

EFFIZIENZ- VERSUS INTERESSENORIENTIERUNG IN DER AGRARPOLITIK

MARKUS F. HOFREITHER

1. Einleitung

Die Entwicklung der Landwirtschaften Europas nach dem II. Weltkrieg war von markanten Veränderungen geprägt: Im Vergleich zu den 50er Jahren verließen z. B. in Österreich etwa 80 % der Arbeitskräfte den Sektor und auch die bewirtschaftete Fläche sank um bis zu 20 %. Dennoch produziert die Landwirtschaft heute etwa zweimal soviel wie Mitte der 50er Jahre. Eine der primären Triebfedern dieser Entwicklung war zweifellos das auf betrieblicher Effizienz beruhende Optimierungsverhalten des einzelnen Landwirts¹, eingebettet in die durch Agrarforschung und die Agrarpolitik vorgegebenen Rahmenbedingungen. Diese rasante Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft weist grundsätzlich in Richtung einer gleichartigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

Auf der Aggregatebene, den landwirtschaftlichen Märkten, zeigt diese innovationsorientierte Entwicklung jedoch ein völlig anderes Gesicht: gerade die enormen Produktivitätssteigerungen haben zu strukturellen Mengenüberschüssen geführt, die dann durch subventionierte Exporte „entsorgt“ werden mussten. Dadurch wurde die Agrarpolitik zu einer deutlichen Belastung für öffentliche Haushalte, ohne daß dies allerdings zu entsprechenden und für die Landwirte subjektiv spürbaren Einkommensverbesserungen geführt hätte. Die Konsumenten im eigenen Land waren durch überhöhte Verbraucherpreise benachteiligt, die Konkurrenten auf den internationalen Agrarmärkten klagten über unfaire Konkurrenzbedingungen. In weiterer Folge rückten die durch agrarische Erzeugungsaktivitäten verursachten Umweltbelastungen deutlicher ins

¹ Dieses Bemühen, jeweils bestmögliche Technologie und letztes Know-how zum Einsatz zu bringen, steht in einem bemerkenswerten Kontrast zu dem romantisierten Bild, das der Rest der Bevölkerung von der Landwirtschaft zu haben scheint, wenn man die zahlreichen Meinungsumfragen heranzieht.

Licht einer breiteren Öffentlichkeit und – nicht zuletzt – wurde auch deutlich, daß die derzeitige Form der Agrarpolitik nicht in der Lage sein würde, den stillen ökonomischen Niedergang vieler ländlichen Regionen zu verhindern.

Auf den ersten Blick ist schwer nachvollziehbar, wieso am Effizienzziel orientierte landwirtschaftliche Betriebe in ihrer Gesamtheit zu einem derart unbefriedigenden, ineffizienten Zustand führen können. Konkret stellt sich die Frage, in welchem Umfang bzw. ob überhaupt Effizienzüberlegungen bei der Konzeption der Agrarpolitik eine Rolle spielen. Dieser Beitrag versucht, ausgehend von einer kurzen Erörterung des Effizienzkonzepts in der Ökonomie, zuerst die Probleme von Märkten zu beleuchten, effiziente Ergebnisse zu erbringen und auf die Eingriffsmöglichkeiten der öffentlichen Hand einzugehen. Dabei wird auf den Stellenwert von Partikularinteressen im Bereich der (Wirtschafts)Politik eingegangen und die wesentlichen Ursachen für Politikversagen im Agrarbereich aufgelistet. Im weiteren wird versucht, die Eigenheiten politischer Entscheidungsprozesse in bezug auf ihre effizienzmindernden Konsequenzen zu untersuchen. Am Beispiel des aktuellen Problembereichs "Landwirtschaft und Umwelt" werden Vorschläge vorgestellt, die bestehenden Politikinstrumente stärker auf die Effizienznorm auszurichten.

2. Märkte - Automatismus oder Lenkung?

2.1. Konzept der ökonomischen Effizienz

Betrachtet man eine beliebige Unternehmung, dann kann man davon ausgehen, daß diese versuchen wird, die erforderlichen Inputs so sparsam wie möglich einzusetzen. Nur auf diese Art können die Kosten auf dem niedrigstmöglichen Niveau gehalten und damit das Unternehmenseinkommen maximiert werden². Das Streben nach mikroökonomischer Effizienz spielt damit für ein einzelnes Unternehmen eine zentrale Rolle. Dasselbe können wir auch in bezug auf einen Haushalt

² Genaugenommen lassen sich dabei zwei Effizienzkonzepte unterscheiden: die technische (Produktions)Effizienz stellt sicher, daß ein konkreter Output nicht mit einer geringeren Einsatzmenge erzeugt werden kann, die ökonomische (Produktions)Effizienz stellt darauf ab, daß die tatsächlich gewählte Inputkombination ein Kostenminimum repräsentiert.

annehmen: Dieser wird versuchen, mit dem zur Verfügung stehenden Einkommen jeweils solche Güter zu kaufen, die ihm möglichst viel Nutzen bringen. Es scheint unrealistisch, daß jemand bewußt Dinge kauft, die er für nutzlos hält oder sogar ablehnt. Auch Haushalte versuchen daher, sich ökonomisch effizient zu verhalten. Ganz offensichtlich ist das Gelingen dieser Absicht an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, wie z. B. ausreichende Informationen über die Preise und den Nutzen von Gütern und Dienstleistungen, aber auch deren tatsächliche Verfügbarkeit sowie das für derartige Transaktionen erforderliche institutionelle Umfeld.

Spätestens an diesem Punkt kommen Märkte ins Spiel. Sie sind die älteste Form eines organisierten Austauschs von Gütern und Dienstleistungen zwischen Anbietern und Nachfragern. Die Ökonomie behauptet nun, daß Märkte unter bestimmten Voraussetzungen in der Lage wären, die auf Effizienzstreben basierenden Austauschwünsche von Anbietern und Nachfragern auf effiziente Weise zu realisieren. Alle Nachfrager, denen ein bestimmtes Gut X mehr wert ist als der Marktpreis, würden die gewünschte Menge von X erhalten, wobei gleichzeitig noch alle Anbieter Gewinne erwirtschafteten. Das magische Kriterium, welches diesen Zustand („Marktgleichgewicht“) sicherstellt, ist der „Gleichgewichtspreis“. Dieser wird tendenziell steigen (sinken), wenn das Angebot sinkt (steigt) bzw. die Nachfrage steigt (sinkt) und auf diese Weise immer für ein Marktgleichgewicht sorgen. Sind auch die Güter für Inputs auf diese Weise organisiert, dann kommt es zu einem „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“, in welchem nicht nur alle Güter mit minimalem Inputeinsatz in dem von den Nachfragern gewünschten Ausmaß produziert werden, sondern auch die Güterstruktur exakt den Konsumentenwünschen entspricht. Dadurch wird schließlich ein Zustand erreicht, in dem in Summe der höchstmögliche ökonomische Vorteil für diese Gesellschaft entsteht. In der traditionellen Wohlfahrtsökonomik erfüllt ein derartiger Zustand - ein allgemeines Gleichgewicht bei vollkommener Konkurrenz - auch alle Marginalbedingungen für ein PARETO-Optimum: kein Mitglied dieser Gesellschaft kann durch Umverteilung bessergestellt werden³.

Leider ist dieses theoretische Ideal für die Erklärung der in der Realität bestehenden Gegebenheiten nicht besonders hilfreich, weil für die komplexen Gegebenheiten hochentwickelter Industrieländer unpassend.

³ Leider ist die konkrete Ausprägung eines derartigen Zustands von der Ausgangsverteilung mit Produktionsfaktoren abhängig, wodurch jede Verteilungsänderung auch zu einem anderen Pareto-Optimum führt.

Dennoch bleibt in bezug auf Einzelmaßnahmen ein ausreichend breiter Bereich, in welchem Effizienzfragen unzweideutig entschieden werden können (Sohmen, 1976; Feldmann, 1998). Das bedeutet nichts anderes, als daß bei der Verfolgung von Verteilungszielen durch die Politik ein auf Wettbewerbsmechanismen basierendes Effizienzstreben gleichzeitig möglich und sogar notwendig ist. Dieser Zusammenhang soll im folgenden als "Effizienznorm" (Sohmen, 1976) bezeichnet werden, um Verwechslungen mit dem in der Praxis nicht erreichbaren Ideal der Wohlfahrtsmaximierung zu vermeiden⁴.

2.2. *Marktmechanismus und Marktversagen*

Dieses „idealtypische“ Funktionieren von Märkten in der Theorie ist an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft, die in der Realität nur in den seltensten Ausnahmefällen gegeben sind⁵. In der Praxis ist daher „Marktversagen“ eher der Normal- als der Ausnahmefall. Grundsätzlich kann ein derartiges „Marktversagen“ sowohl durch die Eigenschaften des Gutes als auch durch die Marktgegebenheiten verursacht werden. In die erste Gruppe fallen Kollektivgüter und Externalitäten, die gerade in der Landwirtschaft eine bedeutende Rolle einnehmen⁶. Marktmacht, Informationsdefizite der Marktteilnehmer oder hohe Transaktionskosten sind typisch für die zweite Gruppe.

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, die negativen Konsequenzen von Marktversagen zu reduzieren bzw. zu eliminieren:

⁴ Die praktische Unmöglichkeit von wohlfahrtssteigernden Umverteilungen durch die Politik wird schon dadurch klar, daß die politischen Entscheidungsträger über keinen Indikator bezüglich der Veränderung der Nutzenposition einer bestimmten Position durch eine Maßnahme verfügen, weil das Einkommen dafür unzureichend ist.

⁵ Unter anderem muß es sich um „private“ Güter handeln, die Märkte müssen atomistisch strukturierte Konkurrenzmärkte sein, die Marktteilnehmer müssen über vollständige Informationen verfügen, die Inputs müssen vollständig mobil sein, der Wert aller Inputs muß sich voll in den Grenzkosten niederschlagen usw. (Stevens, 1993)

⁶ Ein typisches Beispiel für ein von der Landwirtschaft bereitstellbares Kollektivgut ist die Landschaftspflege. Ein Beispiel für eine negative Externalität ist die Belastung von Grundwasser durch Auswaschung von N-Düngern, eine positive Externalität der Berglandwirtschaft kann die durch Mähen von Steilhängen reduzierte Wahrscheinlichkeit von Lawinenabgängen sein.

- Abschluß *privatrechtlicher Übereinkommen* (z. B. in Form von Verhandlungen zwischen Emittenten und Geschädigten im Falle von Umweltbelastungen im Sinne von Coase, 1960);
- Eingriffe der *öffentlichen Hand* (z. B. in Form von Verordnungen zur Festlegung von Emissionsgrenzwerten).

Derart „gemanagte“ Märkte können, wenn das private oder staatliche Eingreifen darauf ausgerichtet ist, im Vergleich mit dem Ausgangszustand mit Marktversagen durchaus effizient im Sinne der Theorie des "Second Best" sein (Sohmen, 1976). Betrachtet man jedoch die praktisch getätigten Markteingriffe im Agrarbereich, dann ergibt sich in vielen Fällen nicht der Eindruck, diese seien wirksame Versuche zur Korrektur von Marktversagen. Die Abweichungen von einem optimalen, die verfügbaren Ressourcen effizient zum Einsatz bringenden Zustand sind dafür zu eklatant⁷. Wir haben es offensichtlich mit einem Zustand zu tun, in dem die Politik beim echten oder vorgeschobenen Bemühen um die Korrektur von Marktversagen selbst versagt („Politikversagen“), indem die gesetzten Maßnahmen in Richtung einer Abnahme der gesellschaftlichen Wohlfahrt weisen.

2.3. Wohlfahrtseffekte von Politikmaßnahmen

Grundsätzlich lassen sich wirtschaftspolitische Maßnahmen anhand ihrer Wohlfahrtseffekte in vier Kategorien unterteilen:

1. Maßnahmen, die eine bzw. mehrere Gruppen der Gesellschaft bevorzugen, ohne irgendeine andere Gruppe zu benachteiligen (*reine PARETO-Verbesserungen*);
2. Maßnahmen, die eine bzw. mehrere Gruppen der Gesellschaft bevorzugen, jedoch für andere Gruppen Nachteile mit sich bringen, die jedoch geringfügig sind (*potentialle PARETO-Verbesserungen*);
3. Maßnahmen, welche das Niveau der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt unverändert lassen, jedoch die Verteilung zwischen Gruppen ändern (*reine Umverteilung*);
4. Maßnahmen, die eine bzw. mehrere Gruppen der Gesellschaft bevorzugen, für den Rest der Gesellschaft jedoch in Summe darüber hinausgehende Benachteiligungen nach sich ziehen (*Wohlfahrtsverluste*).

⁷ Eine knappe, dennoch aber umfassende Zusammenstellung von Kritikpunkten an der aktuellen Agrarpolitik der EU enthält European Commission (1997)

Die folgende Tabelle soll diese Systematik anhand eines stilisierten numerischen Beispiels nochmals illustrieren (Tabelle 1).

Tabelle 1: *Typologie wirtschaftspolitischer Maßnahmen*

Maßnahmenkategorie	Landwirtschaft	Andere Gruppen	Nettoeffekt
	<i>5 Pers.</i>	<i>95 Pers.</i>	<i>Gesamt (p.Kopf)</i>
Reine Pareto Verbesserung (1)	+150 (+30)	0 (0)	+150 (+2)
Potentielle Pareto-Verbesserung (2)	+150 (+30)	- 100 (- 1,05)	+50 (+ 0,5)
Reine Umverteilung	+150 (+30)	- 150 (- 1,58)	+0 (+ 0)
Wohlfahrtsverlust (3)	+150 (+30)	- 200 (- 2,11)	- 50(- 0,5)

In allen vier Fällen soll die Landwirtschaft einen ökonomischen Vorteil von insgesamt 150 erhalten, also 30 pro Landwirt. Weil im ersten Fall einer *reinen PARETO-Verbesserung* keine Kosten außerhalb der Landwirtschaft anfallen, bleibt die Maßnahme ohne Konsequenz für die nicht-agrarischen Bevölkerungsteile. Im Fall einer *potentiellen PARETO-Verbesserung* (Typ 2) entstehen dagegen Kosten von 100 für diese Gruppe, was pro Kopf jedoch zu einer u. U. nicht spürbaren Belastung von -1,05 führt. Gesamtwirtschaftlich bewirkt diese Maßnahme jedoch eindeutig eine Wohlfahrtssteigerung. Im dritten Fall kommt es zu einer *reinen Umverteilung*, das Wohlfahrtsniveau der Gesellschaft insgesamt bleibt gleich. Im letzten Fall überwiegen die Kosten für die nicht-agrarischen Bevölkerung die Vorteile für die Landwirte, es kommt zu einer *Senkung des Wohlfahrtsniveaus* um 50. Die entscheidende politische Frage ist aber auch hier, ob die Verschlechterung der individuellen Situation der Nicht-Landwirte um 2,1 von diesen tatsächlich so intensiv verspürt wird, daß sie sich zu einer aktiven politischen Gegenposition durchringen.

Von einem effizienzorientierten Blickwinkel aus betrachtet sollte eine Gesellschaft versuchen, vornehmlich Maßnahmen aus den ersten beiden Kategorien zu realisieren. Auch wenn Maßnahmen der ersten Kategorie in der Praxis nicht sehr häufig auftreten, so existiert doch eine Vielzahl von wirtschaftspolitischen Eingriffen, die der zweiten Gruppe zugeordnet werden können. Überraschenderweise zeigt die praktische Wirtschaftspolitik jedoch keine ausgeprägte Neigung, dieser naheliegenden Empfehlung nachzukommen. Dies scheint in besonderem Maße für die Agrarpolitik zu gelten. Was sind mögliche Ursachen für

diese offensichtliche Negierung des Gemeinwohls durch Verletzungen der Effizienznorm in der praktischen Politikgestaltung?

3. Politische Ökonomie der Agrarpolitik

3.1. Zielsetzungen und Instrumente der Agrarpolitik

Agrarpolitik in ihrer heutigen Ausprägung spielt sich in einem komplizierten, multi-kriteriellen Zielraum ab. Die gesetzlichen und informellen Vorgaben der Agrarpolitik zielen nicht nur auf die „klassischen“ Ziele der Preisstabilisierung und Einkommenssicherung, die Bereitstellung von hochwertigen Nahrungsmitteln zu akzeptablen Preisen oder die Erhaltung des Familienbetriebes ab, in neuerer Zeit sind auch umwelt- und regionalpolitische Zielsetzungen dazugekommen. Im Grunde spiegeln diese meist nur qualitativ und damit of vage formulierten *Zielvorgaben* durchaus die Präferenzstruktur der Gesellschaft wider. Die konkrete *Umsetzung* dieser Vorgaben liegt jedoch in den Händen von Politik und Administration, die dabei meist unter verschiedenen Möglichkeiten der Zielrealisierung auswählen können.

Angesichts des komplexen Zielbündels überrascht es keineswegs, daß der erforderliche Informations- und Wissenstand ein in der Praxis vielfach nicht erfüllbares Ausmaß annimmt. In derartigen Fällen müssen Politikmaßnahmen daher von vorne herein den Anspruch auf Optimalität⁸ aufgeben. Praktisch ist es jedoch schwierig, zwischen „passivem“ Politikversagen als Folge unzureichenden Wissens (Informationsmängel, Unsicherheit, Risiko) auf der einen Seite und wissentlichen Abweichungen vom gesamtwirtschaftlichen Optimalzustand - oft die Folge mehr oder weniger versteckter Partikularinteressen - exakt zu unterscheiden („aktives“ Politikversagen). Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß sich politische Entscheidungsprozesse nicht in einem zeitlosen Theorieraum abspielen, sondern immer in historische Abläufe eingebettete und von

⁸ Der unscharfe Begriff der „Optimalität“ ist in diesem Zusammenhang am besten mit „social rationality“ zu interpretieren, welche nicht auf ökonomische Vorteile im engeren Sinne (z. B. Einkommen) beschränkt ist, sondern eine breite Palette von Bestimmungsfaktoren für das Wohlergehen einer Gemeinschaft (Verteilungsfragen, ökonomische Stabilität, Sicherheit, ...) mit inkludiert. Hinweise auf die erforderliche kritische Distanz zu diesem Konzept finden sich in Winters (1987, 289f.)

institutionellen Gegebenheiten geleitete Ereignisse mit einer nicht zu unterschätzenden Zufallskomponente darstellen. Zwei Beispiele sollen diese Problematik veranschaulichen:

1. In den 70er und 80er Jahren wurde der Umfang des agrarischen Außenhandels vieler Industrieländer primär durch die Verfügbarkeit von Subventionsmitteln determiniert. Zwangsläufig wurde dadurch eine Spirale in Gang gesetzt, die über sinkende Weltmarktpreise den Budgetbedarf exponentiell steigen ließ, ohne daß damit ein wirksamer Beitrag zur Einkommenssicherung der Landwirte erzielt worden wäre⁹. Dennoch sträubte sich die europäische Agrarpolitik jahrelang gegen die im Rahmen der GATT-Uruguay-Runde vorgeschlagene Begrenzung subventionierter Exporte, weil man korrekterweise die Preispolitik für eine zwar ineffizientere, jedoch robustere Form der Einkommenssicherung hielt als Direktzahlungen.
2. Im Bereich der Schnittstelle zwischen Landwirtschaft und Umwelt bildete lange Zeit die sogenannte „Kielwassertheorie“¹⁰ die herrschende Doktrin, obwohl bereits seit den 60er Jahren eine steigende Anzahl von Publikationen auf die bekannten Problemstellen (Gewässerbelastung, Artenrückgang, Erosion etc.) hingewiesen hat. Erst das in den letzten beiden Jahrzehnten steigende Umweltbewußtsein breiterer Bevölkerungskreise machte eine Reaktion der Agrarpolitik unausweichlich. Die gesetzten Maßnahmen lassen in manchen Fällen jedoch den Eindruck entstehen, daß es dabei primär um eine neue Einkommensquelle für die Landwirtschaft und nur nachrangig um die Verbesserung von Umweltzuständen geht. Umgekehrt ist es jedoch so, daß eine "optimale" Agrarumweltpolitik ein Wissens- und Informationsvolumen erfordern würde, von dem wir derzeit noch weit entfernt sind (Hofreither, 1997b).

Die Liste ähnlicher Beispiele ließe sich fast beliebig fortsetzen. Als Gemeinsamkeit ergibt sich in allen diesen Fällen, daß sich die mikroökonomischen Akteure (die Landwirte) effizient an die durch die

⁹ Die Transfereffizienz, also das Verhältnis zwischen eingesetzten Budgetmitteln und Einkommenserhöhung, sank im Bereich des Getreidebaus der EU teilweise deutlich unter die 10 % -Marke.

¹⁰ Diese in den Denkmustern der Landwirtschaft des vorigen Jahrhunderts verhaftete, aber noch am Ende dieses Jahrhunderts vereinzelt vertretene Position geht davon aus, daß die Landwirtschaft durch ihre Tätigkeit - quasi automatisch - positive Externalitäten für die Umwelt hervorbringen würde. Dadurch würden auch Preisstützungen zur Absicherung agrarischer Produktionstätigkeiten für die Umwelt von Vorteil sein.

Politik falsch gesetzten Signale anpassen und im Aggregat das Ergebnis auch ohne tiefeschürfende wissenschaftliche Analysen als suboptimal erkennbar ist. Die Rolle der Politik kann hier kaum mit der des „wohlwollenden Diktators“ erklärt werden, der im Zuge der Realisierung seiner agrarpolitischen Ziele lediglich Fälle von Marktversagen zu reparieren sucht und dabei Fehler macht. Ganz offensichtlich ist es eine spezifische Rationalität politischer Entscheidungsprozesse, die in Verbindung mit Spezialinteressen zu diesen Ergebnissen führt.

3.2. Kollektiventscheidungen, Partizipation und Gruppeninteressen

In entwickelten Ländern, die auf demokratischen Entscheidungsprozessen beruhen, sind politische Entscheidungen in der Regel Kollektiventscheidungen. Auch die Zielsetzungen und die Maßnahmen im Bereich der Agrarpolitik werden damit kollektiv entschieden. Im Idealfall werden alle Gruppen, die von Entscheidungen potentiell betroffen sind, in die Entscheidungsfindung mit eingebunden.

Ein wichtiges Element derartiger Prozesse ist *Information*, weil jedes Individuum über die Auswirkungen einer bevorstehenden Politikentscheidung ausreichend informiert sein muß, um eine persönliche Einschätzung des Problems treffen zu können. Dieser Informationsstand beeinflusst die Entscheidung eines Individuums, aktiv an der Politikentscheidung teilzunehmen oder nicht. Dabei spielt auch das institutionelle Umfeld eine entscheidende Rolle, weil dieses die Kriterien bestimmt, die für die Korrektheit und damit Akzeptanz einer politischen Entscheidung von Bedeutung sind (Stevens, 1993).

Die konkreten Formen der individuellen *Partizipation* können sehr unterschiedlich sein: ein unmittelbares Mitspracherecht sichern Referendumsentscheidungen, wie sie z. B. in der Schweiz üblich sind. Am anderen Ende dieses Spektrums sind Entscheidungsstrukturen angesiedelt, bei denen demokratisch legitimierte Institutionen (Regierung, Gebietskörperschaften usw.) stellvertretend für die Wähler Entscheidungen treffen. In modernen informationsorientierten Gesellschaften können dabei oft auch nicht offiziell eingebundene Interessengruppen Entscheidungen mit beeinflussen, wenn sie ihre Anliegen in einer für Massenmedien attraktiven Art vorzubringen imstande sind.

Im Bereich der Agrarpolitik wird durch eine Vielzahl wissenschaftlicher Studien der Eindruck untermauert, daß eine deutliche Verzerrung in der Berücksichtigung von Gruppeninteressen vorliegt. Fast immer werden die

Interessen von Landwirten sowie der verarbeitenden Industrie deutlich stärker gewichtet als jene von Konsumenten und Steuerzahlern (Salhofer, Hofreither, Sinabell, 1998). Dabei drängt sich die Hypothese auf, daß dieses Ungleichgewicht auf die unterschiedlichen Möglichkeiten und Formen der Partizipation dieser Gruppen im agrarischen Entscheidungsfindungsprozeß zurückgeführt werden könnte.

Basierend auf der bereits weiter oben angesprochenen Erkenntnis, daß Wirtschaftspolitik nicht mit dem überholten Bild des „benevolenten Diktators“ erklärt werden kann, versuchen polit-ökonomische Modelle, das breite Spektrum von Partikularinteressen bei der Politikformulierung explizit als Erklärungsansätze dafür zu berücksichtigen, warum oft eine derart scharfe Divergenz zwischen objektiven ökonomischen Analysen und der politischen Praxis besteht¹¹. Basierend auf den Ursprüngen dieser Wissenschaftsdisziplin lassen sich vereinfacht die folgenden Grundrichtungen in der Erklärung von politischen Prozessen unterscheiden (Brooks, 1996; Gardner, 1989; Stevens, 1993, Swinnen, Van der Zee, 1993):

- Der *Einfluß von Wählern* auf Politikentscheidungen wurde erstmals von Downs (1957) behandelt, wobei die Wiederwahlchancen das entscheidende Kriterium bei der Konzeption von Politikmaßnahmen bilden. Dabei finden auch die Kosten von Wahlentscheidungen Berücksichtigung, z. B. in Form des Zeitbedarfs für die Erarbeitung ausreichender Informationsgrundlagen. Ist dieser Zeitaufwand sehr hoch, kommt es zur „*rational voter ignorance*“, d.h. der Wähler verzichtet darauf, genau zu verstehen, was bestimmte Vorschläge implizieren, wenn er davon nur marginal betroffen ist und/oder die Entscheidung praktisch ohnedies nicht beeinflussen kann.
- Der *Einfluß von* organisierten *Gruppen* hat breite Beachtung im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie gefunden. Während ein Zweig dieser Literatur (Buchanan, Tullock, 1962; Olson, 1985, 1990; Becker, 1983) primär auf die Probleme der Organisation von

¹¹ In der angelsächsischen Terminologie wird der erste Ansatz, der im Grunde die klassische Wohlfahrtsökonomie repräsentiert, auch mit „self-willed government“ bezeichnet, während der zweite, interessenorientierte Ansatz mit „clearinghouse government“ umschrieben wird. Sehr drastisch drücken diesen Unterschied in der sichtweise Magge et al. (1989) aus wenn sie meinen „the commonly held view that the government is a ship of *fools* might be replaced with government as an island covered with *pirates*“.

„pressure groups“ abstellt, stehen bei einer anderen Richtung „rent-seeking“, also Aktivitäten zur Umverteilung von Wohlfahrt (Tullock, 1967, Krueger, 1974) bzw. in der Terminologie Bhagwatis (1982) „directly unproductive profit-seeking activities“ im Mittelpunkt des Interesses. Die grundlegende Idee besteht darin, daß gesellschaftliche Gruppen, die durch eine Politik viel zu gewinnen bzw. zu verlieren haben, politisch aktiver sein werden und sich zu diesem Zweck organisieren. Die Durchsetzung von Gruppeninteressen kann dabei nicht nur zu wohlfahrtssenkenden Effekten auf gesamtwirtschaftlicher Ebene führen, sondern auch unmittelbare Kosten für die Interessengruppen selbst verursachen, die den erreichten politischen Gewinn schmälern bzw. eliminieren.

- Erste Versuche einer integrativen Sicht im Sinne einer Kombination mehrerer Einzelhypothesen der Neuen Politischen Ökonomie stellt die sogenannte „*Theorie der Regulierung*“ dar, die u.a. auf Arbeiten von Stigler (1971) und Peltzman (1976) zurückgeführt werden kann¹².

Die mittlerweile entstandene umfassende Literatur tendiert eindeutig zu einer stärkeren Integration dieser theoretischen Versatzstücke¹³, weil die länder- und problemspezifischen Besonderheiten und Unterschiede politökonomischer Problemstellungen das Entstehen einer uniformen, allumfassenden Theorie aussichtslos erscheinen lassen. Auch empirische Tests der einzelnen Hypothesen stellen einen wesentlichen Bestandteil der neueren Literatur dar. Einige der robusteren Ergebnisse auf der Suche nach bestimmenden Einflußfaktoren für Politikentscheidungen im Agrarbereich werden im folgenden Abschnitt dargestellt.

3.3. *Charakteristika des Agrarbereichs und Effizienznorm*

Die folgenden Hypothesen weisen auf charakteristische Eigenheiten des Agrarbereichs hin, die in Richtung einer Tendenz zur Vernachlässigung der Effizienznorm bei der Gestaltung der Agrarpolitik wirken:

1. Der *Anteil der Nahrungsmittelausgaben* ist kontinuierlich zurückgegangen und liegt heute bereits unterhalb von 20 Prozent des Gesamtkonsums. Dabei ist zusätzlich zu beachten, daß der Anteil

¹² Ein eigenständiger Erklärungsansatz in bezug auf die Eigeninteressen der Administration stellt die "Bürokratietheorie" dar, die auf Niskanen (1971) zurückgeht.

¹³ Ein Beispiel stellen Magee et al. (1989) dar, die den Einfluß von Lobbies mit Wählern und politischen Parteien verknüpfen.

agrарischer Rohprodukte in dieser Summe wiederum nur etwa ein Viertel ausmacht. Dieser Umstand reduziert den Stellenwert der Agrarpolitik aus der Sicht des einzelnen Haushaltes auf deutlich weniger als fünf Prozent seiner gesamten Konsumausgaben. Es überrascht daher wenig, daß die Haltung der Konsumenten gegenüber der Agrarpolitik durch "rationale Ignoranz" (Downs, 1957) geprägt ist.

2. Die *Zahl der Landwirte* hat während der letzten Dekaden drastisch abgenommen. Kleinere Gruppengrößen reduzieren jedoch die Organisationskosten und machen es einfacher, Trittbrettfahrer zu sanktionieren, was in Summe die Effektivität von Lobbying und Koalitionsbildungen erhöht. Dieser Effekt übertrifft in fast allen Fällen den gegenläufigen Einfluß, der sich aus dem Verlust an Wählerstimmen ergibt.
3. Die absolute bzw. relative *Einkommensposition der Landwirtschaft* spielt ebenfalls eine entscheidende Rolle bei der Argumentation von Stützungsmaßnahmen. Je größer der statistisch ausgewiesene Unterschied zu einem bestimmten Durchschnittseinkommen der Gesellschaft ausfällt, umso geringer ist in der Regel der Widerstand nichtagrарischer Gesellschaftsbereiche gegen Stützungsmaßnahmen.
4. Die explizit oder auch nur implizit formulierten Verfügungsrechte (*property rights*) der Landwirtschaft stellen einen wesentlichen Bestimmungsfaktor bei der Formulierung von Kompensationsansprüchen der Landwirtschaft dar. Historische Stützungs-niveaus werden in vielen Fällen implizit als legitime Ansprüche akzeptiert. Jede Politikveränderung im Agrarbereich macht damit Kompensationsforderungen zu einem aussichtsreichen Unterfangen, was oft in scharfem Kontrast zu anderen Wirtschaftsbereichen steht.
5. Die *Nettohandelsposition eines Landes* übt ebenfalls einen Einfluß auf die Agrarpolitik aus. Die empirische Evidenz spricht dafür, daß in der OECD die Nettoimportländer ihre Landwirtschaft stärker schützen als die Nettoexporteure. Der Hauptgrund für diesen Umstand liegt vermutlich darin, daß Importschutz in der Regel keine spürbaren Budgetbelastungen verursacht. Wird ein Land im Laufe der Zeit zu einem Nettoexporteur, dann bleibt das hohe Produktionsniveau jedoch oft erhalten, weil dieses im Laufe der Zeit Bestandteil der impliziten Rechtsansprüche der Landwirte geworden ist.
6. Der *Informationsstand der nichtagrарischen Bevölkerung* in bezug auf die Landwirtschaft ist ein wesentlicher Faktor bei der Gestaltung von agrарpolitischen Maßnahmen. Die Komplexität dieser Materie in

Verbindung mit einer Fülle von interessengefärbten Informationsquellen macht es für den Laien sehr schwierig, ein objektives Bild zu erhalten. Wiederum ist „rationale Ignoranz“ eine häufige Reaktion. Je geringer die Transparenz in einem Politikbereich, umso einfacher wird aber die Durchsetzung von Partikularinteressen (Stiglitz, 1998).

7. Der offizielle *Einfluß der Wähler* auf die Gestaltung der Agrarpolitik ist vernachlässigbar gering. Lediglich die in wenigen Staaten üblichen Referenden erlauben einen unmittelbaren Wählereinfluß auf agrarpolitische Entscheidungen. Von größerer Bedeutung für die Unterstützung agrarpolitischer Vorschläge ist dagegen die durch Meinungsumfragen festgestellte Stimmung der Gesamtbevölkerung. Ein unzureichender Wissensstand der Befragten (siehe Punkt 6) erhöht jedoch das Risiko von Umfrageergebnissen, die primär zur Absicherung von agrarischen Partikularinteressen dienen.

In Summe ergeben diese agrarspezifischen Einflußfaktoren eine Situation, in der die Gestaltung der Agrarpolitik zur internen Angelegenheit einer gut informierten Minderheit wird. Das drängt naturgemäß objektive Effizienzüberlegungen zugunsten von Gruppeninteressen in den Hintergrund. Neben diesen agrarspezifischen Elementen existieren aber auch noch allgemein für politische Entscheidungsprozesse gültige Einflußfaktoren, die einer Verfolgung gesamtwirtschaftlicher Effizienznormen im Wege stehen.

4. Gesellschaftliche Wohlfahrt und praktische Politik

4.1. *Warum sogar wohlfahrtssteigernde Maßnahmen scheitern können*

Ein anschauliches Beispiel für eine Situation, in der ein Politikvorschlag, der eine echte Pareto-Verbesserung dargestellt hätte, dennoch gescheitert ist, findet sich bei Stiglitz (1998). Die Clinton-Administration verfolgte in ihrer ersten Amtszeit u. a. ein Programm zur Eindämmung des Treibhauseffekts. Ein Detailvorschlag ging dahin, bestehende Wasserkraftwerke zu verbessern. Diese verkauften Strom zu deutlich niedrigeren Preisen als kalorische Kraftwerke, weil die Grenzkosten dieser Wasserkraftwerke sehr niedrig lagen. Technisch wäre eine Ausdehnung der Produktionskapazitäten dieser Kraftwerke möglich gewesen, jedoch reichte die Selbstfinanzierungskraft dieser Anlagen dazu nicht aus. Der Vorschlag ging nun dahin, in einer Auktion die Rechte zu diesen Kapazitätserweiterungen an private Investoren zu versteigern, die dann

den zusätzlich produzierten Strom zu marktgerechten Preisen verkauft hätten. Gleichzeitig wurde sichergestellt, daß die bisherigen Bezieher billigen Stroms auch in Zukunft zu denselben günstigen Konditionen beliefert worden wären. Der Vorschlag war damit

- vorteilhaft für das *Budget*, weil Auktionseinnahmen lukriert worden wären;
- vorteilhaft für die *Wirtschaft*, weil mehr an billiger Energie zur Verfügung gestanden hätte;
- vorteilhaft für die *Umwelt*, weil ein Teil des kalorisch erzeugten Stroms durch Wasserkraft ersetzt worden wäre, ohne daß dies neue Staudämme erfordert hätte.

Obwohl offensichtlich niemand durch diese Maßnahme einen Nachteil erfahren hätte, fand sie dennoch nicht die erforderliche Zustimmung. Die Ursachen für diese Ablehnung einer reinen PARETO-Verbesserung sind deshalb interessant, weil sie auch für die Agrarpolitik von Relevanz sind. Der Vorschlag scheiterte in erster Linie am Widerstand jener, die bisher den billigen Strom bezogen haben. Zum einen, weil durch die neue Konstellation das Ausmaß der bisherigen Subventionierung transparent geworden wäre und dies für die Zukunft politischen Druck erwarten ließ („*transparency problem*“). Zum anderen begründete sich die Ablehnung in dem Mißtrauen dieser Gruppe gegenüber den Zusagen der Regierung auf eine unveränderte Fortsetzung der derzeitigen Politik („*commitment problem*“).

4.2. *Charakteristika des politischen Systems und Effizienznorm*

Weiter oben wurde darauf hingewiesen, daß nicht die Regierung als wohlwollender Diktator das Geschick eines Landes unter strikter Einhaltung von Effizienzkriterien in Richtung von Wohlfahrtssteigerung für alle steuert, sondern die Eigeninteressen der im politischen Entscheidungsprozeß involvierten Akteure die entscheidende Rolle für die endgültige Politikkonzeption spielen. Der Einfluß von Gruppeninteressen bedeutet nun aber nicht bereits zwangsläufig, daß damit das Gemeinwohl unter die Räder kommen muß: Wenn alle gesellschaftlichen Kräfte ausreichend informiert sind und ihrem Gewicht entsprechend zum Zuge kommen, könnte durchaus auch ein für die gesamte Nation optimales Ergebnis herauskommen. Worin liegen nun die praktischen Gründe für Effizienz- und damit Wohlfahrtsverluste durch eine ungleichgewichtige Berücksichtigung von Partikularinteressen im praktischen Politikprozeß?

- Politik in real existierenden Demokratien spielt sich im Rahmen eines *adversativen Systems* ab. Ein derartiges System basiert auf politischen Debatten und Konflikten, die sich in plakativer Form an die Wählerschaft richten. Dabei werden die Vorteile der eigenen Position überbetont, deren Nachteile aber nach Möglichkeit verschwiegen. In der Regel vertritt keine der beteiligten Gruppen das „öffentliche Interesse“, auch wenn dieses als Argument oft mißbraucht wird. Das macht eine objektive Meinungsbildung für die nicht unmittelbar beteiligte Wählerschaft schwierig und hemmt damit das Zustandekommen gesamtgesellschaftlich „optimaler“ Lösungen, weil zumeist die Entscheidung im Kreis dieser Gruppen - wenn auch im Rahmen demokratisch legitimer Prozeduren - fällt. Ein Beispiel dafür war die durch die Sozialpartnerschaft abgesicherte Interessenallianz zwischen Landwirtschafts- und Gewerkschaftsvertretern im österreichischen Verarbeitungsbereich vor dem EU-Beitritt (Salhofer, Hofreither, Sinabell, 1998).
- Ein adversatives System erfordert zudem ein hohes Maß an Geheimhaltung, was einen taktisch nutzbaren Informationsvorteil bringt und gleichzeitig das Risiko des Nachweises von Fehlern reduziert. Zuvor wurde bereits auf die entscheidende Rolle von Informationen für eine wirksame Partizipation in politischen Entscheidungsprozessen hingewiesen. Geheimhaltung verstärkt das Risiko von "Politikversagen", weil unzureichend informierte Gruppen immer Gefahr laufen, bei der Entscheidungsfindung benachteiligt zu werden. Das jedoch erhöht in der Folge die Motivation, jede sich bietende Gelegenheit zu einer Revision der Entscheidung zu nutzen, was zu einem Prozeß destruktiver politischer Konkurrenz führen kann (Stiglitz, 1998). Gerade der Schnittpunkt zwischen Landwirtschaft und Umwelt war lange Zeit typisch für diese Konstellation, indem die Landwirtschaft diesen Politikbereich allein in ihre Kompetenz reklamierte. Umweltgruppen kritisierten daher immer wieder Informationslücken und ein Defizit an politischer Mitbestimmung.
- Eine wesentliche Ursache für Widerstand gegen Veränderungen des status quo durch Politikentscheidungen ergibt sich auch aus dem zuvor angeführten „*commitment problem*“. Tatsächlich ist es so, daß ein von der Regierung begangener Bruch einer Vereinbarung praktisch

nicht einklagbar ist¹⁴ und zudem die mit wenigen Jahren bemessenen Legislaturperioden vielfach ein „Ablaufdatum“ für politische Zusicherungen darstellen. Im Agrarbereich rückte dieses Problem besonders in bezug auf die Dauerhaftigkeit der Kompensationszahlungen der Agrarreform 1992 in den Mittelpunkt des Interesses und ist gleichermaßen auch in bezug auf die Agenda 2000 von Relevanz.

- Für die Zustimmung oder Ablehnung politischer Vorschläge spielt in vielen Fällen die *Art der Präsentation* eine bedeutsamere Rolle als der Inhalt. So stellt der Hinweis auf die nicht gegebene Budgetbelastung ein bis heute wirksames Argument zur Aufrechterhaltung der europäischen Zuckermarktordnung dar, obwohl die negativen Wohlfahrtseffekte preispolitischer Maßnahmen eigentlich schon hinreichend lange diskutiert werden. Auch die in den USA existierende Milchmarktordnung hält den Milchpreis deutlich über dem Gleichgewichtspreisniveau. Die politische Verteidigung dieser kartellähnlichen Konstruktion wird mit dem zugkräftigen Begriff "self-help" und dem Hinweis auf die fehlende Budgetbelastung wirksam geführt, obwohl auch in diesem Fall die recht hohen Wohlfahrtsverluste für die unteren Einkommenschichten evident sind und die positiven Effekte eines speziellen Wohlfahrtsprogramms für "Women, Infants and Children (WIC)" deutlich reduzieren (Stiglitz, 1998, 10).

5. Fallbeispiel: Agrarumweltprogramme und Effizienznorm

5.1. Charakteristika von Agrarumweltprogrammen

Agrarumweltprogramme lassen sich definieren als (*Elemente von*) *Politiken, welche die gesellschaftliche Wohlfahrt durch Bereitstellung öffentlicher Güter und/oder die Positivierung externer Effekte zu erhöhen suchen und dabei an (agrar)ökonomischen Aktivitäten mit bezug zu natürlichen Ressourcen ansetzen* (Hofreither, 1997b). Derartige Programme sind damit exakt in einem Bereich angesiedelt, den wir zuvor als typisch für Marktversagen

¹⁴ Eine Vielzahl von Beispielen liefert die Geschichte der Steuergesetzgebung, indem z. B. als Anreiz für den Abschluß langfristig gültiger Pensions- oder Lebensversicherungsverträge gewährte Steuererleichterungen oft nach einigen Jahren wieder revidiert werden.

eingestuft haben. In der Praxis liegen die Ausgestaltungsformen für derartige Programme, die üblicherweise auf freiwilliger Teilnahme basieren, grundsätzlich zwischen zwei Eckpunkten:

- Agrarumweltprogramme können zum einen auf der gesamten Fläche in gleicher Ausgestaltung angeboten werden, wobei die Landwirte nach eigenen Kriterien entsprechenden Maßnahmenkombinationen auswählen (horizontaler Ansatz).
- Zum anderen kann ein Programm auch auf eine möglichst maßgeschneiderte Lösung für ein spezifisches Umweltproblem in einem abgegrenzten Gebiet abzielen (zonaler Ansatz).

Welche der beiden Ansätze effizienter in bezug auf die Lösung des Umweltproblems ist, hängt nun von einer ganzen Reihe von Einflußfaktoren ab. Ein wesentlicher Einfluß geht von den unterschiedlichen möglichen Zielsetzungen derartiger Programme aus: Es macht durchaus einen Unterschied, ob diese auf

- (a) die Verhinderung künftiger Intensivierung,
- (b) die Rückführung bestehender Intensitäten durch Änderung der Technologie oder
- (c) die Rückführung bestehender Intensitäten durch Änderung der Bodennutzung,
- (d) den Erhalt bestehender Landschaftselemente oder
- (e) die Schaffung neuer Landschaftselemente

gerichtet sind (Colman, 1997). Aktivitäten wie die unter (c) oder (e) sind relativ einfach zu überwachen und weisen damit niedrige Transaktionskosten auf. Andererseits zeigen die meisten Agrarumweltprogramme eine deutliche Rückwärtsorientierung, indem vornehmlich tradierte Landschaftselemente zu erhalten gesucht werden, was wiederum Mitnahmeeffekte wahrscheinlich macht. Neben den in der öffentlichen Diskussion zumeist im Vordergrund stehenden Prämienzahlung an den Landwirt ist eine Reihe weiterer Kostenfaktoren zu beachten, wenn die Effizienz einer Maßnahme analysiert wird:

- Kosten aus der Entwicklung des Umweltprogramms (Forschung, Gesetzgebung, ...)
- Kosten aus der Durchführung und Überwachung,

- Kosten in Verbindung mit der Aufbringung der Steuermittel und schließlich
- Nettotransferzahlungen an die Landwirte.

5.2. Agrarumweltprogramme und Politikversagen

Eine effiziente Lösung würde erfordern, daß jeder Landwirt exakt alle Kosten aus seiner Teilnahme an dem Umweltprogramm ersetzt erhält und der für die Partizipationsentscheidung erforderliche Einkommensanreiz marginal ist. Angesichts der Heterogenität agrarischer Produktionsbedingungen und der Umwelteinstellungen von Landwirten würde das jedoch Einzelverhandlungen mit jedem potentiellen Interessenten erfordern und damit die Transaktionskosten exorbitant anheben.

Je „horizontaler“ die Maßnahme ausgestaltet wird, umso niedriger sind die Transaktionskosten. Gleichzeitig wird aber auch das Verhältnis zwischen Prämienzahlung und Umwelteffekt ungünstiger, weil nur jene Landwirte teilnehmen, für welche die gebotene Umweltprämie eine Einkommensverbesserung darstellt. Es kommt zu Überkompensation, welche jedoch u. U. sogar eines der gewünschten, inoffiziellen Ziele dieser Politik darstellt, wenn man sich einer polit-ökonomischen Sichtweise bedient. Im Extremfall wird dadurch die Erreichung von Umweltzielen zu einer zufälligen Nebenerscheinung degradiert.

In der europäischen Union werden viele Agrar-Umweltmaßnahmen von der Kommission kofinanziert. Das kann ebenfalls eine Ursache für „Politikversagen“ darstellen, weil budgetkostenmaximierende Ansätze dadurch einen positiven Anstrich bekommen, indem Geld aus „Brüssel zurückgeholt“ wird. Sind Agrarumweltmaßnahmen zudem auf die Reduktion des Outputs an marktordnungsgeregelten Produkten gerichtet, dann „verliert“ ein Land mit Nettoexportstatus noch zusätzlich Mittel aus dem EAGFL(G). Aus einer übergeordneten Effizienzperspektive ist es jedoch von Vorteil, die Intensität auf bestimmten Flächen zurückzunehmen, wenn dabei Exportförderungen eingespart und positive Umwelteffekte erzielt werden¹⁵.

¹⁵ Im Detail ist die Entscheidung, auf welchen Flächen die Intensität um wieviel reduziert werden sollte, jedoch komplizierter, weil das Verhältnis zwischen den marginalen Output- und Umwelteffekten dabei die entscheidende Rolle spielt.

5.3. *Ansatzpunkt für eine effizientere Agrarumweltpolitik*

Die Effizienz der Verausgabung öffentlicher Mittel für Agrarumweltprogramme hängt von zwei Grundfaktoren ab: Einerseits müssen diese Programme soweit auf die regionalen Besonderheiten abgestimmt sein, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden und andererseits müssen sie solange in Kraft sein, bis der angestrebte Umweltzustand erreicht wurde¹⁶.

Die erforderliche zeitliche Bindung beider Kontraktnehmer – Landwirt und öffentliche Hand – stößt in vielen Fällen an das zuvor geschilderte „*commitment problem*“. Viele Landwirte äußern bei Umfragen Bedenken gegen langfristige Bindungen durch die Teilnahme an Umweltprogrammen. Sie befürchten dabei oft weniger eine Verschlechterung der Bedingungen während der Laufzeit, sondern vielmehr die Gefahr eines Verlustes der derzeitigen Verfügungsrechte über den in das Programm eingebrachten Teil ihres Landes.

Offensichtlich sind Programme, die (i) wenig auf die Eigenheiten einer regionalen Problemsituation eingehen, (ii) die ökonomischen Anreize der Beteiligten ignorieren und (iii) deren Finanzierung in keinem Zusammenhang mit der Finanzlage der Betroffenen steht, für Ineffizienzen geradezu prädestiniert. Durch welche Gestaltungsformen kann nun die Effizienz von Agrarumweltprogrammen – zumindest im Sinne von Kosteneffektivität – erhöht werden?

Maßnahmendesign

Agrarumweltprogramme basieren auf freiwilligen Kontrakten zwischen einem Nachfrager nach Umweltleistungen (EU, Staat, Land, Gemeinde, Verein, ...) und einem Anbieter, der üblicherweise ein Landwirt ist. Geht man vereinfachend davon aus, daß mit derartigen Programmen primär bestimmte Umweltziele erreicht werden sollen, dann stellt sich die Frage nach den für die Zielerreichung erforderlichen Partizipationsanreizen. Wesentliche Elemente dabei sind die Heterogenität der Produktionsbedingungen und die Informationsasymmetrie zugunsten der Landwirte.

¹⁶ Innerhalb der angeführten Kategorien (a) bis (e) ist dabei zwischen Bestandesgrößen (z. B. ein bestimmtes Biotop) und Stromgrößen (z. B. Nitratemissionen je Periode) zu unterscheiden (Hofreither, 1997a).

Die primäre Zielsetzung von Landwirten - wie jene anderer Unternehmer auch - ist die Maximierung des Unternehmensgewinnes i.w.S. Daraus folgt, daß Agrarumweltmaßnahmen unter Beachtung der bestehenden produktionstechnischen Beschränkungen in absteigender Reihenfolge gemäß ihrem Beitrag zum Betriebsergebnis gewählt werden (Hofreither, 1997b)¹⁷. Je geringer nun der Bezug der angebotenen Maßnahmen zur spezifischen *Umweltsituation* des Betriebes, umso wahrscheinlicher sind Konflikte zwischen betrieblichen und ökologischen Zielsetzungen, die Maßnahmeneffizienz sinkt. Wichtige Elemente des Programmdesigns sind auch die Anreize, welche die für die Zielerreichung erforderliche *Dauer* der Teilnahme und die *räumliche Verteilung* teilnehmender Betriebe bzw. Flächen betreffen. Diese Elemente sind bei horizontal konzipierten Agrarumweltprogrammen nur eingeschränkt absicherbar, wie die Erfahrungen mit europäischen Agrarumweltprogrammen nachdrücklich zeigen (Deblitz Et Al., 1998; Wagner, 1998): Landwirte wählen die für ihr betriebliches Umfeld optimalen Maßnahmen, was jedoch nur in den seltensten Fällen auch optimal für die Lösung der anstehenden Umweltprobleme ist.

Ein optimiertes Programmdesign, das sich die grundlegenden Überlegungen der *mechanism design theory* zunutze macht (Guesnerie, Laffont, 1984; Chambers, 1992; Wu, Babcock, 1995; Moxey et al., 1997), enthält als zentrales Element das *revelation principle*. Dieses Prinzip geht davon aus, daß Programmformen gefunden werden können, welche die Landwirte zur „Selbstselektion“ der aus der Sicht des Programmdesigners optimalen Maßnahmen anreizen. Das vermeidet einerseits die hohen Kosten von Verhandlungen über Individualkontrakte, reduziert andererseits aber die Ineffizienz von homogenen, horizontal angelegten Maßnahmepaketen. Derartige Ansätze zielen damit auf optimale Second-Best-Lösungen im Agrarumweltbereich, wobei der primäre Vorteil die Vermeidung von Verhandlungskosten darstellt.

Regionale Fonds

¹⁷ Eine in Baden-Württemberg durchgeführte Befragung von Landwirten, die an verschiedenen Agrarumweltprogrammen teilgenommen haben, ergab ein recht eindeutiges Ergebnis (Agra Europe, 1997): Etwa 80 % der befragten Landwirte führten Einkommensgründe als den ausschlaggebenden Partizipationsanreiz an, während ökologische Motive kaum von mehr als 10 % angegeben wurden.

Die Übereinstimmung zwischen den Präferenzen der Nutzer einer Umweltressource und der Art und Effektivität ihrer Bereitstellung wird umso höher sein, je direkter der Kontakt zwischen den beiden Gruppen ist. Das spricht für möglichst kleinräumige, thematisch geschlossene Lösungen. Beispiele für Anwendungsmöglichkeiten reichen vom Tourismus bis zum Gewässerschutz¹⁸. Die Fondslösung umfaßt drei Bereiche: (i) die Aufbringung der Mittel, (ii) die Verteilungsmodi und (iii) die Überwachung der gesetzten Maßnahmen.

Die Mittelaufbringung kann dabei über Nutzungsgebühren erfolgen, die mehr oder weniger direkt mit dem Vorteil aus der Nutzung der Umweltressource verbunden sind, wie dies z. B. bei Naturparks der Fall ist. Eine eher steuerähnliche Form der Mittelaufbringung sind z. B. Tourismusabgaben, die in einem Gebiet pro Nächtigung eingehoben werden¹⁹. Schließlich könnten derartige Mittel aber auch durch freiwillige Beiträge aufgebracht werden, sei es durch private Spenden oder Sponsoringaktivitäten von Firmen, die von dieser Umweltnutzung profitieren.

Weil in der Region über die Verwendung der Mittel entschieden wird, ist zu erwarten, daß Effizienzüberlegungen eine weit größere Rolle spielen als bei nationalen oder sogar übernationalen Lösungen. Das gilt bereits für die Konzeption des Programms, wo Maßnahmen mit offensichtlicher Wirkungsschwäche kaum Chancen auf Aufnahme haben werden, weil hier eine enge psychologische Verknüpfung zur Verausgabung „eigener“ Mittel besteht. Der höhere Informationsstand der Nutzer wirkt zudem in Richtung verbesserter Transparenz, was die Kontrollintensität erhöhen und gleichzeitig die Toleranzgrenzen bei Fehlverhalten der Anbieter einschränken dürfte.

Auktionen

Agrarumweltpolitik agiert in einem Bereich, in dem keine standardisierten Marktlösungen mit etablierten Preisen existieren. Gleichzeitig besteht eine

¹⁸ So könnte z.B. ein geschlossenes Porengrundwassergebiet die Basis für ein Umweltprogramm zur Reduzierung des Nitratgehalts darstellen (Hofreither, 1997c).

¹⁹ Ein origineller, wenn auch vermutlich nicht mit hohen Realisierungschancen ausgestatteter Vorschlag zur Erhaltung von Wanderwegen geht dahin, beim Kauf von Wanderschuhen eine Abgabe einzuheben (Hodge, 1997).

ausgeprägte Informationsasymmetrie, die den Landwirt gegenüber dem Programmanbieter begünstigt. Diese Problemlage trifft auch auf eine Reihe anderer Wirtschaftsbereiche zu. Eine Möglichkeit, effiziente Ergebnisse bei Transaktionen in derartigen Bereichen zu erhalten, sind Auktionen. Auch hier spielen Informationsasymmetrien und das *revelation principle* aus der Mikroökonomie eine wesentliche Rolle.

Weil Auktionen ein Wettbewerbselement in den „Markt“ für Agrarumweltmaßnahmen einbringen, schneiden sie besser ab als Fixprämienysteme (Latacz-Lohmann, Van der Hamsvoort, 1997). Bei ausreichend vorhandenen Informationen über flächenspezifische Umweltcharakteristika sind deutliche Effizienzgewinne zu erwarten. Das macht Auktionslösungen potentiell zu einem geeigneten Instrument im Bereich der 2078-Maßnahmen in der EU.

6. Zusammenfassung

Eine der primären Triebfedern der rasanten Entwicklung der Landwirtschaft ist zweifellos das auf betriebliche Effizienz abzielende Optimierungsverhalten des einzelnen Landwirts, eingebettet in die durch Agrarforschung und die Agrarpolitik vorgegebenen Rahmenbedingungen. Auf der Marktebene zeigen sich jedoch gerade dort Probleme, wo die Politik massiv in die Rahmenbedingungen eingreift. Das Effizienzstreben auf der betrieblichen Ebene steht damit teilweise in Kontrast zu "ineffizienten" agrarpolitischen Maßnahmen, welche keinen Beitrag zur Erhöhung des Allgemeinwohls leisten. Dieses "Politikversagen" kann nur teilweise mit einem unzureichenden Wissensstand erklärt werden, in vielen Fällen liegt die Ursache in einer unausgewogenen Berücksichtigung von Partikularinteressen. Während Marktversagen anhand wohlspezifizierter Kriterien relativ einfach diagnostiziert werden kann, ist die Analyse von Politikversagen um vieles schwieriger, weil hier ein objektiver Kriterienkatalog fehlt.

Die Erklärung dieses Phänomens erfordert multikausale, dynamische Denkmuster, die auch die historischen und institutionellen Einflüsse berücksichtigen. Als ein wesentlicher Erklärungsfaktor lassen sich Unterschiede in der Partizipation der einzelnen Gruppen bei der agrarpolitischen Entscheidungsfindung ausmachen. Der sinkende Anteil der Nahrungsmittelausgaben und die Komplexität agrarpolitischer Zusammenhänge lassen es für nicht-agrarische Gruppen rational erscheinen, eine passive Rolle einzunehmen. Auf der anderen Seite stärkt

die sinkende Zahl der Landwirte in Verbindung mit einer im Durchschnitt ungünstigeren Einkommensposition und den im Zeitablauf entstandenen expliziten und impliziten Verfügungsrechten das politische Gewicht der Landwirtschaft.

Der politische Entscheidungsprozeß selbst ist zudem in ein adversatives System eingebettet, welches auf einer sehr selektiven Informationspolitik und bewußten Überbewertungen der vertretenen Positionen aufbaut. Das macht es dem Nicht-Fachmann nahezu unmöglich, eine objektive, ausgewogene Informationsbasis abzuleiten, was jedoch die Chancen einer Durchsetzung von Gruppeninteressen auf Kosten des Gemeinwohls erhöht. Ein spezielles Hindernis für die Realisierung politischer Maßnahmenvorschläge ist in nicht wenigen Fällen das unzureichende Vertrauen der betroffenen Bürger in die Verlässlichkeit gemachter Zusagen.

Generell sind Verletzungen der Effizienznorm im Rahmen politischer Entscheidungen umso eher zu erwarten, je weniger transparent die Entscheidungsgrundlagen sind und je geringer das Gefühl individueller Betroffenheit beim Bürger ausgeprägt ist. Allerdings wäre es verfehlt, das reale politische System wegen seiner Ignoranz bezüglich bestimmter Gesellschaftsgruppen zu kritisieren und von der öffentlichen Hand das Verhalten des "wohlwollenden Diktators" zu verlangen. Soll der Prozeß politischer Entscheidungen tatsächlich in eine Maximierung des Gemeinwohls münden, dann liegt der entscheidende Umstand in einer aktiveren Partizipation bisher passiver Gruppen. Am Beispiel von Agrarumweltmaßnahmen wurde illustriert, daß eine Verlagerung der Entscheidungsbefugnis "nach unten" auf die jeweils relevante Ebene (Land, Bezirk, Gemeinde) tendenziell einen motivierenden, effizienz erhöhenden Effekt zeitigt. Die gleichzeitige Einführung von konkurrenzorientierten Selektionselementen - wie z. B. Auktionen - würde zusätzlich in Richtung einer stärkeren Berücksichtigung der Effizienznorm in der Agrarumweltpolitik wirken. Dieses Prinzip einer ausgewogeneren Information und Partizipation nichtagrarischer Bevölkerungsteile ließe sich auch für viele andere Bereiche einsetzen, sollte aber besonders bei der Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft Berücksichtigung finden.

Literatur

- AGRA-Europe (1997): *Agrarumweltprogramme in Baden-Württemberg*, 11/97, Markt + Meinung, 4-9.
- Bhagwati, J. N. (1982): Directly unproductive, profit-seeking (DUP) activities, *Journal of Political Economy*, **90**, 988-1002.
- Becker, G.S. (1983): A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, **98**, 371-400.
- Brooks, J. (1996): Agricultural Policies in OECD Countries: What We Can Learn From Political Economy Models? *Journal of Agricultural Economics*, **47**, 366-389.
- Buchanan, J.M. and Tullock, G. (1962): *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bullock, D.S. (1994): In Search of Rational Government: What Political Preference Function Studies Measure and Assume. *American Journal of Agricultural Economics*, **76**, 347-361.
- Chambers, R.G. (1992): On the Design of Agricultural Policy Mechanisms, *American Journal of Agricultural Economics*, **74**, 646-654.
- Coase, R. C. (1960): The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, **3**, 1-44.
- Colman, D. (1997): Criteria for Optimal Agri-Environmental Policy Choice, Paper presented at the Agricultural Economics Society One-Day Conference "Designing Agri-Environmental Policy Mechanisms: Theory and Practice", 2 December 1997, London.
- Deblitz, C., Buller, H., Roehm, O., Schramek, J., Wilson, G.A. (1998): Ausgestaltung und Inanspruchnahme von Agrarumweltprogrammen in den EU-Mitgliedstaaten, *Berichte ueber Landwirtschaft*, **76**, 55-73.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- European Commission (1997): Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, *European Economy*, **5/97**, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- Feldmann, H. (1998): Zur Problematik des Effizienzziels in der Wirtschaftspolitik, *WiSt*, Heft 7, 354-360.
- Gardner, B.L. (1989): Economic Theory and Farm Politics, *American Journal of Agricultural Economics*, **71**, 1165-1171.
- Guesnerie, R., Laffont, J.-J. (1984): A Complete Solution to a Class of Principal-Agent Problems with an Application to the Control of a Self-Managed Firm, *Journal of Public Economics*, **25**, 329-369.
- Hofreither, M. F. (1997a): *Selected thoughts on conceptual and empirical problems of agri-environmental policy making*, Background paper commissioned by OECD, Paris.

- Hofreither, M. F. (1997b): Agrarumweltprogramme als Teil der Europäischen Agrarpolitik, in: *Landwirtschaft und Umwelt*, Sonderausgabe der Zeitschrift "Förderungsdienst", 2c/1997, 8-12.
- Hofreither, M. F. (1997c): Bodennutzungszertifikate als Instrumente im Grundwasserschutz?, in: D. Bornhöft, J. Meyerhoff, (Eds.), *Umwelt-/Sozio-Ökonomie im Forschungsprogramm Elbe-Ökologie – Dokumentation des Fachgesprächs, Schriftenreihe des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung gGmbH (IÖW) 126/97*, Berlin, 83-94.
- Hofreither, M.F., Salhofer, K. and Sinabell F. (1996). Der Agrarsektor Österreichs: Stützung und politische Macht. In R. Neck and F. Schneider (Eds.), *Politik und Wirtschaft in den neunziger Jahren*, 117-138. Wien: Manz.
- Hodge, I. (1997): Towards a broader Perspective, Paper presented at the Agricultural Economics Society One-Day Conference "Designing Agri-Environmental Policy Mechanisms: Theory and Practice", 2 December 1997, London.
- Hubbard. M. (1997): The "New Institutional Economics" in Agricultural Development: Insights and Challenges, *Journal of Agricultural Economics*, 48, 239-249.
- Krueger, A.O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review* 64, 291-303.
- Latacz-Lohmann, U., Van der Hamsvoort, C. (1997): Auctioning Conservation Contracts, *American Journal of Agricultural Economics*, 79, May 1997, 407-418.
- Magge, S. P., Brock, W. A., Young, L. (1989): Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium, Cambridge.
- Mishan, E. J. (1968): *The Costs of Economic Growth*, Revised Edition, London.
- Moxey, A., White, B., Ozanne, A. (1997): Efficient Contract Design for Agri-environmental Policy, Paper prepared for the one day Agricultural Economics Society Conference on "Designing Agri-environmental Policy Mechanisms: Theory and Practice", December 2, 1997, London.
- Niskaenen, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago.
- Olson, M. (1985): Space, Organization, and Agriculture, *American Journal of Agricultural Economics*, 67, 928-937.
- Olson, M. (1990): The Exploitation and Subsidization of Agriculture: there is an Explanation, *Choices*, 4th Quarter, 8-11.
- OECD (1997). *Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook*. Paris.
- Peltzman, S. (1976): Toward a more general theory of regulation, *Journal of Law and Economics*, 19, 211-240.
- Salhofer, K., Hofreither, M.F., Sinabell, F. (1998): Promotion of the agricultural sector and political power in Austria, *Public Choice* (in print).
- Sohmen, E. (1976): *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen.
- Stevens, J. B. (1993): *The Economics of Collective Choice*, Boulder-San Francisco-Oxford.

-
- Stigler, G. (1971): The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 3-21.
- Stiglitz, J. (1998): The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions, *Journal of Economic Perspectives*, 12, 3-22.
- Swinnen, J., Van der Zee, F. A. (1993): The Political Economy of Agricultural Policies: A Survey, *European Review of Agricultural Economics*, 20, 261-290.
- Tullock, G. (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal* 5: 224-232.
- Wagner, K. (1998): Landwirtschaft und ÖPUL in den Porengrundwassergebieten, Schriftenreihe der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Nr. 84, Wien.
- Winters, L. A. (1987): The political economy of the agricultural policy of industrial countries, *European Review of Agricultural Economics*, 14, 285-304.
- Wu, J.J.; Babcock, B.A. (1995): Optimal Design of a Voluntary Green Payment Program under Asymmetric Information, *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 20, December 1995, 316-327.