
Schrader, J.-V.: Agrarumweltpolitik in einer osterweiterten EU. In: Heißenhuber, A.; Hoffmann, H.; von Urff, W.: Land- und Ernährungswirtschaft in einer erweiterten EU. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 34, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1998), S.343-354.

AGRARUMWELTPOLITIK IN EINER OSTERWEITERTEN EU

von

J.-V. SCHRADER*

Einführung

Mit Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien und Estland beginnen in Kürze die Verhandlungen über den Beitritt zur EU. Damit erlangt nicht nur der umfangreiche Rechtsrahmen der EU für diese Länder Gültigkeit, sondern auch die in diesem Rahmen agierende Politik. Bezüglich der Europäischen Agrarpolitik und der hiermit eng verflochtenen Agrarumweltpolitik wird allerdings seit längerer Zeit eine einfache Übertragung auf die Beitrittsländer mit dem Argument abgelehnt, daß dies – trotz der Agrarreform von 1992 – nicht finanzierbar sei. Hier soll jedoch nicht das budgetäre Argument im Vordergrund stehen, sondern die aus ökonomischer Sicht wichtigere Frage der Effizienz. Es soll überprüft werden, ob die derzeitige Agrarumweltpolitik der EU als effizient anzusehen ist und welche Korrekturen prinzipiell und speziell im Hinblick auf die EU-Erweiterung erforderlich sind.

Dazu wird zunächst ein kurzer Überblick über die Agrarumweltpolitik in der EU gegeben und eine vorläufige Bewertung versucht. Anschließend sollen Kriterien für eine effiziente Agrarumweltpolitik und - darauf aufbauend - Grundsätze für die Agrarumweltpolitik in einer erweiterten EU abgeleitet werden.

1 Agrarumweltpolitik in der EU

In einer pragmatischen Abgrenzung sollen unter Agrarumweltpolitik jene politischen Maßnahmen verstanden werden, die mit dem Ziel ergriffen werden, über eine Beeinflussung der landwirtschaftlichen Produktion zu einer Veränderung der Quantität und/oder Qualität von Umweltgütern¹ zu gelangen.

Dabei wird deutlich, daß der Begriff Agrarumweltpolitik sehr umfassend zu verstehen ist, da letztlich die gesamte Agrarmarkt- und Agrarstrukturpolitik einzubeziehen ist, auch wenn Umweltziele bei deren Konzipierung ursprünglich kaum berücksichtigt wurden. Daß sich dies aber geändert hat und Umweltbezüge stark in den Vordergrund rücken und nun auch zur Rechtfertigung dieser Politiken heran gezogen werden, ist aus jüngsten offiziellen Quellen klar zu entnehmen.²

* Dr. Jörg-Volker Schrader, Institut für Weltwirtschaft, 24100 Kiel.

¹ Darunter sollen nicht nur die Umweltmedien Boden, Wasser, Luft verstanden werden, sondern auch Landschaften (Nutzungs- und Bewirtschaftungsformen) und Biotope, sowie die Artenvielfalt, die durch diese beeinflusst wird.

² So hat die Europäische Kommission eine ausführliche Beschreibung der Beziehung zwischen Agrar- und Umweltpolitik veröffentlicht, aus der die enge argumentative Verknüpfung auf allen Ebenen deutlich wird (Kommission 1997c). Festgeschrieben wurde dies im neuen Artikel 3d des Vertrags von Amsterdam, wonach der Umweltschutz zu einer den sektoralen Politiken übergeordneten Handlungsmaxime wird, die der nachhaltigen Entwicklung dienen soll.

Letztlich sind auch jene Maßnahmen von Bedeutung, die zwar direkt Umweltgüter betreffen, aber – zumindest indirekt – die Agrarproduktion beeinflussen. Hierzu zählen u.a. verschiedene Rechtsvorschriften der EU so z.B. über

- Pflanzenschutzmittel und deren Rückstände und
- den ökologischen Landbau sowie die Richtlinien
- über Grundwasser
- Trinkwasser
- Nitrat
- zur Erhaltung der wildlebenden Vogelarten
- zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume (KOMMISSION 1997c).

Teilweise sind diese Richtlinien mit finanziellen Mitteln ausgestattet, wie z.B. das Programm „Life“, mit dessen Hilfe gezielt Biotope erhalten oder bereitgestellt werden, die dem Schutz bedrohter Vogelarten dienen. Über die EU-Rahmenregelungen hinaus gibt es auf nationaler oder regionaler Ebene Gesetze oder Verordnungen, in denen die Einzelheiten für das Gültigkeitsgebiet detailliert geregelt sind.

1.1 Ziele

Im Mittelpunkt dieser Analyse sollen jedoch jene Programme stehen, die direkt unter die obige Definition fallen und mit der EU-Verordnung 2078/92, die Teil der flankierenden Maßnahmen der Agrarreform von 1992 ist, ihre Rahmenvorschriften erhielten. Auf der Basis dieser Verordnung können die Mitgliedsländer oder – wie in Deutschland – die Bundesländer (Regionen) Programme initiieren, die dem Natur- und Landschaftsschutz dienen. Konkreter sollen die Programme „umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren“ betreffen. Dazu wird den Mitgliedstaaten ein langer Katalog von beihilfefähigen Leistungen vorgegeben. (KOMMISSION 1997c: 14)

Aus den beschriebenen Programmen, die teilweise schon Instrumente beinhalten, und aus einschlägigen wissenschaftlichen Quellen (RSU 1996: 14 und 22) lassen sich folgende Ziele herausfiltern:

- (a) Begrenzung der Agrarproduktion
- (b) Schonung oder Entlastung der natürlichen Medien: Wasser, Boden, Luft
- (c) Regenerierung oder Schaffung spezifischer Biotope zwecks Erhalt oder Wiedergewinnung der Artenvielfalt
- (d) Erhalt der Kulturlandschaft, u.a. definiert durch
 - heutige Bewirtschaftungsformen
 - flächendeckende landwirtschaftliche Bewirtschaftung
 - Arbeitsplatzsicherung in strukturschwachen Regionen.

1.2 Instrumente

Zur Verringerung der Externalitäten der Landbewirtschaftung³ hat die Politik mit einer Verschärfung des Ordnungsrechts und – in jüngerer Zeit – verstärkt mit ökonomischen Anreizen reagiert (s.o., VO (EU) 2078/92). Ordnungsrechtliche Regelungen – im Sinne von Ge- und Verboten – bieten sich dort als probates Instrument an, wo es um konkrete Gefährdungen von

³ Externalitäten bezüglich der Umweltmedien Wasser, Boden, Luft. Hinsichtlich des Bodens handelt es sich strenggenommen nur insoweit um eine Externalität, als Dritte durch Wind- oder Wassererosion betroffen werden. Die Verschlechterung der Bodenqualität durch Erosion oder selbstbewirkten Schadstoffeintrag betrifft den Eigentümer selbst und sollte ausreichender Anreiz für den Eigentümer sein, die Bewirtschaftungsform zielgerecht zu korrigieren.

Menschen oder der Umwelt geht. In der Landwirtschaft betrifft dies insbesondere die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, aber auch von Düngemitteln oder Klärschlamm. Die EU hat diesbezüglich Rahmen-Rechtsvorschriften⁴ erlassen, die in nationale Regelungen umgesetzt werden müssen. Außerdem hat die EU Rahmenvorschriften für die Gestaltung ökonomischer Anreizsysteme für eine umweltschonendere Bewirtschaftung erlassen. Hierzu zählen die Rechtsvorschriften für den ökologischen Landbau und insbesondere die Verordnung 2078/92, die den Rahmen für nationale und regionale Programme zur Honorierung von Umwelleistungen darstellt.

Der Entwurf konkreter Programme und deren Durchführung obliegt in Deutschland – gemäß dem Subsidiaritätsprinzip – zwar den Bundesländern, durch die finanzielle Beteiligung und die obigen Vorgaben nehmen die EU und auch der Bund aber wesentlichen Einfluß auf deren Inhalt. In Deutschland fungiert der Bund als Vermittler zwischen EU-Kommission und den Ländern und als Koordinator zwischen den Ländern. Der Bund beteiligt sich finanziell im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ an jenen Programmen, von denen er sich neben umweltverbessernden zugleich auch marktentlastende Wirkungen erhofft. Die förderfähigen Maßnahmen sind im einzelnen festgelegt (PLANKL 1997: 154). Programme oder Programmtile, die überwiegend dem Arten- und Biotopschutz und/oder der Landschaftspflege dienen, werden ausschließlich von der EU und den Ländern finanziert. Die Finanzierungsanteile der EU belaufen sich allgemein auf 50 vH der Gesamtausgaben, in Ziel-1-Regionen sind es 75 vH. Der Bund beteiligt sich mit 60 vH an den nicht von der EU getragenen Kosten, allerdings nur bei der ersten Kategorie von Programmen, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe abgewickelt werden. Die Länder tragen demnach nur 20 bzw. 10 vH der Kosten (Ziel-1-Regionen: u.a. neue Bundesländer). Bei ausschließlich umweltpolitisch begründeten Programmen finanzieren die Länder dagegen 50 bzw. 25 vH der Gesamtausgaben.

Dem weiten Rahmen entsprechend sind die Länderprogramme sowohl in der Art der geförderten Maßnahmen als auch in der Höhe der Förderung äußerst vielfältig. Im Vordergrund der Programme steht die Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen (PLANKL 1997: 157).

Die Vielfalt jener Programme der Länder, die überwiegend dem Arten- und Biotopschutz dienen, und nur von der EU kofinanziert werden, ist naturgemäß noch größer. Sie reicht von Feuchtwiesen über Magerrasen bis zu Streuobstwiesen und dient verschiedentlich dem Erhalt einzelner gefährdeter Pflanzen- oder Tierarten (PLANKL 1996). In weiten Teilen der Programme sind deutliche Überschneidungen hinsichtlich geförderter Biotope zu erkennen. Darüber hinaus gibt es in den Ländern Sonderprogramme mit deren Hilfe die Landwirte für wirtschaftliche Nachteile in Wasserschutzgebieten entschädigt werden, wo die Düngung, der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und die Wirtschaftsweise erheblich eingeschränkt worden sind.

2 Bewertung der Agrarumweltpolitik der EU

Eine Bewertung der skizzierten Politik verlangt die Festlegung einer Referenzpolitik. Dabei wird Effizienz als generelles Ziel unterstellt. Dieses Vorgehen schließt ein, daß die oben genannten Ziele auf ihre Konsistenz und Kompatibilität mit übergeordneten gesellschaftspolitischen Zielen geprüft werden. Aufgrund der engen Verflechtung von Agrarumweltpolitik und Agrarpolitik kann sich die Analyse nicht auf die Umweltpolitik beschränken, da andernfalls nur wenig relevante „second-worst“-Lösungen betrachtet würden.

⁴ Zu einem Überblick vgl. EU-Kommission (1997c: 21 f).

2.1 Kriterien für eine effiziente Agrarumweltpolitik

Die Produktion von Umweltgütern ist eng mit der Agrarproduktion verwoben, wobei die Beziehungen teils komplementärer teils substitutiver Art sind (SCHRADER 1996). Allerdings unterscheiden sich die relevanten Gütergruppen insofern grundlegend, als Agrargüter alle Merkmale „privater Güter“ aufweisen, die hier zur Debatte stehenden Umweltgüter größtenteils aber als „öffentliche Güter“ einzuordnen sind. Daraus folgt, daß Produktion und Verbrauch von Agrargütern durch Märkte effizient koordiniert werden können. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der relevanten gesellschaftspolitischen Ziele. (SCHRADER 1993: 13). Als Übergangsmaßnahme sind zeitlich befristete personengebundene Transferzahlungen denkbar, nicht aber permanente Flächen- oder tierbezogene Prämien, wie sie derzeit gezahlt werden. Für die Agrarumweltpolitik ändern sich damit die Rahmendaten und damit auch die den Effizienzkriterien genügende Politik ganz entscheidend: die Nutzungskonkurrenz zwischen agrarischer Nutzung und Umweltansprüchen wird entschärft. Externalitäten können nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ ihren Charakter ändern. Die Bereitstellungskosten für öffentliche Güter im Umweltbereich dürften fallen.

Für Umweltgüter ist dagegen Marktversagen anzunehmen, mit der Folge, daß andere institutionelle Regeln zur Koordination von Verbraucherwünschen und Produktionsmöglichkeiten abzuleiten sind. Allerdings muß die Analyse schon bei den Zielen einsetzen, erstens weil die Präferenzen in diesem Fall nicht „self revealing“ sind, wie auf funktionierenden Märkten und zweitens, weil die Ziele auf ihre Konsistenz und Kompatibilität mit übergeordneten Zielen überprüft werden müssen. Auch geht es darum, die Reichweite der Ziele abzuklären.

2.1.1 Ziele

Die Analyse kann sich auf die Ziele b – d beschränken, da die Begrenzung der Agrarproduktion (Ziel a) auf effizienten Agrarmärkten keine Berechtigung hat, beziehungsweise der Abbau der Marktinterventionen ohnehin zu verminderten Produktionsanreizen und zu einer Produktionseinschränkung führen dürfte. Die Schonung und Entlastung der natürlichen Medien Wasser, Boden, Luft (Ziel b) und die Regenerierung oder Schaffung spezifischer Biotope (Ziel c)⁵ dürfte positiv mit einer Produktionseinschränkung korreliert sein. Ein Teil der negativen Externalitäten der agrarischen Flächennutzung, (Ziel b) würde durch eine allgemein intensivere Wirtschaftsweise und die Aufgabe der Bewirtschaftung absolut marginaler Flächen beseitigt. Verbleibende Schäden oder Gefährdungen der Umweltmedien sollten – je nach Grad der Gefährdung – durch Ge- und Verbote oder durch ökonomische Anreize internalisiert

⁵ Die Rechtfertigung dieses Ziels (Cowdy 1997), von dem hier unterstellt wird, daß es den Präferenzen der EU Bevölkerung entspricht, ergibt sich aus dem „Existenzwert“ und „Quasioptionswert“ oder – um über die Grenzen dieser neoklassischen Betrachtung hinauszukommen die eine „effiziente Ausrottung von Arten“ erlauben würde (Söllner 1997) – aus dem Vorsichtsprinzip. Dazu müssen nicht unbedingt die Präferenzen zukünftiger Generationen bemüht werden, da diese „Bewahrung der Natur“ durchaus auch Präferenzen von Zeitgenossen entspricht. Das vorgeschlagene ordnungsrechtliche Verbot der Ausrottung von Arten, das als Ergänzung des neoklassischen Ansatzes in Richtung einer „ökologischen Ökonomie“ angesehen wird (Söllner 1997: 428), dürfte in der Praxis kaum weiterhelfen, da es konkret nur selten um die absolute Durchsetzung dieses Verbots (ohne Rücksicht auf die Kosten) geht. Sieht man von Arten der „Roten Liste“ ab, bei denen u.U. tatsächlich Ausrottung droht, wird das ordnungsrechtliche Verbot der Tötung häufig auch dann angewandt, wenn nicht einmal „Knappheit“ droht (Rabenvögel, Kormorane), sondern Eingriffe des Menschen in eine Natur generell zurückgedrängt werden sollen, die aber weitgehend durch menschliche Einflüsse geprägt sind. Durch diesen „Mißbrauch“ des Ordnungsrechts besteht aber die Gefahr, daß die Artenvielfalt eher reduziert wird. In der Regel, wie auch im Falle der VO 2078/92 der EU und der Länderprogramme, die dem Biotopschutz und letztlich dem Erhalt der Artenvielfalt dienen sollen, muß politisch über den Umfang der bereitgestellten Mittel entschieden werden.

werden, wobei die Festlegung der Eigentumsrechte nicht nur per se wichtig ist, sondern auch deren Verteilung (vgl. Kapitel 2.1.2).

Die Schaffung und/oder Regenerierung von Biotopen zwecks Erhalt der Artenvielfalt (Ziel c) wird durch eine Liberalisierung der Agrarpolitik in aller Regel erleichtert, weil die Opportunitätskosten der Flächennutzung fallen und damit naturnähere Nutzungsformen an Boden gewinnen oder mit geringeren finanziellen Anreizen zu bewerkstelligen sind. Nicht auszuschließen, wenn auch eher die Ausnahme, dürfte es sein, daß Lebensgemeinschaften, die an intensive landwirtschaftliche Nutzung angepaßt sind, durch eine flächendeckende Extensivierung gefährdet werden. Problematisch ist, daß die Abgrenzung von Biotopen, die dem Erhalt der Artenvielfalt dienen, wissenschaftlich dann besonders schwer zu bewerkstelligen ist, wenn es sich nicht um Naturlandschaften und dazugehörige natürliche Biotope handelt, sondern um solche anthropogenen Ursprungs, wie z.B. Streuobstwiesen, Magerrasen oder die Lüneburger Heide. Der trade-off bezüglich der Artenvielfalt zwischen der Vergrößerung der Vielfalt von Biotopen durch den Menschen und die damit verbundene Zerstückelung oder Verkleinerung von wirklich natürlichen Biotopen dürfte noch weitgehend ungeklärt sein. Die für die Biotope anthropogenen Ursprungs typischen Lebensgemeinschaften dürften zwar zur Ausweitung des Bestandes bestimmter vorhandener Arten, wohl kaum aber zur Entstehung neuer Arten beigetragen haben, da hierfür die Zeitperiode als zu kurz erscheint.

Angesichts prinzipiell knapper Mittel gilt es in jedem Falle eine Knappheitsrangfolge von zu schützenden Arten aufzustellen, wobei die Verantwortlichkeit und Finanzierung auf einer um so höheren föderalen Ebene angesiedelt sein sollte, je gefährdeter (knapper) die zu schützende Art oder das Biotop ist. Das folgt aus der Forderung der Theorie des fiskalischen Föderalismus, daß öffentliche Güter auf jener Ebene finanziert und bereitgestellt werden sollten, die ihrer räumlichen Reichweite entspricht. Globale Güter erfordern mangels einer globalen Exekutiven Verhandlungen zwischen nationalen oder regionalen Autoritäten. Der Erhalt der Artenvielfalt stellt im Kern (Genressourcen) ebenfalls ein globales öffentliches Gut dar. Dies findet in verschiedenen internationalen Abkommen zum Arten- und Biotopschutz auch seinen Niederschlag. Deshalb sollten Überlegungen zur kostengünstigsten Bereitstellung, wie sie an einem anderen Beispiel, der Reduzierung von schädlichen Klimagasen in Form der „global environmental facilities“ zum Ausdruck kommen, ebenfalls Eingang finden. Daraus folgt, daß die von der EU bereitgestellten Mittel für den Artenschutz unabhängig davon zu allozieren sind, ob die Projekte innerhalb oder außerhalb der EU liegen. Dies verdeutlicht auch, daß ein Zusammenhang zwischen verstärktem Biotopschutz und deshalb verminderter Agrarproduktion in der EU und stärkeren Produktionsanreizen für Agrarprodukte und c.p. vermindertem Biotopschutz in Regionen der Welt auftreten kann, in denen sich besonders rare Biotope (Tropenwald) befinden. Diesbezüglich scheinen die Kompetenzen zwischen EU und nationalen Umweltbehörden nicht adäquat geregelt. Für zahlreiche der in Länderprogrammen und der VO 2078 geförderten Biotope dürfte diese „Einmaligkeit“ kaum zutreffen. Generell vermißt man bei den hier diskutierten Zielsetzungen eine Abgrenzung zu oder Abstimmung mit allgemeinen Programmen oder rechtlichen Maßnahmen (u.a. Nationalparks), die den Erhalt von gefährdeten Arten betreffen.

Einer anderen Kategorie als die zuvor diskutierten Ziele gehört das Ziel „Erhalt der Kulturlandschaft“ (Ziel d) an. Vielfach wird dem Begriff Kulturlandschaft noch das Adjektiv „bäuerlich“ vorangestellt. Auch gibt es gewisse Differenzen zwischen „Bewahrung“, die von politischer Seite, und „Wiederherstellung“, die vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in den Vordergrund gestellt werden. Der wesentliche Unterschied liegt darin, daß der RSU eine flächendeckende Extensivierung für richtig hält, womit eine Segregation zwischen intensiv genutzten Flächen und Brachflächen vermieden werden soll. Dagegen wird politisch

die Bewahrung der derzeitigen Bewirtschaftungsformen und -strukturen in den Vordergrund gestellt (SCHRADER 1996: 118 f.). Dabei wird eine flächendeckende Bewirtschaftung angestrebt und z.B. durch Flächenprämien für sogenannte benachteiligte Gebiete auch finanziell unterstützt. Intensitätsunterschiede in der Bewirtschaftung werden gleichfalls durch die zuvor angesprochenen Prämien für den ökologischen Landbau gefördert. Hinzu kommt, daß unter dieses Ziel auch sozial- und beschäftigungspolitische Aspekte subsumiert werden, die mit dem Erhalt der Kulturlandschaft kaum in Zusammenhang stehen (SCHRADER 1996: 119) und gegebenenfalls mit anderen Instrumenten als der Umweltpolitik angestrebt werden sollten.

Entscheidend für die Beurteilung ist aber, daß das Ziel selbst schwer begründbar erscheint und in direktem Konflikt mit den zuvor diskutierten Umweltzielen (b und c) steht. Die derzeit beobachtbare Besiedlungsstruktur und Bewirtschaftungsform ist eine Momentaufnahme in einem stetigen Veränderungsprozeß, der bisher vorrangig den ökonomischen Interessen der lokalen Bevölkerung folgte. Das Ergebnis hinsichtlich der Siedlungs- und Bewirtschaftungsformen und Betriebsstrukturen ist – auch in Abhängigkeit von der natürlichen Landschaftsform – sehr unterschiedlich. Der Versuch der Bewahrung des jetzigen Zustandes (Betriebsgrößen und Flurstückgrößen sowie Nutzungsformen :Wald, Acker, Grünland) führt schon jetzt in einigen Regionen zu schwerwiegenden gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten.

Wesentliche weitere Probleme sind die Eingrenzung der räumlichen Reichweite der diskutierten öffentlichen Güter sowie die Ermittlung des Bedarfs. Hinsichtlich der Schonung der Umweltmedien (Ziel b) spannt sich die Reichweite von eher lokalen Wirkungen beim Boden bis zu globalen Effekten bei Wasser und Luft. Der „Bedarf“ sollte auf der Basis naturwissenschaftlicher Erkenntnisse politisch – von den je nach Reichweite zuständigen Gremien – festgelegt werden.

Die Regenerierung oder Schaffung spezifischer Biotope (Ziel c), sofern diese tatsächlich dem Erhalt der Artenvielfalt oder einzelner Arten dient⁶, ist als globales öffentliches Gut anzusehen. In dem hier untersuchten Zusammenhang sollte die Kompetenz demnach auf EU-Ebene angesiedelt sein. Der Knappheitsgrad, der sich aus dem „Ist-Zustand“ im Vergleich zu der sich aus der Zahl der zum Überleben der Art notwendigen Individuen und Biotope ergibt, kann wiederum wohl nur von Sachverständigen beurteilt werden.

Der Erhalt der Kulturlandschaft (Ziel d) im Sinne der Bewahrung des Status quo steht weitgehend im Widerspruch zur Ausweitung oder Wiederherstellung knapper Biotope. Legt man den Begriff weiter in dem Sinne aus, daß bestimmte Bodennutzungsformen eingeführt werden sollen, die den ästhetischen Präferenzen der Bevölkerung entsprechen, so handelt es sich auch dann allenfalls um ein lokales öffentliches Gut. Das schließt nicht aus, daß es hinsichtlich des Zieles Biotopbereitstellung Synergieeffekte geben kann. Die Kompetenz sollte auf lokaler Ebene liegen. Eine Möglichkeit zur Lösung des schwierigen Problems der Bedarfsermittlung liegt in der Befragung z.B. in Form der Contingent Value Method (CVM).⁷

⁶ Damit wird unterstellt, daß nicht in jedem Biotop knappe, im Sinne von global bedrohten Arten erhalten werden. Es soll damit andererseits auch nicht angenommen werden, daß ein einzelnes Biotop zum Erhalt einer Art ausreichend ist.

⁷ Zu einem Überblick über beispielhafte Untersuchungen und eine Beurteilung vgl. Schrader (1996).

2.1.2 Effiziente Bereitstellung von Umweltgütern

Bei der Ableitung einer effizienten Politik für den Agrarumweltbereich sind die folgenden Rahmenbedingungen von Bedeutung:

- a) Die Bereitstellung von Agrar- und Umweltgütern beansprucht vorrangig eine Ressource, den Boden, der unvermehrbar ist.
- b) Bei den nachgefragten Gütern handelt es sich zum Teil um öffentliche Güter, die eine unterschiedliche Reichweite haben und deshalb auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen bereitgestellt werden sollten.

Aufgrund der massiven politischen Widersprüche zwischen Anreizen für die Erhöhung und die Drosselung der Agrarproduktion und daraus resultierenden Kosten für die Bereitstellung von Umweltgütern wird im ersten Schritt eine oben angesprochene vollständige Liberalisierung der Agrarmärkte unterstellt. Damit verringern sich die Nutzungskonflikte gravierend, verschwinden aber sicher nicht vollständig.

Die Umsetzung von Verbraucherpräferenzen für Umweltgüter in „kaufkräftige“ Nachfrage dürfte wegen der „free-rider“-Probleme zwar nur in seltenen Fällen in befriedigendem Umfang gelingen. Zahlreiche Beispiele des Vertragsnaturschutzes, wobei Naturschutzverbände und Landwirte die Partner sind, zeigen aber Möglichkeiten auf, die bei deutlich sinkenden Opportunitätskosten an Bedeutung gewinnen könnten. Diese Lösung wird allerdings auch nur in einem eingeschränkten Sinne zu effizienten Lösungen führen. Private Verhandlungen können selbst ohne (weitere) Transaktionskosten bei asymmetrischer Information im allgemeinen nicht zu einer effizienten Lösung im Sinne des „first best“ führen. Allerdings wird auch staatliches Eingreifen in diesen Fällen im allgemeinen nicht zu effizienten Lösungen führen können (SCHWEIZER 1988). In dem Falle, daß nur wenige Personen betroffen sind, kann jedoch davon ausgegangen werden, daß Effizienz im „second best“-Sinne, d.h. bei Berücksichtigung der sich aus der asymmetrischen Information bei rationalem Verhalten notwendigerweise ergebenden Beschränkungen eher durch private Verhandlungen erreicht werden kann.

Scheidet eine private Lösung aus, ist es Aufgabe der politischen Entscheidungsträger Menge und Qualität des gewünschten Produktes festzulegen. Zur Finanzierung sind allgemeine Steuern, spezifische pro-Kopf-Steuern oder/und auch nutzerspezifische Abgaben möglich, wie sie schon seit langem in Form von Kurtaxen erhoben werden. Wo möglich und durchsetzbar, sind spezifische Steuern zu bevorzugen, da sie die „free-rider“-Probleme verringern. Mangels anderer Verfahren könnten, trotz bekannter Schwächen, Ergebnisse von Befragungen (u.a. CVM) zur Bedarfsschätzung dienen. Geht es nicht nur um ästhetische Präferenzen, sondern um die Beurteilung der Gefährdung von Arten und Biotopen, dürfte die Beratung durch Sachverständige unerlässlich sein. Für eine kostengünstige Bereitstellung ist von vorrangiger Bedeutung, daß nur eine meßbare Leistung und deren Erbringen honoriert wird. Eine allgemeine Flächenprämie, die der Aufrechterhaltung der Landnutzung dient, scheint zu unspezifisch (NELLINGER 1996: 370). Auch ist nicht zu erkennen, daß ein Zusammenhang zu bisher gezahlten pauschalen Tier- oder Flächenprämien besteht. Der Erbringer der Leistung kann der auf eigenen Flächen wirtschaftende Landwirt, ein Pächter der relevanten Flächen oder auch ein „Umweltanbieter“ sein, der mit dem Eigentümer partielle Bewirtschaftungsverträge schließt.

Zur Bewerkstelligung einer kostengünstigen Lösung des Koordinationsproblems zwischen den zahlenden Nachfragern (hier unterstelltermaßen vertreten durch eine staatliche Gebietskörperschaft) und einer großen Zahl von Anbietern müssen die Transaktionskosten und die Renten der „residual claimants“, das sind im allgemeinen die Landeigentümer, gering gehalten

werden. Differenzierte Verträge dürften das Abschöpfen von Renten von Umwelthanbietern mit niedrigen Opportunitätskosten ermöglichen, sie verursachen aber hohe Transaktionskosten. Pauschale Lösungen, insbesondere auch wenn die „Produkte“ mit einer Punktliste (Ökopunkte) bewertet werden, verursachen hohe Renten. Dabei ist wichtig, den Rentenbegriff dahingehend zu differenzieren, daß hier nicht „vorübergehende Gewinne aufgrund besonderer ökonomischer Leistungen“, sondern „leistungslose“ Einkommen⁸, z.B. infolge - naturgegebener - sehr niedriger Opportunitätskosten oder großer Informationsvorteile gemeint sind.

An diesem Punkt setzen Überlegungen an, die Koordination dadurch zu verbessern, daß zwischen Anbietern und Nachfrager ein Umweltunternehmen oder „Agent“ institutionalisiert wird, der sich durch ausgeprägte Spezialisierungs- und Informationsvorteile auszeichnet und dadurch in der Lage ist, sich als „residual claimant“ zu etablieren und dadurch Innovationsrenten anzueignen (LIPPERT et al. 1997: 7 f.). Damit wären über das Eigeninteresse gezielte Anreize vorhanden, die insbesondere unter dynamischen Aspekten zu Kostensenkungen bei der Bereitstellung von Umweltgütern führen könnten.⁹ Dies gilt insbesondere, wenn – für bestimmte Umweltgüter denkbar – eine geschlossene Fläche, also die Beteiligung aller Eigentümer erforderlich ist.

Problematisch an diesem Vorschlag bleibt, daß die Kontrollkosten für den Nachfrager sehr hoch sind, und zwar gerade wegen des zu erwartenden Informationsvorsprungs des dann häufig – zumindest örtlich – monopolistischen Anbieters von Umweltgütern. Auch ist nicht auszuschließen, daß der Umweltagent in der Lage ist Kosten zu verbergen, die Dritten, wie z.B. Gewerbebetrieben entstehen. Andererseits ist theoretisch schwer zu entscheiden, ob es dem Agenten tatsächlich gelingt – durch differenzierte Verträge – Renten der Landeigentümer abzuschöpfen.

Unterstellt man, daß eine Institution mit der Funktion eines Umweltagenten existiert, stehen dessen Angebote der Nachfrage der unterschiedlichen föderalen Ebenen nach Umweltgütern gegenüber. Aufgrund verschiedener Vorteile bieten sich Ausschreibungsverfahren als Allokationsverfahren an, so daß der – örtliche – Umweltagent der Nachfrage z.B. der örtlichen Gebietskörperschaft(en) nach bestimmten Bodennutzungsformen und/oder Bewirtschaftungsstrukturen (Kulturlandschaft) und/oder der Nachfrage nach einem wohldefinierten Biotop zwecks Artenerhalt seitens der EU gegenübersteht. Die Angebotspreise des Umweltagenten können, vorausgesetzt die natürlichen Voraussetzungen sind für das nachgefragte Biotop günstig, durch gleichgerichtete Nachfrage sehr konkurrenzfähig sein. Andernfalls gilt das Gegenteil. Wichtig hieran ist, daß die Präferenzen der örtlichen Bevölkerung mit den übergeordneten Präferenzen der EU-Bevölkerung sowie den örtlichen Angebotskosten in Einklang gebracht werden. Dies scheint eine grundlegende Voraussetzung für eine effiziente Allokation der Erzeugung von Agrar- und Umweltgütern zu sein, deren Erfüllung mit der Erweiterung der EU noch an Bedeutung gewinnt.

2.2 Bewertung der Agrarumweltpolitik in der EU

Die skizzierte Agrarumweltpolitik in der EU verstößt in vieler Hinsicht gegen wichtige Voraussetzungen für eine effiziente Politik. So sind schon die Ziele häufig unklar oder wider-

⁸ „Demotivierende“ Wirkungen, wie an anderer Stelle befürchtet (Nellinger 1996: 371), gehen von einer so gestalteten Regelung nicht aus.

⁹ Wichtige Merkmale des Umweltagenten treffen auf an anderer Stelle vorgeschlagene und schon existierende Landschaftspflegeverbände (RSU 1996) bzw. – allgemeiner – Zweckverbände zu (Schrader 1989: 105).

sprüchlich. Die Zuordnung der Kompetenz zu den einzelnen föderalen Ebenen entspricht nicht den Kriterien des fiskalischen Föderalismus. Die in weiten Bereichen des nicht ordnungsrechtlichen Instrumenteinsatzes herrschende Kompetenzaufteilung verbunden mit einer Mischfinanzierung verwischt Zuständigkeiten und führt zu einer Finanzierungszustimmung mit kollektivem „free-rider“-Verhalten insbesondere auf der regionalen Ebene. Die Folge ist eine verzerrte staatlich erhöhte Nachfrage nach Umweltgütern. Der zentrale Nutzungskonflikt hinsichtlich des Bodens zwischen Agrargüter- und Umweltgüterproduktion könnte durch einen generellen Abbau der Produkt- und Faktormarktinterventionen gelöst werden. Statt dessen werden zusätzliche Zahlungen für Umweltgüter geleistet. Dies führt zu einer Verschiebung von Steuermitteln. Nutznießer sind ganz überwiegend nur die Bodeneigentümer (SCHRADER 1996).

Über diese fundamentale Ineffizienz hinaus ist die staatliche Nachfrage nach Umweltgütern auch schlecht belegt, da den Befragten – so dies überhaupt geschieht – meistens keine realistische Beschreibung des Referenzsystems, nämlich jener Bewirtschaftungsformen die ohne massive Agrarsubventionen vorherrschen würden, verständlich gemacht wird. Vielmehr wird im politischen Prozeß der Untergang einer „Kulturlandschaft“ suggeriert. Dies ist unplausibel, vor allem aber wird nicht verdeutlicht, daß gerade Naturschutz durch eine sinkende Agrargüterproduktion billiger wird.

Bei der Umsetzung der Ziele wird auf Instrumentebene vielfach gegen grundlegende Effizienzanforderungen verstoßen. So werden in großem Maße Pauschalzahlungen je Hektar geleistet, ohne daß eine konkrete Umweltleistung erkennbar ist. Das gilt für allgemeine Extensivierungsprämien aber insbesondere hinsichtlich der Prämien für den ökologischen Landbau. So steht dem damit vorgeschriebenen vollständigen Verzicht auf Mineräldünger kein umweltpolitischer Nutzen gegenüber. Eine entsprechende Zuordnung von Ökopunkten ist deshalb schwer nachvollziehbar.¹⁰ Grundsätzlich kann ein Katalog von Ökopunkten ein sinnvoller Ansatzpunkt für die Honorierung von Umweltleistungen sein. Voraussetzung ist aber, daß diese Schemata naturwissenschaftlich solide begründet sind und den Präferenzen der Gesellschaft entsprechen.

Bezugnehmend auf die oben diskutierte Institutionalisierung von Umweltagenten wäre es dringend erforderlich, daß die geleisteten Zahlungen nicht – wie derzeit festgelegt – auf Landwirte beschränkt werden, sondern generell zu Ausschreibungsverfahren übergegangen würde. Damit würde auch die Gefahr verringert, daß bei abnehmender Stützung der Agrargüterproduktion, die vielfach der Bewahrung gegebener Produktionsstrukturen und von Bodenrenten dient, dieses Ziel auf dem Umweg über vermehrte – aber häufig nicht zu rechtfertigende – Umweltzahlungen angestrebt wird. Andernfalls würde die angestrebte Allokationsverbesserung im Agrargüterbereich zumindest teilweise konterkariert, da die Agrargüterproduktion in zahlreichen der „Kulturlandschaftsprogramme“ als Kuppelprodukt der Umweltgüter vorausgesetzt wird.

3 Beitrittsländer: Divergierende Faktorausstattung und Präferenzunterschiede

Ziel der Osterweiterung der EU im ökonomischen Bereich ist die Mehrung des Wohlstands durch eine Vereinheitlichung und Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen. In diesem Zusammenhang ist zu fragen, welche prinzipiellen Strukturunterschiede bei der Nachfrage und dem Angebot von Umweltgütern zwischen EU und den Beitrittskandidaten bestehen und welche Konsequenzen dies für die dann einheitlichen politischen und institutionellen

¹⁰ Zu einer detaillierten Beschreibung des Bewertungssystems in Baden-Württemberg vgl. Baudaux et al. (1997: 189).

Rahmenbedingungen haben sollte bzw. für die Allokation der Ressourcen im Agrarumweltbereich haben wird.

3.1 Faktorausstattung und Präferenzen

Durch den Beitritt von mittel- und osteuropäischen Ländern wird die grundlegende Faktorausstattung in der EU noch heterogener. Leben in Belgien 756 Menschen auf einem Quadratkilometer, so sind es in Deutschland 226, in Polen und Ungarn aber 122 bzw. 114 Personen. Das pro-Kopf Einkommen beträgt in Deutschland etwa das Vierfache im Vergleich zu Polen. Schweden hat zwar ein ähnliches pro-Kopf Einkommen wie Deutschland aber nur 20 Einwohner je Quadratkilometer. Wie die Entwicklung in Deutschland aber auch in Schweden gezeigt hat, dürfte die Nachfrage nach Umweltgütern (Biotope, Bewirtschaftungsformen) – ab einem bestimmten Einkommen – positiv mit dem Einkommen korreliert sein. Hieraus folgt, daß sich die schon heute gravierenden Unterschiede in der Präferenzstruktur und in den Knappheiten von Umweltgütern zwischen einzelnen Regionen der erweiterten EU stark vergrößern. Die Opportunitätskosten der Umweltgüterproduktion unterscheiden sich aber deutlich wegen unterschiedlicher natürlicher Voraussetzungen für die Agrarproduktion und der unterschiedlichen Flächenausstattung. In Polen dürfte die Nachfrage nach Umweltgütern zunächst gering sein. Die Opportunitätskosten werden nach Beitritt – trotz Angleichung der Agrarpreise – c.p. aber niedriger als in der übrigen EU liegen. Als weitere Determinante kommt hinzu, daß sich die Länder hinsichtlich der natürlichen Biotopstruktur teilweise unterscheiden.

3.2 Konsequenzen für die Politik und Ressourcenallokation

Aus den bisherigen Überlegungen folgt, daß die Agrarumweltpolitik in der EU unter Effizienzgesichtspunkten gründlich überdacht werden sollte. Geradezu als Voraussetzung für eine verbesserte Effizienz erscheint dabei der Abbau, besser aber die Beendigung der Interventionen auf den Produkt- und Faktormärkten des Agrarsektors. Wichtige Merkmale einer an Effizienzkriterien orientierten Politik, die die sehr unterschiedlichen natürlichen und ökonomischen Bedingungen in der EU berücksichtigt, wurden im vorigen Kapitel skizziert. Hierzu zählen:

- eine präzise Zieldefinition, die auch die räumliche Reichweite der fraglichen öffentlichen Güter berücksichtigt
- eine dementsprechende Kompetenzzuordnung zu den adäquaten föderalen Ebenen
- eine möglichst präzise Ermittlung der Präferenzen und Zahlungsbereitschaft der (örtlichen) Bevölkerung
- die Ausschreibung der nachgefragten Umweltgüter
- die Honorierung von wohldefinierten Leistungen, wobei die Erbringer nicht notwendigerweise Landwirte sein müssen
- die Unterstützung der Einrichtung von Institutionen, die die örtliche Koordination von Angebot und Nachfrage erleichtern und dadurch die Effizienz erhöhen können (Umweltagenten).

Auch hinsichtlich der direkten Gefährdung der Umweltmedien Boden, Wasser und Luft gilt es, das Subsidiaritätsprinzip zu wahren und außerdem das Ordnungsrecht nur dort einzusetzen, wo konkrete Gefährdungen von Menschen und Umwelt bestehen. So dürfte der Schutz vor Bodenerosion ebenso wie die Reinhaltung von Grundwasser ganz überwiegend ein lokales oder regionales Problem darstellen, das deshalb keiner einheitlichen Vorschriften aus Brüssel bedarf.

Wichtigstes Ergebnis der Beachtung der beschriebenen Prinzipien wäre eine deutliche Senkung der Bereitstellungskosten für Umweltgüter. Konkret ist dabei vorstellbar – um nur ein Beispiel zu nennen –, daß Maßnahmen zum Artenerhalt wie der Schutz von Luchsen, Wölfen oder Bären, Tiere für die Deutsche eine hohe Präferenz haben mögen, nicht unbedingt in Deutschland ergriffen werden, da die hierfür notwendigen großen, zusammenhängenden, wenig besiedelten Flächen eher in Polen verfügbar sind. Dieses Ergebnis als Zusammentreffen von jeweiligen örtlichen Opportunitätskosten und örtlichen bzw. nationalen Präferenzen der Bevölkerung – konkretisiert in einer entsprechenden Ausschreibung – würde dann durch Transferzahlungen von Deutschland nach Polen ermöglicht. Die EU wäre nicht involviert, da es sich unterstelltermaßen nicht um global oder in der EU vom Aussterben bedrohte Tierarten handelt.

Analysiert man neuere Veröffentlichungen der Kommission¹¹, sind kaum Fortschritte in die skizzierte Richtung zu erkennen.¹² In der Agenda 2000 wird zwar eine weitere Rückführung der produktbezogenen Stützung und eine Senkung der flächenbezogenen Kompensationszahlungen vorgeschlagen, andererseits wird das Instrument der prämierten Flächenstilllegung, das die „minimalen“ Opportunitätskosten der Fläche nach oben verzerrt, prinzipiell beibehalten. Die Ausführungen zum Thema Umweltschutz in der Landwirtschaft (KOMMISSION 1997a: 9) erwecken den Eindruck, daß die im Agrarbereich eingesparten Mittel nun zusätzlich unter der Überschrift „Umwelt“ ausgegeben werden sollen. Ansatzpunkte für eine bessere Begründung der Umweltziele und die notwendige Abgrenzung von kaum begründbaren Maßnahmen zum Erhalt der sektoralen und regionalen Beschäftigungs- und Bodennutzungsstruktur sind nicht zu erkennen.

Literaturverzeichnis

- BAUDOUX, P., G. KATZENWADEL und R. DOLUSCHITZ (1997). Agrarumweltprogramme: Betriebliche Wirkungen und Einstellungen von Landwirten. *Agrarwirtschaft* 86: 184–197.
- COWDY, J.M. (1997). The Value of Biodiversity: Markets, Society, and Ecosystems. *Land Economics* 73 (1): 25–41.
- KOMMISSION (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (1997 a). Agenda 2000 –. Landwirtschaft. Internet.
- (1997b). Die Landwirtschaft der EU-Beitrittskandidaten. *Agra-Europe* (33): Dokumentation.
- (1997c). Landwirtschaft und Umwelt. *Agra-Europe* (15): Dokumentation.
- LIPPERT, C., H. AHRENS und M. RITTERSHOFER (1997). The Significance of Institutions for the Design and Formation of Agro-Environmental Policy. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge 8. Martin-Luther-Universität, Halle.
- NELLINGER, L. (1996). Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform unter einkommens-, markt- und umweltpolitischen Gesichtspunkten. *Agrarwirtschaft* 45 (8/9) Teil 2: 362–372.
- PLANKL, R. (1996). Synopse zu den Agrarumweltprogrammen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gemäß VO (EWG) 2078/92. Arbeitsbericht 1/1996. Institut für Strukturforchung der FAL, Braunschweig.

¹¹ Zum Beispiel „Die Landwirtschaft der EU-Beitrittskandidaten“ (Kommission 1997b; Kommission 1997a).

¹² Beispielhaft sei erwähnt, daß im Bericht über die Beitrittsländer auf die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften für den ökologischen Landbau hingewiesen wird. Ein EU-weites öffentliches Gut ist darin schwerlich zu erkennen.

- (1997). Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gem. VO (EWG) 2078/92. *Agrarwirtschaft* 46 (3): 154–157.
- RSU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1996). Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten. Kurzfassung, Wiesbaden.
- SCHRADER, J.-V. (1989). Abgrenzung, Bewertung, Internalisierung externer Effekte der Landbewirtschaftung. *Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.* 25: 101–106. Münster-Hiltrup.
- (1993). EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen. Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente. Kieler Diskussionsbeiträge 217. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996). Effiziente Agrarpolitik und Interdependenzen im Angebot von Umweltgütern, Nahrungsmitteln und Industrierohstoffen. *Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.* 32: 117–127. Münster-Hiltrup.
- SCHWEIZER, U. (1988). Externalities and the Coase Theorem. Hypothesis or Result? *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 144: 245–266.
- SÖLLNER, F. (1997). Die ökologische Ökonomie – ein neuer Ansatz zur Lösung der Umweltproblematik. *Wirtschaftsdienst* (7): 423–428.