Verhandlungen der Gesellschaft für Ökologie (Freising-Weihenstephan 1990) Band 20
1991

Einzelbetriebliche und gesellschaftspolitische Aspekte einer umweltschonenden Landbewirtschaftung (II): Konsequenzen für die Agrarumweltpolitik

Heinz Ahrens

Synopsis

The article is focussed on the selection of environmental policies inducing agriculturists to change farming practices towards a stronger environment orientation. The concept of "farm-specific resource protection programme", combining farm-specific standards/objectives with compensation payments, or offering farm-specific management agreements, is discussed in more detail. It is suggested that such a programme could be introduced mainly in the field of biotic resource protection. For abiotic resource protection, more general measures of environmental policy, such as the extension of water protection areas and the introduction of a nitrate tax, would seem more appropriate.

environmental programmes, agriculture, nature conservation, extensification

1. Einleitung

Für einen auf Silomaisanbau und Bullenmast spezialisierten Betrieb wurden von PFADENHAUER & al. (1991) die Ressourcenbelastungen sowie von HEISSENHUBER & HOFMANN (1991) die produktionstechnischen und betriebswirtschaftlichen Konsequenzen einer umweltschonenderen Bewirtschaftung untersucht. Der vorliegende Beitrag ergänzt diese Analysen um die agrarumweltpolitische Komponente. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Frage, wie die Agrarumweltpolitik ausgestaltet werden müßte, um den genannten Betrieb zu bewegen, seine Bewirtschaftungsweise auf die ökologischen Erfordernisse auszurichten. Dabei stellen sich jedoch grundsätzlichere Fragen als lediglich die einer effektiven Einflußnahme auf diesen einen Betrieb.

2. Betriebsspezifisches Ressourcenschutzprogramm?

Aus den Beiträgen von PFADENHAUER & al. (1991) sowie HEISSENHUBER & HOFMANN (1991) wird deutlich, daß an den untersuchten Betrieb aufgrund seiner spezifischen Situation auch spezifische ökologische Anforderungen zu stellen sind und seine potentiellen Einkommensverluste ebenfalls betriebsspezifisch hoch sind bzw. wären. Für *andere* Betriebe ergäben sich *andere* ökologische Anforderungen sowie Einkommensverluste.
Hieraus ergibt sich die Überlegung, die Agrarumweltpolitik solle in ihren Maßnahmen so weit wie möglich betriebsspezifisch differenzierend vorgehen, um die speziellen Probleme der einzelnen Betriebe möglichst wirksam zu lösen. Konsequent weitergedacht, ergibt sich die - in der agrarumweltpoltischen Diskussion auch bisweilen vorgetragene - Forderung, ein *betriebsspezifisches* Programm einzuführen, das im folgenden als "betriebsspezifisches Ressourcenschutzprogramm" bezeichnet werden soll. In seinem Rahmen würden

a) auf der Basis ökologisch fundierter Grenzwerte betriebsspezifische Vorgaben für die Bewirtschaftung definiert und
b) zur Realisierung dieser Vorgaben Auflagen mit Ausgleichszahlungen, und/oder Bewirtschaftungsvereinbarungen eingeführt.

Ein solches System würde nichts anderes darstellen als eine Ausweitung und Differenzierung des Weges, der bereits mit der Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes für Wasserschutzgebiete beschritten wurde (AGRA-EUROPE 1986) und durch die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes allgemeiner etabliert werden soll (AGRA-EUROPE 1989).
Mögliche Vor- und Nachteile dieses Konzeptes sind in Abb. 1 aufgeführt.

	Vorteile		**Nachteile**
1.	Effektivität	1.	Verwaltungsaufwand
2.	Zielgerichtetheit	2.	Verstoß gegen das Verursacherprinzip
3.	Verteilungsgerechtigkeit	3.	Fehlallokation der Ressourcen
4.	Wettbewerbsneutralität		

Abb. 1: Zur Bewertung eines "betriebsspezifischen Ressourcenschutzprogramms"
Quelle: eigene Darstellung

Sie sollen im folgenden kurz diskutiert werden.
Als Vorteile lassen sich anführen:

1) Das System würde sich insofern durch eine relativ hohe *Effektivität* auszeichnen, als die Landwirte wegen der Einkommensneutralität der Maßnahmen (auch Bewirtschaftungsvereinbarungen sind einkommensneutral, da sie eine Prämierung freiwilliger umweltschonender Bewirtschaftungsweisen darstellen) eher zu den angestrebten - zum Teil sehr erheblichen - Verhaltensänderungen veranlaßt werden könnten (relativ hohe Akzeptanz).

2) Das Programm wäre durch die betriebsspezifische Differenzierung der ökologischen Anforderungen ein besonders *zielgerichtetes* Instrument der Agrarumweltpolitik.

3) Durch die Einkommensneutralität des Programms würde verhindert, daß sich infolge der verschärften Umweltauflagen die *intersektorale Einkommensverteilung* in der Bundesrepublik drastisch zu Lasten der Landwirtschaft verschärfen würde. Im Gegensatz zu den Produzenten vieler anderer Branchen haben die Landwirte bei den meisten Produkten nicht die Möglichkeit, umweltschutzbedingte Kosten bzw. Mindererträge auf die Preise zu überwälzen (BONUS 1986). Zu berücksichtigen ist auch, daß der Staat in der Vergangenheit eine gewisse Verantwortung für die Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen übernommen hat, von der er sich nicht von heute auf morgen lösen kann.

4) Ein solches einzelbetriebliches Ressourcenschutzprogramm würde sich auch durch *Wettbewerbsneutralität*, gerade gegenüber der Landwirtschaft der EG-Partnerländer, auszeichnen (Vermeidung aus fehlender Harmonisierung der Agrarumweltgesetzgebung resultierender, z. T. gravierender Wettbewerbsverzerrungen).

Als Nachteile eines solchen Systems wären jedoch zu nennen:

1) Der *Aufwand* für die betriebsspezifische Spezifikation und Kontrolle der Vorgaben wäre nahezu prohibitiv hoch. Die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe der Bundesrepublik beläuft sich auf rd. 650.000 (BMELF 1990). Gerade im *Agrar*bereich sollten die Maßnahmen der Umweltpolitik so weit wie möglich als *allgemeine* Instrumente ausgestaltet sein.

2) Die Zahlung von Entschädigungen/Prämien läuft, zumindest teilweise, auf eine *Ersetzung des Verursacherprinzips*, des Grundprinzips der Umweltpolitik, *durch das Gemeinlastprinzip* hinaus. Der generelle Verzicht auf die Anwendung des Verursacherprinzips in einem Wirtschaftszweig könnte zu einer Schwächung der "Umweltmoral" der Gesellschaft führen: Ausgleichszahlungen könnten als eine Prämierung des Verzichtes auf ein Umweltdelikt angesehen werden, und es besteht die Gefahr, daß dann auch andere gesellschaftliche Gruppen Ausgleichszahlungen für umweltschonendes Verhalten verlangen. Darüber hinaus entstünde gewissermaßen eine Abhängigkeit der Umweltqualität von der jeweiligen Situation des Staatshaushalts. Schließlich käme es zwangsläufig zu einer Diskriminierung derjenigen Landwirte,

die bereits *vor* Einführung des Systems ökologischen Anforderungen *freiwillig* stärker Rechnung trugen, nun aber keine Ausgleichszahlungen/Prämien erhielten.[1]

3) Eine *Fehlallokation der Ressourcen* ergibt sich bei Verwendung des Instrumentes "Umweltsubventionen" (Auflagen mit Ausgleichszahlung; Bewirtschaftungsvereinbarungen) daraus, daß es die Knappheit der Umweltgüter bzw. die Kosten des Umweltschutzes nicht in den Outputpreisen reflektiert und sich - im Falle des Instrumentes "Auflagen mit Ausgleichszahlungen" - durch eine zu geringe Marktkonformität auszeichnet.

Aus den genannten Gründen wäre die Einführung eines "betriebsspezifischen Ressourcenschutzprogramms" mit erheblichen grundsätzlichen Problemen behaftet. Aber auch in der konkreten Formulierung und Anwendung eines solchen Programmes ergäben sich verschiedene Probleme:

a) Für die betriebsspezifisch vorzugebenden ökologischen Grenzwerte fehlt zum Teil noch die wissenschaftliche Basis. Dabei handelt es sich allerdings um ein allgemeines Problem der Umweltpolitik, das sich hier nur besonders deutlich akzentuiert.

b) Zwischen einem betriebsspezifischen Ressourcenschutzprogramm und der *allgemeinen* Agrarumweltpolitik (z. B. Gülleverordnung, Wasserpfennig, Ackerrandstreifenprogramme) gäbe es erhebliche Überschneidungen, die beseitigt werden müßten. Die Frage nach der relativen Bedeutung der allgemeinen Umweltpolitik würde sich jedoch permanent stellen.

c) Die Höhe der Ausgleichszahlungen - die ja die Differenz zwischen dem *mit* und *ohne* Ressourcenschutzprogramm erzielbaren Einkommen zu kompensieren hätten - wäre keine gegebene Größe, sondern abhängig von (a) dem gerade bestehenden Restriktionsniveau der allgemeinen Agrarumweltpolitik und (b) dem jeweiligen Erzeugerpreisniveau. Im Zeitablauf würden die Ausgleichszahlungen damit vermutlich permanent sinken, wodurch die Akzeptanz des gesamten Konzeptes u. U. beeinträchtigt würde.

d) Zu klären wäre die Frage nach der Vereinbarkeit eines solchen Programmes mit dem EG-Recht. Bisher sträubt sich die Kommission der EG verständlicherweise gegen umfassende agrarumweltpolitische Prämierungsprogramme, da man den Mißbrauch ökologischer Ziele für einkommenspolitische Zwecke und die Entstehung von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gemeinschaft befürchtet.

3. Perspektiven der allgemeinen Agrarumweltpolitik

Läßt man den Problemkreis "Verursacher- vs. Gemeinlastprinzip" einmal beiseite, so stellt sich für eine Bewertung des Vorschlages "betriebsspezifisches Ressourcenschutzprogramm" vor allem die Frage, ob der Vorteil der größeren Betriebsindividualität (und damit der ökologischen Zielgerichtetheit sowie ökonomischen Kompensationsgenauigkeit) den Nachteil des wesentlich höheren Verwaltungsaufwandes rechtfertigen würde. Für ihre Beantwortung ist vor allem zu untersuchen, wie leistungsfähig die *allgemeine* Agrarumweltpolitik ist bzw. bei einer Weiterentwicklung sein könnte.

---

[1] Beim Instrument "Umweltsubventionen" tritt das unlösbare Dilemma auf, daß die Subventionen entweder an den Umwelt<u>zustand</u> anknüpfen; dann entstehen hohe Kosten durch "Mitnahmeeffekte". Oder sie knüpfen an der <u>Veränderung</u> des Umweltzustandes an; dann werden diejenigen benachteiligt, die bereits vorher umweltschonend(er) erzeugten.

Einen Überblick über die in der Bundesrepublik praktizierten bzw. vorgeschlagenen Maßnahmen der allgemeinen Agrarumweltpolitik vermittelt Abb. 2[2] (vgl. auch SRU 1985). Aus Platzgründen kann nicht näher auf die einzelnen Matrixelemente eingegangen werden.

Schutz-objekt	Umweltauflage		Umweltprämie	Umweltabgabe
	ohne Ausgleichs-zahlung	mit Ausgleichs-zahlung	(Freiwilligkeit)	
Wasser	Gülleverordnung (in gesamter BRD, regionalisiert) Pflanzenschutz-mittelrecht	Auflagen in Wasserschutz-gebieten (Uferrand-streifenprogramm)	privatrechtl. Be-wirtschaftungs-vereinbarungen Extensivierungs-programm Güllebehälter-programm	(Stickstoff-abgabe) (Pflanzen-schutzmittel-abgabe)
	(Auflagen für Düngung außerhalb von Wasserschutzgebieten)			
Arten und Biotope	Auflagen in Schutzgebieten Landschaftsplanung Flurbereinigung (Biotopverbundsystem) (Schlaggrößenbegrenzung)		privatrechtl. Be-wirtschaftungs-vereinbarungen Kostenerstattung für Aufwendungen Entlohnung für Pflegemaßnahmen (Ökopunktesystem)	siehe "Wasser"
Boden	Auflagen in Schutzgebieten (s.o.) (Auflagen für erosionshemmende Produktionstechniken)		privatrechtl. Be-wirtschaftungs-vereinbarungen Flurbereinigung Extensivierungs-programm Flächenstill-legungs-programm	siehe "Wasser"
	Pflanzenschutz-mittel-, Klär-schlamm- und Düngemittelrecht			
über-grei-fend	Beratung - Betreiberpflichten - Domänenkonzept - Änderung der Agrarstruktur- und Agrarmarktpolitik - Informations- und Überwachungssystem Landwirtschaft			

Abb. 2: Instrumente der allgemeinen Agrarumweltpolitik

[2] Bei den in Klammern gesetzten Maßnahmen handelt es um *Vorschläge* für die Einführung eines agrarumweltpolitisches Instrumentes.

Es seien jedoch drei Aspekte hervorgehoben:

- Eine allgemeine Aussage über die Anwendung des Verursacherprinzips/Gemeinlastprinzips läßt sich nicht treffen. Ausgleichszahlungen und Prämien werden vor allem dann gezahlt, wenn der Landwirt von einer (allerdings nicht genau definierten) Referenz-Bewirtschaftungsweise zum Positiven hin abweicht bzw. abzuweichen gezwungen wird. Je mehr eine Bewirtschaftungseinschränkung als Quelle eines *positiven* externen Effektes gewertet werden kann (statt als Verzicht auf einen negativen externen Effekt), desto eher erscheinen Ausgleichszahlungen und Prämien akzeptabel.

- Das Instrument "Abgabe" wird in der Agrarumweltpolitik bisher nicht verwendet, obwohl es nach den Erkenntnissen der Umweltökonomie erhebliche Vorteile aufweist (KNUPPEL 1989). In der Wissenschaft besteht ein weitgehender Konsens, daß auch in der *Agrar*umweltpolitik Abgabensysteme eingeführt werden sollten, insbesondere Betriebsmittelabgaben (Hauptstichwort: "Stickstoffsteuer") (WEINSCHENCK & GEBHARD 1985) und Gülleabgaben (FINCK 1986). Dabei werden direkte Einkommensübertragungen zur Minderung der Verteilungseffekte nicht ausgeschlossen.

Für die Weiterentwicklung der allgemeinen Agrarumweltpolitik ergeben sich nach weitgehend übereinstimmender Auffassung die folgenden Perspektiven:

1) Im Bereich *Wasserschutz* sollte in Zukunft die Ausweisung bzw. Ausdehnung von Wasserschutzgebieten - die sich auf das jeweilige Wassereinzugsgebiet erstrecken müßten - eine zunehmende Bedeutung erlangen. Darüber hinaus wäre die Einführung von - möglicherweise betrieblich und regional differenzierten - Betriebsmittelabgaben sowie Gülleabgaben zu erwägen, wobei im Fall einer Stickstoffabgabe (a) Freimengen vorzusehen und (b) zumindest für eine Übergangszeit direkte Einkommensübertragungen einzuführen wären. In dem Maße, in dem die genannten Instrumente greifen, besteht im Bereich "Wasserschutz" vermutlich kaum eine Notwendigkeit für zusätzliche betriebsspezifische Maßnahmen.
   Der von PFADENHAUER & al. (1991) sowie HEISSENHUBER & HOFMANN (1991) untersuchte Betrieb müßte z. B. bei Einbeziehung in ein Wasserschutzgebiet seinen Viehbesatz deutlich reduzieren und die Bewirtschaftungsweise insoweit ändern, um den Vorgaben der im Wasserhaushaltsgesetz geforderten "ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung" zu entsprechen. Ein Teil der von HEISSENHUBER & HOFMANN diskutierten Verbesserungsvorschläge müßte und könnte ohne Ausgleichszahlungen realisiert werden. Darüber hinausgehende Forderungen aus der Sicht des Wasserschutzes, wie z. B. die Reduzierung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes, hätten nach der gegenwärtigen Rechtssituation Ausgleichszahlungen zur Folge.

2) Im Bereich *Bodenschutz* wird es primär um weitere generelle Verbote, z. B. des Eintrags bestimmter Schadstoffe bzw. schadstoffhaltiger Produkte, oder um die Einhaltung von tolerierbaren Abtragsmengen gehen, wobei Ausgleichszahlungen allerdings keine größere Rolle spielen dürften. Auch hier besteht vermutlich kaum eine Notwendigkeit für betriebsspezifische Vorgaben.

3) Im Bereich *Arten- und Biotopschutz* sollten die Ausweisung weiterer Schutzgebiete, der verstärkte Einsatz der Flurbereinigung und die Schaffung eines Biotop-Verbundsystems im Mittelpunkt stehen.

4. Betriebsspezifisches Arten- und Biotopschutzprogramm

Im Bereich des Arten- und Biotopschutzes könnte jedoch - zusätzlich zu den genannten Maßnahmen - die *Definition von betriebsspezifischen landespflegerischen Leistungen* in Verbindung mit gewissen *Prämien* (im Rahmen von Bewirtschaftungsvereinbarungen) oder *Ausgleichszahlungen* (im Rahmen von Auflagen) durchaus sinnvoll sein. Derartige Zahlungen sind dann gerechtfertigt, wenn der Betrieb über das hinaus, was die Gesellschaft von ihm ohnehin ("umsonst") erwarten kann - und auf der Basis entsprechender Gesetze auch erwartet -, einen eindeutig positiven externen Effekt erbringt.

Durch ein solches "betriebsspezifisches Arten- und Biotopschutzprogramm" könnte den betriebsspezifisch unterschiedlichen landespflegerischen Anforderungen an die Betriebe wesentlich stärker Rechnung getragen werden, als dies bisher geschieht. Allerdings müßten diese Anforderungen zunächst genauer definiert werden, etwa im Rahmen von kleinräumigen Landschaftskonzepten (AHRENS 1987). Einen Ansatz in dieser Richtung stellt das sog. "Ökopunkte-System" dar (KNAUER 1989).
In dem von PFADENHAUER & al. (1991) sowie HEISSENHUBER & HOFMANN (1991) untersuchten Betrieb wurden im Ist-Zustand relativ wenig mit "Ökopunkten" versehbare landespflegerische Leistungen gefunden. Vornehmlich eine Bewirtschaftung, die weitgehend der Stufe III entspricht. enthielte derartige positive externe Effekte.
Ein betriebsspezifisches Arten- und Biotopschutzprogramm wäre eine sinnvolle Weiterentwicklung des bestehenden Systems von Bewirtschaftungsvereinbarungen in Richtung größerer Betriebsindividualität. Allerdings bedürften die oben genannten Probleme - Prämierung von Zuständen oder Veränderungen; Verhinderung des Mißbrauchs für einkommenspolitische Zwecke und Entstehung von Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den Landwirten anderer Länder oder Regionen: Minimierung des Verwaltungsaufwands - noch einer weiteren Klärung.

5. Ausblick

Insgesamt erscheint es deshalb erforderlich, sowohl die allgemeine Agrarumweltpolitik in der oben skizzierten Weise weiterzuentwickeln, als auch, im Bereich des biotischen Ressourcenschutzes, eine betriebsspezifische Komponente hinzuzufügen. Der untersuchte Betrieb würde durch beide Elemente positiv beeinflußt.

Literatur

AHRENS, H., 1987: Umweltleistungen der Landwirtschaft. Ihr Stellenwert im Rahmen der Agrarpolitik. Bayer. landw. Jahrb. 1988, SH. 1: 35-40.

AGRA-EUROPE, 1986: Ausgleichsregelung für Wasserschutzgebiete jetzt perfekt - Für das gesamte Umweltrecht von bahnbrechender Bedeutung - Auch der Bundesrat stimmt dem neuen Gesetz zu, 28/86, Länderberichte: 36.

AGRA-EUROPE, 1989: Vorentwurf zum Bundesnaturschutzgesetz - Ziele und Grundsätze sollen neu definiert werden - Finanzieller Ausgleich für naturschutzbedingte Bewirtschaftungsbeschränkungen, 19/89, Dokumentation: 1-6.

BONUS, H., 1986: Eine Lanze für den "Wasserpfennig". Wirtschaftsdienst 1986/IX: 451-455.

BMELF (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten), 1990: Agrarbericht 1990 der Bundesregierung. Verlag Dr. Heger, Bonn: 145 S.

FINCK, H.-F., 1986: Ansatzpunkte zur Vermeidung der Nitratbelastung des Grundwassers unter besonderer Berücksichtigung einer Besteuerung von Stickstoff. Agrarwirtschaft 35/1986: 211-222.

HEISSENHUBER, A. & H. HOFMANN, 1991: Einzelbetriebliche und gesellschaftspolitische Aspekte einer umweltschonenden Landbewirtschaftung (I): Produktionstechnische und betriebswirtschaftliche Konsequenzen. Verh. Ges. Ökol. 20: 403-408.

KNAUER, N., 1989: Katalog zur Bewertung und Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. In: STREIT, M. E. & al. (Hrsg.): Landwirtschaft und Umwelt: Wege aus der Krise. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden: 179-202.

KNÜPPEL, H., 1989: Umweltpolitische Instrumente. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden: 236 S.

PFADENHAUER, J., GANZERT, C., ANDERLIK-WESINGER, G., MÜLLER, E. & A. DEIN, 1991: Indikatoren für Umweltverträglichkeit und landespflegerische Leistungen der Landwirtschaft - einzelbetrieblicher Ansatz. Verh. Ges. Ökol. 20: 393-402.

SCHEELE, M., 1987: Politisch-ökonomische Grundlagen einer rationalen Umweltpolitik in der Landwirtschaft. ZfU 3/87: 267-298.

SRU (DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN), 1985: Umweltprobleme der Landwirtschaft. Verlag W. Kohlhammer, Stutttgart, Mainz: 423 S.

WEINSCHENCK, G. & H. J. GEBHARD, 1985: Möglichkeiten und Grenzen einer ökologisch begründeten Begrenzung der Agrarproduktion. Materialien zur Umweltforschung Bd. 11. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart. Mainz: 87 S.

Adresse

PD Dr. Heinz Ahrens
Lehrstuhl für Agrarpolitik der TUM

W - 8050 Freising-Weihenstephan

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Verhandlungen der Gesellschaft für Ökologie

Jahr/Year: 1991

Band/Volume: 20_1_1991

Autor(en)/Author(s): Ahrens Heinz

Artikel/Article: Einzelbetriebliche und gesellschaftspolitische Aspekte einer umweltschonenden Landbewirtschaftung (II): Konsequenzen für die Agrarumweltpolitik 409-415