



**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](mailto: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.*

---

Hagedorn, K.: Struktur und Umweltaspekte im EG-Binnenmarkt - Diskussionseröffnung.  
In: Schmitz, P. M.; Weindlmaier, H.: Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen  
Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung. Schriften der Gesellschaft für  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 27, Münster-Hiltrup:  
Landwirtschaftsverlag (1991), S.467-471.

---



## STRUKTUR- UND UMWELTASPEKTE IM EG-BINNENMARKT - DISKUSSIONSERÖFFNUNG -

von

Konrad HAGEDORN, Hannover

In den Referaten von Renate GOTTSCHESKI, Martin SCHEELE und Heino VON MEYER werden Arbeitsergebnisse präsentiert, die eine besonders innovative Leistung darstellen, weil die Ausgestaltung der behandelten Politikbereiche sich teils noch in einem experimentellen Stadium befindet. Im Mittelpunkt des Referats von Herrn SCHEELE steht die Frage, ob die Harmonisierung der Agrarumweltpolitik auf eine vollständige Rechtsangleichung oder - in andere Extrem führend - eine gegenseitige Anerkennung national unterschiedlicher Umweltnormen hinauslaufen soll, oder ob es dazwischen einen "intelligenten Mittelweg" gibt, etwa im Sinne einer standortangepaßten, subsidiär abgestuften Umweltpolitik.

Während die landwirtschaftliche Interessenvertretung in der Bundesrepublik Deutschland aus verteilungspolitischen Gründen die erste Option befürwortet, kommt Herr SCHEELE unter allokatonspolitischen Gesichtspunkten zu einer anderen Schlußfolgerung: Die Effizienz umweltpolitischer Maßnahmen ist nur dann gewährleistet, wenn diese regional unterschiedlichen Umweltknappheiten Rechnung tragen, die sich nicht nur aus physischen Abweichungen, sondern auch aus der Ungleichheit der Umweltpräferenzen ergeben können. National unterschiedliche Umweltkosten sind folglich wie Standortfaktoren zu behandeln, da über ihre Höhe nur innerhalb des jeweiligen Regelungsbereichs eines demokratisch legitimierten Institutionensystems entschieden werden kann. Diese Schlußfolgerung ist zweifellos richtig, aber der Gedankengang kann noch etwas weitergeführt werden:

(1) Da das politische Gemeinwesen Westeuropas längst über die nationalen parlamentarischen Systeme hinausgeht, fällt die kollektive Entscheidung über die Ausweisung von Umweltkosten in einem Mitgliedsland sowohl in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen nationalen als auch in denjenigen der supranationalen Koordinationssysteme. Legitimationskonflikte zwischen diesen beiden Politikebenen ergeben sich folglich durch eine regionale Differenzierung der Umweltkosten ebenso wie durch deren EG-weite Angleichung.

(2) Eine Bezugnahme auf national divergierende Umweltpräferenzen impliziert die Annahme, individuelle Präferenzen seien als gegeben zu betrachten. Es ist jedoch eine ethische Frage, ob es uns z.B. in einer Region mit hohem Wohlstandsniveau erlaubt sein soll, unsere Umwelt zu schützen und uns vielleicht zu Lasten der Umwelt in Regionen mit niedrigem Einkommensniveau mit Konsumgütern zu versorgen. Folgt man der Auffassung einer zunehmenden Anzahl von Ökonomen (z.B. ETZIONI, 1988, und STORCK, 1990), die für die Einbeziehung der Moral in die Ökonomie plädieren, so kann die Erörterung von Umweltkosten nicht beim Status quo der Umweltpräferenzen enden.

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Umweltnormen verliert durch den von Herrn SCHEELE hinzugefügten dynamischen Aspekt, eine Normenangleichung könne im Sinne des Vorsorgeprinzips sinnvoll sein, erheblich an Überzeugungskraft. Noch weiter wird jener Grundsatz durch den strategischen Vorschlag relativiert, eine Konfrontation unterschiedlicher Umweltpräferenzen auf der Gemeinschaftsebene zwecks europäischer Abstimmung anzustreben. Im Bereich der Produktnormen wird der These von dem

"Wettbewerb nationaler Regelungssysteme" zwar die Plausibilität nicht abgesprochen, aber bezweifelt, "ob eine hinreichende Information prinzipiell möglich ist".

Tatsächlich ist der Wissenschaftliche Beirat in seinem Gutachten zum EG - Binnenmarkt davon ausgegangen, daß das Konzept der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen einen "Wettbewerb der Systeme" bewirke, der eine Angleichung durch den "Druck des Marktes" hervorbringe und einer Harmonisierung mittels politischer Koordination überlegen sei: "Statt einer Rechtsangleichung im Vorhinein über politische Kompromisse ergibt sich eine Angleichung im nachhinein als Ergebnis eines Wettbewerbsprozesses" (Wissenschaftlicher Beirat, 1990, S. 5). Diese idealisierte Vorstellung abstrahiert offenbar von den hohen Transaktionskosten der Identifikation einer bestimmten Produktqualität durch den Konsumenten. Diese bewirken, daß die für einen funktionsfähigen Wettbewerbsprozeß voraussetzende Möglichkeit des Verbrauchers, die Übereinstimmung der ihm angebotenen Produkte mit seinen Präferenzen zu überprüfen, nur in sehr eingeschränktem Maße gegeben ist. Die Befürchtung, daß der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung eine Verdrängung von qualitativ guten Produkten durch qualitativ schlechtere auslösen könnte, ist daher nicht von der Hand zu weisen.

Solchen Einwänden, nach denen das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung den Verbraucherschutz gefährden könnte, begegnet der Wissenschaftliche Beirat (1990, S. 6) durch die (implizite) Vorstellung von einem (zumindest weitgehend) transaktionskostenfreien Wettbewerbsmechanismus: "Durch die Realisierung des Binnenmarktes ergibt sich die Chance, diese unterschiedlichen Wege, die in den jeweiligen nationalen Regelungen zum Ausdruck kommen, dem Urteil des mündigen Verbrauchers zu unterwerfen. Wenn Produkte, die unterschiedliche Standards erfüllen, ein unterschiedliches Gefährdungspotential aufweisen, so kann der Verbraucher in seinem Kaufverhalten offenbaren, wie er diese Gefährdungen einschätzt und in welchem Maße er bereit ist, für eine Verringerung der Gefährdung einen höheren Produktpreis zu akzeptieren". Auch die Berufung des Beirats auf "den informierten, urteilsfähigen Bürger" vermag kaum zu überzeugen, da die Frage nach einer ökonomisch effizienten Lösung dieses Problems durch die Annahme eines hochgradig funktionsfähigen Wettbewerbs nur scheinbar gelöst und die eigentliche Aufgabe, nämlich diejenige der Ökonomisierung der Transaktionskosten, nicht thematisiert wird. Gerade der urteilsfähige und mündige Bürger wird sich dafür aussprechen, die Transaktionskosten der Lebensmittelkontrolle zu senken, indem dieses Problem zu einem erheblichen Teil auf die kollektive Ebene politischer Entscheidungs- und Kontrollmechanismen verlagert wird.

In Abschnitt 4 klärt Herr SCHEELE einen wichtigen Punkt: Für eventuelle Wettbewerbsnachteile durch national differierende Umweltauflagen ist nicht die Eingriffsintensität, sondern die Ausgestaltung der Verfügungsrechte relevant, und zwar nicht nur die formale, sondern besonders die faktische, wie sie in der Entschädigungspraxis zum Ausdruck kommt. Auch durch eine vollständige Harmonisierung der Umweltnormen kann man folglich eine umweltpolitisch bedingte Wettbewerbsverzerrung nicht ausschließen, solange die nationalen Eigentumsordnungen unterschiedlich sind und infolgedessen Umwelteingriffe in den Mitgliedsländern unterschiedlich hohe Transferzahlungen auslösen. Die Weiterführung dieses Gedankengangs führt den Autor zu der Entdeckung eines Widerspruchs im EWG-Vertrag: Einerseits unterliegen Umweltbeihilfen den allgemeinen Beihilfevorschriften (Art. 92 ff.) und müßten deshalb harmonisiert werden, andererseits untersagt der Vertrag (Art. 222) eine Einmischung in Fragen der nationalen Eigentumsordnungen.

Das Referat von Herrn VON MEYER ist einem sehr unübersichtlichen Bereich der Europapolitik gewidmet: der Reform der Strukturfonds. Den Hauptpunkt seiner Kritik bildet die

mangelnde Kompatibilität der von der EG-Kommission praktizierten Implementationsverfahren mit den gewachsenen institutionellen Strukturen der Mitgliedsländer. In der Bundesrepublik ergeben sich Widersprüche zur föderativen Ordnung, in den südlichen Ländern der EG überfordert die Kompliziertheit der Programme die staatliche und regionale Verwaltung. Auch wenn das hieraus resultierende Votum zugunsten eines verbesserten Finanzausgleichs zwischen den EG-Ländern durchaus begründet erscheint, bleibt zweierlei anzumerken:

- (1) Exogene Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung können, wie SCHUMPETER (1983, S. 195) am Beispiel der Entwicklung amerikanischer Institutionen gezeigt hat, durchaus fruchtbare Anstöße zur Weiterentwicklung der Administration geben.
- (2) Aus der Verpflichtung der Mitgliedsländer, die Ungleichheit in der EG zugunsten der ärmeren Regionen zu beheben, ergibt sich für sie ein legitimes Mitspracherecht dahingehend, daß auch etwas gegen die Ursachen der ungünstigen Situation in diesen Gebieten getan und nicht "immer nur umverteilt" wird.

Das Referat von Frau GOTTSCHESKI zur Zielanalyse in der Agrarumweltpolitik unterscheidet sich in einem bestimmten Punkt von den beiden übrigen: Sie präsentiert erste Ergebnisse einer breit und sehr systematisch angelegten Untersuchung. Zudem bedient sie sich einer Methodik, mit der Agrarökonomien bislang kaum vertraut sind. Allerdings wirft dieses Verfahren einige Fragen auf:

- (1) Die klassifizierten Begriffe werden so behandelt, als verstünden alle am Kommunikationsprozeß beteiligten Individuen und Gruppen darunter dasselbe. Eine wesentliche Erkenntnis der Sprachwissenschaft besteht aber darin, daß die mit Begriffen verbundenen Inhalte maßgeblich durch die Lebenssituation und den Erfahrungshintergrund desjenigen bestimmt werden, der sie benutzt. Eine entscheidende Prämisse der Dokumentenanalyse, nämlich daß ein hohes Maß an gemeinsamem Sprachverständnis zwischen Sender, Empfänger und Analytiker eines Dokuments vorliegt, könnte daher angesichts der Heterogenität der an der agrarpolitischen Willensbildung Beteiligten nicht gewährleistet sein.
- (2) Eine weitere Annahme der sprachwissenschaftlichen Dokumentenanalyse liegt in der Vermutung, daß zwischen dem sprachlichen Ausdruck und den Absichten eines Akteurs eine enge Beziehung besteht. In politischen Prozessen ist aber festzustellen, daß zum Ausdruck gebrachte politische Ziele nicht immer gleichgesetzt werden können mit den individuellen oder gruppenbezogenen Intentionen desjenigen, der sie der Öffentlichkeit präsentiert (und sie häufig auch nicht selbst verfaßt hat). Die Motivation ergibt sich zumindest teilweise aus eigennützigen Interessen, z.B. dem Streben nach Wiederwahl. Zwischen den gedachten Zielen und den geschriebenen Zielen kann daher eine Diskrepanz bestehen.
- (3) Das Kommunikationsmodell der Dokumentenanalyse geht davon aus, daß deklarierte Ziele die angestrebten Endpunkte eines sachlichen Problemlösungsprozesses präzisieren. Realitätsnah wäre ein solches Konzept dann, wenn in dem jeweiligen Politikbereich (ex ante) ein vollständiger Konsens bestände. In Wirklichkeit dienen Zielerklärungen jedoch meistens auch als "sprachliche Vehikel" zur Erreichung eines (ex post) Konsenses, d.h. ihre Formulierung muß den Anforderungen eines Kompromisses zwischen sachlicher Qualität und politischer Legitimation genügen. Die Begriffe werden folglich strategisch gewählt: An-

statt nur den eigenen Willen auszudrücken, muß in den gewählten Formulierungen oft auch der Wille politischer Kontrahenten sprachlich untergebracht werden können.

(4) Diese Eigenart politischer Zielbekundungen wird von Frau GOTTSCHESKI zutreffend problematisiert, indem sie aufzeigt, "daß es aus der Sicht eines nutzenmaximierenden politischen Akteurs durchaus rational sein (kann), Ziele allgemein zu formulieren, um beispielsweise Verhandlungs- und Ermessensspielräume offenzulassen sowie Kontrollmöglichkeiten einzuschränken". Zugleich weist sie darauf hin, daß Zielformulierungen als Instrumente der inneren und äußeren Solidarisierung von Interessengruppen fungieren. Soweit ersichtlich, konnten diese Gesichtspunkte jedoch noch keinen Eingang in das agrarumweltpolitische Zielmodell finden.

(5) Des weiteren braucht die Häufigkeit von bestimmten Kommunikationselementen kein Indiz dafür zu sein, daß die darin ausgesagten Intentionen für das Verhalten des jeweiligen Entscheidungsträgers tatsächlich handlungsleitend sind. Gerade in der Agrarpolitik haben wir es häufig mit legitimationsstiftenden Interpretationssystemen zu tun, die darauf abgestellt sind, den eigentlichen agrarpolitischen Handlungsspielraum gegenüber kritischen Einwänden aus der Öffentlichkeit abzuschirmen (vgl. HAGEDORN 1989, S. 566-588).

(6) Die Zuordnung zu dem Kategorienschema bildet ein analytisches Verfahren, das die vorgefundenen Sprachgebäude in einzelne Bausteine zertrennt. Es stellt sich deshalb die Frage, ob Begriffe oder Satzteile vom Analytiker anders verstanden werden, wenn sie für sich allein betrachtet werden, als wenn sie im Zusammenhang mit den übrigen Elementen der jeweiligen Aussage auftreten (Ganzheitlichkeitsproblem).

Trotz dieser Einschränkungen ist davon auszugehen, daß die Dokumentenanalyse nicht weniger als ihre (ebenfalls mit Problemen behafteten) methodischen Alternativen, insbesondere die Politometrie und die Befragung, einen Beitrag zum Verständnis agrarpolitischer Willensbildungsprozesse liefern kann. Letzterer wird wahrscheinlich umso größer sein, je besser es gelingt, die Rolle, die Zielproklamationen als Mittel des politischen Konsensbildungsprozesses spielen, realitätsnah durch das verwendete Kommunikationsmodell abzubilden.

#### Literaturverzeichnis

ETZIONI, A.: The Moral Dimension: Toward A New Economics. New York: Free Press, 1988.

GOTTSCHESKI, R.: Landwirtschaft und Umwelt - Proklamierte Ziele gesellschaftlicher Gruppen in zwei Jahrzehnten (1970 - 1990). In diesem Band.

HAGEDORN, K.: Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung. Habilitationsschrift, Braunschweig 1989.

v. MEYER, H.: Probleme und Perspektiven der Strukturpolitik im Europäischen Binnenmarkt. In diesem Band.

SCHEELE, M.: Die Harmonisierung der Umwelt- und Naturschutzpolitik im Bereich der Landwirtschaft. In diesem Band.

**SCHUMPETER, J.A.:** American Institutions and Economic Progress. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139 (1983), H. 2, S. 191-196.

**STORCK, H.:** Die ethische Dimension wirtschaftlichen Handelns. Agrarwirtschaft 39 (1990), H. 6, S. 165-167.

**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten:** Agrarpolitische Konsequenzen der Realisierung des EG-Binnenmarktes bis 1992. Angewandte Wissenschaft, H. 384. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag, 1990.