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.

Karl, H.: Begründung und Ansatzpunkte für eine umwelt- und agrarpolitische Reform der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. In: Hagedorn, K.; Isermeyer, F.; Rost, D.; Weber, A.: Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 30, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S. 117-128.

BEGRÜNDUNG UND ANSATZPUNKTE FÜR EINE UMWELT- UND AGRARPOLITISCHE REFORM DER GEMEINSCHAFTSAUFGABE "VERBESSERUNG DER AGRARSTRUKTUR UND DES KÜSTENSCHUTZES"

von

Helmut KARL*

1 Koordinationsdefizite zwischen Umwelt- und Agrarpolitik als Ursache für externe Effekte der Landwirtschaft

Die negativen externen Effekte landwirtschaftlicher Produktion stehen auch unter dem Einfluß der Agrarpolitik einerseits und der Naturschutz- und Umweltpolitik andererseits. Während die Agrarpolitik mit ihrer einkommensorientierten Agrarstruktur- und Preispolitik die Bewirtschaftungsintensität der Landwirtschaft forcierte und die negativen Nebeneffekte auf die Umwelt nicht vermeiden konnte,[1] gelang es der Umweltschutzpolitik nicht in ausreichendem Maße, die natürlichen Lebensräume im ländlichen Raum zu schützen und zu reaktivieren. Die folgende Analyse zeigt, daß die bisherigen Reformbemühungen, die auf eine verbesserte Abstimmung zwischen Agrar- und Umweltpolitik abzielen, systematische Schwächen aufweisen. Auf seiten der Agrarpolitik bestehen sie darin, daß die favorisierten Mechanismen zum Schutz vor agrarpolitisch induzierten Umweltbelastungen stumpf bleiben. Und auf seiten der Naturschutzpolitik behindern institutionelle Defizite die effiziente Umsetzung eines Biotopverbundsystems. Der hier skizzierte Vorschlag für eine Reform der Gemeinschaftsaufgabe zielt deshalb auf eine Neuordnung der Agrarstruktur- und der Umwelt- sowie Naturschutzpolitik im ländlichen Raum ab. Im Mittelpunkt steht dabei der Versuch, Rahmenbedingungen zu schaffen, die Externalitäten der wachstumsorientierten Agrarstrukturpolitik zu internalisieren. In diesem Zusammenhang kann eine reformierte Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" eine sinnvolle Funktion übernehmen.

2 Konzeption der Agrarstrukturpolitik und der Umweltschutzpolitik im ländlichen Raum

2.1 Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"

Die "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" koordiniert die Agrarstrukturpolitik des Bundes und der Länder auf der Basis von Rahmenplänen. Diese werden vom Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe erstellt und beschlossen. Dort sind der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, der Bundesfinanzminister sowie die Landwirtschaftsminister der Länder vertreten.[2] Vernachlässigt man den Küstenschutz, zielt die Gemeinschaftsaufgabe darauf ab, die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie die Markt-

---

* PD Dr. H. Karl, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum

1 Vgl. KARL, KLEMMER (1988), S. 339 ff.

2 Vgl. § 6 Gesetz über die "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", in der Fass. vom 21. Juli 1988, BGBl. I, S. 1055.

und Absatzstrukturen zu verbessern und die Nachhaltigkeit des Naturhaushalts zu sichern.[3] Im Dezember 1992 hat der Planungsausschuß über eine partielle Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe beraten.[4] Sie soll stärker als bisher einerseits auf das Wachstumsziel ausgerichtet sein und andererseits eine umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion unterstützen: "Nach den ersten Überlegungen zur Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe soll die Förderung stärker als bisher auf die Leistungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe ausgerichtet werden. Zudem sind Förderungsgrundsätze für die Umsetzung von Maßnahmen für eine umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion vorzubereiten...".[5]

Die Ziele der Agrarstrukturpolitik werden mit Hilfe von einzel- und überbetrieblichen Maßnahmen angesteuert. Zur einzelbetrieblichen Förderung gehören Ausgleichszulagen für Betriebe in benachteiligten Regionen und Maßnahmen zur Senkung der Investitionskosten (Zinszuschüsse, Kredite). Zu den überbetrieblichen Instrumenten zählen neben Aktivitäten zur Marktstrukturverbesserung insbesondere die agrarstrukturelle Vorplanung, Flurbereinigung und freiwilliger Landtausch, wasserwirtschaftliche sowie kulturbautechnische Maßnahmen und die Dorferneuerung; darüber hinaus reichen die Hilfen von der Vermarktungsförderung für landwirtschaftliche Produkte bis hin zur Unterstützung forstwirtschaftlicher Maßnahmen. Die Maßnahmen des einzelbetrieblichen Förderprogramms werden räumlich differenziert, indem Förderpräferenzen zugunsten benachteiligter Regionen existieren. Die von der Fläche und dem Viehbestand abhängigen Ausgleichszulagen kommen ausschließlich in benachteiligten Gebieten zum Zuge. Maximal wird eine Großvieheinheit je Hektar Futterfläche mit mindestens 55,- DM und höchstens 286,- DM gefördert; die Förderhöchstsumme je Berechtigtem beläuft sich auf 18.000 DM.[6] Weil diese Zuwendungen ähnlich wie die des Bergbauernprogramms[7] teilweise unabhängig von landwirtschaftlichen Investitions- und Produktionsaktivitäten sind, wird ihnen ein umweltentlastender Extensivierungsimpuls zugeschrieben.

Faßt man zusammen, formuliert der jüngste Rahmenplan neben Wachstumszielen sowohl Umweltschutzziele als auch ökologische Restriktionen für die Agrarstrukturpolitik. Darüber hinaus wird mit Hilfe der Ausgleichszahlungen in den benachteiligten Gebieten versucht, die Einkommen nicht nur über Produktivitätssteigerungen, sondern auch mit Hilfe produktionsunabhängiger Subventionen zu sichern. Unabhängig davon, daß die verschiedenen Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik ordnungspolitisch grundsätzlich in Frage zu stellen sind und die Fehlentwicklungen auf den Agrarmärkten forcieren, scheint es zumindest sinnvoll zu sein, mehr als bisher zu versuchen, nicht nur Produktionsüberschüsse, sondern auch negative externe Effekte der landwirtschaftlichen Strukturpolitik zu vermeiden. Argumentiert man deshalb unter der einschränkenden Voraussetzung, daß die politisch erwünschte Einkommensstabilisierung innerhalb des Agrarsektors nicht in Frage gestellt wird,[8] ist unter umweltökonomischen Aspekten zu untersuchen, ob die installierten Mechanismen fähig sind, die hinlänglich bekannten externen Effekte von seiten der Agrarproduktion auf den Naturhaushalt zu drosseln.

---

3 Vgl. § 1 Gesetz über die "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes".

4 Vgl. Bundesregierung (1993), S. 126.

5 Bundesregierung (1993). S. 126.

6 Bundesregierung (1993b), S. 52.

7 Vgl. EG (1975).

8 Zur Kritik siehe etwa HAGEDORN, SCHMITT (1985), S. 258 ff.; SCHMITT (1990), S. 242 ff.

2.2 Naturschutzpolitik im ländlichen Raum

Die Naturschutzpolitik im ländlichen Raum orientiert sich am Leitbild eines sogenannten Biotopverbundsystems: "Im Gegensatz zum traditionellen Naturschutz, der sich auf den Schutz einzelner Flächen und Bestände konzentriert, kommt es künftig bei der Herstellung eines geschlossenen Flächenverbundes zusätzlich darauf an, die Isolierung einzelner Biotope und der auf ihnen lebenden Populationen zu verhindern. Erst der umfassende Verbund von Lebensräumen ermöglicht einen ständigen Standortwechsel der Arten und damit einen steigenden Austausch des vorhandenen genetischen Materials. Die nach wie vor unverzichtbaren großräumigen ökologischen Vorranggebiete .... sind daher durch ein möglichst dichtes Netz punkt- und linienförmiger naturbetonter Flächen zu ergänzen."[9] Um ein solches Biotopverbundsystem zu verwirklichen, setzen zahlreiche Bundesländer neben administrativen auch ökonomische Instrumente ein, um ökologisch interessante Flächen und Bewirtschaftungsformen zu finanzieren.

Ein solches Verbundsystem setzt eine zwischen den Ländern koordinierte Naturschutz- und Agrarumweltpolitik voraus, weil in einem Verbundkomplex interregionale Externalitäten auftreten. Die aufgrund der Netzeigenschaften möglichen Verflechtungen erzwingen die Kooperation zwischen den Bundesländern. Die Zusammenarbeit der Länder zielt darauf ab, ein flächendeckendes und regionalisiertes Biotopverbundsnetz zu konzipieren, dessen Elemente (Biotope und Verbindungselemente zwischen diesen) von den Ländern und Gemeinden dezentral geschaffen werden können. Der Vorteil dieser Kooperation liegt darin, daß alternativ denkbare bilaterale Verhandlungen mit höheren Transaktionskosten einhergehen und diese vor allem dem Netzcharakter des Biotopverbundsystems nicht gerecht werden. Es ist deshalb zu prüfen, ob nicht die bereits existierende Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" ein geeignetes Forum bieten kann, diese Kooperation zu organisieren.

3 Koordination zwischen Agrar- und Umweltpolitik

3.1 Koordinationsmechanismen

Um eine Vorstellung über den Abstimmungsbedarf zwischen Agrarstruktur- und Umweltpolitik zu gewinnen, sind die Interdependenzen zwischen beiden Politikbereichen zu analysieren. Zwischen Umweltpolitik (auch im Sinne von Natur-, Lebensraum- und Landschaftsschutzpolitik) bestehen auf drei Ebenen enge Verknüpfungspunkte zur Agrarpolitik:

- Auf der Zielebene konkurrieren die relevanten einkommenspolitischen Anliegen der Agrarpolitik häufig mit den Interessen des Umweltschutzes, wenn versucht wird, über Produktions- und Produktivitätssteigerungen die Einkommen in der Landwirtschaft zu sichern. Umgekehrt besteht in einigen Fällen auch eine eher harmonische oder neutrale Zielbeziehung, wenn tatsächlich produktionsunabhängige Zahlungen oder Zahlungen für externe Leistungen der Landwirtschaft gewährt werden.
- Auf der Ebene des Einsatzes der Instrumente bestehen Interdependenzen, weil sich hier die auf der Zielebene bestehenden Verknüpfungen wiederfinden und zahlreiche agrarpolitische Instrumente negative umweltpolitische Wirkungen besitzen.[10]

---

9 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985), S. 308.

10 Siehe HENRICHSMEYER, WITZKE (1991), S. 16 f.

- Schließlich agieren Umwelt- und Agrarpolitik in denselben Aktionsräumen, weil die ökologisch interessanten Lebensräume zum großen Teil im ländlichen Raum anzutreffen sind.

Diese sachlichen Verflechtungen werden bisher von der Agrarstrukturpolitik (Gemeinschaftsaufgabe), aber auch von der Naturschutzpolitik nur unzureichend reflektiert. Es fehlen institutionelle Rahmenbedingungen, die eine umweltschonende Landwirtschaft stärker als bisher begünstigen. Deshalb ist zu fragen, wie auf die Überschneidungen zwischen beiden Politikbereichen reagiert werden kann, damit die Effizienz der Umwelt- und Agrarstrukturpolitik zunimmt. Vereinfacht betrachtet, ist zwischen externen und internen Koordinationsverfahren zu wählen.[11]

Externe Koordinationsverfahren liegen vor, wenn sich Agrar- und Umweltpolitik horizontal innerhalb des jeweiligen Kabinetts, nicht jedoch innerhalb eines Ministeriums abstimmen. Sie beruhen auf einem 'Säulenmodell', bei dem Agrar- und Umweltpolitik zunächst ein isoliertes Optimum ansteuern und sich anschließend unter der Federführung einer Richtlinienkompetenz koordinieren. Dieser Ansatz geht davon aus, daß die Besonderheiten und Aufgaben beider Politikbereiche ausreichend groß sind, um organisatorisch konzentrierte Entscheidungskompetenzen zu rechtfertigen. Er nimmt die Nachteile einer einseitigen Zielausrichtung und Optimierung in der Hoffnung in Kauf, daß bei der anschließenden Abstimmung zwischen den Ressorts interministeriell über Zielkonflikte entschieden wird und mögliche externe Effekte vermieden werden. Der damit verbundene Koordinationsbedarf zwischen den Politikbereichen wird durch Verhandlungen innerhalb der Regierung oder angesichts der damit verbundenen Transaktionskosten auch durch die Vorgabe ein- oder wechselseitiger Restriktionen gedeckt. Als Ergebnis der horizontalen Abstimmung inkorporiert die Agrarpolitik zwar keine expliziten umweltpolitischen Ziele, aber sie hat diese in Gestalt von Planungs- und Umsetzungsrestriktionen zu akzeptieren.

Interne Koordinationsmechanismen versuchen, umwelt- und agrarpolitische Ziele gemeinsam und dabei in aller Regel unter dem Dach der Agrarstrukturpolitik zu erreichen. Dieses Integrationsmodell setzt darauf, die den Abstimmungsbedarf hervorrufenden Zielkonflikte innerhalb der Agrarpolitik zu entscheiden. Die Agrarumweltpolitik wird dabei u.a. im Bereich der Agrarpolitik angesiedelt, weil erwartet wird, daß die externen Effekte einseitig von der Landwirtschaft auf die natürliche Umwelt ausgehen und deshalb eine integrierte statt einer organisatorisch separierten Agrar- und Umweltpolitik sowohl besser informiert ist als auch reibungsloser (geringere Transaktionskosten) umgesetzt werden kann.

3.2 Effiziente Koordination

Externe Effekte werden reflektiert, wenn die jeweiligen Zieleinbußen, die die Agrarpolitik für die Umweltpolitik hat, berücksichtigt werden. Isolierte Agrarstruktur- und Umweltpolitik hätten etwa folgende Zielfunktionen, wobei V die jeweilige Aktionsvariable der Agrar- (a) und Umweltpolitik (u) darstellt:

(1) $Z_a = Za(V_a)$,

(2) $Z_u = Z_u(V_u)$.

Typisch für ineffiziente Situationen ist, daß die Nebeneffekte der Agrarstrukturpolitik - sie können mit Hilfe von $Z_u(V_a)$ dargestellt werden - ausgeblendet werden. Folglich wird V_a

---

11 Siehe auch WILLIAMSON (1991)

auf einem Level fixiert, der ausschließlich Z_a maximiert. Werden die einseitigen Effekte wahrgenommen und gibt $Z_u(V_a)$ die umweltpolitischen Zielverluste an, gilt folgende gesamtwirtschaftliche Zielfunktion:

(3) $Z_u + Z_a = Z_u(V_u) + Z_a(V_a) - Z_u(V_a)$

bzw.

(4) $Z_u = Z_u(V_u)$

(5) $Z_a = Z_a(V_a) - Z_u(V_a)$.

Richtet sich die Politik an (3) bzw. (4) und (5) aus, ist sie im Gegensatz zu einer Politik, die isoliert auf der Basis von (1) und (2) verfährt, effizient. Bei interner Koordination suchen beide Politikbereiche ihre gemeinsame Zielfunktion [vgl. (3)] zu maximieren, während bei externer Koordination die Agrarpolitik ausschließlich ihre strukturpolitischen Ziele verfolgt, dabei aber gezwungen ist, bei der Optimierung von V_a die Zielverluste an Umweltqualität zu beachten. Da die sich aus (3) sowie (4) und (5) ergebenden Maximumbedingungen einander entsprechen, sind beide Verfahren effizient, wenn Transaktionskosten vernachlässigt werden. Es ist somit zu prüfen, ob sich bei Berücksichtigung der Transaktionskosten eine Aussage zugunsten externer oder interner Koordination treffen läßt:

- Die interne Koordination krankt daran, daß eine explizite Präferenzfunktion [vgl. (3)] fehlt, die über den trade-off zwischen umwelt- und agrarstrukturellen Zielen entscheidet; aufgrund der ausgeprägten Einkommensorientierung der Agrarpolitik könnte erwartet werden, daß Umweltaspekte nur dann Eingang in die Agrarpolitik finden, wenn sie die landwirtschaftlichen Einkommen erhöhen. Demgegenüber ist ein wichtiger Vorteil interner Koordination darin zu sehen, daß Informationsdefizite aufgrund der Integration beider Politikbereiche besser vermieden und schneller überbrückt werden können.[12]
- Bei externer Koordination kommt zwar eine explizite Präferenzfunktion ebenfalls nicht zum Zuge, aber aufgrund der fachlichen Selbständigkeit und der horizontalen Konfrontation von Agrar- und Umweltpolitik werden die negativen Nebenwirkungen einer Strukturpolitik [$Z_u(V_a)$] mit höherer Wahrscheinlichkeit im Verlauf politischer Entscheidungsfindung artikuliert. Dies bedeutet natürlich nicht, daß die politische Rationalität des interministeriellen Entscheidungsprozesses mit dem Anliegen deckungsgleich ist, externe Effekte der Agrarstrukturpolitik zu internalisieren. Aber aufgrund der ausgeprägteren Interessenvielfalt stellen sich einer einseitig einkommenspolitisch ausgerichteten Strukturpolitik vermutlich mehr Widerstände entgegen. Dies setzt allerdings voraus, daß die Umweltpolitik im interministeriellen Entscheidungsprozeß einen schlagkräftigen Part spielt. Dazu benötigt sie Wissen, d.h. sie muß über die Trends in der Agrarpolitik, Agrartechnik, Marktentwicklung etc. informiert sein. Verglichen mit einem internen Koordinationsverfahren, wird hier vermutlich der Zeitbedarf größer sein, bis Informationsdefizite abgebaut sind.

Vor diesem Hintergrund der spezifischen Transaktionskosten ist ein Mix interner und externer Koordination vorteilhaft, um die jeweiligen Stärken in den Vordergrund und die besonderen Schwächen in den Hintergrund treten zu lassen. Er beruht einerseits auf einer internen Vernetzung von Agrarstruktur- und Umweltpolitik, um die Informationsvorteile eines integrierten Ansatzes zu nutzen. Zum anderen werden die strukturpolitischen Aktivitäten stärkeren umweltpolitischen Restriktionen unterworfen, um zu vermeiden, daß Einkommensziele ohne Rücksicht auf das Umweltanliegen durchgesetzt werden. Ansätze einer solchen Mischung interner und externer Koordination finden sich bereits heute im

[12] Vgl. PEHLE (1988), S. 194.

Verhältnis von Agrarstruktur- und Umweltpolitik wieder. Trotzdem kann nicht davon die Rede sein, daß sich die beiden Politikbereiche bereits heute effizient abstimmen.

4 Koordinationsmechanismen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"

4.1 Externe Koordination

Innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe kommen beide Koordinationsverfahren zum Zuge, aber nicht zuletzt aufgrund der organisatorischen Trennung von Umwelt- und Agrarpolitik dominiert die externe Koordination. Die Konflikte und Überschneidungen zwischen Umwelt- und Agrarpolitik sollen innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe einerseits mit Hilfe von umweltpolitischen Restriktionen für die Agrarstrukturpolitik und andererseits durch die explizite Aufnahme zusätzlicher umweltpolitischer Ziele entschärft werden. Im Bereich der überbetrieblichen Förderung beeinflußt dies insbesondere die agrarstrukturelle Vorplanung, wasser- und kulturbautechnische Maßnahmen, die Flurbereinigung und agrarstrukturelle Planung. Durch sie dürfen wertvolle Landschaftselemente (Feuchtgebiete, Trockenbiotope, etc.) nicht beeinträchtigt oder zerstört werden. Bei der Bildung sachlicher und räumlicher Schwerpunkte der Verbesserung der Agrarstruktur sind auch die Interessen des Umwelt- und Naturschutzes in den Abwägungsprozeß mit einzubeziehen.[13] Und schließlich wird bei wasserwirtschaftlichen und kulturbautechnischen Maßnahmen ein möglichst naturnaher Gewässerausbau angestrebt.[14] Und nicht zuletzt haben sich die von der Gemeinschaftsaufgabe geförderten Investitionen den übrigen vor Ort geltenden umwelt- und naturschutzpolitischen Restriktionen (z.B. Bundesimmissionsschutzgesetz) zu unterwerfen.

Im Unterschied zur überbetrieblich orientierten Agrarstrukturpolitik wird die Zielstruktur der einzelbetrieblich ausgerichteten Aktivitäten der Gemeinschaftsaufgabe nicht um zusätzliche Umwelt- und Naturschutzziele erweitert. Obwohl die strukturelle Weiterentwicklung der Leistungsfähigkeit der Betriebe und die Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen weiterhin im Vordergrund stehen,[15] wird aber auch die einzelbetriebliche Förderpolitik zusätzlichen und deutlicher formulierten umweltpolitischen Restriktionen unterworfen. Der landwirtschaftliche Investor hat nicht nur die jeweiligen am Agrarstandort geltenden Umweltauflagen zu erfüllen, sondern bereits im Rahmen der Förderkriterien der Gemeinschaftsaufgabe ist vorgesehen, daß er beispielsweise nur dann Darlehen und Zuschüsse für Investitionen in die Tierhaltung erhält, wenn die einzelbetriebliche Nährstoffbilanz nicht in ein Ungleichgewicht (max. 2,5 Großvieheinheiten) gerät; entsprechende umweltorientierte Auflagen finden sich auch bei Investitionen in die Eier- und Geflügelerzeugung.[16]

Prüft man die externen Restriktionen, sind die im Rahmenplan aufgeführten Beschränkungen zum einen mit erheblichen Ermessensspielräumen verbunden, zum anderen decken sie in der Regel nur selektiv einige Belastungstatbestände ab. Insofern dürften die heute geltenden Planungsrestriktionen nur einen Teil der externen Nachteile bei der Investitionsförderung reflektieren. Sie werden vermutlich auch nicht vor Ort im Verlauf der Umsetzung des Investitionsvorhabens aufgefangen, weil sowohl die privaten landwirtschaftlichen als auch

---

[13] Vgl. Bundesregierung (1993b), S. 22.

[14] Vgl. Bundesregierung (1993b), S. 67 f.

[15] Vgl. Bundesregierung (1993b), S. 30 ff.

[16] Vgl. Bundesregierung (1993b), S. 32, 52.

die staatlich geförderten Investitionsmaßnahmen nicht konsequent mit ihren externen Nachteilen konfrontiert werden. Dies scheitert nicht zuletzt daran, daß gegenüber dem industriellen Sektor die Umweltbelastungen der Landwirtschaft im Einzelfall schwieriger meßbar sind. Außerdem kennen die Natur- und Gewässerschutzgesetze landwirtschaftliche Ausnahmeklauseln, die eine Internalisierung behindern.

4.2 Interne Koordination über die Ausgleichszulage

Die Zielstruktur der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" ist nicht völlig einseitig auf landwirtschaftliche Einkommensziele orientiert, sondern sie nimmt auch Umweltschutzziele auf. So berücksichtigt die Flurbereinigung neben einer Verbesserung der Agrarstruktur die konkurrierenden Ansprüche eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushalts und einer ökologisch attraktiven Landschaft. Zudem können die Fördermittel der Flurbereinigung gleichfalls zur Sicherung des Naturhaushalts verwandt werden;[17] ähnliche Spielräume finden sich in den Zuwendungsbestimmungen für die Dorferneuerung und den Gewässerausbau. Insofern versteht sich Agrarstrukturpolitik auch als Träger von Agrarumweltpolitik. Neben der Zielstruktur ist auf der instrumentellen Ebene die Ausgleichszulage ein Mittel, um über interne Verfahren Agrar- und Umweltpolitik zu koordinieren. Ausgleichszulagen werden eingesetzt, um Einkommensvorteile durch Umweltentlastung zu realisieren.[18]

Die Bemessungsgrundlagen der Ausgleichszulage sind der Viehbestand und die Futterfläche. Befindet sich auf einem Hektar Futterfläche weniger als eine Großvieheinheit, ist es ökonomisch vorteilhaft, den Viehbestand auszuweiten, während es umgekehrt sinnvoll ist, Flächen zu beschaffen, um die Ausgleichseinnahmen zu erhöhen.[19] Mit diesem Subventionsmechanismus verbindet sich eine Reihe von Problemen.[20] Kann über die Ausdehnung des Viehbestands das Ausgleichseinkommen gesteigert werden, wirkt diese Bemessungsgrundlage nicht nur produktionsstimulierend, sondern auch umweltbelastend, weil vermutlich Boden- und Vegetationsschäden sowie Gewässerverunreinigungen auftreten. Ist der maximale Viehbestand je Hektar bereits erreicht, konservieren Ausgleichszulagen den landwirtschaftlichen Bodenstock und halten vermehrt Agrarflächen in der Produktion. In einigen Fällen kann es einzelwirtschaftlich zu einer Ausweitung der Fläche kommen. Angesichts des abnehmenden Volumens der landwirtschaftlich genutzten Fläche ist aber in der Bundesrepublik Deutschland gesamtwirtschaftlich nicht zu erwarten, daß die landwirtschaftliche Fläche zunimmt. Bewertet man die Wirkungen der Ausgleichszulage umweltpolitisch, wäre es in vielen Fällen vorteilhafter, die Flächen brachfallen zu lassen. Mit dem Fortfall der bäuerlichen Bewirtschaftung tritt eine Vegetationsentwicklung ein, die in eine zunehmende Bewaldung einmündet.[21] Im Gegensatz selbst zu extensiv genutztem Acker- und Weideland unterbleiben auf Brachflächen agrarproduktionsbedingte negative Umwelteinflüsse gänzlich. Gewässerbelastung durch Düngung, Artenbedrohung durch Lebensraumzerstörung, Bodenverdichtung durch Maschineneinsatz etc. bleiben aus. Die dichter werdende Pflanzendecke der Brache schützt vor Bodenerosion. Weiter bietet Verzicht auf Landbewirtschaftung einen großen Spielraum zur Bildung natürlicher Lebens-

---

[17] Vgl. Bundesregierung (1993), S. 129.

[18] Vgl. EG (1975).

[19] Siehe etwa PETERS, (1980), S. 212 ff.

[20] Vgl. KARL, KLEMMER (1988), S. 339 ff.

[21] Vgl. BUCHWALD (1971), S. 120 ff.

gemeinschaften, weil Brachflächen im Gegensatz zu Agrarökosystemen den Tier- und Pflanzenarten mehr Schutz-, Ernährungs- und Überlebensmöglichkeiten bieten.[22]

Faßt man die Kritik zusammen, dienen Ausgleichszahlungen in erster Linie einkommenspolitischen Zielen. Sie konservieren die Bewirtschaftungsintensität in Regionen, die in ihrer Entwicklung eigentlich von Deintensivierung geprägt sein müßten. Per Saldo ist zu erwarten, daß mit wachsendem Viehbesatz, steigender Beweidung, zunehmender Mechanisierung und vermehrtem Dünge- sowie Pflanzenschutzmitteleinsatz zusätzliche Umweltbelastungen einhergehen. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß die Ausgleichszulage im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe im Gegensatz zu den Darlehen und Zinszuschüssen keinen weiteren umweltpolitischen Restriktionen unterworfen ist. Lediglich bei bestimmten investiven Verwendungen der Zulage ist es denkbar, daß vor Ort umweltpolitische Restriktionen des Gewässer- und Immissionsschutzes greifen.

Neben den Schwächen der Ausgleichszulage sind weitere Internalisierungsdefizite aufgrund der heute bestehenden internen Koordinationsverfahren zu erwarten. Zwar wird an verschiedenen Stellen des Rahmenplans darauf hingewiesen, umweltpolitische Anliegen zu beachten, wie aber über den trade-off entschieden werden soll, bleibt unbestimmt und im Ermessen der Agrarpolitik. Wegen der ausgeprägten Einkommensorientierung entwickelt sich Umweltschutz nur unterdurchschnittlich und wird erst von der Agrarstrukturpolitik aufgegriffen, wenn sich Subventionen 'umweltpolitisch' begründen lassen. Darüber hinaus belastet die investive Verwendung der Subventionen in der Regel den Naturhaushalt.

5 Ansatzpunkte für eine umweltpolitische Neuorientierung der Gemeinschaftsaufgabe

Läßt man die bisher entwickelten Überlegungen Revue passieren, wird deutlich, daß die notwendigen Voraussetzungen für eine effiziente Koordination von Umwelt- und Agrarstrukturpolitik noch nicht geschaffen sind. Am Ende des vierten Abschnitts dieses Beitrags wurde dafür votiert, die Abstimmung zwischen den Politikbereichen zu verbessern, indem auf Elemente interner und externer Koordination zurückgegriffen wird. Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" könnte dabei eine Plattform sein, auf der umwelt- und strukturpolitische Interessen miteinander konfrontiert werden und sich wechselseitig koordinieren. Sie könnte den Organisationsrahmen bieten, der zum einen dafür sorgt, daß die Informationsdefizite einer ausschließlich externen Koordination auf seiten der Umweltpolitik vermieden werden. Zum anderen kann er die organisatorischen Voraussetzungen verbessern, um externe Effekte der Agrarstrukturpolitik zu internalisieren. Der Zugriff auf die Gemeinschaftsaufgabe würde die Transaktionskosten einer solchen Koordination senken und die Effizienz der Abstimmung steigern:

- Eine um die Aufgaben des Umwelt- und Naturschutzes erweiterte Gemeinschaftsaufgabe kann dafür sorgen, daß einkommensorientierte Zahlungen stärker als bisher mit positiven Umwelteffekten einhergehen.
- Unweltrestriktionen der Landwirtschaft, die über das Maß, das auch andere Branchen tragen, hinausgehen, werden in der Regel als kompensationswürdig betrachtet. Unabhängig davon, ob man dieser Verteilungsvorstellung zustimmt,[23] ist es bei ihrer

[22] Vgl. BUCHWALD (1971), S. 120 ff.

[23] Siehe dazu LINTZ (1993), S. 9 ff.

politischen Gültigkeit jedoch sinnvoll, daß sich der Einkommensausgleich am Beitrag zum Umweltschutz orientiert und das ökologische Anliegen nicht konterkariert.
- Umweltleistungen, die nicht als Kuppelprodukt moderner Landwirtschaft anfallen, aber von der Landwirtschaft effizient bereitgestellt werden können, tragen häufig den Charakter lokaler, regionaler und interregionaler öffentlicher Güter.[24] Zu ihrer Finanzierung sind im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Abrechnungssysteme zu entwickeln, die die Landwirtschaft zur Produktion dieser Güter veranlassen.

In beiden Fällen sind die Zahlungsmodalitäten so zu gestalten, daß die Umweltqualitätsverbesserung entweder entsprechend der Rücknahme von landwirtschaftlich bedingten Umweltbelastungen oder entsprechend der Produktion öffentlicher Güter honoriert wird. Die bei den Ausgleichszahlungen zugrundegelegten Bemessungsgrößen landwirtschaftliche Fläche und Viehbestandszahlen eignen sich hierfür nicht. Demgegenüber haben zahlreiche Naturschutzprogramme der Bundesländer gegenüber den bisherigen Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik den Vorteil, daß sie viel gezielter Umwelt- und Naturschutz wie Schutz von Hecken, Knicks und Feldrändern, Bewirtschaftungsverzichte und umweltschonende Tierhaltung begünstigen. Im Gegensatz zu Flächenzahlungen mit diffusen Wirkungen fördern sie gezielt bestimmte Natur- und Umweltschutzleistungen, die auch in intensiver genutzten Regionen erbracht werden können. Ihr Umfang wird häufig zwischen den Landwirten und Umweltschutzbehörden vertraglich fixiert. Der Landwirt stellt dabei sein Angebot an Agrar- und Ökogütern entsprechend der Rentabilität der beiden Produktionsrichtungen zusammen. Insofern ist auch nicht damit zu rechnen, daß mittelbar - etwa durch die investive Verwendung der Einnahmen - der Intensitätsgrad und damit die Umweltbelastungen in benachteiligten Gebieten zunehmen, solange die extensive Ökoproduktion rentabel entgolten wird. Im Gegensatz zu den Faktor- bzw. Flächenbeiträgen ist der einzelwirtschaftliche Anreiz, zusätzlich zu den Bewirtschaftungseinnahmen das Einkommen über eine Intensitätssteigerung zu erhöhen, um so schwächer, je stärker die regional differenzierten Förderkriterien sich an den besonderen ökologischen Leistungen orientieren.

Wenn über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" Umwelt- und vor allem Naturschutzpolitik betrieben werden soll, gerät dies zunächst mit der bestehenden föderalen Arbeitsteilung in Konflikt, nach der Naturschutz Länderaufgabe ist. Um diesem Konflikt auszuweichen, wird von offizieller Seite betont, daß Maßnahmen, die nicht der Agrarstrukturverbesserung, sondern der Erhaltung der Kulturlandschaft und der Landschaftspflege dienen, nicht als Gemeinschaftsaufgabe anzusehen sind.[25] Der Vorschlag einer umweltpolitischen Reform der Gemeinschaftsaufgabe könnte zudem das Subsidiaritätsprinzip verletzen,[26] das unter Effizienzüberlegungen ebenfalls positiv beurteilt wird.

In diesem Beitrag wird demgegenüber die Auffassung vertreten, daß das eingangs skizzierte Ziel eines Biotopverbundsystems auch im ländlichen Raum nur effizient realisiert werden kann, wenn länderübergreifende Kooperation existiert. Dies hängt mit der räumlichen Komponente des Umweltproblems zusammen,[27] wobei lokale, regionale, interregionale und globale Belastungsmuster differenziert werden können. Ein Biotopverbundsystem setzt sich

---

[24] Vgl. ZIMMER (1993).

[25] Vgl. Bundesregierung (1993b), S. 22.

[26] Vgl. KLEMMER (1991), S. 125 ff.

[27] Siehe KLEMMER (1988); SCHEELE, ISERMEYER, SCHMITT (1993), S. 12 ff.

zwar aus lokalen und regionalen Standorten und Naturschutzräumen zusammen, aber um einen optimalen Austausch und Artenvielfalt zu realisieren, kommt es darauf an, daß die Teilräume nicht voneinander isoliert existieren.[28] Der Biotopverbund trägt somit den Charakter eines Netzes, und die Entwicklung an den einzelnen Standorten beinflußt die Qualität des gesamten Netzes. So kann die Beseitigung eines Lebensraums an einem Standort dazu führen, daß ein Verbindungselement des Netzes verloren geht und deshalb andere Areale zunehmend isoliert werden und Überlebenschancen verlieren. Deshalb benötigt ein solches Netz die interregionale Kooperation der beteiligten Länder, damit die geschilderten Externalitäten abgebaut und Skalenerträge realisiert werden können. Geht man folglich von der vom Sachverständigenrat für Umweltfragen formulierten Zielperspektive eines Biotopverbundes aus, kann Umwelt- und Lebensraumschutz nicht allein eine Landesaufgabe sein. Erst wenn die Bundesländer miteinander kooperieren, kann die in die Landesplanung integrierte Landschaftsplanung die Strategie für die Schaffung eines Biotopverbundsystems effizient umsetzen. Wie jedoch eingangs bereits erwähnt, scheint es kaum möglich, eine bilaterale Kooperation zwischen allen beteiligten Ländern herbeizuführen, zumal auch sie nicht dem Netzcharakter des Biotopverbunds gerecht würde. Würde man hingegen auf die Organisation der Gemeinschaftsaufgabe zurückgreifen, könnte man einerseits Vorteile einer internen Koordination mobilisieren. Andererseits können die Transaktionskosten eingespart werden, die ansonsten anfielen, wenn eine Institution aufgebaut würde, die den Biotopschutz der Länder koordiniert. Diese Einsparung von Transaktionskosten sowie der Netzcharakter des Biotopverbundes sind im übrigen als ein zentraler Unterschied zu den sonstigen Aktivitäten der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" hervorzuheben, die unter Effizienzaspekten gerade nicht der besonderen Organisationsform einer Gemeinschaftsaufgabe bedürfen.[29] Der Einfluß des Bundes in der Gemeinschaftsaufgabe kann zudem verringert werden, wenn die Entscheidungs- und Kompetenzstrukturen zugunsten der Länder reformiert werden.

Wie im dritten Abschnitt dieses Beitrags dargelegt, besitzt eine interne Koordination zwar den Vorteil, daß die Informationen zwischen Agrar- und Umweltpolitik schneller symmetrisch verteilt sind, aber möglicherweise kann sie sich nicht von der einseitig agrarprotektionistischen und einkommensorientierten Ausrichtung der Agrarstrukturpolitik emanzipieren. Um einer ausschließlich einkommenspolitischen Orientierung die Spitze zu nehmen, muß die umweltpolitische Zielsetzung der Gemeinschaftsaufgabe deutlicher hervorgehoben und personell abgesichert werden. Dazu ist es notwendig, neben der inhaltlichen Neuausrichtung auch die Vertretung des Umwelt- und Naturschutzes in der Gemeinschaftsaufgabe abzusichern. Soweit in den Ländern eine interne Koordination im Rahmen der Agrarpolitik vorliegt und die Agrarumweltpolitik Teil der allgemeinen Agrarpolitik ist, werden Umweltinteressen gestärkt, wenn der Bundesumweltminister in die Gemeinschaftsaufgabe eingebunden wird.

6 Zusammenfassung

Der jüngste Versuch, im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe externe (Umwelt-)Effekte der Agrarpolitik zu vermeiden, ist unzureichend, weil

---

[28] Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985), S. 308 ff.

[29] Zur Kritik der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" siehe KLEMMER (1987), S. 299 ff.

- die gewählten Verfahren zur Koordination von Agrar- und Umweltpolitik Defizite aufweisen,
- dem Netzcharakter des Natur- und Landschaftsschutzes nicht Rechnung getragen wird,
- die Fördermechanismen der wachstumsorientierte Strukturpolitik mit negativen Umwelteffekten verbunden sind.

Wenn deshalb dafür votiert wird, das Umweltanliegen in der Gemeinschaftsaufgabe stärker zu gewichten, handelt es sich nicht um eine normative Kritik der wachstumsorientierten Agrarstrukturpolitik. Vielmehr steht das Rationalitäts- und Allokationsanliegen im Vordergrund, denn es geht darum, negative externe Effekte abzubauen und Rahmenbedingungen zu schaffen, um positive Externalitäten zu fördern. Die normative Gewichtung des Umwelt- und Wachstumsanliegens spielt hier nur insofern eine Rolle, als Wachstumspolitik häufig negative Externalitäten hervorruft.

Aufgrund der sachlichen Nähe von Umwelt- und Agrarpolitik sowie aufgrund des Netzcharakters des Natur- und Landschaftsschutzes wird statt dessen dafür votiert, im Rahmen der bestehenden Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" externe und interne Koordinationsverfahren leistungsfähiger als bisher zu kombinieren, eine umweltpolitisch erweiterte Aufgabenbestimmung, effizientere Fördermechanismen und eine stärkere institutionelle Absicherung des Umwelt- und Naturschutzes durchzusetzen. Will man zudem die Rolle des Bundes in der Gemeinschaftsaufgabe zugunsten von Dezentralität und Föderalismus relativieren, können ihre Entscheidungsregeln und Kompetenzstrukturen zugunsten der Länder reformiert werden.

Literaturverzeichnis

BUCHWALD, K. (1971), Die Natur hilft sich selbst - Zur Problematik von Brachflächen, in: Landbewirtschaftung ohne Agrarproduktion?, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, hrsg. v. d. Agrarsozialen Gesellschaft e.V., Hannover 1971, S. 120 ff.

Bundesregierung (1991), "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1991 bis 1994, Bundestagsdrucksache 12/1228, Bonn, 17.10.1991.

Bundesregierung (1993), Agrarbericht der Bundesregierung 1993, Bonn 1993.

Bundesregierung (1993b), Rahmenplan für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes für den Zeitraum 1993 bis 1996, BT-Drucksache 12/4207, Bonn 28.1.1993.

EG (1975), Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (75/268/EWG) vom 28.4.1975, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 128, 19.5.1975.

HAGEDORN, K., SCHMITT, G. (1985), Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 4 (1985), S. 258 ff.

HENRICHSMEYER, W., WITZKE, H.P. (1991), Agrarpolitik Bd. 1, Stuttgart 1991.

KARL, H., KLEMMER P. (1988), Ökonomische und ökologische Agrarmarktreform und Ansatzpunkte für die Vergabe von Bewirtschaftungsbeiträgen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 11. Jg. (1988), S. 339 ff.

KLEMMER, P. (1987), Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Zwischenbilanz einer Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus, in: Dezentralisierung politischen Handelns, Bd. III, (= Forschungsbericht Bd. 61, Konrad-Adenauer-Stiftung), Melle, St. Augustin 1987, S. 299 ff.

KLEMMER, P. (1988), Regionalpolitik und Umweltpolitik, (= ARL-Beiträge, Bd. 106), Hannover 1988.

KLEMMER, P. (1991), Harmonisierung der Umweltpolitik in der EG, in: Umweltpolitik in der Marktwirtschaft - Herausforderungen für die Unternehmen, (= Trierer Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik 1), hrsg. v. E.-S. EL-SHAGI, E. KNAPPE, L. MÜLLER-HAGEDORN, Pfaffenweiler 1991, S. 125 ff.

LINTZ, G. (1993), Die umweltpolitischen Verteilungsprinzipien, (= Trierer Schriftenreihe zum Studien- und Forschungsschwerpunkt Tourismus, Regional- und Siedlungsentwicklung, Nr. 4, hrsg. v. H. SPEHL), Trier 1993, S. 9 ff.

PEHLE, H. (1988), Das Bundesumweltministerium: Neue Chancen für den Umweltschutz?, in: Verwaltungsarchiv (1988), S. 184 ff.

PETERS, W. (1980): Untersuchung zur Ausgleichszulage, in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 58 (1980), S. 212 ff.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985), Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten März 1985, Stuttgart, Mainz 1985.

SCHEELE, M., ISERMEYER, F., SCHMITT, G. (1993), Umweltpolitische Strategien zur Lösung der Stickstoffproblematik in der Landwirtschaft, (= Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig-Völkenrode, Institut für Betriebswirtschaft, Arbeitsberichte 6/92), Braunschweig 1992.

SCHMITT, G. (1990), Landwirtschaft - ein Ausnahmebereich? Eine alte Frage und eine neue Antwort, in: Ordo, Bd. 41 (1990), S. 242 ff.

WILLIAMSON, O.E. (1991), A Comparison of Alternative Approaches to Economic Organization, in: The New Institutional Economics. A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics, hrsg. v. E.G. FURUBOTN, R. RICHTER, Tübingen 1991, S. 104 ff.

ZIMMER, Y. (1993), Naturschutz und Landschaftspflege - Allokationsmechanismen, Präferenzanalyse, Entwicklungspotentiale, Diss. Göttingen 1993.