

Zur Beurteilung von hoheitlichen Maßnahmen im ländlichen Raum

Heinrich Hasselmann¹

Abstract – Für politische Entscheidungsträger stellt sich das Problem, getroffene Maßnahmen in einfacher Form in ihrer Wirksamkeit überprüfen zu können. Insbesondere in Bezug auf komplexere Wirkungsziele ergibt sich die Schwierigkeit einer vereinfachten und gleichsam bedarfsorientierten Evaluation.

Hinsichtlich der Beurteilung von Maßnahmen den ländlichen Raum betreffend finden in erster Linie Kennzahlen (Einwohnerzahl, Arbeitslosenquote, usw.) Verwendung, welche dem multifunktionalen Charakter desselben nicht ausreichend gerecht werden können. Mehrdimensionale Bewertungssysteme sind zurzeit nur für Teilfunktionen des ländlichen Raumes verfügbar. Der Beitrag stellt einen Versuch dar, ein universal anwendbares und umfassendes System zur Beurteilung den ländlichen Raum betreffender Maßnahmen zu entwickeln.

EINLEITUNG

Im Rahmen der EU-Agrarmarktreflexionen wandelt sich, nicht zuletzt unter dem Einfluss der laufenden WTO-Verhandlungen, die Richtung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). So steht aktuell nicht mehr die Stützung von Marktstrukturen im Vordergrund, sondern vielmehr änderte sich die Zielsetzung der GAP in Richtung einer generellen Stärkung des ländlichen Raumes. Insbesondere durch das europäische Modell der Landwirtschaft werden neben rein agrarischen Zielen auch Umwelt- und der Lebensmittelstandards zunehmend Bestandteile der Förderungen des ländlichen Raumes.

Im Zuge der Umsetzung der Agrarreform und dem damit verbundenen Wegfall von produktgebundenen Direktzahlungen stellt sich für den politischen Planer auf nationaler und regionaler Ebene die Frage, wie sich auftretende Einkommenseinbußen der Landwirte kompensieren lassen. In der Praxis bedeutet dies, geeignete Maßnahmen zur Begleitung des voranschreitenden Strukturwandels zu gestalten. Neben dem primären Ziel der Einkommenssicherung der betreffenden Akteure sind dabei zudem die Aspekte der Gestaltung des ländlichen Raumes, wie Probleme, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben, zu berücksichtigen. Ein weiterer Punkt ist die Integration des gesamtgesellschaftlichen Interesses, sowie der Ausgleich zwischen verschiedenen Interessensgruppen innerhalb einzelner Regionen.

Dem politischen Entscheidungsträger stehen hierbei abseits von Direktzahlungen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Neben einer rein hoheitlichen, gesetzlichen Regelung sind dabei auch „bilaterale“ Lösungen denkbar. Exemplarisch sind dieses freiwillige Förderprogramme, Vertragsnaturschutz sowie Strukturfördermaßnahmen. Eine Mischform bilden Investitionsanreize bzw. die Implementierung von Einkommensalternativen. Sie bedürfen neben einer freiwilligen Förderung, entsprechenden begleitenden gesetzlichen Erlassen häufig auch der Einrichtung von speziellen, administrativen Infrastrukturen (bspw. Kontrollstellen).

Stellt man die Frage nach der Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen, ist zunächst das gesamtgesellschaftliche Ziel der Landwirtschaft zu definieren.

ZIELDEFINITION

Als Zielvorgabe dient, wie Eingangs erwähnt, die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft, gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (AMT FÜR AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 2005) sind diese Ziele wie folgt definiert:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation;
- Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung;
- Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.

Neben den europäischen Zielvorgaben bedarf es bei der Entwicklung von Maßnahmen zudem der Beachtung einzelstaatlicher bzw. regionaler Entscheidungsträger. Exemplarisch hierfür sind eine Vielzahl, den ländlichen Raum tangierende Rechtsakte, welche den Handlungsspielraum eines Planers beeinträchtigen.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtung. Neben rein ökonomischen Indikatoren bedarf es zur Bewertung einer Maßnahme zudem der Integration weiterer Aspekte. Es sind somit auch Umweltwirkung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit der entsprechenden Maßnahme zu berücksichtigen. Dem politischen Entscheidungsträger obliegt diesbezüglich die Prioritätenfindung unter Berücksichtigung der regionalen Ausgangsverhältnisse.

¹ Heinrich Hasselmann ist am Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung (DARE) der Georg-August-Universität Göttingen tätig (hhassel@uni-goettingen.de).

INDIKATOREIGENSCHAFTEN

Besondere Bedeutung erhält, bei der Beurteilung der einzelnen Maßnahmen, die Auswahl geeigneter Beurteilungskriterien. Diese bedürfen der Eigenheit, der universalen Anwendbarkeit und im Idealfall der kardinalen Quantifizierbarkeit. Ferner müssen sie derart gewählt werden, dass sie ohne übermäßig hohe Transaktionskosten bestimmbar und für die Entscheidungsträger transparent sind.

In Folge des hohen Aggregationsgrades der genannten Zielvorgaben ist eine Auswahl geeigneter Indikatoren zusätzlich erschwert.

Die Erfassung der Wirtschaftsleistung einer Region stellt in diesem Kontext eine relativ einfache Aufgabe dar. Bewährte Methoden der gesamtgesellschaftlichen Rechnungslegung, bspw. die Erhebung des Bruttoinlandsproduktes, sind auf einzelstaatlicher Ebene bereits etabliert. Das dieser Berechnung immanente Prinzip lässt sich zudem problemlos auf beliebige Maßstäbe übertragen. Zur Differenzierung kann ein so gewonnener Wert zusätzlich mit strukturellen Kennzahlen, bspw. der Anzahl der primären Wirtschaftssubjekte, verknüpft werden.

Ein größeres Problem stellt demgegenüber die Erfassung der „Lebensqualität“ einer Region dar. Zu ihrer Quantifizierbarkeit sollen hier soziodemographische Kennzahlen herangezogen werden. Für eine Region bedarf es in diesem Fall jedoch der Betrachtung kollektiver Größen, welche zudem einer eventuellen Dynamik Rechnung tragen können. Eine isolierte Betrachtung von Größen wie Einwohnerzahl, Arbeitslosenzahl und dergl. muss vermieden werden. Diese etablierten Größen geben zwar Aufschluss über den Ist-Zustand und, im Zeitverlauf betrachtet auch, über eine entsprechende Entwicklung der betrachteten Region, für einen interregionalen Vergleich bezüglich des Zieles „Lebensqualität“ ist jedoch eine differenzierte Aussage in dieser Form nicht möglich. (vgl. SELIGER, 2003)

Um die Wirkung von hoheitlichen Maßnahmen in einem heterogenen Raum, wie einer ländlichen Region erfassen zu können bedarf es abschließend einer Betrachtung der jeweils vorherrschenden Raumstruktur. Diese spiegelt letztlich den Umfang der potenziellen, umweltrelevanten Dienstleistungen wieder. Das Verhältnis und der Umfang der vorhandenen Landnutzungsformen gibt somit auch Auskunft über die spezifische Assimilationsfähigkeit einer Region. So betrug das Kohlenstoffbindungsvermögen der Forstwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland allein im Jahre 2006 etwa 11 MT CO_{2äq} (BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ, 2009). Analog lassen sich auch weitere Landnutzungsformen bewerten.

Neben der Assimilationsfähigkeit gibt die Struktur der Landnutzung weiterhin Auskunft über den Grad der vorhandenen Biodiversität.

NACHHALTIGKEIT EINER MAßNAHME

Die Nachhaltigkeit einer möglichen Maßnahmen ist abhängig von der temporären Dimension der Marktintervention – exemplarisch sei hier die aktuelle Diskussion um das Auslaufen der Milchquote in der Bundesrepublik Deutschland angeführt – als auch

von der Akzeptanz der Betroffenen, insbesondere bei freiwilligen Maßnahmen.

Es ist seitens der Entscheidungsträger vor allem die Flexibilität des gewählten Instrumentes, hinsichtlich des technischen Fortschritts und sich ändernder gesamtgesellschaftlicher Willensbildung, zu beachten. In Folge der Planungssouveränität der einzelnen Wirtschaftssubjekte, werden Maßnahmen nur akzeptiert werden, wenn eine freie Zukunftsentwicklung bestehen bleibt.

Die temporäre Dimension umfasst in erster Linie die Gesamtlaufzeit einer Maßnahme. Hier ist der jeweilige Kompromiss zwischen zielorientierter Effektivität und Marktnähe zu erzielen.

LITERATUR

Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2005). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft L 277/9. Luxemburg.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2009). BMELV-Bericht zum Klimaschutz im Bereich Land- und Forstwirtschaft. Berlin.

Seliger (2003). Umweltindikatoren als „work in progress“ aus deutscher Sicht. In: Isermeyer et. al (Hrsg.) *Umweltindikatoren – Schlüssel für eine umweltverträgliche Land- und Forstwirtschaft*, S. 29-38. Frankfurt/M: Verlagsunion Agrar.