



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.*

Bartmer, C.-A.: Gute Regierungsarbeit und Bürokratieabbau aus Sicht der Landwirtschaft. In:
Kuhlmann, F., Schmitz, P.M.: Good Governance in der Agrar- und Ernährungswirtschaft.
Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.,
Band 42, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2007), S. 13-17.

GUTE REGIERUNGSARBEIT UND BÜROKRATIEABBAU AUS SICHT DER LANDWIRTSCHAFT

*Carl-Albrecht Bartmer**

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Einladung zur GeWiSoLa Tagung 2006 und freue mich, das Thema Good Governance und Bürokratieabbau aus dem Blickwinkel der Landwirtschaft diskutieren zu dürfen. Das tue ich ganz besonders gern in Ihrem Kreis, da es eine der vornehmsten Aufgaben der DLG ist, Bindeglied zwischen Theorie und Praxis zu sein und gemeinsam mit der Wissenschaft Zukunftslösungen zu erarbeiten.

Das hat unseren Gründer Max Eyth vor 120 Jahren bereits beschäftigt, als er seinen bedeutenden Satz vom Gleichgewicht von Wissen und Können prägte: „Wissen und Können, Wort und Werkzeug, sind Geistesbrüder, ohne die die ganze Menschheit zugrunde gehen müsste, wenn uns der eine oder der andere oder gar beide auch nur auf wenige Jahre im Stich ließen.“

Soweit soll es nicht kommen! – Auch weil wir gut regiert werden ... werden wir gut regiert?

Ich möchte betonen, dass positive wie kritische Anmerkungen grundsätzlich gemeint sind, sich also nicht allein auf die aktuelle Administration beziehen. Es gilt also: „Ähnlichkeiten mit natürlichen Personen sind rein zufällig und vom Autor nicht erwünscht“.

Was ist Regierungsarbeit? Welche Aufgaben hat ein Staat in einem marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem?

Staatliche Aufgaben leiten sich aus gesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Zielvorstellungen ab:

Der Staat hat

- die wirtschaftliche Freiheit der Akteure zu gewährleisten,
- die wirtschaftliche Gerechtigkeit zu sichern (Leistungsgerechtigkeit, Chancengleichheit, gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung),
- den sozialen Frieden sowie
- soziale Sicherheit zu erhalten und
- zur Wohlstandssteigerung beizutragen.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben, also zur Produktion von öffentlichen Gütern und zum Ausgleich von Marktversagen steht dem Staat ein umfangreicher Instrumentenkasten aus ordnungspolitischen und ablaufpolitischen Maßnahmen zur Verfügung, deren direkte Konsequenz Gesetze, Richtlinien und Verordnungen sind. Mit ihrer Umsetzung sind Verwaltungen beauftragt.

Alle Institutionen verursachen ineinander, miteinander und gegenüber den Staatsbürgern durch ihr Handeln die vielfach beklagte Bürokratie.

Ich möchte die Frage, ob der Ausfluss staatlichen Handelns Ausdruck von Good Governance ist, an dieser Stelle nicht gesamtwirtschaftlich diskutieren – dafür gibt es profundere Persönlichkeiten hier im Saal oder auch umfangreiche (populär-) wissenschaftliche Literatur.

* Präsident der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft.

Vielmehr möchte ich mich mit der Regierungsarbeit im Sektor Landwirtschaft beschäftigen, dem Sektor, dem der Staat vermutlich die höchste Aufmerksamkeit gewidmet hat. Warum ist das so?

Sicherlich aufgrund der besonderen Bedeutung der Versorgungssicherheit mit Nahrungsmitteln aber auch in besonderer Würdigung der eingesetzten Faktoren, bei denen der natürliche Standort als Kulturlandschaft in jüngerer Zeit besondere Aufmerksamkeit erfahren hat.

Im landwirtschaftlichen Sektor hat dies zu einem Umfang staatlichen Handelns geführt, der manchen östlichen EU-Beitrittsstaat über die Frage grübeln ließ, wer eigentlich aus einem zentralverwalteten Wirtschaftssystem kommt.

Dabei muss man feststellen, es gibt in der Landwirtschaft als Teil der Volkswirtschaft, durchaus gute Regierungsarbeit und Bürokratie, z. B.:

- Es gibt weitgehende Rechtssicherheit und Verwaltung, die zwar „langsam mahlt“, aber funktioniert. Genehmigungen dauern lange, sie bieten dann aber Bestandsschutz. Wir erachten das oft als selbstverständlich, im internationalen Vergleich aber ist das alles andere als üblicher Standard.
- Eigentumsrechte sind eindeutig. Es gibt Kataster, Grundbücher, es gibt Bodenschätzungen.
- Es gibt kaum Inflation. Das Bankensystem ist stabil.
- Es gibt eine im internationalen Vergleich hohe Markttransparenz und Produktkontrolle: Im Lebensmittelbereich (trotz Gammelfleisch-Skandal), bei Sorten (amtliches Sortenversuchswesen), in der Tierproduktion (Zuchtwertprüfungen) und auch bei Investitionsgütern (z. B. DLG-Maschinenprüfungen im Auftrag des BMELV).
- Die in Artikel 33 EG-Vertrag festgelegten Ziele wie Produktivitätssteigerung, Einkommens- und Marktstabilisierung, Versorgungssicherung und angemessene Verbraucherpreise wurden teilweise erreicht, der Strukturwandel bewusst verlangsamt und politisch gewünschte Produktionsausrichtungen (AFP, Extensivierung) auch bewirkt. Anzumerken ist, dass der Souverän diese Ziele gewählt hat, obwohl die damit verbundene Politik mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden war und ist – ob er das wohl wusste, der Souverän?
- Es gibt sie noch, meine Damen und Herren, die zahlreichen Hochschul- und Fachhochschulstandorte, Landwirtschaftsschulen und Bundesforschungsanstalten im Agrarbereich, die Schüler und Studenten für die Agrarbranche ausbilden.

Frei nach dem Stichwort: „über Risiken und Nebenwirkungen sprechen Sie bitte mit...“ haben diese agrarpolitischen Konzepte Nebenwirkungen gezeigt, die sehr wohl als problematische Regierungsarbeit mit hohem Bürokratieaufwand bewertet werden können:

1. Die seit 1962 auf den römischen Verträgen basierende EU-Agrarpolitik hat zu explodierenden Haushaltskosten, überfüllten Interventionslagern und zunehmenden internationalen Handelskonflikten geführt. Zahlreiche Reformschritte waren die Konsequenz. Das Politikänderungsrisiko wurde zum wesentlichen Unsicherheitsfaktor für unternehmerische Entscheidungen. Die Halbwertszeit politischer Versprechen (Erhalt des bäuerlichen Familienbetriebs, McSharry, Agenda 2000 und Luxemburger Beschlüsse) wird von Midterm-Review zu Health-Check immer kürzer, Faktorpreise (Boden- und Pachtmarkt) werden verzerrt. Quoten beschränken die einzelbetriebliche Entwicklung, verursachen neue Kosten und lösen Marktprobleme nicht wirklich, wie sich bei der Milchproduktion durch steigende Quoten- und fallenden Marktpreisen zeigt. Allein die Tatsache, dass ein Milchviehbetrieb für Wachstum neben der Investition in einen weiteren Stallplatz vielfach den gleichen finanziellen Aufwand noch einmal betreiben muss, um das Recht auf Produktion zu erwerben, ist keine Good

Governance. Genauso wenig wie das gleichzeitige Treten von „Gas u. Bremse“ in einer inkonsistenten Strukturpolitik

2. Es werden Preise für Politikakzeptanz gezahlt, die der Effizienz des Agrarsektors schaden: Es ist das Dilemma entkoppelter Zahlungen, das diese Transfers gegenüber dem Steuerzahler schwer kommunizierbar sind. Sie mit Cross Compliance zu verknüpfen, führt dazu, dass Landwirte heute mit Vermessungsgeräten durch die Felder laufen, Bäume zählen und landschaftsbegleitende Elemente erfassen sowie ängstlich doppelte Ohrmarken überprüfen. Sie leben unter dem Damokles-Schwert drastischer Sanktionen, die diejenigen des ohnehin vorhandenen landwirtschaftlichen Fachrechts noch durch das Risiko von Prämienkürzungen extrem verstärken. Daraus entsteht ein zwanghaftes und obendrein kostentreibendes Wohlverhalten der Landwirte, das die Effizienz nicht erhöht.

Es ist mehr als wahrscheinlich, dass Cross Compliance nicht zur Begründung dieser Transfers ausreicht. Die Integration des EU-Hygienepakets, die Transparenz der Beihilfen, die nur vordergründig den Informationsanspruch befriedigt, sondern vielmehr an niedrige Beweggründe anknüpft, führen ebenso wenig zu effizienten, wettbewerbsfähigen Agrarstrukturen, wie die immer wieder losgetretene Diskussion über Kappungsgrenzen.

3. Staatliche Eingriffe zur Produktionslenkung
Regierungsarbeit und Regierende haben sich schon immer herausgefordert gefühlt, das Produktionsprogramm der landwirtschaftlichen Unternehmer höchst selbst fein zu steuern. Neben der Tatsache der Unschärfe und Zielungenauigkeit der Instrumente sind viele dieser Eingriffe, ob durch AFP-Mittel der Gemeinschaftsaufgabe, 2. Säule-Mittel oder Investitionsförderung, gerade in Verbindung mit der deutschen Einheit oder die Bio- und Extensivierungsinitiative der Vorgängerregierung unter dem Motto „Klasse statt Masse“ nicht besonders erfolgreich gewesen. Sie haben sich am „Gewünschten“ orientiert, wurden aber von den Märkten häufig überholt:

- Viel zu kleine Stallneubauten, die aktuell wegen hoher Stückkosten nicht wettbewerbsfähig sind. Dazu gehören vor allem Rindermastställe und Milchviehställe, die wegen der Quotenproblematik noch nicht einmal voll stehen,
- Spinnweben überziehen Schlachtbetriebe in den neuen Ländern und damit eine am Markt vorbeiführende, umfänglich geförderte Investitionsstrategie,
- ein steigender Biomarkt, an dessen Wachstum die hiesige Bioproduktion kaum teilnimmt. Betriebe übrigens, die durch rückläufige 2. Säule-Mittel vermehrt in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.
- Die Herren Isermeyer und Zimmer haben jüngst herausgearbeitet, dass wir im Bereich der regenerativen Energien dem Risiko feinsteuender staatlicher Anreize, die zu ineffizienten Investitionen führen können, möglicherweise gerade wieder entgegensteuern.

4. Skandalinduzierte Regierungsarbeit

Sie erinnern sich an die unter Schneelast zusammengebrochene Eissporthalle in Bad Reichenhall. Das Skandalon, dieser einzige öffentliche Aufschrei an Empörung „Wie darf so etwas geschehen“ ist heute zu einer wesentlichen Triebkraft staatlichen Handelns geworden, auch in der Landwirtschaft. Mit der ersten positiv getesteten BSE-Kuh wurde nicht nur der Ruf nach neuen Gesetzen, sondern ein agrarpolitisches Erdbeben ausgelöst. Ministerköpfe rollten, eine Agrarwende mit zum Teil wild in's Kraut schießenden Konzepten war die Konsequenz. Heute ist die Feststellung eines BSE-Falles kaum mehr eine Meldung wert. Die volkswirtschaftlichen Kosten, die der Um-

gang mit diesem Ereignis verursacht hat, dürften immens gewesen sein. Es wäre vielleicht lehrreich, diese einmal zu quantifizieren.

Einige politische Akteure machen sich diesen Mechanismus mittlerweile zunutze, wie das Beispiel der Grünen-Politiker Graefe zu Barringdorf und Caldewey aus dem Jahr 2002 zeigt. Diese hatten in Absprache mit der Fernsehsendung Plus minus mit Tiermehl versetzte Futterproben an verschiedene LUFen geschickt, um durch den erhofften Skandal eine Verschärfung der Gesetze zu erreichen. Zum Glück haben die Institute die Vermischung sehr präzise identifiziert. So, meine Damen und Herren, funktioniert praktische Agrarpolitik auch.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die beschriebenen Beispiele des bad governance und die damit verbundene Bürokratie die Kosten landwirtschaftlicher Unternehmen erhöhen und so deren internationale Wettbewerbsfähigkeit einschränken. Es werden häufig falsche Investitionen induziert, die zu Vermögensverlusten führen. Viele staatliche Eingriffe bremsen den Strukturwandel und beschränken mittelfristig die Zukunftsfähigkeit des Sektors.

Forschungsstandort Deutschland

Innovationen und somit Forschung sind Schlüsselbegriffe für die Zukunftsfähigkeit einer Branche. Die Agrarforschung in Deutschland befindet sich in einer schwierigen Situation von Finanzierung und Wahrnehmung. Anreizsysteme in der Berufungspolitik führen zu Spezialisierung und zu Forschungsrichtungen, die ihre Expertise häufig mehr durch Veröffentlichungen in hochkarätigen wissenschaftlichen Journalen nachweisen, als in ihrer Fortschrittswirkung auf dem Acker oder im Stall.

Wir haben zu viele und zu schlecht ausgestattete Forschungs- und Hochschulstandorte. Es ist keine gute Regierungsarbeit, wenn die föderale Begründung für die Zahl von Standorten erhalten muss. Es verspricht nicht die höchste Effizienz, wenn die Summe aus Beton und Hausmeistern größer zu werden droht, als die Zahl forschender Wissenschaftler. Hier haben wir ein strukturelles Problem. Gute Forschungsideen brauchen eine Mindestdichte von „Wissenschaftlern pro Quadratmeter“.

Meine Damen und Herren, Good Governance ist ein Thema, das Menschen schon tausende von Jahren beschäftigt, so mancher hat seine normativen Vorstellungen dabei zu Gehör gebracht. Allein im alten Rom hat die Beschäftigung mit der „res publica“ und den virtutes, den Tugenden, ganze Philosophengenerationen beschäftigt.

So gestatten Sie mir bitte ein paar Gedanken zur Good Governance:

1. Ökonomie eines Politikers ⇔ Prinzip „Verantwortung“

Politiker sind auch nur Menschen. Die Komplexität der Materie, aber auch die auf Parteiarbeit basierenden Strukturen im politischen Geschäft bedingen häufig eine berufsmäßige Ausübung der Volksvertretung und Regierungsarbeit. Auf dem Markt politischer Konzepte muss der Politiker seinen „beruflichen Erfolg“ und seine wirtschaftliche Existenz mit ausreichend vielen Wählerstimmen absichern. Wollten die Mütter und Väter des Grundgesetzes diesen Prozess durch die Bildung einer repräsentativen Demokratie auf vergleichsweise wenige Wahlereignisse beschränken, ist die Wirklichkeit heute mit zahlreichen sich überlagernden Wahlterminen und fast täglich eingestreuten Meinungsumfragen zu einem kontinuierlichen Prozess geworden, der politische Aktionen unmittelbar honoriert oder bestraft. Die Konsequenz ist eine mit Begriffen wie Schröders „Ich habe verstanden...“ oder immer wieder „es ist nicht vermittelbar“ gekennzeichnete Regierungsarbeit, die sich in sehr kurzfristigen Konzepten und Kompromissen erschöpft.

Natürlich verträgt sich dies nicht mit vielen strukturell angelegten Problemen in unserem Gemeinwesen. Hier wünsche ich mir ein Prinzip „Verantwortung“ für eine nach-

haltige und weitsichtige, auch einmal unbequeme Politik. Kurz gesagt: Das Empfinden von Verantwortung ist die notwendige Bedingung für Good Governance. Politische Verlässlichkeit in diesem Sinn schafft Vertrauen für Investitionen und stärkt den Zukunftsstandort Deutschland, auch für die Agrar- und Ernährungswirtschaft.

2. Mit einem ermutigenden Ansatz ist die jetzige Regierung gestartet, Regierungsarbeit auf ihre Kompatibilität mit Innovation und Wachstum zu prüfen. Bürokratie als Kosten im Gesetzgebungsverfahren zu identifizieren, diese Kosten in einem Standardkostenmodell zu ermitteln und zu reduzieren stimmt hoffnungsvoll. Mögen die politischen Akteure hierbei ein starkes Rückgrat beweisen, trotz Ressortwiderständen auch unpopuläre Entscheidungen zu treffen. Ich selber habe das Vergnügen, in der Lenkungsgruppe für den Aktionsplan „Stärkung des Agrarstandortes Deutschland durch Innovationsförderung und Bürokratieabbau“ mitzuarbeiten. Die Vorschläge waren anfangs sehr verheißungsvoll, das Residuum, das heute in die Entscheidungsrunde geht, ist sehr klein geworden, aber ein erster Schritt.
3. Wenn man feststellt, wie mühsam die Abschaffung von Regelungen und Bürokratie ist, wünschte man sich manchmal, es gäbe ein Verfallsdatum für Gesetze und Verordnungen. Das Problem der Überlagerung von Regelungen erscheint mir größer zu sein als bei manchem Gammelfleisch in irgendwelchen Kühlhäusern.

Meine Damen und Herren, der Agrarsektor steht vor großen neuen Herausforderungen. Nahrungsmittel und regenerative Energierohstoffe wollen auf begrenzter landwirtschaftlicher Nutzfläche hergestellt werden. Fläche wird der entscheidende knappe Faktor. Eine effiziente Produktion ist das Gebot der Stunde.

Begriffe wie „Versorgungssicherheit“, „Klimaschutz“ und „Industriepolitik“ sind in aller Munde. Hohe öffentliche Aufmerksamkeit und der Ruf nach staatlichen Initiativen springt einem überall entgegen. Damit ist das ideale Nährmedium für schnelle politische Konzepte und persönliche Profilierung gegeben.

Ich wünsche mir stattdessen Nachdenken, ich wünsche mir eine Orientierung am Prinzip Verantwortung, die dieses Thema als globale Fragestellung erkennt, Fragestellungen, die man nicht durch eingefahrene Wege (Biogas zur Stromerzeugung, Bioethanol und Biodiesel) langfristig beantworten kann.

Das trifft erst recht auf Verfahren zu, die auf umfangreichen Grenzschutz angewiesen sind – und seien sie mit noch so findigen Argumenten begründet (z. B. Nachhaltigkeitsstandard).

Globalisierung und internationaler Handel bieten im Gegenteil große Chancen, weil komparative Kostenvorteile genutzt werden können.

Effiziente Produktion verlangt statt Markteingriffen vielmehr eine politische Innovationsinitiative, die Forschung fördert, die Standorte und Technologien analysieren lässt, die eine zeitlich beschränkte Initialförderung für geeignete Technologien vorsieht und ansonsten auf unternehmerische Kreativität und Selbstverantwortung setzt.

Es entspricht nicht dem Prinzip Verantwortung, Techniken wie z. B. die grüne Gentechnik zwar beforschen zu lassen, deren Nutzung aber aus Akzeptanzgründen auszuschließen, obwohl man weiß, dass das eine ohne das andere nicht funktioniert.

Meine Damen und Herren, der römische Historiker Tacitus stellte einmal fest: „Früher litten wir an Verbrechen, heute an Gesetzen.“ Wir haben die Chance, es besser zu machen.