



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Arzt, K., Baranek, E., Müller, K., Schleyer, C.: Bedeutung, Modelle und Barrieren einer Regionalisierung der Agrarumweltpolitik und der Politik ländlicher Räume in der EU. In: Ahrens, H., Grings, M., Petersen, V.: Perspektiven der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft nach der Osterweiterung der Europäischen Union. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 38, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2003), S. 315-325.

BEDEUTUNG, MODELLE UND BARRIEREN EINER REGIONALISIERUNG DER AGRARUMWELTPOLITIK UND DER POLITIK LÄNDLICHER RÄUME IN DER EU

von

K. ARZT*, E. BARANEK**, K. MÜLLER*** und C. SCHLEYER*

1 Einleitung

Die zunehmende Kritik an der mangelnden Transparenz agrarumweltpolitischer Entscheidungsmechanismen und dem damit verbundenen Legitimationsproblem des gemeinschaftlichen Umwelthandelns hat u.a. dazu geführt, dass seitens der EU dem Prinzip der Subsidiarität ein immer größerer Stellenwert beigemessen wird. Durch die Dezentralisierung und Flexibilisierung von Agrarumweltpolitik soll bestehenden Zentralisierungstendenzen, der Anonymität von Entscheidungsprozessen, aber auch einer zu starren Koordination, sowie vorhandenen Demokratiedefiziten entgegengewirkt werden. Auf regionaler und lokaler Ebene geht es dabei vor allem um die Identifizierung bzw. Definition geeigneter Regelungsräume und Entscheidungsebenen und um die allgemein verbindliche Festlegung von Rechte-Pflichten-Beziehungen einschließlich ihrer Überwachungs- und Garantieinstrumente. Die Entwicklung innovativer Koordinationsmechanismen und Kooperationsstrukturen, die Suche nach geeigneten Methoden der Partizipation und Konfliktregulierung und letztlich soziale Such- und Lernprozesse spielen hierbei eine herausragende Rolle.

Im Rahmen eines Projektbereichs des umsetzungsorientierten nationalen Forschungsverbundvorhabens GRANO "Ansätze für eine dauerhaft umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion: Modellgebiet Nordost-Deutschland" (1998–2002) konnten vor allem in Bezug auf die Ausgestaltung regionaler Agrarumweltpolitik wichtige Erfahrungen und Erkenntnisse bei der Entwicklung und Erprobung neuer institutioneller Arrangements gewonnen werden. Im Beitrag werden drei institutionelle Lösungsansätze vorgestellt a) die Etablierung von Agrar-Umwelt-Foren, b) die (angestrebte) Gründung einer Umweltgenossenschaft und c) ein Konzept zur Ausschreibung ökologischer Leistungen. Exemplarisch werden die praktischen Aktivitäten und realen Ergebnisse dieser Ansätze sowie deren potentielle Leistungsfähigkeit im Problemfeld "Bodenerosion" dargestellt und die vermuteten Bestimmungsgründe hierfür untersucht.

* Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Fachgebiet Ressourcenökonomie, Humboldt-Universität zu Berlin, Luisenstr. 56, 10099 Berlin; Email: katja.arzt@agrar.hu-berlin.de, christian_schley@hotmail.com.

** Zentrum Technik und Gesellschaft, Technische Universität Berlin, Hardenbergstr. 4-5, 10623 Berlin; Email: baranek@ztg.tu-berlin.de.

*** Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Finanzwissenschaften, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam; Email: klausmue@rz.uni-potsdam.de.

2 Institutioneller Ansatz und Bestimmungsfaktoren institutionellen Wandels¹

Die Umsetzung einer dauerhaft umweltgerechten und standortangepassten Landnutzung tangiert vor allem die institutionellen Strukturen des agrarpolitischen Systems.² Die Gestaltung und Herausbildung angemessener Institutionen muss mit dem Ziel erfolgen, der zunehmenden Differenziertheit und Komplexität der Problemstellungen im Agrarumweltbereich gerecht zu werden. Denn gerade im Spannungsfeld zwischen Landwirtschaft und Umwelt kommt es häufig vor, dass "problemschaffende" Transaktionen³, wie z.B. die Ausbringung von Stickstoffdüngern auf landwirtschaftlichen Flächen und die damit verbundenen Konsequenzen für die Konsumenten von Trinkwasser, eben nicht durch geeignete Institutionen mit entsprechenden "problemlösenden" Transaktionen, z.B. einer effizienten Kontrolle und Limitierung von Stickstoffbilanzüberschüssen, verknüpft sind.

Die Suche nach zufriedenstellend regelnden Institutionen gestaltet sich hier schwierig, da viele Transaktionen im Agrarumweltbereich zum einen von einer hohen Komplexität und Unsicherheit in den Wirkungszusammenhängen gekennzeichnet sind. Zum anderen ist häufig keine eindeutige technische Schnittstelle zu identifizieren, weil beispielsweise die "Schaden verursachenden" und/oder "betroffenen" Akteure entweder nicht bekannt sind, oder sehr große räumliche aber auch zeitliche Wirkungsabstände zwischen den beteiligten Akteuren bestehen. Die generationen- und ortsübergreifenden Wirkungen von klimaschädigenden Handlungen sind hierfür plastische Beispiele. Die Analyse von Problemzusammenhängen speziell im Agrarumweltbereich sollte daher möglichst alle Faktoren berücksichtigen, die einen erheblichen Einfluss auf die Gestalt einer problemregelnden Institution und den Prozess ihrer Entstehung (intentional oder non-intentional) haben. HAGEDORN et al. (2002) unterscheiden hierbei nach a) den jeweiligen Eigenschaften und Implikationen der relevanten Transaktionen (z.B. Messbarkeit, Sichtbarkeit, Standardisierbarkeit) und b) nach den Charakteristika und Interessen der an diesen Transaktionen beteiligten Akteure (z.B. Vertrauenswürdigkeit, Opportunismusneigung, Machtpotential). Diese beeinflussen maßgeblich das sich ergebende c) Verteilungsgefüge an Verfügungs- und Nutzungsrechten an bestimmten Attributen der Natur (Property Rights Regimes) sowie die entsprechenden d) "Governance structures" oder Koordinierungsstrukturen (z.B. Märkte, Hierarchien und Kooperationen).

3 Drei institutionelle Lösungsansätze⁴

Im Folgenden werden zunächst die bestehenden agrarumweltpolitischen Koordinationsstrukturen zur Vermeidung von Bodenerosion kurz beschrieben und hinsichtlich ihres Beitrags zur Problemlösung kritisch analysiert. Anschließend erfolgt die exemplarische Darstellung der praktischen Aktivitäten und Ergebnisse der drei Ansätze sowie deren potentielle Leistungsfähigkeit in diesem Problemfeld.

¹ Unter Institutionen werden hier Systeme von Regeln verstanden, die auf sich wiederholende soziale Situationen oder Handlungen anwendbar sind und generell von den Mitgliedern einer Gesellschaft akzeptiert werden (BLAAS, 1982).

² Die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz von Mensch und Umwelt“ hat wiederholt zur institutionellen Interpretation von Nachhaltigkeit Stellung bezogen und vier grundsätzliche institutionelle Lösungsstrategien formuliert (vgl. MINSCH et al., 1998).

³ Eine Transaktion ist ein Transfer von Gütern oder Leistungen, oder Ungütern oder Schädigungen zwischen zwei oder mehreren Akteuren über eine technisch definierte und auch operationalisierbare Schnittstelle.

⁴ Eine ausführliche Darstellung der Problem- und Zielstellung der einzelnen Ansätze sowie der jeweiligen Aktivitäten, Verläufe und Ergebnisse finden sich in ARZT et al. (2002).

3.1 Bestehende Koordinationsstrukturen zur Vermeidung von Bodenerosion

Die Bewirtschaftung der Ressource Boden wird gleichzeitig durch unterschiedliche Koordinationsmechanismen wie z.B. Märkte, Gesetze und freiwillige Vereinbarungen geregelt. Gegenwärtig richtet sich die Art und Weise der Bewirtschaftung vorwiegend nach den Mechanismen des Marktes und der nationalen und europäischen Förderpolitik. Dies hat zur Folge, dass häufig auf eine auf Erhalt der Qualität des Produktionsfaktors Boden ausgerichtete Wirtschaftsweise, zugunsten einer kurzfristigen Produktivitäts- und Gewinnsteigerung verzichtet wird. So werden beispielsweise bei der Fruchtfolgegestaltung flächenspezifische Bodenerosionspotenziale und Langzeitwirkungen häufig nur wenig beachtet. Verstärkt wird diese Entwicklung durch den für Brandenburg charakteristischen hohen Anteil an Pachtland mit Verträgen, die zudem nur eine relativ geringe Laufzeit haben.

Bodenerosionsschäden sind zumeist erst nach langen Zeiträumen der Anwendung erosionsfördernder Bewirtschaftungsweisen wahrnehmbar. Diese Schäden sind dann im Prinzip irreversibel, wirken direkt negativ auf die Produktivität des Bodens und bewirken somit negative Einkommenseffekte für die Landwirte (ZALF, 1997). Darüber hinaus besteht auch häufig eine räumliche Entfernung zwischen problemschaffender Handlung (z.B. der Entfernung von Hecken an Hangflächen) und dem Erosionsschaden (in diesem Falle z.B. verursacht durch das ungebremste Abfließen von Niederschlagswasser und Fortspülen fruchtbaren Bodens auf einer weiter hangabwärts liegenden Fläche). Eine genaue Zuordnung dieses Schadens zu einem bestimmten Landbewirtschafter ist dann oft nicht möglich. Diese schwierigen zeitlichen und räumlichen Eigenschaften der Transaktionen scheinen daher für eine Regelung über herkömmliche Märkte, die eindeutig identifizierbarer Handelspartner sowie kontrollier- und messbarer Wirkungszusammenhänge bedürfen, ungeeignet.

Durch die Verankerung des allgemeinen Vorsorgeprinzips im Bundesbodenschutzgesetz wird staatlicherseits der Versuch unternommen, dieser Entwicklung entgegen zu steuern. Allerdings weist zum einen der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) auf zahlreiche Lücken in den Verordnungen zum Gesetzestext hin. Hier würden u.a. Vorgaben zur Bewertung physikalischer Schadeinwirkungen sowie zur Erarbeitung von Maßnahmenkonzepten zur Wiederherstellung der Lebensraumfunktionen fehlen. Einstweilen gibt es daher keine eindeutigen und differenzierten Nutzungseinschränkungen für erosionsgefährdete Flächen, sofern diese nicht als Schutzgebiete ausgewiesen sind. (SRU, 2000). Darüber hinaus können Gesetze hohe gesellschaftliche Kosten zur Folge haben, die aus bürokratischen Verwaltungshandlungen, Kontrollen und schließlich auch aus Rechtsstreitigkeiten resultieren. Doch auch privatwirtschaftlich können gesetzliche Einschränkungen der Verfügungs- und Nutzungsrechte erhebliche Kosten verursachen, und beispielsweise ihren Ausdruck in veränderten Preisen (Pachten, Bodenpreise) finden. Vor allem aber scheinen Verbote ungeeignet, die vorherrschende Mentalität, die eher auf Konfrontation (Landwirtschaft versus Naturschutz) als auf Kooperation beruht, zu ändern (HOFFMAN et al., 2002).

Darüber hinaus wird mit Hilfe von Aufklärungsprogrammen über eine umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion (gute fachliche Praxis) und vor allem mit freiwilligen Agrarumweltprogrammen eine Verminderung der Bodenerosion angestrebt. Letztere regeln die Nutzung einer bestimmten Fläche allerdings nur für einen begrenzten Zeitraum. Bei der Maßnahmengestaltung, die in einem "top-down" Verfahren erfolgt, wird zudem weder nach unterschiedlichen Erosionspotenzialen noch nach den tatsächlichen regional- bzw. betriebsspezifischen Durchführungskosten differenziert (MÜLLER et al., 2000). Die flächendeckende Anwendung einheitlicher Maßnahmen steht auch häufig nicht im Einklang mit weiteren flächenspezifischen Umweltzielen, wie z.B. dem Erhalt von Biodiversität⁵.

⁵ Symptomatisch für diesen Zielkonflikt ist die frühere Praxis, pfluglose Bodenbearbeitungsverfahren im Rahmen von Agrarumweltprogrammen durchzuführen und gleichzeitig der damit einhergehenden stärkeren Belastung durch Unkräuter durch intensivere Anwendung von Pestiziden zu begegnen.

Überdies regeln sie fast ausschließlich die Art der Bewirtschaftung (z.B. Anbau von Zwischenfrüchten), stehen aber für Maßnahmen wie z.B. das Anlegen und die Pflege von Strukturelementen nicht zur Verfügung. Der ebenfalls freiwillige Vertragsnaturschutz erlaubt hier zwar eine größere Flexibilität, muss allerdings ausschließlich mit - in der Regel knappen - Landesmitteln finanziert werden. Hinzu kommt, dass die Bewirtschafter in Brandenburg nicht selten Pächter von bis zu 200 einzelnen Landeigentümern sind. Erscheint eine Umgestaltung der Bewirtschaftungsflächen (z.B. Umwandlung von Ackerflächen in Grünland oder Anpflanzen von Hecken) aufgrund des Erosionspotenzials sinnvoll und notwendig, werden Eigentümer der Fläche entsprechend wichtige Akteure, da sie einer derart veränderten Flächennutzung zustimmen müssen. Die damit verbundenen Aufwände für Verhandlungen mit einer Vielzahl von Eigentümern sowie die potenziell verringerten Pachterträge finden in den bisherigen Programmen jedoch keine Berücksichtigung.

3.2 Agrar-Umwelt-Foren (AUF)

Im Agrar-Umwelt-Forum kamen und kommen verschiedene Akteure u.a. aus Naturschutz, Landwirtschaft, Landschaftspflege, Politik, Tourismus, Verwaltung und Wissenschaft zusammen, um über regionale Umweltziele im ländlichen Raum zu diskutieren, zu entscheiden und um umweltrelevante Maßnahmen zu entwickeln. Eine ökologisch, ökonomisch und sozialwissenschaftlich orientierte Begleitung des Agrar-Umwelt-Forums sorgte für die organisatorische und prozessuale Gestaltung der Diskussion, lieferte wissenschaftliche Informationen und untersuchte, wie Entscheidungen in Gruppen entstehen, Konflikte erkannt, geregelt und Wertentscheidungen über Umweltgüter in Gruppen getroffen werden können. Eine wesentliche Besonderheit der nach dem Prinzip der "Runden Tische"⁶ gestalteten Agrar-Umwelt-Foren bestand darin, dass keine konkrete Zielsetzung a priori gegeben war. Vielmehr handelte es sich um einen offenen Prozess mit der Zielsetzung, einen Weg zu finden, Probleme der Nutzung von Umweltressourcen und damit zusammenhängende Konflikte zu lösen. Dabei war zu Prozessbeginn noch unklar, ob und in welchem Umfang diese Probleme den einzelnen Teilnehmern bekannt sind und welche Unterstützung in der Problemlösung durch externe Akteure, insbesondere durch politische Entscheidungsträger zu erwarten sein würde. Die Voruntersuchungen boten hier aufgrund der Komplexität der vorgefundenen Probleme lediglich eine grobe Orientierung.

Agrar-Umwelt-Foren wurden in zwei Regionen in Brandenburg (Prenzlau-West und Schraden) durchgeführt. Aufbauend auf bereits partizipativ angelegten Voruntersuchungen des Gesamtprojektes wurden in beiden Untersuchungsregionen Informationsveranstaltungen durchgeführt, auf denen sich jeweils etwa 20 Akteure zur Mitarbeit in den Agrar-Umwelt-Foren bereit erklärten. Zwischen Oktober 1999 und Februar 2002 wurden 13 Treffen des AUF im Untersuchungsgebiet Prenzlau-West sowie zeitversetzt um ein Jahr, sechs Treffen im Untersuchungsgebiet Schraden vorbereitet, durchgeführt und ausgewertet. Durchgängig waren durchschnittlich etwa 15 lokale Akteure sowie ca. sechs GRANO-Mitarbeiter bei den Treffen anwesend. Exemplarisch werden im Folgenden die konkrete Arbeit und die Ergebnisse des Agrar-Umwelt-Forums Prenzlau-West ausführlicher dargestellt.

Im Verlauf der ersten Treffen wurde vereinbart, sich sukzessive mit den Umweltproblemen in den Bereichen Wasser (Sölle), Boden (Erosion) und Biotopstrukturen (Strukturelemente in der Feldflur) zu beschäftigen. So wurde zunächst im Verlauf der folgenden drei Treffen ein Sollschutzprogramm gemeinsam erarbeitet, diskutiert und verabschiedet, das u.a. Aufwandsentschädigungen für die Vermessung und Pflege von Söllen und die Nutzung der

⁶ Die Konzipierung der Agrar-Umwelt-Foren orientierte sich im Wesentlichen an Designprinzipien für die Herausbildung dauerhafter und stabiler Selbstorganisationsstrukturen (z.B. regelmäßige Kommunikation, Gewährleistung von Transparenz, Gleichberechtigung und Repräsentativität) wie sie bereits von SELLE (1996) und OSTROM (1998) zusammengefasst wurden.

EU-Stilllegungsprämien für Sollrandflächen beinhaltete. Auf der Grundlage der Diskussion des nächsten Themas "Bodenschutz in der Region", angeregt durch einen wissenschaftlichen Einführungsvortrag in die regionale Bedeutung des Bundesbodenschutzgesetzes, durch die Darstellung von bereits seitens der Landwirte in der Region durchgeführten Bodenschutzmaßnahmen und durch ein digitales Geländemodell zur punktgenauen Identifikation besonders erosionsgefährdeter Flächen im Untersuchungsgebiet, erarbeiteten die beteiligten Wissenschaftler einen agrarfachlich und naturwissenschaftlich begründeten Katalog acker- und pflanzenbaulicher Maßnahmen zur Minderung bzw. Vermeidung von Bodenerosion. Dieser wurde mit Landwirten und Mitarbeitern der Verwaltung diskutiert und weiter konkretisiert. Schließlich wurde von den Teilnehmern des Forums ein "Regionalisiertes Bodenschutzprogramm" verabschiedet und nach Abfrage der Teilnahmebereitschaft aller Landwirte im Untersuchungsgebiet gemeinsam mit dem zuvor erarbeiteten Sollschutzprogramm als "Regionalisiertes Agrarumweltprogramm" dem Brandenburger Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (MLUR) zur Begutachtung und Förderung vorgelegt. Das MLUR bewertete den Vorschlag zwar positiv, prüft aber derzeit noch, ob und in welchem Umfang eine Umsetzung möglich ist.

Anschließend wurde das Thema "Biotopstrukturen" zunächst mit dem Ziel behandelt, auch hier ein regionalisiertes, maßnahmenorientiertes Programm zu erarbeiten und zu verabschieden. Die an Impulsreferate von Vertretern des Amtes für Flurneuordnung und des Umweltamtes anschließenden intensiven Diskussionen ergaben jedoch, dass aufgrund der teilweise ungeklärten oder fragmentierten Eigentumsverhältnisse ökologisch sinnvolle, zusammenhängende Heckenstrukturen sehr schwer realisierbar sind und nur ein Flurneuordnungsverfahren substantiell zur Problemlösung beitragen könne.

Agrar-Umwelt-Foren und Bodenerosion?

Wie bereits dargestellt, wurde im AUF Prenzlau-West das Thema "Bodenschutz in der Region" als zweiter Problemschwerpunkt gewählt und bearbeitet. Die Fähigkeit der gemeinschaftlichen Identifizierung regionaler Umweltprobleme ist somit ein wichtiges Merkmal dieses institutionellen Ansatzes.

Ferner ist das Agrar-Umwelt-Forum gegenüber herkömmlichen hierarchischen Institutionen in der Lage, den Austausch zwischen verschiedenen Akteursgruppen zu fördern.

Eine Aufgabe des AUF bestand darin, die Wahrnehmung des Problembereichs Bodenerosion bei den regionalen Akteuren zu schärfen. Wissenschaftliche Fachvorträge und Erfahrungsberichte einzelner Landwirte steigerten hierbei das Problemverständnis und somit die Sensibilität für die betriebliche und gesellschaftliche Relevanz von Bodenerosion. Eine notwendige Voraussetzung für den Sensibilisierungsprozess bildete dabei die Bereitschaft der Teilnehmer, die fachlichen Aussagen und Erfahrungsberichte - auch der Vertreter gegensätzlicher Interessen - ernst zu nehmen. Der anschließende ausführliche Diskussionsprozess bildete den Grundstein für die Herausbildung gegenseitigen Verständnisses und Vertrauens.

Das Agrar-Umwelt-Forum ist darüber hinaus besonders geeignet, mittels Konsensfindung und Kooperation zur Lösung komplexer und schwer messbarer Umweltprobleme beizutragen.

Zwar ist im Falle der Bodenerosion die Erfassung der Wirkungszusammenhänge und -umfänge, die grobe Identifizierung eines (einzelnen) Schadensverursachers und die Verortung geeigneter Gegenmaßnahmen trotz Komplexität und Messproblemen häufig möglich. Die Durchführung bzw. Umsetzung geeigneter Schutzmaßnahmen erfordert in einigen Fällen (wie z.B. dem Anpflanzen von Hecken und Strukturelementen) jedoch die Kooperation einzelner Landwirte, damit eine sinnvolle naturräumliche Wirkung erzielt werden kann. Einzelne Akteure setzen derartige Maßnahmen dennoch bereits innerhalb ihrer individuellen betrieblichen Möglichkeiten um. Diese individuellen Engagements wurden durch die Mitglieder des Forums zwar anerkennend aufgenommen, inwieweit sich hierdurch

positive Anreizwirkungen auf andere Landwirte entfalten, ist jedoch unklar. Durch den Austausch im Forum, aber auch in bilateralen Arbeitsgruppen gelang es, im damit zusammenhängenden Konfliktfeld zwischen Landeigentümern und Bewirtschaftern, Lösungswissen verschiedener Verwaltungseinheiten sowie Interessen von Landwirten und Umweltschützern in diesem Gebiet zusammenzubringen und Lösungswege, z.B. im Rahmen von Flurneuordnungsverfahren oder Wegebaumaßnahmen, zu erarbeiten. Eine Umsetzung dieser Optionen, aber auch eine Lösung im Sinne angepasster herkömmlicher Maßnahmenprogramme konnte jedoch bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenso wenig erreicht werden wie eine verbindliche Selbstverpflichtung der regionalen Landbewirtschaftler.

Im Zuge der Erstellung des Regionalisierten Agrarumweltprogramms einigten sich die Akteure des Forums darauf, (förderfähige) bodenschonende Bewirtschaftungsweisen nur in besonders erosionsgefährdeten Gebieten zu honorieren. Während der Vertreter des regionalen Bauernverbandes die ausschließliche Förderung sensibler Gebiete als zu aufwendig und ungerecht ablehnte, waren die Akteure am AUF bereit, eine solche sachbezogene Differenzierung zu akzeptieren.

Mit dem AUF wurde der Versuch unternommen, einen institutionellen Wandel zu initiieren. Durch direkte gegenseitige Kommunikation verschiedener Akteure sollte auf die Kognitionen der Beteiligten eingewirkt und dieser Wandlungsprozess forciert werden (vgl. auch HABERMAS, 1987). Ein Wandel derart grundlegender institutioneller Arrangements ist allerdings ein sehr zeitintensiver Prozess, der sich nur bedingt nach einigen Treffen dieses Forums abzeichnen kann. Hinzu kommt die Beobachtung, dass auch jene Akteure, die nicht direkt am AUF teilnehmen oder repräsentiert wurden, einen durchaus bedeutenden Einfluss auf die Präferenzbildung der beteiligten Akteure und die Entscheidungsfindung im Forum hatten. So übertrug sich zum einen die ablehnende Haltung des regionalen Bauernverbandes teilweise auch auf die Grundhaltung einiger beteiligter Landwirte. Zum anderen wirkt die bis dato fehlende Zusage des Landes zur modellhaften Finanzierung des erarbeiteten regionalen Agrarumweltprogramms hemmend auf die Motivation zur Weiterführung des AUF (vgl. ARZT et al., 2002). Die Tatsache, dass das AUF bereits zwei Jahre kontinuierlich und ergebnisorientiert gearbeitet hat und auch nach Beendigung des initiierenden Forschungsprojekts von den Akteuren weitergeführt wird, kann jedoch als Erfolg verbucht werden – die Teilnehmer kamen einander und auch der Wissenschaft näher, so kann von einem vertrauensbildenden Prozess gesprochen werden, der eine *conditio sine qua non* für jede effektive und kreative Kooperation zwischen den Akteuren darstellt.

3.3 Umweltkooperation

Das Teilprojekt "Umweltkooperation" ging der Frage nach, ob sich durch kollektives Handeln von Landwirten in Umweltkooperationen und durch die Gestaltung entsprechender kooperativer Vertragsbeziehungen zu anderen Akteuren ökologische Probleme effektiver und effizienter lösen und ökologische Güter und Leistungen leichter bereitstellen lassen als durch individuelles Handeln in hierarchischen Konstellationen. Eine Umweltkooperation kann die physisch bedingte Notwendigkeit einer Gemeinschaftsproduktion von Umweltgütern, z.B. eine betriebsübergreifende Landschaftsgestaltung, Biotopvernetzung oder Wasserhaushaltsregulierung erleichtern sowie die Realisierung von *economies of scale* und zwischenbetrieblichen Ausgleichs- und Transfermechanismen ermöglichen. Langfristig kann durch eine unmittelbare Einbindung in eine Umweltkooperation, insbesondere durch deren Beratungs- und Vorbildfunktion, das Verantwortungsbewusstsein und die Motivation der vor Ort ansässigen landwirtschaftlichen Betriebsleiter in Richtung auf eine dauerhaft umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion gefördert werden. Landwirte erhalten durch solche Institutionen die Chance, eigene Vorstellungen für eine umweltgerechte Landwirtschaft in die Agrarumweltpolitik einzubringen.

Aufbauend auf einer im Rahmen des Gesamtprojekts durchgeführten Politikfeld- und Präferenzanalyse wurde zunächst ein theoretisches Konzept für die Gründung von Umweltkooperationen erarbeitet. Durch anschließende Experteninterviews, beispielsweise mit Vertretern von Landesbehörden, Landwirtschafts- und Umweltämtern der Landkreise Uckermark und Elbe-Elster aber auch mit dem Genossenschaftsverband Berlin-Hannover, sowie durch die Befragung weiterer regionaler Akteure und vor allem Landwirte konnte es immer weiter konkretisiert werden. Im Untersuchungsgebiet Prenzlau-West bildete sich daraufhin eine Initiativgruppe bestehend aus Landwirten und weiteren, an einer Umweltkooperation interessierten Akteuren, sowie GRANO-Mitarbeitern, die gemeinsam über mögliche Aufgabenfelder diskutierte und einen Gründungsplan für eine Umweltgenossenschaft entwickelte. Trotz dieser Vorarbeiten kam es bisher jedoch nicht zur eigentlichen Gründung einer Umweltkooperation. Ursächlich hierfür war zum einen die fehlende Akzeptanz und Unterstützung seitens der Landesebene, die sich nicht in der Lage sah, eine Anschubfinanzierung bereitzustellen. Zum anderen befürchteten die interessierten Akteure einen hohen administrativen Mehraufwand sowie einen finanziellen Verlust im Falle des Scheiterns. Hinzu kamen verschiedentlich artikulierte Vorbehalte gegen die neuerliche Bildung von Genossenschaften, die auf die negative Konnotation des Begriffs in post-sozialistischen Systemen zurückgeführt werden kann, sowie auf durchaus heterogene Interessen, beispielsweise zwischen kleineren Betrieben und den großen Agrarkooperativen.

Umweltkooperation und Bodenerosion?

Die Mitglieder der Initiativgruppe formulierten mögliche Aufgabenfelder einer solchen Umweltkooperation, zu denen neben Maßnahmen zur Stabilisierung des Wasserhaushalts, zur Vernetzung von Biotopen und zur Pflege von regionaltypischen Söllen auch Aktivitäten zum Erhalt der Bodenfruchtbarkeit und hier insbesondere zur Minimierung von Bodenerosion gehörten. So sollten gemeinschaftlich konkrete Landschaftspflegeleistungen, beispielsweise das Anpflanzen und Pflegen von Hecken und anderen Strukturelementen sowie das Anlegen von Uferandstreifen, erbracht werden. Die hierfür notwendigen Arbeitsprozesse könnten auf die einzelnen Betriebe aufgeteilt werden und ließen sich somit besser in die individuellen Betriebsabläufe einbinden und an den vorhandenen freien Kapazitäten ausrichten. Auch die - bereits erfolgreich in Maschinenringen praktizierte - gemeinschaftliche Anschaffung produktivitätssteigernder Maschinen und Ausrüstungen wäre mit einem geringeren individuellen Risiko verbunden. Ein wichtiges konzeptionelles Element war, dass diese Leistungen nicht nur auf den Flächen der Mitglieder erbracht, sondern auch als private Dienstleistungen weiteren regionalen und überregionalen Nachfragern angeboten werden sollten. So wäre beispielsweise eine gemeinschaftliche Teilnahme an entsprechenden Ausschreibungsverfahren möglich und vielversprechend gewesen.

Wie bereits ausgeführt, beruht die Einhaltung der guten fachlichen Praxis bei der Flächenbewirtschaftung, abgesehen von Betrieben die an Agrarumweltprogrammen teilnehmen, in vielen Punkten auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Die Mitglieder der Initiativgruppe hatten hingegen vereinbart, im Falle der Gründung der Umweltkooperative, eine diesbezügliche Selbstverpflichtung abzugeben. Ein Verstoß wäre hier sicherlich schwer zu verbergen gewesen und hätte darüber hinaus eine soziale Sanktionierung zur Folge gehabt.

Maßnahmen zur Minimierung der Bodenerosion, die zudem auf die flächenspezifischen Bedingungen abgestimmt sind, erfordern spezifisches Wissen und Kompetenzen, die z.T. selbst bei fachlich gut ausgebildeten Landwirten nicht vorhanden sind. Da in Brandenburg eine derartige Kompetenz nicht im Sinne einer Officialberatung zur Verfügung steht und somit spürbar kostenwirksam wäre, war ein gemeinsamer Einkauf dieser Beratungsleistungen durch die Umweltkooperative vorgesehen.

3.4 Honorierung ökologischer Leistungen

Im Mittelpunkt des Teilprojekts "Honorierung ökologischer Leistungen" stand die Entwicklung und Erprobung alternativer Mechanismen zur Mittelvergabe für Agrarumweltmaßnahmen. Damit sollte u.a. den Forderungen des Landes Brandenburg nach einer wirksamen Verwendung der Finanzmittel entsprochen werden. Vor dem Hintergrund weitgehend zentral erarbeiteter Förderprogramme durch das MLUR, mit dem inhärenten Problem der Bestimmung anreizkompatibler Prämiensätze, sollte überprüft werden, ob durch Ausschreibungsverfahren für ausgewählte Maßnahmen diesem Problem begegnet werden kann. Gemäß der Projektphilosophie wurde dabei auf wissenschaftliche Vorarbeiten zurückgegriffen, die den Einsatz dieses Instruments bereits seit längerem thematisieren.⁷ Die wichtigsten für eine Umsetzung im Vorfeld zu klärenden Fragen waren die angemessene Art des Ausschreibungsverfahrens, die optimale Abgrenzung der Gebietskulisse und die Anforderungen an die Verwaltung. Das wichtigste Ergebnis der Untersuchung ist, dass aus institutionenökonomischer Sicht eine kurzfristige Erprobung derzeit nicht realisierbar scheint.

Ausschreibungsverfahren für Bodenschutzmaßnahmen?

Für Ausschreibungsverfahren als ökonomische Institution gilt, dass die Einführung und Umsetzung sowie die hiermit verbundenen Vorteile wie Effizienz und Transparenz des Tauschprozesses nur dann realisiert werden können, wenn Kompatibilität zum bestehenden institutionellen Rahmen hergestellt werden kann. Wie im Folgenden dargestellt, ist diese Bedingung nicht hinreichend gegeben.

- a. *Die Durchführung von Ausschreibungen ökologischer Leistungen ist an die fachliche Befähigung und sachliche Akzeptanz der Akteure geknüpft. Letztere ist abhängig von der Erfüllung ökonomischer Anreizbedingungen und den bestehenden Wertvorstellungen.*

Zunächst ist davon auszugehen, dass die Landwirte als Leistungsanbieter aufgrund ihrer Erfahrung mit dem bestehenden KULAP, ihrem hohen Ausbildungsniveau und einer oft langjährigen Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen die notwendige fachliche Eignung vorweisen. Die ökonomischen Anreizbedingungen sind erfüllt, wenn der erwartete Ertrag aus der Ausschreibung die erwarteten Kosten wenigstens kompensiert. Hierzu ist festzustellen, dass Maßnahmen wie die pfluglose Bodenbearbeitung sowie die Verwendung von Breitreifen bereits innerhalb der einzelbetrieblichen Optimierung berücksichtigt werden und eine zusätzliche staatliche Unterstützung als nicht notwendig erachtet wird. Hingegen lassen sich Untersaaten bzw. Zwischenfruchtanbau, Teilflächenstilllegung und Heckenpflanzungen nur mittels zusätzlicher Finanzmittel wirtschaftlich realisieren. Somit sind grundsätzlich lediglich letztgenannte Maßnahmen für Ausschreibungen von Interesse.

Im Hinblick auf die Eigenschaft dieses Vergabeverfahrens, hinsichtlich der Prämienzahlung sowie der Berechtigung zur Programmteilnahme zwischen einzelnen potentiellen Leistungserbringern zu diskriminieren, haben die Untersuchungen ergeben, dass insbesondere Verbandsvertreter diesem Aspekt skeptisch gegenüberstehen. Landwirte betonen vor allem die gesellschaftliche Bedeutung landschaftspflegerischer Leistungen. Eine stärkere Marktorientierung dieser Tätigkeit wird jedoch akzeptiert, wenn der Zusammenhang zwischen Zuschlag, erbrachter Leistung und Entlohnung nachvollziehbar ist.

Verwaltungen sowie die regionalen Umweltschützer bilden weitere wichtige Akteursgruppen. Die formale Macht, das System der Mittelvergabe zu verändern, binden die Verwaltungsvertreter in hohem Maße an den Standpunkt landwirtschaftlicher Verbände. Hieraus resultiert u.a., dass der effizienten Mittelvergabe das Interesse gegenübersteht, die Zahlungen möglichst allen Landwirten zukommen zu lassen. Zu Verunsicherung führt außerdem die mit einer Ausschreibung verbundene größere Transparenz.

⁷ Hervorzuheben sind hierbei insbesondere die Arbeiten von LATACZ-LOHMANN (1998) und PLANKL (1998) sowie die verschiedenen Arbeiten und Erfahrungsberichte zum amerikanischen „Conservation Reserve Program (CRP)“ (z.B. FEATHER et al. (1999), PARKS UND SCHORR (1997)).

Ausschreibungen implizieren zusätzliche organisatorische Anforderungen, wie die Bekanntmachung, die Beratung der Bieter sowie die Bewertung der Gebote und die Erteilung des Zuschlags. Die hierfür notwendigen personellen und fachlichen Kapazitäten sind gegebenenfalls durch Einstellungen und Weiterbildung aufzubauen. Diesen Investitionen, steht nach Ansicht der befragten lokalen Akteure kein adäquater Nutzen gegenüber.

- b. Ausschreibungen setzen die Definition und die Zurechenbarkeit der Leistung sowie die Substituierbarkeit der Leistungserbringer voraus. Bei wiederkehrenden Ausschreibungen ist außerdem die Relevanz spezifischer Investitionen zu prüfen.*

Nach Einschätzung der Landwirte in der Untersuchungsregion können spezifische Sachinvestitionen für den Zwischenfruchtanbau und Untersaaten relevant werden. Größere Bedeutung besitzt aber die standörtliche Anbaueignung. Spezifische Erfahrungen geben früheren Vertragspartnern in einer nachfolgenden Ausschreibungsrunde einen Vorteil. Aus diesen Gründen und aus theoretischen Überlegungen heraus ist sicherzustellen, dass die Verwaltung alle ihr bekannten gebotsrelevanten Informationen offen legt.

Da der Bodenabtrag auf einer Fläche durch eine angepasste Bewirtschaftung reduziert werden kann, ist das Zurechenbarkeitskriterium bezüglich der Maßnahme erfüllt, nicht jedoch im Bezug auf den schwer messbaren Erfolg. Eine Substituierbarkeit der Leistungserbringer ist möglich, wenn unter Verwendung vorhandenen Kartenmaterials die Regionen kleinräumig hinsichtlich ihrer Oberflächen- und Bodenstruktur und somit ihres Erosionspotenzials bewertet werden.

- c. Die Teilnahme an einer Ausschreibung setzt das Recht zur Leistungserbringung voraus. Für die Durchführung sind bestehende spezifische Rechtsvorschriften zu beachten.*

Rechtskonflikte bezüglich der Leistungserstellung drohen bei Maßnahmen, die das Eigentumsrecht berühren und auf Flächen durchgeführt werden sollen, auf denen Besitz und Eigentum auseinanderfallen. Da dies für die Anlage von Hecken zum Schutz vor Winderosion der Fall ist, erscheinen Ausschreibungen in der Modellregion hierfür ungeeignet. Für die anderen Bodenschutzmaßnahmen sind derartige Beschränkungen nicht festzustellen.

Mit der Vergabeordnung existiert ein Regelwerk, das genaue Anforderungen an die Durchführung von Ausschreibungen stellt. Gleichzeitig verringert sich hierdurch der Handlungsspielraum für die Verwaltung. Da nun im Gegensatz zum bestehenden System nicht alle Bieter an den nachgefragten Maßnahmen teilnehmen können, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Verlierer das Verwaltungshandeln überprüfen wollen. Während im bestehenden KULAP ein größerer Handlungsspielraum besteht, bis sich eine rechtliche Bindung für die Verwaltung ergibt, ist dies im Falle einer Ausschreibung bereits mit der Durchführung gegeben. Dies ist der wichtigste Grund für die Ablehnung durch diese Akteure.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Ausschreibungsverfahren für ökologische Leistungen innerhalb des KULAP in Brandenburg derzeit zum einen an den bestehenden Wertvorstellungen der Akteure scheitern. Zum anderen überwiegen die mit diesem Verfahren antizipierten Umstellungskosten auf Verwaltungs- und Betriebsebene sowie die Transaktionskosten der Durchführung den erwarteten Nutzen. Jedoch zeigen die Erfahrungen mit Ausschreibungen im Rahmen des Vertragsnaturschutzes, dass auf längerfristige Sicht, bei Verbreitung und weiterer Kenntnis dieses Verfahrens die inneren Widerstände geringer werden und eine breiträumigere Anwendung wahrscheinlicher wird.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Am Beispiel des Agrarumweltproblems "Bodenerosion" wurde illustriert, dass eine nachhaltige Umweltverbesserung in der Landwirtschaft vor allem durch institutionellen Wandel gelingen kann. Mit Agrar-Umwelt-Foren und Umweltkooperationen wurde der

Versuch unternommen, konkrete partizipative und kooperative Lösungen umzusetzen. Hierdurch konnten u.a. die Präferenzen und Wertvorstellungen der Akteure stärker in die Diskussion gebracht und somit eine Voraussetzung geschaffen werden, einen gesellschaftlichen Paradigmenwechsel hin zu mehr Nachhaltigkeit zu befördern. Ferner scheinen lokale Kooperationen besser auf die regionalspezifischen ökologischen Bedingungen zu reagieren, wodurch Umweltmaßnahmen effizienter gestaltet werden können. Agrar-Umwelt-Foren vermögen dabei eher Umweltziele und -maßnahmen in Regionen festzulegen, indes Umweltkooperationen besser für die Umsetzung und die gemeinsame Durchführung dieser oder anderer Maßnahmen geeignet scheinen. Darüber hinaus wurde anhand von Ausschreibungsverfahren erforscht, inwiefern sich Prinzipien des Marktes auch für die Lösung von Umweltproblemen anwenden lassen. Dabei konnte festgestellt werden, dass das generelle Prinzip zwar anwendbar ist, aber die Voraussetzungen auf der Ebene der Individuen (noch) nicht bzw. unzureichend vorhanden sind und die Bedenken überwiegen.

Die hier erprobten Instrumentarien scheinen potenziell geeignet, einen institutionellen Wandel nicht nur anzustoßen, sondern auch flexibel zu begleiten. Die bestehenden, zum größten Teil hierarchischen Koordinationsstrukturen unterstützen diesen Wandel bislang jedoch kaum (vgl. ARZT et al., 2002). Neben einer weiteren wissenschaftlichen Begleitung der implementierten Ansätze und einer kontinuierlichen Verbesserung des Designs scheint daher auch eine vertiefte Forschung darüber dringend notwendig, wie eine erfolgreiche Implementierung in die bestehenden institutionellen Strukturen gestaltet werden kann.

Literatur

- ARZT, K.; BARANEK, E.; BERG, C.; HAGEDORN, K.; LEPINAT, J.; MÜLLER, K.; PETERS, U.; SCHATZ, T.; SCHMIDT, R.; SCHULER, J.; VOLKMANN, I. (2002): Dezentrale Bewertungs- und Koordinationsmechanismen. In: MÜLLER, K.; TOUSSAINT, V.; BORK, H.-R.; HAGEDORN, K.; KERN, J.; NAGEL, U.J.; PETERS, J.; SCHMIDT, R.; WEITH, T.; WERNER, A.; DOSCH, A.; PIORR, A. (Hrsg.) (2002): Nachhaltigkeit und Landschaftsnutzung: Neue Wege kooperativen Handelns. Margraf: Weikersheim, S. 29-96.
- BLAAS, W. (1982): Zur Rolle der Institutionen in der Ökonomischen Theorie. In: LEIPERT, C. (Hrsg.): Konzepte einer humaneren Wirtschaftslehre. Beiträge zur institutionellen Ökonomie und zur Integration der Sozialwissenschaften. Arnoldshainer Schriften zur Interdisziplinären Ökonomie, 2, Haar + Herchen: Frankfurt am Main, S. 263-292.
- DÖNING, T. (1997): Subsidiarität und Umweltpolitik der Europäischen Union. Metropolis: Marburg.
- FEATHER, P.; HELLERSTEIN, D.; HANSEN, L. (1999): Economic Valuation of Environmental Benefits and the Targeting of Conservation Programs: The Case of the CRP. In: Agricultural Economic Report, 1999, Nr. 778.
- HABERMAS, J. (1987): Theorie des kommunikativen Handelns, Band 1 und 2: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft: Frankfurt am Main.
- HAGEDORN, K.; ARZT, K.; PETERS, U. (2002): Institutional arrangements for environmental cooperatives: a conceptual framework. In: HAGEDORN, K. (Hrsg.): Environmental cooperation and institutional change: Theories and policies for European agriculture. Edward Elgar: Cheltenham, UK, S. 3-25.
- HOFFMAN, ANDREW; RILEY, H.; TROSDT, J.; BAZERMAN, M. (2002): Cognitive and Institutional Barriers to New Forms of Cooperation on Environmental Protection. In: American Behavioral Scientist, 45, No. 5, January 2002.

- LATACZ-LOHMANN, U.; VAN DER HAMVOORT, C.P.C.M. (1998): Auctions as a Means of Creating a Market for Public Goods from Agriculture. *Economics Letters*, 48, S. 3-4.
- MINSCH, J.; FEINDT, P.-H.; MEISTER, H.-P.; SCHNEIDEWIND, U.; SCHULZ, T. (1998): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Enquête-Kommission: „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages, Konzept Nachhaltigkeit, Studienprogramm. Springer: Berlin.
- MÜLLER, K; BORK, H.-R.; DOSCH, A; HAGEDORN, K.; KERN, J.; PETERS, J.; PETERSEN, H.-G.; NAGEL, U.J.; SCHATZ, T.; SCHMIDT, R.; TOUSSAINT, V.; WEITH, T.; WERNER, A.; WOTKE, A. (Hrsg.) (2000): Nachhaltige Landnutzung im Konsens: Ansätze für eine dauerhaft-umweltgerechte Nutzung der Agrarlandschaften in Nordostdeutschland. Focus: Gießen.
- OSTROM, E. (1998): The Institutional Analysis and Development Approach. In: TUSAK-LOEHMAN, E.; KILGOUR, D. M. (Hrsg.): *Designing Institutions for Environmental and Resource Management*. Edward Elgar: Cheltenham, UK, S. 68-90.
- PARKS, P.J.; SCHORR, J.P. (1997): Sustaining Open Space Benefits in the Northeast: An Evaluation of the Conservation Reserve Program. In: *Journal of Environmental Economics and Management*, 32, 1997, Nr. 1, S. 85-94.
- PLANKL, R. (1998): Die Festsetzung von Prämien im Rahmen der Förderung einer umweltverträglichen Agrarproduktion - „Bookbuilding“ als modifiziertes Ausschreibungs-verfahren, *Landbauforschung Völkenrode*, 1, S. 44-51.
- SELLE, K. (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden und Berlin.
- SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. Metzler-Poeschel: Stuttgart.
- ZALF (1997): Bodenerosion im Land Brandenburg – Bedeutung und Risiken (Merkblatt 1). In: Bericht Nr. 27 des Zentrums für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung (ZALF) e.V.- Merkblätter zur Bodenerosion. Münchenberg.