



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.*

Zimmer, Y.: Zur institutionellen Regelung von Naturschutz und Landschaftspflege im Bereich der Landwirtschaft – private Güter, öffentliche Güter oder Clubgüter?. 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.

ZUR INSTITUTIONELLEN REGELUNG VON NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE IM BEREICH DER LANDWIRTSCHAFT - PRIVATE GÜTER, ÖFFENTLICHE GÜTER ODER CLUB-GÜTER?¹

von

Yelto ZIMMER*

1 Problemaufriß

Die zahlreichen Konflikte zwischen den Folgen der landwirtschaftlichen Flächennutzung einerseits und konkurrierenden Umweltnutzungsansprüchen der Gesellschaft andererseits haben in der Vergangenheit zu einer Vielzahl von staatlichen Eingriffen in die Produktionsstätigkeit landwirtschaftlicher Unternehmer sowie zu entsprechenden Umweltprogrammen im Agrarbereich geführt. Zweck dieser staatlichen Aktivitäten ist die Bereitstellung von Umweltgütern; die Eingriffe finden in der Regel auf Bundes- oder Länderebene statt.

Aus wirtschaftstheoretischer Sicht stellt sich die Frage, ob zur Lösung dieser Nutzungskonflikte staatliches Handeln überhaupt und insbesondere auf zentraler Ebene erforderlich ist. Ist dies nicht der Fall, ist zu untersuchen, welche institutionellen Alternativen der Bereitstellung von Umweltgütern denkbar sind, welche ökonomischen Eigenschaften und Probleme ihnen eigen sind und wie die Akzeptanz für derartige institutionelle Innovationen ist. In diesem Zusammenhang ist ferner von Interesse, welches Niveau und welche Struktur der Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege von den Konsumenten bzw. Steuerzahlern präferiert wird.

Die hier aufgeworfenen Fragen werden in dem vorliegenden Aufsatz zum einen theoretisch analysiert. Zum anderen werden die Ergebnisse einer Befragung von Landschaftsnutzern präsentiert, die in den beiden Regionen Landkreis Emsland und Werra-Meißner-Kreis durchgeführt wurde. Ziel dieser Befragung war es, empirische Hinweise für die Relevanz der entwickelten theoretischen Konzepte zu gewinnen. Befragt wurden 265 Landschaftsnutzer, wobei zwischen sogenannten unspezifischen Landschaftsnutzern (Spaziergänger, Wanderer) und spezifischen Landschaftsnutzern (Jäger, Angler und Reiter) unterschieden wurde.

Wenn es um die Frage nach effizienten Allokationsmechanismen für Umweltgüter geht, dominiert in der umwelt- und agrarökonomischen Diskussion die Bezugnahme auf die von SAMUELSON (1954) formulierte Theorie Öffentlicher Güter. Deswegen wird diese grundlegende theoretische Orientierung in einem ersten Analyseschritt einer kritischen Überprüfung unterzogen.

* Dipl.-Ing. agr. Y. Zimmer, Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen

¹ Das vorliegende Papier enthält einige ausgewählte Überlegungen und Ergebnisse einer vom Verfasser erstellten Arbeit. Vgl. ZIMMER (1994). Die Volkswagen-Stiftung hat diese Untersuchung freundlicherweise finanziell unterstützt.

2 Ökonomische Theorie und die effiziente Bereitstellung von öffentlichen Gütern

2.1 Das Grundkonzept der Theorie öffentlicher Güter und seine Kritik

Ausgangs- und Bezugspunkt der Theorie öffentlicher Güter ist das private Gut, wobei das öffentliche Gut über die Negation des privaten definiert wird: Das letztere zeichnet sich durch vollständige Rivalität im Konsum und durch die Möglichkeit des rentablen² Ausschlusses nicht-zahlender Konsumenten aus.

Grundsätzliche Schwächen dieses Ansatzes ergeben sich, weil das zentrale Kriterium für die Identifizierung von öffentlichen Gütern, die fehlende Rivalität im Konsum, keine eindeutige ökonomische Charakterisierung von Gütern erlaubt. Bei Gütern, bei denen es technisch möglich ist, daß mehrere Konsumenten sie gleichzeitig konsumieren, äußert sich auftretende Rivalität im Konsum im Auftreten von Überfüllungseffekten: Konsumenten erleiden Nutzeneinbußen bei dem Konsum des fraglichen Gutes, weil andere Konsumenten gleichzeitig als Nutzer auftreten. Der Begriff der Überfüllungskosten suggeriert eine technisch definierbare, binäre Fragestellung³: Überfüllung ja oder nein? Da es aber um die subjektive Wahrnehmung der betroffenen Konsumenten geht, ist davon auszugehen, daß es sich um stetiges Phänomen handelt: Bei jeder beliebigen Nutzungsintensität werden sich Konsumenten finden lassen, die unter Überfüllungskosten leiden. Für die ökonomische Analyse von Gütern ist folglich nicht das Kriterium Überfüllungskosten 'ja oder nein' relevant, sondern die Frage nach der Höhe derselben: Wie viele Konsumenten leiden unter Überfüllungskosten und wie hoch sind diese?

Als zweite Eigenschaft öffentlicher Güter gilt die fehlende Möglichkeit des Ausschlusses nicht-zahlender Konsumenten; diese Eigenschaft hat gemäß der traditionellen Sichtweise zur Folge, daß private Anbieter dieser Güter nicht damit rechnen können, für die von ihnen eingesetzten Produktionsfaktoren eine Entlohnung erwirtschaften zu können: Die Konsumenten nutzen die vorhandene **free-rider-Option**. Aus dieser Situation wiederum resultiert, daß Private derartige Güter nicht oder zumindest nur in suboptimalen Mengen bereitstellen und daß aus ökonomischer Sicht eine staatliche Bereitstellung zu fordern ist. Die Frage, ob alleine aus der free-rider-Option geschlossen werden kann, daß eine staatliche Bereitstellung erforderlich ist, wird später noch einmal aufgegriffen. Für die empirische Relevanz des Kriteriums der fehlenden Möglichkeit des Ausschlusses ist zunächst entscheidend, daß die Höhe der Ausschlußkosten und damit die Möglichkeiten des rentablen Ausschlusses durch technische Fortschritte sowie institutionelle Innovationen verändert werden. Technische Fortschritte erleichtern u. U. die Kontrolle der Konsumenten und damit die Möglichkeit ihres Ausschlusses; institutioneller Wandel kann zum Beispiel über entsprechende Strafandrohungen die Rentabilität von Ausschlußmaßnahmen erhöhen.⁴

² In allen klassischen Definitionen wird stets außer acht gelassen, daß auch bei rein privaten Gütern Ausschlußkosten auftreten. Vgl. MUSGRAVE/MUSGRAVE (1984, S. 48). Der Unterschied zu öffentlichen Gütern besteht lediglich darin, daß die Ausschlußkosten nicht prohibitiv hoch sind.

³ Ausdruck dieser unter Ökonomen verbreiteten Vorstellung ist die Tatsache, daß als Beispiel für das Auftreten von Rivalität im Konsum öffentlicher Güter häufig die Überfüllung von Autobahnen angeführt wird.

⁴ MUSGRAVE/MUSGRAVE (1973, S. 53) haben bezüglich der Rolle technischer Fortschritt formuliert: "*Public provision (of impure public goods) is required until techniques can be found to apply exclusion.*" Bezüglich der Bedeutung institutionellen Wandels führt BUCHANAN (1965, S. 13-14) an: "*If the owner of a hunting preserve is allowed to prosecute poachers, then prospective poachers are much more likely to be willing to pay for the hunting permits in advance.*"

Unabhängig davon steigt die Rentabilität von Ausschlußtechnologien mit steigender Nachfrage nach dem betrachteten Gut.

Für die Beantwortung der hier aufgeworfenen Fragestellung folgt aus dieser Relativierung der beiden traditionellen Kriterien für das Vorliegen öffentlicher Güter, daß es ohne die konkrete Analyse der stofflichen Eigenschaften des fraglichen Gutes, seiner Nachfragestruktur und der relevanten rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen unmöglich ist, ein Gut einer der beiden Kategorien 'öffentliches' oder 'privates Gut' zuzuordnen. Zweitens läßt sich vermuten, daß in vielen Fällen auch nach einer empirischen Überprüfung der genannten Kriterien eine eindeutige Zuordnung unmöglich ist.

Angesichts der Vielzahl von Gütern, die zwischen den beiden Polen 'öffentliches' oder 'privates Gut' einzuordnen sind, wurden in der wirtschaftstheoretischen Debatte die Begriffe "*beschränkt öffentliches Gut*" und "*Öffentlichkeitsgrad eines Gutes*" geprägt. Der Begriff des beschränkt öffentlichen Gutes ist in der weiteren wissenschaftlichen Auseinandersetzung zum Ausgangspunkt des Konzepts der Club-Güter geworden. Mit Hilfe dieses in Abschnitt 2.4 noch zu diskutierenden Modells ist es gelungen, die offensichtlich wenig realistische, dichotome Vorstellungswelt der Theorie öffentlicher Güter zu verlassen.

Eine weitere, in der bisherigen wissenschaftlichen Debatte oft vernachlässigte Dimension für die vergleichende ökonomische Beurteilung von Allokationsmechanismen ist das **Ausmaß der räumlichen Diffusion von Nutzenstiftungen** öffentlicher Güter: Je geringer diese Diffusion, um so eher sind dezentrale Allokationsmechanismen zentralen vorzuziehen. Auf diese Weise ist am ehesten eine fiskalische Äquivalenz herzustellen. Das von OLSON (1977) entwickelte Konzept der fiskalischen Äquivalenz besagt, daß nur bei einer Übereinstimmung zwischen dem Kreis derjenigen Konsumenten, die aus der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes einen Nutzen ziehen, und denjenigen Steuerzahlern, die die Lasten der Finanzierung des betreffenden Gutes tragen, PARETO-effiziente Bereitstellungsniveaus theoretisch denkbar sind. Für die Analyse konkurrierender Allokationsmechanismen läßt sich aus diesen Überlegungen folgender Schluß ziehen: Selbst wenn eine staatliche Bereitstellung politisch gewünscht oder aus ökonomischen Gründen für erforderlich gehalten wird, ist damit noch nicht geklärt, **welcher** staatlichen Gliederungsebene diese Aufgabe zugeordnet werden sollte. Wenn das betrachtete Gut nur eine geringe räumliche Diffusion seiner Nutzenstiftungen aufweist, ist aus ökonomischer Sicht dezentralen Allokationsmechanismen grundsätzlich der Vorzug vor zentralen zu geben.

2.2 Individuelle und kollektive Zielverfehlungskosten als Kriterien für die Effizienz von Allokationsmechanismen

Vor dem Hintergrund der oben geschilderten Kritik an der fehlenden praktischen Relevanz der beiden Charakteristika öffentlicher Güter werden im folgenden individuelle und kollektive Zielverfehlungskosten als entscheidende Größen zur Bestimmung effizienter Allokationsmechanismen für Güter mit einem relevanten Öffentlichkeitsgrad identifiziert.

Individuelle Zielverfehlungskosten treten auf, wenn die Zahlungsbereitschaft für ein öffentliches Gut zwischen Konsumenten bzw. Steuerzahlern sehr stark streut. In diesem Fall impliziert der staatliche Bereitstellungsmechanismus und die damit einhergehende Steuerfinanzierung des fraglichen Gutes, daß es zu Abweichungen zwischen individueller Zahlungsbereitschaft und tatsächlich zu zahlenden, impliziten (Steuer-) Preisen kommt.

Diese Zusammenhänge sind in der Abbildung 1 für eine Zwei-Personen-Wirtschaft grafisch dargestellt. Die Kurven N_A und N_B entsprechen der individuellen Zahlungsbereitschaft der beiden Individuen für das öffentliche Gut q , die Kurve N bildet die aggregierte Zahlungsbereitschaft beider Personen ab. Die Kurve A repräsentiert die Grenzkosten der Bereitstellung des fraglichen Gutes. Die gemäß der SAMUELSON'schen Kriterien effiziente Bereitstellungsmenge ist q_g ; wenn die Kosten dieses Bereitstellungsniveaus mittels einer entsprechenden Besteuerung gleichmäßig auf die beiden Personen aufgeteilt werden, ergeben sich für die Person A Zielverfehlungskosten in Höhe der schraffierten Fläche, weil der von ihr gezahlte (Steuer-) Preis die individuelle Zahlungsbereitschaft um diesen Betrag übersteigt.

Da bei nicht-staatlichen Allokationsmechanismen grundsätzlich davon auszugehen ist, daß die Beteiligung an ihnen freiwillig ist, sind individuelle Zielverfehlungskosten in diesem Fall auszuschließen; wem die anfallenden Kosten zu hoch sind, der beteiligt sich nicht an der Bereitstellung des fraglichen Gutes, sondern wählt die free-rider-Option. Demgegenüber treten bei nicht-staatlichen Allokationsmechanismen in der Regel kollektive Zielverfehlungskosten auf. Ursache für das Auftreten derartiger Kosten ist der Umstand, daß infolge des free-riding die Summe der berücksichtigten marginalen Zahlungsbereitschaft nicht identisch ist mit der tatsächlich vorhandenen Zahlungsbereitschaft. Diese Zielverfehlungskosten sind um so höher, je größer der Anteil derjenigen ist, die nicht für die Bereitstellung des fraglichen Gutes zahlen, aber gleichwohl einen Nutzen aus dieser Bereitstellung ziehen.

In der Abbildung 2 sind diese Überlegungen grafisch umgesetzt. Es wird hierbei unterstellt, daß lediglich die Person B die Bereitstellung übernimmt, die Person A wählt die free-rider-Option. Wenn folglich statt des effizienten Bereitstellungsniveaus q_g nur eine Bereitstellung in Höhe von q_B erfolgt, ergeben sich kollektive Zielverfehlungskosten entsprechend der schraffierten Fläche. Diese Fläche entspricht der nicht-realisierten Konsumentenrente. Der wesentliche Unterschied zu den individuellen Zielverfehlungskosten besteht darin, daß die isolierten Individuen keine Möglichkeit haben, diese Effizienzverluste individuell wahrzunehmen: Individuum B zahlt einen Preis in Höhe von p_B , der genau seiner marginalen Zahlungsbereitschaft bei einem Bereitstellungsniveau von q_B entspricht. Für Individuum A gibt es ebenfalls keinen Anlaß, das Ergebnis ändern zu wollen, weil seine individuelle Zahlungsbereitschaft ohnehin stets niedriger ist als die Grenzkosten der Bereitstellung des fraglichen Gutes.

Die individuellen Zielverfehlungskosten sind - wenn das KALDOR-HICKS-Kriterium⁵ für die Beurteilung staatlicher Maßnahmen herangezogen wird - aus volkswirtschaftlicher Sicht zunächst kein Problem: Voraussetzung ist, daß die Gewinner dieser Maßnahme grundsätzlich in der Lage wären, die Verlierer zu entschädigen. Als Gewinner sind im vorliegenden Fall diejenigen zu bezeichnen, die bei einer staatlichen Bereitstellung des betreffenden Gutes einen geringeren (Steuer-) Preis zahlen, als sie bereit wären zu zahlen; für die Verlierer gilt das Umgekehrte.

⁵ Dieses Kriterium besagt, daß eine wirtschaftspolitische Maßnahme - im Gegensatz zum PARETO-Kriterium - auch dann volkswirtschaftlich effizient ist, wenn sie zwar einerseits Nutzeneinbußen nach sich zieht, aber die Gewinne ausreichend hoch sind, die Verlierer der Maßnahme zu kompensieren. Vgl. FELDMANN (1984, S. 892).

Abbildung 1:
Individuelle Zielverfehlungskosten
infolge der staatlichen Bereitstellung
eines öffentlichen Gutes

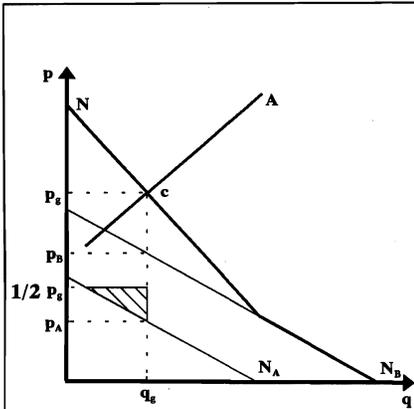
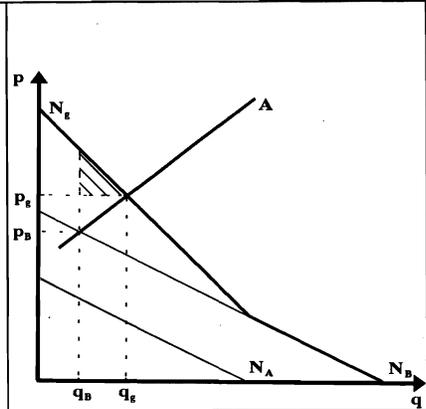


Abbildung 2:
Kollektive Zielverfehlungskosten infolge
der suboptimalen, nicht-staatlichen
Bereitstellung eines öffentlichen Gutes



Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der ökonomischen Theorie der Politik⁶ können individuelle Zielverfehlungskosten aber auch aus volkswirtschaftlicher Sicht zu einem Problem werden, weil die Kompensation der Verlierer in der Praxis nicht stattfinden dürfte. Folglich ist zu erwarten, daß mit steigenden individuellen Zielverfehlungskosten die Wahrscheinlichkeit zunimmt, daß es zu politischen Reaktionen derjenigen kommt, die individuelle Zielverfehlungskosten zu tragen haben. Sind diese Reaktionen von Erfolg, das heißt, wird das Bereitstellungsniveau und damit der zu zahlende (Steuer-) Preis reduziert, treten kollektive Zielverfehlungskosten auf, weil das eigentlich effiziente Bereitstellungsniveau gemäß des SAMUELSON'schen Optimalitätskriteriums für öffentliche Güter 'Summe der marginalen Zahlungsbereitschaft gleich Grenzkosten der Bereitstellung des Gutes' nicht mehr erfüllt ist. Die eintretenden Abweichungen von diesem Allokationsoptimum und damit die kollektiven Zielverfehlungskosten werden vermutlich um so größer sein, je größer die Zahl der Verlierer und je höher die individuellen Zielverfehlungskosten sind.

Unter Berücksichtigung der aufgezeigten Zusammenhänge zwischen individuellen und kollektiven Zielverfehlungskosten ergibt sich, daß selbst bei der Unmöglichkeit des Ausschlusses nicht-zahlender Konsumenten die Überlegenheit eines staatlichen gegenüber einem nicht-staatlichen Allokationsmechanismus keineswegs mehr evident ist.

2.3 Free-riding - unausweichliche und ökonomisch relevante Begleiterscheinung der nicht-staatlichen Bereitstellung öffentlicher Güter?

Während in der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem free-riding die Frage im Mittelpunkt stand, wie dieses durch institutionelle Regelungen verhindert oder

⁶ Vgl. grundlegend dazu DOWNS (1968).

minimiert werden kann, wurde bisher die Frage weitgehend außer acht gelassen, ob es Nachfragekonstellationen gibt, die das free-riding aus der Sicht des nutzenmaximierenden Individuums ökonomisch **unattraktiv** machen. Eine **komplementäre Nachfragestruktur** zwischen der Nachfrage nach einem regulären privaten Gut einerseits und nach einem öffentlichen Gut andererseits erfüllt diese Bedingung. Die bei einem Verzicht auf den komplementären Konsum beider Güter anfallenden Opportunitätskosten - in Form von Mobilitätskosten - sowie der mit dem Verzicht auf den komplementären Konsum verbundene Nutzenentgang sind die ökonomischen Triebfedern dafür, daß die free-rider-Option nicht oder nur bedingt wahrgenommen wird. Folglich sind in diesem Fall die bei einer nicht-staatlichen Bereitstellung anfallenden kollektiven Zielverfehlungskosten geringer als unter sonst gleichen Bedingungen; die Vorzüglichkeit dieses Allokationsmechanismus steigt mit zunehmender Komplementarität.

Die zweite mögliche Ursache für die Existenz effizienter nicht-staatlicher Allokationsmechanismen besteht darin, daß free-riding ökonomisch **unerheblich** sein kann. Eine solche Situation tritt zum Beispiel ein, wenn das öffentliche Gut ein **step-good** ist, bei dem aufgrund **technischer Bedingungen** seiner Produktion nur entschieden werden kann, ob es bereitgestellt wird oder nicht; marginale Veränderungen des Bereitstellungsniveaus sind folglich nicht möglich. Wenn ein nicht-staatlicher Allokationsmechanismus existiert, der zu der Bereitstellung dieses step-goods führt, wird eventuell auftretendes free-riding ökonomisch bedeutungslos.

Ökonomisch unerhebliches free-rider-Verhalten liegt ferner dann vor, wenn wegen der Nachfragestrukturen ein **lokales Sättigungsniveau** vorhanden ist. Eine Ausdehnung der Bereitstellung des betreffenden Gutes über dieses Niveau hinaus stiftet nicht nur keinen zusätzlichen Nutzen, sondern führt sogar zu Nutzeneinbußen. In derartigen Fällen führt ein nicht-staatlicher Allokationsmechanismus, der ein Bereitstellungsniveau in Höhe des Sättigungsniveaus nach sich zieht, dazu, daß ein free-riding von anderen Konsumenten keine kollektiven Zielverfehlungskosten verursacht. Das gleiche gilt bei einer stark streuenden Zahlungsbereitschaft für ein öffentliches Gut. Unter dieser Bedingung ist es ebenfalls denkbar, daß ein Teil der vorhandenen Zahlungsbereitschaft - derjenigen Konsumenten nämlich, die nur eine sehr geringe Zahlungsbereitschaft aufweisen - irrelevant wird. Voraussetzung ist freilich, daß die Konsumenten mit ausgeprägten Präferenzen für das zu untersuchende Gut in der Lage sind, einen kollektiven Allokationsmechanismus erfolgreich zu etablieren.

Insgesamt lassen die theoretischen Überlegungen den Schluß zu, daß die **Möglichkeit** des free-riding weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für die ökonomische Notwendigkeit einer staatlichen Bereitstellung von öffentlichen Gütern darstellt.

2.4 Der Beitrag der Theorie der Clubgüter zum Problem der effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter

Ein Club im Sinne der ökonomischen Theorie läßt sich wie folgt definieren: "*A club is a voluntary group deriving mutual benefit from sharing one or more of the following: production costs, the members characteristics, or a good characterized by excludable benefits.*"⁷ Ausgangspunkt des von BUCHANAN (1965) entwickelten Konzepts der Clubgüter ist die

⁷ CORNES/SANDLER (1986, S. 159).

Feststellung, daß es außer bei Nahrungsmitteln bei fast allen anderen Gütern prinzipiell möglich ist, diese kollektiv zu nutzen, das heißt, es gibt Nutzungsintensitäten, bei denen nur eine bedingte Rivalität im Konsum vorliegt. Die Entscheidung über die Größe eines Kollektivs, das ein Gut gemeinsam nutzt, basiert auf folgendem Kalkül: Einerseits sinken die individuellen Kosten des Konsums des Gutes mit zunehmender Zahl der Beteiligten - vorausgesetzt es erfolgt eine gleichmäßige Aufteilung der Kosten, andererseits treten mit zunehmender Zahl von Nutzern Überfüllungseffekte auf, die Überfüllungskosten nach sich ziehen und die Kostendegressionseffekte kompensieren.

Entscheidend ist allerdings, daß BUCHANAN die oben vorgetragenen Überlegungen zu den Kosten des free-riding sowie bezüglich der möglichen Irrelevanz von free-rider-Verhalten nicht berücksichtigte. Folglich ist die Existenz rentabler Ausschlußtechnologien für ihn noch eine unabdingbare Voraussetzung für die Möglichkeit der effizienten, nicht-staatlichen Bereitstellung öffentlicher Güter.

3 Ökonomisch relevante Charakteristika von Naturschutz und Landschaftspflege

In der angewandten agrar- und umweltökonomischen Diskussion werden Naturschutz und Landschaftspflege zumeist ohne weitere Relativierung als öffentliche oder auch Kollektivgüter⁸ bezeichnet. Unter Bezugnahme auf die Theorie Öffentlicher Güter wird behauptet, daß das bestehende Marktversagen nur durch eine staatliche Bereitstellung beseitigt werden könne. Das Marktversagen seinerseits ist die Folge davon, daß *"public goods are those, which cannot be withheld from one individual without withholding them from all."*⁹ Eine private Bereitstellung wird folglich gar nicht in Betracht gezogen oder aber als ineffizient bezeichnet.¹⁰

Das Zitat dokumentiert mit dem Hinweis auf die fehlende Möglichkeit des Ausschlusses nicht-zahlender Konsumenten aber auch, daß auf die wohlfahrtstheoretische Debatte Bezug genommen wird. Allerdings wird das zweite Charakteristikum öffentlicher Güter, die fehlende oder nur bedingte Rivalität im Konsum in den meisten Fällen gar nicht berücksichtigt.¹¹

Ausgangspunkt einer ökonomisch ausgerichteten Charakterisierung von Naturschutz und Landschaftspflege ist die Klärung der **stofflichen Eigenschaften** der betrachteten Güter. Als für die ökonomische Analyse wesentlich erweist sich das Phänomen der räumlichen Diffusion der Nutzenstiftungen. Während nämlich zum Beispiel der Arten- und Biotopschutz

⁸ HAMPICKE (1991) verweist darauf, daß die polare Sichtweise des SAMUELSON'schen Ansatzes für die Analyse praktischer Probleme häufig zu stark vereinfachend ist. Für den weiteren Gang seiner Untersuchung über die Ökonomie von Naturschutzaktivitäten spielt diese Erkenntnis aber keine Rolle; Naturschutz wird ohne Einschränkung als öffentliches Gut behandelt. Vgl. HAMPICKE (1991, S. 70 und S. 77).

⁹ OECD (1992, S. 4).

¹⁰ Vgl. u.a. GIEßÜBEL-KREUSCH (1989) oder OECD (1992).

¹¹ Hier ist HODGE (1992) insofern eine Ausnahme, weil er das Kriterium zwar erwähnt, die Ineffizienz eines Ausschlusses nicht-zahlender Konsumenten als wesentliche ökonomische Implikation aber nicht diskutiert.

in Form der sogenannten Nicht-Nutzer-Werte¹² auch jenen Konsumenten einen Nutzen stiften kann, die die fraglichen Güter niemals persönlich konsumieren bzw. nutzen, setzen die sogenannten **konsumptiven Nutzenstiftungen** aus dem heterogenen Güterbündel 'Naturschutz und Landschaftspflege' genau dieses voraus: An einer blühenden Wiese wird sich nur jener freuen, der dieses Genusses wegen in die Landschaft reist, in der diese Wiese liegt. Nutzenstiftungen von Naturschutz und Landschaftspflege, die in erheblichem Umfang Nicht-Nutzer-Werte nach sich ziehen, weisen eine vollständige Diffusion ihrer Nutzenstiftungen auf; konsumptive Nutzenstiftungen hingegen diffundieren nur ganz begrenzt. Umweltgüter, bei denen Nicht-Nutzer-Werte von zentraler Bedeutung sind, lassen sich wegen der vollständigen Diffusion ihrer Nutzenstiftung effizient nur auf zentral-staatlicher Ebene bzw. sogar nur in supranationalen Zusammenhängen bereitstellen. Umgekehrt ist bei konsumptiven Nutzenstiftungen generell von einer Überlegenheit dezentraler Allokationsmechanismen auszugehen, weil nur so die fiskalische Äquivalenz sichergestellt werden kann.

4 Möglichkeiten der dezentralen Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege

Für die konkrete Frage, welche institutionellen Regelungen für die Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege aus ökonomischer Sicht denkbar bzw. vorzüglich erscheinen, ergeben sich aus den vorgetragenen theoretischen Überlegungen sowie aus den Ergebnissen der durchgeführten Befragung von Landschaftsnutzern folgende Schlußfolgerungen:

Die unspezifischen Landschaftsnutzer, die spazieren gehen oder wandern, fragen komplementär zu Naturschutz und Landschaftspflege private Dienstleistungen von Fremdenverkehrsunternehmen nach. Für diese Unternehmen eröffnet eine solche Nachfragekonstellation theoretisch die Möglichkeit, Naturschutz und Landschaftspflege im Rahmen eines Clubs bereitzustellen und die damit verbundenen Kosten über höhere Preise für ihre Dienstleistungen auf die Konsumenten abzuwälzen. Mit der Etablierung eines solchen Clubs ist insbesondere bei Unternehmen mit einer heterogenen Angebotsstruktur das Problem der Aufteilung der Kosten von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen verbunden. Ferner ergibt sich für die Unternehmen wie für Privatpersonen die Möglichkeit des free-riding. Auf diese Probleme kann an dieser Stelle aus Platzgründen nicht weiter eingegangen werden.¹³ Praktische Beispiele aus anderen Bereichen zeigen, daß diese Schwierigkeiten - eine entsprechende Nachfrage vorausgesetzt - lösbar sind.¹⁴

Dieses Konzept läßt sich anhand folgender Überlegungen nachvollziehen: Mit einer Ausdehnung des Angebots an Naturschutz und Landschaftspflege geht eine Verschiebung der

¹² Eine ausführliche Beschreibung und Analyse von Nicht-Nutzer-Werten findet sich bei MITCHELL/CARSON (1989, S. 58-74).

¹³ Eine ausführlichere Diskussion dieser theoretischen Probleme findet sich bei ZIMMER (1994, S. 16ff.).

¹⁴ In dem Wintersportort Seefeld wird zum Beispiel für die Gäste ein kostenloser Busservice bereitgestellt, der damit nach traditioneller Lesart als öffentliches Gut zu bezeichnen ist, weil auf den Ausschluß nicht-zahlender Konsumenten verzichtet wird. Die damit verbundenen Kosten von ca. 200.000 DM werden im wesentlichen von den örtlichen Hotels sowie von den Liftunternehmen getragen.

Nachfragekurve für die private Dienstleistung nach rechts einher. Die Landschaftsnutzer sind wegen der annahmegemäß vorhandenen Knappheit von Naturschutz und Landschaftspflege sowie aufgrund der Komplementarität der Nachfrage bereit, für die privaten Dienstleistungen der Unternehmen einen höheren Preis zu zahlen.¹⁵ Die Dienstleistungen der Fremdenverkehrsunternehmen sind annahmegemäß homogen, so daß es aus der Sicht der Konsumenten keinen Grund gibt, bei der Nachfrage nach deren Dienstleistungen bestimmte Unternehmen zu bevorzugen oder zu meiden.

Da die Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege lediglich einen Anstieg der Fixkosten bewirkt, verändert sich die Angebotskurve der Unternehmen nicht. Der aus der Veränderung der Nachfrage resultierende Anstieg der Produzentenrente muß mindestens so groß sein wie die Kosten der Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege. Wie stark sich die Nachfragekurve verschiebt, hängt von den Präferenzen der Konsumenten des jeweiligen Dienstleistungsangebots ab. Je größer der Anteil derjenigen ist, die eine positive Zahlungsbereitschaft für eine Ausweitung des Zusatznutzens haben, der mit dem Konsum der Dienstleistung einhergeht, desto weiter verschiebt sich die Kurve nach rechts und umgekehrt.

Die Befragungsergebnisse bestätigen die Vermutung, daß die geschilderten komplementären Nachfragestrukturen existieren: Über 80% der befragten unspezifischen Landschaftsnutzer fragen gleichzeitig Naturschutz und Landschaftspflege einerseits und die Dienstleistungen von Fremdenverkehrsunternehmen andererseits nach. Die Befragung ergibt ferner, daß zumindest die Hälfte der Befragten sehr preisunelastisch auf die Preiserhöhungen reagieren dürfte. Unabhängig davon unterstützen über die Hälfte der Befragten die Einführung eines solchen Allokationsmechanismus. Gleichwohl ist die Skepsis unter den befragten Landschaftsnutzern gegenüber den neuartigen Allokationsmechanismen für Naturschutz und Landschaftspflege in diesem Fall besonders ausgeprägt; insbesondere die fehlende Transparenz sowie die mangelnde fachliche Kompetenz der betreffenden Unternehmen wurden dabei angeführt.

Komplementäre Nachfragestrukturen spielen auch für spezifische Landschaftsnutzer eine Rolle. Freizeitaktivitäten wie Jagen, Angeln oder Reiten setzen ein bestimmtes Niveau von Naturschutz und Landschaftspflege voraus. Die empirischen Befunde sind diesbezüglich eindeutig: Jäger, Angler und Reiter nutzen die Landschaft intensiver als andere und stellen wesentlich höhere Ansprüche an das Naturschutz- und Landschaftspflegeangebot als unspezifische Landschaftsnutzer. Während über die Hälfte der unspezifischen Landschaftsnutzer mit dem aktuellen Bereitstellungsniveau von Naturschutz und Landschaftspflege uneingeschränkt zufrieden ist, trifft dies nur für ein Viertel der spezifischen Landschaftsnutzer zu. Die Existenz ausgeprägter Präferenzen auf seiten der spezifischen Landschaftsnutzer schlägt sich auch in der Tatsache nieder, daß je nach Nutzergruppe zwischen 20% (Reiter) und 100% (Jäger) der befragten spezifischen Landschaftsnutzer bereits gegenwärtig im Rahmen von Clubs an der nicht-staatlichen Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege beteiligt sind. Sie geben dafür durchschnittlich pro Monat 34 DM aus; außerdem sind die Befragten monatlich knapp 5,5 Stunden persönlich an entsprechenden Arbeiten beteiligt. Die spezifischen Landschaftsnutzer, die gegenwärtig noch nicht an der Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege mitwirken - es

¹⁵ Es ist erkennbar, daß dieser Analyseansatz das Gegenstück zu dem hedonischen Preisansatz darstellt. Vgl. POMMEREHNE/RÖMER (1992, S. 179 ff.).

handelt sich vornehmlich um Reiter -, unterstützen zu 75% den Vorschlag, daß die jeweiligen Vereine entsprechende Aktivitäten entfalten.

Der dritte Fall komplementärer Nachfragestrukturen, der für die nicht-staatliche Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege genutzt werden könnte, ist das Interesse von Landschaftsnutzern an naturschutzorientierten Führungen und entsprechenden Beobachtungsmöglichkeiten. Für diese Dienstleistungen ist der Ausschluß nicht-zahlender Konsumenten ohne Probleme zu realisieren, so daß für die Anbieter die Möglichkeit besteht, die Kosten von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in Form von höheren Preisen auf ihre Kunden zu überwälzen. Zunächst lassen sich für die grundsätzliche Möglichkeit eines solchen Allokationsmechanismus einige existierende praktische Beispiele anführen.¹⁶ Darüber hinaus zeigt sich, daß knapp 60% der befragten Landschaftsnutzer an einem solchen Angebot interessiert sind. Die dafür ermittelte Zahlungsbereitschaft für eine derartige Führung beträgt im Durchschnitt knapp 10 DM/Person.

Neben diesen Möglichkeiten der nicht-staatlichen Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege wurde im Rahmen der Befragung außerdem die Akzeptanz von dezentral-staatlichen Allokationsmechanismen auf Gemeindeebene ermittelt. Theoretische Legitimation für diesen möglichen Allokationsmechanismus ist die geringe räumliche Diffusion der Nutzenstiftungen von konsumptiven Aspekten von Naturschutz und Landschaftspflege und die daraus resultierende Verwirklichung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz, wenn ein solcher dezentraler, nicht-staatlicher Allokationsmechanismus gewählt wird. Als Finanzierungsinstrumente bieten sich nach Maßgabe der Bedeutung von Landschaftsnutzern, die nicht in der betreffenden Gemeinde wohnen, entweder die **kommunale Landschaftspflegegebühr** oder die **Kurtaxe** an. Beide Instrumente werden von der Mehrheit der jeweils Befragten unterstützt; die durchschnittliche Zahlungsbereitschaft für die Landschaftspflegegebühr, die annahmegemäß pro Monat und Haushalt erhoben wird, beträgt circa 14 DM. Für die Kurtaxe zum Zweck der Finanzierung von Naturschutz und Landschaftspflege waren die befragten Urlauber durchschnittlich bereit, pro Person und Tag 2,50 DM zu zahlen.

5 Fazit

Abschließend stellt sich die Frage, ob die konzipierten Allokationsmechanismen und die dafür ermittelte Zahlungsbereitschaft tatsächliche Substitute für die bisher dominierende staatliche Bereitstellung von Naturschutz und Landschaftspflege sein können. Die ermittelte aggregierte Zahlungsbereitschaft läßt vermuten, daß die Implementierung der neuartigen Allokationsmechanismen die Mobilisierung von erheblichen zusätzlichen Mitteln erlauben und damit zu einer kräftigen Ausdehnung des gegenwärtigen Bereitstellungsniveaus von Naturschutz und Landschaftspflege führen würde.

Während gegenwärtig in den beiden betrachteten Kreisen insgesamt jährlich zwischen 300.000 DM und 750.000 DM¹⁷ für Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen ausgegeben werden, ließen sich mit Hilfe der exemplarisch gewählten kommunalen Landschaftspfle-

¹⁶ So bietet zum Beispiel die vom Naturschutzbund Deutschland betriebene Vogelstation Wallnau auf Fehmarn eine solche Dienstleistung an Einzelheiten vgl. ZIMMER (1994, S. 78).

¹⁷ Vgl. ZIMMER (1994, S. 203).

gebühr selbst unter extrem restriktiven Annahmen **pro Gemeinde** Beträge zwischen 70.000 DM und 170.000 DM mobilisieren.

Einschränkend ist allerdings hinzuzufügen, daß die Mehrheit der unspezifischen Landschaftsnutzer mit dem gegenwärtigen Bereitstellungsniveau von Naturschutz und Landschaftspflege vollständig zufrieden war. Von daher ergibt sich die Vermutung, daß es langfristig für Gemeinden oder Fremdenverkehrsunternehmen an Anreizen mangeln könnte, das Bereitstellungsniveau von Naturschutz und Landschaftspflege auszudehnen, weil dies von den Landschaftsnutzern nicht hinreichend goutiert wird.

Wenn die aufgezeigten möglichen Allokationsmechanismen implementiert werden sollen, ergeben sich folgende Schlußfolgerungen für die Politik:

- (1) Naturschutz- und Landschaftspflegepolitik muß stärker differenziert werden; ganze Aufgabenbereiche können dann dezentralisiert und privatisiert werden. Im Gegensatz zu dem Arten- und Biotopschutz, bei dem Nicht-Nutzer-Werte eine zentrale Rolle spielen und für den folglich gesamtstaatliche oder sogar supranationale, politisch legitimierte Allokationsmechanismen erforderlich sind, lassen sich keine theoretischen oder empirischen Hinweise dafür finden, die eine überregionale, staatliche Bereitstellung von beliebig reproduzierbaren Nutzenstiftungen von Naturschutz und Landschaftspflege erforderlich machen.
- (2) Die Dezentralisierung von Aufgaben muß einhergehen mit der Ausweitung von Möglichkeiten der Gemeinden, für Zwecke von Naturschutz und Landschaftspflege Gebühren und Abgaben zu erheben.
- (3) Ein Einstieg in den Ausbau nicht-staatlicher Allokationsmechanismen kann darin bestehen, die Koordination zwischen vorhandenen Clubs spezifischer Landschaftsnutzer durch staatliche Stellen zu unterstützen und ihnen - gegebenenfalls gegen entsprechende Zahlungen - Aufgaben zu übertragen.
- (4) Die Einbeziehung von Fremdenverkehrsunternehmen kann dadurch erleichtert werden, daß staatliche Qualitätsgarantien vergeben werden, die die ordnungsgemäße Verwendung von Einnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege bescheinigen. Dies könnte die unter Landschaftsnutzern ermittelten Vorbehalte gegen diesen Allokationsmechanismus abbauen helfen.

Literaturverzeichnis

BUCHANAN, J. M. (1965): An Economic Theory of Clubs. In: *Economica*, 2/65, S. 1-14.

CORNES, R.; T. SANDLER (1986): *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge.

DOWNS, A. (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen.

FELDMANN, A. M. (1987): *Welfare Economics*. In: EATWELL, J.; M. MILGATE; P. NEWMANN (Hrsg.) (1987): *The New Palgrave*, London, Basingstoke, S. 889-894.

GIEßÜBEL-KREUSCH, R. (1989): Monetäre Bewertung nicht marktgängiger Leistungen der Landwirtschaft und Möglichkeiten einer Vergütung am Beispiel des Artenschutzes. Agrarwirtschaft, H. 7, S. 221-226.

HAMPICKE, U. (1991): Naturschutz-Ökonomie, Stuttgart.

HODGE, I. (1992): The Provision of Public Goods in the Countryside: How should it be Arranged? In: HANLEY, N. (Hrsg.) (1992): Farming and the Countryside, London.

MITCHELL, R.; R. CARSON (1989): Using Surveys to Value Public Goods, Washington D.C..

MUSGRAVE, R.; P. MUSGRAVE (1984): Public Finance in Theory and Practice, 4. Auflage, New York.

OECD (Ed.) (1992): Agricultural Policy Reform and Public Goods, Paris.

OLSON, M. (1977): Das Prinzip der 'Fiskalischen Äquivalenz': Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen. In: KIRSCH, G. (1977) (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart, New York.

POMMEREHNE, W.; A. RÖMER (1992): Ansätze zur Erfassung der Präferenzen für öffentliche Güter. Jahrbuch für Sozialwissenschaften 43, S. 171-210.

SAMUELSON, P. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. The Review of Economics and Statistics 36, S. 387-389.

ZIMMER, Y. (1994): Naturschutz und Landschaftspflege - Allokationsmechanismen, Präferenzanalysen, Entwicklungspotentiale - Untersucht im Landkreis Emsland und im Werra-Meißner-Kreis, Kiel (in Vorbereitung).