

Ermittlung der Nachfrage nach ökologischen Gütern der Landwirtschaft – Das Northeim-Projekt

The demand for ecological goods in decentralised agri-environmental payment schemes – the Northeim project

Anke Fischer, Sonja K. Hespelt und Rainer Marggraf
Georg-August-Universität Göttingen

Zusammenfassung

Am Beispiel eines Forschungsprojekts aus Südniedersachsen wird gezeigt, wie ökologische Leistungen der Landwirtschaft über einen dezentralen Mechanismus honoriert werden können. Zentrales Element ist hier ein Regionaler Beirat, der stellvertretend für die regionale Bevölkerung meritorisch die Nachfrage nach Gütern der pflanzlichen Diversität realisiert. Auf Grundlage der Ergebnisse einer erweiterten kontingenten Bewertungsstudie wird argumentiert, dass die Bereitstellung von Hecken – als ein Beispiel ökologischer Güter – auf meritorischem Weg gerechtfertigt ist: Die Bevölkerung betrachtet Hecken als nutzenstiftend und bringt ihnen ein persönliches Interesse entgegen, so dass eine notwendige Bedingung für eine freiwillige Selbstbindung an das meritorische Prinzip erfüllt ist. Anschließend werden Vor- und Nachteile der Nachfragebündelung durch einen Regionalen Beirat diskutiert.

Schlüsselwörter

ökologische Leistungen; Dezentralisierung; kontingente Bewertungsmethode; meritorische Güter

Abstract

This paper presents a case study on the development and implementation of a decentralised and outcome-based agri-environmental payment scheme in a project region in central Germany. A research group from Goettingen University together with local actors designed the scheme which complies with the European Union's Common Agricultural Policy.

The core of the programme is the creation of a market for ecological goods, in this case: of plant diversity standards in agriculture. Supply is provided by the local farmers, who, in an open competitive bidding, offer to produce as much as they are willing to of the commodity in question.

The local population has to be seen as the beneficiary of these environmental goods. In the project, it is represented by a Regional Advisory Board which expresses the demand for plant diversity (i) by defining the goods and (ii) by allocating the funds to the respective goods. Hence, these plant diversity goods are treated as merit goods.

To justify this approach, results from a contingent valuation study that focused on the respondents' decision behaviour are applied. These results show that the utility expected from the provision of these goods is substantial and that ecological goods are considered as personally relevant. Based on these findings, the paper discusses the provision of ecological goods as merit – as opposed to private – goods.

Key words

environmental services; decentralisation; contingent valuation; merit goods

1. Einführung: Dezentralisierung im Agrarumweltbereich

Wir möchten in diesem Artikel umweltökonomische Überlegungen zu einem Forschungsprojekt¹ vorstellen, das derzeit am Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen durchgeführt wird. Ziel des Vorhabens ist die Entwicklung eines regionalisierten und ergebnisorientierten Honorierungskonzeptes für ökologische Leistungen der Landwirtschaft.

Es ist festzustellen, dass ein breiter wissenschaftlicher und politischer Konsens darüber besteht, dass eine Internalisierung positiver externer Effekte landwirtschaftlicher Landnutzung im agrarpolitischen Rahmen stattfinden muss (OECD, 2001). Darüber hinaus wird seit einigen Jahren sowohl eine ziel- oder ergebnisorientierte Honorierung von ökologischen Leistungen der Landwirtschaft als auch eine stärkere Regionalisierung von Agrarumweltmaßnahmen aus wissenschaftlicher Sicht positiv bewertet (u.a. RUDLOFF und URFEI, 2000; EWERS und HASSEL, 2000; HAGEDORN, 1996; LECHER, 1993; MÜLLER et al. 2000; NÖRR, 1997; RUDLOFF, 2001; SRU, 1996; HAMPICKE, 1996; JARRE, 1993).

Die Fortentwicklung von Agrarumweltprogrammen würde durch Anpassung an regionale landschaftstypische Besonderheiten zur Erhöhung der ökologischen Wirkung führen, woraus eine Effizienzsteigerung der eingesetzten Finanzmittel resultiert. Des Weiteren würde eine Integration lokaler Akteurinnen und Akteure die Akzeptanz der Maßnahmen in der landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Bevölkerung erhöhen und bedeuten, dass lokales Wissen in die Gestaltung mit einfließen kann. Insofern wird dieser Ansatz auch dem Subsidiaritätsprinzip durch eine Rückübertragung von Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen auf die regionale Ebene gerecht (s. EU, 1997, Treaty of Amsterdam, I, Article 5). Es ist also prüfenswert, ob der kommunalen Ebene in Form von Gebietskörperschaften, aber auch durch Partizipation der lokalen Bevölkerung als „Primäradressaten“ (THOMAS, 2001) eine größere Rolle bei der Gestaltung und Umset-

¹ Das Projekt „Ergebnisorientierte Honorierung der ökologischen Leistungen der Landwirtschaft“ wird vom BMBF im Rahmen des Förderschwerpunktes BIOLOG gefördert und ist eingebunden in das Kooperationsforschungsvorhaben BIOPLEX (Biodiversität und räumliche Komplexität in Agrarlandschaften unter Global Change) der Georg-August-Universität Göttingen und der Justus-Liebig-Universität Giessen.

zung von Agrarumweltmaßnahmen zukommen sollte. Vor dem Hintergrund einer Erweiterung der EU stellen sich nicht nur die Regionen Europas die Frage, wie innerhalb einer wachsenden EU Vielfalt und Selbstbestimmung gewahrt werden und Prozesse der Demokratisierung und Partizipation zum Tragen kommen können. Die Forderung nach einer Dezentralisierung von europäischen Politikmaßnahmen ist selbst dann gerechtfertigt, wenn ein Gleichgewicht europäischer Institutionen hergestellt und die bestehenden Demokratiedefizite behoben sind (vgl. PETERSON and BOMBERG, 1999; WALLACE and WALLACE, 1999).

Dezentralisierung hat neben einer politischen, administrativen und räumlich-geographischen auch eine markt-mäßige Dimension, auf die wir den Blick werfen wollen (ALTMANN, 2000).

Wir gehen aus von der Annahme, dass es in der Bevölkerung Wissen über und Wertschätzung und Präferenzen für Umweltgüter gibt (EORG, 2001a+b; EORG, 2002). Innerhalb dieses Themenfeldes stellen wir ein konkretes Beispiel vor, im Folgenden als „Northeim-Projekt“² bezeichnet. Der Blickpunkt soll auf einem regionalen entscheidungskompetenten Gremium, einem sog. Regionalen Beirat liegen. Dieser Beirat konstituierte sich im April 2000 und tagt seitdem dreimal jährlich, um gemeinsam mit den beteiligten Wissenschaftler/innen ein regionalisiertes Konzept für die Honorierung von ökologischen Leistungen der Landwirtschaft zu entwickeln. Weil das vorhandene Wissen der Bevölkerung vor Ort mit einbezogen wird, erfolgt die Entwicklung transdisziplinär. Die Begründung für einen solchen Beirat kann – neben den eingangs geschilderten Überlegungen – auch aus ökonomischen Überlegungen heraus erfolgen, wenn wir davon ausgehen, dass Märkte als Paradigma dezentraler Organisation und Koordination der Befriedigung von Bedürfnissen der Bevölkerung dienen können. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich eine Dezentralisierung von Agrarumweltmaßnahmen auch auf die Nachfrage und Bereitstellung von öffentlichen Gütern wie den bereits genannten ökologischen Leistungen der Landwirtschaft bezieht.

Die Ergebnisse des hier vorgestellten Forschungsprojektes sollen als niedersächsischer Beitrag in die Diskussion um die Ausgestaltung der nächsten Agraragenda ab 2007 eingehen. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Übertragbarkeit des Konzeptes auch auf andere Regionen. Die Fortentwicklung von Agrarumweltmaßnahmen unter effizienz- und akzeptanzfördernden Aspekten kann die zu erwartende Stärkung der zweiten Säule der europäischen Agrarpolitik mit guten Argumenten unterstützen und gesellschaftliche Transferleistungen für landwirtschaftliche Betriebe sichern helfen.

2. Vorteile und Implikationen eines Marktes für ökologische Leistungen der Landwirtschaft

Erfolgt die Koordination der wirtschaftlichen Interessen an bestimmten Gütern dezentral, dann handeln alle Beteiligten

freiwillig. Märkte sind Teilmengen dezentraler Koordinationsformen. Neben der Freiwilligkeit der Teilnahme sind sie dadurch gekennzeichnet, dass für die Bereitstellung der Güter Geld gezahlt wird.

Ausgehend von einer liberalistischen Gesellschaftsphilosophie sind mit dieser Koordinationsform zum Einen politische Vorzüge verbunden: Dazu gehören der hohe Gehalt an formaler und – bei Beachtung bestimmter Ausgangsbedingungen – materieller Freiheit der Marktteilnehmer, die Begrenzung der Einflussmöglichkeiten des Staates sowie der wirtschaftlichen Machtkonzentration, der Ausgleich divergierender Interessen zwischen gesellschaftlichen Gruppen und die Sicherung der wirtschaftlichen Grundlagen eines demokratischen Staates.

Zum Anderen liegen die Vorteile einer markt-mäßigen Koordination aus ökonomischer Sicht darin, dass die wirtschaftlichen Aktivitäten in der Gesellschaft auf die Interessen der Gesellschaftsmitglieder ausgerichtet werden, und dass diese Ausrichtung effizient geschieht. Die Produktionsfaktoren werden in ihre wohlfahrtsmaximalen Verwendungen gelenkt, die Produktionsstrukturen passen sich an Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen an und die Anbieter erhalten permanente Anreize, nach kostengünstigen alternativen Produktionsverfahren zu suchen und neue Produkte zu entwickeln. Die Effizienz ist sichergestellt, weil die Einkommen nach der realisierten Marktleistung verteilt werden und es deshalb im Interesse der in ihrer Disposition freien Unternehmer liegt, ihr Angebot an den Käuferpräferenzen auszurichten, sich schnell an die Marktlage und deren Veränderungen anzupassen sowie die Möglichkeiten des technischen Fortschritts auszunutzen.

Handelt es sich bei dem Gut, an dessen Bereitstellung die Gesellschaftsmitglieder Interesse haben, um ein Kollektivgut, dann kommt es nicht „automatisch“ zur Etablierung eines Marktes. In diesem Fall gibt es eine politische Gestaltungsaufgabe. Das Northeim-Projekt widmet sich dem Problem fehlender Märkte im Bereich der Kollektivgüter „Ökologische Leistungen der Landwirtschaft“. Will man – wie im Northeim-Projekt – einen Markt für ökologische Leistungen der Landwirtschaft etablieren, so sind Fragen des ordnungsrechtlichen Rahmens vorab zu überprüfen. Diese beziehen sich auf die beiden zentralen Aspekte einer markt-mäßigen Koordination: Die Freiwilligkeit der Marktteilnahme und die Honorierung der Bereitstellung des Gutes.

Vor diesem Hintergrund ist es zulässig, dass die Marktteilnahme freiwillig erfolgt, da nachfolgenden Generationen keine irreversiblen Verluste entstehen, wenn agrarische Biodiversität nicht nachgefragt und daher auch nicht bereitgestellt würde. Dies verhält sich bei abiotischen Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft anders: Hier ist ein ordnungsrechtlicher Rahmen vorzugeben.

Es gibt kein ökonomisches Kriterium, mit dessen Hilfe sich eindeutig bestimmen lässt, welche ökologischen Leistungen der Landwirtschaft zu honorieren sind. Man erkennt dies unmittelbar, wenn man die Honorierungsfrage verfügungsrechtlich interpretiert. Wer auf dem Markt eine Leistung gegen Entgelt verkaufen kann, der tut dies freiwillig, könnte sie also auch zurückhalten. Somit wird im Fall, dass eine ökologische Leistung der Landwirtschaft honoriert wird, fingiert, dass die Landwirte das Verfügungsrecht an

² Diese Bezeichnung bezieht sich auf den Landkreis Northeim in Südniedersachsen, in dem das Projekt seit 2000 durchgeführt wird.

den natürlichen Ressourcen haben, auf die sich die Leistung bezieht. Bei der Festlegung honorierbarer ökologischer Leistungen geht es also um die fundamentale Frage der Zuweisung von Verfügungsrechten an natürlichen Ressourcen. Die Festlegung von Verfügungsrechten beruht auf Werturteilen, und da sich Werturteile ändern können, ist auch die Festlegung einem evolutiven Prozess unterworfen. Es gibt kein gesellschaftliches Fundamentalprinzip, aus dem abgeleitet werden kann, wie dieser Prozess abzulaufen hat; es können nur Hinweise gegeben werden, was beachtet werden muss. So sollte z.B. bedacht werden, dass Rechtssicherheit zu den marktwirtschaftlichen Basisprinzipien zählt und mit einer zunehmenden Rechtsunsicherheit negative Allokationseffekte verbunden sind. Daraus folgt insbesondere, dass Änderungen von Verfügungsrechten nicht aufgrund von politischer Opportunität oder gar Willkür erfolgen dürfen. Wenn Landwirten die Verfügungsrechte an natürlichen Ressourcen aberkannt werden und sie kostenlos ökologische Leistungen erbringen müssen, dann sollte sichergestellt sein, dass sie dies auch leisten können. Sind die mit dieser Verfügungsrechtsänderung verbundenen wirtschaftlichen Nachteile zu groß, lohnt sich die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht mehr. Die Entscheidung darüber, welche ökologischen Leistungen honorierbar sind und welche nicht, sollte stets im Rahmen einer verbindlichen, nachvollziehbaren Festlegung mit breiter gesellschaftlicher Akzeptanz erfolgen. Betrachtet man die diesbezügliche Diskussion in Deutschland, so scheint insoweit Konsens zu bestehen, dass insbesondere Beiträge der Landwirtschaft zum Erhalt der Artenvielfalt und der Landschaftsschönheit zu honorieren sind. Viele extensive Landnutzungsformen, wie z.B. die Beweidung von Kalkmagerrasen mit Schafen, die zur Bereitstellung dieser Agrarumweltgüter führen, decken in der Regel nur einen geringen Teil der Fixkosten. Ohne Honorierung könnten die Landwirte diese ökologischen Leistungen also nicht (dauerhaft) erbringen.

3. Das Northeim-Projekt: Darstellung der Marktkomponenten

Wie oben dargelegt, haben Märkte bei der Bereitstellung von Gütern als dezentrale Organisationsform zu gelten. Für jeden Markt lassen sich folgende Komponenten unterscheiden: Das Marktgut, das Angebot bzw. die Produktion, die Nachfrage und die Preisbildung.

Das Marktgut: Ökologische Güter der Landwirtschaft

In einem marktanalogen Modell müssen die Güter bestimmte Eigenschaften aufweisen, damit die Nachfrage nach ihnen und ihre Bereitstellung oder Produktion praktikabel ist (vgl. HESPELT und BERTKE, 2003; GEROWITT et al., im Druck). Ökologische Güter der Landwirtschaft sind im Rahmen des vorgestellten Konzeptes als Ergebnisse ökologischer Leistungen definiert. Diese Ergebnisorientierung führt sowohl aus ökologischer als auch aus ökonomischer Hinsicht zu Effizienzgewinnen.

Grundsätzlich können ökologische Güter im Bereich des

biotischen als auch abiotischen Ressourcenschutzes erzeugt werden. Jedoch erfüllt nur die pflanzliche Artenvielfalt die notwendigen Voraussetzungen für ergebnisorientiert definierte ökologische Güter, da sie ordnungsrechtlich nicht fixiert ist, sich den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieben zuordnen lässt und ein transparentes Ergebnis ökologischer Leistungen darstellt. Außerdem eignet sich die floristische Diversität als aussagekräftiger Zeiger für einwirkende Umweltfaktoren und wird als leicht zu erfassender Indikator für die lokale organismische Diversität gewertet³.

Definiert wurden Güter des Grünlands, des Ackers und der Zwischenstrukturen (z.B. Brachen, Raine, Uferrandstreifen, Hecken). Die einzelnen Güter können qualitativ unterteilt werden in ein Basisgut, das bestimmte Mindestanforderungen erfüllt und ein Qualitätsgut, welches über das Basisgut hinaus z.B. durch das zusätzliche Auftreten von gefährdeten Pflanzenarten charakterisiert ist. Für das ökologische Gut ‚Hecke mit hoher Gehölzdichte‘ ist eine Auswahl von Kriterien in Tabelle 1 exemplarisch zusammengestellt.

Tabelle 1. Beispiel Hecke mit hoher Gehölzdichte – Kriterien für Basis- und Qualitätsgüter

| | Basisgut | Qualitätsgut |
|----------------------|--|--|
| Breite | 3-4 m | 4-6 m |
| Anzahl Gehölzarten | min. 5 Arten auf 25 m | min. 8 Arten auf 25 m |
| Artenzusammensetzung | einheimische Gehölze min. 10 % dornentragende Sträucher auf 10 m | einheimische Gehölze min. 30 % dornentragende Sträucher auf 10 m von min. 3 verschiedenen Arten |
| Krautsaum | > 3m | > 3m |

Quelle: nach BERTKE pers. Mitt. Februar 2002

Produktion von ökologischen Gütern

Angeboten werden die ökologischen Güter von Landwirten und Landwirtinnen. Voraussetzung für ihre Produktion ist, dass die ökologischen Güter dabei sowohl von Seiten der landwirtschaftlichen Betriebe als auch von der übrigen Bevölkerung als unterscheidbare und wertvolle Agrarprodukte akzeptiert werden. Wie bereits geschildert, sind ökologische Güter als Ergebnis ökologischer Leistungen definiert, wobei für die produzierenden landwirtschaftlichen Betriebe hervorzuheben ist, dass die Produktion auf freiwilliger Basis und ohne die Vorgabe von Handlungsreglementierungen geschieht. Positiv kann dabei gewertet werden, dass dies für landwirtschaftliche Betriebe einen Anreiz bietet, innerhalb des ordnungsrechtlichen Rahmens eigenverantwortlich innovative Lösungen für eine umweltverträglichere Bewirtschaftung zu finden. Des Weiteren können Landwirte und Landwirtinnen ihre Kenntnisse bezüglich der Eigenschaften und der Besonderheiten ihrer Flächen (z.B. auch über das frühere Vorkommen seltener Arten) einbringen (STREIT et al., 1989).

³ Mögliche Zielarten sollten natürlich so ausgewählt werden, dass sie anhand des Blühaspektes gut unterscheid- und bestimmbar sind. Als zentrales Element kann auch die Artenanzahl dienen. Über die Artenanzahl der Pflanzen als Indikator für die gesamtorganismische Diversität hinaus bietet dies u. a. den Vorteil, dass die Pflanzen nicht exakt bestimmt werden müssen (BERTKE, HESPELT und TUTE, 2003).

Preisbildung und Nachfrage in Märkten für ökologische Güter

Wir stellen zur Diskussion, dass die regionale Nachfrage nach ökologischen Leistungen der Landwirtschaft effizient über einen zu etablierenden Markt für ökologische Güter auf dem Wege der Nachfragebündelung befriedigt werden kann. Mit Hilfe einer Nachfragebündelung optimieren mehrere Käufer ihren Beschaffungsbedarf. Was auf Märkten für Industrie- oder Konsumgüter als Möglichkeit dient, um durch Zusammenarbeit bei Beschaffungsaktivitäten die Kosten zu senken, d.h. Preisvorteile zu erzielen, ist im Bereich von öffentlichen Gütern eine Grundvoraussetzung, um Angebot und Nachfrage überhaupt erst zu artikulieren und zu steuern. Ein Markt für ökologische Güter wäre monopson, da der Regionale Beirat als einziger Nachfrager auftritt, während auf der Anbieterseite zahlreiche landwirtschaftliche Betriebe stehen. Nachfragebündelung kann also nicht nur ein Instrument der Preisdifferenzierung in vollkommenen Märkten sein, sondern auch ein Instrument, das es ermöglicht, für Umweltgüter eine Nachfrage zu artikulieren. Diese Bündelung erfolgt über den Regionalen Beirat als Repräsentant der öffentlichen Hand und der lokalen Bevölkerung.

Um die eingesetzten Mittel in einem monopsonen Markt ökonomisch effizient zu verteilen, ist ein wesentlicher Punkt die Erzeugung von Wettbewerb unter den landwirtschaftlichen Betrieben. Da die öffentliche Hand alleinige Nachfragerin ist, wird eine Ausschreibungskomponente integriert, die es dem Regionalen Beirat ermöglicht, vergleichbare Leistungen zu einem möglichst günstigen Preis „einzukaufen“ (GANDENBERGER, 1961; DLG und WWF, 2002; MELLO et al., 2002; PLIENINGER, 2001; WEIGEL, 1992).

Der Regionale Beirat als Gremium der Nachfragebündelung

Im Regionalen Beirat sind relevante Institutionen und Organisationen aus der Region - Kommunalpolitiker/innen des Kreistages Northeim, Naturschutz- und Landwirtschaftsverwaltungen sowie Interessenverbände aus den Bereichen Naturschutz, Landwirtschaft und Grundeigentümer – vertreten. Der Beirat zielt dabei auf Interessensausgleich zwischen den beteiligten Akteuren ab: Er beschließt auf Grundlage einer Geschäftsordnung nach dem Mehrheitsprinzip, welche ökologischen Güter in welcher Menge in der Region nachgefragt werden sollen, d.h., wie das für Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung stehende Budget auf die verschiedenen Güterarten verteilt wird. Auf der Grundlage dieser Entscheidungen führt die Agrarverwaltung das Vergabeverfahren für die ausgewählten ökologischen Güter durch. Möglichkeiten zur direkten Ermittlung und Umsetzung der tatsächlichen Nachfrage der Bevölkerung werden in Abschnitt 6 diskutiert.

4. Meritorische Güter

Wie oben ausgeführt, hat im Northeim-Projekt die Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung für die regionale pflanzliche Biodiversität (bisher) keinen (direkten) Einfluss auf die Produktion dieser ökologischen Güter. Eingriffe in die Allokation, die unabhängig von den individuellen Zahlungsbereitschaften der betroffenen Personen getroffen werden, werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur als meritorische Eingriffe bezeichnet.

Ein marktwirtschaftliches System hat seine ethische Basis im normativen Individualismus der liberalistischen Gesellschaftsphilosophie (s. Abschnitt 2), nach dem ausschließlich die Interessen der Gesellschaftsmitglieder moralisch relevant sind. Jedes Gesellschaftsmitglied soll durch sein Verhalten (bei individuellen Gütern) bzw. durch seine erhobene Zahlungsbereitschaft (bei Kollektivgütern) eine soziale Kontrolle über die Verwendung der knappen Produktionsmittel ausüben können (TIETZEL und MÜLLER, 1998). Dieses Souveränitätspostulat (in ökonomischer Terminologie: Prinzip der Konsumentensouveränität) soll den Individuen die maximal zulässige Entscheidungsfreiheit garantieren und beinhaltet die Verknüpfung zwei weiterer Postulate:

- Die Produktion muss auf die Wünsche der Konsumenten ausgerichtet werden (vgl. GOTTSCHALK, 2001).
- Die Wünsche und Ziele der Individuen sind – innerhalb des gesetzlichen Rahmens – so zu akzeptieren, wie sie sind. Man kann und darf keinen Unterschied zwischen gerechtfertigten und nicht gerechtfertigten Interessen machen.

Das Prinzip der Konsumentensouveränität stellt somit eine Wertsetzung dar: Der Wert von Gütern (allgemein: Sachverhalten) ist rein anthropozentrisch bestimmt und kann allein von den Menschen beurteilt werden, die an den Gütern Interesse haben.

Wie sind meritorische Eingriffe mit dem Prinzip der Konsumentensouveränität zu vereinbaren? Seit Einführung des Konzepts meritorischer Güter durch MUSGRAVE in die Finanzwissenschaft (1956/7) steht die Legitimität dieses Konzepts zur Diskussion. Dabei lassen sich bei den Befürwortern zwei Positionen unterscheiden. Zum Einen werden meritorische Eingriffe als gerechtfertigte Verletzungen des Prinzips der Konsumentensouveränität verteidigt (vgl. z.B. HEAD, 1988). Begründet wird dies mit Präferenzverzerrungen der Konsumenten. Den Konsumenten fehlt es an Kenntnissen über die Eigenschaften der Güter, sie besitzen eine mangelnde Entscheidungsfähigkeit, was die Folgen von Konsumententscheidungen oder die Einschätzung zukünftiger Güternutzen betrifft etc.

Diese und ähnliche Argumente werden angeführt, um die meritorische Behandlung von Gütern als alternative Norm zur Norm der Konsumentensouveränität zu etablieren. Wer diese Argumentation vertritt, der darf jedoch nicht nur auf die Unzulänglichkeiten und Irrtumsmöglichkeiten individueller Entscheidungen verweisen, sondern muss auch angeben, wer nach welchen Kriterien entscheiden darf, ob bei den Individuen Entscheidungsdefekte vorliegen, die meritorische Eingriffe rechtfertigen. Hierfür liegen noch keine überzeugenden Antworten vor, weshalb man mit dieser Argumentation Machtmissbrauch letztendlich nicht verhindern kann. „Einmischungen in die Konsumentenwahl können einfach dadurch entstehen, dass eine herrschende Gruppe ihre spezielle Anschauung für überlegen hält und den anderen aufzwingen will. Eine solcherart zustande gekommene Bestimmung von Bedürfnissen ist letztlich autoritativ und mit unserem normativen Modell, das von der Annahme einer demokratischen Gesellschaft ausgeht, unvereinbar“ (MUSGRAVE, 1974: 16).

Die zweite Argumentation geht vom Prinzip der Konsumentensouveränität als einziger gesellschaftlich relevanter

Norm aus und untersucht, unter welchen Bedingungen meritorische Eingriffe mit dieser individualistischen Norm vereinbar sind (vgl. z.B. BRENNAN und LOMASKY, 1983; GOTTSCHALK, 2001). Dies ist dann der Fall, wenn man von einer willentlichen Delegation von Konsumentenbefugnissen ausgehen kann, die aus einer Selbstbindung der Konsumenten resultiert. Zu fragen ist also, unter welchen Bedingungen die Konsumenten bereit sind, ihre Kompetenz zur Konsumententscheidung zu delegieren. Diskutiert werden drei mögliche Motive einer freiwilligen Beschränkung. Zum Einen werden den Individuen neben den üblichen Konsumentenpräferenzen Präferenzen höherer Ordnung (reflexive Präferenzen) unterstellt. Diese reflexiven Präferenzen stellen grundlegendere und aufgeklärtere Metapräferenzen dar, zu deren verbindlicher Durchsetzung die Konsumenten eine übergeordnete Institution ermächtigen. Durch eine solche konstitutionelle Selbstbindung werden die Institutionen ermächtigt, gemeinschaftliche Ziele durchzusetzen. Selbstbindung ist auch aus erkannter Willensschwäche möglich. Die Konsumenten erkennen ihre Unzulänglichkeiten und möchten sich selbst überlisten, um ihr eigentliches Ziel zu erreichen. Schließlich ist es noch möglich, dass die Konsumenten von sich aus ihre mangelnde ‚Expertise‘ konstatieren und die Allokationsentscheidung freiwillig den Experten überlassen.

Bei dieser Argumentation besteht zwischen dem Prinzip der Konsumentensouveränität und meritorischen Eingriffen kein Widerspruch.

Treffen diese Argumentationen auf das in Abschnitt 2 vorgestellte Marktconcept für ökologische Güter im Landkreis Northeim zu? Ist die Übernahme der Nachfragebündelung durch den Regionalen Beirat gerechtfertigt? Sind die Konsumenten und Konsumentinnen der ökologischen Güter, d.h., die lokale Bevölkerung, tatsächlich bereit, einen Teil ihrer Souveränität aufzugeben?

Letzteres ist vor Beginn der Arbeit des Regionalen Beirats nicht auf empirischer Grundlage zu beantworten: Die Bürger und Bürgerinnen werden erst wissen wollen, ob der Beirat unabhängig und neutral agiert, ob alle Landwirte gleich und gerecht behandelt werden, und ob der Beirat tatsächlich ein höheres Fachwissen besitzt (s. Abschnitt 5). Ob jedoch die Grundvoraussetzung für die Etablierung eines Honorierungskonzepts für ökologische Güter gegeben ist, wird im Folgenden anhand einer Fallstudie überprüft.

5. Fallstudie: Die Wertschätzung der Bevölkerung für Hecken als ökologische Güter der Landwirtschaft – Ergebnisse aus dem Landkreis Northeim

Lässt sich empirisch zeigen, ob ökologische Güter der Landwirtschaft geeignet sind, um meritorisch bereitgestellt zu werden? Oder werden Güter der regionalen pflanzlichen Biodiversität von der Bevölkerung gar nicht wahrgenommen oder so gering geschätzt, dass eine meritorische Bereitstellung weder gerechtfertigt und noch sinnvoll erscheint?⁴

⁴ In diesem Fall bleibt die Möglichkeit, die Bereitstellung dieser Güter über eine Verschiebung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu gewährleisten.

Im Rahmen des Northeim-Projekts wurde im Juni 2002 eine erweiterte kontingente Bewertungsstudie (KB) mit Einwohnern und Einwohnerinnen des Landkreises durchgeführt, die Antworten auf die o.g. Fragen geben kann. Die Stichprobe der Befragung (n=299) ist repräsentativ in Bezug auf Geschlecht, Einkommen, Alter und Wohngemeinde. Die Teilnehmenden, die sowohl in ihren Haushalten als auch auf der Straße in persönlichen Interviews befragt wurden, wurden u.a. gebeten, Auskunft zu geben über:

- ihre persönliche Zahlungsbereitschaft für 100 km zusätzlicher Hecken in der Agrarlandschaft des Kreises (s.u.),
- ihr Vorwissen in Bezug auf Hecken und den Umfang ihrer bisherigen Erfahrungen in der Landwirtschaft und mit naturbezogenen Freizeitbeschäftigungen wie z.B. Angeln, Jagen, spazieren gehen, Tiere beobachten,
- die persönliche Relevanz des Themas ‚Hecken in der Agrarlandschaft‘, im Folgenden ‚Involvement‘ genannt. Erfasst wurde das Involvement zum Einen, indem nach einer Evaluation der o.g. Tätigkeiten, wie z.B. spazieren gehen, gefragt wurde: Die Befragten gaben auf einer Skala von -2 bis +2 an, wie gerne sie diese Tätigkeiten ausübten. Zum Anderen beurteilten die Interviewer und Interviewerinnen, ebenfalls auf einer Skala von -3 (sehr distanziert) bis +3 (sehr involviert), das Involvement der befragten Person bezüglich des Befragungsthemas.⁵

Die zentrale Idee des Northeim-Projekts wurde den Befragten in einem beschreibenden Text vorgestellt. Aus den im Projekt definierten ökologischen Gütern wurden Hecken als Gut der Gruppe ‚Zwischenstrukturen‘ ausgewählt und mit Hilfe von Fotos veranschaulicht. Der Szenariotext beschrieb das Gut als ein Quasi-Marktgut, dessen Bereitstellung von der Bevölkerung durch persönliche Zahlungen gewährleistet werden kann: *„In einer durch die Landwirtschaft geprägten Gegend wie dem Landkreis Northeim sind Hecken zwischen den Feldern und Wiesen ein bedeutendes Element. Zum Beispiel erfüllen sie für die Landwirtschaft wichtige Funktionen, indem sie unter anderem vor Wind schützen. Hecken und Feldgehölze bieten vielen Tieren und Pflanzen Lebensraum. Außerdem werden sie von vielen Menschen als schön empfunden. Hecken spielen also in unserer Landschaft eine wichtige Rolle.*

Gleichzeitig vermeiden Landwirte oft die Anlage von solchen Gehölzen, zum Beispiel um Felder leichter bewirtschaften zu können. Wie kann nun die Neuanlage von Hecken gefördert werden?

Landwirtschaft stellt ja nicht nur Nahrungsmittel her, sondern beeinflusst auch das Landschaftsbild und den Naturhaushalt. Wenn Landwirte so wirtschaften, dass sie eine möglichst schöne und gesunde Landschaft gestalten und pflegen, sollten sie dafür entlohnt werden.

Es gibt einen Fonds, aus dem Landwirte bezahlt werden, wenn sie im Landkreis Northeim neue Hecken anlegen und diese die nächsten 10 Jahre lang pflegen. Damit dieses Programm durchgeführt werden kann, zahlt jeder Bürger und jede Bürgerin des Kreises einmalig Geld in diesen Fonds ein. (...)“

⁵ Eine ausführlichere Darstellung dieser Studie, deren vordringliches Ziel die Untersuchung des Entscheidungsverhaltens der Befragten war, findet sich z.B. in FISCHER und MARGGRAF (im Druck); FISCHER (2003).

Die Zahlungsbereitschaftsfrage war wie folgt formuliert:

„Wären Sie grundsätzlich bereit, Geld zu zahlen, wenn davon 100 km Hecke im Kreis Northeim neu angelegt und 10 Jahre lang gepflegt werden?“

Ja Nein

Falls ja:

Wie viel sind Sie bereit für 100 km dieser Art Hecke (Foto Hecke Basisgut wird gezeigt) zu zahlen? Sie können hier eine Geldsumme frei nennen – es gibt keine Antwortvorgaben.

Wie viel sind Sie bereit für 100 km dieser Art Hecke (Foto Hecke Qualitätsgut wird gezeigt) zu zahlen?⁶

Befragte, die die erste Frage mit ‚nein‘ beantworteten, wurden nach den Gründen für ihre nicht vorhandene Bereitschaft befragt. Die Frage nach der persönlichen Zahlungsbereitschaft war notwendig, um zu gewährleisten, dass die Befragten Budgetrestriktionen in ihre Überlegungen einbezogen. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass die geäußerte Zahlungsbereitschaft die tatsächliche Nachfrage widerspiegelt.

Die Befragten hatten zusätzlich die Möglichkeit, weitere Informationen vom Interviewer bzw. der Interviewerin zu erfragen. Entsprechende Teile des Interviews wurden im mp3-Format aufgezeichnet. Die Interviewer und Interviewerinnen beantworteten die Nachfragen in standardisierter Form. Durch dieses Vorgehen war es möglich, zusätzlich folgende Variablen zu erfassen:

- die Entscheidungszeit der Befragten, d.h., die Zeit zwischen dem erstmaligen Hören der Zahlungsbereitschaftsfrage und der entsprechenden Antwort des Befragten
- die Anzahl der vom Befragten an den Interviewer gestellten Fragen
- die Art der Fragen. Diese wurden nach einem bestimmten System klassifiziert, das beispielsweise Aufschluss über Entscheidungsverhalten und die Gültigkeit der Zahlungsbereitschaftswerte als Nutzenmessung geben sollte.

Im Folgenden sollen nun Ergebnisse dieser Befragung herangezogen werden, um zu belegen, dass die Bereitstellung des ökologischen Gutes 100 km zusätzlicher Hecken im Kreis Northeim von der Bevölkerung grundsätzlich befürwortet wird. Wenn man von der grundsätzlichen Vereinbarkeit des Prinzips der Konsumentensouveränität mit dem Konzept meritorischer Güter ausgeht, kann man die Bereitschaft zur Selbstbindung, zur Delegation eigener Befugnisse als Bedingung für die Rechtmäßigkeit einer meritorischen Versorgung mit Gütern ansehen (s. Abschnitt 4). Konsumenten und Konsumentinnen werden ihre Befugnisse jedoch nur dann freiwillig delegieren, wenn sie das entsprechende Gut als wichtig und für ihr Leben in irgendeiner Weise notwendig ansehen. Im Gegensatz dazu werden sie ein Gremium wie den Regionalen Beirat nicht ermächtigen, öffentliche Gelder für die Bereitstellung von Gütern zu verwenden, die ihnen irrelevant erscheinen. So ist es eine zentrale Voraussetzung für die Rechtfertigung der Bereit-

stellung ökologischer Güter auf meritorischem Weg, dass die entsprechende Bevölkerungsgruppe diese Güter als ausreichend wichtig ansieht und wertschätzt, um sie – durch öffentliche Gelder – finanzieren zu lassen.

Ist diese Voraussetzung im Northeim-Projekt gegeben? Aus den empirischen Ergebnissen der kontingenten Bewertungsstudie lassen sich folgende Aussagen dazu ableiten:

- Die Befragten messen der zusätzlichen Bereitstellung von 100 km Hecken einen positiven Nutzen bei. Grundsätzlich zahlungsbereit zeigten sich 61,2 % (n=183) der Stichprobe. Von den 38,8 % (n=116) derjenigen, die persönliche Zahlungen ablehnten, begründeten nur 14 ihre Ablehnung damit, dass keine weiteren Hecken benötigt würden. 28 Befragte waren der Meinung, dass Landwirte Hecken ohne Honorierung bereitstellen sollten, und 22 Befragte lehnten persönliche Zahlungen ab, weil Steuern dafür die angemessene Finanzierungsquelle seien. Nach Elimination eines Ausreißergebots von 10.000 € betrug die durchschnittliche Zahlungsbereitschaft (ZB) für 100 km Hecke 35,64 € (Basisgut) bzw. 58,23 € (Qualitätsgut) (siehe Tabelle 2). Diese Werte beinhalten die Antworten der Zahlungsverweigerer mit einer ZB von 0 €.

Tabelle 2. Zahlungsbereitschaft der Northeimer Bevölkerung für 100 km Hecke (n=298)

| Parameter | ZB für 100 km Hecke: Basisgut | ZB für 100 km Hecke: Qualitätsgut |
|----------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| Min | 0 € | 0 € |
| Max | 1.000 € | 2.000 € |
| Mittelwert (arithm.) | 35,64 € | 58,23 € |
| Median | 5 € | 10 € |

Quelle: Eigene Erhebungen

- Unabhängig von der geäußerten Zahlungsbereitschaft zeigten die Befragten eine relativ hohe Bereitschaft, sich mit dem Gegenstand der Befragung zu beschäftigen. Quantitative Angaben zum Anteil potentieller Befragter, die eine Interviewteilnahme verweigerten, liegen nicht vor. Nur in drei der 299 erfolgten Interviews erwähnten die Teilnehmenden, dass sie das Befragungsthema als geringfügig oder unwichtig ansähen. Insgesamt zeigten die Befragten ein unerwartet hohes Interesse sowohl am Gegenstand als auch an der Möglichkeit, durch die Äußerung der eigenen Meinung an der Gestaltung der Region aktiv teilhaben zu können. Dies spiegelt sich auch in Variablen des Entscheidungsverhaltens wider (s. Tabelle 3; s. auch FISCHER, 2003, FISCHER und MARGGRAF, im Druck). Im Durchschnitt verwendeten die Befragten mehr als zwei Minuten allein auf die Entscheidung, ob und wenn ja, welche Summe sie bereit wären zu zahlen, und stellten dem Interviewer 1,18 Fragen. Der Großteil der Fragen (59 %) verlangte Informationen, die im Szenario nicht gegeben worden waren. 41 % der Fragen bezogen sich auf bereits gegebene Information, um deren Wiederholung gebeten wurde, wie z.B. die Häufigkeit der zu leistenden Zahlungen oder die Anzahl der Kilometer Hecke.

⁶ Unter <http://wwwuser.gwdg.de/~uaao/margg/marggraf/startseite/startseite.htm> kann der gesamte Fragebogen eingesehen werden.

Tabelle 3. Parameter des Entscheidungsverhaltens (n=299)

| Parameter | Anzahl Fragen (gesamt) | Anzahl Nachfragen (Wiederholung im Szenario bereits gegebener Information) | Anzahl neuer Fragen (im Szenario nicht enthaltene Information) | Entscheidungszeit (min) |
|----------------------|------------------------|--|--|-------------------------|
| Min | 0 | 0 | 0 | 0,33 |
| Max | 10 | 4 | 7 | 16,48 |
| Mittelwert (arithm.) | 1,18 | 0,49 | 0,69 | 1,096 |
| Standardabweichung | 1,53 | 0,8 | 1,1 | 1,80 |

Quelle: Eigene Erhebungen

- Das emotionale Involvement der Befragten, d.h., die Relevanz des Bewertungsgegenstands für die befragten Personen (s.o.), war insgesamt relativ hoch. Insgesamt wurden Tätigkeiten wie Angeln, spazieren gehen und Tiere beobachten im Durchschnitt positiv bewertet. Das von den Interviewern geschätzte Involvement lag mit einem arithmetischen Mittel von 0,35 ebenfalls im positiven Bereich.

Die Ergebnisse unterstreichen, dass die regionale Bevölkerung dem ökologischen Gut ‚Hecken in der Agrarlandschaft‘ sowohl einen positiven monetären Wert beimisst als auch das Thema für relevant und persönlich von einiger Wichtigkeit ansieht. Befragte in kontingenten Bewertungen erachten demnach nicht nur, wie häufig vermutet (vgl. z.B. FROMM, 1997), große oder sympathietragende Tier- und Pflanzenarten bzw. spektakuläre Güter wie globale Biodiversität als relevant genug, um durch eine Befragung bewertet zu werden.

Wie oben erwähnt, ist dies eine notwendige Bedingung für die gerechtfertigte Bereitstellung dieser Güter auf meritörischem Weg. Ob die Bevölkerung tatsächlich bereit ist, einen Teil ihrer Befugnisse in Form einer Selbstbindung an den regionalen Beirat abzutreten oder ob sie eine Versorgung mit diesen Gütern über noch zu schaffende Märkte vorzieht, wurde jedoch im Rahmen der kontingenten Bewertungsstudie nicht direkt erfragt. Zum Zeitpunkt der Befragung befand sich der Beirat in der Phase der Konstituierung. Eigene Entscheidungsbefugnisse an eine bisher unbekannte, noch im Entstehen begriffene Institution zu delegieren wäre den interviewten Personen sicherlich als mit einigen finanziellen und funktionalen Risiken behaftet erschienen. Fragen, die als fiktiv und deren Beantwortung gleichzeitig als mit Risiken verbunden empfunden werden, sind jedoch häufig Ursache von Antwortverweigerungen, impulsiv-ablehnendem Verhalten, Verwirrung und Unsicherheit (s. z.B. TOURANGEAU, RIPS und RASINSKI, 2000). Aus diesem Grund erschien eine direkte Frage nach der Bereitschaft zur Delegation persönlicher Befugnisse an den Regionalen Beirat zu jenem Zeitpunkt nicht sinnvoll.

6. Diskussion

Im vorangegangenen Abschnitt wurde aufgrund der Ergebnisse einer Befragung belegt, dass die Bevölkerung des Kreises Northeim eine Bereitstellung zusätzlicher Hecken als nutzenstiftend und persönlich relevant erachtet. Dies, so wurde argumentiert (s. Abschnitte 4 und 5), ist Vorausset-

zung dafür, dass Hecken als meritorische Güter unter gleichzeitiger Berücksichtigung des Prinzips der Konsumentensouveränität angeboten werden können.

Alternativ könnten ökologische Güter jedoch direkt auf konstruierten Märkten orientiert an der Nachfrage der Bevölkerung angeboten werden. Der Regionale Beirat könnte hier weiter die Aufgabe der Nachfragebündelung übernehmen, diese jedoch direkt an den Präferenzen der Bevölkerung ausrichten. Die Nachfrage der Bevölkerung könnte beispielsweise mit Hilfe der kontingenten Bewertungsmethode (KBM) ermittelt werden. Um eine valide Erfassung der Präferenzen der Bevölkerung zu ermöglichen, müssen die Befragten in der Lage sein, ihre Nachfrage wie auf realen Märkten zu äußern. Dazu ist es notwendige Voraussetzung, dass sie den Gegenstand der KB als ausreichend relevant erachten, um (i) an der Befragung überhaupt teilzunehmen und (ii) einen positiven Nutzen aus der Bereitstellung des Gutes zu erwarten. Dass dies auf Hecken als ein Beispiel für ökologische Güter zutrifft, wurde bereits gezeigt. Darüber hinaus müssen aber für eine valide Anwendung der KBM weitere Bedingungen erfüllt sein:

- Die Zahlungsbereitschaftsäußerungen sollten – im gleichen Maße wie auf realen Märkten – präferenzbasiert sein.
- Vorwissen über den Bewertungsgegenstand unterstützt Entscheidungen, die präferenzbasiert und zeitlich relativ überdauernd sind (z.B. HOEVENAGEL und VAN DER LINDEN, 1993).
- Eine kontingente Bewertungsstudie sollte in möglichst geringem Maße impulsive oder abwehrende Reaktionen hervorrufen, da Zahlungsbereitschaften, die auf Basis dieser Reaktionen geäußert werden, häufig nicht die wahre Wertschätzung widerspiegeln (s. z.B. BATEMAN et al., 2002).

Die Fallstudie zeigt, dass auch diese Voraussetzungen im Landkreis Northeim gegeben sind. Eine Klassifikation des Entscheidungsverhaltens (z.B. FISCHER, 2003) ergab etwa 7 % impulsiver Antworten. Insgesamt wurden 88 % aller Zahlungsbereitschaftsäußerungen als kognitiv kontrolliert klassifiziert. Die gedankliche Kontrolle ist eine Vorbedingung für präferenzbasierte Entscheidungen. Mit einem Prozentsatz von über 80 % lag die im Kreis Northeim durchgeführte KB deutlich über den für reale Marktentscheidungen geschätzten Werten (vgl. KROEBER-RIEL und WEINBERG, 1996). Bezüglich des Vorwissens gaben die Befragten im Durchschnitt an, ein mittleres Maß an Wissen über Hecken in der Agrarlandschaft zu besitzen. Durchschnittlich konnten die Befragten 1,6 Pflanzenformen, die in Hecken der Agrarlandschaft anzutreffen sind, richtig nennen. 12 % der Befragten arbeiten mehr als einmal wöchentlich auf einem landwirtschaftlichen Betrieb.

Da diese Maße in Bewertungsstudien bisher nicht standardmäßig erfasst werden, liegen keine aussagekräftigen Vergleichsmaße vor. Aus den Ergebnissen lässt sich jedoch ablesen, dass die Bevölkerung des Landkreises durchaus ein gewisses Maß an Vorwissen über Hecken besitzt, das als Grundlage der validen Durchführung einer KB angesehen werden kann.

Welche Gründe sprechen nun gegen die direkte Umsetzung der durch die KB ermittelten Nachfrage für ökologische Güter? Zum Einen sind dies sicherlich die hohen Transaktionskosten, die die Durchführung einer KB für alle im Projekt definierten ökologischen Güter verursachen würde. Die Befragung müsste – zumindest solange keine praktikablen Techniken des ‚benefit transfers‘ (s. z.B. KIRCHHOFF, COLBY und LAFRANCE, 1997) – existieren, in jeder Ausschreibungsrunde, d.h., alle fünf Jahre wiederholt werden. Weiterhin müsste die Bewertung in jedem Fall auf einer repräsentativen Stichprobe basieren. Diese Einwände lassen ein solches Vorgehen auf breiter Basis aufgrund der hohen Kosten als nicht praktikabel erscheinen, sprechen jedoch nicht dagegen, die KBM zur Unterstützung der Entscheidungsfindung des Regionalen Beirats gelegentlich heranzuziehen.

Hingegen deuten die in der Umweltökonomie immer noch diskutierten Schwächen der KBM wie z.B. die Anfälligkeit für strategisches Verhalten (vgl. z.B. BATEMAN et al., 2002) auf eine tiefgehende Problematik dieses Vorgehens. Das Vorkommen von aus theoretischer Sicht nicht gültigen Zahlungsbereitschaftsantworten, zum Beispiel aufgrund von Trittbrettfahrerverhalten, Kostenkalkulationen oder lexikographischen Präferenzen macht die Verwendung der KBM als alleinige Grundlage der Nachfrageermittlung nicht ratsam. Der Gedanke der meritorischen Versorgung der Bevölkerung mit Gütern, für die diese aus verschiedenen Gründen ihre Präferenzen nicht artikulieren können, findet hier in einer erweiterten Form Anwendung: Selbst wenn die Bevölkerung aufgrund ausreichenden Vorwissens und Interesses in der Lage sein sollte, ihre Präferenzen zu erkennen, kann die gewählte Methode der Präferenzermittlung diese eventuell nicht ausreichend sicher erfassen, weil Befragte u.U. ihren Präferenzen in einer Art und Weise Ausdruck verleihen, die von der Forscherin nicht oder falsch verstanden wird. Sicherlich sind aber in Zukunft Verbesserungen der KBM in Bezug auf die Identifikation lexikographischer Präferenzäußerungen etc. zu erwarten.

Unabhängig vom Stellenwert der kontingenten Bewertungsmethode bei der Ermittlung der Höhe der Nachfrage nach ökologischen Gütern in einer Region muss bedacht werden, dass die institutionelle Verankerung eines Regionalen Beirats wahrscheinlich auf geteiltes Echo stoßen wird. Zum Einen muss gesehen werden, dass dem Gremium zwar eine *unmittelbare* demokratische Legitimation (abgesehen von den Mitgliedern, die aus dem Kreistag entsandt wurden) fehlt, zum Anderen jedoch der Partizipation lokal organisierter Interessengruppen im Sinne einer Stärkung des Prinzips von Local Governance gerecht wird (z.B. BAYERISCHER LANDTAG, 2002; FREY et al., 2001; BRUNNENGRÄBER, 2001).⁷ Mittelbare Legitimation ist gegeben, wenn von politischer Seite die Aufgaben auf das Gremium übertragen werden. Wie der Blick auf andere Politikbereiche und die dortigen institutionalisierten Beiräte

⁷ Dass eine Stärkung politischer Beteiligung gefördert wird, zeigen bspw. die Bedingungen des 2001 initiierten „Regionen aktiv“ - Wettbewerbs des BMVEL: Auf der Ebene der Entscheidungsfindung durfte der Anteil der Behördenvertreter und gewählten Vertreter der Gebietskörperschaften 50 % nicht überschreiten. Dieselben Bedingungen gelten auch für die bis 2006 laufende europäische Gemeinschaftsinitiative LEADER-Plus, die eine Stärkung des ländlichen Raumes anstrebt.

und Gremien illustriert, ist der hier vorgestellte Beirat im Agrarumweltbereich zwar neu, das Modell jedoch bekannt und wird in ähnlicher Form bereits erfolgreich umgesetzt.⁸ Das Gremium kann deshalb als Beitrag zur politischen Beteiligung der lokalen Bevölkerung an Agrarumweltfragen gesehen werden. Dadurch, dass auch Verbandsmitglieder vertreten sind, eröffnet sich im Beirat ein Aktionsspielraum, der unabhängig von wahltaktischen Erwägungen der Politikvertreter/innen besteht. Die Verbände vertreten die Interessen ihrer jeweiligen Gruppen und übernehmen keine gesamtpolitische Verantwortung, was der Arbeitsfähigkeit des Gremiums zuträglich sein kann.

Ein Institutionenwandel bringt die Frage nach Anpassungskosten und Anpassungsnutzen bestehender Institutionen, insbesondere der Agrarstrukturverwaltung und weiterer beteiligter Akteurinnen mit sich (BECKMANN, 2000: 80). Bedacht werden muss auf jeden Fall, in welchem Umfang und mit welcher Geschwindigkeit Änderungen eingeführt werden: Institutionelle Neuerungen überfordern umso eher, je tiefgreifender sich der Wandel gestaltet (ALTMANN, 2000; BENZ, 1999). Die Umsetzung des hier vorgestellten Konzeptes ist deshalb mit Kosten verbunden, wobei zu erwarten ist, dass der Entzug von bestehenden Kompetenzen zu – nicht geringen – Durchsetzungskosten führen wird.⁹ Hinzu kommen die Konsenskosten des Regionalen Beirats. Um diese Transaktionskosten möglichst gering zu halten, schlagen wir eine transaktionskostenmindernde Umsetzung in Anlehnung an bestehende Strukturen der Agrarverwaltung vor.

Bevor die Höhe der Kosten jedoch als Gegenargumente ins Feld geführt werden, gilt es zu bedenken, dass Partizipation Vorteile mit sich bringt, die schwer wiegen: Politisch-gesellschaftliche Beteiligung aktiviert sozial integrierte Bürgerinnen und Bürger, fördert die soziale Integration und die Zufriedenheit mit dem Gemeinwesen durch die Möglichkeit zur Mitgestaltung der eigenen Umwelt (vgl. FREY und STUTZER, 2000; FREY et al., 2001). Dieser Punkt ist u.E. gerade in einem Politikbereich nicht zu unterschätzen, der in einem Maße Subventionen erhält wie die Landwirtschaft. Sie braucht die Akzeptanz der außerlandwirtschaftlichen Bevölkerung, um die Fortdauer dieser Zahlungen gewährleisten zu können.

Die gängige Praxis in Agrarumweltprogrammen, die Nachfrage nach ökologischen Gütern zentral festzulegen, scheint als die kostensparendste und am wenigsten aufwendige, hat jedoch, wie eingangs argumentiert, noch nachfolgende Nachteile, da

⁸ Als Beispiele können neben Formen der Bürgerbeteiligung wie Runde Tische, lokale Agenda oder Referenden auch Ideen der politischen Steuerung gelten, die lokale Interessen berücksichtigen. Hierzu können die unterschiedlichen z.T. in den Kommunalverfassungen verankerten Gremien wie z.B. der Jugendhilfeausschuss angeführt werden. Diese Gremien können sich in ihrer Kompetenzausstattung unterscheiden.

⁹ Es muss berücksichtigt werden, dass eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips sich letztendlich auch Fragen des Entzugs und der Neuuzuweisung von Finanzierungskompetenzen in vertikaler und horizontaler Ebene stellen muss, worauf wir hier nicht näher eingegangen sind (RUDLOFF, 2001, RUDLOFF und URFEI, 2000, HENNEKE, 2001).

- die Nachfrage oft nicht an regionale Besonderheiten der Landschaft angepasst wird und damit häufig ökologisch wenig effektiv oder sogar kontraproduktiv ist,
- die Nachfrage nicht an den Bedürfnissen der regionalen Bevölkerung ausgerichtet wird und Intransparenz von Entscheidungen zu mangelnder Akzeptanz führen kann,
- und Agrarumweltprogramme – bis auf wenige Ausnahmen – handlungsorientiert ausgerichtet sind. Die Ergebnisorientierung erhöht die ökologische Zielgenauigkeit und damit die Effizienz der eingesetzten Finanzmittel.

Der im Landkreis Northeim entwickelte Ansatz bietet eine Zusammenführung bisher in der Literatur diskutierter Aspekte wie Ergebnisorientierung, Dezentralisierung und der Forderung nach Einführung marktähnlicher Modelle. Eine Besonderheit des Ansatzes ist der Regionale Beirat, dessen ökonomische Rolle im vorliegenden Beitrag beleuchtet wird. Dabei wird der Beirat als meritorisch agierendes Gremium einerseits im Vergleich zur gängigen Praxis, andererseits im Kontrast zu einem Modell, das der regionalen Bevölkerung die Entscheidungskompetenz vollständig überträgt, diskutiert.

Literatur

- ALTMANN, J. (2000): Dezentralisierung, Demokratie und Verwaltung. Zu hohe Erwartungen an einen langfristigen Prozess. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 10:275-277.
- BAYERISCHER LANDTAG (2002): Die Regionen in der EU im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung: Symposium des Bayerischen Landtags mit der Universität Passau am 23.10.2001 im Maximilianeum. Beiträge zum Parlamentarismus. München.
- BATEMAN, I. et al. (2002): *Economic Valuation with Stated Preference Techniques – A Manual*. Edward Elgar, Cheltenham.
- BECKMANN, V. (2000): *Transaktionskosten und institutionelle Wahl in der Landwirtschaft. Zwischen Markt, Hierarchie und Kooperation*. Dissertation Universität Göttingen 1997. Sigma, Berlin.
- BERTKE, E., S.K. HESPELT und C. TUTE (2003): Ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. In: *Angebotsnaturschutz – Vorschläge zur Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes*. Tagungsbericht der gleichlautenden Fachtagung 23.-24. Oktober 2002 in Wuppertal. BfN-Skripten Nr. 89, S. 27-39. Bundesamt für Naturschutz.
- BENZ, A. (1999): *Regionalisierung: Theorie - Praxis - Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich.
- BRENNAN, G. and L. LOMASKY (1983): Institutional Aspects of „Merit Good“ Analysis. In: *Finanzarchiv N.F.* 41: 183-206.
- BRUNNENGRÄBER, A. (2001). NGOs als Legitimationsressource: zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen: Leske + Budrich.
- DEUTSCHE LANDWIRTSCHAFTS-GESELLSCHAFT (DLG) und WWF (2002): *Die Agrarumweltprogramme - Ansätze zu ihrer Weiterentwicklung*. Frankfurt am Main.
- EUROPEAN OPINION RESEARCH GROUP (EORG) (2001a): EUROBAROMETRE 55.2 - Europeans and the Common Agricultural Policy. For The Agriculture Directorate-General. Brussels.
- EUROPEAN OPINION RESEARCH GROUP (EORG) (2001b): Europeans and the Common Agricultural Policy 2000 - 2001. For The Agriculture Directorate-General. Brussels.
- EUROPEAN OPINION RESEARCH GROUP (EORG) (2002): Europeans and the Common Agricultural Policy 2001 - 2002. For The Agriculture Directorate-General. Brussels.
- EWERS, H.-J. und C. HASSEL (2000): *Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip - Ziele, Ordnungsrahmen und instrumentelle Alternativen*. Bd. 2. Berlin. Analytika.
- EUROPEAN UNION (EU) (1997): *Treaty of Amsterdam*. Version of 2.10.1997.
- FISCHER, A. (2003): Einfluss der Information auf die Wertschätzung der Bevölkerung für ökologische Güter. In: *Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Treffpunkt biologische Vielfalt III*. Bonn.
- FISCHER, A. and R. MARGGRAF (im Druck): On the equivalence of market valuation and economic valuation of nature. In: *Schmitz, M., T. Wronka und K. Schmitz (Hrsg.): Pricing environmental services of agriculture*. Vauk, Kiel.
- FREY, B.S. and A. STUTZER (2000). Happiness, Economy and Institutions. In: *The Economic Journal* 110 (466, October): 918-938.
- FREY, B.S., M. KUCHER and A. STUTZER (2001): Outcome, Process & Power in Direct Democracy. *New Econometric Results* In: *Public Choice* 107 (3-4): 271-293.
- FROMM, O. (1997): *Möglichkeiten und Grenzen einer ökonomischen Bewertung des Ökosystems Boden*. Peter Lang, Frankfurt.
- GANDENBERGER, O. (1961): *Die Ausschreibung. Organisierte Konkurrenz um öffentliche Auftragsvergabe*. Heidelberg.
- GEROWITT, B., E. BERTKE, C. TUTE and S.K. HESPELT (in print): Towards multifunctional agriculture – weeds as ecological goods? Weed Research (Review paper based on the contribution on the 12. EWRS. Symp.).
- GOTTSCHALK, I. (2001): Meritorische Güter und Konsumentensouveränität. In: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 52: 152-170.
- GROSSEKETTLER, H. (1991): Zur theoretischen Integration der Wettbewerbs- und Finanzpolitik in die Konzeption des ökonomischen Liberalismus. In: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 10: 103-144.
- HAGEDORN, K. (1996): *Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung*. Mohr, Tübingen.
- HAMPICKE, U. (1996): *Perspektiven umweltökonomischer Instrumente in der Forstwirtschaft insbesondere zur Honorierung ökologischer Leistungen*. Metzler-Poeschel, Stuttgart.
- HEAD, J.G. (1988): On Merit Wants. In: *Finanzarchiv N.F.* 46: 1-37.
- HENNEKE, H.G. (2001): *Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und EU*. Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Bd. 15. Boorberg, Stuttgart.
- HEIBENHUBER, A. (1995): *Betriebswirtschaftliche Aspekte der Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft*. In: *Agrarspectrum* 24: 123-141.
- HESPELT, S.K. und E. BERTKE (2003): Ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. *Nova Acta Leopoldina N. F., Biodiversität und Landschaftsnutzung in Mitteleuropa*. Johann Ambrosius Barth Verlag, Halle/Heidelberg. Bd. 87 (328): 343-346.
- HOEVENAGEL, R. and J. VAN DER LINDEN (1993): Effects of different descriptions of the ecological good on willingness to pay values. In: *Ecological Economics* 7: 223-238.
- HOFMAN, H. (1995): *Umweltleistungen der Landwirtschaft – Konzept zur Honorierung*. Teubner, Leipzig/Stuttgart.
- JARRE, J. (1993): *Die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft - Fallbeispiele, Probleme, Zukunftsperspektiven*. Loccum Protokolle, 5/93, Rehburg - Loccum.
- KIRCHHOFF, S., B. COLBY and J. LAFRANCE (1997): Evaluating the Performance of Benefit Transfer: An Empirical Inquiry. In: *Journal of Environmental Economics and Management* 33: 75-93.

- KROEBER-RIEL, W. und P. WEINBERG (1996): Konsumentenverhalten. Vahlen, München.
- LECHELER, H. (1993): Das Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer europäischen Union. Duncker & Humblot, Berlin.
- MELLO, I., A. HEISSENHUBER und J. KANTELHARDT (2002): Das Conservation Reserve Program der USA - Eine Möglichkeit zur effizienten Entlohnung von Umweltleistungen der Landwirtschaft ? In: Berichte über Landwirtschaft Bd. 80 (1): 84-93.
- MÜLLER, K., H.-R. BORK, A. DOSCHET al. (Hrsg.) (2000): Nachhaltige Landnutzung im Konsens. Ansätze für eine dauerhaft-umweltgerechte Nutzung der Agrarlandschaften in Nordostdeutschland.
- MUSGRAVE, R.A. (1956/57): A Multiple Theory of Budget Determination. In: Finanzarchiv (17): 333-343.
- (1974): Finanztheorie. Tübingen, Mohr.
- NÖRR, K.W. und T. OPPERMANN (1997): Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa. Mohr, Tübingen.
- OECD (2001): Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. Paris.
- PETERSON, J. and E. BOMBERG (1999): Decision-Making in the European Union. Antony Rowe Ltd., Chippenham, Wiltshire, Great Britain.
- PLIENINGER, T. (2001): Naturschutz auf privatem Land - Erfolg, Grenzen und Perspektiven anreizorientierter Strategien in den USA. In: Landnutzung und Landschaftsentwicklung 42 (1): 10-14.
- RUDLOFF, B. und G. URFEI (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip – Kategorisierung von Umwelteffekten und Evaluierung geltender Politikmaßnahmen. Bd. 6. Analytika, Berlin.
- RUDLOFF, B. (2001): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip – Föderalismustheoretische Grundlagen zur Politikgestaltung. In: Agrarwirtschaft 51 (5): 239-248.
- SRU (DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume (Sondergutachten). Stuttgart.
- STREIT, M., R. WILDENMANN und J. JESINGHAUS (1989): Landwirtschaft und Umwelt: Wege aus der Krise. Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung, Bd. 3. Nomos, Baden-Baden.
- THOMAS, F. (2001): Kommunale Agrarpolitik heute. Pp. 459 in FB Stadt- und Landschaftsplanung. Dissertation Gesamthochschule Kassel.
- TIETZEL, M. und C. MÜLLER (1998): Noch mehr zur Meritorität. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 118. Jg.: 87-127.
- TOURANGEAU, R., L. RIPS and K. RASINSKI, K. (2000): The Psychology of Survey Response. Cambridge University Press.
- WALLACE, H. und W. WALLACE (1999): Policy-Making in the European Union. Oxford.
- WEIGEL, W. (1992): Ökonomie des öffentlichen Sektors. Springer, Wien.

Kontaktautor:

PROF. DR. RAINER MARGGRAF

Georg-August-Universität Göttingen

Institut für Agrarökonomie,

Arbeitsbereich Umwelt- und Ressourcenökonomik

Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen

Tel.: 0551-39 48 29, Fax: 0551-39 48 12

E-mail: rmarggr@gwdg.de