

# Das verhängnisvolle Paradigma staatlicher Kostendeckung in der Landwirtschaft

Autor(en): **Mann, Stefan**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): - **(2006)**

Heft 1

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966548>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Das verhängnisvolle Paradigma staatlicher Kostendeckung in der Landwirtschaft

Stefan Mann, Agroscope FAT Tänikon, Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik, CH-8356 Ettenhausen

## 1. Einleitung

Eine zentrale Erkenntnis des ordnungstheoretischen Diskurses ist die von der selbstregulativen Kraft des Marktes (6). Problematisch wird es in den Fällen, wo der Staat als Monopsonist agiert. Dies ist erstens bei der Bereitstellung öffentlicher Güter der Fall, zweitens aber auch in Bereichen, wo aus unterschiedlichen Gründen ein Eingriff des Staates in Märkte erfolgt, der die übrigen Nachfrager aus dem Rennen wirft. Für solche monopsonistischen Situationen lehrt uns das Standardwissen der Lehrbuchökonomik: „Net benefits are maximized when the marginal benefits from an allocation equal marginal costs.“ (27; S. 27). Das bereit stehende Angebot sollte durch den Konsumenten ‚Staat‘ also bis zu dem Punkt wahrgenommen werden, wo der Grenznutzen erreicht wird. Daher sollte der entrichtete Preis des Staates dem Grenznutzen der Massnahme entsprechen.

Damit wäre bereits alles gesagt - wäre da nicht die politische Praxis. Für die politische Praxis monopsonistischer Nachfragekonstellationen, ist die Landwirtschaft dabei ein hervorragendes Beispiel. Bei den Nahrungsmärkten handelte es sich lange Zeit (und handelt es sich teilweise heute noch) um so stark reglementierte Märkte, dass der Staat, zumindest für einige Produkte zunächst als einziger Nachfrager in Erscheinung tritt, oder doch zumindest als Nachfrager, der durch die Garantie eines Interventionspreises den Preis bestimmt. Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren die Rolle der Landwirtschaft als Erbringer öffentlicher Dienstleistungen (wie die Offenhaltung von Biotopen oder die Gewährleistung sauberen Grundwassers) in den Mittelpunkt gerückt ist.

Insofern ist die Landwirtschaft auch ein gutes Beispiel um zu zeigen, dass der Grenznutzen der bei Landwirten nachgefragten Güter für die Preisfindung in eben jener politischen Praxis oft gänzlich ignoriert wird. Stattdessen wird häufig ein Preis gezahlt, der sich an den Kosten bemisst, die dem Landwirt bei der Bereitstellung der entsprechenden Gü-

ter entstehen. Komplementär zu dieser Praxis existiert auch eine (schwache, aber relevante) theoretische Basis, mit der die Bemessung der Vergütung von monopsonistisch nachgefragten Produkten gerechtfertigt wird. Sowohl der Praxis als auch der Theorie soll dabei in diesem Beitrag nachgegangen werden.

Theorie und Praxis staatlicher Kostendeckung werden dabei in zwei Schritten analysiert. In Abschnitt 2 werden zunächst die theoretischen Konsequenzen, auf der Basis mikroökonomischer und politisch-ökonomischer Zusammenhänge dargestellt. In Abschnitt 3 folgen dann drei Beispiele, anhand derer die praktischen Konsequenzen staatlicher Kostendeckung noch besser sichtbar werden. Abschnitt 4 zieht Schlussfolgerungen aus der deduktiven und empirischen Analyse.

## **2. Grundlagen**

Wenn Politiker oder Verwaltungsangestellte davon sprechen, Landwirten die Kosten einer bestimmten Massnahme zu entschädigen, dann drängt sich aus Sicht der Mikroökonomie natürlich sofort die Frage auf, um welche Kosten es sich dabei handelt. Selten sind dabei die betrieblichen Gesamtkosten einer Massnahme gemeint. Dies würde eine betrieblich individuelle Entschädigung bedingen, was angesichts von rund 70 000 Landwirtschaftsbetrieben allein in der Schweiz mit prohibitiv hohen Transaktionskosten verbunden wäre. Auch kann realistischere nicht angenommen werden, dass es sich um die Grenzkosten der Massnahme handelt, da diese in den seltensten Fällen bekannt sind. Am ehesten werden (siehe hierfür auch Abschnitt 3) einige durchschnittlich strukturierte Betriebe, bezüglich der dort anfallenden Kosten analysiert und die Vergütung anhand eines arithmetischen Mittels festgelegt. Somit wären es also Durchschnittskosten, die Pate bei der Festlegung kostenorientierter Preise staatlich nachgefragter Güter und Dienstleistungen stehen. Präziser formuliert: Es werden jene Durchschnittskosten zugrunde gelegt, die bei der in der Ausgangssituation bereit gestellten Menge anfallen.

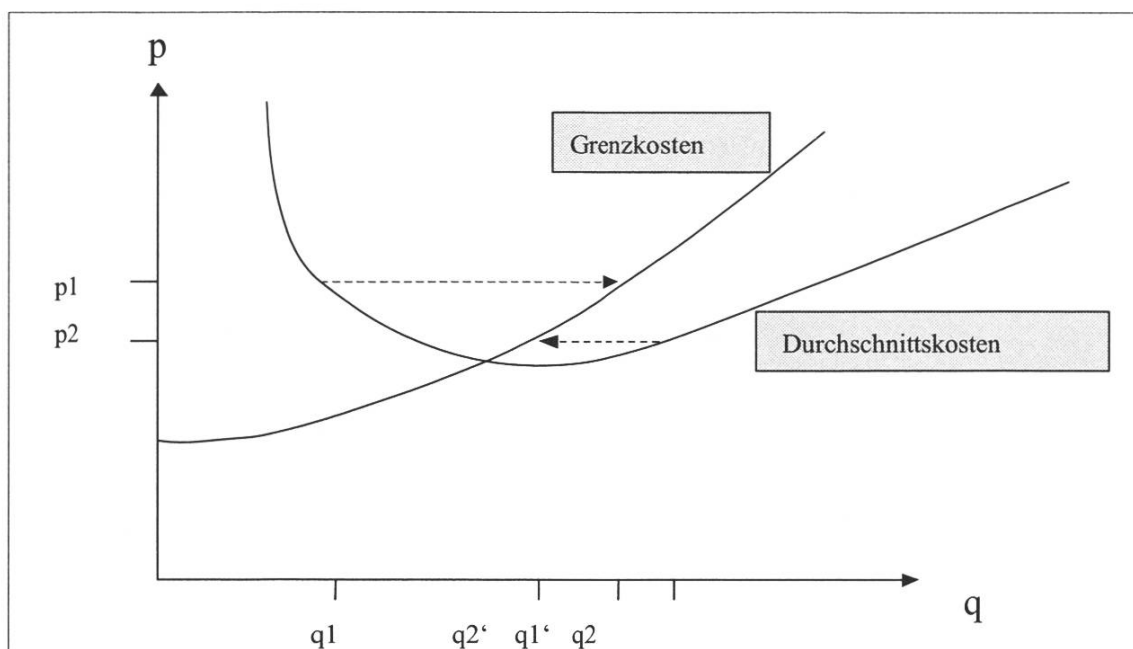


Abb. 1: Konsequenzen durchschnittskostenorientierter Preisfestlegung.

Abbildung 1 stellt dar, welche Konsequenzen diese Praxis mit sich führt. Nehmen wir zunächst an, im Ausgangsjahr sei von einem öffentlichen Gut  $q_1$  bereitgestellt worden. Die Ermittlung der Durchschnittskosten zu diesem Zeitpunkt führt zu einem Preisansatz von  $p_1$ . Bei einem Preis von  $p_1$  ist es jedoch rational für die Landwirte, ihr Angebot auszudehnen, bis die Grenzkosten der Produktion  $p_1$  betragen, was beim Punkt  $p_1'$  der Fall ist. Umgekehrt ist der Effekt, wenn im Ausgangszeitpunkt die Menge  $q_2$  bereitgestellt wurde. Es ergeben sich Durchschnittskosten von  $p_2$ , die den rationalen Landwirt dazu führen, zur Gewinnmaximierung das Angebot auf  $q_2'$  zurückzufahren.

Es kann somit leicht gezeigt werden, dass sich durch die Bezugsbasis der Durchschnittskosten chaotische und nicht intendierte Mengeneffekte ergeben. Nicht nur, wie schon 1932 von EUCKEN beklagt, der Interventionismus des Staates an sich macht „aus einer geordneten Volkswirtschaft ein Chaos“ (5; S. 320), sondern auch die Modi der staatlichen Intervention. Dies gilt bereits ungeachtet der Tatsache, dass die Existenz eines sozialen Optimums bislang in der Betrachtung noch nicht aufgetaucht ist. Der Schnittpunkt zwischen dem Grenznutzen und den Grenzkosten eines monopsonistisch nachgefragten Gutes bzw. Dienstleistung wird selbstverständlich oft oberhalb von  $p_1$  bzw. unterhalb von  $p_2$  liegen. Die aus einer solchen, keineswegs unwahrscheinlichen Diskrepanz resultierenden Wohlfahrtsverluste sind bekannt.

Ein weiteres Problem ergibt sich bei einer Dynamisierung der Betrachtung. Der technische Fortschritt hat in der Vergangenheit auch und gerade in der Landwirtschaft zu einer Absenkung der Kostenfunktionen, auch der Durchschnittskosten geführt. In diesem Fall gibt es zwei grundsätzliche Möglichkeiten für Reaktionen des Staates, die in Abbildung 2 dargestellt werden, wenn sich die Durchschnittskostenfunktion von  $DK$  nach  $DK'$  verschiebt.

Die erste Möglichkeit tritt dann ein, wenn der Staat die niedrigeren Durchschnittskosten der im Status quo angebotenen Menge zum Anlass nimmt, die Vergütung abzusenken. Bereits seit COCHRANE (3) wissen wir, dass die Landwirte (und andere Produzenten) infolge der Nutzung des technischen Fortschritts, bei niedrigen Nachfrageelastizitäten einen Einkommensverlust hinnehmen müssen, da sich die Preise durch die Verschiebung der Angebotsfunktion stark nach unten verlagern. Dies gilt in noch stärkerem Maße für Preise, die sich an den Durchschnittskosten orientieren. Durch die Ausschaltung jeglicher Nutzenerwägungen ist von vornherein klar, dass sich jeglicher technischer Fortschritt in nichts anderem niederschlägt, als in Kosten- und entsprechenden Preissenkungen, von  $p_1$  auf  $p_2$ . Wenn es der Branche gelingt, gemeinsame Strategien zu realisieren, ist daher der Anreiz technischen Fortschritt zu implementieren, null, worauf bereits MARBACH (20) hinweist. Das Paradigma staatlicher Kostendeckung führt daher in diesem Fall nicht nur zu statischen Wohlfahrtsverlusten, sondern auch zu negativen Anreizen für den technischen Fortschritt.

Anders ist es, wenn der Preis fixiert ist und trotz technischen Fortschritts konstant bleibt, sei es aufgrund politischer Einflussnahme der berufsständischen Interessenvertretung, sei es aufgrund mangelnder Aufmerksamkeit staatlicher Stellen. In diesen Fällen ergibt sich eine Ausdehnung des Angebots, in Abb. 2 von  $q_1$  auf  $q_2$ . Auch diese Ausdehnung ist ein unerwünschtes Phänomen. Selbst wenn in der Ausgangssituation eine optimale Allokation gegeben ist, läge bei einer typischen, abnehmenden Grenznutzenfunktion die effiziente Reaktion auf technischen Fortschritt zwischen den beiden dargestellten Extremen.

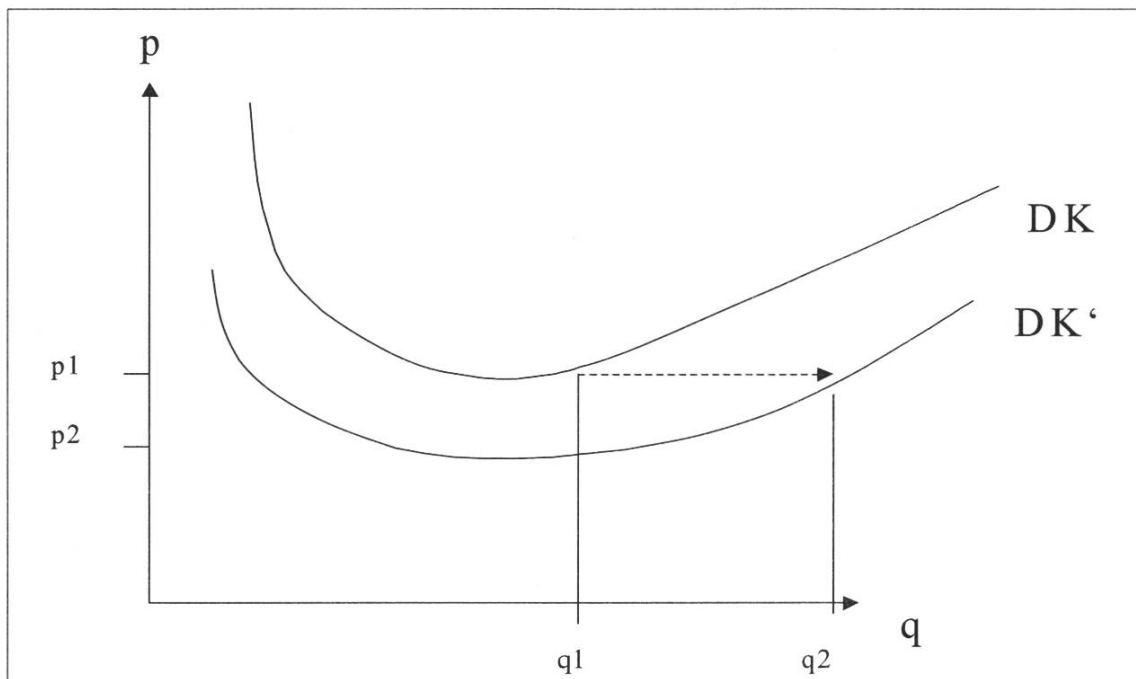


Abb. 2: Technischer Fortschritt und Durchschnittskostenvergütung.

Doch die Integration politisch-ökonomischer Erwägungen kann durchaus noch weiter getrieben werden. Eine Vergütung der Landwirte, entsprechend den ihnen entstehenden durchschnittlichen Kosten, führt zu einer besonders typischen Ausprägung des klassischen Prinzipal-Agenten-Problems: In diesem Fall ist der Landwirt der Agent, der natürlich besser als der zuständige Ministerialbeamte einschätzen kann, welche Kosten bei der Bereitstellung der vom Staat nachgefragten Güter entstehen. Hinzu kommt, dass für alle Beteiligten die Schätzung von Durchschnittskosten im Primärsektor in der Regel mit einem hohen Unsicherheitsfaktor behaftet ist (16). In jedem Fall hat der Landwirt einen starken Anreiz, die ihm notwendigerweise entstehenden Kosten besonders hoch darzustellen. Diese Konstellation kann leicht dazu führen, dass der Ansatz der staatlichen Entschädigung real höher liegt, als die tatsächlichen durchschnittlichen Kosten. Auch dies führt zu einer Mengenausdehnung.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Orientierung des Staates bei der Nachfrage landwirtschaftlicher Produkte und Dienstleistungen an den entstehenden (Durchschnitts-)kosten der Landwirte, zu nicht intendierten Mengeneffekten führt. Diese Effekte verlaufen gänzlich unabhängig vom Nutzen der jeweiligen Güter. In den meisten Fällen wird es jedoch zu einer Angebotsmenge oberhalb des gesamtwirtschaftlichen Optimums kommen. Für die Beschreibung des grundlegenden

genden Dilemmas kann erneut auf EUCKEN (5; S. 321) zurückgegriffen werden: „Es fehlt das strenge ökonomische Denken.“

### **3. Beispiele**

Von den drei Beispielen, die hier im Folgenden präsentiert werden, ist das Erste auf die Vergangenheit, das Zweite primär auf die Gegenwart und das Dritte in erster Linie auf die Zukunft bezogen. Dass dabei wiederholt auf die Schweizer Agrarpolitik Bezug genommen wird, ist dem Erfahrungshintergrund des Autors geschuldet und sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine breite internationale Literatur (z.B. 14; 25) - bedauerlicherweise - von der globalen Verbreitung des Paradigmas staatlicher Kostendeckung zeugt.

#### **3.1 Schweizerische Agrarmarktpolitik im 20. Jahrhundert**

Wie wohl keine andere Einzelperson hat der Agrarökonom ERNST LAUR (1871-1964) die Schweizerische Agrarpolitik in ihrer Frühphase geprägt. LAUR vertrat die bis weit ins 20. Jahrhundert hinein noch verbreitete Grundeinstellung eines intrinsischen Wertes landwirtschaftlicher Betriebe (vgl. 18): „Die bäuerlichen Kleinbetriebe sind eine Pflanzstätte für die Familie. (...) Die Kinder werden von Jugend an zur Arbeit und Hilfeleistung im Betrieb erzogen und gewöhnt. Aus dem Kleinbauernbetrieb bezieht die Industrie ihre besten Arbeitskräfte; er ist die Quelle für die Blutauffrischung eines Volkes.“ (15). Er vertrat als logische Konsequenz aus dieser Einstellung eine offen protektionistische Haltung und forderte in erster Linie zwei Massnahmen zum Schutz der landwirtschaftlichen Betriebe: Erstens einen Grenzschutz ab dem Punkt, „wenn der Bedarf des Einfuhrlandes gedeckt ist“ (13; S. 155), und zweitens eine Anpassung der Preise an die Produktionskosten (13; S. 212).

LAUR hatte wahrscheinlich insofern recht, dass die von ihm geforderten Massnahmen für das von ihm definierte Ziel, eines weitestgehenden Erhalts der landwirtschaftlichen Betriebe wohl durchaus geeignet waren. Der schon damals bekannte ordnungspolitische Grundsatz, wonach der Staat die Märkte bei ausreichendem Wettbewerb (und der ist in der polypolistischen Agrarbranche ohnehin gegeben) ungestört agieren lassen sollte, orientiert sich dagegen am Maß der Effizienz. Insofern ist die Unterschiedlichkeit der Ziele – Effizienz versus Strukturertalt im

Primärsektor - hier ausschlaggebend für die unterschiedliche Stoßrichtung der Politikempfehlungen.

Leider wurde dieser Widerspruch nie grundsätzlich ausdiskutiert. Vielmehr wurde in den nachfolgenden Jahrzehnten, wohl auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Wertes einer einheimischen Landwirtschaft aus dem 2. Weltkrieg, im agrarpolitischen Diskurs der Schweiz gerade das Paradigma staatlicher Kostendeckung ungefragt übernommen, und das bei weitem nicht nur im Berufsstand. Über viele Jahrzehnte war sogar im Schweizer Landwirtschaftsgesetz festgeschrieben, dass „die mittleren Produktionskosten rationell geführter und zu normalen Bedingungen übernommener Betriebe“, Grundlage für die Agrarpreise sein sollten. Sowohl von der Legislative wurde die „Gewährung kostendeckender Preise bei allen landwirtschaftlichen Produkten“ (9) wiederholt eingefordert, als auch von der Exekutive: „Für den Milchproduzenten (...) wäre eine Abgeltung der (...) unterschiedlichen Produktionskosten grundsätzlich gerechtfertigt“ (23).

Diese theoretische Basis führte zu Blüten zweier verschiedener Arten. Zum Einen sind politische Massnahmen, die dem Prinzip der Kostendeckung folgten, zu erwähnen: Der für die schweizerische Landwirtschaft zentrale Milchpreis wurde aufgrund von Kostenkalkulationen insbesondere in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts so stark angehoben, dass es in Verbindung mit dem beachtlichen technischen Fortschritt in der Landwirtschaft zu einer Mengenausdehnung kam, die der Markt nicht mehr fassen konnte, was schon 1977 ( sieben Jahre früher als in der EWG) zu einer Milchkontingentierung führte (2). Auch brachte die Schweizer Agrarpolitik Besonderheiten wie Beiträge für den Anbau von Getreide in ausgesprochenen Hanglagen hervor. Rationell kann Getreide nur auf ebenen Flächen angebaut werden. Ein Anbau am Hang ist nicht nur ökologisch schädlich, sondern auch mit enorm hohen Produktionskosten verbunden. Es war konsequent, dass auch diese jahrzehntelang durch den Staat vergütet wurden.

Eine zweite, ebenso bemerkenswerte Blüte entstand durch den immer plastischer werdenden Widerspruch zwischen dem Ziel einer zeitgemäßen und auch im internationalen Vergleich wettbewerbsfähigen Landwirtschaft und dem Prinzip staatlicher Kostendeckung. Gerade Agrarökonomen, die diesen Widerspruch abzumildern versuchten, erlagen der Versuchung, die Durchschnittskosten der Produktion „tiefer zu legen“: „Die Spezialkommission, die eingesetzt worden ist für die Bemessung der Lohnansprüche, ist zum Ergebnis gekommen, dass man als ‚rationell geführte Betriebe‘ nur die Buchhaltungskontrollbetriebe in der



Größenordnung von 5 bis 30 ha in Betracht ziehen dürfe bzw. solle.“ (12; S. 29). Kleinere Betriebe, die 1960 noch sehr zahlreich waren, wurden ignoriert, um deren hohe Produktionskosten nicht zur Grundlage von Preisen machen zu müssen; andererseits wurden aus umgekehrten Gründen auch die Ergebnisse der wenigen Grossbetriebe nicht ausgewertet. Noch bis vor wenigen Jahren war bei der Erfassung der landwirtschaftlichen Einkommen ein stetiger Diskussionspunkt, ob man statt eines repräsentativen Durchschnitts nicht nur das Einkommen der leistungsfähigsten Betriebe erfassen solle. Das Paradigma staatlicher Kostendeckung verleitete hier zur Ausblendung gewisser Realitäten.

### **3.2 Die Ackerbaubeiträge für Kartoffeln**

In den neunziger Jahren wurde nicht nur das Landwirtschaftsgesetz geändert und dabei auch um den Artikel, der das Paradigma staatlicher Kostendeckung verankerte, erleichtert. Auch erfuhr die schweizerische Agrarpolitik auf der Grundlage einer Volksabstimmung von 1996 eine grundlegende Neuorientierung in Richtung einer stärkeren Leistungsorientierung, sowohl bei der Produktion von Nahrungsmitteln als auch bei der Bereitstellung öffentlicher Güter (17). In Teilbereichen sind jedoch auch heute noch staatliche Eingriffe zu finden, die dem Paradigma staatlicher Kostendeckung geschuldet sind.

Ein Beispiel ist die Verwertung von Kartoffeln. In der Schweiz fließt etwa ein Viertel der Kartoffelernte weder in die Speiseverwertung, noch in die Stärkeherstellung, sondern die Kartoffeln werden der Verfütterung zugeführt. Dies ist eine unwirtschaftliche Verwertungsschiene: Erzeugt der Landwirt Kartoffeln und verfüttert diese an seine Schweine, so entsteht ihm aufgrund der hohen Produktionskosten und dem niedrigen Futterwert ein Verlust von etwa 10 Fr./dt. Aus diesem Grund erstattet der Staat (oder genauer gesagt die mit einem Leistungsauftrag versehene Branchenorganisation swisspatat) dem Landwirt in etwa diesen Betrag für jede Dezitonne Kartoffeln, die nachweislich verfüttert wird.

Noch teurer ist es, die Kartoffeln zunächst zu trocknen, und dann die Trockenware dem Tierfutter beizumischen. Entsprechend wird durch die öffentliche Hand für diese Verwertungsart ein höherer Beitrag vergütet, seit die entsprechenden Kostenkalkulationen der Trocknungsanlagen validiert wurden. Und stolze 55 Fr./dt (übrigens etwa das zehnfache des Kartoffelpreises des Sommers 2004 in der EU) wird an Lagerhalter gezahlt, die hochwertige Speisekartoffeln im Herbst einlagern und im Frühjahr an Trocknungsbetriebe weitergeben.

Es kann mittels normativer Modellierung leicht gezeigt werden, dass dieses System staatlicher Kostendeckung gegenüber einer Situation des freien Marktes natürlich einen Anreiz bietet, minderwertige Ware zu erzeugen. Während die nicht verwertbare Ware in Deutschland rund acht Prozent der Ernte beträgt, sind es in der Schweiz, wie erwähnt, 20 bis 25 Prozent. Sowohl theoretisch wie empirisch lässt sich zeigen, dass dies nicht den natürlichen Standortbedingungen, sondern dem staatlichen Anreiz durch die Verwertungsbeiträge geschuldet ist.

Hier tritt also ein neuer Aspekt hervor, der sich durch die staatliche Kostendeckung ergibt. In der Produktion wird qualitativ hochwertige Ware, aufgrund ihres höheren Preises eher kostendeckend abzusetzen sein als minderwertige Ware. Dies wird in der Tendenz stets dazu führen, dass die auf Kostendeckung ausgerichtete staatliche Intervention eher in Bereichen niedriger Qualität greifen wird. Das Paradigma staatlicher Kostendeckung wird daher also nicht nur zu nicht intendierten Mengeneffekten, sondern in der Tendenz auch zur Produktion minderwertiger Qualitäten führen.

### **3.3 Agrarumweltmassnahmen**

Man könnte die obigen Beispiele mit dem Hinweis abtun, allmählich sei die Zeit der aktiven Eingriffe des Staates in Agrarmärkte zuende. Tatsächlich hat sich auch die Schweiz nicht nur bereits in den neunziger Jahren aus den Märkten weitgehend zurückgezogen, auch heutigen Interventionen wie etwa den beschriebenen Beiträgen im Kartoffelbereich wird allgemein keine lange Zukunft vorausgesagt. Doch an diese Stelle rücken andere Interventionen des Staates, vor allem im agrarökologischen Bereich. Diese Interventionen sind ordnungspolitisch weit besser begründbar als agrarmarktpolitische Eingriffe, da es um die Internalisierung externer Effekte und um die Bereitstellung öffentlicher Güter geht. Aber der Schaden, der durch das zugrunde liegende Paradigma staatlicher Kostendeckung angerichtet wird, ist exakt der gleiche.

Fast jeder Staat bzw. jede Region in Industrieländern zahlt heute Mittel für ökologische Leistungen, die den Landwirten vergütet werden. In der Schweiz beispielsweise werden Mittel bereitgestellt, die den Landwirten die Mindererträge für eine extensivere Bewirtschaftung ihrer Wiesen oder für die Stilllegung von Ackerflächen entschädigen soll. Auch hier dienen üblicherweise in der Verwaltung angestellte Überschlagsrechnungen zu den Opportunitäts- und Produktionskosten der Maßnahmen als Basis für die Festsetzung der Fördersätze. Osterburg (22) bestätigt

hier mit dem Verweis auf „auf Grundlage durchschnittlicher Bedingungen kalkulierte Prämien“ die in Abschnitt 2 beschriebene Referenz der Durchschnittskosten. Dabei treten allerdings kulturbedingte Unterschiede auf: Während in den Agrarumweltprogrammen der USA die kalkulierten Durchschnittskosten nur anteilig erstattet werden, da ein gewisses Eigeninteresse der Landwirte vorausgesetzt wird, wird in den europäischen Ländern zu den Kosten noch eine „Anreizkomponente“ hinzuaddiert, um das Interesse des Landwirts erst zu wecken (22). Die Konsequenzen sind in jedem Fall die in Abschnitt 2 beschriebenen Ineffizienzen, da der Preismechanismus in beiden Varianten ausgehebelt bleibt.

Noch bedauerlicher als die Orientierung der Verwaltung ist, dass sich viele Wissenschaftler mit dieser Lösung gerne arrangieren. Das mag verständlich sein, solange es sich um Nichtökonomien handelt, die eine Kostenerstattung für die Bewirtschaftung ökologisch bedeutsamer Flächen fordern (z.B. 24). Doch auch für viele Ökonomen, die es eigentlich besser wissen müssten, ist die Bemessung der Transfers an den entstehenden Kosten bestenfalls ein Kavaliersdelikt. So formulieren AHRENS et al. (1): „So lange es keine praktikablen Konzepte einer ergebnisorientierten, handlungsunabhängigen Honorierung positiver externer Effekte der Landbewirtschaftung gibt, muss die Orientierung der Prämien an den Einkommenseinbussen erfolgen.“ Und HOLM-MÜLLER und WITZKE (11) erheben das Paradigma staatlicher Kostendeckung sogar zur Methode der Wahl: „Eine Beschränkung der Honorierungszahlungen auf die zusätzlichen Kosten gegenüber der konventionellen Agrarproduktion ist wohlfahrtstheoretisch nicht zwingend. Sie ergibt sich aus der Forderung nach Gewinnneutralität, wenn die Stand-Alone-Produktion von Agrarprodukten wettbewerbsfähig ist (...) und stellt in diesen Fällen eine akzeptable Vorsichtsmaßnahme gegen anderweitig nur schwer zu identifizierende protektionistische Tendenzen nationaler Regierungen dar“ Dass - wie gezeigt - gerade das Paradigma staatlicher Kostendeckung gut mit Protektionismus vereinbar ist, wird hier übersehen. Und auf eine Begründung, weswegen Gewinn bei der Produktion von Marktgütern, nicht aber bei der Bereitstellung öffentlicher Güter statthaft sein soll, wird leider verzichtet. So erstaunt es nicht, dass im agrarumweltpolitischen Diskurs handfeste Politikempfehlungen z.T. allein auf der Basis von Kostenkalkulationen und ohne eine Betrachtung des Nutzens abgegeben werden (8).

## 4. Schlussfolgerungen

Es konnte sowohl theoretisch als auch empirisch gezeigt werden, dass eine Festsetzung staatlicher Leistungen auf der Grundlage der anfallenden Kosten in allen Politikbereichen zu zahlreichen Ineffizienzen führt. Davon ist der kaum vorhersehbare Mengeneffekt nur eine Dimension. Anreize zu opportunistischem Verhalten oder zur Produktion minderwertiger Qualitäten verstärken die negativen Effekte der Referenzgröße „Durchschnittskosten“.

Glücklicherweise gehören die systematischen Interventionen in Agrarmärkte mehr oder weniger der Vergangenheit an. Zwar gibt es immer noch Bereiche, in denen der Staat in den Märkten für Nahrungsgüter Aufgaben übernimmt, die Angebot und Nachfrage verzerren, doch handelt es sich in diesen Fällen fast immer um Rückzugsgefechte, die sich die Vertreter des Bauernstandes mit einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit liefern. Ganz im Gegensatz dazu wird das ökologische Tätigkeitsspektrum und damit auch die Aufgaben des Staates im agrarumweltpolitischen Bereich immer breiter. Anstrengungen, das Paradigma staatlicher Kostendeckung in der Landwirtschaft zu verlassen, sollten sich daher auf den Bereich der Agrarumweltpolitik, konkreter der Vergütung außerordentlicher Umweltleistungen durch Landwirte, konzentrieren.

Ordnungstheoretiker haben in ihrer Beschäftigung mit umweltpolitischen Themen bislang zumeist institutionelle Fragestellungen behandelt (4; 28). Anlass hierzu gab und gibt es genug. Doch die obige Analyse zeigt, dass eine Kombination mikroökonomischer Grundlagen mit institutionellen Fragestellungen ebenfalls ein dringendes Betätigungsfeld für Ökonomen mit ordnungspolitischem Interesse ist.

Dem Problem, dass sich sogar Ökonomen mit der Bemessung staatlicher Transfers durch Kostenkalkulationen zufrieden geben, scheint hauptsächlich einem tiefen Unwohlsein mit den bestehenden Bewertungsmethoden geschuldet zu sein. Dies ist umso bemerkenswerter, da bestimmte Bewertungsmethoden wie die Kontingenzbewertung in den vergangenen Jahrzehnten mit unglaublich hohem Ressourceneinsatz beforscht wurden. Vor diesem Hintergrund bieten sich zwei Wege an, um die Vergütung agrarökologischer Leistungen zukünftig effizienter zu gestalten.

Erstens sind die Schwachstellen der gängigen Bewertungsmethoden für die politische Praxis klarer zu beschreiben, sodass die Methoden zielge-

richtet weiterentwickelt bzw. modifiziert werden können. Theoretische Ansätze hierzu gibt es durchaus (10; 19) ein stärkerer Anwendungsbezug scheint hier jedoch Not zu tun. Erst dann können auch öffentliche Güter, die die Landwirte für die Gesellschaft erbringen, realistisch genug bewertet werden, um effiziente Agrarumweltpolitik zu betreiben.

Eine bedenkenswerte Alternative bietet jedoch auch die Versteigerung der Bereitstellung öffentlicher Güter (7; 21). Tritt der Staat als Einkäufer in Erscheinung, so gewährleisten in den meisten Industrieländern Verordnungen zu öffentlichen Ausschreibungen, dass die bezahlten Preise in etwa den Marktpreisen entsprechen. Diese Praxis kann auf ökologische Leistungen in der Landwirtschaft eigentlich recht problemlos übertragen werden. Vielleicht fällt es unserer Gesellschaft leichter zu definieren, dass zehn Prozent unserer Wiesen nicht gedüngt werden sollten, als dass eine nicht gedüngte Wiese 500 Euro pro Hektar und Jahr wert ist. In diesem Fall kann die Ausschreibung dieser Leistungen und die Vergabe nach Wettbewerbsfähigkeit zu einer hocheffizienten Allokation im agrarökologischen Bereich führen.

So gibt es also nicht nur im Bereich der Agrarmarktbereich, sondern auch für die Erbringung von Umweltleistungen durch die Landwirtschaft ordnungspolitisch deutlich vorzüglichere Lösung, als die Erstattung der Kosten, die in einem landwirtschaftlichen Betrieb anfallen.

## 5. Literatur

- (1) Ahrens H., Lippert C. und Rittershofer M., 2000. Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO, EWG) 2078/92 in der Landwirtschaft. *Agrarwirtschaft* 49 (2) 99-115.
- (2) Brugger H., (1992). *Agrarpolitik des Bundes seit 1914*. Frauenfeld: Huber.
- (3) Cochrane W.W., (1958). *Farm Prices: Myth and Reality*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- (4) Eickhof N., (2004). Selbstverpflichtungen im Bereich des Umweltschutzes. *Ordo* 55, 269-286.
- (5) Eucken W., (1932). Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus. *Weltwirtschaftliches Archiv* 36, 297-321.
- (6) Eucken W., (1959). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Hamburg: Rowohlt.
- (7) Fischer A., Hespelt S.K., Marggraf R., (2003). Ermittlung der Nachfrage nach ökologischen Gütern der Landwirtschaft – das Northeim-Projekt. *Agrarwirtschaft* 52 (8) 390-399.
- (8) Flury C., Gotsch N., Rieder P., (2005). Site-specific and regionally optimal direct payments for mountain agriculture. *Land Use Policy* (in Druck).
- (9) Hess O., (1961). Ein Vorstoss aus der Bundesversammlung zugunsten der Landwirtschaft. *Die Grüne* 89 (52) 1534.
- (10) Holm-Müller K., (2003). Bewertung nicht marktfähiger Leistungen der Landwirtschaft – eine Herausforderung für die Forschung. *Agrarwirtschaft* 52 (8) 353-355.
- (11) Holm-Müller K., Witzke H.P., (2002). Das moderne Konzept der internen Subventionierung als Kriterium zur Identifizierung von Wettbewerbsverzerrungen bei europäischen Agrarumweltmaßnahmen. *Agrarwirtschaft* 51 (5) 231-238.
- (12) Howald O., (1960). Nachtrag. In: F. Marbach: *Betrachtungen zur schweizerischen Agrarpolitik*. Bern: Schriftenreihe des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiter-Verbandes.

- (13) Howald O., Abegg H., (1971). Ernst Laur: Ein Leben für den Bauernstand. Aarau: Verlag Wirz.
- (14) Kuzma F., (1998). Ciele a vysledky agrarnej politiky Slovenska. Zemedelska Ekonomika 44 (10) 433-436.
- (15) Laur E., (1959). Die Bedeutung des Bauernstandes. Agrarpolitische Revue 10/11, 106-109.
- (16) Luckert M.K., (2003). Efficiency implications of silvicultural expenditures from separating ownership and management on forest lands. Forest Science 44 (3) 315-378.
- (17) Mann S., (2002). Konzeptionelle Potenziale des schweizerischen Direktzahlungsregimes für die EU. Agrarwirtschaft 51 (8) 370-376.
- (18) Mann S., (2004a). Die Entsedelung ländlicher Räume und das Agrarsystem. Berliner Debatte INITIAL 15 (2) 46-55.
- (19) Mann S., (2004b). The Expert Valuation Method to Assess Agri-Environmental Policy. Journal of Environmental Planning and Management 47 (4) 541-554.
- (20) Marbach F., (1960). Betrachtungen zur schweizerischen Agrarpolitik. Bern: Schriftenreihe des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiter-Verbandes.
- (21) OECD (2003). The environmental performance of public procurement: issues of policy coherence. Paris.
- (22) Osterburg B., (2000). Auswirkungen der Umsetzung der Agrarumweltprogramme gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 in den deutschen Bundesländern auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. In: R.v. Alvensleben, U. Koester, C. Langbehn: Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft. Münster: Landwirtschaftsverlag.
- (23) Pelleaux M., Künzli H., (1990). Die Bedeutung des Eiweiss- und Fettgehaltes der Milch für den Produzenten und den Verwerter und aus der Sicht des Bundes. Landwirtschaft Schweiz 3 (4) 153-156.
- (24) Roth D., Schwabe M., (2002). Ökologisch und landeskulturell bedeutsame Flächen im Agrarraum – Kriterium für eine umweltverträgliche, multifunktionale Landwirtschaft. Landnutzung und Landentwicklung 43 (4) 174-179.

(25) Saxena S.K., (1994). Analysis of the Indian fertilizer subsidy issue. Fertilizer Marketing News 25 (2) 1-9.

(27) Tietenberg T., (2003). Environmental and Natural Resource Economics. Boston: Addison Wesley.

(28) Troja M., (1998). Umweltpolitik und moderne Ökonomik. Münster: LitLeitfaden für die Publikation in der SGA-Zeitschrift.

**Anschrift des Verfassers:**

Dr. Stefan Mann  
Agroscope FAT Tänikon  
Eidg. Forschungsanstalt für  
Agrarwirtschaft und Landtechnik  
CH-8356 Ettenhausen

stefan.mann@fat.admin.ch



