



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.*

Nellinger, L.: Das physische Verursacherprinzip als Voraussetzung einer rationalen Agrarumweltpolitik. 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. 193-204.

DAS PHYSISCHE VERURSACHERPRINZIP ALS VORAUSSETZUNG EINER RATIONALEN AGRARUMWELTPOLITIK

von

Ludwig NELLINGER*

1 Einleitung

Die rationale Gestaltung einer umweltverträglichen Agrarpolitik steht im Mittelpunkt vieler Diskussionen sowie verbandspolitischer Forderungen und Stellungnahmen. Konsens besteht u.E. darüber, daß

- von der Landwirtschaft negative und positive Umwelteffekte ausgehen können (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten 1985; Wissenschaftlicher Beirat beim BML: Strategien für eine umweltverträgliche Landwirtschaft, 1992),
- in den letzten Jahrzehnten zunehmend mehr negative Effekte aufgetreten sind und positive verringert wurden (ebenda) und
- in der jetzigen Situation (Umweltprobleme, Überschüsse auf den Agrarmärkten) ein Umsteuern sinnvoll und notwendig sei.

Über Art und Ausmaß agrarumweltpolitischer Maßnahmen ist ein Konsens jedoch nicht in Sicht:

- So werden zu der Frage, ob der Verursacher von Umweltschäden oder ob nicht auch der Nutznießer die finanziellen Kosten der Beseitigung oder Vermeidung tragen soll, verschiedene Meinungen vertreten.
- So gibt es unterschiedliche Auffassungen zur Frage, ob positive Effekte auf die Umwelt per se als Leistungen zu definieren und zu entlohnen sind oder nicht.
- Nicht abschließend beantwortet ist auch die Frage über Art und Ausmaß internationaler Harmonisierung umweltrelevanter Rechtsvorschriften als "Umweltstandards".
- Offen sind daneben viele einzelne Fragen von Ansatzstellen und Eingriffsintensität der Agrarumweltpolitik.

Die konsistente Beantwortung all dieser Fragen ist von höchster wissenschaftlicher wie auch agrarpolitischer Relevanz - vor allem aus zwei Gründen:

- Die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt wird durch ein nicht adäquates Vorgehen beeinträchtigt.
- Widerspruchsfreie theoretische Positionen sind die Voraussetzung einer widerspruchsfreien Politik (allerdings nicht die einzige).

Anliegen der nachfolgenden Ausführungen ist es nachzuweisen, daß dem physischen Verursacherprinzip als einem

* Dr. L. Nellinger, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Postfach 140270, 53107 Bonn

- effizienten,
- konsistenten,
- und konsensfähigen

Prinzip bei der Grundlegung einer rationalen Umweltpolitik eine hervorgehobene Stellung zukommt. Das gilt sowohl für intrasektorale und intersektorale Betrachtungen wie auch hinsichtlich der internationalen Arbeitsteilung und des sinnvollen grenzüberschreitenden Produkt- und Faktoraustauschs. Nicht zuletzt deswegen sollte diesem Prinzip die tragende Rolle bei der Zuweisung von Verfügungsrechten und bei der Konzipierung umweltpolitischer Maßnahmen zukommen.

Unter der Anwendung des physischen Verursacherprinzips in der Umweltpolitik soll hier nichts anderes verstanden werden, als institutionelle Regelungen zu schaffen, unter denen der in einer bestimmten Weise Handelnde möglichst alle wohlfahrtssteigernden oder -senkenden Konsequenzen trägt, so daß die zu erwartenden Konsequenzen sein Handeln bestimmen. Dieses Prinzip ist - in Verbindung mit den vorhandenen Bedürfnissen - die Grundlage des gesamten marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus.

Auch in Fällen von Marktversagen - wie im Umweltbereich - liegt es nahe, diesem Prinzip durch über den Markt hinausgehende institutionelle Arrangements Geltung zu verschaffen.

2 Theorie der externen Effekte

Der ökonomische Ansatz im Umweltbereich, durch den sich das Verursacherprinzip am konsequentesten zur Geltung bringen läßt, ist die von PIGOU erstmals vorgestellte Theorie der externen Effekte und ihrer Internalisierung durch entsprechende Steuern oder Abgaben bzw. Subventionen (vgl. dazu einschlägige Lehrbücher der Umweltökonomie).

In diesem Zusammenhang ausschließlich interessierende technologische externe Effekte liegen dann vor, wenn die Produktion eines Gutes in einem Unternehmen oder der Konsum eines Gutes durch einen Haushalt zu - nicht über den Markt vermittelten - Vor- oder Nachteilen bei anderen Unternehmen und Haushalten führen. Je nachdem, ob positiv bewertete oder negativ bewertete Effekte auftreten, unterscheidet man zwischen externem Nutzen und externen Kosten (vgl. HANUSCH, 1987, S. 68 oder auch Senatsausschuß der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), 1993, S. 2).

Der externe Nutzen und die externen Kosten erscheinen nicht im privatwirtschaftlichen Kalkül der Wirtschaftsakteure; soziale und privatwirtschaftliche Kosten bzw. sozialer und privatwirtschaftlicher Nutzen wirtschaftlicher Aktivitäten klaffen auseinander mit der Folge

- einer verzerrten Faktorallokation,
- einer nicht leistungsgerechten Einkommensverteilung (Faktorentlohnung nicht orientiert am Wertgrenzprodukt).

C. PIGOU, der sich als erster ausführlich mit diesen Effekten und dem wirtschaftspolitisch gebotenen Umgang mit ihnen beschäftigt hat, schlägt zur Lösung der o.g. Probleme eine Besteuerung negativer externer Effekte und eine Subventionierung positiver externer Effekte vor. Auch in neueren Werken der Umweltökonomik wird diese Problemlösung als "First-best"-Lösung bezeichnet (z.B. WEIMANN 1990, S. 110 ff). Alle Einwände, die gegen das PIGOU'sche Konzept aus wohlfahrtstheoretischer oder auch umsetzungspraktischer Sicht

vorgebracht werden, sind ernstzunehmen, stellen m.E. jedoch keine ausreichende Begründung für eine Ablehnung dieses und eine Bevorzugung anderer Konzepte dar (schwierige Ermittlung und Bewertung externer Effekte, insb. aufgrund von Informationsproblemen, regionale Differenzierung, kaum Effizienzgewinne aufgrund unelastischer Angebots- und Nachfragesituation bei zusätzlichem Verwaltungsaufwand).

Nachfolgend soll deshalb ein auf dem Verursacherprinzip und der Theorie der Internalisierung externer Effekte aufbauender agrarumweltpolitischer Ansatz zur Diskussion gestellt werden. Anschließend folgen einige kurze Anmerkungen zur Einordnung der agrarpolitischen Entwicklungen in diesen Ansatz.

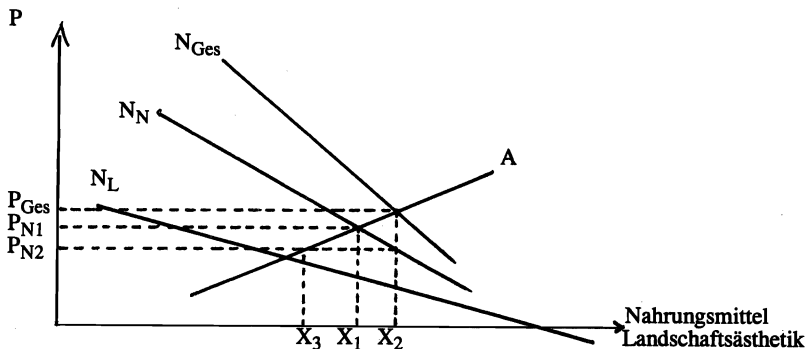
3 Externe Effekte in der Landwirtschaft und ihre Bedeutung für die Gestaltung agrarpolitischer Rahmenbedingungen

- Ein einfaches Denkmodell zur Landbewirtschaftung allgemein -

Vernachlässigt werden bei den folgenden Betrachtungen zunächst qualitative Unterschiede in der Landbewirtschaftung, regional differierende natürliche Standortverhältnisse, Unterschiede in den Umweltpräferenzen und den Transaktionskosten.

Erzeugt werden "Nahrungsmittel", und angenommen wird eine positive Bewertung der dazu notwendigen landwirtschaftlichen Nutzung der Fläche (aufgrund der Schaffung von Lebensräumen für Flora und Fauna sowie der erzeugten Landschaftsästhetik). Wie bei den Nahrungsmitteln wird auch hinsichtlich der Bewertung der Agrarlandschaft von einem abnehmenden Grenznutzen ausgegangen. Die Grenzkostenkurve als Angebotskurve für die Kuppelprodukte "Nahrungsmittel" und "Landschaftsästhetik" ist steigend.

Die sich ergebenden Gleichgewichtssituationen werden in der folgenden Abbildung dargestellt:



Werden externe Effekte nicht internalisiert, ergibt sich ein Gleichgewicht bei X_1 . Der Preis für das landwirtschaftliche Erzeugnis beträgt P_{N1} . Dieses Gleichgewicht ist wie folgt zu kennzeichnen:

- Es werden zu wenig Nahrungsmittel und Landschaftsästhetik produziert;
- neben der durch die Nahrungsmittelproduktion verursachten Konsumentenrente besteht eine durch die Agrarlandschaft verursachte Konsumentenrente;
- der beim Agrarlandschaftskonsumenten gestiftete Nutzen wird ausschließlich vom Nahrungsmittelkonsumenten bezahlt.

Die suboptimale Allokation könnte verhindert werden, wenn

- a) beide nutzenstiftende Güter am Markt gehandelt würden oder
- b) durch finanzielle Anreize im Rahmen von Bewirtschaftungsverträgen die zusätzliche Nachfrage nach Agrarlandschaft gedeckt würde oder
- c) eine marktanaloge Situation mit Hilfe der PIGOU-Subvention simuliert würde (Honorierung landschaftspflegerischer Leistungen, beispielsweise durch Flächenprämien).

Der Gleichgewichts-Produktionsumfang läge in diesen Fällen immer in X_2 .

Da die positiven externen Effekte einer Agrarlandschaft weitgehend den Charakter eines öffentlichen Gutes aufweisen, scheidet Alternative a) aus.

Die Alternativen b) und c) sind beide möglich, führen aber zu unterschiedlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte und unterschiedlichen Verteilungswirkungen.

Bei Alternative b) werden mit steigenden Grenzkosten der Produktion zunehmend höhere Zahlungen für die Landbewirtschaftung getätigt werden. Das Dreieck X_3/P_{N_2} , X_2/P_{N_2} , X_2/P_{Ges} bildet diese Zahlungen ab. Die Produzentenrente wird geringer sein als in der Situation ohne Bewirtschaftungsverträge, da das zusätzliche Angebot an landwirtschaftlichen Erzeugnissen deren Preis auf P_{N_2} drückt und die im Rahmen der Bewirtschaftungsverträge geleisteten Zahlungen im Idealfall nur die Grenzkosten der Produktion abdecken. Die Konsumentenrente steigt erheblich an. Diese Alternative könnte zur Folge haben, daß trotz einer größeren bewirtschafteten Fläche sich die Einkommen in der Landwirtschaft verringern, da aufgrund der geringeren Preise für das landwirtschaftliche Produkt die Bodenrenten sinken.

Bei Alternative c) wird eine Prämie in Höhe des zusätzlichen Grenznutzens von $P_{Ges} - P_{N_2}$ für die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche im Gleichgewichtspunkt X_2 bezahlt. Die Produzentenrente steigt hier an. Ob die Konsumentenrente steigt oder fällt, hängt von den Angebots- und Nachfrageelastizitäten ab. Der Haushaltsmittelbedarf ist erheblich größer als bei Alternative b).

Der Alternative b) wird man zustimmen, wenn man den Standpunkt vertritt, daß positive externe Effekte solange keine knappen Güter seien, solange sie als Koppelprodukte von für den Markt erzeugten Gütern in ausreichender Menge anfallen und man ihnen deshalb den Wert 0 zuzumessen habe (so z.B. SCHEELE M. und ISERMAYER F., 1989). Erst ab dem Punkt X_1 werden bei diesem Standpunkt landschaftspflegerische Leistungen erbracht.

Der Standpunkt, daß positive externe Effekte keine knappen Güter seien, solange sie als Koppelprodukte ausreichend anfallen, wird hier nicht geteilt, denn er läßt die Unvollkommenheit des Marktmechanismus im Falle positiver und negativer externer Effekte außer acht. U.E. ist zu unterscheiden zwischen solchen Gütern, die in der Natur vorliegen und die nicht knapp sind, wie z.B. Sauerstoff in der Luft, und solchen Gütern, die u.U. nicht knapp sind, weil sie als Koppelprodukt erstellt werden. Freie Güter verursachen keine Produktions-

kosten. Im Rahmen der Kuppelproduktion erzeugte Güter verursachen Produktionskosten; allerdings sind sie nicht ohne weiteres einem Produkt zuzuordnen. Um die Produktion aufrechtzuerhalten, ist lediglich erforderlich, daß der Grenzumsatz der erzeugten Produkte zusammen die Grenzkosten übersteigt.

Bei vollkommenen Märkten ergibt sich daraus kein Problem. Der Grenzumsatz resultiert aus den sich am Markt ergebenden Gleichgewichtspreisen, die wiederum Grenzkosten und Nachfrageverhältnisse widerspiegeln.

Im Falle unberücksichtigter positiver externer Effekte trägt das am Markt gehandelte Produkt die gesamten Produktionskosten. Dieser unvollkommene Markt kann aber nicht zur Grundlage der Bewertung landschaftspflegerischer Leistungen und der daraus resultierenden Faktorentlohnung gemacht werden, da die sich ergebenden Knappheiten und Preise nicht die aus dem erzeugten Grenznutzen abzuleitenden Wertgrenzprodukte im Gleichgewichtspunkt widerspiegeln. Einen marktanalogen Umgang mit externen Effekten - in allokativer wie in distributiver Hinsicht - gewährleistet deshalb nur die Alternative c, bei der alle physischen Verursacher eines positiven externen Effekts ein Entgelt in Höhe des erzeugten Grenznutzens im Gleichgewichtspunkt erhalten.

Die in der Abbildung dargestellte Situation bildet allerdings nicht die Realität ab. Die Marktpreise für agrarische Erzeugnisse liegen über dem Gleichgewichtspreis, der Grenznutzen von Agrarlandschaften ist unbekannt, so daß auch die Höhe der PIGOU-Subvention nicht exakt festgelegt werden kann.

Weiter wäre es theoretisch möglich, daß die agrarische Landnutzung überhaupt negativ bewertet würde, die Gesamtgrenznutzenkurve an allen Stellen unterhalb der Grenznutzenkurve Nahrungsmittel liegen würde, so daß nicht Subventionen bezahlt, sondern Steuern erhoben werden müßten, um zum Gleichgewicht zu kommen. Diese Möglichkeiten sollen auf ihre Realitätsnähe bzw. ihre Wirkungen diskutiert werden.

1. Ausgeschlossen werden kann zunächst die Annahme, daß die Landnutzung generell negativ bewertet würde. Großflächige Verbrachung, Verwaltung bzw. Aufforstung der Bundesrepublik werden nicht gewünscht. Vielmehr dürfte davon auszugehen sein, daß ein bestimmter Waldanteil zwar erwünscht ist, der die landwirtschaftliche Nutzfläche als Flurgehölz oder geschlossener regional begrenzter Waldbestand auflockert. Darüber hinaus dürfte jedoch eine vielfältige landwirtschaftliche Nutzung aus landschafts-ästhetischen Gründen Vorrang besitzen.
2. Der bisher realisierte Produktionsumfang an Nahrungsmitteln liegt wegen der hohen EG-Preise über dem Gleichgewicht. Das könnte bedeuten, daß schon ausreichend oder sogar zuviel Agrarlandschaft produziert wird, daß aber die Nahrungsmittelkonsumenten über die hohen Preise die Bereitstellung des öffentlichen Gutes "Agrarlandschaft" finanzieren. Negativ ist an dieser Konstellation weiter, daß die höheren Preise zu einer geringeren Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen führen und daß das Überschußproblem tendenziell größer ist, als es ansonsten wäre (Substituteproblem, Rentabilität nachwachsender Rohstoffe).
3. Dort, wo ein gewünschter Mindestanteil an Wald und naturnahen Ausgleichsflächen unterschritten wird, verschwindet der positive externe Effekt und der Grenznutzen der landwirtschaftlichen Nutzung wird zunehmend negativ. Das betrifft sicherlich die ausgeräumten Landschaften in rein agrarischen Gebieten.

Eine undifferenzierte Flächenprämie für alle Standorte läßt sich also nicht begründen. Wie oben dargelegt, hängen Höhe der PIGOU-Subvention bzw. -Steuer vom Verlauf der Grenznutzenkurve ab. Demzufolge wäre eher ein vom Umfang der landwirtschaftlichen Nutzung abhängiges abgestuftes Prämien- bzw. Abgabensystem zu entwickeln (Unterschiede in der Qualität der Landnutzung werden hier zunächst ausgeklammert.).

Folgende Gleichgewichtskonstellationen könnten sich an verschiedenen Standorten ergeben:

- Nahrungsmittelproduktion allein nicht rentabel; landschaftspflegerischer Grenznutzen nicht so hoch, daß Prämienangebot und Erlös aus Nahrungsmittelproduktion die Produktionskosten decken. Es findet keine Landbewirtschaftung statt;
- Nahrungsmittelproduktion allein nicht rentabel; Landwirtschaftliche oder ökologisch und landschaftspflegerisch äquivalente Landbewirtschaftung wird durch Flächenprämien gesichert;
- Nahrungsmittelproduktion allein schon rentabel; Flächenprämien in Höhe der Grenzproduktivität sichern aber Bodenrente zugunsten landwirtschaftlicher Nutzung gegenüber alternativen Flächennutzungen (Aufforstung, Naturschutzgebiet, Mercedes-Teststrecke);
- Bei negativem Wertgrenzprodukt der landwirtschaftlichen Nutzung im Hinblick auf die Landschaftsästhetik und deshalb zu belastender landwirtschaftlicher Flächennutzung sinkt die Konkurrenzfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugung bis zu einem Punkt, an dem sie verschwindet, obwohl bei alleiniger Nahrungsmittelproduktion ohne Internalisierung des negativen externen Effekts die Produktion noch konkurrenzfähig wäre.

Durch eine solche Vorgehensweise könnten viele bisher ordnungsrechtlich geregelte Abläufe einer marktwirtschaftlichen Lösung nähergebracht werden:

- Weitere Aufforstungen oder Brachfallenlassen der Produktion würden durch solche Prämien, beispielsweise in Mittelgebirgen, so teuer, daß sie nicht stattfinden oder stark begrenzt werden. Derzeit wird dieser Sachverhalt administrativ durch nicht gewährte Aufforstungsgenehmigungen geregelt, ohne daß die volkswirtschaftlichen Kosten dieser Nichtgenehmigung eine Rolle spielen würden.
- Auf guten Standorten mit intensiver Agrarproduktion, insbesondere bei ausgeräumter Landschaft, dürfte jeder zusätzliche landwirtschaftliche Hektar mit negativen externen Effekten verbunden sein, jeder der landwirtschaftlichen Nutzung entzogene Hektar (Aufforstung, Verbrachung, Verbuschung, Verwaltung) dürfte dagegen landschaftsästhetisch und ökologisch positiv zu werten sein. Insofern wäre in diesem Fall die landwirtschaftliche Nutzung nach PIGOU eher zu belasten bzw. auf andere Weise agrarpolitisch schlechterzustellen (mit positiven Konsequenzen für die Opportunitätskosten der gewünschten Aufforstung, der Anlage von Naturschutzgebieten oder nicht gepflegten natürlichen Ausgleichsflächen).

Diese Sicht der Dinge und die darauf abgestimmten Maßnahmen haben natürlich erheblichen Einfluß auf die Entwicklung der Einkommen und der Bodenrenten sowohl in agrarischen Gunstlagen wie auch in benachteiligten Gebieten. Die Differenz in den Bodenrenten zwischen guten und schlechten Agrarstandorten nimmt ab in dem Maße, in dem "ästhetische" und "ökologische" Produktivitätsparameter Eingang finden in die Begründung und Ausgestaltung agrarumpolitischer Szenarien.

- Qualitative Aspekte der Landschaftsnutzung: Konsistente Fortführung des einfachen Denkmodells -

Bewußt wurde bisher die "Qualität" der agrarischen Landschaftsnutzung ausgeklammert, um die prinzipielle Vereinbarkeit der Honorierung allgemeiner landschaftspflegerischer Leistungen durch Landbewirtschaftung mit der Allokationstheorie darzulegen.

In der Realität gewinnt die Qualität der landwirtschaftlichen Nutzung allerdings einen wichtigen, wenn nicht gar den dominierenden Einfluß. Dabei geht es um die Qualität der Landbewirtschaftung beispielsweise hinsichtlich

- Artenvielfalt
- Wasserhaushalt
- Boden
- Klima
- Landschaftsästhetik.

So dürfte unumstritten sein, daß eine extrem umweltbelastende Landbewirtschaftung ("güllestinkende Maismonokulturen") von unserer Bevölkerung eher negativ als positiv im Vergleich zur unkultivierten Fläche bewertet wird, auch in Gegenden mit nur geringer landwirtschaftlicher Nutzung und hohem Waldanteil. Die Entstehung positiver oder negativer externer Effekte als Koppelprodukt der Erzeugung von Nahrungsgütern wird auch maßgeblich durch die Qualität der Landnutzung bestimmt. Zum Teil sind mit einer bestimmten Produktionsweise bezüglich der o.g. Parameter positive, z.T. negative Effekte gegenüber der Nichtproduktion verbunden. Das heißt, durch seine Bewirtschaftungsaktivitäten kann der Landwirt den Umweltzustand verschlechtern oder verbessern. Referenzsystem für die Abgrenzung von externen Leistungen und externen Kosten ist auch hier wieder der Vergleich der verschiedenen Umweltparameter mit dem tatsächlichen oder hypothetischen Zustand der Nichtbewirtschaftung, nicht das durch Nichtberücksichtigung externer Effekte sich ergebende (verzerrte!) Marktgleichgewicht. Führt der Landwirt durch seine Wirtschaftsaktivitäten eine Verbesserung in einem Umweltparameter herbei, verursacht er einen zusätzlichen Nutzen, verschlechtert er den Zustand, verursacht er gesellschaftliche Kosten.

Ein gutes Beispiel dafür ist das Nitratproblem. Ausgangspunkt der Überlegung ist die Nichtbewirtschaftung mit beispielsweise einem Nitrataustrag von 50 kg N je Hektar (resultiert insbesondere aus dem Eintrag aus der Luft). Durch eine extensive landwirtschaftliche Nutzung wird von diesem Luftstickstoff eine größere Menge unschädlich gebunden werden als durch eine natürliche Sukzession. Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung verursacht deshalb einen positiven externen Effekt. Mit zunehmender Intensität steigt die Auswaschung tendenziell wieder und übertrifft den natürlichen Referenzpunkt mit der Folge, daß zunehmend stärker negative externe Effekte verursacht werden.

Ähnliche Beziehungen dürften an vielen Standorten auch zwischen dem Kriterium Artenvielfalt und Ertrag sowie Landschaftsästhetik und Ertrag bestehen.

Eine Verbesserung des positiven externen Effekts bzw. eine Verringerung des negativen externen Effekts kann durch

- kostenträchtige Auflagen oder Abgaben oder
- positive Honorierung bei zunehmender Verbesserung des Umweltzustandes

erreicht werden. Die Wahl des Instruments ist jedoch entscheidend dafür, wieviel Hektar unserer Landfläche überhaupt in einer bestimmten Art und Weise landwirtschaftlich genutzt werden sollen. Eine Subventionierung verringerter Umweltbelastungen je Hektar führt c.p. zu einem zu großen Umfang landwirtschaftlich genutzter Fläche; eine Nichthonorierung erbrachter Umweltleistungen c.p. zu einem zu geringen Umfang landwirtschaftlich genutzter Fläche.

Auch hinsichtlich der Qualität der Landnutzung dürfte deshalb eine am physischen Verursacherprinzip orientierte Agrarumweltpolitik eine effiziente Lösung sicherstellen. Auch in diesem Zusammenhang hat eine derart konsequent betriebene Agrarumweltpolitik und die Einbeziehung ästhetischer und ökologischer Produktivitäten erheblichen Einfluß auf die Konkurrenz unterschiedlicher Standorte bzgl. der landwirtschaftlichen Produktion. Bisher wettbewerbsstarke Veredelungsregionen würden konkurrenzschwächer, extensivere Wirtschaftsweisen und -standorte würden im Wettbewerb stärker.

4 Verursacherprinzip und Fragen der internationalen Agrarumweltpolitik

Auf mindestens drei Fragen müssen Wissenschaft und Politik im internationalen Zusammenhang Antworten geben:

- In welcher Weise wird der Güterhandel durch nicht vorhandene oder unterschiedliche Umweltregelungen tangiert, inwieweit werden dadurch wohlfahrtshemmende Einflüsse verursacht und wie kann das verhindert werden ("Ökodumping")?
- Wie bekommt man grenzüberschreitende Umweltwirkungen in den Griff ("globale Umweltprobleme")?
- Wie sind grenzüberschreitende Präferenzen hinsichtlich der Umweltwirkungen zu behandeln ("Ökoimperialismus")?

Auch hier bietet die Orientierung am Verursacherprinzip einen einsichtigen, effizienten und akzeptierbaren Ansatz für ein international abgestimmtes Vorgehen. Danach wären im Grundsatz institutionelle Regelungen zu suchen und international abzusichern, durch die

- die jeweilige Inlandsproduktion durch die Belastung mit den entstehenden externen Kosten verteuert bzw. durch Honorierung externer Leistungen verbilligt wird,
- grenzüberschreitende Schädigungen durch die Emittenten des schadstoffabgebenden Landes nach Maßgabe der Umweltbedingungen und Umweltpräferenzen des schadstoffempfangenden Landes finanziell kompensiert werden,
- grenzüberschreitende Umweltpräferenzen, d.h. der Wunsch nach Verbesserung der Umweltsituation in einem anderen Staat über das sich in diesen Staaten selbst ergebende Wohlfahrtsoptimum hinaus als Leistungen des betreffenden Staates gegenüber den daran interessierten Staaten finanziell entgolten werden (z.B. "swap for nature").

Die Gefahr einer "willkürlichen" Definition und Zuweisung von Verfügungsrechten könnte durch die Institutionalisierung eines derartigen Ansatzes erheblich verringert werden. Ausschließlich interessenbestimmte und administrativ verursachte Wettbewerbsvor- und -nachteile einzelner Sektoren in den verschiedenen Ländern und damit die Vermischung umweltpolitischer Zielsetzungen mit verteilungs- und wettbewerbspolitischen Zielsetzungen könnten gering gehalten werden. Auf die Gefahren unterschiedlicher nationaler Regelungen und die Gefahr eines umweltpolitisch begründeten Subventionswettkampfs wurde auch vom

Wissenschaftlichen Beirat beim BML hingewiesen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat (WB) 1992, S. 39).

5 Probleme anderer Prinzipien der Umweltpolitik

Zu Anfang wurde auf die offenen Fragen anderer Grundlegungen der Umweltpolitik hingewiesen.

In den vorhergehenden Abschnitten sollte gezeigt werden, daß das physische Verursacherprinzip und seine konsequente Anwendung in der Umweltpolitik im Rahmen der PIGOU'schen Theorie der externen Effekte eine konsistente Grundlage für die Festlegung von Verfügungsrechten im Agrarumweltbereich und die Ableitung agrarpolitischer Maßnahmen darstellt.

Nachfolgend soll dargelegt werden, daß es als einziges dem Anspruch einer rationalen, d.h. wirtschaftlich effizienten, verteilungspolitisch zu befürwortenden und nicht zuletzt gesellschaftlich konsensfähigen Agrarumweltpolitik gerecht werden kann.

Nutznießerprinzip

Nach dem Nutznießerprinzip "zahlen die Nutznießer einer umweltpolitischen Maßnahme einen Beitrag, der denjenigen, die durch ihre umweltkonforme Tätigkeit Einkommenseinbußen erleiden, gegeben wird" (vgl. MEIBNER W., S. 199)

Drei wichtige Aspekte sprechen dagegen, diesem Prinzip beim Auftreten negativer externer Effekte eine gleichwertige Rolle zuzugestehen:

1. Ziel einer leistungsgerechten Einkommensverteilung: Es würde zu erheblichen Spannungen und zur Demotivation führen, wenn umweltbelastende Betriebe auf Dauer Ausgleichszahlungen für die Unterlassung von Umweltschädigungen erhielten, während umweltförderlich produzierende Betriebe keinen Ausgleich bekämen und dadurch relativ schlechtergestellt würden.
2. Vermeidung unerwünschter und Förderung erwünschter Vorgriffsreaktionen: Es gehört zum rationalen einzelbetrieblichen Kalkül, sich vor Inkrafttreten entsprechender Regelungen in eine günstige Ausgangsposition zu bringen. Wenn Einkommenseinbußen durch eine Abkehr von umweltschädigendem Verhalten dauerhaft finanziell ausgeglichen werden, ist es einzelbetrieblich sinnvoll, vor Eintreten der Regelung auf eine möglichst umweltschädigende Bewirtschaftung umzusteigen (Umbrechen von Grünland an ungeeigneten Standorten, Intensivierung der Düngung). Wenn positive Umweltwirkungen der Landwirtschaft nicht über finanzielle Anreize, sondern über Bewirtschaftungsgebote und Betreiberpflichten erzwungen werden (extensive Bewirtschaftung an wertvollen Grenzstandorten), wird es einzelbetrieblich sinnvoll, rechtzeitig alle zu schützenden Tatbestände zu beseitigen.
3. Sinnvolle Einordnung der Agrarumweltpolitik in die gesamtgesellschaftliche Rechts- und Politikentwicklung: Die Honorierung einer Abkehr von sozial schädlichem Handeln dürfte kaum konsistent in unser Rechtsgefüge einzuordnen sein und das zu lösende

Problem nicht in Übereinstimmung mit dem überwiegenden Rechtsgefühl beantworten (vgl. zu diesen wichtigen Kriterien ZIPPELIUS, 1989, S. 79 und 84).

Allein das Verursacherprinzip

- erfüllt das Ziel einer leistungsgerechten Verteilung,
- gewährleistet auch bei dynamischer Betrachtung eine effiziente Lösung des Problems, indem negative Vorgriffsreaktionen unterbunden und positive Vorgriffsreaktionen gefördert werden,
- entspricht dem allgemeinen Gerechtigkeitsempfinden.

Soweit es sich um die Bezahlung positiver externer Effekte handelt, widerspricht das Nutznießerprinzip nicht dem hier vorgestellten physischen Verursacherprinzip, sondern entspricht ihm im wesentlichen. Die positiven externen Effekte einer wirtschaftlichen Tätigkeit werden nach Maßgabe des erzeugten Wertgrenzproduktes vom Nutznießer entgolten.

Gemeinlastprinzip

In abgeschwächter Form treffen diese Argumente gegen die Anwendung des Nutznießerprinzips bei negativen externen Effekten auch auf das Gemeinlastprinzip zu, das von WICKE (1991, S. 51) bspw. zwar akzeptiert, aber eher als "umweltpolitischer Notbehelf" eingestuft wird. Hier werden zwar die mit Umweltbelastungen verbundene Wirtschaftsaktivität und ihr Verursacher nicht belastet und schlechtergestellt, allerdings müssen die durch Umweltbelastungen Geschädigten nicht allein die Verringerung der Umweltbelastung finanzieren, so daß zumindest ein Teil der verteilungspolitisch negativen Effekte ausbleibt.

Auch im Falle positiver externer Effekte dürfte das Gemeinlastprinzip aufgrund des hohen Öffentlichkeitsgrades vieler in der Agrarumweltpolitik relevanter externer Effekte den unverzichtbaren "Notbehelf" darstellen. Die Allgemeinheit bezahlt für die einzelnen Nutznießer. So kommt die gesamte Gesellschaft beispielsweise für die landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirtschaft in ertragsärmeren, aber ästhetisch reizvollen landwirtschaftlichen Regionen auf. Die verteilungspolitischen Probleme dürften in diesem Fall jedoch geringer als bei der Anwendung des Gemeinlastprinzips im Falle negativer externer Effekte sein, da sich in diesem Fall der Nutzen eher gleichmäßig auf die Bevölkerung verteilt.

Die beiden anderen, in der Literatur diskutierten Prinzipien, das Kooperationsprinzip und das Vorsorgeprinzip, betreffen andere Ebenen und sollen hier ausgeklammert bleiben.

6 Verbindungen zur praktischen Agrarpolitik

Mit den bisherigen Ausführungen sollte ein konsistentes Modell für eine effiziente und konsensfähige Agrarumweltpolitik deutlich gemacht werden. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, daß die quantitative Ausfüllung sowohl auf der Wirkungs- als auch auf der Bewertungsebene beträchtliche Schwierigkeiten bereitet. Es dürfte sich daraus jedoch kein grundsätzlich anderer Standpunkt ergeben.

Erfreulich ist, daß die EG- wie auch die deutsche Agrarpolitik nach und nach in die hier vorgestellte Richtung steuern.

1. Mit der Festlegung und Durchsetzung der guten fachlichen Praxis EG-weit werden Umweltbeeinträchtigungen durch die Landwirtschaft zunehmend zurückgeführt, ohne daß die Gesellschaft der Landwirtschaft diese Verbesserung der Umweltsituation honorieren müßte. Die Einhaltung von Auflagen, um durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung besondere Leistungen zugunsten von Natur und Umwelt zu erhalten, soll der Landwirtschaft hingegen ausgeglichen werden (vgl. Diskussion zum Bundesnaturschutzgesetz).
2. Im Rahmen der EG-Agrarreform wurden Produktpreise bei Getreide, Ölsaaten und Hülsenfrüchten gesenkt. Allgemeine Flächenprämien und besatzbezogene Rinderprämien ersetzen als intensitätsneutrale Zahlungen im wesentlichen die durchschnittlichen Einkommensverluste. Im Verbund mit der Ausgleichszulage können sie als Schritt hin zu einer allgemeinen Honorierung landschaftspflegerischer Leistungen interpretiert werden. Gelänge es, auch an intensiveren Agrarstandorten im Rahmen von Flächenstilllegungen die aus landschaftspflegerischer und ökologischer Sicht notwendigen Ausgleichsflächen zu schaffen, dürften Flächenprämien auch an diesen Standorten aufgrund der erbrachten landschaftspflegerischen Leistungen als ökonomisch gerechtfertigt angesehen werden.
3. Im Rahmen der flankierenden Maßnahmen zur umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktion wird nicht nur die Umstellung auf besonders umweltförderliche Produktionsverfahren entgolten, sondern auch deren Beibehaltung. Durch die Weiterentwicklung des bisherigen Extensivierungsprogramms von der Umstellungsförderung hin zu einer Abgeltung von Leistungen, die auch ohne Förderung erbracht werden, ist der entscheidende Schritt zu einer am Wertgrenzprodukt orientierten Maßnahme vollzogen worden. An die Produktionsverfahren werden hohe Ansprüche gestellt, so daß man zu Recht von besonderen ökologischen und landschaftspflegerischen Leistungen sprechen kann.
4. In der Diskussion um das Bundesbodenschutzgesetz besteht das BML auf einem Ausgleich für bodenverbessernde Maßnahmen aufgrund von Distanz- und Summationschäden. Die Verursacher von Bodenschädigungen, wenn diese nicht ermittelbar sind, die Steuerzahler, sollen für nicht vom Landwirt verursachte, aber von ihm zu beseitigende Bodenschäden aufkommen.
5. Wichtig ist weiter, daß in immer mehr internationalen Gesetzeswerken, die sich mit umweltrelevanten Fragen beschäftigen, das Verursacherprinzip als Richtschnur institutioneller Regelungen festgeschrieben wird.

Literaturverzeichnis

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU): Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten. Stuttgart und Mainz: Kohlhammer, 1985.

HANUSCH, H.: Nutzen-Kosten-Analyse. München: Vahlen, 1987.

MEIßNER, W.: Prinzipien der Umweltpolitik. In: WILDEMAN R. (Hrsg.): Wirtschaft, Gesellschaft - Wege zu einem neuen Grundverständnis. Gerlingen, 1987.

SIEBERT, Horst: Ökonomische Theorie der Umwelt. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1978.

SIEBERT, Horst (Hrsg.): Environmental Scarcity: The International Dimension. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1991.

WEIMANN, Joachim: Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung. Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo: Springer, 1990.

WICKE, Lutz: Umweltökonomie und Umweltpolitik. München: C.H. Beck, 1991.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (WB): Strategien für eine umweltverträgliche Landwirtschaft. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 414. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag, 1992:

SCHEELE, M. und ISERMEYER, F.: Umweltschutz und Landschaftspflege im Bereich der Landwirtschaft - Kostenwirksame Verpflichtung oder neue Einkommensquelle? Berichte über Landwirtschaft 67 (1989), S. 86-111.

Senatsausschuß "Gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft" der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL): Externe Effekte der Landwirtschaft. Unveröffentlichtes Manuskript, Juli 1993.

ZIPPELIUS, R.: Rechtsphilosophie. München: Verlag C.H. Beck, 1989.