



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.*

Weinschenk, G., Werner, R.: Prinzipien einer ökologisch orientierten Agrarpolitik. In: von Urff, 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. 425-440.

PRINZIPIEN EINER ÖKOLOGISCH ORIENTIERTEN AGRARPOLITIK

von

Günther WEINSCHENCK und Rolf WERNER,
Stuttgart-Hohenheim

1. Einleitung

Die Prinzipien, nach denen im Agrarbereich Umweltpolitik betrieben wird, sind nicht leicht zu entdecken. Die gesetzlichen Bestimmungen - zu nennen sind hier vor allem die Rahmengesetze des Bundes für den Naturschutz und den Tierschutz - lassen der landwirtschaftlichen Nutzung von Landschaft und Tieren einen breiten Spielraum, den die Landwirte unter den herrschenden wirtschaftlichen Bedingungen weitgehend nutzen. Aus der Sicht der Forderungen nach harmonischer Umwelt- und Landschaftsnutzung und möglichst artgerechter Tierhaltung ist dieser Spielraum zu groß. Wachsende Umweltsensibilität hat daher in den letzten Jahren Umweltprogramme¹⁾ wie Pilze aus dem Boden schießen lassen.

2. Prinzipien in der Agrarpolitik

2.1 Vorhandene Gesetze, Programme und Konzepte

Man kann die kaum noch überschaubare Programmfülle nach institutionellen Trägern und nach den verfolgten Zielen gliedern (vgl. Übersicht 1). In der Regel gilt, je kleiner der Geltungsbereich der Institution und ihrer Programme ist, um so konkreter, aber zugleich auch um so enger ist die Zielsetzung der Programme, und um so höher ist die Bedeutung biozentrischer Ziele.

¹ Programme schließen hier und im folgenden auch rechtliche Regelungen und Konzepte ein.

Übersicht 1: Kategorisierung von Gesetzen, Programmen und Konzepten
für den Umweltschutz im Agrarbereich

Zielsetzung Träger	vorwiegend biozentrisch	gemischt	vorw. anthro- pozentrisch	
Landschaftsrecht	Bund	Rahmengesetzgebung durch das Landschaftspflege- und Naturschutzrecht, sowie das Tierschutzrecht	bspw. die "Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung"	Rahmengesetzgebung durch das Wasser- und Abfallbeseitigungsrecht oder das Pflanzenschutzrecht
	Länder	Ausweisung von Schutzgebieten nach dem Landschaftspflege- und Naturschutzrecht, verschiedene Landschaftspflegeprogramme, Domänenkonzept Baden-Württemberg, Randstreifen- und Wiesenvogelprogramme u.a.	z.B. "Drittes mittelfristiges Umweltschutzprogramm" und das "Gesamtprogramm zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Gewährung von Ausgleichsleistungen" in Baden-Württemberg	Ausweisung von Wasserschutzgebieten, Gülleverordnung und -erlasse sowie Programme zur Förderung des Baus von Güllelagerbehältern, etc.
	Kreise und Gemeinden	Pilotprojekt des Kreises Unna zur Schaffung eines Biotopverbundsystems, Programme zur Pflege und Sanierung von Hecken, Obstwiesen, und anderen Biotopen, Naturschutz mit Gemeindeflächen, oder Ausweisung von Naturdenkmälern	bspw. Schaffung von naturnahen Freizeit- und Erholungsparks	Abwasser- und Abfallbeseitigung
Privatinitiativen	Stiftungen	wie der "Naturschutzfonds Baden-Württemberg", der Naturschutzvorhaben von Kreisen, Gemeinden, Verbänden und Vereinen aber auch	Maßnahmen für Freizeit- und Erholungssuchende fördert.	
	Verbände und Vereine andere Private	Bachpatenschaften sowie viele andere Aktionen und Programme, wie die Teilnahme an den Ausschreibungen von Umweltschutzpreisen zeigen.		
Kirchen		bspw. Verwendung eigener Flächen für eine umweltgerechte Landwirtschaft		

Ein typisches Beispiel für ein allgemein gehaltenes und daher im Hinblick auf Ziele und Maßnahmen wenig konkretes Programm ist die Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, die über den engeren Bodenschutz hinaus beinahe alles abdeckt, was unter dem Thema Landschafts- und Umweltschutz diskutiert wird. Es wird zwar eine umfassende Bestandsaufnahme ökologischer Probleme gemacht, konkrete Ziele und operationale Maßnahmen werden dagegen kaum angeführt. Die Dringlichkeit der Problemlösung und damit die Rangordnung der Ziele bleibt offen. Ähnliches gilt für die Maßnahmen. Häufig finden sich Vorschläge, die kaum Verbesserungen erwarten lassen, wie "Prüfung der rechtlichen Möglichkeiten zur Erreichung der oben genannten Ziele" (BSchK, 3, S. 70) oder "Nutzung von Flächen, die aus der Landwirtschaft ausscheiden, für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege (z.B. natürliche Sukzession, naturnaher Waldbau)" (BSchK, 3, S. 98).

Konkrete und enger gefaßte Zielsetzungen finden sich in den Programmen der Länder, denen in den Rahmengesetzen des Bundes häufig die Regelungskompetenz übertragen wird. Die größte Bedeutung haben hier die Ausweisung von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten und die anthropozentrisch orientierten Maßnahmen zur Vermeidung der Trinkwasserverschmutzung. Darüber hinaus gibt es eine wachsende Zahl vorwiegend biozentrisch orientierter Programme, wie die Randstreifen- und Wiesenvögelprogramme, die in erster Linie auf die Erhaltung bestimmter Tier- und Pflanzenarten gerichtet sind. Die Programme dieser Kategorie sind sehr speziell. Für den Schutz bestimmter Vogelarten, der Lebensgemeinschaften von Feuchtflächen oder der Ackerbegleitflora und -fauna sind jeweils ganz bestimmte Maßnahmen vorgesehen, die mit den Bewirtschaftern der Lebensräume dieser wildlebenden Tier- und Pflanzenarten gegen Ausgleichsleistungen freiwillig vereinbart werden (2). Ergänzend wird häufig der Erwerb von Kernflächen angestrebt, wenn dort weitergehende Maßnahmen geplant sind.

Die niederländische "Relatienota" ist ein besonders ausgereiftes Programm zum Schutz von Wiesenvögeln. Sie unterscheidet sich von den deutschen Ansätzen durch eine Entschädigung des Fixkostenüberhangs, durch den Ausgleich möglicher Vermögensverluste und durch die Anpassung der in allen Programmen gewährten Bewirtschaftungsentschädigung an die Inflations- und Einkommensentwicklung in Vergleichsgebieten. Um die "Relatienota" umzusetzen, wurde bereits 1975 das "Reichsamt für natur-

nahe Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen" geschaffen. Diese neue Behörde verfügt allein in der Zentrale über 10 Mitarbeiter, die teilweise aus den Flurbereinigungsbehörden rekrutiert wurden (FRESE, 4).

Träger, wie Länder, Gemeinden und Kirchen, gehen auf in ihrem Eigentum befindlichen Flächen in zwar noch geringer, aber in jüngster Zeit wachsender Zahl dazu über, ihre Eigentumsrechte für die Durchsetzung ökologischer Prinzipien zu nutzen, sei es, daß sie die Schaffung und Betreuung von Biotopen und Vernetzungselementen in eigener Regie und natürlich auf eigene Kosten übernehmen, sei es, daß sie in Pachtverträgen entsprechende Auflagen bei geringeren Pachtpreisforderungen durchsetzen.

Das Domänenkonzept Baden-Württemberg ist ein solches Beispiel (MELUF, 8). Durch freiwillige Pachtvereinbarungen und die Vertragsgestaltung bei Neuverpachtung sollen die Pächter je nach den ökologischen Erfordernissen Biotope und Erosionsschutzstreifen anlegen, weniger düngen, die Bodenbearbeitung reduzieren, die Fruchtfolgen erweitern und auflockern, Ackerland in Grünland umwandeln und andere Maßnahmen durchführen.

2.2 Kostenverteilung

Für unsere weiteren Überlegungen ist es von Interesse, daß das Verursacherprinzip im Agrarbereich in der praktischen Politik nur begrenzte Bedeutung hat. Die Kosten der Maßnahmen der erwähnten Programme werden den Landwirten entweder gar nicht oder nicht voll angelastet.

Schutzausweisungen nach dem Landschaftspflege- und Naturschutzrecht, die lediglich eine bisherige Nutzung festschreiben, sind in der Regel eine entschädigungslose Sozialbindung des Eigentums (HÖTZEL, 6). Erst wenn rechtmäßig ausgeübte, bisher zulässige Nutzungen eingeschränkt oder untersagt werden, liegt eine entschädigungspflichtige Enteignung vor. Schutzausweisungen sind in der Regel so ausgelegt, daß keine Entschädigungspflichten entstehen. Kosten, die sich durch eine Beschränkung der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten und im Gefolge technischer Fortschritte ergeben könnten, sind von den Landwirten zu

tragen.

Die bekannten Regelungen der Ausbringung von Gülle in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zwingen viele landwirtschaftliche Betriebe zum Bau von Güllelagerbehältern. Dieser wird gleichzeitig durch Gülleprogramme gefördert. Wie Berechnungen zum einzelbetrieblich kostenneutralen Zuschußbedarf zeigen, reicht diese Förderung in der Regel nicht aus, um die Kosten für die erweiterte Lagerhaltung zu decken (HAXSEN und KLEINHANSS, 5; STREICHER, 11). Die Inanspruchnahme der Gülleprogramme in Bundesländern ohne Ausbringungsregelungen zeigt, daß viele Landwirte trotzdem bereit sind, die nicht ausgeglichenen Kosten zu tragen.

In Trinkwasserschutzgebieten werden Kosten bzw. Einkommensausfälle, die sich aus verschärften Auflagen ergeben, zukünftig erstattet. Ob die Erstattung nach dem Gemeinlastprinzip oder dem Nutznießerprinzip erfolgen soll, entscheiden die Länder.

Die biozentrisch orientierten Programme, die eine extensive Nutzung in Privatbesitz befindlicher Flächen anstreben, arbeiten nach dem Anreiz- und Freiwilligkeitsprinzip. Der als Entschädigung deklarierte Anreiz zur Teilnahme an den Programmen orientiert sich in der Regel an dem voraussichtlichen Einkommensausfall in einem fiktiven Durchschnittsbetrieb. Schlechter wirtschaftende Betriebe werden daher überbezahlt, während der Anreiz für besser wirtschaftende Betriebe gering ist.

2.3 Nachfrageinduzierter Umwelt- und Tierschutz

Eine besondere Form ökologisch orientierter oder am Prinzip einer möglichst artgerechten Tierhaltung orientierten Wirtschaftsweise sind die Zusammenschlüsse von Produzenten, die sich zur Einhaltung bestimmter Produktionsweisen verpflichten. Zu nennen sind hier die verschiedenen Formen des alternativen Landbaues, aber auch Zusammenschlüsse für artgerechtere Tierhaltung, wie die "Scharrelhaltungen" von Hühnern und Schweinen.

Für unsere weiteren Überlegungen ist von Bedeutung, daß diese dem ökologischen Ideal oder dem Ideal einer artgerechten Tierhaltung zumindest

nahekommenden Formen der Herstellung von Nahrungsmitteln die Deckung ihrer höheren Kosten in "Marktnischen" durchsetzen, in denen Verbraucher einkaufen, die bereit sind, für die Erzeugnisse dieser Produktionsweisen höhere Preise zu zahlen.

2.4 Schlußfolgerungen

Versuchen wir aus der angesichts der gebotenen Kürze knappen und sicher nicht ganz vollständigen Darstellung der Ansätze für eine Umweltpolitik im Agrarbereich einige für unser Thema wichtige Schlußfolgerungen zu ziehen:

- 1) Umweltpolitik und der klassische Bereich der Agrarpolitik sind nicht miteinander koordiniert. Die staatliche Agrarpolitik ist im Prinzip umweltfeindlich. Preise und technische Möglichkeiten zwingen die Landwirte, die Intensität der Ausnutzung von Landschaft und Tieren bis an die Grenze des gesetzlich Erlaubten voranzutreiben und lediglich die Grenzen zu beachten, die sich aus dem Gebot der Erhaltung der Stabilität der Bewirtschaftungsgrundlagen für einen als hinreichend lang betrachteten Zeithorizont ergeben, und daraus, daß Tierarzkosten und Tierverluste wirtschaftliche Grenzen nicht übersteigen dürfen. Der gesetzliche Rahmen ist so weit gefaßt, daß in vielen Produktionsbereichen und Regionen ökologisch vernünftige Grenzen seit längerem überschritten sind.
- 2) Mit anthropozentrischer Zielsetzung wird Umweltpolitik vor allem da tätig, wo die Überschreitung ökologischer Grenzen zu einer allgemein erkennbaren Beeinträchtigung des Wohlergehens der gerade lebenden Generation zu führen droht oder schon geführt hat. Mit anderen Worten, Umweltpolitik ist in diesen Bereichen vor allem Reparaturpolitik, die sich auf die Beseitigung bereits bestehender Schäden richtet. Das Vorsorgeprinzip, wie es beispielsweise der Umweltbericht der Bundesregierung 1976 (13) hervorhebt¹⁾, ist weitgehend Lippenbekenntnis geblieben.

¹⁾ Umweltpolitik erschöpft sich nicht in der Abwehr drohender Gefahren und der Beseitigung eingetretener Schäden. Vorsorgende Umweltpolitik verlangt darüber hinaus, daß die Naturgrundlagen geschützt und schonend in Anspruch genommen werden.

- 3) Umweltpolitik mit vorwiegend biozentrischer Zielsetzung, wie die Schutzausweisungen nach dem Landschaftspflege- und Naturschutzrecht, zielt vorwiegend auf die Erhaltung des Status quo ab, um weitere Beeinträchtigungen der Umwelt möglichst zu vermeiden. Darüber hinausgehende Ziele, die die Wiederherstellung von ökologisch wünschenswerten Landschaftsstrukturen anstreben, werden nur in nicht miteinander koordinierten Pilotprogrammen verfolgt.

- 4) Es gibt zwar - vornehmlich von Wissenschaftlern erarbeitete - Konzepte für eine umfassende Reform der Landschaftsnutzung, etwa das Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (10). In der politischen Wirklichkeit haben diese Vorschläge bisher aber wenig Bedeutung erlangt. Zumindest im Agrarbereich sucht man vergeblich nach einer politischen Konzeption, aus der die Prinzipien ableitbar sind, nach denen die Belange von Produktion und Umwelt aufeinander abgestimmt werden sollen.

3. Prinzipien einer umweltorientierten Agrarpolitik

Die Prinzipien, nach denen im Agrarbereich Umweltpolitik betrieben werden sollte, sind zu trennen in:

- Prinzipien der Festlegung von Zielen der Agrar- und Umweltpolitik

u n d

- Prinzipien der Instrumentenwahl und der damit verbundenen Verteilung der Kosten.

3.1 Prinzipien für die Festlegung von Zielen

Um das schwierige Problem der Bestimmung der Prinzipien für die Festlegung und Formulierung von Zielen der Agrar- und Umweltpolitik einer Lösung näherzubringen, müssen wir zunächst fragen, welches die entscheidende Bezugsgröße für die Bewertung der Umweltpolitik ist. Im Prinzip sind drei Antworten möglich:

- Die menschlichen Bedürfnisse,
- die Ehrfurcht vor dem Leben,
- die Bedürfnisse der Natur.

3.1.1 Menschliche Bedürfnisse als Bezugsgröße

Wenn menschliche Bedürfnisse die Bezugsgröße sind, dann entscheidet allein die Rationalität über die Intensität der Ausnutzung von Landschaft und Tieren. Dem Problem der Erhaltung der Artenvielfalt ist als Alternative die Genbank gegenüberzustellen, dem integrierten Pflanzenschutz die Prophylaxe, der Verminderung des Nitratgehaltes des Trinkwassers durch Veränderung der Landbewirtschaftung die nachträgliche Reinigung im Wasserwerk. Alle diese Fragen, einschließlich derjenigen nach den Formen der Tierhaltung, werden allein nach dem Minimalkostenprinzip entschieden. Um herauszufinden, daß menschliche Bedürfnisse als Bezugsgröße für die Bewertung von Umweltschutzmaßnahmen nicht ausreichen, braucht man nicht so weit zu gehen wie Tribe (12) in seinem berühmten Aufsatz, in dem er fragt, was gegen Plastikbäume spricht, wenn diese die gleichen nützlichen und ästhetischen Funktionen erfüllen wie natürliche Bäume. Natur verkörpert über ihre Nützlichkeit zur Befriedigung von Bedürfnissen hinaus Werte, die zwar auch für den Menschen gelten, aber unabhängig von ihm bestehen. In dieser Auffassung sind sich 'Anthropozentrik' und 'Biozentrik' einig (AUER, 1).

Allerdings lassen sich Umweltschutz und Umweltpolitik im Agrarbereich auch nicht unabhängig von menschlichen Bedürfnissen betreiben, weil Landwirtschaft zu denjenigen Wirtschaftszweigen gehört, deren Produktion zur Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse dient. Das gilt zwar nicht immer und nicht überall für die gesamte Produktion, aber doch immerhin für bestimmte Anteile der Produktion, deren Höhe im wesentlichen von der Bevölkerungsdichte und dem volkswirtschaftlichen Entwicklungsstand abhängt. Die Bedürfnisse der Natur als alleinige Bezugsgröße sind daher generell kaum ein geeigneter Maßstab.

Die Frage nach der optimalen Intensität der Landschaftsausnutzung ist in armen und dicht besiedelten Entwicklungsländern, in denen die verfügbaren Ressourcen im besten Fall ausreichen, um die Grundbedürfnisse einer in großer Armut lebenden Bevölkerung zu befriedigen, anders zu

beantworten als in den Überflußgesellschaften westlicher Industrieländer, in denen der Wohlstand der Agrarbevölkerung an der überintensiven Nutzung der Agrarlandschaften zu ersticken droht.

3.1.2 Das Prinzip der Ehrfurcht vor dem Leben

Das Prinzip der Ehrfurcht vor dem Leben fordert, allen Formen des Lebens mit der gleichen Achtung zu begegnen. In der von Schweitzer formulierten Form bezeichnet es den Kern einer umweltgerechten Gesinnungsethik. Um daraus eine operationale Handlungsethik abzuleiten, müssen Verhaltensprinzipien für Situationen formuliert werden, in denen die Bedürfnisse menschlichen Lebens mit den Bedürfnissen anderer Formen des Lebens nicht ohne weiteres in Einklang zu bringen sind. Schweitzer selbst hat darauf hingewiesen, daß die Beschaffenheit allen Lebens so geartet ist, daß es unvermeidlich ist, im Lichte der Ethik der Ehrfurcht vor dem Leben schuldig zu werden. Operationale Kriterien für die Ermittlung einer ökonomisch und ökologisch sinnvollen Einordnung landwirtschaftlicher Nutzung lassen sich erst gewinnen, wenn man aus der Ethik Schweitzer's die Forderung nach Gewalteindämmung und Gewaltminderung gegen die Natur ableitet (LIEDKE, 7). Diese Forderung gibt den Vorrang menschlicher Bedürfnisse zwar nicht grundsätzlich auf, sie stellt ihn jedoch in jedem Einzelfall infrage. Man kann aus ihr folgende Prinzipien über den zulässigen Grad der Ausnutzung der Natur für die Herstellung von Nahrungsmitteln ableiten:

- 1) Die Intensität der Ausnutzung der Agrarlandschaft muß sich an der Befriedigung der Grundbedürfnisse der von ihr lebenden Bevölkerung orientieren. Bis zur Befriedigung der Grundbedürfnisse haben ökonomisch-technische Gesichtspunkte den Vorrang vor ökologischen Forderungen, solange die Intensität der Landschaftsausnutzung die Grenzen der Stabilität des Agrarökosystems nicht soweit überschreitet, daß die dauerhafte Befriedigung menschlicher Bedürfnisse gefährdet ist.
- 2) Wenn die Nachfrage nach Nahrungsmitteln über die Grundbedürfnisse hinausgeht, muß ökologischen Prinzipien der Vorrang vor ökonomischen Prinzipien eingeräumt werden. Die zulässige Intensität der Ausnutzung der Agrarlandschaft wird nach ökologischen Prinzipien bestimmt,

und bei der Auswahl der Produktionsmethoden müssen die Beachtung ökologischer Prinzipien und die Beachtung der Prinzipien einer artgerechten Tierhaltung den Vorrang vor dem Minimalkostenprinzip haben. Das Minimalkostenprinzip behält seine Geltung in dem durch die ökologischen Prinzipien und die Prinzipien einer artgerechten Tierhaltung abgegrenzten "Raum".

Die Beachtung dieser Prinzipien rechtfertigt unterschiedliche Intensitäten der Landschaftsausnutzung, aber sie rechtfertigt nicht alle bestehenden Zustände. Sie rechtfertigt weder die ungehemmte Fortsetzung des Bevölkerungswachstums in den armen Agrargesellschaften der Dritten Welt, noch die hohe Intensität der Landschaftsausnutzung in den reichen Industriegesellschaften, noch bestimmte Formen moderner Tierhaltung. Im Hinblick auf Operationalität läßt auch diese Formulierung Wünsche offen, die jedoch weniger auf einer Einigung über die Grundsätze als auf noch vorhandenen Wissenslücken beruhen. Um die Grenze festzulegen, ab der ökologische Prinzipien den Vorrang vor ökonomischen Prinzipien haben sollen, muß in Abhängigkeit von kulturellen und wirtschaftlichen Umständen das Niveau der Grundbedürfnisse festgelegt werden, das aus einer bestimmten Agrarlandschaft befriedigt werden soll.

Ökologische Optima und die Optima artgerechter Tierhaltung sind nicht eindeutig bestimmt und vermutlich auch nur schwer eindeutig bestimmbar. Ökologie und Ethologie sollten jedoch Bereiche oder Nutzungsmuster abgrenzen, in denen Produktion, die sich der Beachtung ökologischer Prinzipien verpflichtet weiß, nach ökonomischen Prinzipien organisiert werden kann. Das dafür erforderliche Wissen ist zur Zeit noch nicht oder noch nicht in der wünschenswerten Vollständigkeit und Genauigkeit vorhanden. Fest steht lediglich, daß auf zu viel Fläche zu intensiv und insgesamt zu viel produziert wird. Bevor wir daraus die vorläufige Schlußfolgerung ziehen, daß ökologische und ökonomische Vernunft auf Veränderungen in die gleiche Richtung drängen, müssen wir daran erinnern, daß die ökologische Bewertung landwirtschaftlicher Produktion in hohem Maße von der Intensität abhängt, mit der sie die Landschaft nutzt. Die Vielfalt der Tier- und Pflanzenwelt, die durch die moderne Landbewirtschaftung bedroht ist, und das reich strukturierte Landschaftsbild, das durch Ausräumung der Landschaft in vielen Teilen der Welt zerstört worden ist, sind erst durch Besiedlung und Erschließung

der ursprünglichen Wald- und Steppenlandschaften für die landwirtschaftliche Produktion entstanden. Das ökologische Ideal ist nicht eine sich selbst überlassene Landschaft ohne landwirtschaftliche Produktion, sondern eine Landschaft, in die Landwirtschaft als eines ihrer tragenden Elemente sinnvoll integriert ist.

3.2 Prinzipien der Instrumentenwahl

Obwohl ökonomische und ökologische Betrachtung in der Feststellung übereinstimmen, daß zu viel produziert wird, unterscheiden sie sich doch wesentlich in den Schlußfolgerungen die sie daraus ziehen. Ökologische Vernunft fordert eine raumdeckende Extensivierung der Landschaftsnutzung. Extensivierung und Produktionseinschränkung müßten im Prinzip raumdeckend, de facto aber vor allem dort erfolgen, wo das ökologische Defizit am größten ist, also in den fruchtbaren Ackerbaugebieten, in denen mit höchster Intensität gewirtschaftet wird. Ökonomischer Vernunft folgend, müßten die Produktionseinbußen nach dem Gesetz der komparativen Kosten erfolgen. Das heißt, die zur Herstellung des Marktgleichgewichts erforderlichen Produktionseinschränkungen müßten sich auf die benachteiligten Gebiete konzentrieren. Hier müßte die Produktion ganz aufgegeben werden, während sie in den intensiven Ackerbaugebieten weitgehend unverändert weiterwachsen könnte.

Bei ihrer Entscheidung zwischen diesen beiden Prinzipien wird sich die staatliche Agrarpolitik fragen müssen, ob es tatsächlich Ziel der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung sein kann, die landwirtschaftliche Produktion aus Gebieten zu verdrängen, in denen die relativ extensive Landbewirtschaftung integraler Bestandteil des Ökosystems ist, während in denjenigen Gebieten die Intensität weiter gesteigert wird, in denen die ökologisch vertretbaren Intensitätsgrenzen der Landschaftsausnutzung bereits überschritten sind.

4. Paying the Farmers to Love the Land

Eine so durchgreifende Verminderung der Ausnutzung der Agrarlandschaft, wie sie bei Beibehaltung einer im wesentlichen raumdeckenden Landwirtschaft zur Herstellung des Marktgleichgewichts erforderlich wäre, kann nicht durch Rechtsvorschriften und Verordnungen herbeigeführt werden,

solange die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen kräftigen Anreiz geben, diese Vorschriften zu verletzen. Mit gewissen Einschränkungen gilt das auch für die Programme, die nach dem Freiwilligkeitsprinzip organisiert sind, weil hier immer der Anreiz besteht, die Ausgleichszahlungen zu kassieren und die Bestimmungen nicht einzuhalten. In beiden Fällen ist das Kontrollproblem nicht oder nur schwer lösbar, es sei denn, zu ökologischen Zwecken verwandte Flächen werden der landwirtschaftlichen Nutzung ganz entzogen.

"Paying the farmers to love the land" war jüngst ein Aufsatz im Economist, der über Ansätze der britischen Umweltpolitik im Agrarbereich berichtet. Der Kern einer umweltorientierten Agrarpolitik ist demnach die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Diese sind so zu gestalten, daß die Beachtung ökologischer Forderungen im Einklang mit den wirtschaftlichen Interessen landwirtschaftlicher Einzelbetriebe steht. Über die Instrumente einer solchen Politik ist so gründlich und so ausführlich geschrieben und diskutiert worden, daß wir uns mit einer Aufzählung begnügen können.

- 1) Verteuerung der Verwendung ertragsteigernder und ertragsichernder Produktionsmittel. Im wesentlichen soll eine Stickstoffabgabe in Verbindung mit direkten Einkommensübertragungen
 - eine Verringerung des Verbrauchs industriell hergestellten Stickstoffs,
 - einen geringeren Einsatz chemischer Pflanzenbehandlungsmittel,
 - eine sorgfältigere Anwendung wirtschaftseigenen Düngers und
 - eine vielseitigere Gestaltung der Fruchtfolgenbewirken.
- 2) Direkte Einkommensübertragungen in zwei Formen:
 - a) Um den Kostenanstieg aus der Verteuerung der Stickstoffabgabe auszugleichen. Im wesentlichen handelt es sich darum, die Staatseinnahmen aus der Stickstoffabgabe dem landwirtschaftlichen Sektor "intensitätsneutral" wieder zuzuführen.

b) Zur Erhaltung der Landwirtschaft als unentbehrlichem Bestandteil des Agrarökosystems überall da, wo ihre und seine Existenz bedroht sind.

3) Ausgleichszahlungen. Sie dienen

a) der Entschädigung für den dauerhaften Entzug von Flächen für ökologische Zwecke. Die Kontrolle bereitet in diesem Fall nur geringe Probleme,

b) der Erhaltung und Schaffung ökologisch wertvoller, extensiver Landbewirtschaftungsformen, wie Obst- oder Streuwiesen. Wenn die allgemeine Intensität der Landbewirtschaftung durch die übrigen Maßnahmen deutlich verringert wird, kann diese Form der Ausgleichszahlung auf wenige, leicht kontrollierbare Fälle beschränkt bleiben.

4) Rechtsvorschriften. Sie sollen artgerechte Tierhaltung sicherstellen. Da sich die Preise der betroffenen Produkte im europäischen Binnenmarkt frei bilden, werden die Kosten einer tierfreundlichen Produktion über die Märkte weitergegeben.

Im Grunde gibt es keine wirklich befriedigende Alternative zu der beschriebenen Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wenn man es mit einer umweltorientierten Agrarpolitik wirklich ernst meint. Trotzdem muß man im Sinne einer second-best-Lösung danach fragen, wie Umweltpolitik im Agrarbereich betrieben werden soll, wenn "die Agrarpolitik so ist, wie sie ist und nicht, wie sie sein sollte".(SCHMITT, 9). Der Sachverständigenrat für Umweltfragen, der offenbar kein allzu großes Vertrauen in einen durchgreifenden Wandel der staatlichen Agrarpolitik hat, hat großes Gewicht auf eine Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen gelegt. Erfordert (SRU, 10, S. 352, § 1355):

" - Die Landwirtschaftsklauseln des Bundesnaturschutzgesetzes und der entsprechenden Ländergesetze sind aufzuheben.

- Statt dessen sind in diesen Gesetzen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Betreiberpflichten für die Landwirte einzuführen, die sich auf alle landwirtschaftlichen Tätigkeiten erstrecken.

Zur genaueren Bestimmung des Inhalts der Betreiberpflichten sind Regeln umweltschonender Landbewirtschaftung zu erarbeiten und in einem Regelwerk zusammenzufassen".

In diesen Forderungen wird das Bestreben erkennbar, in der landwirtschaftlichen Umweltpolitik die gleichen Prinzipien anzuwenden, wie im industriellen Bereich. Dabei wird übersehen, daß die Struktur der landwirtschaftlichen Produktion anders ist. Die Prinzipien industrieller Umweltpolitik, die sich im wesentlichen auf das Verursacherprinzip stützen, lassen sich im wesentlichen aus zwei Gründen nicht unmittelbar auf den landwirtschaftlichen Bereich übertragen:

- Bei der Vielzahl der Anbieter läßt sich die Beachtung von Rechtsvorschriften häufig gar nicht oder nur schwer kontrollieren.
- Da sich die Vielzahl der Anbieter in einem scharfen Verdrängungswettbewerb auf überfüllten und staatlich geregelten Märkten befindet, lassen sich die Kosten von Auflagen nicht in den Preisen weitergeben. Sie gehen daher voll zu Lasten des Einkommens der Produzenten, das im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen ohnehin niedrig ist.

Die staatliche Agrarpolitik hat in diesem Punkt - wie eingangs erwähnt - unter dem Druck der gesunkenen Agrareinkommen bereits entschieden. Wirtschaftliche Nachteile, die sich aus nutzungsbeschränkenden Auflagen ergeben, werden erstattet. Das Verursacherprinzip findet im Agrarbereich keine oder nur sehr eingeschränkte Anwendung. Umweltpolitik, die sich vornehmlich auf die Verbindung von Auflagen und Ausgleichszahlungen stützt, hat zwei miteinander eng verbundene Nachteile:

- Sie ist mit erheblichen Kontrollproblemen verbunden.
- Sie ist besonders teuer, weil zu den Ausgleichszahlungen auch noch die Kosten der Kontrolle kommen.

In dem verständlichen Wunsch, Bürokratie und Kosten möglichst kleinzuhalten, tendiert die Umweltpolitik im Agrarbereich dazu, nur das Minimum des unbedingt Erforderlichen zu tun und zu bleiben, was sie zur Zeit im wesentlichen ist: eine vor allem an menschlichen Bedürfnissen orientierte Politik zur Beseitigung erkennbarer gesundheitlicher oder wirtschaftlicher Schäden. Selbst die Ausdehnung der nachfrageinduzier-

ten ökologie- und tierfreundlichen Verfahren der Produktion läßt keine Lösung erwarten. Wenn die Wandlungen des Verbraucherverhaltens die bestehenden Marktnischen wirklich beträchtlich erweitern würden, was zur Zeit ungeklärt ist, würden die Kontrollprobleme nicht nur auf der Produzentenebene, sondern auch auf den dann zwangsläufig länger werdenden Marktwegen ein schwer zu bewältigendes Ausmaß annehmen.

Für die Umweltpolitik, die sich an ethischen Prinzipien orientiert und dafür wirtschaftliche Nachteile bewußt in Kauf nimmt, ist die Zeit offenbar erst reif, wenn die Wandlung des Bewußtseins der Wählerbasis weiter fortgeschritten ist. Es wäre eine vornehme Aufgabe der Politik, an dieser Wandlung zu arbeiten, statt sich von den Interessen von Gruppen leiten zu lassen, die Umweltpolitik nach dem Sankt Florians-Prinzip betrieben wissen wollen. Die Zeit drängt, sie ruft nach einer Politik, die von Rücksicht auf Umwelt und Natur nicht nur spricht, sondern diese auch durchsetzt.

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

1. AUER, A., Im Konfliktfall gilt der Vorrang der Ökologie vor der Ökonomie. In: Der Bürger im Staat, 35. Jg., H. 3, September 1985, S. 174-179.
2. Ausgleichsmaßnahmen der Bundesländer im Natur- und Umweltschutz. In: Ländlicher Raum, 10-11, 1986.
3. BSchK, Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung (Hrsg.); Der Bundesminister des Inneren, Bt-Ds 10/2977 vom 07.03.1985.
4. FRESE, H., Die Relativenota: Ein serienreifes Naturschutzkonzept. In: DLG-Mitteilungen, Heft 23, 1984, S. 1262-1265.
5. HAXSEN, G. und W. KLEINHANSS, Betriebswirtschaftliche Beurteilung von Erweiterungsinvestitionen für Güllelager und zeitliche Begrenzungen bei der Gülleausbringung. In: Landbauforschung Völknerode, Heft 3, S. 136-146.
6. HÖTZEL, H.-J., Umweltvorschriften für die Landwirtschaft, Stuttgart, 1986.
7. LIEDKE, K., Die Schöpfung lernen. Vortrag gehalten auf der Landessynode Ev. Landeskirche in Baden, 08.04.1986.
8. MELUF, Pressemitteilung des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten Baden-Württemberg vom 02.01.1986.
9. SCHMITT, G., Warum die Agrarpolitik ist, wie sie ist und nicht wie sie sein sollte. In: Agrarwirtschaft, Heft 5, 1984, S. 129-136.

10. SRU, Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Stuttgart und Mainz, 1985.
11. STREICHER, M., Fallstudie zur Einkommenswirkung verschiedener Grundwasserschutzmaßnahmen. Schriftlicher Beitrag in diesem Band, S.193 ff.
12. TRIBE, L.H., Was spricht gegen Plastikbäume? In: Birnbacher, D. (Hrsg.): Ökologie und Ethik, Stuttgart, 1980.
13. UMWELTBERICHT DER BUNDESREGIERUNG 1976.