



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.*

Petersen, L.: Bodenschutz und property rights im Agrarsektor der USA: Die Mechanik von „compliance-policies“. 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. 259-269.

BODENSCHUTZ UND PROPERTY RIGHTS IM AGRARSEKTOR DER USA: DIE MECHANIK VON "COMPLIANCE-POLICIES"

von

Lorenz PETERSEN*

1 Einleitung

Moderne Landwirtschaft verursacht auch in den USA Umweltprobleme. Gemessen an seiner Bedeutung als Produktionsfaktor kann es nicht überraschen, daß hiervon das System Boden und seine Funktionen im Naturhaushalt ganz besonders betroffen sind. Die bodenrelevanten Umweltwirkungen umfassen neben dem in den USA seit langem bekannten Erosionsproblem die Kontamination und den Verbrauch von Grundwasser, Schadstoffeinträge in den Boden, Bodenverdichtungen sowie Landschaftsverarmung und Artenrückgang.

Weniger eindeutig sind die politischen Steuerungsversuche zum Schutz des Bodens im Agrarsektor der USA. Seit den dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts bedeutet "soil conservation" technische und finanzielle Unterstützung gegen Bodenerosion. Bestimmende Zielkomponente der staatlichen Erosionsschutzprogramme war jedoch zumeist die Reduzierung von Überschüssen auf landwirtschaftlichen Produktmärkten, so daß es durch mangelnde Zielspezifität im Hinblick auf den Erosionsschutz meist nur zu bescheidenen Erfolgen bei der Erosionsbekämpfung kam (PETERSEN, 1993). Das änderte sich mit dem "Conservation Title" des Food Security Acts von 1985, der die Erfüllung von Bodenschutzauflagen zur Voraussetzung für eine Reihe von staatlichen Einkommenshilfen machte. Mit dieser Politik der "cross compliance" werden inhaltlich voneinander unabhängige Programme gekoppelt, indem die Vergabe von "farm program benefits" nur dann erfolgt, wenn bestimmte Ressourcenschutzpraktiken angewendet werden. Neue Bodenschutzmaßnahmen werden nicht mit neuen staatlichen Transfers "erkauft", sondern die bereits bestehenden Vergünstigungen zur Disposition gestellt.

Agrarpolitisch sind diese "compliance"-Programme zum Teil als Angriff auf die besonders seit der New-Deal-Ära durch wirksame Interessenvertretung definierten "presumptive policy entitlements" des Agrarsektors gegenüber der Gesellschaft (BROMLEY und HODGE, 1990, S. 199) verstanden worden: Sie stellen nicht nur die in den USA traditionell gültige Doktrin des "voluntary approach" bei agrarpolitischen Maßnahmen in Frage und werden daher als Anzeichen für Landnutzungsregulierung durch die "Hintertür" kritisiert. Sie verlangen auch von den mit der Implementation agrarpolitischer Programme befaßten staatlichen Organisationen eine Neudefinition ihres Selbstverständnisses. Das Verständnis von der staatlichen Stützung des Agrarsektors als "politische Property Rights der Agrarproduktion" (HAGEDORN, 1992, S. 71) ist der Ausgangspunkt für die Auseinandersetzung mit der "compliance"-Politik, die anschaulich illustriert, wie und unter welchen Vorzeichen bodenschutzpolitische Zielsetzungen in den USA Eingang in die agrarpolitische Agenda finden.

* Dipl.-Ing. agr. L. Petersen, Institut für Volkswirtschaftslehre der Carl v. Ossietzky Universität Oldenburg, Postfach 2503, 26111 Oldenburg

Nach einem kurzen Überblick zur Entwicklung der Bodenschutzpolitik in den Vereinigten Staaten folgt deshalb die Auseinandersetzung mit zwei "compliance"-Programmen aus dem Food Security Act von 1985, "Sodbuster" und "Conservation Compliance". Nacheinander wird es um den Problemzusammenhang, den rechtlichen und organisatorischen Hintergrund sowie den Prozeß der Politikformulierung gehen, bevor die "compliance"-Politik schließlich im Hinblick auf verfügungsrechtliche Implikationen diskutiert wird.

2 Bodenschutzpolitik in der US-Landwirtschaft

Auch lange nachdem die Umweltdiskussion die Landwirtschaft erreicht hat (vgl. COOK, 1989; SMITH, 1985) ist der Boden selbst nur mittelbar Schutzgut der Agrarumweltpolitik. Im Vordergrund stehen Gewässerschutz, Trinkwasserqualität und das Problem der Pestizidrückstände in Nahrungsmitteln. Der Boden selbst und die Erhaltung der Bodenfunktionen sind, außer im Zusammenhang mit der Sanierung von Altlasten und der Klärschlammverwendung, nicht Gegenstand staatlicher Umweltpolitik. "Wer in den USA von 'soil conservation' spricht, meint ausschließlich den seit den 30er Jahren vom Soil Conservation Service des Landwirtschaftsministeriums (USDA) geleiteten Kampf gegen die Bodenerosion" (SPRANGER, 1990, S. 32). Daß "der seit Anfang der 80er Jahre in in den Niederlanden, der Schweiz und Deutschland sich durchsetzende Bodenschutzgedanke, der neben der Erosion die Kontamination und Versiegelung von Böden umfaßt", in einem "fortgeschrittenen Stadium im 'Strategiezyklus'" befindet als in den USA, begründet SPRANGER (1990)

- mit der geringen Medienwirksamkeit des Bodenschutzproblems,
- mit den nur mittelbaren Gefahren für die menschliche Gesundheit,
- mit der Schwächung der Umweltpolitik insgesamt in der Zeit der REAGAN-Administration und
- mit der besonderen Bedeutung, die Grundbesitz und "die nicht von staatlicher Autorität beeinträchtigte individuelle Handlungsfreiheit" im Wertesystem der amerikanischen Gesellschaft habe.

Zum Bodenschutz im Agrarbereich der USA gehören grundsätzlich zwei Aspekte: Erstens die unter dem Begriff "soil conservation" subsumierte Erhaltung des landwirtschaftlichen Produktionspotentials der Böden, die in erster Linie als Erosionsschutzprogramme vom Landwirtschaftsministerium in Washington (USDA) und seinen Unterorganisationen wie insbesondere dem Soil Conservation Service seit den dreißiger Jahren gefördert wurden. Wichtigster Bestandteil der Erosionsschutzprogramme waren in Überschußsituationen auf den landwirtschaftlichen Produktmärkten Flächenstilllegungsprogramme, die stärker marktregulierende Funktionen erfüllten als der Bodenerhaltung zu dienen.

Die zweite Dimension der Bodenschutzpolitik in der Landwirtschaft in den USA ist durch ein stärker umweltschutzorientiertes Problemverständnis charakterisiert. Das heißt, es interessieren nicht die Einbußen des Produktionspotentials landwirtschaftlicher Flächen durch Erosion ("onsite impacts"), sondern der Sedimenteintrag und die Kontamination vor allem in Oberflächengewässer ("offsite impacts").

Durch den Food Security Act von 1985 und seinen Conservation Title mit landwirtschaftlichen Ressourcenschutzprogrammen ist eine programmatische Verschränkung der beiden grundsätzlichen Ausgangspunkte für den Bodenschutz auf Bundesebene - Erhaltung des Produktionspotentials und Verhinderung von "offsite impacts" - erfolgt: Erstmals ist die

Teilnahme an den Produktprogrammen und der mit ihnen verbundenen staatlichen Stützung landwirtschaftlicher Produktion an die Einhaltung bestimmter Bodenschutzpraktiken geknüpft, und Flächenstilligungsprämien werden gezielt für die Herausnahme besonders erosionsanfälliger Flächen gezahlt.

3 Compliance-Programme im Food Security Act 1985

3.1 Das Problem

Erosionsschutzmaßnahmen sind, wie erwähnt, seit den dreißiger Jahren fester Bestandteil der agrarpolitischen Agenda in den USA. Diese Programme hatten einkommensstützende Funktionen und waren in ihrer Bodenschutzzielsetzung an der Erhaltung des Bodens als Produktionsstandort orientiert. Eine Vielzahl von Erosionsschutzprogrammen mit gleichartiger Struktur wurde seitdem durch die Unterorganisationen des USDA Soil Conservation Service (SCS) für die technische Hilfe bei der Programmumsetzung und Agricultural Stabilization and Conservation Service (ASCS) für die Gewährung finanzieller Hilfen ("cost sharing") umgesetzt.

In den frühen achtziger Jahren wuchs die Kritik an der als mangelhaft empfundenen Effektivität der klassischen Erosionsschutzprogramme. Dabei wurden nicht nur die auf mangelnde Spezifität der Programme zurückzuführenden geringen Bodenerhaltungswirkungen kritisiert. Auch die in den Programmen nicht berücksichtigten "offsite impacts" verbreiteter landwirtschaftlicher Praktiken wurden als Ursache erheblicher volkswirtschaftlicher Kosten identifiziert. Wichtigstes Problem ist die "non-point source pollution", der Eintrag von abgeschwemmter Bodensubstanz, Düngemitteln etc. in Oberflächengewässer (GRIFFIN und STOLL, 1984). Zwischen 1975 und 1981 waren aufgrund des hohen Agrarpreisniveaus zusätzlich 8 Mio. ha bislang nicht ackerbaulich genutzte Flächen in Ackerflächen umgewandelt worden, von denen 20% als stark erosionsanfällig ("highly erodible land") galten (SETIA, 1992). In die Kritik gerieten jedoch nicht nur die traditionelle Form des Erosionsschutzes, sondern auch die implementierenden Behörden ASCS und SCS (BATIE, 1982).

3.2 Der rechtliche und organisatorische Hintergrund

Der SCS wurde 1935 als Nachfolgeorganisation des 1933 gegründeten Soil Erosion Service ins Leben gerufen. Durch eine Reihe von Gesetzen seit diesem Zeitpunkt sind seine Aufgaben bei der technischen Unterstützung bzw. Durchführung von Ressourcenschutzprojekten für Boden und Wasser sowie der Regulierung des Wasserhaushaltes definiert. Die Rolle des ASCS im Bereich Bodenschutz als annähernd gleich alte Organisation besteht in der Verwaltung der Bundesmittel zur Förderung anwendungsbezogener oder baulicher Erosionsschutzmaßnahmen. Die Praxis staatlicher Förderung des Erosionsschutzes durch ASCS und SCS wurde nicht nur von Umweltschützern bemängelt, sondern auch vom General Accounting Office, dem für den Kongreß arbeitenden Kontrollorgan über die Verwendung öffentlicher Mittel. Die Kritik richtete sich unter anderem dagegen, daß die finanziellen Mittel nicht gezielt auf die Bekämpfung des Erosionsproblems hin ausgegeben wurden, sondern in produktionssteigernde Maßnahmen wie Drainage, Planierung und Kalkung landwirtschaftlicher Flächen, von denen erwartet werden kann, daß ihre Rentabilität staatliche Förderung überflüssig macht (BATIE, 1987).

Für BATIE (1987) erklärt sich die großzügige Verteilung der Programmfördermittel auf möglichst viele Farmer aus der Konstellation, unter der SCS und ASCS arbeiten. Beide Organisationen sind durch das Freiwilligkeitsprinzip der amerikanischen Agrarpolitik auf den "goodwill" der Farmer angewiesen. Im Zweifel stehen den örtlichen Mitarbeitern von SCS und ASCS die Farmer ihres Conservation Districts näher als das nicht nur geographisch oft weit entfernte Landwirtschaftsministerium in Washington. Im Ergebnis führte dies dazu, daß staatliche Mittel nicht dort eingesetzt wurden, wo die größten Erosionsprobleme herrschten, sondern die Verteilung nach dem Gießkannenprinzip funktionierte. Die Freiwilligkeit der Programmteilnahme bedeutete, daß oft die Besitzer der am stärksten betroffenen Flächen nicht an den Programmen teilnahmen, weil die Ausgleichszahlungen als nicht ausreichend empfunden wurden oder aber weil die finanziellen Mittel insgesamt nicht ausreichten (GRIFFIN und STOLL, 1984).

Die Neuerungen im Agrargesetz von 1985 sollten diese mit der bis dahin praktizierten Form des Freiwilligkeitsprinzips verbundenen Probleme lösen helfen. Sie waren unter anderem eine Reaktion auf die mangelnde Spezifität bisheriger Bodenschutzprogramme und gleichzeitig auch der Versuch, der Erosion als Ursache für Gewässerverschmutzung entgegenzuwirken. Zwei grundsätzlich verschiedene Arten von Maßnahmen sind im Conservation Title enthalten: "reserve"- und "compliance"-Programme (vgl. SETIA, 1992; MALONE, 1989):

1. Ziel des Conservation Reserve Program (CRP) war es, zwischen 1986 und 1990, 16-18 Mio. ha stark erosionsanfälliger Flächen für 10-15 Jahre aus der landwirtschaftlichen Produktion herauszunehmen und durch Grasansaat oder Aufforstung für eine erosionsverhindernde Bodenbedeckung zu sorgen. Als Gegenleistung zahlte das USDA den teilnehmenden Landwirten einen jährlichen Ausgleichsbetrag und 50% der Kosten für die Etablierung einer dauerhaften Bodenbedeckung. Tatsächlich wurden zwischen 1986 und 1990 13,6 Mio. ha Fläche, das sind 8% des gesamten US-Ackerlandes, zu einem durchschnittlichen Ausgleichsbetrag von 122,5 \$ pro ha und Jahr auf diese Weise stillgelegt (49 \$ pro acre und Jahr).
2. Zu den "compliance"-Programmen gehören "Swampbuster", "Sodbuster" und "Conservation Compliance". Die diesen Programmen gemeinsame Logik besteht in der Koppelung staatlicher Einkommensstützung an die Einhaltung umweltrelevanter Vorgaben:
 - Swampbuster soll "wetlands" - Feuchtgebiete im weitesten Sinne - vor landwirtschaftlicher Inkulturnahme schützen.
 - Sodbuster entzieht analog dazu Farmern, die stark erosionsanfällige, bislang nicht ackerbaulich genutzte Flächen ab dem 23. Dezember 1985 umbrechen, den Zugang zu staatlichen Hilfs- und Einkommensstützungsprogrammen.
 - Conservation Compliance fordert komplementär zu Sodbuster von allen Farmern, die bereits stark erosionsanfälligen Boden bearbeiten, die Entwicklung eines "Conservation Plan" bis zum 1. Januar 1990 und seine vollständige Umsetzung bis zum 31. Dezember 1994, um weiter staatliche Hilfen und Einkommensstützung in Anspruch nehmen zu können. Sodbuster und Conservation Compliance ergänzen sich also im Schutz erosionsgefährdeter Flächen, indem Sodbuster für Nutzungsumwandlung und Conservation Compliance für bereits längerfristig genutztes, erosionsgefährdetes Ackerland zur Anwendung kommt.

Mit dem Conservation Title werden also gezielt erosionsanfällige Flächen stillgelegt (CRP), ihre Umwandlung in Ackerland "bestraft" und auf den erosionsanfälligen, weiter ackerbaulich genutzten Flächen die Entwicklung und Umsetzung von Bodenschutzplänen vorgeschrieben. Damit scheint das Problem der Bodenerosion in der Landwirtschaft umfassend programmatisch erfaßt zu sein. Drei grundsätzliche Probleme sind jedoch bei dieser Art der Programmgestaltung nicht zu übersehen:

Der Erfolg von "Reserve"-Programmen ist erstens abhängig von der Höhe der von staatlicher Seite bereitgestellten Mittel. Im Farmgesetz von 1990 ist CRP im wesentlichen so, wie 1985 verabschiedet, erhalten geblieben und sogar um ein "Wetlands Reserve Program" erweitert worden. Beiden Programmen sind jedoch bei den anschließenden "appropriations", den jährlichen Mittelzuteilungen durch den Kongreß, nur sehr geringe Mittel zugesprochen worden, so daß während der Gültigkeitsdauer des 1990er Farmgesetzes von 1991 bis 1995 nur in sehr geringem Umfang zusätzliche Flächen in die seit 1990 so benannte "Environmental Reserve" (bestehend aus Conservation Reserve und Wetland Reserve) aufgenommen werden durften (KENWORTHY, 1992).

"Compliance"-Programme verhelfen zweitens der Agrarpolitik insgesamt zwar zu mehr Konsistenz, indem sie verhindern, daß einkommenspolitisch orientierte staatliche Stützungsprogramme durch die von ihnen ausgehenden Produktionsanreize agrarumweltpolitische Ziele konterkarieren. Umweltpolitische Wirkung entfalten sie jedoch nur solange, wie die agrarpolitischen Programme ausreichend attraktiv sind, die durch die "compliance"-Vorgaben entstehenden Einschränkungen zu akzeptieren. Die Inkulturnahme bislang nicht ackerbaulich genutzter Flächen ("sodbusting") beispielsweise hätte seit Verabschiedung der Farm Bill 1985 ohnehin kein größeres Problem dargestellt, weil vom niedrigen Agrarpreisniveau keine zusätzlichen Produktionsanreize ausgingen (SETIA, 1992). Einem echten Test seiner Wirksamkeit wird Sodbuster erst unterliegen, wenn die Agrarpreise steigen und es für die Farmer ökonomisch Sinn macht, ganz auf staatliche Stützungsprogramme zu verzichten (Soil and Water Conservation Society, 1992). Dies gilt in ähnlicher Weise für Conservation Compliance und Swampbuster, so daß eine Politik der "cross compliance" als Ankoppelung von Umweltschutzziele an staatliche Einkommensstützung nur in Phasen eines ökonomisch unter Druck stehenden Agrarsektors Wirksamkeit entfalten kann, und dies auch nur für diejenigen Bereiche, für die es überhaupt eine Einkommensstützungspolitik gibt (BATIE und SAPPINGTON, 1986).

Der dritte mit der "compliance"-Politik verbundene Problemkomplex entsteht im Zusammenhang mit der Implementation. Da eine gezielte Erosionsbekämpfung eines der Hauptanliegen des Conservation Title von 1985 war, entstand das Problem, wie "highly erodible land" zu definieren sei. Einen "soil loss tolerance level T", der der jeweiligen Neubildungsrate eines Bodens entspricht, zur Grundlage der Auswahl von besonders erosionsanfälligen Flächen und der Beurteilung der Wirksamkeit von Erosionsschutzmaßnahmen zu machen, scheiterte an praktischen Schwierigkeiten und dem Widerstand der örtlichen SCS-Mitarbeiter und der Farmer. Statt dessen wurde ein "Soil Conservation Service Field Office Technical Guide" zum Maßstab des Erosionsumfanges gemacht, der den örtlichen SCS-Mitarbeitern relativ weite Beurteilungsspielräume überließ (HAMILTON, 1990). Die Umsetzung des Conservation-Compliance-Programmes stellt bis heute besonders für die örtlichen SCS-Mitarbeiter eine gewaltige Arbeitsbelastung dar und versetzt sie gleichzeitig als Kontrolleure der Programmumsetzung in eine neue Rolle gegenüber den Farmern. Conservation Compliance stieß deshalb innerhalb des SCS auf einigen Widerstand (Soil and Water Conservation Society, 1992). Es erscheint daher nicht verwunderlich, daß der SCS in einer Studie zu bisherigen Implementationserfolg von Conservation

Compliance zu sehr viel optimistischeren Ergebnissen kommt als eine unabhängige Gutachterkommission der Soil and Water Conservation Society, die in eigenen Studien eine sehr unterschiedliche Qualität bei den Bodenschutzplänen und erhebliche organisatorische Probleme feststellte (Soil and Water Conservation Society, 1990 und 1992; USDA, 1992). Festzuhalten bleibt, daß "compliance"-Programme nicht ohne weiteres mit administrativen Strukturen kompatibel sind, deren Aufgabe nach eigenem Selbstverständnis ein Dienstleistungsangebot für die Landwirtschaft ist.

3.3 Compliance Politik

Es charakterisiert die Situation nicht nur in der amerikanischen Agrarpolitik, wenn trotz der hohen staatlichen Aufwendungen zur Stützung des Agrarsektors jede Art von "government intervention" bei den Vertretern der Farmerinteressen auf Ablehnung stößt (HELMS, 1990). Einkommenshilfen werden als legitimer Anspruch verstanden, reglementierende Vorgaben jedoch als ungerechtfertigte Einmischung zurückgewiesen. Umso überraschender war die vergleichsweise wenig kontroverse Verabschiedung des Conservation Title einschließlich der darin enthaltenen "compliance"-Bestimmungen (ANDREUCETTI, 1991). Gemessen an dem von Inkrementalismus bestimmten Politikprozeß der amerikanischen Agrarpolitik galt der Conservation Title als innovativ und übertraf selbst die "wildest dreams" der Umweltschutzgruppen (LIBBY, 1982).

Wie ist es zu erklären, daß "compliance"-Programme bei der traditionell starken Stellung der Farmerinteressen und, obwohl für zusätzliche Bodenschutzaufgaben keine zusätzlichen Anreize geboten werden, den Gesetzgebungsprozeß überlebt haben? Noch Ende der siebziger Jahre hatten Landwirtschaftsministerium und Kongreß die Verknüpfung von bodenschutzrelevanten Anforderungen mit der Teilnahme an den staatlichen Produktprogrammen als "Zwangsmaßnahme" abgelehnt (KRAMER und BATIE, 1985). Eine Änderung der Situation ergab sich 1981 durch den Amtsantritt John R. BLOCKS zum neuen Landwirtschaftsminister, der sich als Unterstützer von "cross compliance"-Strategien zu erkennen gab, weil sie keine zusätzlichen finanziellen Ressourcen beanspruchten und versprachen, mehr Konsistenz in staatliche Agrarprogramme und ihre Bodenschutz- und Einkommensstützungszielsetzungen zu bringen (KRAMER und BATIE, 1985). Die tatsächliche Entscheidung für die Einführung von "compliance-policies" im Food Security Act von 1985 wird jedoch nur durch das Zusammenwirken von einer Reihe weiterer Faktoren plausibel:

1. Die über den Kreis der Umweltschützer hinausgehende Unzufriedenheit mit den durch die bisherigen Programme erreichten Ergebnisse beim Erosionsschutz und die Kosten der offsite impacts der Erosion.
2. Eine der klassischen Koalitionen im Kongreß zwischen den eher konservativen Unterstützern der Farmerinteressen und den im amerikanischen Sinne "liberalen" Vertretern städtischer Sozialpolitik, die sich lange gegenseitig bei der Mehrheitsbeschaffung unterstützt hatten, war aufgeweicht. Die Food Stamp-Programme für sozial unterprivilegierte, meist städtische Bevölkerungskreise als ursprünglicher Gegenstand gemeinsamen Interesses waren ausreichend populär, um nicht mehr von der Unterstützung der Farmerinteressen abhängig zu sein. Dadurch konnten aus städtischen Wahlbezirken kommende Kongreßabgeordnete ihre Zustimmung zur neuen Farmgesetzgebung an die Einführung weiterreichender Umweltschutzmaßnahmen knüpfen (HELMS, 1990).

3. Eine sehr breite "conservation coalition" aus Umweltschutzgruppen und eher konservativen Naturschutzorganisationen setzte sich mit Unterstützung reformpolitisch orientierter städtischer Interessenvertreter für die Verabschiedung des Conservation Title ein, auch weil der Agrarsektor auf breiter Basis endgültig als Problem für den Umweltschutz angesehen wurde (BATIE, 1988; BROWNE, 1988, S. 231ff.).
4. Der geringe Widerstand der Farmlobby. Ein Grund dafür war die dramatische ökonomische Situation des Agrarsektors vor und während des Gesetzgebungsprozesses für die Farm Bill 1985. Die Farmgruppen interessierte vor allem die Ausgestaltung der Produktprogramme. Außerdem unterstützten die meisten Farmorganisationen das Conservation Reserve Program aus Gründen der davon erwarteten Marktentlastung via bezahlter Flächenstilllegung. Die Umweltgruppen unterstützten CRP, um mehr Erosionsschutz zu erreichen. Der Preis für die Unterstützung von CRP als Marktordnungsinstrument durch die Umweltinteressen war die Zustimmung der Farmgruppen zu Sodbuster, Swampbuster und Conservation Compliance (THOMPSON, 1990; BROWNE, 1988, S. 223).
5. Die "compliance"-Bestimmungen des Conservation Title verursachen keine den Staatshaushalt belastenden Kosten.
6. Obwohl "compliance"-Bestimmungen gegenüber früheren Erosionsschutzprogrammen einen sehr viel stärker präskriptiven Charakter aufweisen, ist prinzipiell die Freiwilligkeitsdoktrin amerikanischer Agrarpolitik nicht verlassen worden, weil die Teilnahme an Einkommensstützungsprogrammen, deren Entzug die einzige Sanktionsmaßnahme für die Umsetzung der Erosionsschutzvorgaben ist, freiwillig bleibt.

3.4 Property-Rights-Aspekte von Compliance-Programmen

Die Landwirtschaft in den USA ist von umweltschutzorientierten Bodennutzungsbeschränkungen nur in geringem Umfang - und dies auch erst seit jüngster Zeit - betroffen. Das bedeutet jedoch nicht, daß Umweltqualität und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen vollkommen neue Themen der agrarpolitischen Diskussion sind: Erosionsschutz zur Erhaltung landwirtschaftlicher Produktivität wurde bereits zur Kolonialzeit und von amerikanischen Verfassungsvätern wie Thomas JEFFERSON gefordert (RASMUSSEN, 1982). Geändert hat sich über die Zeit jedoch die öffentliche Wahrnehmung von Umwelt- und Ressourcenschutzproblemen und ihre Artikulierung gegenüber landwirtschaftlichen Interessen. REICHELDERFER (1990) unterscheidet drei Phasen:

1. Das Zeitalter des Überflusses natürlicher Ressourcen dauerte agrarpolitisch bis in die dreißiger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts.
2. Die Phase von 1933 bis 1962, als durch gravierende Erosionserscheinungen und Wasserknappheiten deutlich wurde, daß die landwirtschaftlichen Ressourcen nicht unbegrenzt sind. Durch eine unterstellte Konvergenz agrarpolitischer und ressourcenschutzpolitischer Ziele wurden Erosionsschutzprogramme zum Vehikel einkommenspolitischer Zielsetzungen in der Agrarpolitik.
3. Der Beginn divergierender Interessen von Agrarpolitik und Umweltschutz, ausgelöst durch das Bekanntwerden negativer Umweltwirkungen moderner Landwirtschaft ab 1962.

Das Ende automatischer Übereinstimmung von Umwelt- und Agrarinteressen in der öffentlichen Wahrnehmung wurde durch das Erscheinen und die weite Verbreitung von Rachel CARSONS Buch "Silent Spring" herbeigeführt, in dem auf populäre Weise die ökologischen Konsequenzen moderner Landbaumethoden beschrieben werden. Seit diesem Zeitpunkt hat die traditionelle Rolle der Landwirte als "land stewards" an Glaubwürdigkeit verloren. Die nichtsdestotrotz andauernde relative Immunität des Agrarsektors gegenüber staatlicher Regulierung hat ihre Wurzeln in einem System weitgehend exklusiver Eigentumsrechte, das aus der Phase des Überflusses von natürlichen Ressourcen stammt. Diese Eigentumsrechte wurden durch landwirtschaftliche Interessenvertretung in der Folgezeit massiv verteidigt bzw. erweitert und als erwartete "farm program benefits" im Bodenwert kapitalisiert (REICHELDERFER, 1990). Diese Institutionalisierung der Verfügungsrechte des Bodeneigentums erweist ihre zentrale Bedeutung bei gegenwärtigen und allen zukünftigen umweltschutzpolitischen Maßnahmen im Agrarbereich. BROMLEY und HODGE (1990) argumentieren, daß sich die exklusiven Eigentums- und Verfügungsrechte an landwirtschaftlichem Boden in den Industriestaaten mittlerweile zu "presumptive policy entitlements in the policy arena" ausgewachsen hätten:

"The modern industrial state has been willing to support incomes for farmers who, for a variety of reasons, have succeeded in resisting virtually all conditions on their producing behaviour - whether that behaviour results in redundant commodities, in chemical contamination of food and rural water supplies, in accelerated soil erosion, or in rural landscapes cleared to make way for larger machinery."

Die Exklusivität der Verfügungsrechte an landwirtschaftlichem Grund und Boden hat so immer neue Anreize ("bribes") zur Verhaltenssteuerung nötig gemacht. Diese Interpretation ist natürlich zu holzschnittartig, um der Vielfalt agrarpolitischer Programme im einzelnen gerecht zu werden. Immerhin trifft sie im wesentlichen den Kern der amerikanischen Erosionsschutzpolitik bis zur Mitte der achtziger Jahre in dem Sinne, daß bis zu diesem Zeitpunkt jede Bodenschutzmaßnahme "erkauft" werden mußte. Die Art der Spezifizierung von Property Rights, als gesellschaftlich sanktionierten Nutzungsrechten an einer Ressource, bestimmt die Einkommenseffekte von Umweltmaßnahmen (TIETZEL, 1981; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1992). Die "compliance"-Politik definiert die "political Property Rights" der Landwirtschaft auf Einkommensstützung neu, denn nur die Farmer, die Bodenschutzmaßnahmen umsetzen, haben weiter uneingeschränkten Zugang.

Vor diesem Hintergrund ist die Einführung der "compliance"-Programme als weitreichender Eingriff in den bestehenden agrarpolitischen Kontext zu verstehen: Für die Umsetzung erosionsschützender Maßnahmen sind keine neuen positiven Anreize mehr vorgesehen. Statt dessen werden vermeintlich zum Besitzstand gehörende staatliche Vergünstigungen, die mit Erosionsschutz nicht direkt in Zusammenhang stehen, an die Implementation von Bodenschutzmaßnahmen gekoppelt. Gegenüber dem Status Quo vor 1985 sind die Verfügungsrechte der Landwirte über ihren Grund und Boden erstmals eingeschränkt worden, zählt man die farm program benefits als "presumptive policy entitlements" zu den mit dem landwirtschaftlichen Bodeneigentum verbundenen Property Rights. Die Wirksamkeit dieser Beschränkung hängt jedoch von der Attraktivität der agrarpolitischen Programme ab. Es ist nicht erstaunlich, daß die "compliance"-Programme bei Farmern und Farmverbänden nicht beliebt sind, weil sie die Verfügungsgewalt über den Boden indirekt und den Zugriff auf agrarpolitische Programme direkt beschränken. Dean KLECKNER (1988) urteilt repräsentiv für die Farmverbände über die Compliance-Programme:

"Volunteer programs, depending upon enlightened self-interest, are a far better idea."

4 Schlußbemerkungen

Die traditionelle Erosionsschutzpolitik in den Vereinigten Staaten ist in jüngster Zeit nicht nur durch geringer werdende budgetäre Spielräume auf Bundesebene in Schwierigkeiten geraten. Die Inkonsistenzen von Produktionsanreizen durch Agrarpreisstützung einerseits und dem Erosionsschutz dienenden Flächenstillegungen andererseits, die veränderte öffentliche Wahrnehmung der Landwirtschaft als Verursacher von Umweltproblemen und legislative Kräfteverschiebungen haben dafür gesorgt, daß die agrarpolitische Doktrin positiver Anreize zum Teil für "compliance policies" außer Kraft gesetzt wurde. Diese Entwicklung ist zwar agrarpolitisch bemerkenswert, nicht jedoch auch gleichzeitig Garant für eine effektivere Bodenschutzpolitik. Auch "compliance"-Programme bleiben von der Attraktivität der agrarpolitischen Programme und von der ökonomischen Gesamtsituation des Agrarsektors - die ebenfalls über die Programmteilnahme entscheidet - abhängig.

Widerstand gegen alle als "regulativ" eingestuft Programmbestandteile kommt nicht nur von der Farmlobby selbst, die "compliance"-Bestimmungen im politischen Tauschgeschäft gegen Mengenbegrenzungsprogramme (vorläufig) akzeptierte und erst mit abnehmender Attraktivität der Einkommenshilfen aus dem USDA ihren Widerstand gegen die "mandatory policies" verstärkte. In Studien über die Implementation von Conservation Compliance zeigt sich, daß SCS und ASCS gerade auf örtlicher Ebene ihrer neuen überwachenden und kontrollierenden Rolle ablehnend gegenüberstehen. Diese Probleme bei der Implementation werfen die Frage auf, ob die Erosionsschutzpolitik in den USA nicht nur programmatisch, sondern auch organisatorisch einer grundlegenden Neuorientierung bedarf.

Literaturverzeichnis

ANDERSON, Terry L., und HILL, Peter J. (1976): The Role of Private Property in the History of American Agriculture. In: American Journal of Agricultural Economics 58 (5), S. 937-945.

ANDREUCETTI, Eugene E. (1991): Conservation Compliance: 1991. In: American Farmland Trust (Hrsg.): Saving the Land that Feeds America: Conservation in the Nineties. National Conference March 7-8, 1991, Washington D.C., S. 74-75.

BATIE, Sandra S. (1982): Policies, Institutions and Incentives for Soil Conservation. In: HALCROW, Harold G.; HEADY, Earl O., und COTNER, Melvin L. (Hrsg.): Soil Conservation Policies, Institutions and Incentives. Ankeny (Iowa), S. 25-40.

BATIE, Sandra S. (1986): Matching Conservation Targets and Instruments, or: Which Direction is Forward? Paper presented at the conference "Making Soil and Water Conservation Work: Scientific State and Federal Policy Perspectives", Landmark Center, St. Paul (Minnesota), October 14-15, 1986.

BATIE, Sandra S. (1987): Soil Conservation Policies and Incentives. In: HARLIN, John M., und BERARDI, Gigi M.: Agricultural Soil Loss - Processes, Policies and Perspectives. Boulder (Colorado) und London, S. 319-345.

BATIE, Sandra S. (1988): Agriculture as the Problem: New Agendas and New Opportunities. Presidential Address at the Annual Meeting of the Southern Agricultural Economics Association, New Orleans, February 1-3, 1988.

BATIE, Sandra S., und SAPPINGTON, Alyson G. (1986): Cross Compliance as a Soil Conservation Strategy: A Case Study. In: *American Journal of Agricultural Economics* 68 (4), S. 880-885.

BROMLEY, Daniel W., und HODGE, Ian (1990): Private Property Rights and Presumptive Policy Entitlements: Reconsidering the Premises of Rural Policy. In: *European Journal of Agricultural Economics* 17, S. 197-214.

BROWNE, William P. (1988): Private Interests, Public Policy and American Agriculture. Lawrence (Kansas).

COOK, Ken (1989): The Environmental Era of U.S. Agricultural Policy. In: *Journal of Soil and Water Conservation* 44 (5), S. 362-66.

GRIFFIN, Ronald C., und STOLL, John R. (1984): Evolutionary Processes in Soil Conservation Policy. In: *Land Economics* 60(1), S. 30-39.

HAGEDORN, Konrad (1992): Das Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes in der Agrarpolitik. In: *Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie*, H. 1, S. 53-86.

HAMILTON, Neil D. (1990): Legal Issues in Enforcing Federal Soil Conservation Programs: An Introduction and Preliminary Overview. In: *U.C. Davis Law Review* 23 (3), S. 637-673.

HELMS, Douglas (1990): New Authorities and New Roles: SCS and the 1985 Farm Bill. In: NAPIER, Ted L. (Hrsg.): *Implementing the Conservation Title of the Food Security Act of 1985*. Ankeny (Iowa), S. 11-25.

KENWORTHY, Tom (1992): How Wetland Funds Dried up. In: *Washington Post*, October 7, 1992, S. A3.

KLECKNER, Dean (1988): Conservation Programs: Mandatory or Voluntary? In: *Journal of Soil and Water Conservation* 43 (6), S. 358.

KRAMER, Randall A., und BATIE, Sandra S. (1985): Cross Compliance Concepts in Agricultural Programs: The New Deal to the Present. In: *Agricultural History* 59 (2), S. 307-319.

LIBBY, Lawrence W. (1982): Controlling Soil Erosion by Rules and Regulations. In: BEYER, Sherrie, und JOHNSON, Leonard C. (Hrsg.): *Proceedings of a Conference on Public Policy Issues in Soil Conservation*. Madison (Wisconsin), July 22-23, 1982, S. 29-36.

MALONE, Linda A. (1989): Conservation at the Crossroads: Reauthorization of the 1985 Farm Bill Conservation Provisions. In: *Virginia Environmental Law Journal* 8, S. 217-233.

PETERSEN, Lorenz (1993): Bodenschutzpolitik und Bodenschutzrecht der US-Landwirtschaft. In: Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Universität Oldenburg, V-115-93.

RASMUSSEEN, Wayne D. (1982): History of Soil Conservation, Institutions and Incentives. In: HALCROW, H.G.; HEADY, E.O. und COTNER, M.L. (Hrsg.): Soil Conservation Policies, Institutions and Incentives. Ankeny (Iowa), S. 3-18.

REICHELDERFER, Katherine (1990): Land Stewards or Polluters? The Treatment of Farmers in the Evolution of Environmental and Agricultural Policy. In: American Enterprise Institute for Public Policy Research; Conference Paper: Is Environmental Quality Good for Business? June 11-12, 1990, Washington D.C.

SETIA, Parveen (1992): Current Status of the Environmental Reserve and the Conservation Compliance Programs: Implications for U.S. Wheat Area. In: USDA, Economic Research Service (Hrsg.): Wheat. Situation and Outlook Yearbook. WS - 296 March 1992, S. 38-44.

SMITH, V. Kerry (1985): A Theoretical Analysis of the "Green Lobby". In: American Political Science Review 79 (1), S. 132-147.

SOIL AND WATER CONSERVATION SOCIETY (Hrsg.) (1990): Implementing the Conservation Title of the Food Security Act. A Field Oriented Assessment. Ankeny (Iowa).

SOIL AND WATER CONSERVATION SOCIETY (Hrsg.) (1992): Implementing the Conservation Title of the Food Security Act. A Field Oriented Assessment. Final Report. Ankeny (Iowa).

SPRANGER, Till (1990): Bodenschutzpolitik in den USA am Beispiel Cadmium. In: ROSENKRANZ/EINSELE/HARRESS: Bodenschutz. Ergänzbare Handbuch der Maßnahmen und Empfehlungen für Schutz, Pflege und Sanierung von Boden, Landschaft und Grundwasser, Ziffer 0630.

TIETZEL, M. (1981): Die Ökonomie der Property Rights: Ein Überblick. In: Wirtschafts-politische Chronik, 30. Jg., S. 207-243.

THOMPSON, Robert L. (1990): The Food Security Act of 1985 as the Basis for Future Legislation. In: ALLEN, Kristen (Hrsg.): Agricultural Policies in a New Decade. National Center for Food and Agricultural Policy, Annual Policy Review 1990. Washington D.C., S. 81-98.

U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA)(1992): SCS Management Report on Quality of Field Office Decisions for FSA Compliance. National Bulletin No. 180-2-19. May 19, 1992. Washington D.C.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1992): Strategien für eine umweltverträgliche Landwirtschaft. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 414. Münster-Hiltrup.