



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.*

Einige ökonomische Überlegungen zu "Cross Compliance"

UWE LATA CZ-LOHMANN und ALLAN E. BUCKWELL

Cross Compliance ist einer der wenigen Begriffe, für die es keine direkte deutsche Übersetzung gibt. Dennoch gehört der Begriff in der gegenwärtigen agrarpolitischen Diskussion zum täglichen Sprachgebrauch. Das Konzept von Cross Compliance stammt aus den USA und beinhaltet im Kern die Kopplung umweltrelevanter Vorgaben an den Erhalt direkter Einkommenszahlungen. Cross Compliance nutzt somit bestehende Einkommenstransfers als Hebel zur Erreichung von Umweltzielen, indem eben diese Transfers - für den Fall der Nichteinhaltung besagter Umweltvorgaben - zur Disposition gestellt werden. Cross Compliance hat in der agrarpolitischen Diskussion in letzter Zeit erheblichen politischen Aufwind erfahren und ist von einem eher theoretischen Denkmodell zu einer konkreten Option in die Sektion "Querschnittsaufgabe Umweltschutz" der Agenda 2000 vorgerückt. Dieser Beitrag diskutiert mögliche Diskrepanzen zwischen politischen Erwartungshaltungen und den tatsächlichen Erfolgsaussichten von Cross Compliance im Kontext der EU-Agrarpolitik.

Die gestiegene politische Popularität von Cross Compliance beruht im wesentlichen auf

- der Hoffnung, mit Cross Compliance bestehende Inkonsistenzen zwischen der Einkommens- und Umweltpolitik abbauen zu können, indem verhindert wird, daß die von den Marktordnungen ausgehenden Produktionsanreize sich negativ auf umweltpolitische Ziele auswirken;
- der Aussicht, mit Cross Compliance räumliche Wirkungslücken bestehender Agrarumweltprogramme (nach EG-Verordnung 2078/92) schließen zu können, um so gewisse Umwelt-Mindeststandards flächendeckend durchzusetzen;
- der Hoffnung der Landwirtschaft, die im Zuge der MacSharry-Reform politisch zunehmend sichtbar gewordenen landwirtschaftlichen Einkommenstransfers mit umweltpolitischen Argumenten absichern zu können¹).

Hinzu kommt, daß Cross Compliance sich relativ einfach in das bestehende System der EU-Agrarpolitik einfügen ließe. Eine der Implementierungsvoraussetzungen für Cross Compliance - Ausschließbarkeit einzelner Landwirte von den Einkommenstransfers - ist in der Tat mit dem Übergang von Preisstützung zu Direktzahlungen im Zuge der MacSharry-Reform geschaffen worden, und die Vorschläge der Agenda 2000 lassen erwarten, daß Direktzahlungen in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen werden.

Zwar sind noch keine Ausgestaltungsdetails für die europäische Version von Cross Compliance bekannt, doch scheint weitgehend Übereinkunft darüber zu bestehen, daß nur mäßige Umweltauflagen an den Erhalt der Direktzahlungen geknüpft werden können. Gravierende Auflagen würden den mühsam erreichten Konsens über die Honorierung von Umwelleistungen der Landwirtschaft aufs Spiel setzen. Cross Compliance ist daher konzeptionell wohl eher als ein Instrument zur Vermeidung von Umweltschäden als ein Mechanismus zur Stimulierung der Produktion positiver

Umwelleistungen anzusehen - wie problematisch eine klare Grenzziehung zwischen diesen beiden Kategorien auch immer sein mag.

Nach den vorliegenden Vorschlägen zur Agenda 2000 sollen die Mitgliedsstaaten über die Ausgestaltung geeigneter Cross Compliance-Auflagen entscheiden. Dies schafft Spielraum für eine räumliche Differenzierung von Cross Compliance-Auflagen, um Unterschieden in den natürlichen Standortgegebenheiten und lokalen/nationalen Umweltpreferenzen Rechnung zu tragen. Unter Umweltsichtspunkten wäre eine solche Differenzierung als ein Schritt zur Erhöhung der "ökologischen Treffsicherheit" von Cross Compliance zu begrüßen. Dies gilt sowohl für lokale und regionale Differenzierungen innerhalb eines Landes als auch für Differenzierungen zwischen verschiedenen Ländern. Politisch dürfte eine Differenzierung von Auflagen jedoch schwierig sein und Fragen nach der Gerechtigkeit unterschiedlicher Behandlung sowie möglichen inhereuropäischen Wettbewerbsverzerrungen aufwerfen. Dies könnte den Konsensfindungsprozeß bezüglich Agenda 2000 verzögern und den Ruf nach einer zentralen Koordinierung der Implementierung von Cross Compliance laut werden lassen. Die Alternative wäre, die Zahlungen EU-weit an ein einheitliches Auflagenpaket zu koppeln. Dies wäre jedoch weder ökonomisch noch ökologisch besonders sinnvoll. Außerdem ist fraglich, ob in diesem Fall Auflagenpakete konsensfähig wären, die merklich über allgemeine Betreiberpflichten wie "ordnungsgemäße Landwirtschaft" oder "gute fachliche Praxis" hinausgehen.

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, daß die Höhe des finanziellen Anreizes (in Form der Direktzahlungen) keine politische Entscheidungsvariable ist, sondern exogen durch die Modalitäten der jeweiligen einkommenspolitischen Programme sowie durch Betriebsgröße und -struktur vorbestimmt ist. Dies kann zu Fehldosierungen des Instruments und somit zu Ineffizienzen führen (Tabelle). Ist beispielsweise der finanzielle Anreiz größer als die Kosten der Einhaltung der Umweltvorgaben und letztere wiederum höher als der Umweltnutzen (Fall 1), wird das Pareto-Optimum (Nicht-Teilnahme) verfehlt. Cross Compliance führt in diesem Fall zu einem Wohlfahrtsverlust durch Überdosierung des Instruments.

Tabelle: Spektrum möglicher Wohlfahrtseffekte von Cross Compliance

Verhältnis von Anreiz, Umweltnutzen und Kosten der Einhaltung der Umweltvorgaben	Reaktion des Landwirts	Wohlfahrtseffekt
1. Anreiz > Kosten > Umweltnutzen	Teilnahme	Wohlfahrtsverlust
2. Anreiz > Kosten < Umweltnutzen	Teilnahme	Wohlfahrtsgewinn
3. Anreiz < Kosten < Umweltnutzen	Nicht-Teilnahme	Potentieller Wohlfahrtsgewinn nicht realisiert
4. Anreiz < Kosten > Umweltnutzen	Nicht-Teilnahme	Neutral

In ähnlicher Weise wird ein potentieller Wohlfahrtsgewinn nicht realisiert, wenn der mögliche Umweltnutzen die Kosten der Implementierung der Umweltauflagen übersteigt, aber der finanzielle Anreiz nicht ausreicht, den Landwirt zur Teilnahme zu bewegen (Fall 3). Dieser Fall dürfte z.B. milchviehhaltende Betriebe betreffen, die den

¹ Dies erklärt die anfangs zustimmende Haltung der National Farmers' Union zu Cross Compliance (NFU, 1995)

Großteil ihrer Einkommenstransfers zur Zeit noch über den Milchpreis erhalten. Der umweltpolitische Hebel der Direktzahlungen greift hier zu kurz, und solange keine alternativen oder zusätzlichen Hebel gefunden werden – z.B. durch Knüpfung der Umweltauflagen an den Erhalt landwirtschaftlicher Steuervergünstigungen, Investitionsbeihilfen oder Milchquoten – bleiben erhebliche räumliche Wirkungslücken bestehen. Außerdem impliziert die Nichtteilnahme an Cross Compliance – verbunden mit dem freiwilligen Verzicht auf die Direktzahlungen – das Recht, ohne Rücksicht auf Umwelt-Mindeststandards, soweit sie nicht Teil von Rechtsvorschriften sind, zu wirtschaften.

Eine zweite Implementierungsvoraussetzung – neben der Ausschließbarkeit einzelner Landwirte von den Einkommenstransfers – ist die Notwendigkeit, eventuelle Verstöße gegen die festgesetzten Umweltvorgaben zweifelsfrei feststellen und individuellen Landwirten zuordnen zu können. Dies könnte sich als ein wesentliches administratives Hindernis bei der Implementierung von Cross Compliance erweisen, da viele der in Frage kommenden Umweltauflagen kaum kontrollierbar sein dürften. Überdies sind Begriffe wie "gute fachliche Praxis" oder "ordnungsgemäße Landwirtschaft" kaum präzise genug definiert, um Verstöße gegen diese Regeln mit der nötigen Rechtssicherheit feststellen zu können. Nicht-Kontrollierbarkeit von Umweltvorgaben schafft Anreize zu einer teilweisen oder sogar völligen Mißachtung der Auflagen. Es ist zu erwarten, daß die Neigung zur Nicht-Beachtung der Auflagen in starkem Maße vom Grad der Ablehnung von Cross Compliance in der Landwirtschaft abhängt. Durchgehende Ablehnung kann zum "Political Citizen"-Verhalten bei Landwirten führen: Gesetzes- und vertragstreues Verhalten im Normalfall, jedoch Mißachtung solcher Auflagen und Vorgaben, die als unnützlich, überflüssig oder ungerecht empfunden werden (BALL und BELL, 1995).

Das Problem ließe sich nur mit intensiver Kontrolle und Überwachung in Kombination mit drastischen Strafen unter Kontrolle bringen, wobei die Strafen zusätzlich zur Streichung der Direktzahlungen verhängt werden müßten. Die Einführung von Strafen birgt jedoch die Gefahr, Landwirte als potentielle Subventionsbetrüger abzustempeln, weshalb drastische Strafen politisch wohl kaum durchsetzbar sein dürften. Außerdem könnten Verstöße im Einzelfall auch unbeabsichtigt oder durch Unwissenheit begangen worden sein. Niedrige Strafen oder gar der gänzliche Verzicht auf Strafen machen aber einen hohen Kontroll- und Überwachungsaufwand erforderlich, wenn nicht ein hoher Grad an Nichteinhaltung der Umweltvorschriften von vornherein in Kauf genommen werden soll. Hierbei bleibt fraglich, ob sich der erforderliche Verwaltungs- und Kontrollaufwand mit dem nur mäßigen (und oftmals zweifelhaften) Umweltnutzen von Cross Compliance rechtfertigen ließe. Hinzu kommt die politische Frage, ob ein Staat seine Landwirtschaft in einem Maße überwachen sollte, wie es sonst wohl nur bei Betreibern von Atomkraftwerken geschieht.

Das Kontroll- und Überwachungsproblem schränkt das Spektrum möglicher Cross Compliance-Auflagen – und somit die umweltpolitischen Reichweite dieser Politik – erheblich ein. Sichtbare Auflagen, wie etwa die Stilllegung ökologisch wertvoller Flächen, die Anlage von Ackerrandstreifen, das Pflanzen von Hecken oder auch bauliche Auflagen, lassen sich einfacher überwachen als die Einhaltung produktionstechnischer Auflagen oder die wenig konkreten

Regeln ordnungsgemäßer Landwirtschaft. Aber sind es nicht gerade produktionstechnische Auflagen wie Beschränkungen der Düngung oder des Pflanzenschutzes, auf die Cross Compliance in erster Linie abzielen würde? Die Mehrzahl visuell wahrnehmbarer Änderungen dürfte eher in die Kategorie von Umweltdienstleistungen der Landwirtschaft fallen, die – nach heutigem Verständnis – einer expliziten Entlohnung bedürften.

Nach den bisherigen Ausführungen stellt sich die Frage, warum Cross Compliance in den USA im großen und ganzen als Erfolg angesehen wird und erneut in das 1996er Farmgesetz aufgenommen wurde. Das US-Modell von Cross Compliance besteht aus drei Einzelprogrammen, die vorrangig auf die Bekämpfung von Bodenerosion und den Erhalt von Feuchtflächen abzielen: Sodbuster, Swampbuster und Conservation Compliance. Sodbuster verbietet Landwirten, Flächen unter den Pflug zu nehmen, die als hoch erosionsgefährdet eingestuft sind, solange nicht ein mit dem zuständigen Bodenschutzberater abgestimmter Erosionsschutzplan für diese Flächen vorgelegt wird. Swampbuster verbietet Landwirten, ökologisch wertvolle Feuchtflächen zu drainieren und in Produktion zu nehmen. Conservation Compliance verlangt die Anwendung individueller Erosionsschutzpläne in Betrieben mit hoch erosionsgefährdeten Flächen. Landwirte, die sich nicht an diese Vorgaben halten, verlieren ihr Anrecht auf Direktzahlungen aus Washington.

Der Erfolg des amerikanischen Cross Compliance-Modells läßt sich im wesentlichen auf folgende Faktoren zurückführen:

- Erstens stieß die Einführung von Cross Compliance in 1986 bei amerikanischen Farmern kaum auf Widerstand. Die Notwendigkeit und der potentielle Nutzen von Cross Compliance leuchtete vielen ein, nachdem die Farmer auf den Great Plains regelmäßig von erosionsbedingten Sandstürmen heimgesucht worden sind mit der Folge spürbarer Ernteschäden. Die Gesetzesinitiative zur Einführung von Cross Compliance kam in der Tat aus den Reihen der Landwirtschaft selbst (HELMS, 1990). Somit war weitgehende Kooperation der Farmer bei der Umsetzung von Cross Compliance von vornherein zu erwarten.
- Zweitens sind die Erosionsschutzpläne des Conservation Compliance-Programms direkt auf die jeweilige Situation des Einzelbetriebs zugeschnitten, was dem Programm eine hohe Treffsicherheit hinsichtlich der Erreichung des Umweltziels gibt. Wo relativ strikte Auflagen notwendig sind, können die finanziellen Folgen mit staatlichen Beihilfen aus dem Agricultural Conservation Program (ACP) abgemildert werden.
- Drittens sind die Umweltauflagen relativ einfach zu überwachen. Die Umbruch- und Entwässerungsverbote sind visuell kontrollierbar, und die betriebsspezifischen Erosionsschutzpläne werden vom zuständigen Bodenschutzberater und dem Farmer gemeinsam ausgearbeitet und implementiert²⁾.
- Schließlich sind die administrativen Voraussetzungen für eine effektive Umsetzung von Cross Compliance in

2) Dennoch scheint mangelnde Kontrolle nach Implementierung der Pläne in manchen Fällen zu Nicht-Einhaltung der Auflagen geführt zu haben (Soil and Water Conservation Society, 1990).

den USA besonders günstig. Das feinmaschige Netz von Beratungsdienstleistungen des Soil Conservation Service (SCS) erreicht die Mehrzahl der Betriebe, und die Arbeit des SCS stößt bei den Farmern weitgehend auf positive Resonanz.

Viele diese Voraussetzungen sind in großen Teilen der EU nicht gegeben, so daß es fraglich erscheint, ob sich das amerikanische Erfolgsmodell Cross Compliance ohne weiteres auf europäische Verhältnisse übertragen ließe. Eine weitere mögliche Komplikation könnte sich ergeben, wenn die Reformvorschläge der Agenda 2000 vollständig umgesetzt sind und Schwankungen der Weltmarktpreise auf das Preisniveau in der EU durchschlagen. Dies könnte bedeuten, daß Landwirte in Zeiten hoher Preise kaum auf die Direktzahlungen aus der EU-Kasse angewiesen sind und daher geneigt sein werden, freiwillig auf die Zahlungen zu verzichten, um ohne Umweltauflagen wirtschaften zu können. Dies läßt Cross Compliance unter Bedingungen offener Märkte und freier Preisbildung als ein relativ unsicheres Instrument erscheinen. Bleibt zu empfehlen, Cross Compliance mit Hilfe von Marktstabilisierungsprogrammen vor Weltmarktpreisschwankungen abzuschirmen.

Nach diesen Ausführungen erscheint es unwahrscheinlich, daß eine europäische Version von Cross Compliance die in sie gesetzten politischen Erwartungen erfüllen wird. Daß Cross Compliance dennoch den Sprung auf die Liste der Agenda 2000 geschafft hat, dürfte wohl eher mit politischen Opportunitäten als mit ökonomischem Rational zu erklären sein. Wenn Cross Compliance Eingang in eine zukünftige EU-Agrarpolitik findet, was zur Zeit wahrscheinlich erscheint, ist die langfristige Zukunft dieses Instruments bei weitem nicht gewiß. Cross Compliance impliziert das Risiko, umweltpolitische Ziele an ein System von Einkommenanfers zu koppeln, das vermutlich nur eine begrenzte politische Lebensdauer hat. Zur Zeit genießen die mit MACSHARRY eingeführten Direktzahlungen noch den Status von "blue box"-Instrumenten, aber in einem Klima weltweiter agrar- und handelspolitischer Liberalisierung scheint es mehr als fragwürdig, ob sie die nächste GATT-Runde unbeschadet überstehen werden. Der Versuch, den MacSharry-Zahlungen mit Cross Compliance eine grüne Basis zu verschaffen und somit das Auge vom eigentlichem Zweck dieser Zahlungen - Kompensation für verringerte Preisstützung - abzulenken, könnte die Verhandlungen schwieriger machen und eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik verzögern. Mit jeder international erzwungenen Reduzierung der Direktzahlungen würde der umweltpolitische Hebel von Cross Compliance kürzer und die Suche nach alternativen Instrumenten dringender. Nach allem scheint sich das Tinbergen-Prinzip, nach dem die Anzahl der politischen Instrumente nicht geringer sein sollte als die Anzahl der verfolgten Ziele (TINBERGEN, 1952), wieder einmal zu bewahrheiten.

Literaturverzeichnis

- BALL, S. und BELL, S.: Environmental Law - The Law and Policy Relating to the Protection of the Environment.- Blackstone Press, London 1995. - HELMS, D.: New Authorities and New Roles: SCS and the 1985 Farm Bill.- In: NAPIER, T. L. (Hrsg.): Implementing the Conservation Title of the Food Security Act of 1985.- Soil and Water Conservation Society, Ankeny, USA, 1995. - NFU: Taking Real Choices Forward: Final Draft.- National Farmers' Union, London 1995. - Soil and Water Conservation Society: Implementing the Conservation Title of the Food Security Act - A Field-Oriented Assessment.- SWCS Interim Report, Ankeny, USA, 1990.

- TINBERGEN, I.: On the Theory of Economic Policy.- Elsevier North Holland, The Netherlands, 1952.

Verfasser: Dr. UWE LATA CZ-LOHMANN und Prof. ALLAN E. BUCKWELL, Department of Agricultural Economics and Business Management, Wye College, University of London, Wye, Ashford, Kent, TN25 5AH England

Buchbesprechungen

HERMANN WAIBEL und GERD FLEISCHER: *Kosten und Nutzen des chemischen Pflanzenschutzes in der deutschen Landwirtschaft aus gesamtwirtschaftlicher Sicht*. Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG, Kiel 1998, 254 S. 69 DM (ISBN 3-8175-0276-1).

Ziel dieser vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten finanziell geförderten und unter Mitwirkung von HEINRICH BECKER und ARTUR RUNGE-METZGER durchgeführten Arbeit ist es, einen Statusbericht zur Produktion und Anwendung von chemischen Pflanzenschutzmitteln in Deutschland zu erstellen und dabei zu untersuchen, ob und in welchem Umfang der Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel mit externen Kosten verbunden ist und wie hoch der Nutzen ist, der der Gesellschaft aus dem Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel entsteht. Hiermit greift die Studie Fragestellungen auf, die in dieser Form für Deutschland bisher noch nicht untersucht wurden.

Nach der Einleitung wird zunächst der Untersuchungsgegenstand näher beschrieben. In Kapitel 2 werden die gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen aufgezeigt, die die Zulassung, das Inverkehrbringen und die Anwendung regeln. Daran anschließend werden in Kapitel 3 die Bedeutung der pflanzenschutzmittelproduzierenden Industrie, das Auftreten und die Bedeutung von Schadorganismen sowie die Entwicklung des chemischen Pflanzenschutzmitteleinsatzes in der deutschen Landwirtschaft und der damit verbundenen betrieblichen Kosten dargestellt.

Eine Schlüsselfunktion für die späteren Analyseergebnisse hat Kapitel 4, in dem der methodische Kosten-Nutzen-Ansatz entwickelt wird. Die Verfasser setzen sich dabei mit vorliegenden phytomedizinischen Nutzenschätzungen auf der Basis von Ertragsverlustschätzungen und mit bisherigen ökonomischen Nutzenbetrachtungen kritisch auseinander. Sie gehen bei der Nutzenermittlung von der Annahme einer vollkommen elastischen Weltversorgung mit Nahrungsmitteln aus, bei der Veränderungen des Inlandsangebots im vollem Umfange Weltmarktangebot verdrängen oder durch Importe ersetzt werden. Als Nutzen des Pflanzenschutzmitteleinsatzes im Inland wird dabei die Erlös-Kosten-Differenz der inländischen Agrarproduktion mit und ohne Pflanzenschutzmitteleinsatz (die Veränderung der Produzentenrente) erfaßt. Die Wirkung des Verzehrs von Pflanzenschutzmitteln auf die inländische Agrarproduktion wird mittels des dualitätstheoretischen Produktangebots-Faktornachfrage-Modells simuliert. Die Preiselastizitäten der Faktornachfrage und des Produktangebots werden allerdings nicht geschätzt, sondern gegriffen, da die Verfasser die Datenbasis für eine Schätzung als nicht ausreichend erachten. Der Nutzen des derzeitigen Pflanzenschutzmitteleinsatzes wird dabei von dessen Substitutionsmöglichkeiten im Faktoreinsatz bestimmt. Er hängt vor allem von der Preiselastizität der Nachfrage nach Pflanzenschutzmitteln ab und ist um so größer, je kleiner diese Elastizität ist. Unter Berücksichtigung des längerfristigen Anpassungsspielraums halten die Verfasser eine Preiselastizität der