



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.*

Scheele, M.: Politisch-ökonomische Aspekte der Umweltdiskussion in der Landwirtschaft. In:
von Urf, W., Zapf, R.: Landwirtschaft und Umwelt – Fragen und Antworten aus der Sicht der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 23, Münster-Hiltrup:
Landwirtschaftsverlag (1987), S. 265-277.

POLITISCH-ÖKONOMISCHE ASPEKTE DER UMWELTDISKUSSION
IN DER LANDWIRTSCHAFT

von

Martin S C H E E L E, Göttingen

Die Auswirkungen der Landbewirtschaftung auf die Umwelt sind in den letzten Jahren zunehmend Gegenstand der öffentlichen Diskussion, der Forschung und der agrarpolitischen Auseinandersetzungen geworden. Wesentliche Voraussetzung dafür war ein allgemein gewachsenes Umweltbewußtsein, das sich im Zusammenhang mit einem verbreiterten Wissen um umweltschädigende Nebenwirkungen produktiver Tätigkeit herausgebildet hat. Angesichts der zunehmend höheren Priorität der Umweltpolitik in der Öffentlichkeit ist es naheliegend, daß auch die Landwirtschaft einer kritischen Betrachtung¹⁾ unterzogen wird, zumal sie mit der Ernährung und der Gestaltung der Landschaft und damit des Lebens- und Erholungsraumes in sehr sensible Bereiche menschlicher Bedürfnisbefriedigung involviert ist.

Der kritische Blick auf die Umwelteinwirkungen der Landwirtschaft wurde unter anderem auch dadurch provoziert, daß eine kostspielige wirtschaftspolitische Sonderstellung der Landwirtschaft insbesondere mit dem Hinweis auf ihre landschaftspflegerische Funktion begründet wurde. Die durch Verbandsvertreter und Politiker bereits lange vor der Popularisierung der Umweltdiskussion hergestellte Verknüpfung von Agrar- und Umweltpolitik (z.B. REHWINKEL, 26, S. 32) bestimmt auch heute die Umweltpolitik in der Landwirtschaft in unterschiedlicher Weise: Nach wie vor werden umweltpolitische Argumente für die landwirtschaftliche Einkommenspolitik geltend gemacht, und zwar umso mehr, als die Kritik an der ursächlich für Fehlallokation und Überschüsse verantwortlichen Agrarpolitik von einer breiteren Öffentlichkeit aufgegriffen wird.²⁾ Angesichts dessen,

1) Als umfassende Darstellung der Umweltwirkungen der Landwirtschaft vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU), 28.

2) Zur Bewertung der Agrarpolitik in der Öffentlichkeit vgl. v. ALVENSLEBEN und VIERHEILIG, 1.

daß budgetäre Restriktionen auf EG-Ebene Mäßigung bei der Preispolitik nahelegen, besteht außerdem die Neigung, Finanztransfers vermittels der weitgehend in nationaler Kompetenz verbliebenen Umweltpolitik bereitzustellen (z.B. KIECHLE, 19). Dabei erhöhen umweltpolitische Begründungen und der Verweis auf landschaftspflegerische Leistungen die Akzeptanz der bislang wegen ihres Almosenimages und ihres im Vergleich zur Preispolitik offensichtlicheren Subventionscharakters bei den landwirtschaftlichen Standesvertretern wenig populären direkten Einkommensübertragung (HAGEDORN, 12, S. 35) als alternatives Instrument der Einkommenspolitik. Der Leistungsbezug und die umweltpolitische Optik lassen direkte Einkommensübertragungen für Landwirte und für an einer hohen Umweltqualität interessierte Steuerzahler gleichermaßen akzeptabel erscheinen. Eine im Gegensatz zu dieser scheinbaren Harmonie von Agrar- und Umweltpolitik eher antinomische Beziehung beider Bereiche wird offensichtlich, wenn umweltpolitische Eingriffe, die auf die Vermeidung umweltschädigender Produktionsintensitäten oder Produktionsverfahren abzielen, dabei aber gleichzeitig auch - zumindest kurzfristig - die Möglichkeiten maximaler Gewinnausschöpfung beschneiden, als mit dem Ziel des Erhaltes bäuerlicher Familienbetriebe unvereinbar abgelehnt oder nur in Verbindung mit finanziellen Kompensationsleistungen akzeptiert werden (z.B. SCHNIEDERS, 34, S. 400). Agrarpolitische Zielsetzungen und Einkommensforderungen verhindern dergestalt eine wirksame Umweltpolitik oder knüpfen das Schicksal einer umweltpolitischen Fortentwicklung an budgetäre Handlungsspielräume. Schließlich ergibt sich eine noch deutlicher gegensätzliche Beziehung von Agrar- und Umweltpolitik angesichts der unmittelbar durch die Agrarpolitik verursachten Umweltprobleme bzw. Erschwernisse für eine effektive Ausgestaltung der Umweltpolitik: Durch das künstlich hochgehaltene Preisniveau ist die Tendenz einer hohen Bewirtschaftungsintensität induziert worden, mit der Folge von Gewässerbelastungen durch Düngemittel und Pflanzenschutzmittel und des Rückganges der Artenvielfalt (SRU, 28, S. 296 und S. 166). Die preispolitische Diskriminierung von für die Fruchtfolge günstigen Extensivfrüchten und die relativ ausgeprägte Preisstabilität der Marktordnungsfrüchte haben einen ebenfalls ökologisch bedenklichen Spezialisierungstrend ausgelöst (de HAEN, 6, S. 2). Abgesehen von diesen unmittelbaren Umwelteinwirkungen wird die Ausgestaltung der Umweltpolitik durch die preispolitisch abgesicherte Konservierung ineffizienter Strukturen, die umweltpolitische Eingriffe ökonomisch kaum verkraften und die Schaffung von Besitzständen, aus denen Forderungen nach finanziellem Ausgleich für umweltpolitische Anpassungserfordernisse ab-

geleitet werden, erheblich erschwert.

In dem vielschichtigen Beziehungsgeflecht von Agrar- und Umweltpolitik läßt sich als eindeutige Tendenz herausstellen, daß Veränderungen des politischen und ökonomischen Datenkranzes auf umweltpolitisch motivierte bzw. begründete institutionelle Innovationen¹⁾ drängen. Wesentliche Momente dieser allokativ und distributiv wirksamen Umgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen der Landwirtschaft sind zum einen die Verknappung des allgemein als wünschenswert angesehenen Gutes "höhere Umweltqualität" und der daraus resultierende umweltpolitische Handlungsbedarf, zum anderen eine Problemanhäufung im Bereich der Agrarpolitik, die ein Ausweichen auf umweltpolitisch legitimierbare Politikalternativen zur Folge hat. Ob der institutionelle Wandel tatsächlich zu einer ursachenadäquaten Lösung der Umweltprobleme führt oder ob lediglich eine Überakzentuierung des Einkommensziels unter Wahrung der umweltpolitischen Optik eingeleitet wird, dürfte maßgeblich von den ökonomischen und politischen Gegebenheiten der für die Umweltpolitik relevanten politischen Koordinationsmechanismen und der Durchsetzungsfähigkeit der darin involvierten Interessengruppen abhängen. Um hier Antworten zu finden und Lösungsansätze herauszuarbeiten, sollen im folgenden der ökonomische Charakter des Gutes "höhere Umweltqualität", die Bestimmungsgründe seines Angebotes und seiner Nachfrage sowie die dabei relevanten Einflußpotentiale einer näheren Betrachtung unterzogen werden.

Gesellschaftlich unerwünschte Umweltbeeinträchtigungen entstehen, wenn private und soziale Grenzkosten der Produktion von einander abweichen (MISHAN, 21, S. 3): Der Produktionsumfang wird am Gewinnmaximum ausgerichtet, wobei die Kosten der dabei anfallenden umweltschädigenden Nebenwirkungen nicht in das private Kalkül eingehen, sondern der Gesellschaft aufgebürdet werden. Solche als negative externe Effekte bezeichneten Nebenwirkungen ergeben sich z.B. bei der gewinnoptimalen Stickstoffdüngung als Nitrateintrag in das Grundwasser. Von positiven externen Effekten wird gesprochen, wenn der Produktion positive Nebenwirkungen, die in Ermangelung einer Preisbildung ebenfalls nicht in das Optimierungskalkül eingehen, zuzuordnen sind. Eine marktorientierte Steuerung des Umfanges externer Effekte unterbleibt, da Konsumenten

1) Zur Theorie der institutionellen Innovation z.B. RUNGE, 27, und SCHMITT, 33.

sich - abhängig von ihrem Budget und den von externen Effekten unbeeinflussten Preisen - an der gewünschten Menge des betreffenden Gutes orientieren, nicht aber an den bei dessen Produktion anfallenden Nebenwirkungen. Letztere werden dennoch über die Verknappung des ebenfalls erwünschten Gutes einer präferierten Umweltqualität spürbar. Umweltqualität erweist sich so als typisches öffentliches Gut, dessen Bereitstellung erwünscht ist, aber ohne Tätigwerden des Staates unterbleibt. Wesentlicher Grund dafür ist das sogenannte Prisoner's Dilemma (vgl. HARDIN, 15 und BRANDES, 4), das vorliegt, wenn z.B. die Sicherung einer hohen Umweltqualität mit individuell zu tragenden Kosten verbunden ist, die für den einzelnen umso höher ausfallen, je weniger Bürger sich daran beteiligen, wohingegen der Nutzen aufgrund der Nichtexklusivität des Konsums der Allgemeinheit zufällt. Die Neigung zum Trittbrettfahrerverhalten wird, weil jeder den anderen eine solche Neigung als Konsequenz ökonomisch rationalen Verhaltens unterstellen wird, zur dominanten Strategie. Die Folge ist, daß die Umweltqualität hinter den tatsächlichen Präferenzen zurückbleibt. Entsprechend kann die Aussteuerung der Umweltqualität in Ermangelung ökonomischer Signale nur mittels politischer Koordinationsmechanismen erfolgen. Präferenzen und umweltorientierte Werthaltungen führen auf dem Wege der politischen Willensbildung zu einem allokativ wirksamen institutionellen Design, das die Vermeidung von Umweltschäden gewährleisten soll. Dabei ergibt sich angesichts der aufgrund des Verzichts auf kostengünstige, aber umweltschädigende Produktionsverfahren und Produktionsintensitäten auftretenden Opportunitätskosten der Umweltpolitik ein Trade-off zwischen Umweltqualität und verfügbarer Gütermenge (SIEBERT, 35, S. 36).

Einer unverfälschten Abbildung individueller Präferenzen im staatlichen Handeln stehen jedoch vielfältige Verzerrungen entgegen, so daß erhebliche Differenzen zwischen mehrheitlich gewünschter und tatsächlich vorhandener Umweltqualität bestehen können: So dürften der artikulierten Nachfrage kaum immer fundierte Kenntnisse der stofflichen und ökonomischen Wirkungszusammenhänge, sondern eher grundsätzliche Umweltwerthaltungen zugrunde liegen. Die Umweltideologie als Näherungswert für nutzenmaximierendes Verhalten ermöglicht die Senkung der Informationskosten, wobei Fehlentscheidungen in Kauf genommen werden.¹⁾ Als Folge kann sich eine gegenüber vollständiger Information, die auch das Wissen

1) Vgl. dazu FIEKAU, 8.

um die Kosten der Umweltpolitik einschließt, zu hohe Nachfrage nach Umweltgütern ergeben. Ebenso ist bei fehlendem Wissen um schädliche Umwelteinwirkungen eine zu geringe Nachfrage nach Umweltgütern denkbar. Für eine gleichgewichtige Artikulation vorhandener Präferenzen besteht das Problem maßgeblich darin, daß politische Artikulation und Einflußnahme selbst mit Kosten der Organisation und der Publizität verbunden sind, die nur aufgebracht werden, wenn der erwartete Ertrag die Kosten übersteigt (OLSON, 25, S. 21). So wird das Resultat politischer Entscheidungsprozesse weniger von mehrheitlich vorhandenen Präferenzen bestimmt, sondern vielmehr von dem Kosten-Nutzen-Verhältnis und der daraus resultierenden Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen. Letztere zeigt sich im direkten Lobbying vermittelt des Tausches von Gruppenleistungen (MARGOLIS, 20, S. 299), also der Gewährung von Fachinformationen und persönlicher Protektion gegen wirtschafts- und verteilungspolitische Privilegien, sowie in der Meinungsführerschaft und Wählermobilisierung. Verzerrungen seitens des "Umweltgüterangebotes" durch die Sachwalter der Umweltqualität, also die Politiker und Bürokraten, ergeben sich daraus, daß diese die Umweltpolitik nur soweit aufgreifen, wie es ihrem Interesse, z.B. der Wiederwahl oder dem Bedeutungszuwachs ihrer Abteilung, dienlich ist und nicht andere Interessen wie die persönliche Protektion durch andere Interessengruppen oder die Senkung von Informationskosten durch die Zusammenarbeit mit fachlich kompetenten Wirtschaftsverbänden (HAASE, 11, S. 63) in Gefahr sind.¹⁾ Hier liegt der Ansatzpunkt für Interessengruppen, die durch umweltpolitische Eingriffe eine Schmälerung ihrer Gewinne erwarten, diesen entgegen zu wirken. Die daraus resultierende Aufrechterhaltung einer mehrheitlich nicht gewünschten Produktionsform oder Produktionsintensität entspricht der Sicherung von Quasi-Renten. Das Rent-Seeking (vgl. TOLLISON, 36) wird umso intensiver ausfallen, wenn die umweltpolitischen Anpassungserfordernisse mit hohen Umstellungskosten verbunden sind.

Die konkrete Ausgestaltung der Umweltpolitik erfolgt auf zwei einander nachgelagerten Ebenen: Grundlegend vollzieht sich gesellschaftliche Konsensfindung auf der konstitutionellen Ebene. Dabei handelt es sich sowohl um kodifizierte Formen der Verfassungsgebung als auch um allgemeingültige Werthaltungen und Verhaltensgrundsätze, die als längerfristig

1) Zur politischen Ökonomie des Politikerverhaltens vgl. auch McCORMIK und TOLLISON, 22.

wirksame Institutionen die prozedural-legislative Ausgestaltung der Politik und darüber schließlich die Allokation und Distribution prägen (BLAAS, 3, S. 264). Der konstitutionelle Konsens kann der Fiktion der Einstimmigkeit folgend interpretiert werden (BUCHANAN und TULLOCK, 5, S. 77) und bietet daher den Ansatz zur Überwindung des Prisoner's Dilemmas. Die Bereitschaft zur Kooperation resultiert daraus, daß das verbindliche Befolgen der konstitutionellen Grundregeln für alle den höchsten Nutzen bringt. Daher wird, auch wenn im speziellen Falle die Kooperationsverweigerung ein kurzfristiges Nutzenmaximum bringt, auf eine solche verzichtet, um den langfristig ein höheres Nutzenniveau gewährleistenden konstitutionellen Konsens nicht zu gefährden (HARDIN, 15, S. 187). Auf der konstitutionellen Ebene sind die Voraussetzungen für eine wirksame Umweltpolitik gegeben: Die Notwendigkeit der Umweltpolitik ist allgemein anerkannt (KESSEL, 18, S. 127) und durch das Grundrecht auf ein Leben in Würde und Gesundheit als bindender Maßstab für die gesellschaftliche Rechtsordnung inhaltlich fundiert. Zur umweltpolitischen Leitlinie ist das Verursacherprinzip, welches dem Schadensverursacher die Pflicht zur Vermeidung oder Beseitigung desselben auferlegt, erhoben worden (WICKE, 38, S. 75). Eine wichtige Voraussetzung für diese ursachennahe Problemlösung ist die konstitutionelle Verankerung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die die konkrete Inhaltsbestimmung desselben, nicht aber die schrankenlose privatnützige Verfügungsgewalt zur Norm erhebt (SCHINK, 30, S. 188). Auf der konstitutionellen Ebene geht die hohe Zustimmung zur Umweltpolitik einher mit einem geringen Operationalisierungsgrad der eher als grundlegende Spielregeln anzusehenden konstitutionellen Grundsätze. Die verhaltensrelevante Ausgestaltung der Umweltpolitik erfolgt als Resultat politischer Willensbildung erst auf der prozedural-legislativen Ebene in Form von Verordnungen und Gesetzen, die unmittelbar alloкатive und distributive Wirkungen haben. Letztere geben den davon betroffenen Interessengruppen Anlaß, auf der prozedural-legislativen Ebene gegen umweltpolitische Maßnahmen Widerstand zu leisten bzw. diese nur im Tausch gegen verteilungspolitische Privilegien zu akzeptieren, auch wenn den diesen Maßnahmen zugrundeliegenden Normen auf der konstitutionellen Ebene zugestimmt wurde. Eine solche Verfolgung von Partialinteressen ist allerdings nur umsetzbar, wenn sie nicht als offensichtlicher Bruch konstitutioneller Regeln erkannt und sanktioniert wird, wofür auf der prozedural-legislativen Ebene durchaus Spielräume gegeben sind: Demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse sind in hohem Maße

mit disproportionaler Organisations-, Artikulations- und Durchsetzungsfähigkeit von Interessen behaftet. Politiker neigen zudem zur Privilegierung gut organisierter Minderheiten, weil deren Bevorzugung positive Gegenleistung erwarten läßt, während die Kosten durch ihre Verteilung auf die Gesamtbevölkerung individuell kaum spürbar werden und folglich negative Sanktionen z.B. bei der Wahl ausbleiben (SCHMITT, 31, S. 132). Letzteres wird noch dadurch unterstützt, daß Wahlen nicht bezüglich konkreter Fragestellungen, sondern auf Grundlage von Parteiprogrammen erfolgen und sich zur Feinsteuerung der Politik nicht eignen (HAGEDORN und SCHMITT, 13, S. 264). Im Zuge des sich daraus ergebenden "Log-rolling" (BERNHOLZ, 2, S. 87) werden fragwürdige Ansätze akzeptiert, solange gleichzeitig wesentliche Anforderungen erfüllt sind. Weiterhin ermöglicht "ideologische Abschirmung" die sanktionslose Durchsetzung von Partialinteressen, indem letztere als dem Gemeinwohl dienend deklariert werden, also z.B. der finanziellen Unterstützung der Landwirtschaft positive Wirkungen für den Landschaftserhalt zugeordnet werden (SCHMITT, 32, S. 147).

Für die Durchsetzungschancen einer wirksamen Umweltpolitik auf der prozedural-legislativen Ebene dürfte das jeweilige Einflußpotential der in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess involvierten Interessengruppen maßgeblich sein. Umweltorientierte Interessen sind in erster Linie durch die Ökologiebewegung, die aus einer Vielzahl lokaler Gruppen sowie aus überregionalen Zusammenhängen wie z.B. dem Bundesverband Bürgerinitiativen und Umweltschutz (BBU), dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und der Partei der Grünen besteht, formuliert und eingefordert worden. Wichtige Voraussetzungen ihrer Organisationsfähigkeit sind die Herausbildung grundsätzlicher Umweltwerthaltungen und die Orientierung auf punktuelle Aktionen, deren Ertrag individuell nachvollziehbar bleibt (HARDIN, 15, S. 213). Außerdem wirkt der Umstand, daß Verluste, in diesem Fall der bestehenden Umweltqualität, gemeinhin als schwerwiegender empfunden werden als Gewinne gleichen Ausmaßes, in besonderer Weise mobilisierend (HANSEN, 14, S. 81) - jedenfalls solange nicht Lebensbedürfnisse höherer Priorität die Handlungsbereitschaft absorbieren. In der öffentlichen Diskussion kommt der Ökologiebewegung das Prinzip der zunehmenden Legitimation nähergesteckter Ziele (vgl. v. WEIZSACKER, 37, S. 138) zugute. Danach ist für die Status-Quo-Orientierung, die in der als bescheiden geltenden Forderung nach Bewahrung einer lebenswerten Umwelt zum Ausdruck kommt, gegenüber den als weitergesteckte Ziele erscheinenden Veränderungstendenzen ein höheres

Legitimationsvermögen anzunehmen. So können Umweltgruppen, wie der Aufstieg der Grünen und die "Ökologisierung" der Programme der etablierten Parteien zeigen, in hohem Maße Wähler mobilisieren. Diesem hohen Einflußpotential im zur Feinsteuerung der Umweltpolitik wenig geeigneten Bereich der Wahlsteuerung steht allerdings eine weitgehende Wirkungslosigkeit und Desintegration in dem der Wählerkontrolle nicht unmittelbar zugänglichen Feld politischer Koordinationsmechanismen, also der konkreten Ausschubarbeit und der Mitwirkung bei der Gesetzesvorbereitung, gegenüber (SCHARPF, 29, S. 18). Dies mag zum einen daran liegen, daß Umweltgruppen im Tausch von Gruppenleistungen kaum Anreize zu bieten haben, die eigennützige Interessen von Politikern mobilisieren könnten, zum anderen daran, daß ihnen mit dem Bauernverband ein ausgesprochen potenter Gegenspieler gegenübersteht. Die vielfach gerade seitens der Umweltgruppen ausgesprochene Forderung nach Kompensationsleistungen für umweltgerechtes Verhalten der Landwirte ist vor diesem Hintergrund als Versuch der Zielerreichung durch Senkung der Verhandlungskosten zu sehen.

Die hochgradig organisierte Interessengruppe der Landwirte wird in erster Linie durch den Deutschen Bauernverband (DBV) vertreten. Der hohe Organisationsgrad beruht darauf, daß die Landwirtschaft angesichts hoher Umstellungs- und Mobilitätskosten versucht, dem vom Markt ausgehenden Anpassungszwang durch intensives Rent-seeking im Bereich politischer Koordinationsmechanismen zu entgehen (HAGEDORN und SCHMITT, 13, S. 271). Der im Zuge der Rent-seeking-Aktivitäten im Bereich der Agrarpolitik entstandene organisatorische Zusammenhalt wird durch von der Interessenorganisation angebotene selektive Anreize (OLSON, 25, S. 130) wie Beratung, Rechtsschutz und Verwaltungsleistungen sowie durch die ausgeprägte ideologische Formierung des Bauernstandes gefestigt. Entsprechend können die Landwirte als weitgehend geschlossenes Wählersegment wahlentscheidend sein und in der Rolle des Mehrheitsbeschaffers das Wahlverhalten operativ einsetzen, um wirtschafts- und verteilungspolitische Privilegien durchzusetzen, umweltpolitische Maßnahmen abzuwehren oder damit verknüpfte finanzielle Kompensationen zu erwirken. Einer negativen Sanktionierung durch nicht-landwirtschaftliche Wähler wird durch ideologische Abschirmung der landwirtschaftlichen Sonderrolle begegnet, indem der Erhalt des bäuerlichen Familienbetriebes zur dem Allgemeinwohl dienenden Voraussetzung einer intakten Landschaft und Umwelt erklärt wird. Bei den darauf gerichteten Forderungen kommt ebenfalls das Prinzip

der zunehmenden Legitimation nähergesteckter Ziele zum Tragen. Auf die Bedrohungen dieser bislang hochwirksamen ideologischen Abschirmung durch zunehmende Kritik an den durch die Landwirtschaft verursachten Umweltschäden reagiert die landwirtschaftliche Interessenvertretung mit umweltorientierter Imagepflege und Öffentlichkeitsarbeit. Unter anderem wurde zu diesem Zweck unter Beteiligung der Pflanzenschutz- und Düngemittelindustrie die "Fördergemeinschaft integrierter Pflanzenbau" ins Leben gerufen (ERNÄHRUNGSDIENST, 7). Auch im der unmittelbaren Wählerkontrolle weitgehend entzogenen Bereich der politischen Feinsteuerung, also der Parlaments- und Ausschubarbeit, ist die Landwirtschaft durch berufsständisch orientierte Abgeordnete, durch die in der "Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien" festgelegten Verbandsanhörung sowie durch nichtinstitutionalisierte Kontakte hochgradig präsent. Im Tausch von Gruppenleistungen kann aufgrund des breiten Angebots an spezifischer Fachkompetenz, der Fähigkeit politische Resultate beim Berufsstand zu legitimieren sowie aufgrund weitläufiger Verbindungen zu den der Landwirtschaft nahestehenden Wirtschaftskreisen ein hohes Entgegenkommen bei der Interessendurchsetzung erwartet werden. So wurde beispielsweise die Landwirtschaftsklausel, die der Landwirtschaft widerlegbar per se umweltgerechtes Verhalten bescheinigt, entgegen dem ursprünglichen Entwurf und gegen den Widerstand der Ländervertreter in das Bundesnaturschutzgesetz eingefügt (HARTKOPF und BOHNE, 16, S. 156). Im Rahmen der Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz konnte eine Regelung, nach der Landwirte für Eingriffe unterhalb der Enteignungsschwelle Entschädigungen erhalten, durchgesetzt werden (HESSENBAUER, 17), obwohl diese bei der Expertenanhörung als mit umweltpolitischen Grundsätzen unvereinbar abgelehnt wurde (FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, 9).

Den Politikern ist mit der Umweltpolitik ein neues Popularitätsinstrument entstanden (FREY, 10, S. 135) - andererseits aber auch - wie aufgezeigt - ein neuer Konflikt mit der wahlstrategisch und im Tausch von Gruppenleistungen wichtigen Gruppe der Landwirte. Die Konfliktlösung wird in einer Integration von Umwelt- und Agrar- bzw. Verteilungspolitik gesucht, indem umweltpolitische Maßnahmen mit Finanztransfers für die Landwirtschaft verbunden werden. Ein weiterer Beweggrund der Politiker für eine Integration von Agrar- und Umweltpolitik dürfte darin zu sehen sein, daß angesichts der zunehmenden Kritik an der praktizierten Agrarpolitik, agrarpolitisch motivierte Finanztransfers durch umweltpolitische Begründungen legitimierbar werden sollen. Der Handlungsspielraum einer wirksamen Um-

weltpolitik wird allerdings durch solche budgetwirksamen Problemverschiebungen im Zusammenspiel mit der ohnehin bestehenden Tendenz, Umweltpolitik in der Landwirtschaft von Finanztransfers abhängig zu machen, empfindlich eingeschränkt. Werden bei einer solchen Umweltpolitik budgetäre Engpässe spürbar, dürfte die höhere Präsenz der Landwirte im Bereich politischer Feinsteuerung bewirken, daß Politiker bei der Umsetzung wählerwirksam angekündigter Umweltprogramme zwar der ökologischen Optik Rechnung tragen, effektive Handlungsanforderungen aber im übrigen vermeiden (vgl. FREY, 10, S. 136). Den umweltpolitischen Präferenzen der Politiker steht die Ministerial- und Verwaltungsbürokratie im großen und ganzen zustimmend zur Seite. Ihr Interesse an einer budgetwirksamen Integration von Umwelt und Verteilungspolitik (NIESSLEIN, 23, S. 181) erklärt sich zum einen aus dem Bemühen um den Bedeutungszuwachs ihrer Abteilung, der über die Maximierung des jeweiligen Budgets verfolgt wird (NISKANEN, 24, S. 359), zum anderen aus einer anzunehmenden Vorliebe für konfliktreduzierende Strategien.

Die Analyse der Bedingungen im Bereich politischer Koordinationsmechanismen zeigt, daß aufgrund disproportionaler Durchsetzungsfähigkeit unterschiedlicher Interessen und aufgrund systematischer Verzerrungen umweltorientierter Präferenzen eine rationale Umweltpolitik erheblichen Problemen gegenübersteht. Als rational sei dabei eine Umweltpolitik verstanden, die zum einen der Einsicht folgt, daß der Wunsch der Konsumenten nach einer höheren Umweltqualität den im Bereich der Marktkoordination zum Ausdruck gebrachten Präferenzen grundsätzlich gleichberechtigt ist und in demokratischen Gesellschaften umgesetzt werden muß. Zum anderen versucht sie angesichts der durch den Verzicht auf technisch machbare, aber umweltschädigende Produktionsverfahren und Produktionsintensitäten entstehenden gesellschaftlichen Kosten, den demokratisch zu ermittelnden gewünschten Umweltstandard nicht nur wirksam, sondern auch kostengünstig umzusetzen. Wesentliche Voraussetzung solcher Lösungen ist die Vermehrung gesellschaftlich verfügbaren Wissens: Die Erforschung der stofflichen, ökonomischen und sozialen Bedingungen der Naturnutzung ist Grundlage einer rationalen Beurteilung der Umweltprobleme sowie der Erträge und Kosten ihrer Vermeidung. Bestehende Disproportionalitäten der politischen Durchsetzungsfähigkeit, die Gefährdung des konstitutionellen Konsens durch Privilegien, die Wirksamkeit ideologischer Abschirmungsmechanismen können durch die Herstellung größerer Transparenz im Bereich politischer Koordinationsmechanismen reduziert werden, mit der Folge

einer Erhöhung der Opportunitätskosten der Durchsetzung von Partialinteressen und der Senkung der Legitimationskosten einer rationalen Umweltpolitik. In der Bereitstellung dieses Wissens bestehen Aufgabe und Chance der Wissenschaft, einer rationalen Umweltpolitik den Weg zu bahnen.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

1. v. ALVENSLEBEN, R. und VIERHEILIG, B., Das Image der Landwirtschaft bei der Stadtbevölkerung, AGRA-EUROPE 32/10, Dokumentation, August 1985.
2. BERNHOLZ, P., Log rolling, Arrow-paradox and Cyclical Majorities, Public Choice, 14, 1973, S. 87-102.
3. BLAAS, W., Zur Rolle der Institutionen in der ökonomischen Theorie. In: LEIPERT, Ch. (Hrsg.): Konzepte einer humanen Wirtschaftslehre. Beiträge zur institutionellen Ökonomie und zur Integration der Sozialwissenschaften. Arnoldsheimer Schriften zur Interdisziplinären Ökonomie, Bd. 2, Frankfurt/Main 1982, S. 263-292.
3. BRANDES, W., Soziales Dilemma und andere umweltrelevante Aspekte des unternehmerischen Verhaltens von Landwirten. Göttinger Schriften zur Agrarökonomie, H. 60, Göttingen 1986.
5. BUCHANAN, G.M. und TULLOCK, G., The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor 1971.
6. DE HAEN, H., Struktureller Wandel der Landwirtschaft aus ökonomischer und ökologischer Sicht. Agrarwirtschaft, Jg. 34, Januar 1985, H. 1, S. 1-9.
7. Ernährungsdienst, Deutsche Getreidezeitung, 40. Jf 108, 24. September 1985: Fehlurteile über Ökologie abbauen - Fördergemeinschaft Pflanzenbau will Image der Landwirtschaft verbessern.
8. FIETKAU, H.-J., Neue Werte aus handlungstheoretischer Sicht. Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft, Wissenschaftszentrum Berlin, discussion papers 1982-8.
9. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom Mittwoch, 19. Februar 1986: Die Bauern - allein auf weiter Flur.
10. FREY, B.S., Umweltökonomie. Göttingen 1972.
11. HAASE, K., Die Politische Ökonomie der Agrarpolitik. Eine Untersuchung zur Anwendbarkeit der Neuen Politischen Ökonomie auf die Entscheidungen in der deutschen und europäischen Agrarpolitik. Agrarwirtschaft, Sonderheft 98, Hannover 1983.
12. HAGEDORN, K., CAP reform and agricultural economics: a dialogue of the deaf? In: PELKMANS, G. (Hrsg.): Can the CAP be reformed. European Institute of Public Administration (Working papers/EIPA; 85/02) Maastricht 1985, S. 13-52.
13. HAGEDORN, K. und SCHMITT, G., Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorrangbehandlung der Landwirtschaft. In: BOETTCHER, E., HERDER-DORNEICH, Ph. und SCHENK, K.E. (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 4, Tübingen 1985, S. 250-295.

14. HANSEN, G.M., The Political Economy of Group Membership. American Political Science Review, Vol. 79, March 1985, S. 79-96.
15. HARDIN, R., Collective Action. Baltimore and London 1982.
16. HARTKOPF, G. und BOHNE, E., Umweltpolitik, Bd. 1: Grundlagen, Analysen und Perspektiven. Opladen 1983
17. Der Hessenbauer 6/1985, S. 5: Jetzt doch eine Ausgleichsregelung für Wasserschutzgebiete? DBV-Forderung hatte Wirkung.
18. KESSEL, H., Umweltbewußtsein im Zusammenhang gesellschaftlicher Zielvorstellungen. Wissenschaftsmagazin, Technische Universität Berlin, H. 8, 1985, S. 127-129.
19. KIECHLE, I., Rede zur Eröffnung der Internationalen Grünen Woche am 23. Januar 1986 in Berlin.
20. MARGOLIS, G., Public Policies for Private Profits: Urban Government. In: HOCHMAN, H.M. und PETERSON, G.E., Redistribution through Public Choice. New York-London 1974, S. 289-319.
21. MISHAN, E.G., Die Nachkriegsliteratur über externe Effekte: Versuch einer Deutung. In: MÖLLER, H., OSTERKAMP, R. und SCHNEIDER, W. (Hrsg.): Umweltökonomik. Königstein/Ts. 1982, S. 135-173.
22. Mc CORMIK, R.E. und TOLLISON, R.D., Politicians, Legislation and the Economy. Boston, The Hague, London 1983.
23. NOSSLEIN, E., Engpässe der Naturschutzpolitik. In: WITTKAMPER, G.W., NOSSLEIN, E. und STUCKWARD, P.: Vollzugsdefizite im Naturschutz, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 300, Münster-Hiltrup 1984, S. 127-230.
24. NISKANEN, W.A., Ein ökonomisches Modell der Bürokratie. In: POMMEREHNE, W.W. und FREY, B.S. (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Politik. Berlin-Heidelberg-New York 1979, S. 349-368.
25. OLSON, M., Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen 1968.
26. REHWINKEL, E., Dorferneuerung als Aufgabe des Berufsstandes. Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 40, 1963, S. 30-37.
27. RUNGE, C.F., Strategic Interdependence in Models of Property Rights. American Journal of Agricultural Economics, Vol. 66, No. 5., December 1984.
28. SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN, Umweltprobleme der Landwirtschaft. Stuttgart und Mainz, 1985.
29. SCHARPF, F.W., Stellung des Umweltschutzes in "klassischen Politikbereichen". In: Wissenschaftsmagazin. Technische Universität Berlin, H. 8, 1985, S. 16-19.
30. SCHINK, A., Naturschutzgebietsfestsetzung und Grundeigentum. Agrarrecht, 15. Jg., H. 7, Juli 1985, S. 185-193.
31. SCHMITT, G., Warum die Agrarpolitik ist, wie sie ist, und nicht, wie sie sein sollte. Agrarwirtschaft, Jg. 33, 1984, H. 5, S. 129-136.
32. SCHMITT, G., Ideologien, Interessenverbände, Bürokratie und ökonomische Theorie der Agrarpolitik. Agrarwirtschaft, Jg. 34, Januar 1985, H. 1, S. 10-19.

33. SCHMITT, G., Ethics, Economics, and Institutional Innovations. Staff Papers Services, Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota, St. Paul, June 1986.
34. SCHNIEDERS, R., Bauernlasten für Wasserluxus. Deutsche Bauern-Korrespondenz 11/1985, S. 400-401.
35. SIEBERT, H., Ökonomische Theorie der Umwelt. Tübingen 1978.
36. TOLLISON, R.D., Rent seeking: a Survey. Kyklos 35 (1982), S. 575-602.
37. v.WEIZSACKER, C. Chr., Was leistet die Property Rights Theorie für aktuelle wirtschaftspolitische Fragen? In: NEUMANN, N. (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue Folge, Bd. 140, Berlin 1984, S. 123-152.
38. WICKE, L., Umweltökonomie. München 1982.