



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.

Hoffmann, V.: Landwirtschaftliche Beratung wohin? Leitlinien und Gestaltungsprinzipien einer Organisationsreform des deutschen landwirtschaftlichen Beratungssystems. In: Kirschke, D.; Odening, M.; Schade, G.: Agrarstrukturrentwicklungen und Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 32, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1996), S.479-490.

LANDWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG WOHN? LEITLINIEN UND GESTALTUNGSPRINZIPIEN EINER ORGANISATIONSREFORM DES DEUTSCHEN LANDWIRTSCHAFTLICHEN BERATUNGSSYSTEMS

von

V. HOFFMANN*

1 Warum Organisationsreform?

Die Umgestaltung des landwirtschaftlichen Beratungssystems ist schon seit Jahren unterwegs. Einzelne europäische Nachbarländer sind schon weiter voraus, die neuen deutschen Bundesländer haben z.T. innovative Konzepte verwirklicht, die die übrigen Bundesländer zum Nachdenken zwingen. Quer durch Europa zeigen sich teilweise ähnliche Tendenzen (OECD 1995). Einige der treibenden Kräfte für eine Reform sollen kurz benannt werden:

1.1 Zielwandel in der Agrarpolitik

In der Nachkriegszeit herrschte weitestgehende Einigkeit zwischen Bauernstand, Verbrauchern und Politik, Produktionssteigerung und Produktivitätssteigerung in der Erzeugung von Nahrungsmitteln anzustreben. Für die Landwirte bedeutete Modernisierung zuerst Mechanisierung und damit Entlastung bei der körperlichen Schwerarbeit, dann Chemisierung der Produktion und damit Vereinfachung der Produktionstechnik und Verringerung der Produktionsrisiken. Für die Verbraucher bedeutete es eine Zunahme der Produktvielfalt, eine Senkung der Lebensmittelpreise und eine Steigerung der äußeren Qualität (Handelsklassen) der Agrarprodukte. Die Politiker erzielten seit 1949 eine überdurchschnittliche Zunahme des Sozialprodukts aus der Landwirtschaft, bei gleichzeitiger Abwanderung von über 80 % der Beschäftigten in außerlandwirtschaftliche Beschäftigung, wo sie dringend gebraucht wurden. Alle drei Gruppen sahen mehrheitlich Vorteile für sich und stützten diese Entwicklung.

Diese Einigkeit ist am Zerbrechen, wenn nicht schon zerbrochen. Die Landwirte haben ihre Betriebssysteme fortschreitend differenziert, und entsprechend verschiedenste Interessen entwickelt, die sich untereinander z. T. widersprechen, die aber auch mit den Interessen der Verbraucher und der Politiker zunehmend inkompatibel sind. Landwirte sind kein wichtiges Wählerpotential mehr, sie erzeugen z. T. teure Überschüsse, werden der Umweltverschmutzung bezieht und kommen zunehmend in Verdacht, durch Rückstände in Lebensmitteln Allergien und weitere Gesundheitsrisiken zu verursachen. Ein wachsender Teil der Verbraucher legt inzwischen mehr Wert auf immaterielle Produkteigenschaften, die Bedeutung von Niedrigstpreisen geht demgegenüber zurück. Umweltgerechtigkeit des Produktionsverfahrens, artgerechte Tierhaltung, „innere Qualität“ sind Beispiele solcher neuen Anforderungen.

Um die künftige „Wiedervereinigung der Produktionsmethoden“ wird hart gerungen und gekämpft, ohne daß es sich schon abzeichnet, ob das gelingen kann. Derzeit gibt es vier definierbare Produktionsweisen: unsachgemäß, ordnungsgemäß, integriert und ökologisch. Wenn man optimistisch annimmt, daß unsachgemäß bald verschwindet und daß ordnungsgemäß mit

* Prof. Dr. Volker Hoffmann, Universität Hohenheim (430A), Institut für Sozialwissenschaften des Agrarbereichs, 70593 Stuttgart

integriert identisch wird, so bleibt unklar, wie die Entwicklung bei ökologisch und integriert weitergehen wird, und ob diese Systeme eines Tages wieder zusammenfinden können.

Die Interessen der Gruppen fallen zunehmend weiter auseinander, die Ansprüche an Förderung und Beratung differenzieren sich und sind „aus einer Hand“ nicht mehr zu befriedigen. Auch unter Agrarpolitikern besteht keine Einigkeit mehr, welches Produktionssystem und welche Art von ländlicher Entwicklung man denn nun bevorzugt fördern sollte.

1.2 Knappes öffentliches Geld

In allen Landtagen kommt wiederkehrend die Frage auf, ob das Landwirtschaftsministerium nicht zuviel Geld ausgibt, zuviele Stellen beansprucht, wo doch die Zahl der Landwirte ständig weiter zurückgeht. Kommissionen werden eingesetzt, Rechnungshöfe werden aktiv, und alle Defensive nutzt meist nichts, bei Geld und Stellen wird gekürzt, und kaum ist das verschmerzt, geht es in die nächste Runde. Reform der Agrarverwaltung ist ein Dauerbrenner geworden. Zuerst kamen Umweltministerien auf, man mußte Aufgaben, Geld und Stellen dorthin abgeben. Jetzt haben SPD-regierte Länder wie Hessen oder Rheinland-Pfalz begonnen, Landwirtschaftsministerien abzuschaffen. Landwirtschaft findet sich als Abteilung im Wirtschaftsministerium wieder, aber auch über eine Integration ins Umweltministerium wurde schon laut nachgedacht. In den Süd-Ländern, wo Beratung Offizialberatung in der Linie des Landwirtschaftsministeriums ist, hat das sofortige Folgen für die Beratungsarbeit. Man hat Budgets gekürzt, Stellen abgebaut, und z. T. Gebühren für Dienstleistungen im privaten Interesse der Landwirte diskutiert und z. T. eingeführt.

In den Nord-Ländern mit Kammern wirkt der Druck nur indirekt; so haben Bundesländer schon prüfen lassen, inwieweit Aufgaben durch das Kammergesetz öffentlich delegiert sind und was daher den Kammern vom Finanzministerium an Kosten zu erstatten ist, und inwieweit Kammern sich selbst Aufgaben gesetzt haben, für deren Finanzierung sie auch selbst aufkommen müssen. Da die Kammern den Kammerbeitrag nicht beliebig erhöhen können, müssen sie sich davor fürchten, weniger öffentliches Geld zu erhalten, denn das zwingt sie dann dazu, Kosten einzusparen, sei es durch Leistungsabbau, durch Stellenabbau oder durch Gebührenerhebung für Dienstleistungen.

1.3 Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen

Einrichtungen des öffentlichen Dienstes tendieren zur Stellenvermehrung oft auch dort, wo die Aufgaben nicht anwachsen oder sogar zurückgehen. Das belastet öffentliche Haushalte und führt früher oder später zum verordneten ‘Abspecken’, meist durch pauschal vorgegebene Kürzungsansätze. Die durch solche Eigendynamik hervorgebrachten Resultate sind kaum jemals sachgerecht und führen meist zu weiteren Verlusten bei der ohnehin nicht allzu hohen Arbeitseffizienz. Statt Organisationsreform im öffentlichen Dienst wird daher oft die Option Privatisierung gewählt. Wo dies konsequent versucht wird, zeigen sich oft beachtliche Erfolge. Begonnen wurde mit Produktionsunternehmen im staatlichen Eigentum, dann kamen Rundfunk und Fernsehen, wo den öffentlich-rechtlichen Anstalten private Medienkonkurrenz geschaffen wurde, und kürzlich waren Post und Bahn an der Reihe.

Öffentlicher Dienst richtet sich nach den Grundsätzen rationaler öffentlicher Verwaltung, mit dem Ziel der Gleichbehandlung des Bürgers vor dem Gesetz und der möglichst lückenlosen Umsetzung der Gesetzesbestimmungen. Für diese Art von Aufgabe sind öffentliches Dienstrecht und öffentliches Haushaltsrecht weitgehend funktional. Keinesfalls aber für Produktion oder Dienstleistung. Dort sollten die Kräfte des Marktes walten können, und wer sich mit den Fußfesseln des öffentlichen Dienst- und Haushaltsrechts der Konkurrenz stellt, der kann meist nicht Schritt halten.

Umgekehrt gibt es in Teilbereichen der landwirtschaftlichen und ländlichen Beratung schon lange Wettbewerb, private Beratung durch Selbständige oder Beratung durch nichtstaatliche Träger, wie Firmen, Vereine, Verbände, Kirchen, etc. Die meisten von ihnen haben im Wettbewerb mit der staatlichen Beratung überlebt, obwohl die staatlichen Leistungen meist kostenlos angeboten wurden. Die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt haben inzwischen vorexerziert, daß es auch ohne staatliche landwirtschaftliche Beratung geht, nicht allerdings ohne staatliche Finanzierungszuschüsse (ARTIKELREIHE 1994). Schließlich zeigen die Beratungssysteme in einigen anderen europäischen Nachbarländern ebenfalls, daß es ohne staatliche Beratung für die Landwirtschaft geht. Dänemark hat eine lange Tradition darin, alle Dienstleistungen durch Bauernorganisationen abzudecken, und die landwirtschaftliche Beratungsorganisation arbeitet derzeit mit nur 13 % staatlichem Zuschuß. Großbritannien und die Niederlande setzen einen strengen Privatisierungskurs um (OECD 1995). Schaut man schließlich auf die Rückseite unseres Globus, so hat Neuseeland dort den staatlichen Beratungsdienst voll privatisiert, man hat ihn einfach meistbietend versteigert. 500 000 \$ soll er gebracht haben.

2 Warum Leitlinien und Gestaltungsprinzipien?

Betrachtet man die bisher vollzogenen Reformen in unseren Bundesländern und in einigen Nachbarländern, so kann man sich des Eindrucks kaum erwehren, daß hier oft mehr der Zufall regiert hat als planvolles und systematisches Handeln. Erkenntnisse wissenschaftlicher Beratungslehre wurden oft nicht genutzt, waren vermutlich bei den Entscheidungsträgern nicht einmal bekannt. Die Betroffenen sind meist emotionalisiert, in Abwehrhaltung, und nach erfolgloser Abwehrschlacht frustriert und resigniert. Keine günstige Ausgangsbedingung, um das 'Wohl des Ganzen' zu befördern und Reformen aus sachlicher Analyse heraus zu entwickeln und auf gemeinsame Ziele hin im Konsensus voranzubringen.

Hier ist offensichtlich eine Aufgabe für die Universitäten, durch Teilhabe an öffentlicher Debatte, durch Politik- und Institutionenberatung, durch Mediation und durch Moderation zur Versachlichung und zur Optimierung des ländlichen und landwirtschaftlichen Wissenssystems beizutragen.

3 Welche Probleme sind zu lösen?

- (a) Vermeidung von Rollenkonflikten in der Beratungsarbeit,
- (b) Befreiung der Beratungsträger von öffentlichem Dienst- und Haushaltsrecht,
- (c) Bestimmung der Grenzen von Privatisierung,
- (d) Sicherung angemessener Finanzierung sowohl von Dienstleistungen im privaten als auch im öffentlichen Interesse,
- (e) Aufbau und Erhaltung eines funktionierenden Marktes für Dienstleistungen insbesondere durch Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen,
- (f) die funktionale Integration von Beratern in das ländliche und landwirtschaftliche Wissenssystem und dessen verbesserte Vernetzung (Ausbildung, Weiterbildung, Grundlagenforschung, Forschung und Entwicklung, Information und Dokumentation, Öffentlichkeitsarbeit, Produkt- und Imagewerbung, Lobby-Arbeit, Bedarfs- und Problemermittlung bei Landwirten, Beratung),

- (g) die Stärkung der Referate für die ländliche und landwirtschaftliche Beratung in den Landesministerien zur Wahrnehmung von Finanzierungs-, Informations- und Koordinationsaufgaben, insbesondere bei Aufgaben von öffentlichem Interesse sowie
- (h) die Verstärkung von Dienstleistungsangeboten für Berater und Beratungsdienste auf Bundesebene (Aus- und Fortbildung in Beratungsmethodik, Supervision, Informationsversorgung, Erfahrungsaustausch, Zulassung zur Förderungsfähigkeit, Schieds- und Schlichtungsstelle, etc.).

4 Wie ist diese Diagnose zu begründen und welche Lösungen bieten sich an?

Punkt für Punkt sollen nun die Problemfelder und die zugehörigen Lösungsmöglichkeiten erläutert werden.

4.1 Vermeidung von Rollenkonflikten in der Beratungsarbeit

Die personelle Verbindung schwer vereinbarer Aufgaben, die in der Mehrzahl der Offizialberatungsdienste noch praktiziert wird, führt zu Vertrauens- und Kontaktproblemen und schmälerst die Arbeitseffizienz der Berater weit mehr, als mögliche Synergieeffekte zwischen den Aufgabenbereichen diese fördern. Der stärkste Rollenkonflikt besteht zwischen Kontroll- und Beratungsaufgaben. Aber auch weitere hoheitliche Aufgaben, die mit Gewähren und Versagen (Antragsbearbeitung) oder mit Befürworten oder Ablehnen (Gutachten) zu tun haben, stören die Beziehung. Gleichzeitig Lehrer und Berater zu sein, kann die Arbeit befruchten, aber wenn es zu Konflikten in der Schule kommt, z.B. über Noten, Versetzungen, etc., so kann dies ebenso negativ auf die Beratungsarbeit zurückwirken, wie wenn ein früher unbeliebter Lehrer jetzt, wo der ehemaliger Schüler Betriebsleiter ist, als Berater wiederkommt.

Fachgliederung oder Funktionsgliederung, so heißt also die organisatorische Gretchenfrage. Fachgliederung meint, man ist für ein Fach (Referat) zuständig und erledigt alle verschiedenen Aufgaben, die im Rahmen der fachlichen Zuständigkeit anfallen, und das heißt zwangsläufig Rollenkonflikt. Funktionsgliederung bedeutet, man ist Berater oder Lehrer oder Verwaltungsfachkraft. Funktionsgliederung hat weitere positive Nebeneffekte zusätzlich zur Ausschaltung der Rollenkonflikte. Schleichender Kapazitätsverlust durch Zunahme der beratungsfremden Tätigkeiten ist nicht möglich. Bei funktionaler Gliederung müssen dafür Stellen umgewidmet werden. Berater können sich voll auf ihre Aufgabe konzentrieren. Methodentraining und Effizienzsteigerung durch Gruppenberatung und EDV-Nutzung, Prioritätensetzung mit Angebotsberatung und Planung der eigenen Beratungsarbeit werden so erst wieder sinnvoll.

Langjährige Erfahrungen der Kammer Münster und die kürzliche Umstellung der Bayerischen Offizialberatung belegen die Sinnhaftigkeit dieses Organisationsprinzips ebenso wie die Erfolge und die Ausbreitung der Ringberatung, bei der beratungsfremde Aufgaben organisatorisch ausgeschlossen bleiben.

Wo die 'große Reform' auf sich warten lässt, kann man Rollenkonflikte oft auch mit einfacheren Mitteln entschärfen. So kann man Kontrollaufgaben innerhalb der gleichen Organisation von Beratern auf Verwaltungskräfte verlagern. Geht das nicht wegen mangelndem Sachverständ, so kann Berater A im Bezirk A beraten und im Bezirk B kontrollieren, und Berater B macht es umgekehrt. Dies bietet sich z.B. in der staatlichen Pflanzenschutzberatung an, wo Kontrollaufgaben stark zugenommen haben. Zumindest solange man Pflanzenschutzberatung noch zu den Aufgaben im öffentlichen Interesse zählt.

4.2 Befreiung der Beratungsträger von öffentlichem Dienst- und Haushaltrecht

Bürokratien stellen eine Sonderform von Organisation dar, die für die öffentliche Verwaltung in demokratischen Staatswesen entwickelt wurde, um dem Bürger Gleichheit vor dem Gesetz und somit auch Gleichbehandlung im Gesetzesvollzug zu gewährleisten. Verwaltungsvollzug ist in Akten vollständig zu dokumentieren und kann von jedem betroffenen Bürger angefochten werden, zuerst bei der übergeordneten Stelle per Widerspruch und dann vor Gericht.

Nach Max WEBER ist eine Bürokratie gekennzeichnet durch

- schriftliche Regeln, Routine, Gleichbehandlung,
- hierarchische Ordnung, Vorgesetzte, Untergebene,
- Kompetenzabgrenzung, starre Zuständigkeiten sowie
- Eingangsvoraussetzungen, Laufbahnen, Befähigungsnachweise, Bildungsabschlüsse und Regelbeförderungen.

Wer „bürokratisch“ als gleichbedeutend mit schwerfällig und ineffizient versteht, übersieht, daß es für die dargestellte Aufgabe wohl kaum eine bessere Organisationsform gibt. Er hat aber meistens recht, wenn es um Aufgaben der Produktion oder der Dienstleistung geht, für die die Bürokratie nicht eigentlich konzipiert wurde. Angewandt auf Beratungsaufgaben, erweisen sich alle vier Charakteristika der Bürokratie als unpraktisch.

Jeder Beratungsfall ist letztlich einmalig und unvergleichlich. Die Klienten erwarten, daß sich der Berater voll auf ihre Person, ihr Problem und auf 'ihr Wohl' einstellt. Beratung nach Maß und bitte keine Routine oder gar Gleichbehandlung.

Hierarchie ist für Beratungsarbeit ebenso überflüssig wie Kompetenzabgrenzung. Wer will seinen Fall, sobald er etwas aus dem Rahmen fällt, nach oben weitergereicht haben oder, wenn weitere Sachgebiete betroffen sind, durch viele spezialisierte Beratungshände gehen? Gefragt ist der Berater des Vertrauens, der Betriebsberater oder Generalist, der zuerst versucht, sich selbst kundig zu machen, bevor er Spezialisten hinzuzieht. Er zieht nur hinzu, gibt den Fall aber nicht gänzlich ab. Schließlich muß der Klient, der ja auch kein Spezialist ist, volle Einsicht erlangen, um richtig zu entscheiden und zu handeln; also sollte der Berater diesen Lernprozeß auch selbst mitmachen. Eingangsvoraussetzungen und Laufbahnen stören den Beratungsbetrieb erheblich. Es gibt nur gute oder schlechte Beratung. Ob der Berater im mittleren, im gehobenen oder im höheren Dienst ist, ist dem Klienten egal, solange er gut arbeitet.

Aber in der Beratungsorganisation mit öffentlichem Dienstrecht ist das keineswegs egal. Würde der Berater im gehobenen Dienst formal die genau gleiche Arbeit tun wie sein Kollege im höheren Dienst, könnte er seine Beförderung um eine volle Laufbahnstufe einklagen. Also gibt es Berater und vorgesetzte Berater. Um diese mehrstufige Hierarchie zu rechtfertigen, plant, koordiniert und kontrolliert der Vorgesetzte jeweils die Arbeit der nächsten untergeordneten Ebene. Das alles ist eher paradox als sinnvoll und führt zu vielerlei Spannungen und Frustrationen. Das Sinnvollste ist, der Berater plant seine Arbeit selbst, und die Klienten kontrollieren die Arbeitsqualität. Wie in der Ringberatung.

Da es nicht immer gut im 'Ein-Mann-Betrieb' geht, sollten auch mehrere Berater unter einer Trägerschaft zusammenarbeiten können. Das erfordert dann Koordination, aber nicht unbedingt durch einen Chef; es könnte auch ein Mitglied des Beraterteams sein, der von den Kollegen auf Zeit zu ihrem Koordinator und Sprecher gewählt wird. In einer Großorganisation wie einer Kammer wären maximal vier Hierarchieebenen in der Beratungsarbeit vertretbar. Berater an einer Außenstelle, ihr Koordinator an der Außenstelle, ein Koordinator in der Kammerzentrale und der Kammerdirektor. Statt der Beförderung durch Entscheid von der Spalte wäre

eine Wahl auf Zeit durch die Kollegen auch hier wahrscheinlich angemessener. Aber die eigentliche Problemlösung liegt nicht innerhalb der derzeitigen Kammerorganisation, sondern in einer Tochtergesellschaft mit privater Rechtsform. Dazu gleich noch mehr.

Zuerst noch zum öffentlichen Haushaltsrecht: kameralistische Buchführung, Rotabsetzung von Einnahmen, Mittelbewirtschaftung, Abführung von erwirtschafteten Einnahmen und von Haushaltsresten an den Finanzminister, Anträge an den Haushaltspunkt bzw. Doppelhaushalt sechsfach und drei Jahre im voraus: Wer kennt das nicht alles, wenn er einmal im öffentlichen Dienst oder einer Einrichtung des öffentlichen Rechts gearbeitet hat? Eine Studie zur Beratungsarbeit in Baden-Württemberg und Bayern (DENZINGER 1979, 1981) kam unter anderem zu dem Ergebnis, die Beratungsarbeit am Amt sei dann besser, wenn der Amtsleiter die „Regelungen weit auslege“. Man könnte weitergehen und behaupten, noch besser, wenn er sich gelegentlich mutig ganz über Vorschriften hinwegsetzt. Umgekehrt haben uns die Fluglotsen schon bewiesen, daß „Dienst streng nach Vorschrift“ faktisch Streik bedeutet.

Laufbahnrecht und Referatsgliederung führen noch zu einem weiteren paradoxen Nebeneffekt, der am Beispiel Baden-Württembergs geschildert werden soll: Da man an manchen Ämtern auch noch eine Fachschule hat - mit derzeit drastisch rückläufigen Schülerzahlen -, werden Beamte im höheren Dienst des Landwirtschaftsministeriums alle auch noch als Lehrer ausgebildet (Referendariat), weil im Umkehrschluß alle Fachschullehrer ein Hochschulstudium als Eingangsvoraussetzung brauchen. Gibt es in den Kammern fast nur Berater im gehobenen Dienst (Fachhochschulausbildung), so haben die Ministerialverwaltungen die große Mehrzahl ihrer Berater im höheren Dienst (volkstümlich spricht man vom Wasserkopf). Obwohl Funktionsgliederung viele sachliche Vorteile hätte, wären es dann vor allem die Beamten im höheren Dienst, die z. T. in Personalunion mit der Standesvertretung VDL diese Bedrohung ihres 'Stellenkegels' und ihrer Aufstiegszukunft abzuwehren wüßten.

Beide Fliegen werden mit einer Klappe geschlagen, wenn man den Beratungsdienst in die Trägerschaft einer Privatgesellschaft, z.B. einer GmbH, überführt. Diese kann ruhig weiter einer Kammer oder einem Bundesland vollständig, mehrheitlich oder minderheitlich gehören. Die Anteilseigner können dann auch über ein Aufsichtsgremium Leitlinien vorgeben und deren Einhaltung kontrollieren, ohne daß die Unabhängigkeit von öffentlichem Dienst- und Haushaltsrecht dadurch berührt wird (die GTZ gibt ein solches Beispiel aus dem Bereich der regierungsamtlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die Landberatungs- GmbH Mecklenburg Vorpommern aus dem Bereich landwirtschaftlicher Beratungsorganisationen).

4.3 Bestimmung der Grenzen von Privatisierung

Privatisierung von Beratungsaufgaben hat Grenzen. Sie liegen in der Finanzierung der Beratung, jedoch kaum in der Trägerschaft. Die Diskussion über die Finanzierung hat eine inzwischen weitgehend akzeptierte Unterscheidung hervorgebracht. Beratung im privaten Interesse der Klienten und Beratung im öffentlichen, gesellschaftlichen Interesse.

Die Grenzlinie im Grundsätzlichen zu finden und zu bestimmen, erscheint nicht allzu schwer. Die Probleme ergeben sich erst im Vollzug, wenn es darum geht, Gebührenrechnungen für Leistungen im privaten Interesse zu schreiben und ihre Begleichung durchzusetzen.

Als im privaten Interesse liegend ist alle Beratung zu sehen, die den Klienten einen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil bringt. Man kann die produktionstechnische und betriebswirtschaftliche Information und Beratung zu den Betriebsmitteln zählen und entsprechend wie Betriebskosten behandeln und abrechnen. So wie auch einige andere Betriebsmittel staatlich subventioniert und verbilligt werden, ist auch eine Bezugsschaltung von Beratungsgebühren möglich und wird in drei neuen Bundesländern in je unterschiedlicher Weise auch schon praktiziert.

Im öffentlichen Interesse verbleiben jedoch eine Reihe von Aufgaben, die als Schaffung oder Bewahrung öffentlicher Güter gesehen werden können:

- Ausbildung und Training in Grundqualifikationen,
- Versuchs- und Pilotprogramme zu Fragen von öffentlichem Interesse,
- die Bearbeitung von Zukunftsfragen, künftigen Problemen und die Schaffung von positiven und akzeptablen Visionen,
- Arbeit in benachteiligten Gebieten oder im Rahmen von Programmen zur ländlichen Entwicklung,
- Arbeit zur Verbesserung von Umwelt- und Naturschutz sowie zur artgerechten Tierhaltung und zum Tierschutz,
- Arbeit mit unterprivilegierten Gruppen, wie Kleinbauern, schlechter ausgebildeten Klienten, Frauen, existenzgefährdeten Betrieben, etc., sowie
- Beratung zur Behebung oder Linderung gesellschaftlich verursachter Probleme, wie sozio-ökonomische Beratung zur Milderung der Härten im Strukturwandel.

Legt man die letzte Aufgabe weit aus, so führt sie in Verbindung mit den übrigen Legitimationen zur Beibehaltung einer vollständig kostenfreien, staatlich finanzierten landwirtschaftlichen Beratung, so wie das Bundesland Bayern als derzeit letztes Bundesland noch weiter verfährt. Alle übrigen Länder haben den Einstieg in Mischfinanzierungssysteme schon begonnen.

Grundsätzlich gibt es ökonomische und gesellschaftspolitische Gründe für eine staatliche (Mit-)Finanzierung von Beratung. Ökonomisch ist der Prophylaxe-Grund, denn einerseits braucht es oft nur einen geringfügigen, letzten 'Grenzaufwand', um Betroffene wieder handlungsfähig zu machen, andererseits sind die sozialen Kosten weit höher 'Wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist'. Betroffene müssen im Netz der sozialen Sicherung aufgefangen werden, weil sie nicht mehr für sich selbst sorgen können. Eine Mischform liegt im 'Verursacher-Grund' vor. Staatliche Politik, hier also Agrarpolitik, bringt einen Berufsstand unter besondere Belastung, indem sie Marktkräfte außer Kraft setzt und damit den Strukturwandel noch forciert, der für Familien zu außergewöhnlichen Härtefällen führt. Sozio-ökonomische Beratung und Beratung für existenzgefährdete Betriebe sind dann nur recht und billig als eine wirklich kleine und preiswerte Wiedergutmachung. Allgemeiner gesehen, kann man sagen, daß moderne Staaten zwar Liberalismus predigen, aber gleichzeitig die hochgeschätzte Bürgerfreiheit durch immer mehr Verordnungen und Vorschriften kontinuierlich einengen. Auch da ist es weise, dem einzelnen durch Beratung dazu zu verhelfen, wenigstens den verbliebenen Freiraum und Handlungsspielraum zu seinem Wohl optimal auszunutzen. Einsicht kann man nicht verordnen, aber ohne Einsicht der Betroffenen kann es auf Dauer keine öffentliche Wohlfahrt geben. Nur mit Anordnungen und Kontrolle, ohne Konsens, kann man längerfristig nicht regieren.

Selbstverständlich gibt es auch die Schaffung öffentlicher Güter durch private Initiative und Finanzierung. Hier kann das Subsidiaritätsprinzip greifen, und der Staat kann und sollte sich vornehm zurückhalten. Aber wo diese Initiative fehlt, sollte der Staat seine gesellschaftliche und politische Verantwortung wahrnehmen. Der Markt hat oft keinen Verstand, und die 'unsichtbare Hand' braucht eine moralisch orientierte Führung, soll sie privaten und gemeinen Nutzen gleichzeitig stiften.

4.4 Sicherung angemessener Finanzierung sowohl von Dienstleistungen im privaten als auch im öffentlichen Interesse

Wenn die öffentlichen Hände sich überfordert sehen, alle Kosten für Beratung und die mit ihr verwandten Dienstleistungen für Landwirtschaft und ländlichen Raum zu tragen, so sollte der

erste Schritt dahin gehen, sich aus den Bereichen mit ausschließlich oder überwiegend privatem Interesse zurückzuziehen. Eine Ausnahme bleiben Klienten, die für ihr privates Interesse aus Armut nicht bezahlen können. Ihre Versorgung bleibt öffentliche Aufgabe als Teil sozialer Sicherung und Hilfeleistung.

Bei der Finanzierung von Dienstleistung kann man vier unterschiedliche Möglichkeiten beobachten und beschreiben (siehe Tabelle 1):

Tabelle 1: Möglichkeiten der Finanzierung von Dienstleistungen

Möglichkeiten der Finanzierung von Dienstleistungen	öffentlich	privat
Unabhängig von der Aufgabenerledigung	Budgets Haushaltsansätze	Abgaben, Beiträge
Abhängig von der Aufgabenerledigung	Programme Projekte	Gebühren, Rechnungstellung

Quelle: OECD (1995)

Mittelzuweisungen über Haushaltsansätze oder über Abgaben erschweren es, den effizienten Einsatz zu überprüfen. Der wirtschaftlichste Mitteleinsatz ergibt sich in der Regel, wenn die Finanzierung abhängig von der Aufgabenerledigung erfolgt, denn die Auftraggeber bzw. Klienten oder Kunden wachen dann darüber, daß der erfolgten Bezahlung auch eine angemessene Leistung gegenübersteht. Leichter wird es, wenn ein Markt besteht, auf dem mehrere Anbieter konkurrieren, weil dann über den Markt festgelegt werden kann, was angemessene Leistung jeweils bedeutet. Werden Programme öffentlich finanziert, so ist es der elegantere Weg, die Finanzierungsmittel indirekt über die Nutznießer, z.B. durch Teilkostenrückerstattung, zu vergeben. Diese kontrollieren dann wiederum die Leistungserfüllung und ihre Qualität und entlasten den öffentlichen Financier, der sonst Personal für diese Leistungs- und Qualitätskontrolle finanzieren muß.

4.5 Aufbau und Erhaltung eines funktionierenden Marktes für Dienstleistungen insbesondere durch Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen

Warum gab es in Baden-Württemberg bisher so gut wie keine privaten Landwirtschaftsberater? Warum gab es dagegen private Gartenbauberater? Weil die Wettbewerbsbedingungen entsprechend waren. Für Landwirte gab es flächendeckend kostenlose landwirtschaftliche Beratung, die vielleicht nicht immer voll zufriedenstellte, aber kaum so schlecht war, daß man stattdessen einen privaten Berater zu 500-800 DM pro Tag bezahlt hätte. Als dann aber das Angebot kam, Ringmitglied zu werden und sich dort mit etwa 40 Kollegen 50 % der Personalkosten zu teilen, während der Staat die zweite Hälfte und alle Sachkosten übernimmt, fand es überwältigenden Zuspruch bei den Landwirten. So gut war also die Offizialberatung doch nicht, um sich gegen dieses intensivere, aber gleichzeitig teurere Angebot voll zu behaupten. Für Gartenbaubetriebe gab es nur einige wenige Offizialberater, wegen der geringeren Zahl der Klienten nicht flächendeckend und auch nicht so spezialisiert, wie es der Berufsstand oft gebraucht hätte. So hat sich ganz automatisch ein Markt für private Berater aufgetan, den diese auch besetzt haben.

Kostenfreie oder stark subventionierte Beratung, bei der die Subvention an den Träger geht, schafft ineffiziente Monopole, verhindert Wettbewerb und das Aufkommen von Angebots- und Trägervielfalt. Sie ist daher letztlich auch nicht im Sinne der Klienten.

Faire Wettbewerbsbedingungen bestehen dann, wenn alle Träger mit kostendeckenden Preisen auf einem freien Markt für Dienstleistungen konkurrieren und dabei auch nicht durch organisatorische Fußfesseln, wie öffentliches Dienst- und Haushaltsrecht, behindert werden. Kosten-deckende Preise sind kein Widerspruch zu öffentlicher Bezugsschaltung, wenn die Finanzierung über die Klienten erfolgt, die Rückerstattungen aus öffentlicher Hand erhalten.

Programme, die sich nicht an einzelne Klienten wenden, kann man öffentlich ausschreiben und an die leistungsfähigsten Anbieter vergeben. Die Qualität der Leistungserfüllung bleibt dann zu überprüfen und kann gegebenenfalls sanktioniert werden.

4.6 Die funktionale Integration von Beratern in das ländliche und landwirtschaftliche Wissenssystem und dessen verbesserte Vernetzung

Beratung hat eine wichtige Schlüsselstellung im ländlichen und landwirtschaftlichen Wissenssystem. Ebenso wie Aus- und Weiterbildung hat sie eine Übermittlerfunktion für neue Einsichten, Erkenntnisse, Technologien oder ganze Produktionssysteme an die Praxis. Da sie sich um aktuelle Probleme kümmert, und nicht um Problemlösung auf Vorrat, wie die Ausbildung, ist sie die vergleichsweise schnellere Übermittlungsinstantz.

Im Gegenzug hat Beratung einen privilegierten Zugang zum Erfahrungs- und Praxiswissen sowie zum Problemerleben der Landwirte. Beratung hilft nicht nur Probleme zu lösen, sondern zuerst vor allem einmal, sie zu erkennen und zu definieren. Über Erfahrungsaustausch zwischen Praktikern, den Beratung und Weiterbildung meistens organisieren, werden sowohl Probleme als auch Lösungen identifizierbar. Diese Informationen sind den übrigen Akteuren im Wissenssystem unersetzlich und anders nur sehr teuer zu erhalten.

In beide Richtungen sollten Informationen also möglichst ungehindert fließen. Das Zurückhalten von Informationen sollte sich im Normalfall nicht lohnen dürfen, die Beteiligten sollten deshalb entsprechende Bedingungen schaffen, einschließlich der technischen Möglichkeiten der Informationsweitergabe und der Verrechnungssätze, die die optimale Vernetzung und funktionale Integration der Beratung mit dem Rest des Wissenssystems fördern.

Die Evaluierung der landwirtschaftlichen Beratung im Land Brandenburg zeigt entsprechende Defizite einer überwiegend privaten Beratung auf. Neben der Integration ins Wissenssystem werden auch die Information und Koordination im Ministerium und die Bereitstellung zentraler Dienstleistungen für Berater als Verbesserungswürdig benannt (BOKELMANN, HIRSCHAUER, NAGEL und ODENING 1995).

Die Kammern unterstreichen dieses Anliegen mit dem Hinweis auf ihr „Verbundsystem Agrarwissen“ aus einer Hand bzw. unter einem gemeinsamen Dach (VERBAND DER LANDWIRTSCHAFTSKAMMERN 1994). Das hat in der Vergangenheit unbestritten gut funktioniert. Aber heute gibt es andere Möglichkeiten, den Wissenverbund zu gewährleisten. Die ‘Alles unter einem Dach-Lösung’ ist wegen ihrer vielfältigen unerwünschten Nebenwirkungen nur noch in Ausnahmefällen die beste.

4.7 Die Stärkung der Referate für die ländliche und landwirtschaftliche Beratung in den Länderministerien zur Wahrnehmung von Finanzierungs-, Informations- und Koordinationsaufgaben, insbesondere bei Aufgaben von öffentlichem Interesse

Schafft man einen relativ freien Markt für Dienstleistungen, so bedeutet dies die Konkurrenz vieler Träger, darunter auch viele Nicht-Regierungs-Organisationen. Spätestens nach dem Ende des Staatsmonopols über Offizialberatung wird ‘Durchregieren von oben’ völlig unmöglich. Der notwendige und sinnvolle Einfluß des Staates muß, was Beratungsaufgaben im öff-

fentlichen Interesse betrifft, durch andere Instrumente sichergestellt werden. Aus den Beratungsaufgaben im privaten Interesse kann sich der Staat ja ganz heraushalten. Wo Verordnungen nicht mehr möglich sind, muß man eben auf Finanzierungsabkommen, auf Programme und Projekte sowie auf Informations-, Beratungs- und Qualifizierungsangebote als Koordinierungsmittel setzen. Das erfordert dann eine ausreichende Personalkapazität und Qualifikation in den Länderministerien.

4.8 Die Verstärkung von Dienstleistungsangeboten für Berater und Beratungsdienste auf Bundesebene (Aus- und Fortbildung in Beratungsmethodik, Supervision, Informationsversorgung, Erfahrungsaustausch, Zulassung zur Förderungsfähigkeit, Schieds- und Schlichtungsstelle, etc.)

Gerade bei den Qualifikations- und Unterstützungsleistungen führt die Länderhoheit nicht gerade zu besten Ergebnissen. Und länderspezifische Anerkennungsregeln oder Qualifikationsmöglichkeiten würden auch die Mobilität der Anbieter und grenzübergreifende Angebote behindern. Auch würde die 'kritische Masse' meist nicht erreicht. Daher empfiehlt es sich, das schon bestehende Angebot des AID im Bereich der Informationsversorgung und Qualifizierung von Beratungskräften zu verstärken, um dafür ländereigene und länderspezifische Aktivitäten in diesem Bereich zurückzufahren.

Aus- und Fortbildung von Beratungskräften in Beratungsmethodik ist und bleibt trotz langjähriger Bemühungen in einigen Bundesländern ein Defizitbereich. Einerseits wäre ein „Aufbaustudiengang Beratungslehre“ zu erwägen; an der Universität in Halle-Wittenberg wird schon darüber nachgedacht. Andererseits sollte man an eine „Bundeskademie“ denken, die möglicherweise auch Beratern aus anderen IALB-Mitgliedsländern offenstehen könnte, die sich schon jetzt am IALB-Methodenkurs beteiligen. Aus und Fortbildung sollten künftig eng mit Supervision verknüpft werden. Reine Klassenzimmer-Schulungen sind im Methodenbereich selten hilfreich, wenn sie nicht durch on-the-job-training begleitet werden (DENZINGER 1985).

Bei der Informationsversorgung sind schon heute bundesweite Initiativen unterwegs, z.B. FIS, AID, ZADI und andere, aber man würde sich unbedingt schnellere Fortschritte in der EDV-Vernetzung des Wissenssystems wünschen.

Die Berufszulassung, bzw. die Zulassung von Beratungsträgern, wird zunehmend zum Problem, wenn die Privatisierung der Beratung voranschreitet. Bundesweit einheitliche Kriterien unter Mitwirkung einer Standesorganisation, die erst noch zu gründen wäre, sollten gelten. Diese Standesorganisation könnte auch in den Betrieb einer Schieds- und Schlichtungsstelle einbezogen werden, denn mit einer Zunahme von Streitfällen zwischen Anbietern und Auftraggebern ist mit Sicherheit zu rechnen, wenn das Vollkostenprinzip für Leistungen greift.

Will man Vielfalt und fairen Wettbewerb fördern, so müssen diese zentralen Dienstleistungsangebote natürlich allen Beratern - öffentlicher wie privater Träger - zu gleichen Bedingungen offen stehen.

In diesem gesamten Bereich könnte sich der Bund weitere Verdienste erwerben. Die Länder würden ihr Mitspracherecht wie gehabt behalten und könnten sich auch an der Finanzierung dieser zentralen Dienstleistungsbereiche weiter beteiligen.

5 Zusammenfassung: Welche Hauptempfehlungen werden gegeben, welche Leitlinien empfohlen?

Ein Lob der Vielfalt. Mit Dezentralisierung und Subsidiaritätsprinzip sind wir gut gefahren. Wir sollten diese Prinzipien auch auf das ländliche und landwirtschaftliche Wissenssystem anwenden, und die letzten öffentlichen Monopole (die 'Dinosaurier') konsequent aufheben.

Beratung in privatwirtschaftlicher Rechtsform. Gleichzeitig bedeutet das eine Verabschiedung von öffentlichem Dienst- und Haushaltsrecht und eine Abschaffung oder zumindest starke Abflachung von Hierarchien in Beratungsorganisationen.

Es lebe der Markt und ein fairer Wettbewerb um private und öffentliche Finanzierungsanteile. Unter solchen Bedingungen ist mit einer weiteren Steigerung der Anbietervielfalt und der Angebotsqualität zu rechnen.

Kein Rückzug aus der öffentlichen Verantwortung. Privatisierung der Trägerschaft ist erwünscht, aber öffentliche Träger in privater Gesellschaftsform stören nicht und sind so auch am Markt nicht durch öffentliches Dienst- und Haushaltsrecht benachteiligt. Dagegen ist öffentliche Finanzierung in einem vertretbaren Umfang der Gesamtkosten unverzichtbar, wenn das Gemeinwohl nicht leiden soll.

Wirksame Koordinierung in den Länderministerien. Ein auf Pluralität und Marktwirtschaft gegründetes Beratungssystem verlangt andere Koordinierungsmechanismen. Für Beratungsaufgaben im öffentlichen Interesse, die dann z.B. über Programmausschreibungen zu vergeben sind, und für die Information und Beratung der Beratungsträger sind die Referate in den Länderministerien zu stärken.

Zentrale Dienstleistungen auf die Bundesebene verlagern. Allgemeine Dienstleistungen zur Qualifizierung von Beratern und Beratungsträgern wären zur Erreichung der 'kritischen Masse' und zur Professionalisierung der Angebote überwiegend auf Bundesebene zusammenzufassen und sollten allen Beratern und Beratungsträgern zu gleichen Bedingungen offen stehen.

Keine Kahlschläge und unbesonnenen Entscheidungen. Unser System ist leistungsfähig. Falsche Reformen können es leicht lähmeln. Zuerst vollen Konsens suchen, dann klar informieren über klare Entscheidungen, und dann 'kurz und schmerzlos' umsetzen. Die Zielsetzungen *Gemeinwohl* und *Wohl der Klienten* niemals aus dem Auge verlieren. Den 'Egoismen' und Überlebensinteressen der 'Dinosaurier' nur dann weitere Chancen geben, wenn das mit der Optimierung des Gesamtsystems vereinbar erscheint.

Summary

The paper presents a number of reasons why it is important to discuss the organisational reform of the German Agricultural Extension System now, and describes the current problems to be tackled. Options for solving these problems can be summed up in the following way:

Praise of a multitude. With decentralisation and the subsidiarity principle we have recently had good experiences. Therefore, these principles should also be applied throughout the rural and agricultural knowledge system, and remaining public monopolies (the 'dinosaurs') should be made to become extinct.

Extension with legally independent status. Public employment and budgetary regulation should, at the same time, be withdrawn and there should also be an abolition, or at least drastic flattening, of hierarchies in extension organisations.

Long live the market and fair competition among private and public sources of financing. Under such conditions, a further increase in both the range of bodies offering extension and in the quality of extension can be expected.

No withdrawal of public responsibility. Privatisation of the extension organisations is desired, but subsequent public financing of legally independent bodies is still possible in a market no longer handicapped by public employment and budgetary regulations. Indeed, public funding of a reasonable share of the total cost of extension is indispensable, if public welfare is not to suffer.

Effective co-ordination in the State Ministries. An extension system based on plurality and market economy necessitates different co-ordination mechanisms. Extension activities which are in the public interest should be put out to tender and, for the task of informing and advising extension organisations themselves, departments in the ministries should be strengthened accordingly.

Transferring central services to Federal level. Services for qualifying organisations and their advisory staff should be assembled at Federal level. In doing so, they can attain a critical mass of professionalism which enhances the quality of the service offered. Services should be offered on comparable conditions for all clients.

No clear felling or thoughtless decisions. The current system is still able to perform. However, inappropriate reforms could paralyse it. In making reforms, full consensus must first be reached, bodies must be informed about decisions straightforwardly, and implementation must then be 'short and painless'. Public welfare objectives and the well-being of clients must never be lost sight of. The egoism and survival instinct of the 'dinosaurs' should only be heeded, if this seems compatible with an optimisation of the overall system.

Literaturverzeichnis

- ARTIKELREIHE (1994a): *Organisation und Finanzierung der landwirtschaftlichen Offizialberatung in Deutschland : eine Selbstdarstellung aus den Bundesländern.* In: Ausbildung und Beratung, Heft 11, S. 184-192
- (1994b):o. In: Ausbildung und Beratung, Heft 12, S. 209-216
- (1994c): *Die sozio-ökonomische Beratung in Deutschland.* In: Ausbildung und Beratung, Heft 12, S. 204-216
- (1995):o. In: Ausbildung und Beratung, Heft 1, S. 4-9
- BOKELMANN, W.; HIRSCHAUER, N.; NAGEL, U.-J.; ODENING, M. (1995): *Evaluierung der Landwirtschaftlichen Beratung in Brandenburg.* Berlin (Unveröffentlichtes Gutachten für das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Brandenburg)
- DENZINGER, P. (1979): *Probleme der Beratungsarbeit an Landwirtschaftsämtern : eine organisationspsychologische Situationsanalyse an 10 Ämtern in Baden-Württemberg und Bayern.* (Reihe: Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft 215)
- (1981): *Organisationsfragen der landwirtschaftlichen Offizialberatung.* In: Berichte über Landwirtschaft, Heft 1, S. 93-104
- (1985): *Entwicklung zu innovativen Fortbildungssystemen in Beratungsdiensten : ein Beispiel aus Baden-Württemberg.* In: Berichte über Landwirtschaft 1985, S. 631-639
- HOFFMANN, V. (Hrsg) (1992): *Beratung als Lebenshilfe : humane Konzepte für eine ländliche Entwicklung.* Margraf
- OECD (1995): *Agricultural Knowledge Systems in OECD Member Countries : country notes.* Paris (Unveröffentlichte Berichtesammlung zur: First Joint Conference of Directors and Representatives of Agricultural Research, Agricultural Advisory Services and Higher Education in Agriculture, held at OECD Headquarters)
- VERBAND DER LANDWIRTSCHAFTSKAMMERN (1994): *Landwirtschaftlicher Beratungsdienst : Konzeption für die Landwirtschaft 2000.* In: AID-Informationen für die Agrarberatung, Heft 9, S. 2-8