AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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.*

SCHRIFTEN DER GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DES LANDBAUES E.V.

Köhne, M.: Struktur und Weiterentwicklung des landwirtschaftlichen Beratungswesens in Deutschland. In: Kirschke, D.; Odening, M.; Schade, G.: Agrarstrukturentwicklungen und Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 32, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1996), S.467-477.

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 32, 1996, S. 467- 477

STRUKTUR UND WEITERENTWICKLUNG DES LANDWIRTSCHAFTLICHEN BERATUNGSWESENS IN DEUTSCHLAND

von

M. KÖHNE*

1 Einleitung

Strukturelle Wandlungen im Agrarsektor müssen auch im Bereich des Beratungswesens vollzogen werden. Dafür sind vor allem folgende Gründe maßgeblich: Das Beratungswesen wird, mit regionalen Unterschieden, vom Staat und von den Landwirten finanziert. Beide sollten daher an Möglichkeiten zur Senkung der Kosten interessiert sein, zumal die personalintensive Beratung besonders stark von Lohnsteigerungen getroffen wird. Auch sollte beiden an einer Verbesserung der Leistungen gelegen sein. Die Suche nach Kostensenkungen und Leistungsverbesserungen und damit nach einer Erhöhung der Effizienz ist kein einmaliger Akt, sondern ein permanenter Prozeß. Dieser Problematik sind die folgenden Ausführungen gewidmet.

Da Verbesserungen von den vorhandenen Strukturen ausgehen müssen, wird zunächst ein kurzer Einblick in die Struktur des landwirtschaftlichen Beratungswesens in Deutschland vermittelt. Danach werden einige Entwicklungen der letzten Jahre skizziert, die auf Effizienzverbesserungen abzielen. Auf diesen empirischen Befunden aufbauend werden sodann Anregungen für eine effiziente Weiterentwicklung der Beratung vorgetragen.

2 Strukturen des Beratungswesens in Deutschland

Einen Einblick in die Strukturen des Beratungswesens vermittelt die Tabelle 1 auf der folgenden Seite. Dort sind von links nach rechts die wichtigsten Träger der Beratung ausgewiesen. Von oben nach unten sind die Beratungsgebiete, also die Tätigkeitsfelder der Beratungsträger, aufgeführt. Die Übersicht beschränkt sich auf die Beratung von Landwirten. Daß einige Beratungsträger auch vor- und nachgelagerte Unternehmen, Verbände, Kommunen u.a. beraten, bleibt hier ausgeklammert. Die Plus-Zeichen verdeutlichen die Bedeutung der Tätigkeitsfelder bei den einzelnen Beratungsträgern. Sie können und sollen nur Tendenzen kennzeichnen, denn innerhalb der unterschiedenen Gruppen der Beratungsträger variiert teilweise das Gewicht der Tätigkeitsfelder.

Die ersten vier Spalten der Tabelle 1 enthalten Beratungsträger mit regional unterschiedlicher Bedeutung, was im folgenden noch näher erläutert wird. Es handelt sich gleichzeitig um die Träger der allgemeinen Betriebsberatung. Wie die Plus-Zeichen veranschaulichen, decken sie jeweils eine breite Palette an Beratungsthemen ab. Diskussionen um Fortentwicklungen des Beratungswesens erstrecken sich in erster Linie auf diese Träger. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß es darüber hinaus eine Reihe weiterer Beratungsträger gibt. Darüber informiert die rechte Hälfte der Tabelle 1. Die dort aufgeführten Beratungsanbieter sind, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht, in ganz Deutschland vertreten. Von den Trägern der allgemeinen Betriebsberatung unterscheiden sie sich auch dadurch, daß sie stärker spezialisiert sind, in der Regel also nur wenige Beratungsthemen abdecken. Zu den in der Tabelle 1 aufgeführten Beratungsträgern wird das Folgende kurz ausgeführt.

---

* Prof. Dr. Manfred Köhne, Georg-August-Universität Göttingen, Institut für Agrarökonomie, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen

Tabelle 1: Die Träger der landwirtschaftlichen Beratung in Deutschland und deren Tätigkeitsfelder

Tätigkeitsfelder \ Träger	mit regional unterschiedlicher Bedeutung				mit regional ähnlicher Bedeutung					
	Staat (Bundesland)	Kammer	Ring	Private Betriebsberatung	Bauernverband	Buchstellen	Zus.-schlüsse im Erzeugerbereich	Vor-/ nachgelagerte Unternehmen	Private Spezialberatung[a]	Sonstige[a]
Betriebswirtschaft	+ +	+ +	+ +	+ +		+	+			
Finanzierung	+ +	+ +	+	+ +	+	+				+
Antragswesen	+ +	+ +	+	+ +	+					
Vermarktung	+ +	+ +	+	+ +			+ +	+ +		
Recht					+ +	+			+ +	
Steuern						+ +				
Sozioökonomik	+ +	+ +	+	+	+ +					
Versicherungen	+	+		+	+					+
Produktionstechnik Pflanze/Tier	+ +	+ +	+ +	+ +			+ +	+	+ +	
Landtechnik	+	+	+	+ +			+[b]	+[b]		
Baufragen	+ +	+ +	+	+					+	+
Umweltschutz	+ +	+ +	+	+	+		+			
Alternative Landwirtschaft	+	+	+[c]				+[c]			
Hauswirtschaft	+ +	+ +								

\+ Teilweise Bedeutung in der Beratung.
++ Große Bedeutung in der Beratung.
[a] Hier gelten die ++-Zeichen nicht (wie sonst in der Übersicht) kumulativ sondern alternativ.
[b] Gilt nur für Maschinenringe bzw. -handel.
[c] Gilt nur für Ringe bzw. Erzeugerzusammenschlüsse, die auf alternative Landwirtschaft spezialisiert sind.

Quelle: Eigene Darstellung

Die staatliche Beratung wird von den Bundesländern getragen, denn Beratung ist Ländersache. Die staatliche Beratung ist die dominierende Beratung in den süddeutschen Bundesländern sowie in Thüringen und Sachsen. Sie erfolgt vor Ort durch Ämter, die auch Verwaltungsaufgaben und teils auch noch das Schulwesen wahrnehmen. Die Beratung ist für die Landwirte kostenlos. Allerdings gibt es erste Ansätze zur Erhebung von Gebühren (vgl. Abschnitt 3). Als Überbau über der örtlichen Beratung unterhalten die Länder in der Regel auch Forschungs-, Versuchs- und Weiterbildungseinrichtungen, teils auch Informations- und Rechenzentren.

In den Bundesländern mit Landwirtschaftskammern erfolgt die allgemeine Betriebsberatung durch diese berufsständischen Einrichtungen und nicht direkt durch das Land. Eine Besonderheit besteht allerdings in Rheinland-Pfalz, wo es sowohl eine Kammerberatung als auch eine staatliche Beratung gibt. Die Beratung der Landwirtschaftskammern erfolgt schwerpunktmäßig durch deren Außenstellen. Das Verhältnis von Beratung, Verwaltung und Schulwesen ist in den norddeutschen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Neben der Beratung der Außenstellen erfolgt auch eine Beratung durch die Zentralen der Landwirtschaftskammern - meistens in Form einer Spezialberatung und über die Außenstellen. Die Kammerberatung ist für die Landwirte überwiegend kostenfrei. Jedoch tragen sie mit ihren Mitgliedsbeiträgen zur Finanzierung der Kammer bei und müssen auch, mit regionalen Unterschieden, für bestimmte Dienste Gebühren entrichten. Die Kammern sind auch die Träger von Forschungs-, Versuchs-, Untersuchungs- und Weiterbildungseinrichtungen.

Beratungsringe sind freiwillige Zusammenschlüsse von Landwirten, in der Regel in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins. Über den Vorstand bestimmen die Landwirte letztlich die Einstellung des oder der Ringleiter sowie die Ausrichtung der Beratung. Beratungsringe gibt es seit Jahrzehnten in Schleswig-Holstein und Niedersachsen, neuerdings auch in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. Bei den Ringen sind zwei Typen zu unterscheiden: Ringe, deren Beratung sich auf den gesamten Betrieb erstreckt, und Ringe, die sich nur auf bestimmte Produktionszweige (z.B. Marktfruchtbau, Milch- oder Schweineproduktion) konzentrieren. In den Bundesländern mit Landwirtschaftskammern sind die Ringe, mit regionalen Unterschieden, mehr oder weniger eng an die Kammern angelehnt. Die Ringberatung wird grundsätzlich von den Landwirten finanziert. Jedoch gibt es überall eine staatliche Unterstützung - meistens im Größenbereich von 50 %. Teils (so in Niedersachsen) haben die Ringe Arbeitsgemeinschaften gebildet, um bestimmte Anliegen (z.B. Berufsständisches, Finanzierung) gemeinsam anzugehen.

Private Beratungsbüros sind die vorherrschenden Träger der allgemeinen Betriebsberatung in Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Auch in anderen Bundesländern gibt es teils Privatberatung. In den alten Bundesländern war und ist sie jedoch lediglich eine Randerscheinung. Die private Betriebsberatung wird teils von Einzelberatern, mehr jedoch von Partnerschaften und Beratungsgesellschaften angeboten. Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang vor allem die von Bauernverbänden (teils in Zusammenarbeit mit anderen berufsständischen Einrichtungen) gegründeten Beratungsgesellschaften in Sachsen-Anhalt und Brandenburg sowie die Beratungsgesellschaft in Mecklenburg-Vorpommern, deren Gesellschafter das Land, der Bauernverband und der Gartenbauverband sind. Die Landwirte müssen die freiberufliche Beratung grundsätzlich selbst bezahlen. Jedoch gibt es in Sachsen-Anhalt und Brandenburg Beratungskostenzuschüsse, und die genannte Beratungsgesellschaft in Mecklenburg-Vorpommern nimmt infolge der Mitfinanzierung durch das Land keine kostendeckenden Gebühren. Auch in Bundesländern mit dominierender Privatberatung, wie Sachsen-Anhalt, hält das Land Versuchs-, Informations- und Weiterbildungseinrichtungen vor. Zu den in der rechten Hälfte der Tabelle 1 aufgeführten Beratungsträgern sei nur folgendes kurz ausgeführt: Der Bauernverband betreibt mit seinen regionalen Geschäftsstellen traditionell in erster Linie Beratung in Rechtsfragen. Bei den Buchstellen handelt es sich sowohl um freiberuf-

liche als auch um Buchstellen der Bauernverbände. Zusammenschlüsse im Erzeugerbereich, die auch Beratung betreiben, sind insbesondere: Erzeugerringe, Erzeugergemeinschaften, Zuchtverbände und Maschinenringe. Private Spezialberatung wird von Agrarjuristen, Architekten sowie vereinzelt auch von Spezialisten für bestimmte Produktionszweige (z.B. Pflanzenproduktion, Schweineproduktion, Obstbau) angeboten. In der letzten Spalte „Sonstige" ist an Banken, Versicherungen und Siedlungsgesellschaften gedacht.

Die Tabelle 1 zeigt, daß es in Deutschland eine große Vielfalt an Anbietern von landwirtschaftlicher Beratung gibt. Das wirft zwangsläufig Probleme der Koordinierung, der richtigen Ausrichtung des Angebots auf den Bedarf wie auch der Qualität der Beratung auf. Die Quantität des Beratungsangebots ist vielerorts reichlich oder gar überreichlich (vgl. beispielsweise für Niedersachsen STEFFENS 1989). Wo dies nicht der Fall ist, müssen vorrangig die Verbesserung der Koordinierung, die bedarfsgerechte Ausrichtung und die Hebung der Beratungsqualität angegangen werden. Dadurch sind quantitative Defizite möglicherweise bereits behebbar. Ansonsten sind diese qualitativen Verbesserungen die notwendige Voraussetzung für eine quantitative Ausweitung des Beratungsangebots.

3 Neuere Entwicklungen im landwirtschaftlichen Beratungswesen

Im folgenden werden einige bemerkenswerte neuere Entwicklungen im deutschen landwirtschaftlichen Beratungswesen kurz skizziert. Dabei wird wiederum in der Reihenfolge der in der Tabelle 1 aufgeführten Beratungsträger vorgegangen.

Die staatliche Beratung in *Bayern* wurde 1993 neu organisiert. Innerhalb der Ämter erfolgte eine klare personelle Trennung zwischen der Beratung/beruflichen Bildung einerseits sowie den Verwaltungsaufgaben einschließlich Förderungen andererseits. Damit sollen die beratenden Personen von dem möglichen Konflikt zwischen privaten und öffentlichen Interessen wie auch von anderen Aufgaben befreit werden, damit sie sich uneingeschränkt der Beratung der Landwirte widmen können. Die Berater eines Amtes bilden ein sog. Beratungsteam. Die Besetzung der Teams erfolgt nach Produktionsbereichen, also z.B. ausgerichtet auf Marktfruchtbau oder Milchviehhaltung oder Schweineproduktion - gemäß den regionalen Gegebenheiten. Ferner hat die staatliche Beratung seit 1990 vermehrt die Gründung von Arbeitskreisen initiiert, um diese effektive Form der Gruppenberatung zu nutzen. Die Arbeitskreise werden von der staatlichen Beratung betreut.

Auch in *Hessen* erfolgte 1993 eine Neuorganisation der Ämter. In diesem Rahmen wurden Beratung und Förderung innerinstitutionell getrennt. Gleichzeitig wurde die Anzahl der Beraterstellen reduziert. Seit dem 1.9.1994 ist die Beratung der Ämter teilweise kostenpflichtig. Weiterhin gebührenfrei ist eine sog. Grundberatung, die der Problemfindung dient. Gebührenfrei sind auch Beratungen, die nicht nur im privatwirtschaftlichen Interesse der Landwirte, sondern auch im Interesse der Allgemeinheit sind, z.B. auf den Gebieten Sozioökonomie, Umweltschutz oder artgerechte Tierhaltung. Gebührenpflichtig sind vertiefte einzelbetriebliche Beratungen sowie Spezialberatungen im privatwirtschaftlichen Interesse des Landwirts. Gebührenpflichtig ist auch die Mitgliedschaft in einem der derzeit 35 hessischen Arbeitskreise.

In *Rheinland-Pfalz* wurde 1994 eine Agrarverwaltungsreform abgeschlossen. Sie führte zu einer Neuordnung und klareren Trennung der Aufgaben zwischen der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz und der staatlichen Verwaltung. In der Beratung sind jedoch nach wie vor beide Institutionen tätig. Drittes Standbein der landwirtschaftlichen Beratung sind die privaten Beratungsringe. Deren Aufbau läuft seit 1990/91 mit finanzieller Förderung des Landes. In den Ringen sind jeweils Landwirte mit bestimmten Produktionsschwerpunkten zusammengeschlossen (z.B. Marktfruchtbaubetriebe, Milchviehbetriebe, Weinbau- oder Gartenbau-

betriebe). Entsprechend sind auch die Berater spezialisiert. Die Finanzierung der Ringe erfolgt je zur Hälfte durch die Beiträge der Mitglieder und durch Zuwendungen des Landes.

In *Baden-Württemberg* werden seit 1989 privatrechtlich organisierte Beratungsdienste erprobt. Zur Zeit bestehen gut 30 solcher Beratungsringe. Auch hier trägt das Land etwa die Hälfte der Kosten.

Die skizzierten Entwicklungen in der staatlichen Beratung der süddeutschen Bundesländer weisen einige Gemeinsamkeiten auf: Den Landwirten soll eine stärker spezialisierte und damit sowohl bedarfsgerechtere als auch tiefgründigere Beratung angeboten werden. Ferner sollen verstärkt die Möglichkeiten einer intensiven Gruppenberatung in Ringen oder Arbeitskreisen genutzt werden. Schließlich sollen die Landwirte an der intensiveren Beratung finanziell beteiligt werden. Der letztgenannte Punkt gilt allerdings nicht für Bayern, wo jede Form der Betriebsberatung nach wie vor kostenlos ist.

An der Beratung der Landwirtschaftskammern hat sich in den letzten Jahren wenig geändert. Stärkere Spezialisierungen sowie vermehrte Gruppenberatungen in Ringen oder Arbeitskreisen waren bereits vorher vollzogen. Gebühren für bestimmte Beratungsleistungen gewinnen, wenn auch langsam, an Bedeutung.

Die Beratungsringe in Niedersachsen waren traditionell in der Regel nur mit einem Ringberater bestückt. Hier besteht die Tendenz, vermehrt Großringe und Bürogemeinschaften zu bilden. Dies ermöglicht eine gewisse Spezialisierung der Berater sowie Kostendegressionen in der Büroorganisation. Ferner wird eine stärkere Zusammenarbeit von Beratungsringen und Erzeugerringen bis hin zu Zusammenschlüssen erörtert. Schließlich ist bemerkenswert, daß innerhalb von Beratungsringen zunehmend Arbeitskreise von Landwirten mit bestimmten Betriebsschwerpunkten entstehen.

Auch in der freiberuflichen Beratung sind die 'Ein-Mann-Unternehmen' rückläufig. Die Zukunft gehört den Partnerschaften und den Gesellschaften. Dafür sprechen folgende Aspekte: Die Möglichkeit der Spezialisierung und des Erfahrungsaustauschs der Berater, Größenvorteile bei der Informationsbeschaffung und der sonstigen Büroorganisation sowie die Fähigkeit, auch Großaufträge (z.B. von Erzeugerzusammenschlüssen oder auch Institutionen im Umfeld der Landwirtschaft) erledigen zu können. In der ausschließlich privatwirtschaftlich organisierten Beratung wie in Sachsen-Anhalt hat sich gezeigt, daß die sozioökonomische Beratung zu kurz kommen kann. Daher ist dort beabsichtigt, daß der Staat diese Aufgabe übernimmt. In Mecklenburg-Vorpommern dagegen wird diese Aufgabe von der Gesellschaft miterledigt, an der das Land maßgeblich beteiligt ist. Entsprechendes gilt für die Umweltberatung im öffentlichen Interesse. Wie die unterschiedlichen Modelle in den neuen Ländern zeigen, müssen Beratungsgebiete der hier angesprochenen Art, soweit sie in der privatwirtschaftlichen Beratung nicht hinreichend berücksichtigt werden, nicht zwangsläufig durch den Staat selbst abgedeckt werden. Vielmehr ist auch eine Delegation auf privatwirtschaftliche Institutionen möglich.

Die Bauernverbände haben bis vor wenigen Jahren in Deutschland keine allgemeine Betriebsberatung, sondern nur Spezialberatung auf bestimmten Gebieten (vgl. Tabelle 1) betrieben. Hier ist jedoch in jüngster Zeit ein Wandel eingetreten: In den neuen Ländern haben Bauernverbände Beratungsgesellschaften gegründet oder sind maßgeblich an solchen Gesellschaften beteiligt, die allgemeine Betriebsberatung anbieten. Auch in Hessen hat der Bauernverband eine entsprechende Unternehmensberatungsgesellschaft gegründet. Solche Funktionserweiterungen des Verbandes entstehen vorzugsweise dort, wo ansonsten kein hinreichendes Beratungsangebot besteht (Hessen) oder wo der Verband als wettbewerbsbeeinflussendes Element gegenüber der ansonsten vorherrschenden freiberuflichen Beratung wirken möchte (neue Länder).

Bezüglich der Beratung durch vor-/nachgelagerte Unternehmen ist folgendes hervorzuheben: Zulieferunternehmen, wie die Düngemittel-, Pflanzenschutzmittel und Futtermittelindustrie, ziehen sich aus Kostengründen teils aus dieser Beratung zurück. Dagegen besteht bei einigen Vermarktungsunternehmen die Tendenz, im Zuge einer engeren Verknüpfung von Produktion und Absatz die Beratung zu verstärken. Teilweise geschieht dies nicht durch verstärkte eigene Aktivitäten, sondern durch Absprachen mit vorhandenen Trägern der allgemeinen Betriebsberatung.

4 Einige Grundsätze für die Weiterentwicklung des Beratungswesens

Wie einleitend ausgeführt, ist es eine permanente Aufgabe, ersichtliche Möglichkeiten der Effizienzsteigerung im Beratungswesen zu nutzen. Die Weiterentwicklungen müssen natürlich auf den vorhandenen Ausgangsstrukturen aufbauen und werden daher regional unterschiedlich verlaufen. Allerdings ist eine gewisse Konvergenz der Systeme zu erwarten. Diese Aussage stützt sich auf die folgenden Ausführungen. Sie enthalten Grundsätze, die bei den weiteren Entwicklungen berücksichtigt werden sollten.

Institutionen im Umfeld des Beratungswesens

Eine wichtige Erfolgsvoraussetzung für jedes Beratungssystem sind bestimmte Institutionen in deren Umfeld. Die Aufgaben solcher Institutionen sind vor allem die Beschaffung und Bereitstellung von Informationen, praxisorientierte Versuche und Erprobungen, die Weiterbildung der Berater und die Regelung berufsständischer Angelegenheiten wie z.B. Ausbildungsvoraussetzungen und Anerkennungsverfahren. Solche Einrichtungen werden in Deutschland gegenwärtig von den Bundesländern bzw. den Landwirtschaftskammern sowie teils auch von den Verbänden freiberuflicher Berater vorgehalten. Auch in diesen Bereichen sind strukturelle Wandlungen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung zu verfolgen.

Evaluierungen

Wer Verbesserungen anstrebt, muß zunächst die jeweilige Ausgangssituation analysieren und beurteilen. Daraus ergeben sich Hinweise auf Notwendigkeiten, Möglichkeiten, aber auch Grenzen künftiger Änderungen. Im Bereich des Beratungswesens muß die Situationsanalyse auf zwei Ebenen geführt werden und zwar

- auf der Ebene der Gesamtheit aller wichtigen Träger (vgl. Tabelle 1) und
- auf der Ebene einzelner Träger.

Auf der Ebene der Gesamtheit aller wichtigen Träger muß vor allem Folgendes untersucht werden: Welche Leistungen werden insgesamt angeboten? Wo gibt es reichhaltige Angebote und möglicherweise Doppelarbeit, und wo gibt es Defizite? Sollten die angebotenen Leistungen anders auf die Anbieter verteilt werden, sollen also Verlagerungen zwischen den Beratungsträgern stattfinden?

Bezüglich der Situationsanalyse auf der Ebene einzelner Träger der Beratung muß zwischen kommerziellen Unternehmen und nichtgewinnorientierten Institutionen unterschieden werden. Bei kommerziellen Unternehmen, wie den Buchstellen oder der freiberuflichen Beratung gründet sich die Situationsanalyse auf deren jährliche Erfolgsrechnungen. Wesentlich schwieriger ist eine wirtschaftliche Situationsanalyse bei den nicht gewinnorientierten Institutionen, wie den Trägern der staatlichen oder der Kammerberatung sowie bei den berufsständischen Vereinigungen. Hier gibt es keine Erfolgsrechnungen. Wirtschaftlichkeitsanalysen kann und sollte man sich jedoch auf folgenden Wegen nähern:

- Es ist eine vollständige Bestandsaufnahme aller Kosten möglich. Die Kosten können ferner nach Kostenarten (z.B. Personalkosten, Sachkosten) gegliedert werden. Weitergehend kann solchen Möglichkeiten der Kostensenkung nachgegangen werden, die ohne eine wesentliche Beeinträchtigung des Leistungsangebots verwirklicht werden können. Wichtige Ansatzpunkte dazu sind die Zusammenfassung von Arbeitsbereichen, die klarere Abgrenzung von Arbeitsbereichen und die Nutzung verschiedener Möglichkeiten zur Steigerung der Arbeitsproduktivität wie Gruppenberatung statt Einzelberatung, Telefonberatung statt Hofbesuch u.a. Die Kostenanalyse kann und sollte aber auch noch weitergehen in Form von Grenzkostenanalysen. Bei diesen ist festzustellen, wie sich die Gesamtkosten der Institution verändern, wenn Änderungen im Leistungsangebot (möglicherweise bis hin zum Wegfall bestimmter abgrenzbarer Bereiche) vorgenommen werden.

- Es ist eine möglichst tiefgegliederte Bestandsaufnahme aller von der zu analysierenden Institution angebotenen Leistungen vorzunehmen. Im Hinblick auf mögliche Änderungen sollte eine Rangierung nach Prioritäten erfolgen. Auf dieser Grundlage kann ferner untersucht werden, was passiert, wenn bestimmte Leistungen eingeschränkt oder ganz aufgegeben werden. Es wären die Kostenersparnisse, wie zuvor bereits angesprochen, einzuschätzen. Ferner wäre den Auswirkungen bei den Klienten nachzugehen. Unter Umständen könnten sie das verringerte Leistungsangebot ohne Schaden hinnehmen. Anderenfalls ist auch zu bedenken, daß möglicherweise andere Anbieter in die Lücke stoßen. Durch solche Kalkulationen und Erwägungen können Einschränkungen des Leistungsangebots gewertet werden. In entsprechender Weise ist vorzugehen, wenn eine Ausweitung des Leistungsangebots erwogen wird.

Koordinierungen

Die Vielzahl der Beratungsträger erfordert eine Abstimmung ihrer Tätigkeiten untereinander - horizontale Koordinierung. Derzeit bestehen Unzulänglichkeiten bezüglich der Koordinierung der Datengewinnung in den Betrieben und deren Auswertung, des Angebots an Beratung durch die verschiedenen Träger und der Zusammenarbeit der Träger in den Betrieben. Teils gibt es Doppelarbeit, teils aber auch Defizite in der Beratung (vgl. dazu STEFFENS 1989, KÖHNE und DIEKMEIER 1995). Dies zeigt gleichzeitig an, daß das Angebot auch nicht hinreichend auf den Bedarf abgestimmt ist - vertikale Koordinierung. Um die Koordinierungen künftig zu verbessern, gibt es im wesentlichen zwei Ansatzpunkte, nämlich die vermehrte Arbeit mit Beratungsgebühren und die Einrichtung spezieller Beratungsausschüsse, über die die Landwirte das Beratungsangebot maßgeblich mitevaluieren und mitbestimmen.

Anforderungen an die Berater

Die Qualität der Beratung steht und fällt letztlich mit der Qualität der Berater. Diese müssen fachlich und methodisch gut ausgebildet sein, laufend weitergebildet werden sowie auch motiviert werden. Soweit nicht ohnehin nur Spezialberatung (z.B. Steuerberatung oder Bauberatung) angeboten wird, d.h. vor allem im Bereich der allgemeinen Betriebsberatung, ist eine gewisse Spezialisierung unerläßlich. Dies wiederum hat zur Folge, daß Teams von Beratern gebildet werden müssen, um sich bei Bedarf über die Spezialisierungsgrenzen hinweg gegenseitig zu informieren und um dem breiter gefächerten Beratungsbedarf der Praxis gerecht zu werden. Daher besteht auch bei allen Trägern der allgemeinen Betriebsberatung (vgl. die linke Hälfte der Tabelle 1) die Tendenz zur Bildung von Beraterteams. Der Motivation der Berater dienlich wären Evaluierungen ihrer Tätigkeiten durch die Landwirte (über die bereits erwähnten Beratungsausschüsse) sowie die Teilhabe der Berater an Beratungsgebühren.

Anforderungen an die Landwirte

Die Verbesserung der Kosten und Leistungen im Beratungswesen ist in erster Linie eine Aufgabe der entsprechenden Trägerorganisationen. Es darf aber nicht übersehen werden, daß auch die Landwirte zur Rationalisierung beitragen können. So können sie aufgrund ihrer Erfahrungen Anregungen für Leistungsverbesserungen wie auch für Kostensenkungen geben. Insbesondere liegt es letztlich an ihnen, ob die Beratungsapparate, längerfristig gesehen, voluminös sein müssen oder schlanker sein können. Wenn sie nur das nachfragen, was unbedingt nötig ist, können die Beratungseinrichtungen entsprechend schlanker gestaltet werden. Dazu müssen die Landwirte vermehrt bemüht sein, soviel wie vertretbar, selbst zu erledigen. Dies betrifft vor allem wiederkehrende Routinen wie z.B. die Ausfüllung von Prämienanträgen, die Erstellung einfacher Voranschläge oder die Information über aktuelle Marktdaten. Die Ausbildung, die Weiterbildung und vor allem auch die Gruppenberatung sollten die Landwirte in dieser Richtung unterstützen.

Beratungsmethoden

Klammert man die Massenberatung als kaum eigentliche Beratungsmethode aus, dann sind die Einzelberatung und die Gruppenberatung zu unterscheiden. Bei beiden gibt es jeweils verschiedene Varianten. Bei der Gruppenberatung sind dies vor allem sporadische Zusammenkünfte von Landwirten einerseits sowie fest installierte Arbeitskreise andererseits. Letztere haben sich für eine intensive Beratung besonders bewährt. Bei der Einzelberatung sind die Beratung mittels Telekommunikation (Telefon, Fax), die Beratung in Form von Gesprächen in der Geschäftsstelle des Beratungsträgers und letztlich die Beratung auf dem Hof zu unterscheiden. Da zukünftig die Kosten der Beratung mehr beachtet werden müssen, muß bei der Auswahl der jeweiligen Methode vermehrt nach folgendem Grundsatz verfahren werden: Was durch eine weniger kostenintensive Methode erledigt werden kann, sollte auch so erledigt werden. Aus diesem Blickwinkel haben also Gruppenberatungen Vorrang vor Einzelberatungen und im Rahmen der Einzelberatungen diejenigen über Telekommunikation Vorrang vor den direkten Gesprächen. Allerdings werden gravierende Probleme immer auf dem Hof und mit der Familie zu besprechen sein. Die Beratungsmethoden können natürlich auch intelligent kombiniert werden. So kann vor allem die Gruppenberatung dazu genutzt werden, die Landwirte über wichtige Aspekte vorzuinformieren, so daß anschließende Einzelberatungen zügiger und effektiver erfolgen können.

Die Finanzierung und Förderung der Beratung

Das Ziel einer laufenden Verbesserung der Effektivität des Beratungwesens ist am wirksamsten durch die stärkere Betonung marktwirtschaftlicher Elemente zu erreichen. Der wichtigste Ansatzpunkt ist die vermehrte Arbeit mit Beratungsgebühren. Dies betrifft im wesentlichen die staatliche Beratung, die Kammerberatung und die Beratung durch berufsständische Verbände und Vereinigungen. Die übrigen Beratungsträger sind durchweg bereits hinreichend kommerzialisiert. Bei den erstgenannten Beratungsträgern gibt es bereits teilweise Gebühren und haben diese in den letzten Jahren auch an Bedeutung gewonnen. Insgesamt haben jedoch Gebühren, sofern überhaupt welche erhoben werden, ein zu geringes Gewicht. Die Ausweitung des Gebührenwesens sollte im wesentlichen die Themengebiete der allgemeinen Betriebsberatung betreffen. Dagegen sollten Beratungen, die auch oder vorrangig im öffentlichen Interesse sind, weitgehend gebührenfrei sein. Dies betrifft insoweit die sozialökonomische Beratung und die Umweltberatung.

Bevor auf die Vorteile von Gebühren näher eingegangen wird, werden zunächst einige mögliche Nachteile erörtert: Die Erhebung von Gebühren erfordert einen gewissen Verwaltungsaufwand. Dieser ist leider unvermeidlich, durch moderne Bürotechnik aber auch niedrig zu

halten. Betriebe mit niedrigem Einkommen werden möglicherweise unzumutbar belastet. Dies sind jedoch überwiegend Fälle für eine sozialökonomische Beratung, die, wie soeben ausgeführt, auch zukünftig weitgehend kostenlos sein sollte. Schließlich könnten Gebühren zu einem Rückgang der Nachfrage nach Beratung auch bei den übrigen Betrieben führen. Dies ist teils gewollt. Denn es sollte nur solche Beratung nachgefragt werden, für die der Berater auch unbedingt nötig ist. Diese Nachfrage wird auch in einem Gebührenregime bestehen. Denn die Gebühren werden relativ gemäßigt bleiben, nicht voll kostendeckend sein, denn eine gewisse öffentliche Förderung wird auch zukünftig erhalten bleiben. Außerdem werden Gebühren bei den Beratungsträgern mehr Beratungsmarketing induzieren.

Für Beratungsgebühren lassen sich die folgenden Vorteile anführen:

- Angebot und Nachfrage von Beratung können besser ins Gleichgewicht gebracht werden. Die Landwirte werden die Nachfrage nur auf das Nötige beschränken. Die Anbieter werden stärker danach trachten, das anzubieten, was auch tatsächlich nachgefragt wird.

- Bei den Landwirten wird das Verständnis geweckt, daß kostenintensive Beratungsmethoden erst dann angewendet werden, wenn weniger kostenintensive nicht hinreichend sachdienlich sind. Außerdem werden sie sich auf Einzelberatungen besser vorbereiten als bisher.

- Bei den Beratungsträgern wird durch die Kalkulation sowie die Einnahme von Beratungsgebühren das Denken in betriebswirtschaftlichen Kategorien gefördert. Sie werden eher dazu angehalten, Wirtschaftlichkeitsüberlegungen durchzuführen, die sie ansonsten im wesentlichen nur ihren Klienten empfehlen.

- Durch Beratungsgebühren werden die Berater stärker in die Pflicht genommen, den Landwirten, die sie direkt bezahlen, gute Beratung anzubieten. Wenn die Berater an den Gebühreneinnahmen beteiligt werden, wie oben angeregt, dann werden sie auch dadurch stärker zu guter Arbeit motiviert.

- Einige Beratungsträger (so z.B. die Landwirtschaftskammern und die regionalen Bauernverbände) werden teils durch Mitgliedsbeiträge der Landwirte finanziert, die sich an betrieblichen Merkmalen, jedoch nicht an der Inanspruchnahme der Einrichtungen orientieren. Die verstärkte Arbeit mit Gebühren bietet hier die Chance, zu einer verursachungsgerechteren Umschichtung der Finanzierung und damit zu mehr Gerechtigkeit zu gelangen.

- Wenn die Beratung durch staatliche oder berufsständische Institutionen etwas kostet, dann steigen die Wettbewerbschancen einer freiberuflichen Beratung. Ein solcher Wettbewerb ist sicherlich effektivitätsfördernd.

- Es bestehen fast überall Tendenzen oder zumindest erste Erwägungen, daß die öffentliche Förderung der allgemeinen Betriebsberatung zurückgenommen wird. Wenn dies substantiell verwirklicht wird, dann kann sich diese Beratung nur halten, wenn sie sich zunehmend selbst finanziert. Die Einführung bzw. stärkere Anwendung von Gebühren ist daher auch eine rechtzeitige institutionelle Vorkehrung, um dem im Bereich der allgemeinen Betriebsberatung nicht auszuschließenden Rückgang der Förderung sachgerecht begegnen zu können.

Die allgemeine Betriebsberatung (linke Hälfte der Tabelle 1) wird in Deutschland überall staatlich gefördert. Bei der staatlichen und bei der Kammerberatung trägt das jeweilige Bundesland unmittelbar die Kosten voll oder teilweise. Bei der Ringberatung und bei der privaten

Betriebsberatung (in Sachsen-Anhalt und Brandenburg) gibt es öffentliche Zuschüsse. Beratungskostenzuschüsse fließen teils auch an Erzeugerzusammenschlüsse wie Erzeuerringe. Meines Erachtens sollte eine öffentliche Förderung auf absehbare Zeit grundsätzlich erhalten bleiben. Jedoch ist auch eine angemessene Selbstbeteiligung der Landwirte geboten - etwa auf dem Niveau wie heute bei der Ringberatung und der (bezuschußten) Privatberatung. Für eine öffentliche Förderung sprechen mehrere Gründe: Einige Beratungsbereiche, wie die sozialökonomische und die Umweltberatung, sind auch im öffentlichen Interesse und sollten deshalb relativ hoch vom Staat mitfinanziert werden. Auch bei den weiteren Themen der allgemeinen Betriebsberatung sind den durchweg kleinen Betrieben kostendeckende Beratungsgebühren kaum zuzumuten. Die landwirtschaftliche Beratung wird auch in den meisten anderen Ländern der EU gefördert. Die öffentliche Förderung ist insoweit auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten zu sehen. Ferner könnte bei einem völligen Wegfall der Förderung und entsprechend hohen Beratungsgebühren die Nachfrage nach Beratung in einem unerwünschten Ausmaß zurückgehen. Dies wäre nicht gut für die Weiterentwicklung der Landwirtschaft. Diese Weiterentwicklung ist nicht zuletzt auch von öffentlichem Interesse. Ergänzend sei darauf hingewiesen, daß es aufgrund solcher Erwägungen auch Förderungen der Beratung beim Handwerk und beim Kleingewerbe gibt.

Die Weiterentwicklung flexibel halten

Für die Weiterentwicklung des Beratungswesens gibt es aufgrund der regional unterschiedlichen Ausgangsstrukturen keinen einheitlichen Entwicklungspfad. Deshalb und weil die Zukunft bekanntlich ungewiß ist, läßt sich auch kein anzusteuerndes Optimum ausmachen. Allerdings sollten die vorgetragenen Grundsätze berücksichtigt werden. Gegenwärtig wird die Weiterentwicklung des Beratungswesens zu stark durch die Politik, die Interessenverbände und persönliche Ambitionen von Funktionsträgern bestimmt. Das birgt die Gefahr, daß sich zu wenig bewegt und daß die Entwicklungen mehr oder weniger weit von den bestmöglichen entfernt liegen. Mehr Kommerzialisierung und teils auch mehr Privatisierung im Beratungswesen erhöhen die Chancen für sachgerechte Lösungen. Dies betrifft auch die genannten Institutionen im Umfeld der Beratung. Diesbezüglich sollten die Entwicklungen in einigen anderen Ländern der EU (z.B. Dänemark, Niederlande, Großbritannien) verfolgt und ausgewertet werden.

5 Zusammenfassung

Das landwirtschaftliche Beratungswesen in Deutschland ist durch eine große Vielfalt von Anbietern gekennzeichnet. Träger der allgemeinen Betriebsberatung sind der Staat (Bundesländer), die Landwirtschaftskammern, Beratungsringe und freiberufliche Beratungseinrichtungen. Diese Anbieter sind jeweils nur in bestimmten Regionen vertreten. Daneben gibt es stärker spezialisierte Anbieter, die überall tätig sind, so die Bauernverbände, die Buchstellen, Zusammenschlüsse im Erzeugerbereich und die Geschäftspartner der Landwirte. In den letzten Jahren sind bei der staatlichen Beratung einige Neuerungen eingetreten: Eine stärkere Spezialisierung der Berater, mehr Teamarbeit, vermehrte Gründung von Beratungsringen und Arbeitskreisen sowie eine vorsichtige Zunahme von Beratungsgebühren. Um Kosten und Leistungen im Beratungswesen zu verbessern, sollte künftig vor allem folgendes beachtet werden: Mehr Evaluierungen, bessere Koordinierungen zwischen den Trägern, eine bessere Abstimmung des Angebots mit dem Bedarf, dafür Einrichtung spezieller Beratungsausschüsse sowie vermehrte Arbeit mit Gebühren, eine stärkere Spezialisierung der Berater und folglich mehr Teamarbeit, eine bessere Vorbereitung der Landwirte durch allgemeine Information und Gruppenberatung, um die kostenintensive Einzelberatung auf Wesentliches zu beschränken. Für die Verbesserung der Effizienz des Beratungswesens sollten marktwirtschaftliche Elemente (Kommerzialisierung, Privatisierung) künftig mehr verfolgt werden. Allerdings ist eine gewisse staatliche Förderung auch weiterhin angebracht.

Summary

In Germany there exist a lot of institutions and firms which offer advisory services to the farmers. A relatively broad consultation is offered by the state, the chambers of agriculture, special associations of farmers and by self-employed consultants. Each of these services are concentrated on specific regions. Furthermore, we have more specialized consultation (e.g. accountancy, agricultural law, architecture) carried out by farmers organizations or private firms in all regions. In the last years the following changes took place in the official extension services: more specialization of the advisers, more cooperation in teams, an increase of farmers groups for consultant purposes and a slowly growing inportance of advisory fees. In the future cost and results of consulting in agriculture must be improved. For this the following measures are recommended: more evaluation, a better coordination between the different institutions and firms, a better orientation of the offers towards the needs of the farmers, therefore establishing special committees, and more financing of the services by fees, more specialization of the consultants and consequently more cooperation in teams, a better preparation of the farmers by general information and consulting in groups in order to reduce the cost-intensive single-consulting on the farms. For improving the efficiency of consulting in agriculture more elements of a market economy (commercialization, privatization) are necessary. Nevertheless, a certain public aid is appropriate for the future.

Literaturverzeichnis

KÖHNE, M.; DIEKMEIER, R. (1995)[1]: *Beratung und Betreuung der Landwirte in Westfalen-Lippe : Beurteilung und Perspektiven*. Münster-Hiltrup

STEFFENS, W. (1989): *Organisation der landwirtschaftlichen Beratung in Niedersachsen und Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Effektivität*. Göttingen (Schriften der agrarsozialen Gesellschaft e.V. - Kleine Reihe 38)

[1] Diese Studie enthält ein umfangreiches Literaturverzeichnis.