgruppen, der Industriearbeiterschaft, der Masse der kleineren und mittleren Angestellten, der Rentner, aber auch der Handwerker und der anderen kleineren Gewerbetreibenden zu einer unumstrittenen Aufgabe des Staates werden ließen, so sollte auch die neue Agrarpolitik, zum Teil als Ersatz für den Ausschluß großer Teile der Landwirtschaft aus den Sozialversicherungseinrichtungen, zum Teil als Kompensation für die niedrigeren Wachstumsraten in der Landwirtschaft, über eine neue Konzeption der Agrarpolitik Anschluß an die Wohlstandsgesellschaft, die allgemeine Hebung des Konsumniveaus und des Lebensstandards bekommen. Das Landwirtschaftsgesetz der BRD und ähnliche Gesetze in den anderen europäischen Ländern, aber auch die agrarpolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrages, sind auf diese Vorstellungen zurückzuführen.[4]

---

[2](...continued)

2. Die Gestaltung der Lebenslage und die Verteilung von Lebenschancen ist die Funktion einer Vielzahl von Einflußgrößen, unter denen die Agrarpolitik nur eine, wenn auch besonders herausragende ist. "Herausragend" und deshalb im Zentrum der Aufmerksamkeit stehend ist sie vor allem deshalb, weil sie (a) direkt auf das Ziel der Wohlfahrt und Existenzsicherung bezogen wird und ausdrücklich - anders als etwa der Beitrag des Marktes - anhand dieses Maßstabes bewertet und beurteilt werden kann, (b) im Unterschied zu anderen Faktoren kurzfristig manipulierbar ist und unmittelbar Konsequenzen zeigen kann, und weil sie (c) über politische Prozesse beeinflußbar und damit abhängig ist von den Möglichkeiten der Mobilisierung von Macht. Andererseits ist es auch die spezifische Schwäche staatlicher Sozialpolitik, sowohl im Bereich der Landwirtschaft wie in den Kernbereichen des modernen Wohlfahrtsstaates, daß der Umstand, nur ein Faktor der Bestimmung der Lebenslage und des sozialen Status, ein Element der allgemeinen Wohlfahrtsproduktion darstellt, Schwerpunktverlagerungen auf andere Faktoren und Elemente strukturell möglich macht, und damit eine Abwertung der staatlichen Sozialpolitik zulassen kann.

[3] Vgl. dazu Alan MILWARD, The European Rescue of the Nation State, Berkeley: University of California Press, 1992, S. 30-33.

[4] Vgl. dazu MILWARD, a.a.O., S. 224-237, und Hermann PRIEBE, Wilhelm SCHEPER und Winfried von URFF, Agrarpolitik in der EG - Probleme und Perspektiven, Baden-Baden: Nomos, 1984, S. 43-114.

Die Gemeinsame Agrarpolitik war deshalb der Höhepunkt in einer Entwicklung, die in einem vorher unbekannten Maße die Integration der Landbevölkerung in die moderne Wohlstandsgesellschaft bewirkte, Konsummuster, Bedürfnislagen und Werthaltungen standardisierte und dadurch Spaltungsstrukturen und Konfliktlinien zum Verschwinden brachte, die während der vergangenen Jahrzehnte gesellschaftsprägend und politikbestimmend waren. "Einkommensparität" wurde zum dominanten agrarpolitischen Schlüsselbegriff, prägte Ziele und Programme der Mitgliedsländer wie die agrarpolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrages - und ließ entsprechende Erwartungen in der Landwirtschaft aufkommen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist deshalb mehr als die konzertierte Aktion von agrarischen Interessenorganisationen, ein Trick zur gesellschaftspolitisch nicht gedeckten Erschleichung von Privilegien. Sie brachte den Charakter der EWG als eines "supranationalen Leistungs-Zweckverbandes" (Peter HÄBERLE) am stärksten zum Ausdruck. Unter ihrem Einfluß wurde die soziale und wirtschaftliche Ordnung der Landwirtschaft zu einem Gegenstand gemeinschaftlicher und nationaler Gestaltung. Das sozialpolitische Ziel einer allgemeinen Hebung der landwirtschaftlichen Einkommen war der ursprüngliche und formprägende gemeinsame Nenner der nationalen wie der gemeinschaftlichen Agrarpolitik. Unter den neuen gesellschafts- und sozialpolitischen Vorzeichen agrarpolitischen Handelns kam es zu einer entsprechenden Erweiterung und Umfunktionierung alter und zur Herausbildung und Institutionalisierung neuer Instrumente, Verfahren und organisierte Handlungsformen der Agrarpolitik.[5] Der grundlegende Wandel des Selbstverständnisses und der Bedeutung von Agrarpolitik führte aber auch zu neuartigen Ordnungs-, Funktions- und Legitimationsproblemen.

Die zentralen Merkmale der Gemeinsamen Agrarpolitik der Gemeinschaft, hauptsächlich die zentralisierten, geschlossenen Marktordnungen mit ihrem komplexen System institutioneller Preise, ihrem hohen Preisniveau, indirekt aber auch die Grundsätze der Gemeinschaftspräferenz und der gemeinsamen Finanzierung, hatten aufgrund ihrer Ausrichtung an der Lebenslage und den Einkommenschancen der breiten Masse der Agrarbevölkerung nicht nur einen einschneidenden Funktionswandel der Agrarpolitik selbst, sondern auch der agrarischen Verbandspolitik zur Folge. Ähnlich wie der Durchbruch des Wohlfahrtsstaates zur Ausbildung der modernen, hochgradig komplexen und in einem bisher unbekannnten Maße von ihrer "Basis" abhängigen Massenparteien führt, die die Bedürfnisse, Einstellungen und Werte großer Bevölkerungsgruppen und deren Veränderungen artikulieren, und deren politische Position wesentlich durch Reaktionen auf Veränderungen des Meinungsklimas bestimmt ist, so hatte auch die neue Agrarpolitik einen entsprechenden Funktionswandel der Verbands- und Interessenpolitik zur Folge. Das gilt ganz besonders für die Gemeinsame Agrarpolitik. Im Rahmen der Europäischen Integration haben die Agrarverbände aufgrund der spezifischen Natur der neuen Agrarpolitik und aus Mangel an geeigneten institutionellen und organisatorischen Alternativen im Aufbau der Gemeinschaft und der Funktionsbedingungen der Gemeinschaftspolitik eine ähnliche Funktion wie Massenparteien zu erfüllen - allerdings ohne die dort typische Konkurrenz -, mit entprechenden Konsequenzen für ihr Selbstverständnis, ihre innere Struktur, ihre personelle Zusammensetzung, ihre Macht und ihre Konfliktfähigkeit.

---

[5] Vgl. dazu Michael TRACY, Government and Agriculture in Western Europe, 1880 - 1988, New York u.a.: Wheatsheaf, 1989; Alessandro BONANNO (Hrsg.), Agrarian Policies and Agricultural Systems, Boulder: Westview, 1990.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft ist in ihrer Doppelfunktion als die gemeinschaftspolitische Instanz und als Verwaltungseinrichtung in besonderem Maße auf Informationen und organisierte, systematische Zuarbeit angewiesen, weil sie keinen eigenen Verwaltungsunterbau und keine unmittelbaren Verbindungen zum Agrarsektor hat. Das gilt um so mehr, je entwickelter, umfassender und von unmittelbarer, existenzbestimmender Relevanz für Personen und Betriebe eine Gemeinschaftspolitik ist. Nach wie vor gibt es keinen Politikbereich, der einen ähnlichen Grad an formaler Vergemeinschaftung und Europäisierung seiner konstitutiven Problemlagen aufweist wie die Agrarpolitik.[6] Ihre Eigenständigkeit erhöht sich in dem Maße, in dem sie nicht allein auf die offiziellen, mitgliedsstaatlich kontrollierten Kanäle der Informationsbeschaffung und der Kontrolle der Implementation angewiesen ist, sondern auf alternative Möglichkeiten zugreifen kann.

Die besonderen Momente der neuen Agrarpolitik rückten deshalb zwangsläufig die Verbände in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Sie wurden schlicht unverzichtbar für die Steuerung der Agrarpolitik, die Implementation ihrer Programme und Strategien. Aufgrund ihres Organisationsgrades, ihrer Verbandsstruktur und ihrer institutionalierten, organisatorischen Verbindung mit der staatlichen Agrarverwaltung waren sie in der Lage, diese Leistungen auch tatsächlich zu erbringen. Entweder waren bereits geeignete Verbandsstrukturen in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft aufgebaut, oder sie wurden, den neuen Bedingungen entsprechend, zu organisieren versucht.[7] Wo es, wie in Frankreich, keine geeigneten organisatorischen, institutionellen und parteipolitischen Anknüpfungspunkte für die Installierung eines monopolistischen Massenverbandes gab, zeichnete sich die Agrarpolitik durch eine sehr viel größere Konfliktträchtigkeit aus.[8]

Es steht außer Frage, daß ohne die Mitwirkung der Verbände jener Grad an unmittelbarer Beeinflussung der Lebenspraxis, des Entscheidungsverhaltens einer großen Masse von Personen, wie er von der Gemeinsamen Agrarpolitik im Zusammenwirken mit der mitgliedsstaatlichen Agrarpolitik bereits nach kurzer Zeit erreicht wurde, nicht möglich gewesen wäre. Diese Leistung ist angesichts der enormen Heterogenität der Land- und Agrarwirtschaft der Gemeinschaft, der im Grunde sehr diffusen und kollektiv nur schwer ansprechbaren und kalkulierbaren Personengruppe der Landwirte kaum zu überschätzen. Die älteren Formen der Agrarpolitik haben sich durch ihre enge Orientierung an den spezifischen Bedürfnissen geschlossener Interessengruppen ausgezeichnet; eine Massenbasis war weder notwendig noch war sie von strategischer Bedeutung. Die neue agrar- und gesellschaftspolitische Konstellation war dagegen sehr viel stärker an den Bedürfnissen breiter Kategorien der agrarischen Erwerbsbevölkerung orientiert, deren Einkommens- und Lebenschancen; deshalb konnten die Agrarverbände in einem bisher unbekannten Maße die legitimen Vertreter auch der breiten Masse der Landbevölkerung werden. Diese Position der Agrarverbände aufgrund einer sehr spezifischen Konstellation sollte deutlich machen, daß es sich dabei keineswegs um das "Symptom einer Pluralisierung und damit einer Auflösung der Staatsgewalt" handelt. Im Gegenteil. Es bedeutet die Verstärkung der öffentlichen

---

6 Elmar RIEGER, Naar een Europees landbouwbeleid. Opmerkingen bij de institutionalisering van een transnationale politieke orde, in: Tijdschrift voor Sociologie, 13, 1992, S. 447-482 (eine deutsche Fassung wurde als Arbeitspapier des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung veröfffentlicht).

7 Vgl. dazu MILWARD, a.a.O., S. 237-253.

8 Vgl. dazu John T. S. KEELER, The Politics of Neocorporatism in France. Farmers, the State, and Agricultural Policy-Making in the Fifth Republic, New York und London: Oxford University Press, 1987; und die klassische Studie von Suzanne BERGER, Peasants against Politics. Rural Organization in Britanny, 1911 - 1967, Cambridge MA: Harvard University Press, 1972.

Gewalt und die Erhöhung ihrer agrarpolitischen Wirksamkeit - allerdings um den Preis privilegierter Einflußchancen organisierter Interessen.

Der Strukturwandel der Agrarpolitik in Richtung einer Hervorhebung und Betonung sozialpolitischer Ziele und Programme hat zur Dominanz der entsprechenden agrarpolitischen Instrumente geführt. Auch die Streitpunkte und Konfliktlinien in den agrarpolitischen Auseinandersetzungen wurden durch diese Umorientierung neu bestimmt. Das heißt aber nicht, daß die agrarpolitische Interessenvertretung plötzlich ein getreues Abbild der wahren Probleme der breiten Masse der Landbevölkerung produziert hätte. Die Bestimmung der Ziele, der Programmatik, der Strategien wie der Gegenstrategien der westeuropäischen Agrarverbände waren auch nach dem Zweiten Weltkrieg hochgradig selektiv, waren nach wie vor abhängig von der überlegenen Organisations- und Konfliktfähigkeit einzelner Produzentengruppen, den unterschiedlichen Chancen einer Abkömmlichkeit vom Betrieb und eines Engagements in der Verbandsarbeit. Diese selektiven, klientelistischen Interessen standen nach wie vor im Vordergrund der Verbandspolitik.

Das ist angesichts der Besonderheiten der "Logik des kollektiven Handelns" auch kaum anders zu erwarten. Trotzdem änderten sich im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik Grundlagen und Bedingungen des Verbandshandelns auf einschneidende Art und Weise. Es war vor allem die Verknüpfung neuer Formen von Agrarpolitik mit einem hohen Grad an organisierter und institutionalisierter Mitwirkung an den agrarpolitischen Entscheidungs- und Verwaltungsverfahren, die das Selbstverständnis, die Zielbestimmungen und die Wahl der Strategien bzw. Gegenstrategien prägten. Die "Sozialpolitisierung" der Agrarpolitik wurde zu einem objektiven Datum des Verbandshandelns sowohl auf der Ebene der Gemeinschaft wie auf der Ebene der Mitgliedsländer; sie können nur um den Preis eingeschränkter Legitimität und einer entsprechenden Einschränkung des Einflusses ignoriert werden. Es ist diese Konstellation, die zu dem typischen "sowohl als auch" der Agrarpolitik der Gemeinschaft und der Mitgliedsländer geführt hat, dem Versuch einer gleichzeitigen Orientierung an den Bedürfnissen der Masse der kleineren und mittleren Betriebe, wie an denen der Großbetriebe.

Der Anstoß für die wohlfahrtsstaatliche Reorientierung der Agrarpolitik kam auch nicht von seiten der Verbände, sondern von seiten der Nachkriegsregierungen. Er reflektiert deren Bemühungen um eine neue institutionelle Ordnung, in der einem verstärkten wohlfahrtsstaatlichen Engagement eine zentrale Bedeutung zukam.[9] Die besondere Konstellation der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte war auch ursächlich bedeutsam für die relativ unproblematische Mediatisierung der nationalen Agrarpolitik durch die Gemeinschaft und ihre Gemeinsame Agrarpolitik, das Gelingen der teilweisen, funktional eingegrenzten Aufhebung der autonomen Stellung und der unmittelbaren Beziehung nationaler Agrarpolitik zur Landwirtschaft durch die Gemeinschaft als eigenständigem Herrschaftsträger. Trotz der nicht zu unterschätzenden Probleme bei der Gestaltung und Institutionalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik stand doch die grundsätzliche Interessenkongruenz mit der nationalen Agrarpolitik im Vordergrund, die ihren eigentlichen Ausdruck in dem hohen Preisniveau der neuen, zentralisierten Marktordnungen fand.

---

[9] Vgl. dazu T. H. MARSHALL, Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, in: ders., Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt: Campus, 1992.

II

Die Verlagerung der Schwerpunkte der Gemeinsamen Agrarpolitik unter dem Einfluß systemischer Überproduktion, überproportionaler Kostensteigerungen und dem Aufstieg der Gemeinschaft zu einem erstrangigen Agrarexporteur geschah zunehmend unter Bedingungen, die von außen an die Agrarpolitik herangetragen wurden und ihren Handlungsspielraum eng beschränkten. Die zwei wichtigsten externen Faktoren sind erstens der Aufstieg des GATT zu einer internationalen Organisation und eigenständigen Rechtsordnung von zentraler Bedeutung für die Entfaltung, Dynamik und Stabilisierung des internationalen Handels.[10] Der zweite Faktor waren das Ende der wohlfahrtsstaatlichen Expansion und die Versuche einer gesellschaftspolitischen Reorientierung.[11] Vor diesem Hintergrund sind auch die wichtigsten agrarpolitischen Veränderungen zu sehen, v.a. die zunehmende Orientierung der Preise an der Situation der Märkte und weniger an den Einkommensbedürfnissen der Landwirte, die Schaffung neuer Formen der Strukturpolitik, und die bürokratische Bewirtschaftung der Agrarproduktion über Quotenregelungen und sogenannte "Stabilisierungsprogramme".[12]

Bereits seit Anfang der 70er Jahre zeichnete sich ab, daß die großen Versprechungen der Agrarpolitik nicht einzuhalten waren. Die Jagd nach der Einkommensparität ähnelte mehr und mehr der Geschichte des Wettlaufs von Hase und Igel. Ironischerweise war es auch hauptsächlich die enorme personelle Schrumpfung der Landwirtschaft, die Anziehungskraft der besser bezahlten und sozial höher bewerteten Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft, die zur Hebung des Einkommensniveaus der ländlichen Gebiete beigetragen haben, und weniger die Agrarpolitik selbst. Das wurde spätestens dann deutlich, als die neue Erfahrung einer wachsenden Arbeitslosigkeit und deren regionale Konzentration die Abwanderung aus der Landwirtschaft bremste. Die neue gesellschafts- und agrarpolitische Konstellation zeichnete sich weiter dadurch aus, daß im Grunde genau zu dem Zeitpunkt, als die sozialpolitischen Elemente der Agrarpolitik, die hauptsächlich durch die Preispolitik im Rahmen der Marktordnungen verkörpert wurden, unter dem Druck der veränderten Situation an Bedeutung hätten zunehmen müssen, diese Elemente abgeschwächt wurden. Ermöglicht wurde diese Umorientierung letztendlich durch die Schrumpfung der personellen und wirtschaftlichen Bedeutung der Agrarsektoren, die die von ihr abhängigen Bevölkerungsgruppen gesellschafts- und nationalpolitisch weniger bedeutsam machte.

Diese neue Konstellation hat mit dazu beigetragen, daß der ursprünglich der Gemeinsamen Agrarpolitik Raum und Gestalt gebende soziale Kompromiß gewissermaßen aufgekündigt wurde. Auch dieser Umschwung wurde im Grunde durch Veränderungen des allgemeinen gesellschaftspolitischen Klimas ausgelöst. Die Krise der Staatsfinanzen unter dem Einfluß der wohlfahrtsstaatlichen Expansion rückte wieder die Idee in den Vordergrund, daß die Wohlfahrt der Bevölkerung nicht allein Aufgabe des Staates sein könne, sondern daß eine

---

10 Vgl. dazu Wolfgang BENEDEK, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Berlin u.a.: Springer, 1990.

11 Vgl. dazu Peter FLORA, Wachstum zu Grenzen. Zur historischen Lage der entwickelten Wohlfahrtsstaaten Westeuropas, in: Max KAASE (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Ordnung. Analysen zu Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1986, S. 27-39.

12 Vgl. dazu Eckhard RATHKE-HEBELER, Staatliche Agrarpolitik - Politik für wen? Ein Beitrag zur Analyse politischer und ökonomischer Bestimmungsgründe agrarpolitischer Entscheidungen, Frankfurt: Peter Lang, 1989; H. Wayne MOYER und Timothy E. JOSLING, Agricultural Policy Reform. Politics and Process in the EC and USA, Ames: Iowa State University Press, 1990.

frei entfaltete Wirtschaft und die autonomen Aktivitäten von Familien und sozialen Netzwerken ebenfalls einen Beitrag zur Wohlfahrtsproduktion einer Gesellschaft leisten - wenn man, so zumindest die sich politisch durchsetzende Überzeugung, sie dazu in die Lage versetzt und dieses Potential nicht durch ein Übermaß an staatlichem Aktivismus blockiert. In der Agrarpolitik wurden diese Veränderungen ihrer Umwelt durch eine neue Betonung der Notwendigkeit eines Strukturwandels und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, der Hervorhebung des Landwirts als Unternehmer Schumpeterscher Prägung reflektiert - wobei letzteres angesichts einer hochgradig bürokratischen Umwelt eine seltsam anmutende Rhetorik darstellt.

Im Gefolge dieser Veränderungen kam es zu einer zunehmenden Aufspaltung agrarpolitischer Instrumente: auf der einen Seite die produktivitätsorientierte Unterstützung des Strukturwandels in Richtung einer Stärkung der Großbetriebe, auf der anderen Seite neue Formen einer "sozialen" Strukturpolitik, die vorrangig regionale und betriebsstrukturelle Benachteiligungen kompensieren sollten.[13] Diese Reorientierung machte aber das Aufbrechen von neuen Konfliktlinien innerhalb der Landwirtschaft offensichtlich. Während in den Anfangsjahren der Gemeinsamen Agrarpolitik die Preispolitik sowohl den kleineren, bäuerlichen Betrieben wie den spezialisierten, kapitalintensiven Großbetrieben - den letzteren naturgemäß mehr - Vorteile brachte, zeichnet sich die neue Situation dadurch aus, daß aus außenhandels- und finanzpolitischen Gründen die Unterstützung des Strukturwandels in Richtung der Dominanz von leistungsfähigen und vor allem international wettbewerbsfähigen Großbetrieben zum Gebot der Stunde wurde. Damit kehrt eine klassische agrarpolitische Konfliktstruktur wieder, die bereits von Max Weber beschrieben wurde. Er hatte hervorgehoben, daß für eine produktivitätsorientierte Agrarpolitik "mindestens alle mittleren und kleineren bäuerlichen Besitz- und Betriebseinheiten schlechterdings vom Übel sind."[14] Unter derartigen Umständen, so Max Weber weiter, muß jeder Agrarpolitiker "für deren Beseitigung, damit für die Schärfung der sozialen Gegensätze auf dem Lande und für die numerische Schwächung der Landbevölkerung eintreten und er betrügt andere oder sich selbst, wenn er dies verschweigt. Hier gibt es kein "sowohl als auch", sondern wenn man den technisch leistungsfähigen Großbetrieb künstlich stützen will, so muß man insoweit die dauernde Verdünnung der ansässigen Landbevölkerung wollen."[15]

Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik hat sich allerdings diese Polarisierung der agrarischen Betriebs- und Sozialstrukturen einigermaßen in Grenzen gehalten.[16] Für dieses Er-

---

13 Vgl. dazu Michael TRACY, Government and Agriculture in Western Europe, a.a.O., S. 325-336; Elmar RIEGER, Protective Shelter or Strait Jacket? An Institutional Analysis of the Common Agricultural Policy of the European Community, erscheint in: Stephan LEIBFRIED und Paul PIERSON (Hrsg.), Social Europe; (eine längere Fassung erschien als Working Paper des Center for European Studies, Harvard University, 1993).

14 Max WEBER, Agrarstatistische und sozialpolitische Betrachtungen zur Fideikommißfrage in Preußen, in: ders., Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik, Tübingen: Mohr, 1924, S. 323-393, Zitat S. 333.

15 A.a.O. (Hervorhebung im Original).

16 Im Unterschied zum Beispiel zur Entwicklung in den USA. Vgl. dazu Marty STRANGE, Family Farming. A New Economic Vision, Lincoln und London: University of Nebraska Press, 1988; Linda M. LOBAO, Locality and Inequality. Farm and Industry Structure and Socioeconomic Conditions, Albany: State University of New York Press, 1990. Für Materialien zum sozialen Wandel der Agrarwirtschaft der Europäischen Gemeinschaft vgl. Elmar RIEGER, Der Wandel der Landwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft. Ein Beitrag zur Analyse transnationaler Integrationsprozesse, Arbeitspapier des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung, 1993.

gebnis sind eine ganze Reihe von Faktoren wichtig. Eine zentrale Rolle kommt dabei aber den agrarischen Interessenverbänden zu.

Die Veränderungen des agrarpolitischen Bedingungsgefüges beschränkten zwar den Handlungsspielraum für Anpassungen und Reformen, ohne aber deshalb die spezischen, gemeinschaftspolitischen Grundlagen der Macht- und Einflußchancen der Agrarverbände zu mindern. Unter den neuen Bedingungen wurden die Möglichkeiten einer verstärkten Instrumentalisierung der mitgliedsstaatlichen Agrarpolitik durch den Ministerrat ausschlaggebend. Das zeigte sich einmal in den Bemühungen um die Kompensation von Preissenkungen in den Marktordnungen durch entsprechende Transfers, aber auch am Widerstand gegen weiterreichende Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Je stärker die Gemeinschaft unter Druck geriet, die Probleme der Gemeinsamen Agrarpolitik über eine stärkere Marktorientierung zu bewältigen und die hohen Kosten des Agrarprotektionismus zu senken, desto stärker auch die Versuche der nationalen Verbände, über den Ministerrat ihre Position zu verteidigen. Diese Situation ist die eigentliche Grundlage der Agonie der Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Ministerrat wird unter den Bedingungen einer Interessendivergenz zwischen Gemeinschaft und verbandlichen Interessen primär als Vertreter der Gemeinschaftsländer wahrgenommen und entsprechend eingesetzt. Aufgrund der institutionellen Besonderheiten der Konstruktion der Gemeinschaft sind nationale Interessen der längere Hebel als Gemeinschaftsinteressen und für organisierte Interessen auch einfacher mobilisierbar. Gleichzeitig können die nationalen Agrarverbände ihre starke Stellung innerhalb des Systems der Gemeinsamen Agrarpolitik vor allem gegenüber der Kommission dann behaupten, wenn es ihnen gelingt, ihre zweifellos verschärften internen Differenzierungen zum Ausgleich zu bringen und sich als die legitimen Vertreter der gesamten Landwirtschaft zu präsentieren.[17] Und das bedeutet im wesentlichen das Einfordern und Durchsetzen agrarpolitischer Maximalprogramme, die keine allzu deutliche Unterscheidung zwischen Gewinnern und Verlierern auftreten läßt. Deshalb das Festhalten an jenen Formen von Transferleistungen und agrarpolitischen Programmen, die sich an der Größe und am Output der Betriebe orientieren, und nicht an den jeweiligen wirtschaftlichen Problemen einzelner Betriebe. Diese Strategie war solange erfolgreich, als der Agrarsektor der einzelnen Länder relativ homogen war. Sie wird aber in dem Maße kontraproduktiv, in dem sie zur Differenzierung und Polarisierung der Betriebsstrukturen beiträgt und Interessenunterschiede innerhalb der Landwirtschaft auftreten läßt. Gerade das aber tut sie, weil pauschale, produktivitätsorientierte Leistungen dem Prinzip: "Wer hat, dem wird gegeben werden", folgen. Damit untergräbt letztendlich die Art und Weise der Umsetzung der sozialpolitischen Ausrichtung der Agrarpolitik, die von den Verbänden auch aus eigenem Interesse mitgetragen wurde, die Grundlagen ihres Erfolges.

III

Der hier vorgestellte Versuch der Analyse einzelnder Aspekte der Agrarpolitik in der Europäischen Gemeinschaft geht von einer Perspektive aus, die Veränderungen der Schwerpunkte und des Stellenwerts agrarischer Interessenpolitik als jeweiliges Produkt bestimmter gesellschaftlicher Konstellationen sieht, die ihre Wurzeln in einer wohlfahrtsstaatlichen und

---

[17] Zu den Schwierigkeiten der Aufrechterhaltung des Vertretungsmonopols vgl. Rainer SONTOWSKI, Der Bauernverband in der Krise. Ein Beitrag zur politikwissenschaftlichen Neubestimmung gruppenkollektiven Verhaltens, Frankfurt: Peter LANG, 1990; Rolf G. HEINZE, Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl. Der Deutsche Bauernverband, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1992.

gesellschaftspolitischen Konzeption der Agrarpolitik haben. Die jeweils mehr oder weniger stark ausgeprägten sozialpolitischen Momente sind der Schlüssel für die Erschließung der Kohärenz der nationalen und gemeinschaftlichen Agrarpolitik. Die Perspektive dieses Beitrages wendet sich ausdrücklich gegen eine Überschätzung des Einflusses organisierter Interessen in der Agrarpolitik. Sie versucht zu zeigen, in welch starkem Maße das Verbandshandeln selbst die Resultante eines umfassenderen Paralellogramms von Kräften ist, die außerhalb der Landwirtschaft angesiedelt sind. Das ist aber nicht gleichbedeutend mit interessenpolitischer Ohnmacht, sondern verweist auf die Relativität von Macht- und Einflußchancen organisierter Interessen in einem Bereich von Wirtschaft und Gesellschaft, dessen Struktur und Entwicklung von Prozessen und Entscheidungen abhängig ist, auf die er selbst, wenn überhaupt noch, nur einen sehr geringen Einfluß hat. Die eigentliche Bedeutung agrarischer Interessenpolitik zeigt sich in den Möglichkeiten der hochgradig selektiven Beeinflussung der Agrarpolitik unter den Bedingungen finanzpolitischer Handlungszwänge und des Abbaus handelspolitischer Restriktionen im Sinne des Schutzes bestimmter Interessen. Nicht alle landwirtschaftlichen Interessenlagen lassen sich gleich gut artikulieren, mobilisieren und zur Geltung bringen. Je kleiner die Zahl der Interessenten und je größer gleichzeitig ihre Repräsentation im Verband, desto besser auch ihre Chancen einer entsprechend selektiven Mobilisierung von Macht. Trotzdem gibt es Faktoren, die diese Momente abschwächen.

Die tatsächlichen Korrekturen und Schwerpunktverlagerungen im System der Gemeinsamen Agrarpolitik haben gleichzeitig den explizit sozialpolitischen Charakter agrarpolitischer Leistungen als "Eigentumssurrogate", als funktionale Äquivalente der Sicherung von Lebenschancen, wie die institutionell bedingten Schwächen dieser Funktionen offenkundig gemacht. Trotz ihres funktional ähnlichen Charakters zeichnen sich agrarpolitische Leistungen im Vergleich zu wohlfahrtsstaatlichen Transfers durch einen sehr eingeschränkten Rechtsschutz[18], durch eine praktisch völlig fehlende Konstitutionalisierung im Sinne ihrer Verrechtlichung und der Institutionalisierung geeigneter Verfahren, aus. Diese Momente haben entscheidend zu der allgemein zu beobachtenden Hilflosigkeit, der Erfahrung der Ohnmacht gegenüber agrarpolitischer Willkür beigetragen, mit der entsprechenden Konsequenz einer Entfremdung der Landwirte vom politischen System, ablesbar am Wählerverhalten der Landwirte in den Wahlen und europapolitischen Referenden der letzten Zeit, aber auch an den gewalttätigen Protesten, die, nicht nur in Frankreich, kaum mehr verbandspolitisch zu kontrollieren und zu domestizieren sind.

Diese Entwicklungen haben auch gezeigt, daß das Gewicht der Landwirtschaft im wahltaktischen Kalkül der Parteistrategen enorm abgenommen hat, bei gleichzeitiger Zunahme der Abhängigkeit großer Teile der Landwirtschaft von staatlichen Transfers. Es ist

---

18 Vgl. dazu die Bemerkung von Hans-Joachim MESTMÄCKER, Direktor des Hamburger Max Plank-Instituts für internationales und ausländisches Privatrecht: "Die Grenzen der Justiziabilität werden dagegen in der Landwirtschaftspolitik (der Europäischen Gemeinschaft, E.R.) deutlich. Wirtschaftsplanung dieser Art kann zwar mit Hilfe der Gesetzgebung durchgesetzt werden; sie entzieht sich jedoch der inhaltlichen Korrektur mit Hilfe der Rechtssprechung. Selbst erhebliche Eingriffe in rechtlich geschützte Positionen einzelner werden hingenommen, weil plandurchbrechende Entscheidungen im Einzelfall die zugrundeliegende Planung im ganzen gefährden würden." Die Wiederkehr der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Rechts, in: Rechtshistorisches Journal 10 (1991), S. 177-192, Zitat S. 191 (Hervorhebung von mir). Es ist leider nicht zu erwarten, daß dieser Punkt, der im Grunde eine rechtspolitische Bankrotterklärung darstellt, vor dem Bunderverfassungsgericht größere Aufmerksamkeit bekommt. Denn damit wäre über die derzeit anhängige Verfassungsbeschwerde gegen die Unterzeichnung des "Vertrags über die Europäische Union" entschieden.

aber unter den gegenwärtigen Bedingungen äußerst unwahrscheinlich, daß es zu einer Reorientierung der Agrarpolitik in einer Form kommt, die ausdrücklich auf eine Ausrichtung an den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen einzelner Betriebe und Haushalte abstellt. Die Verbände setzen auch bei den Beihilfeprogrammen in der Folge der Kompromisse bei den laufenden GATT-Verhandlungen auf Maximalprogramme, die allen Kategorien von Betrieben das Überleben sichern sollen. Der Widerspruch zu einer Agrarpolitik, die auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einer numerisch verkleinerten Agrarwirtschaft setzt (bzw. setzen muß) ist offensichtlich und kann im Grunde nur verstanden werden, wenn man die besonderen institutionellen Grundlagen des Verbandseinflusses im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik berücksichtigt, insbesondere die Stärkung nationaler Positionen durch eine Instrumentalisierung der Gemeinschaft und ihrer überlegenen Macht im internationalen Kontext handelspolitischer Auseinandersetzungen.

Auf der anderen Seite müssen die Probleme der kleineren und mittleren Betriebe nicht unbedingt mit agrarpolitischen Instrumenten bewältigt werden.[19] Existenzprobleme und das Risiko sozialen Abstiegs sind keine landwirtschaftlichen Sonderprobleme. Eine ausdrückliche Anerkennung dieses Sachverhalts scheitert aber regelmäßig daran, daß sie den verbandlichen Interessen zuwiderläuft, in denen zwar Großbetriebe und bestimmte Produzentengruppen dominieren, ihren besonderen Bedürfnisse aber vor allem dadurch gedient werden kann, in dem sie mit den Problemen anderer Kategorien von Betrieben in einen Topf geworfen werden. Es ist gerade die aufgrund der durch die wohlfahrtsstaatliche Restrukturierung der Agrarpolitik verursachte institutionelle und organisatorische Stärkung der Stellung der Verbände, die entsprechende Reformversuche verhindern kann, und dadurch letzlich die Agonie der gegenwärtigen Agrarpolitik verlängert.

[19] Vgl. dazu Berkeley HILL, Farm Incomes, Wealth and Agricultural Policy, Aldershot: Abebury, 1989.

LANDWIRTSCHAFTLICHE INTERESSENVERTRETUNG VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

von

Wulf TREIBER*

Einleitung

Landwirtschaftliche Interessenvertretung in Deutschland wird von der wissenschaftlichen Agrarpolitik häufig mit Skepsis und mit Kopfschütteln zur Kenntnis genommen. Die Forderungen und Aktionen der Bauernverbände und ihrer Funktionäre scheinen nach diesem Verständnis oftmals purem Eigennutzdenken zu folgen, losgelöst von den eigentlichen Interessen der bäuerlichen Betriebe, fernab der ökonomischen Realitäten, ausgerichtet ausschließlich auf verbandliche Besitzstandswahrung. Diese Kritikansätze haben eine lange Tradition.

Kritik an der Arbeit und Wirkungsweise von Interessenverbänden ist wichtig und unerläßlich. Verbände und Großorganisationen müssen sich der gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzung in Einzelpunkten und im allgemeinen stellen. Das ist ein Grundprinzip unserer offenen demokratisch verfaßten Gesellschaft. Richtet sich diese Kritik jedoch generell gegen Verbandsarbeit und Verbandseinflußnahme, so verkehrt sie sich in ihr Gegenteil. Verbänden die Berechtigung zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung abzusprechen oder diese einschränken zu wollen, entspricht einem überkommenen Politik- und Staatsverständnis.

Die deutschen Bauernverbände stehen angesichts der gewaltigen Veränderungen im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gefüge der bundesrepublikanischen, der europäischen und der internationalen Handlungsebenen vor neuen Herausforderungen. Im ersten Teil des Referats werden interne Problembereiche landwirtschaftlicher Interessenvertretung skizziert. Zum zweiten soll auf die gesellschaftspolitische Einbindung landwirtschaftlicher Verbandsarbeit hingewiesen werden. Und schließlich wird aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen die Notwendigkeit grundlegender Anpassungen von Aktions- und Reaktionsparametern der agrarischen Lobby-Arbeit mit einigen Beispielen belegt.

1 Problemfelder landwirtschaftlicher Verbandsarbeit

1.1 Organisation und Finanzierung

Der Organisationsgrad der Bauernverbände liegt mit durchschnittlich über 90 v. H. weit über den Mitgliedszahlen anderer Verbände. Die Entwicklung der Mitgliederzahlen der letzten Jahre zeigt, daß sich die Abnahmeraten oftmals unterhalb der Strukturwandel-Raten

* Dr. W. Treiber, Bildungsstätte des Bayerischen Bauernverbandes Herrsching, Rieder Str. 70, 82211 Herrsching

bewegen. Gleichwohl sinken die Mitgliedszahlen in jedem Jahr, und sie werden bei einer Forcierung des Strukturwandels deutlicher abnehmen. Für die verbleibenden Betriebe erhöht sich das an einen Flächenfaktor gekoppelte Beitragsaufkommen. Zwar können die Mitgliedsbeiträge der Bauernverbände im Vergleich zu anderen Berufsverbänden als relativ niedrig eingestuft werden, für starke Beitragserhöhungen scheint jedoch wenig Spielraum vorhanden zu sein.

Es ist eher anzunehmen, daß größere Betriebe den Verbandsbeitrag vermehrt unter Kostenaspekten beurteilen. Dies könnte Finanzierungsprobleme der Verbände nach sich ziehen, mit Auswirkungen auf das Netz personalintensiver Geschäftsstellen. Diese wiederum sind Anlaufstellen und wichtige Bezugspunkte für viele Mitglieder. Die Erhaltung der organisatorischen Stärke des Bauernverbandes als berufsständischem Einheitsverband wird deshalb auch weiterhin nicht einfach sein.

1.2 Interessenvielfalt und Interessengegensätze

Will man die große Interessenvielfalt und die bestehenden Interessengegensätze innerhalb einer Organisation zusammenführen und ausgleichen, so müssen die Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen demokratisch legitimiert und für die Mitglieder transparent und nachvollziehbar sein.

Der vier bis fünfstufige Aufbau des Bauernverbandes mit dem nationalen Dachverband "Deutscher Bauernverband" erfordert eine permanente Rückkoppelung der Ebenen untereinander. Hier ist kritisch anzumerken, daß die Distanz zwischen dem Mitgliedsbetrieb und der Landes-, vor allem aber der Bundesebene oftmals zu groß ist. Ein Zentralverband, zumal ein Dachverband, muß demokratische Erneuerungsimpulse von unten aufnehmen und gegebenenfalls organisatorisch und institutionell umsetzen, sonst vergrößert sich die Distanz zwischen Mitglied und Führungsebene.

Dennoch hat sich die Konzeption eines Einheitsverbandes bei der Gründung der Landesbauernverbände und des Deutschen Bauernverbandes bewährt. Es kann konstatiert werden, daß die vielfach prognostizierten und beschriebenen Gegensätze zwischen Groß- und Klein-, Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben, zwischen Pächtern und Verpächtern, Milcherzeugern und Getreidebauern, zwischen Züchtern und Mästern und anderen Beispielen über 45 Jahre zu keiner Aufspaltung des Bauernverbandes geführt haben. Die Integration immer neuer Gruppen in den Verband bleibt eine wichtige Aufgabe. Daß sich der Bauernverband damit nicht immer leicht tut, zeigt das Beispiel der Ökobauern. Aber auch das Beispiel der Landjugend oder der Landfrauen weist auf die Schwierigkeiten struktureller Öffnungen.

1.3 Ehrenamt und Hauptamt

Der Bauernverband verfügt über eine große Zahl ehrenamtlicher Führungskräfte auf Orts-, Kreis-, Bezirks- und Landesebene. Der Anspruch an ehrenamtliches Engagement und die Qualifikation dafür haben sich verändert. Nicht der Multifunktionär ohne Bindung zum Betrieb, sondern der oder die Persönlichkeit mit fachlicher und sozialer Kompetenz beschreiben das Anforderungsprofil der Zukunft. Die Zusammenarbeit mit den hauptamtlichen Mitarbeitern, an die die Anforderungen hinsichtlich beruflichem Einsatz und Erfolg ebenfalls steigen, bestimmen Teamarbeit und Aufgabenteilung. Das Vermögen,

Führungskräfte, Mitarbeiter und Mitglieder zur Übernahme auch neuer Aufgaben zu motivieren, wird die weitere Entwicklung des Bauernverbandes maßgeblich prägen.

2 Gesellschaftspolitische Einbindung landwirtschaftlicher Verbandsarbeit

2.1 Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Verbandsarbeit ist in hohem Maße gesellschaftspolitisch determiniert. Die Entwicklung unserer Gesellschaft und die volkswirtschaftlich veränderte Rolle des Agrarsektors erfordern eine stärkere Öffnung der Landwirtschaft gegenüber der nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung und gegenüber von landwirtschaftlicher Tätigkeit betroffenen Gruppen wie Verbrauchern, Natur- und Tierschützern, Steuerzahlern u. a. Viele Menschen haben Schwierigkeiten, die weitgehende Technisierung und Spezialisierung der landwirtschaftlichen Produktion zu begreifen; Produktions- und Vermarktungsverfahren stehen unter einer immer kritischer werdenden gesellschaftlichen Kontrolle; der Landwirt muß sich heute häufig mit einem Minderheiten-Status im Dorf und in der Region auseinandersetzen, mit Auswirkungen auf betriebliche und kommunale Entscheidungen; schließlich führten die Fehlentwicklungen der gemeinsamen Agrarpolitik zu enormen Akzeptanzproblemen in der Öffentlichkeit und in der Politik. Jeder landwirtschaftliche Betriebsleiter spürt die Konsequenzen dieser höchst unterschiedlich motivierten Haltungen. Er muß diese gesellschaftspolitischen Anliegen und Ansprüche annehmen und versuchen, ihnen weitgehend gerecht zu werden. Das Eingehen auf Fragen und Sorgen der Mitbürger stellt an den einzelnen Landwirt wie an den Berufsverband höhere Anforderungen als der Rückzug in eine Sonderrolle. Eine systematische Informations- und Öffentlichkeitsarbeit kann dazu beitragen, den Wert landwirtschaftlicher und bäuerlicher Tätigkeit wieder bewußter zu machen.

2.2 Landwirtschaft und Politik

Dies läßt sich auch zum Verhältnis Landwirtschaft und Politik sagen: die Landwirte und ihre Familien müssen sich wieder stärker in politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einschalten. Politische Beteiligung ist kein Luxus vermeintlicher Großbauern, sondern Verpflichtung für den selbständigen landwirtschaftlichen Unternehmer. Dabei steht nicht so sehr die Durchsetzung landwirtschaftlicher Interessen im Vordergrund als vielmehr die Relativierung der eigenen Einschätzungen und Forderungen. Die Grundlagen für diese politische Haltung müssen in der landwirtschaftlichen Ausbildung neu gelegt werden: Neben das hohe produktionstechnische Wissen mit exzellenten Betriebswirtschafts- und Marketingkenntnissen tritt verstärkt die Vermittlung von Fähigkeiten im Kommunikations- sowie im sozialen und politischen Verhalten.

Es sei darauf hingewiesen, daß die Erwartungen der Mitglieder an die Führungskräfte des Verbandes in Richtung einer parteipolitischen Unabhängigkeit sehr stark zugenommen haben. Dies ist aber eher als Reaktion auf als zu eng empfundene Verbindungen und Verflechtung zu verstehen, denn als Rückzug aus der Politik.

3 Neue Herausforderungen für die landwirtschaftliche Verbandsarbeit

3.1 Langfristige Konzepte und Strategien

Die Aufgabe der Landwirtschaft, Nahrungsmittel und Rohstoffe zu erzeugen, wird zunehmend durch die Übernahme weiterer wichtiger Funktionen ergänzt. In den Bereichen Verarbeitung, Vermarktung, Freizeit und Erholung können vielfältige Marktleistungen erbracht werden. Dazu kommt die Erhaltung, Pflege und Weiterentwicklung der Umwelt und Landschaft entsprechend den Anforderungen der Gesellschaft. Gleichzeitig brauchen die in der Landwirtschaft Beschäftigten soziale Sicherheiten und die Chance einer Teilnahme an der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung. Darüber hinaus leistet die Landwirtschaft einen Beitrag zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume und zur Bewahrung des kulturellen Erbes.[1]

Agrarpolitische Leitbilder werden sich künftig an dieser Multifunktionalität der Landwirtschaft zu orientieren haben. Es gibt dafür keine prinzipiell überlegene Betriebsform. Form und Organisation der Bewirtschaftung wird abhängig vom Standort, den gewachsenen Strukturen, den persönlichen Vorstellungen und den Befähigungen der Landwirte sowie dem wirtschaftlichen, technischen und sozialen Wandel. Eine langfristig angelegte Verbandsarbeit wird diese Umschichtungen der agrarpolitischen Leitlinien zu berücksichtigen haben. Sie wird betriebs-, markt- und umweltpolitische Zukunftsstrategien zu einem Gesamtkonzept verknüpfen.

3.2 Neues Bauern- und Unternehmerbild

Unter den großen Veränderungen der letzten Jahrzehnte in den Betrieben und der Landwirtschaft insgesamt hat vielfach das Selbstwertgefühl der Bauern gelitten. Die weitgehende Verlagerung agrarpolitischer Kompetenzen auf die europäische Ebene, die staatlichen Preis- und Marktregelungen, das ausgeprägte Beihilfensystem, die z. T. harsche Kritik der Medien an Landwirtschaft und Agrarpolitik haben viele Landwirte zutiefst verunsichert. Die Überwindung der mentalen Krise der Bäuerinnen und Bauern, die sich z. B. in den Zahlen der Berufsanfänger im Beruf Landwirt widerspiegelt, ist eine der Hauptaufgaben der Bauernverbände. Leitbild sollte jedoch ein sozial verpflichtetes Unternehmertum sein, das die Eigenverantwortung des einzelnen durch die Förderung gemeinschaftlicher Aktivitäten ergänzt. Diese Sicht stellt der Zäsur in der gemeinsamen Agrarpolitik und den strukturellen Brüchen im Zuge der deutsch-deutschen Vereinigung ein neues Bauern- und Unternehmerbild entgegen.

3.3 Anforderungen der Mitglieder

Die Mitglieder in Großorganisationen werden immer kritischer. Ihre Anforderungen und Ansprüche an die Organisation nehmen zu und differenzieren sich. Dies gilt auch für die Mitglieder des Bauernverbandes. Noch ist der Bauernverband von den Legitimations- und Vertrauenskrisen anderer Großorganisationen oder Verbände relativ verschont geblieben. Gerade deshalb gilt es, Neuorientierungen in der Verbandsarbeit aus der Mitgliedschaft aufzunehmen, diese transparent zu machen und an die Mitglieder zurück zu transferieren.

---

[1] Agra-Europe, Nr. 44/91

Die Komplexität und Notwendigkeit politischer, wirtschaftlicher und sozialer Interessenvertretung muß immer wieder verdeutlicht werden. Für die Attraktivität der Verbandsarbeit wird dies nicht genügen. Sie muß ergänzt werden durch passende Dienstleistungen und qualifizierte Beratungsangebote für die Mitglieder.

3.4 Internationale Verbandsarbeit und Zusammenarbeit

Die Entwicklungen in der Agrarpolitik erfordern von den Bauernverbänden eine stärkere internationale Zusammenarbeit und Koordination. Vor allem die gemeinsame Agrarpolitik im Rahmen der Europapolitik sowie die GATT-Verhandlungen machen die Bündelung berufständischer Positionen und die Festlegung von Prioritäten in den Forderungen notwendig. Zwar gilt der EG-Bauernverband C.O.P.A. als einer der bedeutendsten Brüsseler Verbände, eine wirkliche internationale Zusammenarbeit sowie eine institutionalisierte, demokratische Willensbildung stehen jedoch noch aus.

Weitergehende Kontakte, auch auf unterer Ebene, scheitern oft an Sprachbarrieren. Die internationale Zusammenarbeit bleibt eine große Aufgabe, weil sie den Horizont von Landwirten und auch von Verbänden erweitert und verändert. Zudem werden Grundlagen für ein europäisches Verständnis gelegt.

Schlußbemerkung

Die landwirtschaftliche Interessenvertretung in Deutschland steht vor neuen, großen Herausforderungen. Im Prozeß der politischen Willensbildung ist die Mitwirkung und Einflußnahme von Verbänden unverzichtbar. Der Bauernverband braucht zur Bewältigung der vor ihm stehenden Aufgaben die Einsicht und Unterstützung seiner Mitglieder. Er ist aber auch auf die kritische und konstruktive Zusammenarbeit mit den Agrarwissenschaften angewiesen. Es bleibt die Hoffnung, daß sich die wissenschaftliche Agrarpolitik verstärkt und mit mehr Verständnis mit dem Auftrag und der Arbeit der Bauernverbände in Deutschland und in Europa beschäftigt.

Zweite Gruppenveranstaltung

WEGE ZU EINER UMWELTGERECHTEREN LANDWIRTSCHAFT

UMWELTPOLITISCHE HANDLUNGSGRUNDSÄTZE UND IHRE INSTITUTIONALISIERUNG

DAS PHYSISCHE VERURSACHERPRINZIP ALS VORAUSSETZUNG EINER RATIONALEN AGRARUMWELTPOLITIK

von

Ludwig NELLINGER*

1 Einleitung

Die rationale Gestaltung einer umweltverträglichen Agrarpolitik steht im Mittelpunkt vieler Diskussionen sowie verbandspolitischer Forderungen und Stellungnahmen. Konsens besteht u.E. darüber, daß

- von der Landwirtschaft negative und positive Umwelteffekte ausgehen können (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten 1985; Wissenschaftlicher Beirat beim BML: Strategien für eine umweltverträgliche Landwirtschaft, 1992),
- in den letzten Jahrzehnten zunehmend mehr negative Effekte aufgetreten sind und positive verringert wurden (ebenda) und
- in der jetzigen Situation (Umweltprobleme, Überschüsse auf den Agrarmärkten) ein Umsteuern sinnvoll und notwendig sei.

Über Art und Ausmaß agrarumweltpolitischer Maßnahmen ist ein Konsens jedoch nicht in Sicht:

- So werden zu der Frage, ob der Verursacher von Umweltschäden oder ob nicht auch der Nutznießer die finanziellen Kosten der Beseitigung oder Vermeidung tragen soll, verschiedene Meinungen vertreten.
- So gibt es unterschiedliche Auffassungen zur Frage, ob positive Effekte auf die Umwelt per se als Leistungen zu definieren und zu entlohnen sind oder nicht.
- Nicht abschließend beantwortet ist auch die Frage über Art und Ausmaß internationaler Harmonisierung umweltrelevanter Rechtsvorschriften als "Umweltstandards".
- Offen sind daneben viele einzelne Fragen von Ansatzstellen und Eingriffsintensität der Agrarumweltpolitik.

Die konsistente Beantwortung all dieser Fragen ist von höchster wissenschaftlicher wie auch agrarpolitischer Relevanz - vor allem aus zwei Gründen:

- Die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt wird durch ein nicht adäquates Vorgehen beeinträchtigt.
- Widerspruchsfreie theoretische Positionen sind die Voraussetzung einer widerspruchsfreien Politik (allerdings nicht die einzige).

Anliegen der nachfolgenden Ausführungen ist es nachzuweisen, daß dem physischen Verursacherprinzip als einem

* Dr. L. Nellinger, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Postfach 140270, 53107 Bonn

- effizienten,
- konsistenten,
- und konsensfähigen

Prinzip bei der Grundlegung einer rationalen Umweltpolitik eine hervorgehobene Stellung zukommt. Das gilt sowohl für intrasektorale und intersektorale Betrachtungen wie auch hinsichtlich der internationalen Arbeitsteilung und des sinnvollen grenzüberschreitenden Produkt- und Faktoraustauschs. Nicht zuletzt deswegen sollte diesem Prinzip die tragende Rolle bei der Zuweisung von Verfügungsrechten und bei der Konzipierung umweltpolitischer Maßnahmen zukommen.

Unter der Anwendung des physischen Verursacherprinzips in der Umweltpolitik soll hier nichts anderes verstanden werden, als institutionelle Regelungen zu schaffen, unter denen der in einer bestimmten Weise Handelnde möglichst alle wohlfahrtssteigernden oder -senkenden Konsequenzen trägt, so daß die zu erwartenden Konsequenzen sein Handeln bestimmen. Dieses Prinzip ist - in Verbindung mit den vorhandenen Bedürfnissen - die Grundlage des gesamten marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus.

Auch in Fällen von Marktversagen - wie im Umweltbereich - liegt es nahe, diesem Prinzip durch über den Markt hinausgehende institutionelle Arrangements Geltung zu verschaffen.

2 Theorie der externen Effekte

Der ökonomische Ansatz im Umweltbereich, durch den sich das Verursacherprinzip am konsequentesten zur Geltung bringen läßt, ist die von PIGOU erstmals vorgestellte Theorie der externen Effekte und ihrer Internalisierung durch entsprechende Steuern oder Abgaben bzw. Subventionen (vgl. dazu einschlägige Lehrbücher der Umweltökonomie).

In diesem Zusammenhang ausschließlich interessierende technologische externe Effekte liegen dann vor, wenn die Produktion eines Gutes in einem Unternehmen oder der Konsum eines Gutes durch einen Haushalt zu - nicht über den Markt vermittelten - Vor- oder Nachteilen bei anderen Unternehmen und Haushalten führen. Je nachdem, ob positiv bewertete oder negativ bewertete Effekte auftreten, unterscheidet man zwischen externem Nutzen und externen Kosten (vgl. HANUSCH, 1987, S. 68 oder auch Senatsausschuß der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), 1993, S. 2).

Der externe Nutzen und die externen Kosten erscheinen nicht im privatwirtschaftlichen Kalkül der Wirtschaftsakteure; soziale und privatwirtschaftliche Kosten bzw. sozialer und privatwirtschaftlicher Nutzen wirtschaftlicher Aktivitäten klaffen auseinander mit der Folge

- einer verzerrten Faktorallokation,
- einer nicht leistungsgerechten Einkommensverteilung (Faktorentlohnung nicht orientiert am Wertgrenzprodukt).

C. PIGOU, der sich als erster ausführlich mit diesen Effekten und dem wirtschaftspolitisch gebotenen Umgang mit ihnen beschäftigt hat, schlägt zur Lösung der o.g. Probleme eine Besteuerung negativer externer Effekte und eine Subventionierung positiver externer Effekte vor. Auch in neueren Werken der Umweltökonomik wird diese Problemlösung als "First-best"-Lösung bezeichnet (z.B. WEIMANN 1990, S. 110 ff). Alle Einwände, die gegen das PIGOU'sche Konzept aus wohlfahrtstheoretischer oder auch umsetzungspraktischer Sicht

vorgebracht werden, sind ernstzunehmen, stellen m.E. jedoch keine ausreichende Begründung für eine Ablehnung dieses und eine Bevorzugung anderer Konzepte dar (schwierige Ermittlung und Bewertung externer Effekte, insb. aufgrund von Informationsproblemen, regionale Differenzierung, kaum Effizienzgewinne aufgrund unelastischer Angebots- und Nachfragesituation bei zusätzlichem Verwaltungsaufwand).

Nachfolgend soll deshalb ein auf dem Verursacherprinzip und der Theorie der Internalisierung externer Effekte aufbauender agrarumweltpolitischer Ansatz zur Diskussion gestellt werden. Anschließend folgen einige kurze Anmerkungen zur Einordnung der agrarpolitischen Entwicklungen in diesen Ansatz.

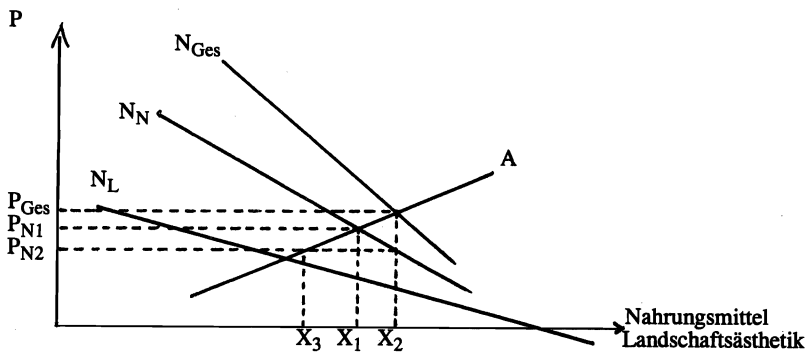
3 Externe Effekte in der Landwirtschaft und ihre Bedeutung für die Gestaltung agrarpolitischer Rahmenbedingungen

- Ein einfaches Denkmodell zur Landbewirtschaftung allgemein -

Vernachlässigt werden bei den folgenden Betrachtungen zunächst qualitative Unterschiede in der Landbewirtschaftung, regional differierende natürliche Standortverhältnisse, Unterschiede in den Umweltpräferenzen und den Transaktionskosten.

Erzeugt werden "Nahrungsmittel", und angenommen wird eine positive Bewertung der dazu notwendigen landwirtschaftlichen Nutzung der Fläche (aufgrund der Schaffung von Lebensräumen für Flora und Fauna sowie der erzeugten Landschaftsästhetik). Wie bei den Nahrungsmitteln wird auch hinsichtlich der Bewertung der Agrarlandschaft von einem abnehmenden Grenznutzen ausgegangen. Die Grenzkostenkurve als Angebotskurve für die Kuppelprodukte "Nahrungsmittel" und "Landschaftsästhetik" ist steigend.

Die sich ergebenden Gleichgewichtssituationen werden in der folgenden Abbildung dargestellt:



Werden externe Effekte nicht internalisiert, ergibt sich ein Gleichgewicht bei X_1. Der Preis für das landwirtschaftliche Erzeugnis beträgt P_{N1}. Dieses Gleichgewicht ist wie folgt zu kennzeichnen:

- Es werden zu wenig Nahrungsmittel und Landschaftsästhetik produziert;
- neben der durch die Nahrungsmittelproduktion verursachten Konsumentenrente besteht eine durch die Agrarlandschaft verursachte Konsumentenrente;
- der beim Agrarlandschaftskonsumenten gestiftete Nutzen wird ausschließlich vom Nahrungsmittelkonsumenten bezahlt.

Die suboptimale Allokation könnte verhindert werden, wenn

a) beide nutzenstiftende Güter am Markt gehandelt würden oder
b) durch finanzielle Anreize im Rahmen von Bewirtschaftungsverträgen die zusätzliche Nachfrage nach Agrarlandschaft gedeckt würde oder
c) eine marktanaloge Situation mit Hilfe der PIGOU-Subvention simuliert würde (Honorierung landschaftspflegerischer Leistungen, beispielsweise durch Flächenprämien).

Der Gleichgewichts-Produktionsumfang läge in diesen Fällen immer in X_2.

Da die positiven externen Effekte einer Agrarlandschaft weitgehend den Charakter eines öffentlichen Gutes aufweisen, scheidet Alternative a) aus.

Die Alternativen b) und c) sind beide möglich, führen aber zu unterschiedlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte und unterschiedlichen Verteilungswirkungen.

Bei Alternative b) werden mit steigenden Grenzkosten der Produktion zunehmend höhere Zahlungen für die Landbewirtschaftung getätigt werden. Das Dreieck X_3/P_{N2}, X_2/P_{N2}, X_2/P_{Ges} bildet diese Zahlungen ab. Die Produzentenrente wird geringer sein als in der Situation ohne Bewirtschaftungsverträge, da das zusätzliche Angebot an landwirtschaftlichen Erzeugnissen deren Preis auf P_{N2} drückt und die im Rahmen der Bewirtschaftungsverträge geleisteten Zahlungen im Idealfall nur die Grenzkosten der Produktion abdecken. Die Konsumentenrente steigt erheblich an. Diese Alternative könnte zur Folge haben, daß trotz einer größeren bewirtschafteten Fläche sich die Einkommen in der Landwirtschaft verringern, da aufgrund der geringeren Preise für das landwirtschaftliche Produkt die Bodenrenten sinken.

Bei Alternative c) wird eine Prämie in Höhe des zusätzlichen Grenznutzens von $P_{Ges} - P_{N2}$ für die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche im Gleichgewichtspunkt X_2 bezahlt. Die Produzentenrente steigt hier an. Ob die Konsumentenrente steigt oder fällt, hängt von den Angebots- und Nachfrageelastizitäten ab. Der Haushaltsmittelbedarf ist erheblich größer als bei Alternative b).

Der Alternative b) wird man zustimmen, wenn man den Standpunkt vertritt, daß positive externe Effekte solange keine knappen Güter seien, solange sie als Koppelprodukte von für den Markt erzeugten Gütern in ausreichender Menge anfallen und man ihnen deshalb den Wert 0 zuzumessen habe (so z.B. SCHEELE M. und ISERMEYER F., 1989). Erst ab dem Punkt X_1 werden bei diesem Standpunkt landschaftspflegerische Leistungen erbracht.

Der Standpunkt, daß positive externe Effekte keine knappen Güter seien, solange sie als Kuppelprodukte ausreichend anfallen, wird hier nicht geteilt, denn er läßt die Unvollkommenheit des Marktmechanismus im Falle positiver und negativer externer Effekte außer acht. U.E. ist zu unterscheiden zwischen solchen Gütern, die in der Natur vorliegen und die nicht knapp sind, wie z.B. Sauerstoff in der Luft, und solchen Gütern, die u.U. nicht knapp sind, weil sie als Kuppelprodukt erstellt werden. Freie Güter verursachen keine Produktions-

kosten. Im Rahmen der Kuppelproduktion erzeugte Güter verursachen Produktionskosten; allerdings sind sie nicht ohne weiteres einem Produkt zuzuordnen. Um die Produktion aufrechtzuerhalten, ist lediglich erforderlich, daß der Grenzumsatz der erzeugten Produkte zusammen die Grenzkosten übersteigt.

Bei vollkommenen Märkten ergibt sich daraus kein Problem. Der Grenzumsatz resultiert aus den sich am Markt ergebenden Gleichgewichtspreisen, die wiederum Grenzkosten und Nachfrageverhältnisse widerspiegeln.

Im Falle unberücksichtigter positiver externer Effekte trägt das am Markt gehandelte Produkt die gesamten Produktionskosten. Dieser unvollkommene Markt kann aber nicht zur Grundlage der Bewertung landschaftspflegerischer Leistungen und der daraus resultierenden Faktorentlohnung gemacht werden, da die sich ergebenden Knappheiten und Preise nicht die aus dem erzeugten Grenznutzen abzuleitetenden Wertgrenzprodukte im Gleichgewichtspunkt widerspiegeln. Einen marktanalogen Umgang mit externen Effekten - in allokativer wie in distributiver Hinsicht - gewährleistet deshalb nur die Alternative c, bei der alle physischen Verursacher eines positiven externen Effekts ein Entgelt in Höhe des erzeugten Grenznutzens im Gleichgewichtspunkt erhalten.

Die in der Abbildung dargestellte Situation bildet allerdings nicht die Realität ab. Die Marktpreise für agrarische Erzeugnisse liegen über dem Gleichgewichtspreis, der Grenznutzen von Agrarlandschaften ist unbekannt, so daß auch die Höhe der PIGOU-Subvention nicht exakt festgelegt werden kann.

Weiter wäre es theoretisch möglich, daß die agrarische Landnutzung überhaupt negativ bewertet würde, die Gesamtgrenznutzenkurve an allen Stellen unterhalb der Grenznutzenkurve Nahrungsmittel liegen würde, so daß nicht Subventionen bezahlt, sondern Steuern erhoben werden müßten, um zum Gleichgewicht zu kommen. Diese Möglichkeiten sollen auf ihre Realitätsnähe bzw. ihre Wirkungen diskutiert werden.

1. Ausgeschlossen werden kann zunächst die Annahme, daß die Landnutzung generell negativ bewertet würde. Großflächige Verbrachung, Verwaldung bzw. Aufforstung der Bundesrepublik werden nicht gewünscht. Vielmehr dürfte davon auszugehen sein, daß ein bestimmter Waldanteil zwar erwünscht ist, der die landwirtschaftliche Nutzfläche als Flurgehölz oder geschlossener regional begrenzter Waldbestand auflockert. Darüber hinaus dürfte jedoch eine vielfältige landwirtschaftliche Nutzung aus landschaftsästhetischen Gründen Vorrang besitzen.

2. Der bisher realisierte Produktionsumfang an Nahrungsmitteln liegt wegen der hohen EG-Preise über dem Gleichgewicht. Das könnte bedeuten, daß schon ausreichend oder sogar zuviel Agrarlandschaft produziert wird, daß aber die Nahrungsmittelkonsumenten über die hohen Preise die Bereitstellung des öffentlichen Gutes "Agrarlandschaft" finanzieren. Negativ ist an dieser Konstellation weiter, daß die höheren Preise zu einer geringeren Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen führen und daß das Überschußproblem tendenziell größer ist, als es ansonsten wäre (Substituteproblem, Rentabilität nachwachsender Rohstoffe).

3. Dort, wo ein gewünschter Mindestanteil an Wald und naturnahen Ausgleichsflächen unterschritten wird, verschwindet der positive externe Effekt und der Grenznutzen der landwirtschaftlichen Nutzung wird zunehmend negativ. Das betrifft sicherlich die ausgeräumten Landschaften in rein agrarischen Gebieten.

Eine undifferenzierte Flächenprämie für alle Standorte läßt sich also nicht begründen. Wie oben dargelegt, hängen Höhe der PIGOU-Subvention bzw. -Steuer vom Verlauf der Grenznutzenkurve ab. Demzufolge wäre eher ein vom Umfang der landwirtschaftlichen Nutzung abhängiges abgestuftes Prämien- bzw. Abgabensystem zu entwickeln (Unterschiede in der Qualität der Landnutzung werden hier zunächst ausgeklammert.).

Folgende Gleichgewichtskonstellationen könnten sich an verschiedenen Standorten ergeben:

- Nahrungsmittelproduktion allein nicht rentabel; landschaftspflegerischer Grenznutzen nicht so hoch, daß Prämienangebot und Erlös aus Nahrungsmittelproduktion die Produktionskosten decken. Es findet keine Landbewirtschaftung statt;
- Nahrungsmittelproduktion allein nicht rentabel; Landwirtschaftliche oder ökologisch und landschaftspflegerisch äquivalente Landbewirtschaftung wird durch Flächenprämien gesichert;
- Nahrungsmittelproduktion allein schon rentabel; Flächenprämien in Höhe der Grenzproduktivität sichern aber Bodenrente zugunsten landwirtschaftlicher Nutzung gegenüber alternativen Flächennutzungen (Aufforstung, Naturschutzgebiet, Mercedes-Teststrecke);
- Bei negativem Wertgrenzprodukt der landwirtschaftlichen Nutzung im Hinblick auf die Landschaftsästhetik und deshalb zu belastender landwirtschaftlicher Flächennutzung sinkt die Konkurrenzfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugung bis zu einem Punkt, an dem sie verschwindet, obwohl bei alleiniger Nahrungsmittelproduktion ohne Internalisierung des negativen externen Effekts die Produktion noch konkurrenzfähig wäre.

Durch eine solche Vorgehensweise könnten viele bisher ordnungsrechtlich geregelte Abläufe einer marktwirtschaftlichen Lösung nähergebracht werden:

- Weitere Aufforstungen oder Brachfallenlassen der Produktion würden durch solche Prämien, beispielsweise in Mittelgebirgen, so teuer, daß sie nicht stattfinden oder stark begrenzt werden. Derzeit wird dieser Sachverhalt administrativ durch nicht gewährte Aufforstungsgenehmigungen geregelt, ohne daß die volkswirtschaftlichen Kosten dieser Nichtgenehmigung eine Rolle spielen würden.

- Auf guten Standorten mit intensiver Agrarproduktion, insbesondere bei ausgeräumter Landschaft, dürfte jeder zusätzliche landwirtschaftliche Hektar mit negativen externen Effekten verbunden sein, jeder der landwirtschaftlichen Nutzung entzogene Hektar (Aufforstung, Verbrachung, Verbuschung, Verwaldung) dürfte dagegen landschaftsästhetisch und ökologisch positiv zu werten sein. Insofern wäre in diesem Fall die landwirtschaftliche Nutzung nach PIGOU eher zu belasten bzw. auf andere Weise agrarpolitisch schlechterzustellen (mit positiven Konsequenzen für die Opportunitätskosten der gewünschten Aufforstung, der Anlage von Naturschutzgebieten oder nicht gepflegten natürlichen Ausgleichsflächen).

Diese Sicht der Dinge und die darauf abgestimmten Maßnahmen haben natürlich erheblichen Einfluß auf die Entwicklung der Einkommen und der Bodenrenten sowohl in agrarischen Gunstlagen wie auch in benachteiligten Gebieten. Die Differenz in den Bodenrenten zwischen guten und schlechten Agrarstandorten nimmt ab in dem Maße, in dem "ästhetische" und "ökologische" Produktivitätsparameter Eingang finden in die Begründung und Ausgestaltung agrarumweltpolitischer Szenarien.

- Qualitative Aspekte der Landschaftsnutzung: Konsistente Fortführung des einfachen Denkmodells -

Bewußt wurde bisher die "Qualität" der agrarischen Landschaftsnutzung ausgeklammert, um die prinzipielle Vereinbarkeit der Honorierung allgemeiner landschaftspflegerischer Leistungen durch Landbewirtschaftung mit der Allokationstheorie darzulegen.

In der Realität gewinnt die Qualität der landwirtschaftlichen Nutzung allerdings einen wichtigen, wenn nicht gar den dominierenden Einfluß. Dabei geht es um die Qualität der Landbewirtschaftung beispielsweise hinsichtlich

- Artenvielfalt
- Wasserhaushalt
- Boden
- Klima
- Landschaftsästhetik.

So dürfte unumstritten sein, daß eine extrem umweltbelastende Landbewirtschaftung ("güllestinkende Maismonokulturen") von unserer Bevölkerung eher negativ als positiv im Vergleich zur unkultivierten Fläche bewertet wird, auch in Gegenden mit nur geringer landwirtschaftlicher Nutzung und hohem Waldanteil. Die Entstehung positiver oder negativer externer Effekte als Koppelprodukt der Erzeugung von Nahrungsgütern wird auch maßgeblich durch die Qualität der Landnutzung bestimmt. Zum Teil sind mit einer bestimmten Produktionsweise bezüglich der o.g. Parameter positive, z.T. negative Effekte gegenüber der Nichtproduktion verbunden. Das heißt, durch seine Bewirtschaftungsaktivitäten kann der Landwirt den Umweltzustand verschlechtern oder verbessern. Referenzsystem für die Abgrenzung von externen Leistungen und externen Kosten ist auch hier wieder der Vergleich der verschiedenen Umweltparameter mit dem tatsächlichen oder hypothetischen Zustand der Nichtbewirtschaftung, nicht das durch Nichtberücksichtigung externer Effekte sich ergebende (verzerrte!) Marktgleichgewicht. Führt der Landwirt durch seine Wirtschaftsaktivitäten eine Verbesserung in einem Umweltparameter herbei, verursacht er einen zusätzlichen Nutzen, verschlechtert er den Zustand, verursacht er gesellschaftliche Kosten.

Ein gutes Beispiel dafür ist das Nitratproblem. Ausgangspunkt der Überlegung ist die Nichtbewirtschaftung mit beispielsweise einem Nitrataustrag von 50 kg N je Hektar (resultiert insbesondere aus dem Eintrag aus der Luft). Durch eine extensive landwirtschaftliche Nutzung wird von diesem Luftstickstoff eine größere Menge unschädlich gebunden werden als durch eine natürliche Sukzession. Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung verursacht deshalb einen positiven externen Effekt. Mit zunehmender Intensität steigt die Auswaschung tendenziell wieder und übertrifft den natürlichen Referenzpunkt mit der Folge, daß zunehmend stärker negative externe Effekte verursacht werden.

Ähnliche Beziehungen dürften an vielen Standorten auch zwischen dem Kriterium Artenvielfalt und Ertrag sowie Landschaftsästhetik und Ertrag bestehen.

Eine Verbesserung des positiven externen Effekts bzw. eine Verringerung des negativen externen Effekts kann durch

- kostenträchtige Auflagen oder Abgaben oder
- positive Honorierung bei zunehmender Verbesserung des Umweltzustandes

erreicht werden. Die Wahl des Instruments ist jedoch entscheidend dafür, wieviel Hektar unserer Landfläche überhaupt in einer bestimmten Art und Weise landwirtschaftlich genutzt werden sollen. Eine Subventionierung verringerter Umweltbelastungen je Hektar führt c.p. zu einem zu großen Umfang landwirtschaftlich genutzter Fläche; eine Nichthonorierung erbrachter Umweltleistungen c.p. zu einem zu geringen Umfang landwirtschaftlich genutzter Fläche.

Auch hinsichtlich der Qualität der Landnutzung dürfte deshalb eine am physischen Verursacherprinzip orientierte Agrarumweltpolitik eine effiziente Lösung sicherstellen. Auch in diesem Zusammenhang hat eine derart konsequent betriebene Agrarumweltpolitik und die Einbeziehung ästhetischer und ökologischer Produktivitäten erheblichen Einfluß auf die Konkurrenz unterschiedlicher Standorte bzgl. der landwirtschaftlichen Produktion. Bisher wettbewerbsstarke Veredlungsregionen würden konkurrenzschwächer, extensivere Wirtschaftsweisen und -standorte würden im Wettbewerb stärker.

4 Verursacherprinzip und Fragen der internationalen Agrarumweltpolitik

Auf mindestens drei Fragen müssen Wissenschaft und Politik im internationalen Zusammenhang Antworten geben:

- In welcher Weise wird der Güterhandel durch nicht vorhandene oder unterschiedliche Umweltregelungen tangiert, inwieweit werden dadurch wohlfahrtshemmende Einflüsse verursacht und wie kann das verhindert werden ("Ökodumping")?
- Wie bekommt man grenzüberschreitende Umweltwirkungen in den Griff ("globale Umweltprobleme")?
- Wie sind grenzüberschreitende Präferenzen hinsichtlich der Umweltwirkungen zu behandeln ("Ökoimperialismus")?

Auch hier bietet die Orientierung am Verursacherprinzip einen einsichtigen, effizienten und akzeptierbaren Ansatz für ein international abgestimmtes Vorgehen. Danach wären im Grundsatz institutionelle Regelungen zu suchen und international abzusichern, durch die

- die jeweilige Inlandsproduktion durch die Belastung mit den entstehenden externen Kosten verteuert bzw. durch Honorierung externer Leistungen verbilligt wird,
- grenzüberschreitende Schädigungen durch die Emittenten des schadstoffabgebenden Landes nach Maßgabe der Umweltbedingungen und Umweltpräferenzen des schadstoffempfangenden Landes finanziell kompensiert werden,
- grenzüberschreitende Umweltpräferenzen, d.h. der Wunsch nach Verbesserung der Umweltsituation in einem anderen Staat über das sich in diesen Staaten selbst ergebende Wohlfahrtsoptimum hinaus als Leistungen des betreffenden Staates gegenüber den daran interessierten Staaten finanziell entgolten werden (z.B. "swap for nature").

Die Gefahr einer "willkürlichen" Definition und Zuweisung von Verfügungsrechten könnte durch die Institutionalisierung eines derartigen Ansatzes erheblich verringert werden. Ausschließlich interessenbestimmte und administrativ verursachte Wettbewerbsvor- und -nachteile einzelner Sektoren in den verschiedenen Ländern und damit die Vermischung umweltpolitischer Zielsetzungen mit verteilungs- und wettbewerbspolitischen Zielsetzungen könnten gering gehalten werden. Auf die Gefahren unterschiedlicher nationaler Regelungen und die Gefahr eines umweltpolitisch begründeten Subventionswettlaufs wurde auch vom

Wissenschaftlichen Beirat beim BML hingewiesen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat (WB) 1992, S. 39).

5 Probleme anderer Prinzipien der Umweltpolitik

Zu Anfang wurde auf die offenen Fragen anderer Grundlegungen der Umweltpolitik hingewiesen.

In den vorhergehenden Abschnitten sollte gezeigt werden, daß das physische Verursacherprinzip und seine konsequente Anwendung in der Umweltpolitik im Rahmen der PIGOU'schen Theorie der externen Effekte eine konsistente Grundlage für die Festlegung von Verfügungsrechten im Agrarumweltbereich und die Ableitung agrarpolitischer Maßnahmen darstellt.

Nachfolgend soll dargelegt werden, daß es als einziges dem Anspruch einer rationalen, d.h. wirtschaftlich effizienten, verteilungspolitisch zu befürwortenden und nicht zuletzt gesellschaftlich konsensfähigen Agrarumweltpolitik gerecht werden kann.

Nutznießerprinzip

Nach dem Nutznießerprinzip "zahlen die Nutznießer einer umweltpolitischen Maßnahme einen Beitrag, der denjenigen, die durch ihre umweltkonforme Tätigkeit Einkommenseinbußen erleiden, gegeben wird" (vgl. MEIßNER W., S. 199)

Drei wichtige Aspekte sprechen dagegen, diesem Prinzip beim Auftreten negativer externer Effekte eine gleichwertige Rolle zuzugestehen:

1. Ziel einer leistungsgerechten Einkommensverteilung: Es würde zu erheblichen Spannungen und zur Demotivation führen, wenn umweltbelastende Betriebe auf Dauer Ausgleichszahlungen für die Unterlassung von Umweltschädigungen erhielten, während umweltförderlich produzierende Betriebe keinen Ausgleich bekämen und dadurch relativ schlechtergestellt würden.

2. Vermeidung unerwünschter und Förderung erwünschter Vorgriffsreaktionen: Es gehört zum rationalen einzelbetrieblichen Kalkül, sich vor Inkrafttreten entsprechender Regelungen in eine günstige Ausgangsposition zu bringen. Wenn Einkommenseinbußen durch eine Abkehr von umweltschädigendem Verhalten dauerhaft finanziell ausgeglichen werden, ist es einzelbetrieblich sinnvoll, vor Eintreten der Regelung auf eine möglichst umweltschädigende Bewirtschaftung umzusteigen (Umbrechen von Grünland an ungeeigneten Standorten, Intensivierung der Düngung). Wenn positive Umweltwirkungen der Landwirtschaft nicht über finanzielle Anreize, sondern über Bewirtschaftungsgebote und Betreiberpflichten erzwungen werden (extensive Bewirtschaftung an wertvollen Grenzstandorten), wird es einzelbetrieblich sinnvoll, rechtzeitig alle zu schützenden Tatbestände zu beseitigen.

3. Sinnvolle Einordnung der Agrarumweltpolitik in die gesamtgesellschaftliche Rechts- und Politikentwicklung: Die Honorierung einer Abkehr von sozial schädlichem Handeln dürfte kaum konsistent in unser Rechtsgefüge einzuordnen sein und das zu lösende

Problem nicht in Übereinstimmung mit dem überwiegenden Rechtsgefühl beantworten (vgl. zu diesen wichtigen Kriterien ZIPPELIUS, 1989, S. 79 und 84).

Allein das Verursacherprinzip

- erfüllt das Ziel einer leistungsgerechten Verteilung,
- gewährleistet auch bei dynamischer Betrachtung eine effiziente Lösung des Problems, indem negative Vorgriffsreaktionen unterbunden und positive Vorgriffsreaktionen gefördert werden,
- entspricht dem allgemeinen Gerechtigkeitsempfinden.

Soweit es sich um die Bezahlung positiver externer Effekte handelt, widerspricht das Nutznießerprinzip nicht dem hier vorgestellten physischen Verursacherprinzip, sondern entspricht ihm im wesentlichen. Die positiven externen Effekte einer wirtschaftlichen Tätigkeit werden nach Maßgabe des erzeugten Wertgrenzproduktes vom Nutznießer entgolten.

Gemeinlastprinzip

In abgeschwächter Form treffen diese Argumente gegen die Anwendung des Nutznießerprinzipes bei negativen externen Effekten auch auf das Gemeinlastprinzip zu, das von WICKE (1991, S. 51) bspw. zwar akzeptiert, aber eher als "umweltpolitischer Notbehelf" eingestuft wird. Hier werden zwar die mit Umweltbelastungen verbundene Wirtschaftsaktivität und ihr Verursacher nicht belastet und schlechtergestellt, allerdings müssen die durch Umweltbelastungen Geschädigten nicht allein die Verringerung der Umweltbelastung finanzieren, so daß zumindest ein Teil der verteilungspolitisch negativen Effekte ausbleibt.

Auch im Falle positiver externer Effekte dürfte das Gemeinlastprinzip aufgrund des hohen Öffentlichkeitsgrades vieler in der Agrarumweltpolitik relevanter externer Effekte den unverzichtbaren "Notbehelf" darstellen. Die Allgemeinheit bezahlt für die einzelnen Nutznießer. So kommt die gesamte Gesellschaft beispielsweise für die landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirtschaft in ertragsärmeren, aber ästhetisch reizvollen landwirtschaftlichen Regionen auf. Die verteilungspolitischen Probleme dürften in diesem Fall jedoch geringer als bei der Anwendung des Gemeinlastprinzips im Falle negativer externer Effekte sein, da sich in diesem Fall der Nutzen eher gleichmäßig auf die Bevölkerung verteilt.

Die beiden anderen, in der Literatur diskutierten Prinzipien, das Kooperationsprinzip und das Vorsorgeprinzip, betreffen andere Ebenen und sollen hier ausgeklammert bleiben.

6 Verbindungen zur praktischen Agrarpolitik

Mit den bisherigen Ausführungen sollte ein konsistentes Modell für eine effiziente und konsensfähige Agrarumweltpolitik deutlich gemacht werden. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, daß die quantitative Ausfüllung sowohl auf der Wirkungs- als auch auf der Bewertungsebene beträchtliche Schwierigkeiten bereitet. Es dürfte sich daraus jedoch kein grundsätzlich anderer Standpunkt ergeben.

Erfreulich ist, daß die EG- wie auch die deutsche Agrarpolitik nach und nach in die hier vorgestellte Richtung steuern.

1. Mit der Festlegung und Durchsetzung der guten fachlichen Praxis EG-weit werden Umweltbeeinträchtigungen durch die Landwirtschaft zunehmend zurückgeführt, ohne daß die Gesellschaft der Landwirtschaft diese Verbesserung der Umweltsituation honorieren müßte. Die Einhaltung von Auflagen, um durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung besondere Leistungen zugunsten von Natur und Umwelt zu erhalten, soll der Landwirtschaft hingegen ausgeglichen werden (vgl. Diskussion zum Bundesnaturschutzgesetz).

2. Im Rahmen der EG-Agrarreform wurden Produktpreise bei Getreide, Ölsaaten und Hülsenfrüchten gesenkt. Allgemeine Flächenprämien und besatzbezogene Rinderprämien ersetzen als intensitätsneutrale Zahlungen im wesentlichen die durchschnittlichen Einkommensverluste. Im Verbund mit der Ausgleichszulage können sie als Schritt hin zu einer allgemeinen Honorierung landschaftspflegerischer Leistungen interpretiert werden. Gelänge es, auch an intensiveren Agrarstandorten im Rahmen von Flächenstillegungen die aus landschaftspflegerischer und ökologischer Sicht notwendigen Ausgleichsflächen zu schaffen, dürften Flächenprämien auch an diesen Standorten aufgrund der erbrachten landschaftspflegerischen Leistungen als ökonomisch gerechtfertigt angesehen werden.

3. Im Rahmen der flankierenden Maßnahmen zur umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktion wird nicht nur die Umstellung auf besonders umweltförderliche Produktionsverfahren entgolten, sondern auch deren Beibehaltung. Durch die Weiterentwicklung des bisherigen Extensivierungsprogramms von der Umstellungsförderung hin zu einer Abgeltung von Leistungen, die auch ohne Förderung erbracht werden, ist der entscheidende Schritt zu einer am Wertgrenzprodukt orientierten Maßnahme vollzogen worden. An die Produktionsverfahren werden hohe Ansprüche gestellt, so daß man zu Recht von besonderen ökologischen und landschaftspflegerischen Leistungen sprechen kann.

4. In der Diskussion um das Bundesbodenschutzgesetz besteht das BML auf einem Ausgleich für bodenverbessernde Maßnahmen aufgrund von Distanz- und Summationsschäden. Die Verursacher von Bodenschädigungen, wenn diese nicht ermittelbar sind, die Steuerzahler, sollen für nicht vom Landwirt verursachte, aber von ihm zu beseitigende Bodenschäden aufkommen.

5. Wichtig ist weiter, daß in immer mehr internationalen Gesetzeswerken, die sich mit umweltrelevanten Fragen beschäftigen, das Verursacherprinzip als Richtschnur institutioneller Regelungen festgeschrieben wird.

Literaturverzeichnis

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU): Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten. Stuttgart und Mainz: Kohlhammer, 1985.

HANUSCH, H.: Nutzen-Kosten-Analyse. München: Vahlen, 1987.

MEIßNER, W.: Prinzipien der Umweltpolitik. In: WILDEMANN R. (Hrsg.): Wirtschaft, Gesellschaft - Wege zu einem neuen Grundverständnis. Gerlingen, 1987.

SIEBERT, Horst: Ökonomische Theorie der Umwelt. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1978.

SIEBERT, Horst (Hrsg.): Environmental Scarcity: The International Dimension. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1991.

WEIMANN, Joachim: Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung. Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo: Springer, 1990.

WICKE, Lutz: Umweltökonomie und Umweltpolitik. München: C.H. Beck, 1991.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (WB): Strategien für eine umweltverträgliche Landwirtschaft. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 414. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag, 1992.

SCHEELE, M. und ISERMEYER, F.: Umweltschutz und Landschaftspflege im Bereich der Landwirtschaft - Kostenwirksame Verpflichtung oder neue Einkommensquelle? Berichte über Landwirtschaft 67 (1989), S. 86-111.

Senatsausschuß "Gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft" der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL): Externe Effekte der Landwirtschaft. Unveröffentlichtes Manuskript, Juli 1993.

ZIPPELIUS, R.: Rechtsphilosphie. München: Verlag C.H. Beck, 1989.

ZUR INSTITUTIONELLEN REGELUNG VON NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE IM BEREICH DER LANDWIRTSCHAFT - PRIVATE GÜTER, ÖFFENTLICHE GÜTER ODER CLUB-GÜTER?[1]

von

Yelto ZIMMER*

1 Problemaufriß

Die zahlreichen Konflikte zwischen den Folgen der landwirtschaftlichen Flächennutzung einerseits und konkurrierenden Umweltnutzungsansprüchen der Gesellschaft andererseits haben in der Vergangenheit zu einer Vielzahl von staatlichen Eingriffen in die Produktionstätigkeit landwirtschaftlicher Unternehmer sowie zu entsprechenden Umweltprogrammen im Agrarbereich geführt. Zweck dieser staatlichen Aktivitäten ist die Bereitstellung von Umweltgütern; die Eingriffe finden in der Regel auf Bundes- oder Länderebene statt.

Aus wirtschaftstheoretischer Sicht stellt sich die Frage, ob zur Lösung dieser Nutzungskonflikte staatliches Handeln überhaupt und insbesondere auf zentraler Ebene erforderlich ist. Ist dies nicht der Fall, ist zu untersuchen, welche institutionellen Alternativen der Bereitstellung von Umweltgütern denkbar sind, welche ökonomischen Eigenschaften und Probleme ihnen eigen sind und wie die Akzeptanz für derartige institutionelle Innovationen ist. In diesem Zusammenhang ist ferner von Interesse, welches Niveau und welche Struktur der Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege von den Konsumenten bzw. Steuerzahlern präferiert wird.

Die hier aufgeworfenen Fragen werden in dem vorliegenden Aufsatz zum einen theoretisch analysiert. Zum anderen werden die Ergebnisse einer Befragung von Landschaftsnutzern präsentiert, die in den beiden Regionen Landkreis Emsland und Werra-Meißner-Kreis durchgeführt wurde. Ziel dieser Befragung war es, empirische Hinweise für die Relevanz der entwickelten theoretischen Konzepte zu gewinnen. Befragt wurden 265 Landschaftsnutzer, wobei zwischen sogenannten unspezifischen Landschaftsnutzern (Spaziergänger, Wanderer) und spezifischen Landschaftsnutzern (Jäger, Angler und Reiter) unterschieden wurde.

Wenn es um die Frage nach effizienten Allokationsmechanismen für Umweltgüter geht, dominiert in der umwelt- und agrarökonomischen Diskussion die Bezugnahme auf die von SAMUELSON (1954) formulierte Theorie Öffentlicher Güter. Deswegen wird diese grundlegende theoretische Orientierung in einem ersten Analyseschritt einer kritischen Überprüfung unterzogen.

* Dipl.-Ing. agr. Y. Zimmer, Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen

[1] Das vorliegende Papier enthält einige ausgewählte Überlegungen und Ergebnisse einer vom Verfasser erstellten Arbeit. Vgl. ZIMMER (1994). Die Volkswagen-Stiftung hat diese Untersuchung freundlicherweise finanziell unterstützt.

2 Ökonomische Theorie und die effiziente Bereitstellung von öffentlichen Gütern

2.1 Das Grundkonzept der Theorie öffentlicher Güter und seine Kritik

Ausgangs- und Bezugspunkt der Theorie öffentlicher Güter ist das private Gut, wobei das öffentliche Gut über die Negation des privaten definiert wird: Das letztere zeichnet sich durch vollständige Rivalität im Konsum und durch die Möglichkeit des rentablen[2] Ausschlusses nicht-zahlender Konsumenten aus.

Grundsätzliche Schwächen dieses Ansatzes ergeben sich, weil das zentrale Kriterium für die Identifizierung von öffentlichen Gütern, die fehlende Rivalität im Konsum, keine eindeutige ökonomische Charakterisierung von Gütern erlaubt. Bei Gütern, bei denen es technisch möglich ist, daß mehrere Konsumenten sie gleichzeitig konsumieren, äußert sich auftretende Rivalität im Konsum im Auftreten von Überfüllungseffekten: Konsumenten erleiden Nutzeneinbußen bei dem Konsum des fraglichen Gutes, weil andere Konsumenten gleichzeitig als Nutzer auftreten. Der Begriff der Überfüllungskosten suggeriert eine technisch definierbare, binäre Fragestellung[3]: Überfüllung ja oder nein? Da es aber um die **subjektive Wahrnehmung** der betroffenen Konsumenten geht, ist davon auszugehen, daß es sich um stetiges Phänomen handelt: Bei jeder beliebigen Nutzungsintensität werden sich Konsumenten finden lassen, die unter Überfüllungskosten leiden. Für die ökonomische Analyse von Gütern ist folglich nicht das Kriterium Überfüllungskosten 'ja oder nein' relevant, sondern die Frage nach der Höhe derselben: Wie viele Konsumenten leiden unter Überfüllungskosten und wie hoch sind diese?

Als zweite Eigenschaft öffentlicher Güter gilt die fehlende Möglichkeit des Ausschlusses nicht-zahlender Konsumenten; diese Eigenschaft hat gemäß der traditionellen Sichtweise zur Folge, daß private Anbieter dieser Güter nicht damit rechnen können, für die von ihnen eingesetzten Produktionsfaktoren eine Entlohnung erwirtschaften zu können: Die Konsumenten nutzen die vorhandene **free-rider-Option**. Aus dieser Situation wiederum resultiert, daß Private derartige Güter nicht oder zumindest nur in suboptimalen Mengen bereitstellen und daß aus ökonomischer Sicht eine staatliche Bereitstellung zu fordern ist. Die Frage, ob alleine aus der free-rider-Option geschlossen werden kann, daß eine staatliche Bereitstellung erforderlich ist, wird später noch einmal aufgegriffen. Für die empirische Relevanz des Kriteriums der fehlenden Möglichkeit des Ausschlusses ist zunächst entscheidend, daß die Höhe der Ausschlußkosten und damit die Möglichkeiten des rentablen Ausschlusses durch technische Fortschritte sowie institutionelle Innovationen verändert werden. Technische Fortschritte erleichtern u. U. die Kontrolle der Konsumenten und damit die Möglichkeit ihres Ausschlusses; institutioneller Wandel kann zum Beispiel über entsprechende Strafandrohungen die Rentabilität von Ausschlußmaßnahmen erhöhen.[4]

---

[2] In allen klassischen Definitionen wird stets außer acht gelassen, daß auch bei rein privaten Gütern Ausschlußkosten auftreten. Vgl. MUSGRAVE/MUSGRAVE (1984, S. 48). Der Unterschied zu öffentlichen Gütern besteht lediglich darin, daß die Ausschlußkosten nicht prohibitiv hoch sind.

[3] Ausdruck dieser unter Ökonomen verbreiteten Vorstellung ist die Tatsache, daß als Beispiel für das Auftreten von Rivalität im Konsum öffentlicher Güter häufig die Überfüllung von Autobahnen angeführt wird.

[4] MUSGRAVE/MUSGRAVE (1973, S. 53) haben bezüglich der Rolle technischer Fortschritt formuliert: *"Public provision (of impure public goods) is required* until techniques can be found to apply exclusion." Bezüglich der Bedeutung institutionellen Wandels führt BUCHANAN (1965, S. 13-14) an: *"If the owner of a hunting preserve is allowed to prosecute poachers, then prospective poachers are much more likely to be willing to pay for the hunting permits in advance."*

Unabhängig davon steigt die Rentabilität von Ausschlußtechnologien mit steigender Nachfrage nach dem betrachteten Gut.

Für die Beantwortung der hier aufgeworfenen Fragestellung folgt aus dieser Relativierung der beiden traditionellen Kriterien für das Vorliegen öffentlicher Güter, daß es ohne die konkrete Analyse der stofflichen Eigenschaften des fraglichen Gutes, seiner Nachfragestruktur und der relevanten rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen unmöglich ist, ein Gut einer der beiden Kategorien 'öffentliches' oder 'privates Gut' zuzuordnen. Zweitens läßt sich vermuten, daß in vielen Fällen auch nach einer empirischen Überprüfung der genannten Kriterien eine eindeutige Zuordnung unmöglich ist.

Angesichts der Vielzahl von Gütern, die zwischen den beiden Polen 'öffentliches' oder 'privates Gut' einzuordnen sind, wurden in der wirtschaftstheoretischen Debatte die Begriffe *"beschränkt öffentliches Gut"* und *"Öffentlichkeitsgrad eines Gutes"* geprägt. Der Begriff des beschränkt öffentlichen Gutes ist in der weiteren wissenschaftlichen Auseinandersetzung zum Ausgangspunkt des Konzepts der Club-Güter geworden. Mit Hilfe dieses in Abschnitt 2.4 noch zu diskutierenden Modells ist es gelungen, die offensichtlich wenig realistische, dichotome Vorstellungswelt der Theorie öffentlicher Güter zu verlassen.

Eine weitere, in der bisherigen wissenschaftlichen Debatte oft vernachlässigte Dimension für die vergleichende ökonomische Beurteilung von Allokationsmechanismen ist das **Ausmaß der räumlichen Diffusion von Nutzenstiftungen** öffentlicher Güter: Je geringer diese Diffusion, um so eher sind dezentrale Allokationsmechanismen zentralen vorzuziehen. Auf diese Weise ist am ehesten eine fiskalische Äquivalenz herzustellen. Das von OLSON (1977) entwickelte Konzept der fiskalischen Äquivalenz besagt, daß nur bei einer Übereinstimmung zwischen dem Kreis derjenigen Konsumenten, die aus der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes einen Nutzen ziehen, und denjenigen Steuerzahlern, die die Lasten der Finanzierung des betreffenden Gutes tragen, PARETO-effiziente Bereitstellungsniveaus theoretisch denkbar sind. Für die Analyse konkurrierender Allokationsmechanismen läßt sich aus diesen Überlegungen folgender Schluß ziehen: Selbst wenn eine staatliche Bereitstellung politisch gewünscht oder aus ökonomischen Gründen für erforderlich gehalten wird, ist damit noch nicht geklärt, **welcher** staatlichen Gliederungsebene diese Aufgabe zugeordnet werden sollte. Wenn das betrachtete Gut nur eine geringe räumliche Diffusion seiner Nutzenstiftungen aufweist, ist aus ökonomischer Sicht dezentralen Allokationsmechanismen grundsätzlich der Vorzug vor zentralen zu geben.

2.2 Individuelle und kollektive Zielverfehlungskosten als Kriterien für die Effizienz von Allokationsmechanismen

Vor dem Hintergrund der oben geschilderten Kritik an der fehlenden praktischen Relevanz der beiden Charakteristika öffentlicher Güter werden im folgenden individuelle und kollektive Zielverfehlungskosten als entscheidende Größen zur Bestimmung effizienter Allokationsmechanismen für Güter mit einem relevanten Öffentlichkeitsgrad identifiziert.

Individuelle Zielverfehlungskosten treten auf, wenn die Zahlungsbereitschaft für ein öffentliches Gut zwischen Konsumenten bzw. Steuerzahlern sehr stark streut. In diesem Fall impliziert der staatliche Bereitstellungsmechanismus und die damit einhergehende Steuerfinanzierung des fraglichen Gutes, daß es zu Abweichungen zwischen individueller Zahlungsbereitschaft und tatsächlich zu zahlenden, impliziten (Steuer-) Preisen kommt.

Diese Zusammenhänge sind in der Abbildung 1 für eine Zwei-Personen-Wirtschaft grafisch dargestellt. Die Kurven N_A und N_B entsprechen der individuellen Zahlungsbereitschaft der beiden Individuen für das öffentliche Gut q, die Kurve N bildet die aggregierte Zahlungsbereitschaft beider Personen ab. Die Kurve A repräsentiert die Grenzkosten der Bereitstellung des fraglichen Gutes. Die gemäß der SAMUELSON'schen Kriterien effiziente Bereitstellungsmenge ist q_g; wenn die Kosten dieses Bereitstellungsniveaus mittels einer entsprechenden Besteuerung gleichmäßig auf die beiden Personen aufgeteilt werden, ergeben sich für die Person A Zielverfehlungskosten in Höhe der schraffierten Fläche, weil der von ihr gezahlte (Steuer) -Preis die individuelle Zahlungsbereitschaft um diesen Betrag übersteigt.

Da bei nicht-staatlichen Allokationsmechanismen grundsätzlich davon auszugehen ist, daß die Beteiligung an ihnen freiwillig ist, sind individuelle Zielverfehlungskosten in diesem Fall auszuschließen; wem die anfallenden Kosten zu hoch sind, der beteiligt sich nicht an der Bereitstellung des fraglichen Gutes, sondern wählt die free-rider-Option. Demgegenüber treten bei nicht-staatlichen Allokationsmechanismen in der Regel kollektive Zielverfehlungskosten auf. Ursache für das Auftreten derartiger Kosten ist der Umstand, daß infolge des free-riding die Summe der berücksichtigten marginalen Zahlungsbereitschaft nicht identisch ist mit der tatsächlich vorhandenen Zahlungsbereitschaft. Diese Zielverfehlungskosten sind um so höher, je größer der Anteil derjenigen ist, die nicht für die Bereitstellung des fraglichen Gutes zahlen, aber gleichwohl einen Nutzen aus dieser Bereitstellung ziehen.

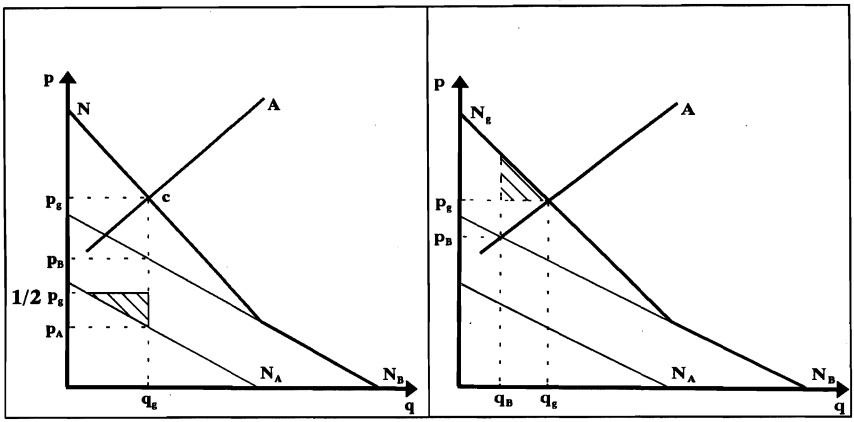
In der Abbildung 2 sind diese Überlegungen grafisch umgesetzt. Es wird hierbei unterstellt, daß lediglich die Person B die Bereitstellung übernimmt, die Person A wählt die free-rider-Option. Wenn folglich statt des effizienten Bereitstellungsniveaus q_g nur eine Bereitstellung in Höhe von q_B erfolgt, ergeben sich kollektive Zielverfehlungskosten entsprechend der schraffierten Fläche. Diese Fläche entspricht der nicht-realisierten Konsumentenrente. Der wesentliche Unterschied zu den individuellen Zielverfehlungskosten besteht darin, daß die isolierten Individuen keine Möglichkeit haben, diese Effizienzverluste individuell wahrzunehmen: Individuum B zahlt einen Preis in Höhe von p_B, der genau seiner marginalen Zahlungsbereitschaft bei einem Bereitstellungsniveau von q_B entspricht. Für Individuum A gibt es ebenfalls keinen Anlaß, das Ergebnis ändern zu wollen, weil seine individuelle Zahlungsbereitschaft ohnehin stets niedriger ist als die Grenzkosten der Bereitstellung des fraglichen Gutes.

Die individuellen Zielverfehlungskosten sind - wenn das KALDOR-HICKS-Kriterium[5] für die Beurteilung staatlicher Maßnahmen herangezogen wird - aus volkswirtschaftlicher Sicht zunächst kein Problem: Voraussetzung ist, daß die Gewinner dieser Maßnahme grundsätzlich in der Lage wären, die Verlierer zu entschädigen. Als Gewinner sind im vorliegenden Fall diejenigen zu bezeichnen, die bei einer staatlichen Bereitstellung des betreffenden Gutes einen geringeren (Steuer-) Preis zahlen, als sie bereit wären zu zahlen; für die Verlierer gilt das Umgekehrte.

[5] Dieses Kriterium besagt, daß eine wirtschaftspolitische Maßnahme - im Gegensatz zum PARETO-Kriterium - auch dann volkswirtschaftlich effizient ist, wenn sie zwar einerseits Nutzeneinbußen nach sich zieht, aber die Gewinne ausreichend hoch sind, die Verlierer der Maßnahme zu kompensieren. Vgl. FELDMANN (1984, S. 892).

Abbildung 1:
Individuelle Zielverfehlungskosten infolge der staatlichen Bereitstellung eines öffentlichen Gutes

Abbildung 2:
Kollektive Zielverfehlungskosten infolge der suboptimalen, nicht-staatlichen Bereitstellung eines öffentlichen Gutes



Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der ökonomischen Theorie der Politik[6] können individuelle Zielverfehlungskosten aber auch aus volkswirtschaftlicher Sicht zu einem Problem werden, weil die Kompensation der Verlierer in der Praxis nicht stattfinden dürfte. Folglich ist zu erwarten, daß mit steigenden individuellen Zielverfehlungskosten die Wahrscheinlichkeit zunimmt, daß es zu politischen Reaktionen derjenigen kommt, die individuelle Zielverfehlungskosten zu tragen haben. Sind diese Reaktionen von Erfolg, das heißt, wird das Bereitstellungsniveau und damit der zu zahlende (Steuer-) Preis reduziert, treten kollektive Zielverfehlungskosten auf, weil das eigentlich effiziente Bereitstellungsniveau gemäß des SAMUELSON'schen Optimalitätskriteriums für öffentliche Güter 'Summe der marginalen Zahlungsbereitschaft gleich Grenzkosten der Bereitstellung des Gutes' nicht mehr erfüllt ist. Die eintretenden Abweichungen von diesem Allokationsoptimum und damit die kollektiven Zielverfehlungskosten werden vermutlich um so größer sein, je größer die Zahl der Verlierer und je höher die individuellen Zielverfehlungskosten sind.

Unter Berücksichtigung der aufgezeigten Zusammenhänge zwischen individuellen und kollektiven Zielverfehlungskosten ergibt sich, daß selbst bei der Unmöglichkeit des Ausschlusses nicht-zahlender Konsumenten die Überlegenheit eines staatlichen gegenüber einem nicht-staatlichen Allokationsmechanismus keineswegs mehr evident ist.

2.3 Free-riding - unausweichliche und ökonomisch relevante Begleiterscheinung der nicht-staatlichen Bereitstellung öffentlicher Güter?

Während in der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem free-riding die Frage im Mittelpunkt stand, wie dieses durch institutionelle Regelungen verhindert oder

[6] Vgl. grundlegend dazu DOWNS (1968).

minimiert werden kann, wurde bisher die Frage weitgehend außer acht gelassen, ob es Nachfragekonstellationen gibt, die das free-riding aus der Sicht des nutzenmaximierenden Individuums ökonomisch **unattraktiv** machen. Eine **komplementäre Nachfragestruktur** zwischen der Nachfrage nach einem regulären privaten Gut einerseits und nach einem öffentlichen Gut andererseits erfüllt diese Bedingung. Die bei einem Verzicht auf den komplementären Konsum beider Güter anfallenden Opportunitätskosten - in Form von Mobilitätskosten - sowie der mit dem Verzicht auf den komplementären Konsum verbundene Nutzenentgang sind die ökonomischen Triebfedern dafür, daß die free-rider-Option nicht oder nur bedingt wahrgenommen wird. Folglich sind in diesem Fall die bei einer nicht-staatlichen Bereitstellung anfallenden kollektiven Zielverfehlungskosten geringer als unter sonst gleichen Bedingungen; die Vorzüglichkeit dieses Allokationsmechanismus steigt mit zunehmender Komplementarität.

Die zweite mögliche Ursache für die Existenz effizienter nicht-staatlicher Allokationsmechanismen besteht darin, daß free-riding ökonomisch **unerheblich** sein kann. Eine solche Situation tritt zum Beispiel ein, wenn das öffentliche Gut ein **step-good** ist, bei dem aufgrund **technischer Bedingungen** seiner Produktion nur entschieden werden kann, ob es bereitgestellt wird oder nicht; marginale Veränderungen des Bereitstellungsniveaus sind folglich nicht möglich. Wenn ein nicht-staatlicher Allokationsmechanismus existiert, der zu der Bereitstellung dieses step-goods führt, wird eventuell auftretendes free-riding ökonomisch bedeutungslos.

Ökonomisch unerhebliches free-rider-Verhalten liegt ferner dann vor, wenn wegen der Nachfragestrukturen ein **lokales Sättigungsniveau** vorhanden ist. Eine Ausdehnung der Bereitstellung des betreffenden Gutes über dieses Niveau hinaus stiftet nicht nur keinen zusätzlichen Nutzen, sondern führt sogar zu Nutzeneinbußen. In derartigen Fällen führt ein nicht-staatlicher Allokationsmechanismus, der ein Bereitstellungsniveau in Höhe des Sättigungsniveaus nach sich zieht, dazu, daß ein free-riding von anderen Konsumenten keine kollektiven Zielverfehlungskosten verursacht. Das gleiche gilt bei einer stark streuenden Zahlungsbereitschaft für ein öffentliches Gut. Unter dieser Bedingung ist es ebenfalls denkbar, daß ein Teil der vorhandenen Zahlungsbereitschaft - derjenigen Konsumenten nämlich, die nur eine sehr geringe Zahlungsbereitschaft aufweisen - irrelevant wird. Voraussetzung ist freilich, daß die Konsumenten mit ausgeprägten Präferenzen für das zu untersuchende Gut in der Lage sind, einen kollektiven Allokationsmechanismus erfolgreich zu etablieren.

Insgesamt lassen die theoretischen Überlegungen den Schluß zu, daß die **Möglichkeit** des free-riding weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für die ökonomische Notwendigkeit einer staatlichen Bereitstellung von öffentlichen Gütern darstellt.

2.4 Der Beitrag der Theorie der Clubgüter zum Problem der effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter

Ein Club im Sinne der ökonomischen Theorie läßt sich wie folgt definieren: *"A club is a voluntary group deriving mutual benefit from sharing one or more of the following: production costs, the members characteristics, or a good characterized by excludable benefits."* [7] Ausgangspunkt des von BUCHANAN (1965) entwickelten Konzepts der Clubgüter ist die

[7] CORNES/SANDLER (1986, S. 159).

Feststellung, daß es außer bei Nahrungsmitteln bei fast allen anderen Güter prinzipiell möglich ist, diese kollektiv zu nutzen, das heißt, es gibt Nutzungsintensitäten, bei denen nur eine bedingte Rivalität im Konsum vorliegt. Die Entscheidung über die Größe eines Kollektivs, das ein Gut gemeinsam nutzt, basiert auf folgendem Kalkül: Einerseits sinken die individuellen Kosten des Konsums des Gutes mit zunehmender Zahl der Beteiligten - vorausgesetzt es erfolgt eine gleichmäßige Aufteilung der Kosten, andererseits treten mit zunehmender Zahl von Nutzern Überfüllungseffekte auf, die Überfüllungskosten nach sich ziehen und die Kostendegressionseffekte kompensieren.

Entscheidend ist allerdings, daß BUCHANAN die oben vorgetragenen Überlegungen zu den Kosten des free-riding sowie bezüglich der möglichen Irrelevanz von free-rider-Verhalten nicht berücksichtigte. Folglich ist die Existenz rentabler Ausschlußtechnologien für ihn noch eine unabdingbare Voraussetzung für die Möglichkeit der effizienten, nicht-staatlichen Bereitstellung öffentlicher Güter.

3 Ökonomisch relevante Charakteristika von Naturschutz und Landschaftspflege

In der angewandten agrar- und umweltökonomischen Diskussion werden Naturschutz und Landschaftspflege zumeist ohne weitere Relativierung als öffentliche oder auch Kollektivgüter[8] bezeichnet. Unter Bezugnahme auf die Theorie Öffentlicher Güter wird behauptet, daß das bestehende Marktversagen nur durch eine staatliche Bereitstellung beseitigt werden könne. Das Marktversagen seinerseits ist die Folge davon, daß *"public goods are those, which cannot be withheld from one individual without withholding them from all."* [9] Eine private Bereitstellung wird folglich gar nicht in Betracht gezogen oder aber als ineffizient bezeichnet.[10]

Das Zitat dokumentiert mit dem Hinweis auf die fehlende Möglichkeit des Ausschlusses nicht-zahlender Konsumenten aber auch, daß auf die wohlfahrtstheoretische Debatte Bezug genommen wird. Allerdings wird das zweite Charakteristikum öffentlicher Güter, die fehlende oder nur bedingte Rivalität im Konsum in den meisten Fällen gar nicht berücksichtigt.[11]

Ausgangspunkt einer ökonomisch ausgerichteten Charakterisierung von Naturschutz und Landschaftspflege ist die Klärung der **stofflichen Eigenschaften** der betrachteten Güter. Als für die ökonomische Analyse wesentlich erweist sich das Phänomen der räumlichen Diffusion der Nutzenstiftungen. Während nämlich zum Beispiel der Arten- und Biotopschutz

---

[8] HAMPICKE (1991) verweist darauf, daß die polare Sichtweise des SAMUELSON'schen Ansatzes für die Analyse praktischer Probleme häufig zu stark vereinfachend ist. Für den weiteren Gang seiner Untersuchung über die Ökonomie von Naturschutzaktivitäten spielt diese Erkenntnis aber keine Rolle; Naturschutz wird ohne Einschränkung als öffentliches Gut behandelt. Vgl. HAMPICKE (1991, S. 70 und S. 77).

[9] OECD (1992, S. 4).

[10] Vgl. u.a. GIEßÜBEL-KREUSCH (1989) oder OECD (1992).

[11] Hier ist HODGE (1992) insofern eine Ausnahme, weil er das Kriterium zwar erwähnt, die Ineffizienz eines Ausschlusses nicht-zahlender Konsumenten als wesentliche ökonomische Implikation aber nicht diskutiert.

in Form der sogenannten Nicht-Nutzer-Werte[12] auch jenen Konsumenten einen Nutzen stiften kann, die die fraglichen Güter niemals persönlich konsumieren bzw. nutzen, setzen die sogenannten **konsumptiven Nutzenstiftungen** aus dem heterogenen Güterbündel 'Naturschutz und Landschaftspflege' genau dieses voraus: An einer blühenden Wiese wird sich nur jener freuen, der dieses Genusses wegen in die Landschaft reist, in der diese Wiese liegt. Nutzenstiftungen von Naturschutz und Landschaftspflege, die in erheblichem Umfang Nicht-Nutzer-Werte nach sich ziehen, weisen eine vollständige Diffusion ihrer Nutzenstiftungen auf; konsumptive Nutzenstiftungen hingegen diffundieren nur ganz begrenzt. Umweltgüter, bei denen Nicht-Nutzer-Werte von zentraler Bedeutung sind, lassen sich wegen der vollständigen Diffusion ihrer Nutzenstiftung effizient nur auf zentral-staatlicher Ebene bzw. sogar nur in supranationalen Zusammenhängen bereitstellen. Umgekehrt ist bei konsumptiven Nutzenstiftungen generell von einer Überlegenheit dezentraler Allokationsmechanismen auszugehen, weil nur so die fiskalische Äquivalenz sichergestellt werden kann.

4 Möglichkeiten der dezentralen Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege

Für die konkrete Frage, welche institutionellen Regelungen für die Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege aus ökonomischer Sicht denkbar bzw. vorzüglich erscheinen, ergeben sich aus den vorgetragenen theoretischen Überlegungen sowie aus den Ergebnissen der durchgeführten Befragung von Landschaftsnutzern folgende Schlußfolgerungen:

Die unspezifischen Landschaftsnutzer, die spazierengehen oder wandern, fragen komplementär zu Naturschutz und Landschaftspflege private Dienstleistungen von Fremdenverkehrsunternehmen nach. Für diese Unternehmen eröffnet eine solche Nachfragekonstellation theoretisch die Möglichkeit, Naturschutz und Landschaftspflege im Rahmen eines Clubs bereitzustellen und die damit verbundenen Kosten über höhere Preise für ihre Dienstleistungen auf die Konsumenten abzuwälzen. Mit der Etablierung eines solchen Clubs ist insbesondere bei Unternehmen mit einer heterogenen Angebotsstruktur das Problem der Aufteilung der Kosten von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen verbunden. Ferner ergibt sich für die Unternehmen wie für Privatpersonen die Möglichkeit des free-riding. Auf diese Probleme kann an dieser Stelle aus Platzgründen nicht weiter eingegangen werden.[13] Praktische Beispiele aus anderen Bereichen zeigen, daß diese Schwierigkeiten - eine entsprechende Nachfrage vorausgesetzt - lösbar sind.[14]

Dieses Konzept läßt sich anhand folgender Überlegungen nachvollziehen: Mit einer Ausdehnung des Angebots an Naturschutz und Landschaftspflege geht eine Verschiebung der

---

[12] Eine ausführliche Beschreibung und Analyse von Nicht-Nutzer-Werten findet sich bei MITCHELL/CARSON (1989, S. 58-74).

[13] Eine ausfühlichere Diskussion dieser theoretischen Probleme findet sich bei ZIMMER (1994, S. 16ff.).

[14] In dem Wintersportort Seefeld wird zum Beispiel für die Gäste ein kostenloser Busservice bereitgestellt, der damit nach traditioneller Lesart als öffentliches Gut zu bezeichnen ist, weil auf den Ausschluß nicht-zahlender Konsumenten verzichtet wird. Die damit verbundenen Kosten von ca. 200.000 DM werden im wesentlichen von den örtlichen Hotels sowie von den Liftunternehmen getragen.

Nachfragekurve für die private Dienstleistung nach rechts einher. Die Landschaftsnutzer sind wegen der annahmegemäß vorhandenen Knappheit von Naturschutz und Landschaftspflege sowie aufgrund der Komplementarität der Nachfrage bereit, für die privaten Dienstleistungen der Unternehmen einen höheren Preis zu zahlen.[15] Die Dienstleistungen der Fremdenverkehrsunternehmen sind annahmegemäß homogen, so daß es aus der Sicht der Konsumenten keinen Grund gibt, bei der Nachfrage nach deren Dienstleistungen bestimmte Unternehmen zu bevorzugen oder zu meiden.

Da die Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege lediglich einen Anstieg der Fixkosten bewirkt, verändert sich die Angebotskurve der Unternehmen nicht. Der aus der Veränderung der Nachfrage resultierende Anstieg der Produzentenrente muß mindestens so groß sein wie die Kosten der Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege. Wie stark sich die Nachfragekurve verschiebt, hängt von den Präferenzen der Konsumenten des jeweiligen Dienstleistungsangebots ab. Je größer der Anteil derjenigen ist, die eine positive Zahlungsbereitschaft für eine Ausweitung des Zusatznutzens haben, der mit dem Konsum der Dienstleistung einhergeht, desto weiter verschiebt sich die Kurve nach rechts und umgekehrt.

Die Befragungsergebnisse bestätigen die Vermutung, daß die geschilderten komplementären Nachfragestrukturen existieren: Über 80% der befragten unspezifischen Landschaftsnutzer fragen gleichzeitig Naturschutz und Landschaftspflege einerseits und die Dienstleistungen von Fremdenverkehrsunternehmen andererseits nach. Die Befragung ergibt ferner, daß zumindest die Hälfte der Befragten sehr preisunelastisch auf die Preiserhöhungen reagieren dürfte. Unabhängig davon unterstützen über die Hälfte der Befragten die Einführung eines solchen Allokationsmechanismus. Gleichwohl ist die Skepsis unter den befragten Landschaftsnutzern gegenüber den neuartigen Allokationsmechanismen für Naturschutz und Landschaftspflege in diesem Fall besonders ausgeprägt; insbesondere die fehlende Transparenz sowie die mangelnde fachliche Kompetenz der betreffenden Unternehmen wurden dabei angeführt.

Komplementäre Nachfragestrukturen spielen auch für spezifische Landschaftsnutzer eine Rolle. Freizeitaktivitäten wie Jagen, Angeln oder Reiten setzen ein bestimmtes Niveau von Naturschutz und Landschaftspflege voraus. Die empirischen Befunde sind diesbezüglich eindeutig: Jäger, Angler und Reiter nutzen die Landschaft intensiver als andere und stellen wesentlich höhere Ansprüche an das Naturschutz- und Landschaftspflegeangebot als unspezifische Landschaftsnutzer. Während über die Hälfte der unspezifischen Landschaftsnutzer mit dem aktuellen Bereitstellungsniveau von Naturschutz und Landschaftspflege uneingeschränkt zufrieden ist, trifft dies nur für ein Viertel der spezifischen Landschaftsnutzer zu. Die Existenz ausgeprägterer Präferenzen auf seiten der spezifischen Landschaftsnutzer schlägt sich auch in der Tatsache nieder, daß je nach Nutzergruppe zwischen 20% (Reiter) und 100% (Jäger) der befragten spezifischen Landschaftsnutzer bereits gegenwärtig im Rahmen von Clubs an der nicht-staatlichen Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege beteiligt sind. Sie geben dafür durchschnittlich pro Monat 34 DM aus; außerdem sind die Befragten monatlich knapp 5,5 Stunden persönlich an entsprechenden Arbeiten beteiligt. Die spezifischen Landschaftsnutzer, die gegenwärtig noch nicht an der Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege mitwirken - es

[15] Es ist erkennbar, daß dieser Analyseansatz das Gegenstück zu dem hedonischen Preisansatz darstellt. Vgl. POMMEREHNE/RÖMER (1992, S. 179 ff.).

handelt sich vornehmlich um Reiter -, unterstützen zu 75% den Vorschlag, daß die jeweiligen Vereine entsprechende Aktivitäten entfalten.

Der dritte Fall komplementärer Nachfragestrukturen, der für die nicht-staatliche Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege genutzt werden könnte, ist das Interesse von Landschaftsnutzern an naturschutzorientierten Führungen und entsprechenden Beobachtungsmöglichkeiten. Für diese Dienstleistungen ist der Ausschluß nicht-zahlender Konsumenten ohne Probleme zu realisieren, so daß für die Anbieter die Möglichkeit besteht, die Kosten von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in Form von höheren Preisen auf ihre Kunden zu überwälzen. Zunächst lassen sich für die grundsätzliche Möglichkeit eines solchen Allokationsmechanismus einige existierende praktische Beispiele anführen.[16] Darüber hinaus zeigt sich, daß knapp 60% der befragten Landschaftsnutzer an einem solchen Angebot interessiert sind. Die dafür ermittelte Zahlungsbereitschaft für eine derartige Führung beträgt im Durchschnitt knapp 10 DM/Person.

Neben diesen Möglichkeiten der nicht-staatlichen Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege wurde im Rahmen der Befragung außerdem die Akzeptanz von dezentral-staatlichen Allokationsmechanismen auf Gemeindeebene ermittelt. Theoretische Legitimation für diesen möglichen Allokationsmechanismus ist die geringe räumliche Diffusion der Nutzenstiftungen von konsumptiven Aspekten von Naturschutz und Landschaftspflege und die daraus resultierende Verwirklichung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz, wenn ein solcher dezentraler, nicht-staatlicher Allokationsmechanismus gewählt wird. Als Finanzierungsinstrumente bieten sich nach Maßgabe der Bedeutung von Landschaftsnutzern, die nicht in der betreffenden Gemeinde wohnen, entweder die **kommunale Landschaftspflegegebühr** oder die **Kurtaxe** an. Beide Instrumente werden von der Mehrheit der jeweils Befragten unterstützt; die durchschnittliche Zahlungsbereitschaft für die Landschaftspflegegebühr, die annahmegemäß pro Monat und Haushalt erhoben wird, beträgt circa 14 DM. Für die Kurtaxe zum Zweck der Finanzierung von Naturschutz und Landschaftspflege waren die befragten Urlauber durchschnittlich bereit, pro Person und Tag 2,50 DM zu zahlen.

5 Fazit

Abschließend stellt sich die Frage, ob die konzipierten Allokationsmechanismen und die dafür ermittelte Zahlungsbereitschaft tatsächliche Substitute für die bisher dominierende staatliche Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege sein können. Die ermittelte aggregierte Zahlungsbereitschaft läßt vermuten, daß die Implementierung der neuartigen Allokationsmechanismen die Mobilisierung von erheblichen zusätzlichen Mitteln erlauben und damit zu einer kräftigen Ausdehnung des gegenwärtigen Bereitstellungsniveaus von Naturschutz und Landschaftspflege führen würde.

Während gegenwärtig in den beiden betrachteten Kreisen insgesamt jährlich zwischen 300.000 DM und 750.000 DM[17] für Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen ausgegeben werden, ließen sich mit Hilfe der exemplarisch gewählten kommunalen Landschaftspfle-

[16] So bietet zum Beispiel die vom Naturschutzbund Deutschland betriebene Vogelstation Wallnau auf Fehmarn eine solche Dienstleistung an. Einzelheiten vgl. ZIMMER (1994, S. 78).

[17] Vgl. ZIMMER (1994, S. 203).

gegebühr selbst unter extrem restriktiven Annahmen **pro Gemeinde** Beträge zwischen 70.000 DM und 170.000 DM mobilisieren.

Einschränkend ist allerdings hinzuzufügen, daß die Mehrheit der unspezifischen Landschaftsnutzer mit dem gegenwärtigen Bereitstellungsniveau von Naturschutz und Landschaftspflege vollständig zufrieden war. Von daher ergibt sich die Vermutung, daß es langfristig für Gemeinden oder Fremdenverkehrsunternehmen an Anreizen mangeln könnte, das Bereitstellungsniveau von Naturschutz und Landschaftspflege auszudehnen, weil dies von den Landschaftsnutzern nicht hinreichend goutiert wird.

Wenn die aufgezeigten möglichen Allokationsmechanismen implementiert werden sollen, ergeben sich folgende Schlußfolgerungen für die Politik:

(1) Naturschutz- und Landschaftspflegepolitik muß stärker differenziert werden; ganze Aufgabenbereiche können dann dezentralisiert und privatisiert werden. Im Gegensatz zu dem Arten- und Biotopschutz, bei dem Nicht-Nutzer-Werte eine zentrale Rolle spielen und für den folglich gesamtstaatliche oder sogar supranationale, politisch legitimierte Allokationsmechanismen erforderlich sind, lassen sich keine theoretischen oder empirischen Hinweise dafür finden, die eine überregionale, staatliche Bereitstellung von beliebig reproduzierbaren Nutzenstiftungen von Naturschutz und Landschaftspflege erforderlich machen.

(2) Die Dezentralisierung von Aufgaben muß einhergehen mit der Ausweitung von Möglichkeiten der Gemeinden, für Zwecke von Naturschutz und Landschaftspflege Gebühren und Abgaben zu erheben.

(3) Ein Einstieg in den Ausbau nicht-staatlicher Allokationsmechanismen kann darin bestehen, die Koordination zwischen vorhandenen Clubs spezifischer Landschaftsnutzer durch staatliche Stellen zu unterstützen und ihnen - gegebenenfalls gegen entsprechende Zahlungen - Aufgaben zu übertragen.

(4) Die Einbeziehung von Fremdenverkehrsunternehmen kann dadurch erleichtert werden, daß staatliche Qualitätsgarantien vergeben werden, die die ordnungsgemäße Verwendung von Einnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege bescheinigen. Dies könnte die unter Landschaftsnutzern ermittelten Vorbehalte gegen diesen Allokationsmechanismus abbauen helfen.

Literaturverzeichnis

BUCHANAN, J. M. (1965): An Economic Theory of Clubs. In: Economica, 2/65, S. 1-14.

CORNES, R.; T. SANDLER (1986): The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, Cambridge.

DOWNS, A. (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.

FELDMANN, A. M. (1987): Welfare Economics. In: EATWELL, J.; M. MILGATE; P. NEWMANN (Hrsg.) (1987): The New Palgrave, London, Basingstoke, S. 889-894.

GIEßÜBEL-KREUSCH, R. (1989): Monetäre Bewertung nicht marktgängiger Leistungen der Landwirtschaft und Möglichkeiten einer Vergütung am Beispiel des Artenschutzes. Agrarwirtschaft, H. 7, S. 221-226.

HAMPICKE, U. (1991): Naturschutz-Ökonomie, Stuttgart.

HODGE, I. (1992): The Provision of Public Goods in the Countryside: How should it be Arranged? In: HANLEY, N. (Hrsg.) (1992): Farming and the Countryside, London.

MITCHELL, R.; R. CARSON (1989): Using Surveys to Value Public Goods, Washington D.C..

MUSGRAVE, R.; P. MUSGRAVE (1984): Public Finance in Theory and Practice, 4. Auflage, New York.

OECD (Ed.) (1992): Agricultural Policy Reform and Public Goods, Paris.

OLSON, M. (1977): Das Prinzip der 'Fiskalischen Äquivalenz': Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen. In: KIRSCH, G. (1977) (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart, New York.

POMMEREHNE, W.; A. RÖMER (1992): Ansätze zur Erfassung der Präferenzen für öffentliche Güter. Jahrbuch für Sozialwissenschaften 43, S. 171-210.

SAMUELSON, P. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. The Review of Economics and Statistics 36, S. 387-389.

ZIMMER, Y. (1994): Naturschutz und Landschaftspflege - Allokationsmechanismen, Präferenzanalysen, Entwicklungspotentiale - Untersucht im Landkreis Emsland und im Werra-Meißner-Kreis, Kiel (in Vorbereitung).

ELEKTRONISCHE INFORMATIONSSYSTEME ZUR UNTERSTÜTZUNG IN NEUEN BERATUNGSBEREICHEN
- diskutiert am Beispiel umweltgerechter Landwirtschaft -

von

Gerhard SCHIEFER* und Angelika LOEPER*

1 Einführung

Veränderungen im Bewußtsein der Gesellschaft zur Einschätzung der Umweltgerechtigkeit landwirtschaftlicher Wirtschaftsweisen haben in den vergangenen Jahren zu einschneidenden und noch andauernden Veränderungen in den Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion geführt. Dies entwertet frühere Erfahrungen in der Betriebsführung und reduziert damit tendenziell die Qualität der betrieblichen Entscheidungen. Die Erfahrungsdefizite sind in der Regel nicht kurzfristig auszugleichen und implizieren höhere Anforderungen an die Unterstützungsleistung der Betriebsberatung.

In dieser Situation besteht sowohl ein betriebliches als auch ein gesellschaftliches Interesse, den Betrieben auf breiter Basis eine entsprechende Unterstützungsleistung bereitzustellen und diese Unterstützungsleistung zum Ausgleich der Erfahrungsdefizite längerfristig aufrechtzuerhalten. Dieser Unterstützungsanspruch reicht sowohl in der Intensität als auch in der erforderlichen Breite über die derzeit angebotenen Beratungsleistungen hinaus. Eine Realisierung setzt daher unter Berücksichtigung begrenzter Beratungsressourcen besondere Anstrengungen bezüglich der Effizienz der Bereitstellung voraus. Dazu bieten sich die Bereitstellung in Form institutionalisierter, formalisierter Beratungskonzepte und die in einem solchen formalisierten Umfeld mögliche ergänzende Einbindung von Informationstechnologie in Form Elektronischer Beratungssysteme (EBS) an.

Der Beitrag setzt sich mit Aufgaben und Problemstellungen der Umsetzung eines solchen Vorhabens auseinander, wobei sich die Ausführungen auf das Anwendungsfeld der Unterstützung einer umweltgerechten Landwirtschaft konzentrieren, in ihrer Bedeutung jedoch darüber hinausreichen und sich generell auf andere neuartige Beratungsbereiche mit vergleichbaren Unterstützungsanforderungen übertragen lassen.

Nach einer kurzgefaßten Einführung in Aspekte des betrieblichen Unterstützungsbedarfs (Abschnitt 2) werden in den Abschnitten 3 und 4 die wesentlichen Problembereiche angesprochen, die bei der Realisierung eines formalisierten Beratungskonzeptes und seiner Umsetzung in ein EBS und speziell in ein EBS im Bereich umweltgerechter Landwirtschaft bearbeitet werden müssen. Der abschließende Abschnitt 5 skizziert einige Gesichtspunkte zur Entwicklung geeigneter Systeme im institutionellen Umfeld der Landwirtschaft.

---

* Prof. Dr. G. Schiefer, Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Lehrstuhl für Unternehmensführung, Organisation und Informationsmanagement, Meckenheimer Allee 174, 53115 Bonn

Dr. A. Loeper, Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Lehrstuhl für Unternehmensführung, Organisation und Informationsmanagement, Meckenheimer Allee 174, 53115 Bonn

2 Betrieblicher Unterstützungsbedarf

Die Notwendigkeit zur Änderung traditioneller Wirtschaftsweisen konfrontiert die Betriebe mit einem umfassenden Anpassungsproblem. Sie fordert von der Betriebsführung nicht nur eine Orientierung ihrer Entscheidungsaktivitäten an den veränderten Rahmenbedingungen, sondern darüber hinaus die viel weiterreichende Umorientierung des gesamten Informationswesens. Dies umfaßt u.a. auch die Notwendigkeit, umweltrelevante Informationen und Informationen über neuartige Handlungsalternativen zu identifizieren und zu beschaffen sowie Umweltrisiken und -chancen im Betrieb zu erkennen und zu bewerten.

Voraussetzung für das Erkennen und Bewerten von Umweltchancen und Umweltrisiken und damit der Umweltgerechtigkeit von Handlungsalternativen sind die Schaffung einer Datenbasis zur Abbildung der Umweltwirkungen landwirtschaftlicher Produktions- und Vermarktungsaktivitäten sowie die Entwicklung geeigneter Bewertungsverfahren.

Zur Einbeziehung von Umweltwirkungen in die Buch- bzw. Karteiführung eines Unternehmens ist verschiedentlich (vgl. SCHREINER, 1993) die Einrichtung eines sogenannten "Umwelt-Controlling" auf der Basis betrieblicher Umwelt-Informationssysteme vorgeschlagen worden. Die größten Schwierigkeiten bereitet dabei nicht die Organisation eines solchen Systems, sondern die Abgrenzung, Erfassung und Bewertung geeigneter Informationen (vgl. auch SEIDEL/HENN, 1988; SCHREINER, 1990). Dazu kann bisher nur sehr begrenzt auf Erfahrungen zurückgegriffen werden.

In der Literatur werden zur Zeit inner- und außerhalb der Landwirtschaft v.a. Kennzahlensysteme auf der Basis physikalischer Größen im stofflichen und energetischen Bereich als ein erster Ansatz zur Erkennung unerwünschter Umweltwirkungen im Betrieb diskutiert (vgl. etwa STAHLMANN, 1988; SCHREINER, 1993 oder die Diskussion um N-Bilanzen in der Landwirtschaft).

Diese betriebliche Informationsbasis ist durch externe Informationen über die Rahmenbedingungen für betriebliche Aktivitäten in Verbindung mit der Umsetzung einer umweltgerechten Landwirtschaft zu ergänzen. Dazu ist u.a. die Organisation systematischer Erhebungssysteme, z.T. auch unter dem Begriff des Umwelt-Scanning diskutiert (vgl. TERRY, 1977), vorgeschlagen worden.

3 Institutionalisierte Unterstützung der Betriebsführung als Organisationsaufgabe der Beratung

3.1 Formalisierung der Beratungsleistung

Der besondere Anspruch an die Intensität, die Fristigkeit, die Verfügbarkeit sowie die Effizienz von Beratungsleistung bei der breiten Umsetzung einer umweltgerechten Landwirtschaft setzt ihre Institutionalisierung als formalisiertes "Beratungssystem" voraus.

Dies kann grundsätzlich über die Bereitstellung eines Wissenspools für Berater und Betriebe (etwa in Form von Datensammlungen aus Betriebsauswertungen) sowie über die Bereitstellung einer Kommunikationsbasis zum Wissensaustausch zwischen Betrieben bzw. zwischen Betrieben und Beratung, etwa in Form von Arbeitskreisen (LANZ, 1991), erfolgen.

Der Aufbau elektronisch gestützter Beratungssysteme (EBS) zwingt zu einer klaren Trennung zwischen formalisierbaren (d.h. einer Routinebearbeitung im Sinne einer standardisierbaren Beratungsleistung und damit der elektronischen Unterstützung zugänglichen) und nicht formalisierbaren (und damit der Individualberatung vorbehaltenen) Beratungsaufgaben.

Diese klare Trennung ist bisher noch kaum erfolgt. Darüber hinaus fehlt eine Abschätzung der Formalisierungsmöglichkeiten im Rahmen bestehender Systeme als Voraussetzung für eine Ausschöpfung des Effizienzpotentials. Es ist zu vermuten, daß bestehende Beratungssysteme (wie etwa die genannten Arbeitskreise) sich noch in einer Phase der Formalisierung befinden, die die Einschaltung von Betriebsberatern zur Individualberatung auch dort notwendig macht, wo die eigentliche Beratungsaufgabe die individuelle Zuwendung nicht zwingend erfordern würde. In dieser Situation ist die Auseinandersetzung mit der Frage nach weitergehenden Formalisierungsmöglichkeiten eine Konsequenz zunehmender Ansprüche an die Effizienz von Beratungsleistung und beruht nicht ursächlich auf Anforderungen elektronischer Beratungssysteme.

3.2 Entwicklungsaufgaben

Die Entwicklung eines EBS zur Unterstützung der Betriebsführung erfordert auch noch bei adäquater Formalisierung eines ausgewählten Beratungsbereichs die Auseinandersetzung mit einer Reihe erfolgskritischer Probleme, u.a. mit

(1) dem "Modellproblem" (Informationsproblem), d.h. der Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit subjektivem und objektivem Informationsbedarf;

(2) dem "Anwendungsproblem", d.h. der Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit einem unscharfen Anwendungs- und Nutzerprofil;

(3) dem "Integrationsproblem", d.h. der Notwendigkeit der Integration eines EBS in das organisatorisch-technische sowie das sozio-technische Umfeld des Betriebes;

(4) dem "Effizienzproblem", d.h. der Notwendigkeit der Optimierung der Organisation der Wissensbereitstellung.

Die verschiedenen Problembereiche beschreiben die inhaltliche, technische und strukturelle Organisation eines computergestützten Beratungssystems sowie seiner Kommunikationsbeziehungen mit der Systemumwelt und den Systemnutzern. Sie kennzeichnen verschiedene Aspekte der Anwendungsorientierung eines Systems, wobei eine adäquate Anwendungsorientierung eine Voraussetzung für die Akzeptanz eines Systems durch die Praxis der Betriebsführung darstellt.

Die Ausführungen im nachfolgenden Abschnitt konzentrieren sich auf eine Auseinandersetzung mit den Konsequenzen, die sich aus den verschiedenen Problembereichen für die Systemgestaltung ergeben, wobei v.a. die Konsequenzen aus den weitgehend technikunabhängigen Problembereichen, dem Modell- und Anwendungsproblem, diskutiert werden.

4 Anforderungen an die Systemgestaltung

4.1 Anwendungsorientierung als Modellproblem

Die Diskussion des Modellproblems und der Unterscheidung von subjektivem und objektivem Informationsbedarf (vgl. auch v. SPIEGEL, 1991) führt zum Kern unseres Verständnisses von Unterstützungsleistung und Informationsbedarf. Jede Formulierung eines Informationsbedarfs korrespondiert mit einer bestimmten Vorstellung über ein Entscheidungsmodell. Dem Ziel der Befriedigung eines irgendwie ermittelten objektiven Informationsbedarfs steht in der Beratungspraxis der Anspruch auf die Befriedigung des subjektiven Informationsbedarfs mentaler Entscheidungsmodelle von Betriebsleitern gegenüber. Für die Erarbeitung eines Informationsangebots haben in Abhängigkeit von der konkreten Beratungssituation beide Zielrichtungen ihre Berechtigung.

Für beide Alternativen sind auch Vorgehensweisen zur Identifikation des Informationsbedarfs erarbeitet worden (vgl. etwa DAVIS, 1982, oder WATSON und FROLICK, 1991), die sich entsprechend ihrer Ausrichtung prinzipiell entweder einem normativen oder einem verhaltensorientierten Analyseansatz zuordnen lassen.

Die normative Analyse von Entscheidungsproblemen, Lösungsansätzen und Informationsbedarf basiert auf Kenntnissen und Einschätzungen von Experten und ist verbreitet zum Entwurf von Informationssystemen für landwirtschaftliche Betriebe eingesetzt worden (vgl. u.a. KAMP, 1992). Diese Systeme haben bisher aber nur begrenzte Akzeptanz auf Betriebsführungsebene gefunden, wobei in Begründungen v.a. auch auf bestehende Unterschiede in der Einschätzung und Konkretisierung des Informationsbedarfs zwischen Experten und der Zielgruppe hingewiesen wird.

Verhaltenswissenschaftliche Ansätze versuchen dieses Problem durch Orientierung am mentalen Entscheidungsmodell der Entscheidungsträger zu umgehen. Da diese Modelle und der darauf basierende Unterstützungsbedarf in der Regel jedoch nicht bekannt sind, versuchen die Ansätze den Unterstützungsbedarf über indirekte Methoden auf der Basis von Interviewtechniken, von Beobachtungen des Entscheidungsverhaltens und des damit verbundenen Informationsbedarfs sowie von Experimenten mit System-Prototypen zu erfassen. Die Ergebnisse empirischer Studien deuten dabei auf die Vorteilhaftigkeit der gleichzeitigen Verwendung mehrerer dieser Ansätze (vgl. u.a. ROCKART und CRESCENZI; 1984, KELLING, 1993).

Die bekannteste interviewbasierte Vorgehensweise ist die Methode der kritischen Erfolgsfaktoren (ROCKART, 1979), der ein mehrstufiger Analyseansatz zugrunde liegt. Die Notwendigkeit der Orientierung von Unterstützungsleistung an tatsächlich beobachtetem Entscheidungsverhalten ist besonders von ATTONATY, et al. (1990) betont worden. Als Alternative zur Beobachtung unter realen Bedingungen haben u.a. ROCKART und CRESCENZI (1984) die Möglichkeit der Beobachtung unter experimentellen Bedingungen im Rahmen von Workshops vorgeschlagen, in denen potentielle Systemnutzer mit verschiedenen Entscheidungsszenarien konfrontiert werden.

Ansätze des sogenannten 'Prototyping' basieren auf der schrittweisen Verbesserung eines ursprünglich noch sehr grob konzipierten, aber funktionsfähigen Systems über einen intensiven Prozeß der Nutzereinbindung (vgl. u.a. BOAR, 1984). Sie können dabei Experimente in einer Laborumgebung sowie Feldtests mit unterschiedlicher Integration des Systems in die Entscheidungsumgebung der Zielgruppe einschließen.

Die Schwierigkeit der Nutzung verhaltenswissenschaftlicher Ansätze bei der Ermittlung des Unterstützungsbedarfs in einem neuartigen Beratungsbereich wie der Umsetzung umweltgerechter Landwirtschaft liegt in der zugrunde liegenden Annahme begründet, daß die Zielgruppe über Kenntnisse und Erfahrungen im Beratungsbereich verfügt.

Ein Ansatz zur Lösung des Modellproblems in neuartigen Beratungsbereichen besteht in der gleichzeitigen Anwendung normativer und verhaltenswissenschaftlicher Ansätze und der Konzeption eines daraus abgeleiteten Kompromißsystems, d.h. eines Systems, dessen Unterstützungsleistung bei möglichst weitgehender Aufrechterhaltung der Akzeptanz durch Betriebsleiter möglichst weitgehend den Expertenvorstellungen zum Unterstützungsbedarf nahekommt.

Die Schwierigkeiten liegen in der Bestimmung des Kompromißsystems sowie in der Bestimmung eines Systementwicklungspfades, der die zunehmenden Erfahrungen der Zielgruppe (sowie gegebenenfalls auch der Beratungsexperten) im Beratungsbereich berücksichtigt. Dies erfordert Experimente und systembegleitende empirische Studien. Solche Studien zur Unterstützung einer dynamischen Systementwicklung sind allerdings in der Literatur bisher noch nicht dokumentiert.

4.2 Anwendungsorientierung als Anwendungsproblem

Das Anwendungsproblem umschreibt die Aufgabe, einen erkannten Unterstützungsbedarf so in ein Unterstützungsangebot umzusetzen, daß es sich bestmöglich für die Bearbeitung der verschiedenen betrieblichen Entscheidungssituationen eignet. Dies spricht ein weites Forschungsfeld an, wobei im folgenden die für die Gestaltung eines EBS in einem neuartigen Beratungsbereich der Landwirtschaft besonders relevanten Gesichtspunkte der Informationsaggregation, der Informationsdifferenzierung und der Informationskommunikation näher ausgeführt werden sollen.

Aggregation

Die Entwicklung eines EBS für die Landwirtschaft muß berücksichtigen, daß sich im Wirtschaftssektor Landwirtschaft eine im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren große Vielfalt von Nutzergruppen (als Konsequenz aus der großen Zahl und Vielfalt der Betriebe) mit einer großen Vielfalt von Entscheidungssituationen (als Konsequenz aus der Vielfalt der in der Landwirtschaft möglichen Produktionsaktivitäten und Produktionsbedingungen) auseinandersetzen muß.

Da die Entwicklung eines EBS mit nutzer- und entscheidungsspezifischen Unterstützungsangeboten aus Gründen der Systemeffizienz und der Systempraktikabilität in der Regel keine realistische Alternative darstellt, sind "angemessene" nutzerorientierte und entscheidungsorientierte Aggregate von Unterstützungsangeboten zu formulieren. Die Bestimmung eines angemessenen Aggregationsniveaus zur Umsetzung in einem EBS dürfte für den Bereich der traditionellen Landwirtschaft in der Praxis umso weniger Schwierigkeiten bereiten, als dazu auf die Erfahrungen aus bestehenden Beratungssystemen zurückgegriffen werden kann. Erfahrungsdefizite bestehen in der Formulierung von Aggregaten für eine umweltgerechte Produktion. Hier müßten bestehende Erfahrungen durch theoretisch erarbeitete und experimentell abgesicherte Angebote ergänzt werden.

Differenzierung

Die in der Literatur zur landwirtschaftlichen Betriebslehre generell als im Vergleich zur Situation in anderen Wirtschaftssektoren positiv bewertete Konzentration der betrieblichen Entscheidungskompetenzen in der Person des Betriebsleiters hat die Entwicklung praxisgerechter EBS vermutlich mehr behindert als gefördert. Die vermeintliche Vereinfachung hat die Tatsache verdeckt, daß die Entscheidungsprobleme im Betrieb in unterschiedlichen Funktionsbereichen und v.a. auch auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen (Aggregationsebenen) auftreten.

Ein praxisgerechtes EBS muß dem Betriebsleiter den Wechsel zwischen Sichtweisen unterschiedlicher Entscheidungsebenen und Funktionsbereichen ermöglichen. Empirische Studien belegen diese Notwendigkeit selbst für Unternehmen mit nach Entscheidungsebenen differenzierten Personalhierarchien (vgl. McLEOD und JONES, 1992). Die agrarwissenschaftliche Forschung hat sich mit diesem Problem bisher noch kaum auseinandergesetzt.

Da eine umweltgerechte Wirtschaftsweise als Querschnittsaufgabe durch alle Funktionsbereiche und Entscheidungsebenen eines Betriebes verstanden werden muß (vgl. auch SCHULZ und LÜBKE, 1991), ergibt sich daraus für ein praxisgerechtes EBS zur Unterstützung umweltgerechter Landwirtschaft die Notwendigkeit, die entsprechenden Informationen möglichst umfassend zu allen Funktionsbereichen und Entscheidungsebenen des Betriebes anzubieten.

Kommunikation

Entwicklungen zur Gestaltung der Kommunikation zwischen System und Systemnutzern beziehen sich auf die Integration der Entscheidungskompetenz von Entscheidungsträgern in den Kommunikationsprozeß, die Fähigkeit von Systemen, flexibel auf unterschiedliche Unterstützungsanforderungen zu reagieren, sowie auf die Art und Weise der Bereitstellung (Verpackung) der Information.

Die im Rahmen der Gestaltung von 'Decision Support-Systemen' (SPRAGUE und CARLSON, 1982) diskutierte Integration menschlicher Entscheidungskompetenz in den Kommunikationsprozeß wird sich in neuen Beratungsbereichen auf prinzipielle Kenntnisse in der Bearbeitung von Entscheidungsproblemen beschränken müssen. Dafür bietet sich v.a. die Implementierung von Analysemöglichkeiten vom Typ "was wäre, wenn" an.

Die Bedeutung der Flexibilität von Systemen, etwa über die Möglichkeit der Durchführung weitergehender Analysen nach eigenen Vorstellungen, ist in allen Untersuchungen zur Gestaltung von Führungsinformationssystemen betont worden (vgl. auch ROCKART und TREACY, 1982). Die Bedeutung solcher Systemelemente könnte prinzipiell in neuen Beratungsbereichen mit einem tendenziell noch weniger ausgereiften Unterstützungsangebot besonders groß sein. Dagegen spricht allerdings die geringe Erfahrung der Zielgruppen in der Entwicklung eigener Analyseschemata.

Unter dem Stichwort Ergonomie setzt sich eine umfangreiche Literatur mit der Art und Weise der Bereitstellung von Information auseinander (vgl. etwa SINAS et al., 1991). Die zentralen Gesichtspunkte sind die Komplexität der Systemnutzung, Systemgeschwindigkeit und Informationsbewertung. Die Komplexität der Systemnutzung wird durch die Komplexität der Informationsinterpretation, der Informationsverknüpfung und der

Informationssuche bestimmt, die Geschwindigkeit durch den Bedienungsaufwand und die Reaktionszeiten des Systems.

Für neue Beratungsbereiche von besonderer Bedeutung sind allerdings Fragen der Informationsbewertung, da den Informationsnutzern in der Regel Kenntnisse und Erfahrungen zur Bewertung der Information (nach ihrer Relevanz für den Betrieb, ihrer Relevanz für die einzelnen neuartigen Entscheidungsprobleme sowie nach ihrer Zuverlässigkeit) und zur adäquaten Einordnung in die Entscheidungsprozesse fehlen.

Über einfache Hilfen wie der Zuordnung von Aktualitätsangaben oder der Personalisierung von Daten hinaus ist von WINTER (1991) im Hinblick auf die Umsetzung umweltgerechter Wirtschaftsweisen auch eine Kennzeichnung von Information nach ihrer Zuordnung zu Maßnahmen innerhalb einer Prioritätsskala vorgeschlagen worden. Die höchste Prioritätsstufe wird dabei Maßnahmen zur Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen zugeordnet; die niedrigste Prioritätsstufe erhalten die Maßnahmen, die gegebenenfalls auch kurz- oder mittelfristige Nachteile beinhalten und deren Nutzen erst langfristig wirksam wird.

Weitergehende Vorschläge zur Bewertung von Information (vgl. etwa SCHREINER, 1993) diskutieren u.a. Bilanzen verschiedenster Art, Checklisten, ökologische Wertanalysen, Kennzahlensysteme, Folgenabschätzungen, Kosten-Nutzen-Analysen und sogenannte Umwelt-Auditingsysteme. Ihre Übertragbarkeit auf EBS für die Landwirtschaft müßte im Einzelfall noch geprüft werden.

4.3 Anwendungsorientierung als Integrationsproblem

Zur Integration eines EBS in das organisatorisch-technische sowie das sozio-technische Umfeld des landwirtschaftlichen Betriebes gibt es eine Vielzahl von Aussagen genereller Art, aus denen sich schrittweise ein systematischer Ansatz entwickelt (vgl. ENGEL, 1992). Eine umfassendere systematische Untersuchung zu Möglichkeiten einer Neuorientierung des landwirtschaftlichen Informationswesens und zur bestmöglichen Einordnung von EBS steht jedoch noch aus.

4.4 Anwendungsorientierung als organisatorisch-technisches Effizienzproblem

Die organisatorisch-technischen Maßnahmen beziehen sich v.a. auf die Organisationsstruktur und die Vorgehensweise bei der Wissensansammlung und Wissensbereitstellung. Zur Diskussion bietet sich eine Analogie zu vergleichbaren Problemstellungen in der Warenwirtschaft von Unternehmen an.

Im Bereich der Wissensbereitstellung wäre danach etwa zu klären, welcher Anteil im Betrieb (d.h. dezentral) und welcher Anteil in einem zentralen Wissenspool zur Nutzung bereitgehalten und wann und wie ein Wissenstransfer zwischen betrieblichem und zentralem Wissenspool organisiert werden sollte.

Entsprechende Organisationsüberlegungen basieren auf der verfügbaren Speicher- und Kommunikationstechnologie, den Speicher- und Kommunikationskosten, der erwarteten Nutzungsfrequenz, der angestrebten Aktualisierungsfrequenz, der Kommunikationsgeschwindigkeit sowie der subjektiven Bereitschaft der Betriebsführung zur Akzeptanz von Wartezeiten.

Die Lösung dieses Optimierungsproblems erfordert die Kenntnis des möglichen Wissensangebots sowie der Zusammensetzung des Wissensbedarfs, der bestimmte abgegrenzte und gleichzeitig nachgefragte Wissensmengen umfaßt. Sie kann in Abhängigkeit von der konkreten Problemsituation über (ganzzahlige) Optimierungsrechnungen, Simulationsstudien oder über Experimente erfolgen.

4.5 Konsequenzen für die Systementwicklung

Die Umsetzung der Anwendungsorientierung eines formalisierten Beratungssystems ist nur sehr beschränkt auf der Basis theoretischer Überlegungen möglich. Sie benötigt die Erkenntnisse aus früheren Erfahrungen oder, sofern diese in einem neuartigen Beratungsbereich nicht verfügbar sind, die Generierung von Erfahrung über Experimente.

Diese Notwendigkeit zum Experiment ist in allen modernen Konzepten zur Systementwicklung integriert und in Begriffen wie partizipative oder evolutionäre Systementwicklung verdeutlicht. Dazu wird auf die umfangreiche Literatur zur Analyse und zum Entwurf von Management-Informationssystemen verwiesen (vgl. u.a. SENN, 1989). Vergleichbare Vorstellungen liegen auch Diskussionen zur Notwendigkeit einer begleitenden Evaluierung im Rahmen von Systementwicklungsprozessen (vgl. ADELMAN, 1991) zugrunde.

5 Umsetzung im institutionellen Umfeld der Landwirtschaft

Das institutionelle Umfeld in der Landwirtschaft ist auf die Bereitstellung und Organisation von EBS allgemein und für solche zur Unterstützung einer umweltgerechten Landwirtschaft noch wenig vorbereitet. Es fehlt v.a. auch die institutionelle Basis zur systematischen Erarbeitung und Betreuung eines entsprechend ausgerichteten Wissenspools. Diese institutionelle Basis müßte daher parallel zur Entwicklung des EBS geschaffen werden.

Die Betreuung eines EBS erfordert auch die ständige Überprüfung und Aktualisierung seiner Anwendungsorientierung. Diese Aufgabe ist als Problematik in der agrarwissenschaftlichen Forschung bis heute noch kaum diskutiert worden. Sie erfordert den Entwurf, die Implementierung und die organisatorische Betreuung von Controllingsystemen und deren Integration in ein institutionalisiertes Betreuungskonzept.

Da die Anforderungen an die institutionelle Basis innerhalb eines EBS variieren können, bietet sich die Entwicklung von Einzelmodulen im Rahmen eines Gesamtkonzeptes an, wobei die Entwicklung der Module auch Konzepte für ein adäquates Controllingsystem sowie für die Organisation der institutionellen Basis einschließen muß. Mit der Implementierung von Prototypen könnten dann simultan Inhalt, Controllingkonzept und Bereitstellungsorganisation getestet und evaluiert werden.

Dieses breite Aufgabenspektrum ist derzeit von keiner Institution im Bereich der Agrarwirtschaft abzudecken. Es schließt Aufgaben der Forschung, Beratung, Systementwicklung und Systembetreuung ein und kann nur als Kooperationsprojekt entsprechend ausgewiesener Institutionen verwirklicht werden.

Literaturverzeichnis

ADELMAN, L., Evaluating Decision Support and Expert Systems. Wiley, New York (1991).

ATTONATY, J. M. and L.-G. SOLER, Renewing Strategic Decision Making Aids. European Review of Agricultural Economics 18, (1991), S. 423-442.

BOAR, B. H., Application Prototyping. New York (1984).

DAVIS, G. B., Strategies for Information Requirement Determination. IBM Systems Journal (1982), S. 4-30.

ENGEL, P. G. H., Achieving a Competitive Edge in the Agricultural Information Market. In: G. Schiefer (Hrsg.), Integrated Systems in Agricultural Informatics. ILB-Verlag, Bonn (1992), S. 21-40.

KAMP, J., Development and Introduction of Crop Management Systems. In: G. SCHIEFER (Hrsg.), Integrated Systems in Agricultural Informatics. ILB-Verlag, Bonn (1992).

KELLING, A., Executive Support Systems for Strategic Planning in the Agrifood-Industry. Vortrag EAAE Konferenz (1993).

LANZ, M., Konzepte kontinuierlicher Gruppenberatung im Agrarbereich - ein Ansatz zur Analyse und Systematisierung. Reihe Informationsmanagement in Agrar- und Ernährungswirtschaft (Hrsg. G. SCHIEFER), Band B-91-5, ILB-Verlag, Bonn (1991).

McLEOD, R. and J. W. JONES, Making Executive Information Systems more Effective. In: H. J. Watson, R. K. Rainer, G. Houdeshel (Hrsg.), Executive Information Systems. New York (1992).

ROCKART, J. F., Chief Executives Define their own Data Needs. Harvard Business Review März/April (1979), S. 81-93.

ROCKART, J. F. and A. D. CRESCENZI, Engaging Top Management in Information Technology. Sloan Management Review 25 (1984).

ROCKART, J. F. and M. E. TREACY, The CEO Goes On-Line. Harvard Business Review 60 (1982).

SCHREINER, M., Ökologische Herausforderung an die Kosten- und Leistungsrechnung. In: J. FREIMANN (Hrsg.), Ökologische Herausforderung der Betriebswirtschaftslehre. Gabler, Wiesbaden (1990).

SCHREINER, M., Umweltmanagement in 22 Lektionen. Gabler, Wiesbaden (1993).

SCHULZ, W. und H. LÜBKE, Modellvorhaben "Umweltorientierte Unternehmensführung". In: Umweltbundesamt (Hrsg.), Umweltorientierte Unternehmensführung. Erich Schmidt Verlag, Berlin (1991).

SEIDEL, G. und H. HENN, Ökologisch orientierte Betriebswirtschaft. Kohlhammer, Stuttgart (1988).

SENN, J. A., Analysis and Design of Information Systems. McGraw-Hill, New York (1989).

SINAS, P., D. WÄBER und O. STROHM, Kriterien benutzerorientierter Dialoggestaltung. Zürich (1990).

SPIEGEL, J. v., Information und Komponenten des Informationsbedarfs. Reihe Informationsmanagement in Agrar- und Ernährungswirtschaft (Hrsg. G. Schiefer), Band A-91-7, ILB-Verlag, Bonn (1991).

SPRAGUE, R. H. and E. D. CARLSON, Building Effective Decision Support Systems. Englewood Cliffs (1982).

STAHLMANN, V., Umweltorientierte Materialwirtschaft. Gabler, Wiesbaden (1988).

WATSON, H. J. and M. FROLICK, Determining Information Requirements for an Executive Information System. In: H. J. WATSON, R. K. RAINER, G. HOUDESHEL (Hrsg.), Executive Information Systems. New York (1992).

WINTER, G., Das Modell einer "Umweltbewußten Unternehmensführung" in der Praxis. In: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.), Praxisnaher Kongreß Betriebe und Umweltschutz. Materialien, Bd. 68 (1991).

INTERNATIONALE ASPEKTE DES SCHUTZES NATÜRLICHER RESSOURCEN

DIE BEDEUTUNG VON UMWELTSTEUERN FÜR DEN INTERNATIONALEN HANDEL
- Simulationsrechnungen mit dem Handelsmodell TEPSIM -

von

Monika HARTMANN*

1 Problemstellung und Zielsetzung

Mit zunehmendem Umweltbewußtsein in der Europäischen Gemeinschaft und in vielen anderen Industrieländern wächst die Sorge hinsichtlich der ökologischen Konsequenzen aktueller Produktions- und Konsumtionsstrukturen. In der Vergangenheit richtete sich der Vorwurf der Umweltverschmutzung vor allem gegen die Industrie. Mit zunehmender Kenntnis über die ökologischen Auswirkungen moderner landwirtschaftlicher Produktionspraktiken sitzen aber auch landwirtschaftliche Produzenten verstärkt auf der Anklagebank. Ihnen wird vorgeworfen, zu einer Belastung der Grund- und Oberflächengewässer durch Mineralien, Stickstoff, Phosphor und Pestizide beizutragen. Luftverschmutzung als Folge intensiver Tierhaltung sowie die Ausbringung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln werden zunehmend als Beeinträchtigung empfunden. Die Agrarproduktion ist darüber hinaus angeklagt, die Reduzierung der Artenvielfalt zu beschleunigen. Ein wichtiger Grund für die wachsenden Konflikte zwischen der Agrarproduktion und der Umwelt wird in der Intensivierung und Spezialisierung der landwirtschaftlichen Produktion gesehen. Die verstärkte Anwendung chemischer Betriebsmittel, wie mineralischer Stickstoffdünger und Pflanzenschutzmittel, wird in diesem Zusammenhang häufig als besonders problematisch eingestuft.

Diese Einschätzung hat zu der Forderung nach Steuern oder Quoten auf chemische Betriebsmittel geführt. Verbunden mit diesem Anliegen ist aber die Sorge über die möglichen Konsequenzen derartiger Maßnahmen für die landwirtschaftliche Produktion, die landwirtschaftlichen Einkommen und den Agrarhandel. Insbesondere im Fall eines europäischen Alleingangs sehen die Landwirte in der EG durch derartige Maßnahmen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährdet.

Während eine umfangreiche Literatur zu den ökonomischen Effekten einer Agrarliberalisierung existiert, gibt es bisher nur wenige empirische Studien, die die Handels- und Wohlfahrtseffekte von Steuern oder Quoten auf landwirtschaftliche Betriebsmittel untersuchen.[1] Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel der folgenden Ausführungen, einen

* Dr. M. Hartmann, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Professur für Agrarpolitik der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Zeppelinallee 29, 60325 Frankfurt

[1] Vgl. hierzu LIAPIS, 1990 und 1992; LEUCK, HALEY und LIAPIS, 1993; HARTMANN und MATTHEWS, 1993; HARTMANN, 1993; HALEY, 1993; GUANASEKERA, RODRIGUEZ und ANDREWS, 1992. In den meisten dieser Beiträge findet Stickstoff als einziges landwirtschaftliches Betriebsmittel Berücksichtigung. Die Interdependenzen zwischen Stickstoff und anderen landwirtschaftlichen Inputs können somit nicht abgebildet werden. Dies gilt nicht für die Arbeiten von LIAPIS (1990 und 1992). Insgesamt finden 5 Inputsektoren Berücksichtigung in dem Modell. Ein Nachteil für die Analyse von Agrarumweltpolitiken ist jedoch das hohe Aggregationsniveau dieser Inputsektoren. Die Simulation von Steuern auf Düngemittel oder Pflanzenschutzmittel ist mit diesem Modell nicht möglich.

Beitrag zur Schließung dieser Lücke zu leisten. Zu diesem Zweck wurde das Multi-Output Multi-Input Weltsimulationsmodell TEPSIM (Trade and Environmental Policy Simulation Model) entwickelt. Im Gegensatz zu vielen anderen Agrarhandelsmodellen berücksichtigt TEPSIM neben 15 Agrarprodukten auch 12 landwirtschaftliche Inputs. Beachtung finden in diesem Beitrag die Handels- und Wohlfahrtseffekte einer Besteuerung von mineralischem Stickstoffdünger. Um die Sensitivität der Effekte in Abhängigkeit von der Höhe der Stickstoffsteuer zu untersuchen, werden vier alternative Simulationen vorgestellt.

2 Modellbeschreibung

2.1 Ökonomische Struktur von TEPSIM

Das Trade and Environmental Policy Simulation Model ist ein Drei-Regionen-Welthandelsmodell. Neben der Europäischen Gemeinschaft (EG-12)[2] finden in dem Modell die Vereinigten Staaten von Amerika (U.S.A.) und der Rest der Welt (RW) Berücksichtigung. TEPSIM basiert in seiner Grundstruktur auf dem vom United States Department of Agriculture (USDA) von RONINGEN und anderen (RONINGEN, SULLIVAN und DIXIT, 1991) in den Jahren 1985 und 1986 entwickelten Static World Policy Simulation Model (SWOPSIM).[3] Wie alle SWOPSIM Varianten ist TEPSIM von komparativ-statischer Natur. Dieser Ansatz ermöglicht die Kalkulation der Auswirkungen einer Politikreform oder anderer ökonomischer Schocks, nachdem sämtliche Anpassungen stattgefunden haben. Keinen Anhaltspunkt liefern diese Modelle hinsichtlich der zeitlichen Anpassungspfade ökonomischer und politischer Veränderungen.[4] Wegen seines nicht-räumlichen Charakters werden auch Raumüberwindungskosten und Produktheterogenität in der Analyse vernachlässigt. TEPSIM basiert auf nicht-linearen Angebots- und Nachfragefunktionen mit konstanten Elastizitäten. Dabei werden die Elastizitäten nicht endogen im Rahmen des Modells geschätzt, sondern sind vielmehr der Literatur entnommen (vgl. GARDINER, RONINGEN und LIU, 1989). Hierbei finden theoriegeleitete Restriktionen Berücksichtigung (vgl. Abschnitt 2.3).

Ein weiterer bedeutender Unterschied zu klassischen Agrarhandelsmodellen ist, daß TEPSIM ein Multi-Input Multi-Output-Gleichgewichtsmodell darstellt. Traditionelle Simulationsmodelle sind partielle Multi-Output Gleichgewichtsmodelle. Ein Nachteil dieser Modelle ist, daß sie ausschließlich die Effekte auf den landwirtschaftlichen Produktmärkten betrachten. Die Preise und Mengen landwirtschaftlicher Faktoren und Betriebsmittel werden in diesem Standardrahmen als konstant betrachtet. Für die Beantwortung der Frage nach den Auswirkungen einer Besteuerung des Stickstoff- und/oder Pflanzenschutzmitteleinsatzes auf agrarsektorale Kenngrößen, wie die Produktions- und Einkommenssituation in der Landwirtschaft, ist somit eine Erweiterung des Modells notwendig. Vor diesem Hintergrund

---

[2] In der EG-12 ist Deutschland in den Grenzen vor dem 3. Oktober 1990 enthalten.

[3] SWOPSIM stellt eher einen Modellrahmen als ein Modell dar. Der SWOPSIM-Rahmen besteht aus Computerprogrammen, auf deren Basis verschiedene Arten nationaler und regionaler Modelle gebildet werden können, die durch Handel miteinander verbunden sind.

[4] In der Analyse wird von Lagerhaltungsaktivitäten abstrahiert. Damit wird unterstellt, daß sich keine Veränderung der Lager als Folge einer Politikänderung ergibt.

berücksichtigt TEPSIM neben 15 Agrarprodukten[5] für die EG und die U.S.A. auch 12 landwirtschaftliche Betriebsmittel. Dies sind mineralische Stickstoffdünger, Sonstige mineralische Düngemittel[6], Pflanzenschutzmittel/Pflanzenbehandlungsmittel, die Futtermittel Weizen, Mais, Sonstige Futtergetreide, Sojabohnen und Sonstige Ölsaaten[7], Lohnarbeitskräfte, Ackerland, Grünland und Sonstige Inputs. Dabei finden im Rahmen des Modells die horizontalen und vertikalen Marktinterdependenzen zwischen den 15 Agrarprodukten und den 12 Inputs explizit Berücksichtigung.

2.2 Datengrundlage

Mit Ausnahme des Aggregats 'Sonstige Agrarprodukte' wurden die Mengendaten sowie die Weltmarktpreise und Produzentenpreise für alle landwirtschaftlichen Produkte der USDA entnommen (SULLIVAN, RONINGEN, LEETMAA und GRAY, 1992). Auch die in TEPSIM verwendeten Protektionsraten für Agrarprodukte entstammen dieser Quelle. Modifikationen schienen jedoch im Bereich der Konsumentenpreise sinnvoll. HERTEL, PETERSON und STOUT (1993) weisen darauf hin, daß die in der USDA Datenbasis unterstellten Marktspannen zwischen Produzenten- und Konsumentenpreisen zu niedrig sind. Bei Verwendung der in der USDA Datenbasis ausgewiesenen Konsumentenpreise würden die in TEPSIM berücksichtigen Agrarprodukte lediglich etwa 50% der Nahrungsmittelausgaben abdecken. Tatsächlich haben diese Produkte aber einen Anteil von etwa 75% am Warenkorb für Nahrungsmittel in der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten. Vor diesem Hintergrund erfolgte in TEPSIM eine Anpassung der Marktspannen im EG und U.S.A. Modell. Hierbei wurde auf Kalkulationen von DUNHAM (1991) zurückgegriffen (siehe in HERTEL, PETERSON und STOUT, 1993).

Um die Outputmatrix zu vervollständigen, waren zusätzliche Informationen hinsichtlich des Aggregats Sonstige Agrarprodukte notwendig. Diese wurden aus Wertdaten für das Jahr 1989 ermittelt (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 1992; UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 1991; PUTMAN und ALLSHOUSE, 1992; BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, 1991). Hierbei wurde ein Produzentenpreis von 100 unterstellt. Keine Informationen lagen über das Niveau der Handelsaktivitäten im Produktaggregat Sonstige Agrarprodukte vor. Vor diesem Hintergrund gilt die Annahme, daß sich Angebot und Nachfrage in der Ausgangssituation entsprechen.

---

[5] Die in der Analyse berücksichtigten Agrarprodukte sind: Rindfleisch, Schweinefleisch, Schaf- und Lammfleisch, Geflügelfleisch, Eier, Milch und Milchprodukte, Weizen, Mais, Sonstiges Futtergetreide (Gerste, Hirse, gemischtes Getreide, Hafer, Roggen und Sorghum), Sojabohnen, Sonstige Ölsaaten (Kopra, Baumwollsaat, Leinsamen, Palmkerne, Erdnüsse, Raps, Safflower, Sesam und Sonnenblumenkerne), Baumwolle, Zucker, Sonstige Agrarprodukte.

[6] Das Inputaggregat 'Sonstige mineralische Düngemittel' umfaßt mineralischen Phosphor- und Kalidünger.

[7] Im Gegensatz zu traditionellen SWOPSIM-Varianten ist die Nachfrage nach Weizen, Mais, sonstiges Futtergetreide, Sojabohnen und Sonstige Ölsaaten durch zwei separate Gleichungen definiert: einer Gleichung für die Endnachfrage, die dem menschlichen Konsum dient sowie einer Gleichung für die Nachfrage nach Futtermitteln, die als Input in die landwirtschaftliche Produktion fließen.

Der Konsumentenpreis entspricht somit dem Quotienten aus den Verbraucherausgaben für dieses Produktaggregat und der Nachfrage bzw. dem Angebot.[8]

Angaben hinsichtlich der Nachfrage und der Preise der neu integrierten Inputs wurden aus verschiedenen Quellen ermittelt (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 1992; UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 1991 und 1992; BARSE, 1990; FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO), 1991a und 1991b; PRICE, SEELEY und TUCKER, 1991). Nicht in allen Fällen existierten die Daten in der gewünschten Form. So waren beispielsweise keine Angaben zu den Pachtpreisen in der Europäischen Gemeinschaft bzw. in den Vereinigten Staaten zu finden. Es lagen jedoch Informationen zu den Pachtpreisen für alle US-Bundesstaaten sowie für eine Reihe von EG-Mitgliedsstaaten vor. In diesem Fall wurden beispielsweise aus den zur Verfügung stehenden Daten Durchschnitte gebildet.

2.3 Elastizitäten

Von zentraler Bedeutung bei der Kreierung von TEPSIM war die Zusammenstellung von konsistenten und ökonomisch plausiblen Elastizitätenmatrizen auf der Produktangebots- und Inputnachfrageseite sowie auf der Produktnachfrageseite. Als Ausgangspunkt dienten hierbei die Informationen aus der UDSA-Datenbasiss (SULLIVAN, RONINGEN, LEETMAA und GRAY, 1992). Erhebliche Modifikationen und Erweiterungen der Elastizitätenmatrizen auf der Angebotsseite waren jedoch insbesondere im EG Modell und im U.S.A. Modell notwendig, da in der UDSA-Datenbasiss kein Inputsektor Berücksichtigung findet.[9] Zusätzliche Informationen mußten somit aus anderen veröffentlichten und unveröffentlichten Quellen zusammengetragen werden.

Tatsächlich sind in der Literatur eine Vielzahl von Angaben hinsichtlich der Eigenpreiselastizität der Nachfrage nach mineralischem Stickstoffdünger zu finden (vgl. BURRELL, 1989 und die hierin zitierten Studien). Dagegen existieren weit weniger Schätzungen des gleichen Parameters für andere landwirtschaftliche Betriebsmittel, Arbeitskräfte und Land. Auch verläßliche Informationen zu der Beziehung zwischen der Nachfrage nach den landwirtschaftlichen Betriebsmitteln und den Produzentenpreisen für Agrarprodukte sowie den Konsumentenpreisen der jeweils anderen Faktoren sind kaum zu finden. Die Angaben, die es in der Literatur zu diesen Parametern gibt, weisen darüber hinaus hinsichtlich der betrachteten Regionen und Produkte/Inputs häufig eine andere Aggregation auf (vgl. ANKER und SCHMITZ, 1987, BOYLE und O'NEILL, 1990; GLASS und McKILLOP, 1989, MICHALEK, 1988; DUBBERKE und SCHMITZ, 1993; DENBALY und VROOMEN, 1991; ANTLE, 1984; BALL 1989; FERNANDEZ-CORNEJO, 1993; RENDLEMAN, 1993).

---

[8] Die Konsumentenausgaben für das Produktaggregat 'Sonstige Agrarprodukte' wurden ermittelt aus den gesamten Nahrungsmittelausgaben in der EG abzüglich der Ausgaben für die bereits im Modell berücksichtigten Produkte. Baumwolle als einziges Nicht-Nahrungsmittel wurde bei dieser Kalkulation jedoch nicht berücksichtigt.

[9] Für das Restwelt Modell konnten dagegen die Informationen aus der UDSA-Datenbasiss weitgehend übernommen werden. Lediglich kleinere Anpassungen mußten vorgenommen werden, da im Gegensatz zur UDSA-Datenbasis in TEPSIM Verarbeitungsprodukte keine Berücksichtigung finden und darüber hinaus das Produktaggregat 'Sonstige Agrarprodukte' im Restweltmodell eingeführt wurde.

Nicht zuletzt wegen der begrenzten Übertragbarkeit der Informationen aus der Literatur auf das vorliegende Modell schien es bedeutend, auf die Konsistenz der gewählten Parameter mit dem Gewinnmaximierungsverhalten der Produzenten und dem Nutzenmaximierungsverhalten der Konsumenten zu achten. Um dies zu gewährleisten, wurden Symmetrie- und Homogenitätsbedingungen als Restriktionen in die Produktangebots- und Faktornachfragematrix sowie in die Produktnachfragematrix eingeführt (vgl. CHAMBERS, 1988). Dabei wurde die Separabilität der Nutzenfunktion zwischen Nahrungsmitteln und sonstigen Konsumgütern unterstellt.[10]

Darüber hinaus sind im EG- und U.S.A.-Modell noch die Eigenpreis- und Kreuzpreiselastizitäten in den Angebotsgleichungen der landwirtschaftlichen Inputs zu bestimmen. In TEPSIM wird von einem völlig preiselatischen Angebot nach den chemischen Betriebsmitteln sowie nach Lohnarbeitskräften ausgegangen.[11] Annahmegemäß entsprechen sich damit Inputangebot und Inputnachfrage bei konstanten Preisen. Die Eigenpreiselastizität des Angebots nach Acker- und Grünland wurde dagegen gleich 0,2 gesetzt. Änderungen in der Nachfrage nach Land spiegeln sich somit in den Pachtpreisen wider.

Von erheblicher Bedeutung in Welthandelssimulationsmodellen ist schließlich die Festlegung der Weltmarktpreistransmissionselastizitäten für alle im Modell betrachteten Länder/Regionen. Auf Grund der weitgehenden Preisfixierungspolitik in der Europäischen Gemeinschaft wurde die Preistransmissionselastizität in dieser Region für die meisten Produkte gleich 0 gesetzt. Dies gilt jedoch nicht für Sojabohnen und Sonstige Ölsaaten. Wegen des Deficiency-Payment Systems auf diesen Märkten verändern sich die Konsumentenpreise für Sojabohnen und Sonstige Ölsaaten als Folge von Weltmarktpreisänderungen. Darüber hinaus wird für das Aggregat Sonstige Agrarprodukte eine Weltmarktpreistransmissionselastizität von 0,7 angenommen. Für die Region "Restwelt" wird in TEPSIM eine Weltmarktpreistransmissionselastizität von 0,5 für alle Produkte unterstellt, während für die U.S.A. produktspezifische Werte Anwendung finden. Diese liegen im Bereich von 0,2 für Milch und Zucker und 1 für Getreide, Ölsaaten und bodenunabhängige Veredlungsprodukte und sind der Literatur entnommen (SULLIVAN, 1990).

3 Simulationsrechnungen

3.1 Referenzsituation und ausgewählte Politikalternativen

Die im Jahr 1989 geltenden Agrarpolitiken in den drei betrachteten Ländern/Regionen stellen die Referenzsituation der Analyse dar. Für die EG fand dabei neben preispolitischen Maßnahmen auch die Quotenpolitik auf dem Milchmarkt Berücksichtigung. Eine Vielzahl verschiedener Politikoptionen wurde mit Hilfe des Multi-Input Multi-Output Welthandelsmodells simuliert. Im Vordergrund dieses Beitrags steht die Analyse der Implementierung einer Steuer auf mineralischen Stickstoffdünger. Dabei erscheint es wünschenswert, die Sensibilität der Effekte einer Verteuerung des Stickstoffeinsatzes in Abhängigkeit von der Höhe der Steuer zu untersuchen. Aus diesem Grund werden insgesamt vier verschiedene

---

10 Baumwolle, als einziges Nicht-Nahrungmittel unter den betrachteten Produkten, wird in dieser Analyse vernachlässigt. Es wird unterstellt, daß die Nachfrage nach Baumwolle nur vom Eigenpreis abhängig ist.

11 Im Inputangebot wurden Substitutionsbeziehungen lediglich zwischen Grün- und Ackerland berücksichtigt. Ansonsten wurde von Interdependenzen im Betriebsmittelangebot abstrahiert, da diese für die Beantwortung der vorliegenden Fragestellung von untergeordneter Bedeutung sind.

Szenarien betrachtet, in denen die Auswirkungen einer 25%igen, 50%igen, 100%igen und 200%igen Steuer auf mineralischen Stickstoffdünger untersucht wird. Im Rahmen der Analyse gilt die Annahme, daß die sonstigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen in der Europäischen Gemeinschaft unverändert bleiben. Auch wird davon ausgegangen, daß es zu keinen Politikänderungen in Drittländern kommt.

3.2 Mengen- und Preiseffekte

Ziel der Einführung einer Stickstoffsteuer ist die Rückführung der Nachfrage nach diesem Betriebsmittel und damit die Reduzierung der Intensität der landwirtschaftlichen Produktion. Wie erwartet wird das Ausmaß der Verringerung des Stickstoffeinsatzes sehr stark von der Höhe der Stickstoffsteuer bestimmt (vgl. Tabelle 1). Dabei erfolgt interessanterweise aus einer Verdoppelung der Inputsteuer eine nur unterproportionale Reduzierung des Stickstoffeinsatzes. Tabelle 1 veranschaulicht darüber hinaus, daß die Besteuerung von mineralischem Stickstoffdünger nicht nur eine Verringerung der Nachfrage nach diesem Betriebsmittel induziert, sondern auch zu einem beträchtlichen Rückgang in der Verwendung anderer chemischer Inputs führt (vgl. Tabelle 1). Die Nachfrage nach Futtermitteln, Fremdarbeitskräften, Land und Sonstigen Inputs weisen dagegen nur relativ geringe Veränderungen auf. Tabelle 1 faßt ebenfalls die prozentualen Produktangebotsänderungen der verschiedenen Szenarien in der Europäische Gemeinschaft zusammen. Demnach verringert sich als Folge einer Besteuerung des Stickstoffeinsatzes die Produktion sämtlicher Ackerfrüchte sowie die bodenabhängige Veredlung, während das Angebot an Schweinefleisch und Geflügelfleisch geringe Steigerungsraten aufweist. Aus Umweltaspekten ist letzterer Effekt sicherlich nicht erwünscht. Offensichtlich stellen jedoch die tierischen Exkremente aus der bodenunabhängigen Veredlungsproduktion einen wertvollen Nährstofflieferanten dar, der zumindest partiell in der Lage ist, den Ausfall an Mineraldünger zu substituieren.[12]

Wegen der EG Milchquotenregelung führt die Implementierung einer Stickstoffsteuer zu keinen Angebotseffekten auf dem Milchmarkt in der Europäischen Gemeinschaft. Die Ursache hierfür ist, daß der quotenäquivalente Angebotspreis in der Ausgangssituation weit unter dem EG Marktpreis für Milch liegt. Erst wenn als Folge einer unrealistisch hohen Steuer die Grenzkostenkurve auf dem Milchmarkt so weit ansteigt, daß der quotenäquivalente Preis dem Marktpreis entspricht, beginnt das Milchangebot zu sinken. In diesem Fall wäre die EG Milchquotenregelung nicht länger bindend.

Mit der Verringerung des Angebots für Ackerfrüchte und bodenabhängige Veredlungsprodukte sinken auch die Nettoexporte dieser Erzeugnisse in allen Politiksimulationen. (vgl. Tabelle 2). Die prozentuale Änderung der Nettoexporte/Nettoimporte ist dabei weit ausgeprägter als die relative Veränderung des Angebots.[13] So sinkt beispielsweise das Angebot von Sonstigem Futtergetreide selbst bei einer Stickstoffsteuer von 200% nur um 5,6%, während sich die Nettoexporte dieses Produkts im gleichen Szenario um 57%

---

12 Vergleiche hierzu auch die Erläuterungen in HARTMANN und WIEGAND, 1993.

13 Der Grund ist, daß es mit Ausnahme von Ölsaaten und Sonstigen Agrarprodukten auf keinem der Märkte zu Nachfrageveränderungen kommt. Damit induzieren die Angebotsänderungen absolut gleich große Nettohandelsänderungen. Da die gehandelte Menge eines Produkts in der Regel weit geringer ist als das heimische Angebot, bezieht sich somit eine gleiche Veränderung auf einen kleineren Nenner.

verringern. Vor allem auf den Märkten für Getreide sinkt die relative Bedeutung der EG als Nettoexporteur bzw. wächst ihre Rolle als Nettoimporteur. Auf diesen Märkten ist somit ein Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit als Folge der Implementierung einer Stickstoffsteuer zu vermuten (vgl. hierzu auch Tabelle 3). Eine andere Entwicklung weisen die Nettoexporte der Europäischen Gemeinschaft bei Schweine- und Geflügelfleisch auf. Auf diesen Märkten kommt es zu einem geringen Anstieg der Nettoexporte (vgl. die Tabelle 2).

Tabelle 1: Änderungen des Produktionsangebots und der Inputnachfrage in der Europäischen Gemeinschaft als Folge der Besteuerung des mineralischen Stickstoffeinsatzes

Produkt oder Produktgruppe Input	Höhe der Steuer auf mineralischen Stickstoffdünger			
	25%	50%	100%	200%
Rindfleisch	-0,03	-0,06	-0,10	-0,16
Schweinefleisch	0,08	0,15	0,26	0,41
Schaf- und Lammfleisch	-0,02	-0,04	-0,07	-0,11
Geflügelfleisch	0,03	0,05	0,08	0,13
Eier	-0,01	-0,01	-0,02	-0,03
Milch	0,00	0,00	0,00	0,00
Weizen	-1,15	-2,09	-3,54	-5,55
Mais	-1,12	-2,02	-3,43	-5,37
Sonst. Futtergetreide	-1,16	-2,10	-3,56	-5,58
Reis	-1,24	-2,24	-3,80	-5,96
Sojabohnen	-1,02	-1,85	-3,13	-4,92
Sonst. Ölsaaten	-1,24	-2,24	-3,80	-5,96
Baumwolle	-1,15	-2,08	-3,54	-5,54
Zucker	-1,15	-2,08	-3,53	-5,53
Sonst. Agrarprodukte	-0,62	-1,13	-1,92	-3,04
Mineral. Stickstoffdünger	-8,49	-14,89	-24,11	-35,43
Sonst. min. Düngemittel	-5,66	-10,05	-16,57	-24,98
Pflanzenschutzmittel	-1,99	-3,60	-6,07	-9,47
Futterweizen	0,00	0,00	0,00	0,01
Mais	0,00	-0,01	-0,01	-0,01
Sonst. Futtergetreide	0,01	0,01	0,02	0,03
Sojabohnen	-0,09	-0,17	-0,29	-0,46
Sonst. Ölsaaten	-0,31	-0,57	-0,95	-1,50
Fremdarbeitskräfte	-0,59	-1,06	-1,81	-2,85
Ackerland	0,26	0,48	0,82	1,30
Grünland	0,09	0,17	0,29	0,46
Sonstige Inputs	-0,09	-0,17	-0,29	-0,46

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des TEPSIM-Modells

Tabelle 2: Nettoexporte der Europäischen Gemeinschaft in unterschiedlichen Politikszenarien (in 1.000 Tonnen)

Produkt oder Produktgruppe	Ausgangs-situation	Besteuerung von mineralischem Stickstoffdünger			
		25%	50%	100%	200%
Rindfleisch	574	572	569	566	562
Schweinefleisch	791	802	812	826	847
Schaf- u. Lammfleisch	-199	-199	-199	-200	-200
Geflügelfleisch	354	356	357	359	362
Eier	69	68	68	68	67
Milch	10 578	10 578	10 578	10 578	10 578
Weizen	19 274	18 325	17 558	16 363	14 711
Mais	-2 450	-2 750	-2 993	-3 372	-3 896
Sonst. Futtergetreide	6 145	5 413	4 822	3 900	2 625
Reis	-268	-285	-299	-321	-351
Sojabohnen	-13 045	-13 054	-13 061	-13 073	-13 088
Sonst. Ölsaaten	-2 383	-2 472	-2 543	-2 655	-2 809
Baumwolle	-965	-969	-972	-977	-983
Zucker	2 605	2 427	2 282	2 058	1 746
Sonst. Agrarprodukte	0	-5 084	-9 224	-15 729	-24 844

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des TEPSIM-Modells

Tabelle 3: Anteil der Europäischen Gemeinschaft an der Weltproduktion in unterschiedlichen Politikszenarien (in %)

Produkt oder Produktgruppe	Ausgangs-situation	Besteuerung von mineralischem Stickstoffdünger			
		25%	50%	100%	200%
Rindfleisch	17,15	17,15	17,15	17,14	17,14
Schweinefleisch	20,97	20,99	21,01	21,04	21,09
Schaf- u. Lammfleisch	18,17	18,17	18,17	18,17	18,18
Geflügelfleisch	18,27	18,28	18,29	18,31	18,33
Eier	15,23	15,23	15,23	15,24	15,25
Milch	26,17	26,17	26,17	26,17	26,17
Weizen	15,15	14,97	14,82	14,58	14,26
Mais	5,80	5,74	5,68	5,60	5,49
Sonst. Futtergetreide	18,08	17,87	17,70	17,45	17,09
Reis	0,41	0,40	0,40	0,39	0,38
Sojabohnen	1,84	1,83	1,81	1,79	1,75
Sonst. Ölsaaten	8,97	8,86	8,77	8,64	8,45
Baumwolle	1,80	1,78	1,76	1,74	1,70
Zucker	14,41	14,26	14,13	13,93	13,66
Sonst. Agrarprodukte	61,47	61,14	60,88	60,46	59,88

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis des TEPSIM-Modells

Tabelle 4: Weltmarktpreiseffekte als Folge der Besteuerung von mineralischem Stickstoffdünger in der Europäischen Gemeinschaft (in %)

Produkt oder Produktgruppe	Höhe der mineralischen Stickstoffsteuer			
	25%	50%	100%	200%
Rindfleisch	0,25	0,45	0,76	1,20
Schweinefleisch	0,26	0,46	0,78	1,23
Schaf- u. Lammfleisch	0,19	0,34	0,58	0,91
Geflügelfleisch	0,48	0,86	1,47	2,30
Eier	0,26	0,48	0,81	1,27
Milch	0,49	0,89	1,51	2,37
Weizen	1,57	2,85	4,87	7,71
Mais	1,15	2,09	3,57	5,64
Sonst. Futtergetreide	1,75	3,18	5,43	8,59
Reis	0,35	0,63	1,06	1,68
Sojabohnen	0,45	0,82	1,39	2,18
Sonst. Ölsaaten	0,54	0,98	1,68	2,64
Baumwolle	0,30	0,55	0,94	1,47
Zucker	1,09	1,98	3,36	5,29
Sonst. Agrarprodukte	2,65	4,84	8,34	13,38

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des TEPSIM-Modells

Da die Europäische Gemeinschaft ein großes Wirtschaftsgebiet darstellt, führt die Implementierung von Agrarumweltpolitiken in dieser Region nicht nur zu internen Effekten, sondern hat auch Auswirkungen auf die Weltagrarmärkte und Drittländer. Tabelle 4 zeigt, daß es als Folge der Einführung einer Stickstoffsteuer in der EG zu einem Weltmarktpreisanstieg auf allen Produktmärkten kommt. Der Preisanstieg ist dabei insbesondere ausgeprägt auf den Märkten für Weizen, Mais und Sonstiges Futtergetreide. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen sinken die Nettoexporte der EG gerade bei den genannten Erzeugnissen weit überdurchschnittlich ab (vgl. Tabelle 2), und zum anderen ist die EG vor allem auf diesen Produktmärkten ein relativ großer Anbieter (vgl. Tabelle 3).

Generell induzieren die Weltmarktpreisänderungen einen Anstieg der Produktion und einen Rückgang der Nachfrage nach Agrarprodukten in den U.S.A. und dem Rest der Welt.

3.3 Wohlfahrtseffekte

Für die vier Politikoptionen lassen sich die konventionellen Wohlfahrtseffekte für die Europäische Gemeinschaft, die U.S.A. und den Rest der Welt kalkulieren. Dabei ist zu beachten, daß in der konventionellen Wohlfahrtsanalyse ausschließlich Realeinkommensveränderungen einbezogen werden. Die durch die Implementierung einer Stickstoffsteuer möglichen nicht-monetären Vorteile einer Verbesserung der Umweltqualität (z.B. Reduzierung der Verschmutzung von Grund- und Oberflächengewässer durch Stickstoff, Phosphor und Pestizide) werden dagegen nicht berücksichtigt. Eine adäquate Methode für die Politikbewertung im Fall multipler Preisänderungen und bei Existenz von Marktinterdependenzen bietet die angewandte Wohlfahrtsökonomie mit dem sequentiellen Verfahren auf der Basis von Ange-

bots- und kompensierten Nachfragefunktionen. Dieses Konzept ermöglicht selbst dann eine exakte Messung der Wohlfahrtsänderung, wenn singuläre oder multiple exogene Preisänderungen in einer verzerrten Ökonomie auftreten. Letzterer Aspekt ist für die vorliegende Fragestellung von großer Bedeutung, da der Agrarsektor in den betrachteten Ländern/Regionen durch vielfältige politische Eingriffe beeinflußt wird.

Auf Basis dieses erweiterten Ansatzes der Wohlfahrtsökonomie werden die Allokationseffekte der unilateralen bzw. multilateralen Implementierung von Steuerpolitiken auf den landwirtschaftlichen Inputmärkten für die drei Länder/Regionen aus den folgenden drei Komponenten errechnet (JUST, HUETH und SCHMITZ, 1982, S. 338-341; HARTMANN, 1991). Erstens muß die Änderung der Konsumentenwohlfahrt kalkuliert werden. Diese läßt sich durch eine Approximation der HICKSSCHEN Äquivalenten Variation ermitteln.[14] Bei der zweiten Komponente handelt es sich um die Wohlfahrtseffekte auf Seiten der Produzenten. Diese entspricht der Summe aus der Änderung der Produzentenrente auf den landwirtschaftlichen Outputmärkten und der Änderung der Konsumentenrente auf den landwirtschaftlichen Inputmärkten. Die genannten Wohlfahrtskomponenten werden sequentiell gemessen (JUST, HUETH und SCHMITZ, 1982, S. 338ff.). Zusätzlich zu diesen gesamten privaten Wohlfahrtseffekten einer politikinduzierten multiplen Preisänderung ist es notwendig, die Änderungen der Nettostaatseinnahmen in den betrachteten Ländern zu kalkulieren.

Die Allokations- und Verteilungseffekte einer Besteuerung des landwirtschaftlichen Betriebsmitteleinsatzes sind in Tabelle 5 zusammengefaßt. Die Ergebnisse zeigen, daß sowohl die Landwirte als auch die Konsumenten in der Europäischen Gemeinschaft Wohlfahrtsverluste hinnehmen müssen, während die Landbesitzer von dieser Politik profitieren. Die Einnahmen des Staates erhöhen sich von zwei Seiten. Zum einen entsteht durch die Implementierung der Stickstoffsteuer unmittelbar eine neue Einnahmequelle für den EG-Haushalt. Zum anderen sinkt das Angebot auf den meisten Agrarmärkten in der Europäischen Gemeinschaft und die Weltmarktpreise steigen, so daß sich die Ausgaben des Staates für Produktionssubventionen und Exporterstattungen verringern.

Die Nettowohlfahrtseffekte sind nur dann positiv, wenn in der Europäischen Gemeinschaft eine moderate Steuer auf mineralischen Stickstoffdünger eingeführt wird. So zeigt Tabelle 5, daß eine Stickstoffsteuer in Höhe von 25% einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt um 50 Millionen Dollar induziert. Dieses Resultat ergibt sich aus der Tatsache, daß die "Umweltpolitik" auf bereits verzerrten Märkten implementiert wird. Die Besteuerung des Inputeinsatzes kompensiert somit teilweise die Preisverzerrungen auf den Outputmärkten. Maximale Realeinkommensgewinne von 52 Millionen US Dollar könnte die Europäische Gemeinschaft bei der Implementierung einer 20%igen Stickstoffsteuer realisieren. Die Einführung von Stickstoffsteuern führt jedoch zu konventionellen Wohlfahrtsverlusten, wenn der festgesetzte Steuersatz über 44% liegt. Dabei veranschaulicht Tabelle 5, daß die Nettowohlfahrtsverluste bei linearer Erhöhung der Inputsteuer exponentiell ansteigen.

---

14 Für die Methode zur Approximation der Äquivalenten Variation siehe HARTMANN, 1991.

Tabelle 5: Wohlfahrtseffekte einer Besteuerung von mineralischem Stickstoffdünger in der Europäischen Gemeinschaft (in Mio. US-Dollar)

Länder Regionen Szenarien	Änderung der Produzentenrente	Änderung in den Einnahmen der Landbesitzer	Äquivalente Variation	Änderung der Staatseinnahmen	Änderung der Gesamtwohlfahrt
Europäische Gemeinschaft					
25% N-Steuer	-292,75	279,00	-1 874,22	1 937,00	49,70
50% N-Steuer	-700,32	511,00	-3 422,04	3 585,00	-27,00
100% N-Steuer	-1 701,84	882,00	-5 894,33	6 338,00	-375,62
200% N-Steuer	-4 014,28	1 419,00	-9 440,73	10 651,00	-1 385,00
Vereinigte Staaten					
25% N-Steuer	1 738,68	334,00	-1 739,67	-3,00	330,51
50% N-Steuer	3 182,03	606,00	-3 172,11	-5,00	611,83
100% N-Steuer	5 501,27	1 035,00	-5 452,28	-8,00	1 076,77
200% N-Steuer	8 857,78	1 638,00	-8 707,16	-12,00	1 776,96
Rest der Welt					
25% N-Steuer	1 553,41	0,00	-1 667,92	-67,69	-182,19
50% N-Steuer	2 817,58	0,00	-3 024,17	-122,47	-329,06
100% N-Steuer	4 802,53	0,00	-5 151,71	-207,97	-557,15
200% N-Steuer	7 579,69	0,00	-8 124,23	-326,52	-871,07
Welt insgesamt					
25% N-Steuer	2 999,00	613,00	-5 282,00	1 867,00	198,00
50% N-Steuer	5 299,00	1 117,00	-9 618,00	3 458,00	256,00
100% N-Steuer	8 602,00	1 918,00	-16 498,00	6 123,00	144,00
200% N-Steuer	12 423,00	3 057,00	-26 272,00	10 313,00	-479,00

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des TEPSIM-Modells

Die sich in den Drittländern ergebenden Wohlfahrtseffekte einer Verteuerung des Stickstoffeinsatzes in der EG sind ebenfalls in Tabelle 5 ausgewiesen. Anders als die Agrarproduzenten in der Europäischen Gemeinschaft profitieren die Landwirte in den U.S.A. und der Restwelt von der Implementierung einer Agrarumweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Auch die Landbesitzer zählen zu den Gewinnern dieser Politik. Dagegen werden die Konsumenten und der Staatshaushalt dieser Länder belastet. In allen vier Simulationen sind die Nettowohlfahrtseffekte positiv für die U.S.A. und negativ für den Rest der Welt.[15] Die Nettowohlfahrtseffekte dieser Politik auf die Welt als Ganzes hängen dagegen erheblich von der Höhe der implementierten Steuer in der EG ab. So sind die Realeinkommensänderungen positiv im Fall einer geringen Steuer von 25% und steigen mit zunehmender Steuerhöhe zunächst an. Bei einer Stickstoffsteuer von 200% in der Europäischen Gemeinschaft erleidet die Welt als Ganzes einen Wohlfahrtsverlust von 479 Millionen Dollar.

4 Fazit

Im vorliegenden Beitrag wird der Versuch unternommen, die Handels- und Wohlfahrtseffekte der Einführung einer Stickstoffsteuer in der Europäischen Gemeinschaft abzuschätzen. Hierfür wurde das Welthandelsmodell TEPSIM kreiert. TEPSIM unterscheidet sich von konventionellen Agrarhandelsmodellen dadurch, daß neben 15 Agrarprodukten auch 12 landwirtschaftliche Inputs explizit Berücksichtigung finden. Damit eignet sich dieses Modell nicht für die Simulation von Agrarumweltpolitiken, sondern ermöglicht auch interessante Hinweise zu den Struktur-, Intensitäts- und Spezialisierungseffekten aktueller Agrarreformpolitiken.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, daß die Implementierung von Steuern auf mineralischem Stickstoffdünger zu einer Verringerung der komparativen Vorteile des Europäischen Agrarsektors führt. Gleichzeitig induziert diese Politik konventionelle Wohlfahrtsgewinne in der Europäischen Gemeinschaft, wenn der festgesetzte Steuersatz 44% nicht überschreitet. Die Abnahme des mineralischen Stickstoffdüngereinsatzes wäre bei diesem Steuerniveau mit 13,5% jedoch relativ begrenzt. Würde sich die Europäische Gemeinschaft für die Durchsetzung eines höheren Steuersatzes entscheiden, müßte sie Realeinkommensverluste hinnehmen. Während diese Verluste mit zunehmendem Steuersatz exponentiell ansteigen, weist die Verringerung des Stickstoffeinsatzes lediglich einen unterproportionalen Verlauf auf. Insbesondere die Einführung drastischer Steuern ist vor diesem Hintergrund ökonomisch äußerst problematisch, ohne einen bedeutenden Nutzenzuwachs im ökologischen Bereich zu liefern.

[15] Dies ergibt sich auf Grund der unterschiedlichen Handelspositionen dieser beiden Länder/Regionen bei Agrarprodukten. Während die U.S.A. ein Nettoexporteur von Agrarprodukten ist, handelt es sich bei dem Rest der Welt um eine Nettoimportregion. Die durch die Umweltpolitiken in der Europäischen Gemeinschaft induzierten höheren Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Produkte (vgl. auch Tabelle 5) müssen demnach in den beiden Ländern/Regionen zu unterschiedlichen Wohlfahrtseffekten führen.

Literaturverzeichnis

ANKER, P. und P. M. SCHMITZ, Environmental Effects of Price Policies in Agriculture. Paper presented at the 5th Congress of the European Association of Agricultural Economists, Balatonszéplak (Hungary), 1987.

ANTLE, J. M., The Structure of U.S. Agricultural Technology. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 66 (1984), S. 414-421.

Ball, V. E., Estimating Supply Response of Multiproduct Farms. Technical Bulletin No. 1750, Economic Research Service, USDA. Washington, D.C. 1989.

BARSE, J. R., Seven Farm Input Industries. Agricultural Economic Report No. 635, Economic Research Service, USDA. Washington, D.C. 1990.

BOYLE, G. E. und D. O'Neill, The Generation of Output Supply and Input Demand Elasticities for a Johansen-Type Model of the Irish Agricultural Sector. "European Review of Agricultural Economists", Vol. 17 (1990), S. 387-405.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BMELF, Hrsg.), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1991. Münster-Hiltrup 1991.

BURRELL, A., The Demand for Fertilizer in the United Kingdom. "Journal of Agricultural Economics", Vol. 40 (1989), S. 1-20.

DENBALY, M. und H. VROOMEN, Elasticities of Fertilizer Demands for Corn in the Short and the Long Run. A Cointegrated and Error-Correcting System. Agricultural and Rural Economy Devision, Staff Report AGES No. 9137, Economic Research Service, USDA. Washington, D.C. 1991.

DUBBERKE, H. und P. M. SCHMITZ, Ökonometrische Schätzung von Eigenpreis- und Kreuzpreiselastizitäten im Produkt- und Faktorbereich der deutschen Landwirtschaft auf der Basis einer Translog-Gewinnfunktion. In: SCHMITZ, P. M. und M. HARTMANN (Hrsg.), Landwirtschaft und Chemie - Simulationsstudie zu den Auswirkungen einer Reduzierung des Einsatzes von Mineraldünger und Pflanzenschutzmitteln aus ökonomischer Sicht. Kiel 1993.

DUNHAM, D., Food Cost Review, 1990. Agricultural Economic Report No. 651, Economic Research Service, USDA. Washington, D.C. 1991.

FERNANDEZ-CORNEJO, J., Demand and Substitution of Agricultural Inputs in the Central Corn Belt States. Technical Bulletin No. 1816. Economic Research Service, USDA. Washington, D.C. 1993.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO, Hrsg.), FAO Production Yearbook 1990. Rom 1991a.

FOODUND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO, Hrsg.), FAO Fertilizer Yearbook 1990. Rom 1991b.

GARDINER, W. H., V. O. RONINGEN, und K. LIU, Elasticities in the Trade Liberalization Database. Staff Report No. AGES 89-20, U.S. Department of Agriculture. Washington, D.C. 1989.

GLASS, J. C. und D. G. McKILLOP, A Multi-Product Multi-Input Cost Function Analysis of Northern Ireland Agriculture, 1955-1985. "Journal of Agricultural Economics", Vol. 40 (1989), S. 57-70.

GUNASEKERA, H. D. B. H., RODRIGUEZ, G. R. und N. P. ANDREWS, Taxing Fertiliser Use in EC Farm Production. Implications for Agricultural Trade. Paper presented at the "Agricultural Workshop '92, Agricultural Policy, Trade and Development Task Force, Pacific Economic Cooperation Conference, East-West Center, Honolulu, 14.-16. Mai 1992.

HALEY, S., Environmental and Agricultural Policy Linkages in the European Community: The Nitrate Problem and CAP Reform. International Agricultural Trade Research Consortium. Working Paper No. 93-3. Washington, D.C. 1993.

HARTMANN, M. und A. MATTHEWS, EC and International Implications of Chemical Restriction in Agriculture. In: F. B. SOARES, (Hrsg.), EC Agricultural Policy by the End of the Century. Kiel 1993.

HARTMANN, M. und S. WIEGAND, Auswirkungen einer Reduzierung des Einsatzes von Mineraldüngern und Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft. Ergebnisse einer schriftlichen Expertenbefragung. In: P. M. SCHMITZ und M. HARTMANN (Hrsg.), Landwirtschaft und Chemie - Simulationsstudie zu den Auswirkungen einer Reduzierung des Einsatzes von Mineraldünger und Pflanzenschutzmitteln aus ökonomischer Sicht. Kiel 1993.

HARTMANN, M., The Effects of EC Environmental Policies on Agricultural Trade and Economic Welfare. "Journal of Economic Integration", Special Issue on Agricultural Trade and Economic Integration in Europe and in North America, Vol. 8 (1993).

HARTMANN, M., Wohlfahrtsmessung auf interdependenten und verzerrten Märkten. Die Europäische Agrarpolitik aus Sicht der Entwicklungsländer. Dissertation Giessen 1991.

HERTEL, T. W., E. B. PETERSON und J. V. STOUT, Adding Value to Existing Models of International Agricultural Trade. Unveröffentlichtes Manuskript 1993.

JUST, R. E., D. L. HUETH und A. SCHMITZ, Applied Welfare Economics and Public Policy. Englewood Cliffs 1982.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.), Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1991. Brüssel und Luxemburg 1992.

LEUCK, D., S. HALEY und P. LIAPIS, The Relationship between Selected Agriculrural and Environmental Policies in the European Community. Paper presented at the International Conference on "New Dimensions in North American - European Agricultural Trade Relations", Calabria (Italien), 20. - 23. Juni 1993.

LIAPIS, P., Assessing the Results of Trade Liberalization: An Alternative Perspective. Paper presented at the Southern Agricultural Economics Association Annual Meetings. Lexington (U.S.A.), Februar 2-5, 1992.

LIAPIS, P., Incorporating Inputs in the Static World Policy Simulation Model (SWOPSIM), Technical Bulletin 1790, Economic Research Service, USDA. Washington, D.C. 1990.

MICHALEK, J., Technological Progress in West German Agriculture - A Quantitative Approach. Kiel 1988.

PRICE, J. M., R. SEELEY und C. K. TUCKER, The Food and Agricultural Policy Simulator. Estimation of Farm Production Expenses. Technical Bulletin No. 1803, Economic Research Service, USDA. Washington, D.C. 1991.

PUTMAN, J. J. und J. E. ALLSHOUSE, Food Consumption, Prices, and Expenditures. Statistical Bulletin No. 840; Economic Research Service, USDA. Washington, D.C. 1992.

RENDLEMAN, C. M., Estimation of Aggregate U.S. Demands for Fertilizer, Pesticides, and Other Inputs. Technical Bulletin No. 1813. Economic Research Service, USDA. Washington, D.C. 1993.

RONINGEN, V., J. SULLIVAN und P. DIXIT, Documentation of the World Policy Simulation (SWOPSIM) Modeling Framework. Agriculture and Trade Analysis Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Staff Report No. AGES 9151. Washington 1991.

SULLIVAN, J., Price Transmission Elasticities in the Trade Liberalization (TLIB) Database. Staff Report No. AGES 9034, Economic Research Service, USDA. Washington, D.C. 1990.

SULLIVAN, J., V. RONINGEN, S. LEETMAA und D. GRAY, A 1989 Global Database for the Static World Policy Simulation (SWOPSIM) Modeling Framework. Staff Report No. AGES 9215, Economic Research Service, USDA. Washington, D.C. 1992.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (Hrsg.), Agricultural Resources. Agricultural Land Values and Markets - Situation and Outlook Report. Economic Research Servive. AR-26. June 1992.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, Agricultural Statistics 1991. Washington, D.C. 1991.

NATIONALE UND INTERNATIONALE MAßNAHMEN ZUM SCHUTZ TROPISCHER REGENWÄLDER - DAS BEISPIEL KAMERUN**

von

Rainer THIELE* und Manfred WIEBELT*

1 Einführung

Die Zukunft der tropischen Regenwälder ist gegenwärtig ein Schwerpunktthema in der internationalen umweltpolitischen Diskussion. Unter Ressourcenökonomen herrscht weitgehender Konsens darüber, daß eine Übernutzung der Tropenwälder stattfindet, wobei als Ursachen sowohl Markt- als auch Politikversagen identifiziert werden (z.B. BARBIER et al., 1992). Marktversagen tritt auf, weil die Tropenwälder nicht nur Holz für die Forstwirtschaft und Boden für eine potentielle landwirtschaftliche Nutzung bereitstellen, sondern auch ökologische Funktionen erfüllen, die aufgrund ihrer Eigenschaften als öffentliches Gut oder fehlender Eigentumsrechte nicht in das privatwirtschaftliche Entscheidungskalkül eingehen. Einige dieser ökologischen Funktionen, wie die Stabilisierung des lokalen Klimas und des Wasserkreislaufs sowie der Schutz des Bodens vor Erosion und Nährstoffverlusten kommen nur der lokalen Bevölkerung zugute, während andere, vor allem die Bindung von Kohlenstoff und die Bereitstellung von Lebensraum für eine Vielzahl von Arten, weltweite Auswirkungen haben. Die Abholzung des Tropenwaldes verursacht also lokale und globale externe Kosten. Hinzu kommt, daß der Druck auf die Tropenwälder durch staatliche Aktivitäten häufig verstärkt wird (REPETTO, GILLIS, 1988). Derartiges Politikversagen reicht von staatlich geförderten Umsiedlungsprogrammen bis zu generellen Verzerrungen im Handelsregime zugunsten ressourcen-intensiver Produktion.

Dieser Beitrag untersucht am Beispiel von Kamerun die mittelfristigen Effekte alternativer Instrumente zur Korrektur des Marktversagens auf die Struktur, die Ressourcennutzung und das Wachstum einer Volkswirtschaft mit tropischen Regenwäldern.[1] Zu diesem Zweck wurde ein empirisches allgemeines Gleichgewichtsmodell (EAG) entwickelt, das im Gegensatz zu einem partialanalytischen Ansatz auch die Fern- und Rückwirkungen sektorbezogener Politiken erfaßt und somit Aussagen über gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und den Strukturwandel ermöglicht. Zunächst wird kurz diskutiert, welche Instrumente den Politikern zur Verfügung stehen. Danach werden einige Grundelemente des Modells vorgestellt und die empirischen Ergebnisse präsentiert. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

---

* Dipl.-Volksw. R. Thiele, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Düsternbrooker Weg 120, 24105 Kiel

Dipl.-Volksw. M. Wiebelt, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Düsternbrooker Weg 120, 24105 Kiel

** Diese Studie ist Teil des Forschungsprojektes "Internationale und nationale wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen durch Schutz tropischer Regenwälder", das von der Volkswagen-Stiftung finanziert wird.

[1] Die Korrektur von Politikversagen wird von den Autoren an anderer Stelle analysiert (THIELE, WIEBELT, 1993b).

2 Wirtschaftspolitische Handlungsalternativen

Die lokalen Externalitäten der Tropenwaldrodung lassen sich in Nutzungskosten und externe Umweltkosten aufspalten (BARBIER et al., 1992). Nutzungskosten bezeichnen die zukünftigen Erträge, die dadurch verlorengehen, daß eine Ressource in der Gegenwart genutzt wird. Geeignet formulierte Eigentumsrechte sorgen dafür, daß diese Kosten internalisiert werden. Zur Internalisierung von Umweltexternalitäten können Preis- und Mengenpolitiken herangezogen werden.

Die Formulierung und Durchsetzung von Eigentums- oder Nutzungsrechten an Ressourcen ist eine Grundvoraussetzung, damit die Wirtschaftssubjekte längerfristige ökologische Wirkungen in ihr Entscheidungskalkül einfließen lassen. Für die Forstwirtschaft Kameruns folgt daraus, daß Konzessionen für den Holzeinschlag in den größtenteils staatlichen Wäldern an die Regenerationsdauer von rund 30 Jahren gekoppelt werden müßten, während sie derzeit nur für maximal 5 Jahre vergeben werden (World Bank, 1989). Darüber hinaus sollten die Lizenzen handelbar sein, um den Konzessionären einen Anreiz zu geben, den Wert ihrer Baumbestände zu erhalten (REPETTO, 1988). Für den Agrarsektor ist von Bedeutung, daß auf gerodeten Tropenwaldböden sichere und transferierbare Besitztitel bestehen und der Boden zur Absicherung von Krediten eingesetzt werden kann. Diese Voraussetzung ist in Kamerun nur in 2 v.H. der Fälle erfüllt (IRG, 1992). Dadurch wird den Kleinbauern die Möglichkeit genommen, Düngemittel und andere Inputs zu erwerben, um den nährstoffarmen Tropenwaldboden intensiver und länger zu nutzen. Statt dessen werden häufig neue Flächen gerodet.[2]

Ist einmal das langfristige private Optimum der Tropenwaldnutzung durch die Einführung geeigneter Nutzungsrechte erreicht, so bietet sich für die Internalisierung der verbleibenden Umweltexternalitäten eine Steuerlösung an. Die erstbeste Variante ist eine Steuer auf den Einsatz von Tropenwaldboden, die im Sinne der Theorie der heimischen Verzerrungen (CORDEN, 1974) genau dort ansetzt, wo die Externalität auftritt. Da die forstwirtschaftliche Nutzung des Regenwaldes einen geringeren ökologischen Schaden verursacht als die vollständige Abholzung für landwirtschaftliche Zwecke und innerhalb der Landwirtschaft Baumkulturen wie Kaffee und Kakao umweltverträglicher sind als Bodenkulturen wie Reis und Kassava, lassen sich je nach ökologischer Belastung unterschiedliche Steuersätze rechtfertigen.

Des weiteren kann eine Annäherung der privaten an die sozialen Kosten der Tropenwaldrodung durch die Festlegung von Nutzungsobergrenzen erreicht werden. Zum einen kann der Staat den Konzessionären die Auflage erteilen, Bäume erst ab einer bestimmten Größe zu ernten. Ziel eines solchen selektiven Holzeinschlags ist es, der Erneuerbarkeit der Ressource "Regenwald" Rechnung zu tragen und damit eine dauerhafte Bewirtschaftung zu ermöglichen.[3] Zum anderen hat der Staat die Möglichkeit, im Rahmen einer Bodennutzungsplanung festzusetzen, wieviel Tropenwaldboden in der Land- und Forstwirtschaft maximal eingesetzt werden darf und wieviel Fläche unter Schutz zu stellen ist.

---

[2] Außer Land- und Forstwirtschaft trägt kein Wirtschaftssektor signifikant zur Tropenwaldrodung in Kamerun bei.

[3] Forstwirte verweisen auf die Möglichkeit einer dauerhaften Bewirtschaftung tropischer Wälder, räumen aber gleichzeitig ein, daß diese Art der Bewirtschaftung bisher kaum praktiziert wird (BRUENIG, 1990).

Für die Internalisierung der globalen externen Kosten (Treibhauseffekt und Verlust an Artenvielfalt) stehen zwei Kategorien von Instrumenten zur Verfügung: Importrestriktionen für tropische Hölzer sowie Kompensationszahlungen für den Schutz der tropischen Wälder (z.B. BARBIER et al., 1992).

Kompensationszahlungen basieren auf einer Kooperation zwischen Industrie- und Tropenländern, da sie komplementäre nationale ressourcenpolitische Maßnahmen erfordern. Theoretischer Referenzpunkt für die Höhe des Transfers ist die Differenz zwischen den ökonomischen Verlusten, die dem Tropenland durch die Implementierung einer ressourcenpolitischen Maßnahme entstehen, und dem ökologischen Nutzen, der aus dem Schutz des Tropenwaldes resultiert (AMELUNG, 1991). Die tatsächlichen Zahlungen werden jedoch von der Verhandlungsmacht der Parteien bestimmt, zumal die ökologischen Nutzen kaum zu quantifizieren sind. Des weiteren muß über die Verwendung des Transfers entschieden werden. Um eine effektive Entschädigung der vom Umweltschutz negativ Betroffenen zu gewährleisten, muß der Transfer eine Konditionalität enthalten, z.B. die Auflage, die Mittel in die Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb des Tropenwaldes zu investieren.

Importrestriktionen für Tropenholz haben den Vorteil, daß sie direkt ohne vorherige Verhandlung angewendet werden können. Ihre ökologische Effektivität ist jedoch nicht garantiert. Notwendige Bedingung für die Effektivität ist, daß das Tropenland - wie Kamerun - einen großen Anteil der forstwirtschaftlichen Produktion exportiert. Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß der Forstsektor im Vergleich zur Landwirtschaft in Kamerun nur in geringem Umfang zur Abholzung des Tropenwaldes beiträgt. Somit ist nicht ausgeschlossen, daß die verringerte forstwirtschaftliche Tätigkeit durch eine Zunahme der Konversion für landwirtschaftliche Zwecke überkompensiert wird. Importrestriktionen haben weitere Nachteile: zum ersten haben sie negative Verteilungswirkungen, da fast alle Anpassungskosten dem Tropenland auferlegt werden. Zum zweiten machen sie komplementäre Umweltschutzmaßnahmen in den Tropenländern unwahrscheinlich. Schließlich sind Importrestriktionen aus wohlfahrtstheoretischer Sicht inferior zu nationalen Ressourcenpolitiken, da sie eine zusätzliche Verzerrung des Konsums bewirken (BRAGA, 1992).

3 Das Modell

Für die empirische Analyse wird ein EAG in der Tradition von DERVIS et al. (1982) verwendet, das um ein Submodell für die Forstwirtschaft erweitert ist (DEE, 1991).[4] Das forstwirtschaftliche Submodell, das sich eng an die forstökonomische Theorie anlehnt, ermöglicht die Analyse der konventionellen forstpolitischen Instrumente wie Ressourcensteuern, sichere Nutzungsrechte, selektives Holzeinschlagsregime und die Einrichtung von Nationalparks.

Das traditionelle forstökonomische Entscheidungsproblem besteht darin, die Rotationsperiode[5] so zu wählen, daß der Gegenwartswert der Nettoerträge aus der gegenwärtigen und allen zukünftigen Ernten bei gegebenen Holzpreisen, Erntekosten, Zinssätzen und physischen Wachstumscharakteristika der Bäume maximiert wird (BOWES, KRUTILLA, 1985). Während die ökologischen Dienstleistungen des Waldes im traditionellen Modell

[4] Eine detaillierte formale Beschreibung des Modells findet sich in THIELE, WIEBELT (1993a).

[5] Die Rotationsperiode bezeichnet den zeitlichen Abstand zwischen zwei Ernten auf derselben Fläche (hier auf 1 ha bezogen).

keine Berücksichtigung finden, geschieht dies hier, indem die Ernte durch die Einführung eines Mindestalters T^* für einzuschlagende Bäume restringiert wird (NGUYEN, 1979). Durch ein solches selektives Holzeinschlagsregime kann der Staat sicherstellen, daß nach jeder Ernte ein bestimmter Mindestbestand an Bäumen übrigbleibt. Im so modifizierten Modell wählen die Konzessionäre das tatsächliche Einschlagsalter T derart, daß

$$PV(T) = \frac{RR \cdot e^{-r\,(T-T^*)}}{1-e^{-r\,(T-T^*)}} \tag{1}$$

maximiert wird, wobei PV den Gegenwartswert der Nettoerträge pro Hektar, RR die Nettoerträge pro Hektar pro Rotation, $T\text{-}T^*$ die Rotationsperiode und r die von den Konzessionären verwendete Diskontrate bezeichnen. Als Bedingung erster Ordnung ergibt sich

$$RR' = \frac{r \cdot RR}{1-e^{r\,(T-T^*)}} \tag{2}$$

$$\text{mit} \quad RR = (P_x HV - RC)(1-t_F) \tag{2a}$$

$$\text{und} \quad RR' = \partial RR \,/\, \partial T = P_x \partial HV \,/\, \partial T(1-t_F). \tag{2b}$$

Dabei bezeichnet HV die Erntemenge pro Hektar pro Rotation, P_x den Holzpreis, RC die Erntekosten pro Hektar pro Rotation und t_F eine Faktorsteuer auf Tropenwaldboden.

Die Bedingung erster Ordnung ist folgendermaßen zu interpretieren: Die Konzessionäre wählen die Rotationsperiode $T\text{-}T^*$ so, daß der marginale Anstieg der Nettoerträge durch weiteres Wachstum des Baumbestandes (RR') gerade den Opportunitätskosten einer Verzögerung der Ernte entspricht. Bei den Opportunitätskosten handelt es sich um die durch die verzögerten Ernteeinnahmen entgangenen Zinseinkommen, wobei mit dem Korrekturterm $1/(1-e^{-r(T-T^*)})$ der Tatsache Rechnung getragen wird, daß bei einer Verlängerung der Rotationsperiode nicht nur die gegenwärtige, sondern auch alle zukünftigen Ernten verschoben werden.

Gleichung (2) verdeutlicht, daß ein Anstieg der Diskontrate die Opportunitätskosten erhöht und somit zu einer Verkürzung der Rotationsperiode führt. Gestiegenen Holzpreise erhöhen sowohl die Grenzerträge als auch die Opportunitätskosten weiteren Wachstums. Anhand der Definitionen (2a) und (2b) läßt sich jedoch zeigen, daß der Anstieg in RR stärker ist als in RR', so daß sich die Rotationsperiode verkürzt. Schließlich senken höhere Erntekosten die Opportunitätskosten, was die Konzessionäre dazu veranlaßt, die Rotationsperiode auszudehnen.

Die Erntetechnologie wird durch eine hierarchische Produktionsfunktion beschrieben, auf deren oberster Stufe Boden und ein Inputbündel, das aus Kapital, Arbeit und Sekundärinputs besteht, mittels einer LEONTIEF-Funktion kombiniert werden. Es wird angenommen, daß das Inputbündel für die Rotationsperiode fixiert ist, wodurch es zu einer Form von steigenden Skalenerträgen kommt (DEE, 1991). Innerhalb des Inputbündels werden Substitutionsmöglichkeiten zwischen Arbeit und Kapital sowie zwischen importierten und heimisch produzierten Vorleistungen zugelassen.

Da die Erntemenge HV pro Hektar pro Rotation definiert ist, muß sie in eine jährliche Produktion für den gesamten Tropenwald transformiert werden, um mit dem übrigen Modell

kompatibel zu sein. Unter der Annahme einer Gleichverteilung der Ernte über die Jahre der Rotationsperiode ergibt sich der jährliche Output X für die gesamte Erntefläche B als

$$X = HV \cdot B / (T\text{-}T^*) \qquad (3)$$

Der Rest des Modells ist konventionell formuliert. Das heimische Angebot aller Sektoren mit Ausnahme der Forstwirtschaft wird durch eine COBB-DOUGLAS-Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen abgebildet. Im Außenhandel werden heimische Produkte und Importe derselben Produktgruppe entsprechend der Armington-Annahme (ARMINGTON, 1969) als unterschiedliche, nicht vollständig substituierbare Güter behandelt. In ähnlicher Weise werden Qualitätsunterschiede zwischen Produkten für die heimische Verwendung und Exporten berücksichtigt (POWELL, GRUEN, 1968). Im Haushaltssektor wird von einem repräsentativen Konsumenten ausgegangen, der konstante Budgetanteile für den Kauf von Konsumgütern verwendet. Die Staatsnachfrage nach Endprodukten wird mittels fixer Anteile an den Gesamtausgaben für Güter und Dienstleistungen definiert. Schließlich ist die sektorale Allokation von Investitionsmitteln durch exogen vorgegebene Anteilsparameter determiniert.

Um das EAG lösen zu können, bedarf es Markträumungsbedingungen für die Güter- und Faktormärkte sowie makroökonomischer Gleichgewichtsbedingungen für die Zahlungsbilanz und die Investitions-Ersparnis-Identität. Marktgleichgewicht auf den Güter- und Faktormärkten wird durch Preisanpassungen erreicht. Das Angebot aller Faktoren ist exogen fixiert.[6] Während die sektoralen Kapitalstöcke innerhalb einer Periode gegeben sind, sind Arbeit und Boden intersektoral mobil. Tropenwaldboden wandert in die Verwendung, in der die abdiskontierten Nettoerträge am größten sind, so daß es zu einem Ausgleich der Bodenrenten kommt. Gleichgewicht in der Zahlungsbilanz wird bei gegebenen Kapitalzuflüssen durch Anpassung des realen Wechselkurses erreicht. Da in Kamerun der nominale Wechselkurs fixiert ist, paßt sich das absolute Preisniveau an. Schließlich ergeben sich die gesamten Investitionen als endogene Summe aus privater, staatlicher und ausländischer Ersparnis.

4 Empirische Ergebnisse

Auswirkungen ressourcenpolitischer Maßnahmen

Als Ziel ressourcenpolitischer Eingriffe wird in diesem Beitrag eine bestimmte Begrenzung der Tropenwaldnutzung formuliert. Die verschiedenen Maßnahmen werden in den Simulationen so dosiert, daß im Vergleich zur Referenzsituation jeweils etwa 5 Mill. m³ Holz pro Jahr weniger eingeschlagen werden, was einer Verringerung des Biomassenverlustes um 20 v.H. entspricht. Im einzelnen werden vier unterschiedliche ressourcenpolitische Instrumente analysiert.

Das erste ist die Sicherung der Nutzungsrechte durch eine Verlängerung der Gültigkeit von Holzeinschlagskonzessionen. Im Modell wird diese Maßnahme als eine 30prozentige Senkung der Diskontrate, mit der die Konzessionäre ihre zukünftigen Erträge abzinsen,

[6] Die Annahme eines fixen Angebots an Tropenwaldboden ist im Fall Kameruns gerechtfertigt, weil die maximale Tropenwaldnutzung der Forstwirtschaft durch Konzessionen und die der Landwirtschaft durch die Schwierigkeiten für Kleinlandwirte, neue Flächen in Primärwäldern zu erschließen, begrenzt ist.

eingeführt. Das Ziel der drei anderen Instrumente ist es, die ökologischen Externalitäten der Rodung und des Holzeinschlags zu internalisieren. Die erste Option besteht darin, das Mindestalter T^* der Bäume, die von der Holzwirtschaft eingeschlagen werden dürfen, um acht Jahre zu erhöhen. Die zweite Option ist die Errichtung von Naturschutzgebieten im Tropenwald. Diese Maßnahme wird im Modell als eine Einschränkung der für die Land- und Forstwirtschaft zur Verfügung stehenden Tropenwaldfläche um 220 000 ha abgebildet. Die letzte Option ist eine Faktorsteuer auf die Bodenrente. Um der unterschiedlichen ökologischen Belastung durch die verschiedenen Nutzer Rechnung zu tragen, werden voneinander abweichende Steuersätze für die Forstwirtschaft (10 v.H.), für Agrarexportgüter (20 v.H.) und für Nahrungsgüter (25 v.H.) unterstellt.

Tabelle 1 zeigt die ökonomischen und ökologischen Auswirkungen der alternativen ressourcenpolitischen Maßnahmen. Auffällig ist, daß alle Maßnahmen zu einem erheblichen Rückgang der laufenden Produktion und der Exporte in der Forstwirtschaft führen, was wiederum einen Preisanstieg nach sich zieht. Da die holzverarbeitende Industrie einen Großteil ihrer Vorleistungen aus der Forstwirtschaft bezieht, schränkt auch dieser Sektor seine Produktion ein.

Für die Veränderung der Aktivität in der Forstwirtschaft sind drei Faktoren ausschlaggebend:

- die Rotationsperiode,
- die Erntemenge pro ha über die gesamte Rotationsperiode,
- der Bodeneinsatz.

Diese Größen passen sich je nach durchgeführter ressourcenpolitischer Maßnahme auf unterschiedliche Weise an.

Die Sicherung der Nutzungsrechte durch längerfristig gültige Holzeinschlagslizenzen (Simulation 1) veranlaßt die Konzessionäre, erheblich mehr Zeit zwischen zwei Ernten verstreichen zu lassen. Da sie dies nur teilweise durch höhere Erntemengen ausgleichen, kommt es zu starken Einbußen in der laufenden Produktion und Preissteigerungen.

Allerdings nimmt in der Folge die Bodenrente in der Forstwirtschaft aufgrund von Preissteigerungen und fallenden jährlichen variablen Stückkosten zu, worauf mehr Tropenwaldboden forstwirtschaftlich genutzt und der ursprüngliche Produktionsrückgang abgeschwächt wird.[7] Diese Reallokation von Tropenwaldboden trägt beträchtlich zur Erreichung des ökologischen Zieles bei, da eine vollständige Rodung einiger Tropenwaldflächen verhindert wird. In der Landwirtschaft hingegen wirkt sich der verminderte Bodeneinsatz nur geringfügig auf Produktion und Preise aus (Tabelle 1), da die jährliche Konversion nur einen Bruchteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche ausmacht.

[7] Der 4,4prozentige Produktionsrückgang ist das Nettoergebnis einer 10,3prozentigen Verlängerung der Rotationsperiode und von zwei gegenläufigen Effekten: einer 4,7prozentigen Erhöhung der Erntemenge pro Rotationsperiode und einer 1,2prozentigen Erhöhung des forstwirtschaftlich genutzten Bodens: -10,3 + 4,7 +1,2 = -4,4.

Tabelle 1 - Auswirkungen ressourcenpolitischer Maßnahmen in Kamerun (Veränderungen in v.H.)[1]

Maßnahmen Indikatoren	Senkung der Diskontrate um 30 v.H. Simulation 1	Erhöhung des Mindesteinschlagsalters um 8 Jahre Simulation 2	Einrichtung eines Nationalparks von 220 000 ha Simulation 3	Steuer auf den Produktionsfaktor "Tropenwaldboden" Simulation 3
Reales Bruttoinlandsprodukt	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,4
Preisniveau	0,0	0,3	0,3	- 0,7
Gesamtexporte	- 0,5	- 1,4	- 1,1	- 0,8
Sektorale Produktion				
Forstwirtschaft	- 4,4	- 14,0	- 10,0	- 15,2
Holzverarbeitung	- 3,8	- 9,8	- 6,8	- 8,6
Nahrungsgüter	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,7
Agrarexportgüter	- 0,3	- 0,2	- 0,2	1,3
Produzentenpreise				
Forstwirtschaft	11,2	23,5	15,9	11,0
Holzverarbeitung	2,3	10,8	7,2	5,8
Nahrungsgüter	0,1	0,2	0,2	0,3
Agrarexportgüter	0,0	0,2	0,2	- 0,6
Sektorale Exporte				
Forstwirtschaft	- 10,0	- 15,6	- 11,2	- 19,0
Holzverarbeitung	- 6,5	- 13,5	- 9,5	- 11,8
Agrarexportgüter	- 0,1	- 0,2	- 0,3	1,4
Einsatz von Tropenwaldboden				
in der Landwirtschaft				
Nahrungsgüter	- 19,3	- 19,2	- 18,8	- 20,9
Agrarexportgüter	- 18,6	- 18,1	- 17,8	- 15,7
in der Forstwirtschaft	1,2	1,4	- 9,9	- 15,2
Rotationsperiode in der Forstwirtschaft	10,3	5,8	- 7,3	1,1
Erntemenge pro Rotationsperiode	4,7	- 9,6	- 7,4	1,1

[1] Alle Maßnahmen sind so dosiert, daß im Vergleich zum Referenzzustand insgesamt ungefähr 5 Mill. m^3 weniger Tropenholz durch die Land- und Forstwirtschaft eingeschlagen werden.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis des Kamerun-Modells.

Wird den Konzessionären vorgeschrieben, Bäume erst ab einem bestimmten Mindestalter zu ernten (Simulation 2), so bedeutet dies zunächst eine exogene Verkürzung der Rotationsperiode. Allerdings reduziert diese Änderung des Nutzungsregimes die Opportunitätskosten des Waldwachstums, indem frühere zukünftige Ernten ermöglicht werden. Folglich erhöhen die Konzessionäre das Alter der Bäume, die sie einschlagen und die Rotationsperiode wird

letztendlich ausgedehnt. Die Veränderung der Erntemenge pro Rotationsperiode ist das Ergebnis zweier gegenläufiger Effekte. Zum einen führt die Erhöhung des Alters, bei dem Bäume gefällt werden, zu einer Erhöhung der Erntemenge; dies gilt für jedes Mindestalter. Zum anderen bewirkt die Erhöhung des Mindestalters einen Rückgang der möglichen Erntemenge, da nunmehr der nach der Ernte verbleibende Baumbestand größer sein muß. In Kamerun sinkt die Erntemenge pro ha und Rotationsperiode, da der zweite Effekt überwiegt. Erklären läßt sich dies mit der Tatsache, daß der Baumbestand auf Ernteflächen infolge geringer Erntemengen und des selektiven Holzeinschlags fast den Beständen im Primärwald entspricht.[8] Dies impliziert ein extrem geringes Holzwachstum, so daß Verzögerungen beim Holzeinschlag nur geringe Erntezuwächse erbringen. Sowohl geringere Erntemengen als auch weniger häufige Ernten führen zu Rückgängen der jährlichen Produktion und Preissteigerungen. Der negative Produktionseffekt wird teilweise durch eine Ausdehnung der forstwirtschaftlich genutzten Fläche kompensiert. Die Mechanismen entsprechen hier denjenigen in Simulation 1.

Die Einrichtung von Naturschutzgebieten (Simulation 3) bewirkt zunächst einen Verlust an Bodenfläche für die Forstwirtschaft. Dadurch sinkt der Output und steigen die Produzentenpreise. Der Preisanstieg führt zu einer Ausdehnung der Rotationsperiode, woraufhin die Erntemenge pro Rotationsperiode zurückgeht. Per Saldo ergibt sich ein Produktionsrückgang sowie ein Anstieg der Produzentenpreise. Da letzterer stärker ausfällt als der Anstieg der variablen Stückkosten, erhöht sich die Bodenrentabilität in der Forstwirtschaft, so daß ebenfalls mehr Tropenwaldboden als in der Referenzsituation genutzt und dadurch der Produktionsrückgang etwas gedämpft wird.

Eine allgemeine Besteuerung von Tropenwaldboden (Simulation 4) erhöht den Bodenpreis sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Forstwirtschaft und führt dadurch zu einer verminderten Nachfrage nach diesem Produktionsfaktor in beiden Sektoren. Da Häufigkeit und Intensität der Ernte sich nur geringfügig - und zudem kompensierend - anpassen, ist die Abnahme der jährlichen forstwirtschaftlichen Produktion in diesem Fall einzig auf den eingeschränkten Bodeneinsatz zurückzuführen.

Die bei allen vier Maßnahmen zu beobachtenden Outputverluste in der Forstwirtschaft und - über die Vorleistungsverflechtung - in der holzverarbeitenden Industrie schlagen sich gesamtwirtschaftlich in einer Abnahme des realen Bruttoinlandsprodukts um 0,2 bis 0,4 v.H. nieder. In den übrigen Sektoren finden aufgrund der geringen Verflechtung mit der Forstwirtschaft keine nennenswerten realen Anpassungen statt. Unter den Nachfragekomponenten tragen die Exporte die Hauptlast der Anpassung, weil zum einen die Forstwirtschaft und die holzverarbeitende Industrie einen Großteil ihrer Produktion exportieren und zum anderen die Exportnachfrage nach deren Erzeugnissen relativ elastisch ist. Der starke Rückgang der Exporte in der Holzwirtschaft stellt für die Kameruner Volkswirtschaft eine bedeutende Restriktion dar, weil dieser Sektor in Anbetracht sinkender Exportmöglichkeiten für Kaffee, Kakao und Rohöl eine wichtige und ausbaufähige Devisenquelle ist. Darüber hinaus zählt die arbeitsintensive Holzwirtschaft zu den Industrien, in denen Kamerun komparative Vorteile ausnutzen könnte (World Bank, 1989).

Grundsätzlich kann das vorgegebene ökologische Ziel mit allen untersuchten ressourcenpolitischen Instrumenten erreicht werden. In Anbetracht der Tatsache, daß in Kamerun die

[8] Der durchschnittliche Baumbestand auf Einschlagsflächen beträgt 266 m^3/ha, im Primärwald 280 m^3/ha.

häufigen Ernten und die damit verbundenen Beschädigungen des verbleibenden Baumbestandes das Hauptproblem darstellen, erweist sich jedoch eine langfristige Vergabe von Holzeinschlagskonzessionen als ökologisch beste Alternative, weil dadurch die Konzessionäre am ehesten der Regenerationsfähigkeit des Waldes Rechnung tragen. Darüber hinaus hat diese Maßnahme die geringsten Produktions- und Exporteinbußen in der Holzwirtschaft zur Folge.

Auswirkungen internationaler Maßnahmen

In diesem Abschnitt sollen zwei Typen von Maßnahmen untersucht werden, mit denen Industrieländer die Nutzung des Tropenwaldes beeinflussen können. Die restriktivste Maßnahme wäre ein Importstopp für Stammholz und verarbeitetes Holz aus Kamerun. Als Alternative besteht die Möglichkeit, Kamerun für die Unterlassung der Tropenwaldnutzung finanziell zu kompensieren. Die wichtigsten Ergebnisse der Modellrechnungen sind in Tabelle 2 zusammengefaßt.

Tabelle 2 - Auswirkungen internationaler Maßnahmen in Kamerun (prozentuale Abweichungen vom Referenzlauf)

Maßnahmen Indikatoren	Importstopp für Holz und Holzprodukte Simulation 5	Kompensationszahlungen (investive Verwendung) Simulation 6	Kompensationszahlungen (konsumtive Verwendung) Simulation 7	Kompensationszahlungen (investive Verwendung und Nationalpark) Simulation 8
Reales BIP	- 1,4	0,3	- 0,4	0,0
Realer Wechselkurs	- 5,6	3,5	8,0	2,9
Gesamte Exporte	- 0,9	- 1,8	- 3,7	- 2,6
Sektorale Produktion				
Nahrungsgüter	- 0,9	0,5	0,9	0,3
Agrarexportgüter	4,6	- 0,2	- 4,0	- 2,0
Forstwirtschaft	- 53,7	- 0,1	- 0,2	- 10,7
Holzverarbeitung	- 20,0	0,0	- 0,1	- 5,4
Baumbestand (absolute Änderung in Mill. m³)	1,0	- 0,6	- 0,9	4,3
Einsatz von Tropenwaldboden in der Landwirtschaft				
Nahrungsgüter	- 1,8	3,7	5,7	- 11,5
Agrarexportgüter	5,8	- 0,6	- 1,2	- 17,2
in der Forstwirtschaft	- 53,7	- 0,1	- 0,2	- 10,9
Rotationsperiode	0,0	- 0,1	- 0,1	- 4,4
Erntemenge per Rotationsperiode	0,0	- 0,1	- 0,1	- 4,2

Quelle: Eigene Berechungen auf der Basis des Kamerun-Modells.

Da es unrealistisch ist, daß der Importstopp vollkommen greift, wurde für Simulation 5 unterstellt, daß Kamerun nach dem Importstopp immer noch 10 v.H. seiner vormaligen Holzexporte realisieren kann. Dennoch führt der Rückgang der Exportnachfrage um 90 v.H. zu dramatischen Produktionsverlusten in der Forstwirtschaft und der holzverarbeitenden Industrie. Vor allem die Forstwirtschaft leidet unter dem Importstopp, da inländische Absatzmöglichkeiten fast nur in der holzverarbeitenden Industrie bestehen. Der hohe Exportanteil in der Forstwirtschaft macht den Importstopp äußerst effektiv. Die Bodennutzung sinkt um mehr als 50 v.H., während die Rotationsperiode und die Erntemenge pro ha und Rotatio unverändert bleiben. Ein Importstopp impliziert hohe gesamtwirtschaftliche Kosten für Kamerun. Die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts sinkt um mehr als ein Prozent gegenüber dem Referenzlauf.

Der Nettoeffekt des Importstopps auf die Tropenwaldnutzung hängt wesentlich von der Bodennutzung in der Landwirtschaft ab. Die Änderung der landwirtschaftlichen Bodennutzung kann durch zwei gesamtwirtschaftliche Effekte erklärt werden. Zum einen führt der Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Einkommens zu Nachfragerückgängen nach inländisch produzierten Gütern. Dieser Effekt wirkt sich vor allem auf die Nahrungsgüter produzierenden landwirtschaftlichen Sektoren aus, die fast ausschließlich den Inlandsmarkt bedienen. Zum anderen führt der Exportrückgang zu einer realen Abwertung, von der zwar die landwirtschaftlichen Exportsektoren profitieren, die Nahrungsgüter produzierenden Sektoren jedoch negativ betroffen werden.

Per saldo findet eine Reallokation von Tropenwaldboden aus der Forstwirtschaft und Nahrungsgüterproduktion in die Exportproduktion statt und damit eine stärkere Konversion als im Referenzlauf. Allerdings dominiert der Primäreffekt, so daß der Baumbestand gegenüber dem Referenzlauf um eine Mill. m^3 ansteigt. Dieses Resultat zeigt, daß ein hoher Exportanteil eine wesentliche Voraussetzung für die ökologische Effektivität eines Importstopps ist. Das Ergebnis sollte länderspezifisch interpretiert werden. Für Länder mit geringer Exportorientierung der Forstwirtschaft - wie z.B. Brasilien - kann ein Importstopp sowohl ökonomisch als auch ökologisch kontraproduktiv sein.

Für die Kompensationszahlungen für die Tropenwalderhaltung sei unterstellt, daß sich tropische und nicht-tropische Länder auf ein Umweltschutzabkommen geeinigt haben. Für ein tropisches Land stellen sich dann drei Fragen: wie kann es das vorgegebene ökologische Ziel erreichen; welchen Umfang an Kompensationszahlungen kann es erwarten; und wie sind die Mittel zu verwenden. Zu analysieren ist also eine Kombination von Transferzahlung und nationaler Ressourcenpolitik.

In Simulation 8 wird unterstellt, daß die Regierung von Kamerun ein Naturschutzgebiet im Tropenwald einrichtet und daß die Kompensationszahlungen - 65 Mill. US Dollar - gerade dem gesamtwirtschaftlichen Einkommensverlust (dem Ergebnis aus Simulation 3) entsprechen.[9] Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß aus theoretischer Sicht die Differenz zwischen lokalen ökonomischen Verlusten und lokalen ökologischen Gewinnen den Kompensationsbetrag determiniert. Die hier angesetzten Kompensationszahlungen stellen daher eine Obergrenze dar. Außerdem sei angenommen, daß der Transfer investiv zur Schaffung neuer Arbeitsplätze verwendet werden muß.

---

[9] Wir vernachlässigen hier das Prinzipal-Agenten-Problem, d.h. die Möglichkeit, daß Kamerun nach Erhalt des Transfers seine Verpflichtungen nicht einhält. AMELUNG (1991) weist darauf hin, daß Ratenzahlungen zur Lösung dieses Problems beitragen könnten.

Die Auswirkungen der Errichtung eines Naturschutzgebietes wurden oben bereits diskutiert. Simulation 6 zeigt, wie der Transfer diese Ergebnisse modifiziert. Da der Kapitalzufluß investiv verwendet wird und die Produktionskapazität der Volkswirtschaft erhöht, bewirkt der Nachfragedruck nur geringe Preissteigerungen. Dennoch reichen die geringe Aufwertung und das höhere Einkommen aus, um eine Reallokation von Tropenwaldboden aus der Exportproduktion und der Forstwirtschaft in die Nahrungsgüterproduktion zu bewirken, so daß der Baumbestand aufgrund stärkerer Konversion zurückgeht. Die Kompensationszahlungen vermindern folglich die ökologische Effektivität, bewirken aber immer noch einen substantiellen Biomassengewinn in Höhe von 4,3 Mill. m^3 - und zwar ohne ökonomische Kosten im Inland zu verursachen.

Ein ganz anderes Resultat ergibt sich, wenn der Transfer konsumtiv verwendet wird. Die Nachfrageexpansion erhöht das inländische gegenüber dem ausländischen Preisniveau, wie an der beträchtlichen Erhöhung des realen Wechselkurses abzulesen ist. Der Preisanstieg vermindert die Wachstumsrate der realen Investitionen, so daß die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate gegenüber dem Referenzlauf sinkt. Dieses Ergebnis zeigt, daß unkonditionierte Transfers kein geeignetes Mittel zur Kompensation von Umweltschutzmaßnahmen darstellen.

5 Schlußfolgerungen

Die empirische Analyse hat gezeigt, daß alle untersuchten ressourcenpolitischen Maßnahmen zu einem verminderten Einsatz von Tropenwaldboden in der Landwirtschaft führen und auf diesem Wege zur Schonung des Tropenwaldes beitragen, ohne nennenswerte Produktionsverluste in der Landwirtschaft zu verursachen. Für die Holzwirtschaft lassen sich signifikante kurz- bis mittelfristige Produktionseinbußen hingegen nicht vermeiden. Diese schlagen sich auch gesamtwirtschaftlich in einem Rückgang der Exporte und des realen Bruttoinlandprodukts nieder. Als das am besten geeignete Instrument erweist sich die Vergabe langfristiger Einschlagskonzessionen, weil damit zum einen der Regenerationsfähigkeit des Waldes am ehesten Rechnung getragen wird und zum anderen der Produktions- und Exportrückgang in der Forstwirtschaft am geringsten ausfällt.

Ein Importstopp für Tropenholz aus Kamerun ist ökologisch effektiv, da der Exportanteil des Forstwirtschaftssektors sehr hoch ist, impliziert jedoch relativ hohe Kosten für die Kameruner Volkswirtschaft. Für Länder mit geringer Exportorientierung der Forstwirtschaft könnte ein Importstopp sowohl ökonomisch als auch ökologisch kontraproduktiv sein. Kompensationszahlungen können dann eine Unterstützung von Umweltschutzmaßnahmen bewirken, wenn eine investive Verwendung der Mittel gewährleistet ist.

Literaturverzeichnis

AMELUNG, T. (1991), "Internationale Transferzahlungen zur Lösung globaler Umweltprobleme dargestellt am Beispiel der tropischen Regenwälder". Journal of Environmental Law and Policy, Vol. 14, S. 159-178.

ARMINGTON, P. (1969), A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production. IMF Staff Papers, Vol. 16, S. 159-178.

BARBIER, E., J. BURGESS, B. AYLWARD, J. BISHOP (1992), Timber Trade, Trade Policies and Environmental Degradation. LEEC Discussion Paper 92-01, London Environmental Economics Centre. London.

BOWES, M. D., J. V. KRUTILLA (1985), Multiple Use Management of Public Forestlands. In: A. V. KNEESE, J. L. SWEENEY (Eds.), Handbook of Natural Resource and Energy Economics, Vol. I. Amsterdam: North-Holland, S. 531-569.

BRAGA, C. A. P. (1992), Tropical Forests and Trade Policy: The Cases of Indonesia and Brazil. In: P. LOW (Ed.), International Trade and the Environment. World Bank Discussion Paper No. 159. Washington, D.C.

BRUENIG, E. F. (1990), "Möglichkeiten nachhaltiger Forstwirtschaft in Regenwaldgebieten". Nord-Süd aktuell, Vol. 4, S. 93-97.

CORDEN, W. M. (1974), Trade Policy and Economic Welfare. Oxford: Oxford University Press.

DEE, P. S. (1991), Modeling Steady State Forestry in a Computable General Equilibrium Context. Working Paper Series, No. 91/8. National Centre for Development Studies. Canberra.

DERVIS, K., J. DE MELO, S. ROBINSON (1982), General Equilibrium Models for Development Policy. Cambridge: Cambridge University Press.

International Resources Group (IRG) (1992), Cameroon Natural Resources Management Assessment. Washington, D.C.

NGUYEN, D. (1979), "Environmental Services and the Optimal Rotation Problem in Forest Management". Journal of Environmental Management, Vol. 8, S. 127-136.

POWELL, A., F. GRUEN (1968), "The Constant Elasticity of Transformation Production Frontier and the Linear Supply System". International Economic Review, Vol. 9, S. 315-328.

REPETTO, R. (1988), The Forest for the Trees? Government Policies and the Misuse of Forest Resources. World Resource Institute. Washington, D.C.

REPETTO, R., M. GILLIS (1988), Public Policies and the Misuse of Forest Resources. Cambridge: Cambridge University Press.

THIELE, R., M. WIEBELT (1993a), Modeling Deforestation in a Computable General Equilibrium Model. Kiel Working Papers, No. 555. Institut für Weltwirtschaft. Kiel.

THIELE, R., M. WIEBELT (1993b), National and International Policies for Tropical Rain Forest Conservation - A Quantitive Analysis for Cameroon. Kiel Working Papers, No. 570. Institut für Weltwirtschaft. Kiel.

World Bank (1989), Cameroon Agricultural Sector Report. Washington, D.C.

REGELUNGSAUFGABEN DER BODENPOLITIK UND BODENNUTZUNG

BODENSCHUTZ UND PROPERTY RIGHTS IM AGRARSEKTOR DER USA: DIE MECHANIK VON "COMPLIANCE-POLICIES"

von

Lorenz PETERSEN*

1 Einleitung

Moderne Landwirtschaft verursacht auch in den USA Umweltprobleme. Gemessen an seiner Bedeutung als Produktionsfaktor kann es nicht überraschen, daß hiervon das System Boden und seine Funktionen im Naturhaushalt ganz besonders betroffen sind. Die bodenrelevanten Umweltwirkungen umfassen neben dem in den USA seit langem bekannten Erosionsproblem die Kontamination und den Verbrauch von Grundwasser, Schadstoffeinträge in den Boden, Bodenverdichtungen sowie Landschaftsverarmung und Artenrückgang.

Weniger eindeutig sind die politischen Steuerungsversuche zum Schutz des Bodens im Agrarsektor der USA. Seit den dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts bedeutet "soil conservation" technische und finanzielle Unterstützung gegen Bodenerosion. Bestimmende Zielkomponente der staatlichen Erosionsschutzprogramme war jedoch zumeist die Reduzierung von Überschüssen auf landwirtschaftlichen Produktmärkten, so daß es durch mangelnde Zielspezifität im Hinblick auf den Erosionsschutz meist nur zu bescheidenen Erfolgen bei der Erosionsbekämpfung kam (PETERSEN, 1993). Das änderte sich mit dem "Conservation Title" des Food Security Acts von 1985, der die Erfüllung von Bodenschutzauflagen zur Voraussetzung für eine Reihe von staatlichen Einkommenshilfen machte. Mit dieser Politik der "cross compliance" werden inhaltlich voneinander unabhängige Programme gekoppelt, indem die Vergabe von "farm program benefits" nur dann erfolgt, wenn bestimmte Ressourcenschutzpraktiken angewendet werden. Neue Bodenschutzmaßnahmen werden nicht mit neuen staatlichen Transfers "erkauft", sondern die bereits bestehenden Vergünstigungen zur Disposition gestellt.

Agrarpolitisch sind diese "compliance"-Programme zum Teil als Angriff auf die besonders seit der New-Deal-Ära durch wirksame Interessenvertretung definierten "presumptive policy entitlements" des Agrarsektors gegenüber der Gesellschaft (BROMLEY und HODGE, 1990, S. 199) verstanden worden: Sie stellen nicht nur die in den USA traditionell gültige Doktrin des "voluntary approach" bei agrarpolitischen Maßnahmen in Frage und werden daher als Anzeichen für Landnutzungsregulierung durch die "Hintertür" kritisiert. Sie verlangen auch von den mit der Implementation agrarpolitischer Programme befaßten staatlichen Organisationen eine Neudefinition ihres Selbstverständnisses. Das Verständnis von der staatlichen Stützung des Agrarsektors als "politische Property Rights der Agrarproduktion" (HAGEDORN, 1992, S. 71) ist der Ausgangspunkt für die Auseinandersetzung mit der "compliance"-Politik, die anschaulich illustriert, wie und unter welchen Vorzeichen bodenschutzpolitische Zielsetzungen in den USA Eingang in die agrarpolitische Agenda finden.

* Dipl.-Ing. agr. L. Petersen, Institut für Volkswirtschaftslehre der Carl v. Ossietzky Universität Oldenburg, Postfach 2503, 26111 Oldenburg

Nach einem kurzen Überblick zur Entwicklung der Bodenschutzpolitik in den Vereinigten Staaten folgt deshalb die Auseinandersetzung mit zwei "compliance"-Programmen aus dem Food Security Act von 1985, "Sodbuster" und "Conservation Compliance". Nacheinander wird es um den Problemzusammenhang, den rechtlichen und organisatorischen Hintergrund sowie den Prozeß der Politikformulierung gehen, bevor die "compliance"-Politik schließlich im Hinblick auf verfügungsrechtliche Implikationen diskutiert wird.

2 Bodenschutzpolitik in der US-Landwirtschaft

Auch lange nachdem die Umweltdiskussion die Landwirtschaft erreicht hat (vgl. COOK, 1989; SMITH, 1985) ist der Boden selbst nur mittelbar Schutzgut der Agrarumweltpolitik. Im Vordergrund stehen Gewässerschutz, Trinkwasserqualität und das Problem der Pestizidrückstände in Nahrungsmitteln. Der Boden selbst und die Erhaltung der Bodenfunktionen sind, außer im Zusammenhang mit der Sanierung von Altlasten und der Klärschlammverwendung, nicht Gegenstand staatlicher Umweltpolitik. "Wer in den USA von 'soil conservation' spricht, meint ausschließlich den seit den 30er Jahren vom Soil Conservation Service des Landwirtschaftsministeriums (USDA) geleiteten Kampf gegen die Bodenerosion" (SPRANGER, 1990, S. 32). Daß "der seit Anfang der 80er Jahre in in den Niederlanden, der Schweiz und Deutschland sich durchsetzende Bodenschutzgedanke, der neben der Erosion die Kontamination und Versiegelung von Böden umfaßt", in einem "fortgeschritteneren Stadium im 'Strategiezyklus'" befindet als in den USA, begründet SPRANGER (1990)

- mit der geringen Medienwirksamkeit des Bodenschutzproblems,
- mit den nur mittelbaren Gefahren für die menschliche Gesundheit,
- mit der Schwächung der Umweltpolitik insgesamt in der Zeit der REAGAN-Administration und
- mit der besonderen Bedeutung, die Grundbesitz und "die nicht von staatlicher Autorität beeinträchtigte individuelle Handlungsfreiheit" im Wertesystem der amerikanischen Gesellschaft habe.

Zum Bodenschutz im Agrarbereich der USA gehören grundsätzlich zwei Aspekte: Erstens die unter dem Begriff "soil conservation" subsumierte Erhaltung des landwirtschaftlichen Produktionspotentials der Böden, die in erster Linie als Erosionsschutzprogramme vom Landwirtschaftsministerium in Washington (USDA) und seinen Unterorganisationen wie insbesondere dem Soil Conservation Service seit den dreißiger Jahren gefördert wurden. Wichtigster Bestandteil der Erosionsschutzprogramme waren in Überschußsituationen auf den landwirtschaftlichen Produktmärkten Flächenstillegungsprogramme, die stärker marktregulierende Funktionen erfüllten als der Bodenerhaltung zu dienen.

Die zweite Dimension der Bodenschutzpolitik in der Landwirtschaft in den USA ist durch ein stärker umweltschutzorientiertes Problemverständnis charakterisiert. Das heißt, es interessieren nicht die Einbußen des Produktionspotentials landwirtschaftlicher Flächen durch Erosion ("onsite impacts"), sondern der Sedimenteintrag und die Kontamination vor allem in Oberflächengewässer ("offsite impacts").

Durch den Food Security Act von 1985 und seinen Conservation Title mit landwirtschaftlichen Ressourcenschutzprogrammen ist eine programmatische Verschränkung der beiden grundsätzlichen Ausgangspunkte für den Bodenschutz auf Bundesebene - Erhaltung des Produktionspotentials und Verhinderung von "offsite impacts" - erfolgt: Erstmals ist die

Teilnahme an den Produktprogrammen und der mit ihnen verbundenen staatlichen Stützung landwirtschaftlicher Produktion an die Einhaltung bestimmter Bodenschutzpraktiken geknüpft, und Flächenstillegungsprämien werden gezielt für die Herausnahme besonders erosionsanfälliger Flächen gezahlt.

3 Compliance-Programme im Food Security Act 1985

3.1 Das Problem

Erosionsschutzmaßnahmen sind, wie erwähnt, seit den dreißiger Jahren fester Bestandteil der agrarpolitischen Agenda in den USA. Diese Programme hatten einkommensstützende Funktionen und waren in ihrer Bodenschutzzielsetzung an der Erhaltung des Bodens als Produktionsstandort orientiert. Eine Vielzahl von Erosionsschutzprogrammen mit gleichartiger Struktur wurde seitdem durch die Unterorganisationen des USDA Soil Conservation Service (SCS) für die technische Hilfe bei der Programmumsetzung und Agricultural Stabilization und Conservation Service (ASCS) für die Gewährung finanzieller Hilfen ("cost sharing") umgesetzt.

In den frühen achtziger Jahren wuchs die Kritik an der als mangelhaft empfundenen Effektivität der klassischen Erosionsschutzprogramme. Dabei wurden nicht nur die auf mangelnde Spezifität der Programme zurückzuführenden geringen Bodenerhaltungswirkungen kritisiert. Auch die in den Programmen nicht berücksichtigten "offsite impacts" verbreiteter landwirtschaftlicher Praktiken wurden als Ursache erheblicher volkswirtschaftlicher Kosten identifiziert. Wichtigstes Problem ist die "non-point source pollution", der Eintrag von abgeschwemmter Bodensubstanz, Düngemitteln etc. in Oberflächengewässer (GRIFFIN und STOLL, 1984). Zwischen 1975 und 1981 waren aufgrund des hohen Agrarpreisniveaus zusätzlich 8 Mio. ha bislang nicht ackerbaulich genutzte Flächen in Ackerflächen umgewandelt worden, von denen 20% als stark erosionsanfällig ("highly erodible land") galten (SETIA, 1992). In die Kritik gerieten jedoch nicht nur die traditionelle Form des Erosionsschutzes, sondern auch die implementierenden Behörden ASCS und SCS (BATIE, 1982).

3.2 Der rechtliche und organisatorische Hintergrund

Der SCS wurde 1935 als Nachfolgeorganisation des 1933 gegründeten Soil Erosion Service ins Leben gerufen. Durch eine Reihe von Gesetzen seit diesem Zeitpunkt sind seine Aufgaben bei der technischen Unterstützung bzw. Durchführung von Ressourcenschutzprojekten für Boden und Wasser sowie der Regulierung des Wasserhaushaltes definiert. Die Rolle des ASCS im Bereich Bodenschutz als annähernd gleich alte Organisation besteht in der Verwaltung der Bundesmittel zur Förderung anwendungsbezogener oder baulicher Erosionsschutzmaßnahmen. Die Praxis staatlicher Förderung des Erosionsschutzes durch ASCS und SCS wurde nicht nur von Umweltschützern bemängelt, sondern auch vom General Accounting Office, dem für den Kongreß arbeitenden Kontrollorgan über die Verwendung öffentlicher Mittel. Die Kritik richtete sich unter anderem dagegen, daß die finanziellen Mittel nicht gezielt auf die Bekämpfung des Erosionsproblems hin ausgegeben wurden, sondern in produktionssteigernde Maßnahmen wie Drainage, Planierung und Kalkung landwirtschaftlicher Flächen, von denen erwartet werden kann, daß ihre Rentabilität staatliche Förderung überflüssig macht (BATIE, 1987).

Für BATIE (1987) erklärt sich die großzügige Verteilung der Programmfördermittel auf möglichst viele Farmer aus der Konstellation, unter der SCS und ASCS arbeiten. Beide Organisationen sind durch das Freiwilligkeitsprinzip der amerikanischen Agrarpolitik auf den "goodwill" der Farmer angewiesen. Im Zweifel stehen den örtlichen Mitarbeitern von SCS und ASCS die Farmer ihres Conservation Districts näher als das nicht nur geographisch oft weit entfernte Landwirtschaftsministerium in Washington. Im Ergebnis führte dies dazu, daß staatliche Mittel nicht dort eingesetzt wurden, wo die größten Erosionsprobleme herrschten, sondern die Verteilung nach dem Gießkannenprinzip funktionierte. Die Freiwilligkeit der Programmteilnahme bedeutete, daß oft die Besitzer der am stärksten betroffenen Flächen nicht an den Programmen teilnahmen, weil die Ausgleichzahlungen als nicht ausreichend empfunden wurden oder aber weil die finanziellen Mittel insgesamt nicht ausreichten (GRIFFIN und STOLL, 1984).

Die Neuerungen im Agrargesetz von 1985 sollten diese mit der bis dahin praktizierten Form des Freiwilligkeitsprinzops verbundenen Probleme lösen helfen. Sie waren unter anderem eine Reaktion auf die mangelnde Spezifität bisheriger Bodenschutzprogramme und gleichzeitig auch der Versuch, der Erosion als Ursache für Gewässerverschmutzung entgegenzuwirken. Zwei grundsätzlich verschiedene Arten von Maßnahmen sind im Conservation Title enthalten: "reserve"- und "compliance"-Programme (vgl. SETIA, 1992; MALONE, 1989):

1. Ziel des Conservation Reserve Program (CRP) war es, zwischen 1986 und 1990, 16-18 Mio. ha stark erosionsanfälliger Flächen für 10-15 Jahre aus der landwirtschaftlichen Produktion herauszunehmen und durch Grasansaat oder Aufforstung für eine erosionsverhindernde Bodenbedeckung zu sorgen. Als Gegenleistung zahlte das USDA den teilnehmenden Landwirten einen jährlichen Ausgleichsbetrag und 50% der Kosten für die Etablierung einer dauerhaften Bodenbedeckung. Tatsächlich wurden zwischen 1986 und 1990 13,6 Mio. ha Fläche, das sind 8% des gesamten US-Ackerlandes, zu einem durchschnittlichen Ausgleichsbetrag von 122,5 $ pro ha und Jahr auf diese Weise stillgelegt (49 $ pro acre und Jahr).

2. Zu den "compliance"-Programmen gehören "Swampbuster", "Sodbuster" und "Conservation Compliance". Die diesen Programmen gemeinsame Logik besteht in der Koppelung staatlicher Einkommensstützung an die Einhaltung umweltrelevanter Vorgaben:

   - Swampbuster soll "wetlands" - Feuchtgebiete im weitesten Sinne - vor landwirtschaftlicher Inkulturnahme schützen.
   - Sodbuster entzieht analog dazu Farmern, die stark erosionsanfällige, bislang nicht ackerbaulich genutzte Flächen ab dem 23. Dezember 1985 umbrechen, den Zugang zu staatlichen Hilfs- und Einkommensstützungsprogrammen.
   - Conservation Compliance fordert komplementär zu Sodbuster von allen Farmern, die bereits stark erosionsanfälligen Boden bearbeiten, die Entwicklung eines "Conservation Plan" bis zum 1. Januar 1990 und seine vollständige Umsetzung bis zum 31. Dezember 1994, um weiter staatliche Hilfen und Einkommensstützung in Anspruch nehmen zu können. Sodbuster und Conservation Compliance ergänzen sich also im Schutz erosionsgefährdeter Flächen, indem Sodbuster für Nutzungsumwandlung und Conservation Compliance für bereits längerfristig genutztes, erosionsgefährdetes Ackerland zur Anwendung kommt.

Mit dem Conservation Title werden also gezielt erosionsanfällige Flächen stillgelegt (CRP), ihre Umwandlung in Ackerland "bestraft" und auf den erosionsanfälligen, weiter ackerbaulich genutzten Flächen die Entwicklung und Umsetzung von Bodenschutzplänen vorgeschrieben. Damit scheint das Problem der Bodenerosion in der Landwirtschaft umfassend programmatisch erfaßt zu sein. Drei grundsätzliche Probleme sind jedoch bei dieser Art der Programmgestaltung nicht zu übersehen:

Der Erfolg von "Reserve"-Programmen ist erstens abhängig von der Höhe der von staatlicher Seite bereitgestellten Mittel. Im Farmgesetz von 1990 ist CRP im wesentlichen so, wie 1985 verabschiedet, erhalten geblieben und sogar um ein "Wetlands Reserve Program" erweitert worden. Beiden Programmen sind jedoch bei den anschließenden "appropriations", den jährlichen Mittelzuteilungen durch den Kongreß, nur sehr geringe Mittel zugesprochen worden, so daß während der Gültigkeitsdauer des 1990er Farmgesetzes von 1991 bis 1995 nur in sehr geringem Umfang zusätzliche Flächen in die seit 1990 so benannte "Environmental Reserve" (bestehend aus Conservation Reserve und Wetlland Reserve) aufgenommen werden durften (KENWORTHY, 1992).

"Compliance"-Programme verhelfen zweitens der Agrarpolitik insgesamt zwar zu mehr Konsistenz, indem sie verhindern, daß einkommenspolitisch orientierte staatliche Stützungsprogramme durch die von ihnen ausgehenden Produktionsanreize agrarumweltpolitische Ziele konterkarieren. Umweltpolitische Wirkung entfalten sie jedoch nur solange, wie die agrarpolitischen Programme ausreichend attraktiv sind, die durch die "compliance"-Vorgaben entstehenden Einschränkungen zu akzeptieren. Die Inkulturnahme bislang nicht ackerbaulich genutzter Flächen ("sodbusting") beispielsweise hätte seit Verabschiedung der Farm Bill 1985 ohnehin kein größeres Problem dargestellt, weil vom niedrigen Agrarpreisniveau keine zusätzlichen Produktionanreize ausgingen (SETIA, 1992). Einem echten Test seiner Wirksamkeit wird Sodbuster erst unterliegen, wenn die Agrarpreise steigen und es für die Farmer ökonomisch Sinn macht, ganz auf staatliche Stützungsprogramme zu verzichten (Soil and Water Conservation Society, 1992). Dies gilt in ähnlicher Weise für Conservation Compliance und Swampbuster, so daß eine Politik der "cross compliance" als Ankoppelung von Umweltschutzzielen an staatliche Einkommensstützung nur in Phasen eines ökonomisch unter Druck stehenden Agrarsektors Wirksamkeit entfalten kann, und dies auch nur für diejenigen Bereiche, für die es überhaupt eine Einkommensstützungspolitik gibt (BATIE und SAPPINGTON, 1986).

Der dritte mit der "compliance"-Politik verbundene Problemkomplex entsteht im Zusammenhang mit der Implementation. Da eine gezielte Erosionsbekämpfung eines der Hauptanliegen des Conservation Title von 1985 war, entstand das Problem, wie "highly erodible land" zu definieren sei. Einen "soil loss tolerance level T", der der jeweiligen Neubildungsrate eines Bodens entspricht, zur Grundlage der Auswahl von besonders erosionsanfälligen Flächen und der Beurteilung der Wirksamkeit von Erosionsschutzmaßnahmen zu machen, scheiterte an praktischen Schwierigkeiten und dem Widerstand der örtlichen SCS-Mitarbeiter und der Farmer. Statt dessen wurde ein "Soil Conservation Service Field Office Technical Guide" zum Maßstab des Erosionsumfanges gemacht, der den örtlichen SCS-Mitarbeitern relativ weite Beurteilungsspielräume überließ (HAMILTON, 1990). Die Umsetzung des Conservation-Compliance-Programmes stellt bis heute besonders für die örtlichen SCS-Mitarbeiter eine gewaltige Arbeitsbelastung dar und versetzt sie gleichzeitig als Kontrolleure der Programmumsetzung in eine neue Rolle gegenüber den Farmern. Conservation Compliance stieß deshalb innerhalb des SCS auf einigen Widerstand (Soil and Water Conservation Society, 1992). Es erscheint daher nicht verwunderlich, daß der SCS in einer Studie zum bisherigen Implementationserfolg von Conservation

Compliance zu sehr viel optimistischeren Ergebnissen kommt als eine unabhängige Gutachterkommission der Soil and Water Conservation Society, die in eigenen Studien eine sehr unterschiedliche Qualität bei den Bodenschutzplänen und erhebliche organisatorische Probleme feststellte (Soil and Water Conservation Society, 1990 und 1992; USDA, 1992). Festzuhalten bleibt, daß "compliance"-Programme nicht ohne weiteres mit administrativen Strukturen kompatibel sind, deren Aufgabe nach eigenem Selbstverständnis ein Dienstleistungsangebot für die Landwirtschaft ist.

3.3 Compliance Politik

Es charakterisiert die Situation nicht nur in der amerikanischen Agrarpolitik, wenn trotz der hohen staatlichen Aufwendungen zur Stützung des Agrarsektors jede Art von "government intervention" bei den Vertretern der Farminteressen auf Ablehnung stößt (HELMS, 1990). Einkommenshilfen werden als legitimer Anspruch verstanden, reglementierende Vorgaben jedoch als ungerechtfertigte Einmischung zurückgewiesen. Umso überraschender war die vergleichsweise wenig kontroverse Verabschiedung des Conservation Title einschließlich der darin enthaltenen "compliance"-Bestimmungen (ANDREUCETTI, 1991). Gemessen an dem von Inkrementalismus bestimmten Politikprozeß der amerikanischen Agrarpolitik galt der Conservation Title als innovativ und übertraf selbst die "wildest dreams" der Umweltschutzgruppen (LIBBY, 1982).

Wie ist es zu erklären, daß "compliance"-Programme bei der traditionell starken Stellung der Farminteressen und, obwohl für zusätzliche Bodenschutzauflagen keine zusätzlichen Anreize geboten werden, den Gesetzgebungsprozeß überlebt haben? Noch Ende der siebziger Jahre hatten Landwirtschaftsministerium und Kongreß die Verknüpfung von bodenschutzrelevanten Anforderungen mit der Teilnahme an den staatlichen Produktprogrammen als "Zwangsmaßnahme" abgelehnt (KRAMER und BATIE, 1985). Eine Änderung der Situation ergab sich 1981 durch den Amtsantritt John R. BLOCKS zum neuen Landwirtschaftsminister, der sich als Unterstützer von "cross compliance"-Strategien zu erkennen gab, weil sie keine zusätzlichen finanziellen Ressourcen beanspruchten und versprachen, mehr Konsistenz in staatliche Agrarprogramme und ihre Bodenschutz- und Einkommensstützungszielsetzungen zu bringen (KRAMER und BATIE, 1985). Die tatsächliche Entscheidung für die Einführung von "compliance-policies" im Food Security Act von 1985 wird jedoch nur durch das Zusammenwirken von einer Reihe weiterer Faktoren plausibel:

1. Die über den Kreis der Umweltschützer hinausgehende Unzufriedenheit mit den durch die bisherigen Programme erreichten Ergebnisse beim Erosionsschutz und die Kosten der offsite impacts der Erosion.

2. Eine der klassischen Koalitionen im Kongreß zwischen den eher konservativen Unterstützern der Farminteressen und den im amerikanischen Sinne "liberalen" Vertretern städtischer Sozialpolitik, die sich lange gegenseitig bei der Mehrheitsbeschaffung unterstützt hatten, war aufgeweicht. Die Food Stamp-Programme für sozial Unterprivilegierte, meist städtische Bevölkerungskreise als ursprünglicher Gegenstand gemeinsamen Interesses waren ausreichend populär, um nicht mehr von der Unterstützung der Farminteressen abhängig zu sein. Dadurch konnten aus städtischen Wahlbezirken kommende Kongreßabgeordnete ihre Zustimmung zur neuen Farmgesetzgebung an die Einführung weiterreichender Umweltschutzmaßnahmen knüpfen (HELMS, 1990).

3. Eine sehr breite "conservation coalition" aus Umweltschutzgruppen und eher konservativen Naturschutzorganisationen setzte sich mit Unterstützung reformpolitisch orientierter städtischer Interessenvertreter für die Verabschiedung des Conservation Title ein, auch weil der Agrarsektor auf breiter Basis endgültig als Problem für den Umweltschutz angesehen wurde (BATIE, 1988; BROWNE, 1988, S. 231ff.).

4. Der geringe Widerstand der Farmlobby. Ein Grund dafür war die dramatische ökonomische Situation des Agrarsektors vor und während des Gesetzgebungsprozesses für die Farm Bill 1985. Die Farmgruppen interessierte vor allem die Ausgestaltung der Produktprogramme. Außerdem unterstützten die meisten Farmorganisationen das Conservation Reserve Program aus Gründen der davon erwarteten Marktentlastung via bezahlter Flächenstillegung. Die Umweltgruppen unterstützten CRP, um mehr Erosionsschutz zu erreichen. Der Preis für die Unterstützung von CRP als Marktordnungsinstrument durch die Umweltinteressen war die Zustimmung der Farmgruppen zu Sodbuster, Swampbuster und Conservation Compliance (THOMPSON, 1990; BROWNE, 1988, S. 223).

5. Die "compliance"-Bestimmungen des Conservation Title verursachen keine den Staatshaushalt belastenden Kosten.

6. Obwohl "compliance"-Bestimmungen gegenüber früheren Erosionsschutzprogrammen einen sehr viel stärker präskriptiven Charakter aufweisen, ist prinzipiell die Freiwilligkeitsdoktrin amerikanischer Agrarpolitik nicht verlassen worden, weil die Teilnahme an Einkommensstützungsprogrammen, deren Entzug die einzige Sanktionsmaßnahme für die Umsetzung der Erosionschutzvorgaben ist, freiwillig bleibt.

3.4 Property-Rights-Aspekte von Compliance-Programmen

Die Landwirtschaft in den USA ist von umweltschutzorientierten Bodennutzungsbeschränkungen nur in geringem Umfang - und dies auch erst seit jüngster Zeit - betroffen. Das bedeutet jedoch nicht, daß Umweltqualität und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen vollkommen neue Themen der agrarpolitischen Diskussion sind: Erosionsschutz zur Erhaltung landwirtschaftlicher Produktivität wurde bereits zur Kolonialzeit und von amerikanischen Verfassungsvätern wie Thomas JEFFERSON gefordert (RASMUSSEN, 1982). Geändert hat sich über die Zeit jedoch die öffentliche Wahrnehmung von Umwelt- und Ressourcenschutzproblemen und ihre Artikulierung gegenüber landwirtschaftlichen Interessen. REICHELDERFER (1990) unterscheidet drei Phasen:

1. Das Zeitalter des Überflusses natürlicher Ressourcen dauerte agrarpolitisch bis in die dreißiger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts.

2. Die Phase von 1933 bis 1962, als durch gravierende Erosionserscheinungen und Wasserknappheiten deutlich wurde, daß die landwirtschaftlichen Ressourcen nicht unbegrenzt sind. Durch eine unterstellte Konvergenz agrarpolitischer und ressourcenschutzpolitischer Ziele wurden Erosionsschutzprogramme zum Vehikel einkommenspolitischer Zielsetzungen in der Agrarpolitik.

3. Der Beginn divergierender Interessen von Agrarpolitik und Umweltschutz, ausgelöst durch das Bekanntwerden negativer Umweltwirkungen moderner Landwirtschaft ab 1962.

Das Ende automatischer Übereinstimmung von Umwelt- und Agrarinteressen in der öffentlichen Wahrnehmung wurde durch das Erscheinen und die weite Verbreitung von Rachel CARSONS Buch "Silent Spring" herbeigeführt, in dem auf populäre Weise die ökologischen Konsequenzen moderner Landbaumethoden beschrieben werden. Seit diesem Zeitpunkt hat die traditionelle Rolle der Landwirte als "land stewards" an Glaubwürdigkeit verloren. Die nichtsdestotrotz andauernde relative Immunität des Agrarsektors gegenüber staatlicher Regulierung hat ihre Wurzeln in einem System weitgehend exklusiver Eigentumsrechte, das aus der Phase des Überflusses von natürlichen Ressourcen stammt. Diese Eigentumsrechte wurden durch landwirtschaftliche Interessenvertretung in der Folgezeit massiv verteidigt bzw. erweitert und als erwartete "farm program benefits" im Bodenwert kapitalisiert (REICHELDERFER, 1990). Diese Institutionalisierung der Verfügungsrechte des Bodeneigentums erweist ihre zentrale Bedeutung bei gegenwärtigen und allen zukünftigen umweltschutzpolitischen Maßnahmen im Agrarbereich. BROMLEY und HODGE (1990) argumentieren, daß sich die exklusiven Eigentums- und Verfügungsrechte an landwirtschaftlichem Boden in den Industriestaaten mittlerweile zu "presumptive policy entitlements in the policy arena" ausgewachsen hätten:

> "The modern industrial state has been willing to support incomes for farmers who, for a variety of reasons, have succeeded in resisting virtually all conditions on their producing behaviour - whether that behaviour results in redundant commodities, in chemical contamination of food and rural water supplies, in accelerated soil erosion, or in rural landscapes cleared to make way for larger machinery."

Die Exlusivität der Verfügungsrechte an landwirtschaftlichem Grund und Boden hat so immer neue Anreize ("bribes") zur Verhaltenssteuerung nötig gemacht. Diese Interpretation ist natürlich zu holzschnittartig, um der Vielfalt agrarpolitischer Programme im einzelnen gerecht zu werden. Immerhin trifft sie im wesentlichen den Kern der amerikanischen Erosionsschutzpolitik bis zur Mitte der achtziger Jahre in dem Sinne, daß bis zu diesem Zeitpunkt jede Bodenschutzmaßnahme "erkauft" werden mußte. Die Art der Spezifizierung von Property Rights, als gesellschaftlich sanktionierten Nutzungsrechten an einer Ressource, bestimmt die Einkommenseffekte von Umweltmaßnahmen (TIETZEL, 1981; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1992). Die "compliance"-Politik definiert die "politischen Property Rights" der Landwirtschaft auf Einkommensstützung neu, denn nur die Farmer, die Bodenschutzmaßnahmen umsetzen, haben weiter uneingeschränkten Zugang.

Vor diesem Hintergrund ist die Einführung der "compliance"-Programme als weitreichender Eingriff in den bestehenden agrarpolitischen Kontext zu verstehen: Für die Umsetzung erosionsschützender Maßnahmen sind keine neuen positiven Anreize mehr vorgesehen. Statt dessen werden vermeintlich zum Besitzstand gehörende staatliche Vergünstigungen, die mit Erosionsschutz nicht direkt in Zusammenhang stehen, an die Implementation von Bodenschutzmaßnahmen gekoppelt. Gegenüber dem Status Quo vor 1985 sind die Verfügungsrechte der Landwirte über ihren Grund und Boden erstmals eingeschränkt worden, zählt man die farm program benefits als "presumptive policy entitlements" zu den mit dem landwirtschaftlichen Bodeneigentum verbundenen Property Rights. Die Wirksamkeit dieser Beschränkung hängt jedoch von der Attraktivität der agrarpolitischen Programme ab. Es ist nicht erstaunlich, daß die "compliance"-Programme bei Farmern und Farmverbänden nicht beliebt sind, weil sie die Verfügungsgewalt über den Boden indirekt und den Zugriff auf agrarpolitische Programme direkt beschränken. Dean KLECKNER (1988) urteilt repräsentiv für die Farmverbände über die Compliance-Programme:

> "Volunteer programs, depending upon enlightened self-interest, are a far better idea."

4 Schlußbemerkungen

Die traditionelle Erosionsschutzpolitik in den Vereinigten Staaten ist in jüngster Zeit nicht nur durch geringer werdende budgetäre Spielräume auf Bundesebene in Schwierigkeiten geraten. Die Inkonsistenzen von Produktionsanreizen durch Agrarpreisstützung einerseits und dem Erosionsschutz dienenden Flächenstillegungen andererseits, die veränderte öffentliche Wahrnehmung der Landwirtschaft als Verursacher von Umweltproblemen und legislative Kräfteverschiebungen haben dafür gesorgt, daß die agrarpolitische Doktrin positiver Anreize zum Teil für "compliance policies" außer Kraft gesetzt wurde. Diese Entwicklung ist zwar agrarpolitisch bemerkenswert, nicht jedoch auch gleichzeitig Garant für eine effektivere Bodenschutzpolitik. Auch "compliance"-Programme bleiben von der Attraktivität der agrarpolitischen Programme und von der ökonomischen Gesamtsituation des Agrarsektors - die ebenfalls über die Programmteilnahme entscheidet - abhängig.

Widerstand gegen alle als "regulativ" eingestuften Programmbestandteile kommt nicht nur von der Farmlobby selbst, die "compliance"-Bestimmungen im politischen Tauschgeschäft gegen Mengenbegrenzungsprogramme (vorläufig) akzeptierte und erst mit abnehmender Attraktivität der Einkommenshilfen aus dem USDA ihren Widerstand gegen die "mandatory policies" verstärkte. In Studien über die Implementation von Conservation Compliance zeigt sich, daß SCS und ASCS gerade auf örtlicher Ebene ihrer neuen überwachenden und kontrollierenden Rolle ablehnend gegenüberstehen. Diese Probleme bei der Implementation werfen die Frage auf, ob die Erosionsschutzpolitik in den USA nicht nur programmatisch, sondern auch organisatorisch einer grundlegenden Neuorientierung bedarf.

Literaturverzeichnis

ANDERSON, Terry L., und HILL, Peter J. (1976): The Role of Private Property in the History of American Agriculture. In: American Journal of Agricultural Economics 58 (5), S. 937-945.

ANDREUCETTI, Eugene E. (1991): Conservation Compliance: 1991. In: American Farmland Trust (Hrsg.): Saving the Land that Feeds America: Conservation in the Nineties. National Conference March 7-8, 1991, Washington D.C., S. 74-75.

BATIE, Sandra S. (1982): Policies, Institutions and Incentives for Soil Conservation. In: HALCROW, Harold G.; HEADY, Earl O., und COTNER, Melvin L. (Hrsg.): Soil Conservation Policies, Institutions and Incentives. Ankeny (Iowa), S. 25-40.

BATIE, Sandra S. (1986): Matching Conservation Targets and Instruments, or: Which Direction is Forward? Paper presented at the conference "Making Soil and Water Conservation Work: Scientific State and Federal Policy Perspectives", Landmark Center, St. Paul (Minnesota), October 14-15, 1986.

BATIE, Sandra S. (1987): Soil Conservation Policies and Incentives. In: HARLIN, John M., und BERARDI, Gigi M.: Agricultural Soil Loss - Processes, Policies and Perspectives. Boulder (Colorado) und London, S. 319-345.

BATIE, Sandra S. (1988): Agriculture as the Problem: New Agendas and New Opportunities. Presidential Address at the Annual Meeting of the Southern Agricultural Economics Association, New Orleans, February 1-3, 1988.

BATIE, Sandra S., und SAPPINGTON, Alyson G. (1986): Cross Compliance as a Soil Conservation Strategy: A Case Study. In: American Journal of Agricultural Economics 68 (4), S. 880-885.

BROMLEY, Daniel W., und HODGE, Ian (1990): Private Property Rights and Presumptive Policy Entitlements: Reconsidering the Premises of Rural Policy. In: European Journal of Agricultural Economics 17, S. 197-214.

BROWNE, William P. (1988): Private Interests, Public Policy and American Agriculture. Lawrence (Kansas).

COOK, Ken (1989): The Environmental Era of U.S. Agricultural Policy. In: Journal of Soil and Water Conservation 44 (5), S. 362-66.

GRIFFIN, Ronald C., und STOLL, John R. (1984): Evolutionary Processes in Soil Conservation Policy. In: Land Economics 60(1), S. 30-39.

HAGEDORN, Konrad (1992): Das Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes in der Agrarpolitik. In: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie, H. 1, S. 53-86.

HAMILTON, Neil D. (1990): Legal Issues in Enforcing Federal Soil Conservation Programs: An Introduction and Preliminary Overview. In: U.C. Davis Law Review 23 (3), S. 637-673.

HELMS, Douglas (1990): New Authorities and New Roles: SCS and the 1985 Farm Bill. In: NAPIER, Ted L. (Hrsg.): Implementing the Conservation Title of the Food Security Act of 1985. Ankeny (Iowa), S. 11-25.

KENWORTHY, Tom (1992): How Wetland Funds Dried up. In: Washington Post, October 7, 1992, S. A3.

KLECKNER, Dean (1988): Conservation Programs: Mandatory or Voluntary? In: Journal of Soil and Water Conservation 43 (6), S. 358.

KRAMER, Randall A., und BATIE, Sandra S. (1985): Cross Compliance Concepts in Agricultural Programs: The New Deal to the Present. In: Agricultural History 59 (2), S. 307-319.

LIBBY, Lawrence W. (1982): Controlling Soil Erosion by Rules and Regulations. In: BEYER, Sherrie, und JOHNSON, Leonard C. (Hrsg.): Proceedings of a Conference on Public Policy Issues in Soil Conservation. Madison (Wisconsin), July 22-23, 1982, S. 29-36.

MALONE, Linda A. (1989): Conservation at the Crossroads: Reauthorization of the 1985 Farm Bill Conservation Provisions. In: Virginia Environmental Law Journal 8, S. 217-233.

PETERSEN, Lorenz (1993): Bodenschutzpolitik und Bodenschutzrecht der US-Landwirtschaft. In: Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Universität Oldenburg, V-115-93.

RASMUSSEEN, Wayne D. (1982): History of Soil Conservation, Institutions and Incentives. In: HALCROW, H.G.; HEADY, E.O. und COTNER, M.L. (Hrsg.): Soil Conservation Policies, Institutions and Incentives. Ankeny (Iowa), S. 3-18.

REICHELDERFER, Katherine (1990): Land Stewards or Polluters? The Treatment of Farmers in the Evolution of Environmental and Agricultural Policy. In: American Enterprise Institute for Public Policy Research; Conference Paper: Is Environmental Quality Good for Business? June 11-12, 1990, Washington D.C.

SETIA, Parveen (1992): Current Status of the Environmental Reserve and the Conservation Compliance Programs: Implications for U.S. Wheat Area. In: USDA, Economic Research Service (Hrsg.): Wheat. Situation and Outlook Yearbook. WS - 296 March 1992, S. 38-44.

SMITH, V. Kerry (1985): A Theoretical Analysis of the "Green Lobby". In: American Political Science Review 79 (1), S. 132-147.

SOIL AND WATER CONSERVATION SOCIETY (Hrsg.) (1990): Implementing the Conservation Title of the Food Security Act. A Field Oriented Assessment. Ankeny (Iowa).

SOIL AND WATER CONSERVATION SOCIETY (Hrsg.) (1992): Implementing the Conservation Title of the Food Security Act. A Field Oriented Assessment. Final Report. Ankeny (Iowa).

SPRANGER, Till (1990): Bodenschutzpolitik in den USA am Beispiel Cadmium. In: ROSENKRANZ/EINSELE/HARRESS: Bodenschutz. Ergänzbares Handbuch der Maßnahmen und Empfehlungen für Schutz, Pflege und Sanierung von Boden, Landschaft und Grundwasser, Ziffer 0630.

TIETZEL, M. (1981): Die Ökonomie der Property Rights: Ein Überblick. In: Wirtschaftspolitische Chronik, 30. Jg., S. 207-243.

THOMPSON, Robert L. (1990): The Food Security Act of 1985 as the Basis for Future Legislation. In: ALLEN, Kristen (Hrsg.): Agricultural Policies in a New Decade. National Center for Food and Agricultural Policy, Annual Policy Review 1990. Washington D.C., S. 81-98.

U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA)(1992): SCS Management Report on Quality of Field Office Decisions for FSA Compliance. National Bulletin No. 180-2-19. May 19, 1992. Washington D.C.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1992): Strategien für eine umweltverträgliche Landwirtschaft. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 414. Münster-Hiltrup.

ÖKONOMISCHER UMGANG MIT NATÜRLICHEN RESSOURCEN AM BEISPIEL ORGANISCHER BÖDEN - KONSEQUENZEN FÜR DEN LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEB[1]

von

Renan U. GOETZ* und Bernard LEHMANN*

1 Einleitung

Bei der landwirtschaftlichen Produktion werden verschiedene natürliche Ressourcen in Anspruch genommen und von daher in lokale Ökosysteme eingegriffen. Neben dem primären Ziel der Erzeugung von Agrargütern treten Nebeneffekte in Form von Veränderungen der Bodenqualität und -quantität, der Luft- und Wasserqualität, der Artenzusammensetzung sowie der Form der Landschaft auf. Der Landwirt nutzt die Ressource Boden und ist zugleich auch von Veränderungen der Bodenqualität und -quantität betroffen. Die Nebeneffekte auf die übrigen natürlichen Ressourcen betreffen weniger den Landwirt als vielmehr die Öffentlichkeit. Je nachdem, ob eine optimale Nutzung natürlicher Ressourcen für die landwirtschaftliche Produktion sowohl private als auch soziale Kosten- und Nutzenaspekte berücksichtigt, werden die Ressourcen unterschiedlich beansprucht. Im ersten Teil dieses Beitrages wird die private Nutzung der Ressource Boden in einer intertemporalen Analyse optimiert. Der zweite Teil dieses Beitrages geht vom privaten Optimum aus und analysiert, wie soziale Kosten- und Nutzenaspekte bei der langfristig optimalen Nutzung natürlicher Ressourcen einfließen können.

2 Private optimale Nutzung der Ressource Boden

Die Ausgangslage bildet die Annahme, daß der Landwirt seine monetären Nettoerträge maximiert. Dementsprechend strebt er an, seine natürlichen Ressourcen optimal zu nutzen. Da seine heutigen Entscheidungen den Zustand dieser Ressourcen nachhaltig für die Zukunft beeinflussen, erfolgt eine Analyse der optimalen Ressourcennutzung in einem intertemporalen Rahmen. Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht eine Untersuchung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung von Niedermooren. Diese organischen Böden besitzen eine hohe Ertragskraft, sobald sie genügend entwässert werden. Eine durchgeführte Drainierung organischen Bodens führt jedoch auch zum Prozeß der Moorsackung, da es aufgrund eines Porenvolumens von 80-85% zu starken Setzungs- und Mineralisationsvorgängen kommt. Gemäß SEGEBERG (1960) ist die Moorsackung direkt proportional zur Tiefe des Grundwasserspiegels und kann mathematisch wie folgt ausgedrückt werden:

* Dr. R.U. Goetz, Institut für Agrarwirtschaft der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Sonneggstr. 33, CH-8092 Zürich, Schweiz

Prof. Dr. B. Lehmann, Institut für Agrarwirtschaft der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Sonneggstr. 33, CH-8092 Zürich, Schweiz

[1] Wir danken dem Schweizerischen Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft für die finanzielle Unterstützung dieser Forschungsarbeit.

$$\dot{m} = f(t,g) = c(t)g \tag{1}$$

wobei die Variablen wie folgt definiert sind:

1. $m(t)$ = die Distanz zwischen der Bodenoberfläche und den Drainagerohren (Torfressource)

2. $\dot{m}(t)$ = die Sackung des Moores (der Punkt bezeichnet die Ableitung nach t)

3. $g(t)$ = die Distanz zwischen der Bodenoberfläche und dem Grundwasserspiegel

4. $c(t)$ = die Dämpfungsfunktion der Sackung des Moores

Die Variablen $m(t)$, $g(t)$ und $c(t)$ sind Funktionen der Zeit. Zur Vereinfachung der Notation wird das Argument dieser Funktionen im Verlauf dieses Beitrages nur noch angegeben, wenn es für eine zweifelsfreie Notation notwendig erscheint. Zu beachten ist, daß für $g \geq 0$ und $c < 0$ gilt: $\dot{m} \leq 0$.

Verschiedene Kulturen benötigen für ein optimales Pflanzenwachstum unterschiedliche Grundwasserstände und Bearbeitungsmaßnahmen. Von daher bestimmt der aufgrund wasserbaulicher Einrichtungen vom Landwirt wählbare Grundwasserstand die anzubauenden Kulturen und dient zugleich als Instrumentalvariable für die jeweilige Kultur.

Ein Grundwasserstand von 50 cm ermöglicht dem Landwirt, Grünland anzulegen. Wird das Niedermoor bis zu einer Tiefe von 75 cm entwässert, kann Getreidebau und bei einer Entwässerungstiefe von 100 cm Gemüsebau betrieben werden (POIRÉE und OLLIER, 1978) und (MASLOV und PANOV, 1980). Innerhalb eines Grundwasserstandes von 50 bis 100 cm läßt sich feststellen, daß je niedriger der Grundwasserstand gewählt wird, desto wertvollere Kulturen können angepflanzt werden. Gleichzeitig führt aber eine intensivere Entwässerung des Moores zu einer verstärkten Moorsackung und vermindert daher die zukünftige monetäre Ertragskraft des Bodens. Der Landwirt muß daher abwägen zwischen dem Anbau von Kulturen, die hohe monetäre Erträge auf Kosten einer hohen Moorsackungsrate erwirtschaften, und dem Anbau von Kulturen, die niedrigere monetäre Erträge erbringen, jedoch eine längere Nutzung des Niedermoores erlauben. Die monetären Nettoertäge ϕ des Landwirtes können dementsprechend als Funktion des Grundwasserstandes formuliert werden.

$$\phi = F(g) \tag{2}$$

Der Grundwasserstand kann allerdings nur innerhalb gewisser Grenzen reguliert werden, wie z. B. $g \leq 100$. Eine weitere Absenkung des Grundwasserstandes würde lediglich zu einer Erhöhung der Moorsackungsrate führen, ohne die monetären Erträge zu steigern. Von daher gilt für eine Umgebung U; $g \in U$ und $U \in \Re^2$. Darüber hinaus ist die Lebensdauer des Entwässerungssystems auf 30 Jahre beschränkt (EGGELSMANN, 1981), so daß für den optimalen Endzeitpunkt t_1 der Analyse $t_1 \leq 30$ gelten muß. Weiterhin ist eine minimale Torfauflage von 50 cm über den Drainagerohren für eine landwirtschaftliche Nutzung des Bodens vonnöten; somit gilt $m(t_1) \geq 50$. Wird nun angenommen, daß der Landwirt über den Betrachtungszeitraum seine gesamten monetären Nettoerträge maximiert, so stellt sich das Entscheidungsproblem des Landwirtes wie folgt dar:

---

[2] Für eine vollständige Beschreibung der Restriktionsfunktionen vgl. GOETZ (1993).

$$\max_{g,t_1} \int_0^{t_1} e^{-\delta t} F(g)\, dt \qquad \text{P}$$

unter den Bedingungen:

$$\dot{m} = cg \qquad g \in U$$

und den Randbedingungen

$$m(0) = m_0 \qquad m(t_1) \geq 50.$$

Da der Landwirt den Grundwasserstand regulieren kann, stellt g die Kontrollvariable für das Problem P dar. Der Zinssatz wird durch δ repräsentiert. Ausgehend von diesen Formulierungen kann der Hamiltonian geschrieben werden als

$$H = e^{-\delta t}\lambda_0 F + \lambda_1 f \tag{3}$$

Wird nun angenommen, daß $\lambda_0 \neq 0$ ist, so kann es auf eins normalisiert werden, und das daraus resultierende $\frac{\lambda_1}{\lambda_0}$ wird der Einfachheit halber nur noch mit λ bezeichnet. Es spiegelt den Schattenpreis der Ressource Torf wider. Die entsprechende Lagrangefunktion L für dieses Problem ergibt

$$L = e^{-\delta t} F + \lambda f + \sum_{i=1}^{n} q_i h_i \qquad \textit{für } i = 1,\ldots, n \tag{4}$$

wobei q_i für den LAGRANGE-Multiplikator steht und den Schattenpreis der Restriktionsfunktion h_i darstellt. Das Problem P könnte nun unter Verwendung der notwendigen Bedingungen gelöst werden. Ohne eine Spezifikation der Funktionen F und f kann jedoch nicht entschieden werden zu welchem Zeitpunkt die Lösung des Problems P im Inneren oder am Rande des Definitionsbereiches U von g liegt. Betrachtet man dagegen das Problem P und nimmt zusätzlich an, daß F streng konvex in g ist für $g \in U$, so läßt sich das Problem P lösen, ohne die Funktionen F und f näher zu spezifizieren. Die Annahme, daß F streng konvex in g ist für $g \in U$, wird durch das Ergebnis einer empirischen Arbeit (GOETZ, 1993) legitimiert. Für die Lösung von P wird zunächst die Funktion

$$\tilde{F} = F(a) + \frac{F(b) - F(a)}{b - a}(g - a) \tag{5}$$

gebildet, wobei ohne Beschränkung der Allgemeinheit, $U = \{g \mid a \leq g \leq b\}$, angenommen wurde. Für $g = a$ und $g = b$ gilt $\tilde{F} = F$. Ansonsten gilt aufgrund der Konvexität von F

$$\tilde{F} \geq F \tag{6}$$

Wird nun im Problem P die Funktion F durch die linearisierte Form $\tilde{F}$ ersetzt und nimmt $\tilde{g}$, die Kontrollvariable des modifizierten Problemes $\tilde{P}$, nur die Werte a oder b an, so stimmen die Lösungen des linearisierten Problems $\tilde{P}$ und des konvexen Problemes P überein (Satz 3.3., FEICHTINGER und HARTL, 1986). Um zu überprüfen, ob $\tilde{g}$ nur die Werte a oder b annimmt, erscheint es sinnvoll, die Umschaltfunktion

$$\sigma(t) = \tilde{H}_{\tilde{g}} \tag{7}$$

zu definieren, wobei die Tiefstellung die entsprechende partielle Ableitung bezeichnet. Ist nun $\sigma(t) = 0$ auf einem Zeitintervall $[\tau_1, \tau_2]$ von positiver Länge, so kann $\tilde{g}$ auch Werte aus dem Inneren U annehmen.

Proposition 1: *$\tilde{g}$ nimmt nur die Randwerte a oder b an.*

Beweis:
Der Beweis erfolgt durch Widerspruch. Angenommen $\tilde{g} \in (a, b)$ so gilt

$$\sigma(t) = \frac{d\tilde{H}_{\tilde{g}}}{dt} = -\delta e^{-\delta t} \frac{F(b) - F(a)}{b - a} + \dot{\lambda} c(t) + \lambda \dot{c}(t) = 0 \tag{8}$$

Aufgrund der notwendigen Bedingung $\dot{\lambda} = -\tilde{H}_m$ ergibt sich $\dot{\lambda} = 0$ und λ ist von daher konstant. Eingesetzt in die Gleichung 8 resultiert

$$\lambda = \frac{\delta e^{-\delta t} \frac{F(b)-F(a)}{b-a}}{\dot{c}(t)} \tag{9}$$

Da der Zähler dieses Ausdruckes mit der Zeit sinkt und der Nenner dagegen wächst ($\dot{c}(t) > 0$) kann λ nicht konstant sein. Somit liegt ein Widerspruch vor, und $\tilde{g}$ nimmt nur die Werte a oder b an.

Wenn $\tilde{g} = a$ gewählt würde, so ergäbe sich

$$\tilde{L}_{\tilde{g}} = e^{-\delta t} \tilde{F}_{\tilde{g}} + \lambda c + q_1 = 0 \tag{10}$$

und $\tilde{H}_{\tilde{g}}$ wäre negativ, wohingegen $\tilde{g} = b$ einen positiven Wert für $\tilde{H}_{\tilde{g}}$ bedingen würde. Dementprechend ist $\tilde{g} = b$ zu setzen, um $\tilde{H}$ zu maximieren. Zugleich ist die eindeutige Lösung des linearen Problemes $\tilde{P}$ gemäß der Proposition 1 und des Satzes 3.3 von FEICHTINGER und HARTL (1986) auch die eindeutige Lösung des konvexen Problemes P.

Im Gegensatz zu einer früheren Arbeit von GOETZ (1993) ist es nun nicht mehr nötig, das Problem explizit zu lösen. Werden die Funktionen F und f spezifiziert, so lassen sich die optimalen Pfade für g und m angeben, wobei die Konvexität von F die einzige Bedingung für diesen generellen Lösungsansatz darstellt. Für den Erhalt einer geschlossenen Lösung ist es daher nur noch notwendig, die Differentialgleichung der Gleichung 1 nach m und t zu separieren und anschließend zu integrieren. Dabei ist zu beachten, daß $b = \tilde{g} = m$ ist. Unter Rückgriff auf die Spezifikationen der Funktionen F und f entsprechend der zuletzt zitierten Arbeit ergeben sich die optimalen Pfade von g und m, wie in den Abbildungen 1 und 2 dargestellt. Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß der Landwirt

1. die Kultur mit den momentan höchsten monetären Nettoerträgen auf Kosten der höchsten Moorsackungsrate anbaut, d. h. Anbau von Gemüse für 14 Jahre sowie von Ackerkulturen für 12 Jahre, und

2. seine Torfressource vollständig erschöpft.

Abbildung 1: Optimaler Grundwasserstand

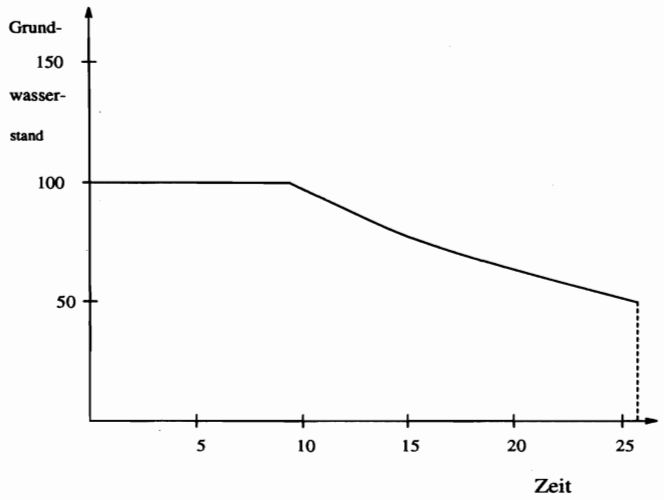
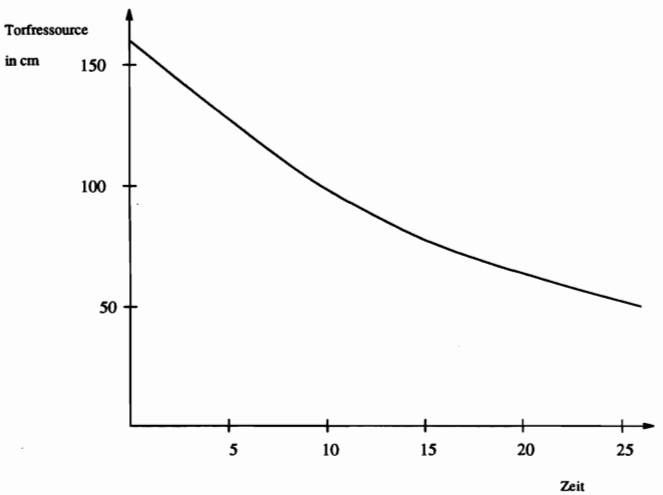


Abbildung 2: Entwicklung der Torfschicht oberhalb der Drainagerohre



3 Einbezug sozialer Kosten- und Nutzenaspekte

Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft können im wesentlichen auf zwei Ursachen zurückgeführt werden: Zum einen sind möglicherweise die vom Landwirt gewählten Produktionsverfahren bzw. Produktionszweige nicht an den Standort angepaßt, und zum anderen ist der übermäßige Einsatz von ertragssichernden und ertragssteigernden Hilfsstoffen ein verbreitetes Phänomen (RAINELLI, 1993) und (LEHMANN, BAER und KEUSCH, 1993). Die ökonomischen Rahmenbedingungen und technischen Möglichkeiten leisteten einem solchen Produzentenverhalten Vorschub. Zugleich sorgte die Zunahme der Bevölkerung und die damit einhergehende intensivere Nutzung der natürlichen Ressourcen, die als öffentliche Güter dem Prinzip der Nichtausschließbarkeit unterliegen, für das Entstehen von Nutzungskonflikten zwischen Nutzungs- und Schutzinteressierten.

Im ersten Teil unseres Beitrages stand eine optimale private Nutzung der natürlichen Ressource Boden für die landwirtschaftliche Produktion im Vordergrund. Nunmehr beziehen wir gesellschaftliche Aspekte mit ein, d. h. wir analysieren eine optimale Nutzung aller natürlichen Ressourcen, die von der Agrarproduktion betroffen sind, indem wir darlegen, inwieweit soziale Kosten- und Nutzenaspekte berücksichtigt werden könnten.

4 Möglichkeiten des Einbezugs sozialer Kosten- und Nutzenaspekte

Einzelbetriebliche Lösungsansätze des Einbezuges sozialer Kosten- und Nutzenaspekte können erfolgsneutral sein. Ein Beispiel hierfür ist die Umstellung auf ein umweltschonenderes Produktionsverfahren, kombiniert mit einer erfolgreichen Positionierung der Erzeugnisse auf dem Markt. Zusätzlich braucht es neue agrar- und umweltpolitische Vorgaben. Hierzu gehört inbesondere eine klare Zuordnung von Eigentums- und Nutzungsrechten. Diese Zuweisung kann als grundlegende Konzeption zur Bereinigung von Konflikten zwischen einzelnen Nutzern oder zwischen Nutzern und Schützern dienen. Potentielle Konflikte um die Nutzung natürlicher Ressourcen für die landwirtschaftliche Produktion lassen sich übersichtsartig entsprechend kategorisieren. Für die Zuteilung der Eigentums- bzw. Nutzungsrechte gibt es zwei sich entgegenstehende Varianten. Dabei unterscheidet sich der Charakter der zu ergreifenden Maßnahmen aufgrund der Anfangszuteilung der Nutzungsrechte (FREY und BLÖCHINGER, 1991).

Tabelle 1: Nutz- und Schutzinteressierte im Bereich Landwirtschaft und Umwelt

Ressource	*potentielle Nutzungskonflikte*
Boden	Verlust an Bodenqualität und -quantität versus Schutzinteresse der Öffentlichkeit
Wasser	Emissionen versus Trinkwasserfassung und Gewässerschutz durch die Öffentlichkeit
Artenvielfalt	Reduktion der vorhandenen Biotope und Arten versus Biotop- und Artenschutz durch die Öffentlichkeit
Landschaft	Schaffung und Erhaltung von Kulturlandschaften durch die Agrarproduktion versus Ansprüche des Tourismus und der Öffentlichkeit
Luft	Verminderung der Luftqualität versus Schutzinteresse der Öffentlichkeit

Fall A: Alle Nutzungsrechte sind dem Landwirt zu übertragen. Falls negative Auswirkungen auf das Schutz- oder Nutzungsinteresse der Öffentlichkeit reduziert werden sollen, so muß die Öffentlichkeit den Landwirt für eine Reduktion der Emissionen entschädigen, wenn dadurch seine materiellen Interessen tangiert werden (Abgeltungsprinzip (AP)).

Fall B: Alle Nutzungsrechte liegen bei der Öffentlichkeit (Staat) oder bei Gruppen, welche durch die Öffentlichkeit bestimmt werden. Falls negative Auswirkungen auf den Nutzen der Öffentlichkeit reduziert werden sollen, so hat der Landwirt Einkommenseinbußen in Kauf zu nehmen; er kann keine Ansprüche auf Entschädigung geltend machen (Verursacherprinzip (VP)).

Die heutige Praxis in der Landwirtschaft ist charakterisiert durch eine Mischung des Verursacher- und Abgeltungsprinzips. Konkret ausgedrück: Es gibt Grenzwerte (Nitratgehalt im Trinkwasser), welche einzuhalten sind, sowie Abgeltungen für Beiträge zum Umweltschutz, die über das gesetzliche Minimum hinausgehen. Im Verbund mit dem Konzept der Nutzungsrechte kann ein allgemeinverbindlicher Grenzwert als Übergangspunkt des Nutzungsrechtes von einer Gruppe (Landwirte) zu einer anderen Nutzer- oder Schützergruppe betrachtet werden. Die Tabelle 2 gibt einen Überblick über die mögliche Zuordnung von Nutzungsrechten.

Tabelle 2: Mögliche Zuordnung von Nutzungsrechten im Bereich Landwirtschaft und Umwelt

Ressource	*Nutzungsrecht*	*Grenzen (minimal oder maximal)*
Boden als Produktionsgrundlage	Landwirt	bis max. Bodenschutznormen für Kulturland
Wasser	Landwirt	bis max. Gewässerschutznorm
Artenvielfalt	Landwirt	bis max. "Verdrängungsgrenze"
Landschaft	Landwirt	minimale Bewirtschaftung und maximale Verdrängung
Außerhalb der oben genannten Normen beansprucht die Öffentlichkeit das jeweilige Nutzungsrecht.		

Sowohl Grenzwerte wie auch Abgeltungen werden direkt oder indirekt ausgehandelt. Die gültigen allgemein verbindlichen Grenzwerte sind heute so festgelegt, daß man den Produzenten das Verursacherprinzip noch zumuten kann. Bei Abgeltungen - in der Regel für weitergehende Anstrengungen - ist der optimale Betrag dann erreicht, wenn die Grenzzahlungsbereitschaft der Öffentlichkeit zur Schadensvermeidung dem Grenzgewinn des Landwirts bei der Produktion entspricht (PEARCE und TURNER, 1990). Maßgebend für alle Verhandlungen und deren Ergebnissse sind jedoch die Höhe der Transaktionskosten, die Größe der Konfliktparteien bzw. deren Organisationsgrad und die Nichtausschließbarkeit einzelner Individuen vom Konsum des betreffenden öffentlichen Gutes. Allgemeinverbindliche Grenzwerte finden heute konkrete Anwendung beim Schutz des Bodens, der Luft und des Wassers. Bei der Erhaltung der Artenvielfalt sowie des Landschaftsbildes sind zunehmend Vertragslösungen bzw. einzelne Programme (bilateraler oder multilateraler Verhandlungsansatz) im Gebrauch (FISCHER und URY, 1990).

5 Das implementierte Konzept in der Schweiz

Die Agrar- und Umweltschutzgesetzgebung (Der Schweizerische Bundesrat, 1992) läßt sich in folgende Gruppen einteilen:

1) Umweltschutzgesetz: Lenkungsabgaben auf Hilfsstoffe (z. Zt. in Vorbereitung). Es wurde festgestellt, daß Hilfsstoffe ineffizient eingesetzt werden und daß die aktuellen Preisrelationen zwischen Produkten und Hilfsstoffen eine hohe spezielle Intensität fördern. Ein hoher Anteil des Grundwasser innerhalb von Trinkwassereinzugsbereichen ist durch Hilfsstoffe aus der Landwirtschaft potentiell gefährdet (VP).

2) Landwirtschaftsgesetz, Bereich Einkommenspolitik: Einkommensübertragungen werden nur ausgeschüttet, wenn gewisse allgemeingültige Auflagen eingehalten werden (z. B. Tierbesatz pro ha) (VP).

3) Landwirtschaftsgesetz: Landwirte können an Programmen teilnehmen, in welchen sie umweltrelevante und tierschützerische Maßnahmen treffen, die die Grenzen des Nutzungsrechtes, wie in Tabelle 2 vorgeschlagen, freiwillig weiter einschränken. Es handelt sich hier um Verträge zwischen Staat und Landwirten. Die Verträge legen Modalitäten und die Höhe der Abgeltung fest (AP).

4) Natur- und Heimatschutzgesetz: Für ökologisch wertvolle Standorte werden Verträge zwischen öffentlichen Institutionen (inkl. anerkannte private Institutionen) und einzelnen Landwirten abgeschlossen. Diese Verträge legen die Art der Nutzung, die Intensität der Nutzung sowie die Höhe der Abgeltung für die Einhaltung der über die gesetzlichen Normen hinausgehenden Produktionsauflagen fest (AP).

5) Regionale Ebene: Für Zonen oder Flächen, welche eine besondere Bewirtschaftung oder auch lediglich Pflegearbeiten erfordern (Trinkwasserfassung, Biotoppflege, etc.) werden Vertragslösungen zwischen lokalen Körperschaften und Landwirten gesucht (AP).

6 Wandel der Rahmenbedingungen im Zeitablauf

Der technische Fortschritt in der Landwirtschaft, der Erkenntnisstand der Umweltschutzforschung, ethische Grundvorstellungen sowie auch die Nutzungsansprüche verändern sich im Zeitablauf. Von daher können sich gültige Grenzwerte im Umweltbereich als ungenügend erweisen, oder vertragliche Abmachungen bedürfen einer Überarbeitung. Unter diesen Voraussetzungen wird sich die Zuordnung des Verursacherprinzips bzw. des Abgeltungsprinzips als schwierig erweisen. Führt die Verschiebung der Rahmenbedingungen zu einer grundsätzlichen Neubeurteilung, stehen der Legislative und deren nachgeordneten Vollzugsorganen folgende Möglichkeiten offen:

- Einführung neuer Normen, d. h. eine neue Grenze zwischen VP und AP zu ziehen,
- Einführung neuer Normen und Ausrichtung jährlicher Entschädigungen an alle betroffenen Landwirte, d. h. die Grenze zwischen VP und AP nicht zu verschieben, und
- Einführung neuer Normen und Ausbezahlung einer einmaligen Abfindung im Ausmaß der "Ertragswerteinbuße".

Ist das Problem regional stark beschränkt, wie es beispielsweise beim mittlerweile als notwendig erachteten Schutz der Niedermoorlandschaften der Fall ist, stehen folgende Handlungsoptionen zur Verfügung:

- die Einführung von Bewirtschaftungsauflagen, verbunden mit finanziellen Abgeltungen zur Verminderung der Moorsackungsrate, um somit eine Option auf eine Nutzung in der Zukunft offenzuhalten (im Sinne eines Optionswertes).

- Auflage eines präzis auf diese Region zugeschnittenen Flächenstillegungsprogrammes, verbunden mit einer finanziellen Entschädigung, um die Niedermoorlandschaft in ihrer Spezifität zu erhalten (im Sinne eines Existenzwertes).

Die Höhe der finanziellen Entschädigung ist dabei entsprechend der ökonomischen Theorie dann als volkswirtschaftlich optimal anzusehen, wenn die Grenzzahlungsbereitschaft der Öffentlichkeit für den Wert einer Moorlandschaft dem Grenzgewinn der Landwirte entspricht. Der Erfolg beispielsweise eines Flächenstillegungsprogrammes hängt daher direkt von der Gewinnsituation der Landwirte und der Zahlungsbereitschaft der Öffentlichkeit ab. Da das allgemeine Stützungsniveau über produktgebundene Transfers und zukünftig mögliche Lenkungsabgaben auf Hilfsstoffe den Grenzgewinn unmittelbar beeinflussen, wirken diese direkt auf die Höhe der auszurichtenden Entschädigungen.

7 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Dieser Beitrag analysiert die optimale private Nutzung der Ressource Boden für die Agrarproduktion unter langfristigen Gesichtspunkten. Im Mittelpunkt der kontrolltheoretischen Analyse steht die landwirtschaftliche Nutzung von Niedermooren. Die Existenz und Eindeutigkeit der Lösung eines nichtautonomen, konvexen Problemes wird dargelegt, ohne daß das Problem, im Gegensatz zu früheren Arbeiten, mit Hilfe der notwendigen und hinreichenden Bedingungen explizit gelöst zu werden braucht. Das Ergebnis der Analyse zeigt, daß der Landwirt seine Ressource innerhalb der kürzesten Zeit vollständig erschöpft, indem er fortlaufend die wertvollsten Kulturen, verbunden mit den höchsten Torfverlusten, anbaut. Als Erweiterung der vorangehenden Analyse werden die Möglichkeiten des Einbezuges sozialer Kosten- und Nutzenaspekte erörtert. Die Ausführungen zeigen, daß eine klare Zuteilung der Nutzungsrechte sehr hilfreich sein kann zur Klärung der Frage, unter welchen Umständen das Verursacherprinzip bzw. das Abgeltungsprinzip anzuwenden ist. Gültige Grenzwerte für verschiedene Umweltbelastungen können als Übergangspunkt des Nutzungsrechtes zwischen einer Nutzergruppe (Landwirte) und einer anderen Nutzergruppe bzw. Schützergruppe, beispielsweise der Öffentlichkeit, betrachtet werden. Abschließend wird auf das implementierte Konzept des Umweltschutzes im Spiegel verschiedener Gesetze der Schweiz und auf mögliche gesetzgeberische Konsequenzen bei sich verändernden Rahmenbedingungen eingegangen. Für die weitere Forschung erscheint es wichtig, den Options- und Existenzwert einer Niedermoorlandschaft zu bemessen, um das soziale Optimum quantitativ beschreiben zu können.

Literaturverzeichnis

DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT: *Siebter Landwirtschaftsbericht.* Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, Bern, 1992.

EGGELSMANN, R.: *Dränanleitung für Landbau, Ingenieurbau und Landschaftsbau.* Paul Parey, Hamburg, Berlin, 2. Auflage, 1981.

FEICHTINGER, Gustav und Richard F. HARTL: *Optimale Kontrolle ökonomischer Prozesse.* Walter de Gruyter, Berlin, 1986.

FISCHER, R. und W. URY: *Das Harvard-Konzept.* Campus, Frankfurt, 1990.

FREY, René L. und Hansjörg BLÖCHINGER: *Schützen oder Nutzen.* Rüegger, Chur and Zürich, 1991.

GOETZ, Renan U.: *Eine wirtschaftliche Analyse der landwirtschaftlichen Nutzung der organischen Böden in der Schweiz.* Schriftenreihe des Institutes für Agrarwirtschaft, Nr. 3, ETH-Zürich, 1993.

LEHMANN, B., L. BAER und A. KEUSCH: *Lenkungsabgaben auf Düngemittel.* Schriftenreihe in Vorbereitung, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern, 1993.

MASLOV, B. S. und E. P. PANOV: *Peat Soils: Improvement and Agricultural Use in the USSR.* In: *Proceedings of the 6th International Peat Congress,* Seiten 421-525, 17-23. August, Duluth, USA, 1980. International Peat Society.

PEARCE, D. und R. TURNER: *Economics of Natural Resources and the Environment.* Harvester Wheatsheaf, New York, 1990.

POIRÉE, M. und C. OLLIER: *Assainissement Agricole.* Eyrolles, Paris, 1978.

RAINELLI, P.: *Les pollutions d'origne et les exploitants inefficaces.* Comité international d'experts, Brest, 1993.

SEGEBERG, H.: *Moorsackungen durch Grundwasserabsenkungen und deren Vorausberechnung mit Hilfe empirischer Formeln.* Zeitschrift für Kulturtechnik und Flurbereinigung 1 (1960), S. 144-161.

REGULATIVE AM BODENMARKT ALS INSTITUTIONELLE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE ERFÜLLUNG GESELLSCHAFTLICHER FORDERUNGEN AN DIE LANDWIRTSCHAFT. EINE ANALYSE IHRER WIRKSAMKEIT[1]

von

Hans Karl WYTRZENS*

1 Die Regulative am Bodenmarkt als institutionelles Problem für Agrarsektor und Gesellschaft

Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft finden zuallermeist sichtbaren Ausdruck in Flächeninanspruchnahmen. Sukzessive Erweiterungen der Aufgabenpalette, welche die Gesellschaft von der Landwirtschaft erfüllt wissen möchte, müßten eigentlich Rückwirkungen auf die landwirtschaftliche Flächenbasis zeitigen. Daß innerhalb des Aufgabenspektrums der Landwirtschaft Schwerpunktverlagerungen hin zu sogenannten «überwirtschaftlichen Leistungen» stattfinden, führt allerdings in Bezug auf den Grundverkehr immer mehr zu einem gewissen fundamentalen Dilemma. Solange nämlich die Befriedigung zusätzlicher Ansprüche an die Landwirtschaftsflächen keine leistungsgerechte materielle Abgeltung erfährt, schlagen die neuen, metaökonomischen Elemente im Leistungsprofil des Agrarsektors auch nicht positiv bei der Grundrente zu Buche, was wiederum die Position der Landwirtschaft im Wettbewerb der Nutzungen um die Fläche tangiert. Weil das ganze Land der Konkurrenz zwischen Aktivitäten mit unterschiedlichen Erträgen unterworfen ist, weil zudem die Bodenrenten in der Landwirtschaftszone erfahrungsgemäß relativ gering sind und weil sich schließlich die rentabelsten Nutzungen an den begehrtesten Standorten festsetzen können, während für die schwächsten Nutzungen nur noch Restflächen abfallen (vgl. HÄBERLI et al. 1991, S. 115), tut sich eine Zwickmühle auf. Einerseits werden die Wünsche der Gesellschaft an die Landwirtschaft immer multifunktionaler und damit breiter, andererseits schwinden die arealhaften Grundlagen für die Landwirtschaft infolge ökonomischer Unterlegenheit allmählich. Daraus resultiert ein Spannungsverhältnis, welches sich mit fortdauernder Agrarflächenreduktion kontinuierlich verschärft und welches den Bedarf nach institutionellen Vorkehrungen zur Lenkung bzw. Korrektur des Geschehens am Bodenmarkt wachsen läßt. Um trotzdem einen geordneten Umgang mit dem Boden sicherzustellen, aber unter anderem auch um der Landwirtschaft ein Entkommen aus der Klemme zwischen Aufgabenzuwachs und räumlicher Beengung zu ermöglichen, verfügen die meisten Staaten Zentraleuropas (auffälligerweise vor allem jene, die infolge hoher Gebirgslandanteile generell unter besonderem «Platzmangel» leiden) über Instrumente zur Beeinflussung der Flächenallokation und des Grundverkehrs, obwohl sich diese Länder - zumindest eigenem Bekunden zufolge - eigentlich einem vom möglichst freien Spiel der Marktkräfte gekennzeichneten Wirtschaftssystem verschrieben haben.

* Doz. Dr. H.K. Wytrzens, Liechtenstein-Institut, Forschung und Lehre, Schwibboga 10, FL-9487 Bendern, Fürstentum Liechtenstein

[1] Der Beitrag entstand im Rahmen eines vom Östereichischen Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung dankenswerterweise unterstützten Projektes.

In Bezug auf derartige Interventionen sind kontroverse Einschätzungen verbreitet. Skeptiker bemängeln einen Bruch mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen, unverhältnismäßige Freiheitseinschränkungen, sowie aushöhlende Eingriffe in verfassungsmäßig garantierte Eigentumsrechte. Demgegenüber gewinnen andere angesichts der existentiellen Bedeutung des Bodens den Reglementierungen etwas ab, etwa weil sie eine gewisse Sozialpflichtigkeit unabdingbar mit der Verfügungsgewalt über diese elementare Ressource gekoppelt sehen. Oder sie billigen dem Boden als Handelsobjekt wegen seiner exzeptionellen Eigenschaften (Unvermehrbarkeit, Naturgegebenheit und Immobilität) überhaupt eine Sonderrolle zu. Zusätzlich verschärft sich die Ambivalenz in der Beurteilung durch die Kollision einander widerstrebender Individualinteressen mit gesamtgesellschaftlichen Anliegen und durch das Hereinspielen emotionaler Komponenten, welche in den deutschsprachigen Alpenländern etwa dann zu Tage treten, wenn im Hinblick auf die Teilnahme am europäischen Integrationsprozeß immer wieder Ängste vor dem «drohenden Ausverkauf der Heimat» artikuliert werden.

Daß die Ansichten über Eingriffe in den Bodenmarkt manchmal diametral aufeinanderprallen und daß die Debatte immer wieder zu einem Glaubensstreit bzw. ins Affektive umzuschlagen droht, mag in mehrfacher Hinsicht als Indiz gelten. Die skizzierte Zwiespältigkeit ist nämlich nicht nur ein Signal für die zentrale Bedeutung des Bodens als Existenzgrundlage bzw. für seine Schlüsselstellung im Sozialgefüge (manifestieren sich doch in den Umständen, wer wie Boden besitzen, vererben und erwerben kann, die gesellschaftlichen Machtverhältnisse geradezu unmittelbar; vgl. WELAN 1979), sondern die Polarität der Standpunkte zeigt auch an, daß der Umgang mit dem zur Verfügung stehenden Land für die allermeisten Gesellschaften offenbar ein permanentes, bis dato jedenfalls noch nicht definitiv gelöstes Problem darstellt, welches ein stetes Ringen um praktische Lösungen erfordert und welches weiterer theoretischer Durchdringung harrt.

Die bisweilen lediglich gefühlsbestimmte, durchaus zwiespältige Aufnahme von Lenkungsmechanismen am Bodenmarkt legt als Beitrag zur Versachlichung der Diskussion eine rationale Analyse der einschlägigen Regulative nahe. Dementsprechend beabsichtigt die gegenständliche Auseinandersetzung mit dem Instrumentarium zur Steuerung des intra- respektive intersektoralen Grundstückstransfers, Ansätze zur Evaluierung einschlägiger Maßnahmen zu entwickeln. Dieses Vorhaben verlangt zunächst nach einer Übersicht über die gängigen Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten am Bodenmarkt und über die dahinter stehenden Motive und Ziele. Denn die offiziell proklamierten Leitvorstellungen sollten einen zentralen Anknüpfungspunkt für ein zur Beurteilung benötigtes Referenzsystem liefern. Darauf setzen Modellüberlegungen zur Evaluation der Lenkungsmaßnahmen auf, die sodann Schlußfolgerungen über die Wirksamkeit des institutionellen Rahmens und eine Exemplifizierung anhand der konkreten Verhältnisse im Fürstentum Liechtenstein und in Österreich zulassen sollen. All diese Reflexionen sollten letztlich bei der Erarbeitung von Vorstellungen helfen, wie die Rahmenbedingungen und die Steuerung des Bodenmarktes aussehen könnten, um angesichts des wachsenden Interesses an positiven Externalitäten der Landwirtschaft und trotz allgemein hoher Grundstücksnachfrage eine Freiflächenbasis für den Agrarsektor zu sichern, welche es jenem Wirtschaftszweig gestattet, die immer vielfältigeren von der Gesellschaft an ihn herangetragenen Forderungen zu erfüllen.

2 Instrumente zur Beeinflussung des Bodenmarktes und ihre Zwecksetzung

Eine speditive Weiterentwicklung der Bodenmarktreglementierungen setzt also eine Bestandsaufnahme bzw. eine kritische Überprüfung der bisherigen Praxis voraus. Da

allerdings sehr vielfältige, aus unterschiedlichen Sach- und Politikbereichen stammende Maßnahmen für Grundstückstransfers Relevanz besitzen können, fungiert der Ausdruck «Regulative am Bodenmarkt» als umfassender Oberbegriff für ein recht komplexes, bisweilen auch unübersichtliches Gefüge staatlicher Einflußnahmen. Deswegen erscheint es erforderlich, den Gegenstand der im weiteren beabsichtigten Erfolgskontrolle exakt einzugrenzen und aus einer Übersicht über die gebräuchlichsten Instrumente zur Regulierung des Bodenmarktes jene Kernelemente herauszuschälen, deren Wirksamkeit eingehender examiniert werden soll. Die Themenstellung des Beitrages impliziert dabei, vor allem auf jene Herzstücke der Bodenordnung abzustellen, die bei der Wahrung der räumlichen Voraussetzungen für eine multifunktionale Agrarwirtschaft den Ausschlag geben. Der als Ausgangspunkt einer derartigen Focussierung gedachte Überblick über bodenpolitische Werkzeuge wird sich freilich auf Grundsätzliches zu beschränken haben, zumal deren taxative Auflistung aus mehreren Gründen kaum zu leisten wäre. Einmal ist der Fundus an Instrumenten überaus reichhaltig und soweit diversifiziert, daß er in der gebotenen Kürze kaum erschöpfend zu fassen scheint. Zum zweiten sind zumindest theoretisch der Phantasie zur Entwicklung neuer denkbarer Maßnahmen keine Grenzen gesetzt, was schon rein prinzipiell einer abschließenden Umschreibung des einschlägigen Instrumentariums entgegensteht. Außerdem sorgen fließende Übergänge von der Bodenpolitik zu anderen politischen Bereichen (etwa zur Fiskal- oder Umweltpolitik) für Abgrenzungsschwierigkeiten. Vor allem bei indirekten Einflüssen auf den Bodenmarkt fällt die Trennung zwischen jenen schwer, die bewußt mit bodenpolitischen Intentionen herbeigeführt sind und solchen, die lediglich unbeabsichtigte Nebenwirkungen von eigentlich auf ganz andere Zwecke abzielenden Aktivitäten darstellen.

Um eine systematische Zusammenschau zu erleichtern, wurde ein Raster zur Strukturierung der Bodenmarktregulative entworfen, der an verschiedentlich existierende Systematisierungskonzepte (vgl. EPPING 1977; HOLZHEU 1980; HASEWEND 1988; SCHADT und KNODT 1993) anknüpft. Als Einteilungskriterien nützt er die primäre Intention bzw. die jeweilige Steuerungs- und Wirkungsweise der Instrumente. Beide Unterscheidungsmerkmale sind im übrigen auch in der allgemeinen Definition von Bodenpolitik vorgezeichnet. Wenn nämlich selbige umschrieben wird als «Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, die Verwendung und Verteilung des in der Volkswirtschaft vorhandenen Bodens zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen» (EPPING 1977, S. 245), dann werden die Gestaltung von Allokation (Verwendung bzw. Nutzung) und Distribution (Verteilung) des Bodens als die zwei grundlegenden Hauptstoßrichtungen festgemacht, die sich auf direkte oder indirekte Weise verfolgen lassen. Aus diesen Eckpunkten ergibt sich also ein Strukturierungsschema (vgl. Übersicht 1), das eine jederzeitige Einordnung bodenpolitischer Instrumente erlauben sollte und das im gegenständlichen Fall beispielhafte Einträge enthält. Allerdings haften ihm - wie jeder Rubrizierung - Simplifikationen an, so daß die Zuordnungen nicht als absolut, sondern lediglich als tendenziell - gemäß der Schwerpunktsetzung der jeweils einzustufenden Maßnahmen - zu betrachten sind. Schließlich dürfte ja kaum ein bodenpolitisches Instrument ausschließlich entweder den allokativen oder den distributiven Bereich berühren, sondern beide Sphären tangieren, wiewohl zuallermeist klare Akzente gesetzt sind.

Die weiteren Ausführungen müssen sich auf direkte Lenkungsinstrumente konzentrieren, weil die Beispielsländer Liechtenstein und Österreich bei ihrer Bodenpolitik weitgehend nur diese einsetzen und weil eine Evaluation ohnehin schon ein recht kompliziertes Unterfangen darstellt, bei dem es darum geht, die Auswirkungen getroffener Maßnahmen an einem Ziel bzw. Zielsystem zu messen und den kausalen Zusammenhang zwischen Maßnahmen und Wirkungen aufzuzeigen (vgl. ANWANDER et al. 1990, S. 9). Die dabei auftretenden

Schwierigkeiten würden bloß weiter potenziert, wenn diffizile Wirkungsmechanismen indirekter Marktregulative den primären Untersuchungsgegenstand bildeten.

Übersicht 1: Raster zur Strukturierung von Bodenmarktregulativen

Steuerungs- u. Wirkungs- primäre weise Intention	direkt	indirekt
allokativ	Nutzungsfestsetzungen Planungsfestlegungen	öffentl. Erschließungstätigkeit Änderungen der Wettbewerbsverhältnisse zwischen Nutzungen
distributiv	Grundverkehrsrecht Eigentumseingriffe	bodenbezogene Steuern spezifische Subventionen

Überdies seien - quasi in Fortführung der schrittweisen Einschränkungen zur Konkretisierung des eigentlichen Studienobjektes - aus dem in Frage kommenden Bündel direkter Instrumente lediglich das Grundverkehrsrecht als Exempel mit distributivem Schwerpunkt sowie die für Landwirtschaftsbelange maßgeblichen Raumordnungsmaßnahmen als Beispiel einer Rahmensetzung im Allokationsprozeß herausgegriffen. Diese Auswahl findet ihre Rechtfertigung darin, daß in beiden Staaten gerade diese Normen zu den zentralen Säulen der jeweiligen Bodenpolitik gehören und daß die geltenden Bestimmungen nach eigenem Vernehmen der Legislativorgane - wegen der Integrationsbemühungen dieser Länder respektive wegen inzwischen gewonnener Vollzugserfahrungen - zur Gesetzesrevision anstehen.

Beinahe permanente Reformbestrebungen, die sich übrigens in relativ häufigen Gesetzesnovellierungen niederschlagen, betreffen die Grundverkehrsgesetze. In Österreich sind diese für Verkäufe landwirtschaftlicher Liegenschaften bedeutsamen Normen auf Bundesländerebene verankert und trotz länderweise im Detail unterschiedlicher Regelungen doch einheitlich vom Bemühen getragen, einen - wie es in den Gesetzestexten heißt - «lebensfähigen Bauernstand zu erhalten». Die Landesgesetzgeber sehen diesen Leitgedanken als Legitimation für ihre behördlichen Reglementierungen (HUMMER und SCHWEITZER 1990, S. 21). Alle Bundesländer (außer Wien) haben nämlich grundsätzlich festgelegt, daß die Übertragung des Eigentums und die Einräumung des Fruchtnießungsrechtes an einem ganz oder teilweise dem landwirtschaftlichen Betrieb dienenden Grundstück durch Rechtsgeschäfte unter Lebenden der Zustimmung einer Grundverkehrskommission bedarf. Weil derartige Bewilligungen nur in bestimmten Ausnahmefällen auch solchen Käufern gewährt werden dürfen, die nicht der bäuerlichen Schicht angehören, ergibt sich de facto eine Beschränkung des Marktzutritts. Die Landesgrundverkehrsgesetze engen so den Kreis der potentiellen Nachfrager a priori ein, was im Hinblick auf die Grundeigentumsverteilung Garant dafür sein sollte, daß «Bauernland in Bauernhand» bleibt und was am Markt für landwirtschaftliche Grundstücke tendenziell preisdämpfend wirken sollte (vgl. WYTRZENS 1991, S. 112). Diese Zielstellungen sind der liechtensteinischen Legislative bei ihrem

Grundverkehrsgesetz eher fremd; dort ist es vielmehr deklarierte Absicht, «möglichst vielen Einwohnern aus allen Schichten den Zugang zu Grundeigentum offen zu halten» (WILLE 1992, S. 41). Hier will das Gesetz «im Interesse der Allgemeinheit den Boden ... der Spekulation entziehen, vor Überfremdung schützen sowie eine Konzentration in den Händen weniger verhindern» (vgl. Bericht der Regierung 1979), weswegen ein allgemeines Genehmigungserfordernis für den Eigentumserwerb an Grundstücken vorgesehen ist, das vom Wirkungsmechanismus her ebenfalls einer Begrenzung der Marktteilnahme gleichkommt. Nur operiert die Limitierung nicht mit beruflichen Qualifikationen des Grundstückskäufers, sondern mit dessen «berechtigtem Interesse am Grunderwerb». Um letzteres nachzuweisen, hat der Käufer in der Praxis zu belegen, daß sein bisheriger Grundbesitz ein bestimmtes Ausmaß nicht überschreitet und daß die zu erwerbende Fläche auf das für die beabsichtigte Nutzung unabdingbare Maß beschränkt bleibt (vgl. JEHLE 1983, S. 69 ff. und WILLE 1992).

Was Rahmensetzungen für die Grundstücksnutzungen und damit für die Bodenallokation anlangt, so fällt raumplanerischen Regelungen eine Schlüsselfunktion zu. Dabei stellt für agrarische Belange die im Zuge der Orts- bzw. Flächenwidmungsplanung vorgesehene Ausscheidung von Arealen für die Landwirtschaft (welche unter länderweise unterschiedlichen Bezeichnungen - wie «Landwirtschaftszone» oder «Grünland» - firmieren) einen Kardinalpunkt dar. Diesem im Detail leicht variierenden Instrument liegen überall recht einheitliche und ziemlich gleichlautende Willensbekundungen der jeweiligen Gesetzgeber zugrunde, wonach ein sorgsamer und haushälterischer Bodengebrauch anzustreben sei. Dementsprechend stipulieren einschlägige Zielparagraphen (vgl. § 2 Abs. 7 Oö.-ROG): «Auf die Sicherung und Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Land- und Forstwirtschaft ... ist besonders Bedacht zu nehmen. Böden, die für die Land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeignet sind, dürfen für andere Nutzungen nur in dem unbedingt erforderlichen Ausmaß herangezogen werden.» Das heißt, der primäre Sinn der Übung hätte darin zu bestehen, «den für die landwirtschaftliche Nutzung geeigneten Boden auf Dauer vor Zweckentfremdung zu schützen» (vgl. Art. 1 FL-Landwirtschaftszonengesetz).

3 Modellüberlegungen zur Evaluation der Bodenmarktregulative

Eine Abschätzung, wieweit es gelingt, die eben umrissenen Ziele zu erreichen, und wie sehr die im Sinne der Leitvorstellungen eingesetzten Instrumente funktionieren, erfordert zunächst grundsätzliche Erwägungen, da ja für das ins Auge gefaßte Evaluationsvorhaben prinzipiell höchst unterschiedliche Verfahren in Frage kämen. So läge es theoretisch vorerst wohl am nächsten, über Möglichkeiten für quantitative Feststellungen der Effizienz von Lenkungseingriffen nachzusinnen. Als Ergebnis wäre jedoch bestenfalls ein empirisch unüberprüfbares Modellkonstrukt zu erwarten, weil nämlich in Österreich respektive Liechtenstein Bodenmarktdaten völlig unzulänglich sind bzw. gänzlich fehlen. Die oftmals beklagte Insuffizienz des einschlägigen statistischen Materials (vgl. WYTRZENS 1989, S. 2f., und die dort angeführte Literatur) läßt komplexere quantitative Auswertungen von vorneherein zu einem ziemlich hoffnungslosen Unterfangen werden, welches überdies mit dem Handikap einer spekulativen «Was-wäre-wenn»-Frage zu kämpfen hätte, da ein in Zahlen gegossenes Urteil über den Wirksamkeitsgrad von Bodenmarkteingriffen implizit stets auch auf jene hypothetische Situation rekurriert, in der man auf die zu untersuchenden Maßnahmen verzichtet hätte. Angesichts der Datenmisere und der methodischen Hindernisse sind somit allenfalls «naturale» Erhebungen, wie beispielsweise Flächenbilanzen, für

indirekte, ziffernmäßig abgestützte Rückschlüsse über die Beeinflussung des intersektoralen Grundverkehrs in Betracht zu ziehen.

Eine andere Variante der Erfolgskontrolle bestünde in der summarischen Erfassung und Auswertung subjektiver Urteile über die Wirksamkeit von Bodenmarktregulativen, was etwa durch eine Expertenbefragung zu bewerkstelligen wäre. Ein solches Prozedere würde - in Abhängigkeit von der Interviewgestaltung - sowohl qualitative als auch in gewissem Maße quantitative Wertungskomponenten verheißen. Zugleich nähren aber bestimmte Umstände Zweifel an der Stichhaltigkeit zu erwartender Resultate. Einmal könnten psychologische Momente insofern zum Tragen kommen, als diejenigen, die über die meisten praktischen Erfahrungen mit den derzeitigen Instrumenten verfügen (das sind in der Regel mit der Vollziehung beauftragte Landesbeamte), seinerzeit häufig auch an entscheidender Stelle bei der Konzeption der Maßnahmen mitgewirkt haben, so daß für eine umfassende kritische Auseinandersetzung dort und da vielleicht der nötige Abstand fehlt, woraus die Gefahr einer tendenziösen Verfälschung der Auskünfte resultieren könnte. Zum anderen variieren die am Prüfstand befindlichen Instrumente zwischen den Staaten bzw. innerhalb Österreichs zwischen den Bundesländern in ihrer detaillierten Ausformung, so daß ihr jeweiliger räumlicher Geltungsbereich verhältnismäßig klein ist und im Extremfall des ca. 30.000 Einwohner zählenden Liechtenstein gerade 160 km^2 umfaßt. Diese Konstellation erschwert den nur für mehr oder minder kleine Teilräume zuständigen Fachleuten die eigentlich angestrebte, umfassende, vor allem an einer grundsätzlichen Gesamtschau interessierte Wertung. Zudem ist wegen der nicht gerade großräumigen Geltungsgebiete der jeweiligen Maßnahmen auch die Zahl der Sachkenner, von denen kompetente Meinungsäußerungen zu erwarten stünden, relativ niedrig, was der Repräsentativität der Befragungsergebnisse eher ab- denn zuträglich ist. Schließlich dürfte eine am sozialen Phänomen des Expertenurteils anknüpfende Betrachtung eher zu retrospektiven Feststellungen neigen und damit ausgerechnet jene zukunftsgerichteten Perspektiven etwas unterbelichten, die gerade im Hinblick auf den jüngst stattgefundenen, aber auch auf den noch zu erwartenden Umbruch beim Anforderungsprofil an die Landwirtschaft besonders aufschlußreich sein müßten.

Da - bedingt durch den desolaten Zustand der Bodenstatistik und durch absehbare Schwächen subsidiärer Erhebungen - das empirische Wissen über die Bodenmarktphänomene nicht ausreicht, diese Kenntnisse zu testbaren, den theoretischen Anforderungen genügenden Zusammenhängen zu verdichten, vermag sich auch die Beurteilung bodenpolitischer Maßnahmen in der gegenständlichen Arbeit zwangsläufig nur auf qualitative Feststellungen und Plausibilitätsargumente zu stützen. Um dabei auch prospektiven Gesichtspunkten gebührend Platz einzuräumen, sei im folgenden ein auf finale Aspekte konzentrierter Ansatz näher ausgeführt. Die weiteren Reflexionen gelten also primär einer Zielanalyse, welche sich aber nicht nur isoliert mit jenen Vorstellungen auseinandersetzen will, die den unmittelbaren grundverkehrsrelevanten Instrumenten zugrunde liegen, sondern auch die bodenpolitischen Vorgaben und Maßnahmen mit übergeordneten agrarischen Leitbildern konfrontieren möchte. Eine solche Kontrastierung sollte einerseits etwaige Inkompatibilitäten aufzeigen sowie andererseits hinterfragen, ob und gegebenenfalls wo die Regulative am Bodenmarkt Defizite aufweisen, so daß womöglich die Erfüllung «offiziell» herangetragener gesellschaftlicher Forderungen an die Landwirtschaft ernsthaft in Frage steht.

4 Schlußfolgerungen über die agrarfunktionale Wirksamkeit der Bodenmarktregulative

Die dargelegten methodischen Erwägungen sind nun für die Verhältnisse in Österreich und Liechtenstein sowie für die dortigen raumordnungs- und grundverkehrsrechtlichen Bestimmungen praktisch umzusetzen. Für ein erstes Urteil seien die wenigen existenten Kennziffern herangezogen, die Umfang bzw. Veränderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche charakterisieren. Die Werte in Tabelle 1 sind allerdings nur als Information über Größenordnungen zu interpretieren, da bei den einschlägigen Statistiken einige Brüche in der Erhebungs- und Auswertungsmethode auftreten. Trotzdem liefern die Zahlen ein eindrückliches Bild vom Abbröckeln der landwirtschaftlichen Flächenbasis und damit deutliche Indizien dafür, daß die raumordnerischen Maßnahmen ihren eigenen Ansprüchen offensichtlich nicht voll genügen können. Zwar gestatten die verfügbaren Daten keine kausalen Verknüpfungen, geschweige denn deren Messung, weswegen es auch logisch unzulässig ist, die Resultate der agrarischen Flächenstatistiken so auszulegen, daß man schlechthin die Wirkungslosigkeit von raumordnerischen Eingriffen feststellt; was aber sehr wohl rechtens konstatiert werden kann, ist der Umstand, daß die reale Entwicklung - trotz dieser Eingriffe - den proklamierten Zielstellungen zuwiderläuft.

Tabelle 1: Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) im Fürstentum Liechtenstein und in Österreich von 1955 bis 1990

	1955	1965	1970	1975	1980	1985	1990
Liechtenstein[1)]							
LN (in ha)	4.334	4.097	3.772	3.639	3.635	3.607	3.462
%	100	95	87	84	84	83	80
Österreich							
LN (in 1.000 ha)	4.080	3.984	3.896	3.789	3.741	3.549	3.500
%	100	98	95	93	92	87	86

[1)] Der unter 1970 bzw. 1990 angegebene Wert bezieht sich auf Erhebungen für 1969 bzw. 1988. Quellen: Amt für Volkswirtschaft, Vaduz und Österreichisches Statistisches Zentralamt, Wien

Die These, daß die für die Landwirtschaftsflächen beabsichtigte Lenkungswirkung raumordnerischer Maßnahmen in den Beispielsländern zu wünschen übrig läßt, wird zusätzlich durch verschiedene Sachverhalte gestützt. So fördern diverse - zwar nur auf Teilräume beschränkte und daher nicht repräsentative - Untersuchungen eine erkleckliche Zahl von Umwidmungen bzw. von Sondergenehmigungen von Bauführungen im Grünland zutage (vgl. beispielsweise ÖROK 1992 oder JURITSCH und WYTRZENS 1990). Ein weiteres, den Befund von Wirkungsschwäche erhärtendes Moment ist die Art und Weise, wie die Planungspraxis mit den Agrarflächen verfährt: Die für die Landwirtschaft vorgesehenen Areale werden de facto meist erst nach der Widmung von Bauland und Verkehrsflächen im Wege der Restflächenausscheidung irgendwo übrig gelassen und zum allergrößten Teil nicht bewußt geplant (vgl. SCHWACKHÖFER 1988). Wenn das in Ausnahmefällen doch geschieht, dann fast immer mit Bezug auf - aus agrarpolitischer Sicht nicht unbedingt zeitgemäße - raumordnungsrechtliche Vorgaben. Ungeachtet der Veränderungen im Rollenverständnis der Landwirtschaft und im gesellschaftlichen Anforde-

rungsprofil (geringere Betonung herkömmlicher Produktionsfunktionen, dafür Akzentuierung sogenannter «überwirtschaftlicher» Leistungen) leitet die Raumordnung die Schutzwürdigkeit der Agrarflächen ausschließlich von Bonitätsparametern ab. Die bisher ohnehin nur in Pilotprojekten eingesetzten Methoden zur Ermittlung «landwirtschaftlicher Vorrangflächen» ziehen fast ausschließlich Kriterien heran, welche die Ertragsfähigkeit und die Eignung der Areale für die konventionelle Agrarproduktion messen. Das führt nicht nur in Argumentationsnotstände, weil permanente Agrarmarktüberschüsse die Orientierung am Ertragspotential obsolet machen, sondern entspricht auch mehr einer rückwärts gewandten denn einer zukunftsgerichteten Planung, weil die als immer bedeutsamer erachteten metaökonomischen agrarischen Funktionen ausgeklammert bleiben. Dagegen könnte eine Revision der für den Umgang mit Landwirtschaftsflächen maßgeblichen Zielbestimmungen im Raumordnungsrecht eine Abkehr von eindimensional auf Naturgegebenheiten abstellenden Verfahren und von einer monofunktional geprägten Planungsphilosophie induzieren.

Im Zuge der Bemühungen, Diskrepanzen zwischen Raumordnungs- und Agrarpolitik abzubauen, wäre es ferner für die agrarfunktionale Wirksamkeit von Planungsmaßnahmen gewiß förderlich, wenn die Verfahrensbestimmungen neue Elemente kreierten und etwa separate Widmungsschritte für Landwirtschaftsflächen installierten. Von einer solchen Institutionalisierung sollte man sich aber nicht zu viel erhoffen, denn den wirklich springenden Punkt für die Effektivität der raumordnerischen Maßnahmen bildet deren Vollzug. Gerade der läßt in Zukunft nur wenig erwarten, gestaltet er sich doch jetzt schon bei den wenigen auf Wahrung der Landwirtschaftsböden bedachten Normen entweder nur recht schleppend (so sind etwa die seinerzeit recht ambitionierten Bemühungen Tirols, landwirtschaftliche Vorrangflächen - dem dortigen, für das übrige Österreich einzigartigen Gesetzesauftrag folgend - abzugrenzen, inzwischen ziemlich ins Stocken geraten) oder er findet gar nicht statt (wie etwa in Liechtenstein, wo zwar - nach dem Schweizer Muster der «Fruchtfolgeflächen» - gesetzliche Grundlagen zur Ausscheidung einer besonders geschützten Landwirtschaftszone vorhanden wären, aber praktisch keine Anstalten zu ihrer Umsetzung gemacht werden).

Dagegen dürfte die Vollziehung bei den Grundverkehrsgesetzen subjektiven Eindrücken zufolge nicht ganz so große Probleme bereiten. Für eine Objektivierung der Diagnose fehlt hier allerdings das Datenmaterial gänzlich, wie überhaupt über die Bodeneigentumsverteilung und deren Veränderung keine Statistiken erhoben werden. Dennoch lassen sich gewisse Schlüsse ziehen, zeichnet sich ja auch bei den Grundverkehrsgesetzen ab, daß deren Zielstellungen nicht voll kompatibel sind mit jenen der verbindlichen Landwirtschaftsleitbilder (vgl. § 2 Landwirtschaftsgesetz sowie Bericht der Kommission ... 1988). Da die Grundverkehrsgesetze durchgängig von Substanzerhaltungszielen - im Falle Österreichs für die bäuerlichen und im Falle Liechtensteins für die im Inland wohnenden Grundeigentümer - geprägt sind, bleibt kaum Platz für das in der Agrarpolitik allmählich Einzug haltende funktionale Denken. Speziell die Grundverkehrsgesetze der österreichischen Bundesländer sind noch einer Idee purer Agrarstrukturkonservierung verhaftet, während die liechtensteinische Legislative speziell auf «breit gestreutes Eigentum als Eckpfeiler des sozialen Friedens» (WALCH 1991) abstellt.

Diese unterschiedlichen Schwerpunkte machen einen Ländervergleich reizvoll, vor allem, weil Liechtenstein im Gegensatz zu Österreich dem agrarischen Bodenmarktsegement keine Sonderbehandlung angedeihen läßt. Daß die in Österreich vorgesehene gesetzliche Bindung von landwirtschaftlichen Grunderwerbsmöglichkeiten an die Fähigkeit zur Selbstbewirtschaftung in gewissem Maße greift, läßt sich aus der Gegenüberstellung der Pachtlandanteile (vgl. Tabelle 2) erschließen. Letztere nehmen zwar mit der Zeit in beiden Staaten zu; ihr

Anwachsen spielt sich aber in Liechtenstein nicht nur auf einem viel höheren Niveau ab, sondern fällt auch noch wesentlich kräftiger aus. Das ist unter anderem damit zu erklären, daß hier auch Nichtbauern Zutritt zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt erhalten, die dann oft zur Verpachtung gezwungen sind. Diese Entwicklung ist für die Fähigkeit der liechtensteinischen Landwirtschaft, neue Herausforderungen anzunehmen, bedeutsam, da aufgrund fehlender Pachtgesetzgebung große Teile der Betriebsflächen jederzeit kündbar sind (vgl. OSPELT 1990, S. 35), was eine vorausschauende Betriebsplanung arg behindert und was langfristig funktionsbeeinträchtigend wirkt (vgl. BÜCHEL 1993). Zusätzlich engt diese Konstellation den bodenpolitischen Gestaltungsspielraum ein, denn je breiter das Grundeigentum gestreut ist, desto größer ist der Kreis jener, die sich gegen Beschränkungen der Verfügungsgewalt über Boden sträuben.

Tabelle 2: Entwicklung des Pachtlandanteiles (in % der landwirtschaftlichen Nutzfläche) im Fürstentum Liechtenstein und in Österreich von 1960 bis 1990

	1960	1970	1980	1990
Liechtenstein[1)]	45,2	48,5	76,4	81,5
Österreich	4,5	4,0	5,3	6,7

[1)] Der unter 1960 bzw. 1970 angegebene Wert bezieht sich auf Erhebungen für 1955 bzw. 1965. Quellen: Amt für Volkswirtschaft, Vaduz und Österreichisches Statistisches Zentralamt, Wien

Die fragliche politische Durchsetzbarkeit mag schließlich erklären, warum in beiden Staaten die zwei Hauptsäulen der Bodenpolitik weitgehend ohne gegenseitige Verknüpfung geblieben sind. Dabei verweisen die auf Steuerung der Grundstücksallokation respektive der -distribution gerichteten Handlungsfelder eigentlich eng aufeinander und hätten auch von der Sache her gemeinsame Schnittstellen. Die politisch-planerische Entscheidung wirft ja immer auch Probleme der Distribution auf, und umgekehrt determiniert die Grundeigentumsverteilung bis zu einem gewissen Grade die Erfolgschancen der Raumplanung. Sohin läge das momentan nur rudimentäre, gegenseitige Konform-Laufen der bodenpolitischen Maßnahmen im Interesse der Gesamteffektivität.

5 Ausblick

Die Analyse der momentan eingesetzten Bodenmarktregulative mag schon Hinweise liefern, wie es mit den räumlichen Voraussetzungen für die Landwirtschaft weitergehen könnte. Als ziemlich sicher darf gelten, daß politische Handlungsabstinenz und lasche Vollziehung der zur Beeinflussung von Bodenallokation und -distribution erlassenen Gesetze einem Fortschreiten des Agrarflächenschwundes Vorschub leisten. Denn ohne tatsächlich greifende Lenkungsmaßnahmen vollzieht sich eine ungehemmte Umwandlung relativ wenig rentabler Landwirtschaftsböden zu höhere Lukrativität versprechenden Bau- und Verkehrsflächen, deren Vermehrung dem tatsächlichen dynamischen Prozeß und der ökonomischen Rationalität des einzelnen Grundeigentümers entspricht (vgl. SCHWACKHÖFER 1982). Das erklärt auch die latenten Widerstände gegen Regulierungsversuche. Da dem gesamtgesellschaftlichen Interesse an agrarischen Freiflächen als ökologischen Ausgleichs- und als Erholungsräumen sowie an einer von der Landwirtschaft gepflegten Landschaft oft Individualinteressen von Bodeneigentümern an möglichst profitablen Grundstücksver-

wertungsmöglichkeiten diametral entgegenstehen, wird sich die Bodenpolitik häufig schwer tun, der Landwirtschaft - sowohl in traditionellen als auch in innovativen Sparten - im wahrsten Wortsinne Betätigungs«felder» offenzuhalten und ihr entsprechende Entfaltungsräume zu bieten. Gerade in diesem Licht sollte man die künftigen Chancen, die Effizienz direkter Eingriffe in das Eigentumsrecht und in die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstückes zu steigern, nicht überschätzen.

Trotz aller Skepsis scheint aber Resignation unangebracht, zumal die während der vergangenen Jahre zunehmend aufgefächerte Palette an Aufgaben, die via offizieller Zielkataloge der Landwirtschaft zugewiesen werden, bis zu einem gewissen Grade ein Umdenken innerhalb der Gesellschaft signalisiert. Dieser Einstellungswandel kommt ja indirekt einer Anerkennung der Multifunktionalität der Landwirtschaftsflächen gleich. Wenn aber die vielschichtigen, die reine Nahrungsmittel- und Rohstofferzeugung überragenden Funktionen von Landwirtschaftsflächen im allgemeinen Bewußtsein Verankerung finden, dann ist auch anzunehmen, daß über kurz oder lang die Einsicht in die Notwendigkeit von Schranken und Eingriffen in den Bodenmarkt wächst. Gefördert würde solches Verständnis durch Maßnahmen zur Bewußtseinsbildung und zur Weckung von umfassendem Verantwortungsgefühl für die unvermehrbare, lebensessentielle Ressource «Grund und Boden». Dahingehende erste Schritte langfristig angelegter Strategien könnten in Korrekturen und Nachführungen am grundverkehrs- und raumordnungsrechtlichen Zielgerüst bestehen, wo im Hinblick auf moderne agrar- und umweltpolitische Leitbilder zunächst eine Aktualisierung und Akkordierung der Zielparagraphen anstünde. Daraus könnten im weiteren Adaptationen am konkret eingesetzten Instrumentarium resultieren, so daß das in Bezug auf Agrarflächen immer noch vorherrschende strukturorientierte Denken funktionsorientierten Konzepten weicht, welche bei Eingriffen zur Lenkung der Bodenallokation bzw. -distribution die gesamte Vielfalt der Wirkungen agrarischer Freiflächen im Auge behalten.

Die geschilderten Perspektiven und der eher geringe Gestaltungsspielraum bei direkten Bodenmarktregulativen veranlassen außerdem, den Rückgriff auf subtilere, bislang kaum genutzte Instrumente, wie fiskalische und sonstige indirekte Maßnahmen, zu ventilieren. Mit ihrer Hilfe ließe sich unter Umständen die Grundrentenhöhe einzelner Flächennutzungen beeinflussen und so auf das individuelle rationale Kalkül einwirken. Diese Maßnahmen wären mittelbar in der Lage, die im Konkurrenzkampf um den Boden ausschlaggebenden Wettbewerbsrelationen zwischen verschiedenen Nutzungsarten zu verschieben. In diesem Zusammenhang gewinnt beispielsweise die Diskussion um die Abgeltung metaökonomischer - erst aufgrund neuer gesellschaftlicher Forderungen als solcher anzuerkennender - Leistungen der Landwirtschaft eine zusätzliche bodenpolitische Dimension.

Das Nachsinnen über die Interdependenzen zwischen gesellschaftlichen Wünschen an die Landwirtschaft und bodenpolitischen Rahmensetzungen mag schließlich einen Eindruck vermitteln, wie vielschichtig und höchst diffizil es ist, zu einem geordneten Umgang mit dem Boden zu gelangen. Dementsprechend konnte die Beschäftigung mit lenkenden Eingriffen in den Bodenmarkt und mit deren Wertung auch nur einige Facetten einer komplexen Gesamtproblematik beleuchten. Zu hoffen ist allerdings, daß die im Sinne konstruktiver Kritik gedachten Anmerkungen der einschlägigen Debatte - etwa durch Hinweise auf Insuffizienzen - neue Impulse verleihen. Denn alles in allem stellt die Weiterentwicklung der Bodenordnung und die Fortführung des Diskurses darüber eine für den Agrarsektor höchst maßgebliche gesellschaftlich-politische aber auch wissenschaftlich-theoretische Herausforderung dar.

Literaturverzeichnis

ANWANDER, S., BUERGI, S., CAVEGN G., MEYER, L., RIEDER P. und J. SALMINI: Direktzahlungen an die Berglandwirtschaft - Eine Gesetzesevaluation. Zürich, 1990.

Bericht der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag zum Postulat betreffend die Handhabung des Grundverkehrsgesetzes. Vaduz, 7. Mai 1979.

Bericht der Kommission zum Postulat vom 12. November 1986 betreffend die Erstellung eines landwirtschaftlichen Leitbildes. Vaduz, 1988.

Bundesgesetz vom 9. Juni 1976, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden Bauernstandes getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz) BGBl. Nr. 299/1976 idF. BGBl. Nr. 331/1988.

BÜCHEL, K.: Unsere Landwirtschaft im Spannungsfeld von Markt und Umwelt - Eine Zukunftsbetrachtung. In: Liechtenstein-Institut: Wirtschaftsstandort Liechtenstein - Bedingungen und Perspektiven. Bendern, 1993.

EPPING, G.: Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, 1977.

Gesetz vom 23. März 1972 über die Raumordnung im Lande Oberösterreich Oö. LGBl. Nr. 18/1972 idgF. (Oö.-ROG).

Gesetz vom 25. März 1992 über die Erhaltung und Sicherung des landwirtschaftlich genutzten Bodens. Liechtensteinisches Landesgesetzblatt 1992/41 (FL-Landwirtschaftszonengesetz)

HÄBERLI, R., LÜSCHER, C., PRAPLAN CHASTONAY, B. und C. WYSS: Bodenkultur - Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz. Zürich, 1991.

HASEWEND, G.: Instrumentenübersicht zur Bodenbeschaffung und Baulandmobilisierung: Ansätze und Wirkungen. Planung und Umwelt, H. 1/2, 1988, S. 17-21.

HOLZHEU, F.: Bodenpolitik. In: ALBERS, W. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft - Zweiter Band. Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich, 1980.

HUMMER, W. und M. SCHWEITZER: Ausverkauf Österreichs? - Ausländergrundverkehr und EWG. Wien, 1990.

JEHLE, H.: 60 Jahre liechtensteinisches Grundverkehrsrecht. Liechtensteinische Juristen-Zeitung, 4. Jg., 1983, H. 1, S. 7-9, H. 2, S. 43-45, und H. 3, S. 96-74.

JURITSCH, G. und H. WYTRZENS: Die Einzelbewilligung als Flächenwidmungskorrektiv - Analyse eines spezifisch salzburgerischen Raumordnungsinstrumentes. SIR-Mitteilungen und Berichte, H. 1-4, 1990, S. 37-53.

OSPELT, J.: Landwirtschaftliches Leitbild - Eine Zusammenfassung. Jahresschrift «Bergheimat» des Liechtensteiner Alpenvereins, 1990, S. 33-46.

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ/ÖROK (Hrsg.): Siedlungsdruck und Bodenverfügbarkeit. Wien, 1992.

SCHADT, G. und E. KNOTH: Wirksamkeit von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Wien, 1993.

SCHWACKHÖFER, W.: Widmung von Grünland oder Ausscheidung von Landwirtschaftszonen. SIR-Mitteilungen und Berichte, H. 2/3, 1982.

SCHWACKHÖFER, W.: Raumordnung und Landwirtschaft in Österreich. Wien, 1988.

WALCH, W.: Bodenrecht, ein Eckpfeiler für den Erfolg der Raumplanung. In: BROGGI, M. (Hrsg.): Gedenkschrift für Wolf Juergen Reith, Schaan, 1991.

WELAN, G.: Grundherrschaft und Grundverkehrsrecht. In: KORINEK, K. (Hrsg.): Probleme des Bodenrechts und Raumordnungsrechts. Wien, 1979, S. 75-131.

WILLE, H.: Probleme einer EWR-konformen Ausgestaltung des Liechtensteinischen Grundverkehrsrechts. Liechtensteinische Juristen-Zeitung 13. Jg., H. 2, 1992, S. 38-44.

WYTRZENS, H.: Markt für landwirtschaftlich genutzten Boden. In: BREUER, G., GATTERMAYER, F., HOHENECKER, J., SCHNEEBERGER, W., STEIDL, A., WÖBER, G. und H. WYTRZENS (Hrsg.): Agrarvermarktung in Österreich - Von der Marktordnung zum Marketing. Wien, 1991, S. 111-119.

WYTRZENS, H.: Grundverkehrsinformationssysteme in Österreich. Wien, 1989.

REGELN FÜR DIE INANSPRUCHNAHME ÖFFENTLICHER GÜTER DURCH DIE LANDWIRTSCHAFT

DAS PROBLEM DES EFFIZIENTEN EINSATZES VON NATÜRLICHEN RESSOURCEN ALS KOLLEKTIV NUTZBARE ZWISCHENPRODUKTE, UNTERSUCHT AM BEISPIEL VON WASSERNUTZUNGSPROJEKTEN

von

Thilo HATZIUS* und Rainer MARGGRAF*

Einleitung

In der jüngsten Zeit ist eine Schwerpunktverlagerung in der ressourcenökonomischen Literatur festzustellen: Wurde früher hauptsächlich diskutiert, wie eine effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen aussieht und welche der denkbaren Koordinationsmechanismen der wirtschaftlichen Aktivitäten zu einer solchen effizienten Nutzung führen, so stehen heute auch die folgenden Fragen im Mittelpunkt: "Wie sieht eine effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen aus, und wie kann man feststellen, ob eine Veränderung der Ressourcennutzung zu einer Effizienzverbesserung führt?" Man sucht also nicht mehr nur nach den geeigneten Rahmenbedingungen, die eine effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen sicherstellen, sondern man will auch wissen, welche Effizienzwirkungen die verschiedenen Aktivitäten bei den heute gegebenen Rahmenbedingungen haben. Anders formuliert: Man sucht nicht mehr ausschließlich nach der "ultimativen Lösung" des Effizienzproblems, der Lösung in einem Schritt, sondern man untersucht gleichzeitig, wie man sich einer effizienteren Nutzung der natürlichen Ressourcen annähern kann.

Um festzustellen, ob eine Änderung des Einsatzes der natürlichen Ressourcen zu einer Effizienzverbesserung führt oder nicht, muß man diese Änderung einer Nutzen-Kosten-Analyse unterziehen.

Wenn es sich bei den betrachteten natürlichen Ressourcen um kollektiv genutzte Zwischenprodukte handelt, dann sieht sich derjenige, der eine solche Nutzen-Kosten-Analyse durchführen will, einem Problem gegenüber. In der nutzen-kosten-theoretischen Literatur werden zwar verschiedene Methoden diskutiert, um den Nutzen der Bereitstellung kollektiv nutzbarer Zwischenprodukte zu ermitteln, aber bisher ist keine dieser Methoden allokationstheoretisch untermauert (ARNOLD 1992, S. 192).

Das o.a. Problem besteht also darin, daß der Praktiker bei der Durchführung der Nutzen-Kosten-Analyse von z.B. Wassernutzungsprojekten der Landwirtschaft nicht weiß, wie er den Nutzen dieser Projekte theoretisch korrekt ermitteln muß. Mit dem vorliegenden Beitrag wollen wir dieses theoretische Defizit beseitigen. Im ersten Teil erläutern wir, welche Anforderungen an die Ermittlung des Nutzens der Bereitstellung kollektiv nutzbarer Zwischenprodukte die Allokationstheorie stellt, und im zweiten Teil demonstrieren wir am Beispiel eines konkreten Wassernutzungsprojekts, wie man diesen Anforderungen "gerecht" werden kann.

* Dr. T. Hatzius, Forschungsstelle für internationale Agrar- und Wirtschaftsentwicklung e.V., Ringstr. 19, 69115 Heidelberg

Dr. R. Marggraf, Forschungsstelle für internationale Agrar- und Wirtschaftsentwicklung e.V., Ringstr. 19, 69115 Heidelberg

I Allokationstheoretische Anforderungen an die Ermittlung des Nutzens der Bereitstellung kollektiv nutzbarer Zwischenprodukte

I.1 Die 'Basis' des Effizienzurteils: Die individuellen Interessen

Die Bewertung eines Projektes unter Effizienzgesichtspunkten ist bekanntlich dem Prinzip der Konsumentensouveränität verpflichtet.

Das Prinzip der Konsumentensouveränität bedeutet zum einen, daß nur Vorteile und Nachteile zählen, die das Projekt für die Individuen mit sich bringt. Mögliche Vor- und Nachteile der Unternehmen oder des Staatswesens als Ganzes, die nicht zugleich auch Vor- und Nachteile einzelner Bürger sind, sollen unberücksichtigt bleiben. Zum anderen ist mit dem Prinzip der Konsumentensouveränität gemeint, daß die Individuen selbst darüber entscheiden sollen, ob und in welcher Höhe sie durch das Projekt Vor- und Nachteile erfahren haben. Der Wert eines Projektes hängt also davon ab, wie sich dadurch das Wohlbefinden der Individuen nach ihrer eigenen Einschätzung ändert. Bei der Bewertung müssen deshalb alle Aspekte eines Projektes, die die Individuen interessieren, also alle möglichen Sachverhalte, auf die sich die Präferenzen beziehen können, berücksichtigt werden.

I.2 Das 'Aufrechnen' gegensätzlicher individueller Interessen

Nun gibt es wohl kein Projekt, das von allen Betroffenen gleich eingeschätzt wird, d.h. jedes Projekt werden einige Individuen positiv und andere negativ beurteilen.

Wie werden nun diese gegensätzlichen Interessen gegeneinander aufgerechnet, um zu einem Effizienzurteil über dieses Projekt zu kommen? Die 'Verarbeitung' der gegensätzlichen Interessen (in der Wohlfahrtsökonomik spricht man von der Aggregation der unterschiedlichen Interessen) geschieht mit Hilfe des Konzepts der potentiellen PARETO-Verbesserung. Dieses Konzept ist wie folgt definiert:

Ein Projekt führt genau dann zu einer potentiellen PARETO-Verbesserung, bzw. der Endzustand nach einem Projekt ist genau dann eine potentielle PARETO-Verbesserung gegenüber dem Ausgangszustand, wenn es möglich ist, von dem Endzustand ausgehend, einen gegenüber der Ausgangslage PARETO-superioren Zustand zu erreichen. Ist dies nicht möglich, so führt das Projekt nicht zu einer potentiellen PARETO-Verbesserung, bzw. so ist der Endzustand keine potentielle PARETO-Verbesserung gegenüber dem Ausgangszustand.

In dieser Definition wird der Begriff der PARETO-Superiorität verwendet, der wie folgt zu verstehen ist: Ein Zustand 1 ist dann PARETO-superior gegenüber einem Zustand 2, wenn alle Individuen Zustand 1 für mindestens so gut halten wie Zustand 2, und wenn wenigstens ein Individuum Zustand 1 dem Zustand 2 vorzieht.

Auf dieses Konzept der potentiellen PARETO-Verbesserung baut nun das Effizienzurteil über ein Projekt auf. Es gilt nämlich:

Ein Projekt führt genau dann zu einer Effizienzverbesserung, d.h. der Endzustand (Zustand nach der Durchführung des Projektes) ist genau dann effizienter als der Ausgangszustand,

wenn das Projekt eine potentielle PARETO-Verbesserung und die Rückgängigmachung des Projektes keine potentielle PARETO-Verbesserung bewirkt.

Ein Projekt führt genau dann zu einer Effizienzverschlechterung, bzw. der Ausgangszustand ist genau dann effizienter als der Endzustand, wenn das Projekt keine potentielle PARETO-Verbesserung und die Rückgängigmachung des Projektes eines potentielle PARETO-Verbesserung bewirkt.

Die beiden letzten Definitionen zeigen:

'Effizienzverbesserung' wird nicht mit 'potentieller PARETO-Verbesserung' gleichgesetzt. Der Grund dafür ist darin zu sehen, daß das Konzept der potentiellen PARETO-Verbesserung zu symmetrischen Urteilen führen kann. Es ist also möglich, daß der Endzustand für die Individuen eine potentielle PARETO-Verbesserung gegenüber dem Anfangszustand ist und daß gleichzeitig der Anfangszustand für die Individuen eine potentielle PARETO-Verbesserung gegenüber dem Endzustand ist. Man spricht in diesem Falle von einem SCITOVSKY-Paradox - und erinnert damit an den Ökonomen, der die Möglichkeit, daß das Konzept der potentiellen PARETO-Verbesserung zu symmetrischen Urteilen führen kann, zuerst (SCITOVSKY 1941) bemerkt hat. Und eben weil man bei den Effizienzurteilen keine symmetrischen Ergebnisse haben möchte, ist die potentielle PARETO-Verbesserung etwas anderes als eine Effizienzverbesserung.

Wie sind nun die Fälle zu behandeln, daß sowohl das Projekt als auch die Rückgängigmachung des Projektes zu potentiellen PARETO-Verbesserungen bzw. nicht zu potentiellen PARETO-Verbesserungen führen? Hier sind sich die Wohlfahrtsökonomen nicht einig. Die einen sprechen in diesen Fällen davon, daß Ausgangs- und Endzustand gleich effizient sind, die anderen meinen, daß in diesen Fällen kein Effizienzurteil möglich ist. (Und die meisten glauben, daß es nur wenige reale Bewertungsfälle gibt, bei denen das SCITOVSKY-Paradox auftritt.)

I.3 Interpretation des Effizienzurteils als Ergebnis eines Kompensationstests

Wir haben am Anfang des zweiten Abschnittes gesagt, daß es nach praktisch jedem Projekt Individuen gibt, die besser dastehen als zuvor (Gewinner), und Individuen, die sich verschlechtert haben (Verlierer). Deshalb läßt sich das Konzept der potentiellen PARETO-Verbesserung auch so definieren: Ein Projekt stellt dann eine (keine) potentielle PARETO-Verbesserung dar, wenn es nach der Projektdurchführung (nicht) möglich ist, daß die Gewinner die Verlierer voll kompensieren können und trotzdem noch besser als vor der Handlung dastehen. Der Kompensationstest, mit dessen Hilfe hier das Konzept der potentiellen PARETO-Verbesserung definiert wird, wurde zuerst von KALDOR (1939) und HICKS (1939) vorgeschlagen. Wenn man diesen Kompensationstest in beiden Richtungen (Durchführung des Projektes und Rückgängigmachung des Projektes) durchführt, kann man ein Effizienzurteil über das Projekt abgeben.

I.4 Die Durchführung des Kompensationstests

Zur Durchführung des Kompensationstests muß man die kollektive kompensierende Variation des Projektes ermitteln. Die kollektive kompensierende Variation eines Projektes ist gleich der Summe der individuellen kompensierenden Variationen. Unter der

individuellen kompensierenden Variation eines Projektes ist der Geldbetrag zu verstehen, den man einem Individuum nach Durchführung des Projektes geben bzw. entziehen muß, damit es nach Durchführung des Projektes genauso gut dasteht wie vor der Durchführung. Ermittelt man die kollektive kompensierende Variation eines Projektes, und erhält man dabei einen positiven Wert, dann weiß man: Der Betrag, den die 'Gewinner' des Projektes (= die Individuen, die nach Durchführung des Projektes besser dastehen als in der Ausgangssituation) nach Durchführung des Projektes zahlen können, ohne daß sie durch diese Zahlung auf ein Nutzenniveau sinken, das unter dem Nutzenniveau der Ausgangssituation liegt, ist größer als der Betrag, den die 'Verlierer' des Projektes (= die Individuen, die nach Durchführung des Projektes schlechter dastehen als vorher) nach Durchführung des Projektes benötigen, um ihr Nutzenniveau der Ausgangssituation zu erhalten.

Anders formuliert: Aus einem positiven Wert der kollektiven kompensierenden Variation folgt, daß das betrachtete Projekt eine potentielle PARETO-Verbesserung bewirkt.

Für unsere weiteren Überlegungen ist es notwendig, die individuelle kompensierende Variation (CV^i) und die kollektive kompensierende Variation (CV) formal zu definieren. Unter den üblichen Annahmen,

- jedes Individuum i zieht Nutzen aus verschiedenen auf Märkten gekauften Gütermengen, aus verschiedenen von der Öffentlichen Hand bereitgestellten Gütermengen und aus verschiedenen von der Natur (Umwelt) bereitgestellten Gütermengen;
- die Präferenzen von i lassen sich durch eine Nutzenfunktion beschreiben;
- für jedes Gut ist der Grenznutzen positiv;
- i ist stets bereit, von einem Gut etwas aufzugeben, wenn es dafür von einem beliebigen anderen Gut mehr erhält;
- je größer die bereits konsumierte Menge eines Guts ist, desto kleiner ist die Menge eines beliebigen anderen Guts, die i bereit ist, für eine weitere Einheit dieses Guts aufzugeben;
- i maximiert seinen Nutzen durch Wahl der auf den Märkten gekauften Konsumgütermengen unter der Nebenbedingung seiner jeweiligen wirtschaftlichen Möglichkeiten; diese Möglichkeiten werden bestimmt durch a) die Preise der Marktgüter, b) sein Einkommen und c) die Mengen bzw. Qualitäten der öffentlich bereitgestellten Güter und der Umweltgüter (die Konsummengen der öffentlich bereitgestellten Güter und der Umweltgüter kann i nicht frei wählen)

gilt

$$(1) \qquad CV^i = E^{i2} - e^i(..., U^{i1})$$

und

$$(2) \qquad CV = \sum_i CV^i \, .$$

In der Definitionsgleichung (1) steht E^{i2} für das Pauscheinkommen des Individuums i nach Durchführung des Projektes, $e^i(\cdot)$ für die Ausgabenfunktion von i; U^{i1} kennzeichnet das Nutzenniveau des Individuums i vor Durchführung des Projektes und "..." stehen für die Werte, die die weiteren Argumente der Ausgabenfunktion nach Durchführung des Projektes annehmen. Beurteilt i das Projekt positiv, dann ist $CV^i > 0$; im umgekehrten Fall erhält man $CV^i < 0$.

In diesem Beitrag interesssiert uns ja nicht die Nutzen-Kosten-Analyse des Gesamtprojektes, sondern nur die 'Nutzen-Seite' des Projektes, d.h. die Bestimmung der CV der Projektfolgen, die von den Individuen positiv bewertet werden - also der Projektoutput.

In den meisten Fällen geht man bei der Ermittlung des Nutzens der Bereitstellung öffentlicher Zwischenprodukte davon aus, daß diese Bereitstellung weder die Versorgung der Individuen mit Umwelt- und öffentlich bereitgestellten Gütern verbessert, noch zu Preisänderungen führt. Trifft dies zu, dann lautet die Definitionsgleichung für die kollektive kompensierende Variation der positiv beurteilten Projektfolgen - also für den Nutzen des Projektoutputs - (CV_N)

$$(3) \qquad CV_N = \sum_i \Delta E_N^i$$

mit E_N^i = durch den Projektoutput induzierte Änderung des Pauscheinkommens des Individuums i.

Wegen der Budgetrestriktionen der Individuen gilt - unter der Annahme, daß die Konsumenten zu den gegebenen Preisen soviel nachfragen können, wie sie wollen, -

$$(4) \qquad \Delta E^i = \sum_j p^j \Delta x^{ij}$$

mit p^j = Preis des Marktgutes j
x^{ij} = von i gekaufte Menge des Gutes j

Mögliche Quellen des Pauscheinkommens sind verteilte Gewinne inländischer Unternehmen (G), staatliche Transferleistungen (T) und Geldgeschenke aus dem Ausland (A).
Gleichung (3) läßt sich also auch in der Form

$$(5) \qquad CV_N = \sum_i \sum_j p^j \Delta x_N^{ij}$$

oder in der Form

$$(6) \qquad CV_N = \Delta G_N + \Delta T_N + \Delta A_N \quad [1]$$

schreiben.

Die Gleichungen (5) und (6) zeigen die beiden grundsätzlichen Möglichkeiten auf, wie man den volkswirtschaftlichen Nutzen der Bereitstellung eines kollektiv nutzbaren Zwischengutes allokationstheoretisch korrekt ermitteln kann, wenn durch den Projektoutput weder die Konsumgüterpreise noch die Versorgung der Konsumenten mit Umweltgütern und mit öffentlich bereitgestellten Gütern beeinflußt werden:

Entweder man muß ermitteln, wie sich der Projektoutput auf die Konsumgüterausgaben auswirkt, oder man muß ermitteln, wie sich der Projektoutput auf die Unternehmensgewinne, die staatlichen Transferzahlungen und die Geldgeschenke aus dem Ausland auswirkt.

---

[1] ΔT_N steht für die durch den Projektoutput induzierte Änderung der staatlichen Transferleistungen; entsprechendes gilt für Δx_N^{ij} ΔG_N und ΔA_N.

II Ermittlung des volkswirtschaftlichen Nutzens des kollektiven Zwischenprodukts Bewässerungswasser

Wie aus der Überschrift dieses zweiten Teils hervorgeht, beschränken wir unsere Ausführungen auf die Ermittlung des Nutzens, der durch die Bereitstellung und/oder aufgrund von Effizienzverbesserungen in der Verwendung von Wasser zur Bewässerung von Anbaukulturen entsteht. In unserem gewählten Beispiel, dem TINAJONES-Projekt in Peru, spielt die Wassernutzung zu anderen Zwecken, wie z.B. zur Stromerzeugung oder Freizeitgestaltung, potentiell - und teilweise mittlerweile auch real - eine Rolle. Zum Zeitpunkt der Untersuchung, die unseren Ausführungen zugrundeliegt (HATZIUS 1982), war dies jedoch noch nicht der Fall. Für die vorliegende Darstellung muß daher aus Platzgründen der Hinweis genügen, daß der damals gewählte methodische Ansatz zur Nutzenermittlung besonders geeignet ist, auch Interdependenzen mit anderen Nutzungsarten zu berücksichtigen.

II.1 Bewässerungswasser als kollektiv nutzbares Zwischenprodukt

Die Bereitstellung und Verbesserung der Nutzung von Bewässerungswasser ist eine zentrale Komponente vieler landwirtschaftlicher Projekte der Entwicklungszusammenarbeit und die ökonomische Analyse derartiger Projekte ist Gegenstand vieler theoretischer Arbeiten (vgl. u.a. ECKSTEIN, 1958, UNIDO, 1972, GITTINGER, 1982). In all diesen Arbeiten wird festgestellt, daß der Wert des für die Bewässerung bereitgestellten Wassers aus seiner Verwendung zur Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte abgeleitet werden sollte. Die Produkte können dann entsprechend den üblichen, für Endprodukte geltenden Regeln bewertet werden. Die praktische Durchführung derartiger Analysen erfordert daher einerseits ein Verständnis für die relativ komplexen produktionstechnischen Zusammenhänge bei der Umwandlung des Zwischenprodukts Wasser in die Endprodukte, andererseits müssen die im Teil I dargelegten allokationstheoretischen Zusammenhänge verstanden und berücksichtigt werden.

Ohne daß an dieser Stelle auf die produktionstechnischen Zusammenhänge ausführlicher eingegangen werden kann, soll betont werden, daß sich aus produktionstechnischer und betriebswirtschaftlicher Sicht der Wert des Wassers aus seiner räumlichen und zeitlichen Verfügbarkeit zur Bewässerung der Pflanzen ergibt, durch deren Photosyntheseleistung die Umwandlung vom Zwischenprodukt zu Endprodukten geschieht (unter Verwendung weiterer Produktionsfaktoren und Zwischenprodukte). Der Wasserbedarf ist pflanzenspezifisch unterschiedlich, je Gewichtseinheit des Endproduktes ist er außerdem von der Ertragshöhe abhängig. Die Ertragshöhe - und damit der Produktionserfolg - ist wiederum sehr wesentlich davon bestimmt, ob das Wasser in ausreichender Menge und zum richtigen Zeitpunkt der Pflanze zur Nutzung zur Verfügung steht. Die entsprechenden Anforderungen werden durch pflanzenphysiologische, klimatische und bodenspezifische Faktoren bestimmt.

Ein meist jahreszeitlich unterschiedliches Angebot an Bewässerungswasser kann mit Hilfe eines Speichers (eventuell ergänzt durch Grundwasserpumpen) auf die speziellen Erfordernissen der Pflanzen abgestimmt werden. Andererseits kann über die Wahl der Anbaukulturen, des Aussaatzeitpunktes und der zeitlichen und mengenmäßigen Verteilung der Wassergaben die Nachfrage nach Wasser auf das Angebot ausgerichtet werden. Aus ökonomischer Sicht ist es das Ziel, einen zeitlichen Ausgleich seines Knappheitsgrades bzw. seines Wertes (Wertgrenzproduktes) und damit seinen effizienten Einsatz zu erreichen. Wegen der räumlichen Ausdehnung landwirtschaftlicher Produktion und wegen spezifischer

Anforderungen der Pflanzen an den Boden hat der Wert des Wassers neben der aufgezeigten zeitlichen auch eine räumliche Dimension. Im Rahmen von Bewässerungsprojekten wird daher meist nicht nur zusätzliches Wasser bereitgestellt, sondern auch auf andere Weise durch den Bau oder die Verbesserung von Infrastruktur zur räumlichen (Kanäle) und zeitlichen (Speicher) Umverteilung von Wasser Einfluß auf die Effizienz seiner Verwendung und damit seinen betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Wert genommen.

II.2 Das TINAJONES-Bewässerungsprojekt in Peru

Das TINAJONES-Bewässerungsprojekt ist eines der ältesten und bedeutendsten Bewässerungsprojekte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und eines der großen Bewässerungsprojekte an der Küste Perus, das ca. 100.000 ha bewässerte Fläche betrifft. Die vorläufig letzten Maßnahmen im Rahmen der deutschen FZ wurden im vergangenen Jahr abgeschlossen. Ein TZ-Projekt mit gleichem Namen führte zeitweise begleitende Maßnahmen im landwirtschaftlichen und handwerklichen Bereich durch. Auf dieses Projekt gehen auch die ersten Erfahrungen mit einem Linearen Programmierungsmodell[2] als Instrument zur projektbegleitenden Planung und Evaluierung zurück. Die nutzen-kosten-analytischen Anwendungen dieses Modells werden im Rahmen des vorliegenden Beitrages näher erläutert, wobei jedoch entsprechend unserer Themenstellung die Problematik der Erfassung des Nutzens im Vordergrund steht.

Aus der Vielzahl der Projektkomponenten wird hier nur auf den Bau eines Speichers (TINAJONES-Speicher, Fassungsvermögen 320 Mill. m^3 zum Zeitpunkt der Fertigstellung 1969) und eines Tunnels zur Wasserüberleitung aus einem benachbarten Wassereinzugsgebiet (Conchano-Tunnel, Länge 4 km, Kapazität 11,5 m^3/sec.) Bezug genommen. In HATZIUS (1982) wurde für den Speicher eine ex-post-Analyse nach 10 Jahren Nutzungszeit, für den Tunnel eine ex-ante-Analyse des durchschnittlichen Nutzenzuwachses aufgrund des zusätzlich bereitgestellten Wassers durchgeführt. Da die Landwirtschaft im Projektgebiet fast ausschließlich von der Bewässerung mit dem Wasser des Chancay-Flusses abhängt[3], die Wasserführung des Flusses großen jahreszeitlichen Schwankungen unterliegt und die Gesamtabflußmenge im Verhältnis zur verfügbaren landwirtschaftlichen Nutzfläche nicht ausreichend ist, kommt der Infrastruktur zur Wasserspeicherung und zur Erschließung von mehr Wasser aus benachbarten Wassereinzugsgebieten große Bedeutung zu. Neben den beiden genannten finden sich noch weitere, bisher nicht realisierte Baumaßnahmen diesen Typs in den Planungsstudien[4]. Statt der Realisierung dieser Bauwerke wurde jedoch der Auskleidung von Kanälen zur Verhinderung von Sickerverlusten und dem Ausbau des Dränsystems zur Reduzierung bzw. Verhinderung von Versalzungsschäden sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Planung und des Monitoring der Vorzug gegeben[5].

---

[2] Vgl. HATZIUS (1990b).

[3] Ergänzt nur durch Grundwasser, da Niederschläge keine Bedeutung haben.

[4] Vgl. HATZIUS (1982, S. 134 f.) für Einzelheiten über Maßnahmen in den einzelnen Projektphasen.

[5] Teil dieser Maßnahmen war die Einrichtung eines PC-gestützten Systems zur Unterstützung der Anbau- und Bewässerungsplanung unter Verwendung des Linearen Programmierungsmodells, vgl. HATZIUS (1991).

Wie im Abschnitt II.1 erläutert, ermöglicht der Bau des Speichers den jahreszeitlichen Ausgleich[6] der Verfügbarkeit von Bewässerungswasser, wodurch zum einen der Verlust kurzzeitig auftretender Überschüsse ins Meer verhindert, zum anderen eine bessere zeitliche Anpassung des Wasserangebots an den Bedarf der Pflanzen erreicht wird. Der Tunnel erweitert das jährliche Wasserangebot um etwa 10%, die prozentuale monatliche Verteilung des zusätzlichen Wassers entspricht dabei in etwa der des Chancayflusses[7].

II.3 Vom Projektoutput (Wasser) zu Endproduktmengen

Bei einem Projekt, das zusätzliches Wasser zur Verfügung stellen soll, ist die Situation ohne Projekt in der Regel durch eine durchschnittlich verfügbare Wassermenge, die durchschnittliche Flächenausdehnung der verschiedenen Anbaukulturen, deren Aussaatzeitpunkt, die Bewässerungsfrequenz und das Volumen der Wassergaben gekennzeichnet. Dem entsprechen dann ein bestimmter durchschnittlicher Ertrag bzw. Mengen der einzelnen Produkte, die sich aus Flächenanteilen und Erträgen errechnen lassen. Die gegebene Situation kann als eine von vielen Möglichkeiten der Kombination des Wassers mit anderen Produktionsfaktoren und Zwischenprodukten zur Erzeugung von Endprodukten bzw. als ein Wert einer komplexen Produktionsfunktion gesehen werden. Die Beziehung wird in der Regel als deterministisch angenommen, ist in Wirklichkeit jedoch stochastisch, da sowohl die Verfügbarkeit des Wassers als auch seine Umsetzung in Endprodukte durch die Pflanzen stochastischen Einflüssen (Klima, Pflanzenkrankheiten etc.) unterliegt.

Wird durch das Projekt ein zusätzliches durchschnittliches Wasservolumen (z.B. durch den Bau eines Tunnels oder aufgrund von Wassereinsparung durch Auskleiden existierender Erdkanäle) zur Verfügung gestellt, so bewegen wir uns zu einem anderen Punkt der mehrdimensionalen Produktionsfunktion. Zur Ermittlung des Projektnutzens kann in der Regel die bestehende Produktionsstruktur für die Situation 'mit Projekt' übernommen und die zusätzliche Wassermenge als proportional auf die verschiedenen Anbaukulturen aufgeteilt angenommen werden. Entsprechend den bestehenden Aufwands-Ertragsbeziehungen können dann die zusätzlichen Produktmengen, deren Produktion durch das zusätzliche Wasser ermöglicht wird, als Grundlage für die Nutzenbestimmung geschätzt werden. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Produktionsfunktion linear-limitationalen Charakter hat, d.h. daß sich Veränderungen der Faktorknappheiten und -produktivitäten nicht über Faktor- und Produktsubstitution auf die spezielle Intensität der Produktionsaktivitäten und deren Flächenanteile auswirken - es sei denn, es sind begleitende landwirtschaftliche Maßnahmen mit eben dieser Zielsetzung vorgesehen. Dann müßten z.B. verbesserte Produktionsverfahren mit entsprechend größerem Inputaufwand und höheren Erträgen eingeführt werden.

Im letztgenannten Fall und auch bei völlig neu zu planenden Bewässerungsperimetern, bei denen nicht auf eine gegebene Anbaustruktur zurückgegriffen werden kann, sowie beim Bau eines Speichers, der eine zeitliche Umverteilung des verfügbaren Wassers ermöglichen soll, ist die Ableitung der Produktionsstruktur und der Endproduktmengen als Grundlage für die Nutzenschätzung des kollektiv nutzbaren Zwischenprodukts Wasser erheblich schwieriger.

---

[6] Eigentlich auch den mehrjährigen Ausgleich. Wegen des ungünstigen Verhältnisses zwischen Wasserangebot und -nachfrage kommt es aufgrund des starken Drucks der Wassernutzer in der Regel nicht zu einem solchen, vgl. auch HATZIUS (1990a).

[7] Vgl. HATZIUS (1982, S. 379).

In diesen Fällen empfiehlt sich die Verwendung der Linearen Programmierung[8], um die zeitliche, räumliche und produktspezifische Wasserverteilung und die entsprechenden Endproduktmengen zu ermitteln. Obwohl einem linearen Programmierungsmodell ebenfalls linear-limitationale Produktionsfunktionen zugrunde liegen, lassen sich durch die Berücksichtigung einer Vielzahl von Produktionsaktivitäten mit unterschiedlichen Aussaatzeitpunkten, Faktoreinsatzproportionen und Aufwands-Ertragsrelationen Substitutionsbeziehungen bei der Faktorallokation simulieren.

Die Berücksichtigung von Verkaufsaktivitäten für Endprodukte und Zukaufsaktivitäten für Vorleistungen in der Modellmatrix (anstelle von Produktionsaktivitäten mit entsprechenden Deckungsbeiträgen in der Zielfunktion) erlaubt es, bei Modellrechnungen simultan die Aufwands- und Ertragsmengen zu unterschiedlichen Preisen zu bewerten, staatliche Transfers und Pauscheinkommentransfers in Bilanzierungszeilen der Modellmatrix zu ermitteln und die Faktorallokation durch das Modell (bzw. Produktionsstruktur) alternativ mit einzelwirtschaftlichen oder gesamtwirtschaftlichen Preisen in der Zielfunktion zu optimieren. Dadurch wird es möglich, Allokations- und Verteilungswirkungen bzw. den volkswirtschaftlichen Nutzen des Projektoutputs[9] durch Modellsimulationen "mit" und "ohne" Projekt und entsprechende Differenzenbildung unmittelbar zu bestimmen. Bevor dieses Vorgehen in Abschnitt II.5 näher erläutert wird, sollen die auf der Grundlage der Gleichungen (5) und (6) im Abschnitt I.4 formulierten alternativen Vorgehensweisen zur allokationstheoretisch korrekten Ermittlung des volkwirtschaftlichen Nutzens anwendungsbezogen diskutiert werden.

II.4 Von den Endproduktmengenänderungen zum volkswirtschaftlichen Nutzen des Projektes[10]

Da wir uns in diesem Beitrag auf die Nutzung des kollektiv nutzbaren Gutes Wasser zur Produktion von landwirtschaftlichen Produkten beschränken - die entweder zum direkten Konsum, zur Substitution von Importen oder zum Export zur Verfügung stehen -, bleiben andere mögliche Projektwirkungen, wie z.B. die Nutzung des Wasserspeichers als Erhohlungsgebiet (Umweltgut) oder die Nutzung von Gebäuden (in Tinajones z.B. Nutzung des ehemaligen Wohncamps der Bauarbeiter als Polizeischule) oder Straßen (beides öffentliche Güter) unberücksichtigt. Wegen der - relativ zu den insgesamt gehandelten Mengen - unbedeutenden zusätzlichen Produktion kann außerdem davon ausgegangen werden, daß weder die Inlands- noch die Weltmarktpreise eine Änderung durch zusätzliche

---

[8] GITTINGER (1982, S. 93), empfiehlt die Anwendung der Methode "when preparing a project for an area where there is inadequate experience to rely on in forming subjectively determined cropping patterns or when dealing with very complex patterns". Auf Einzelheiten der Methode kann hier nicht näher eingegangen werden, vgl. HATZIUS (1982) und HATZIUS (1990b) bzw. entsprechende Lehrbücher.

[9] Als 'Projektoutput' können u.a. gelten: (1) zusätzlich verfügbare Wasservolumina z.B. durch den Bau eines Tunnels oder Kanals, durch geringere Verluste aufgrund der Auskleidung von Kanälen oder der Verbesserung des Bewässerungsmanagements, (2) die Effizienzverbesserung in der Nutzung vorhandenen Wassers durch zeitliche oder räumliche Umverteilung mit Hilfe von Wasserspeichern oder Kanälen oder auch (3) die Verhinderung oder Verminderung von Versalzungsschäden entweder durch Infrastruktur- oder durch anbaupolitische Maßnahmen. In all diesen Fällen kann eine Nutzenschätzung auf der Grundlage zusätzlich bereitgestellter Endproduktmengen und daher nach der hier vorgestellten Methode geschehen.

[10] Zu den folgenden Überlegungen vgl. auch GANS & MARGGRAF (1990).

Produktmengen erfahren. Unter diesen Annahmen gelten die aus Gleichung (3) abgeleiteten alternativen Berechnungsmöglichkeiten des volkswirtschaftlichen Nutzens des Projektoutputs.

II.4.1 Auswirkung des Projektoutputs auf die Konsumgüterausgaben

Zur Ermittlung der Auswirkungen des Projektoutputs auf die Konsumgüterausgaben sind die durch Mit-Ohne-Simulation ermittelten zusätzlichen Gütermengen[11] mit Preisen zu bewerten. Wie in Abschnitt I.1 betont wurde, sind nur solche Preise für die Bewertung zulässig, die die Präferenzen der Konsumenten, d.h. ihre Zahlungsbereitschaft für das entsprechende Produkt, widerspiegeln. Daraus läßt sich direkt die korrekte Bewertungsregel für die Gütermengen ableiten, die die (inländischen) Konsumenten verbrauchen, und die nicht auf rationierten Märkten (keine freie Preisbildung) gehandelt werden: diese Güter müssen mit den Marktpreisen bewertet werden. Da in der Regel Informationen über Loco-Hof-Preise bzw. Preise "at the point of first sale" am zuverlässigsten und besten zu ermitteln sind, wird meistens empfohlen, solche Preise für die Bewertung des Projektoutputs zu benutzen[12]. Bei dieser Vorgehensweise wird implizit unterstellt, daß zwischen den Produkten keine Unterschiede in den Vermarktungsspannen und den Verbrauchssteuersätzen (-subventionen) existieren, die Nachfragekurven auf der Erzeugerebene parallel zu denen der Verbraucherebene verlaufen.

Wie man die übrigen Güter bewerten muß, darüber gibt die Allokationstheorie allein keine Auskunft, hier muß der Praktiker weitere Annahmen treffen, aus denen dann zusammen mit den allokationstheoretischen Überlegungen die korrekten Bewertungsregeln folgen. Kann man z.B. annehmen, daß die Devisen, die durch den Export einer vom Projekt produzierten Tonne eines Exportproduktes oder durch Substitution einer Tonne eines bisher importierten Produktes erwirtschaftet werden, den Konsumenten zugute kommen (d.h. die Devisen werden nicht auf ausländischen Devisenkonten von Diktatoren oder korrupten Ministern deponiert[13]), dann ist es richtig, jede vom Projekt produzierte Tonne eines Export- bzw. Importsubstitutionsproduktes mit dem Produkt aus Devisenwert und Weltmarktpreis zu bewerten. Zur Bestimmung des Devisenwertes, der angibt, wieviel den Konsumenten eine Devise wert ist, kann man sich an den Schwarzmarktkursen orientieren. Man kann diese Größe aber auch aus dem Wert aller gehandelten Güter unter Berücksichtigung von Export- und Importsteuern- und -subventionen[14] oder aus dem Vergleich von Preissteigerungsraten (in unserem Falle zwischen Peru und den USA) ableiten. In HATZIUS (1982) konnten Schattenwechselkurse aus der Literatur übernommen werden. Der gesamtwirtschaftliche

---

[11] Die Produktion einiger Güter kann natürlich in der Situation mit Projekt wegen einer Produktsubstitution auch geringer sein. An den Bewertungsregeln ändert sich dabei - außer dem Vorzeichen - nichts.

[12] Vgl. z.B. GITTINGER (1982, S. 70).

[13] In letzter Konsequenz bedeutet dies, daß das gewählte methodische Vorgehen eine Beurteilung des politischen Systems und eventuell die Wahl anderer Bewertungsverfahren bedeutet. In Peru waren damals die Voraussetzungen für die gewählte Vorgehensweise gegeben. Vgl. neben HATZIUS (1982) auch HATZIUS (1992).

[14] Vgl. die Ausführungen HATZIUS (1982, S. 19 f.).

Wert der Devisen lag danach in den betrachteten Jahren 1970-1979 zwischen 11 und 45% über dem nach dem offiziellen Wechselkurs errechneten Wert[15].

Wenn für (international) nicht gehandelte Güter keine freie Preisbildung zugelassen wird - wie dies in der betrachteten Zeitspanne in Peru der Fall war ('precios regulados') - muß für die entsprechenden Produkte ebenfalls eine Preiskorrektur vorgenommen werden. In unserem Falle wurde dies mit Substitutionsmöglichkeiten im Anbau durch Export- oder Importsubstitutionskulturen begründet, und es wurden (1) die Preisrelationen zwischen einzelwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Verrechnungspreisen der (international) gehandelten Produkte mit (2) relativen Anteilen der entsprechenden Kulturen an der Gesamtfläche eines Jahres gewogen, um entsprechende jahresspezifische Umrechnungsfaktoren zu ermitteln[16].

II.4.2 Auswirkung des Projektoutputs auf Unternehmergewinne (einschließlich Pauscheinkommenstransfers an Konsumenten und landwirtschaftliche Arbeit) und staatliche Transferzahlungen

Die zweite Vorgehensweise zur Ermittlung des volkwirtschaftlichen Nutzens (vgl. Gleichung (6) in Abschnitt I.4) liegt den meisten Nutzen-Kosten-Analysen von Bewässerungsprojekten zugrunde[17]. Dabei werden in der Regel Nettoeinkommensrechnungen auf der Grundlage von einzelbetrieblichen Analysen für die begünstigten Bauern ('farm budgets') durchgeführt, wenn notwendig auch für sonstige staatliche oder private Projektbetriebe (Bereitstellung von Dienstleistungen, Verarbeitung etc.). Da in der Regel die interne Verzinsung oder der Wert des im Projekt eingesetzten Kapitals auf der Grundlage eines 'Cashflow' ermittelt werden soll, sind von dieser Nettogröße ('incremental net benefit'), die üblicherweise aus den einzelbetrieblichen Analysen resultiert, noch die Kapitalkosten (Abschreibung und Amortisation bzw. 'return of capital') abzuziehen, um zu den Unternehmergewinnen ('net profit' bzw. 'return to capital') zu kommen. Bei Annahme vollkommener Märkte und Abwesenheit von Geldgeschenken aus dem Ausland[18] sind dann nur noch die staatlichen Transferzahlungen hinzuzurechnen, die im 'Cashflow' nicht berücksichtigt sind. In unserem Beispiel treten wegen unvollkommener Märkte (staatliche Eingriffe, Unterbeschäftigung) noch weitere Transfers in Form von zusätzlichen Pauscheinkommen (für Konsumenten und landwirtschaftliche Arbeit) auf, die wir im weiteren Renteneinkommen nennen, und die bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung ebenfalls zu berücksichtigen sind.

II.5 Der volkswirtschaftliche Nutzen von Effizienzverbesserungen im Tinajones Bewässerungsprojekt - Allokations- und Verteilungswirkungen

Wie schon in Abschnitt II.4.1 erläutert, war die Situation in Peru zum Zeitpunkt der durchgeführten Analysen durch erhebliche staatliche Eingriffe in die Märkte gekennzeichnet. Wie erwähnt, hatten diese Eingriffe vor allem das Ziel, Staatseinnahmen zu generieren

---

[15] Vgl. ebenda Tabelle A 4.10, S. 341.

[16] Vgl. ebenda Tabelle A 4.16, S. 347.

[17] Vgl. die angegebene Literatur, vor allem GITTINGER (1982).

[18] Geschenke an einzelne, die auf ausländischen Konten landen, wurden bereits bei der Diskussion der Devisen ausgeschlossen.

(Exportsteuern auf Baumwolle und Zucker) und die Ausgaben der Konsumenten für Nahrungsmittel niedrig zu halten. Bei Produkten mit Importbedarf (Mais, Reis, Milch, Fleisch) setzte der Staat daher Preise ('precios controlados'), die in der Regel unter dem Weltmarktpreisniveau lagen. Importierte Mengen wurden auf das niedrigere inländische Niveau subventioniert. Bei all diesen Produkten führt daher eine durch das Projekt induzierte Mehrproduktion zu einer Veränderung der Staatseinnahmen bzw. der staatlichen Transferleistungen (Zunahme der Steuereinnahmen auf Exporte, Einsparung von Subventionen durch Importsubstitution). Neben diesen staatshaushaltswirksamen Transfers wurden durch die erwähnten regulierten Preise ('precios regulados' für die lokal gehandelten Produkte Süßkartoffeln, Maniok, Landmais und im Inland konsumierten Zucker) die Konsumenten zu Lasten der Produzenten begünstigt, ohne daß der Staatshaushalt dadurch berührt wurde. Die Differenz zwischen Erzeugerpreis und gesamtwirtschaftlichem Verrechnungspreis reduziert daher die Unternehmergewinne entsprechend und kommt den Konsumenten als Renteneinkommen zugute.

In der Matrix des Linearen Programmierungsmodells wurde für jedes der Produkte die Differenz zwischen einzelwirtschaftlichen (Erzeuger-) und gesamtwirtschaftlichen (Verrechnungs-) Preisen je Mengeneinheit, in entsprechenden Bilanzierungszeilen berücksichtigt. Damit konnten bei Simulationen 'Mit-Ohne-Projekt' neben den aggregierten Allokationswirkungen des Projektes - gemessen als Änderung der Konsumgüterausgaben zu gesamtwirtschaftlichen Verrechnungspreisen (vgl. Abschnitt II.4.1) - die Wirkungen der Maßnahmen auf die Unternehmergewinne, Renteneinkommen von Konsumenten und den Staatshaushalt (vgl. Abschnitt II.4.2) direkt ermittelt werden[19].

Renteneinkommen traten auch für landwirtschaftliche Arbeitskräfte auf. Ohne hier näher auf Input- und Faktormärkte und auf die Berücksichtigung von Transport- und Verarbeitungskosten in der Ableitung gesamtwirtschaftlichen Verrechnungspreise für die Endprodukte eingehen zu können, sind einige Anmerkungen angebracht. Umbewertungen wurden für alle gehandelte und nicht gehandelte Vorleistungen (staatliche Transfers, meist in Form von Produktionsmittelsubventionen) und für landwirtschaftliche Arbeit vorgenommen, wobei der Wert der Vorleistungen als Opportunitätskosten in entgangenen Konsumgüterausgaben gemessen wurde, so daß es unerheblich ist, ob der Projektnutzen auf der Erzeuger- oder Verbraucherebene gemessen wird. Insbesondere wegen saisonaler Unterbeschäftigung wurde Arbeit in der gesamtwirtschaftlichen Analyse nur mit 50% der tatsächlich gezahlten Löhne bewertet, die Differenz als 'Arbeitsrente' in einer Bilanzierungszeile berücksichtigt. Der sich ergebende Wert kann als gewinnmindernder Einkommenstransfer der projektbegünstigten Bauern an landwirtschaftliche Arbeitskräfte verstanden werden, der diesen als Pauscheinkommen zur Verfügung steht[20]. Vereinfachend wird angenommen, daß die Arbeitskraft des Betriebsleiters ebenfalls nur saisonal ausgelastet, seine Managementfunktion mit dem Gewinn entlohnt ist[21]. Der Wert (bzw. die Opportunitätskosten) des Bodens wird mit Null angenommen, da das betrachtete Bewässerungsprojekt in einem Wüstengebiet liegt und davon ausgegangen wird, daß Boden unbegrenzt verfügbar ist. Umbewertungen sind daher nicht nötig.

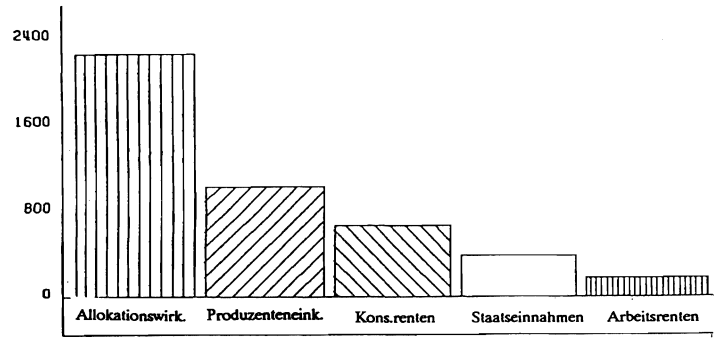
---

[19] Zusätzlich ist eine Zeile zur Bilanzierung der Devisenwirkungen von Import-, Importsubstitutions und Exportprodukten, ausgedrückt in US-Dollar, in der Matrix berücksichtigt.

[20] Pauscheinkommen deshalb, weil der transferierte Betrag je Tagewerk nicht durch Mehrarbeit beeinflußt werden kann, genauso wie z.B. Kindergeld nicht in seiner Höhe, natürlich aber durch zusätzliche Kinder erhöht werden kann.

[21] Eine häufig gemachte Annahme, vgl. u.a. GITTINGER (1982, S. 295).

Die rechnerische Übereinstimmung der beiden vorgestellten Möglichkeiten der Bestimmung des Nutzens läßt sich aus dem Schaubild[22] erkennen.



In dem Säulendiagramm sind links die Konsumgüterausgaben bzw. der Wert (in einheimischer Währung) der zusätzlich produzierten Endprodukte zu gesamtwirtschaftlichen Verrechnungspreisen ('Allokationswirkung'), daran anschließend die Unternehmergewinne ('Produzenteneinkommen'), die Renteneinkommen der Konsumenten, die staatlichen Transfers ('Staatseinnahmen') und die Renteneinkommen landwirtschaftlicher Arbeitskräfte abgebildet. Die linke Säule entspricht der Summe der folgenden vier Säulen.

Schlußbemerkung

Ziel dieses Beitrages war es, zu zeigen, wie eine Effizienzverbesserung der Nutzung kollektiv nutzbarer Zwischenprodukte allokationstheoretisch korrekt zu messen ist. Es galt weiterhin zu zeigen, wie die beiden aus der Wohlfahrtstheorie entsprechend abgeleiteten Ansätze zur Nutzenmessung in einer empirischen Untersuchung zu dem gleichen numerischen Ergebnis kommen, wenn mit einem konsistenten Bewertungssystem für Güter und Dienstleistungen gearbeitet wird. An dem Beispiel wurde deutlich, daß staatliche Eingriffe in das Preissystem und Marktunvollkommenheiten nicht nur Allokations-, sondern auch Einkommensverteilungsimplikationen haben. Die entsprechenden Pauscheinkommenstransfers lassen sich bei Umbewertungen der einzelwirtschaftlichen Preise zur Ermittlung des auf der Konsumentensouveränität beruhenden gesamtwirtschaftlichen Wertes von Gütern und Dienstleistungen im Rahmen von Nutzen-Kosten-Analysen ermitteln.

Im Falle des betrachteten Bewässerungsprojektes in Peru war es möglich, das für andere Zwecke entwickelte Lineare Programmierungsmodell entsprechend zu spezifizieren, um Allokations- und Verteilungswirkungen von Änderungen der Nutzung des kollektiv nutzbaren Zwischenprodukts Wasser im Rahmen von Simulationsrechnungen direkt zu ermitteln. Da die Ermittlung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens von Bewässerungswasser im Rahmen eines größeren Bewässerungsprojektes in der Regel auch ein einzelwirtschaftliches Allokationsproblem bei der Anbau- und Bewässerungsplanung einschließt, wird der erhebliche Aufwand, den die Erarbeitung eines derartigen Modells bedeutet, in großen

[22] Es wurde HATZIUS (1982, Schaubild 5.20, S. 305) (Wirkungen des Conchano Tunnels) entnommen.

Bewässerungsprojekten gerechtfertigt sein. Ihr Einsatz als Komponente von Entscheidungsunterstützungssystemen für das Bewässerungsmanagement zentral gesteuerter Systeme wird aufgrund der mittlerweile auch in Entwicklungsländern preiswert verfügbaren Computertechnologie und entsprechend qualifiziertem Personal immer häufiger als wirtschaftlich vertretbar und den Rahmenbedingungen angepaßt zu empfehlen sein.

Literaturverzeichnis

ARNOLD, V. (1992): *Theorie der Kollektivgüter*, München.

DASGUPTA, P., A. SEN, and S. MARGLIN (1972): *Guidelines for Project Evaluation.* UNIDO Project Formulation and Evaluation Series, No. 2, New York.

ECKSTEIN, O. (1958): *Water-Resource Development: The Economics of Project Evaluation.* Cambridge, Mass.

GANS, O. und R. MARGGRAF (1990): "Wirtschaftstheoretische Grundlagen der Kosten-Nutzen-Analyse." In: GANS, O. und I. EVERS (Hrsg.): *Handbuch der volkswirtschaftlichen Beratung*, Bd. II, Anhang 13.

GITTINGER, J. P. (1982): *Economic Analysis of Agricultural Projects.* 2nd Edition, Completely revised and expanded, Baltimore and London.

HATZIUS, T. (1982): *Einsatz eines Linearen Programmierungsmodells zur projektbegleitenden Planung und Evaluierung und im Rahmen von gesamtwirtschaftlichen Kosten-Ertragsanalysen - dargestellt am Beispiel des Tinajones Bewässerungsprojektes in Peru.* Quarterly Journal of International Agriculture, Special Series Issue, Materialsammlung H. 32, Frankfurt.

HATZIUS, T. (1990a): *Planificación de Cultivos y Riego en Chancay-Lambayeque, Perú*, Diskussionsschriften Nr. 18, Forschungsstelle für Internationale Agrarentwicklung e.V. - Lehrstuhl für Internationale Entwicklungs- und Agrarpolitik, Heidelberg.

HATZIUS, T. (1990b): *El Modelo CHANLAMB para la Planificación de Cultivos y Riego.* Diskussionsschriften Nr. 22, Forschungsstelle für Internationale Agrarentwicklung e.V. - Lehrstuhl für Internationale Entwicklungs- und Agrarpolitik Heidelberg.

HATZIUS, T. (1991): *Un sistema de planificación de cultivos y riego basado en computadora SIPLACOM CHANLAMB. Informe Final.* Gutachten im Auftrag der Salzgitter Consult. FIA-Berichte 91/2, Heidelberg.

HATZIUS, T. (1992): *Rahmenbedingungen für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit in Peru: Eine Betrachtung aus ordnungspolitischer Sicht.* Diskussionsschriften Nr. 27, Forschungsstelle für Internationale Wirtschafts- und Agrarentwicklung - Lehrstuhl für Internationale Entwicklungs- und Agrarpolitik, Heidelberg.

HICKS, J. R. (1939): *Value and Capital*, Oxford.

KALDOR, N. (1939): "Welfare Propositions and Interpersonal Comparisons of Utility". In: *Economic Journal* 49, S. 549-552.

SCITOVSKY, T. (1941): "A Note on Welfare Propositions in Economics". *Review of Economic Studies* 9, S. 77-88.

MAßNAHMEN ZUR LÖSUNG DER NITRATPROBLEMATIK IM GRUNDWASSER

von

Tilman BECKER*

Einleitung

Die Vorschläge zur Verringerung des Stickstoffeinsatzes in der Landwirtschaft reichen von einer Stickstoffabgabe auf mineralischen Dünger (RSU, 1985; H. BECKER, 1991), gekoppelt mit verschiedenen Formen der Einbeziehung des Stickstoffs des organischen Düngers in diese Abgabe (H.-F. FINCK, 1986), z.B. im Rahmen einer Steuerrückvergütung (WEINSCHENCK, 1989), über Mengenbeschränkungen durch handelbare Zertifikate (TAYLOR, 1975), die Einführung von Betriebsquoten (GOLTER, 1992; MARSH, 1992), eine Ausdehnung von Bewirtschaftungsauflagen, formuliert als mögliches Szenario von HENRICHSMEYER und Mitarbeitern (HENRICHSMEYER und WEINGARTEN, 1992), bis zu einer Aufklärung der Landwirte und einer zunehmenden Berücksichtigung der Nitratproblematik in der Beratung, diskutiert von REINCKE (1992). In letzter Zeit werden vermehrt Maßnahmenbündel diskutiert. So schlagen SCHEELE, ISERMEYER und SCHMITT (1992) in hoch konzentrierten Veredlungsregionen eine Begrenzung der Dungeinheiten je Flächeneinheit vor. Falls diese Auflagenpolitik nicht ausreichen sollte, wird zusätzlich eine Erhöhung des Mineralstickstoffpreises vorgeschlagen. Letztere kann entsprechend den Autoren durch die Erhebung einer Abgabe oder die Versteigerung von Lizenzen für die Herstellung und den Vertrieb von Mineralstickstoff geschehen. Beide Maßnahmen werden als äquivalent betrachtet. Für besonders sensible Standorte wird eine kleinräumige Abgrenzung von Regelungsräumen mit der Möglichkeit der Verlagerung des Emissionsgeschehens im Rahmen einer Offset-Politik vorgeschlagen (SCHEELE, ISERMEYER und SCHMITT, 1992).

Eine entscheidende Bedeutung für den Wasserschutz im Rahmen der Wasserschutzgesetzgebung spielt die Ausweisung von Wasserschutzgebieten mit Bewirtschaftungsauflagen für die Landwirtschaft (STUDT, GERTH und TRAUTZ, 1992). Nach der gegenwärtigen Rechtslage steht den Landwirten ein Einkommensausgleich zu, soweit die "ordnungsgemäße Landwirtschaft" eingeschränkt wird (KÖHNE, 1989). Einzelne Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben Gülleverordnungen mit einer Begrenzung der jährlichen Gülleausbringungsmenge - in Nordrhein-Westfalen auf 3 und in Niedersachsen auf 2,5 Dungeinheiten je Hektar[1] - eingeführt. Darüber hinaus gilt ein generelles Ausbringungsverbot für die Wintermonate.

Während in der agrarökonomischen Diskussion von unterschiedlichen Autoren alle vier möglichen Kategorien umweltpolitischer Instrumente - Preissteuerung, Mengensteuerung, Auflagenpolitik und differenzierte Anreizmechanismen - diskutiert werden, beschränken sich die politischen Lösungsansätze weitgehend auf die Instrumente der Auflagenpolitik.

---

* Prof. Dr. T. Becker, Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, 37037 Göttingen

[1] Ab 01.01.1994 sollen in Niedersachsen zwei Dungeinheiten je Hektar gelten.

In dem vorliegenden Beitrag sollen die umweltpolitischen Instrumente auf ihre Eignung für die globale Verringerung des Stickstoffeinsatzes diskutiert werden. Dabei konzentriert sich die Betrachtung auf die Trinkwasserproblematik.[2] In der ökonomischen Beurteilung der umweltpolitischen Instrumente wird unterschieden zwischen einer Preissteuerung in der Form einer Steuer oder einer Abgabe, einer Mengensteuerung durch handelbare Lizenzen, einer Auflagenpolitik in der Form von einzelbetrieblichen Auflagen, z.B. einer Begrenzung der Großvieh- bzw. Dungeinheiten pro Hektar, und als vierte Kategorie Formen von Anreizsystemen.

1 Problemdarstellung

Eine erste Eingrenzung möglicher Maßnahmen zur Lösung des Nitratproblemes ergibt sich durch die naturstoffliche Dimension des Problems. Hier trägt eine Unterscheidung zwischen Emission, Immission und Diffusion zur Klärung bei.

Unter Emission soll der Eintrag in den Boden in Form von mineralischem oder organischem Stickstoff verstanden werden. Mineralischer Stickstoff wird in der Landwirtschaft gezielt zu Ertragssteigerungen eingesetzt. Die Bedeutung von organischem Stickstoff in der Form von Wirtschaftsdünger (Festmist, Gülle, Schwemmist, Jauche) ergibt sich einerseits durch gezielte Verwendung als Dünger, andererseits aber auch durch den zwangsläufigen Anfall in der tierischen Produktion. Hier steht oft die kostengünstigste Abfallbeseitigung oder "Gülleverklappung" im Vordergrund des Interesses. Die Immission in das Grundwasser findet in der Form von Nitrat statt. Zwischen der Emission und der Immission liegen eine Reihe von chemischen, physikalischen und organischen Prozessen, die stark boden- und klimaabhängig sind. Diese Umwandlungs- und Auswaschungsprozesse sollen unter dem Begriff der Diffusion zusammengefaßt werden.

Die Diffusionsprozesse sind stark abhängig von den naturräumlichen Gegebenheiten. In bestimmten Regionen, z.B. auf Marschboden, kann erheblich mehr organischer Stickstoff ohne nennenswerte Nitratauswaschungen ausgebracht werden als in anderen Regionen, z.B. auf der Geest. Der Grenzschaden bei ein und derselben Gülleausbringungsmenge ist somit regional unterschiedlich. Dies bedeutet jedoch nicht, daß es sich bei der Nitratauswaschung nur um ein regionales Problem handelt. Der durchschnittliche N-Bilanzüberschuß liegt in vielen Ländern Europas weit über dem Aufnahmevermögen der natürlichen Medien Boden, Luft und Wasser (ISERMANN, 1992). Eine Stickstoffanreicherung ist die Konsequenz. Maßnahmen zur globalen Reduzierung des Stickstoffeinsatzes in der BRD bzw. EG sind für eine nachhaltige Landwirtschaft unbedingt notwendig.

Im Vergleich zum organischen Stickstoff hat der mineralische Stickstoff einen relativ hohen Ausnutzungsgrad (FINK, 1979). Hinzu kommt, daß mineralischer Stickstoff zugekauft werden muß und nur gezielt zur Ertragssteigerung eingesetzt wird, während organischer Stickstoff als Nebenprodukt der Viehhaltung anfällt. Es reicht daher nicht aus, nur bei dem mineralischen Stickstoffeinsatz anzusetzen. Im Gegenteil, der organische Stickstoffeinsatz stellt das Hauptproblem dar.

---

[2] Eine Beeinträchtigung der Umwelt durch den Einsatz von mineralischem und organischem Stickstoffdünger findet durch die Auswaschung von Nitrat ins Grundwasser, aber auch durch die Verstärkung des Treibhauseffektes, Zerstörung der Ozonschicht durch Lachgas sowie durch die Eutrophierung und Versauerung von terrestischen und aquatischen Ökosystemen statt (ISERMANN, 1992).

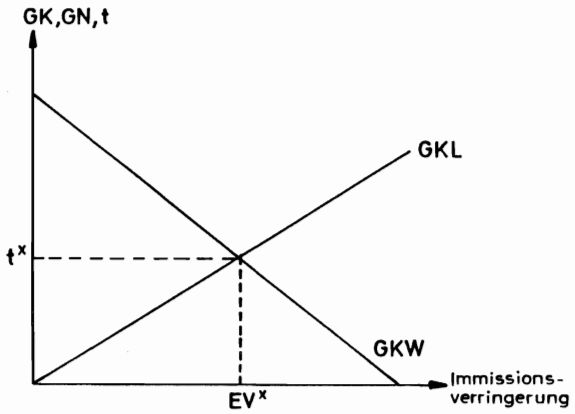
2 Beurteilung umweltpolitischer Maßnahmen zur Verringerung des Stickstoffeinsatzes

Als umweltpolitische Instrumente zur globalen Verminderung des Stickstoffeinsatzes bieten sich eine Preissteuerung, eine Mengensteuerung, Auflagen oder Anreizsysteme an.

Die Preissteuerung gründet sich theoretisch auf die Arbeiten von PIGOU.[3] PIGOU geht davon aus, daß externe Effekte durch eine Steuer internalisiert werden können, wenn die Höhe der Steuer dem externen Effekt im Marktgleichgewicht entspricht. Die optimale Höhe und die Auswirkungen einer PIGOU-Steuer sind in Schaubild 1 dargestellt. Auf der X-Achse ist das Ausmaß der Immissionsverringerung abgetragen. Die GKL-Kurve stellt generell die sozialen Grenzkosten (GK) und die GKW-Kurve den sozialen Grenznutzen (GN) der Immissionsverringerung dar.

Bei einer Beschränkung der Betrachtungsweise auf das Nitratproblem im Grundwasser ergeben sich die sozialen Grenzkosten aus den (zu Schattenpreisen berechneten) Gewinnverlusten in der Landwirtschaft aufgrund von Anpassungsmaßnahmen, die die Emission von Stickstoff reduzieren und zu der angegebenen Immissionsverringerung unter Berücksichtigung der Diffusionsprozesse führen. Empirisch könnte die soziale Grenzkostenkurve folgendermaßen bestimmt werden. Für ein bestimmtes Ausmaß der Immissionsverringerung wird in einem Diffusionsmodell das dazugehörige Ausmaß der Emissionsvermeidung bestimmt. Dieses Ausmaß der Emissionsvermeidung geht als Restriktion in ein landwirtschaftliches Gewinnmaximierungsmodell ein.

Schaubild 1: PIGOU-Steuer zur Internalisierung externer Effekte



Die Grenzkosten des Landwirts (GKL) steigen mit zunehmender Immissionsverringerung, da zuerst die relativ kostengünstigen Maßnahmen der Emissionsvermeidung zum Tragen kommen. Dieser Anstieg der GKL-Kurve wird verstärkt durch die Diffusionsprozesse. Es kann davon ausgegangen werden, daß aufgrund der begrenzten Speicher- und Pufferkapazi-

[3] Eine knappe formale Darstellung der optimalen PIGOU-Steuer ist bei PEARCE und TURNER (1990, S. 85 ff.) zu finden.

tät des Bodens die Immissionen überproportional mit den Emissionen steigen. Dies bedeutet, daß die notwendige zusätzliche Emissionsvermeidung bei einer marginalen Verringerung der Immissionen mit dem Ausmaß der Immissionsverringerung steigt. Auch dieser Effekt führt zu steigenden Grenzkosten der Immissionsverringerung.

Für den Verlauf der Grenznutzenkurve der Immissionsverringerung wird in der graphischen Darstellung unterstellt, daß diese mit abnehmendem Immissionsniveau sinkt. Die Grenznutzenkurve kann bei einer Beschränkung der Betrachtungsweise auf das Nitratproblem in Trinkwasser als die Kostenkurve der Immissionsbeseitigung durch die Wasserwerke (GKW) betrachtet werden. Diese sind identisch mit den eingesparten marginalen Wasserreinigungskosten zur Erreichung des angestrebten Richtwertes für Nitrat im Trinkwasser. Wenn die GKW-Kurve als identisch mit der sozialen Grenznutzenkurve angesehen wird, entspricht der Grenznutzen der Immissionsverringerung nicht nur den eingesparten marginalen Wasserreinigungskosten, sondern auch dem Grenznutzen bei einer marginalen Verringerung der externen Effekte des Stickstoffeinsatzes, z.B. durch Reduzierung der Eutrophierung von terrestrischen und aquatischen Biotopen. Der Grenznutzen der Immissionsverringerung, der dem Grenzschaden der Immission entspricht, nimmt mit sinkendem (steigendem) Immissionsniveau ab (zu).

Bis zu EV* liegen die Grenzkosten der Immissionsverringerung durch die Landwirtschaft unter den Grenznutzen der Immissionsverringerung. Es ist aus wohlfahrtsökonomischen Überlegungen optimal, wenn in der Landwirtschaft die Immissionen bis zu EV* verringert würden. Wenn eine höhere Reduzierung der Immissionen als durch EV* gekennzeichnet angestrebt wird, so liegt der Grenznutzen unter den Grenzkosten der Immissionsverringerung, und es entstehen Wohlfahrtsverluste.

Eine Immissionssteuer oder -abgabe in Höhe von t* wäre die optimale Steuer- bzw. Abgabenhöhe, um die Immissionen bis zu EV* zu verringern. Die Höhe der PIGOU-Steuer entspricht damit den negativen externen Effekten im Gleichgewicht. Das Gleichgewicht ist dadurch definiert, daß die Grenzkosten der Immissionsverringerung dem Grenznutzen entsprechen.

Bei einer Mengensteuerung gilt gleichermaßen, daß eine Quotierung des Stickstoffeinsatzes, der zu EV* führt, optimal ist. Bei handelbaren Lizenzen für Emissionen würde sich auf einem vollkommenen Markt für Lizenzen ein Preis bilden, der genau der Höhe von t* entspricht.

Eine Preis- und eine Mengensteuerung wirken in gleicher Weise, wenn bei der Preissteuerung die Höhe der Steuer dem Preis entspricht, der sich für die handelbaren Lizenzen auf dem Markt bilden würde.[4]

Die bisherige theoretische Betrachtungsweise läßt einige wesentlichen Punkte außer Betracht. Die Immissionsverringerung kann nicht direkt überprüft werden. Eine Immissionsverringerung kann nur durch eine Verringerung des mineralischen und organischen Stickstoffeinsatzes erreicht werden. Regulierende Maßnahmen können daher nur an dem mineralischen und organischen Stickstoffeinsatz ansetzen. Damit können theoretische Überlegungen nur dann Sinn machen, wenn sie den Besonderheiten des mineralischen Stickstoffeinsatzes als Inputfaktor auf der einen Seite und dem organischen Stickstoffeinsatz

[4] Vgl. hierzu z.B. BAUMOL und OATES (1990, S. 58 f.).

als Nebenprodukt der Viehhaltung auf der anderen Seite gerecht werden. Außerdem ist für das Ausmaß der Immissionen nicht so der Stickstoffeinsatz insgesamt, sondern der Stickstoffeinsatz pro Fläche entscheidend.[5]

3 Maßnahmen zur Verringerung des mineralischen Stickstoffeinsatzes

Da es sich bei mineralischem Stickstoff um ein handelbares Gut handelt, ist eine Überwachung des einzelbetrieblichen mineralischen Stickstoffdüngereinsatzes kaum möglich bzw. mit prohibitiv wirkenden Kosten verbunden. Es bietet sich damit nur die Erhebung einer Stickstoffsteuer am Flaschenhals - bei dem Handel oder den Herstellern - an.

Bei einer Mengenbeschränkung des mineralischen Stickstoffeinsatzes durch handelbare Lizenzen gilt ebenfalls, daß handelbare Lizenzen nur auf der relativ konzentrierten Handels- bzw. Herstellerebene sinnvoll wären. Handelbare Produktionslizenzen würden einer Produktionssteuer bzw. -abgabe entsprechen, wenn der Preisanstieg des mineralischen Stickstoffs bei beiden Maßnahmen gleich hoch ausfallen würde. Beide Maßnahmen hätten damit dieselben Allokationseffekte auf der Nachfrageseite. Beide Maßnahmen könnten jedoch nur dann auch langfristig theoretisch äquivalent sein, wenn die Erstausgabe der handelbaren Lizenzen durch eine Versteigerung erfolgt. Nur so ist es denkbar, daß sich beide Maßnahmen in ihren Einkommenseffekten auf der Angebotsseite gleichen. Eine freie Erstvergabe der Lizenzen, z.B. aufgrund historischer Produktionsmengen, führt dazu, daß die Quotenrente bei der Industrie bleibt, während bei einer Versteigerung der Lizenzen diese Quotenrente zumindest zeitweise vom Staat abgeschöpft werden kann. Der negative Einkommenseffekt einer Stickstoffsteuer wird eher einen Strukturwandel in der Stickstoffindustrie verstärken, während eine freie Erstverteilung von handelbaren Lizenzen strukturkonservierend wirken dürfte.

Eine Erweiterung des Vergleichs von Steuern und handelbaren Produktionslizenzen um den zeitlichen Aspekt setzt voraus, daß der Preis für handelbare Lizenzen bei der Erstversteigerung dem abdiskontierten zukünftigen Erwartungswert der Steuereinnahmen entspricht. Dies erscheint zumindest fragwürdig. Es spricht einiges dafür, daß das Risikoverhalten der Industrie, die Marktstruktur sowie Liquiditätsprobleme dazu führen, daß der Preis für handelbare Lizenzen bei der Erstversteigerung geringer ausfallen wird. Hier sei daran erinnert, daß gerade in der Preisbildung auf Auktionen der strategische Aspekt eine entscheidende Rolle spielt.[6]

Die Festlegung einer optimalen Steuer auf mineralischen Stickstoff setzt voraus, daß zumindest die Angebots- und Nachfrageelastizitäten für Stickstoffdünger, der Zusammenhang zwischen Stickstoffeinsatz und -auswaschung und der Grenznutzen der Immissionsverringerung bekannt sind. Bei der Bestimmung des optimalen Umfangs an handelbaren Lizenzen kann auf die Kenntnis der Angebots- und Nachfrageelastizitäten für Stickstoffdünger verzichtet werden. Handelbare Lizenzen dürften daher zielgenauer ausfallen.

Ein weiterer Einwand gegen die bisher erfolgte theoretische Behandlung des Problems besteht darin, daß davon ausgegangen wurde, daß die soziale Grenzkosten- und Grenznut-

---

[5] Hier soll nicht weiter auf die Bedeutung der Fruchtfolgen, des Düngezeitpunktes und anderer Faktoren für das Ausmaß der Immissionen eingegangen werden.

[6] Vgl. hierzu McAFEE und McMILLAN (1987).

zenkurve identisch und bekannt sind. Gerade aufgrund der witterungsabhängigen und regional unterschiedlichen Diffusionsprozesse dürfte dies jedoch kaum der Fall sein. Im Folgenden soll zuerst diskutiert werden, welche Konsequenzen sich aus einer Unsicherheit über den Verlauf der Kurven für die theoretischen Überlegungen ergeben.

Eine Unsicherheit über den Verlauf der sozialen Grenzkosten- und Grenznutzenkurve kann auf verschiedene Weisen formuliert werden.[7] Hier soll in Anlehnung an WEITZMAN davon ausgegangen werden, daß eine additive stochastische Einflußgröße mit dem Erwartungswert 0 als Argument in die Grenzkostenfunktion eingeht. Die sozialen Grenzkosten können in Abhängigkeit von z.B. der Witterung schwanken. In der graphischen Darstellung werden drei Situationen unterschieden, die jeweils durch eine Grenzkostenkurve dargestellt sind. Die sozialen Grenzkosten können entweder entsprechend der GKL_0-, GKL_1- oder GKL_2-Kurve verlaufen.

Aus Schaubild 2 ist ersichtlich, daß bei einer additiven stochastischen Komponente die Wohlfahrtsverluste bei einer Festlegung der Steuer t - äquivalent zu dem Umfang an handelbaren Lizenzen in der Höhe von x_0 - x, wobei x_0 der vor der Maßnahme bestehende Umfang des mineralischen Stickstoffeinsatzes ist - geringer sind als bei der Mengenbeschränkung auf -x. Bei einer Festlegung der Steuer entsprechend dem Erwartungswert der sozialen Grenzkosten GKL_0 entstehen Wohlfahrtsverluste bei Verschiebungen dieser Kurven in Höhe der schraffierten Dreiecke. Im Falle einer Festlegung der Immissionsmengen in Höhe von -x entstehen Wohlfahrtsverluste in Höhe der gepunkteten Dreiecke.

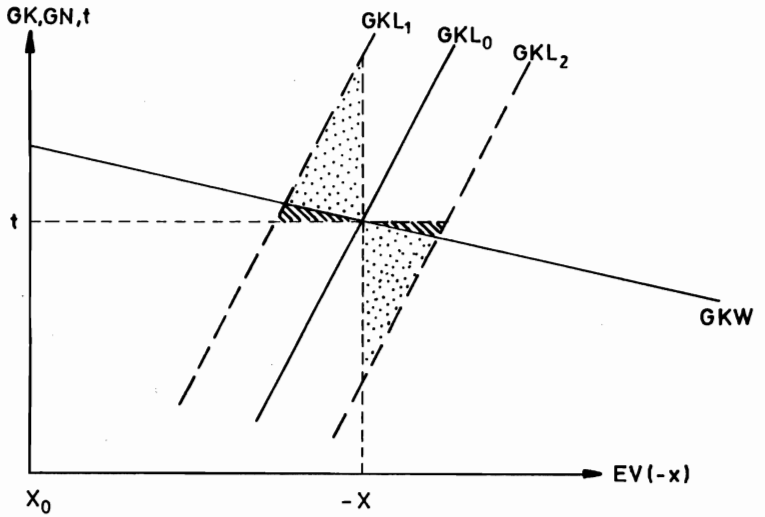
Ob die Wohlfahrtsverluste bei einer Preissteuerung - wie in Schaubild 2 dargestellt - oder bei einer Mengensteuerung geringer sind, hängt von der relativen Steigung der Grenznutzen- und Grenzkostenkurven ab. Wenn die Grenzkostenkurve steiler als die Grenznutzenkurve verläuft, so sind die Wohlfahrtsverluste bei einer Preissteuerung geringer. Wenn beide Kurven die (absolut) gleiche Steigung haben, so haben beide Instrumente gleiche Wohlfahrtsverluste. Wenn die Steigung der sozialen Grenzkostenkurve geringer als die Steigung der sozialen Grenznutzenkurve ist, so sind die Wohlfahrtsverluste bei einer Mengensteuerung geringer. Es spricht einiges dafür, daß die GKL-Kurve steiler als die GKW-Kurve ausfällt. Die Grenzkosten der Wasserreinigung dürften weitgehend konstant sein, während die Grenzkosten der Emissionsvermeidung erheblich ansteigen dürften.

Eine weitere Überlegenheit der Preissteuerung durch Abgaben gegenüber der Mengensteuerung durch handelbare Lizenzen ergibt sich dadurch, daß eine Differenzierung der Abgaben in Abhängigkeit von dem Emissionsniveau relativ leicht vorgenommen werden kann. Dies wäre bei frei handelbaren Lizenzen kaum möglich bzw. mit erheblichem Aufwand verbunden.

---

[7] PEARCE und TURNER (1990, S. 104 ff.) gehen in der graphischen Darstellung von einer Unsicherheit über die Lage (d.h. die Konstante) der linear angenommenen sozialen Grenznutzenkurve aus. Die Steigung der Grenznutzenkurve und die Lage und Steigung der linearen Grenzkostenkurve werden als bekannt betrachtet. BAUMOL und OATES (1990, S. 60 ff.) definieren in der graphischen Behandlung des Problems die Unsicherheit sowohl in bezug auf die Lage als auch die Steigung der jeweiligen linearen Kurven. WEITZMAN (1974) geht in der algebraischen Behandlung des Problems ebenfalls von linearen Funktionen bzw. einer linearen Approximation aus. Unsicherheit besteht darin, daß die Konstante als stochastisch angenommen wird. MALCOMSON (1978) generalisiert das algebraische Modell von WEITZMAN, indem unterstellt wird, daß Unsicherheit nicht nur über die Lage, sondern auch über die Steigung der linearen Kurven besteht.

Schaubild 2:



Auflagen können für eine globale Reduzierung des mineralischen Stickstoffeinsatzes als relativ ineffizient betrachtet werden. Die Implementierungs- und Kontrollkosten dürften sich als prohibitiv erweisen. Daher braucht hier gar nicht weiter auf die negativen Allokationseffekte von Auflagen gegenüber anderen Instrumenten mit flexibleren Anpassungsmöglichkeiten wie handelbare Lizenzen oder Steuern eingegangen zu werden.[8]

Anreizsysteme sind sicherlich sinnvoll einzusetzen. So sollten Anreize geschaffen werden, mineralischen Dünger effizienter (auch unter einzelbetrieblichen Aspekten) einzusetzen und auf Formen mineralischen Düngers zurückzugreifen, die sich durch geringe Grundwasserbelastung auszeichnen.

4 Maßnahmen zur Verringerung des organischen Stickstoffeinsatzes

Im Folgenden sollen die umweltpolitischen Instrumente im Hinblick auf ihre Eignung zur Reduzierung des organischen Stickstoffeinsatzes diskutiert werden.

Der organische Stickstoffeinsatz wird bestimmt durch den Umfang der Viehhaltung auf den einzelnen Betrieben. Für die Immission ist nicht der absolute Viehbestand von Bedeutung, sondern der Viehbestand je Hektar Nutzfläche. Eine einzelbetriebliche Steuer oder Abgabe auf den Stickstoffeinsatz pro Hektar (Gesamtstickstoffeinsatz geteilt durch Flächenausstattung) ist bei mineralischem Dünger nicht durchsetzbar. Durch Schwarzhandel bieten sich hier sofort Umgehungsmöglichkeiten. Dies gilt nicht in gleichem Maße für den organischen

[8] Theoretisch kann eine Auflage als äquivalent mit einer nicht handelbaren Lizenz betrachtet werden.

Stickstoffeinsatz. Der Viehbestand eines Betriebes und damit auch der Viehbesatz je Hektar Nutzfläche ist administrativ relativ leicht zu erfassen. Während es sich bei mineralischem Stickstoff um einen frei handelbaren Inputfaktor handelt und damit Umgehungsmöglichkeiten für eine differenzierte Abgabe entsprechend dem Einsatz pro Flächeneinheit leicht möglich sind, gilt dies nur in erheblich geringerem Maße bei dem Viehbesatz.

Im Fall des organischen Stickstoffs wird noch deutlicher als bei mineralischem Stickstoff, daß eine Steuer bzw. Abgabelösung einer Mengensteuerung durch handelbare Lizenzen überlegen ist. Es ist relativ leicht möglich, die Steuer bzw. Abgabe eines Betriebes in Abhängigkeit von dem Tierbestand je Hektar zu staffeln. Hier würde sich anbieten, daß die Höhe der Abgabe pro Tier gestaffelt wird entsprechend dem Viehbesatz je Hektar, gemessen in Dungeinheiten je Hektar.

Damit ist eine Durchsetzung von gestaffelten Abgaben zur Reduzierung der organischen Stickstoffdüngung vergleichsweise leicht möglich. Dies gilt jedoch nicht in gleichem Maße für eine Mengensteuerung mit handelbaren Lizenzen. Bei handelbaren Lizenzen bildet sich ein einheitlicher Preis für diese Lizenzen. Eine Staffelung ist hier nicht möglich. Damit kann bei organischem Stickstoff eine Mengensteuerung durch handelbare Lizenzen nicht sinnvoll sein.

Die Diskussion von Auflagen kann sich auf zwei Aspekte konzentrieren. Auf der einen Seite sind Auflagen relativ zielgenau, weil regional bzw. einzelbetrieblich leicht differenzierbar. Auf der anderen Seite kann eine Auflage zu erheblich größeren Allokationsverlusten als beide bisher behandelten Instrumente aufgrund einer fehlenden Berücksichtigung einzelbetrieblich unterschiedlicher Grenzkostenfunktionen führen.

Der Einsatz von Auflagen ist der Weg, der anscheinend im politischen Raum präferiert wird, wie die Wasserschutzgebietsausweisungen, die Gülleverordnungen und die geplante Düngemittelanwendungsverordnung zeigen. Dieser Weg kann für besonders gefährdete Regionen sinnvoll sein. Aber auch hier sollte eine möglichst große Flexibilität angestrebt werden, z.B. durch eine Offset-Politik oder andere Formen der Flexibilisierungen.[9]

Die gesetzlichen Verpflichtungen entsprechend den landesweit gültigen Gülleverordnungen können als Auflagen betrachtet werden. Hier besteht jedoch das Problem, daß eine Berücksichtigung der einzelbetrieblich unterschiedlichen Grenzkosten der Emissionsvermeidung nicht stattfindet. Eine Flexibilisierung der starren Auflagen über den Viehbestand je Hektar (von 3 bzw. 2,5 Dungeinheiten je Hektar) wäre hier sinnvoll. Diese Flexibilisierung ist bei Auflagen nicht möglich, jedoch bei einer Preissteuerung durch gestaffelte Abgaben entsprechend der Viehbesatzdichte. Zwei Möglichkeiten bieten sich an: entsprechend der Besatzdichte gestaffelte Abgaben, die mit dem Viehbesatz pro Hektar steigen, oder gestaffelte Subventionen oder Prämien, die mit dem Viehbesatz pro Hektar sinken.

Freiwillige Verpflichtungen mit Kompensationen können als ein differenzierter Anreizmechanismus bezeichnet werden. Ein Anreizmechanismus zeichnet sich dadurch aus, daß eine Zielfunktion, z.B. die Zielfunktion eines wohlwollenden Planers, maximiert wird unter den Nebenbedingungen, daß die Teilnahme an dem Mechanismus freiwillig erfolgt (participation

---

[9] Vgl. hierzu PEARCE und TURNER (1990, S. 116 f.) oder ausführlicher BAUMOL und OATES (1990, S. 117 ff.).

constraint) und der Mechanismus die nötigen Anreize für die Teilnahme mit sich bringt, sich entsprechend der Ziele des wohlwollenden Planers zu verhalten (incentive-compatible constraint). Bei Kenntnis der Zielfunktion des Teilnehmers und der Zielfunktion des wohlwollenden Planers läßt sich in einer mathematischen Formulierung als Maximierungsproblem unter Nebenbedingungen der optimale Mechanismus im Sinne eines wohlwollenden Planers bestimmen (vgl. hierzu z.B. KREPS, 1990).

Hier wäre auf die differenzierte Rückerstattung einer mineralischen Stickstoffsteuer entsprechend der Groß- bzw. Dungeinheiten, die von WEINSCHENCK (1989) vorgeschlagen wird, einzugehen. Diese Lösung ist nur auf den ersten Blick theoretisch identisch mit einer globalen Stickstoffsteuer, gekoppelt mit einem Anreizsystem zur Verminderung des Tierbestandes pro Hektar. Die Rückerstattung soll in demselben Rahmen wie bei der Dieselkraftstoffverbilligung stattfinden.[10] Im Falle einer Steuerrückerstattung wird die Höhe der Prämienzahlungen durch das Steueraufkommen beschränkt und kann dieses nicht überschreiten. Wie jedoch die Problemdarstellung gezeigt hat, ist die Gülleausbringung mit höheren externen Effekten als die mineralische Stickstoffdüngung verbunden. Eine Steuerrückerstattung würde unnötige Restriktionen auf die Attraktivität des Anreizmechanismus legen.

Einen Ansatzpunkt für ein Anreizsystem zur Reduzierung des Tierbestandes mit geringeren administrativen Kosten bieten die bestehenden agrarpolitischen Programme. Die bisherigen agrarpolitischen Programme zeichnen sich durch eine weitgehende Nichtbeachtung der umweltökonomischen Konsequenzen aus. Auf der anderen Seite bieten die agrarpolitischen Programme einen relativ kostengünstigen Ansatz zur Ausgestaltung von umweltökonomischen Anreizmechanismen. Eine meritorische Umgestaltung der agrarpolitischen Programme würde auf EG-Ebene kaum zusätzliche administrative Kosten mit sich bringen.

Ein wichtiges Kriterium für eine Umgestaltung dieser bestehenden Programme ergibt sich dadurch, daß der Grenzschaden einer Emission mit steigendem Umfang der Emission zunimmt (die Grenznutzenkurve der Emissionsvermeidung fällt). Dies bedeutet, daß der Grenzschaden bei 5 Dungeinheiten pro Hektar größer ist als bei 2,5 Dungeinheiten pro Hektar. Es kann nicht sinnvoll sein, die Prämienzahlung nur von einer starren Dungeinheitengrenze abhängig zu machen, wie bei den Extensivierungs- und Sonderprämien in der Rindviehhaltung. Da der Grenzschaden in Abhängigkeit vom Tierbestand je Hektar nicht konstant ist, sollten die Prämien umgekehrt gestaffelt sein wie der Grenzschaden: Je höher der Grenzschaden, desto geringer die Prämie.

Eine meritorische Umgestaltung der agrarpolitischen Programme hat den Vorteil gegenüber anderen Mechanismen, daß dieser Mechanismus freiwillig und anreizkompatibel ausgestaltet werden kann. Dies bedeutet, daß es den Landwirten freigestellt wird, an dem jeweiligen Programm teilzunehmen, und daß bei einer Teilnahme das erwünschte Verhalten induziert werden kann. Hierdurch werden die Allokationsverluste aufgrund einer nicht einzelbetrieblich optimalen Ausgestaltung des Mechanismus verringert. Wenn für einen Landwirt die Prämienzahlung keinen ausreichenden Anreiz zur Teilnahme beitet, seine Vermeidungskosten über den Prämienzahlungen liegen, so nimmt er nicht teil. Weiterhin kann ein Landwirt selbst entscheiden, ob der Deckungsbeitrag einer zusätzlichen Dungeinheit je Hektar den Verlust an Prämie aufgrund eines größeren Viehbesatzes überkompensiert oder

[10] Diese Rückerstattung wird nur in der Bundesrepublik Deutschland, jedoch nicht in anderen Ländern der EG vorgenommen.

nicht. Der optimale Umfang der Tierhaltung wird damit vom Landwirt bestimmt und nicht von Auflagen.

5 Schlußfolgerungen

Ziel dieses Beitrags war die Diskussion der umweltpolitischen Instrumente im Hinblick auf ihre Eignung zur globalen Verringerung der Nitratemissionen. Es spricht einiges dafür, daß bei mineralischem Stickstoffdünger eine Steuer einer Mengenquotierung mit handelbaren Lizenzen vorzuziehen ist. Die Kontrolle bzw. Steuererhebung sollte bei den Düngemittelwerken stattfinden.

Aufgrund der naturstofflichen Beschaffenheit des Nitratproblems ist eine Verringerung der organischen Düngerausbringung von vorrangiger Bedeutung. Da als Ansatzpunkt für die Verringerung der organischen Düngerausbringung nur der Tierbestand je Hektar möglich ist, sollte hier das umweltpolitische Instrument ansetzen. Eine Flexibilisierung der Dungeinheiten in den Gülleverordnungen sollte ermöglicht werden. Es wird eine meritorische Umgestaltung bestehender agrarpolitischer Programme vorgeschlagen. Diese Umgestaltung sollte so aussehen, daß Prämienzahlungen oder Preisausgleichszahlungen, falls diese in Zukunft bei der Fortführung der Reform der EG-Agrarpolitik Eingang auch in die Marktordnungen für tierische Produkte finden sollten, entsprechend der Viehbestandsdichte pro Hektar gestaffelt werden. Bestehende Extensivierungs- und Sonderprämien in der Rindviehhaltung sollten nicht allein vom Einhalten einer festgelegten Viehbesatzdichte abhängen. Hier wäre eine Staffelung vorzuziehen und könnte jetzt schon eingeführt werden.

Literaturverzeichnis

BAUMOL, W. und W. OATES: The Theory of Environmental Policy. Cambridge 1988 (2. Auflage).

BECKER, H.: Ökonomische und ökologische Bewertung von Maßnahmen zur Verringerung des Düngemitteleinsatzes. Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL) Braunschweig 1991.

FINK, A.: Dünger und Düngung - Grundlagen und Anleitung zur Düngung der Kulturpflanzen. Weinheim, New York 1979.

FINCK, H.-F.: Ansatzpunkte zur Vermeidung der Nitratbelastung des Grundwassers unter besonderer Berücksichtigung einer Besteuerung von Stickstoff. Agrarwirtschaft 35 (1986), S. 211-222.

GOLTER, F.: Ökosteuern in der Landwirtschaft aus der Sicht des Landesbauernverbandes in Baden-Württemberg. In: Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Öko-Steuern als Ausweg aus der Agrarkrise? Schriftenreihe für Ländliche Sozialfragen, H. 115. Göttingen 1992.

HENRICHSMEYER, W. und P. WEINGARTEN unter Mitwirkung von B. STRUTMANN: Quantitative Analyse von Vorsorgestrategien zum Schutz des Grundwassers im Verursachungsbereich Landwirtschaft. Endbericht zum Forschungsvorhaben, Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie. Bonn 1992.

ISERMANN, K.: Naturwissenschaftliche Grundlagen zu Nährstoff-Bilanzen und -Kreisläufen in der Land(wirt)schaft unter besonderer Berücksichtigung des Stickstoffs. In: Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Ökosteuern als Ausweg aus der Agrarkrise? Schriftenreihe für Ländliche Sozialfragen, H. 115. Göttingen 1992.

KÖHNE, M.: Landwirtschaft und Wasserschutz - Strategien und Kompromisse. Agrarwirtschaft 38 (1989), S. 201-202.

KREPS, D.: A Course in Microeconomic Theory. Princeton 1990.

MALCOMSON, J. M.: Prices versus Quantities: A Critical Note on the Use of Approximations. The Review of Economic Studies, Vol. 45 (1978), S. 203-207.

MARSH, J. S.: Möglichkeiten und Grenzen von Öko-Steuern in der Landwirtschaft. In: Agrarsoziale Gesellschaft (Hrsg.): Öko-Steuern als Ausweg aus der Agrarkrise? Schriftenreihe für Ländliche Sozialfragen, H. 115. Göttingen 1992.

McAFEE, R. P. und J. McMILLAN: Auctions and Bidding. Journal of Economic Literature, Vol. 25 (1987), S. 699-738.

PEARCE, D. und K. TURNER: Economics of Natural Resources and the Environment. Baltimore 1990.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (RSU): Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten des RSU vom März 1985, abgedruckt als Drucksache 10/3613 des Deutschen Bundestages.

REINCKE, E.: Möglichkeiten und Effizienz der Beratung zur Begrenzung von Umweltbelastungen durch Düngung. Berichte über Landwirtschaft 70 (1992), S. 421-440.

SCHEELE, M., ISERMEYER, F. und G. SCHMITT: Umweltpolitische Strategien zur Lösung der Stickstoffproblematik in der Landwirtschaft. Arbeitsbericht 6/92 des Instituts für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL). Braunschweig 1992.

STUDT, I., GERTH, H. und D. TRAUTZ: Landwirtschaft und Umweltschutz: Wichtige Gesetze, Verordnungen, Erlasse und Richtlinien. Betriebswirtschaftliche Mitteilungen der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, Nr. 444, März 1992.

TAYLOR, L. R.: A Regional Market for Rights to Use Fertilizer as a Means to Achieving Water Quality Standards. Journal of Environmental Economics and Management, No. 2/7, 1975.

WEINSCHENCK, G.: Nitratsteuern zur Umwelt- und Marktentlastung. In: NUTZINGEN, H. und A. ZAHRNT (Hrsg.): Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion. Karlsruhe 1989.

WEITZMAN, M. L.: Prices versus Quantities. The Review of Economic Studies, Vol. 41 (1974), S. 477-491.

KRITERIEN EINER ORDNUNGSGEMÄßEN LANDBEWIRTSCHAFTUNG

von

Alois HEIßENHUBER*

1 Einleitung

Der Schutz der natürlichen Ressourcen stellt gesellschaftspolitisch ein vorrangiges Ziel dar. Dabei sind Art und Weise der Landbewirtschaftung für die Ressourcenqualität von entscheidender Bedeutung, weshalb der "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" eine maßgebliche Rolle zukommt. An Wichtigkeit gewinnt dieser Begriff insbesondere im Zusammenhang mit Ausgleichszahlungen, die z.B. in Wasserschutzgebieten für erhöhte Anforderungen gewährt werden können, zumal sich daraus auch Konsequenzen für die übrigen Gebiete ergeben.

Im vorliegenden Beitrag wird versucht, Hinweise für die Definition einer "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" am Beispiel der Nitratbelastung des Sickerwassers unter landwirtschaftlich genutzten Flächen mit Berücksichtigung ökonomischer Aspekte zu geben. Den Ausführungen zugrunde liegt eine "Untersuchung zur Begriffsbestimmung einer "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" im Sinne des Gewässerschutzes", die im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums des Innern von HEIßENHUBER und KÖBLER (Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaues) sowie MAIDL und BRUNNER (Lehrstuhl für Pflanzenbau) bearbeitet wurde.

2 Zum Begriff einer "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung"

Der Zentralausschuß der Deutschen Landwirtschaft (ZDL) verabschiedete 1987 eine Stellungnahme zum Begriff "ordnungsgemäße Landwirtschaft". Dieses Papier wurde 1993 ergänzt. Darin wird darauf hingewiesen, daß mehrere Rechtsvorschriften des Bundes (z.B. § 1, Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz) und der Länder (z.B. Art. 6, Abs. 2, Bayerisches Naturschutzgesetz) diesen Begriff oder gleichsinnige Bezeichnungen enthalten, wie z.B. "ordnungsgemäße landwirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks" (§ 19, Abs. 4, Wasserhaushaltsgesetz) und "gute fachliche Praxis" (§ 6, Abs. 1, Satz 1, Pflanzenschutzgesetz). Der ZDL stellt fest, daß die "ordnungsgemäße Landwirtschaft " eine dynamische Formulierung darstellt und als solche einem "unbestimmten" Rechtsbegriff entspricht. Er argumentiert des weiteren, daß sich derartige Begriffe einer allgemeinverbindlichen inhaltlichen Bestimmung (Legaldefinition) verschließen, da sie einer Vielzahl veränderlicher Größen Rechnung tragen müßten. Daraus wird gefolgert, daß "ordnungsgemäße Landwirtschaft" diejenige Landbewirtschaftung und diejenige Tierhaltung umfaßt, die dem jeweiligen agrarwissenschaftlichen Kenntnisstand entspricht und vom maßgeblichen Teil der landbaulichen Praxis bzw. der tierhaltenden Betriebe in der Bundesrepublik Deutschland angewendet wird. Es werden also die Bereiche Landbewirtschaftung (pflanzliche Produktion) und Tierhaltung unterschieden. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die "ordnungsgemäße Landbewirt-

* PD Dr. A. Heißenhuber, Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaues der Technischen Universität München-Weihenstephan, 85350 Freising

schaftung". Innerhalb der Landbewirtschaftung sind folgende Teilaspekte von Bedeutung (vgl. ZDL, 1993, und SCHOLZ, 1987):

- Nutzung landwirtschaftlicher Flächen,
- Bodenbearbeitung,
- Fruchtfolgen,
- Düngung und
- Pflanzenschutz.

Eine Landbewirtschaftung wird als "ordnungsgemäß" angesehen, wenn sie innerhalb der genannten Bereiche bestimmte Grundsätze und Verhaltensregeln berücksichtigt. Da diese wiederum von Boden, Klima, Reliefform, Anbauverfahren und Betriebsform beeinflußt werden, erscheint eine allgemeingültige Konkretisierung in sogenannte Betreiberpflichten kaum durchführbar und wenig sinnvoll. Diese Vorgehensweise führte in der Vergangenheit deshalb zu keinen Konflikten, da die Ordnungsmäßigkeit in der Regel nicht überprüft werden mußte. Die Diskussion entfachte sich durch die Verschärfung der Grenzwerte für Nitrat und Pflanzenschutzmittel im Trinkwasser und die Einführung des § 19, Abs. 4, im Wasserhaushaltsgesetz (vgl. BUNDESREGIERUNG, 1986). Die von den Wasserversorgern nun häufiger festgestellten Grenzwertüberschreitungen führten zu der Frage, ob nicht ein Verstoß gegen die Grundsätze einer "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" vorliege. Dabei sind verschiedene Autoren nachfolgender Auffassung: "Ein am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis orientierter Einsatz von Agrartechnik und Betriebsmitteln zur Erwirtschaftung optimaler Erträge kann durchaus sorgfaltsloses Handeln bezüglich des Grundwassers sein, ein derartiges Handeln ist also nicht der Gradmesser der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft, Maß ist das für den Gewässerschutz hinnehmbare" (vgl. BREUER und NIES, zit. in PETERS, 1990, S. 166). In dieser Aussage kommt ein deutlicher Widerspruch zur Definition des ZDL zum Ausdruck.

Konkret stellt sich die Notwendigkeit zur Definition der "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung", wenn im Zusammenhang mit Wasserschutzauflagen von den Landwirten Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Beschreibung einer "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" als Referenzsystem für die Kalkulation der Ausgleichszahlungen bezieht sich zwar nur auf Flächen in Wasserschutzgebieten. Da die Wasserversorger jedoch ein berechtigtes Interesse haben, daß im gesamten Wassereinzugsgebiet, also praktisch flächendeckend, die Anforderungen des "Allgemeinen Gewässerschutzes" berücksichtigt werden, also "ordnungsgemäß" gewirtschaftet wird, hat die innerhalb der Wasserschutzgebiete definierte "ordnungsgemäße Landbewirtschaftung" eine weit darüber hinausgehende Bedeutung (vgl. KÖNIG, 1989).

Wie bereits angedeutet, spielen Belastungen durch Nitrat und Pflanzenschutzmittel im Wasserschutz eine dominierende Rolle (vgl. u.a. ROHMANN und SONTHEIMER, 1985; RÖDER und EDEN, 1988). Innerhalb der Pflanzenschutzmittel wurden Grenzwertüberschreitungen in erster Linie bei Atrazin und dessen Abbauprodukten festgestellt. Die Atrazinanwendung ist in der Bundesrepublik Deutschland inzwischen verboten. Die sachgemäße Anwendung zugelassener Pflanzenschutzmittel dürfte sich im Rahmen der "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" bewegen. Seitens der Landwirtschaft bestehen im Einzelfall Variationsmöglichkeiten, z.B. in der Ausbringtechnik (z.B. Flächen- oder Bandspritzung) oder in der Form der Unkrautbekämpfung (z.B. mechanisch oder chemisch). Sehr viel schwieriger zu fassen erscheint die Nitratproblematik, da praktisch in keinem nachhaltig zu betreibenden Anbausystem auf eine Stickstoffdüngung verzichtet werden kann und deshalb immer die potentielle Gefahr einer Wasserbelastung durch Nitrat besteht. Die Frage nach

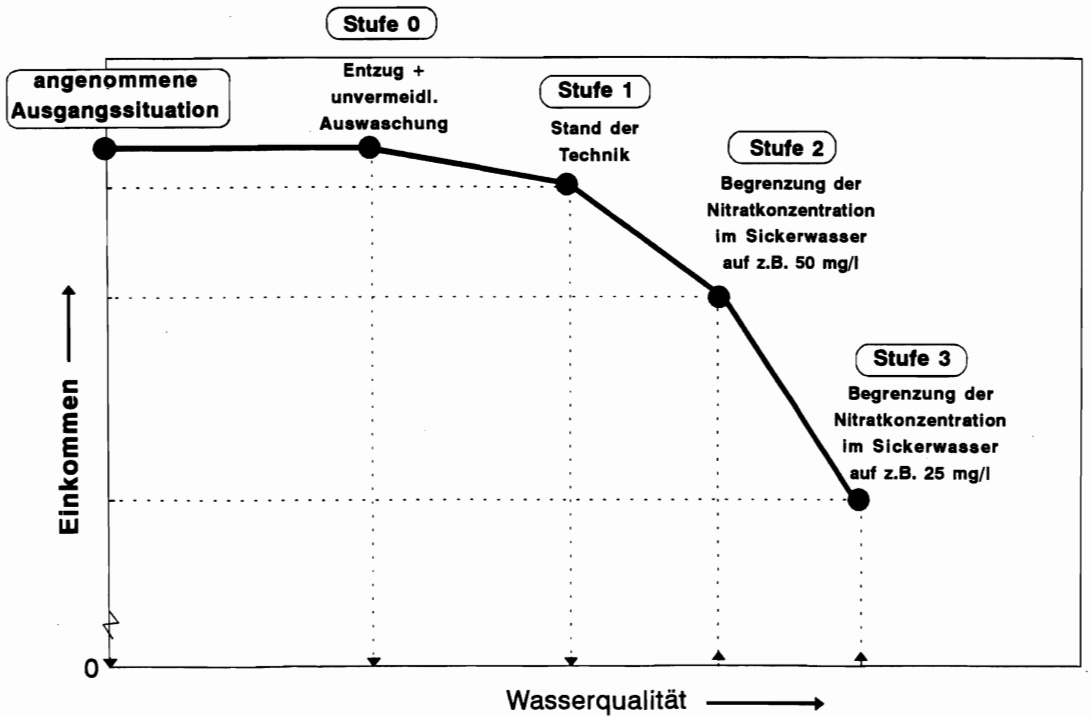
der "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" wird häufig auf die Begrenzung des Nitrataustrages beschränkt, vor allem wenn es darum geht, das Ausgangsniveau für Ausgleichszahlungen in Wasserschutzgebieten zu definieren, obwohl sehr viel mehr Einflußfaktoren damit in Verbindung stehen (vgl. KÖNIG, 1989). Der Stickstoff steht auch deshalb im Mittelpunkt, weil er als Pflanzennährstoff für die Ertragsbildung und damit auch für die Wirtschaftlichkeit von entscheidender Bedeutung ist. Die folgenden Ausführungen beziehen sich aus diesem Grunde einerseits auf den Nitrataustrag in das Grundwasser (gemessen an der möglichen Nitratbelastung des Sickerwassers) und andererseits auf den korrespondierenden Deckungsbeitrag als ökonomische Meßgröße. Als Einflußfaktoren werden die angebaute Kultur, die Produktionstechnik und die natürlichen Standortbedingungen (Bodenart, nutzbare Feldkapazität, Sickerwassermenge in Abhängigkeit von der Kulturpflanze und die Denitrifikationskapazität) berücksichtigt (vgl. u.a. BAYERISCHES LANDESAMT FÜR WASSERWIRTSCHAFT, 1980; BACH, 1987; MAIDL, 1990). Die Nitratbelastung von Oberflächengewässern, hervorgerufen z.B. durch Abschwemmung von Gülle oder durch Bodenerosion, wird im folgenden nicht näher untersucht.

3 Kriterien einer "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" bezüglich der Nitratbelastung des Sickerwassers

Die Stickstoffdüngung steht durchweg in einem engen Zusammenhang zur Ertragshöhe; aus diesem Grunde führen Beschränkungen der Stickstoffdüngung in der Regel zu einem Ertragsrückgang und unter der Annahme, daß bisher im Bereich der optimalen speziellen Intensität gewirtschaftet wurde, auch zu einem Einkommensrückgang. In der Praxis sind auch Betriebe anzutreffen, die den Stallmist oder die Gülle nicht sachgemäß einsetzen. Mit dem Übergang auf eine ordnungsgemäße Gülledüngung sind dann keine Einkommensverluste verbunden, wenn neue Ausbringungsverfahren einen gezielten Gülleeinsatz ermöglichen und die zusätzlichen Kosten der besseren Ausbringtechnik in etwa den eingesparten Mineraldüngerkosten entsprechen (vgl. HEIßENHUBER et al., 1991). Eine ähnliche Situation wäre gegeben, wenn z.B. überschüssige Gülle ohne wirtschaftlichen Nachteil an einen viehlosen Nachbarbetrieb abgegeben werden könnte. Einen erwünschten Nebeneffekt stellt dabei die einkommensneutrale Verbesserung der Ressourcenqualität dar. Abb. 1 zeigt schematisch den Zusammenhang von Einkommen und Ressourcenqualität, dargestellt am Nitratgehalt des Sickerwassers. Dabei entspricht der geschilderte Sachverhalt dem flachen Bereich zwischen angenommener Ausgangssituation und Stufe 0. Stufe 0 beschreibt ein Produktionsverfahren, das die Ressourcenbelastung bis zu dem Maß verringert, wie sich noch keine Einkommenseinbußen ergeben. Die Höhe der Nitratbelastung des Sickerwassers in Stufe 0 ist dabei abhängig von der Ausgangssituation (bezüglich Produktionstechnik und Nutzungsart) sowie den natürlichen Standortbedingungen.

In Einzelfällen dürfte es durchaus möglich sein, durch Anwendung neuerer, bereits praxisreifer Produktionstechniken (z.B. Reihendüngung anstelle von ganzflächiger Düngung) bei gleichem Produktionsprogramm die Sickerwasserqualität noch weiter zu verbessern (vgl. Stufe 1 in Abb. 1). Dies kann jedoch mit höheren Kosten und/oder geringeren Erträgen verbunden sein. Ausschlaggebend sind wiederum die Ausgangssituation und die natürlichen Standortverhältnisse. Die eingangs zitierte Definition des Begriffs "ordnungsgemäße Landbewirtschaftung" (vgl. ZDL, 1993) dürfte in etwa mit Stufe 1 in Abb. 1 deckungsgleich sein. Die Ziele des ersten Entwurfs der Düngemittel-Anwendungsverordnung lagen etwa auf der gleichen Linie (vgl. BMELF, 1991).

Abb. 1: Anforderungen an die Wasserqualität und daraus abgeleitete ökonomische Konsequenzen



Bei der Festlegung von Stufe 0 und Stufe 1 (vgl. Abb. 1) steht eine bestimmte Produktionstechnik im Vordergrund, die Nitratbelastung des Sickerwassers ist dann eine daraus resultierende Größe. Der umgekehrte Weg besteht darin, eine bestimmte Ressourcenqualität vorzugeben (vgl. u.a. die Auflagen zum Wasserschutz in Baden-Württemberg; MINISTERIUM FÜR UMWELT, 1987) und danach zu fragen, welche Produktionsverfahren auf dem jeweiligen Standort in der Lage sind, die gestellten Anforderungen einzuhalten. Von einigen Autoren wird diese Vorgehensweise zur Definition der ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung bevorzugt (vgl. BREUER und NIES, zit. in PETERS, 1990, S. 166). Im Bereich des Wasserschutzes bietet es sich an, den für Trinkwasser gültigen Grenzwert von 50 mg Nitrat je Liter bzw. den anzustrebenden Nitratgehalt von 25 mg/l (vgl. KOLKMANN, 1991) vorzugeben und daraus letztlich die produktionstechnischen und ökonomischen Konsequenzen abzuleiten. In Abb. 1 entsprechen die Stufen 2 bzw. 3 diesen Vorgaben. Welche der so definierten Stufen als "ordnungsgemäße Landbewirtschaftung" im Sinne des § 19, Abs. 4, WHG anzusehen ist, muß gesellschaftspolitisch geklärt werden. Im Hinblick auf die vom Wasserversorger einzuhaltenden Grenzwerte dürfte eine Landbewirtschaftung nur dann als "ordnungsgemäß" gelten, wenn das unter den bewirtschafteten Flächen entstehende Grundwasser die vorgegebenen Grenzwerte unterschreitet. Dabei wird auch auf das Minimierungsgebot nach § 1a WHG verwiesen. Diesbezüglich ist anzumerken, daß eine konsequente Verfolgung des Minimierungsgebotes auf bestimmten Standorten die Überführung der Ackerflächen in extensiv genutztes Grünland oder forstliche Nutzung zur Folge hätte. Aus gesellschaftspolitischer Sicht wäre eine derartige Vorgehensweise durchaus vorstellbar. Unter diesen Umständen würde sich aber § 19, Abs. 4, des WHG nahezu erübrigen, da praktisch keine erhöhten Anforderungen mehr zu erfüllen wären.

Insofern kommt dem Begriff "ordnungsgemäße Landbewirtschaftung" eine doppeldeutige Funktion zu. Aus der Sicht der Landwirtschaft dient er als Referenzsystem für eventuelle Ausgleichszahlungen, und aus der Sicht des Ressourcenschutzes entspricht er der Form der Landbewirtschaftung, die das erwünschte oder gesetzlich festgelegte Niveau an Ressourcenqualität gewährleistet. Es wäre naheliegend, für die zwei Sachverhalte auch zwei Begriffe zu prägen. Die "gute fachliche Praxis" könnte dabei situationsbezogen die momentan gesetzlich zugelassene Art und Weise der Landbewirtschaftung repräsentieren. Soweit Auflagen erlassen werden, die über dieses Maß hinaus gehen (vgl. § 19, Abs. 4, WHG oder diverse Umweltprogramme), könnten Ausgleichszahlungen gewährt werden. In Abb. 1 würde dies in etwa der Stufe 1 (Anwendung praxisreifer, dem Stand der Technik entsprechender Produktionsmethoden) gleichkommen. Die "ordnungsgemäße Landbewirtschaftung" würde dann dem gesellschaftspolitisch erwünschten Maß an Ressourcenschutz entsprechen, das aber momentan umweltpolitisch ohne Ausgleichsleistungen nicht realisiert werden kann.

4 Ordnungemäße Landbewirtschaftung in Abhängigkeit von den Standortbedingungen

Eine allgemeinverbindliche Definition der "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" bzw. der "guten fachlichen Paxis" erscheint nicht sinnvoll, da standortabhängig gänzlich unterschiedliche Voraussetzungen gegeben sind. Im folgenden wird deshalb der Frage nachgegangen, welche Zusammenhänge zwischen Einkommen und Ressourcenqualität bei unterschiedlichen Standortverhältnissen und ausgewählten Kulturen bestehen (vgl. u.a. KLING, 1985; FINCK, 1987; WEINSCHENCK und WERNER, 1987; RING, 1992).

Berechnungen für unterschiedliche Standorte haben gezeigt, daß mit bestimmten Kulturen auf schweren Böden und hohen Sickerwassermengen in Stufe 1 (Wirtschaftsweise entspre-

chend dem Stand der Technik) bereits der Grenzwert von 50 mg Nitrat pro Liter Sickerwasser unterschritten werden kann (vgl. Abb. 2, oberer Teil), während auf einem durchlässigen Boden und bei geringer Sickerwassermenge Stufe 1 noch zu deutlich über dem Grenzwert liegenden Nitratgehalten führt (vgl. Abb. 2, unterer Teil). Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß die angegebenen Nitratgehalte im Sickerwasser Durchschnittswerte darstellen, die von jährlich wechselnden Bedingungen beeinflußt werden.

Die Realisierung von Stufe 2, ggf. sogar von Stufe 3, ist unter günstigen Voraussetzungen ohne oder mit relativ geringen Einkommensverlusten möglich (vgl. Abb. 2, oberer Teil), während unter ungünstigen Bedingungen mit Ackernutzung die Vorgaben von Stufe 2 überhaupt nicht erreichbar sind bzw. gravierende Einkommenseinbußen bedingen (vgl. Abb. 2, unterer Teil). Sickerwasser mit niedrigen Nitratgehalten kann unter diesen Voraussetzungen nur durch den Übergang auf Grünland oder Wald erreicht werden. In diesem Fall ist jedoch gegenüber der Ackernutzung mit einer geringeren Sickerwassermenge zu rechnen.

Innerhalb eines Standortes ergeben sich große Unterschiede in Abhängigkeit von den angebauten Kulturen. Wie Abb. 3 für einen durchlässigen Boden sowie eine relativ geringe Sickerwasssermenge zeigt, liegt bei Winterweizen (mit nachfolgend Silomais) in Stufe 1 der Nitratgehalt im Sickerwasser deutlich über 50 mg/l. Dabei tritt gegenüber der angenommenen Ausgangssituation bereits ein Einkommensnachteil von knapp 100 DM/ha auf. Bei Silomais (mit nachfolgend Winterweizen) liegen die Verhältnisse sowohl bezüglich der Wasserbelastung als auch hinsichtlich der Einkommenseinbußen noch wesentlich ungünstiger (vgl. Abb. 3). Die Berechnungen haben gezeigt, daß die Anforderungen der Stufen 2 und 3 auf derartigen Standorten über nachhaltige Ackernutzung generell nicht erreichbar sind.

Aus den für über 20 unterschiedliche Standorte und vier Kulturen durchgeführten Untersuchungen geht hervor, daß sich in vielen Fällen die Stickstoffüberschüsse durch den Übergang auf Stufe 1 soweit reduzieren lassen, daß Nitratkonzentrationen von durchschnittlich 50 mg/l Sickerwasser und weniger zu erreichen sind, wobei keine nennenswerten Einkommensverluste auftreten. Demgegenüber sind insbesondere bei durchlässigen Böden und/oder geringen Sickerwassermengen mit dem Übergang von Stufe 0 auf Stufe 1 gravierende Einkommensverluste verbunden, wobei nach wie vor in Stufe 1 eine mehr oder weniger deutliche Nitratbelastung des Sickerwassers gegeben ist. Die Stufen 2 und 3 sind dort über Ackernutzung in der Regel nicht erreichbar.

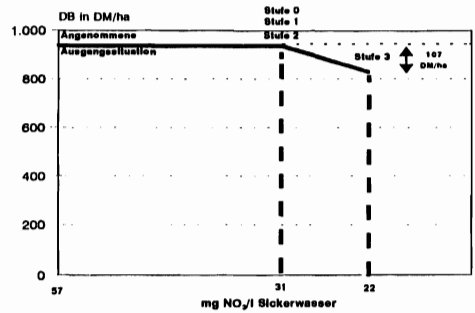
Die Diskussion um die Frage, inwieweit eine dem Stand der Technik entsprechende Produktionsmethode (Stufe 1) oder eine Wirtschaftsweise mit Einhaltung des Grenzwertes von 50 mg Nitrat pro Liter Sickerwasser (Stufe 2) als ordnungsgemäß im Sinne des § 19, Abs. 4, WHG anzusehen ist, wird vor allem bei ungünstigen Standortverhältnissen und/oder bestimmten Kulturen geführt werden müssen.

5 Ausblick

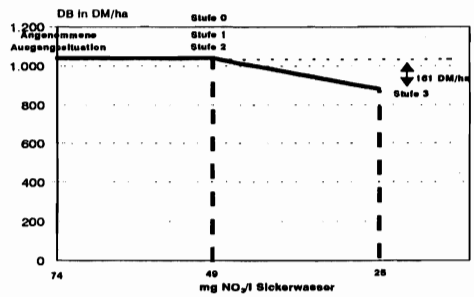
Die Landwirtschaft kann in vielen Fällen eine Verbesserung der Ressourcenqualität in einem mehr oder weniger großen Umfang ohne nennenswerte Einkommenseinbußen realisieren. Aufgrund der momentan allgemein schwierigen wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft dürfte es aus mehreren Gründen nicht sinnvoll sein, die "gute fachliche Praxis" kurz- bis mittelfristig auf ein Niveau festzulegen, das z.B. bezüglich der Nitratbelastung des Sickerwassers dem Grenzwert für Trinkwasser entspricht. Aus gesellschaftspolitischer Sicht

Abb.2: Zusammenhang zwischen Nitratgehalt im Sickerwasser und Deckungsbeitrag auf unterschiedlichen Standorten (Winterweizen mit Folgefrucht Silomais)

Standortverhältnisse: Bodenart lehmiger Ton;
nFK 125; jährliche Sickerwassermenge: ohne ZF 330 mm; mit ZF 250 mm;



Standortverhältnisse: Bodenart schluffiger Lehm;
nFK 190; jährliche Sickerwassermenge: ohne ZF 319 mm; mit ZF 239 mm;



Standortverhältnisse: Bodenart feinsandiger Mittelsand;
nFK 55; jährliche Sickerwassermenge: ohne ZF 251 mm; mit ZF 191 mm;

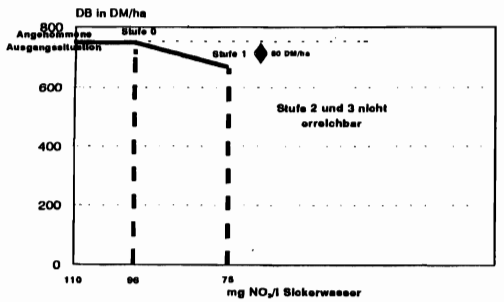
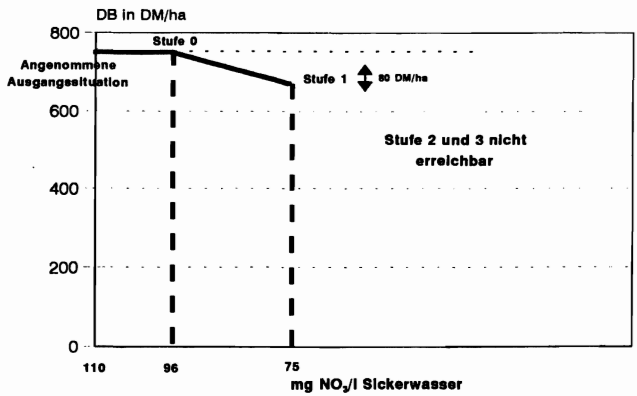
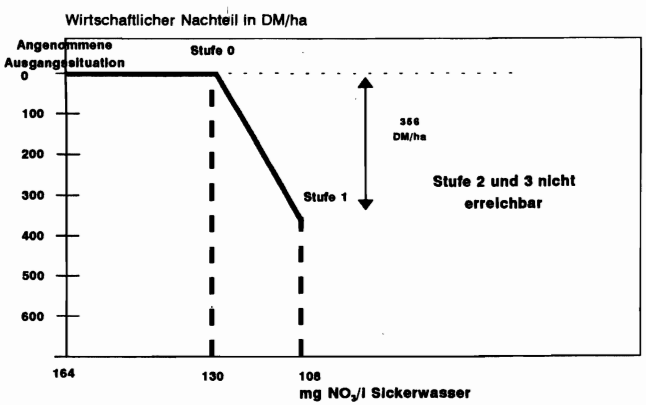


Abb.3: Zusammenhang zwischen Nitratgehalt im Sickerwasser und Deckungsbeitrag bei ausgewählten Kulturen auf gleichem Standort

Winterweizen mit Folgefrucht Silomais
Standortverhältnisse: Bodenart fsmS; nFK 55;
jährliche Sickerwassermenge: ohne ZF 251 mm; mit ZF 191 mm;



Silomais mit Folgefrucht Winterweizen
Standortverhältnisse: Bodenart fsmS; nFK 55;
jährliche Sickerwassermenge: 267 mm;



könnte dies jedoch ein langfristiges Ziel darstellen. Generell würde das für die Landwirtschaft bedeuten, daß die bisherige Strategie, Standortnachteile durch produktionstechnische Maßnahmen weitgehendst auszugleichen, mit der Konsequenz einer standortabhängig unterschiedlichen Ressourcenbelastung zu ersetzen wäre durch eine Strategie, bestimmte Grenzwerte für die Ressourcenbelastung flächendeckend einzuhalten. Damit würden sich die Standorteigenschaften wieder stärker auf das Einkommen auswirken.

6 Zusammenfassung

Die Grundsätze einer "ordnungsgemäßen Landwirtschaft" beziehen sich sowohl auf die Landbewirtschaftung im engeren Sinne als auch auf die Tierhaltung. Die Definition einer "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" hat nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem Wasserschutz an Bedeutung gewonnen, da Ausgleichszahlungen für Auflagen nur gewährt werden, soweit sie über die Anforderungen einer "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" hinausgehen. Eine vom Zentralausschuß der Deutschen Landwirtschaft verabschiedete Stellungnahme geht davon aus, daß die dem jeweiligen agrarwissenschaftlichen Kenntnisstand entsprechende und vom maßgeblichen Teil der landbaulichen Praxis angewandte Landbewirtschaftung als ordnungsgemäß anzusehen ist. Am Beispiel des Wasserschutzes läßt sich zeigen, daß sich bei dementsprechender Wirtschaftsweise Nitratbelastungen im Sickerwasser ergeben, die, je nach Standort und Kultur, häufig unter, teilweise aber auch deutlich über dem für Trinkwasser festgelegten Grenzwert liegen. Die Einkommenseinbußen einer so betriebenen Landbewirtschaftung dürften im Vergleich zur Ausgangssituation meist relativ gering sein. Seitens der Wasserwirtschaft wird häufig argumentiert, daß ein am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis orientierter Einsatz von Agrartechnik und Betriebsmitteln zur Erwirtschaftung optimaler Erträge aus der Sicht des Gewässerschutzes nicht generell als "ordnungsgemäß" einzustufen sei. Als Mindestanforderungen seien z.B. beim Nitrat im Sickerwasser unter landwirtschaftlich genutzten Flächen die für Trinkwasser vorgegebenen Grenzwerte einzuhalten. Eine Flächenbewirtschaftung, die diese Bedingung erfüllt, also im Sickerwasser zu einer Nitratbelastung von unter 50 mg/l führt, kann unter günstigen Standortbedingungen ohne nennenswerte Einkommenseinbußen durchgeführt werden. Jedoch ist bei ungünstigen Voraussetzungen (durchlässige Böden, geringer Sickerwasseranfall) die Bodennutzung teilweise nur mehr über Grünland, im Extremfall nur mehr über Wald möglich. Die Einkommenseinbußen gegenüber der Ausgangssituation sind dann entsprechend hoch. Zur Vermeidung unnötiger Härten für die landwirtschaftlichen Betriebe und aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit erscheint es angebracht, momentan die nach dem Stand der Technik betriebene Landbewirtschaftung als ordnungsgemäß - besser wäre hierfür der Begriff "gute fachliche Praxis"- einzustufen. Inwieweit in Zukunft aus gesellschaftspolitischer Sicht die Belange des Wasserschutzes zu Lasten der Landwirtschaft mehr an Gewicht gewinnen, ist derzeit nicht absehbar.

Literaturverzeichnis

BACH, M., 1987: Abschätzung der potentiellen Nitratbelastung. Nitratbelastungen des Grundwassers (Kurzfassungen). Angewandte Wissenschaft, Reihe A, H. 350, S. 21-40. Münster-Hiltrup.

BAYERISCHES LANDESAMT FÜR WASSERWIRTSCHAFT, 1980: Das natürliche Grundwasserangebot in Bayern. Schriftenreihe Bayerisches Landesamt für Wasserwirtschaft, H. 13. München.

BMELF (BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN), 1991: Entwurf der Düngemittel-Anwendungsverordnung. S. 1-8. Bonn.

BUNDESREGIERUNG, 1986: Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG) vom 23.9.1986. Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 1529-1544. Bonn

FINCK, H.-F., 1987: Anpassungsmöglichkeiten der Landwirtschaft zur Verminderung der Nitratbelastung des Grundwassers - eine ökonomische Analyse für ausgewählte Standorte. Angewandte Wissenschaft, Reihe A, H. 347, Teil 1. Münster-Hiltrup.

HEIßENHUBER, A., H. HOFMANN und F. X. MAIDL, 1991: Produktionstechnische und betriebswirtschaftliche Konsequenzen einer umweltschonenden Landbewirtschaftung - dargestellt am Beispiel eines Praxisbetriebes. Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch 68, H. 6, S. 741-780. München.

KLING, A., 1985: Optimale Stickstoffdüngung ausgewählter Ackerfrüchte aus ökonomischer Sicht. Dissertation Weihenstephan.

KOLKMANN, J., 1991: Die EG-Trinkwasserrichtlinie - Die Nitrat- und Pestizidgrenzwerte und ihre Umsetzung im deutschen Umweltrecht. Wasserrecht und Wasserwirtschaft, Bd. 26. Berlin.

KÖNIG, F., 1989: Anforderungen der Wasserwirtschaft an die Landwirtschaft zum Schutz des Grundwassers - Die Nitratproblematik in der Trinkwasserversorgung. In: JOSITZ, J. (Hrsg.): Landwirtschaft - Boden- und Gewässerschutz. Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung, Bd. 45, S. 151-169. Neuburg/Donau.

MAIDL, F. X., 1990: Pflanzenbauliche Aspekte einer gezielten N-Versorgung und verbesserten N-Ausnutzung. Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch 67, Sonderh. 2, S. 71-89. München.

MINISTERIUM FÜR UMWELT BADEN-WÜRTTEMBERG, 1987: Verordnung über Schutzbestimmungen in Wasser- und Quellschutzgebieten und die Gewährung von Ausgleichsleistungen (Schutzgebiets- und Ausgleichs-Verordnung - SchALVO). Stuttgart.

PETERS, H.-J., 1990: Umweltverwaltungsrecht: Grundlagen und praxisorientierte Fallbearbeitung. Heidelberg.

RING, H., 1992: Ausgewählte Betrachtungen des Problemfeldes Grundwasserschutz und Landbewirtschaftung aus ökonomischer Sicht. Dissertation Weihenstephan.

RÖDER, R. und D. EDEN, 1988: Einfluß der Änderung der Bodennutzungsintensität (verschiedene Bodennutzungsarten) auf Grundwasser- und Sickerwasserbeschaffenheit. Texte Umweltbundesamt, H. 17. München.

ROHMANN, U. und H. SONTHEIMER, 1985: Nitrat im Grundwasser. Ursachen Bedeutung Lösungswege. Karlsruhe.

SCHOLZ, H., 1987: Ordnungsgemäße Landwirtschaft. AID-Informationen 36, Nr. 14, S. 2-10. Bonn.

WEINSCHENCK, G. und R. WERNER, 1989: Einkommenswirkungen ökologischer Forderungen an die Landwirtschaft. in: Schriftenreihe der landwirtschaftlichen Rentenbank Bd. 1. Frankfurt/Main.

ZDL (Zentralausschuß der Deutschen Landwirtschaft), 1993: Ordnungsgemäße Landwirtschaft. Druckschrift (6 S.). Bonn.

Dritte Gruppenveranstaltung

LANDWIRTSCHAFT ALS TEIL DES LÄNDLICHEN RAUMS, DES LANDSCHAFTSBILDES UND DER LÄNDLICHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALSTRUKTUR

BEWERTUNG DER LANDSCHAFT UND ZAHLUNGSBEREITSCHAFT FÜR IHRE ERHALTUNG

PRÄFERENZBILDUNGEN ZUR GESTALTUNG UND PFLEGE VON AGRARLANDSCHAFTEN
- Ermittlung von Qualitätsvereinbarungen zur Erschließung weiterer Finanzierungsmöglichkeiten -

von

Werner ROTHENBURGER*

1 Zielsetzungen zur Gestaltung und Pflege von Agrarlandschaften

In letzter Zeit werden verschiedene Begriffe verwendet, die zur Erläuterung bekannter und neuer Tätigkeitsfelder in agrarischen Räumen dienen sollen.
Dazu gehören:

- Landespflege, Landschaftsplanung, Landschaftspflege, Naturschutz, Schutz von Fauna und Flora;
- Landentwicklungsplanung, ländliche Neuordnung, Erhaltung der Kulturlandschaft, Förderung der Gebietskulisse, Dorfentwicklung; (z.B. Agrarberichte Bund und Bayern 1992, Kulturlandschaftsprogramm - BStMELF, Naturschutzprogramme - BStMLU, Agrarspectrum 1985).

Im wesentlichen geht es um einen Teilbereich von Leistungserstellungen, die der Landschaft, der Natur etwas mehr zurückgeben sollen als ihr entnommen bzw. als sie geschädigt wird. In Abgrenzung zu urbanen Regionen mit Gartengestaltung, Landschaftsbau, Planung und Pflege öffentlicher Grünanlagen, wird jedoch mit dem Begriff der Agrarlandschaft verdeutlicht, daß ein Bereich erschlossen werden soll, der vor allem Landwirten einen Ausgleich für nicht mehr benötigte Mengenproduktion einiger pflanzlicher und tierischer Produkte sowie für künftig erforderliche umwelt- und ressourcenschonende Erzeugung sichert.

Diese Zielsetzung erscheint berechtigt, wenn sie keine neue Subvention als arbeitsloses Einkommen ermöglicht, sondern übliche Leistungserstellungen ergänzt oder ersetzt. Es werden drei Thesen behandelt:

- Gestaltung und Pflege der Kulturlandschaft hat sich anderweitig üblichen Qualitätsvereinbarungen zu stellen.
- Da staatliche Mittel knapp sind und bleiben, kann nicht jede Maßnahme für jeden Ausführenden finanziert werden, nur besonders wertvolle und knappe Ökosysteme sind zu präferieren.
- Wenn Anforderungen zur Gestaltung und Pflege von Agrarlandschaften für Dienst- und Erholungsleistungen bestehen, dann sind sie vorwiegend von dem Nutzenden zu finanzieren.

* Prof. Dr. W. Rothenburger, Lehrstuhl Wirtschaftslehre des Gartenbaues und der Landespflege der Technischen Universität München-Weihenstephan, Blumenstr. 16, 85350 Freising

2 Ökologisch-ökonomisch fundierte Qualitätsvereinbarungen

Für die meisten Wirtschaftszweige in Deutschland gelten Regeln für ein ordnungsgemäßes Funktionieren von Austauschprozessen. Dazu gehören Verträge, Gewährleistungen, DIN-Normen, Qualitätsvereinbarungen, Handelsklassen u.ä. Ergänzt werden sie durch schriftliche und bildliche Präzisierungen, die für jedermann erkennbar sind. Für neue Bereiche ist es einleuchtend, daß dafür erst allmählich Regeln zu entwickeln und auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen sind.

Das sollte auch für "ökologisch orientierte" Leistungserstellungen gelten. Seit langem wird gefordert, daß immer größere Anteile geschützter, ökologisch wertvoller Flächen verfügbar sein oder eine allgemeine Extensivierung landwirtschaftlicher Produktion erfolgen sollten (z.B. SEIFERT 1936, Gutachten Umweltprobleme Landwirtschaft 1985, HAMPICKE 1988). Aus diesen Erkenntnissen gibt es seit einiger Zeit eine zunehmende Anzahl von Aktivitäten der Legislative und Exekutive sowie eine Flut von Untersuchungen, die Ordnung schaffen möchten (z.B. Naturschutzgesetze, Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung - UVP, Landespflegerichtlinien 1983, Leitlinien des Naturschutzes und der Landschaftspflege 1989). Da der Anteil von Flächen mit Naturschutzauflagen und Landschaftspflege immer größer wird, dagegen die finanziellen Mittel weiterhin sehr bescheiden sind und nur langsam wachsen (ROTHENBURGER 1993), werden Präferierungsüberlegungen notwendiger.

Ökologen entwickeln bewertete Rangfolgen für wertvolle Ökosysteme und Landschaftsbestandteile. Die Übersicht 1 stuft Biotoptypen im Naturraum ein (nach SCHEMEL 1993). Die Übersicht 2 zeigt ein Bewertungsbeispiel für wichtige Kleinstrukturen der Agrarlandschaft (nach KAULE 1991).

Ökonomen suchen nach dem Wert und dem Nutzen ökologisch wertvoller Flächen sowie den Kosten aktiver Landschaftspflege (z.B. HAMPICKE 1991, HUNDSDORFER 1989, ROTHENBURGER 1988). Die Übersicht 3 weist auf unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten aufgrund des ökonomischen Sparsamkeits- bzw. Optimalprinzipes hin. Außerdem zeigt sie die BÜCHER'sche Gesetzmäßigkeit degressiv fallender Stückkosten bei steigender Leistungserstellung auf. Beide Gesetzmäßigkeiten bewirken sehr unterschiedliche Kostenhöhen. Damit entstehen erhebliche Entscheidungsprobleme, wie sie mit Übersicht 4 verdeutlicht werden.

Übersicht 1: **Einstufung von Biotoptypen im Naturraum**

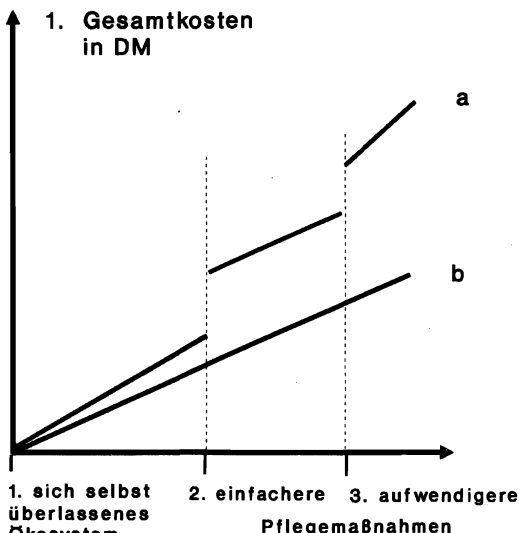
Kategorie	Beispiele
0	versiegelte Flächen (Gebäude, Verkehrsflächen)
1	intensiv bewirtschaftete landw. Flächen
2	Forste, Parks, Brachen, regulierte Gewässer
3	Biotope mit Arten der roten Liste Streuobstwiesen, Ackerränder
4	Feuchtflächen, Trockenflächen
5	Nationalparke, Kernzonen von Biosphärenreservaten, Moore, geomorphologische Besonderheiten

Übersicht 2: Bedeutung verschiedener Einzelfaktoren bei der Bewertung wichtiger Kleinstrukturen der Agrarlandschaft (nach KAULE)

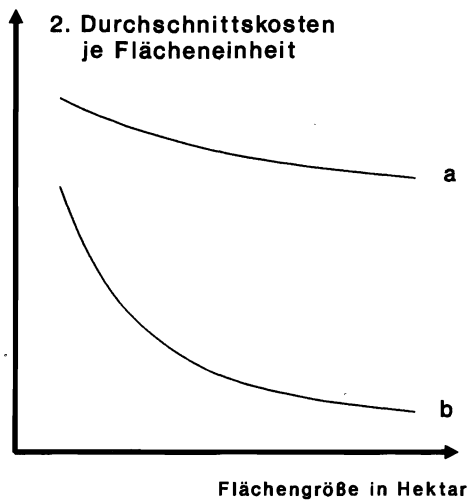
Bewertungsfaktoren / Biotoptypen	höhere Pflanzen	Tiere	Wind-erosion	Wasser-erosion	Gewässereintrag	Uferschutz	Selbstreinigung	Trophie	Alter	Gradienten (Artenwechsel)	Landschaftsbild
Feldgehölze	*	*	+	+	-	-	-	-	*	+	*
Hecken	*	*	*	*	+	-	-	*	*	*	*
Gras- und Krautraine	*	*	-	*	+	-	-	*	+	+	+
Einzelbäume	+	*	*	-	-	-	-	-	*	-	*
Einzelsträucher	+	*	+	-	-	-	-	-	*	-	+
Waldränder	*	*	+	-	-	-	-	*	*	*	*
Gräben	*	*	-	-	*	*	*	*	+	+	+
Bachläufe	*	*	-	-	*	*	*	*	-	*	*

* sehr wichtiger Bewertungsfaktor
\+ Zusatzfaktor
\- für den Biotoptyp unwesentlich oder dort nicht auftretend

Übersicht 3: **Kosten landschaftspflegerischer Maßnahmen**



1a. Aufwand für ein optimales Ergebnis
1b. Aufwand zur Erfüllung von Mindestanforderungen



2a. hoher Handarbeitsanteil
2b. überwiegend Maschineneinsatz

rho309a

Übersicht 4: Entscheidungsproblem

Für ca. 1 Mill. DM
kann folgendes geboten werden:

- Ackerrandstreifenprogramm
- Freihalten von Flächen mit Ertragsminderungen für die Besiedelung mit evtl. seltener gewordenen Pflanzen- und Tierarten

bei 1.000 DM/ha Ausgleichszahlung
werden 1.000 ha gefördert

- Aufforstung von Mischwald
- Auspflanzung von aussterbenden Arten der roten Liste auf seltenen Standorten
- Pflanzung von einheimischen Gehölzen für einfache Hecken in der Landschaft

bei 10.000 DM/ha Unterstützung
werden 100 ha gefördert

- Anlage breiter Hecken mit größeren Feldgehölzen und Stauden
- Renaturierung eines Bachlaufes mit Bepflanzungen

bei 100.000 DM/ha Herstellungskosten
werden 10 ha gefördert

Aus der Zusammenarbeit nicht nur dieser beiden Gruppen, sondern auch in Verbindung mit Landschaftsplanern, ausführenden Landwirten, Landschaftspflegern sowie Garten- und Landschaftsbau-Unternehmen entstehen allmählich gemeinsam getragene Vorstellungen für Qualitätsvereinbarungen zur Bewertung sowie möglichen Finanzierung der Gestaltung und Pflege von Agrarlandschaften (z.B. PFADENHAUER, HEIßENHUBER u.a.).
Wichtig erscheint es, daß folgende Elemente einer Vorgehensweise zu berücksichtigen sind:

- Zielsetzungen für definierte Leistungserstellungen nach Qualitätsmerkmalen,
- Auswahl präferierter und (von wem?) finanzierbarer Alternativen,
- Flächenscharfe Planung von Maßnahmen für einzelne Biotope (z.B. Landschafts-, Objekt- bzw. Pflegeplanung),
- fachgerechte Ausführung (z.B. Herstellungs-, Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen),
- Kontrolle und Evaluation durchgeführter Maßnahmen.

3 Kosten-Nutzwert-Methodik zur Präferenzbildung bei verschiedenen Alternativen

Zur methodischen Formalisierung der genannten Prozeßfolge können Kosten-Nutzwert-Analysen für Planungen, ihren Ausführungen bis zur Kontrolle dienen. Die Nutzwertanalyse von ZANGEMEISTER als Matrix zur Zielerfüllung wird zunächst zugrundegelegt. Es erfolgt auch eine Weiterentwicklung der cost-benefit-analysis, die nur mit Kosten und Erträgen rechnet. Eine Kosten-Nutzwert-Analyse soll alleinige ökonomische Kennziffern und undifferenzierte Punktbewertungen verlassen (ROTHENBURGER 1993). Als Methodik wird vom Autor folgende Vorgehensweise empfohlen:

Als erster Schritt werden Entscheidungsschichten mit jeweils dazu passenden Daten für jede Aktion gebildet. Für jeden Block der Daten und Informationsgruppen sind dann in einem zweiten Schritt in einer unverknüpften Matrix Präferenzen herauszustellen. Das kann individuell oder von verschiedenen Expertengruppen erfolgen, um unterschiedliches Wissen transparent darzustellen. Im Ergebnis entstehen ordinale Rangfolgen (also 1., 2., 3. Platz der Alternativen) aus kardinalen Werten, z.B. Werthöhen, maximaler oder minimaler Wert, beste Note. Als dritter und letzter Schritt bleibt schließlich die Amalgamierung bzw. Bündelung der Präferenzen. Dabei sollten demokratische Entscheidungsregeln, also das Mehrheits- oder Häufigkeitsprinzip von autorisierten Entscheidungsträgern gelten. Somit werden rein mathematische Rechenoperationen für sehr verschiedene Entscheidungsschichten vermieden zugunsten von optimalen, Kompromiß- oder Ausschließungsmöglichkeiten. Mit der Übersicht 5 wird eine derartige Entscheidungsmatrix vorgestellt. Sie enthält ausgewählte Qualitätsmerkmale zur Beurteilung von Alternativen zur Gestaltung und Pflege von Agrarlandschaften. Die für einzelne von staatlichen Stellen finanzierten Objekte jeweils zutreffenden fachlichen Inhalte sind von Planern in Ausschreibungen einzubringen und von den geeigneten Ausführenden durch Angebote einzuwerben. Sie dienen auch der Kontrolle ordnungsgemäßer Ausführung. Bei kleinräumigen Maßnahmen und bei privatwirtschaftlichen Finanzierungen kann das Verfahren sehr vereinfacht erfolgen. Musterausschreibungen und Standardangebote erleichtern das Vorgehen bei ähnlichen Auftragserfüllungen.

4 Derzeitige Finanzierung und Erschließung weiterer Möglichkeiten

Die Finanzierung der Gestaltung und Pflege von Agrarlandschaften erfolgt neuerdings vor allem durch staatliche Mittel im Landwirtschaftsressort durch ein Regelwerk der EG mit Bund und Ländern (z.B. Operationelles Programm zur Entwicklung der ländlichen Gebiete). Bei genauer Durchsicht werden aber mit diesem Programm mehr Mittel in den Faktor Arbeitseinsatz und Bauwirtschaft verfügbar sein, als der Landschaft oder Natur direkt zugute kommen. Als vorbildliches Programm ist die landespflegerische Begleitplanung im Rahmen der neueren Flurbereinigung zu bezeichnen (BStMELF, 1983), da Flächen verfügbar werden und Gelder direkt zu den Landbesitzern für Landschaftspflege fließen. Auch einige spezielle Programme des Naturschutzes und der Landschaftspflege in einzelnen Bundesländern sind erprobt. Ergänzende Gelder mit größerer Betonung von ökologisch orientierter Zielsetzung stehen für Forst-, Wasserwirtschafts- und Baumaßnahmen zur Verfügung. Allmählich nimmt die Anzahl dargestellter Beispiele bis hin zu Ausbildungs- und Weiterbildungshilfen zu. Leider gibt es bisher keine eigenen Titel in staatlichen Haushalten und entsprechende Statistiken, was inzwischen insgesamt wofür verfügbar ist. Schätzungen ergeben immer noch relativ bescheidene jedoch insgesamt beachtliche Beträge von 1 bis 2% der staatlichen Ausgaben für Maßnahmen der Landespflege in Bund, Ländern und Gemeinden. Daran wird sich vermutlich in Zukunft bei steigenden Soziallasten kaum etwas ändern. Umso wichtiger ist eine sparsame Geldverwertung mit hohem Nutzen für

kommende Generationen. Als Beispiel werden mit der Übersicht 6 Modellkosten und Kennzahlen für aktive Landschaftspflege in einem Landkreis ausgewiesen, die für Planung, Ausführung und Kontrolle benötigt werden.

Übersicht 5: Mögliche Elemente einer Kosten-Nutzwert-Matrix für Gestaltung und Pflege von Agrarlandschaften

---

1. Quantitative Matrix

1.2 Ökologisch wertvolle Flächen (z.B. in Hektar)
Gewässerflächen, Moore, Uferzonen, Feuchtgebiete und Auenlandschaften, nährstoffarme und trockene Flächen, Mischwälder, Waldränder, Hecken, Feldgehölze, Krautraine, Obstwiesen

1.2 Artenschutz (z.B. Anzahl Arten der Roten Liste je Fläche)
Pflanzen-, niedere, höhere Tierarten

2. Verbesserung von Boden- und Wasserschutz, Emissionen (z.B. in physikalischen Werten)
Belastung mit schwer abbaubaren Chemikalien, Wasserreinheit und -güte, Lärm, Luftemissionen

3. Ausstattung und Erholungsflächen (z.B. in Flächenanteilen, %-Anteilen der Gesamtfläche)
Spiel-, Sport- und Flächen zur Freizeitnutzung, Abwechslungsreiche Landschaft (offene Flächen, Nutzfläche, Wälder, u.a.), Naturschönheiten, Naturdenkmäler

2. Ökonomische Matrix
(z.B. in DM, in Personenzahlen, in % von und an staatlichen Budgets)

Erforderliche Investitionssummen zur Planung, Herstellung und Entwicklung von Maßnahmen, Verteilungsmöglichkeiten auf mehrere Jahre
jährliche Kosten, z.B. für Pflege, Unterhaltung, Kontrolle
Einkommensentgang herkömmlicher Wirtschaftsweise bei Betroffenen
Zusätzliche Einnahmen durch neue Aktivitäten, neue Arbeits- und Einkommensmöglichkeit
Anzahl zusätzlicher Nutzer und deren Ausgaben, staatliche, privatwirtschaftliche Finanzierung

3. Qualitative Matrix

Zustimmung zur Veränderung von Nutzungen durch Betroffene, Anwohner, Gäste
Bewertung von ästhetisch akzeptierbaren Landschaften
Akzeptanz fachgerechter Ausführungen nach Expertenkontrollen

Übersicht 6: Modellkosten aktiver Landschaftspflege in einem Landkreis

(250.000 Einwohner, 100.000 ha davon 4%, ca. 4.000 ha für landespflegerische Maßnahmen)

1.) Kalkulationsansatz über eine Anzahl **erforderlicher Beschäftigter:**

2	staatlich Bedienstete für Beratungen und Kontrolle
2	Geschäftsführer und Mitarbeiter eines Landschaftspflegeverbandes
3	Beschäftigte in einem Landschaftsarchitektenbüro für Planungsaufgaben
33	Unternehmer einschließlich Beschäftigte für Ausführungsarbeiten
40	**insgesamt**

Jährliche Kosten/Erlöse für Personal, Fahrzeuge, Maschinen, Gebäude und Material je Person ca. 100.000 DM - insgesamt 40 Personen = **4,0 Mill. DM**

2.) Kalkulationsansatz über **notwendige Aufgaben**:

Betreuung (4 Kräfte)	0,5
Landschafts- und Projektplanung (3 Kräfte)	0,5
Pflegemaßnahmen auf 4.000 ha x 750 DM/ha (für 33 Kräfte)	3,0
Summe für Arbeitsleistungen =	**4,0 Mill. DM**
folgende Jahre ca. 1/2 der Summe	

3.) Vergleichswerte:

Bei 250.000 Einwohner sind das je Kopf	16 DM
Kennzahlen: Kosten je ha (4 Mill. : 4.000 ha)	ca. 1.000 DM
1 Arbeitskraft pflegt (4.000 ha : 33 AK)	ca. 120 ha

Sehr zu überlegen sind staatliche Förderungsprogramme für Dienstleistungs- und Erholungszwecke, die in Konkurrenz zur bereits bestehenden gewerblichen oder dienstleistenden Leistungserstellung stehen und als Subventionen wettbewerbsverzerrende Wirkungen besitzen. Hier sollten die Nutznießer (z.B. Urlauber) stärker an Finanzierungen beteiligt werden. Letztendlich sind auch naturverbundene altruistische Förderer, Sponsoren und Vereine für spezielle Aufgaben des Naturschutzes stärker an finanziellen Beiträgen zu interessieren. Die Übersicht 7 stellt verschiedene benötigte und zu ergänzende Finanzierungsmöglichkeiten zusammen. Somit sollen vor allem längerfristige Überlegungen angeregt werden, um den bereits vorhandenen Anteil privatwirtschaftlicher Initiativen zu erhöhen.

5 Zusammenfassung

Der Beitrag gliedert sich in vier Teile. Für die Zielsetzungen zur Gestaltung und Pflege von Agrarlandschaften werden drei Thesen aufgestellt, die nachfolgend erläutert und zum Teil als Empfehlungen ausgearbeitet wurden.

Im zweiten Teil werden Ansätze für ökologisch-ökonomisch fundierte Qualitätsvereinbarungen vorgestellt. Im dritten Teil wird eine Kosten-Nutzwert-Methodik beschrieben, die zur Präferenzbildung verschiedener Alternativen beitragen kann. Mit den dort verwendeten geschichteten Anforderungen können Planungen und Ausschreibungen sowie Angebote mit Ausführenden, sogar Kontrollen über längerfristige Auswirkungen fachgerecht erfolgen. Im vierten und letzten Teil wird schließlich dafür geworben, daß Gestaltung und Pflege von Agrarlandschaften nicht allein eine staatliche Aufgabe mit entsprechender Finanzierung sein kann und sollte, sondern hierfür verstärkt privatwirtschaftliche Leistungen und Gelder erforderlich sind. Die Vorsorge, daß mehr für die Erhaltung und Pflege der Landschaft und Natur getan werden soll als bisher und sie weniger geschädigt wird, kann nicht nur als Gemeinlast verstanden werden, sondern ist auch von Beteiligten und Nutzern mitzutragen.

Übersicht 7: Finanzierungsmöglichkeiten für landschaftspflegerische Maßnahmen

* Öffentliche Hand
  - Vollfinanzierung
    - staatliche Aufgaben, z.B. Erhaltung öffentlicher Grünflächen, Friedhöfe, Spiel- und Sportanlagen
  - Teilfinanzierung
    - staatliche Programme für Gemeinden, Unternehmen, Verbände
      - z. B.:
        - Unser Dorf soll schöner werden
        - Kulturpflegeprogramm
        - Ländliche Neuordnung
        - Walderneuerungsprogramm
        - Naturschutzprogramm
        - Programm Freizeit und Erholung

* Vereine mit ökologischen Zielsetzungen
  - finanzielle Beiträge und eigene unbezahlte Arbeitsleistungen

* Sponsoring
  - Firmenlogos für nachgewiesene finanzielle Aktivitäten zum Landschaftsschutz und zur Landschaftspflege

* Objekteinnahmen
  - staatliche Einnahmen, z.B. Kurtaxe, Landschaftstaxe, Eintrittsgelder, Schadensausgleich
  - privatwirtschaftliche Einnahmen, z.B. Landschafts- und Freizeitparks

* altruistische naturverbundene Personen
  - mit Leistungserstellungen für die Natur und Landschaft
  - mit Zurückhaltung bei der Schädigung natürlicher, knapper Ressourcen

Literaturverzeichnis

HAMPICKE, U.: Extensivierung der Landwirtschaft für den Naturschutz. Schriftenreihe des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz. München, 1988, H. 84, S. 9-35.

HAMPICKE, U.: Naturschutz-Ökonomie, UTB H. 1650. Ulmer, Stuttgart, 1991.

HUNDSDORFER, M.: Kostendatei für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Materialien des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen (BStMLU), und Lehrstuhl Wirtschaftslehre des Gartenbaues und der Landespflege der Technischen Universität München-Weihenstephan, H. 55, 2. Aufl., München, 1989.

HUNDSDORFER, M.; STAUDE, H.: Datensammlung Landschaftspflege. KTBL Darmstadt, Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup, 1989.

KAULE, G.: Arten und Biotopschutz. 2. Aufl., Ulmer, Stuttgart, 1991.

PFADENHAUER, J.; HEIßENHUBER, A. u.a.: Untersuchung zur Definition und Quantifizierung von landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirtschaft nach ökologischen und ökonomischen Kriterien. Materialien des BStMLU, H. 84, München, 1992.

ROTHENBURGER, W.: Synopse der Kosten landschaftspflegerischer Maßnahmen von Landwirten und Landschaftsgärtnern. In: Landschaftspflege als Aufgabe der Landwirte und Landschaftsgärtner. Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, Laufener Seminarbeiträge, H. 1, 1988.

ROTHENBURGER, W.: Ökonomie der Landespflege, Betriebswirtschafts- und Organisationslehre für landespflegerische Berufe. Ulmer, Stuttgart, 1993.

SCHEMEL, H. J. u.a.: Methodik zur Ermittlung von Geldwertäquivalenten im Rahmen der Eingriffsregelung (Ausgleichsabgabe). Forschungsbericht für die Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie. Bonn, 1993.

ZANGEMEISTER, Ch.: Nutzwertanalyse in der Systemtechnik. Wittemansche Buchhandlung, München, 3. Aufl.. München, 1973.

AUTORENTEAM: Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten 1985. Rat der Sachverständigen für Umweltfragen. Kohlhammer, Stuttgart, Mainz, 1985.

AUTORENTEAM: Leitlinien des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bundesrepublik Deutschland. Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie. Bonn, 1989.

Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BStMELF). Reihe Materialien zur ländlichen Neuordnung: Biotopschutz in der Flurbereinigung, Empfehlungen zur Landschaftsplanung in der Flurbereinigung, Landwirtschaft und Naturschutz.
München, 1983.

o.A.: Naturschutz-Recht. Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder. Beck-Texte im dtv, Deutscher Taschenbuch Verlag, 5. Aufl., 1990.

o.A.: Umweltpolitik in Bayern. BStMLU. München, 1990.

o.A.: Operationelles Programm zur Entwicklung der ländlichen Gebiete (5b-Gebiete gemäß Art. 14, Abs. 1 VO EWG 4253/88). BStMELF. München, 1990.

o.A.: Agrarbericht 1992 der Bundesregierung. Bonn, 1992.

o.A.: Bayerischer Agrarbericht 1992. BStMELF. München, 1992.

TOURISTISCHE PRÄFERENZEN FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM: DIE PROBLEMATIK IHRER EMPIRISCHEN ERFASSUNG UND INTERNALISIERUNG

von

Franz HACKL* und Gerald Jörg PRUCKNER*

1 Problemstellung

Die österreichische Landwirtschaft, die in den letzten Jahren durch Überschußproduktion, ein hohes indirektes Förderungsniveau und durch eine massive Abwanderung von Arbeitskräften aus dem Sektor gekennzeichnet war, ist durch einen möglichen EG-Beitritt sowie durch die diskutierte Handelsliberalisierung im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT mit geänderten internationalen Rahmenbedingungen konfrontiert. Angesichts dieser sich ändernden Rahmenbedingungen werden Anpassungsreaktionen erwartet, die mit massiven Umstrukturierungen des österreichischen Agrarsektors verbunden sind. Diese Umstrukturierungsmaßnahmen, die sich in erster Linie auf die Produktion von Rohstoffen und Nahrungsmitteln beziehen, können jedoch nicht unabhängig von der Flächenverantwortung der heimischen Landwirtschaft gestaltet werden. Aufgrund der Tatsache, daß 90% der Kulturfläche Österreichs von der Land- und Forstwirtschaft bewirtschaftet werden, stellt die Erhaltung einer *wirtschaftlich gesunden, bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft in einem funktionsfähigen ländlichen Raum* eine gesellschaftspolitische Forderung dar (LWG 1992). Diesem Anspruch soll neben zahlreichen Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und zur Sicherung der Lebensgrundlagen, insbesondere durch eine Abgeltung überbetrieblicher landwirtschaftlicher Leistungen in Form von Direktzahlungen, entsprochen werden. Einerseits könnte durch solche produktionsungebundenen Förderungen tendenziell eine Reduktion der Angebotsüberschüsse erreicht werden, andererseits werden davon Beiträge zur Einkommensstabilisierung sowie zur Verkleinerung von innerlandwirtschaftlichen Einkommensunterschieden und zur Verwirklichung regionalpolitischer Zielsetzungen erwartet.

Der Terminus "überbetriebliche Leistung" berücksichtigt einerseits, daß eine zu erfüllende gesellschaftliche Nachfrage nach diesen landwirtschaftlichen Dienstleistungen vorhanden ist, daß aber andererseits die Erfüllung dieser Ansprüche weder im betrieblichen Rechnungswesen noch in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Ausdruck kommt. Im einzelnen umfassen die überbetrieblichen Leistungen eine Vielzahl unterschiedlicher Effekte, von denen die Schutzwirkungen der Forstwirtschaft (z.B. Lawinen-, Hochwasser- und Erosionsschutz) sowie die Landschaftspflegeleistungen der Landwirtschaft die wichtigsten Elemente bilden. Bevor jedoch die Frage beantwortet werden kann, ob und in welchem Ausmaß überbetriebliche Leistungen tatsächlich abgegolten werden können, ist eine Abschätzung der Größenordnung der vom österreichischen Land- und Forstwirtschaftssektor erbrachten Leistungen unumgänglich. Aus der Tatsache, daß die Gesamtheit überbetriebli-

* Mag. F. Hackl, Institut für Volkswirtschaftslehre der Johannes Kepler Universität Linz, Altenbergerstr. 69, A-4040 Linz, Österreich

Mag. G.J. Pruckner, Institut für Volkswirtschaftslehre der Johannes Kepler Universität Linz, Altenbergerstr. 69, A-4040 Linz, Österreich

cher Leistungen eine große Anzahl verschiedener Teilaspekte mit starken regionalspezifischen Differenzierungen umfaßt (Landschaftserhaltung, Katastrophenschutz, Artenschutz, Erhaltung eines bäuerlichen Wegenetzes, ländliche Kultur, ...), ergeben sich allerdings erhebliche Meßprobleme (PRUCKNER, HOFREITHER 1991). Während sich einzelne Komponenten a priori einer wissenschaftlich fundierten Bewertung entziehen, ist auch die monetäre Quantifizierung jener Leistungen, die einer ökonomischen Analyse grundsätzlich zugänglich sind, mit Schwierigkeiten verbunden. Was möglich erscheint, ist die Bewertung einzelner volkswirtschaftlich relevanter Leistungskomponenten, ohne gleichzeitig den Anspruch zu erheben, den Gesamtwert überbetrieblicher Leistungen abzubilden. Deshalb untersucht dieser Beitrag den äußerst wichtigen Aspekt bäuerlicher Landschaftspflege, die der heimischen Tourismuswirtschaft als Vorleistung zur Verfügung gestellt wird. Für die Bereitstellung dieser Dienstleistungen versagt aufgrund des fehlenden Ausschlußprinzips der private Marktmechanismus, und die Konsumenten sind nicht gezwungen, ihre tatsächlichen Präferenzen für das Gut zu offenbaren. Aus diesem Grund wurden verschiedene empirische Verfahren entwickelt, mit deren Hilfe unverzerrte Wertschätzungen von Konsumenten für Umweltgüter erfaßt werden sollen.

2 Meßmethoden

Grundsätzlich können überbetriebliche Leistungen angebots- oder nachfrageseitig erfaßt werden. Während sich ersterer Ansatz auf die mit der Bereitstellung überbetrieblicher Leistungen verbundenen Kosten bezieht und dabei die Frage vernachlässigt, ob eine Leistungserbringung gesellschaftlich überhaupt erwünscht ist, versucht die nachfrageseitige Variante den Wert eines kollektiven Gutes über den Nutzen der Nachfrager zu bewerten. Angebotsseitig kann der Wert der überbetrieblichen Leistung relativ einfach über die Kostenrechnung ermittelt werden. Nachfrageseitig hingegen ist die Messung mit größeren Problemen verbunden, und es müssen aufwendigere Verfahren zur Präferenzerfassung verwendet werden (POMMEREHNE 1987). Die wichtigsten nachfrageseitigen Meßmethoden bilden die Aufwandmethode, das Verfahren der hedonischen Preise sowie der kontingente Bewertungsansatz. Sowohl die Aufwandmethode als auch das Verfahren der hedonischen Preise erfassen den Nutzen des Umweltgutes indirekt über komplementäre private Güter. Dem Vorteil, daß bei diesen beiden Verfahren beobachtbare Marktvorgänge als Basis der Bewertung verwendet werden, stehen jedoch zwei gewichtige Nachteile gegenüber. Zum einen gibt es nur sehr wenige Umweltgüter mit komplementären privaten Märkten, andererseits werden durch diese Methoden nur 'use values' erfaßt, das heißt, daß nur jene Nutzenwerte berücksichtigt werden, die sich auf die unmittelbare Inanspruchnahme des kollektiven Gutes beziehen. Eine alternative Vorgehensweise stellt der kontingente Bewertungsansatz (contigent valuation method) dar: Das Ziel dieser Meßmethode besteht darin, für ein Gut, welches auf keinem realen Markt gehandelt wird, eine künstliche Marktsituation zu erzeugen. Dabei wird versucht, über den direkten Befragungsweg jene Zahlungsbereitschaften für ein Umweltgut - im speziellen Fall die bäuerliche Landschaftspflege - abzuleiten, die über getätigte Marktausgaben hinausgehen. Somit werden die Beträge ermittelt, die die Konsumenten neben den übrigen Aufwendungen (Reise- und Aufenthaltskosten, Kurtaxen, Eintrittspreise, ...) für die Landschaftspflege ausgeben würden.[1] Mithilfe dieses Verfahrens werden auch die in diesem Bereich so wichtigen 'non--

[1] Zur Methode an sich, zu kritischen Einwänden sowie zu den zahlreichen empirischen Anwendungen sind umfangreiche Diskussionsbeiträge vorhanden (z. B. CUMMINGS, BROOKSHIRE, SCHULZE 1986; MITCHELL, CARSON 1989; CARSON 1991).

use values' in Form von Existenz-, Options- und Vermächtnisnutzen einbezogen. Aus diesem Grund verwendet die nachfolgende empirische Analyse den kontingenten Bewertungsansatz zur Ermittlung der Zahlungsbereitschaften von Österreich-Urlaubern für eine gepflegte Erholungslandschaft.

3 Touristische Wertschätzung für eine gepflegte Erholungslandschaft in Österreich

In einer im Sommer 1991 durchgeführten Tourismusbefragung in Österreich wurden 4600 Urlauber aus Österreich, Deutschland, Großbritannien, der Schweiz, den Niederlanden und den Vereinigten Staaten über ihre individuellen Zahlungsbereitschaften für die von den Bauern gepflegte Erholungslandschaft befragt.[2] Neben der Erfassung von individuellen Wertschätzungen wurden im Vorfeld dieser Untersuchung auch verwandte Fragenkomplexe behandelt, deren Ergebnisse folgendermaßen kurz zusammengefaßt werden können.

- Eine Analyse der Reisemotive macht deutlich, daß die Bereitstellung einer gepflegten Urlaubslandschaft durch den Landwirtschaftssektor eine unverzichtbare Vorleistung an die heimische Fremdenverkehrswirtschaft darstellt.

- Eine überwiegende Mehrheit der befragten Urlaubsgäste schätzt den Zustand der österreichischen Landschaft als "sehr gut" oder "ziemlich gut" ein.

- In einer subjektiven Qualitätseinschätzung der Landschaftspflege in Österreich ist ein deutliches West-Ost-Gefälle bemerkbar, wobei die höchsten Qualitäten in Tirol, Vorarlberg und Kärnten zu verzeichnen sind.

- Die Tätigkeiten der Landschaftspflege werden lediglich von knapp 50% der Gäste während ihres Urlaubsaufenthaltes wahrgenommen. Daraus folgt, daß eine bessere Vermarktung der ökologischen bzw. der touristisch relevanten Pflegeaktivitäten der Landwirte notwendig ist, damit den Nachfragern die Bedeutung dieser Leistungen zur Erhaltung eines intakten Freizeit- und Lebensraumes stärker bewußt wird.

Individuelle Zahlungsbereitschaften und die Akzeptanz der bäuerlichen Landschaftspflege

Im Zuge einer direkten Befragung wurden im Rahmen dieser Untersuchung die Zahlungsbereitschaften von Touristen, die ihren Urlaub in Österreich verbrachten, gemessen. In der konkreten Fragestellung wurde darauf bedacht genommen, die Quellen potentieller Antwortverzerrungen auszuschalten bzw. zu verringern. Beispielsweise wurde erklärt, daß ein zweckgebundener Fonds eingerichtet werden soll, in den die angegebenen Beträge einzuzahlen wären. Vor der Abgabe der Zahlungsbereitschaft erfolgte dann noch der Hinweis darauf, jenen Betrag anzugeben, den man dann auch tatsächlich zu zahlen bereit wäre. Mithilfe einer Zusatzfrage wurden abschließend die Antwortverweigerer selektiert.

Die mittlere Zahlungsbereitschaft eines Österreich-Urlaubers beträgt ungefähr ÖS 9,-, während der Median der Verteilung mit ÖS 3,50 deutlich darunter liegt.[3] Die dadurch zum Ausdruck kommende Schiefe der Verteilung ist charakteristisch für die hypothetische

[2] Mit dieser Stichprobe werden ungefähr 80% des gesamten österreichischen Urlauberaufkommens repräsentativ erfaßt.

[3] Das 95%-Intervall des Mittelwertes liegt zwischen ÖS 8,55 und ÖS 9,79.

Bewertung von Umweltgütern und liegt darin begründet, daß einige wenige Respondenten eine sehr hohe Zahlungsbereitschaft bekunden, während ein größerer Teil der Stichprobe nicht bereit ist, für die Landschaftspflege des Agrarsektors etwas beizutragen. Welche der beiden Lagemaße die relevante Größe darstellt, hängt von der konkreten Fragestellung ab. Interessiert man sich beispielsweise für politische Mehrheiten, ist der Median ausschlaggebend, für die Berechnung des Gesamtnutzens hingegen das arithmetische Mittel.

Mit Hilfe eines mikroökonometrischen Schätzverfahrens (TOBIT-Modell) wurde ermittelt, daß die Höhe der individuellen Zahlungsbereitschaften positiv vom Haushaltseinkommen und vom Durchschnittsalter der Reisegruppe abhängt. Weiter ist die Wertschätzung der Berufstätigen signifikant höher als bei nicht berufstätigen Personen. Außerdem übt sowohl die Größe des Herkunftsortes der Touristen als auch die subjektiv empfundene Landschaftspflegequalität einen entscheidenden Einfluß aus. Im Fall eines großen Herkunftsortes sowie bei spürbar werdenden negativen Qualitätseinflüssen ist die Zahlungsbereitschaft signifikant höher (PRUCKNER 1993a).

Zahlungsbereitschaftsunterschiede nach Herkunftsnationen

Eine Analyse der Zahlungsbereitschaftsmittelwerte - gegliedert nach den verschiedenen Herkunftsländern der Touristen - liefert die in Abbildung 1 dargestellten Ergebnisse (PRUCKNER 1993b):

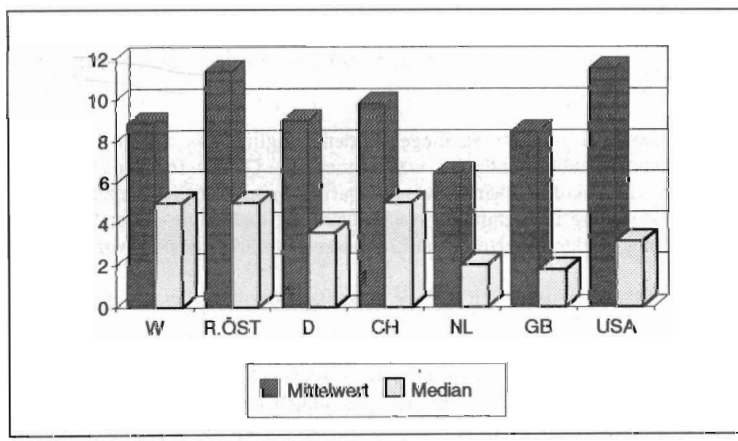


Abbildung 1: Zahlungsbereitschaften in ÖS/Tag/Person nach Herkunftsnationen

Betrachtet man die Mittelwerte der österreichischen Urlaubsgäste, so fällt auf, daß jene Österreicher, die nicht aus Wien kommen, mit einem Wert von ÖS 11,40 im Gesamtvergleich eine sehr hohe Wertschätzung für die Landschaftspflege aufweisen, während die Zahlungsbereitschaften der Wiener Urlauber sowie der Gäste aus Deutschland und der Schweiz geringfügig darunter liegen.[4] Die Erwartung, daß jene Länder mit einer im Vergleich zu Österreich unterschiedlichen Agrarstruktur eine relativ geringe Wertschätzung für

[4] Diese relativ hohen Werte der Gäste aus Österreich könnten auch in einer vergleichbar höheren Einschätzung des Existenz- und Vermächtnisnutzens begründet sein.

bäuerliche Landschaftspflege aufweisen, bestätigt sich für die Niederlande und für Großbritannien mit ÖS 6,44 und ÖS 8,47 eindeutig. Auf den ersten Blick gilt allerdings diese Hypothese für die Vereinigten Staaten nicht. Trotz der verhältnismäßig geringeren Bedeutung der amerikanischen Landwirtschaft für die Gestaltung des Lebens- und Erholungsraums artikulierten die Touristen aus den Vereinigten Staaten die höchste Zahlungsbereitschaft. Bei genauerer Analyse des Datenmaterials fällt allerdings auf, daß für den hohen Mittelwert einige sehr hohe Wertangaben ausschlaggebend waren, während ein großer Prozentanteil der Stichprobe eine Zahlungsbereitschaft von Null bekundet hat. Daraus folgt der im Gesamtvergleich niedrige Median in Höhe von ÖS 3,20. Überhaupt zeigt sich, daß der Median als robusteres Maß tatsächlich den Zusammenhang zwischen der Agrarstruktur des Herkunftslandes und der bekundeten Zahlungsbereitschaften widerspiegelt. Sowohl die Gäste aus den Vereinigten Staaten, den Niederlanden als auch aus Großbritannien weisen im Vergleich zu den Urlaubern aus kleinbäuerlich strukturierten Ländern wie Österreich und der Schweiz signifikant niedrigere Mediane auf. Somit dürften die kleinbetrieblich strukturierten Länder Mitteleuropas, die durch eine enge flächenmäßige Bindung zwischen dem Agrarsektor und der Gesamtgesellschaft gekennzeichnet sind, ein stärkeres Problembewußtsein für den landwirtschaftlichen Sektor entwickeln als solche Nationen, in denen strikt zwischen den landwirtschaftlichen Produktionsflächen einerseits und dem gesellschaftlichen Lebensraum andererseits unterschieden wird. Diese Vermutung bestätigt sich durch ein weiteres Ergebnis: Im Rahmen einer Frage, wer in Österreich künftig Landschaftspflegeleistungen erbringen soll, stellte sich heraus, daß sowohl die österreichischen Urlauber (rund 70% der Befragten) als auch die Schweizer (rund 68%) und die deutschen Touristen (rund 63%) die höchste Präferenz für die Bauern als Landschaftspfleger aufweisen. Demgegenüber ist die Akzeptanz für die Bauern als Landschaftspfleger bei den Befragten aus Großbritannien (rund 51%) und aus den Vereinigten Staaten (rund 49%) deutlich niedriger.

Aggregation der Zahlungsbereitschaften

In Folge wurden die zuvor ermittelten individuellen Zahlungsbereitschaftswerte auf das österreichische Fremdenverkehrsaufkommen hochgerechnet, um den Gesamtnutzen für den Sommertourismus aus der landschaftsbezogenen Erholung zu berechnen. Kommt man unter der Verwendung des Mittelwerts zu einer aggregierten Summe in Höhe von ÖS 700 Mio., so beträgt das Nutzenvolumen bei einer Berechnung mit Hilfe des Medians ÖS 280. Die höchsten Anteile entfallen dabei auf die Bundesländer Tirol, Kärnten und Salzburg. Wird auch der Wintertourismus einbezogen, ergeben sich für den gesamten Fremdenverkehr in Österreich Nutzenpotentiale in Höhe von ÖS 1,2 Mrd. (Mittelwert) bzw. ÖS 460 Mio. (Median). Diese Umlegung der ermittelten Zahlungsbereitschaften vom Sommer- auf den Wintertourismus ist allerdings nur eingeschränkt möglich: Aufgrund der Tatsache, daß im Winter die Landschaftspflegeleistungen des Agrarsektors nur sehr eingeschränkt wahrgenommen werden können, sind im Rahmen einer kontingenten Bewertung im Winterhalbjahr niedrigere Zahlungsbereitschaften zu erwarten (vgl. dazu PRUCKNER, HOFREITHER 1991, S. 145 ff.). Bezüglich der hier abgeleiteten Wertschätzungsaggregate bleibt zudem festzuhalten, daß keine Zahlungsbereitschaften der österreichischen Wohnbevölkerung berücksichtigt sind. Bei einer Abschätzung des Gesamtnutzens sollten auch Einheimische und Naherholungssuchende einbezogen werden. Eine einfache Umlegung der individuellen Zahlungsbereitschaften auch auf die Wohnbevölkerung ist aus verschiedenen Gründen nicht möglich: Aus der Tatsache, daß bei der Tourismusbefragung die Finanzierungsbeiträge pro Tag ermittelt wurden, ist zu erwarten, daß die äquivalenten Werte der Einheimischen niedriger sein werden, wenn anstelle der Urlaubsdauer die Zahlungsbereitschaften für ein Jahr erhoben werden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, daß den mit der Landschaftspflege verbundenen Schutzwirkungen für die heimische Bevölkerung im Vergleich zu den

Touristen eine höhere Bedeutung zukommt. Gleichzeitig dürften signifikante Unterschiede in der Einschätzung der Vermächtnis- und Existenzwerte gegeben sein. Um dennoch eine Relation der touristischen Wertschätzungen zu den Zahlungsbereitschaften der Bevölkerung herstellen zu können, sei auf eine ähnliche Studie für Schweden verwiesen (DRAKE 1992), bei der Finanzierungsbeiträge von ÖS 3,20 pro Tag und Person unter den Einheimischen ermittelt wurden. Dieser Wert würde umgelegt auf die österreichische Bevölkerung einen aggregierten Betrag von etwa ÖS 9 Mrd. ausmachen.

4 Die Internalisierung überbetrieblicher Leistungen

Aus agrarpolitischer Sicht stellt die Erfassung des Nutzens der Erholungssuchenden keinen Selbstzweck dar. Vielmehr sollen solche Zahlungsbereitschaftsanalysen die wissenschaftliche Grundlage für umsetzbare Abgeltungsmodelle bäuerlicher Landschaftspflegeleistungen darstellen. Ökonomische Effizienzüberlegungen machen jedoch deutlich, daß das Vorhandensein einer überbetrieblichen Leistung (bzw. die Existenz positiver Wertschätzungszahlen) für die Begründung von Abgeltungsansprüchen des Agrarsektors nicht ausreichen. Für diesen Zweck sind Marginalüberlegungen unumgänglich, welche Aussagen über die Knappheit überbetrieblicher Leistungen erlauben, die in Form von positiven Externalitäten landwirtschaftlicher Produktionsvorgänge anfallen.

Das Problem der Abgeltungsansprüche des Agrarsektors

In der umweltökonomischen Literatur werden positive externe Effekte eingehend behandelt. Grafisch kann dieses Problem folgendermaßen dargestellt werden:

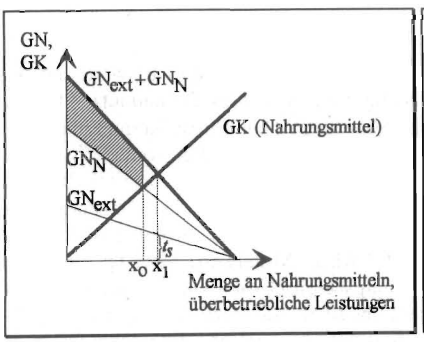


Abb. 2: Suboptimale Produktion von überbetrieblichen Leistungen

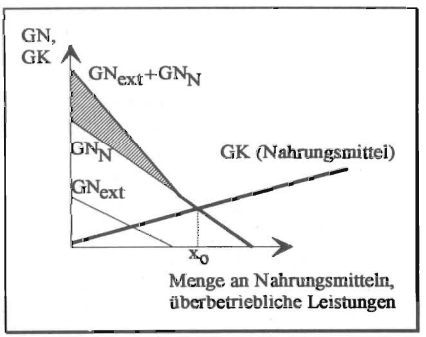


Abb. 3: Optimale Produktion von überbetrieblichen Leistungen

Neben der mit der Produktion von Nahrungsmitteln verbundenen Grenzkostenkurve (GK) und der Nachfragefunktion nach Nahrungsmitteln (GN_N) sind auch die aus der Erholungsnutzung entstehenden marginalen Zahlungsbereitschaften der Urlauber zu berücksichtigen (GN_{ext}). In Abbildung 2 wurde eine positive marginale Zahlungsbereitschaft bei der über den Marktmechanismus realisierten Menge an überbetrieblichen Leistungen unterstellt. Aus diesem Grund sind Abgeltungszahlungen an den Agrarsektor in Form einer Lenkungssubvention zur Erreichung der paretooptimalen Produktionsmenge notwendig. In Abbildung 3 schneidet die Grenznutzenkurve der Externalität die Abszisse hingegen links von x_0, woraus

folgt, daß die Externalität kein knappes Gut mehr darstellt und aus diesem Grund der externe Effekt nicht internalisiert werden muß, um das paretooptimale Outputniveau zu gewährleisten. Die Existenz von Marktversagen und die Notwendigkeit von wirtschaftspolitischen Eingriffen hängen somit vom Verlauf der Grenzkosten- und Grenznutzenkurven ab und nicht davon, ob Konsumentenrenten vorhanden sind oder nicht.

Die in der Tourismusuntersuchung ermittelten Wertschätzungszahlen repräsentieren in obigen Abbildungen jeweils die schraffierten Flächen unter den Grenznutzenkurven für überbetriebliche Leistungen. Das jeweilige Ausmaß der Fläche erlaubt jedoch keinen Rückschluß auf die Form der Grenznutzenkurve. Die Eigenschaft, daß die hier untersuchte Landschaftspflege im ökonomischen Sinn ein beschränkt teilbares Gut darstellt, unterscheidet überbetriebliche Leistungen von 'üblichen Umweltprojekten'. Diese sind dadurch gekennzeichnet, daß sie unteilbar sind, woraus folgt, daß für die Frage der Projektrealisierung lediglich absolute Kosten- und Nutzenkomponenten miteinander verglichen werden müssen. Der in dieser Arbeit präsentierte kontingente Bewertungsansatz erlaubt zwar eine Abschätzung, in welcher Höhe Urlauber von der Bereitstellung einer gepflegten Erholungslandschaft profitieren, für die Festlegung der Subventionszahlungen aus dem Allokationsmotiv erlaubt er jedoch keine unmittelbaren Rückschlüsse. Dieser Nachteil stellt allerdings keine prinzipielle (theoretische) Unzulänglichkeit des kontingenten Bewertungsansatzes dar, sondern die Schwierigkeiten liegen vielmehr in der konkreten Umsetzung für teilbare Umweltgüter. Auf konzeptioneller Ebene könnte man durchaus marginale Zahlungsbereitschaften bei unterschiedlichen Ausbringungsniveaus der überbetrieblichen Leistung erfassen, das Problem liegt jedoch darin, die verschiedenen Mengen einerseits zuverlässig zu skalieren und andererseits den Befragten diese Niveaus unmißverständlich visuell zu verdeutlichen.

Ein weiterer methodischer Aspekt ist in diesem Zusammenhang noch erwähnenswert: Aus obigem Ergebnis, daß die Knappheit der überbetrieblichen Leistungen als zentrales Kriterium für die Rechtfertigung von Abgeltungsansprüchen aus allokativer Sicht herausstreicht, ist eine ausschließlich nachfrageseitige Bewertung von Umweltgütern nicht ausreichend. Vielmehr wäre deshalb gerade aus empirischer Sicht eine Kombination von angebots- und nachfrageseitigen Verfahren zur Erfassung von natürlichen Ressourcen wünschenswert.

Die Finanzierung von notwendigen Abgeltungszahlungen

Neben der Frage der Abgeltungszahlungen für die Erbringung überbetrieblicher Leistungen stellt die Finanzierung dieser Zahlungen einen zweiten Problembereich dar. Die Mittelaufbringung wird nur bei Knappheit der jeweiligen überbetrieblichen Leistung relevant, für nicht knappe Landschaftspflegeleistungen sind keinerlei Finanzierungsbeiträge notwendig, auch dann nicht, wenn der Gesamtnutzen aus der Externalität positiv ist.

Als Möglichkeiten für die Finanzierung der Abgeltungszahlungen an den Agrarsektor bietet sich grundsätzlich die Einhebung von Eintrittspreisen oder die Finanzierung über den öffentlichen Haushalt (Steuern) an. Im folgenden Teil soll der Versuch unternommen werden, die aus wohlfahrtstheoretischer Sicht effiziente Finanzierungsvariante zu ermitteln. Zu diesem Zweck kann eine formale Analyse herangezogen werden, die folgendermaßen aufgebaut ist (HACKL 1993): Den Ausgangspunkt bilden Produzenten, die neben den Nahrungsmitteln, Rohstoffen und sonstigen privaten Gütern überbetriebliche Leistungen bereitstellen, und Konsumenten, die diese Güter nachfragen. Um Aussagen über die Effizienz von Finanzierungsformen treffen zu können, muß man die Lösung über den Marktmechanismus (= individuelle Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung) der wohlfahrts-

optimalen Lösung (= Wohlfahrtsmaximierung durch wohlwollenden Diktator) gegenüberstellen. Dieser Vergleich ergibt, daß für eine paretooptimale Allokation über den Markt folgende Bedingungen erfüllt sein müssen:[5]

$$t_s = \sum_{j=1}^{m} \lambda_j \frac{\partial u^j}{\partial S} \qquad \text{bzw.} \qquad \frac{\partial t_j}{\partial x_{ij}} = 0$$

Somit muß die Höhe der notwendigen Abgeltungszahlungen t_s an den Agrarsektor für die Erbringung der überbetrieblichen Leistungen S der Summe der individuellen Grenznutzen aus der Landschaftspflege entsprechen, wobei der Parameter λ_j lediglich eine Skalierungsgröße widerspiegelt. Die Variable t_s entspricht somit genau dem in Abbildung 2 eingezeichneten vertikalen Abstand.

Die Höhe des optimalen Preises t_j, den ein einzelnes Individuum zu entrichten hätte, muß vom Konsum aller übrigen privaten Güter x_{ij} unabhängig sein. Die wohlfahrtsoptimale Allokation bedingt also, daß durch die Einführung eines Preises für die Nutzung der überbetrieblichen Leistung die Wahl des privaten Güterbündels nicht verändert wird. Diese Eigenschaft entspricht in einer finanzwissenschaftlichen Terminologie genau einer Lumpsum Abgabe, das heißt einer Pauschalsteuer, die unabhängig von ökonomischen Bezugsgrößen auferlegt wird. Die praktische Implementierung einer solchen Lump-sum Steuer ist allerdings mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Während die einfacheren Varianten aufgrund der regressiven Verteilungswirkungen abgelehnt werden, sind jene Varianten, die diesen Nachteil vermeiden, administrativ äußerst aufwendig, wenn nicht sogar unmöglich.

Schließt man Lump-sum Abgaben als First-best Lösung aus diesen Gründen aus, so wird klar, daß die Implementierung einer realistischen Finanzierungsvariante mit Ineffizienzen verbunden sein wird. Als solche Second-best Varianten bieten sich dabei die bereits erwähnten Eintrittspreise bzw. eine Finanzierung über das allgemeine Steuersystem an. Wird für überbetriebliche Leistungen ein einheitlicher Eintrittspreis gefordert, so ist zu erwarten, daß Wirtschaftssubjekte mit einer unter diesem Preis liegenden marginalen Zahlungsbereitschaft Substitutionsreaktionen setzen, womit überbetriebliche Leistungen nicht mehr im effizienten Ausmaß genutzt werden. Genauso müssen jedoch bei der Finanzierung über das Budget Wohlfahrtsverluste in Kauf genommen werden, weil bei allen Steuern mit Ausnahme der Lump-sum Abgaben mit einer Mehrbelastung (= excess burden) zu rechnen ist. Aus diesen Zusammenhängen wird deutlich, daß die letztendliche Selektion einer geeigneten Finanzierung im Rahmen einer empirischen Analyse zu untersuchen ist, in der das Ausmaß der jeweiligen Effizienzverluste einander gegenübergestellt werden muß.

5 Allokation und Verteilung

Die im vorangegangenen Teil abgeleiteten Schlußfolgerungen über eine Internalisierung überbetrieblicher Leistungen haben sich ausschließlich mit allokativen Gesichtspunkten beschäftigt. Allerdings stellt die Frage nach der Paretooptimalität nicht das alleinige zu berücksichtigende Kriterium dar. Neben der optimalen Güterbereitstellung spielen insbesondere im Agrarsektor auch Verteilungsargumente eine wichtige Rolle. Kaum ein Wirtschaftssektor war und ist durch eine ähnlich ungünstige Einkommensentwicklung und

[5] Der Index j bezeichnet die einzelnen Konsumenten.

in Folge von einer derart hohen Abwanderungsquote gekennzeichnet. Darüber hinaus spielt für die Entscheidung über Abgeltungszahlungen auch eine Reihe von anderen gesellschaftspolitischen Ansprüchen eine bedeutende Rolle. In diesem Zusammenhang sind auszugsweise die Erhaltung bäuerlicher Familienbetriebe, die Aufrechterhaltung einer Mindestbesiedelungsdichte, die Förderung strukturschwacher Regionen sowie eine flächendeckende Bewirtschaftung des Lebens- und Erholungsraumes zu erwähnen.

Gerade die ungünstige Einkommensentwicklung und die eben angesprochenen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen unterstreichen die Notwendigkeit von Transfers an den Agrarsektor aus distributiven Motiven nachdrücklich. Dies umso mehr, wenn man berücksichtigt, daß manche Bevölkerungsgruppen erhebliche Renten aus der Bereitstellung überbetrieblicher Leistungen abschöpfen. So macht die in dieser Arbeit vorgestellte empirische Untersuchung deutlich, daß Urlaubsgäste erhebliche Nutzenüberschüsse aufweisen und somit im hohen Ausmaß Nutznießer einer kostenlosen Erholungslandschaft sind. Demgegenüber machen die hohen Abwanderungsquoten in den alpinen Bergregionen deutlich, daß in jenen Zonen, in denen die überbetrieblichen Leistungen in erster Linie bereitgestellt werden, kaum Produzentenrenten abzuschöpfen sind. Aus distributiven Argumenten erfüllen Zahlungsbereitschaftsanalysen eine ausgesprochen wichtige Funktion bei der Aufteilung von Budgetmitteln auf unterschiedliche Wirtschaftssektoren.

In mehreren Ländern wurden bereits verschiedene Modelle zur Abgeltung von Landschaftspflegeleistungen in die Praxis umgesetzt. So werden beispielsweise im Rahmen des Tiroler Modells eines Tourismusförderungsfonds von den Wirtschaftstreibenden direkte Abgaben in Abhängigkeit von den erzielten Umsätzen geleistet. Von den 26 Mio. ÖS, die diese Maßnahme jährlich erbringt, wird ein Anteil von rund 40% durch die Tourismuswirtschaft selbst (Gastronomie- und Beherbergungsbetriebe sowie Seilbahngesellschaften) aufgebracht. Andere Beispiele stellen das 'Bayerische Kulturlandschaftsprogramm' und der 'Baden-Württembergische Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich' dar. Im Unterschied zur Tiroler Variante, in der die Ausschüttung der Mittel entsprechend den unterschiedlichen Bergbauernzonen vorgenommen wird, sind in den beiden deutschen Modellen Entgeltzahlungen an die Erfüllung vorgegebener Bewirtschaftungsformen gebunden, die auf eine extensive und umweltgerechte Agrarproduktion abzielen (ADELHARDT 1993; REDDEMANN 1993).[6]

Versucht man, derartige Abgeltungsmodelle in den Rahmen dieser Arbeit einzuordnen, so ist festzustellen, daß die umgesetzten Programme eher realpolitischen Anforderungen entsprechen und obige Effizienzüberlegungen eine untergeordnete Rolle spielen. Somit stehen distributive Argumente eindeutig im Vordergrund. Der Grund der Vernachlässigung von allokativen Aspekten dürfte in der Schwierigkeit der empirischen Erfassung von Wohlfahrtsverlusten liegen; dennoch sind verstärkte Forschungsanstrengungen notwendig, um Effizienzüberlegungen in praktischen Abgeltungsprogrammen stärker zu berücksichtigen.

[6] Neben diesen Programmen einzelner Länder existieren auch zahlreiche Entschädigungsmodelle auf Gemeindeebene (HOFREITHER 1993).

6 Agrarpolitische Schlußfolgerungen

Wird der agrarpolitische Weg einer zunehmenden Berücksichtigung überbetrieblicher Leistungen des Agrarsektors fortgesetzt, so sind folgende Entwicklungen denkbar:

- Ein Ausbau der produktionsungebundenen Direktförderungen führt bei gleichzeitig stattfindenden Preissenkungen zu negativen Produktionsanreizen und damit tendentiell zu einer Reduktion agrarischer Überschüsse.

- Gewinnt die Landschaftspflegefunktion als eigenständige Leistungskomponente an Bedeutung, so ist mit einer zunehmenden Dualisierung der Landwirtschaft zu rechnen. Während in Gunstlagen die effiziente Produktion von Nahrungsmitteln und Rohstoffen unter Berücksichtigung ökologischer Rahmenbedingungen im Mittelpunkt steht, wird in den Berg- und Hügelregionen die Nahrungsmittelproduktion von der Erhaltung eines intakten Lebens- und Erholungsraumes abhängen.

- Insbesondere ist durch den Ausbau landwirtschaftlicher Direktzahlungen mit einer Verringerung bestehender intrasektoraler Einkommensdifferentiale zu rechnen. Dies impliziert sowohl eine Umverteilung in bezug auf die agrarischen Regionen als auch bezüglich unterschiedlicher Betriebsgrößen. Daß im derzeitigen System der Agrarförderung dem Bereich der Landschaftspflege (noch) nicht ausreichend Rechnung getragen wird, zeigt beispielsweise eine Analyse der derzeitigen landwirtschaftlichen Förderungsstruktur. So erhalten jene drei österreichischen Bundesländer, die in einer qualitativen Einschätzung der Landschaftspflege am besten bewertet wurden (Tirol, Vorarlberg und Kärnten) zusammen lediglich 14% des gesamten direkten und indirekten agrarischen Förderungsvolumens (PRUCKNER 1993a, S. 159).

- Neben positiven Beiträgen zu ökologischen Zielsetzungen kommt es durch die Einbeziehung der Landschaftspflegeaspekte zu einer wirksamen Unterstützung regionalpolitischer Bemühungen.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß die Erfolgsaussichten einer tatsächlichen Abgeltung überbetrieblicher Leistungen neben der grundsätzlichen Akzeptanz der Konsumenten und Steuerzahler auch vom beruflichen Selbstverständnis der Landwirte abhängen. Die Anerkennung von landschaftspflegerischen Aktivitäten als gleichberechtigte Leistungskomponente in den eigenen Reihen stellt somit eine unverzichtbare Notwendigkeit für eine verstärkte Ökologisierung des Agrarsektors dar.

7 Literaturverzeichnis

ADELHARDT, A., 1993: Das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm, in: Leistungsvielfalt der Land- und Forstwirtschaft - Bewertung und Abgeltung, Hrsg. BMLF, Wien.

CARSON, R. T., 1991: Constructed markets. In Measuring the demand for environmental quality, eds. J. B. BRADEN, C. D. KOLSTAD, North Holland, S. 121-62.

CUMMINGS, R. G., D. S. BROOKSHIRE, W. D. SCHULZE, 1986: Valuing environmental goods: an assessment of the contingent valuation method. Rowman & Littlefield Publishers.

DRAKE, L., 1992: The non-market value of the Swedish agricultural landscape. European Review of Agricultural Economics 19, S. 351-64.

HACKL, F., 1993: Bauern, Touristen, Direktsubventionen und eine Landschaftspflegeabgabe - eine theoretische Allokationseffizienzanalyse, eingereicht bei Finanzarchiv.

HOFREITHER, M. F., 1993: Landwirtschaft, Landschaftspflege und Tourismus: Positive Externalitäten zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Unveröffentlichtes Manuskript, Wien.

LWG, 1992: Österreichisches Landwirtschaftsgesetz 1992. Bundesgesetzblatt, Nr. 128.

MITCHELL, R. C., R. T. CARSON, 1989: Using surveys to value public goods. Baltimore, John Hopkins University for Resources for the Future.

POMMEREHNE, W. W., 1987: Präferenzen für öffentliche Güter: Ansätze zu ihrer Erfassung. Mohr, Tübingen.

PRUCKNER, G. J., 1993a: Die ökonomische Quantifizierung natürlicher Ressourcen. Eine Bewertung überbetrieblicher Leistungen der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Dissertation an der Johannes Kepler Universität Linz, Juni 1993.

PRUCKNER, G. J., 1993b: Bäuerliche Landschaftspflege und Fremdenverkehr. Eine Tourismusuntersuchung für Österreich. Eingereicht bei Agrarwirtschaft.

PRUCKNER, G. J., M. F. HOFREITHER, 1991: Die Bewertung überbetrieblicher Leistungen und negativer externer Effekte der österreichischen Landwirtschaft. Forschungsbericht des BMLF, Schlußbericht, Wien.

REDDEMANN, L., 1993: Der Baden-Württembergische Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich, in: Leistungsvielfalt der Land- und Forstwirtschaft - Bewertung und Abgeltung, Hrsg. BMLF, Wien.

DER WERT DER "BÄUERLICHEN KULTURLANDSCHAFT" AUS DER SICHT DER BEVÖLKERUNG - ERGEBNISSE EINER BEFRAGUNG

von

Gerald CORELL*

0 Einführung**

Die Forderung einer Honorierung der Landbewirtschaftung für die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft ist heute zu einem festen Bestandteil der agrarpolitischen Diskussion geworden. Hintergrund dieser Forderung ist die Feststellung, daß von der Landbewirtschaftung neben negativen Folgen, die ihr heute in zunehmendem Maße in Rechnung gestellt werden, auch positive ökologische Effekte ausgehen, die ihr von der Gesellschaft nicht entgolten werden. So ist die uns vertraute, allgemein für erhaltenswert erachtete Landschaft keine Naturlandschaft, sondern eine durch land- und forstwirtschaftliche Nutzung geprägte Kulturlandschaft. Die von der Landbewirtschaftung geprägte Kulturlandschaft bezeichnet man auch als "bäuerliche Kulturlandschaft". Diese ist in ihrer heutigen Form nur durch eine fortwährende Landbewirtschaftung zu erhalten.

Soll die Pflege und Erhaltung der "bäuerlichen Kulturlandschaft" honoriert oder in die Leistungsbilanz der Landwirtschaft eingerechnet werden, so ist es notwendig, deren Wert zu kennen. In einer den folgenden Ausführungen zugrundeliegenden Befragung wurde versucht, erste Anhaltspunkte für diesen Wert zu ermitteln.

1 Konzeption der Befragung

1.1 Theoretische Grundlagen der Wertermittlung

In marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften wird heute die subjektivistische Wertlehre vertreten (WICKE, 1986, S. 15). Der Wert eines Gutes oder einer Leistung ergibt sich daher nicht objektiv, z.B. aus den Produktionskosten, sondern ist subjektiver und psychologischer Art (GABLER WIRTSCHAFTSLEXIKON, 1988, S. 2671). Um den Wert, den die Erhaltung der "bäuerlichen Kulturlandschaft" für die Gesellschaft hat, zu ermitteln, ist es daher notwendig, die subjektive Wertschätzung der Gesellschaft hierfür aufzudecken.

Diese subjektive gesellschaftliche Wertschätzung kann anhand einer Zahlungsbereitschaftsanalyse, bei der davon ausgegangen wird, daß sich die Wertschätzung für ein Gut in der Zahlungsbereitschaft dafür niederschlägt, ermittelt werden. Für eine solche Zahlungsbereitschaftsanalyse stehen direkte und indirekte Verfahren zur Verfügung. Bei den indirekten Verfahren wird versucht, die Wertschätzung der Individuen aus deren beobachtetem Verhalten auf realen Märkten abzuleiten, während die Zahlungsbereitschaft

* Dipl.-Ing. agr. G. Corell, Bahnhofstr. 11, 67598 Gundersheim

** Diesem Beitrag liegt eine Untersuchung mit gleichem Titel zugrunde, die im Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen erstellt wurde. Die Befragung wurde dankenswerterweise durch die "Stiftung zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft" finanziell ermöglicht.

bei den direkten Verfahren direkt erfragt wird. Da die indirekten Verfahren auf beobachtbarem Marktverhalten beruhen, werden sie von den Ökonomen oft bevorzugt (SMITH/ DESVOUSGES/FISHER, 1986, S. 280). Die Bedenken, daß die Befragten aufgrund der hypothetischen Befragungssituation strategisches Verhalten zeigen und eine falsche Wertschätzung äußern, konnten in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten jedoch relativiert werden (MITCHELL/CARSON, 1989, S. 128). Daher wird zur Bewertung von Umweltgütern immer häufiger dazu übergegangen, die Bevölkerung direkt nach ihrer Zahlungsbereitschaft zu fragen (OECD, 1989, S. 35).

Für die direkte Erfragung der Zahlungsbereitschaft für die Erhaltung der "bäuerlichen Kulturlandschaft" spricht zum einen, daß hinsichtlich der Anwendung der gebräuchlichsten indirekten Verfahren, dem Reisekostenansatz und der Hedonischen Preisermittlung, Bedenken bestehen. Beide Verfahren können im Gegensatz zum direkten Verfahren nämlich nicht den Options[1]-, Vermächtnis- und Existenzwert ermitteln, die jedoch für die Wertschätzung für "bäuerliche Kulturlandschaft" von einer gewissen Bedeutung sind. Daneben ist gegen einen Reisekostenansatz einzuwenden, daß die Landschaft auch ohne Reisekosten genutzt werden kann, z.B. von der in ihr lebenden Bevölkerung. Gegen die Hedonische Preisermittlung spricht, daß es für ihre Anwendung notwendig ist, das zu bewertende Gut quantifizieren zu können, was jedoch bei dem Aussehen einer Landschaft schlecht möglich ist. Zum anderen hat die direkte Erfragung der Wertschätzung den Vorteil, daß man die Individuen, von denen man die Zahlungsbereitschaft ermittelt, auch zu anderen mit diesem Thema verbundenen Einstellungen befragen kann, z.B. bezüglich der Zustimmung zur Honorierung der Landwirtschaft für die Landschaftspflege.

Bei einer Zahlungsbereitschaftsanalyse für ein Umweltgut mit Hilfe einer Befragung sind grundsätzlich zwei Fragestellungen möglich. Zum einen die Frage danach, wieviel der Befragte zu zahlen bereit wäre, damit er in den Genuß einer Verbesserung der Umweltqualität kommt bzw. damit eine Verschlechterung der Umweltqualität nicht eintritt. Man spricht hier von "willingness to pay". Die andere Möglichkeit besteht darin, die Entschädigungsforderung zu erfragen, d. h. welche Mindestsumme würde der Befragte fordern, um auf die Umweltverbesserung zu verzichten, bzw. wie hoch ist seine Mindestforderung, um eine Schlechterstellung in Kauf zu nehmen. Hier spricht man von "willingness to accept" oder synonym von "willingness to sell" (PFLÜGNER, 1988, S. 264).

Beide Fragestellungen gehen jeweils von einer unterschiedlichen Verteilung des Rechts auf Umwelt bzw. eine gepflegte Kulturlandschaft aus. Der "willingness to accept"-Ansatz spricht dem Befragten ein Recht auf die gepflegte Landschaft zu, während dies beim "willingness to pay"-Ansatz nicht der Fall ist (WIESE, 1986, S. 85). Da die Bevölkerung wohl kein Recht auf eine durch die Landbewirtschaftung gepflegte Kulturlandschaft hat, erscheint der "willingness to pay"-Ansatz im vorliegenden Fall der geeignetere zu sein. Für ihn sprechen daneben noch die beiden folgenden Gründe:

- Die Fehleinschätzung der Zahlungsbereitschaft bei Unsicherheit, Risikoaversion und kurzer Entscheidungszeit ist beim "willingness to accept"-Ansatz erheblich größer (MITCHELL/CARSON, 1989, S. 34f.).

---

[1] Der **Optionswert** ist Ausdruck der Wertschätzung für eine zukünftige Nutzungsmöglichkeit, unabhängig davon, ob sie jemals wahrgenommen wird. Die Wertschätzung dafür, daß auch zukünftige Generationen in den Genuß des Gutes kommen können, drückt sich im **Vermächtniswert** aus. Der **Existenzwert** ist hingegen der Wert, den man einem Gut für das Wissen zumißt, daß es besteht, auch wenn man keinen Gebrauch von ihm macht (WICKE, 1986, S. 68).

- Die "willingness to accept" ist im Gegensatz zur "willingness to pay" nicht vom Einkommen begrenzt (WIESE, 1986, S. 88). Die Tatsache, daß es sich bei der Frage nach der Entschädigungsforderung "um ein Verfahren handelt, das grundsätzlich uferlos ist", hat den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1988, S. 82) dazu veranlaßt, den "willingness to accept"-Ansatz nicht als gleichberechtigte Alternative zur Frage nach der Zahlungsbereitschaft zu sehen.

1.2 Durchführung der Befragung

Die den folgenden Ausführungen zugrundeliegende Erhebung wurde im Herbst 1991 als eine mündliche Befragung in Gießen, Wetzlar und dem Lahn-Dill-Bergland durchgeführt. Die 751 auswertbaren Interviews verteilen sich zu ungefähr gleichen Teilen auf die Befragten aus Gießen/Wetzlar und auf diejenigen aus dem Lahn-Dill-Bergland. Die Bewohner von Gießen/Wetzlar stehen dabei stellvertretend für die Bevölkerung, die vom Brachfallen nicht direkt betroffen ist, während die Befragten aus dem Lahn-Dill-Bergland mit dem Brachfallen direkt konfrontiert sind, da sie in einer Landschaft leben, die schon zu einem Großteil brachgefallen ist oder in Zukunft brachzufallen droht.

2 Zahlungsbereitschaft für die Erhaltung der "bäuerlichen Kulturlandschaft"

Eine Honorierung der Landwirtschaft für die Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft findet allgemeine Unterstützung. 69% der Befragten stimmen einer solchen Zahlung zu. Nur 16% sprechen sich dagegen aus (vgl. Übersicht 1). Es stellt sich nun die Frage, ob die Bevölkerung auch bereit wäre, hierfür in den eigenen Geldbeutel zu greifen?

Übersicht 1: Sollte die Landwirtschaft für die Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft bezahlt werden?[1)]

	Personen			Anteil (%)		
	Gießen/ Wetzlar	LDB[2)]	Gesamt	Gießen/ Wetzlar	LDB	gesamt
Ja	269	246	515	71	66	69
Nein	63	57	120	17	15	16
Keine Angabe	47	69	116	12	19	15
Zusammen	379	372	751	100	100	100

1)Zwischen den Befragten aus Gießen/Wetzlar und denjenigen aus dem Lahn-Dill-Bergland konnte mit Hilfe eines Chi-Quadrat-Tests kein signifikanter Unterschied nachgewiesen werden.- 2) Lahn-Dill-Bergland.

Quelle: Eigene Erhebung

Um die grundsätzliche Bereitschaft zur finanziellen Unterstützung der Erhaltung der "bäuerlichen Kulturlandschaft" zu ermitteln, wurde folgende Frage in den Fragebogen aufgenommen:

"Stellen Sie sich bitte einmal vor, Sie könnten durch die monatliche Zahlung eines bestimmten Betrages bewirken, daß die 'bäuerliche Kulturlandschaft' in Ihrer Umgebung erhalten bleibt bzw. wiederhergestellt wird. Das Geld könnte in einen Landschaftspflegefonds einfließen, aus dem z.B. ein Entgelt für die Landbewirtschaftung, Durchführung von Pflegemaßnahmen oder die Überwachung von Auflagen bezahlt würden. Wären Sie bereit, monatlich einen bestimmten Betrag in einen solchen Landschaftspflegefonds einzubezahlen?"

Um die Zahlungsbereitschaft zu monetarisieren, wurden die Zahlungswilligen nach dem Betrag gefragt, den sie monatlich einzuzahlen bereit wären. Die Ausgestaltung des Fonds wurde bewußt nicht näher konkretisiert, um eine Ablehnung der Zahlung aufgrund der Fondsspezifikation zu verhindern.

Die Zahlungsbereitschaft wurde dann nochmals gegen Ende des Fragebogens, als letzte Frage vor dem soziodemographischen Teil, zu ermitteln versucht, indem nach der Bereitschaft gefragt wurde, für Nahrungsmittel mehr zu bezahlen, wenn die Mehraufwendungen genutzt würden, um die Kulturlandschaft zu erhalten oder wiederherzustellen.

2.1 Bereitschaft zur Leistung eines finanziellen Beitrags

44% der Befragten wären bereit, monatlich in einen Landschaftspflegefonds einzubezahlen, um so Geld für die Erhaltung oder Wiederherstellung der Kulturlandschaft in der Umgebung zu beschaffen (vgl. Übersicht 2). Hierbei sind die Anteile der Zahlungswilligen bei den Befragten aus Gießen/Wetzlar und denjenigen aus dem Lahn-Dill-Bergland identisch. Diese Erkenntnis muß man jedoch vor dem Hintergrund der Tatsache sehen, daß die Befragten aus Gießen/Wetzlar eine wesentlich größere Bereitschaft zeigten, einen finanziellen Beitrag für den Umweltschutz zu leisten. Wenn nun bezüglich der Bereitschaft, zur Erhaltung der Kulturlandschaft finanziell beizutragen, kein Unterschied festgestellt werden kann, läßt dies auf eine relativ höhere Bedeutung der Kulturlandschaftspflege bei den Befragten aus dem Lahn-Dill-Bergland schließen. Wenn wir uns den Anteil der Befragten, die es ablehnten, in einen solchen Fonds einzubezahlen, oder keine Angaben machten, betrachten, können wir erkennen, daß im Lahn-Dill-Bergland ein hoher Anteil (jeder Fünfte) keine Angaben (einschließlich weiß nicht) machte, was darauf hinweist, daß bei der Bevölkerung im Lahn-Dill-Bergland eine größere Unentschiedenheit hinsichtlich der Bereitschaft besteht, für die Erhaltung der Kulturlandschaft zu zahlen.

Lassen wir die Befragten ohne eindeutige Antwort aus der Betrachtung und untersuchen wir nur die Befragten mit eindeutiger Antwort, d.h. diejenigen, die entweder mit ja oder nein geantwortet haben, zeichnet sich für das Lahn-Dill-Bergland ein etwas höherer Anteil an Zahlungswilligen ab, wobei der Unterschied zur Bevölkerung in Gießen/Wetzlar jedoch nicht signifikant ist.

Die Zahlungsunwilligen wurden nach dem Grund ihrer Ablehnung einer Zahlung in einen Landschaftspflegefonds gefragt. Dabei waren zwei Antwortalternativen vorgegeben: "Die Erhaltung der 'bäuerlichen Kulturlandschaft' ist mir nichts wert" und "Ich zahle schon genug Steuern und Gebühren. Das Geld müßte nur besser verteilt werden". Aber auch die Nennung eines anderen Grundes war möglich. Nur zwei Befragte (je einer aus Gießen/Wetzlar und aus dem Lahn-Dill-Bergland) gaben an, daß der Erhalt der "bäuerlichen Kulturlandschaft" ihnen nichts wert sei, während 75% der Befragten, die nicht in einen solchen Landschaftspflegefonds einbezahlen wollten, äußerten, sie würden schon genug

Steuern und Gebühren zahlen. Von den anderen Gründen, wurde das Argument, der Befragte habe zuwenig Geld, am häufigsten genannt und zwar von 9% aller Zahlungsunwilligen. Diejenigen, die eine Zahlung ablehnen, sagen also nicht definitiv, daß ihnen die "bäuerliche Kulturlandschaft" nichts wert ist, halten sich jedoch mit einem eigenen finanziellen Beitrag zurück.

Übersicht 2: Zahlungsbereitschaft für die Erhaltung der Kulturlandschaft[1)]

	Personen			Anteil (%)[2)]		
	Gießen/ Wetzlar	LDB[3)]	Gesamt	Gießen/ Wetzlar	LDB	gesamt
Ja	168	162	330	44 (51)	44 (55)	44 (53)
Nein	161	135	296	43 (49)	36 (45)	39 (47)
Keine Angabe	50	75	125	13 (-)	20 (-)	17 (-)
Zusammen	379	372	751	100	100	100
dgl. ja/nein	329	297	626	(100)	(100)	(100)

1) Zwischen den Befragten aus Gießen/Wetzlar und denjenigen aus dem Lahn-Dill-Bergland konnte mit Hilfe eines Chi-Quadrat-Tests kein signifikanter Unterschied nachgewiesen werden.- 2) In Klammern: Anteil an den Befragten, die mit ja oder nein geantwortet haben.- 3) Lahn-Dill-Bergland.

Quelle: Eigene Erhebung

Nach Meinung des Autors kommen in diesen Antworten mehrere grundlegende Dinge zum Ausdruck:

Erstens wurde hier bei genauer Betrachtung nicht die Zahlungsbereitschaft, sondern die zusätzliche Zahlungsbereitschaft erfaßt, da die Befragten auch ohne eine Zahlung in einen Landschaftspflegefonds einen finanziellen Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft beisteuern. Dieser Beitrag kann z.B. darin gesehen werden, daß die Agrarpolitik, die ja vom Steuerzahler und daher auch von den Befragten finanziert wird, die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten, in denen die Landschaft zuerst brachzufallen droht, fördert. Es ist jedoch unklar, inwieweit den Befragten bewußt ist, daß sie schon finanziell zur Erhaltung der Kulturlandschaft beitragen und aus diesem Grund die Zahlung verweigern.

Zweitens zeichnet sich hier ab, daß ein Teil der Befragten der "bäuerlichen Kulturlandschaft" zwar eine Wertschätzung entgegenbringt und der Meinung ist, diese solle erhalten werden und die Landwirte sollten für die Kulturlandschaftspflege auch Geld bekommen, jedoch am liebsten selbst nicht dafür zahlen möchte. Ein Verhalten, wie es wohl gerade im Umweltbereich immer wieder festzustellen ist. Der Schutz der Umwelt ist gewünscht, darf aber nichts kosten, bzw. man favorisiert eine Lösung, die die Erhaltung der Umwelt gewährleistet, aber möglichst von anderen finanziert wird. Erst wenn die eigene Zahlung unausweichlich ist, wird sie auch getätigt. Diese Einstellung wird auch in den Antworten auf die Frage nach der besten Finanzierungsmöglichkeit für die Erhaltung der Kulturland-

schaft deutlich (vgl. Übersicht 3). 55% der Befragten würden eine Umverteilung von Steuermitteln favorisieren und 26% eine Umverteilung im Agrarhaushalt, während nur 9% eine Finanzierungsquelle vorzögen, die ihnen höhere Ausgaben verursachen würde, nämlich 3% höhere Steuern und 6% höhere Nahrungsmittelpreise. Bemerkenswert erscheint hier die Tatsache, daß ein Großteil der Befragten die Umverteilung von allgemeinen Steuermitteln und nicht die Umverteilung im Agrarhaushalt bevorzugen, d.h. dem Agrarhaushalt bzw. der Landwirtschaft zusätzliche finanzielle Mittel zukommen lassen möchten.

Übersicht 3: Bevorzugte Finanzierungsquellen für die Erhaltung der "bäuerlichen Kulturlandschaft"[1)]

Finanzierungsquellen	Personen			Anteil (%)		
	Gießen/ Wetzlar	LDB[2)]	Gesamt	Gießen/ Wetzlar	LDB	gesamt
Höhere Steuern	12	10	22	3	3	3
Umverteilung von Steuermitteln	216	193	409	57	52	55
Umverteilung im Agrarhaushalt	96	100	196	25	27	26
Höhere Preise für Nahrungsmittel	21	27	48	6	7	6
Keine Angaben	34	42	76	9	11	10
Zusammen	379	372	751	100	100	100

1) Zwischen den Befragten aus Gießen/Wetzlar und denjenigen aus dem Lahn-Dill-Bergland konnte mit Hilfe eines Chi-Quadrat-Tests kein signifikanter Unterschied nachgewiesen werden.- 2) Lahn-Dill-Bergland.

Quelle: Eigene Erhebung

Obwohl nur 6% der Befragten höhere Nahrungsmittelpreise zur Finanzierung der Kulturlandschaftserhaltung favorisieren, haben 65% angegeben, sie wären bereit, für Nahrungsmittel mehr zu bezahlen, wenn die Mehraufwendungen genutzt würden, die Kulturlandschaft zu erhalten oder wiederherzustellen (vgl. Übersicht 4). Nur 23% haben dies abgelehnt. Die Befragten würden also eine andere Finanzierungsart bevorzugen, jedoch auch eine Erhöhung der Nahrungsmittelpreise akzeptieren, wenn es sein müßte.

Drittens könnte man die Tatsache, daß die Befragten nicht sagen, die Erhaltung der "bäuerlichen Kulturlandschaft" sei ihnen nichts wert, jedoch trotzdem angeben, sie würden nicht in einen Landschaftspflegefonds einzahlen, dahingehend erklären, daß es sich hierbei um ein Protestgebot handelt. Der Befragte sperrt sich gegen die Frage nach der Zahlungsbereitschaft, da er sie für unzulässig hält (BERGSTROM/DILLMAN/STOLL, 1985, S. 145). Das heißt, der Befragte bringt dem zu bewertenden Gut, hier der "bäuerlichen Kulturlandschaft", eine Wertschätzung entgegen, er sperrt sich jedoch dagegen, zur Finanzierung des Gutes herangezogen zu werden bzw. schon gegen die Frage nach der Zahlungsbereitschaft. Dies rührt auch daher, daß es bei manchen Personen gegen die

ethischen und moralischen Grundsätze verstößt, für den Erhalt von Umweltgütern wie sauberer Luft, sauberem Wasser oder schöner Landschaft zahlen zu müssen.

Übersicht 4: Bereitschaft, mehr für Nahrungsmittel zu zahlen, wenn die Mehraufwendungen genutzt würden, die "bäuerliche Kulturlandschaft" zu erhalten oder wiederherzustellen[1)]

	Personen			Anteil (%)		
	Gießen/ Wetzlar	LDB[2)]	Gesamt	Gießen/ Wetzlar	LDB	gesamt
Ja	237	245	482	62	66	65
Nein	102	72	174	27	19	23
Keine Angabe	40	55	95	11	15	12
Zusammen	379	372	751	100	100	100

1) Zwischen den Befragten aus Gießen/Wetzlar und denjenigen aus dem Lahn-Dill-Bergland konnte der Unterschied mit Hilfe eines Chi-Quadrat-Tests als auf dem 0,05 Signifikanzniveau gesichert nachgewiesen werden.- 2) Lahn-Dill-Bergland.

Quelle: Eigene Erhebung

Viertens könnte sich hinter der Zahlungsverweigerung auch eine Ablehnung bzw. ein Mißtrauen gegenüber der Abwicklung der finanziellen Unterstützung der Kulturlandschaftspflege über einen Landschaftsfonds verbergen.

2.2 Determinanten der Zahlungsbereitschaft

Wie in den vorhergehenden Ausführungen bereits erläutert wurde, besteht zwischen den Befragten aus Gießen/Wetzlar und denen aus dem Lahn-Dill-Bergland kein signifikanter Unterschied in der Bereitschaft, in einen Landschaftspflegefonds einzubezahlen. Zwischen den zahlungswilligen und den zahlungsunwilligen Befragten lassen sich jedoch hinsichtlich ihrer sonstigen soziodemographischen Daten Unterschiede aufzeigen. Man kann erkennen, daß vom Alter ein signifikanter Einfluß auf die Zahlungsbereitschaft der Befragten ausgeht. So sind die Altersgruppen bis zu 54 Jahren bei den Zahlungswilligen überrepräsentiert, während die älteren Befragten hier unterrepräsentiert sind. Dieser Zusammenhang zwischen Alter und Zahlungswilligkeit bestätigt sich auch, wenn wir die Befragten nicht in Altersklassen zusammenfassen, sondern die Altersangaben in Jahren betrachten. Das durchschnittliche Alter der Zahlungswilligen liegt bei 42 Jahren und damit hoch signifikant niedriger als das der Zahlungsunwilligen, das 49 Jahre beträgt. Hinsichtlich des Alters ist noch zu bemerken, daß die Befragten in der Altersklasse 16 bis 24 Jahre sehr oft (36%) mit "weiß nicht" geantwortet haben.

Auch in bezug auf das Einkommen ist ein signifikanter Unterschied zwischen den Zahlungswilligen und den Zahlungsunwilligen festzustellen. So sind bei den Zahlungsunwilligen die

unteren Einkommensklassen (unter 2 500 DM) überrepräsentiert, während bei den Zahlungswilligen die Bezieher höherer Einkommen verhältnismäßig stark vertreten sind. Ferner scheint auch von der Bildung ein Einfluß auf die Zahlungsbereitschaft auszugehen. Befragte ohne Schulabschluß oder mit Hauptschulabschluß sind in überproportionalem Maße nicht bereit zu zahlen. Daneben können auch hinsichtlich des Berufes Unterschiede erkannt werden. Angestellte und die Gruppe der Schüler, Studenten und Auszubildenden sind bei den Zahlungswilligen überrepräsentiert, während Arbeiter und die Gruppe der Rentner und Pensionäre stärker bei den Zahlungsunwilligen zu finden sind. Zwischen Geschlecht und Zahlungsbereitschaft ist kein Zusammenhang festzustellen.

Hinsichtlich der Einstellung ist zu erkennen, daß Befragte, die in den Landschaftsfonds einzahlen würden,

- auch generell eher bereit sind, für die Erhaltung der Umwelt einen finanziellen Beitrag zu leisten,
- die Finanzierungsformen für die Honorierung der Landschaftspflege stärker bevorzugen, die persönliche Mehraufwendungen bedingen,
- höhere Ausgaben für Nahrungsmittel eher akzeptieren würden,
- einer Honorierung der Landwirtschaft für die Landschaftspflege stärker zustimmen,
- dem Umweltschutz eine größere Bedeutung zumessen.

Die Bereitschaft, höhere Nahrungsmittelpreise zu akzeptieren, ist bei den Befragten aus dem Lahn-Dill-Bergland etwas stärker ausgeprägt als bei denjenigen aus Gießen/Wetzlar. Ansonsten lassen sich hier im wesentlichen die Aussagen wiederholen, die bezüglich der Zahlungsbereitschaft in den Landschaftspflegefonds gemacht wurden.

2.3 Höhe der Zahlungsbereitschaft

2.3.1 Genannte Beträge

Neben dem Umfang der generellen Bereitschaft, für die Erhaltung der Kulturlandschaft zu zahlen, ist natürlich auch die Höhe der Zahlungsbereitschaft von Interesse. Um diese zu ermitteln, wurden diejenigen, die bereit waren, in einen Landschaftspflegefonds einzubezahlen, nach der Höhe ihrer monatlichen Zahlungsbereitschaft gefragt. In Übersicht 5 sind die genannten Beträge aufgelistet. Die Angaben schwanken von 1 DM bis zu 200 DM. Eine Nennung von 500 DM wurde wegen Unglaubwürdigkeit aus der Analyse genommen, da dieser Befragte nur über ein geringes monatliches Einkommen verfügt. Auch die Beträge von 150 und 200 DM wurden auf ihre Glaubwürdigkeit untersucht. Aufgrund der vorliegenden Informationen (z.B. Einkommen) mußten sie jedoch nicht unbedingt als unglaubwürdig angesehen werden und wurden deshalb in der Analyse belassen. Hier ist anzumerken, daß einige der Befragten bei ihren Angaben ihre Zahlungsbereitschaft wohl überschätzt haben und nach sorgfältiger Überlegung einen wesentlich geringeren Betrag nennen würden. Es ist jedoch unmöglich, solche Angaben zu identifizieren und aus der Analyse zu eliminieren. Auf der anderen Seite gibt es wohl auch Befragte, die ihre Zahlungsbereitschaft unterschätzt und einen zu niedrigen Betrag bzw. keine Zahlung angegeben haben, obwohl sie dies nach einer gewissen Bedenkzeit doch nach oben korrigieren würden. Vielleicht handelte es sich bei der Zahlungsverweigerung auch nur um ein Protestgebot und spiegelt nicht die tatsächliche Zahlungsbereitschaft wieder. Wir können daher davon ausgehen, daß es nicht eine Verzerrung in eine Richtung gibt, sondern sowohl

Verzerrungen nach oben als auch nach unten. Welche Verzerrung den größeren Einfluß hat, ist nicht zu erkennen. Im Idealfall gleichen sich beide aus.

Von den 330 Befragten, die bereit waren, in einen Landschaftspflegefonds einzubezahlen, konnten nur 197 (60%) einen Betrag nennen. Auch dies kann als ein Zeichen dafür gewertet werden, wie schwer es den Befragten fällt, ihre Wertschätzung für die "bäuerliche Kulturlandschaft", über die sie sich selbst wohl noch weitgehend im unklaren sind, zu offenbaren. Betrachten wir uns die genannten Beträge, können wir eine Tendenz zu "runden" Beträgen erkennen. Der am häufigsten angegebene Betrag war 10 DM, der von 23%, also fast jedem vierten Zahlungswilligen, der seine Zahlungsbereitschaft quantifizieren konnte, genannt wurde.

Übersicht 5: Anzahl der Befragten nach ihrer Zahlungsbereitschaft für die Erhaltung der Kulturlandschaft in DM/Monat

DM/Monat	Personen		
	Gießen/ Wetzlar	LDB[1)]	Gesamt
1	1	1	2
2	1	2	3
3	1	-	1
5	5	5	10
8	3	-	3
10	28	18	46
15	4	6	10
20	16	27	43
23	-	1	1
25	4	1	5
30	4	6	10
35	1	-	1
40	1	2	3
50	20	18	38
75	-	1	1
100	4	12	16
120	-	1	1
150	1	-	1
200	1	1	2
Zusammen	95	102	197

1) Lahn-Dill-Bergland

Quelle: Eigene Erhebung

2.3.2 Determinanten der Höhe der Zahlungsbereitschaft

Für die nachfolgenden Vergleiche der Höhe der Zahlungsbereitschaft wurden diejenigen, die zahlungswillig waren und einen Betrag nennen konnten, und diejenigen, die eine Zahlung ablehnten (Zahlungsbereitschaft = 0 DM), berücksichtigt. Befragte aus dem Lahn-Dill-Bergland haben eine höhere Zahlungsbereitschaft als diejenigen aus Gießen und Wetzlar. Der Unterschied konnte zwar nicht als statistisch signifikant nachgewiesen werden, die Irrtumswahrscheinlichkeit lag mit 0,054 jedoch nur geringfügig über der Signifikanzschwelle. Hinsichtlich des Alters ist zu erkennen, daß bis zur Altersklasse 35 bis 44 Jahre die Zahlungsbereitschaft ansteigt und danach mit zunehmendem Alter wieder absinkt. Es ist auch sehr gut zu erkennen, daß mit steigendem monatlichen Einkommen auch fast kontinuierlich die durchschnittliche Zahlungsbereitschaft steigt.

Der von anderen Autoren beobachtete Trend, daß mit wachsendem Bildungsgrad auch die Höhe der Zahlungsbereitschaft zunimmt (z.B. SCHULZ, 1985, S. 242; DRAKE, 1992, S. 357f.), liegt wohl teilweise darin begründet, daß Befragte mit höherem Bildungsabschluß in der Regel auch über ein höheres Einkommen verfügen. Dieser Trend läßt sich in der vorliegenden Befragung nicht so eindeutig feststellen. Zwar haben Befragte mit mittlerem Bildungsabschluß, Abitur oder Hochschulabschluß eine deutlich höhere Zahlungsbereitschaft als Befragte mit Hauptschulabschluß oder keinem Abschluß, ein stetiger Anstieg der Zahlungsbereitschaft mit wachsendem Bildungsgrad konnte jedoch nicht festgestellt werden.

Es ist außerdem zu erkennen, daß bei genereller Bereitschaft, für den Umweltschutz einen eignen finanziellen Beitrag zu leisten, eine höhere durchschnittliche Zahlungsbereitschaft besteht. Daneben konnte auch bei den Befragten, die höhere Nahrungsmittelpreise akzeptieren würden, und bei denjenigen, die für eine Honorierung der Landwirtschaft für die Landschaftspflege sind, eine höhere Zahlungsbereitschaft als bei den Befragten mit jeweils gegenteiliger Meinung ermittelt werden.

3 Schlußbemerkung

Die Bevölkerung von Gießen, Wetzlar und dem Lahn-Dill-Bergland wünscht, daß die "bäuerliche Kulturlandschaft" erhalten wird. Eine Honorierung der Landbewirtschaftung für die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft findet große Zustimmung. In gewissem Maße sind die Befragten auch bereit, hierzu einen eigenen finanziellen Beitrag zu leisten. Über die Höhe dieser Zahlungsbereitschaft, aus der sich die Wertschätzung der Bevölkerung für die "bäuerliche Kulturlandschaft" erkennen läßt, konnte die den vorausgegangenen Ausführungen zugrundeliegende Studie nur erste Anhaltspunkte liefern. Dies liegt jedoch weniger in der angewandten Methode der direkten Erfragung der Zahlungsbereitschaft, sondern zum einen daran, daß es sich um eine Pilotstudie handelt. Zum anderen ist sich die Bevölkerung selbst über ihre Wertschätzung für die "bäuerliche Kulturlandschaft" noch im unklaren.

Literaturverzeichnis

BERGSTROM, J.C., DILLMAN, B.L. und STOLL, J.R., Public Environment Amenity Benefits of Private Land: The Case of Prime Agricultural Land. *Southern Journal of Agricultural Economics*, 1/1985, S. 139-149.

DRAKE, L., The Non-Market Value of the Swedish Agricultural Landscape. *European Review of Agricultural Economics*, 19/1992, S. 351-364.

GABLER WIRTSCHAFTSLEXIKON. 12. Auflage, Wiesbaden 1988.

MITCHELL, R. C. und CARSON, R. T., Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method. Washington 1989.

OECD, Environmental Policy Benefits: Monetary Valuation. Paris 1989.

PFLÜGNER, W., Nutzen-Analysen im Umweltschutz. Der ökonomische Wert von Wasser und Luft. Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 29. Göttingen 1988.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 1987. Stuttgart 1988.

SCHULZ, W., Der monetäre Wert besserer Luft. Eine empirische Analyse individueller Zahlungsbereitschaft und ihrer Determinanten auf der Basis von Repräsentativumfragen. Frankfurt am Main 1985.

SMITH, K., DESVOUSGES, W. H. und FISHER, A., A Comparison of Direct and Indirect Methods for Estimating Environmental Benefits. *American Journal of Agricultural Economics*, 2/1986, S. 280-290.

WICKE, L., Die ökologischen Milliarden. Das kostet die zerstörte Umwelt - so können wir sie retten. München 1986.

WIESE, H., Zahlungsbereitschaft kontra Entschädigungsforderung - Alternative Rentenkonzepte zur Bewertung von Umweltschäden. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 1/1986, S. 81-93.

DAS KONFLIKTPOTENTIAL GESELLSCHAFTLICHER ERWARTUNGEN AN DIE LANDWIRTSCHAFT

ERWARTUNGEN LÄNDLICHER BEVÖLKERUNG AN DIE LANDWIRSCHAFT

von

Joachim ZICHE*

Den Erwartungen unserer Bevölkerung an die Landwirtschaft können wir mit verschiedenen Methoden nachzuspüren versuchen. Als gut geeignet haben sich Akzeptanz- und Imagestudien erwiesen. In Imagestudien drücken die Befragten aus, wie sie die Landwirtschaft sehen, also mehr oder minder direkt auch, was sie von ihr erwarten. Sehen die Leute den Bauern z.B. als Umweltsünder, dann erwarten sie gleichzeitig, er möge gefälligst sein angeblich umweltschädliches Verhalten sein lassen. Imagestudien werden deswegen immer wieder explizit betrieben, um zu erfahren, welche Erwartungen die Menschen an einen stellen und in welchen Punkten man ihnen entsprechen kann.

Allein in den letzten Jahren sind mindestens sieben solche Studien angestellt worden, wie eine Zusammenstellung in der Endnote am Schluß dieses Artikels zeigt#. Ihre Stichproben stammen aus rein großstädtischen Grundgesamtheiten oder aus der Gesamtbevölkerung Deutschlands. Aus den zugehörigen Publikationen ist nicht ersichtlich, ob aus einer Stichprobe der Gesamtbevölkerung jemals eine Unterstichprobe "ländliche Bevölkerung" gebildet wurde und deren Antworten getrennt ausgewertet worden sind. Vorgeführt werden immer nur die Ergebnisse für die Gesamtbevölkerung und deren gängige Kategorien wie Alter oder Geschlecht. Eine ländliche oder gar ausgesprochen dörfliche Bevölkerungsstichprobe scheint bisher im Rahmen von Imagestudien über die Landwirtschaft nicht untersucht worden zu sein.

Bekanntlich ergeben alle bisherigen Imagestudien, daß das Bild der Landwirtschaft Licht und Schatten aufweist. Die neueren Studien zeigen, daß der größere Teil der Bevölkerung wohlwollende Antworten auf die meisten Fragen gibt, aber ein nicht zu übersehender und in der veröffentlichten Meinung nicht zu überhörender Teil der Bevölkerung verbindet ausgesprochen negative Vorstellungen mit der Landwirtschaft[1]. Die einen werden folglich erwarten, daß sich die Landwirtschaft schleunigst von Grund auf zu ändern habe, die andern werden eher erwarten, daß alles so bleibt wie es ist. Wer erwartet nun aber was? Wir wissen, daß Personen über 40 Jahre und Männer eher zu denjenigen gehören, die der Landwirtschaft positive Züge abgewinnen[2]. Wir wissen aber fast nichts über die Erwartungen desjenigen Teils der Bevölkerung, den man intuitiv zu den berufensten Bundesgenossen der Bauern zu rechnen geneigt ist, nämlich die Menschen, die selber aus der Landwirtschaft stammen oder mit Bauernfamilien verwandt, verschwägert, befreundet, persönlich bekannt sind, kurz alle diejenigen, die auf dem Lande Tür an Tür mit den Bauern wohnen. Sollten deren Erwartungen an die Landwirtschaft nicht von mehr unmittelbarer Anschauung und persönlicher Erfahrung und somit mehr Wirklichkeitssinn bestimmt sein als die landferner

* Prof. Dr. J. Ziche, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Technischen Universität München-Weihenstephan, 85350 Freising. Der Vortrag wurde gehalten von A. Wörl.

1 Vgl. z.B.: CMA, MAFO-Briefe, Kennziffer 211: Das Image der deutschen Landwirtschaft - eine Repräsentativbefragung in den alten Bundesländern. Bonn 1992.

2 Vgl. CMA, a.a.O, S. 4.

Städter und Journalisten? Haben wir hier vielleicht Verbündete der Landwirtschaft, die auch als Wähler zählen und die schwindenden Zahlen beim bäuerlichen Wahlvolk wieder aufbessern?

Um solche Fragen zu beantworten, braucht man eine Stichprobe aus der dörflichen nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung. Für eine Untersuchung zu den Bestimmungsgründen für die Akzeptanz einer extensiven Landbewirtschaftung stand mir 1991 eine solche Stichprobe zur Verfügung. Sie umfaßt 202 erwachsene, d.h. mindestens 18 Jahre alte Personen aus 12 Landgemeinden Bayerns. Die Landgemeinden wurden so ausgesucht, daß einige typische Agrarregionen Bayerns vertreten sind, nämlich landwirtschaftliche Gunstlagen, von der Natur benachteiligte Gebiete und Gebiete mit Sonderkulturen. Die Personen wurden nach einer Quotenvorgabe[3] ausgewählt. Als Untersuchungsmethode wurde die persönliche mündliche Befragung verwendet. Die Interviewer stellten den Befragten rund 20 Fragen. Wortlaut und Reihenfolge dieser Fragen wurden den Interviewern fest vorgegeben, die meisten Antworten konnten die Befragten frei formulieren. Diese frei formulierten Antworten enthalten Informationen, die sich dazu eignen, Erwartungen der ländlichen Bevölkerung an die Landwirtschaft zu erkennen[4]. Auf diese freien Antworten stützen sich in erster Linie die folgenden Ausführungen.

Die vorliegende Stichprobe bildet jene Bevölkerungskategorie, auf die die eingangs gestellten Fragen nach dem Realitätsgehalt von Erwartungen an die Landwirtschaft gemünzt waren, sehr gut ab. Tatsächlich sind Beziehungen zur Landwirtschaft aufgrund eigener früherer Berufserfahrungen als Bauer oder Bäuerin sowie aufgrund von Verwandtschaft, Freundschaft oder Bekanntschaft weit verbreitet. Auch eigene praktische Erfahrungen mit landwirtschaftlicher Arbeit sind öfter vorhanden. Rund 60 v.H. der Fälle gehören in diese Kategorien. Weitere 10 v.H. haben Beziehungen der folgenden Art zur Landwirtschaft: Einkaufen auf dem Bauernhof; hält selber Pferde; ist von Beruf Landmaschinenmechaniker; hört regelmäßig den Landfunk. Als weiter von der Landwirtschaft entfernt und deswegen nach eigenem Bekunden kaum mit Kenntnissen über die bäuerliche Lebenswelt ausgestattet bezeichnen sich die restlichen 30 v.H. der Befragten.

Eine verbreitete menschliche Eigenschaft ist, daß wir meistens eher wissen, was wir nicht wollen, als was wir wollen. Deswegen lassen sich negative Erwartungen in Bevölkerungsumfragen leichter feststellen als positive. Viele Fragen in Imagestudien zielen daher darauf ab, von den Leuten zu hören, was sie an der Landwirtschaft zu bemängeln haben. Auch in der hier beschriebenen Studie wurde eine entsprechende Frage gestellt: "Immer wieder kann man hören, die 'konventionelle' Landwirtschaft belaste unsere Umwelt, weil die Bauern angeblich zuviel düngen und spritzen. Trifft das nach dem, was Sie hier am Ort so von der Landwirtschaft hören und sehen, wirklich zu?" Die Antworten auf derartige Fragen fielen in den bekannten Imagestudien nicht günstig für die sogenannte konventionelle Landwirtschaft aus. Die Landwirte erklären sich das oft damit, daß die städtischen Befragten keine Ahnung von der landwirtschaftlichen Wirklichkeit haben, weil sie gar keinen oder viel zu oberflächlichen Kontakt mit der Landwirtschaft pflegen. Hätten sie mehr Ahnung von der Landwirtschaft, dann würden die Leute die Landwirtschaft weniger kritisieren, denn in

---

[3] Eine Hälfte männlich, eine Hälfte weiblich, je ein Drittel jüngere Generation bis 30 Jahre alt, mittlere Generation von 30-60 Jahre, ältere Generation von 60 und mehr Jahren.

[4] Zur Auswertung wurde das Textanalyseprogramm für die Sozialwissenschaften MAX verwendet. Vgl. dazu: KUCKARTZ, U., Textanalysesystem für die Sozialwissenschaften. Einführung in MAX und TEXTBASE ALPHA. Stuttgart 1992.

Wirklichkeit hätten die Bauern sich - von einzelnen schwarzen Schafen einmal abgesehen - nichts vorzuwerfen, was das übliche schlechte Bild der "konventionellen" Wirtschaftsweise in der Landwirtschaft rechtfertige[5].

Die Befragten unserer Stichprobe dörflicher Bevölkerung haben nun täglich Gelegenheit, mit der Landwirtschaft in Berührung zu kommen, von ihnen müßten also Antworten zu erwarten sein, die günstiger für die Bauern ausfallen. Die Antworten auf die oben gestellte Frage nach der Belastung unserer Umwelt durch die "konventionelle" Landwirtschaft strafen diese Annahme aber Lügen: 60 v.H. sind "unbedingt" der Ansicht, die "konventionelle" Landwirtschaft belaste die Umwelt, 20 v.H. meinen, "es käme drauf an", nur 10 v.H. sagen ausdrücklich "nein, Landwirtschaft belastet die Umwelt nicht", die restlichen 10 v.H. äußern sich gar nicht zu dieser Frage.

Wenn sich die Annahme, dörfliche Bevölkerung werde kenntnisreicher über landwirtschaftliche Wirtschaftsweisen urteilen, in genereller Form offenbar nicht halten läßt, so ist doch zu vermuten, daß wenigstens diejenigen Dorfbewohner, die nach eigenem Bekunden engere Beziehungen zur Landwirtschaft unterhalten, weniger häufig auf "unbedingte Belastung" plädieren. Tendenziell bestätigt sich diese Annahme tatsächlich: die wahrscheinlich noch am besten mit landwirtschaftlicher Praxis vertrauten Befragten - also die, die früher selber Landwirtschaft betrieben haben oder aus einem Bauernhof stammen, antworten zu 52 v.H. mit "unbedingte Belastung". Wer gar nichts mit der Landwirtschaft zu tun hat, gibt diese Antwort häufiger (62 v.H.), am allerhäufigsten kommt sie von Leuten, die irgendwann einmal in der Landwirtschaft mitgearbeitet oder öfter geholfen haben. Derartige landwirtschaftliche Erfahrungen reichen von "habe während der Semesterferien bei Landwirten geholfen" über "habe meinen Arbeitsdienst in der Landwirtschaft gemacht" bis "habe als Magd gearbeitet". Fast alle Arbeitserfahrungen liegen viele Jahre zurück. Die Befragten haben also meistens die noch wenig mechanisierte und chemisierte Landwirtschaft der Zeit bis ungefähr 1960 in Erinnerung, in der Zwischenzeit sammelten sie keine neuen Erfahrungen, glauben aber ihrer früheren landwirtschaftlichen Praxis wegen weiterhin mitreden zu können. Die heutige Landwirtschaft mit ihren großen Maschinen und chemischen Hilfsmitteln kommt ihnen dann im Vergleich zu "damals", als sie mit Pferdegespannen über die Felder fuhren und fast alle Arbeit mit der Hand erledigten, allzu rasch "umweltbelastend" vor.

Das Argument, Leute mit länger zurückliegenden Erfahrungen in der Landwirtschaft urteilten aus ihrer Erinnerung an vergangene Praktiken und nicht aufgrund aktueller landwirtschaftlicher Kenntnisse, wird zusätzlich, wenn auch nur indirekt, gestützt durch die Art und Weise, in der die junge Generation der bis 30jährigen die "Belastungsfrage" beantwortet. Obwohl man erwarten würde, daß sie besonders viele negative Erwartungen hegt, weil sie üblicherweise als Träger der "Ökowelle" gilt, verneinen die jüngsten Befragten im Gegenteil doppelt so häufig - also zu rund 20 statt 4-8 v.H. bei den beiden älteren Generationen -, daß "konventionelle" Landwirtschaft die Umwelt belaste. Die Jungen haben eben noch keine inzwischen obsoleten früheren Erfahrungen aufzuweisen, sie urteilen aus ihrer unmittelbaren Anschauung der heutigen Landwirtschaft[6]. Im Einklang mit den Ergeb-

---

[5] Vgl. dazu: PONGRATZ, H., Die Bauern und der ökologische Diskurs. Befunde und Thesen zum Umweltbewußtsein in der bundesdeutschen Landwirtschaft, München 1992.

[6] Allerdings käme in diesem Falle auch ein Interviewerbias als Ursache in Frage. Die hier eingesetzten Interviewer waren frisch absolvierte Diplomagraringenieure. Von ihrem Auftreten könnte auf die ebenfalls jungen Leute unabsichtlich ein Einfluß in der Weise ausgegangen sein, daß die Befragten es sich lieber nochmal überlegt haben, ob sie den von ihnen als Fachleute anzusehenden Altersgenossen lediglich mit den üblichen Stereotypen antworten sollten.

nissen bisheriger Imagestudien sind es auch in der Stichprobe dörflicher Bevölkerung die Frauen aller Altersgruppen, die negativer urteilen - 66 v.H. "unbedingt" - als die Männer (54 v.H. "unbedingt").

Mit einer einzigen recht pauschalen Frage lassen sich freilich konkretere Erwartungen der Befragten an die Landwirtschaft noch nicht eruieren. Deswegen hatten die dörflichen Befragten jene Praktiken genauer zu bezeichnen, durch die ihrer Meinung nach die Landwirtschaft die Umwelt belastet. Aus einer vorgegebenen Liste mit acht Praktiken konnten die Leute die ihnen zutreffend erscheinenden Praktiken auswählen oder sie formulierten ihre Antwort frei. Ein erstes bemerkenswertes Ergebnis ist: 20 Befragte hatten zwar zunächst gesagt, "konventionelle" Landwirtschaft belaste die Umwelt nicht, aber nur 4 bleiben bei ihrer Meinung und wählen aus der Liste (angeblich) umweltbelastender Praktiken nichts aus, sondern erklären dezidiert: "sie belastet durch gar nichts". Hier schlägt der in der empirischen Sozialforschung lange schon bekannte Effekt durch, daß Befragte auf verschieden gestaltete Stimuli zum gleichen Thema nicht konsistent antworten. Das wiederum läßt darauf schließen, daß die von den Befragten geäußerten Meinungen nicht so feststehend sein können wie der Ausweis von scheinbar soliden Prozentzahlen glauben machen könnte. Allerdings schießen auch jene Skeptiker übers Ziel hinaus, die den Ergebnissen von Meinungsumfragen deswegen nicht mehr als Unterhaltungswert zuerkennen möchten.

Was erwarten nun unsere Dorfleute von der Landwirtschaft? Kurz und bündig: sie erwarten genau dasselbe, was alle anderen Leute einschlägigen Studien zufolge auch erwarten. Tabelle 1 listet die sieben am häufigsten genannten Erwartungen auf.

Tabelle 1: Erwartungen ländlicher Bevölkerung an landwirtschaftliche Praktiken

Rang-ziffer	Erwartung	Nennungen v.H.	Befragte v.H.
1	weniger Spritzmittel anwenden	31	67
2	weniger Mineraldünger anwenden	26	57
3	weniger Gülle ausbringen	18	39
4	vielseitigere Fruchtfolgen	4	8
5	nicht mit schweren Maschinen den Boden verdichten	4	8
6	weniger Tiere auf einem Fleck halten	3	7
7	Erosion vermeiden	2	5
		N=432	N=200

Quelle: Eigene Erhebungen

Bestimmend sind die ersten drei Erwartungen: weniger Spritzmittel, Mineraldünger und Gülle. In nahezu allen Antwortkombinationen kommt mindestens eine dieser Erwartungen

vor, 87 v.H. der Befragten geben sogar jeweils zwei der drei häufigsten Erwartungen an, alle drei zusammen finden sich bei 15 v.H. der Befragten. Das entspricht genau dem, was dem Publikum durch die veröffentlichte Meinung vermittelt wird. Die Dorfbevölkerung folgt diesem Klischee. Sie hat also entweder ihre Chance schlecht genutzt, sich vor ihrer Haustüre durch persönliche Anschauung eine differenziertere Meinung zu bilden oder die genannten landwirtschaftlichen Praktiken belasten tatsächlich die Umwelt in dem angenommenen Maße, so daß andere Antworten ehrlicherweise gar nicht möglich gewesen wären. Bei wissenschaftlicher, also objektiver Betrachtung ist der Grad der Umweltbelastung durch landwirtschaftliche Praktiken aber nicht derart eindeutig, sondern von Fall zu Fall umstritten.

Der nächste Untersuchungsschritt bestand darin, die Stichprobe danach zu fragen, "wie man hier etwas ändern könnte". Jetzt treten Erwartungen zutage, die die Befragten zwar auch noch an die Bauern richten, aber doch schon mehr an diejenigen, die für die Agrarpolitik verantwortlich sind. Tabelle 2 enthält wiederum die sieben häufigsten Erwartungen.

Tabelle 2: Erwartungen ländlicher Bevölkerung an die Agrarpolitik

Rang-ziffer	Erwartung	Nennungen v.H.	Befragte v.H.
1	mehr Unterricht und Aufklärung über Umweltschutz in der landwirtschaftlichen Aus- und Fortbildung	19	55
2	möglichst viele kleine und mittlere bäuerliche Betriebe erhalten	16	45
3	"Massentierhaltung" beschränken durch flächengebundene Tierhaltung oder Bestandsobergrenzen	15	43
4	"alternativer" Landbau	13	38
5	höhere Preise für die Bauern durch höhere Verbraucherpreise	12	35
6	besser im Umweltschutz ausgebildete Berater für die Landwirtschaft	11	32
7	Festmist statt Gülle	8	23
		N=574	N=198

Quelle: Eigene Erhebungen

An der Häufigkeit, mit der die vorgelegten Maßnahmen aus der Liste gewählt wurden, ist bemerkenswert, daß zwei klassische Bestandteile der bayerischen Agrarpolitik auf die ersten beiden Rangplätze kamen. Das ist sicherlich auch auf die Beharrlichkeit zurückzuführen, mit der die Bayerische Staatsregierung und der Bayerische Bauernverband über viele Jahre hinweg an ihrem "Bayerischen Weg" festgehalten haben. Nicht überraschend taucht auch in unserer Maßnahmenliste das zweifelhafte Preisargument auf. Daß Verbraucher in Umfragen immer wieder angeben, sie seien bereit, höhere Preise für Lebensmittel zu zahlen, die ihren Vorstellungen von Gesundheit und Umweltschutz entsprechen, ist bekannt. Auch die Prozentsätze sind mit etwa 30-40 v.H. ähnlich. Bekannt ist aber auch, daß zwischen Sagen und Tun ein erheblicher Unterschied besteht und zwar gerade, wenn es um höhere Ausgaben für Lebensmittel geht. Jeder Versuch, aus solchen Prozentzahlen auf Absatz und Preise in der nächsten Zukunft zu schließen, muß spekulativ bleiben. Die "Massentierhaltung" verdankt ihren vorderen Platz wahrscheinlich vor allem den sogenannten Tiermastskandalen der letzten Jahre. Die "Tierfabrik" ist verpönt, der herkömmliche Bauernhof genießt Sympathie, aber wiederum wäre ein Schluß auf mögliche Absatzchancen für tierische Produkte spekulativ.

Jeder dritte Befragte nennt besser im Umweltschutz ausgebildete Berater für die Landwirtschaft als Maßnahme, mit der eine Belastung der Umwelt durch die Landwirtschaft vermindert werden könnte. Die Antwort paßt zwar zu dem an erster Stelle genannten vermehrten Unterricht und der besseren Aufklärung über Umweltschutz, überrascht aber insofern, als sie doch Einblick in die Arbeit der Landwirtschaftsberatung voraussetzt, wenn sie nicht bloß so dahingesagt worden ist. Gegen das bloße Dahinsagen spricht die Häufigkeit, mit der die Befragten diesen Punkt nennen. Wahrscheinlich ist eine bei vielen Bauern zu spürende Unzufriedenheit mit der ihnen zuteil werdenden Beratung bis zu den nichtlandwirtschaftlichen Dorfnachbarn vorgedrungen. Allerdings müssen landwirtschaftliche Berater in den Medien schon lange als Mitverursacher einer angeblich umweltschädlichen Landwirtschaft herhalten. Tatsächlich erschweren die rasch angewachsenen Hoheitsaufgaben der Offizialberatung schon seit Jahren die fachliche Beratung der Bauern. Davon scheinen Befragte, die enger mit der Landwirtschaft verbunden sind, immerhin soviel mitbekommen zu haben, daß sie deutlich häufiger als andere Befragte die Beraterausbildung als Abhilfe erwähnen.

Die an letzter Stelle aufgeführte Maßnahme "Festmist statt Gülle" dürfte von den Dorfbewohnern wohl als Mittel gegen die Gülle gesehen worden sein, die sie als eine der gewichtigsten Umweltsünden der Landwirtschaft empfinden. Vermutlich verdankt die Gülle ihren schlechten Ruf weniger tatsächlich umweltschädigenden Eigenschaften, die sie bei unsachgemäßer Ausbringung entfalten kann, wie z. B. Stickstoffeintrag in Luft und Gewässer, als vielmehr ihrem Geruch. Er ist normalerweise zwar nicht schädlich, wird aber von allen Dorfbewohnern bemerkt und von manchen als lästig empfunden. Güllefahren ist darum eine Tätigkeit, die jeder bemerken kann, und solche Tätigkeiten erregen selbstverständlich besondere Aufmerksamkeit und kommen darum auch schneller ins Gerede und zwar unabhängig von ihren objektiven Eigenschaften.

Es bestätigen sich aber auch die hohen Erwartungen, die in der öffentlichen Auseinandersetzung um "mehr Ökologie" an die "alternative" Landwirtschaft gerichtet werden. Sie genießt eine Wertschätzung, die ihrer tatsächlichen Verbreitung und ihrer wirtschaftlichen oder gar ökologischen Bedeutung weit vorauseilt. Oft wird die "alternative" Landwirtschaft so dargestellt als würden sich die landwirtschaftlichen Probleme mit "Überschüssen" und "Umwelt" von selbst lösen, wenn nur der Staat die "alternative" Landwirtschaft entsprechend fördern würde.

Die befragte Dorfbevölkerung hegt diese naive Erwartung kaum, nur 15 v.H. äußern sich in diesem Sinne, die Hälfte derartiger Antworten kommt von der jungen Generation, also Befragten, von denen mehr als in älteren Generationen noch vorbehaltlos Idealen anhängen. Weitere 15 v.H. drücken sich vorsichtig optimistisch aus: "ja schon, aber langsam", "Umstellung der Landwirtschaft allein bringt nichts, alle Menschen müssen sich ändern, wenn die Umwelt besser werden soll", "ich bin eigentlich dafür, aber weiß nicht, ob das die Probleme löst". Jeder zweite Befragte hat konkretere Einwände. In Tabelle 3 werden häufiger genannte Stichworte aufgelistet.

Tabelle 3: Konkrete Einwände gegen eine (fiktive) alleinige Förderung "alternativer" Landwirtschaft

Einwand	Zahl der Nennungen absolut
Alleinige Förderung der 'alternativen' Landwirtschaft bringt keine Lösung der Probleme mit Überschüssen und Umwelt	42
Alleinige Förderung der 'alternativen' Landwirtschaft ist weder in Deutschland noch in der EG durchsetzbar, darum besser alle Bauern gleichmäßig fördern	33
Bauern können von der 'alternativen' Landwirtschaft wegen der niedrigeren Erträge nicht leben	19
'Alternative' Landwirtschaft läßt sich aus technischen Gründen, z.B. Schädlingsdruck, nicht durchhalten	10
'Alternative' Lebensmittel sind sehr teuer für den Verbraucher	9
'Alternative' Landwirtschaft kann die Ernährung nicht sichern	8

Quelle: Eigene Erhebungen

Gut 20 v.H. haben sich zu diesem Thema überhaupt noch keine Gedanken gemacht und sagen darum auch nichts dazu. Als unverbesserliche Gegner einer "alternativen" Landwirtschaft geben sich lediglich 5 v.H. der Befragten zu erkennen, sie führen die üblichen Verdächtigungen an: "Bio ist Schwindel", "die 'Alternativen' düngen und spritzen heimlich".

Bemerkenswert an den konkreteren Einwänden der Dorfbevölkerung gegen eine alleinige Förderung "alternativer" Landwirtschaft erscheint eine offenbar doch weiter verbreitete Einsicht in landwirtschaftliche Verhältnisse als man sie zunächst aufgrund der stereotypen Antworten auf die Fragen nach der Umweltbelastung durch die "konventionelle" Landwirtschaft vermutet hätte. Viele Dorfbewohner sind wohl damit vertraut, daß ein enger Zusammenhang zwischen naturalen Erträgen und betrieblichem Einkommen besteht, oder daß es erhebliche Schwierigkeiten gibt, auf "alternativ" umzustellen. Selbst Einsichten in die komplizierten Verhältnisse der EG-Agrarpolitik sind vorhanden. Dies Beispiel lehrt wieder

einmal, daß Image- und Akzeptanzstudien sich nicht bloß auf Antworten zu einzelnen zugkräftigen Fragen stützen dürften, sondern ihre Themen differenzierter bearbeiten müßten.

Aus den hier betrachteten Antworten läßt sich der Schluß ziehen, daß die Dorfbevölkerung wohl kaum der richtige Adressat für radikale agrarpolitische Reformvorschläge sein dürfte und insoweit auch auf diesem Gebiet eine konservative politische Macht darstellt, von der sich die Bauernschaft politische Unterstützung erhoffen könnte. Daß die Landbevölkerung auf anderen Gebieten zu den konservativen politischen Kräften zählt, ist altbekannt[7]. Diese Eigenschaft tritt immer wieder auch in spektakulären Vorkommnissen zutage, besonders oft in der Schulpolitik[8].

Die Bauern gehören von alters her ebenfalls zu den konservativeren Kräften auf dem Lande[9]. Sie scheinen auch den Wertwandel der letzten Jahrzehnte in unserer Gesellschaft nicht in gleichem Maße mitgemacht zu haben wie die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung[10]. Ein Indiz dafür ist ihr deutliches Unbehagen an allen Arten von staatlichen Ausgleichszahlungen, die für etwas gewährt werden, was Bauern nicht als persönliche Leistung ansehen. Ein Beispiel sind Prämien für bestimmte Extensivierungsmaßnahmen. Der Steuerzahler, der das Geld dafür aufbringen muß, erwartet naturgemäß, daß die Empfänger seines Geldes mit solchen Zuwendungen zufrieden sind. Wie reagiert die hier diskutierte Stichprobe?

Ihr wurde dazu eine Frage folgenden Inhalts vorgelegt: "Manche Bauern haben Bedenken, sich vom Staat dafür bezahlen zu lassen, daß sie auf ihren Wiesen und Feldern weniger tun als bisher oder gar nichts mehr. Sie fühlen sich als Almosenempfänger oder als schlecht und unsicher bezahlte Landschaftspfleger. Ist Ihrer Meinung nach da was dran?"

Der Bauer als Almosenempfänger ist eine Figur, die ursprünglich einmal über ordo-liberales Gedankengut Eingang in die großstädtische Presse fand, dann aber bei den Bauern selber und ihren politischen Vertretern ebenfalls auftauchte. Dort diente die Rede vom Almosenempfänger einesteils dazu, sich selbst zu bemitleiden - "wir sind zu Almosenempfängern herabgewürdigt worden" -, andernteils dazu, der Öffentlichkeit vor Augen zu führen, wie schlecht agrarpolitische Fördermaßnahmen an die Denkungsart der Bauern, nämlich vor allem an ihren ausgeprägten Sinn für Unabhängigkeit und Leistung, im Volksmund als Bauernstolz bezeichnet, angepaßt seien.

---

7 Eine gute Übersicht gibt SCHNEIDER, H., Kommunalpolitik auf dem Lande. Beiträge zur Kommunalwissenschaft, Bd. 35. München 1991.

8 Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist der Haibacher Schulstreik zu Beginn des Schuljahres 1992. Die Elternschaft des Dorfes Haibach, Niederbayern, trat in den Schulstreik und hielt ihn monatelang durch, weil sie erreichen wollte, daß ihre Kinder im eigenen Dorf weiter zur Schule gehen sollten, statt einer benachbarten Mittelpunktschule angegliedert zu werden. Es kam zu behördlichen Zwangsmaßnahmen und gerichtlichen Auseinandersetzungen, die in der weiteren Öffentlichkeit viel beachtet wurden.

9 Von sogenannter revolutionärer Literatur, die überwiegend historische Bauernunruhen, Pächter- und Landarbeiterstreiks in aller Welt in meist epischer Breite behandelt - ein typisches Publikationsorgan dieser Art ist das Journal of Peasant Studies, London -, sollte man sich nicht irre machen lassen.

10 Vgl. dazu u.a.: KROMKA, F., Agrarmoral und Wertewandel. Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie 35 (1989), H. 2, S. 194-219.

Wenn die Dorfbevölkerung mit ihren Bauern fühlen würde, müßte sie deren verletzten Stolz spüren und respektieren. Die Dorfbevölkerung könnte aber auch den alten Bauernstolz als überlebt ansehen und den Bauern ihre diesbezüglichen Skrupel auszureden versuchen. Schließlich könnte es im Dorf Leute geben, die den Bauern, wenn es ums Geld geht, jeden Stolz absprechen und sie als gemeine Raffer von Staatsgeldern betrachten.

In der befragten Stichprobe gibt es Antworten, die alle drei Annahmen stützen können. Ein Viertel aller Befragten bekundet Verständnis für verletzte Gefühle der Bauern: "Ja, menschlich kann ich das verstehen, das Selbstbewußtsein der Bauern muß gestärkt werden"; "Ja da ist was dran, weil ich es auch so empfinden würde, wenn ich für das, was ich weniger tue, mehr Geld bekommen würde, da kommt man sich ja blöd vor"; "Weil sie weniger spritzen und düngen, haben sie weniger Ertrag"; "Es fällt den Bauern schwer, sind nicht mehr so selbständig"; "Ja, weil die anderen Leute darüber lästern".

Ein weiteres Viertel urteilt abfällig: "Denen geht es immer noch gut, bekommen sowieso genügend Zuschüsse"; "Alle Bauern sind sowieso Almosenempfänger entweder durch Subventionen oder durch Extensivierungsprogramme"; "Es ist nicht richtig, für's Nichtstun Geld zu bekommen"; "Die Bauern sollen arbeiten, wenn sie was verdienen wollen"; "Die nehmen das Geld doch gerne"; "Ein Bauer hält die Hände auf, wo er kann"; "Wenn er was kriegt, dann nimmt er's auch"; "Der Bauer schämt sich nicht, wenn er Geld bekommt"; "Die schreien ja immer nach Subventionen"; "Wer sich als Almosenempfänger betrachtet, ist selber schuld".

Das dritte Viertel hält es für unangebracht, wenn Bauern sich als Almosenempfänger fühlen: "Kein Bauer wird gezwungen, da mitzumachen"; "Es ist eine Entschädigung für entgangenen Ertrag"; "Die Bauern tun doch etwas für die Umwelt"; "Das ist ein normaler Ausgleich, den der Staat anbietet"; "Wenn es der Staat so haben will, nimmt man das Geld, wenn man nicht dumm ist"; "Was einem zusteht, soll man auch nehmen". Das letzte Viertel hat keine dezidierten Erwartungen an die Gefühle, mit denen Bauern staatliche Zuwendungen entgegennehmen sollten. Die eine Hälfte weicht aus, indem sie sagt, es käme immer auf die Person an, die andere hat gar keine Meinung.

Zusammenhänge zwischen den geäußerten Erwartungen an die Gefühle der Bauern und unabhängige Variablen wie Geschlecht, Alter oder Art der Beziehung zur Landwirtschaft sind nicht festzustellen. Verständnisvolle und abfällige Äußerungen verteilen sich über alle befragten Kategorien ungefähr gleichmäßig, obwohl man nach vorwissenschaftlichem Verständnis geneigt wäre, die verständnisvollen Äußerungen eher den landwirtschaftsnäheren, die abfälligen eher den landwirtschaftsferneren Befragten zuzutrauen. Allerdings lehrt uns unsere vorwissenschaftliche Erfahrung auch, daß gerade diejenigen, die selber aus einem Hof stammen, aus Gründen, die häufig in familiären Zwistigkeiten zu suchen sind, zu den unerbittlichsten Meinungsmachern gegen die Bauern gehören.

Zu den selbstverständlichen Erwartungen nichtlandwirtschaftlicher, steuerzahlender Bevölkerung an die Bauern gehört, daß das Geld, das in die Landwirtschaft fließt, gut angelegt ist. Die Dorfbevölkerung hegt diese Erwartung natürlich auch, wie die Antworten auf eine als Indikator gedachte Frage beweisen: "Extensivierungsprogramme kosten die Steuerzahler in diesem Jahr in Bayern ungefähr 95 Millionen Mark. Meinen Sie, daß dieses Geld gut angelegt ist?" Rund zwei Drittel der Befragten äußern sich eher zustimmend, jeder Fünfte eher ablehnend, jeder Zehnte unentschlossen. Freilich schwingt bei dem hier vorgestellten Verwendungszweck die Erwartung mit, Extensivierung bringe in irgendeiner Weise etwas für die Umwelt, und ein solcher Zweck wird zur Zeit zunächst einmal für gut gehalten. Ein

weniger populärer Zweck wie z.B. Preisstützungsmaßnahmen hätte wohl kaum so viel Sympathie geweckt. Nur die alte Generation kann sich für Geldanlage in Extensivierung nicht sonderlich erwärmen. Das ist verständlich, denn Extensivierung ist für sie, die noch persönliche Erfahrungen mit den Folgen unfreiwilliger Extensivierung in den Kriegs- und Nachkriegsjahren hat, etwas Unerhörtes.

Wie lautet nun die Antwort auf die eingangs erhobene Frage, ob Erwartungen von dörflicher Bevölkerung an die Landwirtschaft stärker von unmittelbarer Anschauung und persönlicher Erfahrung geprägt und deswegen wirklichkeitsnäher seien? Sie lautet: auf Fragen, die sich mit geläufigen Stereotypen der öffentlichen und veröffentlichten Meinung beantworten lassen, antwortet auch die Dorfbevölkerung stereotyp. Fragen, deren Beantwortung den Leuten Gelegenheit bietet, auf ihre persönlichen Erfahrungen mit Landwirtschaft zurückzugreifen, beantworten sie mit deutlich erkennbarem Bezug zur landwirtschaftlichen Wirklichkeit. Verbündeter der Landwirtschaft in dem Sinne, daß sie im Schulterschluß mit den Bauern für deren Anliegen politisch kämpfen würde, ist die Dorfbevölkerung jedoch nicht.

Endnote #.: **Auflistung bekannter Repräsentativbefragungen zum Image der Landwirtschaft**

Grundgesamtheit	Stichprobengröße	Auswahlmethode	Befragungszeit	durchführendes Institut
Hannover	240	Zufallsstichprobe aus Adreßbuch	Juni 1980	Institut für Gartenbauökonomie der TU Hannover
Bundesrepublik	2036	Quotenstichprobe	Januar 1982	EMNID
Hannover	247	Zufallsstichprobe aus Adreßbuch	Juni 1985	Institut für Gartenbauökonomie der TU Hannover
Bundesrepublik	1013	Quotenstichprobe	September 1987	EMNID
Hannover, Kiel	326	Zufallsstichprobe aus Adreßbuch	Juni/Juli 1989	Institut für Gartenbauökonomie der TU Hannover und Institut für Agrarpolitik und Marktlehre der Universität Kiel
Kiel	100	Zufallsstichprobe aus Adreßbuch	Juli 1990	Institut für Agrarpolitik und Marktlehre der Universität Kiel
Bundesrepublik (alt)	2000	Quotenstichprobe	August 1991	ifak-Institut im Auftrag der CMA

DER ÄRGER MIT DER LANDWIRTSCHAFT. UMWELTKRITIK UND ABLEHNUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER PRODUKTION ALS ALLTAGSERFAHRUNG DER HEUTIGEN LANDWIRTSCHAFT

von

Heinrich BECKER* und Reiner OPPERMANN*

Dieser Beitrag stellt Ausschnitte aus einem breiter angelegten empirischen Untersuchungsprojekt zu Fragen des agrarstrukturellen Wandels[1] vor, und wir sind uns der Gefahren, die in einem begrenzten Zugriff auf ein so komplexes Thema liegen, wohl bewußt. Dennoch macht diese Begrenzung in zweifacher Hinsicht Sinn. Sie ermöglicht uns einerseits etwas tiefer in das empirische Material einzusteigen, als es sonst beim vorgegebenen Zeitrahmen möglich wäre. Vor allem aber stellt dieser Ausschnitt ein Herzstück der Beschreibung und Interpretation krisenhafter Momente des agrarstrukturellen Wandels dar - wir sprechen von der Erschütterung der sozialen Akzeptanz der Landwirtschaft im ländlichen Raum.

I

Die Agrarsoziologie hat die Entwicklung der landwirtschaftlichen Arbeit, der Sozialform des Familienbetriebes und der lebensweltlichen oder normativen Bestimmungen bäuerlicher Alltagskultur in den vergangenen Jahrzehnten hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt einer nachholenden Modernisierung des Agrarsektors gegenüber der Industriegesellschaft diskutiert. Die zentrale Frage war immer, wie die Landwirtschaft "organisch" in die Industriegesellschaft hineinwachsen kann, und die interpretativen Meßlatten hatten deshalb

* Dr. H. Becker, Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V. (FAA), Meckenheimer Allee 125, 53115 Bonn

R. Oppermann, Soziologisches Forschungsinstitut an der Georg-August-Universität Göttingen e.V., Friedländer Weg 31, 37085 Göttingen

[1] Es handelt sich um das von der Stiftung Volkswagenwerk geförderte Projekt "Ländliche Problemregionen im Kontext agrarstrukturellen Wandels". Im Rahmen dieses Gesamtprojekts haben wir uns schwerpunktmäßig mit der Wahrnehmung des agrarstrukturellen Wandels und des allgemeinen sozialen Wandels ländlicher Räume durch landwirtschaftliche Betriebsleiter auseinandergesetzt. Es ging uns im wesentlichen um einen umfassenden Zugriff auf den Strukturwandel der Landwirtschaft aus der Sicht der Betroffenen und die Verknüpfung von Problemen des agrarstrukturellen Wandels mit veränderten Sozialbeziehungen zwischen Landwirten und Nichtlandwirten im Kontext neuer Problemstellungen (Umweltprobleme, Anspruchsausgleich verschiedener Nutzungs- und Gestaltungsinteressen für ländliche Räume).

Basis für diesen Beitrag, ebenso aber auch für den Projektbericht, bilden 70 qualitative Interviews mit Betriebsleitern von Haupterwerbsbetrieben im Werra-Meißner-Kreis und im Landkreis Emsland, die Ende 1992 durchgeführt wurden. Die Struktur unseres Samples weist dabei eine wesentliche Besonderheit auf. Wir haben (auf der Basis von Betriebsdaten aus der Gesamterhebung des Projekts vom Frühjahr 1991) nur Haupterwerbsbetriebe ausgewählt, die nach vorliegenden Gewinndaten noch als wirtschaftlich entwicklungsfähig einzustufen sind (Betriebsgewinn 89/90 über 20.000 DM). Innerhalb dieser Bandbreite sind größere, gewinnstarke Betriebe zudem überrepräsentiert. Es handelt sich also durchweg um Betriebe, für die sich die Frage der Aufrechterhaltung eines Haupterwerbsbetriebs und der Definition einer wirtschaftlichen und sozialen Perspektive im ländlichen Raum überhaupt noch stellt.

durchweg etwas mit Bewertungen von Erfolgen oder Mißerfolgen auf diesem Weg zu tun. Auch wenn man sich die Modernisierung der Agrarstrukturen sowie der Arbeits- und Lebensformen in der Vergangenheit nicht als konfliktfreien Prozeß vorstellen kann, so bleibt festzuhalten, daß die Modernisierung lange ohne große Brüche und soziale Spannungen verlaufen ist. Dazu hat sicher beigetragen, daß die Landwirtschaft im ländlichen Raum trotz gesunkener wirtschaftlicher Bedeutung weiterhin soziale Anerkennung fand, die wirtschaftliche und soziale Transformation sogar Reibungspunkte beseitigen half, und sie als Nahrungsmittelproduzent und als soziale Verkörperung anerkannter Arbeits- und Lebenstraditionen, auch im Verständnis der Nichtlandwirte, ein bedeutender Aktivposten des ländlichen Raums blieb und so auf Rückendeckung durch die (mittlerweile mit starker Mehrheit) nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung zählen konnte. Unklar ist, ob sich die Akzeptanz der Landwirtschaft auch auf ihre objektive Funktion des Gestalters ländlicher Kulturlandschaften bezieht, weil dies bis vor kurzem wissenschaftliche nicht thematisiert worden ist. Es spricht jedoch alles für die Vermutung, daß diese Funktion als "selbstverständliche" Beigabe der Agrarproduktion ebenfalls Akzeptanz fundiert hat.

Dieses Bild der sozialen und kulturellen Integration ist nach unseren Erfahrungen nicht länger aufrecht zu halten. Mehr noch, wir haben es nicht nur mit einem Akzeptanzrückgang, sondern mit einer Akzeptanzkrise zu tun. Erkennbar sind Widerspruchslagen und offene Konflikte zwischen Landwirtschaft und Nichtlandwirtschaft, bei denen die Landwirtschaft mit ihren Interessen regelrecht ins Abseits zu rutschen droht, und wo die Landwirte selber von sozialer Entmachtung und Marginalisierung sprechen. Dabei gehört eine grundsätzliche Vorbemerkung vor die eigentliche Befundpräsentation. Es liegt nahe, den Bruch mit traditionellen Integrationsformen hauptsächlich als Ausgrenzungs- und Leiderfahrung zu diskutieren, und es ist evident, daß in Interviews mit den Betroffenen dieser Aspekt stark hervortritt. Dennoch liegt die Hauptveränderung unseres Erachtens auf einem anderen Gebiet. Die Akzeptanzveränderungen implizieren nach unseren Beobachtungen einen gesellschaftlichen Eingriffs- und Kontrollanspruch über die Landwirtschaft, denn die Landwirtschaft wird nicht nur von außen kritisiert, die Kritiker wollen auch etwas erreichen. Sie verfolgen, wenn auch oft in verbrämter Form, ein konkurrierendes Gestaltungskonzept für die Landwirtschaft, das der Landwirtschaft Veränderungen in den Produktionsstrukturen und Produktionsmethoden abfordert.

II

Erfahrungen mit negativen Akzeptanzveränderungen nehmen in unseren Gesprächen einen breiten Raum ein. Es spricht für die Relevanz des Themas, daß Aussagen zu diesem Problemfeld schon bei Fragen auftauchten, die nicht direkt auf das Akzeptanzthema bezogen waren. So hatten wir mit einer eigenen Frage nach der generellen Perspektivlosigkeit der Landwirtschaft gefragt[2] und feststellen müssen, daß rund 20 % der Befragten das Thema Perspektivlosigkeit direkt mit Veränderungen der äußeren Akzeptanz in Verbindung bringen.

Noch deutlicher wird die Bedeutung des Akzeptanzthemas jedoch bei Fragen, die direkt auf dieses Problem bezogen waren. Dazu gehört vor allem eine Frage nach der Veränderung des

[2] Die Frage lautete: "Wir haben gehört, daß auch wirtschaftlich gesunde Betriebe aufgegeben werden. Ist dies ein Zeichen dafür, daß Landwirtschaft keine Perspektive mehr hat?"

Ansehens der Landwirtschaft im ländlichen Raum.[3] Rund 85 % unserer Interviewpartner erklärten dazu, daß sich das Ansehen der Landwirtschaft negativ entwickelt hat. Die Anlässe für diese Veränderung bzw. die Themen, an denen Ansehensverluste festgemacht werden, sind zwar relativ vielfältig und reichen vom Subventionsvorwurf bis zu Einzelproblemen wie Güllegestank und Maschinenlärm. Sie lassen sich dennoch in zwei Hauptblöcken zusammenfassen.

Der erste Hauptblock ist das Umweltthema. Bei der Ansehensfrage gaben knapp 50 % die Umweltkritik an der Landwirtschaft als Hauptgrund für Akzeptanzveränderungen an. Mit 13 Nennungen im Emsland und 17 Nennungen im Werra-Meißner-Kreis lassen sich überdies keine größeren Unterschiede zwischen beiden Regionen feststellen. Beispiele für Bestätigungen von Akzeptanzverlusten durch eine umweltbezogene Außenkritik sind etwa die folgenden Äußerungen.

"Da hat sich einiges verändert. Den Landwirten werden überall Umweltvergehen in die Schuhe geschoben, und das Subventionsgebahren, das immer intensiver geworden ist, wird uns auch vorgehalten" (Nr. 03215).

"Nein, das Ansehen ist nicht mehr da. Man wird heute unbedacht kritisch verurteilt. In der Tierhaltung wegen der Emission. Das sind viele willkürliche Behauptungen, die gar nicht bewiesen werden können, vor allem in der Umweltpolitik" (Nr. 19211).

Wir verzichten hier auf eine weitere Differenzierung nach Anlässen und Sachthemen. Allerdings bleibt festzuhalten, daß die Themen Gülle und Spritzmittel besonders häufig auftauchen, und es lassen sich zudem keine Korrelationen zu den hauptsächlichen Betriebsformen feststellen. Die Umweltkritik trifft die Landwirtschaft insgesamt und nicht allein bestimmte Betriebsformen wie etwa die Veredelung.

Neben der umweltbezogenen Kritik steht aus Sicht unserer Gesprächspartner jedoch noch ein zweiter Themenkreis im Zentrum. Die Kritik von außen hat auch deswegen zugenommen, weil die soziale Toleranz gegenüber lästigen Begleiterscheinungen der landwirtschaftlichen Produktion im ländlichen Raum stark abgenommen hat. Teilweise läßt diese Kritik auch Umweltargumente anklingen, ist aus der Sicht der Landwirte jedoch sehr viel stärker als kulturelle Ablehnung der Landwirtschaft zu verstehen, die als störendes Element eines dörflichen Feierabendfriedens angegriffen wird. So meinte der folgende Gesprächspartner zum Thema Umweltsünder:

"Probleme gibt es auch hier im Ort. Wenn ich mit einer großen Arbeitsbreite Dünger streue und mal etwas überlappt, dann zeigt man mir einen Vogel. Wenn ich Gülle ausbringe, und es spritzt bei Wind mal was daneben, dann gibt es ein großes Aha. Oder Dreckklumpen auf der Straße. Dies ist hier hängiges Land. Bei starken Regenfällen schwimmt schon mal Erde auf. Die Leute schütteln dann mit dem Kopf. Sie wissen überhaupt nicht, daß der Landwirt dazu nichts kann. Beim Düngen schimpfen sie über den Kunstdünger, und bei Mist fragen sie, was der vor ihrer Haustür soll" (Nr. 06255).

---

[3] Die Ansehensfrage war folgendermaßen formuliert: "Die Landwirtschaft hatte im ländlichen Raum immer ein hohes Ansehen. Ist das heute noch so, oder hat sich in den letzten Jahren etwas verändert?"

Auch hier soll auf eine weitere Themendifferenzierung verzichtet werden. Prinzipiell scheinen jedoch alle nur denkbaren Störfaktoren als Kritikanlaß in Frage zu kommen. Die Liste der störenden Anlässe reicht in den Interviews vom Maschinenlärm bis zur Sonntagsarbeit.

III

Daß die Landwirtschaft überhaupt mit Akzeptanzproblemen zu kämpfen hat und die Frage nach der Entwicklung des Ansehens so eindeutig beantwortet wird, mag angesichts der breit angelegten Umweltdiskussion in der Gesellschaft und der tatsächlichen Verschiebung der sozialen Gewichte in den Dörfern durch Siedlungsbau und Schlafstättenkultur noch als überraschungsfrei gelten.

Dennoch überrascht die Intensität und Agressivität der Kritik an der Landwirtschaft. Was die Landwirte dazu zu sagen haben, erweckt Assoziationen an tägliche Kleinkriege, in denen der Landwirt mit seinen Interessen beständig an Boden verliert. Vor allem die Radikalität des Umschwungs von der akzeptierten Landwirtschaft zur diskriminierten Landwirtschaft kommt in vielen Gesprächen plastisch zum Ausdruck, wie etwa in den folgenden Passagen:

"Die Landwirtschaft hat kein hohes Ansehen mehr. Wahrscheinlich, weil es nur noch wenige Landwirte gibt, und wenige kann man schnell unterbuttern. (...) Am schlimmsten sind die, die früher selbst die Miste unter dem Fenster hatten und sich heute aufregen. Das ist hier auch ein ewiger Zirkus. Da verlieren sie mal Dreck auf dem Feldweg, und dann regen die sich auf, weil ja heutzutage der Feldweg ein Radweg ist. Denn die Wirtschaftswege sind auch Radwege und müssen sauber bleiben (Nr. 37242).

"Hat sich wesentlich geändert. Man wird heute schon fast verspottet. Bei meiner Situation, hier mitten im Ort, bei Mistfahren und Silo holen, ist das ganz gravierend. Das wird im Gesangverein durchgekaut. Mir geht das schon mal unter die Haut. Speziell für uns hier mitten im Dorf ist das schlimm, die anderen draußen, die haben die Probleme nicht so" (Nr. 18261).

Zwar fallen nicht alle Bestätigungen einer negativen Akzeptanveränderung in unseren Gesprächen so krass aus, doch auch in Fällen, wo Integrationsmomente beschrieben werden, kommt ein starkes Mißtrauen über die Stabilität solcher Integrationserfahrungen zum Ausdruck.

"Von der Person und der Familie her sind wir integriert. Aber selbst wenn wir mit einer leeren Spritze fahren, meinen die, wir würden alles vergiften. Dabei wurde früher das Zehnfache gespritzt" (Nr. 12272).

Noch deutlicher wird die Reichweite und Intensität der Akzeptanzverluste an den Antworten auf eine "Bürgerinitiativenfrage", die wir nach der Ansehensfrage gestellt hatten, und die einem tatsächlichen Konfliktfall aus Hessen nachgebildet war.[4]

---

[4] Die Frage hieß im Wortlaut: "Ein Berater hat uns einen Fall geschildert, wo sich gegen den genehmigten Bau eines größeren Schweinestalls eine Bürgerinitiative gebildet hat. Muß man sich als Landwirt heute auf solche Konflikte einrichten?"

Selbst diese zugespitzte Konfliktlage der Abwehr eines Maststalls durch eine Bürgerinitiative wird von einer deutlichen Mehrheit der Befragten (etwa 82 %) als zu erwartendes, "normales" Konfliktmuster bestätigt, und wiederum gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen dem Emsland und dem Werra-Meißner-Kreis. Vor allem aber wird an den Antworten der Landwirte deutlich, daß eine derartige Zuspitzung nicht ausschließlich als Zukunftsmusik begriffen werden kann, sondern die heutige Realität schon häufiger von derartigen Konflikten geprägt ist.

"Es ist schlimm, aber ich muß mich auf solche Dinge schon einrichten. Es sind auch aus dieser Gegend Fälle bekannt, wo gegen Geflügelställe protestiert wurde. So etwas wird in der Öffentlichkeit sehr diskutiert. Es gibt auch einen Fall, wo die Kritik so stark war, daß für den Stall ein neuer Standort gesucht werden mußte. Wenn bei mir seinerzeit eine Entscheidung gegen den Stall auf dem Hof gefallen wäre, hätte ich nicht gebaut" (Nr. 28155).

IV

Die Antworten der Landwirte auf Fragen der Akzeptanzveränderung lassen schließlich auch erkennen, daß die Gründe für diese Entwicklung nicht so sehr in persönlich gefärbten Streitpunkten mit nichtlandwirtschaftlichen Nachbarn, den Fehlleistungen schwarzer Schafe oder vordergründigen Imageveränderungen gesehen werden. Selbst dort, wo die Situationsbeschreibungen und Erfahrungsbewertungen ausgesprochen lokal eingefärbt sind, tauchen Begründungselemente auf, die auf gesamtgesellschaftliche Prozesse der Interessen und Machtverschiebungen als eigentliche Basis der Akzeptanzkrise verweisen.

Ein erster Begründungsstrang, der in diese Richtung weist, bezieht sich auf das Thema Medienmacht. Aus der Sicht einer ganzen Reihe von Landwirten ist eine einseitige, manipulative Medienberichterstattung ein wesentlicher Grund für neue Akzeptanzprobleme.

"Es hat sich verändert. Das haben wir unseren Medien zu verdanken. Man hat schon ein schlechtes Gefühl, wenn man mit der Spritze auf's Feld fährt, und die zeigen mit den Fingern auf uns. Ich denke, das müßte nicht sein. Die Bevölkerung auf dem Land ist falsch informiert. Das sind die Medien, weil sie die Dinge nur halb und noch nicht einmal wahrheitsgemäß bringen" (Nr. 04214).

Der erkennbare Widerhaken der Medienschelte liegt dabei einerseits darin, daß mit ihr indirekt auch Aussagen über gesellschaftliche Kräfteverschiebungen zu Lasten der Landwirtschaft gemacht werden, zweitens aber der Boden für falsche Berichterstattung und diskriminierenden Umgang mit landwirtschaftlichen Interessen aufnahmefähig sein muß, wenn dem manipulativen Umgang der Medien mit dem Thema Landwirtschaft ein derartiger Erfolg beschieden ist. Insofern kommt auch über die Medienkritik zum Ausdruck, daß das lokale Unverständnis gegenüber der Landwirtschaft nur als Teil eines soziokulturellen Abwertungsprozesses verstanden werden kann.

Dabei geht der Abwertung aus der Sicht der Befragten oft ein Verständnisbruch gegenüber dem Nahrungsmittelproduzenten als dem gesellschaftlich unumstrittenen Basisproduzenten voraus.

"Es hat sich verändert, weil der Verbraucher an der Praxis der Landwirtschaft keinen Anteil mehr nimmt. Es gibt da die These: Das Gift muß raus aus der Landwirtschaft. (...) Der Kontakt zum Verbraucher ist verlorengegangen. Deshalb kann der Verbraucher auch nicht

mehr beurteilen, was wir Landwirte machen. Er sieht in der Werbung lila Kühe und so einen Quatsch, und es wird ihm ein ganz falsches Bild von der Landwirtschaft vermittelt. Er versteht dann überhaupt nicht mehr, warum es Massentierhaltung gibt" (Nr. 28155).

In der Stoßrichtung ähnlich sieht es auch der folgende Kommentar:

"Das Verständnis für die Landwirtschaft ist auch auf dem Dorf nicht mehr da. Heute haben im Dorf auch nur noch wenige etwas mit Landwirtschaft zu tun. Die Beziehungen zur Landwirtschaft sind verlorengegangen. In der Stadt war es ja schon immer anders. Heute kauft man auch im Dorf die Kartoffeln im Supermarkt" (Nr. 58232).

In dieser Argumentation ist der Landwirt in doppelter Hinsicht von gesellschaftlichen Strukturveränderungen betroffen. Einerseits ist er Opfer der Modernisierung der Landwirtschaft geworden. Die agrarischen Produkte sind Waren wie andere auch geworden, ihre Produktion erfolgt in spezialisierten, technisch wie organisatorisch nicht mehr mit Laienverstand und sinnlicher Anschauung erfaßbaren Produktionseinheiten, und das sinnlich erfaßbare Band zwischen Produktion und Distribution ist gekappt. Dabei stellt die Vermarktung nur einen Teilbereich dieser Entfremdung dar. In Rede steht vielmehr: Die Landwirtschaft tritt lebensweltlich nur noch als Störfaktor in Erscheinung. Dies wird besonders bei den Landwirten deutlich, die keine Ansehensverluste beklagen und anscheinend noch über Gegenmittel verfügen.

"Zum Teil hat die Landwirtschaft immer noch ein Ansehen, vor allem bei den Städtern. Der Kindergarten kommt jedes Jahr hier auf den Hof - wegen der Tiere und so. Wir geben auch Milch direkt ab. Da kommen sogar welche aus der Stadt. Die Stadtrandlage hat auch Vorteile. Ich könnte auch Wurst verkaufen, mache ich nicht, wegen dem Gesundheitsamt. Im Dorf ist es manchmal schwieriger - die meckern ständig. Es fällt immer mal etwas Silo runter - obwohl ich wenig durch's Dorf fahren muß. Aber die Meckerei ist nicht so tierisch ernst zu nehmen" (Nr. 33253).

"Wir verkaufen auch noch Milch. Da kommen dann die Kinder mit, und die Leute wissen, daß sie so etwas in der Stadt nicht bekommen" (Nr. 04214).

Bei den anderen Landwirten, und dies wäre die zweite Seite der strukturbedingten Verschiebungen, stößt die ökologische Sensibilisierung oder die Abneigung gegen "Stinkställe" in die Verständigungslücke hinein und läßt aus dem passiven Verständnisbruch die aktive Kritik an der Landwirtschaft hervorgehen. Diesen Zusammenhang spricht z.B. der folgende Landwirt sehr direkt an.

"Das Ansehen wäre noch hoch, ist auch noch hoch, wenn wir die Überproduktion und das Güllethema nicht hätten. Das ist wie beim Auto. Das war immer der Deutschen liebstes Kind, aber durch die Umweltprobleme ist es dennoch in die Kritik geraten. Das Auto ist natürlich immer noch das liebste Kind. Es kann sich aber ändern. Und der Landwirtschaft ist das schon ein bißchen so gegangen" (Nr. 41185).

In der Begründungssystematik für Akzeptanzprobleme ähnlich, wenn auch auf einem benachbarten Widerspruchsfeld, argumentieren auch jene Landwirte, die das Thema Akzeptanzverluste in den Rahmen der Gewichtsverschiebungen ländlicher Sozialstrukturen stellen. Aus der Sicht dieser Gesprächspartner ist die Landwirtschaft in eine soziale Randlage gerutscht, weil sich die soziale Zusammensetzung der Dörfer und Gemeinden und damit die Interessenlage der Einwohner stark verändert hat. Die Urbanisierung ländlicher Räume und

der Blick auf die dörfliche Lebensqualität mit den Augen des wohn- und freizeitqualitätsbewußten Auspendlers haben ebenso zum Verständnisbruch zwischen Landwirten und Nichtlandwirten beigetragen, wie die beschriebene Anonymisierung der Produzentenfunktion. Dabei kommen in unseren Gesprächen auch extreme Ausgrenzungsbefürchtungen zum Tragen.

"Ich glaube, im Moment steht die Landwirtschaft in einzelnen ländlichen Gebieten schlechter da wie in der Stadt. Zum Beispiel in Gehlendorf ist in früherer Zeit gesündigt worden. Um die Schule stehen die großen Ställe. Da haben die früher Fehler gemacht. Das ist nicht früh genug bedacht worden. Die haben laufend Protest. Wenn die jetzt einen neuen Stall haben wollen, wird es nicht mehr genehmigt. Hier hat einer mal den Bürermeister gefragt, was ihm denn lieber sei: Die Leute im Dorf und die Landwirte im Moor oder umgekehrt. Da sollen doch besser die Leute im Dorf wohnen und der Landwirt im Moor bauen, hat er gesagt."

Zweifellos stellen die bislang vorgestellten Aussagen besonders prononcierte Stellungnahmen dar. Wer qualitative Methoden in der Sozialforschung einsetzt weiß zudem, daß je nach Gesprächssituation und Mentalität des Gesprächspartners unterschiedliche Aussagelängen und Aussagefärbungen vorkommen. Wir betrachten es deshalb als Bestätigung der beschriebenen Haupttendenz, daß gerade auch in den Interviews, wo Relativierungen oder Differenzierungen genannt werden, der Grundtenor negativer Akzeptanzveränderungen sichtbar bleibt.

"Aber es ist schon so, daß es da auch Verständnis gibt. Viele stört das auch mit der Flächenstillegung. Ich denke auch, als der Osten geplatzt ist, hat sich mancher doch noch Gedanken gemacht, daß wir unsere Bauern auch brauchen, und daß man die auch anerkennen muß. Die Politik im Dorf widerspricht sich auch manchmal. Alle wollen mitmachen bei 'Unser Dorf soll schöner werden', wo doch die Mittel auch aus'm Agrarhaushalt kommen und auf der anderen Seite wollen 'se keine Landwirte in den Dörfern haben" (Nr. 54263).

V

Was bedeutet die Akzeptanzkrise für den Strukturwandel der Landwirtschaft? Sicher läßt sich die eine oder andere Erscheinungsform der Akzeptanzveränderungen als normaler Umbruchprozeß deuten. Die Landwirtschaft muß sich einen realistischen Platz im heutigen Arbeitsgefüge und in den sozialen Austauschbeziehungen und Lebensformen des ländlichen Raums erst wieder suchen, und in diesem Prozeß sind Abstiegsempfindungen und Frustrationen der Betroffenen auch als normale Anpassungsreaktionen zu interpretieren. Doch reicht diese Deutung aus? Muß man sich nicht die Frage stellen, ob so manifeste Krisenerscheinungen wie die sinkenden Ausbildungszahlen für den Lehrberuf Landwirtschaft, die ebenfalls zurückgehenden Zahlen bei der Meisterausbildung, die Hofnachfolgeprobleme und die Überalterung bei den fungierenden Betriebsleitern - um nur einige manifeste Krisenerscheinungen zu nennen - noch allein auf ökonomische Schwierigkeiten zurückzuführen sind, sondern nicht ebenso auf den Verlust an sozialer Akzeptanz und die damit verbundenen Erschütterungen der beruflichen Identität?

Wir bejahen diese Frage und verweisen dabei zunächst summarisch auf die vorgestellte Schärfe der Widerspruchsbeschreibungen, die Intensität der Marginalisierungsbefürchtungen und die neue Qualität des Außendrucks als einem tendenziellen Eingriffsanspruch. Ein

weiteres Argument tritt jedoch hinzu, das wir an dieser Stelle aus Platzgründen nicht näher belegen, sondern nur allgemein umreißen können.

In unseren Gesprächen klafft bei der Diskussion um Auswege und praktikable Lösungen aus dem Akzeptanzdilemma eine große Lücke. Genauer: Es läßt sich zeigen, daß die Landwirte angesichts der Krise der äußeren Akzeptanz selber nach Formen der Widerspruchsentschärfung und nach Kompromissen zwischen den unterschiedlichen Interessen suchen. Dies wird vor allem daran deutlich, daß etwa ein Viertel unserer Befragten die These der Umweltgefährdung durch landwirtschaftliche Produktion inhaltlich akzeptieren und knapp über die Hälfte der Befragten diese These zumindestens für bestimmte Problembereiche "wo übertrieben worden ist" gelten läßt. Auch bei der Bürgerinitiativenfrage wird viel Verständnis für Abwehrreaktionen aus der Bevölkerung formuliert. Bei all diesen Punkten kommt auch ein gerütteltes Maß an beruflicher Selbstkritik zum Vorschein. Wir haben es auf der ideologischen Ebene also keinesfalls mit (in erster Linie) Wagenburgreaktionen zu tun, auch wenn es diese Tendenzen als Seitenlinien durchaus gibt. Doch diese Wege zur Entschärfung der Widersprüche reichen nicht weit.

Woran es mangelt, ist ein praktikables Lösungskonzept, das die Sicherung der betrieblichen Existenz mit substantiellen Zugeständnissen an die Außenkritik verbinden kann. Überall dort, wo beispielsweise Landwirte von sich aus Schritte zur Problementschärfung gehen, zeigt sich bald, daß es keine Verallgemeinerung dieser Schritte geben kann.

Wir können genügend Beispiele zitieren, wo Landwirte von sich aus angefangen haben, mehr Rücksicht auf Natur, Landschaft und die Bedürfnisse der Nichtlandwirte zu nehmen und dazu praktische Veränderungen eingeleitet haben. Es gibt aber kein Beispiel, wo sich diese Veränderungen nicht an Rentabilitätszwängen und binnenlandwirtschaftlichen Konkurrenzstrukturen stoßen. Es hat deshalb den Anschein, daß die Landwirte trotz Einsicht in bestimmte Probleme und Defizite der modernen Intensivproduktion keine praktischen Chancen für eine wirklich tiefgreifende Aufhebung der Widersprüche sehen. Dies ist objektiv ein Teufelskreis, weil damit wiederum die beschriebene Außenkritik neue Nahrung finden kann und der Graben zwischen den Entwicklungsinteressen der Landwirtschaft und nichtlandwirtschaftlichen Interessen und Gestaltungskonzepten für den ländlichen Raum tiefer wird.

Auch die Agrarpolitik bietet nach Meinung der Landwirte keine realistischen Auswege, denn mindestens ebenso stark wie die Enttäuschungen über die Akzeptanzverluste ist die Unsicherheit über die Praktikabilität von Landschaftspflegekonzepten und vergleichbaren Ausweitungen des Berufsprofils. Aus unserer Sicht bleibt es deshalb bei einer extrem pessimistischen Sicht auf den Strukturwandel und damit auch bei der Verschärfung der inneren Auslesedynamik durch sozial bedingte Ausstiegs- und Abkehrprozesse.

ABLAUF, FOLGEN UND REGELUNG DER FAKTORALLOKATION IM LÄNDLICHEN RAUM

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER PROGNOSE VON ARBEITSPLATZEFFEKTEN IM AGRARKOMPLEX AUF DER GRUNDLAGE VON MARKTTRANSAKTIONSTABELLEN

von

Wilhelm SCHÄKEL*

1 Einleitung

Die Landwirtschaft ist über vielfältige Marktbeziehungen mit der übrigen Wirtschaft verknüpft. Die ökonomischen Verflechtungen der Landwirtschaft mit den ihr vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen unterliegen einem stetigen Wandel. Aufgrund dieser Einbindung in die arbeitsteilige Volkswirtschaft kann die Untersuchung der Auswirkungen des landwirtschaftlichen Strukturwandels nicht ausschließlich auf Analysen des Agrarsektors begrenzt bleiben.

In diesem Beitrag wird daher der Frage nachgegangen, inwieweit auch die mit der Landwirtschaft über Marktverflechtungen verbundenen Wirtschaftsbereiche durch den agrarstrukturellen Wandel beeinflußt werden. Konkret wird das Ziel verfolgt, für einen Ausschnitt des Agrarkomplexes, den Landwarenhandel, das Arbeitsplatzangebot im Jahr 2000 unter Berücksichtigung seiner Verflechtungen mit der Landwirtschaft abzuschätzen.

Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst zu klären, mit welchem methodischen Ansatz die wirtschaftlichen Verflechtungen der Landwirtschaft quantifiziert werden können. Dazu wird in Abschnitt 2 ein eigenes methodisches Konzept zur Abbildung und Analyse von Marktverflechtungen entwickelt. Als entscheidende Voraussetzung der Analyse von Verflechtungseffekten wird die Markttransaktionstabelle herausgearbeitet. Die vorgestellte Methode ist grundsätzlich geeignet, jegliche Art von Verflechtungen sowohl im Agrarkomplex als auch in der gesamten Volkswirtschaft abzubilden, konnte aber bisher aufgrund der hohen Primärdatenansprüche nur für die Verflechtungen der Landwirtschaft mit dem Landwarenhandel empirisch umgesetzt werden.

Auf der Grundlage dieser Markttransaktionstabelle werden in Abschnitt 3 unterschiedliche Simulationsrechnungen mit dem Ziel durchgeführt, das Möglichkeitenfeld der Beschäftigungseffekte abzugrenzen. Aus dem Möglichkeitenfeld erfolgt eine Ableitung des wahrscheinlichsten Entwicklungspfades. Abschließend werden Schlußfolgerungen für eine Förderung der Beschäftigung im Landwarenhandel gezogen.

Einführend ist der Begriff Agrarkomplex abzugrenzen. Der Begriff Agrarkomplex wurde im angelsächsischen Sprachraum von FOX[1] geprägt. HENRICHSMEYER[2] führte diesen

* Dipl.-Ing. agr. W. Schäkel, Institut für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

1 FOX (1963, S. 62).

2 HENRICHSMEYER (1964, S. 20).

Begriff in die bundesdeutsche Agrarökonomie ein, er wurde später von ZUREK[3] folgendermaßen definiert:

> "Der Agrarkomplex umfaßt im Produktionsbereich alle besonders eng mit der Agrarwirtschaft verflochtenen Bereiche der Volkswirtschaft und zwar sowohl nach "vorwärts" als auch nach "rückwärts" - das Verarbeitungsgewerbe für landwirtschaftliche Rohstoffe, die Landwirtschaft und die Zulieferindustrien für landwirtschaftliche Produktionsmittel. Es handelt sich um ein sowohl aufgrund seiner intrasektoralen als auch seiner intersektoralen Verflechtung und Abhängigkeit durchaus eigenständiges, in sich geschlossenes Aggregat der Volkswirtschaft."

Die dargestellten Ergebnisse sind im Rahmen eines disziplinübergreifenden Verbundforschungsprojektes 'Ländliche Problemregionen im Kontext agrarstrukturellen Wandels - Entwicklungen und Potentiale' mit Förderung durch die Volkswagenstiftung erarbeitet worden[4]. In diesem Forschungsprojekt werden Entwicklungen peripherer ländlicher Problemregionen durch eine Analyse regionaler Entwicklungsmuster erforscht und zukünftig denkbare Entwicklungpfade vorgezeichnet.

2 Das Konzept der Markttransaktionsanalyse

Die singuläre Markttransaktion kann als konstituierendes Element des Marktes oder auch des ökonomischen Geschehens überhaupt im Wirtschaftskreislauf verstanden werden. Eine Markttransaktion kommt zustande, wenn zwei Marktpartner einen Vertrag über die Leistungserstellung von Gütern, Dienstleistungen oder Rechten und deren Abgeltung schließen[5]. Aus dieser Definition kann die theoretische Forderung abgeleitet werden, die Betrachtung ökonomischer Vorgänge atomistisch bei den mit jeder einzelnen Markttransaktion verbundenen Entscheidungssituationen anzusetzen.

Auf der Grundlage dieses Ansatzes können Markttransaktionen analog zur Theorie der offenbarten Präferenzen interpretiert werden[6]. Bestimmte Konstellationen von Markttransaktionen können somit Informationen über Präferenzen der Marktpartner vermitteln, wenn die Vertragsdaten der singulären Markttransaktionen um entsprechende Daten der Entscheidungssituationen der jeweils zugehörigen Marktpartner ergänzt werden.

Die Besonderheit des Transaktionskonzeptes wird von theoretisch arbeitenden Autoren in der konsequenten Hinwendung zum institutionellen Gliederungskonzept gesehen[7]. Die institutionellen Einheiten können in Zusammenhang mit ihrem ökonomischen Verhalten

---

[3] ZUREK (1972, S. 9f.).

[4] Vgl. SCHEELE (1990, S. 258).

[5] STOBBE versteht unter einer Transaktion im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung das Entstehen eines Paares von Forderung und Verbindlichkeit zwischen zwei Rechtssubjekten, die in Höhe und Fälligkeit festgelegt sind (vgl. STOBBE 1984, S. 12 und S. 93f.).

[6] "Mit dem beobachtbaren Akt des Konsumgüterkaufs offenbart der Konsument seine Präferenzen, so daß aus seinem Verhalten auf diese zurückgeschlossen werden kann. Damit wird die Ausgangsbasis der Theorie von den nichtbeobachtbaren Präferenzordnungen der Konsumenten auf ihr beobachtbares Marktverhalten verschoben, ..." (STOBBE 1983, S. 111).

[7] Vgl. REICH (1991, S. 12).

analysiert werden. Hierzu ist anzumerken, daß eine Beschränkung auf das institutionelle Gliederungskonzept nur für hoch aggregierte Transaktionsdaten notwendig ist. Finden singuläre Markttransaktionen oder beispielsweise Jahresmarkttransaktionen je Marktpartner, wie im vorliegenden Beitrag, Verwendung, so können in Abhängigkeit von der jeweiligen Fragestellung sowohl das funktionelle als auch das institutionelle Gliederungsprinzip sowie Mischformen der beiden Prinzipien angewendet werden.

Die Ausführungen verdeutlichen die mikroökonomische Orientierung des methodischen Ansatzes. Die im folgenden erläuterte Markttransaktionstabelle stellt eine Übertragung des Konzeptes der Marktverflechtungstabelle[8] von der aggregierten Ebene der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf die Mikroebene dar.

Die Idee der Marktverflechtungstabelle stammt ursprünglich aus der Praxis der Input-Output-Rechnung[9]. STÄGLIN[10] bezeichnet Input-Output-Tabellen, die nach dem institutionellen Gliederungsprinzip erstellt werden, als Marktverflechtungstabellen. Die Abbildung der Marktverflechtung konzentriert sich im Gegensatz zur Produktionsverflechtung auf die tatsächlichen Marktvorgänge und versucht nicht, wie die traditionelle Input-Output-Rechnung, die "institutionelle Vielfalt zu homogenisieren"[11] [12]. Wesentlich für die Ermittlung der Marktverflechtungen ist, daß keine fiktiven ökonomischen Leistungen unterstellt werden, sondern daß die Transaktionen so erfaßt werden, wie sie bei den Marktpartnern tatsächlich anfallen. In Abgrenzung zur Marktverflechtungstabelle wird in einer Markttransaktionstabelle die mikroökonomische Anwendung des Transaktionskonzeptes angestrebt. Auf diese Weise erfolgt eine Annäherung an die theoretisch abgeleitete Forderung nach einer Betrachtung singulärer Markttransaktionen durch eine weitestgehende institutionelle und funktionelle Disaggregation.

Eine Markttransaktionstabelle kann grundsätzlich sämtliche in einer Volkswirtschaft getätigten Markttransaktionen erfassen. Die Datenerfassung und -auswertung wird jedoch sehr schnell äußerst komplex. Daher findet in dieser Untersuchung eine einstufige Marktverflechtungstabelle Verwendung. Für die Ermittlung der relevanten Verflechtungssektoren wird ein Sektor als Ausgangsbasis festgelegt, der sogenannte Ausgangssektor. Dieser Sektor ist über Marktverflechtungen mit anderen Wirtschaftssektoren verbunden, die hier als Marktpartnersektoren bezeichnet werden. Damit wird die erste Marktstufe auf den Beschaffungs- und Absatzmärkten des Ausgangssektors abgebildet.

Als Ausgangssektor dient in dieser Analyse die Landwirtschaft, da nur hier die Marktpartner detailliert ermittelt werden können. Ein Landwirt kann im allgemeinen problemlos seine Marktpartner benennen, während die Unternehmen in den Marktpartnersektoren die mit einzelnen Kunden getätigten Umsätze nicht preisgeben werden.

---

8 Zum Begriff und Aufbau von Marktverflechtungstabellen vgl. REICH (1991).

9 Vgl. REICH (1991, S. 11).

10 Vgl. STÄGLIN (1984, S. 185).

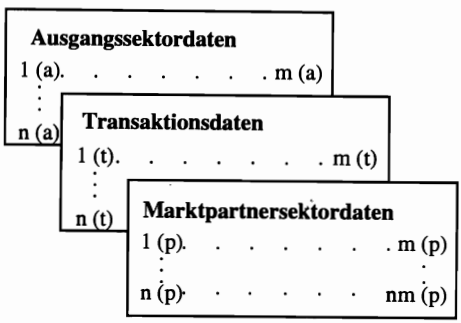
11 Vgl. REICH (1991, S. 15).

12 Beispielsweise werden die Transportleistungen in der Input-Output-Rechnung synthetisch ermittelt, unabhängig davon, ob Käufer, Verkäufer oder Dritte sie erbringen.

Für die genannten Marktverflechtungen sind die Transaktionsdaten durch einzelbetriebliche Primärdatenerhebungen zu gewinnen. Die Markttransaktionen werden über nominale Bruttoumsatzgrößen beschrieben, die jeweils zwischen zwei Unternehmen getätigt werden. Weiterhin gehören zu den Transaktionsdaten alle Variablen, die die Art der Leistungserstellung beschreiben. Dazu gehören z.B. Daten über gehandelte Mengen und Preise sowie die Marktpartnerentfernung etc.

Die Transaktionsdaten stellen den eigentlichen Kern der Markttransaktionstabelle dar. Jede Markttransaktion kann darüber hinaus durch Unternehmensdaten des Ausgangssektors und des Marktpartnersektors ergänzt werden. Wird die Marktverflechtungstabelle um Daten aus dem Ausgangssektor ergänzt, kann man von einer "einseitig erweiterten einstufigen Markttransaktionstabelle" sprechen. Werden auch Daten aus dem Marktpartnersektor hinzugefügt, kann der Begriff "beidseitig erweiterte einstufige Markttransaktionstabelle" Verwendung finden. Die Bereiche, für die Daten erhoben und berechnet werden, sind in der folgenden Übersicht noch einmal dargestellt:

Schaubild 1: Teilmatrizen der Markttransaktionstabelle



wobei:
- 1...n: Beobachtungen auf der Ebene der Markttransaktionen
- 1...m: Variablen (z.B. Umsatz, Entfernung, StBEK, Betriebsgröße, Beschäftigte)
- (a) Ausgangssektordaten
- (t) Transaktionsdaten
- (p) Marktpartnerdaten

Markttransaktionstabellen können die Grundlage für unterschiedliche Untersuchungsmethoden bilden. Unter dem Oberbegriff Markttransaktionsanalyse wird die Gesamtheit der Auswertungsmöglichkeiten von Markttransaktionstabellen zusammengefaßt. Bei der Analyse von Markttransaktionstabellen stehen zwei Fragenkomplexe im Vordergrund:

Erstens lassen sich Aussagen über Volumenströme auf den erfaßten Märkten machen, indem Produkt- und Vorleistungs- bzw. Investitionsgütermärkte aggregiert werden. Durch Einbeziehung von Informationen über die Beschäftigungsbeziehungen von Markttransaktionen können mit einer so erweiterten Markttransaktionstabelle darüber hinaus auch Beschäftigungseffekte ermittelt werden. In Abschnitt 3 werden so Simulationsrechnungen zur Ermittlung des zukünftigen Arbeitsplatzaufkommens im Landwarenhandel des Landkreises Emsland durchgeführt. Zweitens besteht die Möglichkeit der nichtaggregierten Auswertung der Markttransaktionstabelle, um mit Hilfe der Korrelationsanalyse das Marktverhalten bestimmter Gruppen von Marktteilnehmern zu untersuchen. So können auf der

Grundlage der Markttransaktionstabelle Beziehungen zwischen der landwirtschaftlichen Betriebssituation und bestimmten Marktpartnercharakteristika aufgedeckt werden, von denen möglicherweise Strukturimplikationen auf den Marktpartnersektor ausgehen. Da jedoch keine bedeutenden Einflüsse ermittelt werden konnten, sind die Simulationsrechnungen ohne Berücksichtigung des Marktverhaltens der Landwirte durchzuführen.

3 Simulationsrechnungen zur Prognose von Arbeitsplatzeffekten im Marktpartnersektor

Der Landwarenhandel des Landkreises Emsland beschäftigt 600 Arbeitskrafteinheiten[13] für die Bearbeitung eines Umsatzvolumens von 615 Mio. DM, das über die Marktverflechtungen mit emsländischen Landwirten entsteht. Auf der Basis dieses Ausgangsniveaus im Jahr 1990 wird im folgenden Abschnitt der Versuch unternommen, den Möglichkeitenraum der Arbeitsplatzanzahl im Jahr 2000 abzuschätzen. Unter Berücksichtigung der heute bereits im praktischen Unternehmensalltag realisierten Produktivitäten gut geführter Unternehmen sowie der Produktivitätsentwicklung der letzten beiden Dekaden wird der wahrscheinlichste Entwicklungspfad anschließend qualitativ abgeleitet.

Der Strukturwandel im Marktpartnersektor wird im wesentlichen auf drei Hauptebenen verursacht:

- Erstens induziert der landwirtschaftliche Strukturwandel Veränderungen im Marktpartnersektor, die über die Marktverflechtungen vermittelt werden. Die Hauptdeterminante ist in der Höhe des Marktvolumens zu sehen, aber auch das Marktverhalten der Landwirte kann strukturelle Effekte im Marktpartnersektor nach sich ziehen. Dies ist der Fall, wenn spezifische Präferenzen für bestimmte Marktpartnerstrukturen existieren. Für Letzteres konnten mittels statistischer Analyse der Marktverflechtungstabelle Effekte als statistisch signifikant festgestellt werden, die jedoch aufgrund ihrer geringen Höhe in der folgenden Analyse außer Betracht bleiben.

- Zweitens wirken autonome sektorinterne ökonomische Prozesse im Marktpartnersektor. Diese Effekte finden ihre wirtschaftliche Ausprägung aggregiert in der Arbeitsproduktivität der Unternehmen. Unter Anwendung des 'survivor technique'-Ansatzes[14] als Interpretationsmuster für die Arbeitsproduktivitäten hat insbesondere die Häufigkeitsverteilung der Produktivitäten für die spätere Analyse besondere Bedeutung.

- Drittens spielen neben den sektorinternen Prozessen Änderungen in den institutionellen Rahmenbedingungen und die Effekte nachgelagerter Marktstufen eine Rolle. Letztere Determinanten bleiben in dieser Analyse unberücksichtigt.

Für die Interpretation der weiter unten dargestellten Ergebnisse ist somit zu beachten, daß eine Aussage über die Anzahl der Arbeitsplätze nur für die betrachteten Determinanten unter Berücksichtigung der getroffenen Annahmen möglich ist.

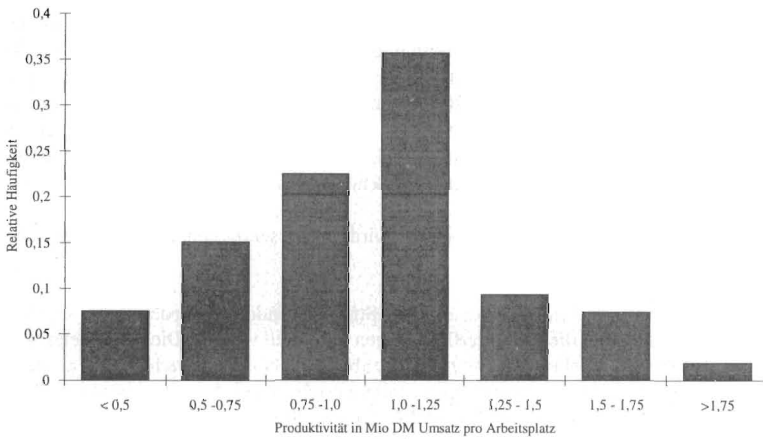
---

[13] In der Erhebung wurden Arbeitskrafteinheiten erfaßt. Die Begriffe Arbeitskrafteinheit und Arbeitsplatz werden im weiteren Text synoym verwendet.

[14] Vgl. ISERMEYER (1993, S. 13).

Die nachfolgenden Simulationsberechnungen werden auf der Grundlage der Häufigkeitsverteilung der Produktivitäten des Landwarenhandelssektors durchgeführt. Schaubild 2 zeigt, daß sich die Form der Produktivitätsverteilung einer Normalverteilung annähert.

Schaubild 2: Häufigkeitsverteilung der Produktivitäten im Landwarenhandel des Landkreises Emsland 1990



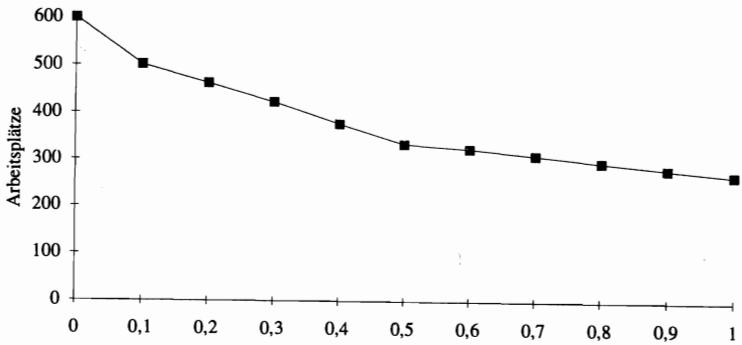
Quelle: Eigene Erhebung und Berechnung.

Der arithmetische Mittelwert der Verteilung liegt bei 1 Mio. DM pro eingesetzer Arbeitskrafteinheit. Die Spannweite der Verteilung liegt zwischen 200.000 DM/AKE und knapp 3 Mio. DM/AKE. Für die Simulationsrechnungen wird die Produktivitätsentwicklung der Einzelunternehmen in 0,1 Mio. DM/AKE-Schritten unter der Annahme einer konstanten Betriebsstruktur und konstanter Umsätze parametrisiert. Für jede Jahresmarkttransaktion in der Markttransaktionstabelle wird die entsprechend modifizierte Arbeitsproduktivität berechnet und die anteiligen Arbeitsplatzeffekte ermittelt. Diese Vorgehensweise entspricht einer Rechtsverschiebung der Produktivitätsverteilung jeweils um 0,1 Produktivitätseinheiten. Der Vorteil dieser Vorgehensweise ist darin zu sehen, daß bestehende Strukturen weiterentwickelt werden und nicht von rein technischen Möglichkeiten ausgegangen wird. Weiterhin sind Bedingungen für das Ausscheiden von Unternehmen aus dem Markt oder Überlebenswahrscheinlichkeiten zu formulieren. Als Proxivariable wird hier die Rangfolge der Produktivitäten verwendet. Durch die Aufgabe von Unternehmen mit niedrigen Produktivitäten entsteht ein zusätzlicher sektoraler Produktivitätsfortschritt, sofern, wie hier unterstellt, die Marktvolumina der ausscheidenden Unternehmen mit niedriger Produktivität von Unternehmen mit höherer Produktivität übernommen werden.

Aus Schaubild 3 kann entnommen werden, daß, je nach Ausmaß der Steigerung der Arbeitsproduktivität, mit erheblichen Arbeitsplatzfreisetzungseffekten gerechnet werden muß. Die Kurve flacht sich in ihrem Verlauf ab, so daß mit zunehmender Arbeitsproduk-

tivität die Freisetzungseffekte anteilmäßig abnehmen. Der Kurvenverlauf wird insbesondere durch die ursprüngliche Form der Produktivitätsverteilung und der mit steigender Arbeitsproduktivität veränderten Auswirkung des Struktureffektes bestimmt.

Schaubild 3: Arbeitsplätze im Landwarenhandel des Landkreises Emsland in Abhängigkeit von der Produktivitätsentwicklung



Quelle: Eigene Erhebung und Berechnung.

Wichtige Anhaltspunkte für die Abschätzung des wahrscheinlichsten zukünftigen Entwicklungspfades sind heute bereits realisierte Arbeitsproduktivitäten der leistungsfähigsten Unternehmen. So erwirtschaften die 10% Landwarenhandelsunternehmen mit der höchsten Arbeitsproduktivität im Landkreis Emsland 1,8 Mio. DM Umsatz pro Arbeitsplatz. Sie sind jedoch mit durchschnittlich 6,8 Mio. DM Umsatz vergleichsweise klein strukturiert. Die 10% besten Betriebe mit mehr als 10 Mio. DM Umsatz können nur noch 1,2 Mio. DM pro Arbeitsplatz realisieren. Diese Unternehmen sind mit 25,8 Mio. DM Durchschnittsumsatz wesentlich größer. Die niedrigere Arbeitsproduktivität erklärt sich durch einen höheren Anteil von eigener Mischfutterproduktion bei den größeren Betrieben. Das obere Dezil besteht hingegen in erster Linie aus reinen Handelsunternehmen. Der mit den Anteilen der beiden Unternehmenstypen gewichtete Mittelwert beträgt 1,4 Mio. DM/AKE. Zusätzlich ist der durch die agrarpolitischen Unsicherheiten der EG-Agrarreform bedingte Investitionsstau zu berücksichtigen. Viele derzeit verfügbaren Neuerungen sind vor diesem Hintergrund nicht implementiert worden. Durch die Übernahme investitionsgebundener Innovationen in bisher verschobene Investitionen kann schätzungsweise ein weiterer Produktivitätsfortschritt von 0,1 Mio. DM/AKE erzielt werden.

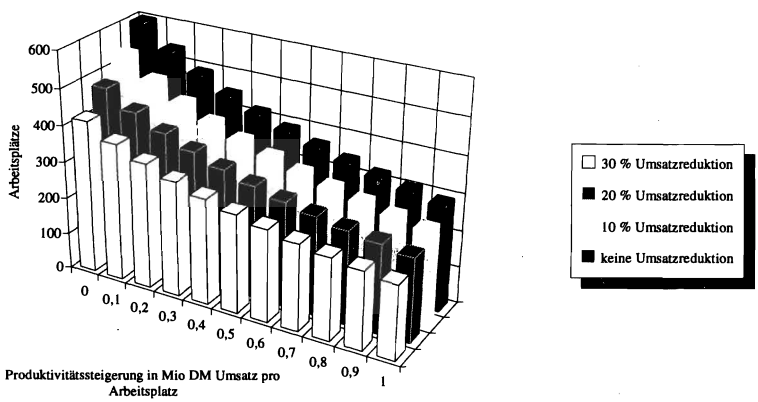
Aus diesen Überlegungen wird deutlich, daß die durchschnittliche Arbeitsproduktivität im Jahr 2000 bei 1,5 Mio. DM Umsatz pro Arbeitsplatz liegen dürfte. Der Produktivitätsanstieg ist auf einen Zeitraum von 10 Jahren bezogen. Auch in der Vergangenheit war zu beobachten, daß der Anstieg der sektoralen Arbeitsproduktivität auf diejenige des oberen Dezils ungefähr eine Dekade beansprucht hat. Unter den oben genannten Annahmen ist ein Rückgang der Arbeitsplätze im Landwarenhandel des Landkreises Emsland von 600 auf 359 zu erwarten. In dem resultierenden Rückgang der Arbeitsplätze um 241 (40%) ist der

Struktureffekt bereits berücksichtigt. Entsprechend der Überlebenswahrscheinlichkeit der Unternehmen müssen 38% der Betriebe aus dem Wettbewerb ausscheiden.

Der tatsächliche Arbeitsplatzeffekt könnte allerdings auch niedriger ausfallen, da der Landwarenhandel über erhebliche Diversifikationsmöglichkeiten verfügt. Bei den Erhebungen im Landwarenhandel wurde festgestellt, daß gerade strukturgefährdete Unternehmen erhebliche Anstrengungen unternehmen, um Diversifikationsmöglichkeiten aufzuspüren und diese zur Verbesserung der Personalauslastung zu nutzen. Diese Effekte konnten allerdings nicht konsistent quantifiziert werden. Dagegen ist eine Aufgaberate der Unternehmen vorstellbar, die wesentlich höher als erforderlich liegt, wenn im genossenschaftlichen Bereich das "Fusionskarussell" in Schwung kommt. In diesem Fall kann aber davon ausgegangen werden, daß die oben durchgeführte Schätzung des Rückgangs auf 60% der 1990 existierenden Unternehmen für die Zahl der verbleibenden Betriebsstätten gilt.

Durch die sektorintern erwartete Produktivitätsentwicklung ist bis zum Jahr 2000 fast jeder zweite Arbeitsplatz im Landwarenhandel strukturgefährdet, ohne daß Einflüsse der Landwirtschaft als Ausgangssektor berücksichtigt worden wären. Das gängige Argumentationsschema, daß der Strukturwandel in den vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft vor allem durch den landwirtschaftlichen Strukturwandel verursacht wird, ist nach diesen Ergebnissen in Zweifel zu ziehen und soll im folgenden weiter kritisch hinterfragt werden. Dazu werden die Auswirkungen von Umsatzveränderungen der Landwirtschaft berechnet. Schaubild 4 zeigt das Möglichkeitenfeld der resultierenden Auswirkungen auf die Zahl der Arbeitsplätze im Landwarenhandel.

Schaubild 4: Arbeitsplätze im Landwarenhandel des Landkreises Emsland in Abhängigkeit von der Produktivitätsentwicklung und unterschiedlichen Umsatzrückgängen der Landwirtschaft



Quelle: Eigene Erhebung und Berechnung

Unterstellt man eine Produktivitätssteigerung von 0,5 Mio. DM/AKE und eine Umsatzreduktion von 20% als wahrscheinlichste Entwicklung, so ergibt sich ein Freisetzungseffekt

von 55% der Arbeitsplätze und 48% der Unternehmen. Dieser Gesamteffekt setzt sich aus dem Produktivitätseffekt und dem Umsatzeffekt zusammen. Der Anteil des Produktivitätseffektes am Gesamteffekt beträgt 73%, dementsprechend verbleiben für den Umsatzeffekt 27%. Die entsprechenden Relationen anderer Produktivitäts- und Umsatzkonstellationen liegen in ähnlicher Größenordnung. Demnach kann nur ein Drittel des Arbeitsplatzfreisetzungseffektes auf Strukturveränderungen im Ausgangssektor Landwirtschaft zurückgeführt werden.

Die Analyse bestätigt, daß der landwirtschaftliche Strukturwandel als verursachende ökonomische Größe der Strukturanpassung im Landwarenhandel von sekundärer Bedeutung ist. Die entscheidende Determinante zukünftiger Arbeitsplatzeffekte wird die Entwicklung der Arbeitsproduktivität im Sektor Landwarenhandel sein. Die Ergebnisse sind allerdings nicht ohne Kenntnis der genauen Umsatzstrukturen und Arbeitsproduktivitäten auf andere Regionen oder Sektoren übertragbar.

Da weniger als 30% des Gesamtarbeitsplatzeffektes im Landwarenhandel im Laufe der nächsten Jahre durch strukturbedingte Umsatzänderungen im landwirtschaftlichen Sektor ausgelöst werden, kann der Einsatz agrarpolitischer Instrumente zur Erhaltung der durch die Landwirtschaft indirekt induzierten Arbeitsplätze im ländlichen Raum nur eine vergleichsweise geringe Wirkung erzielen. Sofern überhaupt ein politisches Eingreifen für erforderlich gehalten wird, erscheint die Agrarpolitik nicht geeignet, einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten, um im Landwarenhandel indirekte Beschäftigungseffekte zur Förderung des ländlichen Raumes zu erzielen.

Auch für die regionale Wirtschaftsförderung erscheint es wenig sinnvoll, den Produktivitätsfortschritt im Landwarenhandel durch Instrumente der Regionalpolitik zu behindern, um Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu sichern. Ein wesentlicher Ansatzpunkt für die regionale Wirtschaftsförderung ist darin zu sehen, durch Informations- und Beratungsaktivitäten Diversifikationspotentiale für die Unternehmen des Landwarenhandels aufzuzeigen und die Umsetzung konkreter Unternehmenskonzepte in diesem Bereich zu fördern.

4 Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, in welcher Größenordnung der Landwarenhandel als Teil des Agrarkomplexes zum Arbeitsplatzangebot im Landkreis Emsland im Jahr 2000 beitragen kann, und welche Effekte dabei vom Strukturwandel in der Landwirtschaft ausgehen. Um die von der Landwirtschaft verursachten Effekte analysieren zu können, wird die wirtschaftliche Verflechtung der Landwirtschaft mit dem Landwarenhandel mittels eines eigenen methodischen Ansatzes, der Markttransaktionstabelle, untersucht. Nach der Erläuterung des Aufbaus und der Vorgehensweise bei der Quantifizierung der Markttransaktionstabelle werden auf dieser Grundlage Simulationsrechnungen durchgeführt. Modifizierte Häufigkeitsverteilungen der Arbeitsproduktivitäten im Landwarenhandel sind wesentlicher Bestandteil der Berechnungen, die den Möglichkeitenraum der Anzahl von Arbeitsplätzen im Jahr 2000 aufspannen. Eine Produktivitätssteigerung auf 1,5 Mio. DM Umsatz pro Arbeitsplatz wird als wahrscheinlichste Entwicklung herausgearbeitet. Unter den Annahmen, die der Berechnung zugrunde liegen, ist ein Rückgang der Arbeitsplätze von 600 auf 359 zu erwarten. Dieser drastische Arbeitsplatzfreisetzungseffekt kann jedoch durch Ausnutzung von Diversifikationspotentialen vermindert werden. Eine zusätzliche Verringerung der landwirtschaftlichen Umsätze bewirkt ebenfalls einen Arbeitsplatzrückgang im Landwarenhandel. In Relation zum Gesamteffekt schlägt dieser aber nur mit weniger als

30% zu Buche. Daher sind die Arbeitsplatzeffekte im Landwarenhandel überwiegend endogen bedingt. Von einer Förderung der Landwirtschaft zur Erzielung indirekter Arbeitsplatzeffekte im Landwarenhandel kann demgemäß kein effizienter Mitteleinsatz erwartet werden. Ein interessanter Ansatzpunkt zur Förderung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum ist dagegen in der Aufdeckung von Diversifikationspotentialen im Landwarenhandel und deren Umsetzung in konkrete Unternehmenskonzepte zu sehen.

Literaturverzeichnis

FOX, K. A. (1963): The Food and Agricultural Sectors in Advanced Economics. In: BARNA, T. (Hrsg.): Structural Interdependence and Economic Development. London.

HENRICHSMEYER, W. (1964): Modellansätze zur Analyse der sektoralen und regionalen Interdependenzen des Agrarbereichs. Dissertation. Universität Bonn.

ISERMEYER, F. (1993): Chancen und Risiken der Milchproduktion in unterschiedlich großen Beständen. Arbeitsbericht aus dem Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL) 1/93. Braunschweig.

REICH, U.-P. (1991): Die Marktverflechtungstabelle: Ein neues Analyseinstrument der Input-Output-Rechnung. In: SCHNABL, H. (Hrsg.): Input-Output-Techniken. Neuere Verfahren der Erstellung und Analyse. Stuttgart u.a.

SCHEELE, M. (1990): Grundriß eines interdisziplinären Forschungsprojektes "Ländliche Problemregionen im Kontext agrarstrukturellen Wandels - Entwicklungen und Potentiale". In: de HAEN, H. und ISERMEYER, F. (Hrsg.): Ländlicher Raum im Abseits? Probleme und Potentiale strukturschwacher Regionen bei stagnierendem Agrareinkommen. Kiel, S. 258-266.

STÄGLIN, R. (1984): Überblick über die Aktivitäten auf dem Gebiet der Input-Output-Rechnung in der Bundesrepublik Deutschland. In: KRENGEL, R. (Hrsg.): Die Weiterentwicklung der Input-Output-Rechnung in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen.

STOBBE, A. (1983): Volkswirtschaftslehre II, Mikroökonomik. Berlin u.a.

STOBBE, A. (1984) Volkswirtschaftliches Rechnungswesen. Berlin u.a.

ZUREK, M. (1972): Die Input-Output-Verflechtung der westdeutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft. Versuch einer Quantifizierung des "Agribusiness" in der BRD. Bonn.

ANPASSUNGSPOTENTIALE IM INSTITUTIONELLEN KONTEXT DES LANDWIRTSCHAFTLICHEN HAUSHALTES
- eine mikroökonomische Analyse von Zeitallokationsstrukturen -

von

Willi SCHULZ-GREVE*

1 Einleitung

Zu den gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft zählt im Hinblick auf das Ziel eines wirtschaftlichen Wachstums auch diejenige nach einem effizienten Einsatz der Produktionsfaktoren. Die weitreichenden strukturellen Anpassungsprozesse innerhalb der Landwirtschaft der Bundesrepublik und insbesondere der Abwanderungsprozeß von Arbeitskräften in andere Sektoren zeigt in eindrucksvoller Weise, daß die Landwirtschaft auf diese über den Preismechanismus wirksame Forderung reagiert hat. Der Faktor Arbeit wird in diesem Zusammenhang als "zentrale Steuerungsvariable" des agrarstrukturellen Wandels bezeichnet (HENRICHSMEYER und WITZKE 1991, S. 426), ihm gilt das spezielle Interesse dieses Beitrags.

Anpassungspotentiale des Arbeitseinsatzes sind, wie die langfristige Zunahme des Anteils der Nebenerwerbsbetriebe belegt, nicht auf den betrieblichen Bereich beschränkt, sondern können auch durch die Aufnahme oder Ausdehnung einer außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit realisiert werden. Eine weitere Alternative der Zeitallokation, deren Beitrag zur Wohlfahrtssteigerung häufig vernachlässigt wird (vgl. SCHMITT 1989, S. 1267),[1] ist in einer produktiven Tätigkeit im Haushalt gegeben. Mit der Theorie des landwirtschaftlichen Haushaltes wird die Möglichkeit eröffnet, Entscheidungen der Zeitallokation zwischen diesen Alternativen als ökonomisches Nutzenmaximierungsproblem zu behandeln, auf dessen Grundlage eine Modellierung des Arbeitsangebotsverhaltens vorgenommen werden kann. Der Haushalt stellt dabei die relevante Entscheidungseinheit des Faktorangebotes nicht nur für die Analyse des Zu- und Nebenerwerbs, sondern genauso für Vollerwerbsbetriebe dar. Dies nicht allein deshalb, weil in vielen Vollerwerbsbetrieben Haushaltsmitglieder außerbetrieblich erwerbstätig sind,[2] sondern vor allem, weil die Entscheidung für einen ausschließlichen Arbeitseinsatz im landwirtschaftlichen Betrieb ebenfalls als Ergebnis einer Optimierung der Zeitallokation verstanden werden muß.

Für das ökonomische Verständnis agrarstruktureller Anpassungsprozesse ist es daher erforderlich, die Determinanten der Zeitallokation auf der Grundlage haushaltstheoretischer Ansätze zu untersuchen. Empirische Analysen der Zeitallokation sind in der entwicklungsöko-

* Dipl.-Ing. agr. W. Schulz-Greve, Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen

[1] SCHMITT (1990) weist darauf hin, daß der Umfang der Haushaltsproduktion in landwirtschaftlichen Haushalten größer ist als in vergleichbaren nicht-landwirtschaftlichen Haushalten.

[2] In den 223.100 Betrieben ohne außerbetriebliches Einkommen des Betriebsinhabers und seines Ehegatten (Vollerwerbsbetriebe) in der Bundesrepublik Deutschland waren 1989 116.700 Familienangehörige anderweitig erwerbstätig. Die Zahl der betrieblich vollbeschäftigten Personen belief sich in diesen Betrieben auf 267.700 (Statistisches Bundesamt, FS 3, Reihe 2.1.7).

nomischen Literatur[3] weit verbreitet, finden neuerdings aber auch verstärkt Anwendung in der Analyse des Arbeitsangebotsverhaltens landwirtschaftlicher Haushalte in entwickelten Ländern.[4] Empirische Studien der Zeitallokation mit haushaltstheoretischer Fundierung liegen für die Landwirtschaft in der Bundesrepublik mit Ausnahme der Arbeit von GEBAUER (1988) jedoch bisher nicht vor.

2 Theoretisches Modell der Zeitallokation

Als Ausgangspunkt der modelltheoretischen Formulierung[5] wird ein haushaltsspezifisches Präferenzsystem definiert, das durch eine stetige und zweifach differenzierbare Nutzenfunktion U charakterisiert sei. Das Nutzenniveau eines Haushaltes wird durch den Umfang der Freizeit der Haushaltsmitglieder (i = 1,2,...n) und die konsumierte Menge eines selbstproduzierten Gutes C_z und des am Markt erworbenen Gutes C_m bestimmt.[6] Außerdem wird angenommen, daß verschiedene beobachtbare Charakteristika des Haushaltes (Familienstand der Haushaltsmitglieder, Anzahl der Kinder, Anzahl der Erwachsenen im Haushalt), die zu einem Vektor D zusammengefaßt sind, den Verlauf der Nutzenfunktion beeinflussen. Nicht beobachtbare Einflüsse auf die Präferenzen werden in ε zusammengefaßt und erklären noch verbliebene haushaltsspezifische Unterschiede im Nachfrageverhalten. Der Ansatz wird als "family utility - family budget constraint"-Ansatz bezeichnet (vgl. KILLINGSWORTH 1983, S. 30), weil von einer gemeinsamen Nutzenfunktion und einer gemeinsamen Entscheidung über die Einkommensverwendung ausgegangen wird.[7]

Der Haushalt unterliegt in seiner Nutzenmaximierung einer gemeinsamen Budgetrestriktion (1.2), den individuellen Zeitrestriktionen (1.3) und den technologischen Restriktionen in der Produktion zweier Güter(bündel) Q und Z (1.4 und 1.5). Durch außerbetriebliche Lohnarbeit und durch den Verkauf selbstproduzierter Güter kann der Haushalt Einkommen erwerben, das um ein Nicht-Erwerbseinkommen V aus Transfer- und Vermögenseinkommen ergänzt wird. Das monetäre Einkommen wird in der betrachteten Analyseperiode vollständig für den Zukauf von Konsum- und Vorleistungsgütern am Markt verbraucht. Jedes Haushaltsmitglied verfügt in der betrachteten Periode über ein fixes Zeitbudget, das für Freizeit, außerbetriebliche Lohnarbeit oder Mitarbeit in der Produktion der Güter Q oder Z verwendet wird. Der Produktionsumfang beider Güter wird durch den Arbeitsinput A_q bzw. A_z, den Input an variablen Produktionsfaktoren F_q bzw. F_z und eine gegebene Ausstattung mit quasi-fixen Faktoren E_q bzw. E_z bestimmt. Der Arbeitsinput für die Produktion setzt sich aus

---

[3] Vgl. u.a die Zusammenstellung bei SINGH, SQUIRE und STRAUSS (1986) und die dort angegebene Literatur.

[4] Einen Überblick zu den Ergebnissen empirischer Studien über außerbetriebliche Erwerbstätigkeit von Landwirten geben LASS, FINDEIS und HALLBERG (1991).

[5] Vgl. u.a. HYMER und RESNICK (1969), NAKAJIMA (1969), BARNUM und SQUIRE (1979) sowie SINGH, SQUIRE und STRAUSS (1986). Eine allgemeine Formulierung landwirtschaftlicher Haushaltsmodelle zeigt HENNING (1991).

[6] Die Variablen C_z und C_m können auch als Bündel von Konsumgütern interpretiert werden, für die unterstellt wird, daß das Verhältnis der nachgefragten Mengen und der Güterpreise konstant bleibt, wenn es zu Änderungen im Umfang der Nachfrage kommt.

[7] Betrachtet man die einzelnen Haushaltsmitglieder als individuelle Nutzenmaximierer, so lassen sich die Zeitallokationsentscheidungen auch durch "bargaining"-Modelle analysieren (vgl. MCELROY und HORNEY 1981, CHIAPPORI 1992).

der Arbeitszeit der Haushaltsangehörigen und eventuell haushaltsfremden Lohnarbeitskräften zusammen. Dabei wird unterstellt, daß eine Substitution der Arbeitsleistung jedes Haushaltsmitgliedes durch Lohnarbeitskräfte möglich ist und zu einem Lohnsatz erfolgt, der dem außerbetrieblich erzielten Lohn der jeweiligen Person entspricht (vgl. PITT und ROSENZWEIG 1986, S. 162). Der Haushalt verhält sich als Mengenanpasser auf den Güter- und Faktormärkten, die Preise P_q, P_z, R_q und R_z können daher als exogen betrachtet werden. Außerdem gelten die üblichen Nicht-Negativitätsbedingungen und Annahmen über die Vorzeichen der ersten und zweiten Ableitungen.[8]

$$U = U(L_i\ ,\ C_z\ ,\ C_m\ ;\ D\ ,\ \varepsilon_i) \qquad \textit{für } i = 1,2,...n \tag{1.1}$$

$$C_m P_m = QP_q - F_q R_q + Z_m P_z - F_z R_z + \Sigma H_i W_i + V \tag{1.2}$$

$$T_i = L_i + H_i + T_{qi} + T_{zi} \tag{1.3}$$

$$Q = Q(A_{qi}\ ,\ F_q\ ;\ E_q) = Q(\ .\ ) \tag{1.4}$$

$$Z = Z(A_{zi}\ ,\ F_z\ ;\ E_z) = Z(\ .\ ) \tag{1.5}$$

$$Z = C_z + Z_m \tag{1.6}$$

mit:
- U = Nutzen des Haushaltes
- T_i = Zeitbudget der Person i
- L_i = Freizeit der Person i
- H_i = für $H_i > 0$: außerbetriebliche Arbeitszeit der Person i
  für $H_i < 0$: Arbeitszeit durch haushaltsfremde Lohnarbeitskräfte
- T_{qi} = Arbeitszeit in der Produktion von Q zum Lohn W_i
- T_{zi} = Arbeitszeit in der Produktion von Z zum Lohn W_i
- W_i = Lohnsatz der Person i
- V = exogen bestimmtes Haushaltseinkommen
- Q = Outputmenge eines Verkaufsgutes
- P_q = Preis für eine Einheit Q
- F_q = Inputmenge eines variablen Faktors für die Produktion von Q
- R_q = Preis für eine Einheit F_q
- E_q = Ausstattung des Haushaltes mit quasi-fixen Faktoren für die Produktion von Q
- Z = Outputmenge eines Gutes, das verkauft und selbst konsumiert werden kann
- C_z = konsumierte Menge von Z
- Z_m = verkaufte Menge von Z
- P_z = Preis für eine Einheit Z_m
- F_z = Inputmenge eines variablen Faktors für die Produktion von Z
- R_z = Preis für eine Einheit F_z
- E_t = Ausstattung des Haushaltes mit quasi-fixen Faktoren für die Produktion von Z
- C_m = konsumierte Menge an Marktgütern
- P_m = Preis für eine Einheit C_m
- D = Vektor beobachtbarer Charakteristika des Haushaltes
- ε_i = Parameter für nicht beobachtbare Einflüsse auf die Zeitallokation der Person i

[8] Siehe z.B. HENDERSON und QUANDT (1983)

Das Optimierungsproblem des Haushaltes wird durch die Maximierung einer LAGRANGE-Funktion bezüglich der Variablen L_i , C_z , C_m , λ , T_{qi} , T_{zi} , F_q und F_z gelöst und erfüllt bei einer internen Lösung die Gleichgewichtsbedingungen:

$$\frac{U_A}{U_B} = \frac{P_a}{P_b} \qquad \text{für } A, B = i, Z, M; \quad a, b = i, z, m; \quad P_i = W_i ; \tag{6.2}$$

$$K_{Ti}P_k = W_i \qquad \text{für } K = Q , Z ; \tag{6.3}$$

$$K_F P_k = W_f \qquad \text{für } K = Q , Z ; \tag{6.4}$$

Durch die Annahme eines vollkommenen Arbeitsmarktes ergibt sich ein rekursives Modell (vgl. SINGH, SQUIRE, STRAUSS 1986, S. 48 ff.), das eine Optimierung der Produktionsbereiche unabhängig von der Zeitallokation des Haushaltes erlaubt.[9] Aggregiert man bei einer Analyse des individuellen Arbeitsangebotes alle übrigen Haushaltspersonen, so reduziert sich das Modell auf einen Zwei-Personen-Haushalt. Für einen solchen werden im folgenden die Ergebnisse einer komparativ-statischen Analyse vorgestellt.[10]

Unterstellt man im folgenden, daß Freizeit wie ein normales Gut nachgefragt wird, so verursacht eine Änderung des Nicht-Erwerbseinkommens V einen positven Effekt auf die Freizeitnachfrage. Da aufgrund der rekursiven Modellstruktur der Arbeitseinsatz in der Produktion von Q und Z nicht durch eine Änderung von V beeinflußt wird und $dT_i = 0$ gilt, ergibt sich aufgrund der Zeitrestriktion (1.3) eine negative Reaktion des außerbetrieblichen Arbeitsangebotes H_i. Die Auswirkungen einer Änderung des Lohnsatzes W_i auf die Freizeitnachfrage setzen sich wie in einem einfachen Haushaltsmodell aus einem positiven Einkommenseffekt und einem negativen Substitutionseffekt zusammen.[11] Die Richtung des Gesamteffektes ist aufgrund der gegenläufigen Vorzeichen theoretisch nicht eindeutig prognostizierbar. Der Arbeitsinput in die Produktion von Q und Z reagiert negativ auf eine Veränderung des Lohnsatzes. Das außerbetriebliche Arbeitsangebot wird entsprechend durch den Einkommenseffekt negativ, durch eine Substitution zwischen außerbetrieblicher Arbeit und Freizeit positiv und durch zusätzliche Substitutionseffekte zwischen Lohnarbeit und Produktionstätigkeit in Q und Z positiv beeinflußt. Aufgrund der letztgenannten Substitutionseffekte kann eine stärkere positive Reaktion des (außerbetrieblichen) Arbeitsangebots als bei einem nicht-landwirtschaftlichen Haushalt erwartet werden.

Auch für den Kreuzeffekt einer proportionalen Lohnänderung aller W_j auf die Freizeitnachfrage des Haushaltsmitgliedes $_i$ läßt sich eine SLUTSKY-Zerlegung vornehmen. Der Arbeitseinsatz in der Produktion von Q und Z reagiert eindeutig negativ auf eine Änderung von W_j, wenn Q_{ij} und Z_{ij} positiv sind. Gibt es Substitutionsmöglichkeiten zwischen den Haushaltspersonen, so kann keine Vorhersage über die Richtung der Änderung von T_{qi} bzw. T_{zi} mehr aus dem Modell abgeleitet werden. Unterstellt man vereinfachend, daß die Kreuzsubstitutionseffekte Null sind (ASHENFELTER und HECKMAN 1974), und

---

[9] Zu den Implikationen unvollkommener Arbeits- und Gütermärkte vgl. HENNING (1991). GEBAUER (1988) diskutiert u.a. Arbeitszeitstandards, fixe Kosten der Arbeitsaufnahme, Steuern und einkommensgebundene Transfers als Erweiterungen eines einfachen Zeitallokationsmodells.

[10] Aus Platzgründen muß an dieser Stelle auf eine ausführlichere Darstellung verzichtet werden.

[11] Siehe z.B. SEEL (1991, S. 198 f.).

vernachlässigt die Änderungen bei T_{qi} und T_{zi}, so wirkt eine Lohnniveauänderung der anderen Haushaltsmitglieder (multipliziert mit den Arbeitszeiten) wie eine Änderung des Nicht-Erwerbseinkommens, d.h. negativ auf das Arbeitsangebot der Person *i*.

Eine Veränderung der Einkommensmöglichkeiten durch eine Änderung der Produktpreise P_q zeigt einen positiven Effekt auf die Nachfrage nach Freizeit, wenn Freizeit wie ein normales Gut nachgefragt wird. Dieser Effekt entspricht der Wirkung einer marginalen Änderung des Nicht-Erwerbseinkommens multipliziert mit der Outputmenge Q. Da bei einer Änderung der Produktpreise auch der Arbeitseinsatz in der Produktion von Q positiv reagiert, ergibt sich durch beide Effekte eine negative Reaktion des außerbetrieblichen Arbeitsangebotes. Gibt es Substitutionsmöglichkeiten im Arbeitseinsatz T_q zwischen den Haushaltsmitgliedern, so wird die negative Reaktion des außerbetrieblichen Arbeitsangebotes vom Betrag her verringert.

3 Methodische Bemerkungen

Sind auch die Bedingungen zweiter Ordnung für ein Maximum erfüllt, können aus dem System der Gleichgewichtsbedingungen die nutzenmaximierenden Konsumgüter- und Freizeitnachfragefunktionen hergeleitet werden[12], aus denen sich auch die Arbeitsangebotsfunktionen ergeben. Voraussetzung für eine empirische Bearbeitung ist die Formulierung spezifischer Arbeitsangebotsfunktionen. Diese können aus speziellen direkten oder indirekten Nutzenfunktion hergeleitet oder a priori in linearer Approximation formuliert werden, ohne daß eine Nutzenfunktion spezifiziert wurde. Die Mehrzahl der empirischen Arbeiten zum Arbeitsangebot verwendet die letztgenannte Methode, die auch für diesen Beitrag gewählt wurde. Das Arbeitsangebotsverhalten der Haushaltsmitglieder in außerbetrieblicher Erwerbstätigkeit und in der Produktion der Güter Q und Z kann jeweils durch die implizite Funktion A_i^* beschrieben werden.

$$A_i^* = A_i\,(T_i\,,\ W_i\,,\ P_q\,,\ R_q\,,\ E_q\,,\ P_z\,,\ R_z\,,\ E_z\,,\ P_m\,,\ V\,,\ D,\ \varepsilon_i)$$

$$A_i^* = Ai(X_i\,,\ \varepsilon_i) \qquad \text{für } A = H\,,\ T_q\,,\ T_z \tag{7.1}$$

Empirische Schätzungen des Arbeitsangebots differenzieren zwischen der Entscheidung über die Aufnahme einer Tätigkeit (Partizipation) und der Entscheidung über die angebotene Arbeitszeit. Eine einfache Schätzung des Lohnsatzes oder der Arbeitsstunden unter Vernachlässigung der Partizipationsentscheidung wäre durch Schätzfehler (sample selection bias) belastet (vgl. KILLINGSWORTH 1983, S. 130 ff.). HECKMAN (1993, S. 117 f.) weist darauf hin, daß die Schätzergebnisse für Lohn- und Einkommenselastizitäten des Arbeitsangebotes weitgehend durch die Partizipationsentscheidungen beeinflußt werden.

In der Arbeitsangebotsliteratur wird der Lohnsatz, ab dem eine Person bereit ist, eine Tätigkeit aufzunehmen, als "reservation wage" W_{Ri} bezeichnet. Dieser Zusammenhang läßt sich verallgemeinern zu der Aussage, daß eine Partizipationsentscheidung für eine bestimmte Tätigkeit nur dann erfolgt, wenn das erzielte Wertgrenzprodukt bzw. der Lohnsatz höher ist als in den Alternativen der Zeitverwendung. Der "reservation wage" wird in diesem Fall nicht allein durch die Präferenzen und die Höhe des Nichterwerbseinkommens bestimmt, sondern zusätzlich durch die Einkommensmöglichkeiten in den anderen Tätigkeitbereichen.

---

[12] Vgl. HENDERSON und QUANDT (1983, S. 31 f.).

Unterstellt man, daß der "reservation wage" ω_{Ri} diese einschließt, und bezeichnet man den Lohnsatz bzw. das Wertgrenzprodukt einer Tätigkeit mit ω, so läßt sich das zu schätzende Arbeitsangebotsmodell schreiben als:

$$A_i = \begin{cases} X_i\beta + \varepsilon_i & \text{für } \omega > \omega_{Ri} \\ 0 & \text{für } \omega \leq \omega_{Ri} \end{cases} \tag{7.2}$$

Unterstellt man außerdem, daß ε_i eine normalverteilte Zufallsvariable ist, können die Entscheidungen der einzelnen Haushaltspersonen für eine außerbetriebliche Erwerbstätigkeit, eine regelmäßige Mitarbeit im landwirtschaftlichen Betrieb oder eine regelmäßige hauswirtschaftliche Tätigkeit mit PROBIT-Ansätzen[13] modelliert werden.

4 Daten und Modellvariablen

Die verwendeten Daten entstammen einer Befragung von 680 landwirtschaftlichen Haushalten im Landkreis Emsland und im Werra-Meißner-Kreis, die im Frühjahr 1991 durchgeführt wurde und Informationen über insgesamt 2846 Personen ab 15 Jahren erbrachte.[14]

Da der Marktlohnsatz W_i nur für außerbetrieblich Erwerbstätige beobachtet werden kann, wird eine reduzierte Form geschätzt, wobei der Lohnsatz durch seine Determinanten ersetzt wird.[15] Das Alter und Dummy-Variablen zur Charakterisierung der Schulbildung und der beruflichen Ausbildung werden, dem Humankapitalansatz folgend, in das Modell aufgenommen. Wie in vergleichbaren empirischen Studien (LASS, FINDEIS, HALLBERG 1991, S. 243) lassen die Daten keinen einfachen linearen Zusammenhang zwischen Alter und Arbeitsangebot erwarten. Durch die Variable Alter-Quadrat soll eine bessere Anpassung erreicht werden. Eine höhere Schulbildung kann sowohl die außerbetrieblichen wie auch die betrieblichen Einkommensmöglichkeiten verbessern. Überwiegen die Effekte im außerbetrieblichen Bereich, so wird ein positives Vorzeichen bei der außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit und ein negatives bei der betrieblichen und hauswirtschaftlichen Mitarbeit erwartet.[16] Ein nicht-landwirtschaftlicher Berufsabschluß wird aufgrund der spezifischen Kenntnisse zu höheren Verdienstmöglichkeiten in einer außerbetrieblichen Tätigkeit führen und damit die Partizipationsentscheidung positiv beeinflussen. Über den Einfluß auf eine Mitarbeit im Betrieb oder im Haushalt können keine Aussagen gemacht werden.

Ein aggregiertes Maß für die Größe des landwirtschaftlichen Betriebes ist das Standardbetriebseinkommen, das als Proxy-Variable für das betriebliche Einkommen in die Schätzungen aufgenommen wird. Mit steigendem Standardbetriebseinkommen kann eine Zunahme

---

[13] Für weitere Erläuterungen s. MADDALA (1983, S. 22f.).

[14] Die Befragung wurde im Rahmen des von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten Projektes "Ländliche Regionen in Kontext agrarstrukturellen Wandels - Entwicklungen und Potentiale" durchgeführt.

[15] PFAFFERMAYR, WEIß und ZWEIMÜLLER (1991) bestimmen individuelle Lohnsätze für Landwirte unter Verwendung der Ergebnisse einer Lohnschätzung mit Mikrozensusdaten. Der berechnete Lohnsatz (imputed wage) zeigt einen signifikant positiven Effekt auf die Wahrscheinlichkeit einer außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit.

[16] Vgl. SUMNER (1982, S. 503). Positive Einflüsse der schulischen Bildung auf die Aufnahme einer außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit durch Landwirte ermitteln HUFFMAN (1980) und HUFFMAN und LANGE (1989).

der Wahrscheinlichkeit betrieblicher Mitarbeit und eine Abnahme bei der außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit erwartet werden (vgl. PFAFFERMAYER, WEIß und ZWEIMÜLLER 1991). Das landwirtschaftliche Humankapital wird durch Dummy-Variablen der sektorspezifischen Berufsausbildung repräsentiert. Ein hoher Pachtanteil bewirkt unter sonst gleichen betrieblichen Bedingungen eine Verringerung des landwirtschaftlichen Einkommens durch Pachtzahlungen und läßt deshalb einen positiven Effekt auf die außerbetriebliche Erwerbsbeteiligung erwarten. In vielen Betrieben ermöglicht eine Spezialisierung zum Marktfruchtbetrieb den Übergang in den Nebenerwerb. Es kann daher ein positiver Zusammenhang zwischen der Dummy-Variablen "Marktfruchtbetrieb" und der Wahrscheinlichkeit einer außerbetrieblichen Tätigkeit erwartet werden. Im Landkreis Emsland zählt außerdem ein hoher Anteil der Veredlungsbetriebe, die knapp ein Drittel aller Betriebe ausmachen, zu den Nebenerwerbsbetrieben im Sinne der Agrarstatistik.

Ein hauswirtschaftlicher Ausbildungsabschluß läßt einen positiven Einfluß auf die Wahrscheinlichkeit einer regelmäßigen Tätigkeit im Haushalt erwarten. Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, eine solche Ausbildung in einer außerbetrieblichen hauswirtschaftlichen Beschäftigung zu nutzen. Studien zum Arbeitsangebot von Frauen haben gezeigt, daß die (außerbetriebliche) Erwerbsquote verheirateter Frauen geringer ist als bei ledigen Frauen. Sind kleine Kinder im Haushalt zu versorgen, sinkt die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsbeteiligung (vgl. MERZ 1990), und die Arbeitszeit im Haushalt steigt (GRONAU 1977, S. 1114). HUFFMAN und LANGE (1989) wie auch OLFERT et al. (1993) bestätigen diese Ergebnisse für Ehefrauen von Landwirten. Die Anzahl der männlichen und der weiblichen Personen ab 15 Jahre werden als Indikatoren für die Haushaltsgröße eingeführt. Größere Haushalte erlauben eine größere Flexibilität in der Zeitallokation, wenn Substitutionsmöglichkeiten zwischen den Haushaltsangehörigen bestehen.

Die Höhe des Nicht-Erwerbseinkommens wird getrennt nach Transfer- und Vermögenseinkommen für den Haushalt insgesamt ausgewiesen. Für das "nonearned income" landwirtschaftlicher Haushalte in den USA konnte SUMNER (1982, S. 507) einen signifikant negativen Einfluß auf eine außerbetriebliche Partizipation feststellen. HUFFMAN und LANGE (1989, S. 476) berechnen einen negativen, aber nicht signifikanten Einfluß für "larger asset income". Die Summe der Erwerbseinkommen der anderen Haushaltsmitglieder geht als weitere Variable in die Schätzungen ein.

5 Ergebnisse

Die Ergebnisse eines PROBIT-Modells für die außerbetriebliche Erwerbsbeteiligung sind in Tabelle 1 dokumentiert.[17] Eine mittlere Schulbildung (Realschulabschluß) zeigt einen signifikant positiven Einfluß auf die Partizipationswahrscheinlichkeit in außerbetrieblicher Erwerbstätigkeit bei den Frauen in beiden Regionen und bei den Männern im Landkreis Emsland. Bei den männlichen Haushaltsangehörigen im Werra-Meißner-Kreis hat ein Realschulabschluß keinen signifikanten Effekt; es ist davon auszugehen, daß auch unter den Männern mit einfacher Schulbildung der Anteil der außerbetrieblich Erwerbstätigen vergleichsweise hoch ist. Negative Koeffizienten bei höherer Schulbildung sind durch den großen Anteil jüngerer Abiturienten, die sich noch in einer Ausbildung befinden, zu erklären.

[17] Auf eine tabellarische Darstellung der Schätzungen für die Mitarbeit im landwirtschaftlichen Betrieb und bei hauswirtschaftlichen Tätigkeiten muß an dieser Stelle verzichtet werden. Die wichtigsten Ergebnisse werden jedoch im Text beschrieben.

Tabelle 1: Parameterschätzwerte eines PROBIT-Modells: Partizipationsentscheidung außerbetriebliche Erwerbstätigkeit

	Männer		Frauen	
	LK Emsland	Werra-Meiß.-K	LK Emsland	Werra-Meiß.-K
Konstante	- 2,0794 (17,5999)***	- 1,9452 (6,1430)**	- 2,0809 (5,7950)**	- 2,7880 (7,8963)**
DAS2: Realschulabschluß (1 = ja)	0,3813 (7,9198)**	0,0540 (0,0657)	0,9782 (35,2642)***	0,8306 (13,0842)***
DAS3: Hochschulreife (1 = ja)	- 0,3744 (2,7681)*	- 0,5413 (3,0829)*	0,3004 (1,5109)	0,3389 (0,7726)
ALTER (in Jahren)	0,1044 (16,6956)***	0,1169 (9,4727)**	0,1070 (3,8942)**	0,1286 (5,8350)**
ALTERSQ: Alter zum Quadrat	- 0,00156 (25,5519)***	- 0,00174 (17,4240)***	- 0,00184 (6,6280)**	- 0,00230 (9,7361)**
DANL: nichtlandw. Berufsabschluß (1 = ja)	1,0031 (51,8598)***	1,1658 (33,8301)***	1,1985 (39,7146)***	0,7192 (8,3458)**
DAL1: einfache ldw. Ausbildung (1 = ja)	- 0,00980 (0,0040)	0,4806 (4,2048)**		
DAL2: mittlere ldw. Ausbildung (1 = ja)	- 0,3637 (4,6179)**	0,0466 (0,0235)		
DAL34: höhere ldw. Ausbildung (1 = ja)	- 0,7990 (12,9283)***	- 0,1503 (0,1812)		
STBE3T: Standardbetriebseinkommen (in Tsd. DM)	- 0,0110 (48,1589)***	- 0,0168 (36,5406)***	- 0,00528 (6,2624)**	- 0,0133 (14,1162)***
DMF: Marktfruchtbetrieb (1 = ja)	0,8066 (10,0640)**	0,0152 (0,0067)	- 0,1629 (0,2930)	0,3843 (3,6291)*
DVE: Veredlungsbetrieb (1 = ja)	0,1457 (1,6982)	- 0,1118 (0,0786)	- 0,4008 (6,2494)**	- 1,0952 (2,5728)
PA: Pachtflächenanteil (in % der LF)	0,5772 (7,3003)*	0,2808 (0,9113)	0,1041 (0,1166)	0,6871 (3,5202)*
DAH1: einfache hausw. Ausbildung (1 = ja)			0,2565 (0,8302)	0,8061 (3,7415)*
DAH2: höhere hausw. Ausbildung (1 = ja)			- 0,0528 (0,0292)	0,2771 (0,9636)
FAMSTAND: Familienstand (1 = verheiratet)	- 0,0121 (0,0037)	- 0,0758 (0,0745)	- 0,8855 (12,5097)***	- 0,3024 (0,8446)
KIDB5: Anzahl der Kinder bis 5 Jahre	- 0,0608 (0,2452)	0,0953 (0,2079)	- 0,3746 (7,0832)**	- 0,7000 (9,1571)**
KID6B14: Anzahl der Kinder von 6 bis 14 Jahren	0,1023 (0,3984)	0,2444 (2,5843)	- 0,1784 (2,5477)	- 0,1769 (1,3697)
MAB15: Anzahl der männlichen Haushaltsp. ab 15 J.	0,1716 (8,7204)**	0,3091 (6,4822)**	0,0820 (0,9005)	0,0745 (0,3400)
FAB15: Anzahl der weiblichen Haushaltsp. ab 15 J.	0,0857 (2,2222)	0,1333 (1,7590)	0,2609 (10,0137)**	0,1896 (2,0797)
EKVT: Haushaltseinkommen aus Vermögen (in Tsd.DM/Jahr)	0,0269 (6,5104)**	- 0,0115 (0,3330)	- 0,0207 (1,4009)	0,0142 (0,4029)
EKTT: Haushaltseinkommen aus Transfers (in Tsd.DM/Jahr)	- 0,0146 (1,8759)	- 0,0753 (4,9803)**	- 0,0381 (7,7132)**	- 0,0371 (0,8113)
EKANDT: Erwerbseink. der anderen Haushaltspersonen	0,000225 (0,0078)	- 0,00943 (3,4525)*	0,0002 (0,0033)	0,00394 (0,5358)
n	1012	502	876	456
LRT	445,63	316,751	545,51	212,12
Rho²	0,3442	0,4556	0,5613	0,4354
Werte in Klammern: χ^2 für Wald-Test, Signifikanzniveau: * = 10 %, ** = 5 %, *** = 1 %.				
Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der Projektgruppe Ländliche Regionen. Erhebung 1991.				

Auch die Wahrscheinlichkeit einer Mitarbeit im Betrieb und im Haushalt wird insbesondere durch einen höheren Schulabschluß negativ beeinflußt. Für alle Tätigkeitsbereiche vergleichbar zeigt die Partizipationswahrscheinlichkeit in bezug auf das Alter der Personen einen umgekehrt U-förmigen Verlauf. Nach einer Phase des Anstiegs der Wahrscheinlichkeit stellt sich in allen untersuchten Tätigkeitsfeldern im Verlauf des Lebenszyklus ein Rückgang der Beteiligungsquote ein. Das Maximum der außerbetrieblichen Erwerbsbeteiligung liegt bei den Männern in beiden Kreisen bei ca. 35 Jahren, bei den Frauen bei ca. 30 Jahren. Die Wahrscheinlichkeit einer Mitarbeit im Betrieb nimmt dagegen erst mit ca. 50 Jahren bei Männern und Frauen wieder ab.

Wie erwartet, ergibt sich ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen nichtlandwirtschaftlicher Berufsausbildung und außerbetrieblicher Erwerbstätigkeit. Die Wahrscheinlichkeit der Mitarbeit im Betrieb sinkt in fast allen Gruppen. Landwirtschaftliche Berufsabschlüsse sind für die männlichen Haushaltsangehörigen von signifikanter Bedeutung für die Partizipationsentscheidungen. Den Erwartungen entsprechend, zeigt sich ein negativer Zusammenhang zur außerbetrieblichen Erwerbsbeteiligung und ein positiver Zusammenhang zur Mitarbeit im Betrieb im Landkreis Emsland. Im Werra-Meißner-Kreis wirkt eine einfache landwirtschaftliche Ausbildung positiv auf die außerbetriebliche Erwerbswahrscheinlichkeit. Dieses Ergebnis kann durch eine größere Zahl an Betriebsleitern erklärt werden, die nach einer ursprünglich betrieblichen Orientierung eine außerbetriebliche Erwerbstätigkeit aufgenommen haben.

Hochsignifikant ist der negative Zusammenhang zwischen Betriebsgröße (Standardbetriebseinkommen) und außerbetrieblicher Erwerbsbeteiligung sowohl bei Männern als auch bei Frauen. Für die anderen Tätigkeitsbereiche läßt sich lediglich bei den Männern im Werra-Meißner-Kreis ein signifikanter (positiver) Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit nachweisen. Werden Marktfruchtbetriebe bewirtschaftet, zeigt sich ein positiver Effekt auf die außerbetriebliche Erwerbstätigkeit der Männer im Landkreis Emsland und auch der Frauen im Werra-Meißner-Kreis.

Die Wahrscheinlichkeit einer regelmäßigen Mitarbeit im Betrieb wird hingegen im Emsland für beide Geschlechter und im Werra-Meißner-Kreis für die Frauen reduziert. Ein großer Teil der Marktfruchtbetriebe im Werra-Meißner-Kreis zählt zu den flächenstarken Haupterwerbsbetrieben, so daß eine Spezialisierung auf den Marktfruchtbau in dieser Region keine Auswirkungen auf die außerbetriebliche Erwerbstätigkeit der männlichen Haushaltsangehörigen zur Folge hat. Ein hoher Pachtanteil wirkt positiv auf die außerbetriebliche Erwerbsbeteiligung in beiden Landkreisen, ist jedoch nur für die Männer im Emsland und die Frauen im Werra-Meißner-Kreis signifikant.

Die Vermutung, daß eine hauswirtschaftliche Ausbildung auch auf eine außerbetriebliche Erwerbstätigkeit vorbereitet, wird durch die Ergebnisse für die Frauen im Werra-Meißner-Kreis bestätigt. Die Wahrscheinlichkeit einer regelmäßigen Mitarbeit im eigenen Haushalt wird jedoch durch dieses spezifische Humankapital nicht verändert. Verheiratete Frauen arbeiten im Landkreis Emsland mit signifikant geringerer Wahrscheinlichkeit außerhalb, mit höherer Wahrscheinlichkeit innerhalb des Betriebes und insbesondere im Haushalt. Die Zahl der Kinder beeinflußt vorwiegend die Zeitallokation der Frauen; die Ergebnisse anderer Studien werden hierdurch bestätigt (HUFFMAN und LANGE 1989 und OLFERT et al. 1993). Je mehr Kinder unter 5 Jahren zu versorgen sind, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsbeteiligung und desto höher ist gleichzeitig die Rate der im Haushalt tätigen Frauen. Im Landkreis Emsland zeigt sich außerdem sowohl für Frauen wie auch für

Männer eine positive Beziehung zwischen der Kinderzahl und einer regelmäßigen betrieblichen Tätigkeit.

Je größer die Zahl der Haushaltsmitglieder (ab 15 Jahre), umso größer wird die individuelle Wahrscheinlichkeit einer außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit und umso geringer die Wahrscheinlichkeit einer regelmäßigen landwirtschaftlichen oder haushaltsbezogenen Tätigkeit. Die geschlechtspezifische Arbeitsteilung wird an den Ergebnissen deutlich. Je mehr Personen des eigenen Geschlechts in einem Haushalt leben, desto höher ist die individuelle Wahrscheinlichkeit, daß einer außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit nachgegangen wird. Die Partizipationswahrscheinlichkeit der Männer im landwirtschaftlichen Betrieb sinkt, je mehr andere männlich Arbeitskräfte in der Familie zur Verfügung stehen. Gleiches gilt für die Haushaltstätigkeit der Frauen.

Die Parameterschätzwerte für Variablen des Nicht-Erwerbseinkommens weisen zwar tendenziell die prognostizierten negativen Vorzeichen auf, sind jedoch meist nicht signifikant. Für die Männer im Landkreis Emsland ergibt sich sogar ein positiver Einfluß des Vermögenseinkommens auf die außerbetriebliche Partizipation. Es ist anhand der Daten nicht zu klären, ob hohe Vermögenseinkommen die Ursache oder eine Folge außerbetrieblicher Erwerbstätigkeit sind. Bei den Erwerbseinkommen der anderen Haushaltsmitglieder ergibt sich ebenfalls ein sehr heterogenes Bild. Der signifikant positive Effekt des Erwerbseinkommens der anderen Haushaltsmitglieder auf die Mitarbeit der emsländischen Frauen in Betrieb und Haushalt läßt sich möglicherweise damit erklären, daß in diesen Haushalten betriebliche und hauswirtschaftliche Arbeitskraft der außerbetrieblich Erwerbstätigen (mit hohem Einkommen) durch die Arbeit der Frauen ersetzt wird.

6 Folgerungen

Entscheidungen der Zeitallokation werden in den landwirtschaftlichen Haushalten beider Untersuchungsregionen durch betriebliche Gegebenheiten, aber auch durch persönliche Charakteristika wie Alter und Ausbildung und durch die Größe und Struktur des Haushaltes beeinflußt. Geschlechtsspezifische und regionale Unterschiede verursachen zwar Variationen in der Gewichtung der einzelnen Faktoren, ändern jedoch nicht die grundsätzliche Abhängigkeit der Zeitallokation von den genannten Einflußgrößen. Anpassungsreaktionen und deren Konsequenzen für die Agrarstruktur können demzufolge aus Veränderungen der landwirtschaftlichen, aber auch der außerbetrieblichen Einkommensmöglichkeiten resultieren. Die Haushaltsstruktur, die wiederum als ökonomisches Problem untersucht werden kann (vgl. SCHMITT 1990, S. 212), erweist sich als Determinante der Zeitallokation, der bisher nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Weitere Untersuchungen des Zusammenhanges zwischen Haushalt und betrieblichen Entscheidungen scheinen lohnenswert im Hinblick auf ein umfassenderes Verständnis agrarstruktureller Anpassungsprozesse.

Literaturverzeichnis

ASHENFELTER, O. und J. J. HECKMAN (1974): The Estimation of Income and Substitution Effects in a Model of Family Labor Supply. Econometrica 42, S. 73-85.

BARNUM, H. N. und L. SQUIRE (1979): A Model of an Agricultural Household. Theory and Evidence. World Bank staff occasional papers 27, Baltimore und London.

CHIAPPIORI, P.-A. (1992): Collective Labor Supply and Welfare. Journal of Political Economy 100, S. 437-467.

GEBAUER, R. H. (1988): Sozioökonomische Differenzierungsprozesse in der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland - Dimensionen, Determinanten, Implikationen. Volkswirtschaftliche Schriften, H. 380, Berlin.

GRONAU, R. (1977): Leisure, Home Production, and Work - the Theory of the Allocation of Time Revisited. Journal of Political Economy 85, S. 1099-1123.

HECKMAN, J. J. (1993): What Has Been Learned About Labor Supply in the Past Twenty Years? The American Economic Review 83, S. 116-121.

HENDERSON, J. M. und R. E. QUANDT (1983): Mikroökonomische Theorie. München.

HENNING, C. (1991): Unternehmens-Haushalts-Modelle - Theoretische Grundlagen. Diskussionsbeiträge des Instituts für Agrarpolitik und Marktlehre der Christian-Albrechta-Universität Kiel, Nr. 66. Kiel.

HENRICHSMEYER, W. und H. P. WITZKE (1991): Agrarpolitik - Bd. 1: Agrarökonomische Grundlagen. Stuttgart.

HUFFMAN, W. E. (1980): Farm and Off-Farm Work Decisions. The Role of Human Capital. Review of Economics and Statistics 62, S. 14-23.

HUFFMAN, W. E. und M. D. LANGE (1989): Off-farm Work Decisions of Husbands and Wives: Joint Decision Making. Review of Economics and Statistics 71, S. 471-480.

HYMER, S. und S. RESNICK (1969): A Model of an Agrarian Economy with Non-agricultural Activities. American Economic Review 59, S. 493-506.

KILLINGSWORTH, M. R. (1983): Labor Supply. Cambridge.

LASS, D. A., J. L. FINDEIS und M. C. HALLBERG (1991): Factors Affecting the Supply of Off-farm Labor: A Review of Empirical Evidence. In: M. C. HALLBERG, J. L. FINDEIS und D. A. LASS (Hrsg.) (1991): Multiple Job-holding among Farm Families. Ames (Iowa).

MADDALA, G. S. (1983): Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics. Cambridge.

MCELROY, M. B. und M. J. HORNEY (1981): Nash-bargained Household Decisions: Toward a Generalization of the Theory of Demand. International Economic Review 22, S. 333-349.

MERZ, J. (1990): Female Labor Supply: Labor Force Participation, Market Wage Rate and Working Hours of Married and Unmarried Women in the Federal Republic of Germany. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 207, S. 240-270.

NAKAJIMA, C. (1969): Subsistence and Commercial Family Farm: Some Theoretical Models of Subjective Equilibrium. In: WHARTON, C. R. (Hrsg.): Subsistence Agriculture and Economic Development. Chicago, S. 165-196.

OLFERT, M. R., J. S. TAYLOR und J. C. STABLER (1993): Nonfarm Labor Market Participation of Farm Women. Canadian Journal of Agricultural Economics 41, S. 81-95.

PFAFFERMAYR, M., C. R. WEIß und J. ZWEIMÜLLER (1991): Farm Income, Market Wages, and Off-Farm Labour Supply. Empirica (Austrian Economic Papers) 18, S. 221-235

PITT, M. M. und M. R. ROSENZWEIG (1986): Agricultural Prices, Food Consumption, and the Health and Productivity of Indonesian Farmers. In: I. SINGH, L. SQUIRE, J. STRAUSS (Hrsg.): Agricultural Household Models. Baltimore and London, S. 153-182.

SCHMITT, G. (1989): Simon KUZNETS' "Sectoral Shares in Labor Force": A Different Explanation of his (I+S)/A Ratio. American Economic Review 79, S. 1262-1276.

SCHMITT, G. (1990): Die ökonomische Logik der Einheit von Haushalt und Betrieb in der Landwirtschaft. Agrarwirtschaft 39, H. 7, S. 209-220.

SEEL, B. (1991): Ökonomik des privaten Haushalts. Stuttgart.

SINGH, I., L. SQUIRE und J. STRAUSS (Hrsg.) (1986): Agricultural Household Models. Baltimore und London.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Fachserie 3, Reihe 2.1.7: Außerbetriebliche Einkommen und Arbeitsverhältnisse für ausgewählte Betriebsgruppen 1989. Stuttgart.

SUMNER, D. A. (1982): The Off-Farm Labor Supply of Farmers. American Journal of Agricultural Economics 64, S. 499-509.

BEDINGUNGEN, FORMEN UND KONSEQUENZEN DER BETRIEBSAUFGABE IN DER LANDWIRTSCHAFT

von

Renate STROHM*

1 Einleitung

In den vergangenen 20 Jahren reduzierte sich die Zahl landwirtschaftlicher Betriebe um jährlich 2,5% von rund 1,1 Mill. auf derzeit etwa 0,6 Mill.[1] Im Zuge der Neuorientierung der europäischen Agrarpolitik und der Öffnung Osteuropas ist in den nächsten Jahren mit einem weiteren Anpassungsdruck auf die Landwirtschaft zu rechnen. Dieser wird zu einer Fortsetzung des Strukturwandels und der damit verbundenen partiellen oder vollständigen Abwanderung aus der Landwirtschaft führen. Dabei kann insbesondere der Wechsel in außerlandwirtschaftliche Tätigkeiten für die betroffenen landwirtschaftlichen Haushalte zu erheblichen Veränderungen der Lebens- und Arbeitssituation führen.

Vor dem Hintergrund der möglichen individuellen und regionalen Konsequenzen struktureller Veränderungen im ländlichen Raum wird lenkende politische Einflußnahme auf den Strukturwandel im Bereich der Landwirtschaft immer wieder gefordert und in erheblichem Umfang auch praktiziert. Die Implementierung gezielter politischer Maßnahmen setzt jedoch ein genaues Verständnis der Abläufe im Strukturwandel voraus.

Das in der amtlichen Statistik veröffentlichte Zahlenmaterial gibt nur wenig Aufschluß über die Vielfalt und den Verlauf der in den landwirtschaftlichen Haushalten realisierten Anpassungswege. Ziel des Forschungsvorhabens, aus dem im folgenden Teilergebnisse vorgestellt werden, ist es daher, auf der Basis eigener empirischer Erhebungen den Verlauf der Abstockung und der Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe und den Verbleib der freigesetzten Produktionsfaktoren rückblickend zu beschreiben und zu analysieren. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt dabei auf der Analyse der Erwerbskarrieren ehemaliger Landwirte. Der Versuch, Muster und Typen individuellen Anpassungsverhaltens zu identifizieren, soll als Grundlage dienen, um Ansatzpunkte für eine an den Interessen der Betroffenen orientierte politische Begleitung des Strukturwandels aufzuzeigen.

Die Untersuchung ist eingebunden in ein interdisziplinäres Forschungsprojekt, in dem unter dem Titel "Ländliche Regionen im Kontext agrarstrukturellen Wandels - Entwicklungsperspektiven und -potentiale" im Rahmen von 15 Teilprojekten die Veränderungen des Agrarkomplexes aus soziologischer, ökonomischer und ökologischer Perspektive untersucht wurden. Als Regionen, in denen beispielhaft die Entwicklungsprozesse im ländlichen Raum aufgezeigt werden sollen, wurden die Landkreise Emsland in Niedersachsen und Werra-Meißner in Nordhessen ausgewählt.

---

* Dipl.-Ing. agr. R. Strohm, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

[1] Vgl. BUNDESREGIERUNG (div. Jgg.).

Im folgenden Beitrag werden zunächst der methodische Ansatz der Arbeit und die Datenbasis skizziert. Die Darstellung des Verlaufes des Ausscheidens aus der Landwirtschaft konzentriert sich auf die Erläuterung folgender Fragen: Erfolgte die Aufgabe des Betriebes im Generationswechsel oder bereits intragenerativ? Welche Gründe hatte die Aufgabe? Wie sah der berufliche Werdegang der ehemaligen Betriebsleiter aus? Welche Arbeits- und Einkommenssituation kennzeichnet die Haushalte der ehemaligen Betriebsleiter?

2 Datenbasis und Methode

Als Datenbasis der Untersuchung dienen neben Daten der Agrarberichterstattung zwei Erhebungen, die im Rahmen des Verbundprojektes durchgeführt wurden. 1991 wurden in den beiden Untersuchungsregionen insgesamt 688 Leiter landwirtschaftlicher Betriebe mit einer landwirtschaftlich genutzten Fläche von mindestens 5 ha LF befragt. 1992 wurden weitere 117 Personen aufgesucht, in deren Betrieben seit 1980 die landwirtschaftliche Produktion eingestellt wurde. Die in diesem Beitrag vorzustellenden Ergebnisse beziehen sich zum überwiegenden Teil auf diese zweite Erhebung. Auch bei dieser Befragung wurden nur Betriebe berücksichtigt, die vor 1980 mindestens 5 ha LF umfaßten. Wenn in diesem Beitrag von "aufgegebenen landwirtschaftlichen Betrieben" die Rede ist, so wird nicht unterschieden zwischen Betrieben, deren Auflösung tatsächlich gegenüber dem Finanzamt erklärt wurde, und solchen, in denen die Produktion ruht, das Vermögen sowie die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung jedoch weiterhin der Landwirtschaft zuzurechnen sind.

Durch die Wahl der Stichprobengröße sollte verschiedenen Ansprüchen Rechnung getragen werden. So erforderte die Einbindung in das Gesamtprojekt ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit mit anderen Datenquellen. Weiterhin bestanden keine Vorinformationen über die Zusammensetzung und den Verbleib der ehemaligen Landwirte. Daher mußte die Anzahl der erfaßten Beobachtungen einen ausreichenden Überblick über die verschiedenen Ausstiegsformen gewährleisten. Eine sich daran anschließende gezielte Auswahl von Fallbeispielen für eine rein qualitative Untersuchung konnte angesichts zeitlicher, finanzieller und praktischer Restriktionen nicht realisiert werden. Da zum einen nicht gänzlich auf die Erfassung von Motivationen, Beurteilungen und Handlungszusammenhängen verzichtet werden sollte, und zum anderen in erheblichem Umfange Informationen retrospektiver Art einzuholen waren, wurde ein kombiniertes Verfahren unter Verwendung eines halbstandardisierten Fragebogens gewählt. Die Auswertung hat überwiegend explorativen Charakter und basiert auf einem zweistufigen Vorgehen, das eine auf einfacher deskriptiver Statistik beruhende Beschreibung und Analyse der Daten mit einer einzelfallbezogenen Darstellung der beobachteten Phänomene zu verbinden sucht.

3 Mobilitätsformen

Die amtliche Agrarstatistik weist in den letzten 20 Jahren einen Rückgang der Zahl landwirtschaftlicher Betriebe von jährlich durchschnittlich 2,3% im niedersächsischen Landkreis Emsland und 3,8% im hessischen Werra-Meißner-Kreis aus. Damit war der Rückgang der Zahl landwirtschaftlicher Betriebe im Emsland, einer stark agrarisch geprägten Veredlungsregion, in der Vergangenheit verhaltener als auf Ebene der Bundesrepublik (alte Länder). Der Werra-Meißner-Kreis als Mittelgebirgsregion mit einem hohen Anteil kleiner

Nebenerwerbsbetriebe lag dagegen im Hinblick auf die Abnahme der Zahl landwirtschaftlicher Betriebe deutlich über dem Durchschnitt der alten Bundesländer insgesamt.[2]

Die Abwanderung aus der Landwirtschaft kann sich dabei in verschiedenen Formen vollziehen. Wie andere Untersuchungen zeigen, sind die wichtigsten Mobilitätsformen die Aufgabe des Betriebes im Generationswechsel und eine vorzeitige Aufgabe des Betriebes im Zuge der beruflichen Mobilität des Betriebsleiters. Darüber hinaus kann die Aufgabe durch vorzeitige Erwerbsunfähigkeit sowie den Tod des Betriebsleiters oder eines mitarbeitenden Familienmitgliedes verursacht sein.

Um die in der eigenen Erhebung erfaßten Mobilitätsformen zu charakterisieren, wurde die Stichprobe der Personen, deren landwirtschaftliche Betriebe mittlerweile weitgehend oder vollständig aufgegeben wurden, in drei Gruppen eingeteilt:

1. Betriebsleiter, die im Alter von über 55 Jahre im Generationswechsel als Haupterwerbslandwirte ausgeschieden sind.

2. Betriebsleiter, die den landwirtschaftlichen Betrieb zunächst hauptberuflich führten, sich im Laufe ihrer Erwerbskarriere zur Aufnahme einer außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit entschlossen und den Betrieb entweder nebenberuflich bis zum Generationswechsel weiterführten oder bereits zu einem früheren Zeitpunkt aufgaben.

3. Betriebsleiter, die bereits bei der Übernahme der Leitung des landwirtschaftlichen Betriebes eine neben- oder hauptberufliche Tätigkeit außerhalb des eigenen landwirtschaftlichen Betriebes ausübten und den Betrieb entweder nebenberuflich bis zum Generationswechsel weiterführten oder bereits zu einem früheren Zeitpunkt aufgaben.

Die Verteilung der befragten Personen auf die unterschiedlichen Gruppen ist in Übersicht 1 dargestellt. Im Emsland und im Werra-Meißner-Kreis waren jeweils etwa ein Drittel der Betriebsleiter bis zum Erreichen des Rentenalters hauptberuflich in der Landwirtschaft beschäftigt. Ihr Betrieb wurde im Zuge des Generationswechsels aufgrund fehlender Hofnachfolge aufgegeben.

Die Gruppe der Personen, die zunächst hauptberuflich in der Landwirtschaft tätig waren, sich im Verlaufe des Erwerbslebens jedoch zu der Aufnahme einer außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit entschlossen haben, stellt im Emsland die Hälfte der Stichprobe. Im Werra-Meißner-Kreis wurden 40% der Betriebe dieser Gruppe zugeordnet. Betriebe, die von ihrem Leiter zu keinem Zeitpunkt hauptberuflich bewirtschaftet wurden und zum Teil bereits über mehr als eine Generation nebenberuflich geführt wurden, sind im Emsland mit 15% und im Werra-Meißner-Kreis mit 31% in der Stichprobe vertreten.

Betrachtet man nun den Zeitpunkt der Aufgabe der Betriebe insgesamt, so zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Landkreisen. Im Emsland erfolgte die Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion in 43% der Fälle im Generationswechsel. Im Werra-Meißner-Kreis wurden 71% der Betriebe im Generationswechsel aufgegeben. Diese deutliche Abweichung zwischen den Landkreisen erklärt sich durch die unterschiedliche Dauer der nebenberuflichen Weiterführung des Betriebes bei den Landwirten, die eine außerbe-

---

[2] STATISTISCHES BUNDESAMT, div. Jgg.; HESSISCHES STATISTISCHES LANDESAMT, div. Jgg.; NIEDERSÄCHSISCHES LANDESVERWALTUNGSAMT, div. Jgg.; eigene Berechnungen.

triebliche Erwerbstätigkeit ausüben oder ausgeübt haben. Sie betrug im Emsland 12 Jahre, im Werra-Meißner-Kreis 26 Jahre. Während im Emsland nur einzelne außerbetrieblich erwerbstätige Betriebsleiter den Betrieb bis zum Rentenalter weitergeführt haben, war dies im Werra-Meißner-Kreis bei über der Hälfte der befragten Betriebsleiter der Fall.

Übersicht 1: Zusammensetzung der Stichprobe nach Personengruppen

	Emsland		Werra-Meißner-Kreis	
	Anzahl	%	Anzahl	%
Betrieb vom Betriebsleiter bis zum Ausscheiden im Generationswechsel hauptberuflich geführt	25	34,7	13	28,9
Betrieb vom Betriebsleiter bis zur Aufnahme einer außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit hauptberuflich geführt	36	50,0	18	40,0
davon				
sofortige Betriebsaufgabe	9	25,0	2	11,1
vorläufige Weiterführung des Betriebes	23	63,9	6	33,3
Weiterführung bis zur Erlangung des Rentenalters	4	11,1	10	55,5
Betrieb vom Betriebsleiter ausschließlich nebenberuflich geführt	11	15,3	14	31,1
davon:				
vorläufige Weiterführung des Betriebes	10	90,9	5	35,7
Weiterführung des Betriebes bis zur Erlangung des Rentenalters	1	9,1	9	64,3
Gesamt	72	100	45	100
Anteil der Betriebsaufgaben im Generationswechsel insgesamt	43,0%		71,1%	
Durchschnittliche Dauer der Weiterführung des landwirtschaftlichen Betriebes nach Aufnahme der außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit	11,9 (n=47)		26,7 (n=32)	

Quelle: Eigene Erhebungen (1992) und Berechnungen

Die deutlichen Unterschiede in der Dauer der nebenberuflichen Weiterführung der Betriebe überraschen insofern nicht, als in beiden Landkreisen sowohl die agrarische als auch die sonstige wirtschaftliche Entwicklung gegenläufige Tendenzen aufweisen. Im Emsland bieten hohe Preise für Quoten und Flächen sowie eine sich in den letzten Jahren günstig entwickelnde Arbeitsmarktsituation Anreize, die Produktionskapazitäten dauerhaft aufzulösen. Im Werra-Meißner-Kreis dagegen sind die Opportunitätskosten für Boden und Gebäude in den durch Realteilung und ungünstige natürliche Voraussetzungen geprägten Regionen gering. Der hohe Anteil konjunkturanfälliger Wirtschaftsbranchen in diesem Landkreis führte weiterhin dazu, daß der Nebenerwerbslandwirtschaft nach Ausssage der Befragten in der Vergangenheit eine nicht zu unterschätzende Rolle als Subsistenzgarantie zukam.

Unter den Gründen, die von den Befragten selbst als entscheidend für die vorzeitige Aufgabe des Betriebes genannt wurden, hatte in beiden Landkreisen die Verfügbarkeit von betrieblich einsetzbaren Arbeitskapazitäten die größte Bedeutung. So stand die Betriebsaufgabe häufig in Verbindung mit dem Ausscheiden von Altenteilern oder war Folge anderer beruflicher Interessen der Haushaltsmitglieder, insbesondere der Ehefrau des Betriebsleiters. Im Emsland spielte darüber hinaus die Fremdkapitalbelastung der Betriebe eine wichtige Rolle.

4 Die Erwerbskarriere

4.1 Gründe und Verlauf des Wechsels in eine außerbetriebliche Erwerbstätigkeit

Als wichtigstes Motiv für die Aufnahme einer außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit nannten in beiden Landkreisen die Hälfte der Betriebsleiter die fehlende Einkommensperspektive in ihren Betrieben. Im Emsland war darüber hinaus bei einem Viertel der Betriebe der betriebliche Substanzabbau aufgrund einer hohen Fremdkapitalbelastung der Grund für den Berufswechsel. Die übrigen Betriebsleiter führten gesundheitliche Gründe, andere berufliche Interessen sowie familiäre Gründe an.

Der berufliche Einstieg erfolgte bei zwei Drittel der Befragten durch die Aufnahme einer un- oder angelernten Tätigkeit. Die Teilnahme an Umschulungsmaßnahmen ermöglichte in beiden Landkreisen knapp einem Drittel der Betriebsleiter die Ausübung einer qualifizierten Tätigkeit auch außerhalb der Landwirtschaft. Einzelne der abwandernden Landwirte fanden Anstellungen als landwirtschaftliche Fachkräfte bei Lohnunternehmern oder in landwirtschaftlichen Großbetrieben, als Angestellte im öffentlichen Dienst, oder sie machten sich selbständig (vgl. Übersicht 2).

Im weiteren Verlauf der außerbetrieblichen Erwerbskarriere behielten 80% der befragten Betriebsleiter ihren Einstiegsstatus als un- oder angelernte Arbeiter bei. Die übrigen 20% hatten Gelegenheit in eine Position als Angestellter oder Beamter zu wechseln. In der Gruppe der Betriebsleiter, die an Umschulungsmaßnahmen teilgenommen hatten, zeigte sich im Vergleich zur erstgenannten Gruppe im weiteren Berufsverlauf eine deutlich größere Ausdifferenzierung des beruflichen Status. Dabei waren Veränderungen des Arbeitsplatzes in dieser Gruppe in fast allen Fällen mit beruflichen Verbesserungen verbunden.

In bezug auf den Wirtschaftsbereich und die Art der ersten außerbetrieblich ausgeübten Erwerbstätigkeit zeigt sich in allen Statusgruppen eine deutliche Präferenz der befragten Betriebsleiter für Tätigkeiten im landwirtschaftsnahen Bereich. Unter diesem Begriff wurden sowohl Beschäftigungen im Dienstleistungsbereich der Landwirtschaft als auch Tätigkeiten in der Saatgut- oder Landmaschinenherstellung zusammengefaßt. Im Emsland konnten 40% der ehemaligen Landwirte Einstiegstätigkeiten in diesem Bereich finden.

Die Vermutung, daß es sich bei den im Emsland im vor- und nachgelagerten Bereich ausgeübten Tätigkeiten lediglich um wenig dauerhafte Beschäftigungen handelt, wird durch die beobachteten Berufsverläufe widerlegt. 71% der Personen, die bei ihrer ersten außerbetrieblichen Beschäftigung diesem Bereich zugeordnet wurden, übten auch bei der letzten beobachteten außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit landwirtschaftsnahe Tätigkeiten aus. Zwar wanderten 29% der dort anfangs Beschäftigten vornehmlich in den allgemeinen Dienstleistungssektor ab. Diese Personen wurden zahlenmäßig jedoch von fast ebenso vielen zuwandernden Landwirten ersetzt.

Im Werra-Meißner-Kreis fanden die meisten Betriebsleiter ihre erste Position in Unternehmen des allgemeinen produzierenden Gewerbes. In diesem Landkreis hat im Vergleich zum Landkreis Emsland der landwirtschaftsnahe Dienstleistungsbereich als Arbeitgeber deutlich weniger Bedeutung. Die im vor- und nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft beschäftigten Personen konzentrieren sich vor allem in zwei Unternehmen der Landmaschinenherstellung und der Saatgutproduktion. Die Beschäftigungen im vor- und nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft verlieren im Verlauf der beruflichen Karriere jedoch an Bedeutung. Die höchsten Zuwanderungen sind auch in diesem Landkreis in Beschäftigungen des allgemeinen Dienstleistungssektors zu verzeichnen.

Übersicht 2: Erste außerbetriebliche Erwerbstätigkeit nach Personengruppen

	Betriebsleiter mit ehemals hauptberuflicher Tätigkeit in der Landwirtschaft			Betriebsleiter mit ausschließlich nebenberuflicher Tätigkeit in der Landwirtschaft		
	Teilzeit %	Vollzeit %	Gesamt %	Teilzeit %	Vollzeit %	Gesamt %
	Emsland					
	(n=12)	(n=24)	(n=36)	(n=0)	(n=11)	(n=11)
un- oder angelernte Arbeiter	66,7	50,0	55,6	-	27,3	27,3
einfache Angestellte ohne außerldw. Zusatzqualifikation	-	8,3	5,6	-	-	-
Arbeiter und Angestellte mit außerldw. Berufsausbildung	8,3	33,3	25,0	-	72,7	72,7
landwirtschaftliche Fachkräfte	8,3	8,3	8,3	-	-	-
Selbständige	16,7		5,6	-	-	-
Gesamt	100	100	100	-	100	100
	Werra-Meißner-Kreis					
	(n=4)	(n=14)	(n=18)	(n=12)	(n=2)	(n=14)
un- oder angelernte Arbeiter	75,0	57,2	61,1	50,0	100	57,1
einfache Angestellte ohne außerldw. Zusatzqualifikation	-	7,1	5,6	-	-	-
Arbeiter und Angestellte mit außerldw. Berufsausbildung	25,0	21,4	22,2	50,0	-	42,9
landwirtschaftliche Fachkräfte	-	14,3	11,1	-	-	-
Selbständige	-	-	-	-	-	-
Gesamt	100	100	100	100	100	100

Quelle: Eigene Erhebungen (1992) und Berechnungen

Die Kontinuität der Zugehörigkeit zu den einzelnen Wirtschaftsbereichen darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß ein Teil der Betriebsleiter bereits eine recht bewegte mit häufigen Stellenwechseln verbundene Erwerbskarriere hinter sich hat. Im Emsland konzentrieren sich

die Arbeitsplatzwechsel der ehemaligen Betriebsleiter dabei auf die ersten zehn Jahre nach der Aufnahme der ersten außerbetrieblichen Tätigkeit und dienten zu 70% gezielt der beruflichen Verbesserung. Der Verlust des Arbeitsplatzes als Grund des Wechsels war mit 10% der Arbeitsplatzwechsel eher die Ausnahme. Im Werra-Meißner-Kreis dagegen verteilen sich die Arbeitsplatzwechsel über die ganze Berufslaufbahn. Sie waren zu 41% durch Entlassungen bedingt. Besonders betroffen von Betriebsschließungen waren Arbeitnehmer des produzierenden Gewerbes, die in der Holzverarbeitung oder Textilindustrie beschäftigt waren.

4.2 Einflußfaktoren beruflicher Mobilität

In den Interviews erwiesen sich als wichtige Faktoren, die den Verlauf des beruflichen Wechsels beeinflußten, die landwirtschaftliche Ausbildung und persönliche Flexibilität des Betriebsleiters, die betriebliche und familiäre Ausgangssituation zum Zeitpunkt der Aufnahme einer außerbetrieblichen Tätigkeit sowie die berufliche Qualifikation und Erwerbstätigkeit der Ehefrau.

Die höchste von den befragten Betriebsleitern erreichte landwirtschaftliche Ausbildungsstufe war in beiden Landkreisen die Absolvierung der landwirtschaftlichen Fachschule. Von den Personen, die eine Fachschule besucht hatten, entschlossen sich im Emsland 50% zur Teilnahme an einer Umschulung. Unter den Personen, die ihre Ausbildung mit der Gehilfenprüfung abschlossen, beträgt der Anteil an Umschülern nur 25%. Im Werra-Meißner-Kreis hatte nur einer der befragten Landwirte die Fachschule absolviert. In diesem Landkreis haben 50% der Personen, die eine landwirtschaftliche Lehre abgeschlossen haben, im Zusammenhang mit dem Berufswechsel auch eine außerlandwirtschaftliche Berufsausbildung absolviert.

Hinter den betrieblichen und familiären Ausgangssituationen der Berufswechsler steht eine Vielzahl von persönlichen und wirtschaftlichen Faktoren, die nur im Rahmen von Intensivinterviews in ihrer Komplexität annähernd erfaßt werden können. Betrachtet man die von den befragten Betriebsleitern selbst genannten Gründe für die Aufnahme einer außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit als Indikatoren dieser unterschiedlichen Dispositionen, so ergeben sich drei Grundkonstellationen:

1. Betriebsleiter, bei denen Verschuldung und Flächenveräußerungen den Hintergrund des Berufswechsels darstellten. Diese nahmen trotz formaler Zugangsmöglichkeiten zu Qualifizierungsmaßnahmen ungelernte Tätigkeiten auf und konnten sich zumeist erst nach zwei bis drei Arbeitsplatzwechseln beruflich konsolidieren.

2. Betriebsleiter, die sich bereits längerfristig mit der Möglichkeit einer betrieblichen Abstockung und beruflichen Veränderung auseinandergesetzt hatten. Diese warteten in der Regel günstige, durch Freunde oder Geschäftspartner vermittelte Stellenangebote ab oder entschlossen sich zu einer Umschulung und gelangten schneller in für sie zufriedenstellende Positionen.

3. Personen, die über eine gute betriebliche Basis in der Landwirtschaft verfügten. Diese nahmen aus beruflichem Interesse in zum Teil fortgeschrittenem Alter Angebote einer Anstellung in der Kommunalverwaltung oder im vor- und nachgelagerten Bereich wahr.

Der beruflichen Orientierung der Ehefrauen kam in den untersuchten Fällen hinsichtlich des Verlaufes des Berufswechsels insofern eine tragende Rolle zu, als sie erstens aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen im außerlandwirtschaftlichen Berufsfeld den Betriebsleiter zu einer konsequenten Durchführung des Berufswechsels ermutigen konnten. Zweitens war das von den Ehefrauen erwirtschaftete Einkommen nach Aussage der Befragten die Voraussetzung, um die finanzielle Durststrecke während der Phase der Umschulung des Betriebsleiters aufzufangen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß in den beiden Landkreisen, wie vermutet, die Mehrheit der ehemaligen Betriebsleiter ohne außerlandwirtschaftliche Zusatzqualifikation in un- oder angelernte Tätigkeiten abwanderte. Dabei handelte es sich jedoch oft um Tätigkeiten, in denen die Betriebsleiter mit landwirtschaftlicher Ausbildung ihre in der Landwirtschaft erworbene Qualifikation nutzen konnten. Betriebsleiter, die aufgrund ihres familiären und betrieblichen Hintergrundes die Gelegenheit zu beruflicher Zusatzqualifikation in Form einer Umschulung wahrnahmen, zeichnen sich durch ein hohes Maß an Flexibilität aus. Sie konnten sich auch unter schwierigen Arbeitsmarktbedingungen beruflich etablieren und Aufstiegschancen wahrnehmen.

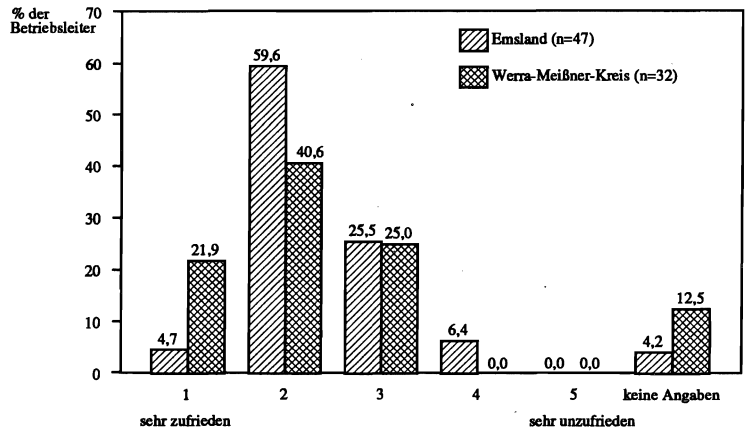
4.3 Zur Arbeits- und Einkommenssituation

Die Frage, wie die Betroffenen ihre Entscheidung zur Abwanderung aus der Landwirtschaft und zur Aufgabe des Betriebes rückblickend bewerten, wurde zum einen durch standardisierte Skalenfragen, zum anderen durch offene Fragen zu erfassen versucht. Es zeigte sich, daß die überwiegende Mehrheit der befragten Betriebsleiter sehr zufrieden bis zufrieden mit ihrer zuletzt ausgeübten außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit war (vgl. Übersicht 3). Diese Bewertung resultierte zum einen aus der Zufriedenheit mit einem als gut eingeschätzten Einkommen. Zum anderen war über die Hälfte der Betriebsleiter der Meinung, eine abwechslungsreiche, selbständige Tätigkeit auszuüben bzw. ausgeübt zu haben. Zu negativen Urteilen führten bei 6% der Befragten u. a. weite Anfahrten zum Arbeitsplatz und die Anspruchslosigkeit der Tätigkeit.

Die aktuelle Einkommenssituation wurde von den Betriebsleitern, die eine außerbetriebliche Erwerbstätigkeit ausüben oder bereits Rente beziehen, in der Mehrheit ebenfalls positiv beurteilt. Dabei tragen im Emsland insbesondere die hohen Einnahmen für Pachten und Quoten dazu bei, daß 91% der befragten Betriebsleiter einschließlich der Rentenbezieher das Nettoeinkommen ihres Haushaltes in die Kategorien ab 2 000 DM einordnete. Im Werra-Meißner-Kreis liegt das Einkommensniveau der erfaßten Haushalte deutlich niedriger. Zum einen, weil die Pachteinnahmen in den meisten Fällen nur einen marginalen Einkommensbeitrag leisten, zum anderen, weil in diesem Landkreis zum Zeitpunkt der Befragung bereits 56% der befragten Betriebsleiter Rente bezogen.

Vergleicht man die von der Gruppe der ehemaligen Landwirte geäußerte Zufriedenheit mit der aktuellen Einkommenssituation mit der Einschätzung, die von den noch aktiven Landwirten geäußert wurde, so zeigt sich eine eindeutige Tendenz. Während die ehemaligen Landwirte zu 95% (Emsland) und zu 88% (Werra-Meißner-Kreis) sehr zufrieden bis zufrieden mit ihrer Einkommenssituation waren, teilten in der Vergleichsgruppe der noch aktiven Haupt- und Nebenerwerbslandwirte nur 57% (Emsland) und 64% (Werra-Meißner-Kreis) diese Einschätzung.

Übersicht 3: Zufriedenheit mit der letzten ausgeübten Tätigkeit



Quelle: Eigene Erhebungen (1992) und Berechnungen

Die materielle Sicherheit und die neugewonnene Freizeit trugen dazu bei, daß keiner der Befragten den Entschluß zur Abwanderung aus der Landwirtschaft im nachhinein rückgängig machen wollte. Den Verlauf der Abwanderung hätten aber die meisten der Befragten aus heutiger Sicht anders gestaltet. Die beiden wichtigsten Änderungswünsche betrafen zum einen den Zeitpunkt der Aufgabe, zum anderen die berufliche Qualifikation. Im Werra-Meißner-Kreis würden aus heutiger Sicht 56% der Befragten die landwirtschaftlichen Produktion bereits früher beenden. 34% der befragten hessischen Betriebsleiter würden sich beruflich besser qualifizieren wollen. Im Emsland teilten jeweils etwa 23% der Betriebsleiter die Änderungswünsche in bezug auf den Zeitpunkt der Betriebsaufgabe und die berufliche Qualifikation. Ein hessischer Betriebsleiter, mittlerweile Rentner, ging soweit, sich und seine Alterskollegen als "verlorene Generation" zu bezeichnen. Um der Eltern willen hätten sie sich in der Landwirtschaft abgequält, letztlich wäre alles umsonst gewesen und er selbst darüber alt geworden.

Im rückblickenden Urteil wird die Aufgabe der Landwirtschaft von den befragten Landwirten zwar als schwerer Schritt bezeichnet. Im Vergleich zu den psychischen und physischen Belastungen, denen Berufskollegen ausgesetzt sind, die sich fürs "Wachsen" entschieden haben, wird der eigene Weg des "Weichens" aus dem persönlichen Kontext heraus jedoch als die richtige Alternative angesehen. Dies ist umso mehr der Fall, als die Aufgabe der Landwirtschaft vom sozialen Umfeld immer stärker als konsequente Anpassungsalternative in Zeiten schwieriger agrarpolitischer Rahmenbedingungen akzeptiert wird.

5 Abschließende Bemerkungen

Bei guten außerbetrieblichen Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum wurde der Wechsel in eine außerbetriebliche Beschäftigung von den Betriebsleitern im nachhinein als

eine gute Alternative zum hauptberuflichen Verbleib in der Landwirtschaft angesehen. Dies war umso eher der Fall, (a) je verwandter die neue Beschäftigung der zuvor ausgeübten Tätigkeit in der Landwirtschaft, (b) je besser die Qualifikation für das neue nichtlandwirtschaftliche Berufsfeld und (c) je geringer der ökonomische und zeitliche Druck für den Zuverdienst durch eine außerbetriebliche Erwerbstätigkeit war. Darüber hinaus spielte die Nähe des Arbeitsplatzes zum Wohnort eine wichtige Rolle für die Bewertung der neuen Tätigkeit. Entsprechend zielten auch die politischen Forderungen der bereits abgewanderten ehemaligen Landwirte auf eine Stabilisierung der ländlichen Arbeitsmärkte und eine Verbesserung der Umschulungs- sowie Weiterqualifizierungsmöglichkeiten.

An der Agrarpolitik wurde von den Betroffenen rückblickend insofern Kritik geübt, als sie auf der einen Seite nicht die ökonomischen Rahmenbedingungen für einen berufliche Existenz in der Landwirtschaft sichern konnte, auf der anderen Seite aber auch versäumt hat, eindeutige Signale im Hinblick auf die zukünftige Weichenstellung zu geben, die den später "mobilen" Landwirten schon frühzeitiger den Anstoß zu einer Umorientierung in außerbetriebliche Tätigkeiten gegeben hätte.

Der landwirtschaftlichen Beratung ist es nach Ansicht der Befragten vor allem in den noch stark agrarisch geprägten Gebieten in der Vergangenheit nicht gelungen, die Abwanderung aus der Landwirtschaft als berufliche Entwicklungsperspektive zu etablieren. Die in der Vergangenheit zu beobachtende Schwerpunktsetzung der Beratungsaktivitäten wirkte sich in mehrfacher Hinsicht erschwerend auf den Abwanderungsprozeß aus. Erstens insofern, als von den Betriebsleitern entprechend der Beratungsempfehlungen ihrer Ansicht nach zu lange nach Entwicklungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft gesucht wurde. Zweitens wird auch die Meinungs- und Urteilsbildung im sozialen Umfeld der von Berufswechsel und Betriebsaufgabe Betroffenen durch die Haltung der berufständischen Organisationen mitbeeinflußt. Drittens zeigte sich, daß nur ein geringer Anteil der Betriebsleiter zu Fragen der Abwicklung der betrieblichen Desinvestition und des beruflichen Ausstiegs den Kontakt mit Beratungsinstitutionen suchte. Als Gründe für die geringe Beratungsintensität in diesen Betrieben spielte zum einen die Auffassung, die Probleme "schon alleine regeln zu können" eine Rolle. Zum anderen bestanden Hemmschwellen, die eigene Situation gegenüber Institutionen und Personen offenzulegen, die den Ruf haben, sich vorwiegend um entwicklungs- und wettbewerbsfähige Betriebe zu kümmern. Wie groß der Bedarf an Beratung speziell im Vorfeld einer möglichen Betriebsaufgabe jedoch ist, zeigt die Nachfrage in einigen Regionen in den letzten Jahren entstandenen sozioökonomischen Beratungsstellen.

Literaturverzeichnis

BUNDESREGIERUNG (div. Jgg.): Agrarbericht. Bonn.

HESSISCHES STATISTISCHES LANDESAMT (div. Jgg.): Statistische Berichte - Größenstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe. Wiesbaden.

NIEDERSÄCHSISCHES LANDESVERWALTUNGSAMT (div. Jgg.): Statistische Berichte Niedersachsen - Größenstruktur der land - und forstwirtschaftlichen Betriebe. Hannover.

STATISTISCHES BUNDESAMT (div. Jgg.): Betriebsgrößenstruktur. Fachserie 3, Reihe 2.1.1., Wiesbaden.

REORGANISATIONSPROBLEME IN LÄNDLICHEN RÄUMEN DER NEUEN BUNDESLÄNDER

VERÄNDERUNG DER AGRARSTRUKTUR IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN: GEGENWÄRTIGER STAND, VORAUSSICHTLICHE ENTWICKLUNG UND AGRARPOLITISCHER STEUERUNGSBEDARF

von

Hermann Onko AEIKENS*

1 Einleitung

Die Agrarstruktur in den neuen Bundesländern ist im Zuge der Transformation der sozialistischen Agrarverfassung und der Einbettung in das agrarpolitische System der Europäischen Gemeinschaft erheblichen Änderungen unterworfen. Zunächst wird die Ausgangslage vor der Vereinigung 1989 dargestellt, dem schließt sich eine Erläuterung der wesentlichen Einflußfaktoren auf die strukturelle Entwicklung an. Einer Darstellung der aktuellen Situation folgt der Versuch einer Beschreibung voraussichtlicher Entwicklungen, daraus wird der agrarpolitische Steuerungsbedarf abgeleitet.

2 Ausgangslage

Im Vordergrund der Agrarpolitik der DDR stand das Ziel, zunächst einen möglichst hohen Selbstversorgungsgrad zu erreichen und unabhängig von Agrareinfuhren zu werden sowie exportfähige Agrargüter über den eigenen Bedarf hinaus zu produzieren. Gleichrangig neben dem versorgungspolitischen stand das gesellschaftspolitische Ziel der Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen des Landes an die der Stadt und damit des Bewußtseins und Verhaltens der landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung an das der Industriearbeiterschaft. Diese Ziele sollten mit der Schaffung einer industriemäßigen Produktion erreicht werden. (SCHINKE, 1991)

Die DDR-Landwirtschaft war gekennzeichnet durch Großbetriebsstrukturen und eine strikte Trennung zwischen Pflanzen- und Tierproduktion. Ökologische Belange und tierschützerische Aspekte wurden vernachlässigt, regionale Standortvorteile wurden nur unzureichend genutzt. Die Faktorproduktivität war trotz der großen Strukturen niedrig. Die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte fand überwiegend in kleineren Einheiten mit veralteter technischer Ausstattung und zum Teil mangelhaften hygienischen Standards statt.

Ein weiteres Kennzeichen der DDR-Landwirtschaft waren die völlig verzerrten Preisrelationen. So waren die Erzeugerpreise höher als die Verbraucherpreise für Nahrungsmittel. Diese Politik wurde mit ca. 32 Mrd. Mark jährlich bezahlt (SCHOLZ, 1993).

* Dr. H. O. Aeikens, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt, Postfach 3760, Olvenstedter Str. 4, 39012 Magdeburg

3 Rahmenbedingungen der Agrarstrukturveränderungen

Im Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik wurden die Grundlagen einer Integration in die Agrar- und Rechtsverfassung der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft gelegt. Durch den Einigungsvertrag kam das Bundesrecht auf dem Gebiet der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft im Beitrittsgebiet zur Anwendung. Die Agrarwirtschaft der neuen Länder wurde somit in die Lage versetzt, unter den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu produzieren wie im übrigen Bundesgebiet. Daneben war es erforderlich, einige bisher im Beitrittsgebiet geltenden Vorschriften, zum Teil vorläufig, beizubehalten, wie das Landwirtschaftsanpassungsgesetz, das LPG-Gesetz, das Gesetz über die Übertragung des Eigentums und die Verpachtung volkseigener landwirtschaftlich genutzter Grundstücke an Genossenschaften, Genossenschaftsmitglieder und andere Bürger (SCHOPEN, 1991; BML, 1991).

Von elementarer Bedeutung für die bisherige Entwicklung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern ist die Ausgestaltung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes. Dieses Gesetz legt die Grundlage für die Wiederherstellung des Privateigentums an Grund und Boden durch Entflechtungsregelungen und Vermögenszuordnungsvorschriften. Dem primären Interesse ausscheidender LPG-Mitglieder, Rentner und Vorruheständler an möglichst hohen Auszahlungen steht der Kapitalbedarf zur Fortführung der Betriebe entgegen. Dem Gesetzgeber ist es nicht gelungen, diesen Zielkonflikt zwischen der Personifizierung des Vermögens und der Fortführung des Unternehmens zur Zufriedenheit der Betroffenen zu lösen. Die nicht enden wollenden Querelen um die Eigentumsauseinandersetzung haben die Bundesländer Sachsen und Sachsen-Anhalt inzwischen veranlaßt, eine Überprüfung der Vermögensauseinandersetzung in allen LPG-Nachfolgebetrieben durchzuführen.

Auch die Bundesregierung ist sich der Defizite der gesetzlichen Regelungen bewußt. So soll das Vermögen der Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (VdgB) zu einem erheblichen Teil für die Rechtsberatung und den Rechtsbeistand, insbesondere zugunsten der Wiedereinrichter, bei deren Vermögensauseinandersetzungen mit den ehemaligen LPG zur Verfügung gestellt werden (BML, AP 1993).

Von erheblichem Einfluß auf für die strukturelle Entwicklung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern sind neben dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz die Regelungen hinsichtlich der Bodenreform. Die vertraglichen Regelungen zur Vereinigung und die bisher dazu ergangene Rechtssprechung haben inzwischen zu einer mehrjährigen Unklarheit hinsichtlich der endgültigen Flächenverwertung geführt.

Die in Treuhandverwaltung befindlichen Flächen machen mit 1,7 Mio. ha (ohne Güter) mehr als ein Viertel der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Beitrittsgebietes aus. Eine politische Konsensbildung zu Fragen der Verwertung und Entschädigung war noch nicht möglich. Zunächst soll die Flächenverwertung über eine langfristige Verpachtung erfolgen. HAGEDORN (1993) ist zuzustimmen, der schlußfolgert, "daß sich hier Interessen gegenüberstehen, die durchaus gleichermaßen berechtigt, aber schwer miteinander zu vereinbaren sind, und daß daher eine differenzierte Gestaltung der Privatisierungspolitik notwendig ist, so daß sie im Sinne eines Ausgleichs der Interessenkonflikte wirkt und der Erhaltung des sozialen Friedens in den neuen Bundesländern dient."

Die Vereinigung war für die Landwirtschaft im Beitrittsgebiet mit einer völligen Veränderung der Preisrelationen verbunden. Die drastische Senkung der Produktpreise und die Er-

höhung der Faktorpreise führten zu erheblichen Anpassungsprozessen mit der wesentlichen Konsequenz eines drastischen Rückganges der in der Landwirtschaft Tätigen. Es erfolgte innerhalb von 4 Jahren ein Abbau der in der Landwirtschaft Beschäftigten von 850.000 auf weniger als ein Viertel. Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß ca. ein Drittel der Beschäftigten nicht direkt mit der landwirtschaftlichen Urproduktion befaßt und überwiegend in inzwischen ausgegliederten Handwerksbetrieben etc. tätig war, wird deutlich, welchen Anpassungsnotwendigkeiten die Menschen im Agrarsektor der neuen Bundesländer ausgesetzt waren. Die Dynamik des Arbeitskräfteabbaus war weit intensiver, als in ersten Prognosen angedeutet (DABBERT, 1993).

Die Agrarstrukturpolitik versucht, ausgehend von der Zielsetzung, eine vielseitig strukturierte, ökologisch verträgliche und leistungsfähige Agrarwirtschaft, die im EG-Wettbewerb bestehen kann, aufzubauen, den Anpassungsprozeß zu begleiten (SCHLAGHECK, 1993). Dazu dienen in erster Linie Maßnahmen unter Mitfinanzierung der EG im Rahmen des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes (GFK), basierend auf der VO (EWG) 3575/90, und im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". Bei der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen wurde versucht, den besonderen Gegebenheiten in den neuen Bundesländern Rechnung zu tragen. Dies gilt auch für die Ausgestaltung der EG-Agrarreform. Mit diversen Ausnahmeregelungen gelang es, Lösungen zu erarbeiten, die den besonderen Belangen der ostdeutschen Landwirtschaft weitgehend entsprechen (ROELOFFS, 1993). Allerdings wäre eine stärkere Berücksichtigung der spezifischen Belange der neuen Bundesländer wünschenswert gewesen. Zum Beispiel wurde der Kapitalbedarf für die Wiedereinrichtung zunächst unterschätzt. Die Belange bestehender Privatbetriebe, insbesondere im Gartenbau, wurden zu wenig berücksichtigt. Hinsichtlich der LPG-Nachfolgebetriebe geht das Landwirtschaftsanpassungsgesetz von einer dauerhaften Einrichtung der LPG-Nachfolgebetriebe aus, während die Umstrukturierungsförderung auf die Behebung akuter Defizite ausgerichtet ist. Die strukturelle Entwicklung wurde darüber hinaus in der ersten Phase von diversen Planungsunsicherheiten, die durch politische Vorgaben verursacht wurden, beeinflußt. Zu nennen sind hier unter anderem die Altschuldenregelung sowie die Zuteilung von Quoten (ISERMEYER, 1991).

Die Rahmenbedingungen haben tendenziell die Beibehaltung größerer Betriebseinheiten begünstigt. Die Wiedereinrichtungsförderung wurde zwar vergleichsweise attraktiv gestaltet, doch die Reformdiskussion, die Regelungen des LAG und die dadurch in vielen Fällen sehr schleppende Vermögensauseinandersetzung haben zunächst hemmend auf die Wiedereinrichtung gewirkt.

4 Derzeitiger Stand der Umstrukturierung

Die Angaben basieren auf einer Auswertung der Anpassungshilfeanträge, die den umfassendsten Überblick über die Strukturen in den neuen Bundesländern liefern (KRUSE, 1993) (Tabelle 1 und 2).

Aus den Angaben ist abzulesen:

- die Dynamik der Strukturentwicklung hat im Jahre 1992 gegenüber 1991 deutlich nachgelassen,
- die Zahl der Einzelunternehmen im Haupt- und Nebenerwerb wächst weiter, die Dynamik im Nebenerwerbsbereich ist stärker,

- die Zahl der juristischen Personen geht langsam zurück,
- ein starker Anstieg ist bei den Personengesellschaften zu verzeichnen.

Tabelle 1: Kennziffern der Agrarwirtschaft in ABL und NBL

	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer	
	1989	1989	1992
Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) in 1.000 ha	11.886	6.171	5.121[1]
Anteil LF an der gesamten Wirtschaftsfläche (in v.H.)	47,8	57,0	47,3[2]
Einwohner/100 ha LN	518[2]	270[2]	311[2]
Viehbestand (1000 Stück):			
Rinder	14.563	5.736	2.873[3]
Schweine	22.165	12.039	4.408[3]
Geflügel	76.883	49.269	20.212[4]
Schafe	1.533[2]	2.598[5]	659[5]
Erträge (dt/ha):			
Getreide	55,4	44,0	41,9[1]
Kartoffeln	372,6	212,5	214,6[1]
Zuckerrüben	542,0	286,0	409,0[1]
Tierische Leistungen:			
Milchleistung (kg/Kuh)	4.853	4.120	4.919[6]
Legeleistung (Eier/Henne)	260	233	275[4]
Landwirtschaftliche Betriebe:	648.800	8.668	22.114[7]
Durchschnittsfläche (ha)	18	4.107	329[7]
Arbeitskräfte insgesamt	775.000[2]	850.000[6]	174.000[6]
Arbeitskräfte/100 ha	6,6[2]	5,9[8] Frühj.91	3,4[8]

1) BML-Statistischer Monatsbericht 2/93: Der starke Rückgang der LF in den neuen Ländern ist z.T. durch Übergang in andere Nutzungen oder Umwidmungen zu erklären. Eine weitere rein statistische Ursache beruht auf Flächenübernahmen durch Betriebe aus dem früheren Bundesgebiet; die Flächen werden statistisch dem Land zugeordnet, in dem sich der Betriebssitz befindet. Die Ernteerträge 1992 waren durch starke Trockenheit beeinflußt.
2) Statistisches Jahrbuch 1992, LWV Münster-Hiltrup
3) Statistisches Bundesamt, Viehzählung Dez. 92,
4) ZMP-Bilanz 1993, Eier und Geflügel
5) Telefonische Auskunft Statistische Landesämter, NBL 1993
6) Statistisches Bundesamt, Außenstelle Berlin
7) KRUSE (1993)
8) Agrarbericht der BR, 1993

Quelle: Impressum 1/1991 des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, S. 30/31

Für das Jahr 1993 liegen Auswertungen aus Sachsen-Anhalt vor. Dort nahmen die Einzelunternehmen im Haupterwerb gegenüber dem Herbst 1992 um 101 Betriebe zu. Die Personengesellschaften entwickelten sich weiter dynamisch, ein Zugang von 125 Betrieben entspricht einer Steigerung von 30% in dieser Rechtsform, sie bewirtschaften durchschnittlich 402 ha. Auch bei Nebenerwerbsbetrieben erhöhte sich die Anzahl um 11% auf 1.302 Unternehmen, wobei die Flächenausstattung je Betrieb leicht rückläufig ist. Die eingetragenen Genossenschaften weisen eine relativ unveränderte Struktur gegenüber dem Vorjahr auf. Dagegen weist die deutlich erhöhte Zahl der übrigen Kapitalgesellschaften auf eine weiterhin andauernde Phase der Umstrukturierung hin (ML, 1993).

Tabelle 2: Entwicklung der Betriebe in den NBL nach Rechtsformen

Rechtsform	Zahl der Betriebe			Veränderung		Ø Betriebsgröße in ha
	April 1991	Februar 1992	August 1992	Februar 1992 gegen April 1991	August 1992 gegen Februar 1992	August 1992
Betriebe mit mehr als 500 AKh kalkulat. Arbeitsbedarf	12.859[1]	17.668	19.288	+ 37,4	+ 9,2	-
davon:						
Einzelunternehmen	8.975	13.707	15.010	+ 52,7	+ 9,5	54[2]
Personengesellsch.	263	926	1.243	+ 252,1	+ 34,2	423
Juristische Personen dar.: eingetragene	3.375	3.055	3.035	- 10,1	± 0	1.235
Genossenschaften	478	1.475	1.432	+ 208,6	- 2,9	1.522
andere Körperschaften insgesamt	463	1.560	1.603	+ 236,9	+ 2,8	914[3] 1.438[4] 640[5]
LPG, GPG u.a. und sonstige	2.434	---	---	---	---	---
Betriebe mit 300-500 AKh kalkulat. Arbeitsbedarf	---	2.443	2.826	---	15,7	---
Insgesamt	---	20.111	22.114	---	+ 10,0	237

1) Einschließlich 246 sonstige Unternehmen ohne Angabe der Rechtsform
2) Haupterwerb 134 ha, Nebenerwerb 17 ha
3) GmbH
4) GmbH & Co.KG
5) sonstige Körperschaften

Quelle: KRUSE (1993)

Nicht gefolgt werden kann demzufolge der Auffassung des Deutschen Bauernverbandes, daß die Umstrukturierung vorläufig abgeschlossen sei (BAUERNZEITUNG, 1993). Auszugehen ist von einem Fortgang der Umstrukturierung, allerdings mit verlangsamter Geschwindigkeit. Sie ist unter anderem bedingt durch den zunehmenden Flächenanteil, der durch langfristige Pachtverträge gebunden ist. Im Bereich der juristischen Personen kommt es weiter durch Umbildungen zu Personengesellschaften. Dies belegen auch empirische Untersuchungen (KÖNIG, ISERMEYER, 1993). Die deutliche Zunahme der Nebenerwerbsbetriebe, insbesondere im Süden des Beitrittsgebietes, hat neben traditionellen Gründen auch Ursachen in der hohen Arbeitslosigkeit und in der umfassenden Nutzung der Altersübergangs- und Vorruhestandsregelungen im ländlichen Raum.

Die Durchschnittsgröße aller Betriebe hat sich auf 237 ha reduziert. Die Juristischen Personen bewirtschaften im Durchschnitt 1.235 ha, ein Rückgang von fast 100 ha innerhalb von 16 Monaten ist zu verzeichnen, 341 Betriebe verfügen über mehr als 2.500 ha. Die landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe bewirtschaften durchschnittlich 136 ha, die Nebenerwerbsbetriebe 17 ha. Sie verfügen damit über das Vierfache bzw. Dreifache an Fläche wie Betriebe dieser Erwerbsformen in den Altbundesländern (Tabelle 2). Die Personengesellschaften bewirtschaften durchschnittlich 423 ha. Fast 45% der Marktfruchtbetriebe verfügen über mehr als 100 ha. Es etabliert sich in den NBL eine Agrarstruktur, die vom Flächenumfang der Betriebe im EG-Vergleich außerordentlich wettbewerbsfähig ist, gleichzeitig sinkt die Zahl der Betriebe mit hohen Transaktionskosten über 2.500 ha.

Die Zahl der Betriebe mit Viehbeständen zwischen 50 und 500 Vieheinheiten steigt erheblich an. Es setzt sich ein Trend zur bodengebundenen Viehhaltung durch. Extreme Konzentrationen in der Viehhaltung werden abgebaut. Der Anteil der Betriebe mit Viehhaltung ist von April 1991 bis August 1992 von 68,8% auf 74,3% gestiegen, zurückzuführen ist dies auf den Anstieg der Zahl der Rinderhalter und der Legehennenhalter (KRUSE, 1993) (Tabelle 3).

Ein Vergleich des Anteils der Fläche, der von natürlichen Personen bewirtschaftet wird, zwischen den einzelnen Bundesländern ergibt, daß dieser Anteil in Sachsen-Anhalt mit 34,2% (41% in 1993) ML (1993) und Sachsen mit 33,6% (1992) am höchsten ist. Dabei steigt der Anteil der Einzelunternehmen mit zunehmender Standortgüte (ROST, HEINRICH, 1983).

Drastisch zurückgegangen sind die Viehbestände (Tabelle 1). Zurückzuführen sind diese Entwicklungen im Schweine- und Schafbereich vor allem auf Rentabilitätsprobleme. Die Schafhaltung ist allerdings auf ein den Altbundesländern vergleichbares Niveau zurückgefahren worden. Im Geflügelsektor haben vielfach Firmen aus den Altbundesländern Anlagen aufgekauft und die Geflügelproduktion weiterbetrieben, insoweit halten sich die Bestandseinbrüche in Grenzen. Hinsichtlich der Milchproduktion ist eine deutliche Stabilisierung eingetreten.

Der Rückgang der Bestandszahlen ist auf die Garantiemengenregelung und die deutliche Leistungssteigerung zurückzuführen. Es zeichnet sich ab, daß der Erfüllungsgrad der Quote der neuen Bundesländer im Zeitablauf zunimmt. Der jüngst zu verzeichnende Anstieg der Zahl der Mutterkühe ist auf die vermehrten Anreize durch gestiegene Prämien zurückzuführen.

Tabelle 3: Entwicklung der Betriebe in den NBL mit Viehhaltung

Gliederung	April 1991		Februar 1992		August 1992		Veränderung	
	Zahl	%[1)]	Zahl	%[1)]	Zahl	%[1)]	Febr.92 gegen April 91 %	Aug.92 gegen Febr.92 %
Vetriebe mit mehr als 500 AKh kalkulat. Arbeitsbedarf	12 859	100,0	17 668	100,0	19 288	100,0	+ 37,4	+ 9,2
Betriebe mit Viehhaltung	8 850	68,8	12 872	72,8	14 324	74,3	+ 45,4	+ 11,3
dar. Betriebe mit								
- Rinderhaltung	7 305	56,8	10 294	58,3	11 290	58,5	+ 40,9	+ 9,7
- Milchkuhhaltung	5 281	41,1	6 967	39,4	7 416	38,4	+ 31,9	+ 6,4
- Schweinehaltung	4 989	38,8	6 742	38,2	7 381	38,3	+ 35,1	+ 9,5
- Zuchtsauenhaltung	2 468	19,2	3 044	17,2	3 378	17,5	+ 23,3	+ 11,0
- Schaf- und Ziegenhaltung	2 723	21,2	3 765	21,3	4 052	21,0	+ 38,3	+ 7,6
- Legehennenhaltung	3 730	29,0	6 227	35,2	6 787	35,2	+ 66,9	+ 9,0
Betriebe mit 300-500 AKh kalkulat. Arbeitsbedarf			2 443		2 826			+ 15,7
Insgesamt			20 111		22 114			10,0

1) Anteil an den Betrieben mit 500 und mehr AKh kalkulatorischem Arbeitsbedarf insgesamt; da zahlreiche Betriebe mehrere Vieharten halten, liegt die Summe der Einzelanteile deutlich über 100%.

Quelle: KRUSE (1993)

Auch die Viehhaltung in den neuen Bundesländern wird in sehr wettbewerbsfähigen Größenordnungen betrieben, die durchschnittlichen Viehbestände betragen z. B. 122 Sauen und 137 Milchkühe.

Der AK-Besatz hat aufgrund des drastischen Arbeitskräfteabbaus ebenfalls wettbewerbsfähige Größenordnungen erreicht. Hinderlich bleibt die Kapitalschwäche der Betriebe in den neuen Bundesländern als die Wettbewerbsfähigkeit negativ beeinflussender Faktor. Während die Eigenkapitalquote der Vollerwerbsbetriebe in den Altbundesländern 80,4% beträgt, liegt diese Kennzahl in den neuen Bundesländern bei 64,7% bei Einzelunternehmen im Vollerwerb und sogar nur bei 49,1% und 44,7% bei Personengesellschaften bzw. juristischen Personen. Damit werden auch die begrenzten Möglichkeiten, in Veredlungszweige zu investieren, deutlich (BML, 1993).

5 Voraussichtliche Entwicklung

Der Diskussion um die zweckmäßigste Agrarverfassung haben sich insbesondere SCHMITT (1989) sowie HAGEDORN (1991) gewidmet. Hagedorn führt wesentliche Argumente zur Begründung der Hypothese an, daß bei freier Entscheidung der Landwirte vorwiegend

bäuerliche Familienwirtschaften entstehen, weil hier die Transaktionskosten niedrig ausfallen. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die Transformation der Agrarverfassung in den neuen Bundesländern auf bäuerliche Familienwirtschaften als vorherrschende Organisationsform hinausläuft, wobei allerdings eine lange Übergangsphase mit großer Heterogenität der Organisationsformen und eine andere Betriebsgrößenstruktur als in Westdeutschland zu erwarten sind (HAGEDORN, 1991). Die bisherigen Entwicklungen bestätigen diese Aussage in der Tendenz.

Erste, allerdings noch nicht repräsentative Testbetriebsergebnisse aus den neuen Bundesländern weisen deutlich schlechtere Wirtschaftsergebnisse der Juristischen Personen aus (BML, 1993). Die Wirtschaftsergebnisse sowie die begrenzten Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten veranlassen viele Juristische Personen zu Überlegungen hinsichtlich eines erneuten Rechtsformwechsels.

Nach Auslaufen des LPG-Gesetzes zum 31.12.1991 mußten sich LPG eine neue Rechtsform geben. Sie wandelten sich damals überwiegend in eingetragene Genossenschaften oder GmbH um. Zur Zeit finden vermehrt weitere Umwandlungen in Gesellschaften bürgerlichen Rechts statt. Zum Teil gehen aus diesen Betrieben auch Einzelbetriebe hervor. Die Zahl der Einzelunternehmen in Form von Haupterwerbslandwirten steigt nur langsam, diese Tendenz dürfte anhalten. Wiedereinrichter, die sich selbständig machen wollten, haben dieses überwiegend in den Jahren 1990 bis 1992 getan. Eine Erweiterung dieser Gruppe ist vorwiegend zu erwarten durch Aufsplitterung juristischer Personen bzw. durch Nebenerwerbslandwirte, die in den Haupterwerb hineinwachsen.

Dem Zuzug von Landwirten aus den Altbundesländern und anderen Staaten sind wegen der zunehmend langfristig abgeschlossenen Pachtverträge Grenzen gesetzt. Gestiegen ist die Zahl der Nebenerwerbslandwirte.

Von einer Weiterführung dieses Trends ist auszugehen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Vorruheständler und Arbeitslose, die nach Verlust des Arbeitsplatzes ihre Flächen aus der Genossenschaft herausnehmen und eine Landwirtschaft im Nebenerwerb betreiben. Durch den Arbeitskräfterückgang ist im Vergleich zu den Altbundesländern und zu den übrigen EG-Mitgliedstaaten eine bereits außerordentliche wettbewerbsfähige Landwirtschaft entstanden. Insbesondere bei Juristischen Personen ist jedoch ein AK-Überhang noch in vielen Fällen erkennbar, der zu schlechten Wirtschaftsergebnissen beiträgt. Inwieweit weitere Anpassungen forciert werden, bleibt abzuwarten. Es ist weiterhin mit geringen Rückgängen des AK-Besatzes zu rechnen.

Hinsichtlich der Viehbestände in den neuen Bundesländern ist in der Milchviehhaltung von weiter sinkenden Beständen bei steigender Leistung auszugehen, die Mutterkuhbestände dürften weiter zunehmen. Bei Schafen hat ein drastischer Bestandsabbau stattgefunden, der allmählich zum Stillstand kommen dürfte, dies gilt auch für den Schweinesektor. Relativ stabil ist die Entwicklung im Geflügelsektor. Der Veredlungsbereich wird sich in Abhängigkeit von Vermarktungsverhältnissen nur langsam erholen können, die Eigenkapitalschwäche der Betriebe in den neuen Bundesländern läßt kurzfristig keine nennenswerten Bestandszuwächse erwarten. Von länderspezifischen Programmen zur Stabilisierung der Viehbestände (Mecklenburg: Färsenprogramm/Brandenburg: Mastschweineprogramm) ist wegen des begrenzten Subventionswertes der Einzelprogramme nur geringer Einfluß zu erwarten.

Die nun sich abzeichnende überwiegend langfristige Verpachtung der Bodenreformflächen an bisherige Bewirtschafter wirkt strukturstabilisierend. Die langfristigen Auswirkungen

diesbezüglicher Regelungen bleiben in Abhängigkeit von den Ergebnissen des laufenden Diskussionsprozesses abzuwarten.

Eine Änderung der agrarpolitischen Rahmenbedingungen hätte erhebliche Einflüsse auf die weitere strukturelle Entwicklung in den neuen Bundesländern. Eine Aufhebung der Sonderregelungen innerhalb der EG-Agrarreform und im Bereich der Umstrukturierungsförderung hätte z. B. einen deutlichen Trend in Richtung Verkleinerung der Betriebe zur Folge. Insbesondere die zukünftige Ausgestaltung der Agrarstrukturpolitik wird wesentliche Einflüsse auf die Entwicklung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern haben. Die Diskussion in Richtung Harmonisierung der Förderkonditionen für Betriebe aller Rechtsformen und Erwerbsformen wird zur Zeit geführt.

Eine weitgehende Konstanz der agrarpolitischen Rahmenbedingungen unterstellt, ist von einem Fortgang des bisher zu beobachtenden Trends in der strukturellen Entwicklung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern auszugehen. Das heißt, die Zahl der Betriebe wird kurz- und mittelfristig noch weiter ansteigen, die durchschnittlichen Betriebsgrößen werden sinken, es entsteht eine breite Schicht wettbewerbsfähiger Betriebe, überwiegend als Einzelunternehmen oder GbR, die Zahl der Juristischen Personen wird sich reduzieren.

6 Agrarpolitischer Steuerungsbedarf

Eine Darstellung des künftigen agrarpolitischen Steuerungsbedarfs sollte nicht ohne eine kritische Rückschau auf die bisherige agrarpolitische Steuerung des Vereinigungsprozesses im Agrarsektor geschehen. Wissenschaft, Politik und Administration gingen unvorbereitet in den Vereinigungsprozeß. Theoretische Konzepte zur Durchführung der anstehenden Aufgaben fehlten, es mußten kurzfristig Rezepte zur Bewältigung der Vereinigung entwickelt werden.

Eine kritische Rückschau der Bewertung dieses Prozesses im Agrarsektor sollte sich hier auf drei Punkte erstrecken:

1. Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz hat nach heutiger Erfahrung zu weiten Spielraum bei der Vermögensauseinandersetzung gelassen. Die unterbliebene Untersetzung des Gesetzes durch konkretere Regelungen, insbesondere im Bereich der Vermögensauseinandersetzung, hat zu einer erheblichen Unzufriedenheit der betroffenen Bevölkerung geführt. Die Bewältigung des systemimmanenten Gegensatzes zwischen ausscheidenden Mitgliedern und weiterwirtschaftenden Genossenschaftsmitgliedern hätte klarer gesetzlicher Vorgaben bedurft. Überprüfungen durch Verwaltungen und Schlichtungskommissionen der Verbände können nicht im Nachhinein reparieren, was durch unklare gesetzliche Vorgaben unterblieben ist. Besonders prekär ist diese Situation zu bewerten angesichts des Vertrauensverlustes der Bevölkerung aufgrund der zunächst nicht ausreichend funktionierenden Gerichtsbarkeit.

2. Unbefriedigend blieben die Rahmenbedingungen auch hinsichtlich der Verwertung der sogenannten Bodenreformflächen. Es soll an dieser Stelle keine Diskussion über den Einigungsvertrag und auch keine Bewertung des Verfassungsgerichtsurteils erfolgen. Für die agrarstrukturelle Entwicklung bleibt die Schlußfolgerung, daß aufgrund der bisherigen Verwertungsregelungen und einer noch ausstehenden Entschädigungsregelung die Dispositionsmöglichkeiten der Bewirtschafter dieser Flächen erheblich beeinträchtigt waren und sind. Immerhin macht die betroffene Fläche mehr als 1/4 der landwirt-

schaftlichen Nutzfläche der neuen Bundesländer aus. Die bisher erfolgte kurzfristige Verpachtung hat längerfristige Betriebsdispositionen erschwert bzw. sogar unmöglich gemacht. Eine schnellere Entscheidungsfindung bezüglich der Verwertung dieser Flächen hätte die Entscheidungsgrundlagen der Betroffenen verbessert und zu höheren Investitionen im Agrarsektor geführt.

3. Die Übernahme des komplizierten Förderinstrumentariums der Altbundesländer hat die Verwaltung der neuen Bundesländer vor erhebliche Probleme gestellt. Eine Überprüfung der Maßnahmen dahingehend, welches Ausmaß an Kompliziertheit einer im Aufbau befindlichen Verwaltung zuzumuten ist, unterblieb.

Hinsichtlich des zukünftigen Steuerungsbedarfs ergibt sich daraus:

1. Das Förderinstrumentarium für die einzelbetriebliche Wiedereinrichtungs-, Modernisierungs- und Umstrukturierungsförderung ist zu kompliziert. Es entspricht auch nicht der häufig postulierten Chancengleichheit zwischen verschiedenen Rechtsformen. Ohnehin findet das gesamte System der zum Teil in sich widersprüchlichen Agrarförderung in den neuen Bundesländern wenig Akzeptanz. Erwartungen, die Marktwirtschaft mit weniger Bürokratie gleichsetzen, werden enttäuscht. Die EG-Agrarreform führte zu einer weiteren Komplizierung der Förderung. Es wird vielfach nicht verstanden, daß die Einkommensstützung der in der Landwirtschaft Tätigen über so viele und so komplizierte Maßnahmen erfolgt.

2. Es bedarf dringender Entscheidungen bezüglich der Verwertung der Bodenreformflächen und entsprechender Entschädigungsregelungen.

3. Der Ausbau der Gerichtsbarkeiten und des Grundbuch- und Katasterwesens sind schneller voranzutreiben.

Die wünschenswerte Vereinfachung der Agrarförderung, die ja auch politisch angestrebt wird (BML AP, 1993), würde eine zielorientiertere Politik ermöglichen, die dann in sich, z. B. zwischen einzelbetrieblicher Strukturförderung und Marktförderung, und in anderen Politikbereichen, z. B. mit der regionalen Wirtschaftsförderung, besser abstimmbar wäre.

Literaturverzeichnis

BAUERNZEITUNG, Landwirtschaftliches Wochenblatt 34 Jg. (1993), Nr. 33.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BML), Agrarbericht der Bundesregierung, 1991.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BML), Agrarbericht der Bundesregierung, 1993.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BML), Agrarpolitische Mitteilungen 4/93.

DABBERT, S. (1993). Beurteilung agrarökonomischer Stellungnahmen zur Entwicklung der ostdeutschen Landwirtschaft im Gefolge der deutschen Einheit - Eine Zwischenbilanz. In:

R.v. ALVENSLEBEN, C. LANGBEHN und E. SCHINKE (Hrsg.) Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Münster - Hiltrup, S. 443-452.

HAGEDORN, K. (1993). Bodenmärkte und Bodenmarktpolitik in den neuen Bundesländern. In: R.v. ALVENSLEBEN, C. LANGBEHN und E. SCHINKE (Hrsg.) Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Münster - Hiltrup, S. 281-288.

HAGEDORN, K. (1991). Gedanken zur Transformation einer sozialistischen Agrarverfassung. Agrarwirtschaft 40, H. 5, S. 138-147.

ISERMEYER, F. (1991). Umstrukturierung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern - Zwischenbilanz nach einem Jahr deutsche Einheit. Agrarwirtschaft 40, H. 10, S. 294-304.

KÖNIG, W. und F. ISERMEYER (1993). Anpassungsstrategien landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften beim Übergang zur Marktwirtschaft - eine empirische Analyse für die neuen Bundesländer. In: R.v. ALVENSLEBEN, C. LANGEHN und E. SCHINKE (Hrsg.). Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Münster - Hiltrup, S. 141-152.

KRUSE, S. (1993). Entwicklung der Betriebsstruktur in den neuen Ländern. AID-Informationen, 42. Jg., Nr. 22.

MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN DES LANDES SACHSEN-ANHALT (ML), Pressemitteilung vom 06.12.1993.

ROELOFFS, B. C. (1993). Stand und Perspektiven der Entwicklung der Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern. In: R.v. ALVENSLEBEN, C. LANGEHN und E. SCHINKE (Hrsg.). Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Münster - Hiltrup, S. XXI-XXX.

ROST, D. und J. HEINRICH (1993). Standortspezifische Aspekte der Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen in den neuen Bundesländern beim Übergang in die Marktwirtschaft. In: R.v. ALVENSLEBEN, C. LANGEHN und E. SCHINKE (Hrsg.). Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Münster - Hiltrup, S. 153-182.

SCHINKE, E. (1991). Agrar- und Ernährungspolitik in der DDR. In: P. M. SCHMITZ und H. WEINDLMAIER (Hrsg.). Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung. Münster - Hiltrup, S. 533-538.

SCHLAGHECK, H. (1993). Agrarstrukturmaßnahmen in den neuen Bundesländern - Prioritäten und Perspektiven. In: R.v. ALVENSLEBEN, C. LANGEHN und E. SCHINKE (Hrsg.). Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Münster - Hiltrup, S. 55-62.

SCHMITT, G. (1989). Warum ist Landwirtschaft eigentlich überwiegend "bäuerliche Familienwirtschaft"? Berichte über Landwirtschaft 67, S. 161-219.

SCHOLZ, H. (1993). Zur Lage der Landwirtschaft in den neuen Ländern. AID-Informationen, 42. Jg., Nr. 23.

SCHOPEN, W. (1991). Zum Stand der Integrationsbemühungen auf ministerieller Ebene. In: P. M. SCHMITZ und H. WEINDLMAIER (Hrsg.). Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung. Münster - Hiltrup, S. 577-588.

STATISTISCHE QUELLEN: siehe Fußnoten der Tabellen.

AUSWIRKUNGEN DER STRUKTURVERÄNDERUNGEN AUF DIE LEBENSSITUATION DER MENSCHEN IM LÄNDLICHEN RAUM IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN
- Erste Ergebnisse einer empirischen Untersuchung -

von

Margit FINK* und Katja ZIEROLD*

1 Einleitung

Mit der Grenzöffnung am 09. November 1989 und im besonderen mit der Wirtschafts- und Währungsunion am 01. Juli 1990 wurde in den neuen Bundesländern ein Strukturwandel in Gang gesetzt, wie er in der Geschichte ohne Beispiel ist. Der Übergang von der Zentralverwaltungswirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft, der mit einem drastischen Arbeitskräfteabbau einhergeht, führt zu einem radikalen Umbruch in allen Lebensbereichen. Dieser Strukturwandel vollzieht sich in den einzelnen Regionen mit ungleicher Geschwindigkeit (KOLLER/JUNG-HAMMON, 1993, S. 8). Die Entwicklungschancen der Regionen im Zuge der notwendigen Modernisierung der Volkswirtschaft entscheiden sich an den örtlichen Standortfaktoren (RUDOLPH, 1990, S. 477). Der ländliche Raum ist von den durch die Transformation herbeigeführten Wandlungen in besonderem Maße betroffen.

Da die ländlichen Räume in Deutschland keine einheitlichen strukturellen Bedingungen aufweisen, stellen sich ihrer Entwicklung auch unterschiedliche Aufgaben, die beispielsweise in ländlichen Gebieten im Umland der Verdichtungsräume oder wirtschaftsstarker Zentren völlig andere sind als in verdichtungsfernen Regionen ohne leistungsfähige Zentren und ohne ausgeprägten Fremdenverkehr. Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume müssen die unterschiedlichen Möglichkeiten der verschiedenen Regionen und ihrer Bevölkerung berücksichtigen und die jeweils vorhandenen Entwicklungspotentiale erschließen helfen (AGRARBERICHT, 1993, S. 123f.). Dabei kommt der Beschäftigungspolitik eine entscheidende Bedeutung zu.

In diesem Beitrag werden am Beispiel von zwei unterschiedlich strukturierten ländlichen Gebieten in Thüringen die Arbeitsmarktentwicklung und die Auswirkungen des Strukturwandels auf die ansässigen Haushalte seit der Wirtschafts- und Währungsunion dargestellt und Entwicklungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten und örtlicher Initiativen diskutiert. Die Datenbasis bilden zwei Haushaltsbefragungen[1], die vom Institut für Strukturforschung der FAL gemeinsam mit ostdeutschen Partnerinstituten durchgeführt wurden, die erste im Herbst 1991, die zweite im Frühjahr 1993, ferner eine Befragung von lokalen Schlüsselpersonen (Kommunalvertretern und (potentiellen) Arbeitgebern) in Ergänzung zur zweiten Haushaltsbefragung sowie Ergebnisse aus den Berufstätigenerhebungen 1989 und 1990 und Daten der Arbeitsämter.

---

* Dipl.-Ing. agr. M. Fink, Institut für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

Dipl.-Ing. agr. K. Zierold, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Luisenstr. 12, 06108 Halle

[1] Zur Methode vgl. FINK/ZIEROLD (1993, S. 299f.).

2 Die Untersuchungsgebiete

Die beiden hier betrachteten Untersuchungsgebiete wurden aus den 15 Untersuchungsgebieten des Projektes "Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion auf die Beschäftigungssituation, Lebenshaltung und Versorgungslage ländlicher Haushalte in den neuen Bundesländern" des Instituts für Strukturforschung der FAL ausgewählt. Es handelt sich dabei jeweils um Gemeindegruppen, die sich aus je einer Gemeinde, die vor der Wirtschafts- und Währungsunion Standort einer LPG-Pflanzenproduktion gewesen war, und im Einzugsbereich dieser LPG liegenden Gemeinden zusammensetzen. Diese kleinräumigen Untersuchungseinheiten werden im folgenden unter Berücksichtigung räumlicher Zusammenhänge und Verflechtungen im Kontext größerer räumlicher Einheiten betrachtet. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf diejenigen Gemeindegruppen, die den ehemaligen LPG-Standorten in Kriebitzsch (Kreis Altenburg) und in Walpernhain (Kreis Eisenberg) zugeordnet werden, wobei die eigenen Erhebungen in diesen Untersuchungsgebieten durch die verfügbaren Statistiken auf der Ebene der zugehörigen Kreise und Arbeitsamtsbezirke ergänzt werden.

Nach den Aussagen der Bürgermeister war die Wirtschaft des Untersuchungsgebietes Walpernhain vor der Wirtschafts- und Währungsunion in entscheidendem Maße von der Landwirtschaft bestimmt, während das Untersuchungsgebiet Kriebitzsch eher industriell geprägt war, obwohl auch dort die Landwirtschaft eine wichtige Rolle spielte. Diese Aussagen spiegeln sich in den Ergebnissen unserer Haushaltsbefragung von 1991 wider: In Walpernhain waren vor dem 01.07.1990 41,7% der Befragten bzw. der Haushaltsmitglieder in der Landwirtschaft beschäftigt gewesen, während in Kriebitzsch dieser Anteil bei 33,6% gelegen hatte. Auf der Ebene der zugehörigen Kreise bzw. Arbeitsamtsbezirke ergibt die Betrachtung der Wirtschaftsstruktur allerdings ein anderes Bild (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Anteile der Sektoren an der Zahl der ständigen Berufstätigen 1989 in v. H.

Gebietseinheit	Landwirtschaft	Dienstleistung	Industrie
Untersuchungsgebiet Kriebitzsch*	33,6		
Kreis Altenburg	9,3	40,2	50,5
Arbeitsamtsbezirk Altenburg	14,7	36,0	49,2
Untersuchungsgebiet Walpernhain*	41,7		
Kreis Eisenberg	16,6	34,0	49,2
Arbeitsamtsbezirk Jena	8,9	40,8	50,1

Quelle: RUDOLPH (1990, S. 498-503)
* eigene Erhebungen

In den Untersuchungsgebieten selbst war die Landwirtschaft für die Beschäftigung von wesentlich größerer Bedeutung als im jeweiligen Kreis- bzw. Arbeitsamtsbezirksdurchschnitt.

Tabelle 2 gibt die Zuordnung der Untersuchungsgebiete zu Gebietstypen wieder. Nach der Siedlungsstruktur liegen beide Untersuchungsgebiete in "Regionen mit Verdichtungsansätzen", wobei Kriebitzsch Teil eines "verdichteten Kreises" ist, während Walpernhain einem "ländlichen Kreis" zugehört (GÖRMAR/IRMEN, 1991, S. 391). Nach der Typisierung von RUDOLPH (1990, S. 474ff.), die auf der Wohndichte, der Sektorenstruktur der Beschäftigung sowie der relativen Konzentration der Beschäftigung im regional größten Industriezweig im Jahr 1989 beruht, fallen beide Untersuchungsgebiete in die Kategorie "Umlandregion", wobei dieser Typ auf Kreis- und Arbeitsamtsbezirksebene mit jeweils unterschiedlichen Attributen konkretisiert wird.

Tabelle 2: Zuordnung der Untersuchungsgebiete zu Gebietstypen

	Untersuchungsgebiete	
Gebietstyp	Kriebitzsch	Walpernhain
siedlungsstruktureller Regionstyp[1]	Region mit Verdichtungsansätzen	Region mit Verdichtungsansätzen
siedlungsstruktureller Kreistyp[1]	verdichteter Kreis	ländlicher Kreis
Regionstyp nach RUDOLPH (1990)		
- auf Kreisebene	Umlandregion mit diversifizierter Industriestruktur	Umlandregion mit Landwirtschaft und diversifizierter Industriestruktur
- auf Arbeitsamtsbezirksebene	Umlandregion mit Landwirtschaft und diversifizierter Industriestruktur	Umlandregion mit diversifizierter Industriestruktur

[1] Nach der siedlungsstrukturellen Gebietstypisierung der Bundesanstalt für Landesforschung und Raumplanung (BfLR) (GÖRMAR/IRMER, 1991, S. 391)

3 Die Arbeitsmarktentwicklung

Der in den neuen Bundesländern ablaufende Strukturwandel hat schwerwiegende Arbeitsmarktprobleme zur Folge, die je nach der ehemals vorherrschenden Wirtschaftsstruktur regionale Besonderheiten aufweisen. Die ausgewählten Untersuchungsgebiete sind sowohl von der notwendig gewordenen Reduzierung der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft als auch von dem Beschäftigungseinbruch in der Industrie in hohem Ausmaß betroffen.

Wie bereits oben erwähnt, waren in Walpernhain vor dem 01.07.1990 41,7% der Befragten und zum Befragungszeitpunkt 1991 noch 34,5% in der Landwirtschaft beschäftigt gewesen. In Kriebitzsch lagen diese Anteile bei 33,6% bzw. 23,7%. Aus der Befragung im Frühjahr 1993 liegen die entsprechenden Auswertungen bisher nicht vollständig vor, doch kann festgestellt werden, daß der Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen seit

dem Herbst 1991 weiter zurückgegangen ist, und zwar in Kriebitzsch stärker als in Walpernhain.

Die Haushaltsbefragungen haben weiterhin ergeben, daß das Untersuchungsgebiet Kriebitzsch stärker von Arbeitslosigkeit (bzw. von Kurzarbeit) betroffen ist als das Untersuchungsgebiet Walpernhain. So waren zum Befragungszeitpunkt 1991 in Kriebitzsch 19,4% der Befragten und ihrer Haushaltsmitglieder in Kurzarbeit oder arbeitslos gewesen, in Walpernhain dagegen nur 12,8%. Zum Befragungszeitpunkt 1993 lagen die entsprechenden Anteile in Kriebitzsch bei 15,7% und in Walpernhain bei 4,1%. In beiden Untersuchungsgebieten wurde allerdings das Ausmaß der Arbeitslosigkeit von den Bürgermeistern wesentlich höher angegeben, als es die Befragungsergebnisse widerspiegeln. Wir führen diese Diskrepanz darauf zurück, das die Verweigerungsquote unter den von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalten überdurchschnittlich hoch war, im besonderen wenn die Arbeitslosigkeit schon länger andauerte. Daß der Standort Kriebitzsch stärker betroffen war als der Standort Walpernhain, wie sich auch in den Angaben der Bürgermeister bestätigte, erklärt sich durch die unterschiedlichen Standortbedingungen: Während beide Untersuchungsgebiete von einem drastischen Arbeitsplatzrückgang betroffen waren, bot sich den Einwohnern von Walpernhain eher als denen von Kriebitzsch die Möglichkeit, außerhalb ihres direkten Wohngebietes Arbeit zu finden. Dies wird auch aus den in Tabelle 3 wiedergegebenen Arbeitslosenquoten in den entsprechenden Kreisen und Arbeitsamtsbezirken ersichtlich.

Tabelle 3: Arbeitslosenquoten

Gebietseinheit	Oktober 1991	Juni 1992	November 1992	April 1993
Untersuchungsgebiet Kriebitzsch				
Kreis Altenburg	14,4			20,9
Arbeitsamtsbezirk Altenburg	12,8		19,0	20,5
Untersuchungsgebiet Walpernhain				
Kreis Eisenberg	12,9	16,2		13,6
Arbeitsamtsbezirk Jena	9,4	13,2	12,6	12,7

Quelle: Arbeitsmarktberichte der Arbeitsämter

Die Arbeitslosenquoten waren zu allen beobachteten Zeitpunkten sowohl auf Kreis- als auch auf Arbeitsamtsbezirksebene für Kriebitzsch höher als für Walpernhain. Als aktuell besonders betroffene Wirtschaftsgruppen werden von beiden Arbeitsämtern die Landwirtschaft, die Gebietskörperschaften/Sozialversicherung und der Dienstleistungsbereich genannt. Das Arbeitsamt Altenburg führt darüberhinaus die Wirtschaftsgruppen Bergbau, Baugewerbe und Metall auf, das Arbeitsamt Jena den Bereich Feinmechanik, Optik und Uhren.

Die Arbeitslosigkeit wäre in beiden Arbeitsamtsbezirken ungleich höher, wenn nicht entlastende Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) Optionen für Ersatz oder Übergang bereitstellen würden. KOLLER/JUNG-HAMMON (1993) errechneten für die Jahresmitte 1992 Regionalkoeffizienten, die den Umfang der AFG-Maßnahmen an der regionalen Beschäftigung angeben. Für den Arbeitsamtsbezirk Altenburg beträgt dieser Koeffizient 18%, im Arbeitsamtsbezirk Jena ist er mit 17% geringfügig kleiner.

4 Situation und Perspektiven im Blick der befragten Haushalte

Bei der Bewältigung der strukturellen Anpassungsprobleme in den ländlichen Räumen kommt der ansässigen Bevölkerung eine wichtige Rolle zu, denn sie ist Bestandteil der örtlichen Standortfaktoren und bestimmt somit die Entwicklungschancen. Das Wissen um Einschätzungen und Zukunftsperspektiven der Bevölkerung ist deshalb eine wichtige Voraussetzung für die Bewertung regionaler Entwicklungschancen. Wie zufrieden die Bevölkerung in den beiden Untersuchungsstandorten mit verschiedenen Gegebenheiten in ihrem Wohnort ist, welchen Stellenwert sie Beruf und Arbeit einräumt, wie sie ihre berufliche Situation einschätzt, und wie sie die Zukunft sieht, wird im folgenden anhand von Ergebnissen der beiden Haushaltsbefragungen dargestellt.

Den Befragten wurde die Frage gestellt, wie zufrieden sie mit den Verdienstmöglichkeiten an ihrem Wohnort sind. Sie wurden gebeten, ihren Zufriedenheitsgrad anhand einer Skala von 1 (= sehr zufrieden) bis 5 (= sehr unzufrieden) anzugeben. In beiden Untersuchungsstandorten äußerten sich die Befragten sowohl 1991 als auch 1993 im Durchschnitt eher unzufrieden. Der Anteil derjenigen, die entweder "eher unzufrieden" (entspricht Skalenwert 4) oder "sehr unzufrieden" (entspricht Skalenwert 5) angaben, war in beiden Untersuchungsgebieten 1993 höher als 1991, wobei er in Walpernhain besonders stark angestiegen war (Kriebitzsch: 1991: 56,1%, 1993: 61,6%; Walpernhain: 1991: 43,0%, 1993: 69,7%). In den Antworten der Befragten in Walpernhain schlug sich damit offenbar der im Zeitraum zwischen 1991 und 1993 stattgefundene Arbeitsplatzabbau in ihrem Wohnort besonders deutlich nieder.

Mit Hilfe der oben beschriebenen Skala machten die Befragten auch Angaben über das soziale Klima in ihrem Wohnort. Während die Befragten in Walpernhain hier sowohl 1991 als auch 1993 am häufigsten "eher zufrieden" angaben, waren die Kriebitzscher 1993 (Mittelwert: 3,05) deutlich unzufriedener als 1991 (Mittelwert: 2,61). Der Prozentsatz derjenigen mit einem Wert im Unzufriedenheitsbereich der Skala (4 und 5) war in Kriebitzsch 1993 mit 28,2% erheblich höher als 1991 (14,3%). Dies resultiert sicherlich auch aus der gestiegenen Anspannung auf dem Arbeitsmarkt in diesem Untersuchungsgebiet.

Die Wichtigkeit des Lebensbereiches "Beruf und Arbeit" gaben die Befragten sowohl 1991 als auch 1993 anhand einer Skala an (1 = sehr wichtig, 5 = sehr unwichtig). In beiden Gemeindegruppen waren die Anteile der "sehr wichtig"-Nennungen 1993 geringer als 1991, und zwar in Kriebitzsch deutlicher als in Walpernhain. Ein analoges Ergebnis erbrachte die Frage nach der Wichtigkeit eines sicheren Arbeitsplatzes. Diese Verschiebung könnte darauf zurückzuführen sein, daß sich ein Teil der arbeitslosen Befragten mit ihrer Arbeitslosigkeit arrangiert hat und andere Schwerpunkte im Leben setzt. Dieses Phänomen fanden FINK,GRAJEWSKI et al. (1993) bei sehr jungen arbeitslosen Frauen.

Die Einschätzung ihrer beruflichen Aussichten durch die Befragten gibt Tabelle 4 wieder.

Tabelle 4: Antwortverteilungen zur Frage "Wie beurteilen Sie Ihre Aussichten, in den nächsten 2-3 Jahren Ihre berufliche Tätigkeit zu behalten oder eine neue angemessene zu finden?" in den Untersuchungsgebieten 1991 und 1993 in v.H.

	1991		1993	
Antwort	Kriebitzsch	Walpernhain	Kriebitzsch	Walpernhain
sehr gut	11,9	11,1	10,6	17,5
gut	28,8	47,6	19,7	35,1
schlecht	22,0	20,6	47,0	28,1
sehr schlecht	27,1	15,9	19,7	15,8
weiß nicht	10,2	4,8	3,0	3,5
insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: eigene Erhebungen

Der Anteil derjenigen, die ihre Aussichten mit "schlecht" bzw. "sehr schlecht" beurteilten, war in beiden Gebieten 1993 höher als 1991, und zwar in Kriebitzsch wesentlich deutlicher als in Walpernhain, während die Anteile der "sehr gut"- bzw. "gut"-Antworten 1993 geringer ausfielen als 1991. Auffällig ist allerdings der in Walpernhain mit 17,5% relativ hohe Anteil von Befragten, die 1993 mit "sehr gut" antworteten. Möglicherweise kommt hier die in den Jahren 1991 bis 1993 erfolgte leichte Arbeitsmarktentspannung im Arbeitsamtsbezirk Jena zum Ausdruck, die den Menschen Hoffnung für die Zukunft verleiht.

Desweiteren fällt auf, daß in Kriebitzsch der Anteil von Befragten, die "weiß nicht" antworteten, 1993 mit 3,0% viel niedriger war als 1991 (10,2%). Wahrscheinlich waren dort 1991 viele Befragte nicht in der Lage gewesen abzuschätzen, wie sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt entwickeln würde, während sie 1993 präzisere Vorstellungen darüber hatten.

Die Frage, ob sie sich vorstellen könnten, sich beruflich selbständig zu machen, beantworteten in Kriebitzsch 1993 mit 66,2% anteilmäßig weniger Befragte mit "nein" als 1991 (69,0%)[2]. In Walpernhain ist dagegen der umgekehrte Sachverhalt zu beobachten. Dennoch ist der Anteil derjenigen, die mit "ja" bzw. mit "vielleicht" antworteten, 1993 in Walpernhain (38,9%) immer noch höher als in Kriebitzsch (33,8%). Daß der Anteil derjenigen Befragten, die sich vorstellen könnten, sich beruflich selbständig zu machen, in Walpernhain 1993 geringer war als 1991, könnte u.a. darauf zurückgeführt werden, daß sich die Chancen, einen Arbeitsplatz in abhängiger Beschäftigung zu finden, dort in dem unmittelbaren Zeitraum vor der Befragung 1993 verbessert hatten, während sie sich im entsprechenden Zeitraum 1991 eher verschlechtert hatten. Demzufolge könnte der Schritt in die berufliche Selbständigkeit, welcher auch als Reaktion auf geringe Möglichkeiten zu abhängiger Beschäftigung in Betracht gezogen werden könnte, 1991 von mehr Befragten als "notwendig" erachtet worden sein als 1993.

[2] In diese Auswertung wurden nur Befragte einbezogen, die zum jeweiligen Zeitpunkt der Befragung nicht bereits beruflich selbständig waren und das Vorruhestandsalter noch nicht erreicht hatten.

Dieses Kapitel abschließend, werden die Einschätzungen der zukünftigen wirtschaftlichen Situation ihrer Haushalte durch die Befragten wiedergegeben (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Antwortverteilungen zur Frage "Was glauben Sie, wie wird Ihre wirtschaftliche Lage in einem Jahr sein?" in den Untersuchungsgebieten 1991 und 1993 in v. H.

	1991		1993	
Antwort	Kriebitzsch	Walpernhain	Kriebitzsch	Walpernhain
besser als heute	31,4	48,7	20,3	18,1
gleich	34,3	34,2	38,0	51,4
schlechter als heute	22,9	2,6	26,6	20,8
weiß nicht	11,4	14,5	15,1	9,7
insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: eigene Erhebungen

Es kann festgestellt werden, daß der Anteil der Befragten, die für das folgende Jahr eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation ihres Haushaltes erwarteten, 1993 in beiden Untersuchungsgebieten deutlich niedriger war als 1991. Daß dieser Unterschied in Walpernhain viel ausgeprägter ist als in Kriebitzsch, hängt wahrscheinlich mit der in den Untersuchungsstandorten unterschiedlichen Ausgangspositionen der Haushalte zusammen. In Walpernhain hofften die Befragten anscheinend 1991 auf eine baldige Verbesserung der regionalen Situation und sahen dafür möglicherweise auch realistischere Chancen als die Befragten in Kriebitzsch. 1993 können es dagegen ganz andere Beweggründe gewesen sein, die die Befragten zu einer "besser als heute"-Antwort veranlaßten. In der Region des Untersuchungsgebietes Walpernhain waren vor dem Befragungszeitpunkt 1993 bereits Verbesserungen der wirtschaftlichen Situation eingetreten, die sich zumindest teilweise auch auf die ansässigen Haushalte ausgewirkt haben. Das könnte ein Grund dafür sein, daß sich der Anteil der "besser als heute"-Nennungen zugunsten des Anteils der "gleich"-Nennungen verringert hatte.

5 Situation und Perspektiven aus der Sicht von befragten Schlüsselpersonen

Die Entwicklung in den Gemeinden ist einerseits von den übergeordneten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, andererseits aber auch von örtlichen Initiativen und dem Engagement lokaler Akteure abhängig. Interviews mit lokalen Schlüsselpersonen, einerseits Bürgermeistern, andererseits (potentiellen) Arbeitgebern in den Gemeinden, in denen unsere Haushaltsbefragungen stattgefunden haben, lassen für die betreffenden Kleinregionen Chancen, aber auch Risiken der künftigen Entwicklung erkennen.

Der Standort Kriebitzsch war vor der Wirtschafts- und Währungsunion stärker industriell geprägt: die Wirtschafts- und Arbeitsplatzstruktur vor allem der Hauptorte wurde von verschiedenen Fabriken bestimmt, die nun neben einer, verglichen mit anderen Regionen der neuen Bundesländer, besonders hohen Arbeitslosigkeit auch eine große Bürde an

Umweltproblemen hinterlassen. In den kleineren Ortsteilen war dagegen auch die Landwirtschaft ein wichtiger Arbeitgeber. Während in die Industriebetriebe auch viele Menschen aus der weiteren Region einpendelten, arbeiteten in der Landwirtschaft in erster Linie Menschen aus den Orten und Ortsteilen selbst.

Zum Zusammenbruch des regionalen Arbeitsmarktes äußerte sich ein Bürgermeister wie folgt: "... war der Industriestandort hier im Kreis Altenburg. Ist alles zusammengebrochen, das Teerverarbeitungswerk - dort waren 900 Leute - da arbeiten heute vielleicht noch, wenn's hoch kommt 50, wenn's ganz hoch kommt. Dann hatten wir zwei Brikettfabriken, beide stillgelegt, ..., der Zuckerabpackbetrieb ist stillgelegt worden, wie nennt sich das, früher haben wir immer gesagt die Zeltbude - ist stillgelegt, ..., und nicht zu vergessen, der hohe Arbeitsplatzabbau in der Landwirtschaft. ... Alles in allem sind das so cirka 2000 Arbeitsplätze, die hier weg sind." Mit dem weitgehenden Zusammenbruch der Industrie in der Region und dem gleichzeitig stattfindenden Arbeitsplatzabbau in der Landwirtschaft zeigt sich einmal mehr ein Problem des ostdeutschen Arbeitsmarktes: Die Freisetzung von Arbeitskräften in einem Sektor kann vorerst nicht durch Aufnahme in anderen Sektoren kompensiert werden.

Neben der hohen Arbeitslosigkeit - auf 50% wurde die offizielle und verdeckte Arbeitslosigkeit von einem Bürgermeister geschätzt - hat das Gebiet aufgrund der Besonderheiten der ehemals ansässigen Industrie gegen ein Negativimage (drittgrößtes Altlastensanierungsgebiet in Thüringen) anzukämpfen, von dem, wie seitens der Kommunalvertreter befürchtet wird, potentielle Investoren abgeschreckt werden könnten. Daß Entwicklung nicht nur außerhalb bewirkt wird, sondern ebenso auf dem Vorhandensein von Eigeninitiative, unternehmerischem Engagement, Ideenreichtum und Risikofreude vor Ort beruht, wurde von einigen ortsansässigen Akteuren frühzeitig erkannt und umzusetzen begonnen. Als Beispiel hierfür soll exemplarisch die Errichtung eines technischen Museums in einer ehemaligen Brikettfabrik dargestellt werden.

"Die Idee mit dem Museum" - so der Initiator des Projektes - "das ist eigentlich 'ne Idee, mehr auch entstanden im Scherz. Zu Produktionszeiten wurde hier gesagt, na ja, die Anlage ist ja so alt, wir müßten Gage bekommen und keinen Lohn, weil wir im Museum arbeiten." Dieser "Scherz", gepaart mit einer großen Traditionsverbundenheit der Menschen in der Region und der Vorliebe des Initiators für Heimatgeschichte, führte, nachdem 1990/91 recht realistisch eingeschätzt wurde, daß die Brikettfabrik keine Zukunft mehr haben wird, zur konsequenten Umsetzung der Idee. Diese brachte für 109 Arbeitnehmer in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) für 2 Jahre Arbeit. 1993 haben noch 98 Menschen im Rahmen der AB-Maßnahme Arbeit. Daraus sollen letztlich 15 Dauerarbeitsplätze entstehen. Bei den Einstellungen wurden auch bewußt sogenannte Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt - ältere Menschen und Frauen - berücksichtigt. Mit dem ABM-Projekt verbunden wurden ferner gezielte Umschulungen für einzelne Arbeitnehmer durchgeführt, die später feste Arbeitsplätze in der freien Wirtschaft gefunden haben.

Bei der Idee "Technisches Museum" ist es aber nicht allein geblieben. In funktionaler Verbindung mit dem Technischen Museum auf dem Gelände der ehemaligen Brikettfabrik soll noch in diesem Jahr mit der Errichtung eines Freizeitzentrums begonnen werden, in dem, so wurde abgeschätzt, in absehbarer Zukunft zwischen 30 und 40 Dauerarbeitsplätze entstehen sollen. Das Technische Museum in Kombination mit dem Freizeitzentrum soll nicht nur das negative Image der Region verbessern helfen, sondern in einer Zeit, in der soziale Bindungen und Netzwerke für die Menschen wegbrechen, ein neues Zentrum für

mögliche Aktivitäten der Menschen am Ort (Heimstatt für Vereine, Möglichkeit der sportlichen Betätigung und der Begegnung mit anderen Menschen, ...) werden.

Der Standort Walpernhain war, wie bereits erwähnt, stärker landwirtschaftlich geprägt. Arbeit gab es vor allem in der LPG Pflanzenproduktion und den LPG Tierproduktion sowie in einem VEG. In einigen der zum Standort zählenden Dörfer war die Landwirtschaft nahezu der einzige Arbeitgeber. So äußerte sich ein Bürgermeister zur Bedeutung der Landwirtschaft für seinen Ort: "Die meisten Menschen aus dem Dorf haben früher in der Landwirtschaft gearbeitet." Im Rahmen des Umstrukturierungsprozesses zeigen sich hier zwei Problemgruppen. Zum einen sind das Interessenkonflikte zwischen den Geschlechtern bei der Konkurrenz um die knapp gewordene Arbeit, zum anderen die Schwierigkeiten älterer Arbeitnehmer, die noch nicht das Alter für Vorruhestands- bzw. Alterübergangsgeld erreicht haben, eine Beschäftigung zu finden.

Der Bürgermeister des Ortes sieht die Situation so: "Na, die Männer, bei Männern ist alles kein Problem, die sind ja alle wieder untergekommen, und die arbeiten in Jena und in Eisenberg und so weiter." Dabei wirkt sich die räumliche Nähe zur Autobahn positiv aus. Anders schätzt er hingegen die Lage vor allem älterer Frauen ein: "Frauen über 50, die kriegt man heute fast nicht unter." Dabei potenziert sich dieses Problem in diesem konkreten Fall insbesondere dadurch, daß in der in dem Untersuchungsgebiet befindlichen Schweinemastanlage zu DDR-Zeiten fast ausschließlich Frauen beschäftigt waren, und viele Frauen aus den Untersuchungsorten hier Arbeit gefunden hatten. Allen ehemals rund 250 Beschäftigten der Schweinemastanlage wurde mit der Übernahme durch einen Investor aus den alten Bundesländern an einem Tag gekündigt. "Von diesen 250", so ein Vertreter der Leitung, "sind 120 wieder eingestellt worden", davon etwas mehr als 50% Frauen. Dies bestätigt einmal mehr Untersuchungsergebnisse, die feststellen, daß Männer mehr und mehr in ehemals frauendominierte Arbeitsbereiche vordringen (vgl. ENGELBRECH, 1991, S. 655).

Chancen für den Erhalt der in der Landwirtschaft übriggebliebenen Arbeitsplätze werden im Untersuchungsgebiet u.a. auch in der Direktvermarktung gesehen. Sowohl die Schweinemastanlage als auch die jetzigen Agrargenossenschaften bzw. ein daraus ausgegliederter Verarbeitungsbetrieb bieten ihre Produkte z. T. selbst an. Daneben hat sich in allen untersuchten Dörfern eine recht vielschichtige Struktur nichtlandwirtschaftlicher mittelständiger Betriebe in der Hand von Ortsansässigen z. T. weiter- und z. T. neuentwickelt. Auch hier ist festzustellen, daß durch die Initiative einzelner zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit und damit auch zur Entwicklung in der Region beigetragen wurde.

6 Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden die Arbeitmarktentwicklungen und die Auswirkungen des durch die Wirtschafts- und Währungsunion eingeleiteten Strukturwandels auf die Menschen in ländlichen Gebieten in den neuen Bundesländern dargestellt und Entwicklungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten und örtlicher Initiativen beispielhaft anhand von 2 von insgesamt 15 Untersuchungsgebieten des Projektes "Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion auf die Beschäftigungssituation, Lebenshaltung und Versorgungslage ländlicher Haushalte in den neuen Bundesländern" des Instituts für Strukturforschung der FAL diskutiert. Diese Untersuchungsgebiete setzten sich jeweils aus einer Gemeinde, die vor der Wirtschaft- und Währungsunion Standort einer LPG-Pflanzenproduktion gewesen war, und im Einzugsbereich dieser LPG liegenden Gemeinden zu-

sammen. In diesen Untersuchungsgebieten waren im Rahmen des o.g. Projektes empirische Erhebungen durchgeführt worden, die, ergänzt durch verfügbare Statistiken, die Datenbasis dieses Beitrages bilden.

Die beiden ausgewählten Gemeindegruppen gehören zu den ehemaligen LPG-Standorten in Kriebitzsch (Kreis Altenburg) und in Walpernhain (Kreis Eisenberg). Sie starteten jeweils von unterschiedlichen Ausgangspositionen in den Umstrukturierungsprozeß: Während die Wirtschaft des Untersuchungsgebietes Walpernhain vor der Wirtschafts- und Währungsunion in entscheidendem Maße von der Landwirtschaft bestimmt war, war das Untersuchungsgebiet Kriebitzsch eher industriell geprägt, obwohl auch dort die Landwirtschaft eine entscheidende Rolle spielte. Im jeweiligen Kreis- bzw. Arbeitsamtsbezirksdurchschnitt war die Bedeutung der Landwirtschaft für die Beschäftigung weitaus geringer als in den Untersuchungsgebieten selbst. Beide Untersuchungsgebiete waren von einem drastischen Arbeitsplatzrückgang betroffen. Der regionale Arbeitsmarkt um Walpernhain war (und ist) eher in der Lage, diesen Arbeitsplatzrückgang aufzufangen als der um Kriebitzsch, infolgedessen war (und ist) Kriebitzsch wesentlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Walpernhain. Dies schlägt sich auch in den Äußerungen der Befragten nieder: In Walpernhain wurden die beruflichen Aussichten deutlich optimistischer eingeschätzt als in Kriebitzsch. In beiden Untersuchungsgebieten konnten erfolgreiche örtliche Anstrengungen beobachtet werden, die darauf ausgerichtet waren, die lokale Arbeitsmarktsituation zu verbessern.

Die hier auf die beiden ausgewählten Untersuchungsgebiete beschränkt gebliebenen Ausführungen stellen nur eine Teilbetrachtung dar. Die Betrachtung aller 15 Untersuchungsgebiete wird weitere Erkenntnisse zu den regionalen Auswirkungen der Strukturveränderung auf die Menschen im ländlichen Raum in den neuen Bundesländern und zu den Entwicklungsmöglichkeiten ländlicher Räume liefern.

Literaturverzeichnis

AGRARBERICHT der Bundesregierung 1993.

ARBEITSMARKTBERICHTE der Arbeitsämter aus mehreren Jahrgängen.

ENGELBRECH, G., 1991: Vom Arbeitskräftemangel zum gegenwärtigen Arbeitskräfteüberschuß: Frauen und Erwerbsarbeit in den neuen Bundesländern. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 4, S. 648-657.

FINK, M. und K. ZIEROLD, 1993: Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion auf die Beschäftigungssituation, Lebenshaltung und Versorgungslage ländlicher Haushalte in den neuen Bundesländern. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 29, Münster-Hiltrup, S. 299-309.

FINK, M., GRAJEWSKI, R., SIEBERT, R., ZIEROLD, K., 1993: "Es müßte schon ein Wunder geschehen, wenn man nochmals Arbeit findet". Unveröffentlichtes Manuskript.

GÖRMAR, W. und E. IRMEN, 1991: Nichtadministrative Gebietsgliederungen und -kategorien für die Regionalstatistik. Raumforschung und Raumordnung 6, S. 387-394.

KOLLER, M. und T. JUNG-HAMMON, 1993: Regionale und sektorale Schwerpunkte des Arbeitsplatzabbaus in Ostdeutschland. MittAB 1, S. 7-27.

RUDOLPH, H., 1990: Beschäftigungsstrukturen in der DDR vor der Wende. MittAB 4, S. 474-502.

AUSWIRKUNGEN DER STRUKTURANPASSUNG AUF DIE ENTWICKLUNG DER LÄNDLICHEN RÄUME MECKLENBURG-VORPOMMERNS
- dargestellt am Beispiel des Landkreises Rostock -

von

Petra MAIER*, Katrin PUCHERT* und Roland RICHTER*

Aufgabe der Betriebswirtschaftswissenschaftler im Agrarbereich ist es u.a., den Strukturwandel in der Landwirtschaft zu begleiten und Lösungsvorschläge für eine effiziente Strukturanpassung zu unterbreiten. Dabei steht die Doppelfunktion der Landwirtschaft, Produktion von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen sowie die Pflege der Kulturlandschaft und der ländlichen Räume, im Vordergrund.

Mecklenburg-Vorpommern wird maßgeblich durch ländliche Räume geprägt, deren Entwicklung entscheidend durch den Umstrukturierungsprozeß in der Landwirtschaft beeinflußt wird. Die Landesregierung hat deshalb auch die Entwicklung der ländlichen Räume zur Schwerpunktaufgabe erklärt (Konzeption der Landesregierung v. 24.8.92).

Während die Strukturanpassung auf der Basis der Umwandlung ehemaliger Produktionsgenossenschaften bereits vollzogen ist (d.h. eine gewisse Konsolidierung eingetreten ist), sind die Auswirkungen auf die Entwicklung ländlicher Räume noch nicht ausreichend analysiert. Ländliche Räume müssen als Wohn-, Arbeits- und Erholungsstandorte attraktiv bleiben. Bei hohen Arbeitslosenquoten und mangelnder Infrastruktur ist das nur schwer zu realisieren. Deshalb gilt es, neben der Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Landwirtschaft und der Bewertung von ökologischen Ansprüchen, zu prüfen, welche Entwicklungsmöglichkeiten bezüglich der außerlandwirtschaftlichen Perspektiven aufgrund der wirtschaftlichen, raumstrukturellen und sozialen Bedingungen in dem jeweiligen Gebiet Mecklenburg-Vorpommerns bestehen. Als Erholungsstandort haben die Gebiete im nord-östlichen Bundesland ein hohes Potential. Mit einer sinnvollen Kombination von Tourismus und Erhaltung der Naturräume sind bei Entwicklung der Infrastruktur und finanzieller Unterstützung von Bund, Land und privaten Investoren Erfolge zu erwarten.

Am Beispiel einer abgegrenzten Region, dem Landkreis Rostock, wird dargestellt, wie sich der Strukturwandel, ausgehend von den Veränderungen im Bereich der Landwirtschaft, auf den ländlichen Raum bisher ausgewirkt hat. Zum besseren Verständnis wird zunächst der Agrarstandort Mecklenburg-Vorpommern kurz charakterisiert.

* Dr. P. Maier, Institut für Agrarökonomie und Verfahrenstechnik der Universität Rostock, Justus-von-Liebig-Weg 6, 18051 Rostock

Dr. Katrin Puchert, Institut für Agrarökonomie und Verfahrenstechnik der Universität Rostock, Justus-von-Liebig-Weg 6, 18051 Rostock

Dr. R. Richter, Lehr- und Versuchsanstalt des Landes Sachsen-Anhalt, Strenzfelder Allee 22, 06406 Bernburg

1 Beurteilung des Agrarstandortes Mecklenburg-Vorpommern

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche Mecklenburg-Vorpommerns umfaßt 1,29 Mio. ha, wobei 22% als Dauergrünland genutzt werden (Agrarwirtschaft M-V, 1991/92). Die Böden sind diluvialen Ursprungs. Die Bodenqualitäten unterscheiden sich großräumig insbesondere aufgrund der eiszeitlichen Gestaltung großer Naturräume. Allerdings wechseln sie jedoch auch auf engem Raum sehr stark, so daß alle Bodenarten von Sand bis zum Ton vorkommen. Die Ackerzahlen schwanken demnach von 18-60. Das Klima wird durch den Übergang von stärkeren maritimen Einflüssen im Westen des Landes zu kontinentaleren Einflüssen in den östlichen, besonders südöstlichen Landesteilen geprägt.

Besonders unter Berücksichtigung der Standortfaktoren Boden und Klima, aber auch einer naturräumlichen Gliederung, wurden für das Land 5 Agrarregionen abgegrenzt.

Region 1	Nordwestmecklenburg	194.000 ha	$\bar{x}$ AZ = 50
Region 2	Südwestmecklenburg	313.000 ha	$\bar{x}$ AZ = 32
Region 3	Nordmecklenburgisches und vorpommersches Küstengebiet sowie Bützow-Güstrower Becken	419.000 ha	$\bar{x}$ AZ = 42
Region 4	Ostmecklenburgischer Höhenrücken mit vorgelagertem mecklenburgisch-vorpommerschen Grundmoränengebiet	451.000 ha	$\bar{x}$ AZ = 42
Region 5	Ostvorpommern und südostmecklenburgisches Seengebiet	98.000 ha	$\bar{x}$ AZ = 28

Anhand der Charakteristik der einzelnen Agrarregionen wird deutlich, daß das Land über umfangreiche Flächen mit ungünstigen Bodengüte- und Reliefverhältnissen verfügt, so daß entsprechend der Einordnung der EG 55% der LF als "benachteiligtes Gebiet" gelten.

In Mecklenburg-Vorpommern bestehen insgesamt 3.593 Agrarbetriebe (Stand Aug. 92). Zahlenmäßig sind 2.871 natürliche Personen mit einer mittleren Betriebsgröße von 140,7 ha gebildet worden. Zum besseren Verständnis muß allerdings hervorgehoben werden, daß die Betriebe der juristischen Personen 65,8% der landwirtschaftlich genutzten Fläche bewirtschaften. Bemerkenswert ist auch, daß inzwischen 85.810 ha naturgerecht (ökologisch und extensiv) bewirtschaftet werden.

Der Wirtschaftsraum Mecklenburg-Vorpommern wurde bislang als Industriestandort mit allerdings sehr hohen Beschäftigtenzahlen in der Landwirtschaft (ca. 20% in der landwirtschaftlichen Primärproduktion) bezeichnet und gilt jetzt insgesamt als strukturschwache Region. Das einseitig auf die Nord-Süd-Verkehrsabwicklung ausgerichtete Verkehrsnetz ist mit seiner relativ geringen Dichte als unzureichend einzuschätzen. Es fehlten leistungsfähige Verkehrsstraßen in West-Ost-Richtung im Küstenbereich sowie im Mittelteil des Landes, um eine günstigere Anbindung von Produktionsstandorten bzw. deren Erschließung, eine rasche Distribution von Gütern sowie eine Weiterentwicklung des Tourismus zu gewährleisten.

Die Bevölkerungsdichte beträgt insgesamt 80 Einwohner pro km² (1.908.580 Einwohner Stand 1991) gegenüber 152 Einwohner pro km² in der ehemaligen DDR. Das Land wird vorwiegend durch ländliche Gemeinden, Dörfer und Kleinstädte geprägt, in denen ein Großteil der Bevölkerung lebt und gearbeitet hat (65% der Gesamtbevölkerung). Jeder Dritte der bestehenden 31 Kreise hat weniger als 50.000 Einwohner, und in den 1.123 Kommunen leben in nur 7 Städten mehr als 35.000 Einwohner (Agrarwirtschaft M.-V., 1991/92, Stand vor der Kreisreform). Die ländlichen Räume Mecklenburg-Vorpommerns lassen sich zum Zeitpunkt des Beginns der Umstrukturierung skizzenhaft wie folgt charakterisieren:

- hoher Anteil an Beschäftigten in der Landwirtschaft,
- schwach ausgeprägter Dienstleistungsbereich,
- ein unter dem Durchschnitt liegender Industriealisierungsgsgrad mit vorwiegend maritimen Wirtschaftszweigen,
- begrenztes Vorkommen an mineralischen Rohstoffen, gekennzeichnet durch eine einseitige Rohstoffstruktur (Kiese, Sande, Tone und Kreidekalke),
- Oberflächen- und Grundwasservorkommen als wichtige Ressource.

Zu den gravierenden Folgen der Strukturveränderungen, die bisher abschätzbar sind, gehört die drastische Verringerung der Arbeitsplätze. Mit 23.033 Arbeitslosen und rund 15.000 ABM-Beschäftigten allein im Bereich der Landwirtschaft sind enorme soziale Belastungen für die Arbeitnehmer entstanden, die auch Rückwirkungen auf die Infrastruktur und den sozio-kulturellen Bereich haben. Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft Mecklenburg-Vorpommerns betrug 1989 20% der Gesamtbeschäftigten.

Der Beschäftigtenabbau hat insgesamt zu einer verstärkten Abwanderung von Fachkräften aus dem ländlichen Raum geführt und erschwert daher gleichzeitig den Aufbau neuer Gewerbe- und Industrieansiedlungen. Umfangreiche Probleme hemmen bzw. verzögern den Aufbau wettbewerbsfähiger mittelständiger Unternehmen, so daß von diesen kaum eine "Auffangfunktion" für ehemals in der Landwirtschaft Beschäftigte übernommen werden kann. Hinzu kommt erschwerend, daß mit dem Kapazitätsabbau in den Werften und Reduzierung der Zulieferbetriebe insgesamt eine Deindustriealisierung stattfand, die zur Verschärfung der Gesamtsituation auf dem Arbeitsmarkt geführt hat.

Besonders betroffen von dieser sehr problembehafteten Arbeitsmarktentwicklung sind die Menschen in denjenigen ländlichen Räumen, die zu den benachteiligten Gebieten gehören. Erschwerend für eine ökonomische Gesundung wirkt gerade in diesen Gebieten neben der schlechten Ertragslage der Böden eine kaum vorhandene bzw. stark schrumpfende Industrie, so daß hier in besonderem Maße kaum Umstiegsmöglichkeiten für Erwerbstätige aus der Landwirtschaft in andere Bereiche bestehen. Standortvorteile in der Umstrukturierung haben solche ländlichen Gemeinden, die in Stadtnähe liegen. Dies zeigen auch die nachfolgend dargestellten Untersuchungen.

2 Auswirkungen der Strukturveränderungen in der Landwirtschaft auf den ländlichen Raum - dargestellt am Beispiel des Landkreises Rostock

2.1 Charakterisierung des ländlichen Raumes

Ausgehend von der Darstellung der Agrarregion Mecklenburg-Vorpommern insgesamt soll im folgenden kurz der Kreis Rostock Land skizziert werden. Natürliche Grenzen für den

Landkreis bilden im Norden die Ostsee, im Nordosten die Rostocker Heide - eines der größten geschlossenen Waldgebiete Mecklenburg-Vorpommerns - und im Südosten das Recknitztal. An die küstennahen Wald- und Heidegebiete schließen sich Hoch- und Niedermoore sowie Feuchtgebiete des Nordmecklenburgischen Tieflandes an. Naturräumlich läßt sich das Territorium in 4 Hauptbereiche - Küste, Grundmoräne, Heide und Niederungsgebiete - gliedern. Das Gebiet wird durch die Urstromtäler des Waidbaches, der Warnow und der Recknitz gekennzeichnet. Die Region befindet sich klimatologisch in einer Übergangszone zwischen dem vom Atlantik beeinflußten maritimen Klima Westeuropas und dem kontinentalen Klima Osteuropas.

Der Landkreis umfaßt eine Fläche von 689,6 km². Das sind 2,89% des Territoriums Mecklenburg-Vorpommerns. Er umfaßt 41 Gemeinden mit ungefähr 39.100 Einwohnern bzw. 56 Einwohner pro km². Der Anteil Kinder und Jugendlicher bis 18 Jahre beträgt 26,8%. In den 5 Gemeinden mit einer Wohnbevölkerung über 2.000 Einwohnern leben 40,5% der Bevölkerung des Kreises. Die Bevölkerungszahl entspricht bei diskontinuierlicher Entwicklung dem Stand von 1970. Der Anteil der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (zwischen 18 und 65 Jahren) beträgt 62,7% (24.502 Personen). 10,4% sind älter als 65 Jahre. Die Zahl der Arbeitslosen im Landkreis Rostock betrug im Juli 93 2.689, das entspricht einer Arbeitslosenquote von 15,9% (der Landesdurchschnitt lag bei 17,4%). Rund ein Drittel davon (885) waren Arbeitslose aus dem Bereich der Landwirtschaft (ohne Forstwirtschaft).

Die territoriale Lage des Landkreises ist gekennzeichnet durch die unmittelbare Nähe zur Hansestadt Rostock und den sich daraus ergebenen Standortvorteilen. So bestehen vielfältige Verflechtungen im Bereich Handel und Versorgung; Betriebe der Stadt sind Arbeitgeber für eine Vielzahl von Pendlern aus dem Kreis. Andererseits bieten die sich in Entstehung befindlichen Gewerbe- und Industriegebiete Arbeit für Berufstätige aus der Stadt. Darüber hinaus stellt das Kreisgebiet eine bedeutende Wohn- und Erholungsfunktion für die Rostocker Bevölkerung dar. Die Verkehrsentwicklung sowie der Personenverkehr erhalten durch diese wechselseitigen Verflechtungen ebenfalls positive Impulse.

Auf der Grundlage des Landesplanungsgesetzes wurde von der Landesregierung in Schwerin ein Raumordnungsprogramm für Mecklenburg-Vorpommern und ein Kreisentwicklungsplan verabschiedet. Darin ist u.a. vorgesehen, geeignete Gemeinden zu ländlichen Zentralorten zu entwickeln, um sicherzustellen, daß eine angemessene Versorgung der Bevölkerung des zugeordneten Nahbereiches mit Waren des täglichen Bedarfs gewährleistet ist. Die Stadt Tessin soll als Unterzentrum und das Seeheilbad Graal Müritz sowie Sanitz als ländlicher Zentralort entwickelt werden.

Etwa 12.000 ha des Landkreises sind Naturschutzgebiete (17% der Gesamtfläche). Diese Flächen sind bei allen räumlichen Planungen vorrangig zu berücksichtigen. Insbesondere gilt dies für die

5 Naturschutzgebiete mit 320 ha,
24 einstweilig gesicherte Naturschutzgebiete mit 9.644 ha und
5 Landschaftsschutzgebiete mit 1.712 ha.

Erhalt und Pflege der Naturlandschaft haben oberste Priorität und sollen, mit den Zielen des Ausbaus von Erholung und Fremdenverkehr abgestimmt, entwickelt werden. Großflächige Gebiete mit besonderer natürlicher Eignung für Fremdenverkehr und Erholung sind die Gebiete entlang der Ostseeküste, das Gebiet der Rostocker Heide, der Rostocker Schweiz

sowie nördlich und südlich des Recknitztales. Das Warnowtal gehört auf Grund der bestehenden Einschränkungen hinsichtlich Trinkwasserschutz nicht dazu.

2.2 Stand der Strukturanpassung in der Landwirtschaft

Das wirtschaftliche Profil des Kreises wurde ausnahmslos durch die Land- und Forstwirtschaft geprägt. Von den 69.000 ha Gesamtfläche wurden 71,3% landwirtschaftlich und 17,5% forstwirtschaftlich genutzt. Die Ackerzahlen der landwirtschaftlich genutzten Böden schwanken zwischen 41-45, die Bodenqualität ist somit als gut einzuschätzen. 26% der Fläche des Kreises wurden als benachteiligte Gebiete eingestuft. Im Kreisgebiet bestanden bis Ende 1989 39 Großbetriebe der Pflanzen- und Tierproduktion sowie des Gartenbaus, die auf einer Fläche von 50.770 LF wirtschafteten. Davon waren 12 Kooperationen, bestehend aus 28 Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (11 Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (Pflanze) und 17 Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (Tier)), 4 Volkseigene Güter sowie ein Lehr- und Versuchsgut, 5 Gartenbaubetriebe (dav. ein Volkseigenes Gut), wovon 18 Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften bzw. Gärtnerische Produktionsgenossenschaften in Liquidation gingen.

Als bisheriges Ergebnis des Umstrukturierungsprozesses haben sich 64 Wiedereinrichter im Haupterwerb, 63 Nebenerwerbslandwirte sowie 37 Juristische Personen herausgebildet (Tab. 1). Die Tabelle zeigt, daß 61,3% der LN durch juristische Personen bewirtschaftet werden und deren betriebliche Flächenausstattung dreimal größer ist als die der Wiedereinrichterbetriebe. Etwa 4,85% (2.463,36 ha) der LN werden im Vergleich zu 1989 nicht mehr landwirtschaftlich genutzt. Schwerpunkt des Anbaus im Kreis bilden, bezogen auf die Akkerfläche, das Getreide mit 52,4%, Ölfrüchte 14,1%, Feldfutterpflanzen 13,2%. Der Anbau von Kartoffeln beträgt nur noch 4,4% sowie Zuckerrüben 5,3%. Die Betriebe waren mit 8,5% ihrer Fläche an der Stillegung beteiligt. Im Zusammenhang mit der Umstrukturierung vollzog sich auch im Landkreis Rostock ein drastischer Abbau der Tierbestände. So ging der Rinderbestand auf 47%, der Schweinebestand auf 12% sowie der Bestand an Schafen auf 33% zurück.

Tabelle 1: Landwirtschaftliche Unternehmen im Landkreis Rostock (April 1993)

Betriebe	Anzahl	LN ges. ha	%	$\bar{x}$ Größe in ha
Wiedereinrichter	64	16.971	35,13	265,2
dar. GbR	18			
Jurist. Personen	37	29.599	61,27	799,9
dar. GmbH	22			
GmbH & Co.KG	10			
e.G.	5			
Nebenerwerbsbetriebe	63	1.737	3,6	27,6

10 Landwirte befinden sich in einer Umstellungsphase zum ökologischen Landbau, wobei die Mutterkuhhaltung als eine extensive Bewirtschaftungsform auch Landkreis Rostock an Bedeutung gewinnt. Aus den verschiedenen Programmen zur Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen wurden beispielsweise 1992 10.933 TDM als Darlehen und 20.529,80 TDM als Beihilfen bereitgestellt.

2.3 Wirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche Entwicklung des Landkreises läßt sich wie folgt charakterisieren:

- Strukturwandel in der Landwirtschaft, verbunden mit dem Wiederentstehen einer gewerblichen Wirtschaft auf dem Lande,
- Herausbildung einer vielfältigen mittelständigen Struktur,
- Erhalt und Ausbau industrieller Standorte,
- aktive Technologieförderung,
- Entwicklung des Tourismus,
- Herausbildung neuer Stukturen im Einzelhandel.

Aus dem für den Wirtschaftszweig Landwirtschaft negativ verlaufenden Strukturwandel ergab sich für die gewerbliche Wirtschaft ein positiver Effekt. So gingen im Zuge der Umstrukturierung aus den ehemals landwirtschaftlichen Betrieben 69 gewerbliche Einrichtungen hervor. Im einzelnen sind das:

30 Betriebe im Bauhaupt- und -nebengewerbe,
22 Handelsunternehmen, vorrangig Baustoffhandel, Maschinen-, KFZ- und Technikbedarf,
12 technische Betriebe wie Werkstätten für KFZ, Landtechnik, Fahrschule, Transport- und Servicebetriebe sowie
5 landwirtschaftliche Lohnunternehmen.

Dieser Effekt wurde noch dadurch verstärkt, daß 71 Betriebe nicht landwirtschaftlich genutzte Gebäude für gewerbliche Zwecke zur Verfügung stellten.

Seit dem 1.1.1990 erfolgten 1.513 Betriebsneugründungen, wovon 97% der Betriebe unter 50 Beschäftigte aufweisen (Stand 31.8.92). 63% dieser Betriebe beschäftigen 1-10 Arbeitnehmer. Somit entstand in einem relativ kurzen Zeitraum eine Vielzahl von Betrieben und Einrichtungen, in denen z.T. die ehemals in der Landwirtschaft Tätigen eine neue Anstellung fanden. Die Tabelle 2 gibt Auskunft über die Branchenstruktur der Gewerbetreibenden.

Diese strukturelle Entwicklung ist bei weitem noch nicht abgeschlossen. Ziel ist es, den ländlichen Raum in unmittelbarer Nähe des Oberzentrums Rostock zu einem wirtschaftsstarken Gebiet mit ausgeprägter Land-, Forst-, Verkehrs-, Siedlungs- und Fremdenverkehrsstruktur zu entwickeln. Dazu gehört in Abstimmung mit der Stadt Rostock u.a. die Errichtung und der Ausbau von 7 Gewerbe-, Industrie- und Sondergebieten auf einer Gesamtfläche von ca. 660 ha. Hier sind etwa 5.000 neue Arbeitsplätze geplant.

Tabelle 2: Entwicklung der Branchenstruktur der Gewerbebetriebe im Landkreis Rostock

Branche	Anzahl bis 31.12.89	% Anteil	Anzahl bis 30.11.92	% Anteil
Handwerk	103	44,8	360	17,7
Handel	12	5,2	516	25,4
Landwirtschaft[1]	38	16,5	156	7,7
Baugewerbe	3	1,3	86	4,2
Dienstleistungen	44	19,1	184	9,1
Verkehr	8	3,5	135	6,7
Gaststätten Hotels Freizeit	19	8,3	156	7,7
Tourismus	2	0,9	94	4,6
Sonstige[2]	1	0,4	342	16,9
Summe	230	100,0	2.030	100,0

[1] LPG (T), LPG (P), VEG, LVG
[2] Übrige Gewerbe, Handelsvertreter, Ing.büros, Makler, Ent- u. Versorgungsleistungen

Entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung mit der Neuansiedlung von Industrie und Gewerbe ist neben bereits genannten Faktoren die als gut zu bezeichnende verkehrsmäßige Erschließung des Landkreises. Neben 12 km Bundesautobahn, 60 km Bundes-, 126 km Landes- sowie 88 km Kreisstraßen gibt es ein umfangreiches Netz ländlicher Wege. Für die touristische Erschließung, insbesondere für den Fahrradtourismus kommt dem ländlichen Wegebau eine besondere Bedeutung zu. Seit 1991 wurden bereits 35 km ländliche Wege mit einem Fördervolumen von 5,42 Mio. DM instand gesetzt. Im Rahmen des Förderprogramms ländlicher Wegebau sind für die nächsten Jahre der Ausbau von 75,5 km Wege einschließlich Brücken, Plätze und Gehwege mit einem Investitionsvolumen von ca. 20,5 Mio. DM geplant. Das durch den Landkreis verlaufende Eisenbahnnetz hat ebenfalls eine wichtige Funktion für den Personen- und Güterverkehr, ein umweltverträglicher Ausbau des Gütertransportes ist vorgesehen. Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Erweiterung und Stabilisierung der Wirtschaftsstandorte im Landkreis kommt der zivilen Nutzung der Flugplätze Laage-Kronskamp, Bandelstorf sowie - eingeschränkt, da vorrangig als Sportflugplatz gedacht - Purksdorf zu.

Für fünf Gemeinden liegen Dorferneuerungsprogramme vor. Im Jahr 1992 wurden mit ca. 500 TDM solche öffentliche Maßnahmen wie

- Erneuerung von Dorfteichen,
- Anlegen bzw. Ausbau von Gehwegen,
- Befestigung von Dorfplätzen,
- Anschluß an die zentrale Stromversorgung u.ä.

verwirklicht.

Bis 1994/95 ist vorgesehen, alle Gemeinden mit Erdgas (größtenteils Neuanschlüsse) zu versorgen. Im Bereich einer schadlosen Abwasserbehandlung und -leitung besteht im

Landkreis ein enormer Investitionsbedarf. Ein besonderes Problem für das Kreisgebiet stellen die durch das Umweltamt benannten 667 Altlastenverdachtsstandorte bzw. Altablagerungen dar; zehn von ihnen sind "beweisgesichert". Da sich 70% dieser Standorte in der Trinkwasserschutzzone der Warnow und im Bereich der örtlichen Wassererfassung für Graal Müritz sowie Tessin befinden, ist hier dringend Abhilfe geboten. Auch dazu liegen kurz- sowie mittelfristige Planungsvorhaben vor.

3 Wertung und Schlußfolgerungen

Diese insgesamt als positiv zu beurteilende Entwicklung ist u. E. nicht typisch und basiert vorrangig auf den enormen Standortvorteilen, die der Landkreis aufzuweisen hat. Diese lassen sich in folgenden Kriterien zusammenfassen:

- verkehrsgünstige Lage und relativ gute verkehrstechnische Erschließung,
- Flächenangebote in unmittelbarer Großstadtnähe,
- vorhandene infrastrukturelle Grundvoraussetzungen,
- vorhandenes Arbeitskräftepotential,
- attraktive Wohnlagen,
- sehr gute Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten,
- hohes Kultur-, Bildungs-, Versorgungs- und Dienstleistungsangebot in der Stadt Rostock sowie
- rationelle Verwaltungsstrukturen.

Auch die Weiterführung der landwirtschaftlichen Produktion läßt sich insgesamt als günstig beurteilen. Einmal bieten die natürlichen und klimatischen Bedingungen gute Voraussetzungen für die Erzeugung landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte, zum anderen gewährleisten die Großstadtnähe sowie der Hafen hervorragende Absatzmöglichkeiten. Auf Grund der Gesundheitslage des Nordens für den Anbau ausgewählter Fruchtarten sollte auch im Landkreis Rostock die Kartoffelvermehrung wieder forciert werden.

Durch die an den Standorten der ehemaligen Forschungsinstitute der Akademie der Landwirtschaftswissenschaften (Institut für Kartoffelforschung Groß-Lüsewitz sowie das Forschungszentrum für Tierproduktion Rostock/Dummerstorf) neugebildeten Bundes- bzw. Landesforschungsinstitute sind ebenfalls positive Impulse für die Entwicklung der Landwirtschaft in dieser Region zu erwarten.

Dorfentwicklung und Entwicklung ländlicher Räume sind zunehmend auch mit der Erhaltung von Naturräumen verbunden. Mit einer gezielten Förderung von Landschaftspflegeaktivitäten durch Landwirte können Defizite in Landschaftspflege und -erhaltung bei Aufgabe der traditionellen Bewirtschaftung vermieden werden. So kann der Erholungswert Mecklenburgs und Vorpommerns gesichert bleiben und der Tourismus als ein weiterer Wirtschaftsfaktor genutzt werden.

Die besondere Herausforderung der nächsten Jahre wird darin bestehen, die sowohl durch Anpassung als auch EG-Agrarreform entstandenen negativen Auswirkungen des landwirtschaftlichen Strukturwandels so weit als möglich auszugleichen. Dabei reichen die Rudimente einer landwirtschaftlichen Produktion in Mecklenburg/Vorpommern nicht aus, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit ländlicher Räume zu gewährleisten. Um sie weiterzuentwikkeln und den landwirtschaftlichen Strukturwandel zu erleichtern, müssen die Fördermaßnahmen der Agrarpolitik und der regionalen Wirtschaftspolitik ineinandergreifen.

Literaturverzeichnis

MELF Mecklenburg-Vorpommern. Agrarwirtschaft Mecklenburg-Vorpommern. 1992, 46 S.

Landwirtschaftliche Betriebsmodelle zur Strukturanpassung in Mecklenburg-Vorpommern. Workshop im Rahmen der BFG-Projekte Ri 604/1-2 vom 19.-20. März 1993 in Rostock.

Erster Kreisentwicklungsplan 1992-1994 Rostock-Land. Hrsg.: Kreisverwaltung Rostock-Land, Entwurf vom 30.10.92

Konzeption zur Entwicklung ländlicher Räume in Mecklenburg-Vorpommern. Hrsg.: MELF Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 1992.

SCHMITZ, P. M. und S. WIEGAND, 1991: Die zukünftige Entwicklung der Landwirtschaft in den fünf neuen Bundesländern. Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG.

AID-Informationen, 42.Jahrgang, Nr. 20.

Vierte Gruppenveranstaltung

VERBRAUCHERPRÄFERENZEN UND -VERHALTEN SOWIE ANFORDERUNGEN DER MARKTPARTNER DER LANDWIRTSCHAFT

VERÄNDERUNGEN UND ERKLÄRUNG DES VERBRAUCHERVERHALTENS

DIE ERHEBUNG KOGNITIVER STRUKTUREN ALS ANSATZ ZUR ERKLÄRUNG DES VERBRAUCHERVERHALTENS

von

Thomas MEIER*

1 Einleitung

Ein Charakteristikum der Vermarktung von Gartenbauprodukten besteht darin, daß diese im Vergleich zu anderen Agrarerzeugnissen zu einem höheren Anteil weitgehend unverändert, d.h. in ihrer natürlichen Gestalt, die VerbraucherInnen erreichen. Es erscheint daher plausibel, daß der Gartenbau ein besonderes Interesse an der Reaktion der KonsumentInnen auf die Art und das Ergebnis seiner Produktionsprozesse entwickelt hat. Infolgedessen hat die Gartenbauliche Marktlehre in ihre Aufgabe, die Märkte für gartenbauliche Produkte zu untersuchen, bereits vor längerer Zeit die Frage nach dem Verhalten der VerbraucherInnen gegenüber den Gartenbauerzeugnissen einbezogen. In diesen Untersuchungen wurden die Ergebnisse und Methoden der allgemeinen Verhaltenswissenschaften auf Fragestellungen aus dem Bereich des Gartenbaus angewandt. Dabei hatte die Methode der Einstellungsmessung eine dominante Stellung, wie aus den Veröffentlichungen des Instituts ersichtlich ist (vgl. z.B. ALTMANN, 1984, ALVENSLEBEN/MEIER, 1989, DETERS, 1985, WERNER, 1983). In diesen Untersuchungen standen die Beurteilung jeweils ausgewählter Produktmerkmale sowie die Prozesse der Merkmalsintegration zu einem Gesamturteil im Vordergrund. Demgegenüber hat die Frage, welche Informationen überhaupt ausgewählt werden und wie die individuelle Vorstellungswelt der KonsumentInnen aussieht, wesentlich weniger Beachtung gefunden.
Dieser Frage soll im folgenden näher nachgegangen werden.

Die auf den im Langzeitgedächtnis **gespeicherten Informationen** basierende individuelle Vorstellungswelt wird in den Wirtschaftswissenschaften auch als das "Image" einer Person von einem Objekt bezeichnet. In neuerer Zeit sind verstärkt die Parallelen zwischen dem Imagebegriff aus den Wirtschaftswissenschaften und kognitiven Ansätzen herausgestellt worden (vgl. GRUNERT, 1982, HÄTTY, 1989, MEIER/HAGEDORN, 1993). Wenn das Image als ein inneres Bild der Umwelt aufgefaßt wird, aus dem heraus das Verhalten des Individuums erklärt werden kann, dann können die Modelle der Wissensspeicherung z.B. in Form der semantischen Netzwerke "als Explikation dieses 'Image' verstanden werden" (GRUNERT, 1982, S. 92). Diese Auffassung findet sich auch bei HÄTTY (1989, S. 194), der ein Image als subjektiv bewertetes Wissen über ein Objekt auffaßt.

2 Kognitionspsychologie und Konsumentenforschung

Die Identifizierung kognitiver Prozesse und Wissensbestände bildet den in jüngster Zeit wieder zunehmend beachteten Forschungsgegenstand der **Kognitionspsychologie**. Im Verständnis dieser Disziplin werden Menschen als informationsverarbeitende Systeme aufge-

* Dipl.-Ing. agr. T. Meier, Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover, Abteilung Marktlehre, Herrenhäuser Str. 2, 30419 Hannover

faßt, die alle eingehenden Informationen aktiv ihren Bedürfnissen entsprechend transformieren und ihr begrenztes Vermögen an Aufmerksamkeit bewußt in Übereinstimmung mit ihren Zielen und Erwartungen einsetzen (vgl. WESSELS, 1990, S. 45). Eines der Hauptziele der Kognitionspsychologie ist es, Theorien über die Art und Weise zu entwickeln, in der Wissen im Gedächtnis repräsentiert wird (vgl. WESSELS, 1990, S. 252). Dieses dauerhaft gespeicherte Wissen stellt eine wesentliche Grundlage für die Erklärung der kognitiven Vorgänge dar. Es ist dafür verantwortlich, wie die aus der Umwelt stammenden Reize aufgenommen, verarbeitet und gespeichert werden (vgl. KROEBER-RIEL, 1990, S. 223). Die Bedeutung von individuellem Wissen für das Konsumentenverhalten wird insbesondere in der amerikanischen Literatur untersucht (vgl. z.B. DACIN/MITCHELL, 1986, ROSCH/MERVIS, 1975).

Nach WENDER (1988, S. 55) gibt es zwar bis heute "... noch keine endgültige Einigkeit über manche Einzelheiten der mentalen Repräsentation, der allgemeine Rahmen der derzeit populären Theorien zeigt jedoch recht große Übereinstimmung". Die interne Speicherung von Wissen erfolgt demnach nicht in der Form, in der die Informationen extern vorliegen, sondern in einer transformierten, verarbeiteten Form, d.h. es werden nicht die Reize an sich gespeichert, sondern ihre jeweilige Bedeutung für das Individuum. Die Bausteine dieser bedeutungshaltigen Informationen werden als **Propositionen** bezeichnet. Sie sind die kleinsten Bedeutungseinheiten, die auf die äußere Umwelt hinweisen. Die Struktur der Propositionen wird häufig als "**propositionale**" oder "**semantische Netzwerke**" dargestellt, wobei diese die assoziativen Beziehungen zwischen mehreren Propositionen abbilden (vgl. KROEBER-RIEL, 1990, S. 225). Dabei symbolisieren die "Knoten" des Netzwerks Vorstellungen über Gegenstände und ihre Eigenschaften und die "Kanten" die assoziativen Beziehungen zwischen den Propositionen.

Die im Netzwerk ablaufenden Prozesse werden durch die "**Aktivierungsverbreitungstheorie**" erklärt. Die Grundannahme dabei ist, daß die Knoten des Netzwerkes in unterschiedlichem Maße erregt sein können. Überschreitet die Erregung einen bestimmten Grenzwert, wird eine Kategorie bewußt, wobei immer nur eine begrenzte Anzahl von Kategorien gleichzeitig bewußt sein kann. Die jeweils mögliche Anzahl ist variabel und hängt von dem Gesamtzustand des Organismus ab. Die Aktivierung pflanzt sich innerhalb des Netzwerkes entlang der Kanten (Assoziationen) mit abnehmender Stärke fort (vgl. ANDERSON, 1988).

3 Kognitive Strukturen in der Konsumentenforschung

Da die Modelle des Wissens in der Konsumentenforschung eine speziellere und pragmatischere Zielsetzung verfolgen, erscheint es gerechtfertigt, daß sie von den kognitionspsychologischen Gedächtnismodellen abstrahieren und in vielen Einzelfragen Vereinfachungen enthalten, solange sie mit diesen kompatibel bleiben. Somit bilden die kognitionspsychologischen Modelle einen übergeordneten und integrativen Rahmen für die Entwicklung und Erprobung der anwendungsorientierten Modelle in der Konsumentenforschung. Auf der Grundlage der neueren kognitionspsychologischen Erkenntnisse wurde von GRUNERT (1982, 1990, 1991) ein Netzwerkmodell für die Zwecke der Konsumentenforschung entwickelt. Dieses Modell soll im folgenden dargestellt und anhand eines empirischen Beispiels verdeutlicht werden.

Innerhalb des GRUNERT'schen Modells werden drei Arten von kognitiven Kategorien unterschieden, die für die Konsumentenforschung von Bedeutung sind (vgl. Abbildung 1).

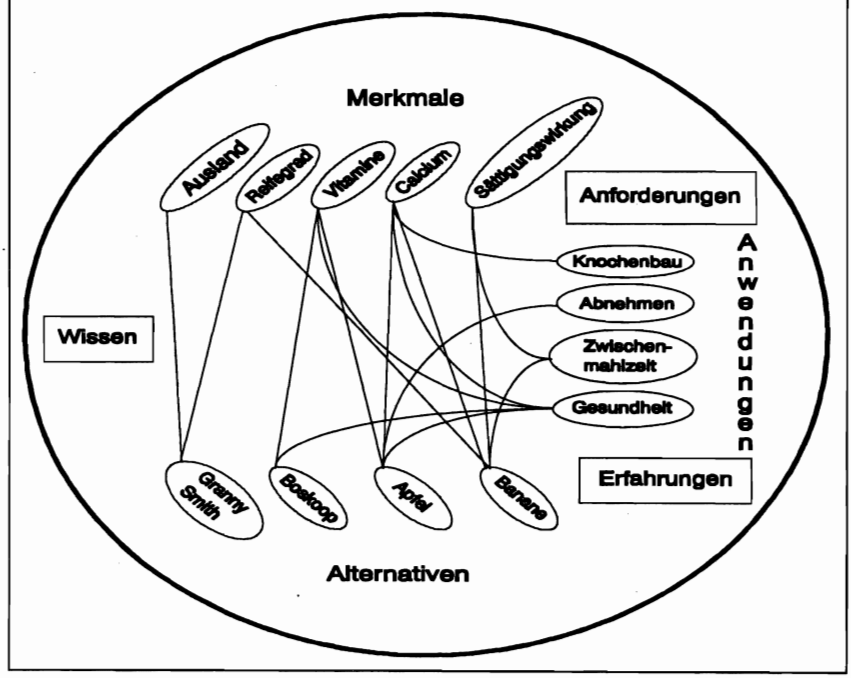
1. Die **Produktalternativen** bilden die Kategorien gleicher Abstraktionsstufe (z.B. Produkte oder Marken) zwischen denen die Konsumententscheidung gefällt wird. Auf welcher Ebene diese Entscheidung abläuft, muß empirisch beantwortet werden.

2. Die **Produktmerkmale** definieren das Produkt, bestimmen seine Eignung für einzelne Anwendungen und unterscheiden die Alternativen. Sie vermitteln so zwischen den Anwendungen und den Alternativen.

3. Die **Produktanwendungen** umfassen die Ziele der Verwendung. Auch hier ist das Abstraktionsniveau empirisch zu bestimmen. So können z.B. mit dem Produkt konkrete Aufgaben gelöst werden, oder es steht die Demonstration von Werten im Vordergrund.

Diese Kategorien sind über Assoziationen miteinander verknüpft. Werden Alternativen mit Merkmalen assoziiert, so beschreibt dies den Bereich des **Wissens**. Werden Alternativen mit Anwendungen assoziiert, so kann das als **Erfahrungen** bezeichnet werden, und werden schließlich die einzelnen Anwendungen mit Merkmalen in Verbindung gebracht, so sind damit die **Anforderungen** an die Alternativen umschrieben.

Abbildung 1: Das Grunert-Modell



Verhalten kommt immer durch ein Zusammenspiel kognitiver **Strukturen** mit **Prozessen** zustande, die sich ihrer bedienen. In der kognitiven Psychologie werden letztere in **strategische Prozesse**, die bewußt oder zumindest bewußtseinsfähig sind, und in **automatische Prozesse**, die unbewußt ablaufen, unterteilt. Automatische Prozesse beruhen im wesentlichen auf der Aktivierungsverbreitung und laufen z.B. bei der Spracherkennung ab. Sie sind langfristig erlernt, wenig beeinflußbar, und sie setzen die Grenzen, innerhalb

derer die strategischen Prozesse ablaufen können. Strategische Prozesse werden definiert als bewußte, seriell ablaufende Prozesse, die willentlich beeinflußbar sind und Problemlösungscharakter haben (vgl. GRUNERT, 1990, S. 82). Das Verhalten resultiert immer aus einer Kombination automatischer und strategischer Prozesse. Der Anteil und die Komplexität der strategischen Prozesse können sich aber von Fall zu Fall erheblich unterscheiden.

4 Die Erhebung kognitiver Strukturen in der Konsumentenforschung

Bei der Analyse kognitiver Strukturen stellt sich die Frage, aus welchen Elementen die kognitive Struktur in einem bestimmten Objektbereich besteht und wie die Elemente organisiert sind. Zusammengefaßt sieht der Ansatz zur Erhebung kognitiver Strukturen drei Teile vor:

1. Die **Datenerhebung** durch das offene Interview,

2. die **Identifizierung relevanter kognitiver Kategorien** durch eine computerunterstützte Inhaltsanalyse der natürlichsprachlichen Rohdaten und

3. die **Schätzung der Assoziationen** zwischen den Kategorien durch eine Sequenzanalyse und die Berechnung einer Proximitätsmatrix.

Den Dreh- und Angelpunkt dieses Ansatzes bildet die Annahme, daß sich Assoziationen zwischen Wissenselementen auch in entsprechenden Zusammenhängen in der verbalen Meinungsäußerung niederschlagen. Wenn eine Person über einen Meinungsgegenstand spricht, lassen die Strukturen der Äußerungen Schlußfolgerungen über die zugrundeliegenden kognitiven Strukturen zu.

Die **theoretische Basis** für die Schätzung von Assoziationen aufgrund des räumlichen Auftretens kognitiver Kategorien im Antworttext ergibt sich aus dem oben dargelegten Modell wie folgt: Aufgrund eines Stimulus, z.B. in Form einer gestellten Frage, werden automatische Prozesse der Aktivierungsverbreitung ausgelöst, die sich entsprechend den Assoziationsstrukturen im Netzwerk fortpflanzen. Die Kategorien, die am stärksten aktiviert werden, werden bewußt und somit für die weitere Verarbeitung durch strategische Prozesse zugänglich, d.h. z.B. auf ihre Akzeptabilität hin untersucht und gegebenenfalls in eine entsprechende sprachliche Form gebracht. Daraus folgt, daß diese Kategorien mit dem Ausgangsstimulus und untereinander hoch assoziiert sind.

Ein Verfahren zur Erhebung kognitiver Strukturen sollte sich auf die Aspekte konzentrieren, die durch automatische Prozesse bedingt sind, und solche, die durch strategische Prozesse bedingt sind, möglichst weitgehend ausblenden. Demzufolge sollte die Datenerhebungssituation von der befragten Person möglichst wenig Problemlösungsprozesse erfordern, sondern eher zu freien Äußerungen über einen Bereich anregen; denn je freier eine Meinungsäußerung abläuft, desto genauer sind die Rückschlüsse auf die kognitiven Strukturen.

4.1 Datenerhebung durch das offene Interview

Das **offene Leitfadeninterview** erscheint in diesem Ansatz als die am besten geeignete Erhebungsmethode, da es der freien Erzählsituation am nächsten kommt und für die

Befragten am wenigsten Problemlösungscharakter besitzt. Die Fragen der InterviewerInnen sollen die Auskunftsperson zu möglichst freien Äußerungen über den betreffenden Untersuchungsgegenstand anregen. Eröffnet wird das Interview damit, daß die Auskunftsperson gebeten wird, über ihre Erfahrungen mit dem Forschungsgegenstand, ihre Anforderungen und ihr Wissen zu berichten. Im Falle der vorliegenden Untersuchung zum Thema "Obst" lautete die Formulierung:

"Ich möchte mich mit Ihnen über Obst unterhalten. Mich interessiert, was Sie mit Obst für Erfahrungen gemacht haben, welche Obstarten Sie kennen, auf welche Merkmale sie bei Obst achten usw. Kurz, mich interessiert alles, was sie mir über Obst erzählen können".

In Sprechpausen wurden entweder Detailerläuterungen zum letzten Punkt erbeten, oder es erfolgte ein Wechsel des Schwerpunkts auf noch nicht behandelte Bereiche, um sicherzustellen, daß alle drei Arten von Kategorien abgefragt wurden. Zu diesem Zweck wurden entsprechende Einzelfragen vorformuliert, die während des Interviews je nach der Einschätzung der InterviewerInnen gestellt werden konnten. Dabei durften von den InterviewerInnen selbst keine kognitiven Kategorien formuliert werden. Die Interviews wurden auf Tonband aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Insgesamt wurden 40 Interviews durchgeführt, deren Länge zwischen 15 Minuten und ca. einer Stunde lag und die zusammen einen Umfang von ca. 45.000 Wörtern haben.

Die Erfahrungen mit diesem Verfahren zeigen, daß es tatsächlich geeignet ist, die überwiegende Mehrzahl der Testpersonen zu freien Äußerungen zum Bereich Obst zu bewegen. Dabei ist besonders die im Vergleich zu strukturierten Interviews, mit ihrem strengen Frage-Antwort-Schema und dem daraus resultierenden prüfungsähnlichen Charakter entspanntere Atmosphäre hervorzuheben, die wesentlich dazu beiträgt, daß sich die Auskunftspersonen mitunter recht umfangreich äußern.

Übersicht 1: **Taxonomische Ordnung: "gesunde Inhaltstoffe"**

Kategorie	Begriff	Nennungen
Vitamine	Vitamin A	2
	Vitamin E	1
	Vitamin B	2
	Vitamin B1	1
	Vitamin B6	1
	Vitamin B12	1
	Vitamin C	27
	Vitaminträger	1
	Vitamine	39
	Vitaminreich	1
Mineralstoffe	Mineralien	1
	Kalium	4
	Kaliumspender	1
	Calcium	10
	Phosphor	1
Anderes	Kohlenhydrate	1
	Ballaststoffe	4
	Fruchtzucker	1
	Enzyme	1

Auf der Grundlage der in den Interviews gewonnenen und transkribierten natürlichsprachlichen Rohdaten sind nun erste Auswertungen möglich. Zunächst können mit Hilfe geeigneter Software alle von den Auskunftspersonen verwendeten Begriffe aufgelistet werden. Hierdurch kann ein guter Eindruck über die **"alltagssprachliche" Beschreibung** des entsprechenden Themenkomplexes gewonnen werden. Die Häufigkeit, mit der bestimmte Begriffe auftauchen, kann als erster Indikator für ihre jeweilige subjektive Bedeutung angesehen werden. Außerdem können taxonomische Ordnungen für spezielle Themenkomplexe aufgestellt weden. Ein Beispiel für eine taxonomische Ordnung aus der vorliegenden Untersuchung zeigt Übersicht 1, in der die von den Auskunftspersonen genannten "gesunden Inhaltsstoffe" von Obst mit der Häufigkeit ihrer Nennung aufgelistet sind.

Dieser erste Analyseschritt ist auf die Auswertung einzelner Wörter beschränkt. Im Rahmen der Erhebung von kognitiven Strukturen liegt das Interesse allerdings weniger auf der Analyse der sprachlichen Formulierungen als vielmehr in der Analyse der zugrundeliegenden Bedeutungen. Die relevanten Bedeutungskategorien werden gewonnen, indem der Text auf der Grundlage der Sach- und Sprachkompetenz der ForscherInnen inhaltlich gedeutet wird und Textstellen zu Gruppen zusammengefaßt werden, innerhalb derer die Bedeutungen nicht weiter differenziert werden. Dies ist die Aufgabe der klassischen Inhaltsanalyse.

4.2 Identifizierung relevanter kognitiver Kategorien durch die Inhaltsanalyse

Obwohl die Inhaltsanalyse in der empirischen Sozialforschung eine fest etablierte und weit verbreitete Methode darstellt, ist sie in der Marktforschung nur von untergeordneter Bedeutung. Sie kann als eine Suchstrategie aufgefaßt werden, mit Hilfe derer die Bedeutungsaspekte herausgefiltert werden, die für eine bestimmte Forschungsfrage relevant sind (FRÜH, 1992). Ihr Ziel liegt in der Reduktion der Komplexität und Menge der Daten (GEIS, 1992), indem ein Text in eine Abfolge von im Sinne der Forschungsfrage relevanten Kategorien übersetzt, d.h. vercodet wird. Sie ist damit ein "offengelegter Vorschlag der ForscherInnen zur theorie- und textadäquaten Abstraktion und Strukturierung von Bedeutungen" (FRÜH, 1992).

Übersicht 2:

Wörterbuch der Kategorie: "Standardisiertes Aussehen"

⇒ so ebenmäßig
⇒ vorgegaukelte makellos sein
⇒ dieses makellose Aussehen
⇒ keinen Fehler dran
⇒ gleiche Wuchsform
⇒ alle gleich aussehen
⇒ ganz gleichmäßig aussehen
⇒ diese standardisierten
⇒ diese normierten
⇒ einer aus wie der andere
⇒ einer wie der andere
⇒ fast schon künstlich
⇒ nach Plastik aussehen

Die Kategorien werden in der klassischen manuellen Inhaltsanalyse **a priori deduktiv** durch eine abstrakte Definition der gemeinten Bedeutungsdimensionen festgelegt und eventuell zusätzlich durch Beispiele verdeutlicht. Diese aus theoretischen Vorüberlegungen abgeleitete Konstruktion des Kategoriensystems hat den Nachteil, daß sie allein anhand des Vorwissens der ForscherInnen erfolgen kann. Damit würde der in seiner großen Offenheit liegende Vorteil des hier beschriebenen Verfahrens teilweise wieder zunichte gemacht. Bei der manuellen Inhaltsanalyse ist dies aber der einzig praktikable Weg, da der Prozeß der Vercodung, d.h. der Zuordnung einzelner Textstellen zu bestimmten Kategorien, sehr arbeitsaufwendig ist und bei einer eventuellen Änderung des Kategoriensystems der gesamte Text neu vercodet werden müßte.

Dieses Problem konnte erst mit der Entwicklung der computerunterstützten Inhaltsanalyse (CUI) gelöst werden. Da die Vercodung eines Textes mit Hilfe der CUI anhand von manifesten Textelementen wesentlich vereinfacht und beschleunigt werden kann, ist es möglich geworden, das Kategoriensystem iterativ während der Arbeit am Text zu entwickeln. Auf diese Weise kann der Forderung nach möglichst wenig a priori-Vorgaben beim Aufbau des Kategoriensystems nachgekommen werden. Diese iterative Vorgehensweise hat den Vorteil, daß die ForscherInnen ihre eigene kognitive Struktur hinsichtlich des Forschungsgegenstandes während der Arbeit mit den Rohdaten ausbauen und dieses zusätzliche Wissen in die Vercodung mit einfließen lassen können.

Eine erste Kategorisierung ergibt sich deduktiv aus der Einteilung der für die Konsumentenforschung interessierenden Kategorien in Alternativen, Merkmale und Anwendungen. Dieses System wird nun entsprechend der jeweiligen Forschungsfrage weiter ausdifferenziert, wobei die Kategorien durch die vollständige Auflistung der betreffenden Textelemente extensional definiert werden (vgl. GRUNERT/BADER, 1986). Diese Auflistung wird in einem Wörterbuch gespeichert, so daß die Kategoriendefinition jederzeit überprüft und verändert werden kann. Das Wörterbuch enthält demnach die Begriffe und Textstellen, die im Sinne der Forschungsfrage als synonym definiert werden, und die Kategorienbezeichnung beschreibt ihre gemeinte Bedeutung. Übersicht 2 zeigt ein solches Wörterbuch für die Merkmalskategorie "standardisiertes Aussehen".

Übersicht 3: Anwendungen von Obst



Die Frage nach den Elementen der kognitiven Struktur wird auf der Grundlage des endgültigen Kategorienschemas beantwortet, wobei sich das Abstraktionsniveau und der Differenzierungsgrad des Schemas nach der jeweiligen Forschungsfrage richten müssen. In Übersicht 3 ist ein Ausschnitt aus dem Kategorienschema der vorliegenden Untersuchung für die Gruppe der "Anwendungen" von Obst wiedergegeben.

4.3 Schätzung der Assoziationen zwischen den Kategorien

Auf der Grundlage des vorgestellten Modells können nun durch die Analyse der Distanzen zwischen den Kategorien im Text Rückschlüsse auf Assoziationen zwischen den Kategorien gezogen werden. Für die weitere Analyse werden nur die Kategorien berücksichtigt, die 95% der Nennungen ausmachen, d.h. die Kategorien, die nur sehr selten genannt wurden, werden vernachlässigt.

Die Distanzberechung erfolgt in vier Schritten. Zunächst wird der Originaltext in eine Abfolge von Kategoriencodes übersetzt, zwischen denen dann die jeweiligen Distanzen bis zu einem Maximalabstand von 7 Kategorien - einem Wert, der etwa der Kapazität des Kurzzeitgedächtnisses entspricht - berechnet werden (vgl. GRUNERT, 1991).

Die resultierenden Distanzen werden von dem Maximalabstand abgezogen, um Nähe- oder Proximitätswerte zu erhalten, wobei sich die Gesamtproximität zwischen zwei Kategorien aus der Summe der Einzelproximitäten ergibt. Je höher dieser Wert liegt, umso wahrscheinlicher ist eine Assoziation zwischen den Kategorien. Als Resultat erhält man dann eine Matrix der Proximitätswerte zwischen den Kategorien, wie sie in Tabelle 1 ausschnittweise dargestellt ist. Sie gibt die Proximitätswerte zwischen Alternativen und Merkmalen wieder, betrifft also den Bereich des Wissens. Dabei zeigt sich beispielsweise, daß Vitamine hauptsächlich mit Obst im allgemeinen in Verbindung gebracht werden, dann aber auch sehr stark mit Kiwis. Die Kategorie "Andere Inhaltsstoffe" wird am stärksten mit Bananen assoziiert, wobei die nähere Analyse mit Rückgriff auf die Originaldaten zeigt, daß mit diesen Inhaltstoffen vor allem Kalium und Calcium gemeint sind. Die Kategorien "Aussehen", und hier vor allem "standardisiertes Aussehen", werden überwiegend mit Äpfeln in Verbindung gebracht.

Tabelle 1: Ausschnitt aus der Proximitätsmatrix für den Bereich "Wissen"

Bezeichnung der Codes		**Obst**	**Apfel**	**Banane**	**Zitrus**	**Birne**	**Pflaume**	**Kiwi**
Anzahl der Nennungen		*362*	*389*	*124*	*92*	*75*	*46*	*45*
Vitamine	*78*	**814**	**351**	**267**	**227**	**59**	**44**	**247**
Andere Inhaltsstoffe	*24*	**158**	**93**	**264**	**31**	**53**	**7**	**69**
Schönes Aussehen	*37*	**305**	**432**	**32**	**28**	**63**	**28**	**4**
Schlechtes Aussehen	*14*	**65**	**225**	**27**	**3**	**37**	**25**	**1**
Standardisiert	*15*	**71**	**197**	**6**	**6**	**9**	**8**	**0**
Überzüchtet	*13*	**90**	**162**	**25**	**8**	**7**	**0**	**1**

Die Proximitätswerte in Tabelle 1 stellten ordinalskalierte Daten dar, die mit den bewährten Methoden der quantitativen Sozialforschung weiterverarbeitet werden können.

Da die Proximitätsmatrizen mit steigender Kategorienanzahl schnell sehr groß und unübersichtlich werden, ist es sinnvoll, allgemeinere Kennwerte für sie zu berechnen (vgl. GRUNERT, 1990). Diese Kennwerte betreffen:

1. Die Anzahl der auftretenden Alternativen, Merkmale und Anwendungen.

2. Die Anzahl der Assoziationen in dem Bereich, d.h. die Anzahl der Proximitätswerte über einem bestimmten Grenzwert.

3. Die Verteilung der Stärke der Assoziationen (Proximitätswerte) innerhalb der Matrix.

5 Schlußbetrachtung

Es wurde eine Methode zur Erhebung kognitiver Strukturen auf der Grundlage von in offenen Interviews gewonnenen natürlichsprachlichen Rohdaten vorgestellt. Die im Sinne der Forschungsfrage relevanten Elemente der kognitiven Struktur werden durch eine computerunterstützte Inhaltsanalyse gewonnen. Sie werden unterteilt in Alternativen, Merkmale und Anwendungen. Die Analyse der Struktur dieser Elemente erfolgt durch die Berechnung von Proximitätswerten, die als Schätzwerte für die Wahrscheinlichkeit von assoziativen Verbindungen der kognitiven Kategorien interpretiert werden können.

Der Vorteil dieses Verfahrens liegt in seiner großen Offenheit gegenüber den Befragten, wodurch es sich besonders eignet für die Untersuchung von "individuellen Vorstellungswelten" in Bereichen, in denen auf Seiten der ForscherInnen wenig Vorwissen existiert. Ein weiterer Vorteil besteht darin, daß aus den qualitativen Daten quantitative Schätzwerte gewonnen werden, die dann mit Hilfe des bewährten Instrumentariums der quantitativen Sozialforschung weiterverarbeitet werden können.

Der wesentliche Nachteil des vorgestellten Ansatzes besteht insbesondere in dem sehr hohen Zeitaufwand, der für die Erhebung, Transkription und Auswertung der Daten einkalkuliert werden muß. Insbesondere die Entwicklung eines problemadäquaten Kategoriesystems kann sich je nach dem Stand der Vorarbeiten und der Erfahrungen der ForscherInnen sehr langwierig gestalten.

Insgesamt handelt es sich aber um einen vielversprechenden Ansatz, in den es sich lohnt, weitere Forschungsarbeit zu investieren.

Literaturverzeichnis

ALTMANN, M. (1984): Konsumententypologie auf dem Zierpflanzenmarkt. Forschungsberichte zur Ökonomie im Gartenbau. Hannover und Weihenstephan, Nr. 47, Hannover.

ALVENSLEBEN v., R. und T. MEIER (1989): Verbrauchereinstellungen zu Obst. Arbeitsbericht des Instituts für Gartenbauökonomie der Universität, Nr. 63, Hannover.

ANDERSON, J. R. (1988): Kognitive Psychologie. Eine Einführung. Heidelberg: Spektrum der Wissenschaft.

DACIN, P. A. and A. A. MITCHELL (1986): The Measurement of Declarative Knowledge. In: LUTZ, J. (Hrsg.): Advances in Consumer Research 13, S. 454-459.

DETERS, St. (1985): Analyse der Verbraucher- und Händlerpräferenzen bei Frischgemüse. Forschungsberichte zur Ökonomie im Gartenbau, Hannover und Weihenstephan, Nr. 55, Hannover.

FRÜH, W. (1992): Analyse sprachlicher Daten. Zur konvergenten Entwicklung "quantitativer und "qualitativer" Methoden. In: HOFFMEYER-ZLOTNIK, J. H. P. (Hrsg.): Analyse verbaler Daten: über den Umgang mit qualitativen Daten. Opladen: Westdeutscher Verlag.

GEIS, A. (1992): Computerunterstützte Inhaltsanalyse - Hilfe oder Hinterhalt? In: ZÜLL, C. und P. Ph. MOHLER (Hrsg.): Textanalyse. Anwendungen der computerunterstützten Inhaltsanalyse. Opladen: Westdeutscher Verlag.

GRUNERT, K. G. (1982): Informationsverarbeitung bei der Kaufentscheidung: ein gedächtnispsychologischer Ansatz. Frankfurt a.M., Bern: Lang.

GRUNERT, K. G. (1986): Cognitive Determinants of Attribute Information Usage. Journal of Economic Psychology 7, S. 95-124.

GRUNERT, K. G. (1989): Die Erhebung von Produktanforderungen, Produkterfahrungen und Produktwissen: Ein Schätzverfahren für qualitative Daten. Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung 35, H. 2, S. 153-173.

GRUNERT, K. G. (1990): Kognitive Strukturen in der Konsumentenforschung. Heidelberg: Physica.

GRUNERT, K. G. (1991): Kognitive Strukturen von Konsumenten und ihre Veränderung durch Marketingkommunikation. Marketing-Zeitschrift für Forschung und Praxis 13, H. 1, S. 11-22.

GRUNERT, K. G. und M. BADER (1986): Die Weiterverarbeitung qualtitativer Daten durch computerunterstützte Inhaltsanalyse. Marketing-Zeitschrift für Forschung und Praxis 8, H. 4, S. 238-247.

HÄTTY, H. (1989): Der Markentransfer. Heidelberg: Physica-Verlag.

KROEBER-RIEL, W. (1990): Konsumentenverhalten. München: Vahlen.

MEIER, T. und K. HAGEDORN (1993): Ein Ansatz zur Operationalisierung des Konstrukts "Image" für die Marktforschung. Agrarwirtschaft 42, H. 3, S. 147-153.

ROSCH, E. und C. B. MERVIS (1975): Family Resemblances: Studies in the Internal Structure of Categories. Cognitive Psychology, H. 7, S. 573-605.

WENDER, K. F. (1988): Semantische Netzwerke als Bestandteil gedächtnispsychologischer Theorien. In: MANDL, H. und H. SPADA (Hrsg.): Wissenspsychologie. München, Weinheim: Psychologie Verlags Union, S. 55-73.

WERNER, J. (1985): Psychologische Marktsegmentierung beim Absatz von Äpfeln. Forschungsberichte zur Ökonomie im Gartenbau. Hannover und Weihenstephan, Nr. 44, Hannover.

Wessels, M. G. (1990): Kognitive Psychologie. München, Basel: Ernst Reinhard.

DAS BILD DER LANDWIRTSCHAFT IM IMAGE DER VERBRAUCHER

von

Ingrid SAUERLAND*

1 Einleitung

Wenn über 90% der Bevölkerung der Meinung sind, Deutschland könne auf eine eigene Landwirtschaft nicht verzichten, hat das nur wenig mit einem guten oder schlechten Image der Landwirtschaft zu tun. Das betrifft auch die Tatsache, daß rund 70% der Deutschen meinen, der Staat solle die Landwirtschaft weiterhin finanziell unterstützen. Wesentlich ist, daß die zunehmende Entfremdung weiter Teile der Bevölkerung von der landwirtschaftlichen Urproduktion zunehmend Unsicherheiten und Wunschvorstellungen erzeugt. Hatte der Verbraucher früher - auch wenn er nicht auf dem Lande wohnte - meistens einen direkten Kontakt mit der Landwirtschaft, fehlt ihm heute weitgehend die Möglichkeit, sich vor Ort ein eigenes Bild zu machen. So belaufen sich seine Vorstellungen vom Bauern einer noch "heilen" Welt bis zum Landwirt der Großbetriebe, dessen Image mangels eigener Berührungspunkte durch das Spiegelbild der Medien häufig negativ geprägt ist.

Generell werden vom Verbraucher eher Negativmeldungen über die Landwirtschaft wahrgenommen als positive Berichte - sicher ein Zeichen unserer "Schlagzeilen"-Zeit, die aufgrund der Überflutung mit Informationen diese soweit komprimiert, daß weitere Fragestellungen zunehmend Verunsicherungen hervorrufen und latente Ängste erzeugen.

Mit ihrer Landwirtschaftskampagne hat die Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) daher bewußt die Kommunikation mit den meinungsbildenden Kreisen aufgenommen, um über sachliche Informationen über die Landwirtschaft ein neues Verständnis aufzubauen. Als positive Ausgangsbasis dieser Bemühungen ist zu werten, daß über ein Viertel der Bevölkerung sich sehr für Fragen und Probleme der Landwirtschaft interessiert. Rechnet man diejenigen dazu, die sich mehr oder weniger oft mit solchen Fragen befassen, so sind es über 60% der Verbraucher - nach einer infas-Untersuchung demnach mehr Interessierte als für die aktuellen Ereignisse aus der Politik. Das gilt zumindest im Westen. Im Osten ist dagegen das Interesse an Problemen, die den einzelnen nicht unmittelbar persönlich betreffen, vor dem Hintergrund der aktuellen Ereignisse noch weniger stark ausgeprägt.

2 Assoziationen zur Landwirtschaft

Die Spontanassoziationen der deutschen Bevölkerung in Bezug auf Landwirtschaft sind geprägt durch

- Flächenstillegung/Bauernsterben
- harte Arbeit, schlechte wirtschaftliche Situation

* Dipl.-Kauffrau I. Sauerland, Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA), Koblenzer Straße 148, 53177 Bonn

aber auch durch
- Subventionen (und Überproduktion).

Landwirtschaft in Deutschland bedeutet für den Bundesbürger darüber hinaus vor allem

- Viehzucht und
- garantierte Versorgung

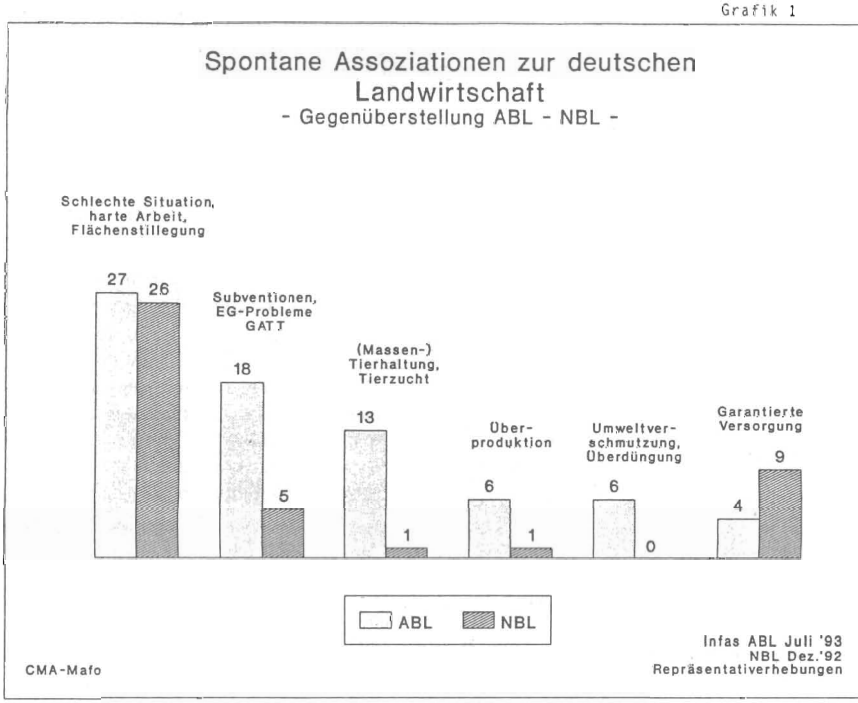
Während in den alten Bundesländern (ABL) darüber hinaus noch Fragen der

- Umwelt, Umweltverschmutzung und Massentierhaltung

spontan geäußert werden, gibt es hierzu in den neuen Bundesländern (NBL) höchstens Einzelnennungen.

In beiden Teilen Deutschlands ist also die schwierige ökonomische Lage der Landwirtschaft den Bundesbürgern sehr präsent, Umweltfragen s p o n t a n darüber hinaus in den alten Ländern (s. Grafik 1).

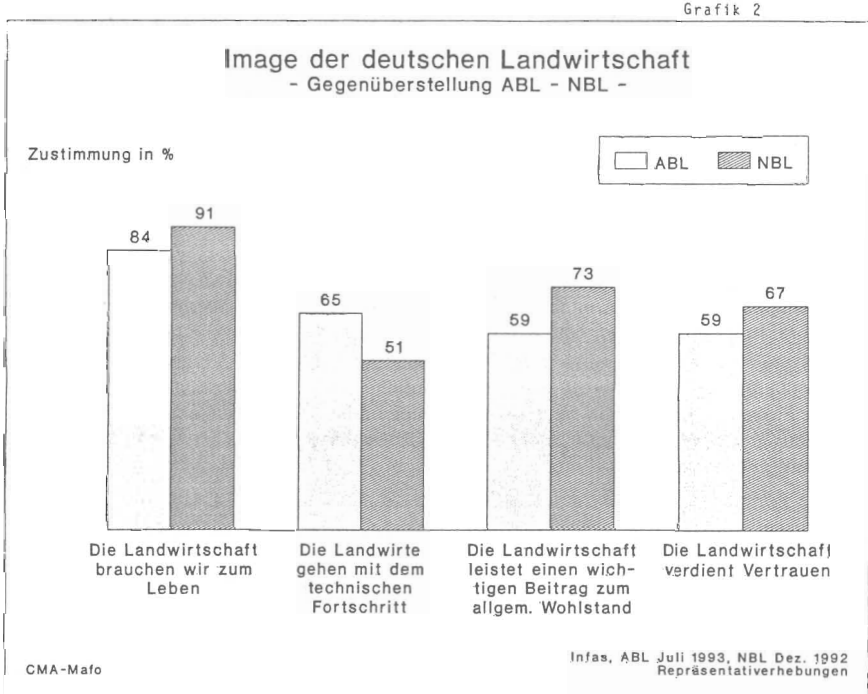
Grafik 1



Im Zeitvergleich 1987 bis 1993 hat das Bewußtsein der ökonomischen Probleme zugenommen, signifikant häufiger werden heute Umweltthemen genannt. Dagegen finden Fragen der Überproduktion nur noch vergleichsweise selten Erwähnung. Der Verbraucher hat registriert, daß die "EG-Berge" abgebaut wurden.

Während die freien Assoziationen eher emotionale, schließlich auch durch Medien aktualisierte, Themen widerspiegeln, verändert sich das Vorstellungsbild, wenn auf rationaler Ebene Aussagen zur Landwirtschaft vorgegeben werden. Die Auseinandersetzungen mit dem Thema bringen dann ein positiveres Bild der Landwirtschaft. Über 80% der westdeutschen und sogar über 90% der ostdeutschen Bevölkerung sind der Meinung, daß wir die Landwirtschaft zum Leben brauchen, rund 60% stimmen dem Statement zu, daß die Landwirte mit dem technischen Fortschritt gehen, und ebenso viele meinen, die Landwirtschaft verdiene Vertrauen. Dabei ist das Vertrauenspotential in den neuen Ländern mit 67% etwas stärker ausgeprägt als in den alten Ländern mit 59% (vgl. Grafik 2).

Grafik 2



3 Tendenziell besseres Image

Im April 1991 und im Juli 1993 wurden den Verbrauchern in den alten Bundesländern gleiche Statements zur Beurteilung vorgelegt. In einigen Dimensionen kann im Zeitvergleich ein verbessertes Image nachgewiesen werden.

Besonders deutlich fällt die zunehmende Zustimmung zu dem Statement "Die Landwirtschaft brauchen wir zum Leben" auf. Sie ist von 70% in 1991 auf 84% in 1993 angestiegen. Es handelt sich hierbei um den Slogan der CMA-Landwirtschaftskampagne.

Auch das Vertrauenspotential in die Landwirtschaft ist gestiegen. So findet die Aussage "Unsere Landwirtschaft verdient Vertrauen" mit 59% in 1993 gegenüber 52% in 1991 eine signifikant zunehmende Bejahung.

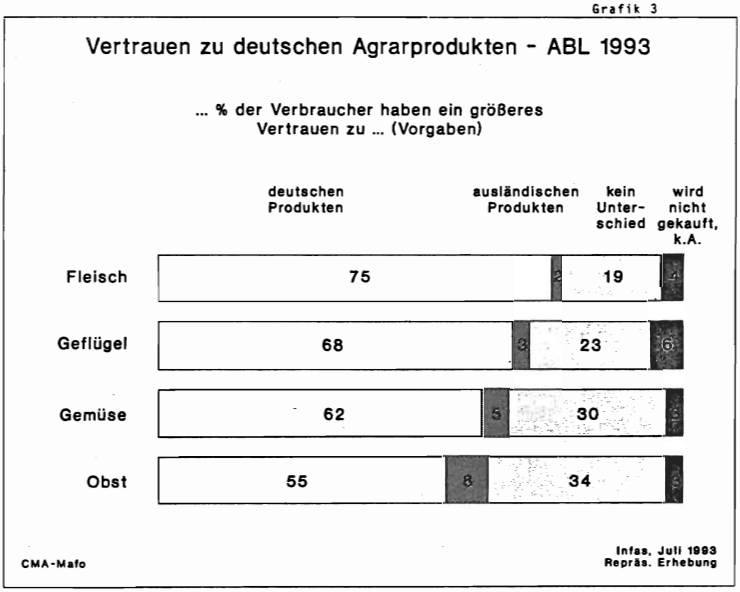
Ein vergleichsweise deutlich geringerer Zustimmungsgrad mit 44% zum Statement "Die Landwirtschaft trägt zum Erhalt einer lebenswerten Umwelt bei" zeigt die Imageschwachstellen. Die sich dahinter beim Verbraucher verbergende kritische Haltung zu Umweltfragen wird nochmals deutlich durch den mit 15% vergleichsweise hohen Anteil derjenigen, die diesem Statement gegenüber ihre Zustimmung verweigern. Andererseits kommt die Landwirtschaft im Urteil der Verbraucher gerade in Bezug auf Umweltthemen sehr viel besser weg als die Industrie.

Auffallend ist der relativ hohe Anteil der Bevölkerung mit ambivalenter Einstellung, der also weder eindeutig positiv noch eindeutig negativ zur Landwirtschaft Stellung bezieht. Man kann von rund 40% der Verbraucher sprechen, die eher ein "sowohl als auch" sehen - eine bedeutende Zielgruppe, auch für das Agrarmarketing, da diese Bevölkerungsschicht offensichtlich nicht "festgelegt" und sachlichen Argumenten gegenüber offen ist. In der Regel handelt es sich hierbei um jüngere Menschen, überproportional auch Frauen.

Dagegen verbindet ein geringerer Anteil der Verbraucherschaft eher (ausgesprochen) negative Vorstellungen mit der Landwirtschaft. Wenn diese Gruppe in einer Größenordnung von 5 - 8% auch nur vergleichsweise klein ist, darf sie doch im Agrarmarketing nicht übersehen werden.

Die zum Teil distanzierte Haltung der Verbraucher gegenüber der Landwirtschaft wird in dem Augenblick relativiert, in dem man die Fragestellungen in ein internationales Umfeld einbringt. Immerhin glauben 60% der Verbraucher, daß Deutschland die besseren und verantwortungsvolleren Landwirte hat. Gleichzeitig sagen 65% der Verbraucher, daß aus Deutschland - im Verhältnis zu anderen Herkünften - die besten Nahrungsmittel kommen. Dieser Prozentsatz hat sich in den letzten 10 Jahren im übrigen deutlich erhöht. So wird u.a. bei Fleisch, Geflügel, Gemüse und sogar bei Obst eindeutig deutscher Ware der Vorzug gegeben (s. Grafik 3).

Grafik 3



4 Hochgespannte Erwartungen an die Landwirtschaft

Die Erwartungen der Bevölkerung an die Landwirtschaft sind hoch gespannt. Von vier den Befragten angebotenen Anforderungen stehen auf den ersten beiden Plätzen

- die gesunde Aufzucht und Fütterung der Tiere und
- die umweltschonende Herstellung von Obst und Gemüse.

Es folgen in etwa gleicher Stärke

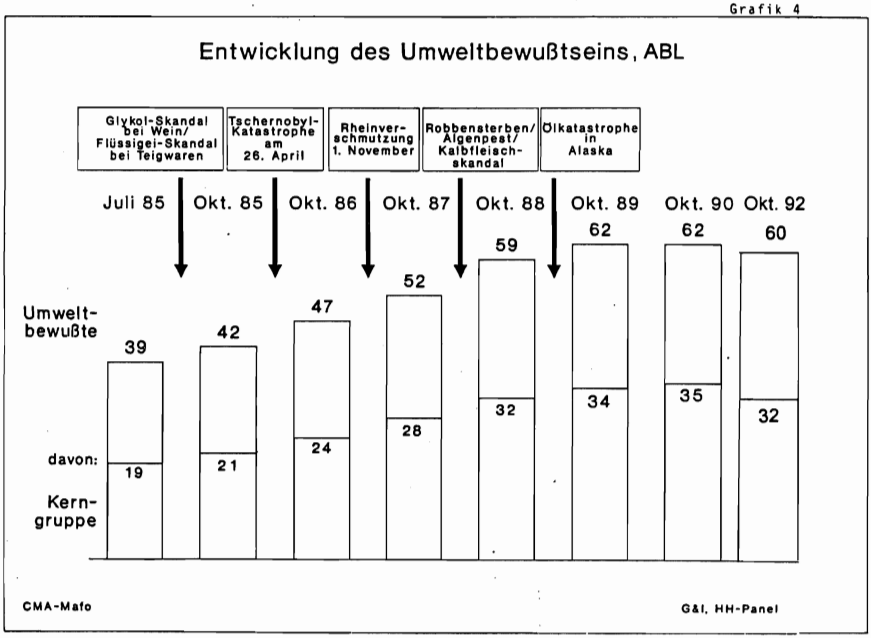
- die Landschaftspflege und
- die kostengünstige Produktion (im Osten allerdings stärker gewichtet).

Alle Aufgaben der Landwirtschaft, die heute schon Priorität in den Augen des Konsumenten haben, werden in den nächsten Jahren noch erheblich an Bedeutung gewinnen. Der Verbraucher der Zukunft wird sich durch Preis- und Kostenargumente nicht von seinen Forderungen abbringen lassen. Bereits heute signalisiert er seine Bereitschaft, für eine umweltschonende Produktion von Obst und Gemüse und eine unter Umwelt- und ethischen Gesichtspunkten angemessene Tierhaltung höhere Preise zu bezahlen.

5 Zunehmende Sensibilisierung bei Umweltfragen

Nachweislich ist noch mit jedem "Umweltskandal" die Sensibilität des Verbrauchers angestiegen. Nach Untersuchungen von G & I, Nürnberg liegt der Anteil der "Umweltsensibilisierten" inzwischen bei über 60% der Bevölkerung (vgl. Grafik 4).

Grafik 4



Die CMA-Untersuchungen ermitteln ein Potential von 50 bis 60% der Bundesbürger in den alten Ländern, die bei artgerechter Tierhaltung und weitgehendem Verzicht auf den Einsatz chemischer Mittel im Obst- und Gemüseanbau bereit sind, (etwas) höhere Preise zu zahlen. In den NBL liegt der Anteil bei 40%. Daß dieses nicht nur "Lippenbekenntnisse" sind, zeigt überdies das zunehmende Interesse an alternativ erzeugten Produkten. Wenn auch der Anteil der regelmäßigen Verwender in den letzten Jahren kaum gewachsen ist, haben die gelegentlichen Käufer doch beträchtlich zugenommen.

Verwendung (Kauf) von "alternativen Nahrungsmitteln" bzw. "Biokost"
- Angaben in % -

	1980	1984	1988	1992
Ja, (fast) regelmäßig	5	4	4	8
ja, gelegentlich	20	22	52	67
nie	75	72	44	25

Für die Erhaltung einer lebenswerten Umwelt erwartet der Verbraucher 1993 neben dem Engagement der Industrie also auch ein großes Engagement der Landwirtschaft und dies nicht nur bei der Erzeugung von Agrarprodukten, sondern auch bei der Pflege der Landschaft. Nach Verbrauchermeinung soll sich die Landwirtschaft nämlich besonders kümmern um

- Erhaltung von Anbauflächen, damit die Landschaft nicht verödet 65%
- Erhaltung der Almen und Bergwiesen im Hochgebirge 53%
- Errichtung von Biotopen 51%
- Anlage und Erhaltung von Blumenwiesen 47%
- Umgestaltung der Landschaft zu Erholungsgebieten 21%

6 Sachgerechte Information notwendig

Die Ergebnisse der Verbraucherstudien zeigen, daß die Anstrengungen und das Umdenken in der Landwirtschaft noch nicht hinreichend von der Öffentlichkeit wahrgenommen wurden. Die CMA will deshalb in ihrer Landwirtschaftskampagne das Vertrauen zwischen Landwirtschaft und Verbraucher weiter verbessern und mit sachlicher Information überzeugen.

Unter dem Motto "Unsere Landwirtschaft. Wir brauchen sie zum Leben" soll in einer Anzeigenkampagne neues Verständnis aufgebaut und mit Vorurteilen, die gegen die moderne Landwirtschaft bestehen, aufgeräumt werden. Dabei werden auch umweltspezifische Problemlösungen beispielhaft behandelt.

Die Ergebnisse der Imagestudien zeigen, daß die CMA richtig beraten ist, wenn sie darüber hinaus konsequent ihre Qualitätspolitik mit CMA-Prüfsiegel und CMA-Gütezeichen fortsetzt. Auch das Ökosiegel, das die CMA gerade entwickelt und mit dem demnächst biologisch erzeugte Nahrungsmittel abgesichert werden, steht für diese Strategie.

Bei alternativen Möglichkeiten wird der Verbraucher die Produkte präferieren, zu denen er das größere Vertrauen hat. Daß hierbei deutsche Agrarprodukte eine vergleichsweise gute Position beziehen, wurde oben bereits dargelegt. Wenn ca. 70% der Bundesbürger dem deutschen Fleisch und Geflügel und ca. 60% dem deutschen Obst und Gemüse ihr besonderes Vertrauen aussprechen, dürfte dieses dem Absatz deutscher Agrarerzeugnisse förderlich sein.

Quellenverzeichnis

CMA-Studien:
MTC, qualitative Verbraucherstudie zum Image der Landwirtschaft, 1991
Ifak, Repräsentativuntersuchung ABL, 1991
Infas, Repräsentativuntersuchung ABL + NBL, 1992
Infas, Repräsentativuntersuchung ABL, 1993

Ima-Studie:
Emnid, Repräsentativuntersuchung 1987

DAS KONSUMENTENVERHALTEN VON BERLINER VERBRAUCHERN BEI NAHRUNGSMITTELN AUS BRANDENBURG

von

Günter SCHADE* und Dietmar LIEDTKE*

1 Einleitung

Mit dem Jahr 1990 beginnend vollzogen sich auf dem Markt der neuen Bundesländer und Berlin (Ost) subsektorale Brüche und Evolutionsprozesse. Produzenten der neuen Bundesländer, so auch Brandenburgs, haben große Probleme beim Absatz ihrer Erzeugnisse. Durch mangelnde Nachfrage ging der Anbau vieler Kulturen über das notwendige Maß struktureller Anpassung hinaus zurück. Im Land Brandenburg verringerte sich im Jahr 1992 z.B. die Anbaufläche von Kartoffeln auf 26,4%, von Obst und Gemüse auf 28,2%, verglichen mit 1989 (Bericht 1992, S. 25, 36, 41). Für eine umfangreichere Vermarktung Brandenburger Erzeugnisse sind tragfähige Marketingkonzepte notwendig, die von den Präferenzen der Verbraucher ausgehen, ihre Wahrnehmungen, Einstellungen und Motive berücksichtigen.

Die in diesem Beitrag vorgestellte Verbraucherbefragung zu Verzehrgewohnheiten wurde in Berlin durchgeführt. Das war naheliegend, ist Berlin als Zentrum mit 3,4 Mill. Konsumenten doch vom Land Brandenburg umgeben. Die Nähe des Produktionsstandortes zum Verbraucher kann sich auf neue Weise günstig auswirken, wobei durch ein ausgebautes Logistiksystem kaum mehr Kostenvorteile aus geringen Transportentfernungen zu ziehen sind. Dieser neue Aspekt liegt im Erleben naturbelassener Landschaften durch potentielle Konsumenten bei Kurzurlauben oder Ausflügen. Als These sei formuliert, daß Brandenburg solche Landschaften besitzt, die goodwill für Produkte der Region hervorrufen können. Dieses wurde in der Forschungsarbeit hinterfragt.

Auf folgende ausgewählte Schwerpunkte der Analyse soll hier eingegangen werden:

- Wie bewerten die Berliner Verbraucher Brandenburger Nahrungsmittel, bezogen auf die Kaufentscheidungskriterien?
- Wie wurde die Erkennbarkeit der Herkunft eingeschätzt?
- Welche Gedanken verbinden Berliner mit speziellen Regionen (Havelland)?

Es ist zu beurteilen, ob und wie Erkenntnisse aus der Beantwortung dieser Fragen für Vorteile in der Vermarktung durch entsprechende Marketingkonzepte nutzbar sind (vgl. BESCH, 1991).

* Prof. Dr. G. Schade, Humboldt-Universität zu Berlin, Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät, Institut für landwirtschaftliche und gärtnerische Betriebslehre, Fachgebiet Agrarmarketing und Absatzwirtschaft, Luisenstr. 53, 10117 Berlin

Dr. D. Liedtke, Humboldt-Universität zu Berlin, Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät, Institut für landwirtschaftliche und gärtnerische Betriebslehre, Fachgebiet Agrarmarketing und Absatzwirtschaft, Luisenstr. 53, 10117 Berlin

Als Besonderheit (hier ist auch die Abhebung vom Projekt bei HENSCHE, 1992, zu sehen) sei hervorgehoben:

- Die Untersuchungen über Präferenzen, bezogen auf die Produkte eines Bundeslandes, finden nicht in dem betreffenden Bundesland statt. Es werden Berliner Konsumenten und Brandenburger Produkte analysiert, Brandenburg stellt das Umland von Berlin dar.
- Mit Berlin ist nicht ein altes bzw. ein neues Bundesland Untersuchungsraum. In Berlin sind Verbraucher mit markt- wie planwirtschaftlicher Konsumhistorie gleichermaßen anzutreffen ("Ost" - Berlin, "West" - Berlin).

Für vergleichende Betrachtungen ist der geschichtliche Systemunterschied in besonderem Maße varianzauslösendes Merkmal, da andere Varianzgründe (z.B. Tradition) einen geringeren Stellenwert besitzen. Zu beachten ist allerdings die Insellage Westberlins. Für eine optimale Kennzeichnung von Produkten im Kontext des gesamten Marketingkonzeptes ist die Modellierung des Zusammenhanges zwischen Landschaftswahrnehmung, Enstehen von Eindrücken über die Region, darauf basierende Einstellungsausprägung und deren Übertragung in Entscheidungsprozesse des Einkaufverhaltens von Interesse.

2 Ausgangssituation

Die Analyse des Nachfrageverhaltens muß vorausgegangenen Konsum einschließen. Sättigung durch Konsum führt zu einem verringerten Bedürfnis nach dem Gut aufgrund eines verkleinerten Grenznutzens bei erneutem Verbrauch (1. GOSSENsches Gesetz). Vor diesem Hintergrund soll die Verbraucherstruktur in den alten und neuen Bundesländern vor der Vereinigung anhand ausgewählter Agrarprodukte verglichen werden (Tab. 1).

Tabelle 1: Pro-Kopf-Verbrauch an ausgewählten Produkten 1988 (Angaben in kg)

Produkt	NBL	ABL	Quelle
Gemüse	106,0	82,9	ZMP-Bilanz 88/89, S. 8
Obst	76,9	137,2	ZMP-Bilanz 88/89, S. 6, 7
Milch	96,3	71,9	ZMP-Bilanz 88, S. 35, 70
Butter	14,9	8,2	ZMP-Bilanz 89, S. 38, 70
Käse	14,3	17,4	ZMP-Bilanz 89, S. 41 ,71
Fleisch	117,9	104,1	ZMP-Bilanz 89, S. 19, 177

Die Differenzierungen verstärken sich noch, wenn in die Tiefe des Sortiments gegangen wird. Der Konsum von z. B. Obst und Gemüse war in der ehemaligen DDR aufgrund eines einseitigen Angebotes stark auf Grobgemüse und Äpfel, hier besonders die Sorte "Golden Delicious", festgelegt.

3 Zum methodischen Herangehen

Unter den zur Erreichung der Zielstellung möglichen Methoden der demoskopischen Marktforschung wurde die mündliche, telefonische Befragung ausgewählt (vgl. KÖHLER, 1990). Für die Stichprobenziehung wurde der Grundsatz verfolgt, einer Zufallsauswahl

möglichst nahe zu kommen. Es wurde das Verfahren der proportionalen Schichtung genutzt. (KNOBLICH, SCHÄFER, 1978, S. 265 ff.). Die Schichtung erfolgte proportional den Einwohnerzahlen der Stadtbezirke. Insgesamt muß auch aufgrund des Stichprobenumfanges (150) festgestellt werden, daß nur erste tendenzielle Aussagen möglich sind und kein Anspruch auf Repräsentivität erhoben wird.

4 Die Ergebnisse der Analysen (auszugsweise dargestellt)

a) Zur Bewertung von Nahrungsmitteln aus Brandenburg

Brandenburger Nahrungsmittel wurden anhand von sechs vorgegebenen Produkteigenschaften von den antwortenden Personen mit Noten zwischen sehr gut und schlecht bewertet. Die Produkteigenschaften haben übergreifenden Charakter (Qualität) oder betreffen Details (z.B. Etikett).

Die beiden nachfolgenden Tabellen geben eine Übersicht darüber, welche Merkmale in hohem Maße bei Brandenburger Erzeugnissen "sehr gut" ausgeprägt sind (Tab. 2) bzw. welche Kriterien überwiegend zwischen "befriedigend" und "schlecht" eingeschätzt werden (Tab. 3).

Tabelle 2: Rangfolge von sechs beurteilten Merkmalen Brandenburger Produkte, geordnet nach dem Anteil Antworten "sehr gut"

Merkmal	**Anteil Antworten "sehr gut" in %**
Frische	43,1
Qualität	30,8
Gesundheitswert	21,2
Umweltfreundliche Verpackung	17,2
Inhaltsstoffe	15,6
Etikett	5,4

Tabelle 3: Rangfolge von sechs beurteilten Merkmalen Brandenburger Produkte, geordnet nach dem Anteil Antworten "befriedigend" bis "schlecht"

Merkmal	**Anteil Antworten "befriedigend" bis "schlecht"**
Etikett	59,4
Umweltfreundlichkeit d. Verpackung	35,3
Inhaltsstoffe	34,4
Gesundheitswert	20,1
Qualität	13,1
Frische	6,8

Zwei der benoteten Eigenschaften sollen im folgenden näher betrachtet werden (Tab. 4).

Tabelle 4: Detailbewertung der Merkmale Qualität und Etikett bei Brandenburger Nahrungsmitteln durch Berliner Verbraucher

Merkmal	Gebiet	Bewertungsanteile in %				
		sehr gut	gut	befriedigend	genügend	schlecht
Qualität	Ostberliner	33,3	59,3	7,4	0,0	0,0
	Westberliner	28,9	53,9	17,1	0,0	0,0
	Berliner	30,8	56,2	13,1	0,0	0,0
Etikett	Ostberliner	6,4	38,3	38,3	10,6	6,4
	Westberliner	4,7	32,8	40,6	12,5	9,4
	Berliner	5,4	35,1	39,6	11,7	8,1

Qualität als komplexer Begriff für mehrere Einzeleigenschaften stellt eine in Wechselbeziehung mit dem Preis bewertete Kategorie bei der Nachfrage dar. Als Zielvorstellung des Produzenten steht sie ebenfalls im Kontext zu ökonomischen Parametern. Brandenburger Nahrungsmittel haben insgesamt ein gutes Qualitätsimage. Keiner der Befragten beurteilte sie mit schlechter als "befriedigend". Allerdings ist bei nur rund 30% "sehr gut"-Einschätzungen Selbstzufriedenheit der Produzenten fehl am Platze. Das Segment der "gut"-Beantworter kann unter einer solchen Benotung durchaus normale, mittlere Qualität verstehen. Für normale Qualität gibt es aber keine höhere Zahlungsbereitschaft. Höchste Qualität als Image ist notwendig, um auch im Hochpreissegment einen Durchbruch beim Absatz zu erlangen.

Rund 60% der Befragten bewerten das Merkmal Etikett bei Brandenburger Produkten mit "befriedigend" bis "schlecht". Da "befriedigend" eindeutig "nicht mehr gut" bedeutet, werden die Reserven sichtbar, die zu erschließen sind, um über die Kennzeichnung des Produktes den Verbraucher zu gewinnen. Das Etikett gehört zum Produkt, ist in die Produktentwicklung einzuarbeiten (Produktkennzeichnung - formales Produkt). Es bestehen noch Schwächen in der Kommunikationspolitik und der Marktforschung (Wirkungsanalyse, Etikett, Logo).

b) Zur Erkennbarkeit der Herkunft von Nahrungsmitteln und die Bekanntheit ihrer Herkunft

Die Herkunft ist eine Kategorie zur Markierung von Gütern. Auf gesättigten Märkten findet das Konzept der Herkunftsangabe fortschreitend Verbreitung. Ziel ist es, das positive Image von bekannten Städten, Regionen und Ländern für die Schaffung von goodwill zu benutzen, um eine Absatzförderung für Produkte aus dem jeweiligen Gebiet zu erreichen (vgl. GERSCHAU, 1990). Unter diesem Gesichtspunkt ist die Erkennbarkeit der Herkunft einzuschätzen.

Wenn angestrebt wird, daß der Verbraucher herkunftsbewußt einkauft, so zeigt die Analyse, daß ihm dieses durch die Gestaltung der Herkunftsangabe nicht leicht gemacht wird. Nur knapp 1/3 meint, daß die Herkunft zumindest gut zu erkennen ist. Die Schwierigkeiten beim Erkennen der Herkunft dürften auch ein Grund dafür sein, daß die befragten Berliner Verbraucher zu 23,0% bzw. 22,7%, bezogen auf die Kriterien "Herkunftsland" bzw. "Herkunft aus einer Region in Deutschland", die Kategorie "unwichtig" angaben. Die Qualität der Herkunftsangabe wurde ferner über das Erinnerungsvermögen der Befragten an das zuletzt gekaufte Brandenburger Produkt (Tab. 6) eingeschätzt.

Tabelle 5: Beurteilung der Erkennbarkeit der Herkunft von Nahrungsmitteln durch die Berliner

Kategorie	Bewertungsanteile in %		
	Ostberliner	**Westberliner**	**Berliner**
sehr auffällig	7,3	5,4	6,1
gut zu erkennen	27,3	26,1	26,5
mit Suchen zu finden	38,2	50,0	45,6
mit Suchen teilweise zu finden	23,6	14,1	17,7
mit Suchen nicht zu finden	3,6	4,4	4,1

Tabelle 6: Bekanntheit des zuletzt gekauften Brandenburger Produkts bei den Berlinern

Kategorie	Anteile in %		
	Ostberliner	**Westberliner**	**Berliner**
bekannt	82,9	59,4	67,3
unbekannt	17,1	40,6	32,7

Insgesamt konnten sich rund 2/3 an das zuletzt gekaufte Erzeugnis aus Brandenburg erinnern. Durch einen Bejahungseffekt aus Prestigegründen dürfte das Ergebnis aber leicht überhöht ausgefallen sein. Der hohe Anteil an positiven Antworten im Ostteil der Stadt kennzeichnet offenbar eine Verbundenheit mit Brandenburg, die sich bei den "Westberlinern" so noch nicht (wieder) aufgebaut hat. Doch zeigt auch hier der Anteil von knapp 60%, daß in der relativ kurzen Zeit der Marktpräsenz Brandenburger Produkte schon eine beachtliche Akzeptanz erreicht haben.

c) Zum Landschaft - Produkt - Bezug und zu den Assoziationen mit dem Havelland

Sollen Präferenzen für Landschaften den Absatz dort erzeugter Produkte fördern, so ist zunächst zu klären, ob der Verbraucher sich in seiner Meinung über Produkte von seinem Eindruck über die Landschaft am Produktionsstandort beeinflussen läßt. Die Untersuchung hat 39% bejahende Antworten ergeben. Diese Größe des Segments ist beachtlich und bei der Erstellung von Marketingkonzepten zu berücksichtigen.

Absatzfördernd für Produkte aus einer Region ist der Einfluß des Produktumfeldes allerdings nur, wenn das Gebiet ein positives Image hat. Mit einem freien Assoziationstest wurde u.a. die Region "Havelland" daraufhin getestet. Tabelle 7 (s. S. 480) zeigt, welche Begriffe am häufigsten genannt wurden. Es ist festzustellen, daß die genannten Begriffe aus verschiedenen Bezugsrahmen stammen, so z.B. Bezeichnungen für Konsumgüter bzw. Elemente der natürlichen Umwelt sind.

Mit dem Havelland konnten 124 der 150 Befragten mindestens einen Begriff in Verbindung bringen. Drei Personen äußerten mit 7 Assoziationen die größte Anzahl. Die häufige Nennung von in der Region produzierten Konsumgütern (Obst, Äpfel, Gemüse, Saft) zeigt, daß traditonelle Produkte eine gute Bekanntheit besitzen und ein Regionalbezug in den Produkt-Wahrnehmungsmustern der Verbraucher eine Rolle spielt.

Tabelle 7: Begriffe, die mit dem Havelland assoziiert wurden (Auswahl: 5mal und öfter in einer Antwortebene)

Antwortebene	Begriff	Häufigkeit
Erstantworten	Obst	40
(124)	Äpfel	18
Zweitanworten	Saft	12
(69)	schöne Landschaft	8
	Wasser	5
	Gemüse	11
	Obst	8
	Seen	5
	Wasser	5

Insgesamt kann aus den Antworten eine positive Wertschätzung des Gebietes "Havelland" bei Berliner Verbrauchern abgeleitet werden. Als Beispiele seien neben den Produkten genannt: schöne Landschaft, Seen, Wasser und Baumblüte. Lediglich 3 jeweils einmal genannte Begriffe sind eindeutig negativ belegt und zwar: Mülldeponie, Umweltzerstörung, Ratten. Die Verwendung von Landschaftsbildern bei der Produktkennzeichnung bzw. in der Werbung kann, zumindest bei Konsumenten, eine Verbindung zwischen Produktionsumwelt und Produkt herstellen und das Produktimage positiv beeinflussen.

Das Havelland wird dominant als Standort der Obst- bzw. Apfelproduktion betrachtet. Dafür stehen lange Traditionen, die ins 15. und 16. Jahrhundert zurückreichen, wie auch günstige Produktionsbedingungen. Der Absatz von Äpfeln in den neuen Bundesländern kann aber trotz positiven Standortimages erschwert sein, weil die Konsumenten durch vor 1989 besonders ausgeprägte Konsumhäufigkeit gesättigt sind. Zur Untersuchung dieser Problemstellung wurden 1990 in einer gesonderten Untersuchung eine Präferenzanalyse zu verschiedenen Obstarten vorgenommen. In einer direkten mündlichen Befragung wurde eine Stichprobe von 304 Verbrauchern aus dem Ostteil Berlins erhoben. Dabei wurde eine hohe Verzehrhäufigkeit von Obst insgesamt ermittelt. Gegenüber einer Untersuchung im Raum Hannover (ALVENSLEBEN, MEIER, 1989) konnten in Berlin höhere Anteile an Intensivanwendern (67% : 52%) und niedrigere an Extensivverwendern (5% : 18%) festgestellt werden.

Bei einer Bewertung des Beliebtheitsgrades von Obstarten, die in Deutschland, wenn auch in unterschiedlichem Maße, angebaut werden können, liegen nach den Angaben der Auskunftspersonen im Raum Berlin (Tab. 8) Erdbeeren, Weintrauben und Pfirsiche deutlich an der Spitze. Vor Äpfeln rangieren weiterhin Süßkirschen, Himbeeren und Blaubeeren, so daß sie in einer Beliebtheitsskala, ungefähr gleichrangig bewertet wie Birnen, den 7. Rang einnehmen. In der Hannoveraner Analyse, durchgeführt 1988, werden Äpfel als drittbeliebteste Obstart ausgewiesen (unter den gleichen Arten wie oben), gleichauf mit Weintrauben, aber doch deutlich vor z.B. Pfirsichen.

Dieser Vergleich bestätigt die Hypothese über die Wirkung des 1. GOSSENschen Gesetzes (Sättigungseffekt). Zumindest scheint sich die geringe Beliebtheit von Äpfeln 1990 in der Region Berlin/Brandenburg mit dem dominanten Verzehranteil in der vorherigen Zeit erklären zu lassen. Werden Konsumtentypologien hinsichtlich ihrer Beliebtheitsbewertung von Äpfeln verglichen, so ist ein deutliches Gefälle von jungen männlichen Auskunft-

personen (geringe Beliebtheit) bis zu älteren weiblichen Auskunftpersonen (hohe Beliebtheit) festzustellen (Tab. 9).

Tabelle 8: Beliebtheitsgrad von Obstarten - Befragungsergebnis (1 - sehr beliebt, 5 - unbeliebt)

Obstart	**Geschlecht**	
	männlich	**weiblich**
Apfel	2,67	2,19
Sauerkirsche	3,30	3,16
Erdbeere	1,70	1,74
Pfirsich	1,66	1,77
Schw. Johannnisbeere	3,97	3,81
Aprikose	2,95	2,96
Brombeere	2,66	2,84
Weintraube	1,72	1,73
Birne	2,48	2,38
Süßkirsche	1,73	2,09
Pflaume	2,96	3,15
Rote Johannisbeere	4,23	3,18
Stachelbeere	4,30	4,13
Himbeere	2,18	2,39
Blaubeere	2,05	1,18

Tabelle 9: Präferenzen zu Apfel bei verschiedenen Verbrauchertypologien - Befragungsergebnis (1 - sehr beliebt, 5 - unbeliebt)

Alter	**Geschlecht**	
	männlich	**weiblich**
bis 35 Jahre	3,40	2,48
35 - 50 Jahre	2,65	2,28
über 50 Jahre	2,12	1,74
gesamt	2,67	2,19

Die Abkehr vom zuvor intensiv konsumierten Gut vollzieht sich offensichtlich besonders stark in Gruppen, die sozusagen eine Anzeigefunktion für Innovationsprozesse haben (der Gruppe im jüngeren Alter). Inwieweit Rückentwicklungen der Präferenzverschiebung aufgrund des nun ständig verfügbaren vollständigen Sortiments stattfinden, soll Gegenstand weiterer Untersuchungen sein.

5 Schlußfolgerungen

Als Resümee soll nur ein Ansatz herausgegriffen werden: Den Elementen des formalen Produkts sollte eine größere Bedeutung geschenkt werden. Das gilt sowohl aus produktpolitischer Sicht (Bewertung der Erkennbarkeit der Herkunft, des Etikettes) als auch aus

kommunikationspolitischer Betrachtungsweise, wie z.B. die Einschätzung des Gütezeichens als Kaufentscheidungskriterium zeigt. Es erscheint wichtig, daß Markierungsmerkmale am Produkt (Gütezeichen, Herkunftsland Deutschland, Herkunftsregion, Marke) mit positiver Ausprägung innerer Merkmale des Produktes identifiziert werden.

Bei der Bewertung Brandenburger Produkte nach Produktmerkmalen gibt es gute Ansatzpunkte (%-Anteile "sehr gut" bei Frische und Qualität). Entscheidend für die Zukunft könnte sein, nicht im Mittelmaß ("gut" = normal) stecken zu bleiben. Die Nachfrage im Mittelklassebereich gleicht zunehmend einem Flaschenhals. Langfristig werden besonders Produkte höchster Qualität ihren Markt haben. Die Heraushebung über die Merkmale Inhaltsstoffe und Gesundheitswert zu erreichen, dürfte im Praktischen trotz guter theoretischer Voraussetzungen (positive Bewertung des Umfeldes von Produktionsregionen) schwierig werden. Die Wahrnehmungsmuster und damit auch die Übertragungsmöglichkeiten auf das Produkt sind bei diesen Kriterien kompliziert. Einfacher und schneller realisierbar sollten Verbesserungsmöglichkeiten in der Umweltfreundlichkeit der Verpackung und Gestaltung sowie Aussagewert des Etikettes sein. Hier wurden Mängel unabhängig von Brandenburg deutlich gemacht. Letzteres läßt positive Abhebungsmöglichkeiten offen.

Gezielte Marketingforschung und ihre Umsetzung in Marketingstrategien läßt einen weiteren Anstieg der Wertschätzung für ausgewählte Brandenburger Produkte im Präferenzsystem der Berliner Verbraucher erwarten.

Literaturverzeichnis

ALVENSLEBEN, R.v., MEIER, Th.: Verbrauchereinstellungen zu Obst - insbesondere zu exotischen Früchten und Äpfeln. Arbeitsbericht aus dem Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover, Nr. 63, Hannover 1989.

Bericht zur Lage der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft des Landes Brandenburg, 1992.

BESCH, M.: Chancen und Möglichkeiten des zentral-regionalen Marketing zur Absatzförderung. Niederschrift zum Referat, 4. Röttgener Marketingtage 1991.

GERSCHAU, M.: Die Herkunft von Lebensmitteln als Mittel der Produktdifferenzierung. Agrarwirtschaft 39 (1990), H. 9, S. 273-276.

HENSCHE, H. U.: Nutzung von Verbraucherpräferenzen für Nahrungsmittel aus Nordrhein-Westfalen/Nachbarschaftsprodukte. Projektinformationen, Soest 1992.

KÖHLER, S.: Die telefonische Befragung als Element der Marktforschung. Agrarwirtschaft 39 (1990), H. 9, S. 279-284.

SCHÄFER, E., KNOBLICH, H.: Grundlagen der Marktforschung. 5. Auflage, Stuttgart 1978.

ZMP - Bilanz Gemüse 88/89, Bonn 1990.
ZMP - Bilanz Milch 1989, Bonn 1990.
ZMP - Bilanz Obst 88/89, Bonn 1990.
ZMP - Bilanz Vieh und Fleisch 1989, Bonn 1990.

ANPASSUNGSREAKTIONEN UND -KONZEPTE IM ABSATZ

KONSUMENTENMIßTRAUEN UND NACHFRAGE NACH ÖKOLOGISCH ERZEUGTEN LEBENSMITTELN

von

Michael BESCH, Karin HALK, Sigmund PRUMMER und Michael SCHANDERL*

1 Einführung in die Themenstellung

Im folgenden soll über die Ergebnisse von drei in den Jahren 1989 bis 1993 von uns durchgeführten Untersuchungen zum Thema Konsumentenmißtrauen und Nachfrage nach ökologisch erzeugten Lebensmitteln berichtet werden (HALK, 1993; PRUMMER, 1993; SCHANDERL, 1993).

Schon in einer vorangegangenen Untersuchung von BAADE war anhand von Kundenbefragungen in Münchener Bio-Läden festgestellt worden, daß ein enger und signifikanter Zusammenhang zwischen dem Kauf von Bioprodukten und dem Mißtrauen gegenüber den herkömmlichen Lebensmitteln besteht (BAADE, 1988, S. 172 ff.). Dieser Zusammenhang gab die Richtschnur für die Planung der drei nachfolgenden Untersuchungen. Zunächst sollte in einer explorativen Studie den Bestimmungsgründen des Konsumentenmißtrauens gegenüber Lebensmitteln nachgegangen werden (HALK, 1993). Im Rahmen eines Forschungsauftrages des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten konnten quantitative Primärerhebungen über die Nachfrage nach ökologisch erzeugten Lebensmitteln in Bayern durchgeführt werden (PRUMMER). Im Rahmen des gleichen Forschungsauftrages wurden in einer weiteren Arbeit die Absatzwege für ökologisch erzeugte Lebensmittel in Bayern untersucht und neue Absatzkonzepte für diese Produkte entwickelt (SCHANDERL, 1993).

Ziel der durchgeführten Untersuchungen war es, einen Beitrag zur Diskussion über die Bestimmungsgründe der Nachfrage nach ökologisch erzeugten Lebensmitteln zu liefern und gleichzeitig Anstöße für die Entwicklung neuer Konzepte für die Vermarktung zu geben. Inhaltlich und methodisch sind die Untersuchungen in die Bereiche der angewandten Konsumentenverhaltensforschung und der Marketingforschung für Lebensmittel einzuordnen.

2 Ursachen des Konsumentenmißtrauens

2.1 Zielsetzung und theoretischer Ansatz

Lebensmittel sind in den letzten Jahren in der Bundesrepublik aufgrund zahlreicher Skandale zunehmend in die Schlagzeilen geraten und haben die Verbraucher nachhaltig verunsichert. Die Untersuchung der Ursachen des wachsenden Konsumentenmißtrauens ist daher sicher ein aktuelles und gesellschaftlich wichtiges Thema. Ziel der von Karin HALK

* Prof. Dr. M. Besch, Dipl. oec.troph. K. Halk, Dipl.-Ing. agr. S. Prummer, Dr. agr. M. Schanderl, Professur für Marktlehre der Agrar- und Ernährungwirtschaft der Technischen Universität München-Weihenstephan, 85350 Freising

durchgeführten Untersuchung war es, einerseits die Bestimmungsgründe des Konsumentenmißtrauens näher zu analysieren, andererseits deren Auswirkungen auf Konsumentscheidungen gegenüber Lebensmitteln zu ermitteln.

Die theoretische Grundlage des Untersuchungsansatzes lieferte das S-O-R-Verhaltensmodell bzw. spezieller, die Einstellungs-Verhaltens-Hypothese (vgl. KROEBER-RIEL, 1992, S. 161 ff.). Mißtrauen bzw. Vertrauen wird hier in Anlehnung an LUHMANN (1989) als eine Sonderform der Einstellung angesehen. Zur näheren Spezifizierung wurden die theoretischen Konstrukte "Vertrauen/Mißtrauen" sowie "Zufriedenheit/Unzufriedenheit" anhand der Literatur abgegrenzt. Es zeigte sich, daß das produktbezogene Begriffspaar "Zufriedenheit/Unzufriedenheit" zur Beschreibung des Konsumentenmißtrauens gegenüber Lebensmitteln besser geeignet war, als das mehr personenbezogene Vertrauens-/Mißtrauenskonstrukt. Vor allem in den USA hat sich die Consumer-Satisfaction/Dissatisfaction-Forschung zu einem eigenständigen Zweig entwickelt, der im Grenzbereich zwischen Marketing und Verbraucherpolitik einzuordnen ist (vgl. HUNT, 1982; LANGENFELDER/ SCHNEIDER, 1991).

2.2 Untersuchungsmethodik

Aufgrund sehr begrenzter Forschungsmittel und des bisher noch wenig strukturierten Forschungsthemas wurden explorative, qualitative Erhebungsmethoden gewählt. Um ein möglichst breites Spektrum an Indikatoren zu finden, die die Konstrukte Konsumentenmißtrauen und Konsumentenunzufriedenheit näher beschreiben, wurden Gruppendiskussionen mit Verbrauchern in ganz Deutschland (alte Bundesländer) sowie mündliche Befragungen von haushaltsführenden Personen und von Käufern ökologisch erzeugter Lebensmittel im Raum Freising durchgeführt. Im folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse aus diesen Untersuchungen zusammengefaßt (vgl. HALK, 1993, S. 69 ff.).

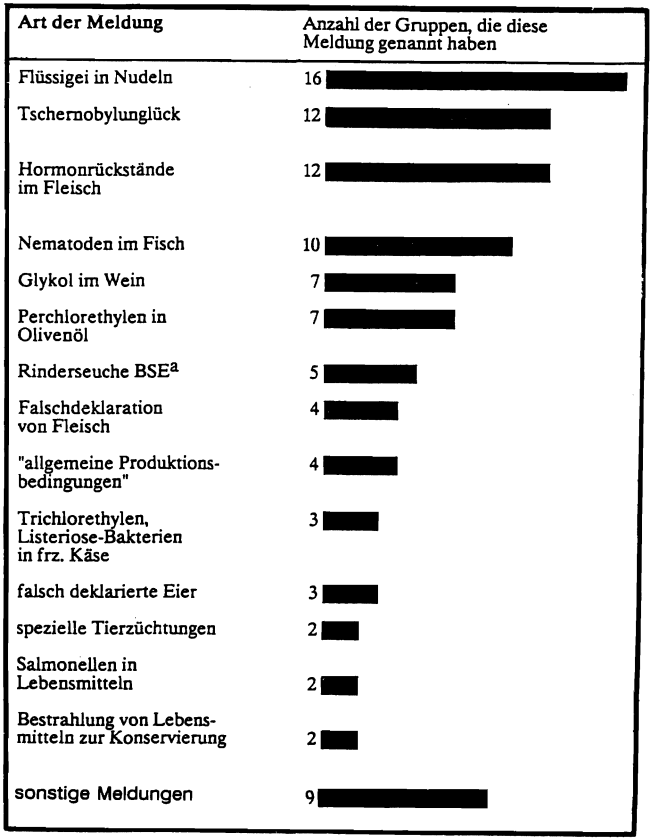
2.3 Untersuchungsergebnisse

Die insgesamt 17 **Gruppendiskussionen**, an denen zusammen 145 Personen beteiligt waren, wurden in zwei Schüben (März bis Mai 1990, Februar bis April 1991) in 12 verschiedenen Städten des alten Bundesgebietes, mit Schwerpunkt im süddeutschen Raum durchgeführt. Die Teilnehmer waren im ersten Durchgang vorwiegend organisierte Hausfrauen, im zweiten Durchgang Gruppen, die sich zu aktuellen gesellschaftlichen Fragen engagieren (HALK, 1993, S. 72 ff.). Inhalt der Gruppendiskussionen waren die Themenbereiche Einkaufskriterien und Qualitätsbeurteilung bei Lebensmitteln, Einstellung gegenüber ökologisch erzeugten Lebensmitteln, Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit mit Lebensmitteln und Beurteilung der Medienberichterstattung.

Als wichtigste Einkaufskriterien ergaben sich neben dem Preis die Frische, Inhaltsstoffe sowie Art und Umfang der Verpackung. Das Herkunftsland und die Herkunftsregion sind weitere wichtige Faktoren beim Einkauf. An Bedeutung gewinnen zunehmend ursprüngliche Einkaufsformen wie der Wochenmarkt, der Direktkauf beim Bauern oder der Bioladen. Diese werden mit Natürlichkeit, Individualität und Erlebnis assoziiert. Unter "gesunden" und "qualitativ hochwertigen" Lebensmitteln verstehen die Teilnehmer Produkte, bei deren Erzeugung weitgehend auf den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln und auf "Massentierhaltung" verzichtet wurde. Diese Lebensmittel sollten möglichst naturbelassen sein und in geringer Verarbeitungsstufe gekauft und zubereitet werden. Es erfolgt also eine

weitgehende Gleichsetzung der Begriffe "qualitativ hochwertige, gesunde Lebensmittel" und "ökologisch erzeugte Lebensmittel". Wenn die Konsumenten die Lebensmittel nach ihrer Qualität bewerten, so berücksichtigen sie nicht nur die Eigenschaften des Produktes selbst, sondern auch die Vorstellungen, die der Herstellungsweise zugrunde liegen. Unsicherheit äußerten die Teilnehmer vor allem bezüglich der Beurteilung der Art und Weise der landwirtschaftlichen Produktion und der industriellen Verarbeitungsprozesse. Sie verlangten mehr gesetzliche Klarstellungen sowie mehr Kontrollen und bessere Kennzeichnung der Lebensmittel zum Schutz vor Mißbrauch und Irreführung. Fast alle Teilnehmer an den Gruppendiskussionen konnten sich an Negativmeldungen über Lebensmittel erinnern (Abbildung 1).

Abbildung 1: Negativmeldungen über Lebensmittel



Quelle: HALK (1991, S. 100f.)

Zur Überprüfung des Zusammenhangs zwischen Konsumentenmißtrauen und Einkaufsverhalten bei Lebensmitteln wurden 1989 und 1991 zwei **mündliche Befragungen** im

Raum Freising durchgeführt (HALK, 1993, S. 120 ff.). In die eine Befragung wurden 167 zufällig ausgewählte haushaltsführende Personen einbezogen, in die zweite 104 Kunden eines Bio-Ladens. Zur Bestimmung des Unterschieds zwischen besonders mißtrauischen und weniger mißtrauischen Verbrauchern wurden drei "Mißtrauensgruppen" gebildet. Zur Berechnung der "Mißtrauensintensität" wurden folgende Merkmale herangezogen: Die Anzahl der genannten Lebensmittel, denen generell mißtraut wird, und die Anzahl der nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl nicht mehr gekauften Lebensmittel. Zwischen beiden Merkmalen bestand ein signifikanter Zusammenhang. Aus der Anzahl der Nennungen zu beiden Merkmalen wurde die Summe gebildet und diese als "Mißtrauensintensität" bezeichnet. Ausgehend vom Stichprobenmittel und der Standardabweichung der Mißtrauensintensität wurden die Befragten in drei Mißtrauensgruppen eingeteilt (großes - mittleres - kleines Mißtrauen) (HALK, 1993, S. 121).

Die Auswertung der Befragung nach der Mißtrauensintensität ergab, daß mit steigendem Mißtrauen der Anteil der Personen zunimmt, der sich vollwertig bzw. fleischarm ernährt, die landwirtschaftliche Produktions- und die industrielle Verarbeitungsweise von Lebensmitteln bemängelt und ökologisch erzeugte Lebensmittel kauft. Zum besonders mißtrauischen Personenkreis zählten Befragte jüngeren und mittleren Alters (72% der besonders Mißtrauischen sind unter 49 Jahre). Diese Zusammenhänge waren jeweils signifikant. Mit steigendem Mißtrauen nimmt der Anteil der Personen mit höherer Schulbildung tendenziell zu. Ebenso fiel auf, daß in der Gruppe der sehr Mißtrauischen der Anteil der Ein-Personenhaushalte - im Vergleich zu den weniger mißtrauischen Gruppen - gering ist und dafür viele Haushalte mit Kindern anzutreffen sind. Allerdings waren diese Zusammenhänge statistisch nicht signifikant.

Die Ergebnisse der Kundenbefragung in einem Freisinger Bioladen bestätigen im wesentlichen die Erkenntnisse aus den Gruppendiskussionen und der Untersuchung von BAADE (1988), nämlich, daß der Kauf von Produkten aus kontrolliert ökologischer Erzeugung als Ausdruck des steigenden Mißtrauens gegenüber konventionell erzeugten Lebensmitteln verstanden werden kann.

3 Nachfrage nach ökologisch erzeugten Lebensmitteln

3.1 Zielsetzung und Problemstellung

Im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sollte das Absatzpotential für Produkte des ökologischen Landbaues mit Hilfe verbaler Befragungen von Verbrauchern in Bayern ermittelt werden. Das zentrale Problem bei empirischen Untersuchungen zur Nachfrage nach ökologisch erzeugten Lebensmitteln stellt die Tatsache dar, daß die Charakteristika dieser Produktgruppe einem Großteil der Konsumenten nur sehr unklar bekannt sind und gleichzeitig in den Bereichen Umwelt und Gesundheit beim Verbraucher eine große Diskrepanz zwischen geäußerten Einstellungen und tatsächlichem Verhalten besteht (GIERL, 1987, S. 2, MONHEMIUS, 1993, S. 11).

Um die genannten Fehlerquellen soweit wie möglich auszuschließen, wurde die von Sigmund PRUMMER durchgeführte Untersuchung auf zwei Säulen gestellt. Erstens wurden Erhebungen in verschiedenen Einkaufsstätten durchgeführt, um nähere Informationen über die Verwender und die Nichtverwender ökologisch erzeugter Lebensmittel zu erhalten und produktspezifische Barrieren zu finden, die für die Diskrepanz zwischen Einstellung und Verhalten verantwortlich sind. Zweitens waren Flächenbefragungen bei haushaltsführenden

Personen in Bayern notwendig, um einerseits quantitative Daten zu ermitteln, aber andererseits auch, um die Erfolgsaussichten für das Erschließen neuer Verbraucherschichten zu ergründen.

3.2 Methodik

Die Datenerhebungen erfolgten fast ausschließlich in Form von computergestützten Befragungen mit Hilfe der Software "CI2" der Firma Sawtooth Software, USA, entweder als Computer Assisted Telefone Interviewing (CATI) oder als Computer Assisted Personal Interviewing (CAPI). Aufgrund der hohen Telefondichte in den alten Bundesländern (1988 = 93% aller Haushalte, vgl. KÖHLER, 1990) konnte für die Flächenbefragung in Bayern das Telefon benutzt werden. Die Stichprobenziehung erfolgte über eine zweistufige uneingeschränkte Zufallsauswahl der Nummern aus den amtlichen Telefonbüchern. Die Stichprobe wurde zu 80% ausgeschöpft. Diese hohe Ausschöpfungsquote resultiert sowohl aus den bis zu zehnmaligen Kontaktversuchen der gezogenen Nummern als auch aus dem postalischen Verschicken eines Informationsbriefes an die Verweigerer. Die Interviews wurden im Spätherbst 1992 von geschulten und kontrollierten studentischen Interviewern an den beiden Telefoninterview-Arbeitsplätzen der Professur durchgeführt. Nach der dreiwöchigen Erhebungsphase lagen 556 Interviews von haushaltsführenden Personen Bayerns vor. Dabei deckt sich die Verteilung der Befragten auf die Regierungsbezirke sowie auf die Großstädte mit der Grundgesamtheit.

3.3 Ergebnisse

Die folgenden Ergebnisse stammen ausschließlich aus der CATI-Flächenbefragung in Bayern. Es werden erste Auswertungen zur Einkaufsfrequenz, zum Ersteinkauf, den Einkaufsstätten, zum produktspezifischen Einkaufsverhalten sowie zur Produkt- und Warenzeichenkenntnis der Befragten vorgestellt. Die Zusammenstellung des Abschlußberichts der Untersuchung erfolgt Ende diesen Jahres, mit seiner Veröffentlichung ist im Rahmen des darauf aufbauenden Promotionsverfahrens im Laufe des kommenden Jahres zu rechnen.

Einkaufsfrequenz: Knapp die Hälfte der Befragten (43%) gibt an, "schon einmal ökologisch erzeugte Lebensmittel gekauft zu haben". Diese Personen werden im folgenden als "Ökokäufer" bezeichnet. Der Anteil der "Ökokäufer" ist in Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern (51%) höher als in der ländlichen Bevölkerung (37%). Mithilfe weiterer Fragen zu den eingekauften Produkten, der Einkaufsstätte und des Erkennungszeichens der Ökoprodukte wurden die Angaben der "Ökokäufer" überprüft. Dadurch entstand die wesentlich kleinere Kerngruppe der "echten Ökokäufer" (10,3% der Befragten). Es handelt sich dabei um haushaltsführende Personen, die glaubhaft machen konnten, daß sie regelmäßig mindestens ein ökologisch erzeugtes Lebensmittel einkaufen. Durch diese Eingrenzung wird der ermittelte Käuferanteil deutlich geringer als in anderen Untersuchungen (vgl. z.B. ALTMANN/ v. ALVENSLEBEN, 1986, S. 7; PLÖGER/ FRICKE/ v. ALVENSLEBEN, 1993, S. 13).

Den am häufigsten genannten Grund für den **ersten Einkauf** stellen Lebensmittelskandale bzw. Berichte darüber in den Medien dar. Fast ein Fünftel der Befragten kam somit durch das Mißtrauen gegenüber konventionellen Lebensmitteln zum Ökoprodukt. Mithilfe einer gestützten Frage wurde das zentrale Kaufmotiv bzw. der Hauptvorteil ökologisch erzeugter

Lebensmittel ermittelt. Zwei Drittel der Befragten greift aus dem egoistischen Grund "Gesundheit" zum Ökoprodukt, aber nur ein Fünftel aus dem altruistischen Beweggrund "Umweltschutz". Übersicht 1 verdeutlicht, daß besonders die Nicht-Ökokäufer nur mit Hilfe des Gesundheitsmotivs zum Kauf ökologisch erzeugter Produkte bewegt werden könnten.

Übersicht 1: Zentrale Motive beim Einkauf ökologisch erzeugter Lebensmittel

Motiv	Gesamtbefragte n=556	Ökokäufer n=241	Nicht-Ökokäufer n=315
	Nennungen in Prozent		
Gesundheit	61,3	55,2	66,0
Umweltschutz	20,5	27,0	15,6
Geschmack	6,7	7,1	6,3
k. A./Sonstiges	11,5	11,8	12,1

Quelle: PRUMMER (1993)

Als zentrale Barriere konnten der "hohe Preis" sowie die "schlechte Verfügbarkeit" dieser Produkte ermittelt werden. Mehr als die Hälfte der Befragten bemängelt das zu hohe Preisniveau (Übersicht 2).

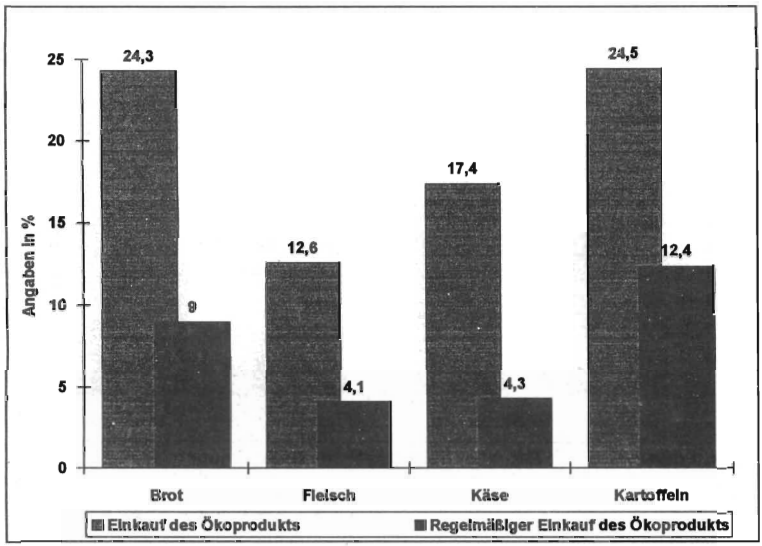
Übersicht 2: Zentrale Barrieren beim Einkauf ökologisch erzeugter Lebensmittel

Barriere	Gesamtbefragte n=556	Ökokäufer n=241	Nicht-Ökokäufer n=315
	Nennungen in Prozent		
Hoher Preis	55,2	66,0	46,7
Schlechte Verfügbarkeit	21,9	24,9	19,0
Keine Vorteile gegenüber herkömmlichem Angebot	11,3	3,3	17,5
k. A./Sonstiges	11,9	5,8	16,8

Quelle: PRUMMER (1993)

Anhand der Produkte Brot, Fleisch, Käse und Kartoffeln sollte das **produktspezifische Einkaufsverhalten** ermittelt werden. Die größte Bedeutung hat der Einkauf von "Ökobrot" und "Ökokartoffeln". Jeweils ein Viertel der Befragten gibt an, diese Produkte "schon einmal aus ökologischer Erzeugung gekauft zu haben". Dabei kauft die Hälfte der Ökokartoffelkäufer diese Kartoffeln "regelmäßig" ein. Bei den anderen drei Produkten ist der Anteil deutlich geringer (Abbildung 2).

Abbildung 2: Einkauf ökologisch erzeugter Lebensmittel (n=556)



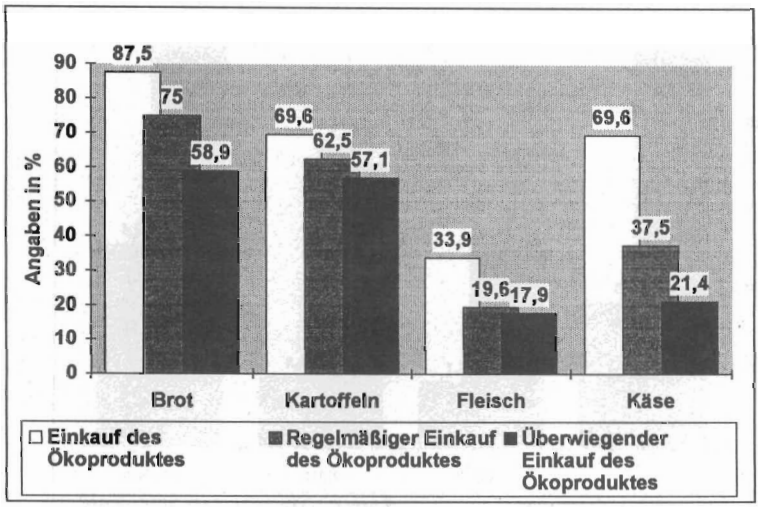
Quelle: PRUMMER (1993)

Die Kerngruppe der "echten Ökokäufer" zeigt eine deutlich größere Nutzungsintensität. Hier geben knapp 90% an, ökologisch erzeugtes Brot "schon einmal gekauft zu haben". Drei Viertel dieser Gruppe kaufen Ökobrot regelmäßig ein und knapp zwei Drittel kaufen "überwiegend" die ökologische Produktvariante, d.h. sie nutzen diese öfter als das Produkt aus konventioneller Erzeugung. Die Verwendungsintensität von Kartoffeln zeigt bei den echten Ökokäufern ein ähnlich hohes Niveau. Bei Fleisch und Käse ist sie gering, doch auch hier gibt ein Fünftel an, überwiegend den Ökokäse oder das Ökofleisch zu nutzen (Abbildung 3).

Bei der Ermittlung der **Einkaufsstätten** zeigt sich eine neue Erklärung, wie der sehr hohe Anteil der "verbalen Ökokäufer" zustande kommt. So beträgt bei den regelmäßigen Käufern von Ökofleisch oder Ökokartoffeln der Anteil der "echten Ökokäufer" weniger als 50%. In diesen Fällen wird dies auf den hohen Anteil der Direktvermarktung zurückgeführt. Viele Konsumenten verstehen den "Einkauf ökologisch erzeugter Lebensmittel" als Synonym zum "Einkauf auf dem Bauernhof", auch wenn es sich um einen konventionell bewirtschafteten Betrieb handelt.

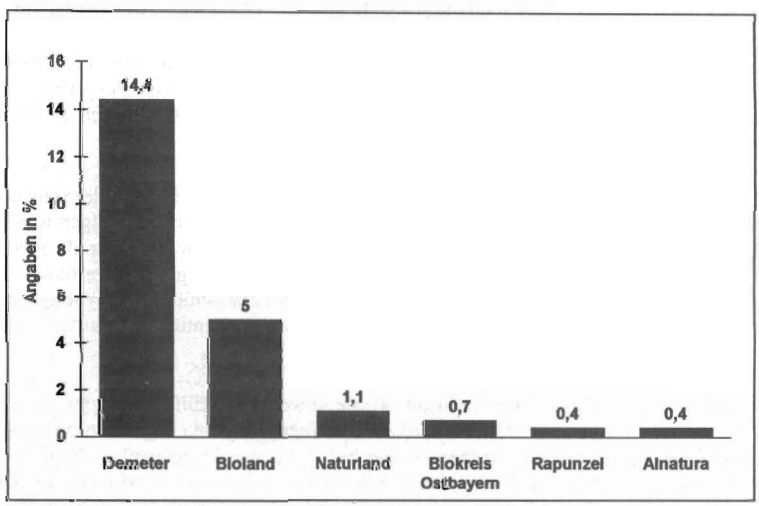
Die **Produkt- und Warenzeichenkenntnis** wurde sowohl mit Hilfe gestützter als auch mittels ungestützter Fragen ermittelt. Nur 16% der Befragten konnten ungestützt wenigstens ein richtiges Öko-Warenzeichen nennen. Dabei hat der Name "Demeter" in Bayern den größten Bekanntheitsgrad. An zweiter Stelle folgt der bedeutendste Anbauverband "Bioland" mit einem ungestützten Bekanntheitsgrad von 5% bei den haushaltsführenden Personen im Freistaat Bayern (Abbildung 4).

Abbildung 3: Produktverwendung der echten Ökokäufer (n=56)



Quelle: PRUMMER (1993)

Abbildung 4: Ungestützte Warenzeichenkenntnis (n=556)



Quelle: PRUMMER (1993)

Bei der gestützten Abfrage rangiert allerdings "Bioland" mit deutlichem Abstand an erster Stelle. Dabei wurden neben den Öko-Warenzeichen auch konventionelle Produkte integriert, die, entweder aufgrund ihres Namens (Bioghurt) oder ihrer Werbeaussage (Lieken Urkorn: Brot aus ungespritztem Getreide), von einem Fünftel der Befragten als ökologisch erzeugte Produkte eingestuft wurden.

Bei diesen Produkten aus konventioneller Erzeugung herrschte aber große Unsicherheit, denn beide Produkte wurden von vielen Befragten auch als "Nicht-Ökoprodukt" bezeichnet. So sind z.B. bei "Lieken Urkorn" deutlich mehr Befragte der Meinung, es handle sich um kein Ökoprodukt. "Per Saldo" zeigt sich ein deutlicher Unterschied zu den Verbandsnamen der Anbauverbände des ökologischen Landbaus (Übersicht 3).

Übersicht 3: Gestützte Beurteilung der Warenzeichen bzw. Markennamen

Warenzeichen bzw. Markennamen	Name		Es handelt sich um ein ökologisch erzeugtes Lebensmittel			
	unbekannt	bekannt	Weiß nicht	Ja	Nein	Differenz zwischen "Ja" und "Nein"
	Nennungen in Prozent (n=556)					
Bioland	36,5	63,5	24,1	34,9	4,5	+ 30,4
Demeter	61,9	38,1	8,6	28,4	1,1	+ 27,3
Naturland	61,9	38,1	17,4	17,3	3,4	+ 13,9
Naturkind	84,7	15,3	7,7	6,3	1,3	+ 5,0
Bioghurt	29,5	70,5	27,5	23,6	19,4	+ 4,2
Lieken Urkorn	16,2	83,8	38,7	17,6	27,5	- 9,9

Quelle: PRUMMER (1993)

10% der Befragten gaben überdies als generelles Erkennungszeichen für Ökoprodukte das "schlechte Aussehen des Produktes" an. Dies kann als deutliche Aufforderung für eine zu verbessernde Produktpolitik aufgefaßt werden.

Als wichtigstes Ergebnis der bayernweiten Telefonbefragung von 556 repräsentativ ausgewählten Verbrauchern kann festgehalten werden, daß eine Absatzsteigerung bei Ökoprodukten in Zukunft nur über **professionelles Marketing** zu erreichen ist. Hierbei ist zuerst durch eine gezielte Kommunikationspolitik, aber auch durch eine konsequente Warenzeichen- bzw. Markenpolitik, der völlig unzureichende Kenntnisstand der Bevölkerung über ökologisch erzeugte Lebensmittel zu verbessern. Mit einer Verbesserung der Distributionswege können zwei weitere zentrale Barrieren beseitigt werden. Erstens erhöht sich die Verfügbarkeit der Ökoprodukte unmittelbar, und zweitens können durch eine effizientere Distribution die Ökoprodukte auch preisgünstiger angeboten werden. Dem notwendigen Beratungsaufwand könnte über die Einführung eines Franchisesystems begegnet werden.

4 Neue Absatzkonzepte für ökologisch erzeugte Lebensmittel

Ausgangspunkt für die Suche nach neuen Absatzkonzepten für ökologisch erzeugte Lebensmittel war die Befürchtung, daß die bisherigen Absatzwege für Ökoprodukte in der Bundesrepublik nicht in der Lage sein werden, die steigende Erzeugung aus extensiver bzw. ökologischer Produktion zu bewältigen und daß es daher zu Engpässen in der Vermarktung kommen werde (vgl. HAMM, 1991). Da ein erheblicher Teil des Produktionszuwachses von ökologisch erzeugten Lebensmitteln auf die agrarpolitische Förderung durch das EG-Extensivierungsprogramm zurückgeht (vgl. SCHANDERL, 1993, S. 14 ff.), liegt eine Suche nach Lösungsansätzen für eine effektivere Vermarktung im öffentlichen Interesse.

Aufgabe der von Michael SCHANDERL durchgeführten Untersuchung war es, die gegenwärtigen produktspezifischen Absatzkanäle für Ökoprodukte in Bayern zu analysieren und gleichzeitig Konzepte für neue Vermarktungsalternativen zu entwickeln. Methodisch wurde der sog. "Qualitative Ansatz" in der Marketingforschung gewählt (vgl. TOMCZAK, 1992), der induktiv vorgeht, d.h. seine Fragestellungen der Realität entnimmt und die Methodik an die Fragestellung anpaßt. In insgesamt 10 empirischen Einzelerhebungen erfolgten eine Umsatzschätzung der Erzeugung des ökologischen Landbaus in Bayern, schwerpunktmäßige Expertenbefragungen und Interviews auf den Marktwegen für Getreide, Fleisch, Milch, Kartoffeln, Obst und Gemüse, sowie mündliche und schriftliche Befragungen in unterschiedlichen Vertriebsschienen auf der Einzelhandelsstufe (SCHANDERL, 1993, S. 5 ff.)

Als **Ergebnis** dieser empirischen Marktuntersuchungen bestätigte sich die eingangs aufgestellte These (vgl. auch THIMM, 1991), daß die bisherigen, aus der Tradition des ökologischen Landbaus in den letzten 20 Jahren entwickelten Absatzsysteme (im wesentlichen Direktabsatz und indirekter Absatz über den Naturkosthandel) nur begrenzt dafür geeignet sind, größere Mengen ökologisch erzeugter Nahrungsmittel zu vermarkten und neue Käuferschichten für diese Lebensmittel zu erschließen. Als eine neue Vermarktungskonzeption wird daher der Aufbau eines Franchisesystems für ökologisch erzeugte Lebensmittel vorgeschlagen (SCHANDERL, 1993, S. 139 ff.). Dieses besondere Kooperationssystem, das in den modernen Formen der Gastronomie weit verbreitet ist, aber auch in Holland bereits für Öko-Produkte praktiziert wird, besteht in der Verpachtung eines vom Leitunternehmen (Franchisegeber) entwickelten Marketingkonzepts an selbständige Franchisenehmer, es kombiniert also die Schlagkraft und Expansionsfähigkeit des Großunternehmens mit der Beweglichkeit selbständiger Einheiten. Franchisesysteme für ökologisch erzeugte Lebensmittel, von erfahrenen Franchisegebern entwickelt und von hochmotivierten Franchisenehmern umgesetzt, würden die Möglichkeit bieten, diese Produkte (beispielsweise über ein "shop in the shop"-System) im konventionellen Lebensmittelhandel in größerem Umfang zu vertreiben und so dem ökologischen Landbau neue Absatzwege zu eröffnen.

Literaturverzeichnis

ALTMANN, M. und R. v. ALVENSLEBEN, Alternative Nahrungsmittel. Verbrauchereinstellungen und Marktsegmente. Forschungsberichte zur Ökonomik im Gartenbau, H. 59, Hannover und Weihenstephan 1986.

BAADE, E., Analyse des Konsumentenverhaltens bei alternativ erzeugten Lebensmitteln - Ergebnisse einer Kundenbefragung in München. "Agrarwirtschaft", SH 19, Frankfurt/Main 1988.

GIERL, H., Ökologische Einstellungen und Kaufverhalten im Widerspruch. "Markenartikel", Bd. 49 (1987), S. 2-8.

HALK, K., Bestimmungsgründe des Konsumentenmißtrauens gegenüber Lebensmitteln. Ergebnisse von empirischen Untersuchungen an ausgewählten Verbrauchergruppen. (Dissertation, TU München-Weihenstephan 1992.) Veröffentlicht als Bd. 30 der ifo-Studien zur Agrarwirtschaft, München 1993.

HAMM, U., Starke Ausweitung des ökologischen Landbaus kann zu Absatzproblemen führen. "AGRA-EUROPE", Nr. 16/1991, Sonderbeilage, S. 1-4.

HUNT, H. K., Consumer satisfaction/dissatisfaction: Of continuing interest? To whom? Why? In: P.N. BLOOM (Ed.), Consumerism and beyond: Research perspectives on the future social environment. Cambrigde, Mass. 1982, S. 27-32.

KROEBER-RIEL, W., Konsumentenverhalten. 5. Aufl., München 1992.

KÖHLER, S., Die telefonische Befragung als Instrument der Marktforschung. Allgemeine Betrachtungen und Erfahrungen einer Umfrage. "Agrarwirtschaft", Jg. 39 (1990) H. 9, S. 279-284.

LANGENFELDER, M. und W. SCHNEIDER, Die Kundenzufriedenheit. Bedeutung, Meßkonzept und empirische Befunde. "Marketing - Zeitschrift für Forschung und Praxis", Jg. 13 (1991), H. 2, S. 109-119.

LUHMANN, N., Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. 3. Aufl., Stuttgart 1989.

MONHEMIUS, K., Umweltbewußtes Kaufverhalten von Konsumenten: Ein Beitrag zur Operationalisierung, Erklärung und Typologie des Verhaltens in der Kaufsituation. Frankfurt 1993.

PLÖGER, M., A. FRICKE und R. v. ALVENSLEBEN, Analyse der Nachfrage nach Bio-Produkten. Veröffentlicht als Band 9 der Schriftenreihe "Marketing der Agrar- und Ernährungswirtschaft", Kiel 1993.

PRUMMER, S., Bestimmungsgründe der Nachfrage nach Produkten des ökologischen Landbaus in Bayern. Ergebnisse computergestützter Befragungen. (Laufende Dissertation an der Professur für Marktlehre der Agrar- und Ernährungswirtschaft, TU München-Weihenstephan).

SCHANDERL, M., Vermarktungskonzeptionen für Produkte des ökologischen Landbaus - unter besonderer Berücksichtigung des Franchise-Systems. (Dissertation, TU München-Weihenstephan 1993.) Veröffentlicht als Bd. 8 der Schriftenreihe "Marketing der Agrarund Ernährungswirtschaft", Kiel 1993.

THIMM, C. u.a., Neue Absatzwege und Elastizität des Marktes für Produkte aus ökologischem Landbau in Nordeuropa. Fallingbostel 1991.

TOMCZAK, T., Forschungsmethoden in der Marketingwissenschaft. Ein Pladoyer für den qualitativen Forschungsansatz. "Marketing-Zeitschrift für Forschung und Praxis", Jg. 14 (1992), H. 2, S. 77-87.

NUTZUNG VON VERBRAUCHERPRÄFERENZEN FÜR NAHRUNGSMITTEL AUS DER NÄHEREN UMGEBUNG AM BEISPIEL NORDRHEIN-WESTFALEN

von

Hans-Ulrich HENSCHE*, Astrid HAUSER*, Michael REININGER*

1 Einleitung

Auf den Nahrungsmittelmärkten sind vielfältige Marketingaktivitäten zu beobachten, die zunehmend den gesamten Weg vom landwirtschaftlichen Betrieb bis zum Endverbraucher einbeziehen. Bezeichnend dafür sind die Stichworte "gläserne Produktion" und "Qualitätssicherungssystem". Daraus sind grundsätzlich neue Möglichkeiten der Verbundproduktion abzuleiten, die den landwirtschaftlichen Produkten ab Hof wieder eine Identität geben. - Sie verlieren den Charakter austauschbarer, anonymer Rohstoffe. Dies gilt in besonderer Weise, wenn die Herkunft der Produkte als Einkaufskriterium genutzt werden kann. Dazu liegen mit Abschluß des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens "Nachbarschaftsprodukte", das aus dem NRW-Programm für eine umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft finanziert wurde, Ergebnisse vor[1]. Sie zeigen, daß mit Vermarktungskonzepten, die auf die Überschaubarkeit des Produktweges aus vertrautem Umfeld ausgerichtet sind, Wettbewerbsvorteile erzielt werden können.

Im Kern geht es um die Frage, ob und auf welchen Wegen die Herkunft von Nahrungsmitteln aus der näheren Umgebung als überzeugendes Kaufargument beim Verbraucher verankert werden kann. Dazu wurden 1991 mit Unterstützung durch ein Marktforschungsinstitut in NRW eine Verbraucherbefragung (1400 haushaltsführende Personen) und eine Erzeugerbefragung (700 Leiter landwirtschaftlicher Betriebe ab 10 Hektar) durchgeführt. Mit Hilfe der beiden nordrhein-westfälischen Landwirtschaftskammern, deren Fachschüler die Interviews durchgeführt haben, konnten zusätzlich 2000 Kunden in Geschäften zum Einkaufsverhalten bei Brot und Fleisch befragt werden.

Ergänzend wurden Expertengespräche mit Beteiligten auf allen Marktstufen geführt. Daraus entsteht ein Gesamtbild der Verhaltensmuster und Wirkungszusammenhänge auf den Nahrungsmittelmärkten in Nordrhein-Westfalen, das in den Grundzügen auf andere Gebiete übertragen werden kann.

2 Grundstrukturen des Verbraucherverhaltens

Verbraucherverhalten ist das Ergebnis von Entscheidungsabläufen, die wiederum auf Einstellungen, Erfahrungen und aktuelle Informationen zurückgehen. Rationalverhalten ist dabei nur partiell zu erwarten (KROEBER-RIEL, 1990, S. 411 f.). Dies eröffnet einerseits

* Prof. Dr. H.-U. Hensche, Dipl. oec.troph. A. Hauser, Dipl.-Ing. agr. M. Reininger, Universität-Gesamthochschule-Paderborn, Fachbereich Landbau, Soest, Windmühlenweg 25, 59494 Soest

[1] Der Abschlußbericht zum Forschungsprojekt erscheint unter dem Titel "Verbraucherpräferenzen für Nahrungsmittel aus der näheren Umgebung - eine Chance für marktorientierte Landwirte. Empirische Ergebnisse aus Nordrhein-Westfalen" im Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.

Spielräume für Marketingaktivitäten und erschwert andererseits die Analyse des Verbraucherverhaltens.

Befragungen, die dieses Verbraucherverhalten untersuchen, können also letztendlich nur eine Momentaufnahme sein. Gleichwohl sind daraus - bezogen auf die Fragestellung des Projektes "Nachbarschaftsprodukte" - Hinweise auf die Tragfähigkeit regionaler Vermarktungskonzepte abzuleiten, die an den Präferenzen für Produkte aus der näheren Umgebung ausgerichtet sind.

Die im Rahmen des Projektes durchgeführte repräsentative Verbraucherbefragung in NRW zielte entsprechend auf Informationen zur/zum

- Auswahl von Einkaufsstätte und Lebensmitteln,
- Informationsverhalten,
- Interesse an der Herkunft in Verbindung mit dem Image von NRW bzw. bestimmten Regionen innerhalb dieses Bundeslandes.

2.1 Allgemeine Auswahlkriterien

Die im Rahmen des Forschungsprojektes durchgeführte Befragung von Verbrauchern in den Haushalten bestätigt, daß Frische und Geschmack die wichtigsten Aspekte bei der Auswahl von Lebensmitteln sind. Anhand der ergänzend durchgeführten Kundenbefragung am Point-of-Sale konnten weitere produktbezogene Besonderheiten für Brot und Fleisch aufgezeigt werden.

Übersicht 1: Kriterien für die Wahl der Einkaufsstätte

Kriterien[1]	Sehr wichtig 1	ziemlich wichtig 1	zum Teil wichtig 2	ziemlich unwichtig 3	überhaupt nicht wichtig 5	Mittelwert[2]
	Angaben in %					
räumliche Nähe	41,5	30,8	17,3	7,0	3,4	1,99
besondere Atmosphäre	19,2	26,5	25,1	20,5	8,7	2,73
gut Beratung/Bedienung	34,7	33,2	18,6	9,2	4,4	2,15
günstiges Preisniveau	47,6	34,0	14,2	2,9	1,4	1,76
Frische der Ware	81,1	17,6	1,1	0,3	-	1,21
Kombinationsmöglichkeit	27,8	30,1	25,8	11,7	4,6	2,35
Sauberkeit/Hygiene	77,0	19,4	2,5	0,9	0,2	1,28
Sortimentsvielfalt	34,6	40,0	19,2	5,5	0,8	1,98
gute Parkmöglichkeit	32,7	23,6	13,3	10,8	19,6	2,61
lange Öffnungszeiten	7,6	13,6	21,2	28,8	28,8	3,58
geringer Zeitaufwand	19,5	29,1	28,9	14,4	8,1	2,63

Forschungsgruppe Nachbarschaftsprodukte

1) Genauer Wortlaut der Frage: "Wie bedeutend sind die folgenden Kriterien für die Wahl Ihres Einkaufsortes?".

2) Arithmetisches Mittel aller Nennungen berechnet anhand der Skalenwerte von 1 bis 5.

Bei der Auswahl der Einkaufsstätte ziehen die Verbraucher den insgesamt für den Einkauf notwendigen Aufwand als relevanten Faktor in ihre Kaufentscheidung ein. Längere Wege und höherer Zeitaufwand werden nur dann nachhaltig in Kauf genommen, wenn der Nutzen daraus deutlich höher ist als bei bequemeren Alternativen. Für Lebensmittel als Güter des täglichen Bedarfs, die intensiv beworben werden, ist dieser höhere Nutzen besonders schwierig als entscheidendes Kriterium zu verankern.

Bei entsprechenden Marktkonstellationen ändern die Verbraucher längerfristig eher den Geschmack, als daß sie einen nachhaltig höheren Aufwand beim Einkaufen oder Zubereiten in Kauf nehmen.

Beispiele dafür sind

- der Siegeszug der H-Milch,
- eine weitgehende Gewöhnung an haltbargemachtes Obst und Gemüse auf Kosten des Geschmacks,
- die Beliebtheit von Convenience-Produkten.

2.2 Interesse an der Herkunft

Wegen der besonderen Problematik der "Lippenbekenntnisse", also der Divergenz zwischen Aussagen und tatsächlichem Verhalten, ist der Herkunftsaspekt als Kaufargument von verschiedenen Seiten analysiert worden. "Herkunft" wird in diesem Zusammenhang als geographische Herkunft definiert, wobei unter regionaler Herkunft die Herkunft aus einzelnen Gebieten innerhalb Nordrhein-Westfalens gemeint ist.

In einer ersten Analyse wurden auf der Basis von Stellungnahmen zu vorformulierten Statements und von Äußerungen der Befragten zum Thema Herkunft von Nahrungsmitteln, jeweils von der Gesamtstichprobe ausgehend, zwei Gruppen von Verbrauchern gebildet, für die die Information über die Herkunft unterschiedliche Bedeutung hat. Die eine Gruppe bilden die "Sicherheitsorientierten", ihnen bietet die Information über die Herkunft Sicherheit. Die andere Gruppe sind die "Herkunft-Interessierten", für diese Personen stellt die Information über die Herkunft ein Qualitätskriterium dar. Aus der Schnittmenge ergibt sich eine "Kerngruppe" von Verbrauchern, für die die Information über die Herkunft der Nahrungsmittel sowohl Sicherheit bietet als auch ein Qualitätskriterium darstellt (vgl. Abb. 1).

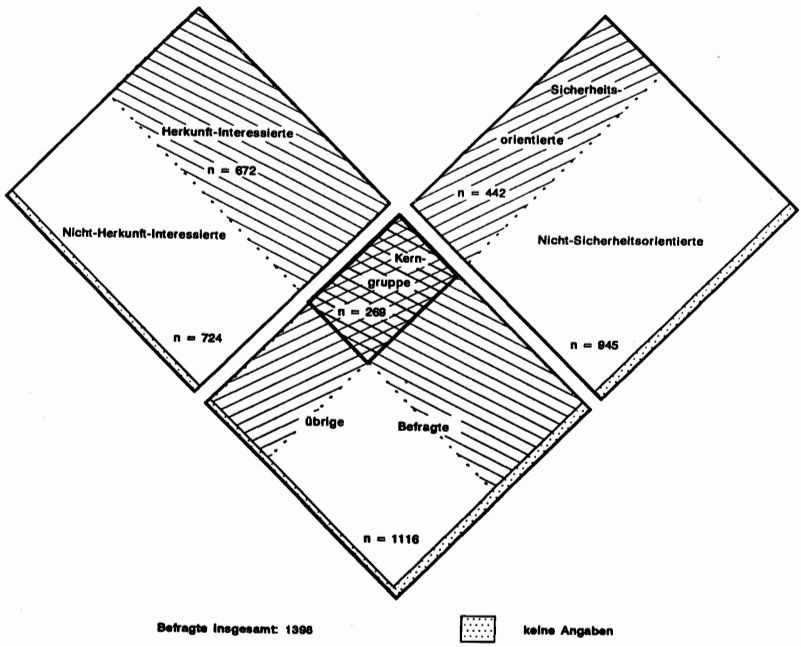
Auf Basis einer Faktorenanalyse über 24 Statements zur Herkunft von Nahrungsmitteln wurde u. a. der Faktor "Sicherheit durch Herkunftsinformation" ermittelt. Der ermittelte Faktor trifft das Verhalten der Zielgruppe besser als weitere in der Untersuchung ermittelte Faktoren und ist Ausdruck dafür, daß die Information über Herkunft Sicherheit bietet.

Die Statements, die vorrangig hinter diesem Faktor stehen,

- 'Ich wüßte gerne öfter, aus welcher Region die Lebensmittel kommen, die ich kaufe',
- 'Wenn ich wüßte, wer meine Lebensmittel produziert, hätte ich ein besseres Gefühl',
- 'Bei den vielen Berichten über Lebensmittel weiß ich manchmal gar nicht mehr, was ich noch kaufen soll',

dienten als Trennkriterium für die Gruppe der Sicherheitsorientierten.

Abbildung 1: Bildung von Teilgruppen mit unterschiedlichem Interesse an der Herkunft von Nahrungsmitteln



Forschungsgruppe Nachbarschaftsprodukte

Personen, denen die Information über die Herkunft Sicherheit bietet, stimmen den drei o. g. Statements jeweils voll oder weitgehend zu. Insgesamt umfaßt die Gruppe der Sicherheitsorientierten rund ein Drittel der Befragten.

Kennzeichnend für die Sicherheitsorientierten ist, daß ein signifikant größerer Teil angibt, daß das Herkunftsland für sie beim Lebensmitteleinkauf wichtig ist und ebenso die regionale Herkunft innerhalb Nordrhein-Westfalens. Weiterhin stimmt ein signifikant größerer Teil der Sicherheitsorientierten der Aussage 'die amtliche Kontrolle ist der beste Garantiebeweis für gute Qualität' voll zu.

Zur Ermittlung der Herkunft-Interessierten wurden Äußerungen der Befragten herangezogen, mit denen diese bekundeten, daß für sie die Information über die Herkunft bei der Auswahl des Nahrungsmittels ein Qualitätskriterium darstellt. Als Trennkriterium wurden für die Ermittlung der Personen vier voneinander unabhängige Aussagen der Befragten berücksichtigt.

Trennkriterien für die Herkunft-Interessierten sind demnach:

- das Herkunftsland als 'sehr wichtig' oder 'ziemlich wichtig' anzusehen oder
- das Anbaugebiet innerhalb Deutschlands als 'sehr wichtig' oder 'ziemlich wichtig' anzusehen oder

- die 'garantierte Herkunft' spontan als Qualitätskriterium zu nennen oder
- 'grundsätzlich auf die Herkunft zu achten'.

Um in die Gruppe der Herkunft-Interessierten zu gelangen, mußte ein Befragter mindestens eines der vier angegebenen Trennkriterien erfüllen. Insgesamt wurden 672 Befragte, das sind rund 48% aller Befragten, als Herkunft-Interessierte ermittelt.

Für die Herkunft-Interessierten sind, abgesehen von Alter und Bildungsabschluß der Befragten, keine signifikanten Zusammenhänge zwischen soziodemographischen Kriterien und dem Interesse an der Herkunft von Nahrungsmitteln aufzuzeigen. Hinsichtlich der Kennzeichnung nimmt ein signifikant größerer Teil der Herkunft-Interessierten die Kennzeichnung nordrhein-westfälischer Produkte stärker wahr; nach deren Ansicht sind nordrhein-westfälische Erzeugnisse deutlich im Geschäft zu erkennen. Außerdem hat sich ein signifikant größerer Teil schon mal bemüht, Erzeugnisse nordrhein-westfälischer Herkunft zu kaufen.

Die 'Kerngruppe ', die sich aus der Schnittmenge der Sicherheitsorientierten und Herkunft-Interessierten zusammensetzt, umfaßt 296 Personen, das entspricht rund 20% der Befragten.

Aus dieser Kerngruppe präferieren 65% der Verbraucher Nahrungsmittel einer bestimmten Region innerhalb Nordrhein-Westfalens; zwei Drittel davon möchten Nahrungsmittel aus der eigenen Region (nähere Umgebung zum Wohnort) und ein Drittel bevorzugt Nahrungsmittel einer anderen nordrhein-westfälischen Region.

In einer weiteren Analyse wurden Kennzeichnung und Bekanntheit der Herkunft untersucht. Daraus wird deutlich, daß Lebensmittel diesbezüglich unzureichend gekennzeichnet sind. Dies gilt es zu verbessern, wenn die Verbraucher zu herkunftsorientierten Einkäufen veranlaßt werden sollen.

Zur Untersuchung der Herkunftsrelevanz wurde eine Imageanalyse von Lebensmitteln aus verschiedenen Ländern und Regionen durchgeführt. Damit konnten Stärken und Schwächen jeweils im Verhältnis verschiedener Herkünfte herausgearbeitet werden. Lebensmittel deutscher Herkunft werden in allen Punkten herausragend beurteilt. Die Qualität wird im Vergleich mit Abstand am besten bewertet, der Preis am höchsten. Lebensmittel aus Holland werden mit Ausnahme der sehr deutlichen Herkunftskennzeichnung und der Einstufung als preisgünstig im Vergleich eher negativ bewertet. Lebensmittel aus Bayern nehmen eine mittlere Position ein. Die Beurteilung von Lebensmitteln aus NRW liegt weitgehend parallel zu Lebensmitteln aus der eigenen Region; Lebensmittel aus der eigenen Region werden jedoch tendenziell immer etwas besser beurteilt als Produkte aus NRW.

Weiter wurde ermittelt, aus welcher Region Nordrhein-Westfalens die Verbraucher am liebsten Nahrungsmittel kaufen würden, wenn sie frei wählen könnten. 70% aller Befragten gaben ihre Wunschregion an. Mehr als 40% dieser Personen würden am liebsten Nahrungsmittel aus ihrer eigenen Region kaufen. Das entspricht einem Anteil von knapp 30% aller Befragten. Die Befragten, die nicht die Nahrungsmittel ihrer eigenen, sondern einer anderen Region Nordrhein-Westfalens bevorzugen, präferieren vor allem das Münsterland. Als weitere bevorzugte regionale Herkünfte für Nahrungsmittel wurden der Niederrhein, die Eifel, das Sauerland, das Bergische Land und die Soester Börde genannt.

Diese Ergebnisse belegen, daß die Herkunft von Nahrungsmitteln die Verbraucher interessiert und ein Entscheidungskriterium für den Einkauf ist. Dabei werden Produkte aus der

näheren Umgebung und aus einzelnen Regionen zum Teil besonders präferiert. Damit ist die Information über die Herkunft ein Faktor, der Vertrauen schaffen kann. Wettbewerbsvorteile können daraus aber nur erzielt werden, wenn die Lebensmittel entsprechend gekennzeichnet werden und wenn die Herkunftsinformation in ein Gesamtkonzept eingebunden wird.

3 Marktorientierung der Landwirte

3.1 Einstellungen

Nach den Ergebnissen der Erzeugerbefragung in Nordrhein-Westfalen können ca. 30% der Landwirte auf Betrieben über 10 ha LF als marktorientiert bezeichnet werden. Diese Landwirte sehen ihre Zukunft in einer verbesserten Vermarktung, in Marktnischen oder in Kooperation mit anderen Landwirten. Sie erwarten vom Staat eher Zurückhaltung als allzu große Fürsorge. Diese Landwirte sind nicht altersspezifisch abzugrenzen. Sie haben aber i. d. R. einen höheren Schulabschluß sowie eine etwas bessere Berufsausbildung als die Übrigen.

Für die marktorientiert denkende Gruppe ist ein Ausstieg aus der Landwirtschaft eher vorstellbar, sie haben mehr Spaß an der Vermarktung und schätzen ihre wirtschaftliche Situation als besser ein - auch im Vergleich zur Situation vor zehn Jahren. Obwohl sich unter diesen Landwirten auch ein großer Teil als reiner Produzententyp sieht, ist der Anteil derjenigen, der sich als 'Vermarkter' bezeichnet, deutlich höher.

Mit Fragen nach ihren derzeitigen Vermarktungswegen kann gezeigt werden, daß für diese marktorientiert denkenden Landwirte die Suche nach Alternativen verstärkt sowohl in die Vertragslandwirtschaft als auch in die Direktvermarktung geführt hat.

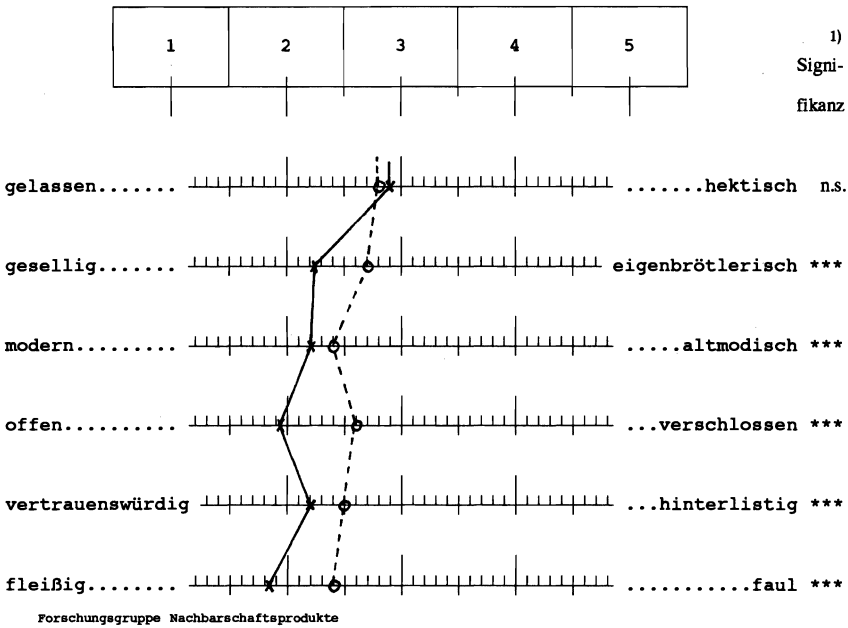
Unter dem Aspekt der Herkunftsorientierung von Nahrungsmitteln ist die Einstellung der Landwirte zur Vertragslandwirtschaft und zur Direktvermarktung von besonderem Interesse, weil die Produkte auf diesen Wegen bis zum Ursprung zurückverfolgt werden können.

3.2 Vertragslandwirtschaft

Etwa 70% der befragten Landwirte haben (mit Ausnahme von Milch und Zuckerrüben, die hier ausgeklammert sind) keinerlei Interesse an vertraglichen Bindungen zu Abnehmern ihrer Produkte. Ein Großteil dieser vertraglich ungebundenen Landwirte fürchtet um die Freiheit, den Abnehmer der Erzeugnisse frei wählen zu können. Gleichzeitig machen jedoch weniger als die Hälfte der ungebundenen Landwirte tatsächlich von ihrer Möglichkeit zur freien Auswahl der Handelspartner Gebrauch. Die Mehrheit der Landwirte hat auch ohne vertragliche Bindung nur einen festen Handelspartner für bestimmte Erzeugnisse, selbst wenn es sich dabei um Erzeugnisse handelt, die einen Großteil der Beriebserlöse einbringen.

Knapp 10% haben schon einmal versucht, vertragliche Bindungen mit einem Vermarkter einzugehen, es aber dann doch gelassen. Weitere 20% der befragten Landwirte sind vertragliche Verbindungen zu Abnehmern ihrer Erzeugnisse eingegangen. Diese 139 Vertragslandwirte hatten zum Zeitpunkt der Befragung insgesamt 163 Verträge. Sie beziehen sich auf Mastschweine, Brotgetreide, Gemüse, Stärke- und Speisekartoffeln und einige weitere Produkte.

Abbildung 2: Image von Vertragslandwirten und Direktvermarktern im Vergleich



1) Signifikanz der Mittelwertunterschiede geprüft anhand des t-Tests für abhängige Stichproben.
o Vertragslandwirte aus Sicht 'konventioneller Vermarkter' (n = 420).
x Direktvermarkter aus Sicht 'konventioneller Vermarkter' (n = 420).
n.s. Nicht signifikant.
*** Unterschied signifikant auf dem 0,1%-Niveau.

Vertragslandwirte haben im Vergleich zu den Direktvermarktern ein schlechtes Image. In einer Selbst- und Fremdbeurteilung mittels gegensätzlicher Eigenschaftswörter werden Vorurteile gegen Vertragslandwirte besonders deutlich. Konventionell vermarktende Landwirte (weder Direktvermarktung noch Vertragslandwirtschaft) schätzen ihre Kollegen mit Verträgen, im Vergleich zu Direktvermarktern (vgl. Abb. 2) wie auch im Vergleich zu sich selbst, als weniger gesellig, offen und fleißig ein. Hier liegt offensichtlich eine wichtige Ursache für Vorbehalte gegen die landwirtschaftliche Produktion auf Vertragsbasis.

Entgegen der allgemeinen Vorstellung, daß Vertragslandwirte sich nur vor immer wiederkehrenden Preisverhandlungen drücken wollen, erweisen sie sich bei genauerer Betrachtung als ausgesprochene Vermarktertypen. Vertragslandwirte haben mehr Spaß an der Vermarktung als ihre ungebundenen Kollegen. Gefragt, ob ihnen Arbeiten wie Markterkundung, Gespräche, Verhandlungen und Telefonate mit Abnehmern und Kunden Spaß machen - und - wenn ja: "mehr als die eigentlich 'landwirtschaftliche'?", antworteten Vertragslandwirte deutlich positiver als Nicht-Vertragslandwirte.

Hinzu kommt, daß Vertragslandwirte ihre wirtschaftliche Situation zum Zeitpunkt der Befragung als günstiger einschätzten als Nicht-Vertragslandwirte. Gemäß den Ergebnissen der Befragung bezeichneten 32% der Vertragslandwirte ihre wirtschaftliche Situation als 'gut' oder gar 'sehr gut', von den Nicht-Vertragslandwirten waren es nur 23%.

Vertragserfahrungen erhöhen die Bereitschaft für weitere Verträge. Fast die Hälfte der Vertragslandwirte glaubt, durch Bindungen an weitere Vertragspartner ihre Marktposition verbessern zu können. Unter den 547 Landwirten ohne Verträge, die die Frage beantworteten, sind nur gut 19% dieser Ansicht. Ebenso hohe Erwartungen an vertragliche Bindungen wie die Vertragslandwirte hat - mit 27 von 61 Landwirten - die Gruppe der Betriebsleiter, die Verträge bereits anvisiert haben, während diejenigen, die sich nie für Verträge interessierten, auch zu 83% keine Verbesserung ihrer Position erwarten. Bereitschaft für weitere Verträge. Fast die Hälfte der Vertragslandwirte glaubt, durch Bindungen an weitere Vertragspartner ihre Marktposition verbessern zu können. Unter den 547 Landwirten ohne Verträge, die die Frage beantworteten, sind nur gut 19% dieser Ansicht. Ebenso hohe Erwartungen an vertragliche Bindungen wie die Vertragslandwirte hat - mit 27 von 61 Landwirten - die Gruppe der Betriebsleiter, die Verträge bereits anvisiert haben, während diejenigen, die sich nie für Verträge interessierten, auch zu 83% keine Verbesserung ihrer Position erwarten.

3.3 Direktvermarktung

15% der befragten Landwirte gaben an, Direktvermarktung zu betreiben. Direkt vermarktet werden vorwiegend die klassischen (konsumreifen) Direktvermarktungsprodukte Kartoffeln, Eier, Obst und Gemüse, aber auch Fleisch und Fleischwaren, Milch, Geflügel sowie einige weitere Produkte.

Die hohe Zahl der Direktvermarkter ist dadurch zu erklären, daß viele der hier als Direktvermarkter bezeichneten Landwirte die Direktvermarktung nur in einem sehr geringen Umfang nebenher betreiben. Sie belegt des weiteren das gute Image der Direktvermarktung, das im Rahmen der Befragung aufgezeigt werden konnte (vgl. Abb. 2). Bezüglich der Direktvermarktung sind, so kann daraus gefolgert werden, keine gesellschaftlichen Schwellenängste zu erwarten.

Wegen der hohen Zahl von 'Kleinst-Direktvermarktern' in der Befragung ist die Gruppe der hier als Direktvermarkter bezeichneten Landwirte sehr heterogen. Anhand der direkt verkauften Produkte und Mengen können jedoch - wenn auch unscharf - 'Gelegenheits- oder Saison-Direktvermarkter' und solche, die die Direktvermarktung im größeren Stil betreiben ('Intensiv-Direktvermarkter'), differenziert werden.

Die Intensiv-Direktvermarkter schätzen die wirtschaftliche Situation ihres Betriebes insgesamt als besser ein als Nicht-Direktvermarkter bzw. Gelegenheitsdirektvermarkter. Bei der Selbsttypisierung bezüglich Produzenten- oder Vermarktertyp fällt auf, daß sich weniger als ein Drittel der Direktvermarkter als Produzententypen verstehen, während dies unter den Nicht-Direktvermarktern weit mehr als zwei Drittel sind. Unter den Intensiv-Direktvermarktern bilden die Produzententypen nur noch eine Minderheit. Demgegenüber ist der Anteil derer, die sich als Vermarktertypen sehen, unter den Direktvermarktern etwa dreimal so hoch. Im Umkehrschluß ist dies ein klarer Hinweis dafür, daß ein Großteil der Vermarktertypen sich der Direktvermarktung zugewendet hat.

Während mehr als die Hälfte der Direktvermarkter diese Vermarktungsform möglichst ausweiten möchte (unter den Intensiv-Direktvermarktern sind es sogar drei Viertel), stehen die Nicht-Direktvermarkter diesem Weg für den eigenen Betrieb eher verhalten gegenüber. Für 73% von ihnen stellt die Direktvermarktung nach eigener Einschätzung keine Alternative dar. Begründet wird diese Haltung in erster Linie mit der hohen Arbeitsbelastung oder dem Fehlen geeigneter Produkte. Es läßt sich aber eine deutliche Abhängigkeit vom Alter der Befragten aufzeigen. Die Bereitschaft zum Aufbau der Direktvermarktung ist bei älteren Landwirten geringer als bei jüngeren.

Möglichkeiten zur Einkommensverbesserung sehen die Direktvermarkter zunächst in der Verbesserung ihrer Vermarktungsaktivitäten und erst in zweiter Linie in betrieblichem Wachstum; letzteres steht dagegen für die Nicht-Direktvermarkter im Vordergrund. Aus der Landwirtschaft auszusteigen, stellt für Direktvermarkter nur in wenigen Fällen eine Alternative dar.

4 Regionale Vermarktungskonzepte

Aus den Befragungsergebnissen und den Gesprächen mit Marktbeteiligten ist abzuleiten, daß mit kleinräumigen Konzepten, die auf die Überschaubarkeit des Produktweges aus vertrautem Umfeld ausgerichtet sind, Wettbewerbsvorteile erzielt werden können.

Für strategische Überlegungen zur Umsetzung ist zu beachten, daß landwirtschaftliche Produkte überwiegend zu austauschbaren Rohstoffen geworden sind. Deshalb ist die Herkunft zunächst einmal bei solchen landwirtschaftlichen Erzeugnissen glaubwürdig und nachhaltig zu verankern, die wenigstens noch in Segmenten ihre Identität bewahrt haben und die traditionell handwerklich verarbeitet werden.

Relativ größere Marktanteile für regionale Herkünfte sind bei Erzeugnissen möglich, die aus Gebieten mit gutem Image kommen. Das sind in NRW vor allem das Münsterland, der Niederrhein, die Eifel, das Sauerland und die Soester Börde. Verschiedene Widerstände können regionale Ansätze nachhaltig gefährden. Deshalb ist es geboten, gerade auch den Großformen des Handels und der Verarbeitung deutlich zu machen, daß der kleinräumige Regionalbezug als eine besondere Form der Segmentierung genügend Spielraum läßt.

Hauptträger von regionalen Vermarktungskonzepten sollten Unternehmer sein, denn sie tragen in einem marktwirtschaftlichen System Risiken in der Hoffnung auf Gewinn. Dies gilt sowohl für Handel und Verarbeitung als auch für Landwirte, die mit Blick auf den Markt stärker differenzierte Verhaltensmuster aufweisen als gemeinhin angenommen wird.

Beratung und staatliche Förderung haben in diesem Zusammenhang die Aufgabe, den Boden für Eigeninitiative zu bereiten. Dies gelingt nur vordergründig mit finanziellen Mitteln; wichtiger sind praktische Überzeugungsarbeit und unterstützende Koordinierung.

Auf der Handlungsebene sind daraus folgende Möglichkeiten zu nennen:

a) Gründung von regionalen Unternehmerzirkeln aller Marktstufen der Lebensmittelbranche, die zunächst mit dem Schwerpunkt Nahrungsmittel Möglichkeiten zur Verbesserung der regionalen Identität ausloten. Für den Einstieg sollten solche Zirkel in Regionen mit gutem Image und weitgehend mittelständischer Struktur initiiert werden.

b) Förderung regionaler Herkunftszeichen unter Einschluß unabhängiger Kontrollen bis hin zur Einbindung der persönlichen Identität der Produzenten. Zu diesen mehrgleisigen Konzepten der herkunftsbezogenen Qualitätssicherung gehört neben der "Personifizierung" der Herkunft auch die Nutzung der CMA-Gütesiegelaktivitäten.
c) Weitere Aktivitäten sollten auf Gesamtkonzepte für Regionen abzielen, die zu einer qualitativen Verbesserung der Lebensbedingungen führen und gleichzeitig die Umwelt schonen, weil sie Wirkungen des Handelns transparent machen und die Produkte größtenteils auf kürzeren Wegen zum Endverbraucher gelangen können.

Literaturverzeichnis

BACKHAUS, K. u. a., 1985: Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung. 3. Auflage, Berlin, Heidelberg.

BROSIUS, G., 1989: SPSS/PC+ Advanced Statistics und Tables. Einführung und praktische Beispiele. Hamburg.

KROEBER-RIEL, W., 1990: Konsumentenverhalten. 4. Auflage, München.

STRATEGIEN ZUR SENKUNG DER TRANSAKTIONSKOSTEN IM HANDEL

TRANSFORMATION VERÄNDERTER VERBRAUCHERWÜNSCHE IN DAS NACHFRAGEVERHALTEN GEWERBLICHER ABNEHMER VON AGRARPRODUKTEN

von

Michael LOHNER*

1 Einleitung

Die sich ändernden Lebensbedingungen spiegeln sich mit den jeweils charakteristischen Knappheitsverhältnissen unmittelbar in den Wertvorstellungen der Menschen wider. Individuelle und gesellschaftliche Werte unterliegen damit im Zeitablauf einem Bedeutungswandel. Dieser Wertewandel kommt - in den verschiedenen Lebensbereichen ganz unterschiedlich - vor allem durch veränderte Wünsche, Bedürfnisse und Forderungen des einzelnen und der Gesellschaft zum Ausdruck. Bei der Nachfrage nach Nahrungsmitteln konkretisieren sich die veränderten Wertvorstellungen insbesondere in erweiterten und höheren Qualitätsansprüchen. Zur Sicherstellung und Garantie derartiger Qualitätsanforderungen müssen die gewerblichen Abnehmer von Agrarprodukten (z.B. Gastronomie, Verarbeitungs- und Handelsunternehmen) bereits die landwirtschaftliche Rohstofferzeugung in ihr Qualitätsmanagement mit einbeziehen.

Im folgenden soll dargelegt werden,

- welche Bedeutungsveränderung die einzelnen Qualitätskomponenten von Nahrungsmitteln durch die veränderten Wertvorstellungen erfahren und
- welche Konsequenzen sich daraus für die Tauschbeziehungen zwischen den gewerblichen Abnehmern und den Produzenten von Agrarprodukten ableiten lassen.

2 Qualitative Veränderungen im Konsumentenverhalten

2.1 Werte und Wertewandel

"Werte lassen sich allgemein als grundlegende explizite oder implizite **Konzeptionen** des **Wünschenswerten** charakterisieren; sie verkörpern Kriterien zur Beurteilung von Zielen, Objekten und Handlungen, übernehmen mithin die Funktion von Orientierungsstandards (...) und kanalisieren das Verhalten in bestimmte Richtungen" (RAFFEE und WIEDMANN, 1989, S. 555). Nach FRIEDRICHS (1968, S. 104) bilden Werte einen "Schnittpunkt von Individuum und Gesellschaft". "Als allgemeine Orientierungseinrichtungen wirken sie teils als äußere Leit- oder Richtlinien (gesellschaftliches Wertsystem = Außenaspekt), teils als im Individuum internalisierte Maßstäbe (individuelles Wertsystem = Innenaspekt)" (CLAESSENS zitiert in RAFFEE und WIEDMANN, 1989, S. 555). Mehrere aufeinander bezogene Werte lassen sich in einem Wertsystem als abgrenzbare Einheit darstellen (vgl. SCHOLL-SCHAAF, 1975, S. 77). Innerhalb des Wertsystems sind sowohl die gesellschaftlichen Werte als auch die individuellen Werte hinsichtlich ihrer Bedeutsamkeit und der daraus resultierenden Rangreihe in Werthierarchien eingebunden (vgl. SCHOLL-

* Dipl.-Ing. agr. M. Lohner, Institut für Agrarpolitik der Universität Hohenheim (420), 70593 Stuttgart

SCHAAF, 1975, S. 79). Die Grobstruktur solcher Werthierarchien gliedert sich nach RAFFEE und WIEDMANN (1989, S. 561) in Differenzierungs- bzw. Konkretisierungsebenen: Die Grund- oder Basiswerte stellen einen Orientierungsrahmen für die Herausbildung von Bereichswerten dar; die Bereichswerte beeinflussen wiederum die Ausprägung bereichsspezifischer Wertkonkretisierungen. Auf jeder dieser Ebenen befinden sich wiederum mehrere Werte bzw. Wertkonkretisierungen, zwischen denen ebenfalls Beziehungen der Über- und Unterordnung bestehen.

Werte entfalten also zum einen eine verhaltenssteuernde Wirkung, indem sie direkt die Beurteilungsmaßstäbe eines Individuums darstellen, von denen aus beispielsweise konkrete Ziele und die Zielerreichungsmethoden festgelegt werden, und zum anderen spiegeln sie sich in Einstellungen, Bedürfnissen sowie z.T. Emotionen und damit insgesamt in den aktivierenden Prozessen eines Individuums wider (vgl. RAFFEE und WIEDMANN, 1989, S. 559). Jedoch muß das von einer Person "proklamierte Wertsystem (verbal-ideelle Ebene)" nicht zwangsläufig mit dem tatsächlich "verhaltensbestimmenden Wertsystem (Verhaltensebene)" übereinstimmen (HILLMANN, 1981, S. 83)[1].

Individuelle und gesellschaftliche Werte erfahren eine Bedeutungsveränderung im Zeitablauf. Entscheidenden Einfluß auf die Bedeutungsveränderung der Werte haben sowohl situative Faktoren wie die materiellen und sozialen Lebensbedingungen als auch personale Faktoren wie z.B. das Ausmaß der persönlichen Betroffenheit von gesellschaftlichen Knappheitsverhältnissen (vgl. RAFFEE und WIEDMANN, 1989, S. 563f.). Veränderungen des Wertsystems entstehen dabei nicht nur durch das Auftreten neuer Werte, das Absterben alter Werte oder aus der Veränderung einzelner Werte, sondern zum großen Teil aus einem Wandel der Verknüpfungen zwischen den Werten des hierarchisch strukturierten Wertsystems. Mit dem Wandel der hierarchischen Beziehungen zwischen einzelnen Werten korrespondiert zugleich eine Veränderung der verhaltensrelevanten Einflußstärken dieser Werte, wobei mit abnehmender Hierarchieebene sowohl die Zahl der Werte als auch deren Dynamik bzw. Veränderbarkeit steigt (vgl. HILLMANN, 1981, S. 147).

KLAGES (1993, S. 2f.) konnte aufgrund seiner Untersuchungen feststellen, daß es "in der alten Bundesrepublik seit der ersten Hälfte der 60er Jahre einen ungemein heftigen und deutlichen, absolut prägnant charakterisierbaren Wertewandlungsschub[2] gegeben hat, den man mit der Formel **von Pflicht- und Akzeptanzwerten zu Selbstentfaltungswerten** beschreiben kann". In diesem Wandel haben individuelle Werte, wie Disziplin, Gehorsam, Pflichterfüllung, Bescheidenheit, Selbstbeherrschung, Selbstlosigkeit, Hinnahmebereitschaft

---

[1] Ursachen hierfür können z.B. nach RAFFEE und WIEDMANN (1989, S. 559f.) und SILBERER (1985, S. 122) sein:
- allein die Proklamation bestimmter Wertvorstellungen kann soziale Anerkennung bewirken;
- der persönliche Beitrag zur Verwirklichung eines Zieles wird als unbedeutend angesehen;
- konkretes Verhalten wird neben den Wertvorstellungen von weiteren Faktoren bestimmt wie z.B. Geld, Zeit und Kenntnissen, die begrenzend wirken können.

[2] Faktoren, die den Wertewandlungsschub induzierten, waren nach KLAGES (1987, S. 5ff.) z.B.:
- der Einfluß des "Wirtschaftswunders" und der anschließenden wirtschaftlichen Prosperität;
- der Einfluß des Wohlfahrtsstaates, der es zunehmend gestattete, Pflichten gegenüber sich selbst und anderen gewissermaßen "nach oben" zu delegieren;
- der Einfluß der antikonservativen Bewegung, die von der Politik unterstützt, von der literarischen Intelligenz getragen und von den Massenmedien verbreitet wurde. Diese setzte sich vermehrt für den Abbau überlieferter Normen und Leitbilder, für das Aufbrechen hierarchischer Strukturen und für die Beseitigung überkommener Tabus ein;
- die Bildungsrevolution mit der jugendtypischen Neigung zur Selbstthematisierung.

und Enthaltsamkeit, an Bedeutung verloren; zunehmende Bedeutung haben hingegen Werte wie Demokratie, Partizipation, Genuß, Abenteuer, Spannung, Abwechslung, Ausleben emotionaler Bedürfnisse, Selbstverwirklichung, Ungebundenheit und Eigenständigkeit (vgl. KLAGES, 1987, S. 2). Ausgehend von dem Wertewandlungsschub Anfang der 60er Jahre hat sich der Wertewandel in der alten Bundesrepublik bis heute als stabiler Trend erwiesen (vgl. KLAGES, 1993, S. 6f.)[3].

Besondere Beachtung muß in diesem Zusammenhang die **Pluralisierung individueller Wertsysteme** finden. Die Pluralisierung individueller Wertsysteme rührt daher, daß die Bevölkerungsmehrheit ein Sowohl-als-auch von Pflicht- und Akzeptanzwerten sowie von Selbstentfaltungswerten internalisiert hat[4]. Das Nebeneinander von Selbstentfaltungswerten und Pflicht- und Akzeptanzwerten kann jedoch aufgrund der Polarität dieser Werte eine erhebliche Spannung erzeugen, die sich als psychischer Innendruck bemerkbar macht (vgl. KLAGES, 1985, S. 133). So befinden sich z.B. auf der einen Seite stark 'ich-bezogene' Werte wie Selbstverwirklichung, Gegenwarts- und Genußorientierung, Freizeiterleben etc., und auf der anderen Seite stellt sich z.B. das Umweltbewußtsein als ein eher altruistischer 'sozial-orientierter' Wert dar. Vereinfachend läßt sich also eine Polarisierung zwischen 'Ego-' und 'Sozial-Werten', also zwischen Selbstentfaltungs- und Konsumegoismus einerseits und sozialem Bewußtsein andererseits feststellen (vgl. ADELT et al., 1990, S. 178f.). Der Zustand der Unentschiedenheit zwischen den beiden Wertegruppen und die mit ihm verbundene Spannung erzeugen insgesamt eine labile Gleichgewichtslage des Denkens, Fühlens und Handelns bzw. bewirken eine neuartige Fähigkeit zur psychischen Mobilität; der einzelne verhält sich weniger prinzipienkonform und gibt je nach Situation der einen oder der anderen Wertegruppe den Vorrang (vgl. KLAGES, 1985, S. 133f.).

So dienen z.B. die Pflicht- und Akzeptanzwerte als handlungsleitende Orientierungseinrichtung, wenn die soziale Anerkennung der Gesellschaft angestrebt wird. Das Verlangen nach sozialer Anerkennung der Gesellschaft wird durch das "vermehrte Selbstentfaltungsstreben und der damit verbundenen Tendenz zum Individualismus" zu einer maßgeblichen Antriebskraft menschlichen Verhaltens (LAKASCHUS, 1992). MEYER-HENTSCHEL (1987, S. 101) erklärt diesen Zusammenhang folgendermaßen: "Ausgeprägter Individualismus birgt allerdings ein Problem für den einzelnen. Er schafft Unsicherheit, vor allem soziale Unsicherheit. Bei allem Drang zur Selbstverwirklichung kann der Mensch seine biologischen Verhaltensmuster nicht überwinden: Er ist - und bleibt wohl noch für einige Jahrtausende - ein Herdentier. (...) Konsequenz: Auch der vermeintliche Individualist - wahrscheinlich sogar gerade er - ist sehr empfänglich für 'soziale Klänge'. Er will und muß seine biologisch programmierten sozialen Bedürfnisse befriedigen, auch wenn er dies nicht wahrhaben will".

---

[3] Auf der Grundlage einer Ost-West-Vergleichsuntersuchung kommen HERBERT, GENSICKE und KLAGES zu dem Ergebnis, daß sich die Bevölkerung der neuen Bundesländer innerhalb der 90er Jahre in denjenigen Wertewandel einfädeln wird, der in den alten Bundesländern bereits stattfindet. Falsch wäre jedoch in diesem Zusammenhang von einem Mentalitätsanschluß zu sprechen. Dies wäre nur dann zulässig, wenn der Wertewandel in den alten Bundesländern bereits abgeschlossen wäre (vgl. KLAGES, 1993, S. 8ff.).

[4] Diese Situation trifft auch für junge Menschen zu, bei denen zwar häufig Selbstentfaltungswerte einen hohen Stellenwert besitzen, die sich aber gleichzeitig z.B. als Schüler oder Student aufgrund des Leistungsdrucks, den die verschärften Konkurrenzverhältnisse mit sich bringen, zur Anpassung gezwungen sehen, wobei dann Pflicht- und Akzeptanzwerte subjektiv aufgewertet werden (vgl. KLAGES, 1985, S. 132f.).

Die Wertschätzung der Mitmenschen ist um so höher, je mehr das eigene Verhalten den gesellschaftlichen Wertvorstellungen entspricht. Diese Wertvorstellungen äußern sich insbesondere in den gesellschaftlichen Zielen - als Konzeptionen des Wünschenswerten - einer Gesellschaft. Die Analyse der Ziele-Dynamik, die ganz offensichtlich die wahrgenommenen Knappheitsverhältnisse der Gesellschaft widerspiegelt, läßt als Grundmuster ein gestiegenes Bedürfnis nach Verantwortungsbewußtsein und ethischen Entscheidungs- und Handlungsprinzipien erkennen (vgl. DIALOGE3, 1990, S. 336ff.) Diese Zieledynamik resultiert in erster Linie aus der wachsenden Kenntnis der Naturzerstörung: die Vergiftung des Wassers, die Verschmutzung der Luft, die Zerstörung der Ozonschicht, das Aussterben von Tier- und Pflanzenarten, das Abholzen der Regenwälder, die Schadstoffe in Nahrungsmitteln und vieles andere sind so häufig Gegenstand von Informationen und Ursachen von Katastrophen, daß sowohl das abstrakte Gewahrsein als auch die konkrete Betroffenheit anwachsen (vgl. SCHERHORN, 1990, S. 2). Aus diesem Bewußtsein sind in den letzten Jahren in zunehmendem Maße gesellschaftliche Forderungen nach Formen eines sittlich vertretbaren Umgangs des Menschen mit Tieren, Pflanzen und der Natur überhaupt erwachsen. Daneben ist in jüngster Zeit in unserer Gesellschaft ein Bewußtsein im Entstehen, daß auch für entferntere Mitmenschen Verantwortung zu tragen ist (vgl. SCHERHORN, 1992, S. 2).

Es ist zu vermuten, daß längerfristig die individuellen und die gesellschaftlichen Wertvorstellungen weniger als Gegensätze (Wertemischung) erlebt werden. "Dies dürfte vor allem auf eine Zunahme der 'Ich-Nähe' des Umweltwertes zurückgehen, auf eine stärker wahrgenommene Relevanz der Umweltentwicklung für die eigene Person, z.B. für eigene Erlebens- und Genußmöglichkeiten" (ADELT et al., 1990, S. 179). Für eine Zunahme der Konvergenz zwischen den ich-bezogenen Werten und den sozial-bezogenen Werten spricht auch das Streben nach Konsistenz und Konfliktvermeidung und nach Gleichgewicht im persönlichen Wertehaushalt (vgl. ADELT et al., 1990, S. 179). So konnte auch KLAGES (1993, S. 11) gerade bei seinen jüngsten Untersuchungen zum Wertewandel einen Wertetyp (aktiver Realist) nachweisen, bei dem beide Wertegruppen, die Pflicht- und Akzeptanzwerte wie auch die Selbstentfaltungswerte, hoch ausgeprägt sind und somit diese konkurrierenden Werte nicht als Antagonisten in Erscheinung treten, sondern vielmehr im Sinne einer Wertsynthese zu einer übergreifenden Einheit verschmelzen. Beide Wertegruppen sind folglich in jedem einzelnen Umweltbezug dieses Wertetyps gleichermaßen präsent, ohne daß sie sich gegenseitig relativieren und verdrängen.

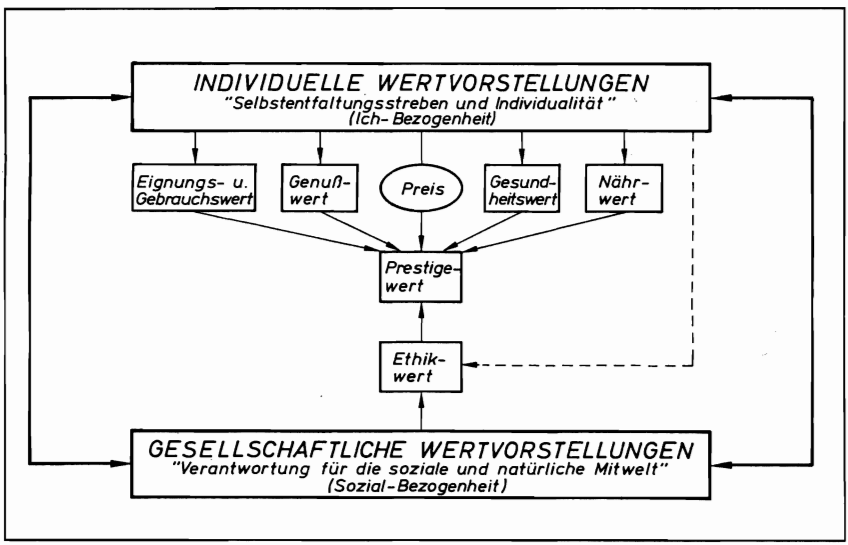
Die Pluralisierung individueller Wertsysteme fördert insgesamt gesehen Wertschwankungen und mithin die sehr unterschiedlichen und oft auch widersprüchlichen Verhaltensweisen ein und derselben Person. Der Einzelne läßt sich somit vor dem Hintergrund des Wertewandels immer weniger in eine bestimmte Rolle zwängen. In bezug auf das Nachfrageverhalten der Konsumenten spricht LAKASCHUS (1992) in diesem Zusammenhang vom "multioptionalen und multistrategischen Verbraucher", indem privat-individualistische und öffentliche Interessen eine neuartige Verbindung eingehen.

2.2 Auswirkungen auf die Qualitätsbeurteilung von Nahrungsmitteln

Dem Konsumenten stellt sich ein Nahrungsmittel als die Summe wahrgenommener, mit Nutzenerwartungen verknüpfter Leistungsmerkmale dar (vgl. BÖCKER, 1991, S. 203). Die Beurteilung des Gesamtnutzens eines Nahrungsmittels erfolgt in der Regel anhand von mehreren Nutzen stiftenden Eigenschaften - den Nutzenkomponenten (vgl. NIESCHLAG et al.,1988, S. 100). "Aus Konsumentensicht erfolgt die Bewertung des Nutzens häufig mit

dem Begriff der Qualität" (HAMM, 1991, S. 170). Die Beurteilung der Gesamtqualität erfolgt ebenso wie beim Nutzen anhand von mehreren Komponenten, den Qualitätskomponenten, die sich sowohl auf funktionale Bedürfnisse (Grundnutzen) als auch auf seelisch-geistige Bedürfnisse (Zusatznutzen) beziehen können. Der Grundnutzen eines Nahrungsmittels umfaßt im engsten Sinn lediglich die Qualitätskomponente Nährwert; im weiteren Sinn bezieht er sich aber auch auf die Qualitätskomponenten Gesundheitswert sowie Eignungs- und Gebrauchswert. Der Zusatznutzen erstreckt sich bei Nahrungsmitteln insbesondere auf den Ethikwert und den Prestigewert, aber auch auf den Genußwert. Während der Genußwert und der Ethikwert weitgehend dem Individual- oder Erbauungsnutzen zuzurechnen sind, bezieht sich der Prestigewert auf den Sozial- oder Geltungsnutzen (vgl. HAMM, 1991, S. 168ff. und VERSHOFEN, 1959, S. 81ff.). Unter dem Einfluß veränderter Wertvorstellungen kommt den einzelnen Nutzen- bzw. Qualitätskomponenten entsprechend der subjektiven Wertmaßstäbe und der Wahrnehmung von einzelnen Qualitätskomponenten je nach Produkt, Situation und von Konsument zu Konsument ganz unterschiedliche Bedeutung zu. Dennoch lassen sich übergreifende Tendenzen (allgemeine Trends) der durch den Wertewandel beeinflußten Qualitätsbeurteilung von Nahrungsmitteln aufzeigen, die vor allem dann zu beobachten sind, wenn die Ressourcen an Geld und Zeit nicht begrenzend wirken und dadurch Freiräume zur Selbstentfaltung entstehen. Ganz allgemein ist dabei eine Bedeutungsveränderung **aller Qualitätskomponenten** festzustellen. Abbildung 1 zeigt in einem ersten Überblick - stark vereinfacht - den direkten und indirekten Einfluß der individuellen und der gesellschaftlichen Wertvorstellungen auf die Bewertung der einzelnen Qualitätskomponenten. Sowohl individuelle als auch gesellschaftliche Wertvorstellungen sind dabei jeweils als Elemente eines umfassenden Wertsystems zu begreifen und wirken somit gemeinsam - sich gegenseitig beeinflussend - als handlungsleitende Orientierungsstandards auf die Qualitätsbeurteilung von Nahrungsmitteln.

Abb. 1: **Einfluß des Wertewandels auf die Qualitätsbeurteilung von Nahrungsmitteln**



Die veränderten Wertvorstellungen rücken bei der Qualitätsbeurteilung von Nahrungsmitteln insbesondere den Zusatznutzen in den Vordergrund. Dabei ist der Prestigewert, also der Sozial- oder Geltungsnutzen, der mit dem Kauf und der Verwendung von Nahrungsmitteln verbunden ist, von zentraler Bedeutung. Sowohl die einzelnen Qualitätskomponenten als auch der Preis von Nahrungsmitteln wirken sich positiv oder auch negativ auf deren Prestigewert aus (vgl. Abb. 1). So spielt der Preis bei der Qualitätsbeurteilung von Nahrungsmitteln eine bedeutende Rolle. Nach dem Veblen- bzw. Snob-Effekt werden Produkte mit relativ hohen Preisen aus sozialpsychologischen Gründen (z.B. demonstrativer Konsum, Prestige) niedrigpreisigen Produkten vorgezogen (vgl. HAMM, 1991, S. 239).

Durch die Höherbewertung der Verantwortung für die soziale und natürliche Mitwelt im gesellschaftlichen Wertsystem einerseits und durch das zunehmende Streben nach sozialer Anerkennung andererseits erfährt der Ethikwert bei der Qualitätsbeurteilung von Nahrungsmitteln vor allem indirekt über das darin verborgene Belohnungspotential bei sozialen Kontakten (Prestigewert) einen Bedeutungszuwachs (vgl. Abb. 1). HELLER spricht in diesem Zusammenhang auch von "demonstrativer Vernunft" durch z.B. sichtbares Umweltbewußtsein zur Befriedigung des Geltungsstrebens (vgl. HELLER, zitiert in ADLWARTH und WIMMER, 1986, S. 190).

Eine Rangerhöhung ethischer Wertvorstellungen im individuellen Wertsystem dürfte bei einem großen Teil der Konsumenten zu einem Spannungsverhältnis mit den Selbstentfaltungswerten führen. Dennoch ist zu erwarten, daß die Konsumenten künftig noch mehr bestrebt sein werden, diese gegensätzlichen Wertvorstellungen vereinbar zu machen (vgl. S. 3). Der Ethikwert erfährt dann bei der Qualitätsbeurteilung von Nahrungsmitteln durch die veränderten individuellen Wertvorstellungen einen direkten Bedeutungszuwachs (vgl. Abb. 1). Dies hat zur Folge, daß umwelt- bzw. sozialverträgliches Handeln durch z.B. Ablehnung von Nahrungsmitteln aus Massentierhaltung oder bodenbelastenden Anbaumethoden oder Bevorzugung von Produkten bestimmter Herkunft, um die dort herrschenden gesellschaftspolitischen Zustände oder Produktionsweisen zu unterstützen - im gewandelten Wertsystem der einzelnen Konsumenten - nicht mehr als Verzicht bzw. Mehraufwand, als entgangener Nutzen oder als Kosten gedeutet wird.

Das vermehrte Selbstentfaltungsstreben und die Ich-Bezogenheit der Konsumenten sind mit einer gleichzeitigen "Erhöhung des Selbstwertgefühls" verbunden (LAKASCHUS, 1992). Dieses neue Selbstverständnis bewirkt eine hochgradige Sensibilisierung bezüglich potentieller Bedrohungen der eigenen Person und führt dadurch zu einem erhöhten Informationsbedürfnis. Dies gilt ganz besonders für den Bereich des qualitativen Lebensmittelangebots, dem die Verbraucher durch die zahlreichen Skandalmeldungen über verunreinigte und verseuchte Lebensmittel zunehmend Mißtrauen entgegenbringen. So befürchteten 1990 fast 60% der Konsumenten in den alten Bundesländern Gesundheitsgefahren beim Verzehr von Nahrungsmitteln (CMA, 1993, S. 10). Daß in diesem Bereich die Ängste außerordentlich handlungswirksam sind, zeigen die spontanen Änderungen des Kaufverhaltens als Reaktion auf die Umwelt- und Lebensmittelskandale (vgl. PJORKOWSKY, 1988, S. 3). Vor diesem Hintergrund kommt dem von den Konsumenten wahrgenommenen Gesundheitswert (hygienisch-toxikologische Qualität), der aus der subjektiven Einschätzung einer Gesundheitsbeeinträchtigung durch den Verzehr von Nahrungsmitteln resultiert, steigende Bedeutung zu (vgl. Abb. 1). So verstanden liegt der Höherbewertung der hygienisch-toxikologischen Qualität von Nahrungsmitteln vor allem eine gesundheitssichernde Vermeidungsreaktion zugrunde und weniger eine gesundheitsförderliche Aktiv-Motivation. Dies trifft in hohem Maße auch für die Qualitätsbeurteilung von ökologisch erzeugten Nahrungsmitteln zu. "Sie stehen in dem Ruf, gesünder und sicherer zu sein und genießen

hauptsächlich aus diesem Grund eine hohe Sympathie in der Bevölkerung" (ALVENSLEBEN, 1991, S. 1).

Die Grenzen zwischen dem Gesundheitswert und dem Nährwert sind hinsichtlich der gesundheitlichen Einschätzung von Nahrungsmitteln durch den Konsumenten fließend, da Nährwertmängel bzw. ein Überangebot an Nährstoffen ebenfalls zu einer Schädigung der Gesundheit führen können (vgl. PAULI, 1981, S. 131). Aufgrund der Überversorgung der Bevölkerung in Deutschland mit Nahrungsenergie, Fett und Eiweiß und den damit bedingten negativen Folgen für die menschliche Gesundheit, wie z.B. Übergewicht und Stoffwechselerkrankungen (vgl. DGE, 1988, S. 42), erfolgt die Beurteilung des Nährwertes heute insbesondere unter dem Blickwinkel gesundheitsbezogener Fragestellungen. Gesundheitliche Aspekte bei der ernährungsphysiologischen Beurteilung von Nahrungsmitteln sind dabei nicht nur für kranke Menschen aus diätetischen Gründen von Bedeutung, sondern vielmehr setzt das Streben nach Selbstverwirklichung, Individualität und der Wunsch, das Leben zu genießen und zu erleben, in besonderem Maße Gesundheit voraus. Hinzu kommt die Anerkennung der Gesellschaft, die eine gesundheitsbewußte Ernährung als Voraussetzung für Schlankheit, Sportlichkeit und Drahtigkeit in Zusammenhang mit dem Fitneßdenken hoch bewertet. Aufgrund der veränderten Wertvorstellungen kommt somit dem Nährwert bei der Qualitätsbeurteilung von Nahrungsmitteln eine steigende Bedeutung zu (vgl. Abb. 1).

Auch die Beurteilung des Eignungs- und Gebrauchswertes von Nahrungsmitteln wird durch den Wertewandel beeinflußt (vgl. Abb. 1). Der Eignungs- und Gebrauchswert eines Nahrungsmittels beschreibt verwendungstechnische Eigenschaften, die bei der Lagerhaltung, Konservierung, Verarbeitung und Zubereitung relevant sind; man spricht in diesem Zusammenhang auch von der technisch-physikalischen Qualität der Produkte (vgl. BÖCKENHOFF und HAMM, 1983, S. 349). Das Streben nach Selbstverwirklichung und Individualität führt zu einer zunehmenden Erwerbstätigkeit der Frauen, auch der Frauen mit Kindern, und zu einer anwachsenden Zahl von Single-Haushalten. Diese Entwicklung begünstigt in hohem Maße eine convenience-orientierte Ernährung, die dazu beiträgt, den Zeit- und Arbeitsaufwand für die tägliche Versorgung zu minimieren[5]. Unter diesem Aspekt kommt dem Gebrauchswert eine hohe Bedeutung zu. Einen hohen Gebrauchswert besitzen jene Produkte, die keiner stärkeren Zubereitung bedürfen oder bereits aufbereitet sind.

Steht bei einer Mahlzeit nicht die tägliche Ernährung im Sinne von Sättigung im Vordergrund, sondern vielmehr das Essen im Sinne von Genuß, Erlebnis und Kommunikation, z.B. im Rahmen einer aktiven Freizeitgestaltung, so sind ganz andere, nämlich kreative und schöpferische Aspekte bei der Planung, Vor- und Zubereitung der Mahlzeit bedeutsam. In diesem Zusammenhang werden dann hohe Anforderungen an den Eignungswert der zu verarbeitenden Rohstoffe gestellt, da sie für eine besondere und individuelle Zubereitung eine spezielle Verwendungseignung besitzen müssen. Entsprechend sorgfältig wird das Rohprodukt beim Einkauf ausgewählt. Die Neigung zur Selbstgestaltung eröffnet gleichzeitig auch die Möglichkeit zur Selbstdarstellung. Die besondere Art der Zubereitung und des Servierens macht die soziale Anerkennung und die Bewunderung z.B. der ge-

[5] So konnte z.B. die Nachfrage nach tiefgefrorenen Fertig- und Teilfertiggerichten in den letzten Jahren kontinuierliche Zuwachsraten verzeichnen (LZ, 1993, S. 50). Trotz einer zunehmenden Verunsicherung bezüglich der Lebensmittelqualität bringen die Konsumenten offensichtlich der Fertigkost erhebliches Vertrauen entgegen, insbesondere was den Anteil chemischer Zusätze und Schadstoffe anbelangt (vgl. KUTSCH et al., 1990, S. 295f.).

ladenen Gäste möglich. Der hohe Gebrauchswert von Fertiggerichten führt hingegen bei ihren Verwendern zu einer Verringerung des gesellschaftlichen Ansehens, da diese Gerichte mit einem negativen Prestigewert behaftet sind (vgl. KUTSCH et al., 1990, S. 295). Die Bedeutungsveränderung des Eignungs- und Gebrauchswertes von Nahrungsmitteln durch den Wertewandel beeinflußt somit auch den Prestigewert dieser Nahrungsmittel.

Die hedonistischen Züge einer Hinwendung zur Selbstentfaltung führen zu einer besonderen Wertschätzung von Nahrungsmitteln, die einen hohen Genußwert besitzen (vgl. Abb. 1). Der Genußwert, die sensorische Qualität eines Nahrungsmittels, ergibt sich aus der Beurteilung all seiner auf die menschlichen Sinne wirkenden Eigenschaften wie Form, Farbe, Geruch, Geschmack, Frische, Konsistenz sowie der Gehalt an Genußstoffen (vgl. BÖCKENHOFF und HAMM, 1983, S. 349). Dem Genußwert kommt somit bei der Qualitätsbeurteilung von Nahrungsmitteln wegen seiner "unmittelbaren Spürbarkeit" eine hervorgehobene Bedeutung zu (SCHULZE, 1992, S. 108). Durch das ausgeprägte Streben der Konsumenten nach Genuß und Erlebnis wird künftig die sensorische Qualitätskomponente zu einem noch ausschlaggebenderen Faktor bei der Entscheidung für oder gegen den Kauf eines Nahrungsmittels werden; dies gilt insbesondere für das Erlebnis "Essen", jedoch weniger für den Versorgungsaspekt "Ernährung" (PUDEL, 1992, S. 2f.). Für über 70% der Konsumenten in den alten Bundesländern nimmt "Essen und Trinken" im Vergleich zu anderen Lebens- und Konsumbereichen den dritten Platz in der Wertehierarchie ein und wird damit zu einem wichtigen Aspekt des bewußt nach außen demonstrierten Lebensstils (KUTSCH et al., 1990, S. 304).

3 Organisatorische Rückwirkungen auf den abgeleiteten Bedarf gewerblicher Abnehmer von Agrarprodukten

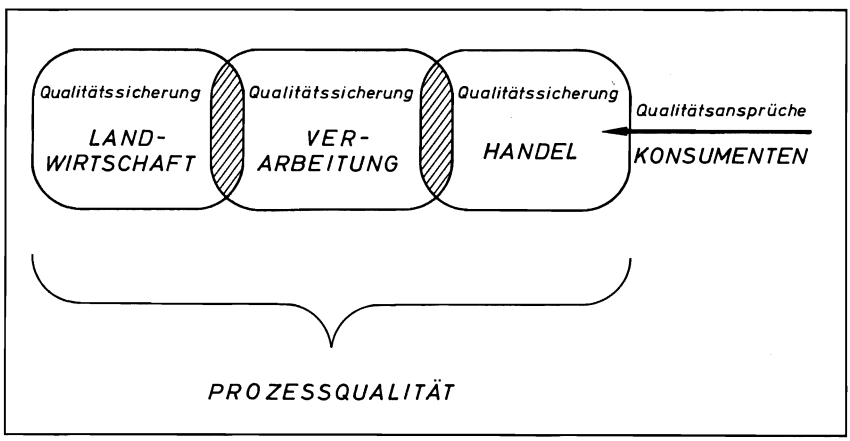
"Grundsätzlich kann die Nachfrage gewerblicher Abnehmer von Agrarprodukten als ein von den Ansprüchen der Letztverwender abgeleiteter Bedarf angesehen werden" (HAMM, 1991, S. 59). Die konsequente Orientierung des Beschaffungsmarketings gewerblicher Abnehmer an den Konsumentenansprüchen gilt um so mehr, als sich durch die zunehmende Realisierung des Binnenmarktes - bei mengenmäßig weitgehend gesättigten Märkten für Nahrungsmittel - die Intensität des Wettbewerbs auf den Nahrungsmittelmärkten künftig weiter stark erhöhen wird; "der internationale Handel wird zunehmen, und die Internationalisierung von Industrie und Handel wird verstärkt fortgesetzt" (ALVENSLEBEN, 1990, S. 20). Neben den abgeleiteten Konsumentenansprüchen können noch spezielle Anforderungen der gewerblichen Abnehmer an die landwirtschaftliche Rohware hinzukommen. Solche Anforderungen können z.B. bei Verarbeitungsunternehmen bestimmte Rohstoffeigenschaften, die im Hinblick auf die Verarbeitungstechnologie einen störungsfreien Verarbeitungsprozeß gewährleisten oder bei Handelsketten mit zentralen Auslieferungslagern eine längere Lagerfähigkeit der Frischprodukte sein (vgl. HAMM, 1991, S. 59).

Die oben beschriebenen Auswirkungen des Wertewandels auf die Qualitätsbeurteilung von Nahrungsmitteln machen deutlich, daß künftig sowohl mit stark steigenden als auch zunehmend differenzierten Ansprüchen an die Qualität von Nahrungsmitteln zu rechnen ist. Unter den verschärften Wettbewerbsbedingungen werden deshalb Nahrungsmittelanbieter künftig noch mehr bestrebt sein, durch eine Qualitäts- bzw. Zusatznutzenstrategie und Marktsegmentierungsstrategie die spezifischen Qualitätsansprüche der Konsumenten zu erfüllen, um so einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen. Dieses Streben der Nahrungsmittelanbieter, sich durch qualitativ hochwertige Produkte zu profilieren, begünstigt einen Trend, weg von den anonymen Gattungsprodukten, hin zu Markenartikeln und Spezialitäten, die

die höheren und differenzierten Konsumentenansprüche durch ihren Grund- und speziellen Zusatznutzen in besonderem Maße erfüllen (vgl. ALVENSLEBEN, 1990, S. 20). Mit diesen Qualitätsprodukten geben die Hersteller bzw. Händler bestimmte Qualitätsversprechen, die sie jedoch zunehmend weniger direkt beeinflussen und damit sicherstellen können. Erschwerend kommt zum einen hinzu, daß diese Unternehmen die Erfüllung ihrer von den Konsumentenanforderungen abgeleiteten Ansprüche an die landwirtschaftliche Rohware immer weniger am Rohstoff selbst überprüfen können (z.B. reduzierter Einsatz von Mineraldünger und Pflanzenschutzmittel oder bestimmte Tierhaltungsform) und zum anderen, daß diese abgeleiteten Ansprüche an die landwirtschaftliche Rohware durch die Wertschwankungen der Konsumenten eine ständige - teilweise sprunghafte - Veränderung erfahren. Die so entstehende Qualitätsunsicherheit kann nur dadurch reduziert werden, daß mit den Lieferanten der vorgelagerten Wirtschaftsstufe vertragliche Vereinbarungen über die Qualitätsstandards und deren Sicherung getroffen werden. Beziehen z.B. die Handelsunternehmen Frischprodukte wie z.B. Obst und Gemüse aus umweltschonender Produktion, können Erzeugergemeinschaften die direkten Bezugspartner sein. Müssen jedoch die landwirtschaftlichen Produkte erst einer Verarbeitung unterzogen werden, ist die Nahrungsmittelindustrie der Lieferant und damit Vertragspartner des Handels. Die Verarbeitungsunternehmen müssen sich dann ihrerseits wieder über Verträge mit den Unternehmen des Erfassungshandels oder den landwirtschaftlichen Unternehmen bzw. Erzeugergemeinschaften die speziellen Qualitätsanforderungen an die zu verarbeitende Rohware sichern, um so die Wünsche des Handels erfüllen zu können.

Auch das hohe Informationsbedürfnis vieler Konsumenten und ihr Wunsch nach Durchschaubarkeit der Produktions- und Handelsverhältnisse, wird in Zukunft eine noch engere vertragliche Zusammenarbeit aller an der Produktion und Vermarktung beteiligten Unternehmen erforderlich machen. Nur durch den gemeinsamen Aufbau eines **stufenübergreifenden (integrierten) Qualitätssicherungssystems** aller an der Produktion und Vermarktung von Qualitätsprodukten beteiligten Unternehmen kann dem Wunsch der Konsumenten nach Prozeßqualität entsprochen werden (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: **Stufenübergreifendes (integriertes) Qualitätssicherungssystem**



Eine lückenlose vertragliche Durchgängigkeit der Qualitätssicherung schafft die Voraussetzung, daß sowohl eine Rückkopplung der Endverbraucherwünsche über die einzelnen Wirtschaftsstufen bis zur landwirtschaftlichen Produktionsstufe möglich ist, als auch die Nachvollziehbarkeit der Produktions- und Vermarktungsverhältnisse für den Konsumenten gewährleistet ist. Entscheidende Schnittstellen innerhalb eines integrierten Qualitätssicherungssystems sind die zwischen Handel und Verarbeitung einerseits und Verarbeitung und Landwirtschaft andererseits (vgl. Abb. 2). Zur optimalen Abstimmung der erforderlichen Qualitätssicherungsmaßnahmen der einzelnen Stufen müssen die an den jeweiligen Schnittstellen zu erbringenden Qualitäten im voraus exakt definiert werden.

Die veränderten Qualitätsansprüche der Konsumenten führen damit in der Tendenz weg von der rein "marktlichen Koordination mit spontanen Tauschhandlungen zwischen unabhängigen Tauschpartnern", hin zu engeren vertikalen mittel- bis langfristigen vertraglichen Bindungen (KALLFASS, 1993, S. 228). Die in einer vertikalen Kooperation organisierten Unternehmen treffen bei Vertragsabschluß neben den Maßnahmen zur Qualitätssicherung der zu produzierenden Güter z.B. auch Vereinbarungen über Liefertermine, Abnahmepflichten, Preise und Grundlagen der Preisfindung. Je nach Ausgestaltung schränken die Verträge die Handlungsfreiheit der liefernden und abnehmenden Unternehmen für die Vertragslaufzeit mehr oder weniger stark ein; dies führt in der Regel aber nicht dazu, daß die beteiligten Unternehmen ihre wirtschaftliche und rechtliche Selbständigkeit aufgeben (vgl. KALLFASS, 1993, S. 229).

Da das gemeinsame Ziel der vertikal kooperierenden Unternehmen - nämlich die optimale Ausgestaltung des gesamten Leistungserstellungsprozesses - eine optimale Teilleistungserstellung jedes einzelnen Unternehmens voraussetzt, ist ganz offensichtlich, daß systemorientiertes und damit partnerschaftliches Denken und Handeln im Vordergrund stehen muß. In der Praxis stehen dem jedoch die Eigeninteressen der einzelnen Unternehmen oftmals entgegen, da jeder der Vertragspartner, ob Landwirt, Verarbeiter oder Händler, das Bestreben hat, einen möglichst hohen Anteil der Entlohnung für die Gesamtleistung auf sich zu vereinigen (vgl. HAMM, 1992). Wer die stärkere Marktposition innehat, entscheiden die jeweiligen Verhältnisse von Angebot und Nachfrage. Unter den Käufermarktbedingungen der Agrar- und Nahrungsmittelmärkte, in denen das verfügbare Angebot größer als die Nachfrage ist, kann sich der jeweilige Abnehmer von Agrarprodukten seinen Lieferanten aussuchen und damit auch wesentlichen Einfluß auf die Vertragsgestaltung nehmen.

4 Konsequenzen für die Landwirtschaft

Da die gewerblichen Abnehmer von Agrarprodukten im Rahmen ihrer Markenstrategien auf eine längerfristig gebundene, über Qualitätsrichtlinien in ihren Eigenschaften abgesicherte und mit Garantien für den Produktionsprozeß versehene Lieferung landwirtschaftlicher Produkte angewiesen sind, kommt den landwirtschaftlichen Unternehmen in ihrer Rolle als Vertragspartner wachsende Bedeutung zu. Dieser Bedeutungszuwachs ist mit deutlich höheren Anforderungen an die landwirtschaftlichen Unternehmen verbunden. Um diese Anforderungen zu erfüllen und damit als Partner in einer Vermarktungskette anerkannt zu werden, müssen die landwirtschaftlichen Unternehmen ein aktives Rohstoffmarketing betreiben. Voraussetzung hierfür ist die Akzeptanz der Anforderungen von Verbundpartnern als Leitlinie unternehmerischen Handelns. Die Marketingaktivitäten der Landwirte müssen sich dann konsequent auf systemnutzenorientierte Problemlösungen konzentrieren (vgl. HELZER, 1992, S. 36). Gelingt dies den Landwirten, können sie sich aus der Menge der

austauschbaren und anonymen Anbieter landwirtschaftlicher Produkte abheben und damit eine entsprechend gute Wettbewerbsposition einnehmen.

Die Durchführung eines aktiven Rohstoffmarketings in einem vertikalen, vertraglich abgesicherten Verbundsystem erfordert meist einen Zusammenschluß mehrerer landwirtschaftlicher Unternehmen. Erst eine horizontale Kooperation z.B. in Form einer Erzeugergemeinschaft, schafft in der Regel die Voraussetzung, daß der differenzierten und konzentrierten Nachfrage nach agrarischen Rohstoffen ein entsprechendes Angebot gegenübergestellt werden kann. Der Forderung nach Homogenität und Varietät des agrarischen Rohstoffes kann im horizontalen Verbund in weit höherem Maße entsprochen werden, als dies einem einzelnen landwirtschaftlichen Unternehmen möglich ist.

Die oben dargestellte Entwicklung läßt erwarten, daß beim mehrstufigen Absatz ein wachsender Anteil der landwirtschaftlichen Produkte vertraglich gebunden sein wird. Größere Chancen, sich im Wettbewerb zu behaupten, werden somit kooperationsbereite Landwirte haben. Strategisches Denken steht dann anstelle des Strebens nach kurzfristig höchsten Verkaufspreisen. Die sich abzeichnenden Veränderungen erfordern damit für viele Landwirte ein starkes Umdenken und eine Abkehr vom idealisierten Bild eines nicht eingebundenen Unternehmers, das in einer hochentwickelten und arbeitsteiligen Volkswirtschaft auch in anderen Wirtschaftsbereichen so nicht existiert.

Literaturverzeichnis

ADELT, P., MÜLLER, H. und ZITZMANN, A.: Umweltbewußtsein und Konsumverhalten - Befunde und Zukunftsperspektiven. In: SZALLIES und WISWEDE, 1990, S. 155-184.

ADLWARTH, W. und WIMMER, F.: Umweltbewußtsein und Kaufverhalten - Ergebnisse einer Verbraucherpanel-Studie. GfK-Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung, 32. Jg. (1986), S. 166-192.

ALVENSLEBEN, R. von: Der Binnenmarkt bringt neue Impulse. DLG-Mitteilungen, 105. Jg. (1990), Nr. 19, S. 20-21.

ALVENSLEBEN, R. von: Mögliche Alternativen in Produktion und Absatz mit Blick in Richtung Abnehmer. Kurzfassung des Referates, 4. Röttgener-Marketing-Tage, Bonn-Röttgen, 4.-5.12.1991.

BÖCKENHOFF, E. und HAMM, U.: Perspektiven des Marktes für alternativ erzeugte Nahrungsmittel. Berichte über Landwirtschaft, Bd. 61 (1983), S. 345-381.

BÖCKER, F.: Marketing. 4. Aufl., Stuttgart 1991.

CLAESSENS, D.: Familie und Wertsystem. Berlin 1972.

CMA: 10 produktübergreifende, marktbestimmende Trends - Ergebnisse aus repräsentativen Untersuchungen der CMA und Konsequenzen für das Agrarmarketing. MAFO-Briefe 221, Bonn 1993.

DGE (DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR ERNÄHRUNG) (Hrsg.): Ernährungsbericht 1988. Frankfurt/M. 1988.

FRIEDRICHS, J.: Werte und soziales Handeln. Ein Beitrag zur soziologischen Theorie. Tübingen 1968.

GRUNER & JAHR (Hrsg.): Dialoge 3. Berichtsband. Hamburg 1990.

HAMM, U.: Landwirtschaftliches Marketing. Stuttgart 1991.

HAMM, U.: Wie kann das Zusammenwirken des Handels mit der Landwirtschaft und der Lebensmittelindustrie verbessert werden? Vortrag an der Evangelischen Akademie Tutzing, 6.4.1992.

HELLER, E.: Vom demonstrativen Konsum zur demonstrativen Vernunft. Interview und Analyse, H. 10, S. 471-475.

HELZER, M.: Strategisches Denken wird wichtiger. DLG-Mitteilungen, 107. Jg. (1992), Nr. 11, S. 37-38.

HILLMANN, K.H.: Umweltwandel und Wertewandel - die Umwertung der Werte als Strategie des Überlebens. Frankfurt/M. 1981.

KALLFASS, H.H.: Kostenvorteile durch vertikale Integration im Agrarsektor. Agrarwirtschaft, 42. Jg. (1993), Nr. 6, S. 228-237.

KLAGES, H.: Wertorientierungen im Wandel. 2.Aufl., Frankfurt/M. und New York 1985.

KLAGES, H.: Indikatoren des Wertewandels. In: Von ROSENSTIEL et al., 1987, S. 1-16.

KLAGES, H.: Wertewandel in Deutschland in den 90er Jahren. In: Von ROSENSTIEL et al., 1993, S. 1-15.

KUTSCH, Th., SZALLIES, R. und WISWEDE, G.: Mensch und Ernährung 2000. In: SZALLIES und WISWEDE, 1990, S. 285-337.

LAKASCHUS, C.: Podiumsgespräch, 5. Röttgener-Marketing-Tage, Bonn-Röttgen, 3.12.1992.

LZ (LEBENSMITTEL-ZEITUNG): Ohne Convenience kein Wachstum, o. Jg. (1993), Nr. 29, S. 50.

MEYER-HENTSCHEL, G.: Kommunikation 2000 - Was wird "in" sein, was wird "out" sein? In: SCHWARZ et al., 1987, S. 97-105.

NIESCHLAG, R., DICHTL, E. und HÖRSCHGEN, H.: Marketing. 14. Aufl., Berlin 1988.

PAULI, H.: Genußwert und sensorische Prüfung von Lebensmitteln. AID-Verbraucherdienst, 26. Jg. (1981), Nr. 6, S. 130-137.

PIORKOWSKY, M.-B. und ROHWER, D.: Umweltverhalten und Ernährungsverhalten. Hamburg 1988.

PUDEL, V.: Die Ernährung ist zu einem Kommunikationsproblem geworden. Allgemeine Fleischerzeitung, 109. Jg. (1992), Nr. 79, S. 2-4.

RAFFEE, H. und WIEDMANN, K.-P. (Hrsg.): Strategisches Marketing. Stuttgart 1989.

RAFFEE, H. und WIEDMANN, K.-P.: Wertewandel und gesellschaftsorientiertes Marketing - Die Bewährungsprobe strategischer Unternehmensführung. In: RAFFEE und WIEDMANN, 1989, S. 552-611.

ROSENSTIEL, L. von, EINSIEDLER, H.E., STREICH, R.K. (Hrsg.): Wertewandel als Herausforderung für die Unternehmenspolitik. In: SIMON, H. et al. (Hrsg.): Schriften für Führungskräfte - Universitätsseminar der Wirtschaft, Bd. 13, Stuttgart 1987.

ROSENSTIEL, L. von, DJARRAHZADEH, M., EINSIEDLER, H.E., STREICH, R.K. (Hrsg.): Wertewandel - Herausforderungen für die Unternehmenspolitik in den 90er Jahren. In: COENENBERG, A.G. et al. (Hrsg.): Schriften für Führungskräfte - Universitätsseminar der Wirtschaft, Bd. 13, 2. Aufl., Stuttgart 1993.

SCHERHORN, G.: Produkte umweltverträglicher Technik auf dem Weg in den Alltag. Kurzreferat, 37. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Psychologie, Kiel 1990.

SCHERHORN, G.: Konsumverhalten und Ethik. Beitrag für das Lexikon der Wirtschaftsethik. Stuttgart-Hohenheim 1992.

SCHOLL-SCHAAF, M.: Werthaltung und Wertsystem. Ein Plädoyer für die Verwendung des Wertkonzepts in der Sozialpsychologie. Bonn 1975.

SCHULZE, G.: Die Erlebnisgesellschaft: Kultursoziologie der Gegenwart. Frankfurt/M. und New York 1992.

SCHWARZ, C., STURM, F. und KLOSE, W. (Hrsg.): Marketing 2000 - Perspektiven zwischen Theorie und Praxis. Wiesbaden 1987.

SILBERER, G.: Wertewandel und Marketing. In: WiSt, H. 3, 14. Jg. (1985), S. 119-124.

SZALLIES, R. und WISWEDE, G. (Hrsg.): Wertewandel und Konsum: Fakten, Perspektiven und Szenarien für Markt und Marketing. Landsberg/Lech 1990.

VERSHOFEN, W.: Die Marktentnahme als Kernstück der Wirtschaftsforschung. Berlin und Köln 1959.

BERATUNG UND ERFAHRUNGSAUSTAUSCH IN PERMANENTEN GRUPPEN IM ÖKOLOGISCHEN LANDBAU

von

Ulrike BADER*

1 Förderung des ökologischen Landbaus durch Gruppenarbeit der Erzeuger

Angesichts der Überschußproblematik agrarischer Erzeugnisse und der Umweltprobleme in der Landwirtschaft fördern Bund und EG seit einigen Jahren den ökologischen Landbau. In der Bundesrepublik Deutschland werden mittlerweile 0,7% der Betriebe auf 0,75% der landwirtschaftlichen Nutzfläche von Betriebsleitern bewirtschaftet, die in einem der anerkannten Verbände des ökologischen Landbaus Mitglied sind (Stiftung Ökologie und Landbau, 1993). Mindestens im gleichen Umfang, aber ohne Bindung an einen Mitgliedsverband der Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau, wird nach den Auflagen des Extensivierungsprogramms gewirtschaftet, die weitgehend denen des anerkannten ökologischen Landbaus entsprechen (HACCIUS, 1993).

Die Ausbreitung des ökologischen Landbaus scheint durch Hemmnisse behindert zu werden, die durch Information, Bildung und Beratung der Landwirte, Gärtner und Winzer teilweise gemindert werden können. So war für konventionell wirtschaftende Landwirte mangelnde Information einer der wesentlichen Gründe, warum sie nicht am Extensivierungsprogramm teilnahmen (HAMM & KONRAD, 1992). SCHULZE-PALS (1993) konnte für Betriebe, die sich in der Umstellung vom konventionellen auf den ökologischen Landbau befanden, einen direkten Zusammenhang zwischen dem Betriebserfolg und der für Fortbildung aufgewendeten Zeit ermitteln. Da im ökologischen Landbau der Betriebserfolg wesentlich von den Vermarktungsmöglichkeiten bestimmt wird (DABBERT, 1990) ist anzunehmen, daß Informationen, Fortbildung und Beratung zu Vermarktungsfragen eine besondere Bedeutung zukommt. Die im folgenden vorgestellte Arbeit hat sich deshalb zur Aufgabe gesetzt, das Entscheidungsverhalten der ökologisch wirtschaftenden Landwirte, Gärtner und Winzer zu untersuchen und Ansatzstellen zur Fortentwicklung des Informations-, Bildungs- und Beratungsangebots zu erarbeiten (BADER, in Vorbereitung).

Da hauptamtliche Kräfte für Bildung und Beratung im ökologischen Landbau den Bedarf nur unvollständig decken können (BADER, 1990), soll nach einer besseren Nutzung der vorhandenen Kapazitäten gesucht werden. In der Gruppenarbeit sind ungenutzte Potentiale zu vermuten, weil dort mehrere Ratsuchende gleichzeitig erreicht werden, und sie gegenseitig von den Kenntnissen und Erfahrungen profitieren können (ALBRECHT, BADER & LULEY, 1992). Im ökologischen Landbau arbeiten Fach-, Projekt- und Regionalgruppen, die sich in ihrem Auftrag, der Teilnehmerzusammensetzung und der Dauer ihres Bestehens unterscheiden (ALBRECHT et al., 1992). Die hier vorgestellte Arbeit hat sich vorrangig der Untersuchung von Regionalgruppen gewidmet, da diese Gruppen sehr wenig Kapazität der hauptamtlichen Beratungskräfte in Anspruch nehmen, in ihnen alle ökologisch wirtschaftenden Erzeuger einer Region erreicht werden können und diese Gruppen relativ weit verbreitet sind. Diese Gruppen werden meist ehrenamtlich geleitet und können so zu einer Aus-

* Dipl.-Ing. agr. U. Bader, Stiftung Ökologie und Landbau der Universität Hohenheim (430), 70574 Stuttgart

weitung der Beratungskapazität beitragen. Sie bestehen dauerhaft, und es werden sowohl Fragen der Vermarktung wie auch der Produktionstechnik miteinander besprochen (DINKEL, 1987).

Nur eine sinnvoll gestaltete Gruppenarbeit kann die Vorteile der Gruppe nutzen, so daß nach Handlungsanleitungen zu suchen ist, die für diese spezifische Aufgabe praxistauglich sind. Trotz des umfangreichen Forschungsstandes der Sozialpsychologie zum Problemlösen in Gruppen liegen nur wenig Kenntnisse darüber vor, wann und wie die Vorteile der Gruppenarbeit in permanenten Gruppen selbständiger Entscheidungsträger genutzt werden und wie diese an Interessierte vermittelt werden können. Deshalb lag der Schwerpunkt der hier vorgestellten Arbeit auf der Analyse sozialer Entscheidungssituationen und der Entwicklung praxistauglicher Handlungsempfehlungen für diese spezifische Situation. Es sollte herausgefunden werden, welche Bedeutung diese Gruppenarbeit sowohl für die individuellen betrieblichen Entscheidungen der Gruppenmitglieder wie auch für gemeinsames Handeln einnimmt und wo eine Verbesserung der Gruppenarbeit möglich ist.

Darüber hinaus spricht die besondere Bedeutung der Vermarktung für den ökologischen Landbau dafür, Ansatzstellen zur Fortentwicklung der Gruppenarbeit im Rahmen der Anbauverbände zu suchen. Ökologisch wirtschaftende Landwirte, Gärtner und Winzer können einen höheren Produktpreis erzielen, wenn sie ihre Produkte unter einem Warenzeichen der Verbände des ökologischen Landbaus vermarkten können. Bisher brachte die Verbandsmitgliedschaft eindeutige Vorteile (DABBERT, 1990), auch wenn sie im ersten Umstellungsjahr noch nicht zum Tragen kommen (DABBERT & Braun, 1993). Ob die Anbauverbände diese Position zukünftig halten können, bleibt abzuwarten (HACCIUS, 1993).

Die Verfasserin entschied sich dafür, die Untersuchung im Rahmen des Bioland-Verbandes durchzuführen, da hier regionale Gruppen in der Verbandsstruktur Funktionen übernehmen und sie in den alten Bundesländern so gut wie flächendeckend organisiert sind, und weil dieser Verband sich auch an einer solchen Untersuchung interessiert zeigte. Es wurden Langzeitstudien als Fallstudien durchgeführt, in denen die Gruppenarbeit von drei Bioland-Regionalgruppen über zwei Jahre hinweg begleitet wurde.

2 Die untersuchten Bioland-Regionalgruppen

Für die Untersuchung wurden drei Bioland-Regionalgruppen in Baden-Württemberg ausgewählt, die sich hinsichtlich des Alters der Gruppe und der Schwerpunkte der Betriebe unterscheiden. Gruppe 1 und 2 sind durch wiederholte Teilungen aus einer Regionalgruppe hervorgegangen, die schon 1971 aktiv war. Gruppe 3 wurde 1987 von neuen Verbandsmitgliedern und Mitgliedern verschiedener Regionalgruppen gegründet.

Im Frühjahr 1990 wurden die Gruppenmitglieder, die am häufigsten an der Gruppenarbeit teilnahmen, mit einem standardisierten Fragebogen zu ihren Betrieben und zu ihrer Sicht der Gruppe befragt. Dreiviertel dieser Betriebe sind landwirtschaftliche Betriebe, ein Viertel Garten- oder Obstbaubetriebe. In der Gruppe 1 überwiegen größere landwirtschaftliche Betriebe mit erheblichem Feldgemüseanteil, die teilweise viehlos bewirtschaftet werden. In der Gruppe 2 sind kleinere Gemischtbetriebe vertreten. Gruppe 3 weist einen hohen Anteil an Gartenbau- und Nebenerwerbsbetrieben auf. Im Vergleich zu Fachgruppen sind die Regionalgruppen naturgemäß heterogener zusammengesetzt, was sich auf das fachliche Niveau der Gruppenarbeit erschwerend auswirken kann. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen können fachliche Fragen nur oberflächlich behandelt werden, es sei denn, es handelt sich

um Themen, die für jeden Betriebstyp von Interesse sind, wie z. B. Fragen der Bodenbearbeitung und Düngung. Andererseits zeigt die durchschnittliche Dauer der ökologischen Bewirtschaftung, daß in diesen Gruppen ein breites Spektrum an Erfahrungen zur ökologischen Wirtschaftsweise versammelt ist, was besonders Neuen zugute kommt: Die Betriebe der Mitglieder der Gruppe 1 wurden im Schnitt seit 7,6 Jahren, die der Gruppe 2 seit 6,9 und die der Gruppe 3 seit 5,3 Jahren ökologisch bewirtschaftet.

Wie im ökologischen Landbau üblich, vermarkten die Gruppenmitglieder einen erheblichen Teil ihrer Produkte direkt an die Verbraucher. Die Entfernungen ihrer Hofläden oder Wochenmärkte zu anderen Anbietern derselben Produkte, das sind meist Kollegen aus der gleichen Regionalgruppe, sind recht gering. Trotzdem empfanden die Gruppenmitglieder aber nur zu einem geringen Teil Konkurrenz untereinander. Zehn der 13 Gruppenmitglieder, die Konkurrenz empfanden, wollten deshalb in ihren Betrieben etwas ändern. Andererseits berichtete die Mehrheit der Befragten, daß sie durchaus auch Unterstützung von ihren Kollegen erfahren haben: Den meisten wurden vom Kollegen Kunden zugewiesen, Vermarktungswege aufgezeigt oder aktuelle Preise mitgeteilt. So kann also grundsätzlich trotz bestehender Konkurrenz von einem kollegialen Arbeitsklima innerhalb der Gruppen ausgegangen werden.

3 Funktionen der Regionalgruppe

Für ordentliche Bioland-Mitglieder, das sind diejenigen, die ihre Produkte unter dem Warenzeichen des Verbandes vermarkten können, ist die aktive Mitarbeit in der Regionalgruppe Pflicht (Bioland-Richtlinien, 1992, S. 24). Die Mitglieder der untersuchten Gruppen kamen bis auf sehr wenige dieser Pflicht bereitwillig nach. Die Satzung des Verbandes weist den Regionalgruppen die Aufgaben "Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedern, Betreuung und Beratung während der Umstellung, Überwachung der Einhaltung der Richtlinien während der Vertragsdauer, Einführung neuer Mitglieder, Organisation von Gruppenversammlungen und Unterstützung des Landesvorstands" (Bioland Landesverband Baden-Württemberg, 1988, § 11.3) zu. Je nach Engagement der Gruppenmitglieder und besonders der ehrenamtlichen Gruppenvertreter erfüllten die untersuchten Gruppen diese und darüber hinausgehende Aufgaben. Die in der Tab. 1 dargestellten Kennwerte der untersuchten Gruppen lassen auf ein sehr reges Gruppenleben schließen: Die Gruppentreffen, an denen zehn bis zwanzig Personen teilnahmen, fanden fast jeden Monat statt. Die Veranstaltungen wurden nicht nur von den ordentlichen Biolandmitglieder, sondern auch von Umstellungsinteressierten und anderen Gästen häufig besucht. Die Teilnehmer sind zu weiten Anfahrtswegen bereit und nehmen sich für die Gruppenveranstaltungen recht viel Zeit. In den Wintermonaten finden die Gruppentreffen meist als Abendveranstaltungen statt, die im Durchschnitt zu einem Viertel mit Gesprächen zu zweit oder dritt, zu drei Vierteln mit Plenumsgesprächen verbracht wurden. So bieten die Wintertreffen Gelegenheit, sich auch im kleineren Rahmen auszutauschen. Im Sommerhalbjahr werden üblicherweise die Betriebe der Gruppenmitglieder reihum besichtigt, so daß ein intensives gegenseitiges Kennenlernen möglich ist. Es ist also in der Arbeit der Regionalgruppen ein großes Potential an Zusammenhalt, Informations- und Erfahrungsaustausch anzunehmen.

Als Methoden der Gruppenarbeit (BADER & LULEY, 1991) überwogen der Vortrag mit - anschließender Diskussion und der unstrukturierte Erfahrungsaustausch. Gelegentlich fanden Fachexkursionen statt, und es wurden spezielle Aufgaben an Untergruppen delegiert. Selten anzutreffen waren Rundgespräche, Expertenbefragungen oder Gruppenberatung, womit nach LÜBKE und SCHOENHEIT (1989) sowohl Gruppenberatung zum Zweck einer gemein-

samen Gruppenlösung als auch Gruppenberatung mit Einzelberatungseffekt für jeden Teilnehmer gemeint ist.

Die pflanzliche Erzeugung, Vermarktung und Verbandsbelange waren ungefähr gleich häufig Thema des Gruppengesprächs. Öffentlichkeitsarbeit wurde weniger oft besprochen und noch seltener die tierische Erzeugung. So gut wie nie wurde über Betriebswirtschaft gesprochen. Die Gruppenmitglieder waren durchaus bereit sich Zeit zu nehmen für gemeinsame Aktivitäten über die Gruppentreffen hinaus und auch finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen: Es fand verschiedentlich gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit statt, es wurde in die gemeinsame Anschaffung einer Maschine investiert, es wurden Produktionsmittel gemeinsam beschafft und gemeinsam Handelspartner angesprochen und beliefert. Eine Gruppe gründete gemeinsam eine Erzeugergemeinschaft, eine andere trat geschlossen einer bestehenden Erzeugergemeinschaft bei. Die Aktivitäten der Gruppen gehen also über den Erfahrungsaustausch hinaus. Wichtige Entscheidungen, besonders zur Vermarktung, werden gemeinsam besprochen und das Vorgehen wird aufeinander abgestimmt.

Tab. 1: Teilnehmerzahl, Häufigkeit der Treffen und Anfahrtswege in den untersuchten Gruppen

Merkmal	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
Anzahl ordentliche Mitglieder (Frühjahr 1990)	22	17	12
Treffen pro Jahr (Ø 1989 und 1990)	10,5	10	11
Ø Teilnehmerzahl pro Treffen (Herbst 1988 - Frühjahr 1991) *)	18 (17 Treffen)	13 (15 Treffen)	18 (23 Treffen)
Ø Anzahl ordentliche Mitglieder pro Treffen (Herbst 1988 - Frühjahr 1991) *)	10,4 (17 Treffen)	7 (15 Treffen)	7,4 (23 Treffen)
Ø Wegstrecke, die die Teilnehmer zu den Treffen zurücklegen (Frühjahr 1990)	13 km (n = 14)	19,1 km (n = 16)	32,9 km (n = 15)
Dauer der Zusammenkünfte (h) im Mittel der Wintertreffen (Herbst 1988 - Frühjahr 1991) *)	3,4 (15 Treffen)	3,7 (10 Treffen)	3,5 (12 Treffen)

Quelle: BADER (in Vorbereitung)

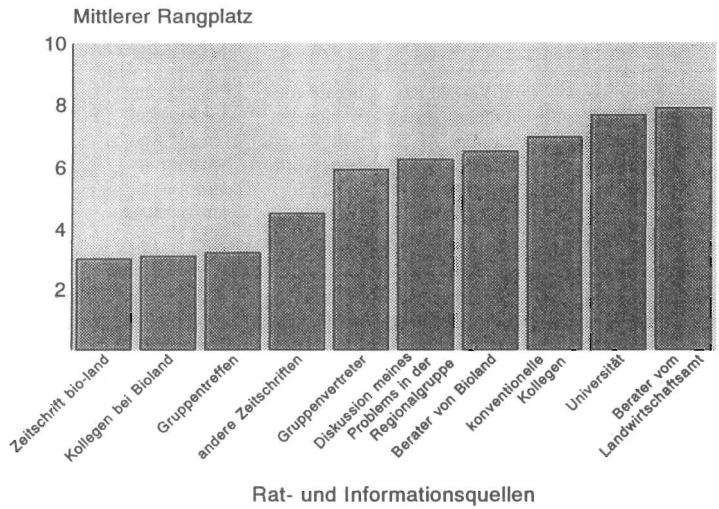
*) Die Teilnehmerzahl und die Dauer der Zusammenkünfte konnte nicht bei allen Treffen des Zeitraums ermittelt werden.

4 Bedeutung der Regionalgruppenarbeit für ihre Mitglieder

Um zu erfahren, welche Bedeutung die Gruppenarbeit für die Entscheidungen der Gruppenmitglieder einnimmt, wurden die Mitglieder, die häufig an den Gruppentreffen teilnahmen, nach ihrer Sicht ihrer Regionalgruppe gefragt. Sie gaben an, daß sie in den vergangenen zwei Jahren durchschnittlich sechs bis sieben Entscheidungen getroffen hatten, von denen im Mittel zwei durchaus schwerfielen. Zur Entscheidungsfindung waren die Kollegen die

weitaus wichtigsten Ratgeber, wie auch andere Studien belegen (z. B. BERG, 1989; GEYER & HOFFMAN, 1991): Sie wurden durchschnittlich bei zwei bis drei Entscheidungen und bei ein bis zwei der schwierigen Entscheidungen um Rat gefragt. Die Veranstaltungen der Regionalgruppen hingegen wurden so gut wie nie als direkte Entscheidungshilfe erwähnt. Die Bedeutung der Kollegen als Rat- und Informationsquelle zeigt sich auch in den Antworten zur Frage nach der Häufigkeit, mit der verschiedene Entscheidungshilfen beansprucht wurden (Abb.1): Die Biolandkollegen wurden sehr häufig in Anspruch genommen, die eigenen Probleme wurden aber bei den Treffen der Regionalgruppen relativ selten zur Diskussion gestellt. Auch bei einer Bewertung verschiedener Rat- und Informationsquellen rangierten die Regionalgruppentreffen an letzter Stelle (BADER, in Vorbereitung). Gruppenarbeitsmethoden, die eine intensivere Bearbeitung der Problemstellung erlauben, wurden jedoch wesentlich besser bewertet. Daraus kann gefolgert werden, daß die Regionalgruppentreffen bisher zwar wenig direkt zur Entscheidungsfindung beitragen. Weil sie aber Gelegenheit bieten die Kollegen zu treffen und breites Orientierungswissen verfügbar machen, haben sie für die Gruppenmitglieder auch jetzt schon eine große Bedeutung, die aber durchaus erweiterbar ist. Die Diskrepanz zwischen der intensiven Gruppenarbeit einerseits und ihrem geringen Beitrag zu individuellen Entscheidungen andererseits weist auf bisher ungenutzte Potentiale der Gruppenarbeit hin. Ansatzstellen zu einer besseren Nutzung sind besonders im methodischen Vorgehen zu suchen (BADER & LULEY, 1991). Methoden wie z. B. Rundgespräche oder Expertenbefragungen erlauben es, mehr auf die individuellen Fragen einzugehen. Von seiten des Verbandes könnten Hilfsmittel wie eine Referentenliste (GEHR, 1993) oder eine bessere Aufbereitung der Verbandsmitteilungen (SCHWARZ, 1992) die Arbeit der ehrenamtlichen Gruppenleiter wesentlich unterstützen.

Abb. 1: Rangplätze der Häufigkeit, mit der Beratungs- und Informationsstellen von den befragten Gruppenmitgliedern in Anspruch genommen werden



(n = 42) niedriger Rang: häufig genutzt, hoher Rang: selten genutzt.

Quelle: BADER (in Vorbereitung)

5 Analyse sozialer Entscheidungssituationen in Bioland-Regionalgruppen

Aus der Vielfalt der in den Gruppen besprochenen Themen wurden pro Gruppe vier Themen ausgewählt, die das Gruppengespräch in erheblichem Maße beanspruchten und die zu einem gewissen Grad ein gemeinsames Vorgehen der Gruppenmitglieder erforderten. Diese Themen entsprechen somit sozialen Entscheidungssituationen, die folgendermaßen gekennzeichnet sind: "Mehrere Personen sind auf gemeinsames Handeln in wichtiger Sache mit ungewissem Ausgang aufeinander angewiesen, jedoch zunächst ratlos oder uneinig, welches Ziel zu verfolgen, welcher Weg einzuschlagen, wie Belastungen und Gewinne aufzuteilen sind. Nach Diskussion wird gemäß (expliziten oder impliziten) Regeln einer der verschiedenen risikobehafteten Handlungsvorschläge ausgewählt und realisiert" (BRANDSTÄTTER, 1989, S. 506).

Tab. 2: Problemlösestrategien

Problemlöse-strategie	Interessen-konflikt	Ungewißheit	Auswahl-verfahren	Suchverfahren	Lern-verfahren
Optimieren	Einigkeit über Ziele und Präferenzfunktion	kalkulierbares Modell möglich	Vergleich der Alternativen miteinander, Maximierung	Kalkulkation oder Berechnung	Modifikation von Wahrscheinlichkeitsschätzungen
Strategie der Zufriedenheit	verschiedene Ziele, aber Annäherung möglich	im Vorfeld ist es möglich, die Auswirkungen der Alternativen mit den Zielen zu vergleichen	Annehmbarkeit der Alternativen	Suche nach Alternativen, die den Zielvorstellungen nahe kommen, Hypothesentesten	Modifikation der Ziele, Alternativen und Informationssuche
Strategie der kleinen Schritte	man ist sich darüber einig, daß im begrenzten Rahmen gemeinsam vorgegangen werden soll	im Vorfeld ist absehbar, ob jeweilige Alternative zu Verbesserungen führt oder nicht	lineare Auswahlregeln, z.B.: "so wie letztes Jahr, nur 10% besser"	Einschätzung der Alternativen auf Ähnlichkeit mit dem Ausgangszustand	Lernen aus Erfahrung
Versuch- und Irrtumstrategie	Einigung erst im Nachhinein möglich	Auswirkungen der Alternativen nur im Nachhinein beobachtbar	Wahl wird im Nachhinein gerechtfertigt	Wiederholung von Handlungen, die als sinnvoll bekannt sind	Verstärkungslernen
Zufall	keine Einigung möglich	Auswirkungen nicht beobachtbar	Zufall	keine systematische Suche möglich	kein Lernprozeß möglich

Quelle: GRANDORI (1984)

Die ausgewählten sozialen Entscheidungssituationen wurden mittels eines Input-Prozeß-Output-Modells analysiert, um Anhaltspunkte für eine intensivere Nutzung der Gruppenarbeit zu erhalten. Die Input-Faktoren sollen Aufschluß über die situationsspezifischen Bedingungen der Gruppenarbeit im ökologischen Landbau ermöglichen. Deshalb wurden hier individuelle Faktoren, Gruppen-, Aufgaben- und Umweltfaktoren berücksichtigt. Als Prozeßfaktoren wurden die verwendete Problemlösestrategie, die Verfahrensweise der Gruppenarbeit, dabei insbesondere das Informationsverhalten, das Gruppenklima und das Engagement der Gruppenmitglieder, sich mit der Aufgabe zu beschäftigen, berücksichtigt. Als Outputfaktor wurden zum einen die Zufriedenheit der Gruppenmitglieder mit dem Ergebnis der Gruppenarbeit gewählt. Zum anderen wurde abgeschätzt, inwieweit das beobachtete Vorgehen mit normativen Empfehlungen (Tab. 2) übereinstimmt und inwieweit Stimmigkeit mit den Bedingungen der Gruppenarbeit herrscht (SCHOLZ, 1992), um so auf verpaßte Gelegenheiten oder verschwendete Energie schließen zu können.

GRANDORI (1984) ordnet im normativen Sinn den Situationen, die sich im Ausmaß der Ungewißheit oder des Interessenkonflikts unter den Beteiligten unterscheiden, ein optimales Verfahren zu. Demnach ist es als uneffektiver einzuschätzen, wenn ein weniger genaues Verfahren verwendet wird, wenn doch die Situation ein genaueres Vorgehen zulasssen würde. So kann für reale Entscheidungssituationen eingeschätzt werden, ob das vorgefundene Verfahren der Situation angemessen war oder ob ein genaueres Vorgehen möglich gewesen wäre.

6 Einflußfaktoren der Gruppenarbeit

Aufgrund der bisher erfolgten Auswertungsschritte können folgende Einflußfaktoren der Arbeit in regionalen Gruppen im ökologischen Landbau als vermutlich bedeutsam angesehen werden: Die Ausbildung und der Erwerbscharakter der Gruppenmitglieder, die Dauer der Zusammenarbeit, der Verband, das Geschehen am Markt sowie das Ausmaß der Unsicherheit und des Interessenkonflikts in Entscheidungssituationen scheinen die Gruppenarbeit wesentlich zu beeinflussen.

In der jüngeren Gruppe war seltener gemeinsames Handeln als in den anderen beiden Gruppen anzutreffen. Als Ursache kann angenommen werden, daß diese Gruppenmitglieder noch relativ kurz zusammen arbeiteten und noch nicht genügend Vertrauen, gegenseitiges Kennenlernen und gemeinsame Verhaltensregeln entstanden waren. Die dauerhafte Zusammenarbeit in den Regionalgruppen schafft günstige Bedingungen für wirtschaftliche Kooperationen, da wiederholte Zusammenarbeit zur Vertrauensbildung beiträgt, Reputationseffekte auftreten können, partnerspezifische Kenntnisse und gemeinsame Verhaltensregeln erworben werden können (SCHRADER, 1993). Sozialpsychologische Untersuchungen zu sozialen Dilemma-Situationen legen den Schluß nahe, daß Gelegenheit zur Kommunikation die Kooperationsbereitschaft untereinander erhöht und zwar weniger, weil durch das Gespräch eine gemeinsame Gruppennorm zur Kooperation entwickelt wird, sondern mehr, weil Absichtserklärungen zu kooperieren möglich werden (ORBELL, van de KRAGT & DAWES, 1988).

Die Ausbildung und der Erwerbscharakter der Gruppenmitglieder beeinflussen die Themen der Gruppengespräche und die gemeinsamen Aktivitäten. In der Gruppe, in der mehr Nebenerwerbslandwirte und auch mehr Gruppenmitglieder ohne eine landwirtschaftliche oder gärtnerische Ausbildung vertreten waren, fanden seltener Gespräche zu produktionstech-

nischen Themen statt als in den anderen beiden Gruppen. Diese Gruppe würde deshalb mehr Betreuung durch einen hauptamtlichen Berater benötigen.

Wie in der Untersuchung von GLADSTEIN (1984) sind auch für Bioland Regionalgruppen maßgebliche Umweltfaktoren die Einbindung in die Organisation, also in den Bioland-Verband, und die Ereignisse auf dem Markt. Der Verband nimmt Einfluß auf individuelle und Gruppenentscheidungen seiner Mitglieder, um ein einheitliches Auftreten am Markt hinsichtlich Produktqualität und Warenzeichenpräsentation zu gewährleisten. Der Bioland-Verband nimmt zum einen formal Einfluß auf seine Mitglieder, z. B. durch die Erzeugungs- und Verarbeitungsrichtlinien. Da aber diese formalen Regeln auslegungsbedürftig sind, wird das Verhalten des Einzelnen oder einer Gruppe auch informell beeinflußt. Diese Beeinflussung findet zu einem erheblichen Teil während der Diskussionen in den Regionalgruppen statt, während derer neuen Mitgliedern die Feinheiten der Verbandspolitik näher gebracht werden oder Vertreter anderer Gruppen oder Verbandsgremien die Gruppenmeinung zu beeinflussen versuchen. In Verbänden hat die zentrale Instanz üblicherweise keine Sanktionsgewalt gegenüber Basisgruppen, wenn diese Auflagen nicht erfüllen (SCHWARZ, 1992), so daß Handlungsspielraum verbleibt.

Die Strukturen von Bioland entsprechen nach SCHWARZ (1992) einer föderalistischen Struktur, d. h. durch Personalunion werden die verschiedenen Verbandsorgane miteinander verbunden. Die Biolandverbandsstrukturen befinden sich immer noch im Aufbau bzw. wurden häufig umstrukturiert, so daß die verschiedenen Gremien und ihre Aufgaben sogar Insidern teilweise nicht bekannt sind (CONTRACT, 1992). Föderalismus ermöglicht zwar eine hohe Akzeptanz der Beschlüsse, ist aber weniger effektiv als das Gewaltentrennungsmodell. Ungünstige Folge sind zu große Entscheidungsorgane und abnehmende Entscheidungsqualität (SCHWARZ, 1992).

Neben der Direktvermarktung verbleibt ein erheblicher Anteil an Produkten der Gruppenmitglieder, die über den mehrstufigen Absatz abgesetzt werden müssen. Dieser Absatzweg hat für die Landwirte eine weitaus größere Bedeutung als für die Gärtner unter den Gruppenmitgliedern. In der Regel ist hier eine Zusammenarbeit eher als in der Direktvermarktung möglich, so daß bei den Gruppentreffen über den mehrstufigen Absatz eher gesprochen wird, zumal hierbei meist der Verband mitentscheidet. Durch die Bildung von Erzeugergemeinschaften ist hier eine Handlungsmöglichkeit gegeben, die das gemeinsame Auftreten am Markt erleichtern kann. Zwei der untersuchten Gruppen vermarkten wesentliche Getreidemengen über Erzeugergemeinschaften. Im mehrstufigen Absatz besteht also innerhalb der Gruppe und zwischen ihr und dem Verband erheblicher Abstimmungsbedarf, der in den Gesprächen bei den Gruppentreffen beträchtlichen Raum einnimmt.

Bei Bioland zeigt sich die Problematik, gesamtverbandliche Entscheidungen zügig zu treffen und gleichzeitig hohe Akzeptanz dieser Entscheidungen bei den Mitgliedern zu erreichen, besonders im Bereich Vermarktung. Der Verband als Inhaber des Warenzeichens eröffnet dem einzelnen Mitglied Zugang zu Verarbeitern wie Molkereien, Mühlen, Bäckereien oder Metzgern sowie zu Einzelhandelsketten, wenn der Verband mit diesen einen Vertrag über die Nutzung des Warenzeichens abgeschlossen hat. Da aber innerhalb des Verbandes kein schlüssiges Absatzkonzept vorhanden war, zeigte Bioland kein einheitliches Auftreten am Markt (HAMM, 1991). So konnte der Verband auch nicht verhindern, daß Mitglieder der untersuchten Gruppen auch an Verarbeiter ohne Bioland-Verträge lieferten. Diese Ware erscheint am Markt nicht mit dem Verbandszeichen gekennzeichnet, da sie verbandliche Auflagen nicht voll erfüllt. Sie wird aber indirekt doch als Biolandware gehandelt und erschwert dadurch eine einheitliche Warenpräsentation.

Die Art und Weise, wie in den Regionalgruppen nach Lösungen für anstehende Probleme gesucht wurde, entspricht zumeist dem Grad der Unsicherheit über die Problemsituation und dem Grad des Interessenkonflikts zwischen den Gruppenmitgliedern (GRANDORI, 1984). Interessenkonflikte bestanden weniger zwischen den Mitgliedern einer Gruppe, sondern mehr zwischen der gesamten Gruppe oder einem Teil der Gruppe und anderen Gruppen, z. B. mit Anbietern von Pseudobioprodukten, Handelspartnern oder Verbandsgremien. Besonders in den sozialen Entscheidungssituationen, die das gemeinsame Auftreten am Markt betreffen, würde aber der geringe Interessenkonflikt innerhalb der Gruppe intensivere Suchverfahren nach Lösungsalternativen erlauben als sie in den untersuchten Gruppen praktiziert wurden. Es wäre z. B. möglich gewesen, von den hauptamtlichen Mitarbeitern des Verbandes genauere Daten zur Vermarktung einzufordern. In den meisten untersuchten sozialen Entscheidungssituationen wurden höchstens zwei Alternativen berücksichtigt. Die Befunde von HAUSCHILDT (1983) weisen aber auf den besonderen Vorteil hin, drei Alternativen zu berücksichtigen, weil so ein Optimum zwischen Überforderung und genügendem Handlungsspielraum erreicht werden kann. Dabei ist das Unterlassen nur dann als Alternative anzusehen, wenn es ausdrücklich als Handlungsmöglichkeit diskutiert wird.

Die Gruppen nutzen nur in einem geringen Maß die Möglichkeit, aktiv nach Informationen zu suchen, stattdessen überwiegt passives Informationsverhalten, bei dem mehr oder weniger zufällig wichtige Informationen aufgenommen werden. Selten wird die Gelegenheit genutzt, aktiv den Informationsbedarf zu erkunden und gezielt z. B. Expertenwissen einzuholen. Andererseits gehen die Regionalgruppen bereitwillig auf die Problemwahrnehmung einzelner Gruppenmitglieder ein. So besteht ein Potential, sich frühzeitig und adäquat auf zukünftige Probleme einzustellen. LYLES (1981) hatte für Industrieunternehmen die Phase der Problemwahrnehmung und -formulierung als besonders kritisch hervorgehoben, weil hier häufig auf die Problemwahrnehmung einzelner zu spät oder nicht adäquat reagiert wurde.

7 Verbesserungsvorschläge für die Arbeit der Biolandregionalgruppen

Als Ansatzpunkt zur intensiveren Arbeit in Regionalgruppen im ökologischen Landbau ist die Fortbildung der haupt- und ehrenamtlichen Gruppenleiter anzusehen, da sie eher ihre Vorgehensweise ändern können und für Fortbildung zugänglich sind als die einzelnen Gruppenmitglieder. In einem Handbuch für ehrenamtliche Gruppenleiter im ökologischen Landbau (BADER & LULEY, 1991) wurden u. a. methodische Hinweise zur Gestaltung der Gruppenarbeit dargestellt. Dieses Handbuch wurde den meisten Regionalgruppen im ökologischen Landbau zur Verfügung gestellt und in Fortbildungsseminaren vorgestellt. Es zeigte sich aber, daß die ehrenamtlichen Gruppenleiter sich von ihrer Tätigkeit ausreichend beansprucht fühlen und die Vorschläge zur Gestaltung der Gruppenarbeit als weitere Anforderung empfanden (GEHR, 1993). Von seiten der hauptamtlichen Berater wurden die Fortbildungsangebote eher angenommen und umgesetzt.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß die Regionalgruppen sowohl dem Bioland-Verband wie auch der Verbreitung des ökologischen Landbaus ein wertvolles Potential bieten, das weitgehend auf ehrenamtlichem Engagement und Eigeninitiative beruht. Dem Verband ist zu empfehlen, diese Arbeit mit gezielten Maßnahmen zu unterstützen, so daß die Kapazitäten der Hauptamtlichen noch besser genutzt werden können.

Literaturverzeichnis

ALBRECHT, H., BADER, U., & LULEY, H. (1992). Gruppenarbeit im ökologischen Landbau - Untersuchung und Förderung ehrenamtlich geleiteter Gruppen. Berichte über Landwirtschaft, 70, S. 633-650.

BADER, U. (in Vorbereitung). Problemlösen in permanenten Gruppen im ökologischen Landbau - Antwort auf Beratungsbedarf bei knappen Beratungsressourcen. Stuttgart-Hohenheim: Dissertation.

BADER, U. (1990). Organisationsfragen der Beratung im ökologischen Landbau in der Bundesrepublik Deutschland. Berichte über Landwirtschaft, 68, S. 616-650.

BADER, U. & LULEY, H. (1991). Handbuch für ehrenamtliche Gruppenleiter im ökologischen Landbau. Stuttgart-Hohenheim: Eigenverlag.

BERG, E. (1989). Entscheidungsverhalten und Beratungsbedarf von ökologisch wirtschaftenden Landwirten - Empirische Analyse in den Regierungsbezirken Darmstadt und Gießen. (Unveröffentlichte Diplomarbeit). Gießen.

BIOLAND (1992). Richtlinien für Pflanzenbau, Tierhaltung und Verarbeitung vom 4./5. Mai 1992. Uhingen.

BIOLAND - Landesverband Baden-Württemberg (1988). Satzung. Fassung vom 7. Mai 1988. Wolfschlugen.

BRANDSTÄTTER, H. (1989). Problemlösen und Entscheiden in Gruppen. In: ROTH, E. (Hrsg.), Organisationspsychologie. Enzyklopädie der Psychologie D/III/3. (S. 505-528). Göttingen: Hogrefe.

CONTRACT (1992). Organisationsentwicklungsberatung Bioland e.V. - Bericht zur Organisationsanalyse (Unveröffentlichtes Manuskript). Karlsruhe.

DABBERT, S. (1990). Zur optimalen Organisation alternativer landwirtschaftlicher Betriebe - untersucht am Beispiel organisch-biologischer Haupterwerbsbetriebe in Baden-Württemberg. Agrarwirtschaft, Sonderheft, S. 124.

DABBERT, S. & BRAUN, J. (1993). Auswirkungen des EG-Extensivierungsprogramms auf die Umstellung auf ökologischen Landbau in Baden-Württemberg. Agrarwirtschaft, 42, S. 90-99.

DINKEL, G. (1987). Effektive Beratung in vier Regionalgruppen der Fördergemeinschaft organisch-biologischer Land- und Gartenbau (Unveröffentlichte Diplomarbeit). Stuttgart-Hohenheim.

GEHR, E, (1993). Die Arbeit von Ehrenamtlichen im ökologischen Landbau (Unveröffentlichte Diplomarbeit). Stuttgart-Hohenheim.

GEYER, B. & HOFFMAN, J. (1991). Erfahrungsaustausch zwischen Landwirten bei der Umstellung auf biologisch-dynamischen Landbau (Unveröffentlichte Diplomarbeit). Stuttgart-Hohenheim.

GLADSTEIN, D.L. (1984). Groups in context: A model of task group effectiveness. Administrative Science Quarterly, 29, S. 499-517.

GRANDORI, A. (1984). A prescriptive contingency view of organizational decision making. Administrative Science Quarterly, 29, S. 192-209.

HACCIUS, M. (1993). Fünf Jahre "Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau". bioland, 4, S. 35-37.

HAMM, U. (1991). 20 Jahre Vermarktung von Bioland-Produkten aus der Sicht eines Ökonomen. bio-land, 2, S. 32-34.

HAMM, U. & KONRAD, M. (1992). Akzeptanzmindernde Faktoren beim EG-Extensivierungsprogramm. Berichte über Landwirtschaft, 70, S. 184-212.

HAUSCHILDT, J. (1983). Alternativenzahl und Effizienz von Entscheidungen. Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 35, S. 94-112.

LÜBKE, V. & SCHOENHEIT, I. (1989). Gruppenberatung ist mehr als vor vielen Leuten zu sprechen - Methoden der Gruppenberatung (1). rationelle hauswirtschaft, 16/1, S. 23-26.

LYLES, M.A. (1981). Formulating strategic problems: Empirical analysis and model development. Strategic Management Journal, 2, S. 61-75.

ORBELL, J. M., VAN DE KRAGT, A.J.C. & DAWES, R.M. (1988). Explaining discussion-induced cooperation. Journal of Personality and Social Psychology, 54, S. 811-819.

SCHOLZ, C. (1992). Organisatorische Effizienz und Effektivität. In: FRESE, E. (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation (S. 532-551). Stuttgart: Poeschel.

SCHRADER, S. (1993). Kooperation. In: HAUSCHILDT, J. & GRÜN, O. (Hrsg.), Ergebnisse empirischer betriebswirtschaftlicher Forschung: Zu einer Realtheorie der Unternehmung. (S. 221-254). Stuttgart: Schäfer-Poeschel.

SCHULZE-PALS, L. (1993). Ökonomische Wirkungen des Extensivierungsprogrammes auf die Umstellung landwirtschaftlicher Betriebe. In: ZERGER, U. (Hrsg.), Forschung im ökologischen Landbau (S. 328-335). Bad Dürkheim: SÖL-Sonderausgabe Nr. 42.

SCHWARZ, P. (1992). Management in Nonprofit Organisationen. Bern: Haupt.

STIFTUNG ÖKOLOGIE UND LANDBAU (1993). Anerkannte Verbände des ökologischen Landbaus, Stand 1. 1. 1993. Ökologie und Landbau, 86, S. 67.

MESSUNG UND BEWERTUNG DER NAHRUNGSMITTELQUALITÄT AUF DER BASIS VON PRODUKTEIGENSCHAFTEN

von

Martina BROCKMEIER*

1 Problemstellung

Die Nahrungsmittelqualität hat in den letzten Jahrzehnten insbesondere in westlichen Industrienationen einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren. Ausschlaggebend hierfür ist ein grundlegender Wandel in den Wertvorstellungen, der sich sowohl bei Konsumenten und Produzenten als auch auf staatlicher Ebene vollzieht. Diese Entwicklung hat eine intensive Diskussion entfacht, aus der ein immer größeres Bewußtsein aller Beteiligten für die qualitätsrelevanten Aspekte der Nahrungsmittel resultiert. Das Interesse der Verbraucher an diesem Themenkomplex läßt sich dabei auf die mit Fehl- und Überernährung im Zusammenhang stehenden Gesundheitsrisiken zurückführen. Aber auch die zahlreichen Lebensmittelskandale und die bei zunehmender Umweltverschmutzung verstärkt auftretenden Kontaminationen der Nahrungsmittel haben eine erhöhte Aufmerksamkeit der Verbraucher für die ernährungsphysiologischen und umweltrelevanten Aspekte der Ernährung hervorgerufen. Ein erhöhtes Interesse an der Nahrungsmittelqualität läßt sich jedoch ebenfalls auf der Angebotsseite feststellen. Angesichts der gravierenden Überschußproblematik vieler Nahrungsmittelmärkte wächst bei den Produzenten der Land- und Ernährungswirtschaft das Bewußtsein, daß die Grenzen des quantitativen Wachstums längst überschritten sind. Da qualitatives Wachstum und die damit verbundenen Wettbewerbsvorteile in dieser Situation die Existenzsicherung ermöglichen können, gewinnt die Nahrungsmittelqualität auch für die Anbieter zunehmend an Bedeutung.

Produktinnovationen und Angebotsvielfalt benötigen ein entsprechendes agrarpolitisches Umfeld. Die derzeit in vielen Industrieländern vorherrschende Agrarpolitik basiert jedoch auf Marktbarrieren und staatlich verordneten Qualitätsstandards, die die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft nachhaltig einschränken. In der Diskussion der Nahrungsmittelqualität ist daher auch der Staat gefordert. Seine Rolle besteht dabei in der Schaffung von stabilen und berechenbaren wettbewerbspolitischen Rahmenbedingungen, die Leistungs- und Marktorientierung sowie offene Volkswirtschaften und eine verbesserte, auch an qualitativen Kriterien orientierte Preisfindung als ein zentrales Anliegen betrachten (SCHMITZ, 1992, S. 98).

Obwohl die Nahrungsmittelqualität offensichtlich eine besondere Aktualität und Relevanz besitzt, hat die wissenschaftlich ökonomische Analyse noch kein geschlossenes Theoriegebäude zu ihrer Bewertung entwickelt. Vor diesem Hintergrund besteht das Ziel des vorliegenden Beitrags darin, ein theoretisches Konzept für die Bewertung der Nahrungsmittelqualität zu erarbeiten und anhand eines empirischen Beispiels quantitativ umzusetzen. Hierfür wird im Kapitel 2 zunächst die Nahrungsmittelqualität definiert. Da die Analyse der Nahrungsmittelqualität im Rahmen der konventionellen Nachfragetheorie zahlreiche

* Dr. M. Brockmeier, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Professur für Agrarpolitik, Zeppelinallee 29, 60325 Frankfurt

Schwierigkeiten bietet, stellt Kapitel 2 außerdem mit den Charakteristika Modellen ein Instrumentarium vor, mit dem die Nahrungsmittelqualität nicht nur adäquat abgebildet, sondern auch exakt bewertet werden kann. Dieses Konzept wird im dritten Kapitel auf ökonometrischer Basis empirisch umgesetzt. Anwendung findet dabei das Verfahren der BOX-COX-Transformation.

2 Theoretische Analyse der Nahrungsmittelqualität

2.1 Definition der Nahrungsmittelqualität

Nahrungsmittelqualität ist ein scheinbar nicht fest vorgegebener Begriff. Da neben objektiven Kriterien auch die sehr unterschiedliche und im Zeitablauf variable subjektive Erwartungshaltung der Verbraucher eine Rolle spielt, ist eine Definition nicht unproblematisch. Bei näherer Betrachtung dieses komplexen Begriffs läßt sich jedoch feststellen, daß die Eigenschaften eines Produkts häufig als Basis für ein Qualitätsurteil herangezogen werden. Es erscheint daher plausibel, die objektive Nahrungsmittelqualität als die Existenz und die Ausprägung der Produkteigenschaften zu definieren. Die objektive Qualität stellt demnach lediglich eine Aufzählung der Eigenschaftsmengen dar, die mit Hilfe von physikalischen Meßgrößen dokumentiert werden (LANCASTER, 1971, S. 122; LADD und SUVANNUNT, 1976, S. 510; LINDE, 1976, S. 6; LADD, 1978, S. 883 und 1982, S. 17).

Um eine Aussage über die subjektive Nahrungsmittelqualität zu treffen, ist es notwendig, die Präferenzen der Konsumenten für die betrachteten Eigenschaften zu berücksichtigen. Jede objektiv im Gut vorhandene Eigenschaft wird durch die Bewertung des Konsumenten zur subjektiven Komponente des Qualitätsbegriffs. Dementsprechend läßt sich die subjektive Nahrungsmittelqualität als die Summe der Teilnutzen definieren, die sich aus dem Konsum der im Produkt enthaltenen, entscheidungsrelevanten Eigenschaften sowie der jeweiligen Kombination dieser Charakteristika für den einzelnen Verbraucher ergibt (BROCKMEIER, 1992, S. 67 und 1993, S. 26/27). Im Gegensatz zur objektiven Betrachtung liefert die Definition der subjektiven Nahrungsmittelqualität einen quantitativen Wert, mit dessen Hilfe ein Vergleich vollzogen werden kann. Über den nun zur Verfügung stehenden Generalnenner besteht die Möglichkeit, die Teilnutzenwerte der Produkteigenschaften zu addieren und die daraus resultierenden Summen einander gegenüberzustellen.

Voraussetzung hierfür ist eine nach Eigenschaften differenzierte Betrachtungsweise der Produkte, die mit der traditionellen Nachfragetheorie nicht gegeben ist. Da hier homogene Güter und deren nutzenmaximale Kombination im Mittelpunkt stehen, bleiben die Eigenschaften der Produkte weitgehend unberücksichtigt. Die traditionelle Nachfragetheorie scheint somit nicht ausreichend zu sein, um das Nachfrageverhalten einer hochindustrialisierten Gesellschaftsform abzubilden, in der Produktdifferenzierungen eine immer größere Rolle spielen. Gefragt ist daher ein komplementäres Instrumentarium, mit dem die Möglichkeit besteht, dieser Entwicklung Rechnung zu tragen. Ein hierfür geeignetes Konzept bieten die Charakteristika Modelle, die im folgenden Kapitel vorgestellt werden.

2.2 Quantifizierung des Nutzens einer Qualitätsveränderung

Seit HOUTHAKKER (1952) und THEIL (1952) die ersten Gedanken zur Produktheterogenität und -qualität anhand der Charakteristika Modelle formuliert haben, sind zahlreiche

Varianten in der Literatur erschienen. Im Rahmen einer analytischen Betrachtung der Nahrungsmittelqualität ist das Consumer Goods Characteristics Model von LADD und SUVANNUNT (1976) besonders hervorzuheben. Entsprechend der Haushaltsproduktionstheorie bildet der Haushalt hier eine produzierende Einheit, die mit Hilfe von Güterinputs den für sie nutzenstiftenden Output in Form von Eigenschaften herstellt. Auf dieser Basis kann aus dem Nutzenmaximierungskalkül des Verbrauchers bei zunächst vereinfachend angenommener linearer Konsumtechnologie und konstantem impliziten Eigenschaftspreis die folgende hedonistische Preisfunktion abgeleitet werden (vgl. SUVANNUNT, 1973, S. 35; LADD und SUVANNUNT, 1976, S. 504; LADD, 1982, S. 29; MORSE und EASTWOOD, 1989, S. 5; BROCKMEIER, 1993, S. 108ff.):

$$p_i = \sum_{j=1}^{m} p_j \cdot z_{ij} \qquad (2.1)$$

mit: p_i Preis des Produkts i
p_j Impliziter Preis der Eigenschaft j
z_{ij} Menge der Eigenschaft j (j = 1, 2, ... , m) aus einer Einheit des Produkts i

Neben dieser linear spezifizierten hedonistischen Preisfunktion bietet das Consumer Goods Characteristics Model aufgrund seiner flexibel formulierten modelltheoretischen Basis jedoch auch die Möglichkeit, die jeweils im Produkt gegebenen Eigenschaftsstrukturen exakt zu modellieren. Wie im empirischen Teil des Beitrags gezeigt wird, läßt sich im Rahmen des Consumer Goods Characteristics Models ein nicht konstanter, von dem Niveau der Eigenschaften und/oder dem Produktpreis abhängiger impliziter Preis der Eigenschaften abbilden, der Voraussetzung für eine eindeutige Lösung des Nutzenmaximierungsproblems ist.[1] Diese Annahme ist gerechtfertigt, wenn die Eigenschaften einen ab- bzw. zunehmenden Grenznutzen besitzen und/oder der Grenznutzen des Einkommens nicht konstant ist. Darüber hinaus können mit Hilfe des Consumer Goods Characteristics Models Eigenschaften modelliert werden, die einen negativen Grenznutzen (»Economic Bads«) besitzen, wenn die Summe der Grenznutzen aller im Produkt enthaltenen Eigenschaften positiv ist (HENDLER, 1975, S. 195; MORSE und EASTWOOD, 1989, S. 9/10; EASTWOOD, 1991, S. 3; MORSE, 1991, S. 5; BROCKMEIER, 1993, S. 110 u. 160).

Grundsätzlich liegt die Vermutung nahe, daß die Nachfrage nach einem Nahrungsmittel entscheidend durch diejenigen Eigenschaften beeinflußt wird, die in dem betrachteten Produkt enthalten sind. In der Nachfragefunktion eines differenzierten Produkts müßten demnach auch die Charakteristika des jeweiligen Guts Berücksichtigung finden. Eine derartige Nachfragefunktion ergibt sich aus den Bedingungen erster Ordnung einer LAGRANGE-Funktion, in der die Argumente der Nutzenfunktion Charakteristika darstellen (vgl. BROCKMEIER, 1993, S. 177ff.).

Diese Vorgehensweise ist jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn die Nachfrage nach dem Produkt tatsächlich durch die Produkteigenschaften determiniert wird und auch bei kompositionellen Veränderungen der Eigenschaftsstruktur variiert. Eine Überprüfung dieser Hypothese kann anhand des parametrisierten Maximierungsproblems von TINTNER (1951) und ICHIMURA (1950) erfolgen, das sich auf das Consumer Goods Characteristics Model übertragen läßt (vgl. BROCKMEIER, 1993, S. 213ff.). Die TINTNER-ICHIMURA-Relation kann darüber hinaus dazu verwendet werden, die Elastizität der Nachfrage eines Produkts

[1] Vergleiche hierzu BROCKMEIER, 1993, S. 51

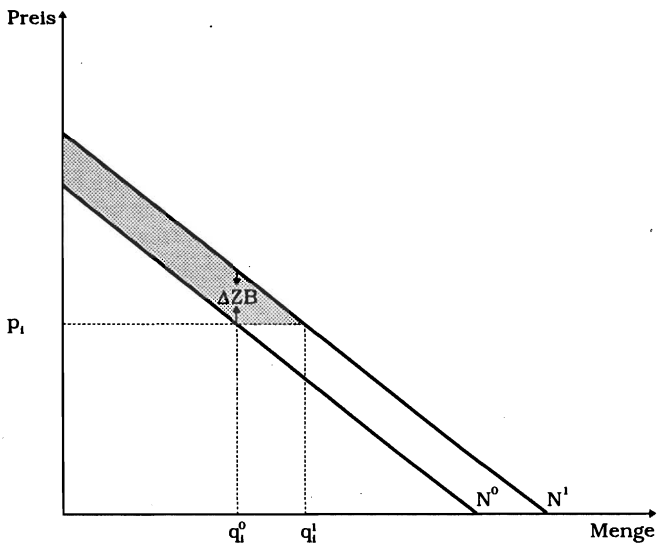
in bezug auf das jeweils betrachtete Charakteristikum abzuleiten (vgl. BROCKMEIER, 1993, S. 116 u. 217):

$$e_{q,z_{ij}} = \frac{dq_i}{dz_{ij}} \cdot \frac{z_{ij}}{q_i} = - \frac{p_j \cdot z_{ij}}{p_i} \cdot e_{q,p} \qquad (2.2)$$

mit: $e_{q,z_{ij}}$ Elastizität der Nachfrage des Produkts i in bezug auf das Charakteristikum j
$e_{q,p}$ Preiselastizität der Nachfrage des Produkts u
q_i Menge des Produkts i (i = 1, 2, ... , n)

Die Gleichung (2.2) bestätigt die Hypothese, daß die Nachfrage nach einem differenzierten Nahrungsmittel durch die Eigenschaften beeinflußt wird, die in diesem Produkt enthalten sind. Eine Produktnachfragefunktion, die neben dem Produktpreis und dem Einkommen auch die Charakteristika als Bestimmungsgründe berücksichtigt, kann demnach als Ausgangspunkt für die Quantifizierung des Nutzens einer Qualitätsveränderung dienen. Eine derartige Nachfragefunktion wird in Abbildung 1 dargestellt (vgl. UNNEVEHR, 1986).

Abbildung 1: Messung einer Veränderung der Produktqualität



mit:

N	Nachfragefunktion
ΔZB	Veränderung der Zahlungsbereitschaft pro Mengeneinheit
p_i	Preis des Produkts i
q_i	Menge des Produkts i
Superskript 0/1	Ausgabgssituation bzw. Situation nach einer Qualitätsveränderung im Produkt i

Quelle: In Anlehnung an UNNEVEHR, 1986, S. 635

Im Mittelpunkt der Betrachtung steht hier ein Konsument, der bei vollkommen elastischem Angebot des Produkts i als Mengenanpasser keinen Einfluß auf den Produktpreis i besitzt. In dieser Situation verändert der Anbieter des Produkts i die Eigenschaftsstruktur, wodurch sich die Menge des Charakteristikums j um den Betrag dz_{ij} vergrößert. Unterstellt wird dabei, daß die Steigerung der Eigenschaftsmenge keine Erhöhung der Produktionskosten verursacht. Entsprechend der Gleichung (2.2) führt die Variation der Eigenschaft j zu einer Verschiebung der Nachfragefunktion des Produkts i von N^0 auf N^1 (vgl. Abbildung 1). Die vertikale Differenz zwischen der Nachfragefunktion in der Ausgangssituation und der Nachfragefunktion nach der Qualitätsveränderung stellt dabei die Zunahme des Nutzens bzw. der Zahlungsbereitschaft pro Einheit des Produkts i dar. Auf Basis der Gleichung (2.3) besteht die Möglichkeit, diese Veränderung der Zahlungsbereitschaft (ΔZB) zu quantifizieren (vgl. UNNEVEHR, 1986, S. 635):

$$\Delta ZB = dz_{ij} \cdot p_j \tag{2.3}$$

Außerdem wird beim Preis p_i eine gegenüber der ursprünglichen Menge q_i^0 gesteigerte Nachfragemenge in Höhe von $q_i^1 = (1 + dq_i/q_i^0) \cdot q_i^0$ realisiert. Mit Hilfe der Elastizität der Nachfrage des Produkts i in bezug auf das Charakteristikum j (Gleichung 2.2) läßt sich nun die Nachfragemenge $q_i^1 = (1 - (p_j \cdot e_{q,p} \cdot dz_{ij}/p_i)) \cdot q_i^0$ quantifizieren. Unter diesen Voraussetzungen kann die in Abbildung 1 als schraffierte Fläche gekennzeichnete Veränderung der Konsumentenrente (ΔKR) identifiziert werden (vgl. BROCKMEIER, 1993, S. 124/125):

$$\Delta KR = q_i^0 \cdot \Delta ZB + 0{,}5(q_i^1 - q_i^0) \cdot \Delta ZB \tag{2.4}$$

Diese Veränderung der Konsumentenrente ist identisch mit der Variation des Teilnutzenwerts der Eigenschaft j, die bei einer Veränderung der Eigenschaft j entsteht. Wird in dem Produkt i nur die Eigenschaft j variiert, dann entspricht die Veränderung der Konsumentenrente gleichzeitig der Qualitätsveränderung des Produkts i. Da das hier vorgestellte theoretische Konzept eine adäquate Qualitätsbewertung ermöglicht, dient es als Ausgangspunkt der empirischen Analyse, mit der sich das folgende Kapitel befaßt.

3 Empirische Analyse der Nahrungsmittelqualität

3.1 Datenbasis

Die empirische Analyse dient dem Ziel, die theoretischen Überlegungen zur Quantifizierung einer Qualitätsveränderung anhand des Weiterverarbeitungsprodukts Fruchtsaft[2] quantitativ umzusetzen. Da Daten über differenzierte Produkte in der offiziellen Statistik nicht erfaßt sind, werden 16, in der Bundesrepublik Deutschland ansässige Fruchtsafthersteller mit der Bitte angeschrieben, ihre gegenwärtigen Preislisten zur Verfügung zu stellen. Die hierdurch erhaltenen Informationen liefern eine Stichprobe von 113 Preisen für unterschiedliche

[2] Der Begriff Fruchtsaft umfaßt Fruchtsäfte, Fruchtnektare, Fruchtsaftgetränke, Diätfruchtnektare und Diätfruchtsaftgetränke.

Fruchtsaftvarianten. Die je nach Firma vom September 1992 bis Januar 1993 gültigen Preislisten dokumentieren dabei die Abgabepreise für den Großhandel.[3]

Da bei deutlich gestiegenem Gesundheitsbewußtsein immer mehr Verbraucher auf die Zusammensetzung der Nahrungsmittel achten, werden im Modell als wesentliche Eigenschaften die Inhaltsstoffe der einzelnen Fruchtsäfte entsprechend SOUCI, FACHMANN und KRAUT (1989) und ELMADFA u.a. (1992) integriert. Berücksichtigung finden dabei die Aggregate Kalorien, Mineralstoffe und Vitamine, die von den Verbrauchern wahrgenommen und zur Bewertung des betreffenden Nahrungsmittels herangezogen werden.[4] Verpackungsrelevante Aspekte stehen aufgrund des wachsenden Umweltbewußtseins ebenfalls seit einiger Zeit im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Aus diesem Grund wird eine binäre Variable in das Regressionsmodell eingebracht, die eine Trennung zwischen der Einweg- und der Mehrwegverpackung ermöglicht. Ein zusätzliches Kriterium der Verpackung bildet in Form einer zweiten Dummy-Variablen die Flaschengröße, die in der Ausprägung 0,2 Liter, 0,7 Liter und 1 Liter vorhanden ist. Als weiterer Erklärungsfaktor berücksichtigt die hedonistische Preisfunktion eine Geschmacksvariable, die im Regressionsmodell mit Hilfe der zur Herstellung verwendeten Fruchtart erfaßt wird. Dementsprechend enthält das Modell eine binäre Variable, die mit Zitrus/Apfel und sonstige zwei verschiedene, durch Aggregation gebildete Geschmacksrichtungen repräsentiert. Konsumentscheidungen für bestimmte Fruchtsäfte orientieren sich jedoch nicht nur an ernährungsphysiologischen, sensorischen oder umweltrelevanten Eigenschaften. Von Bedeutung ist außerdem das Markenbewußtsein der Verbraucher oder das Image, das mit einem bestimmten Produkt verbunden ist. In der vorliegenden empirischen Analyse finden daher die Namen der produzierenden Unternehmen Berücksichtigung, die im folgenden willkürlich als Firma A, Firma B, Firma C und Firma D bezeichnet werden.[5]

3.2 Spezifikation und Schätzung der hedonistischen Preisfunktion auf Basis der BOX-COX-Transformation

Voraussetzung für eine konsistente Schätzung der impliziten Preise ist die adäquate Spezifikation der hedonistischen Preisfunktion. Da alle Funktionsformen außer der linearen Spezifikation der hedonistischen Preisfunktion die theoretischen Implikationen des Consumer Goods Characteristics Models erfüllen, existieren a priori keine Kriterien, auf deren Basis die eine Funktionsform der anderen vorgezogen werden kann (HALVORSON und POLLAKOWSKI, 1981, S. 37; MORSE und EASTWOOD, 1989, S. 10; BERNDT, 1991, S. 127).

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die funktionale Beziehung zwischen dem Preis und den im Produkt enthaltenen Charakteristika auf der Basis des flexiblen Verfahrens der BOX-COX-Transformation zu spezifizieren (vgl. BOX und COX, 1964, S. 211). Unter Berücksichtigung der im Kapitel 3.1 vorgestellten Datenbasis ergibt sich für die hedonisti-

---

[3] Bedingt durch die Restriktion in der Datenbasis wird die Regression somit unter der Annahme durchgeführt, daß die Marktspanne zwischen Groß- und Einzelhandel annähernd konstant ist.

[4] Mit Hilfe dieser Aggregation kann darüber hinaus eine Korrelation zwischen den einzelnen Inhaltsstoffen vermieden werden (vgl. MORSE und EASTWOOD, 1989; BROCKMEIER, 1992).

[5] Die Preislisten wurden von einigen Firmen unter der Bedingung zur Verfügung gestellt, daß die enthaltenen Informationen vertraulich zu behandeln sind. Aus diesem Grund wird darauf verzichtet, die jeweiligen Firmennamen explizit zu nennen.

sche Preisfunktion (Gleichung 2.1) dann der folgende nicht-lineare funktionale Zusammenhang:[6]

$$p_i^{(\varphi)} = \alpha_0 + \sum_{j=1}^{10} \beta_j z_{ij}^{(\varphi)} + u \qquad (3.1)$$

wobei gilt: $p_i^{(\varphi)} = (p_i^{\varphi} - 1)/\varphi$, $z_{ij}^{(\varphi)} = (z_{ij}^{\varphi} - 1)/\varphi$ } für $\varphi \neq 0$; $p_i^{(\varphi)} = \log p_i$, $z_{ij}^{(\varphi)} = \log z_{ij}$ } für $\varphi \neq 0$

mit: p_i Großhandelspreis des Fruchtsafts i in DM pro Liter
z_{i1} Energiegehalt des Fruchtsafts i in kcal pro Liter
z_{i2} Vitamingehalt des Fruchtsafts i in mg pro Liter
z_{i3} Mineralstoffgehalt des Fruchtsafts i in mg pro Liter
z_{i4} Firma, $z_{i4} = 1$ für Hersteller A, $z_{i4} = 0$ für Hersteller B, Hersteller C und Hersteller D
z_{i5} Firma, $z_{i5} = 1$ für Hersteller B, $z_{i5} = 0$ für Hersteller A, Hersteller C und Hersteller D
z_{i6} Firma, $z_{i6} = 1$ für Hersteller C, $z_{i6} = 0$ für Hersteller A, Hersteller B und Hersteller D
z_{i7} Verpackungsgröße, $z_{i7} = 1$ für 0,2 Liter, $z_{i7} = 0$ für die Verpackungsgrößen 0,7 Liter und 1 Liter
z_{i8} Verpackungsgröße, $z_{i8} = 1$ für 0,7 Liter, $z_{i8} = 0$ für die Verpackungsgrößen 0,2 Liter und 1 Liter
z_{i9} Verpackungsart, $z_{i9} = 1$ für Einweg, $z_{i9} = 0$ für Mehrwegverpackung
z_{i10} Geschmacksrichtung, $z_{i10} = 1$ für sonstige, $z_{i10} = 0$ für die Geschmacksrichtung Zitrus/Apfel
φ Transformationsparameter der BOX-COX-Funktion
α_0, β_j Regressionsparameter (j = 1, 2, ... , 10)
u Residuen

Da das theoretische Konzept der BOX-COX-Transformation keine Restriktion vorgibt, kann der Transformationsparameter φ jeden beliebigen Wert annehmen. Im Rahmen einer Maximum-Likelihood-Funktion besteht jedoch die Möglichkeit, den exakten Wert des Transformationsparameters zu quantifizieren. Die zu maximierende Gleichung der hedonistischen Preisfunktion besitzt in diesem Fall die folgende Form:[7]

$$L=(\varphi-1)\sum_{i=1}^{113}\log p_i - 1/2\log\sigma^2 + \log\pi + 1/2\sigma^2((p_i^{\varphi}-1/\varphi)-\alpha_0+\sum_{j=1}^{10}\beta_j(z_{ij}^{\varphi}-1/\varphi))^2 \qquad (3.2)$$

mit: σ^2 Varianz der Residuen

Gleichung (3.2) wird mit Hilfe des Algorithmus von BERNDT, HALL, HALL und HAUSMANN geschätzt (vgl. SPITZER, 1984, S. 647).[8] Auf dieser Basis ergibt sich für die LikelihoodFunktion ein maximaler Wert von 60,1601 (vgl. Tabelle 1). Der hierbei

---

[6] Für eine ausführlichere Diskussion der BOX-COX-Transformation sowie der Eigenschaften der auf dieser Basis transformierten hedonistischen Preisfunktion siehe BROCKMEIER, 1993, S. 161ff.

[7] Um das eindeutige Maximum der Likelihood-Funktion zu gewährleisten wird unterstellt, daß die Bedingungen zweiter Ordnung bei negativ definiter Matrix der zweiten Ableitungen erfüllt sind.

[8] Für die Schätzung wurde das Softwarepaket RATS in der Version 4.02 benutzt.

geschätzte Wert des Transformationsparameter φ von 0,5682 ist auf dem 95%igen Signifikanzniveau von Null verschieden.

Tabelle 1: Maximum-Likelihood-Schätzung der hedonistischen Preisfunktion bei Spezifizierung auf Basis der BOX-COX-Transformation[a)]

Variable	Koeffizient[b)]	t-Wert
Konstante	2,5727**	8,556
Inhaltsstoffe		
Kalorien	0,0124**	3,519
Vitamine	0,0056**	2,588
Mineralstoffe	-0,0031*	2,049
Firma[c)]		
Firma A	0,1458**	2,619
Firma B	0,1522**	2,634
Firma C	0,4171**	7,772
Verpackungsgröße[d)]		
0,7 Liter	0,1658**	3,447
0,2 Liter	0,4499**	9,628
Verpackungsart[e)]		
Einweg	0,1106**	3,439
Geschmacksrichtung[f)]		
Sonstige	0,0835*	2,007
Transformationsparameter φ	0,5682*	2,223
Wert der Likelihood-Funktion	60,1601	

a) Vgl. Gleichung (3.2). b) Empirische Prüfgrößen, die mit Sternen gekennzeichnet sind (Irrtumswahrscheinlichkeit bei ** 0,01 und bei * 0,05), überschreiten die Signifikanzschwelle. c) Basis: Firma D. d) Basis: 1,0 Liter. e) Basis: Mehrweg. f) Basis: Zitrus/Apfel.

Quelle: Eigene Berechnungen

Eine Überprüfung dieses Ergebnisses erfolgt mit Hilfe der Iterativen Ordinary-Least-Squares-Schätzung, wobei sich ein Minimum der Abweichungsquadrate ergibt, wenn der konditional vorgegebene Transformationsparameter den Wert 0,5687 annimmt. Darüber hinaus wurde das in Gleichung (3.1) dargestellte Regressionsmodell bei konditional vorgegebenem Transformationsparameter von 0,5687 dem WHITE-Test (vgl. JOHNSTON, 1991, S. 534; PINDYCK und RUBINFELD, 1991, S. 129ff.) unterzogen, der mit einem Signifikanzniveau von 95% die Homoskedastizität dieses Ansatzes bestätigt.[9]

Für die erklärenden Variablen liefert die Schätzung ebenfalls signifikante Ergebnisse. Während die Koeffizienten des Kalorien- und Vitamingehalts sowie der produzierenden

[9] Die hedonistische Preisfunktion (Gleichung 2.1) wurde darüber hinaus auf der Basis anderer Spezifikationsformen geschätzt. Da die Schätzung der hier vorgestellten Maximum-Likelihood-Funktion die besten Ergebnisse liefert, wird hier auf die Diskussion der anderen Funktionsformen verzichtet (vgl. BROCKMEIER, 1993, S. 180ff.).

Unternehmen, der Verpackungsgröße und der Verpackungsart auf dem 99%igen Niveau signifikant sind, weisen die Koeffizienten des Mineralstoffgehalts und der Geschmacksrichtung sonstige ein 95%iges Signifikanzniveau auf. Darüber hinaus besitzen alle Koeffizienten mit Ausnahme des Funktionsparameters für den Mineralstoffgehalt ein positives Vorzeichen.

3.3 Diskussion der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Maximum-Likelihood-Schätzung (Gleichung (3.2)) dienen als Ausgangspunkt zur Berechnung der impliziten Preise der einzelnen Fruchtsafteigenschaften, die mit Hilfe des Mittelwerts der abhängigen Variable und des Mittelwerts der jeweiligen unabhängigen Variable entsprechend der Gleichung (3.3) durchgeführt wurde:

$$p_j = \partial p_i / \partial z_{ij} = p_i^{1-\varphi} \cdot \beta_j \cdot z_{ij}^{\varphi-1} \qquad (3.3)$$

Auf dieser Basis beträgt der implizite Preis für den Energiegehalt 0,01 DM/kcal, während die entsprechenden Werte der Inhaltsstoffe Vitamine und Mineralstoffe bei 0,0009 DM/mg und -0,0001 DM/mg liegen (vgl. Tabelle 2). Die Vorzeichen und die Größenordnungen der impliziten Preise für Kalorien und Vitamine sind konsistent mit den Erwartungen.Vor dem Hintergrund eines ständig wachsenden Gesundheitsbewußtseins erscheint jedoch der negative implizite Preis für Mineralstoffe zunächst etwas unrealistisch. Ursache hierfür könnte der z.T. recht hohe Natriumgehalt einzelner Fruchtsäfte sein (vgl. OTTO, 1983, S. 69).

Tabelle 2: Implizite Preise der Eigenschaften in Fruchtsäften[a)]

Variable	**Mittlerer impliziter Preis** ($p_i = p_i^{1-\varphi} \cdot \beta_i \cdot z_{ii}^{\varphi-1}$) **(DM)**
Inhaltsstoffe	
Kalorien (kcal)	0,0137
Vitamine (mg)	0,0009
Mineralstoffe (mg)	-0,0001
Firma	
Firma A	0,5139
Firma B	0,4736
Firma C	0,9718
Verpackungsgröße	
0,7 Liter	0,4108
0,2 Liter	1,1147
Verpackungsart	
Einweg	0,2101
Geschmacksrichtung	
Sonstige	0,1888

a) Berechnet mit dem Mittelwert des Preises für Fruchtsäfte (2,699 DM) und dem jeweiligen Mittelwert der unabhängigen Variablen sowie einem Wert des Transformationsparameters φ von 0,5682 auf Basis der Gleichung (3.3).

Quelle: Eigene Berechnungen

Interessant sind darüber hinaus die impliziten Preise der produzierenden Unternehmen. Hierbei handelt es sich um eine Art Proxivariable, in der sich Faktoren wie das Vertrauen der Verbraucher gegenüber den Produkten der jeweiligen Firmen oder auch das Markenbewußtsein widerspiegeln. Gemäß den Berechnungen erzielt die Firma C den höchsten impliziten Preis. Ein Konsument ist demnach bereit 0,97 DM mehr für einen Fruchtsaft dieser Firma auszugeben als er für ein ansonsten identisches Produkt der Firma D (Basis der Dummy-Variablen) bezahlen würde. Eine weniger starke Differenzierung ergibt sich mit rund 0,46 DM (0,51DM) zwischen Firma A und Firma C (Firma D) und rund 0,50 DM (0,47 DM) zwischen Firma B und Firma C (Firma D).

Ähnlich deutliche Unterschiede zeigen sich bei der Verpackungsgröße. Im Vergleich zur 1 Liter Verpackung (Basis der Dummy-Variablen) besitzt die 0,7 Liter Größe einen um 0,41 DM, die 0,2 Liter Größe sogar einen um 1,11 DM höheren impliziten Preis. Die Abweichung der impliziten Preise zwischen der 0,7 Liter und 0,2 Liter Verpackung beträgt demgegenüber nur rund 0,70 DM. Dieses Ergebnis läßt sich damit begründen, daß kleinere Gebindegrößen häufig mit anderer Zielsetzung konsumiert werden. Zu nennen wären hier beispielsweise die Unterwegsverpflegung, bei der kleinere Portionsgrößen wegen ihres geringeren Gewichts und ihrer besseren Handhabung bevorzugt werden. Im Gegensatz dazu sind größere Gebindeformen eher für den täglichen Gebrauch adäquat.

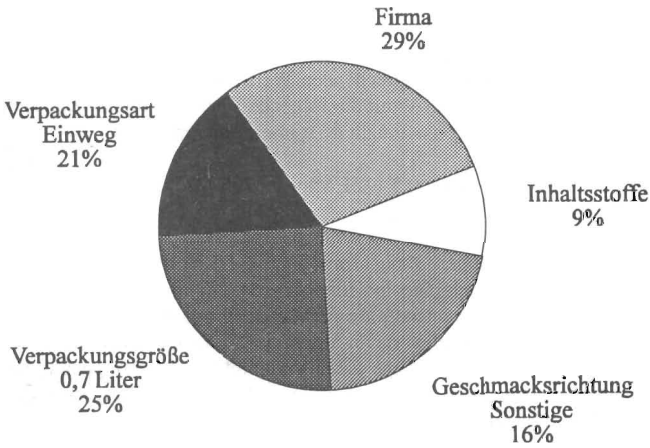
In das Modell wurde darüber hinaus die Art der Verpackung in Form der Einweg- und Mehrwegsysteme (Basis der Dummy-Variablen) einbezogen. Auf Basis der durchgeführten Berechnungen erzielt die Einwegverpackung einen um 0,21 DM höheren impliziten Preis. Da Mehrwegverpackungen in der öffentlichen Diskussion als umweltfreundlicher gelten, erscheint dieses Resultat vor dem Hintergrund des ständig wachsenden Umweltbewußtseins zunächst nicht ganz plausibel. Umweltrelevante Aspekte sind jedoch nur ein Selektionskriterium bei der Wahl der Verpackungsart. Berücksichtigt werden muß hier z.B. auch der Convenience-Gedanke oder die Kosten bzw. Opportunitätskosten, die entstehen, wenn Mehrwegverpackungen an den Einkaufsort zurückgebracht werden. Bei Betrachtung der Geschmacksrichtung sonstige zeigt sich für den impliziten Preis ein im Vergleich zur Kategorie Zitrus/Apfel (Basis der Dummy-Variablen) positiver Niveauunterschied von rund 0,19 DM. Dieses Ergebnis erscheint realistisch, da es sich bei Zitrus- und Apfelsäften eher um ein Standardgetränk handelt. Im Vergleich dazu repräsentieren Säfte der Geschmacksrichtung Johannisbeere, Traube oder Kirsche den Gesundheits- oder Luxusgedanken, deren Konsum besonderen Anlässen vorbehalten ist.

3.4 Monetäre Bewertung von Qualitätsveränderungen

Wie die Ausführungen des Kapitels 3.3 verdeutlichen, liefert die Schätzung der hedonistischen Preisfunktion zunächst eine Vorstellung über die Größenordnung der impliziten Eigenschaftspreise. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, auf der Basis dieser impliziten Preise weitergehende Aussagen abzuleiten. So können die impliziten Preise der einzelnen Charakteristika beispielsweise dazu dienen, die Anteile der monetär bewerteten Eigenschaftsmengen am gesamten Produktpreis einzelner Fruchtsäfte quantitativ zu bestimmen. In Abbildung 2 wird dieser Zusammenhang graphisch verdeutlicht. Ausgewählt wurde hierfür ein Fruchtsaft der Geschmacksrichtung sonstige, der von der Firma B in der 0,7 Liter Einwegverpackung angeboten wird. Den größten Anteil am Produktpreis dieses Fruchtsafts nimmt mit einem wertmäßigen Anteil von 29% der Firmenname ein. Auch auf die Verpackungsgröße und die Verpackungsart entfällt mit 25% bzw. 21% ein relativ hoher wertmäßiger Anteil. Demgegenüber besitzen die Geschmacksrichtung sonstige mit 16% und

die Inhaltsstoffe mit 9% eine relativ geringe Bedeutung. Die wertmäßigen Anteile der einzelnen Eigenschaften am Produktpreis können jedoch erheblich variieren, wenn den Berechnungen ein anderer Fruchtsaft zugrunde gelegt wird.

Abbildung 2: Anteile der monetär bewerteten Eigenschaftsmengen eines ausgewählten Fruchtsaftes



Quelle: Eigene Berechnungen

Wesentlicher ist die Bedeutung der impliziten Preise jedoch als Ausgangspunkt für die Quantifizierung einer Qualitätsveränderung. Als Basis dient hier das in Kapitel 2 vorgestellte Verfahren, mit dem die Qualitätsveränderung eines Produkts infolge der Variation einer Eigenschaft quantifiziert werden kann. Für die im folgenden diskutierte Simulation einer Qualitätsveränderung wird dabei mit dem Vitamin C-Gehalt eine Eigenschaft der Fruchtsäfte ausgewählt, deren Zusatz sich in den gegebenen Produktionsprozeß ohne große Veränderungen integrieren läßt. Außerdem sind die bei Steigerung dieses Inhaltsstoffs entstehenden zusätzlichen Faktorkosten so gering, daß sich insgesamt ein Anstieg der Produktionskosten ergibt, der vernachlässigt werden kann. Die Konstanz der Produktionskosten ist somit annähernd gewährleistet.

Ausgangspunkt der folgenden Berechnungen ist eine exemplarische Steigerung des Vitamin C-Gehalts in Orangensaft, der sich dadurch pro Liter um 100 mg von 0,0446 g auf 0,1446 g erhöht. Da es sich bei Orangensaft in der Regel um ein normales Gut handelt und Vitamine einen positiven impliziten Preis besitzen (vgl. Tabelle 2), führt diese Modifikation der objektiven Produktqualität, entsprechend der im Kapitel 2.2 vorgestellten Elastizität der Produktnachfrage in bezug auf das betrachtete Charakteristikum (Gleichung (2.2)), zu einer Verschiebung der Orangensaftnachfrage nach rechts oben. Mit Hilfe der Gleichung (2.3) besteht somit die Möglichkeit, die hieraus resultierende Veränderung der Zahlungsbereitschaft pro Einheit Orangensaft (ΔZB_O) zu errechnen:

$$\Delta ZB_O = 100 \text{ mg/l} \cdot 0{,}0009 \text{ DM/mg} = 0{,}09 \text{ DM/l} \qquad (2.3')$$

Die unter diesen Bedingungen gesteigerte Nachfragemenge an Orangensaft läßt sich entsprechend den Ausführungen in Kapitel 2.2 ermitteln. Wird zunächst eine Preiselastizität der Orangensaftnachfrage von -0,5 unterstellt, dann ergibt sich eine gesteigerte Nachfragemenge an Orangensaft in Höhe von 721 Mio. Litern. Wird dagegen eine Preiselastizität der Orangensaftnachfrage von -1 (-1,5) angenommen, so resultiert aus der beschriebenen Modifikation der Eigenschaftsstruktur in Orangensaft eine gesteigerte Nachfragemenge in Höhe von 736 Mio. l (751 Mio. l).

Mit Hilfe dieser Berechnungen besteht nun die Möglichkeit, die Qualitätsveränderung für Orangensaft infolge der Variation des Vitamin C-Gehalts auf Basis der Gleichung (2.4) zu bestimmen. Nach Einsetzen der entsprechenden Werte ergibt sich bei einer Preiselastizität der Orangensaftnachfrage von -0,5 somit die folgende Veränderung der Konsumentenrente, die als Veränderung der Orangensaftqualität zu interpretieren ist:

$$\Delta KR = 706 \text{ Mio. } l \cdot 0{,}09 \text{ DM/l} + 0{,}5\,(721 \text{ Mio. } l - 706 \text{ Mio. } l) \cdot 0{,}09 \text{ DM/l}$$
$$= 64{,}215 \text{ Mio.DM} \qquad (2.4')$$

Eine Preiselastizität der Orangensaftnachfrage von -1 (-1,5) führt demgegenüber zu einer Veränderung der Konsumentenrente in Höhe von 64,890 Mio. DM (65,566 Mio. DM). Diese Veränderung der Konsumentenrente unterhalb der Produktnachfragefunktion entspricht dabei der Variation des Teilnutzenwerts für Vitamine. Sie ist identisch mit der Veränderung der Konsumentenrente, die sich infolge einer Variation des Vitamingehalts unterhalb der Nachfragefunktion für Vitamine ergibt. Demnach resultiert aus der Steigerung der objektiven Produktqualität ein Nutzenzuwachs und somit auch eine Veränderung der subjektiven Produktqualität.

Bei den hier vorgestellten Berechnungen wird unterstellt, daß ein Zusatz von Vitamin-C für die insgesamt auf dem Markt angebotene Orangensaftmenge gegeben ist. Analog zu diesen Ausführungen kann die Veränderung der Konsumentenrente quantifiziert werden, wenn nur ein Anbieter die beschriebene Modifikation in der Eigenschaftsstruktur des Orangensafts vornimmt. Die bei dieser Vorgehensweise ermittelten Werte sind dann entsprechend dem jeweiligen Marktanteil dieses Anbieters zu berechnen.

4 Fazit

Nicht nur in Deutschland, sondern auch in allen anderen westlichen Industrienationen hat die Diskussion der Nahrungsmittelqualität zur Zeit Hochkonjunktur. Gefragt ist daher ein methodisches Instrumentarium, mit dem sich die Nachfrage nach differenzierten, qualitativ unterschiedlichen Produkten abbilden läßt. Besonders geeignet hierfür ist die Neue Nachfragetheorie, die nicht den nur mittelbar nutzenstiftenden Gütern, sondern den darin enthaltenen Eigenschaften eine größere Aufmerksamkeit widmet. Diese auf Produktheterogenität fußende Betrachtungsweise stellt die Grundlage der Charakteristika-Modelle dar, von denen im vorliegenden Beitrag das Consumer Goods Characteristics Model von LADD und SUVANNUNT vorgestellt wird. Im Rahmen dieses Charakteristika Modells besteht die Möglichkeit, die objektive und subjektive Nahrungsmittelqualität exakt zu definieren und die Anteile der monetär bewerteten Eigenschaftsmengen am Produktpreis zu bestimmen. Darüber hinaus kann auf dieser Basis ein Konzept erarbeitet werden, mit dessen Hilfe sich der Nutzen einer Qualitätsveränderung monetär bewerten läßt. Das entwickelte analytische Instrumentarium wird im empirischen Teil der Arbeit ökonometrisch umgesetzt, wobei als Untersuchungsgegenstand die unterschiedlichen Varianten von Fruchtsäften

dienen. Für die Spezifikation der hedonistischen Preisfunktion wird dabei das flexible Verfahren der BOX-COX-Transformation verwendet. Die hier ermittelten Ergebnisse dienen im zweiten Schritt dazu, den Nutzen einer simulierten Erhöhung des Vitamin C-Gehalts für Orangensaft zu quantifizieren.

Abschließend soll darauf hingewiesen werden, daß das hier vorgestellte Konzept auch auf Güter übertragbar ist, die außerhalb des Nahrungsmittelbereichs liegen. So können auf dieser Basis beispielsweise die Qualitätsveränderungen von dauerhaften Gütern analysiert und quantifiziert werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Qualität von öffentlichen Gütern wie z.B. die Umwelt oder die Sicherheit von Nahrungsmitteln, quantitativ zu bewerten.

Literaturverzeichnis

BERNDT, E., The Practice of Econometrics. Classic and Contemporary. New York 1991.

BOX, G. E. P. und COX, D. R., An Analysis of Transformation. Journal of the Royal Statistical Society, Series B, Vol. 26, No. 2, 1964, S. 211-243.

BROCKMEIER, M., Qualität als Bestimmungsgrund für den Handel mit Ernährungsgütern. In: SCHMITT, G. und TANGERMANN, S. (Hrsg.), Internationale Agrarpolitik und Entwicklung des Weltagrarhandels. (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 28). Münster-Hiltrup 1992, S. 65-76.

BROCKMEIER, M., Ökonomische Analyse der Nahrungsmittelqualität. Dissertation, Kiel 1993.

EASTWOOD, D. B., Theoretical and Empirical Issues in Hedonic/Characteristics Modelling. Papier präsentiert auf der Jahrestagung der American Agricultural Economics Association vom 4. - 7. August 1991, Manhattan, Kansas.

ELMADFA, I., AIGN, W., MUSKAT, E., FRITZSCHE, D. und CREMER, H.-D., Die große GU Nährwert Tabelle. Gießen 1992.

HALVERSON, R. und POLLAKOWSKI, H., Choice of Functional Form for Hedonic Price Equations. Journal of Urban Economics, Vol. 10, 1981, S. 37-49.

HENDLER, R., LANCASTER's New Approach to Consumer Demand. American Economic Review, Vol. 61, No. 1, 1975, S. 195-199.

HOUTHAKKER, H., Compensated Changes in Quantities and Qualities Consumed. Review of Economic Studies, Vol. 19, 1952, S. 155-164.

ICHIMURA, S., A Critical Note on the Definition of Related Goods. Review of Economic Studies, Vol. 18, 1950, S. 179-183.

JOHNSTON, J., Econometric Methods. 3. Auflage, London 1991.

LADD, G. W. und SUVANNUNT, V., A Model of Consumer Goods Characteristics. American Journal of Agricultural Economics, Vol. 58, No. 3, 1976, S. 504-510.

LANCASTER, K., Consumer Demand. A New Approach. New York und London 1971.

LINDE, R., Untersuchungen zur ökonomischen Theorie der Produktqualität. Tübingen 1976.

MORSE, S. C. und EASTWOOD, D.B., A Theoretical and Empirical Investigation of the Hedonic Price Equation for Food. The University of Tennessee Agricultural Experiment Station Bulletin 666, Tennessee 1989.

OTTO, K., Obst- und Gemüsesäfte. Eine Gegenüberstellung aus ernährungsphysiologischer Sicht. Flüssiges Obst, H. 2, 1983, S. 67-71.

PINDYCK, R. S. und RUBINFELD, D. L., Econometric Models and Economic Forecast. 3. Auflage, New York 1991.

SCHMITZ, P. M., Agrarstandort Deutschland. Agrarwirtschaft, Jg. 41, H. 4/5, 1992, S. 97-98.

SOUCI, S. W., FACHMANN, W. und KRAUT, H., Die Zusammensetzung der Lebensmittel: Nährwert-Tabellen 1989/90. 4. Auflage, Stuttgart 1989.

Spitzer, J. J., Variance Estimates in Models with the BOX-COX Transformation: Implications for Estimation and Hypothesis Testing. Review of Economics and Statistics, Vol. 66, No. 4, 1984, S. 645-652.

SUVANNUNT, V., Measurement of Quantities and Prices of Product Qualities. Dissertation Iowa State University, Ames 1973.

TINTNER, G., Complementarity and Shifts in Demand. Metroeconomica, Vol. 4, 1951, S. 1-4.

THEIL, H., Qualities, Prices and Budget Enquiries. The Review of Economic Studies, Vol. 19, 1952, S. 129-147.

UNNEVEHR, L. J., Consumer Demand for Rice Grain Quality and Returns to Research for Quality Improvement in Southeast Asia. American Journal of Agricultural Economics, Vol. 68, No. 3, 1986, S. 634-642.

ENTWICKLUNG DER TIERHALTUNG IM LICHTE VERÄNDERTER VERBRAUCHERPRÄFERENZEN

DIE ÖKONOMIK DER IMPLEMENTIERUNG UND DURCHSETZUNG VON TIERSCHUTZNORMEN

von

Hans-Peter WEIKARD*

1 Einleitung

In der Tierschutzdebatte der letzten Jahre ist immer wieder auf eine grausame Behandlung von Tieren aufmerksam gemacht worden. Die Beispiele sind zahlreich und finden sich in allen Bereichen, in denen Menschen mit Tieren umgehen: in privaten Haushalten, in Laboren, bei der Jagd, beim Tier- bzw. Viehhandel und natürlich auch in der Landwirtschaft. Eine Schilderung von Beispielen erübrigt sich. Die Empfindung eines Unbehagens, unseren Umgang mit Tieren betreffend, hat auf theoretischer und praktischer Ebene Konsequenzen gehabt. Auf der praktischen Ebene haben Interessengruppen geholfen, bessere Tierschutznormen durchzusetzen, und Verbraucher sind sensibler geworden und achten verstärkt darauf, wie Tiere bei der Produktion entsprechender Produkte, seien es Kosmetika oder Nahrungsmittel, behandelt werden. Auf der theoretischen Ebene haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten Philosophen bemüht, über die Empfindung eines Unbehagens hinauszugehen und Tierschutznormen nicht nur zu fordern, sondern sie auch ethisch zu begründen. Eine Begründung von Tierschutznormen bleibt jedoch irrelevant, wenn sie nicht mit einer Theorie der Normendurchsetzung verbunden wird. Die philosophische Diskussion bricht an dieser Stelle ab. Deswegen soll in diesem Beitrag genau hier angesetzt werden. Es werden also weder Fragen der praktischen Ebene behandelt, noch wird die Begründungsfrage selbst diskutiert. Die Begründungsfrage habe ich an anderer Stelle ausführlich erörtert.[1] Hier geht es mir darum, die philosophisch-ethische Theorie des Tierschutzes durch eine politisch-ökonomische Theorie der Implementierung zu ergänzen.

Entsprechend werde ich zunächst einen Überblick über die ökonomische Theorie der Implementierung geben (Abschnitt 2). Danach werden die Bedingungen der Verwendbarkeit dieser Theorie zur Implementierung von Tierschutznormen untersucht (Abschnitt 3). Abschnitt 4 enthält eine kurze Schlußfolgerung.

2 Die Theorie der Implementierung: Ein kurzer Überblick

Spieltheoretische Instrumente haben in der Ökonomik mittlerweile eine zentrale Stelle eingenommen. Es geht dabei darum, die strategische Struktur von Situationen mit zwei oder mehr Akteuren zu analysieren. Mit Hilfe des spieltheoretischen Gleichgewichtsbegriffs läßt sich beispielsweise das ineffiziente Ergebnis in einem Gefangenendilemma erklären. In neueren Arbeiten ist es nun unternommen worden, spieltheoretische Instrumente systematisch auch in die normative Ökonomik einzuführen. Spieltheorie wird hier nicht zur

* Dr. H.-P. Weikard, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen

[1] Vgl. WEIKARD (1992) und (1993). In TEUTSCH (1987) lassen sich viele Details zum Thema Tierschutz nachschlagen.

Analyse bestehender strategischer Situationen eingesetzt, sondern es wird gefragt, durch welche strategische Struktur (Spielform) eine gewünschte Lösung herbeigeführt werden kann.[2] Dieser Gedanke ist die notwendige Ergänzung zur Social Choice Theorie. In der Social Choice Theorie wird die Frage behandelt, welche Alternative a einer Menge möglicher Zustände A ausgewählt werden soll. Die Auswahl erfolgt gemäß einer Social Choice Regel r, die für jedes Präferenzprofil $(u_1,...,u_i,...,u_n)$, das in einer Gesellschaft gefunden werden kann, ein a bestimmt, wobei die Nutzenfunktion $u_i \in U_i$ die Präferenzen der Person i ($i = 1, 2,..., n$) bezüglich der Alternativenmenge A repräsentiert; also r: $U_1 \times ... \times U_n \rightarrow A$.

Wäre es möglich, bindende Verabredungen zu treffen, dann könnte der gemäß der Social Choice Regel r bestimmte Zustand a durch Beschluß implementiert werden. Präzise gesagt, es würde für jede Person i eine Handlung bzw. Strategie s_i festgelegt, so daß die Strategie-Kombination $(s_1,...,s_i,...,s_n)$ zu dem gewünschten Ergebnis a führt. Jedoch ist es gerade oft nicht möglich, solche bindenden Vereinbarungen zu treffen. Es kann der Fall sein, daß Person i ihre Position verbessern kann, wenn sie von der vorgeschriebenen Handlung abweicht. Genau dies ist ja z.B. im Gefangenendilemma der Fall. Eine Verabredung der gegenseitigen Kooperation wird nicht eingehalten. Es geht nun darum, einen Mechanismus zu finden, der die kooperative Lösung implementiert. Die Social Choice Theorie muß also durch eine Theorie der Implementierung (bzw. eine Theorie des *mechanism design*) ergänzt werden.

Wegen der Unmöglichkeit, bindende Vereinbarungen zu treffen, müssen Regeln geschaffen werden, die so gestaltet sind, daß es im eigenen Interesse einer jeden beteiligten Person ist, die vorgeschriebene Strategie zu wählen. Beim Gefangenendilemma und Trittbrettfahrer-verhalten kann dieses Problem z.B. dadurch gelöst werden, daß eine unabhängige Instanz eingerichtet wird, die Defektierer und Trittbrettfahrer bestraft. Dadurch ändert sich die Struktur des Spiels - eine neue Spielform wird festgelegt, bei der die Anreize zur Kooperation und damit zum gewünschten Ergebnis führen. Dabei ist es auch *ex ante* für die Beteiligten rational, der Einrichtung einer Strafinstanz zuzustimmen, da nur so das für alle unbefriedigende allseitige Defektieren überwunden werden kann.

Neben dem Setzen von Anreizen zur Ausführung der zum gewünschten Zustand a führenden Handlungen gibt es einen zweiten, ebenso wichtigen Aspekt, der der Erörterung bedarf. Wenn ein Zustand a durch die Social Choice Regel r aus den Präferenzen der Individuen bestimmt wird, kann es für Person i unter Umständen vorteilhaft sein, falsche Angaben über ihre Präferenzen zu machen. Ein Beispiel ist hier die strategische Stimmabgabe. Zur Veranschaulichung sei angenommen, r sei die einfache-Mehrheits-Regel. Wenn zwischen drei politischen Programmen (oder Kandidaten) a, b, c abgestimmt werden soll, dann werden Wähler, die c bevorzugen, wenn sie wissen, daß sie in der Minderheit sind, ihre Stimme der zweitbesten Alternative geben. Dies kann dazu führen, daß die Politik, die tatsächlich von den meisten bevorzugt wird, nicht gewählt wird. Allgemein formuliert läßt sich das Problem so beschreiben: Wenn die Social Choice Regel Informationen benutzt, die von den einzelnen für den Zweck der Auswahl gegeben werden, dann kann man nicht a priori davon ausgehen, daß wahre Informationen gegeben werden. Dieses Problem spielt immer dann eine Rolle, wenn einzelne private Informationen besitzen, also Informationen, die nicht allgemein zugänglich sind. Dies können Informationen über die eigenen

[2] Vgl. dazu die Beiträge von MASKIN (1985) und POSTLEWAITE (1985) und den Überblick von MYERSON (1989), die mir als Orientierung gedient haben.

Präferenzen sein, aber auch Informationen anderer Art, wie etwa spezielles Wissen über Produktionstechniken, Umweltlagen, Einkommen usw.

In der neueren ökonomischen Literatur ist dem Problem privater Information und ihrer Offenlegung (revelation) einige Aufmerksamkeit geschenkt worden.[3] Zur Veranschaulichung möchte ich hier den Fall der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes als ein Beispiel vorstellen.[4] Nehmen wir also an, es soll über die Bereitstellung eines (unteilbaren) öffentlichen Gutes entschieden werden. Eine Möglichkeit, dies zu tun, ist, die Zahlungsbereitschaften der beteiligten Individuen festzustellen. Das öffentliche Gut sollte dann bereitgestellt werden, wenn die Summe der Zahlungsbereitschaften die Kosten der Bereitstellung des Gutes übersteigt. Wie können die Zahlungsbereitschaften festgestellt werden? Diejenigen, die für das öffentliche Gut sind, werden ihre Zahlungsbereitschaft übertreiben. Diejenigen, die dagegen sind, werden ihre Zahlungsbereitschaft untertreiben. Um dieses Problem zu lösen, haben Anfang der 70er Jahre E.H. CLARKE und T. GROVES unabhängig voneinander eine Besteuerungsregel vorgeschlagen, die dafür sorgt, daß es für alle Beteiligten eine dominante Strategie ist, ihre Präferenz für das öffentliche Gut wahrheitsgemäß offenzulegen.

Bei diesem Besteuerungsschema, das heute CLARKE-GROVES-Mechanismus genannt wird, nennt jede Beteiligte eine Zahlungsbereitschaft z_i (positiv oder negativ) für das öffentliche Vorhaben. Dies kann ihre wahre Zahlungsbereitschaft sein oder auch nicht. Ist die Summe der genannten Zahlungsbereitschaften $\sum_{i=1}^{n} z_i = Z$ positiv, so wird es ausgeführt. Dies ist die Social Choice Regel. (Es wird hier der Einfachheit wegen angenommen, daß die Bereitstellung des Gutes kostenlos ist.) Um das für sie beste Resultat zu erzielen, werden alle Beteiligten überlegen, ihre Zahlungsbereitschaft zu über- oder untertreiben. Es soll hier kurz der Fall betrachtet werden, in dem die Summe der von allen anderen genannten Zahlungsbereitschaften z_{-i} ($z_{-i} \equiv Z - z_i$) negativ oder Null ist. Der andere Fall, $z_{-i} > 0$, ist analog und wird nicht weiter behandelt. Der CLARKE-GROVES-Mechanismus bestimmt, daß i eine Steuer in Höhe von $-z_{-i}$ entrichten muß, sofern der von i genannte Betrag ausschlaggebend für die getroffene Entscheidung war. Die Nennung z_i ist dann ausschlaggebend, wenn sich Z und z_{-i} im Vorzeichen unterscheiden. Unter Geltung dieser Besteuerungsregel ist es nie optimal, die eigene Zahlungsbereitschaft zu über- oder untertreiben, um das Ergebnis zu beeinflussen oder die Steuerlast zu vermeiden. Dies folgt aus folgender Überlegung. Es sind mehrere Fälle zu betrachten. Es sei z_i^* i's wahre Zahlungsbereitschaft. Ist $z_i^* \leq 0$, so ist keine Steuer fällig, wenn die wahre Zahlungsbereitschaft genannt wird. Auch Untertreibung ändert das Ergebnis nicht, denn ohnehin ist annahmegemäß $z_{-i} \leq 0$. Bei Übertreibung ihrer Zahlungsbereitschaft ($z_i > z_i^*$) kann sich i nur verschlechtern, da das unerwünschte Ergebnis eintreten könnte und dann überdies die Steuer fällig würde. Im Fall, daß i die Zahlungsbereitschaft $z_i^* > 0$ hat, sind die beiden Unterfälle $z_i^* > z_{-i}$ und $z_i^* \leq -z_{-i}$ zu betrachten. Im ersten Unterfall ist i's Mitteilung ihrer wahren Zahlungsbereitschaft entscheidend, die Maßnahme wird durchgeführt. Dann ist die Steuer $-z_{-i}$ fällig. Die Zahlungsbereitschaft zu übertreiben, würde in diesem Fall nichts ändern. Die Zahlungsbereitschaft zu untertreiben, könnte aber zur Folge haben, daß die Maßnahme nicht durchgeführt wird. Dann wäre zwar keine Steuer $-z_{-i}$ fällig, jedoch geht i ihr Wohlfahrts-

---

[3] Vgl. etwa MYERSON (1989) und die dort angegebene Literatur.

[4] Eine etwas ausführlichere Darstellung bieten HOLLER/ILLING (1990, S. 337 ff.).

gewinn in Höhe ihrer tatsächlichen Zahlungsbereitschaft z_i^* verloren. Annahmegemäß ist aber $-z_{-i}-z_i^*<0$. Daher kann eine Untertreibung einen Verlust für i verursachen. Wird im zweiten Unterfall $z_i^* \leq -z_{-i}$ die wahre Zahlungsbereitschaft genannt, dann ist keine Steuer fällig und die Maßnahme wird nicht durchgeführt. Dasselbe gilt bei Untertreibung. Durch Übertreibung kann i erreichen, daß die Maßnahme durchgeführt wird. Doch dann ist die Steuer $-z_{-i}$ fällig. i wünscht zwar die Maßnahme, aber sie kann sich durch falsche Angaben nicht verbessern, da $-z_{-i} \geq z_i^*$. Es folgt, daß es i's (schwach) dominante Strategie ist, ihre wahre Zahlungsbereitschaft zu nennen; denn ganz gleich was andere tun, sie kann sich durch falsche Angaben nie besser stellen. Die CLARKE-GROVES Steuer implementiert die Social Choice Regel.

Dieses Beispiel soll zur Veranschaulichung dessen, was unter Implementierung zu verstehen ist, genügen. Im nächsten Abschnitt wird auf die Implementierung von Tierschutznormen eingegangen.

3 Besondere Probleme der Implementierung von Tierschutznormen

Bei der Implementierung von Tierschutznormen treten zwei Probleme auf. Einmal ist es nicht unproblematisch, die Social Choice Regel praktisch anzuwenden. Bei einer idealen Social Choice Regel zählen die Präferenzen der Tiere mit. In der praktischen Durchführung ist es jedoch üblich, kollektive Präferenzen durch Abstimmungen und Zahlungsbereitschaft zu bestimmen. An diesen Verfahren können Tiere nicht teilnehmen. Ihre Präferenzen werden also nicht mitgezählt, wenn solche Verfahren verwendet werden. Das zweite Problem betrifft die Durchsetzung einer Regel. Tiere sind keine rationalen Akteure in einer sozialen Interaktion. Sie handeln nicht und können daher die Lösungen des jeweiligen strategischen Spiels nicht mitbestimmen. Nichtsdestoweniger sind sie von den Auswirkungen der Handlungen der beteiligten Personen betroffen. Bei der Implementierung von Tierschutznormen kommt es daher darauf an, institutionelle Lösungen für diese beiden Probleme zu finden.

Das erste Problem kann dadurch gelöst werden, das bei Entscheidungen, die die Lebensbedingungen von Tieren betreffen, die Präferenzen von Tieren festgestellt und berücksichtigt werden. Der Feststellung der Präferenzen der Tiere haben sich Biologen und speziell Ethologen zugewendet. Dieser Punkt soll hier nicht weiter behandelt werden.[5] Bezüglich der Fragestellung dieses Beitrags ist es wichtiger, wie die Präferenzen berücksichtigt werden. Abstimmungen und Zahlungsbereitschaft hatte ich als die beiden üblichen Verfahren der Präferenzaggregation bereits genannt. Beide Möglichkeiten sollen zugunsten einer dritten verworfen werden.

Zur Begründung läßt sich folgendes anführen. 1. Abstimmungen, bei denen jedes Individuum Stimmrecht hat (d.h. die Präferenzen von Tieren werden mitgezählt) geben jedem Individuum gleiches Gewicht. Hiergegen kann jedoch eingewendet werden, daß die Empfindungsfähigkeit vieler Tiere im allgemeinen geringer ist. Nicht nur die Präferenz als solche, sondern auch die Stärke der Präferenz sollte zählen. Abstimmungen sind also nur dann eine gute Social Choice Regel, wenn die beteiligten Individuen hinreichend ähnlich sind. 2. Bei der Feststellung der Zahlungsbereitschaft wird die Stärke von Präferenzen berücksichtigt. Die Zahlungsbereitschaft ist ein monetäres Maß dafür, wieviel ein

[5] Vgl. dazu etwa DAWKINS (1980) und von LOEPER et al. (1985).

Individuum für eine bestimmte Option aufzugeben bereit ist. In der angewandten Wohlfahrtsökonomik werden Zahlungsbereitschaften durch Addition aggregiert. Dabei wird jedoch implizit vorausgesetzt, daß für alle Individuen die Grenzwohlfahrt des Geldes gleich ist. Auch hier wird also vorausgesetzt, daß die beteiligten Individuen sich hinreichend ähnlich sind. In vielen Fällen ist dies eine fragwürdige Voraussetzung. Sollen Tiere in ein wohlfahrtsökonomisches Kalkül einbezogen werden, tritt die Fragwürdigkeit dieser Voraussetzung besonders deutlich heraus. Tiere (und übrigens auch alle anderen, die über keine oder nur sehr geringe materielle Mittel verfügen) können ihre Präferenzen nicht durch eine entsprechende Zahlungsbereitschaft bzw. Marktnachfrage bei der Bestimmung des sozialen "Optimums" einbringen.

Aus diesem Grunde soll hier als Social Choice Regel ein utilitaristisches Kalkül angenommen werden.[6] Konkret sei die Social Choice Regel r_U

$$r_U \equiv \max_a \sum_{i=1}^{n} u_i^a \quad ,$$

wobei $a \in A$ ein beliebiger Zustand der Alternativenmenge ist und u_i^a i's Wohlfahrt im Zustand a. Auch hier besteht natürlich das Problem der interindividuellen Vergleichbarkeit von Nutzen bzw. Wohlfahrt. Im Rahmen dieses Referats kann hierauf nicht genauer eingegangen werden. Ich will hierzu nur bemerken, daß nach meiner Einschätzung in der Theoriegeschichte wegen eines überzogenen und falsch verstandenen Werturteilsfreiheits-postulats ganz voreilig die Unmöglichkeit solcher interindividuellen Vergleiche behauptet worden ist.[7]

Wie kann die utilitaristische Regel r_U implementiert werden, wenn Zahlungsbereitschaft (und damit der Markt) und Abstimmungen aus den genannten Gründen ausscheiden? Implementierung ist die Festlegung einer Spielform, also die Festlegung von Regeln, die die Handlungsmöglichkeiten in einer bestimmten gesellschaftlichen Situation beschränken. Regelverstöße werden durch Strafen sanktioniert, so daß rationale Entscheider nur erlaubte Handlungen wählen.

Für eine gegebene Gesellschaft, bestehend aus n Individuen (Menschen und Tiere) mit den Präferenzen $u_1, ..., u_n$, wählt die Social Choice Regel eine Alternative a^* aus: $r_U(u_1, ..., u_n) = a^*$. Institutionelle Regeln, in diesem Fall gesetzliche Vorschriften, begrenzen dann den Strategienraum einzelner Individuen auf $S_i \subseteq S_i$. Diese Begrenzung muß so festgelegt

---

[6] BLACKORBY/DONALDSON (1992) untersuchen einige wohlfahrtsökonomische Konsequenzen der Anwendung des Utilitarismus auf Menschen *und* Tiere. BENTHAMS berühmte Fußnote aus Kapitel 17, § 1, sec IV (1789, S. 311) soll in dieser Fußnote einmal ausführlich zitiert werden: "The day may come, when the rest of the animal creation may acquire those rights which never could have been withholden from them but by the hand of tyranny. The French have already discovered that the blackness of the skin is no reason why a human being should be abandoned without redress to the caprice of a tormentor. It may come one day to be recognized, that the number of legs, the villosity of the skin, or the termination of the *os sacrum*, are reasons equally insufficient for abandoning a sensitive being to the same fate. What else is it that should trace the insuperable line? Is it the faculty of reason, or, perhaps, the faculty of discourse? But a full grown horse or dog is beyond comparison a more rational, as well as more conversable animal, than an infant of a day, or a week, or even a month, old. But, suppose the case were otherwise, what would it avail? The question is not, Can they *reason*? nor, Can they *talk*? but, Can they *suffer*?" (Hervorhebungen im Original).

[7] Vgl. dazu WEIKARD (1992) Kapitel 2 sowie ELSTER/ROEMER (eds., 1991).

werden, daß für alle i und für alle $s_i \in \bar{S}_i$ gilt $u_i(s_1^*,...,s_n^*) \geq u_i(s_1^*,...,s_{i-1}^*,s_i,s_{i+1}^*,...,s_n^*)$ und $(s_1^*,...,s_n^*)$ führt zu a^*, d.h. s_i^* ist i's NASH-Strategie und a^* ist das Resultat des NASH-Gleichgewichts. Die gesetzlichen Beschränkungen $\bar{S}_i$ stellen dann die NASH-Implementierung der utilitaristischen Regel für das gegebene Präferenzprofil dar. Soweit besteht kein besonderes Problem des Tierschutzes.

Das entscheidende Problem ist ein Durchsetzungsproblem auf zweiter Stufe. Wer setzt die Einführung der entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen durch. In einer parlamentarischen Demokratie geschieht dies im Rahmen von Abstimmungen. An den Abstimmungen nehmen nur $m \leq n$ Menschen teil, aber nicht die Tiere. Wenn Menschen nur ihre eigenen Interessen verfolgen, werden sie versuchen, eine Lösung $r_U(u_1,...,u_m) = a'$ zu implementieren. Wir wollen nun einmal annehmen, daß es unter den m Abstimmungsberechtigten eine Teilmenge l gibt, die sich um das Wohl der Nicht-Abstimmungsberechtigten, (d.h. der Tiere) sorgen. Diese l Tierschützer werden dann in ihrem Abstimmungsverhalten versuchen, Beschränkungen zu erreichen, so daß die Lösung möglichst nahe an a^* herankommt. Je größer die Zahl der Altruisten l, desto näher wird die Lösung an a^* liegen. Andererseits kann man nicht erwarten, daß es tatsächlich eine große Zahl (eine Mehrheit) von Altruisten gibt. Daher will ich hier für eine andere Lösung plädieren, die von schwächeren Voraussetzungen ausgeht.

Die Lösung, die ich meine, ist das seit einiger Zeit im Zusammenhang mit Tierschutz- und Naturschutzfragen diskutierte Verbandsklagerecht. Auch die Einrichtung von Stellen für Tierschutzbeauftragte gehört in diesen Zusammenhang. Die folgenden Bemerkungen sollen die systematische Rolle von solchen Institutionen verdeutlichen und zeigen, daß deren Wirkungsweise mit dem hier vorgestellten Begriffsrahmen besser verstanden werden kann.

Zur Durchsetzung von Rechten gehört die Möglichkeit, daß sie eingeklagt werden können. Dabei sind zwei Ebenen der Durchsetzung relevant. Einmal muß die Social Choice Regel, die in der Praxis den Charakter eines Verfassungsgrundsatzes hat, in Gesetze und Verordnungen umgesetzt werden. In den dazu üblichen Entscheidungsverfahren kann durch ein Verbandsklagerecht von Tierschutzorganisationen auf die entsprechenden Gesetze und Verordnungen Einfluß genommen werden. Dadurch wird erreicht, daß Tierschutzbestimmungen nicht allein vom Altruismus der Parlamentarier abhängen. Tierschutzorganisationen können die Umsetzung von Verfassungsgrundsätzen auf dem Wege über die Gerichte verlangen. Das Verbandsklagerecht ermöglicht es also einer Minderheit, für die Umsetzung der Social Choice Regel zu sorgen. Um den Bedarf an Altruismus zu senken, sollten Tierschutzorganistionen mit einem Etat ausgestattet werden. Ein solcher Etat sorgt dafür, daß auch die Vertreter der Tierschutzorganisationen in ihrer Arbeit nicht allein aus einem "heroischen" Altruismus zu handeln brauchen.

Auf einer zweiten Ebene muß dafür Sorge getragen werden, daß die geltenden Tierschutzbestimmungen auch eingehalten werden. Auf dieser Ebene können wiederum Tierschutzverbände tätig werden, darüber hinaus aber auch andere Institutionen, wie die Tierschutzbeauftragten und die Staatsanwaltschaft.

Die Institutionalisierung der Interessenwahrnehmung für Tiere ändert die "Spielregeln" so, daß (idealerweise) die Interessen der Verbandsmitarbeiter, Tierschutzbeauftragten etc. sich mit den Interessen der Tiere decken. Ein besonderes Maß an Altruismus muß dann gar nicht mehr verlangt werden, denn eine Tierschutzbeauftragte ist genau dann beruflich erfolgreich, wenn sie sich möglichst erfolgreich für die Belange der Tiere einsetzt. Einmal angenommen,

beruflicher Erfolg sei ihr persönliches Ziel, dann gibt es keinen Zielkonflikt zwischen persönlichen Zielen und institutioneller Rolle. Die Ausgestaltung von Institutionen muß die Beseitigung solcher Zielkonflikte anstreben.

Gegen diese Argumentation könnte eingewendet werden, sie führe in einen Regress. Das Argument dafür ist einfach. Die rechtliche Verankerung eines Verbandsklagerechts bzw. die Einrichtung von Stellen für Tierschutzbeauftragte und ähnliche institutionelle Einrichtungen sind ihrerseits abhängig von einer Durchsetzung in den Parlamenten und daher wiederum abhängig von altruistischem Verhalten der Parlamentarier. Dieser Einwand ist grundsätzlich berechtigt. Alle staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen sind das Ergebnis menschlicher Handlungen und jede Tierschutzregel, die wir als Menschen vereinbaren, beruht letztlich auf einer altruistischen Haltung, sofern sie sich nicht schon aus einer klugen Verfolgung eigener Interessen ergibt. Dieses Problem erscheint mir unauflösbar. Jedoch vermögen die Institutionen ein alltäglicheres Problem zu lösen. Das Problem der Willensschwäche. Damit meine ich, daß einem grundsätzlichen Willen, Tiere fair zu behandeln, oft kurzfristige, egoistische Präferenzen entgegenstehen können. Institutionen der genannten Art haben den Charakter einer Selbstbindung, vergleichbar der des Odysseus, der sich von seinen Helfern an den Mast binden läßt, um dem Gesang der Sirenen zu widerstehen.[8]

4 Schlußfolgerung

Bei dem Versuch, die Theorie der Implementierung auf das Problem des Tierschutzes anzuwenden, wird deutlich, daß bei den in unserer Gesellschaft üblichen Verfahren der Schaffung von Institutionen, Tierschutzregeln grundsätzlich altruistisches (Abstimmungs)-Verhalten bei der Festlegung der Grundsätze der Gesellschaft voraussetzen. Wenn die utilitaristische Regel, wie hier unterstellt, als ein Orientierungspunkt, der in einem Verfassungsvertrag festgelegt sein könnte, dient, müssen bei der Umsetzung der utilitaristischen Regel Institutionen so gestaltet werden, daß es im Eigeninteresse der einzelnen ist, so zu handeln, daß die Rechte der Tiere respektiert werden. Dies gilt für alle Ebenen unterhalb der Verfassungsebene. Den Tierschutzverbänden die Möglichkeit zu geben, Klagen einzureichen, um auf die Ausgestaltung entsprechender Gesetze und Verordnungen Einfluß zu nehmen, ist eine Möglichkeit, Tierschutzziele umzusetzen. Auch die Einrichtung von Stellen für Tierschutzbeauftragte, die Kontroll- und Vorschlagsfunktionen übernehmen, sind ein Schritt in die richtige Richtung. Auf der untersten Ebene gibt die Strafandrohung gegen diejenigen, die Tieren Unrecht zufügen, den individuellen Anreiz, die Rechte der Tiere zu respektieren.

Literaturverzeichnis

BENTHAM, Jeremy (1789): An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. New York 1948: Hafner Publishing Company, Inc.

BLACKORBY, Charles/ DONALDSON, David (1992): Pigs and Guinea Pigs: A Note on the Ethics of Animal Exploitation. Economic Journal 102, S. 1345-1369.

[8] Vgl. ELSTER (1983)

DAWKINS, Marian (1980): Animal Suffering: The Science of Animal Welfare. London: Chapman and Hall.

ELSTER, Jon (1979): Ulysses and the Sirens. Cambridge/ Paris: Cambridge University Press/ Maison des Sciences de l'Homme.

ELSTER, Jon/ ROEMER, John E. (eds., 1991): Interpersonal Comparisons of Well-Being. Cambridge: Cambridge University Press.

HOLLER, Manfred J./ ILLING, Gerhard (1990): Einführung in die Spieltheorie. 2. Auflage, Berlin 1993: Springer.

von LOEPER, Eisenhart et al. (1985): Intensivtierhaltung von Nutztieren aus ethischer, ethologischer und rechtlicher Sicht. Zweite, überarbeitete Auflage, Basel/ Boston/ Stuttgart: Birkhäuser.

MASKIN, Eric S. (1985): The Theory of Implementation in NASH Equilibrium: a Survey. In: HURWICZ, L./ SCH;EIDLER, D./ SONNENSCHEIN, H. (eds., 1985) Social Goals and Social Organisation. Cambridge: Cambridge University Press. S. 173-204.

MYERSON, Roger B. (1989): Mechanism Design. In: EATWELL, John/ MILGATE, Murray/ NEWMAN, Peter (eds., 1989) Allocation, Information and Markets. The New Palgrave. London: Macmillan. S. 191-206.

POSTLEWAITE, Andrew (1985): Implementation via NASH Equilibria in Economic Environments. In: HURWICZ, L./ SCHMEIDLER, D./ SONNENSCHEIN, H. (eds., 1985) Social Goals and Social Organisation. Cambridge: Cambridge University Press. S. 205-228.

TEUTSCH, Gotthard M. (1987): Lexikon der Tierschutzethik. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.

WEIKARD, Hans-Peter (1992): Der Beitrag der Ökonomik zur Begründung von Normen des Tier- und Artenschutzes. Eine Untersuchung zu praktischen und methodologischen Problemen der Wirtschaftsethik. Berlin: Dunker & Humblot.

WEIKARD, Hans-Peter (1993): Tierschutz. In: Enderle, Georges et al. (Hg., 1993) Lexikon der Wirtschaftsethik. Freiburg: Herder. S. 1086-1094.

DIE CHANCEN EXTENSIVER TIERGEBUNDENER GRÜNLANDNUTZUNG ALS BEWIRTSCHAFTUNGSALTERNATIVE FÜR GRENZLAGEN IN OSTDEUTSCHLAND

von

Claus DEBLITZ*

1 Einleitung

Der Umfang der Grünlandflächen in den östlichen Bundesländern betrug 1992 knapp 1 Million ha, das entspricht ca. 19% der LF (Statistisches Bundesamt, 1993). Die Grünlandanteile variieren mit steigender Tendenz zwischen 13% in Sachsen-Anhalt und rund 20% in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Der Milchviehbestand beträgt ebenfalls rund 1 Million Tiere. Legt man einen Flächenbedarf von 0,2 bis 0,5 ha Grünland je Milchkuh incl. Nachzucht zugrunde, werden 200.000 bis 500.000 ha Grünland über Milchvieh genutzt. Damit verblieben mindestens eine halbe Million Hektar für andere Verfahren der Grünlandnutzung. Hierbei ist zu bedenken, daß der Anteil dieser Flächen in den Ländern sehr unterschiedlich ausfallen dürfte.

Mit Blick auf das Thema der Tagung lassen sich vorwiegend zwei Anforderungen formulieren, die die Grünlandnutzung aus der Sicht der Gesellschaft und der Verbraucher erfüllen sollte:

1. Die Flächen sollen aus verschiedenen Gründen offengehalten werden, um ein Brachfallen zu vermeiden.
2. Die Bewirtschaftung soll umweltverträglich sein.

Die extensive Grünlandnutzung durch Beweidung mit Tieren kann diese Forderungen grundsätzlich erfüllen. Es ist weiterhin wünschenswert, daß diese Ziele so kostengünstig wie möglich erreicht werden. Aus gesellschaftlicher Sicht bedeutet dies, daß die Einführung und die Aufrechterhaltung der extensiven Grünlandbewirtschaftung einen möglichst geringen Subventionsbedarf aufweisen.

Die Rentabilität der Flächennutzung ist umso höher und der Subventionsbedarf dementsprechend umso niedriger, je besser das jeweilige Produktionssystem an den Standort angepaßt ist. Für extensive flächenabhängige Produktionsverfahren spielt die Anpassung an die natürlichen Standortbedingungen eine wesentlich größere Rolle als für intensive flächenunabhängige Produktionsverfahren. Da in diesem Beitrag die Wirtschaftlichkeit der Verfahren im Mittelpunkt der Überlegungen steht, soll auf deren ökologische Auswirkungen nicht eingegangen werden. Stattdessen wird davon ausgegangen, daß durch die hier vorgenommene Anpassung der Produktion an die Standortverhältnisse negative ökologische Folgen weitgehend ausgeschlossen werden können.

Im folgenden werden daher für verschiedene Modellbetriebe die wirtschaftlichen Aussichten einer standortangepaßten Mutterkuhhaltung in den östlichen Bundesländern für drei ver-

* Dipl.-Ing. agr. C. Deblitz, Agriculture and Food Consultants, Gluckstr. 9, 53115 Bonn

schiedene, typische Grünlandstandorte vorgestellt. Hierbei wird größtenteils auf Berechnungsergebnisse zurückgegriffen, die im Rahmen eines Gutachtens für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten von DEBLITZ, BALLIET, KREBS und RUMP (1993) erarbeitet wurden.

2 Vorstellung der Standorttypen

Es wurden drei Standorte ausgewählt, die einerseits möglichst repräsentativ für viele Grünlandregionen sein sollen. Andererseits sollen sich die Standorte hinsichtlich ihrer Ertragskraft deutlich unterscheiden. Hinter diesen Kriterien steht die Hypothese, daß es nach Maßgabe der natürlichen Produktionsbedingungen - insbesondere hinsichtlich der Produktivität des Grünlandes - jeweils differenzierte, optimale produktionstechnische Strategien gibt.

Bei den Standorten handelt es sich um einen ertragreichen Niederungsstandort, einen Mittelgebirgsstandort mit mittlerer Ertragskraft und einen Muschelkalkstandort mit geringer Ertragskraft.

Niederungsstandorte mit hoher Ertragskraft

Viele Grünlandgebiete der Niederungen in den östlichen Bundesländern zeichnen sich durch einen ständigen Wechsel von kalkreichen Niedermooren und nährstoffarmen Sanden aus. Angesichts der hohen Flächenausstattung der meisten Betriebe dürfte dieser Wechsel im Standorttyp auch auf einzelbetrieblicher Ebene häufig wiederzufinden sein. Damit bietet sich die Aufteilung der Fläche in eine Sommer- und eine Winterweide und die Durchführung der Winteraußenhaltung an. Für die Modellkalkulationen wird beispielhaft für diesen Standorttyp das Havelländische und das Lentzker Luch gewählt. Beide Luchgebiete sind mittel- bis flachgründige Niedermoore und für die östlichen Bundesländer typische und weit verbreitete, ertragsreiche Grünlandstandorte.

Mittelgebirgsstandorte mit mittlerer Ertragskraft

Hier werden nur die Mittelgebirgsregionen betrachtet, da die Standorte mit mittlerer Ertragskraft in den Ebenen überwiegend in ackerbaulicher Nutzung sind. Im Mittelgebirge liegen zumeist phosphor-, kalk- und stickstoffarme Böden vor, die nur dann leistungsfähiges Grünland tragen, wenn langjährige Stallmistdüngung und/oder mineralische Grundnährstoffdüngung erfolgt ist. Für die Modellkalkulationen wird beispielhaft für diesen Standorttyp das Thüringer Schiefergebirge und das Vogtland herangezogen. Ca. 50% der Steilhanglagen des Grünlandes in den östlichen Bundesländern entfallen auf Thüringen. Das Ertragspotential dieser Regionen ist mit denen der Kamm- und Luvlagen in den Mittelgebirgen allgemein vergleichbar. Die Beispielsregionen stellen sich in diesem Aspekt etwas ungünstiger dar und sind zwischen den sehr feuchten und den trockenen Mittelgebirgsstandorten einzuordnen.

Muschelkalkstandorte mit geringer Ertragskraft

Für diesen Standorttyp soll beispielhaft das Muschelkalkgebiet Westthüringens betrachtet werden. Die ebenfalls zur Gruppe der ertragsarmen Standorte zählenden Sanderflächen

werden nicht gesondert untersucht, weil sie im Zusammenhang mit den Niederungsstandorten berücksichtigt werden. Als Beispielsstandort ist hier das Obereichsfeld in Thüringen ausgewählt worden. Die Grünlandflächen befinden sich auf Muschelkalkverwitterungsböden, die wegen ihrer Flachgründigkeit im Ertrag mehr oder weniger niederschlagsabhängig sind. Die Flächen des Oberen Muschelkalkes sind häufig extrem tonige Böden, die aufgrund des winterlichen Niederschlagsreichtums und der Plateaulage im Frühjahr zu Staunässe neigen. Auf dem Unteren Muschelkalk sind die Flächen hingegen sehr durchlässig und überwiegend an steilen Hanglagen gelegen.

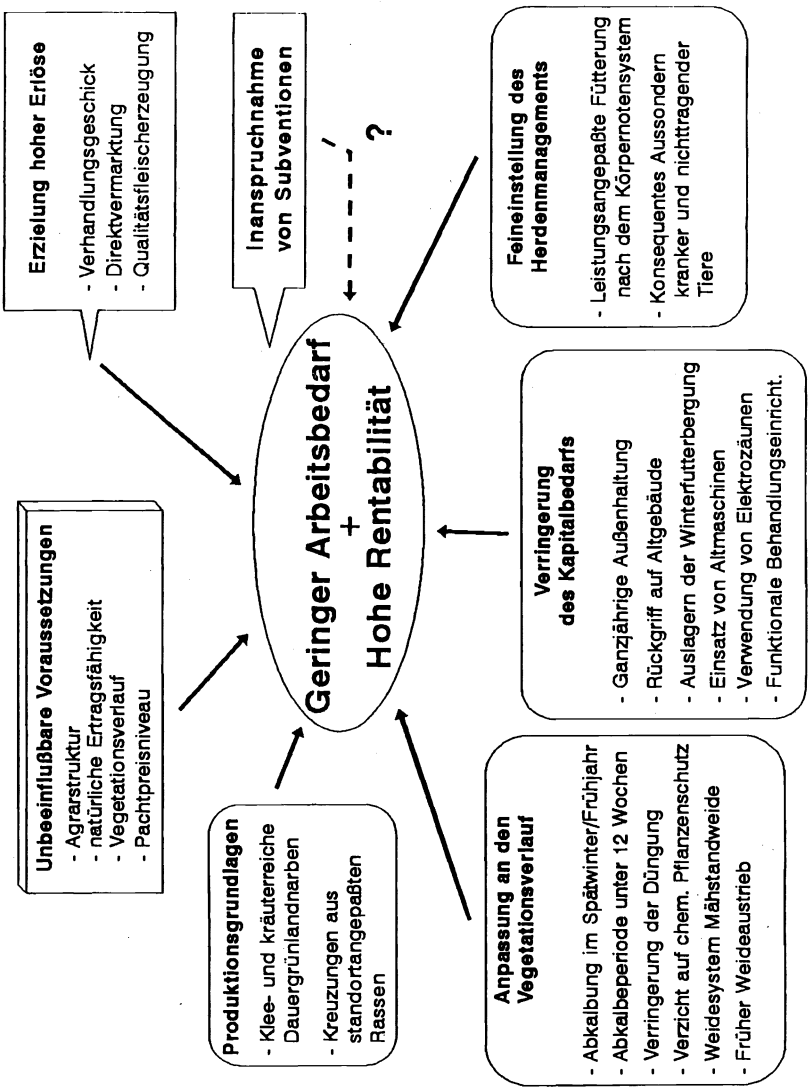
3 Voraussetzungen und Bestandteile einer rentablen Mutterkuhhaltung in den östlichen Bundesländern

Abbildung 1 zeigt eine Zusammenstellung der Voraussetzungen, Produktionstechniken und Verkaufsaktivitäten, die für die Rentabilität der Mutterkuhhaltung entscheidend sind. Tabelle 1 zeigt für die drei Standorte daraus abgeleitete wichtige produktionstechnische und wirtschaftliche Parameter, die in die Modellkalkulationen eingehen. Die rentabilitätsbestimmenden Elemente der Mutterkuhhaltung lassen sich in zwei Gruppen unterscheiden. Einerseits gibt es Voraussetzungen, die vom Einzelbetrieb in der Regel nicht zu beeinflussen sind (eckiger Kasten in Abbildung 1). Hierzu gehören die Agrarstruktur in Form großer, arrondierter Flächen sowie niedrige Pachtpreise. Diese Bedingungen sind in den östlichen Bundesländern gegeben.[1] In den Modellkalkulationen wurde folglich ein Pachtpreis von 100 DM/ha angesetzt. Weiterhin wurde unterstellt, daß die gesamte Betriebsfläche oder zumindest die Flächen innerhalb von Teilbereichen der Betriebe arrondiert sind und daß die durchschnittliche Flächengröße zwischen 10 und 20 ha beträgt. Die Vegetationsbedingungen als weitere unveränderliche Größe sind durch einen sprunghaften Wachstumsbeginn im Frühjahr und eine Vegetationsruhe im Winter gekennzeichnet. Dieser - auf einigen Standorten in Verbindung mit dem Auftreten von Sommertrockenheit - ungleichmäßige Vegetationsverlauf macht die Winterfutterbergung und die Inkaufnahme der damit verbundenen Kosten erforderlich.

Die weiteren rentabilitätsbestimmenden Verfahrenselemente sind durch das Management beeinflußbar (abgerundete Kästen in Abbildung 1). Auf die Möglichkeit zur Erzielung überdurchschnittlich hoher Erlöse, etwa durch die Direktvermarkung oder die Teilnahme an Qualitätsfleischprogrammen, wird hier zunächst nicht weiter eingegangen. In den Berechnungen wurden die rasse-, geschlechts- und gewichtsspezifischen durchschnittlichen Auktionspreise für Absetzer aus dem Jahre 1992 verwendet (vgl. Tabelle 1). In Abschnitt 5.1 befindet sich eine Sensitivitätsanalyse der Ergebnisse unter der Annahme niedrigerer bzw. höherer Produktpreise. Anhand dieser Berechnungen lassen sich die Rentabilitätseffekte höherer Erlöse nachvollziehen, falls diese z.B. durch Direktvermarktung erzielbar sind.

[1] Die Einschätzung zum Stand der extensiven Grünlandnutzung in den östlichen Bundesländern basiert vorwiegend auf einer Forschungsreise im Januar und Februar 1993. Im Rahmen dieser Reise wurden Expertengespräche zur derzeitigen und zukünftigen Situation der extensiven Grünlandnutzung in den östlichen Bundesländern geführt. Die Gespräche wurden von Besuchen zahlreicher landwirtschaftlicher Betriebe an verschiedenen Standorten begleitet, die Verfahren der Mutterkuhhaltung betreiben.

Abbildung 1: Rentabilitätsbestimmende Voraussetzungen und Managementkomponenten der extensiven Mutterkuhhaltung



Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 1: Kennziffern der Mutterkuhhaltung in den Modellkalkualtionen in Abhängigkeit vom Standort und vom Haltungsverfahren; Herdengröße: 200 Mutterkühe

Standort		Niederung		Mittelgebirge		Muschelkalk	
Winterhaltungsverfahren		Außen	Stall	Außen	Stall	Außen	Stall
Grünland							
Vegetationsdauer	Tage	225	224	196	196	208	208
Betriebsfläche	ha	186	138	233	243	315	273
davon Fläche 1. Mahd	ha	83	113	116	206	154	217
davon Fläche 2. Mahd	ha	45	72	33	55	-	-
Besatzstärke	RGV/ha	1,7	2,5	1,3	1,4	0,9	1,2
min. N-Düngung	kg/ha	0	30	0	0	0	0
org.Düng.(o.Weid.gang)	dt/ha	-	183	-	112	-	92
Nettoertrag	MJNEL/ha	28.062	43.810	23.219	24.139	16.442	21.892
Tierhaltung							
Rassenkombination*		Charolais x (Fleckvieh x SMR)				Limousin x (DA/He x SMR)	
Abkalbemonate		Feb/Mär	Dez/Jan	Mär/Mai	Dez/Jan	Apr/Mai	Dez/Jan
Produktivitätszahl	%	93	93	93	93	91	91
Wi.-Weide/Stallh.dauer	Tage	201	177	206	212	208	190
Zufütterungsdauer	Tage	139	177	127	212	158	190
Absetz-/Verkaufstermin		19. Okt	19. Okt	15. Okt	10. Okt	28. Okt	31. Okt
Absetz-/Verkaufsgewicht							
männl. Absetzer	kg	326	392	272	380	242	367
weibl. Absetzer	kg	291	350	243	340	218	332
Viehpreis (incl. Mwst.)							
männl. Absetzer	DM/kg	4,40	4,40	5,06	4,40	5,14	4,52
weibl. Ansetzer	DM/kg	3,94	3,47	3,94	3,47	4,03	3,58

* SMR: Schwarzbuntes Milchrind; DA: Deutsch Angus; He: Hereford

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach DEBLITZ et al. (1993)

Produktionsgrundlage der Mutterkuhhaltung bildet die Ansaat klee- und kräuterreicher Dauergrünlandnarben. Diese Bedingungen müssen in den östlichen Bundesländern fast überall neu geschaffen werden, weil bisher Saatgrasgrünland vorherrschte, das in regelmäßigen Abständen umgebrochen und neu angesät wurde. In den Modellkalkulationen wurde unterstellt, daß derartige Grünlandflächen bereits etabliert sind. Bezüglich des Tiermaterials ist die Verwendung von standort- und produktionszielangepaßten Rassen erforderlich. Bei der Erzeugung von Absetzern als Vorprodukte für eine intensive Stallausmast sollte beispielsweise auf großrahmige Rassen zurückgegriffen werden, während für die Zwecke der Weideausmast auf den Standorten in den östlichen Bundesländern nur klein- und mittelrahmige Rassen geeignet erscheinen. Die produktionstechnischen und wirtschaftlichen Vorteile von Kreuzungen anstelle von Reinzuchttieren in der Mutterkuhhaltung sind allgemein anerkannt (ALLEN, 1990; LANGHOLZ, 1992). Daher wurde in den Modellkalkulationen die Verwendung von Kreuzungsmutterkühen und die Belegung derselben mit großrahmigen Fleischrassen zur Erzeugung der Absetzer angenommen (vgl. Tabelle 1).

Unter den Komponenten, die das Kostenniveau beeinflussen, ist die Verringerung des Kapitalbedarfs besonders wichtig. Einen zentralen Einfluß hat hierbei die Wahl des Winterhaltungsverfahrens. Aus diesem Grunde wurde für die drei Standorte jeweils ein Verfahren mit Winteraußenhaltung und ein Verfahren mit Winterstallhaltung kalkuliert. Für die Stallhaltungsverfahren wurde angenommen, daß Altgebäude in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen und für 750 DM je Kuhplatz umgebaut werden können. Für die Außenhaltungsverfahren wurde die Verwendung einfacher Unterstände kalkuliert, die mit einem Anschaffungswert von 100 DM je Kuh zu Buche schlagen.

Bei den Maschinen wurde grundsätzlich eine Auslagerung der Winterfutterbergung aus dem Betrieb angenommen, weil angesichts des Umfangs der zu mähenden Flächen ohnehin ein Zukauf von Maschinen und Personal erforderlich wird (vgl. Tabelle 1), wenn diese nicht aus anderen Betriebszweigen zur Verfügung stehen. Es wird davon ausgegangen, daß die darüber hinaus benötigten Maschinen zu 50% ihres Neuwertes im Alter von drei Jahren erworben werden und innerhalb ihrer Restnutzungsdauer auf Null abgeschrieben werden.

Die Anpassung der Produktion an den Vegetationsverlauf ist nach der Verringerung der Kapitalausstattung der zweitwichtigste Faktor zur Kostensenkung. Zentrales Steuerungsinstrument für diese Anpassung ist die Positionierung der Abkalbeperiode.

Ein Betrieb, der möglichst wenig auf den Zukauf von Inputs und die Verwendung von konservierten Grundfuttermitteln angewiesen sein will, sollte a) eine Frühjahrskalbung kurz vor dem jeweiligen Vegetationsbeginn einrichten, b) eine Winteraußenhaltung betreiben, c) alle Absetzer im Herbst verkaufen, um neben der Nachzucht und den Zuchtbullen nur noch niedertragende Muttertiere mit geringen Futteransprüchen auf dem Betrieb zu halten und d) eine gezielte Unterfütterung der Mutterkühe bis zur Kalbung durchführen. Für die Verfahren mit Winteraußenhaltung wurde dieses Vorgehen in den Kalkulationen umgesetzt. Daraus ergeben sich in Abhängigkeit vom Vegetationsbeginn und den Witterungsbedingungen unterschiedliche Abkalbetermine. Auf dem frühjahrskalten und windreichen Muschelkalkstandort im Obereichsfeld beispielsweise wird die Abkalbung in die Monate April und Mai verlegt. Für die Verfahren mit Winterstallhaltung wurde unabhängig vom Standort eine Stallkalbung im Dezember/Januar unterstellt. Damit wird versucht, die ohnehin anfallenden Stallkosten und den mit der Stallhaltung verbundenen Arbeitsbedarf für Fütterung und Entmistung über hohe Absetzgewichte auszugleichen.

Die Weidewirtschaft ist weiterhin dadurch gekennzeichnet, daß 80 bis 90% der von den Tieren auf der Weide aufgenommenen Nährstoffe mit den Exkrementen dem Grünland wieder zugeführt werden. Aus diesem Grund läßt sich eine Absetzerproduktion mit einem Minimum an Düngung realisieren. Dazu ist ein früher Weideauftrieb bei einem Aufwuchs von 10 bis 15 dt TM/ha notwendig und im Laufe des Sommers eine Narbenhöhe von etwa 6 bis 10 cm beizubehalten. Überschüssiger Aufwuchs muß durch zweimalige Mahd genutzt werden. Die Stickstoffversorgung kann unter diesen Bedingungen durch Leguminosen gedeckt werden. Daraus ergibt sich ein sehr geringes Düngungsniveau, so daß in der Regel auf Stickstoffdüngung verzichtet werden kann.

Wie Tabelle 1 zeigt, ergeben sich weitere Unterschiede zwischen den Verfahren, die vorwiegend durch die natürlichen Bedingungen bestimmt werden. Dies zeigt unter anderem die Tatsache, daß die Unterschiede zwischen den Außenhaltungsverfahren größer sind als zwischen den Stallhaltungsverfahren. Die Unterschiede bestehen in der Ertragskraft, die wiederum die Besatzstärken und damit die Flächenausstattung und den Umfang der erforderlichen Mahdflächen bestimmt. Weitere Unterschiede betreffen die Nutzungsdauer der

Winterweide in den Außenhaltungsverfahren, die Abkalbetermine und die Rassewahl, die wiederum zu sehr unterschiedlichen Kälberabsetzgewichten führen.

4 Rentabilität der untersuchten Verfahren

Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse der Modellkalkulationen für die drei Standorte. Die *Geldroherträge* bewegen sich zwischen 1.928 DM/Produktionseinheit (PE)[2] im Außenhaltungsverfahren auf Muschelkalk und 2.220 DM/PE im Stallhaltungsverfahren auf dem Mittelgebirgsstandort.[3] Trotz des höchsten Geldrohertrags weist letzteres die geringste Rentabilität unter allen Verfahren auf. Die Geldroherträge sind in allen Stallhaltungsverfahren höher als in den Außenhaltungsverfahren. Die Subventionsanteile am Geldrohertrag liegen zwischen 20% (Stall, Niederung) und 35% (Außen, Muschelkalk).

Wichtigster Kostenfaktor unter den veränderlichen Kosten sind unabhängig vom Haltungsverfahren an allen Standorten die Aufwendungen für *Bestandsergänzung und Zinsansatz Vieh*, die zwischen 56% und 62% der veränderlichen Kosten verursachen. Starke Unterschiede ergeben sich hingegen bei den *Grundfutterkosten*, die zwischen 155 DM/PE und 509 DM/PE liegen. Beide Extremwerte sind im Außenhaltungsverfahren bzw. im Stallhaltungsverfahren des Mittelgebirgsstandortes anzutreffen. Die Grundfutterkosten sind erwartungsgemäß in allen Stallhaltungsverfahren höher als in den Außenhaltungsverfahren auf demselben Standort.

Eine zentrale ökonomische Größe stellt der *Deckungsbeitrag II* dar, der sich aus der Differenz des Geldrohertrages auf der einen und den veränderlichen Kosten zuzüglich der Grundfutterkosten auf der anderen Seite ergibt. Er schwankt zwischen 592 DM/PE (Stall, Niederung) und 814 DM/PE (Außen, Mittelgebirge). Der Deckungsbeitrag II liegt in allen Außenhaltungsverfahren höher als in den Stallhaltungsverfahren. Das bedeutet, daß die Außenhaltungsverfahren den Stallhaltungsverfahren bereits überlegen sind, bevor Festkosten berechnet werden. Nach deren Abzug steigt die Vorzüglichkeit der Außenhaltungsverfahren gegenüber den Stallhaltungsverfahren nochmals erheblich.

Ebenso wie die Grundfutterkosten weisen auch die *Festkosten* erhebliche Unterschiede zwischen den Standorten und den Haltungsverfahren auf. Die Werte liegen zwischen 313 DM/PE (Außen, Niederung) und 614 DM/PE (Stall, Muschelkalk). Unter den Festkosten machen die *Abschreibungen* den größten Anteil aus und verursachen zwischen 33% (Außen, Muschelkalk) und 50% (Stall, Niederung) der gesamten Festkosten. Es ergeben sich allerdings beträchtliche haltungsbedingte Unterschiede in der absoluten Höhe dieser Kosten. Eine weitere wichtige Größe unter den Festkosten ist der *Pachtansatz*, dessen Bedeutung in den Außenhaltungsverfahren mit ihrem hohen Flächenbedarf höher ist als in den Stallhaltungsverfahren. Bezüglich der Kostenkomponenten ist zusammenfassend festzuhalten, daß sowohl die absoluten als auch die relativen Unterschiede zwischen den Standorten und den Haltungsverfahren bei den Festkosten wesentlich größer sind als bei den veränderlichen Kosten.

---

[2] Produktionseinheit = Gewicht der Mutterkuh + anteiliges Gewicht der Kälber + anteiliges Gewicht der Nachzuchtfärse + anteiliges Gewicht des Zuchtbullen

[3] Aus Platzgründen und wegen der besseren Lesbarkeit werden die Außenhaltungsverfahren im weiteren mit "*Außen*" und die Stallhaltungsverfahren mit "*Stall*" bezeichnet.

Tabelle 2: Wirtschaftlichkeit der Mutterkuhhaltung (DM je Produktionseinheit)

Herdengröße: 200 Stück
Produktionseinheit: Mutterkuh, anteilige Nachzucht, Zuchtbulle und Kälber

Standort:	**Niederungen**		**Mittelgebirge**		**Muschelkalk**	
Winterhaltungsverfahren:	Außen	Stall	Außen	Stall	Außen	Stall
Herdengröße (Stück):	200	200	200	200	200	200
Absetzer, männlich	666	801	639	776	566	754
Absetzer, weiblich	532	564	445	548	400	541
Altkühe	268	268	268	268	252	250
Altbullen	41	41	41	41	37	37
Mutterkuhprämie	224	224	224	224	224	224
Zusatzprämie bei < 1,4 GV/ha			71	71	71	71
Ausgleichszulage	223	164	278	292	378	327
Summe Geldrohertrag	1.955	2.062	1.966	2.220	1.928	2.205
Bestandsergänzung Bulle	66	66	66	66	53	53
Bestandsergänzung Färse	352	352	352	352	320	320
Kraftfutter Kälber/Bulle	28	32	21	29	16	38
Kraftfutter Kuh	12	9	9	9	9	9
Mineralstoffe	51	51	51	51	51	51
Stroh (Einstreu u. Futter)	5	73	5	86	5	75
Arzt und Medikamente	51	51	33	42	31	40
Wasser und Elektrizität	20	40	20	40	20	40
Transport und Vermarktung	30	33	28	33	25	32
Variable Maschinenkosten	26	52	26	60	25	54
Arbeiten Dritter	75	75	98	26	87	21
Versicherung/Verlustausgleich	42	42	42	42	38	39
Tierseuchenkasse	10	10	10	10	10	10
Sonstiges	3	3	3	3	3	3
Zinsansatz Vieh	216	222	214	221	196	205
Zinsansatz Umlaufkapital	22	32	20	38	21	33
Summe veränderliche Kosten	1.008	1.144	997	1.108	910	1.022
Deckungsbeitrag I	947	919	969	1.113	1.018	1.182
Weide	26	34	21	32	14	17
Heu	163	88	134	84	195	
Grassilage		205		393		403
Summe Grundfutterkosten	189	327	155	509	210	420
Deckungsbeitrag II	758	592	814	604	808	762
AfA Maschinen und Gebäude	51	166	63	170	63	170
AfA Weideeinrichtungen u. Zäune	59	49	82	77	104	88
Reparaturen Gebäude	10	44	15	44	15	44
Reparaturen Weideeinricht. u. Zäune	29	24	41	39	52	44
Pachtzahlungen/Pachtansatz	93	69	116	122	158	136
Betriebliche Steuern u. Versicherungen	17	13	21	22	28	24
Weitere Gemeinkosten	6	4	7	8	10	9
Zinsansatz Maschinen u. Gebäude	25	62	31	64	31	64
Zinsansatz Weideeinricht. u. Zäune	23	19	33	31	42	35
Summe feste Spez.kost. u. Gemeink.	313	451	410	576	502	614
Arbeitseinkommen	444	142	404	28	306	148
Arbeitseinkommen je Herde	88.876	28.305	80.805	5.649	61.128	29.535
Flächenbedarf ha/PE	0,93	0,69	1,16	1,22	1,58	1,36
Flächenverwertung * DM/ha	361	-39	265	-107	173	21
Arbeitszeitbedarf Akh/PE	8,1	9,5	8,5	11,2	7,6	10,2
Arbeitsverwertung DM/Akh	55,13	14,96	47,46	2,52	40,03	14,44

* Zur Ermittlung wurde der Arbeitszeitbedarf mit einem Lohnsatz von 25 DM/Akh multipliziert.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach DEBLITZ et al. (1993)

Die *Gesamtkosten* schwanken schließlich zwischen 1.510 DM/PE (Außen, Niederung) und 2.193 DM/PE (Stall, Mittelgebirge). Das Spiegelbild dieser Werte bilden die *Arbeitseinkommen*/PE, die im Außenhaltungsverfahren auf dem Niederungsstandort mit 444 DM/PE am höchsten sind und mit lediglich 28 DM/PE im Stallhaltungsverfahren auf dem Mittelgebirgsstandort am niedrigsten ausfallen. Die Werte für die Arbeitseinkommen zeigen in den Außenhaltungsverfahren einen eindeutig ertragsabhängigen Verlauf. Im Außenhaltungsverfahren auf dem Niederungsstandort läßt sich mit 88.000 DM/Herde das höchste Arbeitseinkommen erzielen. Mit rund 81.000 DM/Herde läßt sich auch mit dem Außenhaltungsverfahren im Mittelgebirge noch ein relativ gutes Einkommen erwirtschaften, während das Einkommen auf dem Muschelkalkstandort mit 61.000 DM/Herde bereits wesentlich niedriger liegt.

Der ertragsabhängige Verlauf der Einkommenskapazität aus den Außenhaltungsverfahren läßt sich bei den Stallhaltungsverfahren nicht erkennen. Die Stallhaltungsverfahren auf dem Niederungs- und dem Muschelkalkstandort erreichen mit jeweils rund 28.000 DM/Herde dieselbe Größenordnung. Im Stallhaltungsverfahren des Mittelgebirges sind sogar nur rund 5.000 DM/Herde zu erreichen. Damit lassen sich die mit den Stallhaltungsverfahren erzielbaren Einkommen als unzureichend bezeichnen.

Der Arbeitsbedarf ist für alle Verfahren für deutsche Verhältnisse als ausgesprochen niedrig zu bezeichnen und liegt im Bereich von 10 Akh/Mutterkuh und Jahr.[4] Er ist das Resultat der produktionstechnischen Optimierung der Verfahren und der Auslagerung der Winterfutterbergung aus dem Betrieb. Derartig niedrige Werte werden auf vergleichbaren US-amerikanischen Standorten mit annähernd identischen Produktionsverfahren erzielt (vgl. DEBLITZ, 1993). Die niedrigsten Werte liefert mit 7,6 Akh/Mutterkuh das Außenhaltungsverfahren auf dem Muschelkalkstandort und die höchsten Werte weist das Stallhaltungsverfahren im Mittelgebirge auf (11,2 Akh/Mutterkuh). Bezieht man die Werte für das Arbeitseinkommen auf den Arbeitszeitbedarf, verbleibt auf dem Mittelgebirgsstandort im Stallhaltungsverfahren lediglich eine *Arbeitsverwertung* von 2,52 DM/Akh, wohingegen auf dem Niederungsstandort im Außenhaltungsverfahren rund 55 DM/Akh erzielt werden können.

Im folgenden soll auf die Gründe für die Unterschiede zwischen den Standorten und den Verfahren eingegangen werden. Wie im Gesamtüberblick stehen auch hier die Extremwerte im Mittelpunkt der Betrachtungen.

1. Die Unterschiede im Geldrohertrag ergeben sich vorwiegend durch die Unterschiede in den Verkaufsgewichten der Kälber. Diese sind in den Stallhaltungsverfahren, bedingt durch die früheren Geburtstermine, bei gleichen Absetzterminen höher als in den Außenhaltungsverfahren. Durch die höheren Gewichte werden die zum Teil geringeren Preise je Kilogramm Lebendgewicht überkompensiert, die für schwerere Absetzer gelten (vgl. Tabelle 1).

2. Für die Kostenunterschiede **zwischen den Standorten** sind in erster Linie die unterschiedlichen natürlichen Ertragsverhältnisse maßgeblich. Je geringer die natürliche Ertragskraft eines Standortes ist, desto höher sind die Futterkosten je Energieeinheit.

[4] Damit liegt der Arbeitszeitbedarf wesentlich unter den Werten, die in jüngeren Veröffentlichungen zur Mutterkuhhaltung mit Absetzerproduktion genannt werden (ZEDDIES/DOLUSCHITZ, 1990; GÖBBEL, 1990; HEINRICH/KÖGL, 1992).

Dementsprechend sind die Grundfutterkosten je MJNEL am ertragsschwachen Muschelkalkstandort am höchsten und am ertragreichen Niederungsstandort am niedrigsten. Je geringer die natürliche Ertragskraft ist, desto höher ist der Flächenbedarf für eine gegebene Herdengröße. Dementsprechend steigen bei Annahme eines bestimmten Pachtpreises die Pachtkosten bzw. der Pachtansatz mit sinkender Ertragskraft. Die Kosten für Pachtzahlungen und Pachtansatz sind daher im Außenhaltungsverfahren auf dem Muschelkalk am höchsten (Flächenbedarf 314 ha) und im Stallhaltungsverfahren auf dem Niederungsstandort am niedrigsten (Flächenbedarf 138 ha). Je höher der Flächenbedarf ist, desto höher sind die Zaunkosten und gegebenfalls die Ausstattung und damit die Kosten für Weideeinrichtungen wie Tränken und Behandlungsanlagen.

3. Für die Kostenunterschiede **zwischen den Haltungsverfahren** sind die Haltungsverfahren selbst maßgeblich. Diese Unterschiede sind verfahrensbedingt und werden vorwiegend durch die ungleiche Ausstattung mit Gebäuden, dem mit den Stallhaltungsverfahren verbundenen hohen Arbeitsbedarf sowie durch den unterschiedlich hohen Anteil von Futterkonserven am Gesamtfutterbedarf hervorgerufen.

5 Stabilität der Ergebnisse unter veränderten Rahmenbedingungen

Neben den produktionstechnischen Parametern sind die Produkt- und Faktorpreise sowie die Subventionen für die Stabilität der hier vorgestellten Ergebnisse maßgebend. Im folgenden werden die Auswirkungen einer Variation der genannten Preise und der Subventionen auf die Rentabilität der Verfahren dargestellt.

5.1 Variation des Preisgerüstes

Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse einer Sensitivitätsanalyse, in der die Produkt- und Pachtpreise variiert wurden.

Die Variation der Produktpreise ist in zweierlei Hinsicht interessant. Einerseits ist infolge der EG-Agrarreform und der GATT-Verhandlungen ein Sinken der Rindfleischpreise und damit auch der Absetzerpreise sehr wahrscheinlich. Tabelle 3 zeigt, daß für den Fall einer 30%igen Preissenkung der Produktpreise keines der Verfahren mehr rentabel wäre. Die Stallhaltungsverfahren geraten bereits bei einer Preissenkung von 10% in die Verlustzone. Andererseits lassen sich Preissteigerungen - beispielsweise mit Direktvermarktung - erzielen. Hierfür wurden allerdings keine Kosten angesetzt, so daß die in Tabelle 3 ausgewiesenen Beträge für die Arbeitsverwertung bei höheren Preisen für den Fall der Direktvermarktung überschätzt sein dürften. In Abhängigkeit vom Ausgangsniveau und vom Erlösanteil am Geldrohertrag ergibt sich bei einer 25%igen Preissteigerung in den Außenhaltungsverfahren ungefähr eine Verdoppelung und in den Stallhaltungsverfahren eine Vervierfachung der Arbeitsverwertung. Im Stallhaltungsverfahren im Mittelgebirge kommt es aufgrund des sehr niedrigen Ausgangsniveaus sogar zu einer 13fachen Steigerung der Arbeitsverwertung.

Die Steigerung der Pachtpreise bis 300 DM/ha zeigt, daß die Außenhaltungsverfahren eine relativ hohe Stabilität aufweisen, die mit abnehmender Ertragskraft und dem daraus folgenden hohen Flächenbedarf abnimmt. Die Stallhaltungsverfahren reagieren aufgrund der schlechteren Ausgangslage zwar mit absolut geringeren, aber relativ höheren Einkommensrückgängen. Weitere Berechnungen zeigen, daß die Erhöhung der Gebäudeumbaukosten, die in den Basisberechnungen mit lediglich 750 DM/Platz kalkuliert wurden, die

Stallhaltungsverfahren sehr schnell in die Verlustzone führt. Unter den hier getroffenen Annahmen läßt sich bei Gebäudeumbaukosten von über 1.500 DM/Platz mit keinem Verfahren mehr eine positive Arbeitsverwertung erzielen. Damit zeigt sich, daß Neubauten in der Mutterkuhhaltung nicht rentabel sind.

Tabelle 3: Auswirkungen der Veränderung der Produkt- und Pachtpreise auf die Arbeitsverwertung (DM/Akh) (Ausgangswerte fett)

	A) Produktpreise in % der Preise von 1993						
	70	80	90	**100**	105	125	150
Niedermoor							
Außen	-1	18	36	**55**	64	102	149
Stall	-35	-20	-3	**15**	23	59	103
Mittelgebirge							
Außen	-2	15	31	**47**	56	88	129
Stall	-41	-27	-12	**3**	10	39	75
Muschelkalk							
Außen	-9	7	24	**40**	48	81	122
Stall	-32	-17	-1	**14**	22	53	92
	B) Pachtpreis (DM/ha)						
	0	50	**100**	150	200	250	300
Niedermoor							
Außen	67	61	**55**	49	44	38	32
Stall	22	19	**15**	11	8	4	0
Mittelgebirge							
Außen	61	54	**47**	41	34	27	20
Stall	13	8	**3**	-3	-8	-14	-19
Muschelkalk							
Außen	61	50	**40**	30	19	9	-1
Stall	28	21	**14**	8	1	-6	-12

Quelle: DEBLITZ et al. (1993)

5.2 Variation der Subventionszahlungen

Neben den bisher diskutierten Preisen spielen die Subventionen eine wichtige Rolle für die Rentabilität der Verfahren. Bei Wegfall sämtlicher hier kalkulierter Subventionen geraten alle Verfahren in die Verlustzone. Daraus läßt sich allerdings keine subventionsbezogene Sonderrolle für die Mutterkuhhaltung ableiten, denn mittlerweile dürften die meisten landwirtschaftlichen Produktionsverfahren ohne Subventionierung unrentabel sein. Andererseits läßt sich bei Inanspruchnahme weiterer Subventionen das Arbeitseinkommen je Herde erheblich steigern. Auf dem Mittelgebirgs- und dem Muschelkalkstandort können zusätzliche Subventionen im Rahmen von Grünlandextensivierungsprogrammen in der Regel sogar ohne weitere Anpassungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden. Auf dem Niederungsstandort sind hingegen Anpassungsmaßnahmen erforderlich, da in den vorliegenden Programmen geringere Besatzstärken gefordert werden als an diesem Standort realisiert werden.

Tabelle 4: Anpassungserfordernisse und -maßnahmen an die flankierenden Maßnahmen zur EG-Agrarreform am Beispiel der Mutterkuhhaltung auf dem Niederungsstandort

Winterhaltung	Außen	Stall
Ausgangsbedingungen		
Gesamtfläche (Dauergrünland)	186 ha	138 ha
Mutterkuhbestand	200 MK	200 MK
RGVBestand[1]	316 RGV	344 RGV
Durchschnittliche Besatzstärke	1,7 RGV/ha	2,5 RGV/ha
Anpassungsmaßnahmen zur Erreichung von 1,4 RGV/ha:		
Verringerung des Viehbestandes		
Anzahl abzustock. Mutterkühe	35 MK	82 MK
Anzahl abzustock. RGV	55 RGV	141 RGV
Prämie je Hektar	250 DM	459 DM
Prämie je Herde	46.500 DM	63.450 DM
Rückgang Arbeitseinkommen[2]	-15.616 DM	-11.644 DM
Nettobetrag der Prämie	30.884 DM	51.806 DM
Flächenaufstockung		
zus. Flächenbedarf (ha)	39 ha	108 ha
Prämie je Hektar	250 DM	250 DM
Prämie je Herde (200 MK)	56.500 DM	61.500 DM

1 Die unterschiedlichen RGV-Zahlen ergeben sich durch die unterschiedlichen Kälbergewichte.
2 Ohne Anpassung der Produktionstechnik und ohne Veränderung des Arbeitseinkommens je PE.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach DEBLITZ et al. (1993)

Die läßt sich am Beispiel der flankierenden Maßnahmen zur EG-Agrarreform (EG-VO 2078/92) zeigen: Für die Einhaltung oder die Einführung der extensiven Grünlandnutzung werden jeweils mindestens 250 DM/ha Dauergrünland gewährt. Die Auflagen hinsichtlich des Wirtschaftsdüngereinsatzes und des Pflanzenschutzverbots wären an allen drei Standorten erfüllt. Die weitere Förderungsbedingung, die eine Besatzstärke von maximal 1,4 RGV/ha erlaubt, wird auf dem Mittelgebirgs- und dem Muschelkalkstandort erfüllt, nicht jedoch auf dem Niederungsstandort. Auf der Grundlage dieser Bedingungen lassen sich auf dem Mittelgebirgsstandort im Außenhaltungsverfahren 58.000 DM/Herde und im Stallhaltungsverfahren 61.000 DM/Herde an zusätzlichem Subventionseinkommen erreichen. Die Werte für den Muschelkalkstandort liegen mit 78.750 DM für das Außenhaltungsverfahren und 68.250 DM für das Stallhaltungsverfahren sogar noch wesentlich höher.

Am Niederungsstandort muß für die Inanspruchnahme der Prämie hingegen eine Reduzierung des Viehbestandes unter Beibehaltung der Fläche oder eine Ausdehnung der Fläche unter Beibehaltung des Viehbestandes erfolgen, um die Besatzstärke auf 1,4 RGV/ha abzusenken. Tabelle 4 zeigt die hierbei erzielbaren Prämien sowie den erforderlichen Umfang der Anpassungsmaßnahmen auf dem Niederungsstandort. Bei dieser Anpassung ginge allerdings der standortangepaßte Charakter des Verfahrens teilweise verloren, weil der zur Verfügung stehende Grasaufwuchs trotz des geringen Düngungsniveaus nur noch suboptimal genutzt werden könnte.

Es ist zudem zu bedenken, daß die Anpassungsmaßnahmen nicht kostenlos erfolgen können. Bei der Anpassung über die Verringerung der Herdengröße geht ein Teil der Einkommenskapazität verloren, der von der erzielbaren Prämie abzuziehen ist. Es verbleibt der in Tabelle 4 dargestellte Nettobetrag der Prämie.

Bei der Aufstockung der Betriebsfläche muß für die zusätzlich benötigte Fläche Pacht bezahlt werden. Außerdem muß die zusätzliche Fläche nach den Förderungsbedingungen mindestens einmal jährlich genutzt werden. Auch hierfür entstehen Kosten. Dem steht allerdings ein potentieller Ertrag - beispielsweise in Form von Heuverkauf - gegenüber. Wegen der Vielfalt dieser Anpassungsmöglichkeiten soll auf eine weitere Kalkulation an dieser Stelle verzichtet werden.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Teilnahme an der Grünlandextensivierung im Rahmen der flankierenden Maßnahmen für die hier vorgestellten Standorte einerseits eine erhebliche Steigerung der Einkommenskapazität bewirkt und andererseits die Standortunterschiede gemessen an der Einkommenskapazität verringert. Somit haben die flankierenden Maßnahmen einen nivellierenden Effekt auf die erzielbaren Einkommen.

6 Schlußfolgerungen

Die vorgestellten Berechnungen zeigen, daß unter den derzeitigen agrar- und preispolitischen Bedingungen die extensive Grünlandnutzung mit Mutterkühen in den östlichen Bundesländern eine rentable Form der Landbewirtschaftung darstellt. Deutliche Vorteile ergeben sich hierbei für Verfahren mit ganzjähriger Weidehaltung gegenüber Verfahren mit Winterstallhaltung, die sich in geringeren Kapitalkosten, geringeren Grundfutterkosten und einem geringeren Arbeitsbedarf äußern. Für die Zukunft derartiger Verfahren ergeben sich folgende agrarpolitischen Konsequenzen.

- Vermutungen über die Gefahr eines flächendeckenden Brachfallens ganzer Landstriche erscheinen angesichts der hier vorgestellten Ergebnisse in den östlichen Bundesländern unbegründet. Eine wichtige Aufgabe der Politik ist es daher, Rahmenbedingungen vorzugeben, die die für die rentable Durchführung der Mutterkuhhaltung erforderlichen agrarstrukturellen Gegebenheiten in den östlichen Bundesländern erhalten.
- In den westlichen Bundesländern sind hingegen große und arrondierte Flächen meist nicht vorhanden. Hier ist es Aufgabe der Agrarpolitik, die Bedingungen zu schaffen, die ein Zusammenlegen oder eine gemeinsame Bewirtschaftung von Flächen durch mehrere Nutzer ermöglichen, wenn die Flächen in Bewirtschaftung behalten werden sollen.
- In den Modellkalkulationen wurden bereits existierende Systeme auf der "grünen Wiese" geplant. In der Praxis ist aber vor allem die Einstiegsphase in derartige Verfahren mit Risiken und meist mit Rückschlägen verbunden. Die Ansaatphase von Dauergrünland, der Zukauf von Vieh aus verschiedenen Herkünften, Probleme mit der Tiergesundheit, eine geringe Produktivität sowie der Zeitraum zwischen dem Investitionszeitpunkt und den ersten Einnahmen seien hier als Stichworte genannt. Daher wäre in vielen Fällen eine gezielte Einstiegsförderung für die Verfahren (beispielsweise die Subventionierung des Viehzukaufs für den Herdenaufbau) wünschenswerter als eine dauerhafte Subventionierung der Produktion auf hohem Niveau.
- Förderungsmaßnahmen für eine umwelt- und standortangepaßte Landbewirtschaftung sollten hinsichtlich ihrer Anforderungen an Besatzstärke, Nutzungszeitpunkt und Düngungsniveau am Standort orientiert sein. Beispielsweise ist die pauschale Festsetzung einer Besatzstärke von maximal 1,4 RGV/ha, wie sie die flankierenden Maßnahmen

vorsehen, für den hier untersuchten Niederungsstandort als nicht standortangepaßt zu bezeichnen.

- Mit Blick auf die ökonomischen Vorteile von Außenhaltungsverfahren sollten diese stärker gefördert, zumindest jedoch nicht in ihrer Ausbreitung gebremst werden. Dabei ist allerdings auf die möglichen ökologischen Probleme zu achten, die mit einer Winterweide in Form von Nährstoffauswaschungen verbunden sein können. In diesem Bereich läßt sich allerdings noch ein erheblicher Forschungsbedarf feststellen. Zur Förderung der Außenhaltungsverfahren gehört auch eine Klarstellung im Tierschutzgesetz, daß Winteraußenhaltung für Rinder art- und verhaltensgerecht ist. Aus tiergesundheitlicher Sicht lassen sich zumindest grundsätzlich keine Gründe anführen, die gegen eine Außenhaltung sprechen.

Literaturverzeichnis

ALLEN, D. (1990): Planned Beef Production. 3. Auflage 1984, Collins Professional and Technical Books, London.

BUNDESGESETZBLATT (1993): Tierschutzgesetz. Nr. 7 vom 26.2.1993, Bonn

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1993): Grundsätze für die Förderung einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung. 5. Entwurf, Stand: 11.5.1993, Bonn.

DEBLITZ, C. (1993): Internationaler Vergleich von Systemen extensiver tiergebundener Grünlandnutzung - Produktionstechnische und ökonomische Analyse, Wettbewerbsfähigkeit, internationale Übertragbarkeit. Dissertation, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen. Im Druck.

DEBLITZ, C.; U. BALLIET; S. KREBS; M. RUMP (1993): Entwicklung standortangepaßter Verfahren der extensiven Grünlandnutzung für ausgewählte Regionen in den neuen Bundesländern. Gutachten im Auftrage des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Juli 1993.

DOLUSCHITZ, R.; J. ZEDDIES (1990): Extensive Grünlandbewirtschaftung durch Tierhaltung - Betriebswirtschaftliche Bewertung. In: KTBL (Hrsg.): Extensive Grünlandbewirtschaftung durch Tierhaltung. KTBL-Arbeitspapier 140 anläßlich der KTBL-Tage am 25. April 1990 in Würzburg.

GÖBBEL, T. (1990): Auch mit Fleischrindern ist Geld zu verdienen. In: DLZ 1/1990, S. 62-69. München.

HEINRICH, I.; H. KÖGL (1992): Rindfleischerzeugung in Europa. Angewandte Wissenschaft, Heft 409, Münster-Hiltrup.

LANGHOLZ, H.-J. (1992): Extensive Tierhaltung in Landschaftspflege und als produktionstechnische Alternative. Züchtungskunde 64, S. 271-282.

STATISTISCHES BUNDESAMT (1993): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Fachserie 3, Reihe 3.1.2, Landwirtschaftliche Bodennutzung. Wiesbaden.

STATISTISCHES BUNDESAMT (1993): Statistisches Jahrbuch Landwirtschaft 1992. Wiesbaden.

PLENARVERANSTALTUNG

LEHREN FÜR DIE WISSENSCHAFT UND DIE POLITIK

ANFORDERUNGEN AN DIE WISSENSCHAFT: WAS KANN DIE AGRARÖKONOMIE VON DER INSTITUTIONENÖKONOMIE FÜR DIE ENTWICKLUNG AGRAR- UND UMWELTPOLITISCHER KONZEPTE LERNEN?

von

Günther SCHMITT*

1 Einleitung

Ich bin von der Tagungsleitung gebeten worden, die Fragestellung meines Themas auch mit Blick auf das Generalthema dieser Tagung und die dort vorgetragenen Ergebnisse und Einsichten zu beantworten. Ich komme dieser Bitte gerne dadurch nach, indem ich zunächst das Generalthema unserer Tagung zum Anlaß nehme, das, was sich als *Institutionenökonomie* versteht, zu erklären, um somit die Relevanz institutionenökonomischer Überlegungen allgemein und spezifisch für die weitere agrarökonomische Forschung zu verdeutlichen. Erst am Ende meiner Ausführungen werde ich diese Tagung im Lichte dieser zuvor ausgearbeiteten institutionenökonomischen Überlegungen und Einsichten im Sinne der mir von der Tagungsleitung übermittelten Bitte bewerten.

"Gesellschaftliche Anforderungen an die Landwirtschaft", so lautet ja das Generalthema dieser Jahrestagung. Dabei bezieht sich die hinter dieser Formulierung verborgene Fragestellung an uns als Agrarökonomen wohl weniger auf die Ermittlung dessen, was die Gesellschaft von der Landwirtschaft einfordert (weil dies eher ein Problem der Artikulation durch die damit beauftragte Politik ist), sondern vor allem darauf, wie diesen "Anforderungen" mittels geeigneter agrar- und umweltpolitischer Maßnahmen von seiten der Landwirtschaft Geltung verschafft werden können und dies auf möglichst effiziente Weise, eingedenk der generellen Knappheit an verfügbaren Ressourcen und der Aufgabe der Ökonomen, deren möglichst sparsame Verwendung zumindest theoretisch zu konzipieren. Ordnungspolitisch gesehen geht es also um das uralte Problem, das individuelle Verhalten so aufeinander abzustimmen, daß das gesellschaftlich Erwünschte erreicht wird, und ökonomisch gesehen darum, diesen Abstimmungsprozeß so effizient wie möglich zu gestalten. Die vielfach vergessene Diskussion der 20er Jahre zwischen v. MISES und LANGE um den "Konkurrenz-Sozialismus" scheint dieses Problem endgültig zugunsten der "Marktlösung" beantwortet zu haben, nämlich mittels einer auf Privateigentum an den Produktionsfaktoren gegründeten Wirtschaftsordnung vollkommener Konkurrenz: Die sich dort bildenden Knappheitspreise steuern kraft der "unsichtbaren Hand" des Marktes nicht nur eine die gesellschaftliche Wohlfahrt maximierende Güterproduktion, sondern zugleich auch eine technisch und ökonomisch effiziente Verwendung der verfügbaren Ressourcen für diese Güterproduktion, wie bereits Adam SMITH erkannt hat. Dem Staat verbleibt lediglich die Aufgabe, private Eigentumsrechte zu gewähren und für vollkommene Konkurrenz auf allen Güter- und Faktormärkten Sorge zu tragen.[1] Das jedenfalls lehrt das neoklassische Modell der Wohlfahrtstheorie, und es lehrt vor allem, daß alle weitergehenden staatlichen Eingriffe

* Prof. Dr. G. Schmitt, Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen

[1] Ausführlicher dazu HEILBRONNER (1990) und ergänzend SCHMITT (1991).

in das Marktgeschehen meist nur Schädliches bewirken. Als Agrarökonomen wissen wir gerade davon ein langes Lied zu singen: Zahllos sind inzwischen die Arbeiten geworden, die Auskunft über die Wohlfahrtsverluste geben, die die Gesellschaft kraft der massiven Eingriffe des Staates in das landwirtschaftliche Marktgeschehen erdulden muß. Diese messen wir anhand eines "Referenzsystems", das exakt dem genannten Modell optimaler Allokation entspricht, in der entsprechenden Annahme, daß sich die Realität in diesem Modell wiederfinden würde, würde der Staat sich auf die Schaffung der dafür maßgeblichen und zuvor genannten Bedingungen beschränken.

Gerade aber gegen eine solche Annahme erhebt die *Institutionenökonomie* massiven Einspruch. Welche Überlegungen trägt dieser jüngste Zweig der Wirtschaftswissenschaften zur Begründung dieses Einspruches vor? Darüber soll zuerst gesprochen werden.[2]

2 Was dagegen ist "*Institutionenökonomie*"?

1. Besonders als Angehörige einer sich als "angewandt" verstehenden, also der Realität verpflichteten Disziplin der Wirtschaftswissenschaften müssen wir uns als Agrarökonomen schnell von sieben liebgewordenen Vorstellungen und Annahmen des zuvor charakterisierten neoklassischen Modells lösen, wenn wir den Erkenntnissen der *Institutionenökonomie* folgen und eine der Realität stärker angemessene Sichtweise verfolgen wollen. Die *Institutionenökonomie* erweist sich demnach, in anderen Worten, als das Bemühen, der Realität wirtschaftlicher Prozesse stärker Rechnung zu tragen und dies vor allem dadurch, daß sie deren Einbindung in institutionell-organisatorische "Rahmenbedingungen" nicht nur als "gegeben" hinnimmt, sondern deren Funktion für diese Prozesse und deren Wirkungen auf diese Prozesse analysiert. Ihre Kritik richtet sich also gegen die realitätsferne, weil "institutionenlose" Welt der neoklassischen Wirtschaftstheorie, wenn sie auf die Fragwürdigkeit der expliziten oder impliziten Annahmen der Neoklassik aufmerksam macht, wonach

(1) menschliches und damit wirtschaftliches Handeln aufgrund vollkommener Informationen geschehen würde, dadurch
(2) vollkommene Rationalität der dieses Handeln leitenden Entscheidungen möglich wäre und erreicht würde,
(3) die für vollkommen rationales Handeln notwendigen Informationen allein und vollständig durch die relativen Preise übermittelt würden, diese folglich allein rationales Handeln ermöglichen und bestimmen würden,
(4) Märkte folglich die einzigen Veranstaltungen wären, auf denen sich die von der "unsichtbaren Hand" der sich dort bildenden Relativpreise gesteuerten Transaktionen vollziehen würden, deshalb
(5) allein die Marktkräfte zu höchst effizienten Allokationsergebnissen führen könnten,
(6) diese Märkte gleichsam vom Himmel gefallen wären, diese sich bei Bedarf spontan entwickeln und vor allem kostenlos funktionieren würden,
(7) Märkte stets gleich Märkte seien in dem Sinne, daß die sich auf ihnen vollziehenden Transaktionen allein von Preisen gesteuert werden, weil sie alle für ein rationales Handeln notwendigen Informationen vermitteln, folglich

[2] Ausführlicher und gründlicher als hier möglich ist u.a. FURUBOTN und RICHTER (1991) und die in dem von diesen Autoren herausgegebenen Band enthaltenen Aufsätze zu den Einzelbereichen der Institutionenökonomik.

(8) die reale Welt wirtschaftlichen (und politischen) Handelns anhand unseres geliebten Modells pareto-optimaler Allokation gemessen und bewertet werden könnte.

2. Was gibt uns nun Anlaß und Berechtigung, solche Zweifel zu äußern? Wie immer hilft hier ein Blick auf die Realität, vor allem dann, wenn wir diese nicht von vornherein als für die Bildung und Überprüfung von ökonomischen Theorien deshalb für ungeeignet halten, weil sie allen Modellannahmen nur deswegen nicht entspricht, weil deren Erfüllung jeweils durch politische Veranstaltungen verhindert wird. Was uns die Realität vor allem lehrt oder doch lehren sollte, ist die schlichte, aber doch so folgenreiche Tatsache, daß unser Wissen, soweit es für unsere Entscheidungen notwendig ist, wenn diese höchstmöglich rational ausfallen sollen, unvollkommen ist. Da (1) unser Handeln stets auf die Zukunft ausgerichtet ist, (2) diese Zukunft aber Unsicherheiten und Risiken birgt, weil (3) unsere Informationen über diese Zukunft höchst unvollkommen sind, können wir jene Rationalität und Effizienz unseres Handelns nicht erreichen, wie es möglich wäre, würden wir die Zukunft genau kennen. Das mag zunächst ein Allgemeinplatz sein. Wenn wir jedoch hinzufügen, daß (4) die Rationalität und Effizienz unseres Handels umso größer sein wird, je besser (genauer) unsere Informationen über die "Zukunft" sind, umso höher werden wir (5) den Wert solcher Informationen einschätzen und umso mehr werden wir an Anstrengungen unternehmen, um solche Informationen zu erlangen, die die Unsicherheiten und Risiken unseres Handelns vermindern. Diese Unsicherheiten und Risiken resultieren vornehmlich (6) aus dem Nicht-Wissen oder doch beschränkten Wissen über das wahrscheinliche Handeln und Reagieren derjenigen, die unser eigenes Handeln beeinflussen, wie derjenigen, die von unserem Handeln beeinflußt werden: In einer arbeitsteiligen Welt sind wir unentrinnbar abhängig von den Handlungen anderer, wie diese abhängig sind von unseren Handlungen. Das gilt gewiß nicht nur für den bekannten und gerade aus den genannten Gründen "offenen" Fall des Oligopols, sondern für das menschliche Handeln schlechthin, nämlich dafür, daß Informationen über das wahrscheinliche Verhalten von Dritten erst eine Koordination des Handelns unter- und miteinander ermöglichen und diese Koordination umso effizienter ist, je vollständiger diese Informationen sind. Da diese (7) aber nicht kostenlos zu erlangen sind und die Kosten der Informationsbeschaffung und -verarbeitung zudem dem Ertragsgesetz unterliegen, folgt daraus, daß wir Ressourcen zur Informationsgewinnung nur in dem Maße einsetzen wie zur Güterherstellung auch, nämlich bis zu dem Punkt, wo die Grenzkosten der Informationsgewinnung gerade dem dadurch erreichten Grenzertrag entsprechen. Folglich werden wir vollkommene Informationen nie erlangen, weshalb (8) ein "Rest" von Unsicherheit und Risiken verbleibt. Beides läßt somit die empirische Irrelevanz der auf vollkommenen Informationen beruhenden Theorien rationalen Handelns erkennen[3].

3. Der o.a. Oligopolfall läßt aber noch weitere und verallgemeinerungsfähige Schlußfolgerungen zu, nämlich daß (9) Preise zwar eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung für eine effiziente Ressourcenallokation darstellen. Zwar verändern sich im Oligopol die Preise im Falle von Aktionen eines Oligopolisten, weil unbekannt bleibt, wie stark sie sich verändern, weil Art und Ausmaß der Reaktionen der anderen Oligopolisten unbekannt sind. Deshalb streben Oligopolisten (Kartell-)Absprachen an, deren Zweck in einer für sie vorteilhaften Koordination ihres Handelns ist. Daraus folgt ganz allgemein, daß (10) die Effizienz der Marktprozesse verbessert werden kann, wenn institutionelle Vorkehrungen (Absprachen) getroffen werden, die die Handlungen der jeweiligen Akteure dadurch vorher-

[3] Daß die Annahme vollkommener Information der Akteure diese handlungsunfähig werden läßt, hat bekanntlich O. MORGENSTERN gezeigt (MORGENSTERN-Paradoxon), während FURUBOTN (1991) jüngst gezeigt hat, daß vollkommene Information zu pareto-suboptimalen Ergebnissen führt.

sehbar machen, indem sie deren Handlungsmöglichkeiten einschränken und Verstöße gegen die vereinbarten Handlungen sanktionieren. Soweit solche Handlungen von den Akteuren allein und frei getroffen werden können, werden sie meist zu Lasten Dritter ausfallen, wie gerade Kartellabsprachen lehren. Deshalb bedarf es kollektiv beschlossener, solche Handlungsmöglichkeiten begrenzender Vereinbarungen, in unserem Falle also des Kartellverbots, das wiederum dazu dient, die so beschränkten Handlungen der Oligopolisten für diese und deren Marktpartner sicherer, weil voraussehbarer zu machen. Das Gesagte gilt nicht nur für den Fall des Oligopols, sondern auch für die Marktform des Polypols, soweit dies mangels vollkommener Informationen von Unsicherheiten und Risiken gekennzeichnet ist. Eine solche Sichtweise führt notwendigerweise zu einer anderen Bewertung der Rolle des Staates für das Funktionieren wirtschaftlicher Prozesse als dies gemeinhin von seiten der Wirtschaftswissenschaften geschieht.

4. Neun Beobachtungen der wirtschaftlichen Realität öffnen den Blick für die Bedeutung und Relevanz der zuvor vorgetragenen Überlegungen, nämlich daß

(1) sich ein erheblicher Teil der in einer Volkswirtschaft getätigten Transaktionen nicht auf Märkten, sondern innerhalb von Organisationen (wie es beispielsweise aber nicht nur Unternehmen darstellen) als nicht-marktmäßige Transaktionen vollziehen: Ein Unternehmen erschöpft sich nicht nur in der Produktion eines einzigen Gutes, wie es die orthodoxe Mikrotheorie lehrt, es stellt meist verschiedene Güter her, die z.T. als Vorleistungen für Endprodukte Verwendung finden, und diese Endprodukte werden von dem gleichen Unternehmen mitunter bis zum Endverbraucher geliefert. Diese Einsicht fördert

(2) die Erkenntnis, daß es neben und im Zusammenhang mit Märkten gerade diese Organisationen sind, die die eigentlichen Marktakteure darstellen, aber zur Vorbereitung ihrer Markttransaktionen vielfache organisationsinterne Transaktionen vornehmen, die nicht durch die Marktpreise, sondern durch hierarchische Anweisungen des Prinzipals an die ausführenden Agenten gesteuert werden. Dies geschieht offensichtlich deshalb, weil diese sich als effizienter als der Austausch auf Märkten erweist. Solche Effizienzgewinne resultieren aus Kostenvorteilen der internen gegenüber den externen Transaktionen, die sich nicht zuletzt aus Informationsvorteilen ergeben, die erstere gegenüber letzteren deshalb besitzen, weil die internen Transaktionen besser zu steuern und zu kontrollieren sind als die Markt-Transaktionen.

(3) Aber auch die Weisungsbefugnis des Prinzipals beruht auf vertraglichen Vereinbarungen mit dem Agenten, die dieser mehr oder weniger effizient befolgt, weil ihm dafür eine Entschädigung gewährt wird. Aber auch ohne eine solche, unmittelbar nach Maßgabe der Leistungen des Agenten gewährte Entschädigung können "Agenten" zu einem, im Sinne des "Prinzipals" effizienten Handeln veranlaßt werden, nämlich im Rahmen der Organisation einer Familie, was hier besonders mit Blick auf die in der Landwirtschaft dominierende Organisationsform der Familienwirtschaften zu betonen ist.

(4) Aber nicht nur die organisationsinternen Austauschbeziehungen zwischen Prinzipal und Agenten beruhen auf vertraglichen Bindungen. Gleiches gilt ebenso für die eigentlichen Markttransaktionen, die in ein Netzwerk von Verträgen eingebettet sind, das den Vertragspartnern Rechte im Austausch gegen Pflichten gewährt, von deren Wahrnehmung sich beide Seiten Vorteile versprechen, ebenso wie der Austausch von Leistungen auf den eigentlichen Gütermärkten den Tauschpartnern Vorteile gewährt. Die Vorteile vertraglich abgesicherter Markt-Transaktionen bestehen darin, daß ein so vertraglich abgestimmtes Verhalten Sicherheiten für die eigenen Entscheidungen gewährt (eine Sicherheit, die erst ein entspre-

chendes Verhalten vorteilhaft werden läßt). Deshalb und nur deshalb schließen wir Liefer-, Kredit,- Pacht-, Kauf-, Miet-, Arbeits-, Versicherungs-, Erb- und Eheverträge usw. ab, die uns und die jeweiligen Vertragspartner in ihren Handlungen binden, diese aber gerade dadurch voraussehbar und berechenbar machen. Offenbar handelt es sich um Transaktionen, die ohne diese Vereinbarungen, also allein aufgrund von Marktpreisen, nicht zustandekämen oder doch nur in weitaus geringerem Maße, weil die Kosten der sonst mit Unsicherheiten und Risiken belasteten Transaktionen weitaus höher wären.

(5) Diese vertraglichen Bindungen sind aber in kollektiv beschlossene und durch das Kollektiv gesicherte Rechtsnormen eingebunden, die den Zweck verfolgen, eben solche Vertragsverletzungen zu unterbinden, weil nur deren Sanktionierung diese verhindern kann. Diese Sanktionen gelten auch dort, wo keine expliziten Verträge abgeschlossen werden. Kollektiv beschlossene und geschützte Handlungsnormen machen demnach das Verhalten von Dritten ebenso wie unser Verhalten für diese voraussehbarer und berechenbarer. Zudem unterliegen auch diese Rechtsnormen wiederum bestimmten kollektiv vorgegebenen Handlungsnormen, die in der Verfassung festgeschrieben sind und damit willkürlichen Änderungen entzogen sind. Was aber erfahren wir hierüber aus den wirtschaftswissenschaftlichen Lehrbüchern und was über die Aufgaben und die ökonomischen Implikationen dieser für eine funktionsfähige Wirtschaft unverzichtbaren, aber doch meist unterschiedlichen institutionellen Regelungen jeglicher Transaktionen?

(6) Nichts jedenfalls über die Aufgaben und zwar deshalb, weil in diesen Lehrbüchern von vollkommener Information ausgegangen wird, was besagt, daß die dort agierenden Wirtschaftssubjekte keiner Unkenntnis darüber ausgesetzt sind, ob und wie andere Wirtschaftssubjekte handeln, weshalb auch vertragliche Bindungen überflüssig sind. Diese Annahme vollständiger Information ist indes eine höchst utopische. Vielmehr erfolgen alle zukünftiges Handeln betreffende Entscheidungen unter Unsicherheit und entsprechendem Risiko, die aus der Unkenntnis über die Aktionen und Reaktionen derjenigen erwachsen, deren Aktionen und Reaktionen den Erfolg unseres Handelns mitbestimmen. Institutionelle, diese Aktionen und Reaktionen normierenden "Spielregeln", die, wie COMMONS (1968, S. 6) definiert hat, bestimmen "what individuals must or must not do, what they may do without inference from other individuals, what they can do with the aid of collective power and what they cannot expect the collective power to do in their behalf". Sie bilden "humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction" und bestehen, wie NORTH (1991, S. 204) unterscheidet, aus "both informal constraints (sanctions, taboos, custom, tradition and codes of conducts) and formal rules (constitutions, laws, property rights)", also aus Restriktionen, die die individuellen und kollektiven Handlungsmöglichkeiten begrenzen. A u f g a b e dieser institutionellen Handlungsbeschränkungen ist es, die Entscheidungen der Individuen wie des Kollektivs sicherer, voraussehbarer und berechenbarer und damit effizienter zu machen: Die sonst bestehende große Unsicherheit wird gemindert, und die sonst anfallenden Kosten einer Vermeidung oder Verminderung von Unsicherheiten und Risiken werden erspart.

(7) Man kann diese Zusammenhänge auch so formulieren: Die durch entsprechende institutionelle Arrangements erreichte Senkung der Kosten der privaten Transaktionen geht zu Lasten des Kollektivs, das ja diese Handlungsnormen einführen und deren Einhaltung gewährleisten muß. Unter dem Aspekt effizienter Ressourcenallokation stellt sich deshalb die Frage, wieweit die individuellen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt werden sollen, um deren Effizienz zu erhöhen, was aber nur zu Lasten des Kollektivs zu erreichen ist, das zwar die Kosten der Gewährung von Rechtssicherheit zu tragen hat, aber zugleich in den Genuß der mittels dieser Rechtssicherheit erhöhten Effizienz der wirtschaftlichen Prozesse kommt.

Das ist im Kern das Thema des Konflikts zwischen markt- und zentralverwaltungswirtschaftlicher Wirtschaftsordnung, wie er in der berühmten Debatte um den Konkurrenzsozialismus diskutiert wurde. Das offensichtliche Versagen sozialistischer Wirtschaftsordnungen ist darauf zurückzuführen, daß die individuellen Handlungs- zugunsten der kollektiven Handlungsrechte weitestgehend aufgehoben wurden mit der Folge, daß die Transaktionskosten der notwendigen zentralstaatlichen Handlungsanweisungen exorbitante Ausmaße annahmen. Entsprechend erweist sich eine institutionelle Normierung der privaten gegenüber den kollektiven Handlungsrechten dann als optimal, wenn die Gesamtheit der privaten und staatlichen Transaktionskosten minimiert wird. Das aber wurde auch von den Vertretern der marktwirtschaftlichen Position übersehen, nämlich daß auch eine "freie" Marktwirtschaft ohne institutionalisierte Regelmechanismen nicht auskommt, die vom Staat erlassen und durchgesetzt werden müssen. Auch in bezug auf marktwirtschaftliche Ordnungen stellt sich deshalb die Frage, wieweit die individuellen Handlungsspielräume eingeschränkt werden sollen, wodurch die Kosten der privaten Transaktionen zu Lasten des Kollektivs gesenkt werden, hingegen die des Kollektivs ansteigen. Der durch eine "Kollektivierung" der Transaktionskosten ermöglichten Senkung der volkswirtschaftlichen Transaktionskosten sind wiederum gegen die Allokationsverluste aufzurechnen, die mit einer solchen "Kollektivierung" und damit einhergehenden Einschränkungen der privaten Handlungsrechte verbunden sind. Schon allein deshalb, weil sich die privaten gegenüber den kollektiv zu tragenden Transaktionskosten verändern, gibt es keine eindeutige und stets gültige Antwort auf die Frage, wieviel Staat für eine funktionierende Marktwirtschaft als notwendig anzusehen ist. Die Wahl derjenigen institutionellen Arrangements, die für eine effiziente Faktorverwendung notwendig und sinnvoll sind, ist deshalb ein permanent sich stellendes Entscheidungsproblem: Ob dieses Entscheidungsproblem freilich, da Gegenstand politisch wirksamer Interessen, stets im Sinne eines gesamtwirtschaftlich effizienten Faktoreinsatzes gelöst wurde und wird, ist ganz offen. Immerhin hält die Geschichte den Trost, freilich nicht die Gewißheit bereit, daß der (internationale) "Wettbewerb der Systeme" nicht wirkungslos verlaufen ist. NORTH hat dies gezeigt, freilich auch, daß die Annahme eines stets wirksamen Mechanismus des "induced institutional change" eine sehr optimistische ist.

(8) Begrenzungen des individuellen Handlungsspielraumes durch institutionelle Regeln kann deshalb nicht deren vollständige Beseitigung bedeuten, zumindest dann nicht, wenn die gesellschaftliche Wohlfahrt maximiert werden soll. Somit verbleiben Unsicherheit und Risiken individueller Entscheidungen und damit verbundene T r a n s a k t i o n s k o s t e n privater Aktivitäten. Diese werden soweit ausgedehnt, soweit deren Grenzkosten noch durch einen entsprechenden Grenzertrag der Informationen gedeckt werden: Vollständige Information, die jede Unsicherheit und jedes Handlungsrisiko ausschließt, ist aus diesen Effizienzüberlegungen heraus unmöglich. Das wiederum impliziert, daß die Rationalität individueller Entscheidungen stets begrenzt bleibt, wir also nur von "bounded rationality" (SIMON, 1978), nicht aber von jener "Hyperrationalität" sprechen dürfen, wie sie die neoklassische Wirtschaftstheorie kraft der Annahme vollkommener Informationen unterstellt, zugleich aber die dazu notwendigen institutionellen Regelmechanismen und die damit verbundenen Transaktionskosten glaubt, gänzlich vernachlässigen zu können.

5. Nichts bestätigt unsere Thesen, daß Märkte sich nicht spontan entwickeln, sondern nur im Rahmen geeigneter, von der Gesellschaft beschlossener und überwachter Spielregeln ihrer Funktion eines effizienten Leistungsaustausches gerecht werden können, als die gegenwärtige tiefgreifende Krise des Transformationsprozesses in den ehemals sozialistischen Ländern. Diese Krise resultiert nicht, wie jüngst KOESTER (1993, S. 432) meinte, aus dem fehlenden "Bewußtsein, Verträge auch einzuhalten", wie er es der "Ethik marktwirtschaftlicher Systeme" zuschreibt, sondern aus dem Fehlen institutioneller Regelungen und deren

Durchsetzung gegen die Interessen einzelner Gruppen, was der Kapitalismus nicht irgendwelcher Ethik verdankt, sondern der Einsicht in die Notwendigkeit zur Begrenzung der individuellen Handlungsspielräume. SCHMIEDING (1993, S. 247ff.) hat diese (späte) Einsicht mit den Worten umschrieben, wonach "KEYNESian approaches cannot explain the transformation crisis in post-socialist Europe ... . Traditional neoclassical theory is ill-suited to shed light on the nature of the transformation crisis ... . Traditional neoclassical theory abstracts from the institutions for the coordination of individual activities ... . After the collapse of socialism, these economies are now lacking - for the time being - the fundamental institutional devices for the reliable coordination of ... an extended division of labour. Until the far superior institutional devices of capitalisms have evolved and until economic agents place sufficient trust in them and have created the necessary institutions-specific human capital, the additional transaction costs can overcompensate the positive incentive effects of the switch from socialism to a more market based economics order".

6. Aus diesen Überlegungen wird nun besonders deutlich, was "*Institutionenökonomie*" ist und welchem Anliegen sie dient: BROMLEY (1993, S. 837) hat dies so umschrieben: "Institutional economics is concerned with the study of how economic systems are structured and how that structure changes in response to collective action". Struktur einer Volkswirtschaft heißt in diesem Sinne einerseits die Organisation der wirtschaftlichen Aktivitäten in und durch Unternehmen, Haushalten und anderen relevanten Organisationsformen und andererseits die Organisation der Austauschbeziehungen zwischen diesen Organisationseinheiten über vertraglich geregelte Marktbeziehungen, zugleich aber unter dem Aspekt der jeweils erreichten oder erreichbaren Effizienz dieser unterschiedlichen oder wechselnden Organisationsstrukturen als Folge jeweils verschiedener institutioneller Regelmechanismen. Das gilt nicht nur für Gesamt-, sondern auch für Teilsysteme von Volkswirtschaften und dabei nicht zuletzt für die Landwirtschaft. Gerade sie ist Gegenstand höchst unterschiedlicher und im Zeitablauf veränderter institutioneller Regelungen, wie nicht nur der Blick auf die heutige Welt, sondern auch und vor allem auf die Geschichte der Landwirtschaft lehrt, die Zeugnis von tiefgreifenden "Reformen" gibt, die ja grundlegende Änderungen der Agrarverfassung als Ausdruck der Gesamtheit der jeweiligen für die Landwirtschaft gültigen institutionellen Regelungen der Boden-, Arbeits- und Pachtmärkte beinhaltet haben.

Mit diesen Erörterungen und Feststellungen über Institutionen und *Institutionenökonomie* können wir uns nun der Frage zuwenden, was *Institutionenökonomie* uns als Agrarökonomen zu lehren vermag.

3 Was vermag uns die *Institutionenökonomie* zu lehren?

1. Märkte als jene Einrichtung, wo sich der Austausch von Leistungen vollzieht, so wieder BROMLEY (1993, S. 837) "is not handed down to us from heaven but is, instead, the conscious creation of humans through prior collective action in the legislature and at the courts". Nichts zeigt dies deutlicher als deren weitgehendes Fehlen oder ihrer Unvollständigkeit im Bereich des Natur- und Ressourcenschutzes. Dafür sind zunächst vornehmlich t e c h n i s c h e Gründe maßgeblich, die die Schaffung von entsprechenden Märkte, wie sie bekanntlich COASE (1960) zur Lösung der damit verbundenen Allokationsprobleme vorgeschlagen hat, verhindern oder doch deshalb erschweren, weil die damit verbundenen Transaktionskosten einschließlich der politischen Konsens- und administrativen Implementierungskosten zu hoch sind. Das macht die Lösung globaler Umweltprobleme so schwer und zeigt zugleich die Grenzen neoklassischer Lösungsansätze und die der Hyper-Coasianer auf. Vor allem aber lehrt diese Einsicht, daß Märkte nicht spontan entstehen, sondern insti-

tutionelle Regelungen aufgrund kollektiver Entscheidungen voraussetzen, diese aber nicht überall möglich sind.

2. Diese Grenzen der orthodoxen Neoklassik, aber auch der Hyperthrophie der reinen COASE-Lösung erweisen sich an der für das Entstehen der angesprochenen Umweltprobleme ursächlich verantwortlich gemachten "externen Effekte" eigener Handlungen auf andere, ohne daß der Verursacher in den Genuß solcher externalisierten Vorteile kommt oder für deren Nachteile aufzukommen hat[4]. In solchen Fällen erweisen sich Märkte als unvollkommen, weil sie eben nicht zu einer pareto-optimalen Allokation führen können. Deshalb verfehlen wir das gesellschaftliche Optimum, weil sich die dafür maßgeblichen Marktpreise als verzerrt erweisen. Das Ganze nennen wir das "soziale Dilemma", das sich aus dem durchaus rationalen, marktgesteuerten Individualverhalten ergibt, was dann eben nicht zu dem gewünschten gesellschaftlichen Gesamtergebnis führt. Freilich ist dieses soziale Dilemma nicht auf die Umweltproblematik beschränkt, sondern ein generelles Charakteristikum einer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, die über unzureichende institutionelle und regulative Mechanismen verfügt, um das individuelle Verhalten hin auf das gesellschaftlich Erwünschte zu lenken: Die Theorie der Spiele lehrt uns dies in überzeugender Weise, weshalb ihre schnelle Verbreitung in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung nicht verwundern darf.

3. Das zuvor als soziales, d.h. gesellschaftliches Dilemma bezeichnete, zwischen Eigennutz und gesamtwirtschaftlichem Optimum bestehende Koordinationsproblem stellt sich indes nicht nur auf Makro-, sondern auch auf der Mikroebene der einzelnen Organisationen ein. Diese bilden sich in einer marktwirtschaftlichen Ordnung gerade dann, wenn die mit Markttransaktionen verbundenen Transaktionskosten höher sind als die Kosten der Transaktionen, die sich innerhalb von Organisationen vollziehen, die nicht durch Preise, sondern kraft Anweisung der Organisationsleitung gesteuert werden. Das ist ja die andere Botschaft von COASE (1937), die erklärt, warum Organisationen neben den eigentlichen Märkten bestehen und jene organisationsinternen (nicht-marktmäßigen) Aktivitäten organisieren, deren Ergebnisse erst dann auf Märkten ausgetauscht werden, wenn sich dort entsprechende Transaktionskostenvorteile ergeben.

4. Erst aus einer solchen institutionenökonomischen Betrachtungsweise erhalten wir eine Erklärung dafür, daß, warum und wie sich Organisationen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung bilden, welche Funktionen sie selbst ausüben oder anderen Organisationen arbeitsteilig überlassen und erst dann mit ihnen in einen Marktaustausch eintreten. Damit gewinnen wir erst den Schlüssel zur Erklärung des so evidenten Tatbestandes, warum die Landbewirtschaftung durch Betriebe organisiert wird, warum diese Betriebe überwiegend als Familienbetriebe organisiert sind, und warum diese Betriebe auf die Produktion von Agrargütern spezialisiert sind und weder eine Vorwärts- noch eine Rückwärtsintegration ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten, noch eine solche von seiten der vor- und nachgelagerten Unternehmen erfahren. Letzteres wird aber erst ganz einsichtig, sobald man die spezifischen Probleme der vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem landwirtschaftlichen Unternehmer einerseits und den von ihnen zur Produktion genutzten Ressourcen Arbeit (Arbeitsverträge) und Boden (Pachtverträge) als auch mit den Partnern auf den Bezugs- und Absatzmärkten andererseits betrachtet. Diese Vertragsbeziehungen sind Gegenstand institutionenökonomischer Analysen. Während jedoch die Frage nach effizienten Vertragsformen von seiten der Agrarökonomie fast ausschließlich auf Pachtverträge beschränkt blieb, wurde die Frage

[4] Ausführlicher dazu SCHEELE (1993) und die dort angeführte Literatur.

effizienter Arbeitsverträge weitgehend ausgeklammert und damit auch die Zusammenhänge, die zwischen beiden Vertragsformen bestehen. Diese sind erst neuerdings entdeckt und analysiert worden, was OTSUKA, CHUMA und HAYAMI (1992, S. 1966) zu der Bemerkung veranlaßt hat, daß "partial models of land tenancy ... cannot answer the question of why family farms, either owner or tenant operated, have continued to be a more dominant mode of agricultural production organization than large-scale farm firms or plantation based on hired labor, not only in low-income developing economies but also in high-income industrial economies".

5. Offensichtlich ist, daß für die von diesen Autoren zuletzt angesprochenen Lohnarbeitsbetriebe schon definitionsgemäß das Prinzipal-Agenten-Problem zutrifft, dessen effiziente Lösung angesichts der produktionstechnisch bedingten asymmetrischen Verteilung der Informationen zwischen dem Prinzipal (Unternehmer) und den Agenten (Lohnarbeiter) sich als besonders schwierig erweist und nur mit einem hohen Aufwand für die Überwachung und Kontrolle zu bewältigen ist. Das freilich wußten bereits jene Agrarökonomen, die noch in der Tradition der jüngeren Historischen Schule zu denken verstanden[5], die ja gewiß als ein Vorläufer der *Institutionenökonomie* gelten darf. Diese Agrarökonomen kannten noch die produktionstechnischen Besonderheiten der Landwirtschaft und wußten deshalb noch mehr von den Vorteilen der Familien- gegenüber der Lohnarbeitsverfassung und genossenschaftlicher Organisationsformen, auf die einst so große Hoffnungen und Erwartungen gerichtet wurden, die wirtschaftlichen Vorteile des landwirtschaftlichen Großbetriebes durch den freiwilligen Zusammenschluß von Kleinbetrieben zu Produzentengenossenschaften ausnutzen zu können[6]. Diese Vorteile der Familien- gegenüber der Lohnarbeitsverfassung in der Landwirtschaft hat jüngst Gary S. BECKER (1993, S. 389) in seiner Nobelpreis-Ansprache mit dem Hinweis erklärt, wonach "relations among family members differ radically from those among employees of firms and members of other organizations. The interactions among husbands, wives, parents, and children are more likely to be motiviated by love, obligation, guilt, and a sense of duty than by self-interest narrowly defined", wozu wir ergänzend noch auf das enge Vertrauensverhältnis hinweisen wollen, das in der Regel zwischen Familienangehörigen besteht. Alle diese Merkmale deuten darauf hin, daß diese Vertragsform der Familie jene Prinzipal-Agenten-Probleme, die für die Lohnarbeitsverfassung allgemein und in der Landwirtschaft im besonderen gelten, nicht oder doch nur in vergleichsweise extrem geringem Maße kennt[7]. Das allein wird darin deutlich, daß Familien- im Gegensatz zu Lohnarbeitskräften weder vertraglichen Bindungen unterliegen, noch eine leistungsorientierte Entlohnung erfahren. Daraus folgt, daß der Familienarbeitskräfte steuernde Anreizmechanismus ganz anderer Natur ist als im Falle von Lohnarbeitskräften, wie BECKER es so klar formuliert hat.

6. Gerade diese zuletzt angesprochene institutionenökonomische Seite der Organisationsform der Landbewirtschaftung in Form der Pacht- oder Arbeitsverträge gibt Gelegenheit, eine Bemerkung zum Verhältnis der Institutionen- zur konventionellen neoklassischen Wirt-

---

5 Diese Tradition, die noch in die Diskussion um die Wirtschaftsordnungsproblematik der 40er und 50er Jahre hineinwirkte (vgl. dazu Fußnote 1), blieb auch deshalb so wirkungslos auf die neoklassische Wirtschaftstheorie, weil sie die mit den jeweiligen institutionellen Regelungen verbundenen Transaktionskosten vernachlässigt oder gar nicht erkannt hat. In der modernen Institutionenökonomie stellen sie den eigentlichen Kern dar, so daß diese durchaus auch als Transaktionskosten-Ökonomie zu bezeichnen ist.

6 Vergl. dazu BECKMANN (1993) und die dort angeführte Literatur.

7 Ausführlicher dazu SCHMITT (1993) und die dort aufgeführte Literatur.

schaftstheorie zu machen. Gelegentlich wird nämlich die Auffassung vertreten, die *Institutionenökonomie* werde oder würde an die Stelle der Neoklassik kraft einer höheren empirischen Relevanz treten. Tatsächlich bedient sich die *Institutionenökonomie* jedoch durchweg des methodischen Instrumentariums der Neoklassik, so vor allem der Marginalanalyse. Sie kann aber auch nicht auf Erkenntnisse der neoklassischen Wirtschaftstheorie verzichten. Das gerade soll hier gezeigt werden. Denn gerade die transaktionskostenbedingten Nachteile der Lohnarbeitsverfassung in der Landwirtschaft konnten und können überkompensiert werden von den produktionskostenbedingten Vorteilen großbetrieblicher Landbewirtschaftung (economies of scale und scope). Diese aber sind Gegenstand der traditionellen Analyse neoklassischer Provienienz und überdies würde eine solche höhere Effizienz der Lohnarbeitsverfassung zugleich eine Organisationsform bedingen, die der industrieller Produktion und damit der Theorie des Unternehmens und nicht der des landwirtschaftlichen Haushaltes entsprechen würde. *Institutionenökonomie*, so können wir zusammenfassen, bietet also eine Erweiterung des empirischen Anwendungsbereiches der neoklassischen Wirtschaftstheorie gerade dadurch, daß sie deren Vernachlässigung der Notwendigkeit und Konsequenzen institutioneller Bedingungen überwindet und den Erklärungsanspruchs der neoklassischen Wirtschaftstheorie erheblich erweitert.

7. Transaktionskostenvorteile werden aber auch dafür als maßgeblich angesehen, daß sich Unternehmen verschiedener Fertigungsstufen ihrer outputs zusammenschließen (vertikale Integration). In der Landwirtschaft hingegen sind solche vertikalen Unternehmenszusammenschlüsse weitgehend unbekannt. Dagegen finden dort vertragliche Bindungen (sog. Vertragslandwirtschaften) zwischen landwirtschaftlichen Betrieben einerseits und vor- und nachgelagerten Unternehmen zur wechselseitigen Absicherung des Absatzes einzelner landwirtschaftlicher Rohprodukte oder der Lieferung von zur landwirtschaftlichen Produktion benötigter Vorleistungen neben zwischenbetrieblichem Leistungsaustausch immer stärkere Ausbreitung. Daß nur diese Form der Koordination und nicht die im industriellen Bereich verbreitete Unternehmensintegration in der Landwirtschaft Verbreitung findet, hat wiederum transaktions- als auch produktionsökonomische Ursachen: produktionsökonomische deshalb, weil die kostenminimale Auslastung des Produktionspotentials der vor- und nachgelagerten Unternehmen die Integration vieler, über eine vergleichsweise kleine Kapazität verfügender landwirtschaftlicher Betriebe erfordern würde, transaktionskostenökonomische Gründe deshalb, weil der Spezialisierungsgrad landwirtschaftlicher Betriebe begrenzt ist, diese also Mehrproduktunternehmen darstellen[8], die Organisation der Produktionszweige, die nicht zu vertikalen Vertragsbeziehungen geeignet sind, weil sie nicht mit dem Produktionsprogramm der vor- und nachgelagerten Unternehmen korrespondieren und folglich mit hohen Transaktionskosten belastet wären.

4 Was haben Agrarökonomen im Sinne der *Institutionenökonomie* geleistet und was bleibt noch zu leisten?

1. Gerade die zuletzt vorgetragenen Überlegungen sollten verdeutlichen, daß institutionelle Regelungen von zentraler ökonomischer Bedeutung sind und deshalb die Erklärungsfähigkeit und die empirische Anwendungsfähigkeit einer um institutionenökonomische Erkenntnisse bereicherten neoklassischen Wirtschaftstheorie erheblich erhöhen können. In diesem Sinne stellen sich uns Agrarökonomen mit Blick auf das Generalthema dieser Jahrestagung folgende drei Fragen, nämlich:

[8] Ausführlicher dazu SCHMITT (1993).

(1) Verfügen wir über ausreichende Kenntnisse darüber, ob und wie stark die bestehenden institutionellen und instrumentellen Regelmechanismen tatsächlich zu gesellschaftlich unerwünschten Allokations- und Verteilungswirkungen führen?

(2) Vermögen wir aufgrund unserer Kenntnisse institutionelle und instrumentelle Regelmechanismen zu entwerfen, die die gesellschaftlich erwünschten Allokations- und Verteilungswirkungen erreichen lassen? Und,

(3) wenn wir gestaltend tätig werden wollen: Wie sind diese vergleichsweise effizienten Koordinationsmechanismen zu realisieren im Rahmen einer parlamentarisch-demokratisch organisierten Gesellschaftsordnung?

(4) Alle vorgenannten Fragen, von denen wir gerade nach dieser Tagung sagen müssen, daß wir sie nur höchst unvollkommen beantworten konnten, erheischen die Beantwortung der Vorfragen danach, auf welchem methodischen Weg wir zu Erkenntnissen gelangen können, um auf die zuerst genannten Fragen bessere Antworten zu erhalten als wir sie bisher geben konnten.

2. Lassen wir die auf dieser Tagung vorgetragenen Überlegungen vor unseren Augen Revue passieren, so sind zu den hier aufgeworfenen Fragen vielleicht folgende Antworten vorgetragen worden, nämlich

(1) daß unser Bemühen, auf die erste Frage nach den Zielverfehlungskosten anhand der traditionellen Wohlfahrtstheorie sogar eine quantitative Antwort zu finden, nach all dem, was ich eingangs vorgetragen habe, grundsätzlichem Zweifel ausgeliefert ist.

(2) Allein schon deshalb auch die Antwort auf die zweite und dritte Frage nach der Konstruktion eines ökonomisch effizienten institutionellen Regelmechanismus höchst kontrovers und deshalb sehr unbefriedigend ausfallen mußte. Damit ist aber evident geworden, daß wir

(3) über ein erhebliches methodisches Defizit verfügen, das uns daran hindert, auf die aufgeworfenen Fragen überzeugende und deshalb nicht mehr kontroverse Antworten zu finden, obwohl die *Institutionenökonomie* inzwischen hinreichende theoretische Konzepte entwickelt hat.

3. Dennoch wäre es gänzlich verfehlt, aus diesen ernüchternden Feststellungen den Schluß zu ziehen, daß wir erst ganz am Anfang der Suche nach solchen Antworten auf unsere Fragen stehen. Was veranlaßt mich zu einer in gewisser Weise optimistischen Bewertung dieser Tagung und der auf ihr gewonnenen Ergebnisse? Vor allem wohl folgendes, nämlich

(1) die Feststellung, daß wir das eigentliche Problem, das wir zu lösen haben, erkannt haben, nämlich das der entscheidenden Bedeutung von Institutionen und entsprechender institutionenökonomischer Implikationen.

(2) Die Erkenntnis, daß auf verschiedenen Gebieten zumindest erste "Übersetzungen" dieser Erkenntnisse in Ansätzen von methodischen und instrumentellen Antworten sichtbar geworden sind.

(3) Zu diesen Erkenntnissen zählt vor allem die Einsicht über die bestehende Unvollkommenheit der Informationen, der nicht nur wir als analysierende Agrarökonomen,

sondern vor allem die handelnden Akteure, nämlich Landwirte und Politiker, ausgesetzt sind, deren Verhalten wir zum Gegenstand unserer Analysen gewählt haben.

(4) Gerade diese Erkenntnis von der Unvollkommenheit des Wissens veranlaßt uns sowohl zu größerer Bescheidenheit als auch zu größeren Anstrengungen, die Bedeutung und die Konsequenzen von unter unvollkommenen Informationen gefällten wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen zu erkennen und zu analysieren.

(5) Zugleich aber veranlaßt uns diese wichtige Einsicht dazu, unsere Anstrengungen darauf zu konzentrieren, die bestehende Unvollkommenheit der Informationen und des Wissens zu verringern und auch nach Wegen zu suchen, wie diese Unvollkommenheit für die wirtschaftlichen und politischen Akteure verringert werden kann, nämlich durch dafür geeignete institutionelle Arrangements.

(6) Soweit es unsere eigene wissenschaftliche Arbeit angeht, so kann, auch das hat diese Tagung erwiesen, unser Wissensdefizit vielfach nur durch eine interdisziplinäre Zusammenarbeit verringert werden: Wir als Ökonomen können nur erfolgreich sein, wenn wir die technisch-naturwissenschaftlichen Grundlagen der (landwirtschaftlichen) Produktionsprozesse kennen und unseren Analysen zugrunde legen. Das gilt vorrangig für die technischen Grundlagen jener Externalitäten, die wir zum Gegenstand unserer umweltökonomischen Untersuchungen machen, freilich ebenso wie für die produktionstechnischen Grundlagen der Agrarproduktion, die ja vielfach der Anlaß sind für die in der Landwirtschaft bestehenden institutionellen und organisatorischen "Besonderheiten". Agrarökonomie hat aber meist eine vielfache politische Dimension. Für deren agrarökonomische Behandlung bedarf es aber einer genauen Kenntnis dieser Dimensionen, die uns nur die Zusammenarbeit mit den politischen und Staatsrechtswissenschaften erschließen wird. Für diese interdisziplinäre Zusammenarbeit bedarf es aber, soll sie fruchtbar sein, nicht zuletzt wohl auch geeigneter institutioneller Regelungen.

4. In all den genannten Aspekten kann diese Tagung als eine solche betrachtet werden, die für die noch offenen Fragen nicht nur hat erkennen lassen, daß es sich tatsächlich um offene Fragen handelt, sondern auch, daß wir angeregt wurden, an ihrer Lösung weiter zu arbeiten. Wenn wir in einigen Jahren das diesjährige Tagungsthema erneut aufgreifen werden, dann, und dessen bin ich ganz sicher, wird sich erweisen, daß wir, angeregt gerade durch diese Tagung, große Erkenntnisfortschritte gemacht werden.

Literaturverzeichnis

BECKER, G. S.: Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior. In: "Journal of Political Economy", Vol. 101 (1993), S. 385-409.

BECKMANN, V.: Zur ökonomischen Theorie der Transformation von Produktivgenossenschaften. In: "Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen", Bd. 43 (1993), S. 217-231.

BROMLEY, D. W.: Institutional Economics Revisited: Discussion. In: "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 75 (1993), S. 837-839.

COASE, R. H.: The Nature of the Firm. In: "Economica", Vol. 4 (1937), S. 386-405.

COASE, R. H.: The Problem of Social Cost. In: "Journal of Law and Economics", Vol. 3 (1960), S. 1-44.

COMMENS, J. R.: The Legal Foudations of Capitalism. Madison 1968.

FURUBOTN, E. G.: General Equilibrium Models, Transaction Costs, and the Concept of Efficient Allocation in a Capitalist Economy. In: "Journal of Institutional and Theoretical Economics", Vol. 140 (1991), S. 662-686.

FURUBOTN E. G. und RICHTER, R.: The New Institutional Economics: An Assessment. In: FURUBOTN E. G. und RICHTER, R. (Hrsg.), The New Institutional Economics. Tübingen 1991, S. 1-34.

HEILBRONER, R.: Analysis and Vision in the History of Modern Economic Thought. In: "Journal of Economic Literature", Vol. 28 (1990), S. 1097-1114.

OTSUKA, K., CHUMA, H. und HAYAMI, Y.: Land and Labor Contracts in Agrarian Economies: Theories and Facts. In: "Journal of Economic Literature", Vol. 30 (1992), S. 1965-2018.

SCHEELE, M.: Institutionelle und ökonomische Grundlagen des Natur- und Ressourcenschutzes. Habilitationsschrift, Göttingen 1993 (im Druck).

SCHMIEDING, H., From Plan to Market: On the Nature of the Transformation Crisis. In: "Weltwirtschaftliches Archiv", Bd. 129 (1993), S. 216-253.

SCHMITT, G., SIMON KUZNETS' "Sectoral Shares in Labor Force": A Different Explanation of his (I S)/A Ratio. In: "American Economic Review", Vol. 79 (1989), S. 1262-1276.

SCHMITT, G., Über die Besonderheiten der landwirtschaftlichen Produktion, das "Wesen" und die Zukunft des landwirtschaftlichen Betriebes. Kiel 1993 (im Druck).

SCHMITT, G.: HEILBRONER's "Analysis and Vision in the History of Modern Economic Thought": A Necessary Addendum. In: "Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften", Jg. 111 (1991), S. 595-600.

SIMON, H. A.: Rationality as a Process and as a Product of Thought. In: "American Economic Review", Vol. 68 (1978), S. 1-16.

PODIUMSDISKUSSION

WIE KANN DIE AGRARPOLITIK AUF DIE VERÄNDERTEN ERWARTUNGEN DER GESELLSCHAFT AN DIE LANDWIRTSCHAFT REAGIEREN?

Statement der Ministerin im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt, Dipl.-Ing. agr. Petra WERNICKE*

Die Anforderungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft möchte ich aus meiner Sicht mit folgenden Punkten skizzieren:

- Erzeugung hochwertiger Nahrungsmittel und agrarischer Rohstoffe zu möglichst kostengünstigen Preisen,
- keine Agrarproduktion unter Beeinträchtigung von Natur und Umwelt oder unter Mißachtung des Tierschutzes,
- Übernahme von sinnvollen Aufgaben im Bereich der Natur- und Landschaftspflege,
- möglichst geringe öffentliche Subventionen für die Landwirtschaft.

Zur relativen Gewichtung dieser Erwartungen möchte ich nur soviel sagen, daß sie nicht völlig unabhängig voneinander betrachtet werden können.

Eigentlich muß man von einem Zielsystem sprechen und dabei beachten, ob sich die Ziele miteinander vereinbaren lassen oder sich eventuell sogar widersprechen.

Ich bin nicht der Auffassung, daß sich die von mir genannten Ziele direkt widersprechen müssen. Ich bin jedoch ganz eindeutig der Meinung, daß die Gesellschaft sich klar dazu bekennen muß, in welchem Umfang sie bei bestimmten Zielen eher bereit ist, Abstriche zu machen, wenn andere Ziele mehr in den Vordergrund treten sollen.

Lassen Sie es mich ganz deutlich sagen: Je mehr die Landwirtschaft zukünftig ihren Platz in der Pflege und Erhaltung von Natur und Kulturlandschaft finden soll, um so mehr muß die öffentliche Hand auch bereit sein, dafür öffentliche Mittel im Wege von vertraglich vereinbarten Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen bereitzustellen.

Gleichzeitig darf die Verfolgung einzelner Ziele nicht dazu führen, daß eine ökonomische Landwirtschaft nicht mehr möglich ist bzw. Wettbewerbsunterschiede erzeugt werden, die ein Überleben für die betroffenen Landwirte unmöglich machen.

Insofern möchte ich eine klare Priorität voranstellen, ohne deren Beachtung ein Scheitern des gesamten Zielsystems zu erwarten ist.

Aus meiner Sicht ist die Grundvoraussetzung für einen leistungsfähigen Agrarsektor, der diesen Zielen gerecht werden kann, eine unternehmerische Landwirtschaft. Nur eine unternehmerische Landwirtschaft wird sich diesen großen Herausforderungen der Zukunft erfolgreich stellen können.

---

* Dipl.-Ing. agr. P. Wernicke, Ministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt, Olvenstedter Str. 4, 39108 Magdeburg

Dagegen dürfte eine stark von öffentlichen Hilfen abhängige, nicht wettbewerbsfähige Landwirtschaft auf Dauer weder selbst leistungsfähig genug sein, um die Anforderungen erfüllen zu können, noch überhaupt mit öffentlichen Mitteln finanzierbar bleiben.

Zu einer unternehmerisch ausgerichteten Landwirtschaft gehören natürlich entsprechende Rahmenbedingungen, die eine solche Ausrichtung ermöglichen. Ich zähle dazu insbesondere

- eine leistungsfähige Agrarstruktur,
- ein effektives Ausbildungssystem (gut ausgebildete Unternehmer),
- eine leistungsfähige Beratung,
- qualifizierte Lehr- und Versuchseinrichtungen,
- eine schlanke und gleichzeitig effektive Verwaltung.

Und nun zu der Frage, welche konkreten Maßnahmen Sachsen-Anhalt zur Durchsetzung dieser Ziele bereits eingeleitet bzw. umgesetzt hat:

1. Mit der Umstrukturierung sind in Sachsen-Anhalt bereits agrarstrukturelle Voraussetzungen geschaffen worden, die meines Erachtens unter dem Gesichtspunkt Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Maßstab keinen Vergleich zu scheuen brauchen.

2. Bei der Umstrukturierung sind jedoch noch einige Hindernisse abschließend zu nehmen. Ich zähle hierzu insbesondere eine möglichst baldige Bewältigung des schwierigen Themas "Vermögensauseinandersetzung".

   Gleichzeitig muß das sich bereits lang hinziehende Thema "Altschulden" durch einen zügigen Abschluß des Entschuldungsverfahrens Klarheit für alle Beteiligten bringen.

3. Für den Umbau und Neuaufbau der Landwirtschaft war und ist eine besondere Startförderung durch die öffentliche Hand unverzichtbar. Sachsen-Anhalt wird deshalb auch weiterhin der einzelbetrieblichen Investitionsförderung eine ganz besondere Priorität einräumen.

   Aus unserer Sicht hat die langfristige Verpachtung der Treuhandfläche absoluten Vorrang erhalten und wird auch jetzt nach mühsamem Ringen mit der Bundesregierung und der Treuhandanstalt in dieser Form durchgesetzt.

   Ich sage an dieser Stelle ganz offen, daß wir mit dem bisher abgelaufenen Verfahren in einigen Punkten sehr unzufrieden sind. Dies betrifft insbesondere das viel zu schleppende Verfahren der BVVG beim Abschluß langfristiger Pachtverträge.

4. In der Beratung setzen wir ebenso wie in der Landwirtschaft auf die Leistungfähigkeit der Privatwirtschaft, weil sie ständig dem Wettbewerbsdruck und der Konkurrenz ausgesetzt ist. In diesem Sinne haben wir uns in der Betriebsberatung für einen neuen Weg entschieden.

   Diese wird nicht von staatlichen oder halbstaatlichen Einrichtungen durchgeführt. Vielmehr fördern wir den landwirtschaftlichen Betrieb mit einem Beratungskostenzuschuß, wenn er sich durch einen von uns anerkannten privaten Berater oder ein privates Beratungsunternehmen beraten läßt.

Eine staatliche Förderung des Landes ist aus unserer Sicht gerechtfertigt, weil ansonsten die Landwirte im Wettbewerbsnachteil wären gegenüber ihren Berufskollegen in anderen Ländern, die auf eine kostenlose bzw. weitgehend kostenfreie Beratung zurückgreifen können.

5. Für die Ausbildung, aber auch für das Versuchswesen, haben wir aus meiner Sicht effektive Einrichtungen geschaffen. Hierzu zählen die in der Zuständigkeit des Landwirtschaftsministeriums liegenden Fachschulen genauso wie die bereits eingerichtete Lehr- und Versuchsanstalt mit ihren drei Standorten.

6. In der Verwaltung sind wir den Weg einer für den Bürger bzw. für den Landwirt überschaubaren und gleichzeitig leistungsfähigen Fachverwaltung gegangen.

   Ich kann heute aus meiner Sicht bereits sagen, daß sich die frühzeitige Entscheidung zur Einrichtung einer staatlichen Agrarverwaltung mit acht Ämtern für Landwirtschaft und Flurneuordnung vollauf bewährt hat.

7. Für ein Überleben der Landwirtschaft ist sicherlich neben der Agrarstruktur und anderen eher betriebsbezogenen Voraussetzungen auch eine effektive Verarbeitung und Vermarktung erforderlich.

   Mit den entsprechenden Förderungsmitteln haben wir hier in den vergangenen drei Jahren bereits deutliche Zeichen setzen können, die sich heute schon positiv für die Landwirte auswirken. Mit der inzwischen durch das Land gegründeten Marketinggesellschaft wollen wir die Marktchancen und das Marktbewußtsein weiter verstärken.

Fazit:

- Voraussetzungen für die Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt insgesamt gut;

- die Überbürokratisierung, die sich als Folge der EG - Agrarreform eingestellt hat, sehen wir als äußerst problematisch an;

- eine zielgerichtete Agrarpolitik muß sich in ihren Rahmenbedingungen zukünftig stärker an den Prinzipien einer unternehmerischen Landwirtschaft orientieren.

Statement des Direktors des Landbouw-Economisch Instituuts,
Den Haag (Niederlande),
Prof. Dr. Vinus ZACHARIASSE*

Die Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft zeigen sich zum Teil in den allgemeinen gesellschaftlichen Megatrends, die nach NAISBITT und ABERDENE (1990) auf mehr Individualität, Ökologie, freien Markt und weniger Staatseinfluß hinweisen. Bedeutend für die Agrarwirtschaft sind weiter die Megatrends in Richtung "Weltökonomie" (denken Sie z.B. dabei an das GATT) und nach einem teilweise weltweit bestimmten Lebensstil (Mac Donalds, Pizza Hut, Coca Cola usw.).

Dazu kommen die Entwicklungen im technologischen Bereich, wie der Biotechnologie sowie der Informationstechnologie. Diese können zu tiefgreifenden Anpassungen bei den landwirtschaftlichen Produktionsprozessen und der Logistik führen. Die Art und Weise technologischer Veränderungen wird immer mehr Probleme der Akzeptanz in der Gesellschaft aufwerfen.

Diese Trends sind wichtig für das Einschätzen von veränderten Erwartungen in der Gesellschaft und beim Verbraucher. In unserem Marktbereich bringt das einerseits einen kritischen, aber kaufkräftigen Konsumenten, der ein eigenes "Ernährungsmodell" entwikkelt und bewußter nach abwechselnden, frischen, gesunden und einfach zuzubereitenden Nahrungsmitteln fragt. Anderseits - und das ist wichtiger für die Orientierung der Agrarpolitik - geht es dabei um die Produktionsweise und die Beeinflussung von Natur und Landschaft.

Eines ist sehr deutlich: Zur Zeit geht es insbesondere um die Balance zwischen Ökonomie und Ökologie in der Weiterentwicklung des Agrarsektors in der Gesellschaft. Hinzu kommt, daß der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtwirtschaft stark abgenommen hat und die geografischen Dimensionen der Landwirtschaft stark zugenommen haben, wobei letztere sich immer mehr als "weltweit" beschreiben lassen.

Dies bedeutet, daß Agrarbetrieb und Agrarsektor immer mehr bestimmt werden und werden sollen von Entwicklungen in der übrigen Wirtschaft und der Gesellschaft.

Man kann dies alles umschreiben mit dem Begriff der Einbindung der Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Betriebe in die Wirtschaft und die Gesellschaft. Meine Grundaussagen dazu sind, daß sich die Landwirtschaft in ihren Produktionszweigen den neuen Gegebenheiten auf unternehmerische Weise anpassen muß, um wirtschaftlich überleben zu können, und daß es die Aufgabe der Agrarpolitik ist, die Änderungen des Agrarsektors, aber auch der Gesellschaft zu begleiten (denken Sie dabei an die neuen Technologien und Technology Assessments).

Einige Beispiele: Die McSHARRY-Beschlüsse sind in dieser Hinsicht sehr interessant. Wegen der internationalen Handelspolitik und des EG-Haushaltes ist die Annäherung der Preise an den Weltmarkt, ohne dadurch zugleich zu einem freien Wettbewerb in der

* Prof. Dr. ir. L.C. V. Zachariasse, Direktor des Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) des Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Conradkade 175, Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, Niederlande

Welt-Landwirtschaft zu kommen, eine Frage der Möglichkeiten zur Betriebsvergrößerung und spiegelt die größte europäische Schwäche im internationalen Wettbewerb wider. Dieser Ansatz steht jedoch in Konkurrenz zu dem Ziel der EG-Kommission und den nationalen Regierungen, mehr Leute in den ländlichen Gebieten der EG zu halten. Deswegen ist das System mit niedrigen Preisen, Ausgleichszahlungen, Flächenstillegungen und Quoten sehr wichtig. Meiner Meinung nach sollen die Ausgleichszahlungen mit der Umweltverbesserung und der Pflege von Natur und Landschaft gekoppelt werden. Die Transferzahlungen wären damit sachlich begründete kollektive Entlohnungen für den Einsatz des Bauern für das kollektive Produkt Natur und Landschaft. Es sind dann keine Subventionen mehr, aber sachliche Entlohnungen. Dies ist, denke ich, die nächste Entwicklungsstufe der Landwirtschaft.

Die Anpassung an Umweltschutzmaßnahmen ist ebenfalls wichtig für die Agrarpolitik und für die Bauern. Bekannt ist die schwierige N- und P-Problematik in unserem Land. Interessant ist, daß die niederländische Regierung jetzt zu der Einsicht gekommen ist, daß die zu erreichende ökologische Balance nicht mit Ver- und Geboten erreicht werden kann, sondern mit ökonomischen Anreizen, die den individuellen Betrieb und das Verhalten der Bauern in die richtige "Umwelt-Spur" bringen soll. Dazu wird u. a. eine "ökologische Buchführung" auf der betrieblichen Ebene vorbereitet.

Daneben stehen auch in unserem Land, mit den noch immer sehr hohen Bodenpreisen, immer mehr Flächen für Natur und Landschaftsentwicklung zur Verfügung. Die hierfür notwendigen agrarpolitischen Maßnahmen sind teilweise in ministeriellen Plänen für eine sog. "ökologische Grundstruktur" vorbereitet worden, die in den nächsten Jahren noch viele Flächen und Anpassungen der Betriebsführung in vielen Regionen in unserem Land erfordern wird. Einsicht in die gesellschaftlichen Kosten gibt es jedoch bisher kaum. Für die Bewertung von Natur und Landschaft als kollektive Güter stehen noch keine praktischen Ausführungskonzepte zur Verfügung. Unter anderem wird in unserem Institut daran gearbeitet.

Für Natur und Landschaft gibt es eine wachsende gesamtgesellschaftliche Nachfrage. Allerdings ist die freiwillige, unternehmensorientierte Angebotsreaktion von Bauern auf diese Nachfrage noch bedeutungslos. Es gibt hier jedoch Chancen zur Verbesserung der regionalen Einkommenslage. Die Transferausgleiche von McSHARRY können, wie gesagt, hier eine Rolle spielen. Eine geeignete Marktstruktur für die Produktion von Natur und Landschaft gibt es noch nicht. Das ist eine neue Aufgabe für die Agrarpolitik im Zusammenhang mit der Entwicklung einer Politik für den ländlichen Raum.

Im Bereich der Nahrungsmittel hat die Bewertung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktionsweise und der Produkte sehr stark an Bedeutung gewonnen. Produktsicherheit, insbesondere bei der Weiterentwicklung der Biotechnologie, ist eine Forderung an die Agrarpolitiker. Ein guter Dialog zwischen Produzenten und Konsumenten ist notwendig. Technology Assessment kann, wie wir jetzt in den Niederlanden bemerken, dazu wichtige Beiträge liefern.

Deshalb bleibt eine Agrarpolitik, die die Strukturen, die Märkte und Preise, die Produktsicherheit und die Umwelt, die Natur und die Landschaft berücksichtigt, in weltweitem, regionalem und betrieblichem Kontext notwendig. Sehr wichtig dabei sind die quantitativen Zielsetzungen und Zeitpläne in der Agrarpolitik, wodurch die Gesellschaft die Entwicklungen kontrollieren kann. Das benötigt auch ein intelligentes Unternehmer- und Managementverhalten der Bauern. Bestimmt nicht alle heutigen Bauern werden dabei Schritt halten können.

Statement des Ministerialrates im
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Österreichs,
Dr. Gerhard POSCHACHER*

1 Problemstellung

Die Agrarpolitik in Österreich und in anderen europäischen Industriestaaten ist - bezogen auf das Tagungsthema - mit folgenden gesellschaftlichen Phänomenen konfrontiert:

- **Vertrauensschwund** der bäuerlichen Familien, die sich steigende Einkommen und wirksame Maßnahmen zur Sicherung ihrer Arbeitsplätze erwarten;

- **schwindende Akzeptanz** der EG-Agrarpolitik, steigende Angst vor einem GATT-Ergebnis, das wesentliche Elemente der bäuerlichen Landwirtschaft in Frage stellen könnte;

- **zunehmende Bürokratisierung** des Agrarsystems mit komplizierten Kontrollmethoden für Förderungsmaßnahmen;

- **Irritation der Verbraucher** über Qualität und Herkunft der Nahrungsmittel;

- **mangelnde Bereitschaft** gesellschaftlicher Gruppen, dem Wunsch nach einer umfassenden Leistungsabgeltung (ÖKO-Honorar) zu entsprechen;

- die Verbraucher erwarten sich **gesunde** und **preisgünstige** Nahrungsmittel aus bäuerlicher Landwirtschaft und wirksame Maßnahmen gegen industrielle Produktionsmethoden;

- die Bauern hoffen auf neue **Einkommens-Chancen** aus der Erzeugung nachwachsender Rohstoffe und der Sicherung funktionsfähiger Regionen außerhalb der Städte, also die Anerkennung von Landschaftspflegemaßnahmen.

2 Agrarpolitischer Handlungsbedarf

Unabhängig von Maßnahmen im Rahmen der Struktur-, Markt-, Preis- und Förderungspolitik sind neue Wege notwendig, insbesondere strategische Allianzen mit dem Tourismusbereich, der Gastronomie, den Ärzten, Lehrern und mit verschiedenen Grünbewegungen. Vordringlich sind auch Forschungsprojekte zur Quantifizierung überwirtschaftlicher Leistungen und die politische Umsetzung der Abgeltung ökologischer Produktionsmethoden (biologischer Landbau, verstärkte Direktzahlungen für Bergbauern, Extensivierungsformen, Einrichtung von Landschaftspflegefonds, ÖKO-Punktemodelle). Die Liberalisierung starrer Marktordnungen und der Umbau des Förderungssystems in Österreich im Hinblick auf notwendige Anpassungsmaßnahmen für den Beitritt zur Europäischen Union und als Konsequenz des für Dezember 1993 zu erwartenden GATT-Abschlusses wurden

* Ministerialrat Dipl.-Ing. Dr. G. Poschacher, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Stubenring 1, A-1010 Wien, Österreich

eingeleitet. Besonders wichtig sind auch neue Wege in der Informationspolitik sowie im agrarischen Marketing, ebenso ein wirksamer Verbund mit der Regional- und Raumordnungs- sowie Infrastrukturpolitik in einem Land mit über 60 % Erwerbskombinationen in der Land- und Forstwirtschaft.

Motivation für die Wahrnehmung neuer gesellschaftlicher Ansprüche an die Agrarpolitik sollte die hohe Akzeptanz der Menschen für eine eigenständige bäuerliche Landwirtschaft sein, was voraussetzt, für die Multifunktionalität auf der Grundlage eines Pflichtenheftes eine neue Einkommensformel (Preis mal Menge plus Ökohonorar = Rohertrag) politisch umzusetzen und die in Österreich bereits begonnene Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) (Einbau ökologischer Parameter) mit entsprechenden politischen Konsequenzen international umzusetzen.

Statement des Ministerialdirigenten im
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten,
Dr. Bernd W. LOHMANN*

1. Die von der Bundesregierung alljährlich im Agrarbericht dargestellten Funktionen der Landwirtschaft (Nahrungsmittel- und Rohstoffproduktion, Pflege einer vielfältigen Kulturlandschaft, Erhalt und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen) entsprechen dem Meinungsbild in unserer Gesellschaft.

2. Die Referate der diesjährigen GEWISOLA-Tagung haben - ungeachtet noch vieler methodischer Schwierigkeiten - gezeigt, daß es ausgeprägte **Präferenzen unserer Gesellschaft für unsere landwirtschaftlich geprägte Kulturlandschaft** gibt - mit der entsprechenden Bereitschaft, dafür ggfs. auch zu zahlen.

3. Dem Erhalt einer **eigenen Landwirtschaft** kommt deshalb ein hoher Stellenwert zu.

4. Allerdings gibt es eine Reihe von Erwartungen, wie die Landwirtschaft produzieren soll:

   - **sparsam in der Verwendung öffentlicher Mittel:** Dieses Kriterium ist von eher abnehmender Bedeutung, wenn es gelingt, über die Agrarreform mittelfristig die Marktordnungskosten zu senken und sich in der Gesellschaft die Meinung weiter festigt, daß Kulturlandschaft nicht zum Nulltarif zu haben ist.
   - **qualitativ hochwertig:** Obwohl ein vielfältiges Angebot an qualitativ hochwertigen Produkten zur Verfügung steht, gewinnt dieser Aspekt noch an Gewicht. Die Reaktion der Medien und Änderungen der Verzehrsgewohnheiten bei positiven, mehr natürlich bei negativen Schlagzeilen beweisen dies. Es ist ein Problem und bleibt ein Ziel der Verbraucheraufklärung, den Unterschied zwischen objektiver Beschaffenheit und subjektiver Einschätzung zu beseitigen oder zu verringern.
   - **weitgehend flächendeckend:** Dieses Kriterium ist gleichbleibend wichtig, wobei nicht flächendeckende Landwirtschaft, sondern flächendeckende Landbewirtschaftung gemeint ist, die nicht nur der Produktion von Nahrungsmitteln und Rohstoffen, sondern auch der Anlage und Pflege von Flächen im Interesse des Landschafts- und Naturschutzes sowie der Freizeit und Erholung dienen kann.
   - **umwelt-, natur- und tiergerecht:** Dieses Kriterium ist von zunehmender Bedeutung, umfaßt viele Facetten, wird immer weitere Politikbereiche erfassen und sich mittel- und langfristig z.B. auch auf die Thematik "Handel und Umwelt" ausweiten.

5. **Diese Feststellungen decken sich mit den Erfahrungen**, die man in der alltäglichen **agrarpolitischen Diskussion** mit dem überwiegenden Teil der Bevölkerung, aber auch mit betroffenen Bäuerinnen und Bauern macht.

6. Wie soll die **Politik** auf die Erwartungen der Bevölkerung **reagieren?**

---

* Ministerialdirigent Dr. B.W. Lohmann, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Rochusstraße 1, 53107 Bonn

- Was über den Markt regelbar ist, sollte man im Grundsatz den Markt auch regeln lassen (Nahrungsmittel- und Rohstoffproduktion, im Einzelfall auch Landschaftspflege).
- **Negative Effekte** sollten über entsprechend zielgerichtete Fachgesetze weitgehend vermieden oder zumindest deutlich **zurückgeführt werden.**
- **Positive Effekte**, die mit der Landbewirtschaftung verbunden sind, sollten **ausgebaut** werden. Aufgrund des hohen Öffentlichkeitsgrades der Güter kommt private Nachfrage nur unzureichend zustande, obwohl Bedarf besteht; **staatliche Aktivitäten sind erforderlich.**
- Allerdings sind hier **in erster Linie Kommunen und Länder gefordert**, sowohl
  . aus verfassungsrechtlichen (für Umwelt- und Naturschutz sowie Landschaftspflege sind die Länder zuständig)
  . wie aus Effizienzgründen (natürliche Bedingungen und Präferenzen regional unterschiedlich).

7. EG und Bund sollten ihrerseits die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen, daß einzelwirtschaftliche Entscheidungen sowie Maßnahmen von Kommunen und Länder sich sinnvoll in ein möglichst konsistentes Gesamtkonzept einordnen können. Erforderlich sind

   - **Definition der guten fachlichen Praxis EG-weit**, wie z.B. durch EG-Nitratrichtlinie hinsichtlich der Düngung begonnen
   - **Fortentwicklung der EG-Marktpolitik** vor allem mit dem Ziel der Marktentlastung: EG-Agrarreform geht hier im Grundsatz in die richtige Richtung
     . Preissenkungen führen zu Intensitätssenkungen
     . Flächenprämien wirken in Richtung flächendeckender Landbewirtschaftung
     . besatzbezogene Tierprämien ebenfalls.
   - **Fortsetzung von Einkommensübertragungen** an die Landwirtschaft: Neben den traditionellen Instrumenten sind zu nennen
     . Ausgleichszahlungen für Preissenkungen
     . Finanzielle Anreize für besondere Umwelt- und Landschaftspflegeleistungen und
     . Ausgleich dort, wo Auflagen über die gute fachliche Praxis hinausgehen.
   - **Weiterentwicklung der Agrarstrukturen:** Effiziente Produktion auch im Hinblick auf Umwelt- und Naturschutzziele. Nur wettbewerbsfähige Betriebe werden die Erwartungen der Gesellschaft erfüllen können. Die Übernahme der sogenannten flankierenden Maßnahmen in die Gemeinschaftsaufgabe und deren Aktualisierung bieten gute Ansatzpunkte.
   - **Verbraucherinformation und Verbraucherschutz:** Sie müssen weiter verbessert werden durch umfassende Aufklärung, praktikable Kennzeichnungsregelungen und verstärkte Verwendung von Gütesiegeln und Herkunftszeichen.

Jedes Konzept enthält Zielkonflikte und bedarf stetiger Verbesserung.

Statement des Ministerialdirigenten im Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Anton ADELHARDT*

Bei der Frage, wie sich die Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft verändert haben, muß man feststellen, daß in großen Teilen der Bevölkerung das Verständnis für die Bauern weitgehend abhanden gekommen ist. Billige Nahrungsmittel, saisonunabhängig und im Überfluß aus dem Supermarkt, haben das Wissen um bäuerliche Produktionszusammenhänge weitgehend zerstört. Die ökologische Kritik im Zusammenhang mit der chemischen Belastung von Böden und Wasser durch die Produktionszwänge der Landwirtschaft ist nicht ohne negative Auswirkungen auf ihre früher sehr hohe Wertschätzung geblieben. Und nicht zuletzt fällt es den landwirtschaftlichen Berufsverbänden und Agrarexperten immer schwerer, angesichts eines allgemeinen und raschen gesellschaftlichen Strukturwandels der Bevölkerung einsichtig zu machen, warum eine immer kleiner werdende Bevölkerungsgruppe nicht - wie etwa Holzschuhmacher oder Faßdaubenhersteller - einfach mangels Nachfrage aufgrund neuer, besserer Produkte vom Markt verschwinden darf, sondern noch subventioniert werden muß.

Diese Einstellung muß in der Agrarpolitik nicht nur berücksichtigt werden; es kommt vielmehr darauf an, der Bevölkerung, das heißt den Steuerzahlern, einsichtig zu machen, daß die Mittel für die Landwirtschaft, daß die Politik für diesen Berufsstand im Interesse der Allgemeinheit liegen, daß die Gelder vernünftig angelegt und ausgegeben werden. Wo muß also die Politik, speziell hier die Agrarpolitik, ansetzen?

Dazu einige Thesen:

1. Albrecht THAER hat festgestellt, daß die Landwirtschaft ein Gewerbe ist, um Geld zu verdienen. Politik für ein solches Gewerbe müßte sich eigentlich darauf beschränken, diesem Gewerbe faire Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Was über den Markt regelbar ist, sollte der Markt regeln. Darüber hinaus sollte sich der Staat möglichst wenig einmischen.

2. In der Agrarpolitik ist derzeit das Gegenteil der Fall. Ich nenne nur als Paradebeispiel die Festsetzung gemeinsamer Preise auf EG-Ebene. Wenn sich der Staat so massiv einmischt, dann bedeutet das auch, daß negative Folgen dieser Einmischung ausgeglichen werden müssen, z.B. die Einkommenseinbußen aufgrund von Währungsverschiebungen.

3. Nichts hat dem Selbstverständnis und dem Selbstwertgefühl des bäuerlichen Berufsstandes so geschadet wie die Übernahme des Agrarmarktes durch die öffentliche Hand durch Preisgarantien und Interventionen, aus Gründen der Versorgungssicherung zur Zeit der Gründung der EG zwar verständlich und damals sinnvoll. Im Grunde ist aber ein ganzer Berufsstand dadurch als unternehmerisch unmündig abgestempelt worden. Die schwerwiegendste Konsequenz besteht darin, daß sich das bäuerliche Leistungsverständnis ausschließlich auf die Produktion und deren quantitative Ergebnisse reduziert hat.

* Ministerialdirigent Dipl.-Ing.agr. A. Adelhardt, Bayer. Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ludwigstraße 2, 80539 München

In dieser Situation darf der Staat die Bauern nicht allein lassen, nachdem er sie über Jahrzehnte bevormundet hat. In der Agrarpolitik bedeutet dies, daß wieder mehr Markt einkehren muß, daß Hilfen gegeben werden müssen, dem Berufsstand auf die eigenen Füße zu verhelfen, einschließlich der Markteinführung neuer Produktlinien. Stichwort: Nachwachsende Rohstoffe!

4. Die Nachfrage der Bevölkerung nach Umweltgütern wächst enorm. Die Mitbürger wollen gepflegte Landschaften, saubere Gewässer, gesunde Böden. Die Nachfrage nach diesen Gütern wächst, einen Markt dafür gibt es noch nicht. Das heißt, der Landwirtschaft werden die von der Bevölkerung nachgefragten Leistungen nicht bezahlt, angesichts sinkender Agrarpreise immer weniger!

   Ich sehe es als wesentliche Aufgabe für die Agrarpolitik, einen Markt für Umweltleistungen herauszubilden. Das bedeutet, daß ein Leistungskatalog geschaffen werden muß, damit diese von der Gesellschaft, die sie nachfragt, leistungsgerecht bezahlt werden können. Wir haben mit unserem bayerischen Kulturlandschaftsprogramm einen Weg in diese Richtung eingeschlagen. Wir wollen die Bezahlung von Leistungen. Dazu brauchen wir eine Neubewertung des Leistungsbegriffs in der Landwirtschaft. Dieser darf sich nicht auf die Produktion beschränken!

5. Nun noch eine Aussage zur Strukturpolitik: Orientiert man sich an den Erwartungen der Gesellschaft in dieser Frage, so ist die Richtung eindeutig. Sie will kleine Strukturen, überschaubare Größenordnungen, eine Tierhaltung möglichst wie zu Großvaters Zeiten.

   Aber: Politik darf nicht mit Populismus verwechselt werden! In Verantwortung für die Landwirtschaft als Teil der Wirtschaft müssen auch Begriffe wie "lebensfähig" oder "leistungsfähig" berücksichtigt werden.

Für uns heißt das
- keine Beschleunigung des Strukturwandels durch agrarpolitische Maßnahmen, aber auch keine Strukturkonservierung;
- in der Förderung keine starren Obergrenzen, wie z.B. 40 oder 60 Kühe, 800 Mastschweine usw.;
- vielmehr Orientierung an der Wirtschaftlichkeit der Investition und Einziehen einer Obergrenze, ob als Prosperitätsgrenze, auf den AK-Besatz bezogene Schwelle, die auch degressiv gestaltet sein kann, oder eine Begrenzung der förderungsfähigen Investitionssumme, das sei dahingestellt. Über das "wie" läßt sich diskutieren, nicht aber über eines: Eine Dogmatisierung dieser Frage darf es von keiner Seite geben.

Statement des Ministerialdirigenten im
Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft
des Landes Nordrhein-Westfalen,
Dr. Martin WILLE*

Die Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft ändern sich im Zeitablauf. Allerdings sind Grundströmungen zu erkennen, die ich nach mehrjähriger Tätigkeit in einem Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft in einem hochindustrialisierten und dichtbesiedelten Land wie Nordrhein-Westfalen wie folgt bewerten möchte:

1 Gesunde Nahrungsmittel

Die Forderung nach gesunden Nahrungsmitteln hat absolute Priorität. Die Verbraucher erwarten, daß Staat und Wirtschaft dafür Sorge tragen, daß gesunde und qualitativ einwandfreie Nahrungsmittel angeboten werden. Die hohe Sensibilität der Verbraucher ist auch Ergebnis immer wiederkehrender Schreckensmeldungen in den Medien über belastete oder verdorbene Nahrungsmittel. Auswirkungen auf das Verbraucherverhalten konnten beim nachgewiesenen Einsatz von Hormonen und anderen Masthilfsmitteln, wie z.B. in der Kälbermast, nachgewiesen werden.

Immer mehr Verbraucher wollen wissen,

woher ein Produkt kommt,
wie es erzeugt worden ist,
wer die Angaben über Herkunft und Erzeugungsmethoden kontrolliert.

Wenn diese Fragen das Kaufverhalten der Verbraucher nachhaltig beeinflussen, wird die Lebensmittelwirtschaft darauf reagieren, z.B. durch Einführung von Qualitätssicherungssystemen. Der Staat kann, ja er muß diese Entwicklung unterstützen, weil er aus Gründen von Personalknappheit und Haushaltsengpässen verstärkt zum Prinzip "Kontrolle der Kontrolle" übergehen muß.

Was folgt daraus für die Agrarpolitik in einem Industrieland wie Nordrhein-Westfalen?

Eine funktionierende staatliche Lebensmittelüberwachung, die Vertrauen in die Qualität der angebotenen Nahrungsmittel aus heimischer Produktion schafft, ist auch eine gute Agrarpolitik. Der in der Vergangenheit vielfach geforderten Regionalisierung der Agrarpolitik könnten durch eine entsprechende Kennzeichnung der Nahrungsmittel neue Impulse gegeben werden.

Die angesprochene Qualitätssicherung ist primär Sache der Wirtschaft. Aber wenn Qualitätssicherungssysteme von der Erzeugung bis zur Ladentheke reichen sollen, müssen Agrarpolitiker und Agrarverbände über die Beteiligung der Landwirte nachdenken. Wenn nämlich ein höherer Wertschöpfungsanteil an die Erzeuger gehen soll, muß die Bereitschaft zu vertraglichen Bindungen in vertikaler und horizontaler Richtung zunehmen. Da gibt es

* Ministerialdirigent Dr. M. Wille, Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Schwannstr. 3, 40476 Düsseldorf

nach wie vor Hemmnisse und Widerstand, vor allem bei jenen, die das Leitbild des unabhängigen und frei entscheidenden Bauern auf eigener Scholle vor Augen haben.

2 Schutz der Tiere

Wie vielschichtig und teilweise widersprüchlich die Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft sind, wird am Beispiel des Tierschutzes deutlich. Den Landwirtschaftsminister erreicht immer dann eine Flut von Bürgerbriefen, wenn im Fernsehen Bilder über Legehennen in Käfigen, Kälber in engen Buchten auf Spaltenböden oder zusammengepferchte Schweine in Großanlagen gezeigt werden. In Verbindung mit den Fernsehbildern über Grausamkeiten bei Tiertransporten kommt dann mit Sicherheit die Forderung, die tierschutzwidrige Massentierhaltung in Agrarfabriken zu verbieten und endlich zu einer Agrarpolitik zurückzukehren, die "richtigen" Bauernhöfen eine Überlebenschance gibt. Wenn die Erwartungen der Gesellschaft zur Landwirtschaft widersprüchlich bleiben, nämlich gleichzeitig preiswerte Nahrungsmittel und eine tierschutzgerechte Haltung der Nutztiere in Kleinbeständen gefordert werden, wird auch die Agrarpolitik widersprüchlich bleiben.

3 Schutz der Umwelt

Bei fortbestehendem Überfluß an Nahrungsmitteln erwartet die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung, daß Landbewirtschaftung und Viehhaltung in einer Weise erfolgen, daß Gewässer nicht belastet werden und Artenvielfalt in einer abwechslungsreichen Landschaft gesichert wird. Man ahnt, daß die Zahlungsbereitschaft für ökologische Leistungen der Landwirte schwindet, wenn der Naherholung suchende Stadtbewohner am Wochenende durch stillgelegte, monotone Landschaften fährt, begleitet vom Geruch aus fabrikähnlichen Tierhaltungsbetrieben.

Eine Agrarpolitik, die eine solche Landwirtschaft noch mit Landesmitteln fördern wollte, hätte in einem dicht besiedelten, industriell geprägten Land wie Nordrhein-Westfalen keine Chance. Deshalb wandert in Nordrhein-Westfalen auch nicht der Familienbetrieb als Zielgröße zu den Akten der Agrarpolitik; deshalb ist die Forderung nach einer leistungs- und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft immer zugleich mit der Forderung nach umweltschonender Wirtschaftsweise verknüpft.

Nicht umsonst gibt es in Nordrhein-Westfalen seit 1985 ein Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft. Überraschenderweise sind wir bisher das einzige Bundesland mit dieser Doppelzuständigkeit geblieben, obwohl die agrarpolitischen Kompetenzen überwiegend nach Brüssel abgegeben wurden, die umweltpolitischen aber bei den Ländern geblieben sind. Es ist daher auch kein Wunder, daß beispielsweise flächendeckender und standortangepaßter Gewässerschutz in Nordrhein-Westfalen im Wege der Kooperation zwischen den Beteiligten nach dem Motto realisiert wird, so wenig Ordnungsrecht wie nötig, so viel Freiwilligkeit und Eigeninitiative wie möglich.

Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit der Kooperationsweg trägt, wenn von der Gesellschaft erwartete umweltpolitische Erfolge ausbleiben. Nur eines ist sicher: wenn die Agrar- und Umweltverwaltung aus Kostengründen - aber auch, weil die Gesellschaft weniger Bürokratie will - abgebaut wird, läßt sich ein ständig verschärftes Ordnungsrecht nicht mehr administrieren. Insofern würde auch hier die Realisierung ambivalenter Erwartungen der Gesellschaft, nämlich konsequente Ordnungspolitik zum Schutz der Umwelt und weniger Bürokratie, nicht gerade in eine konsistente Agrar- und Umweltpolitik münden.

ZUSAMMENFASSUNG DER PODIUMSDISKUSSION

von

Prof. Dr. Manfred KÖHNE*

Die *Erwartungen der Gesellschaft* an die Landwirtschaft betreffen neben dem "Was" verstärkt auch das "Wie" landwirtschaftlicher Tätigkeit. Das "Was", also die Funktionen sind: Erzeugung von Nahrungsmitteln (vorwiegend sind es Rohstoffe für die Weiterverarbeitung), vermutlich künftig vermehrt auch die Produktion nachwachsender Rohstoffe für industrielle Verarbeitungen, sicher zunehmend auch die Landschaftsgestaltung und Landschaftspflege und in stärker agrarisch geprägten Gebieten auch die Erbringung von Beiträgen zur Infrastruktur und zur regionalen Wirtschaftskraft. Das "Wie" ist durch folgende Stichworte zu charakterisieren: kostengünstig (einschließlich möglichst geringer Beanspruchung öffentlicher Mittel), qualitativ hochwertig, umweltverträglich und unternehmerisch.

Bezüglich der *Weiterentwicklung der Agrarpolitik* lassen sich zunächst folgende *allgemeine Grundsätze* aus der Diskussion herausfiltern:

- Die (nationale) Politik muß stärker publik machen, daß sie aufgrund internationaler Zusammenhänge (EU-Binnenmarkt, GATT u.a.) nur relativ enge Gestaltungsspielräume hat. Dies muß bei allen an die Politik herangetragenen Vorschlägen bedacht werden.
- Zielkonflikte und Inkonsistenzen müssen in der öffentlichen Diskussion stärker herausgestellt werden. So ist z.B. das Ziel unternehmerischer Landwirtschaft nicht mit einer Politik hoher direkter Einkommensübertragungen vereinbar. Oder das Ziel kostengünstiger Erledigung der Funktionen verträgt sich nicht mit der Erhaltung möglichst kleinbetrieblicher Strukturen. Andererseits sind Umweltverträglichkeit und größere Betriebsstrukturen entgegen weitverbreiteter Meinung weitgehend miteinander vereinbar.
- Die Politik muß möglichst die Initiative der betroffenen Menschen in den landwirtschaftlichen Betrieben, in der Beratung und in den nachgelagerten Stufen nutzen. Nur so ist die gebotene Anpassungsfähigkeit an sich ändernde technische, wirtschaftliche und politische Bedingungen realisierbar.
- Das soeben Gesagte spricht dafür, die direkten Verwaltungseingriffe in die Betriebe abzubauen. Bisher hat jedoch die Bürokratie noch laufend zugenommen. Sie schränkt nicht nur die Initiative der Betroffenen ein, sondern erfordert auch erhebliche Finanzmittel, geht teils auf Kosten der Beratung, ist ökonomisch wenig effizient und flexibel und führt durch unterschiedlichen Vollzug in der EU auch noch zu Wettbewerbsverzerrungen.
- Es muß vermehrt darauf geachtet werden, Marktlösungen den Vorrang vor administrativen Lösungen einzuräumen. Das gilt nicht nur für die Produktions- und Einkommenspolitik, sondern auch für andere Politikbereiche wie die Verbraucher- und die Umweltpolitik.

* Prof. Dr. M. Köhne, Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, 37037 Göttingen

- In der EU muß eine stärkere Dezentralisierung der (Agrar-)Politik angesteuert werden. Unter dem Dach bestimmter Gemeinschaftsregeln müssen regionale Instanzen angemessen Gestaltungsspielräume haben. Das gilt vor allem für die Umweltpolitik, aber auch für andere Politikbereiche wie z.B. die Strukturpolitik. Die diesbezüglich stärkere Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips ist effizienter und in einer nochmals erweiterten EU für das Funktionieren der Politik ohnehin unerläßlich.

Die Podiumsdiskussion ergab ferner m.E. wertvolle Anregungen für die *Weiterentwicklung einiger Bereiche der Agrarpolitik*:

- In der Einkommenspolitik muß wieder stärker das Ziel unternehmerischer Landwirtschaft bedacht werden. Das erfordert zunächst, solange so hohe Direktübertragungen vorgesehen sind, daß diese nicht in Abhängigkeit von der Betriebsgröße oder dem Einkommen größendegressiv gestaltet werden. Da diese Forderung gesellschaftspolitisch kaum lange durchzuhalten sein wird, müssen die Einkommen wieder mehr über den Markt erzielbar sein. Dazu müßte in dem auch nach den GATT-Beschlüssen noch verbliebenen Außenschutz auf einen Abbau der Überschüsse in der EU und auf eine möglichst freie Preisbildung (z.B. wie bei Kartoffeln, Schweinen, Geflügel) hingewirkt werden.
- Bei den Direktzahlungen muß Transparenz und Ehrlichkeit herrschen. So muß z.B. klar sein, ob sie als Ausgleich für Preissenkungen, für bestimmte regionale Funktionen oder für honorierbare Umweltleistungen gewährt werden. Auf keinen Fall sollten Direktzahlungen unspezifisch und diffus mit Umweltaspekten begründet werden. In der Diskussion wurde teils vorgeschlagen, die im Zuge der EU-Agrarreform eingeführten direkten Einkommensübertragungen künftig nur noch bei der Erbringung von Umweltleistungen zu gewähren. Das würde es m.E. jedoch erfordern, wie oben angesprochen, die Einkommen der Landwirte wieder vermehrt über den Markt (d.h. über höhere Agrarpreise als nach der EU-Agrarreform vorgesehen) zu sichern.
- Die Landwirtschaft steht kritischen Verbrauchern gegenüber. Es ist in erster Linie die Aufgabe der Landwirte selbst sowie ihrer Vermarktungsunternehmen, den Wünschen der Verbraucher zu entsprechen. Aufgrund des Wettbewerbs werden ja auch schon zunehmend Qualitätssicherungssysteme durch vertikale Verbundwirtschaft angestrebt. Der Staat ist erst in zweiter Linie gefordert: durch die Erarbeitung von Qualitätsstandards, Kennzeichnungsregeln und Einhaltungskontrollen. Ferner kann er in der Diskussion, nicht zuletzt auch um neue Technologien, sachaufklärend mitwirken. Gerade auch bei letzteren sollten vorrangig Marktlösungen und nur wenn das nicht funktionieren kann (besonders infolge mangelnder Unterscheidungsmöglichkeit der Produkte) administrative Lösungen vorgenommen werden.
- Auch in der Umweltpolitik ist mehr an Marktlösungen möglich als z.Z. praktiziert und gesehen wird. Das gilt vor allem für die Landschaftsgestaltung und die Landschaftspflege. Honorierungen können dabei allerdings nur in Betracht kommen, soweit etwas getan wird, was nicht ohnehin im privatwirtschaftlichen Interesse liegt und was nicht unter die Sozialpflichtigkeit fällt. Auch bei lokalen Auflagen (z.B. für den Wasser- oder den Naturschutz) sind Vertragslösungen möglich. Vorliegende Ansätze sollten evaluiert und weiterentwickelt werden. Der Staat (hier vorzugsweise die regionalen Instanzen) können bei der Implementierung von Marktlösungen mitwirken. Eine weitere Aufgabe des Staates ist die Erarbeitung von Umweltstandards. Darüber hinaus sollten Aufklärung, Ausbildung, Beratung, materielle Anreize (z.B. Förderungen, steuerliche Anreize) Vorrang vor administrativen Eingriffen haben. Auch hier ist also eine Hierarchie von Maßnahmen zu bedenken, bei der stärkere staatliche Eingriffe nicht am Anfang, sondern am Ende der Skala stehen.

Autorenregister

Adelhardt, Anton	601
Aeikens, Hermann Onko	423
Ahrens, Heinz	151
Bader, Ulrike	523
Becker, Tilmann	309
Becker, Heinrich	379
Besch, Michael	485
Brockmaier, Martina	535
Corell, Gerald	355
Deblitz, Claus	559
Feiter, Franz-Josef	XXIII, 3
Fink, Margit	435
Goetz, Renan U.	271
Hackl, Franz	343
Hagedorn, Konrad	XV
Halk, Karin	485
Hartmann, Monika	229
Hartwig, Hans-Hermann	XIX
Hatzius, Thilo	295
Hauser, Astrid	497
Heinze, Rolf G.	163
Heißenhuber, Alois	321
Hensche, Hans-Ulrich	497
Henze, Arno	103
Hüwe, Rudi	XXXI
Isermeyer, Folkhard	XV
Karl, Helmut	117
Keeler, John	13
Köhne, Manfred	605
Lehmann, Bernhard	271
Liedtke, Dietmar	475
Lippert, Christian	151
Loeper, Angelika	217
Lohmann, Bern W.	599
Lohner, Michael	509
Maier, Petra	445
Marggraf, Rainer	295
Mehl, Peter	77
Meier, Thomas	457
Nellinger, Ludwig	193
Oppermann, Reiner	379
Petersen, Lorenz	259
Poschacher, Gerhard	597
Pruckner, Gerald Jörg	343
Prummer, Sigmund	485
Puchert, Katrin	445
Reininger, Michael	497
Richter, Roland	445
Rieger, Elmar	173
Rost, Diethard	XV, XXXI
Rothenburger, Werner	333
Sauerland, Ingrid	467
Schade, Günter	475
Schäkel, Wilhelm	389
Schanderl, Michael	485
Scheele, Martin	29
Schiefer, Gerhard	217
Schlagheck, Hermann	89
Schmitt, Günther	575
Schrader, Jörg-Volkers	67
Schulz-Greve, Willi	399
Schumann, Wolfgang	131
Schwinne, Erhard	143
Söderbaum, Peter	49
Strohm, Renate	411
Szabados, Dagmar	XXI
Teuscher, Micha	103
Thiele, Rainer	245
Treiber, Wulf	185
Voelzkow, Helmut	163
Weber, Adolf	XV
Weikard, Hans-Peter	551
Wernicke, Petra	XXVII, 591
Wiebelt, Manfred	245

Fortsetzung siehe nächste Seite!

Wille, Martin 603
Wytrzens, Hans Karl 281
Zachariasse, Vinus 595
Zeddies, Jürgen XVII
Ziche, Joachim 369
Zierold, Katja 435
Zimmer, Yelto 205