

Jeder Markt honoriert nicht den Aufwand, sondern das Ergebnis

Ulrich Hampicke

1 Einleitung

Der Markt ist die folgenreichste Institution aller Zeiten. Man muss sich vor Augen halten, dass diese Institution nicht vom Menschen erdacht und entwickelt worden ist, wie etwa das Recht oder ein Kaiser. Vielmehr sind hier quasi-natürliche, vom menschlichen Willen unabhängige Gesetzmäßigkeiten entdeckt worden. Ihr namhaftester Entdecker war bekanntlich Smith (1776/1976). Vielen Menschen erscheint plausibel: So wie Newton die Gesetze der Physik, so hat Smith das Gesetz der Wirtschaft gefunden. Es erscheint als eine natürliche, geradezu »ökologische« (Boulding 1970) oder bei Smith auch gottgewollte Ordnung, der freier Lauf zu gewähren ist und der zuliebe unzureichende künstliche Gestaltungsversuche, wie merkantilistische oder sozialistische Planung, über Bord geworfen werden sollten. »Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même«, wussten schon die Physiokraten vor Smith.

Die Leistungen des Marktes im Alltäglichen sind in der Tat überwältigend. Zur täglichen Brotversorgung bedarf es keines Ministeriums, es bedarf allein zahlungsbereiter Nachfrager und Gewinn suchender Anbieter. Die Versorgung entsteht dann ganz von selbst. Das ist eine ungeheure Entlastung von sisyphusartiger Planungsarbeit. Anreize zu Kostensenkung, Effizienzsteigerung und Innovation entstehen im Zuge des Marktgeschehens ganz von allein. Außerdem stellt sich ein Lern- und Ausleseprozess ein.

Bedachte Menschen wissen aber, dass der Markt die Gesellschaft nicht allein gestalten kann, und lehnen vulgarisierte Ideologien, die eben dies behaupten, mit Recht ab. Wie jeder Mechanismus kann auch der Markt keine Ziele setzen. Er ist nicht mehr als ein effizientes Instrument, um Ziele zu erreichen. Sinne und Werte stiftet er nicht, dazu bedarf es der Moral und des Rechts. Es bedarf einer staatlichen Rahmenordnung, die Rechtssicherheit gewährt, die die Macht einzelner Wirtschaftssubjekte beschränkt und in wichtigen Strukturfragen eben doch »plant« (»Kernenergie oder nicht?«) und zumindest korrigierend in die Wohlstandsverteilung eingreift.

Die Angelegenheiten von Naturschutz und Landschaftspflege erfahren in Deutschland aus historischen Gründen eine Behandlung, in der behördliche Entscheidung fast alles und der Markt fast nichts gilt. Über jede Hecke wird entschieden, als stünde die Frage »Kernenergie oder nicht?« an. Allein die dadurch entstehenden Transaktionskosten (Streitkosten) sind ein Problem. Alle Erfahrung spricht dafür, dass ein kluges Gewährenlassen von Elementen des Marktprinzips, eine selbstregelnde Routine ähnlich wie bei der Brotversorgung, zu großen Effizienzgewinnen führen würde. Die ergebnisorientierte Honorierung von Naturschutzleistungen in der Landschaft ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.



Abbildung 1 *Iris sibirica* auf einer Riedwiese in der oberbayerischen Loisachniederung. Schwertlilien im Blumengeschäft sind ein teures Vergnügen. Sollte das noch größere Vergnügen in der Natur nicht auch etwas wert sein?
(Foto: U. Hampicke)

2 Tausch und Wert

Die zentrale Handlung im Markt ist der Tausch. Ein Subjekt A besitzt das Objekt x, ein anderes Subjekt B besitzt Objekt y. Wenn A das y subjektiv wertvoller einschätzt als sein x, und wenn gleichzeitig B das x höher (zumindest nicht geringer) bewertet als sein y, kommt es zum Tausch (ausführlich Weise et al. 2005, S. 120 ff.). Beiden geht es durch den Tausch besser (zumindest keiner Seite schlechter), andernfalls würde nicht getauscht werden. Kauft jemand ein Brot für zwei Euro, dann ist ihr oder ihm das Brot mehr wert als zwei Euro, während dem Bäcker die zwei Euro mehr wert sind als das Brot. Die Reibungslosigkeit des Vorgangs rührt daher, dass beide Seiten allein ihren subjektiven Bewertungen für X und Y folgen und in diesem Moment alle anderen Umstände der Welt ignorieren. So werden Milliarden kleiner Entscheidungen im Alltag »richtig« getroffen, und der Staat kann sich um die großen Dinge kümmern.

Kauft jemand von einem Künstler ein Bild, so bewertet und bezahlt er das Ergebnis der künstlerischen Arbeit und nichts anderes. Er bezahlt keine »Aufwandsentschädigung« für Farbe, Pinsel und Leinwand. Auf jedem Markt zählt primär das Ergebnis – sekundär und eher als Ausnahme können bei der Abgeltung allerdings Überlegungen über die Produktentstehung einfließen. Diese sind dann begründungsbedürftig, denn sie sind die Abweichung von der Norm. Ein Käufer kann sich zum Beispiel dafür interessieren, auf welche Weise Kaffee von armen Bauern erzeugt wird, und sich entschließen, über ein Aufpreis- oder *fair-trade*-Modell auch die Entstehungsbedingungen des Kaffees in sein Preisgebot einfließen zu lassen, mit anderen Worten auch an Distributionsfragen zu denken. Er kann ein Produkt ablehnen, in dem Kinderarbeit steckt und so fort. All dies sind aber Zusatzüberlegungen.

Bei der Honorierung ökologischer Leistungen in der Landwirtschaft Mitteleuropas ist es bisher mit wenigen Ausnahmen (siehe dazu im vorliegenden Band insbesondere die Beiträge von Briemle, Gujer, Gerowitt et al., Moser und Most & Keienburg) genau umgekehrt. Die Aufwandserstattung, der Erschwernisausgleich, die Entschädigung für Produktausfall, für Mehrkosten, für umständlichere Arbeit und so weiter erscheinen fast allen Beteiligten und Beobachtern als der primäre, selbstverständliche und nicht begründungsbedürftige

Aspekt. Wer das Ergebnis als die Hauptsache ansieht, von dem werden Begründungen für eine solche Sicht verlangt. Es wird nicht weniger verlangt, als den marktwirtschaftlichen Normalfall, der überall sonst selbstverständlich ist, ausdrücklich zu rechtfertigen.

Diese Situation ist kurios. In Ländern mit Rechtsverkehr ist es die seltene Ausnahme, dass die Autos einmal auf die linke Fahrbahn geleitet werden, etwa an einer Baustelle, hinter der man so schnell wie möglich den Normalzustand des Rechtsfahrens wieder herbeiführt. Bei der Honorierung ökologischer Leistungen fährt man fast überall und ständig auf der linken Spur, und diejenigen, die den Normalfall – rechts fahren – herbeiführen wollen, werden nicht selten als merkwürdige Sonderlinge angesehen.

Im Rest dieses Beitrages seien vier Aspekte angesprochen:

1. Welche Vorteile sprechen, aus Sicht der ökonomischen Theorie wie auch der praktischen Erfahrung, für die ergebnisorientierte Honorierung?
2. Müssen »Mitnahmeeffekte« bekämpft werden? Um es vorwegzunehmen: Dabei handelt es sich um ein Scheinproblem.
3. Wie weit reicht die Pflicht, Natur auch ohne Honorierung zu schützen?
4. Wie hoch soll die Honorierung ausfallen? Dies ist gleichzeitig eine Frage nach der Bewertung der geschaffenen Güter und – offen zugegeben – ein ungelöstes Problem.

3 Vorteile der ergebnisorientierten Honorierung

1. Bei der ergebnis- oder erfolgsorientierten Honorierung (im Folgenden EH) kann der landwirtschaftliche Betrieb das nachgefragte Ergebnis unter freier Wahl seiner Mittel bereitstellen. Das entspricht dem liberalen Marktmodell. Faktisch ist diese Freiheit natürlich nur dort groß, wo die Landwirtin, um das Ziel zu erreichen, aus mehreren Mitteln und Wegen auswählen kann. Sind Mittel und Ergebnis untrennbar verknüpft, so ist die Freiheit bloß fiktiv. Kann eine Schaftrift nur durch Schafweide erhalten werden, dann gibt es keine freie Mittelwahl. Trotz dieser Einschränkungen ist die Freiheit bei der Wahl der Mittel aber ein wichtiges Argument für die EH.

2. Betriebe, die an einer aufwandsorientierten Honorierung teilnehmen, interessieren sich oft überhaupt nicht für das Ergebnis und führen die verlangten Maßnahmen auch bei offensichtlicher Sinnlosigkeit und damit unter Verschwendung öffentlicher Mittel durch. Dass dieser Missstand auftritt, ist bei der EH von vornherein ausgeschlossen.

3. Alle Praktiker bestätigen, dass die EH die angesprochenen Betriebsleiter dazu bringt, sich für ökologische Inhalte zu interessieren und sich verloren gegangene Kenntnisse – insbesondere Artenkenntnisse – wieder anzueignen (Oppermann & Gujer 2003). Da unser Gehirn, entgegen den Maximen wissenschaftlicher Methodologie, Fakten und Wertungen durchaus nicht gern säuberlich trennt, prägt die Ausweitung der Faktenkenntnisse sehr schnell auch die Wertungen. Der Bauer, der früher jede Blume vernichtete, lernt im ersten Jahr seiner Programmteilnahme die Pflanzenarten kennen. Im zweiten Jahr ist er stolz darauf, sie auf seinen Flächen zu haben, und wetteifert mit Kollegen um die schönsten Bestände, wie bei der baden-württembergischen »Wiesenmeisterschaft« (ifab 2005, siehe auch den Beitrag von Oppermann im vorliegenden Band).

4. Entgegen einer noch immer verbreiteten Ansicht ist die Kontrolle bei der EH leichter und zuverlässiger durchzuführen als bei der aufwandsorientierten Honorierung – wenn

die Indikatoren klug eingesetzt werden. Finden sich in einem Bach empfindliche Libellenlarven, dann heißt das, dass dieser Bach sogar über Jahre von den anliegenden Betrieben geschont worden ist. Es ist überflüssig, die Bauern 24 Stunden am Tag zu überwachen, damit sie die Gülle nicht zu nah am Bach ausbringen.

5. Die EH setzt Anreize zur Kooperation. Befinden sich an einem Bachlauf drei Betriebe, von denen zwei an einem aufwandsorientierten Honorierungsmodell teilnehmen und der dritte nicht, dann werden die zwei die Auflagen erfüllen und der dritte das Ergebnis möglicherweise wieder zunichte machen. Bei der EH werden die teilnahmewilligen Betriebe sehr ernsthaft mit dem dritten verhandeln und ihn möglicherweise davon überzeugen, ebenfalls mitzumachen.

6. Der aufwandsorientierten Honorierung haftet schon in der Terminologie das Odium an, dass hier kein ehrliches Geschäft gemacht, sondern eher ein Entschädigungsfall abgewickelt werde. Dem Bauern wird Schaden ersetzt – dabei stiftet er doch Nutzen! Die Entschädigungsentgelte werden bis heute meist als Zahlungen zweiter Klasse angesehen, wozu natürlich auch ihre politische Unzuverlässigkeit beiträgt. Für die meisten Landwirte ist noch immer dasjenige Einkommen, das sie durch die Ablieferung ihrer Produkte erzielen, der echte, ehrliche Verdienst. Die Einkünfte aus Agrarumweltmaßnahmen begreifen manche hingegen nur als ein Zubrot, bei dem sie sich über den Sinn weniger Gedanken machen als darüber, wie sie das Geld geschickt abgreifen können. Das ist ein sehr misslicher Zustand. Es geht darum, die Honorierung von Landschaftsleistungen als eine Einkommensquelle zu etablieren, die dem Erlös aus der Produktablieferung vollkommen gleichrangig ist. Sie müsste im Einzelfall sogar als noch höherrangig betrachtet werden, denn die Naturgüter, deren Erstellung sie entlohnt, sind viel knapper als die Agrarprodukte, ja oftmals werden sie dabei in letzter Minute ihrer irreversiblen Vernichtung entrisen.

7. Die EH dürfte es wesentlich leichter haben, im Milieu internationaler Freihandelsverhandlungen im Rahmen der WTO Akzeptanz zu finden. Der Argwohn mancher internationaler Beobachter, dass es sich bei der aufwandsorientierten Honorierung ökologischer Leistungen nicht selten um eine gewöhnliche, wettbewerbsverzerrende Subvention handle, der lediglich ein ökologisches Mäntelchen umgelegt wurde, ist durchaus nicht unbegründet. Demgegenüber handelt es sich bei der EH um klar definierte, nachprüfbare Leistungen. Spielt ein Musiker zwei Instrumente (Geige und Flöte) und wird er dafür zweimal bezahlt, so ist darin keine Benachteiligung anderer erkennbar, die nur ein Instrument spielen. Erbringen mitteleuropäische Bauern zwei Leistungen – Produkte und Naturschutz – und werden sie dafür jeweils leistungsgerecht bezahlt, dann benachteiligen sie ebenfalls in keiner Weise einen neuseeländischen Kollegen.

Die Vorteile der EH sind so offenkundig, dass sie jeden unvoreingenommenen Menschen überzeugen müssten. Es gibt nur einen einzigen stichhaltigen Vorbehalt. Dieser betrifft das Risiko, ob die Maßnahmen überhaupt zum gewünschten Erfolg führen. Zwar betont die Landwirtschaft stets, dass sie aus Unternehmen bestehe, und insofern darf sie dem Risiko nirgendwo völlig ausweichen. Gleichwohl wirkt bei kostspieligen Maßnahmen, deren Erfolg sich erst nach langen Jahren und auch dann nicht mit Sicherheit zeigen wird, das Risiko gewiss abschreckend.

Dieser Einwand ist freilich nur theoretisch gültig, denn in der Praxis dient die EH weniger dem Aufbau ungewisser Neustrukturen, sondern weit vorrangig dem Erhalt von bestehenden Werten, etwa artenreichen Biotopen. Die Risikofrage stellt sich also gar nicht. Darüber hinaus bündelt die EH die Kräfte auf solche Ziele, die aus ökologisch-natur-

schutzfachlicher Sicht Vorrang genießen müssen. Insbesondere in Regionen mit letzten inselartigen Vorkommen von ökologischem Reichtum besteht die absolute Priorität, diese Reste als Wiederausbreitungszentren für die Zukunft zu erhalten.

3.1 »Mitnahmeeffekte«

Gerade die Tatsache, dass die Landwirte für den Erhalt ohnehin bestehender Werte entlohnt werden, zieht Kritik auf sich, die sich äußerst folgenreich auf die Gestaltung von Agrarumweltmaßnahmen auswirkt. Die Kritiker geben zu bedenken, dass Landwirte Flächen besitzen, die nur extensiv bewirtschaftet werden und deshalb oft eine vergleichsweise hohe Artenvielfalt aufweisen. Diese Flächen sind zuweilen physisch nicht intensivierbar, oder die Landwirte haben kein ökonomisches Interesse an einer Intensivierung. Sie würden auch ohne besondere Zahlungen mit der extensiven Bewirtschaftung fortfahren. Gibt es nun ein Programm zur Honorierung ökologischer Leistungen, meldet der Landwirt die Fläche dort an und verdient damit Geld. Daran nehmen die Kritiker Anstoß. Sich so zu verhalten, sei geradezu unanständig und sozialschädlich. Wer Geld für ökologische Leistungen erhält, müsse dafür auch etwas tun – nur der verdiene eine Zahlung, der seinen Rücken krümmt.

Diese Maxime, die viele Personen innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft intuitiv teilen, stellt zunächst alle Mechanismen der Einkommenserzielung in der Marktwirtschaft in Frage. Jede Maxime muss verallgemeinerungsfähig sein, und die Konsequenzen ihrer Verallgemeinerung müssen überdacht werden. Was wäre, wenn man überall so dächte? Verallgemeinert wäre diese Maxime ein ökonomischer Systemwechsel, eine »Revolution«. Wer heute am Potsdamer Platz in Berlin ein Grundstück ererbt hat, erzielt ein hohes Einkommen, ohne seinen Rücken zu krümmen. Entweder müsste dieser Rentenbezieher auch auf sein Einkommen verzichten – das wäre die »Revolution«. Oder der Landwirt, der eine Orchideenwiese geerbt hat, die sich ohne großen Aufwand erhalten lässt, muss ein Einkommen aus ihr erzielen, spricht mit gutem Gewissen Geld aus einem Förderprogramm entgegennehmen dürfen, auch ohne seinen Rücken zu krümmen. Nur eines von beiden ist möglich. Wenn Renteneinkommen ein akzeptiertes Element des Wirtschaftssystems sind, gibt es keinen Grund, einen Bereich davon auszunehmen, auch nicht den Naturschutz.

Seit Ricardo (1817/1996) sind die nach ihm benannten Renten ein fester Bestandteil der ökonomischen Theorie. Steigt die Nachfrage nach Getreide, so auch sein Preis; steigt der Preis, lohnt es sich, auch schlechtere Böden mit höheren Produktionskosten in Kultur zu nehmen. Die Betriebe mit guten Böden und geringeren Stückkosten bekommen nicht etwa einen niedrigeren Preis zugeteilt, weil sie mit ihm auch zurecht kämen, sondern profitieren, in Gestalt ihrer Produzentenrente, von dem hohen Preis, der für alle gleichermaßen gilt. In exakt derselben Situation befinden sich die Betriebe, die mit geringen Kosten ökologische Leistungen erbringen können. Da diese Leistungsfähigkeit in der Regel mit geringerem Erfolg bei der Produkterzeugung einhergeht, werden sie im herkömmlichen ökonomischen System bestraft, da es nur die Produktablieferung honoriert. Mit der Honorierung ihrer ökologischen Leistung wird dieser Verzerrung abgeholfen.

Über spezifisch ökonomische Aspekte hinaus führt die Maxime, jeder Produzent müsse für sein Geld arbeiten oder Kosten tragen, zu noch absurderen Konsequenzen, wenn sie zuende gedacht wird. Denn dann müsste ein Künstler, der sich quälen muss, für die gleiche Leistung besser bezahlt werden als ein Künstler, dem in seiner Genialität alles zufließt. Es

ist verbürgt, dass Mozart, Inbegriff des Genies, völlig mühelos, gleichsam schlafwandlerisch komponierte. Verdiente er dann jemals einen Lohn? Man weiß, dass Mozart den Don Giovanni aus einem inneren, psychischen Drang heraus komponierte und dies auch ohne Bezahlung getan hätte. Nach der Theorie, die heute im Agrarumweltwesen vorherrscht, ist die Bezahlung, die Mozart für den Don Giovanni erhielt, ein Mitnahmeeffekt gewesen.

Als Rechtfertigung für den Ausschluss von Mitnahmeeffekten im Agrarumweltwesen werden fiskalische Gründe genannt. Wenn die Mittel insgesamt knapp sind, so das Argument, dann sollten sie so verteilt werden, dass sie das größtmögliche Ergebnis erzielen. Das ist dann der Fall, wenn die Flächen, die auch ohne zusätzliche Zahlungen artenreich bleiben, aus der Förderung ausgespart werden und das Geld nur an diejenigen Landwirte verteilt wird, die ohne Zahlungen keine Beiträge zur Artenvielfalt leisten könnten.

Das klingt plausibel und effizient, und das mag es kurzfristig im Einzelfall sogar sein. Trotzdem ist vor diesem antimarktwirtschaftlichen und systemwidrigen Argument zu warnen. Es führt erstens genau zu dem aufwandsbezogenen Denken zurück, vom dem wir ja gerade loskommen müssen. Zweitens stärkt es die eingangs schon kritisierte Entschädigungsmentalität, wonach Geld für ökologische Leistungen keine vollwertige Honorierung, sondern ein mehr oder weniger politischer und damit unzuverlässiger Schadensausgleich sei. Drittens – dies ist der wichtigste Einwand – nimmt es den glücklichen Bauern, die ökologische Leistungen in mozartesker Mühelosigkeit erbringen können, jedes Motiv, diese ihre Stärke zu pflegen und zu entwickeln, ja sich überhaupt mit Artenreichtum zu beschäftigen. Den ökologisch leistungsfähigen Betrieben wird jeglicher Leistungsanreiz genommen – eine verheerender Schaden, der den Vorteil fiskalischer Sparsamkeit langfristig weit überwiegt.

Der ökonomisch ideale und mit hundertprozentiger Sicherheit wirksame Naturschutz ist der, bei dem das Einkommensprinzip des Grundeigentümers vom Potsdamer Platz auch auf der Orchideenwiese gilt. Ist die Orchideenwiese ein *asset*, eine Anlage, aus der sicher und reichlich Rente fließt, dann wird kein Landwirt mehr auf die Idee kommen, sie durch Intensivierung zu vernichten. Die Behörde wird ihn auch nicht mehr mit Verboten davon abhalten müssen – diese herrschaftlichen Eingriffe vergiften seit Jahrzehnten die Atmosphäre auf dem Lande. Der ganze Kampf, den sich Bauern und Naturschützer um einzelne Vogelnester liefern, würde verfliegen wie die Regenwolken nach einem Sommer-schauer. Alle Theorie und alle Erfahrung bestätigen: Ist Naturschutz einträglich, dann gibt es ihn auch. Der Markt wird auch hier das bewirken, was man an ihm bewundert: In Bonus' Worten (1981, S. 95), wird er die Güter, die nachgefragt werden, »entknappen«. Es wird wieder mehr Orchideenwiesen geben.

4 Pflicht

Die letzten Ausführungen mögen manchem Leser zu ökonomisch klingen, vielleicht sogar »neoliberal« misstönen. Zahlreiche Naturschützer halten es für eine Pflicht des Landwirts und aller übrigen Bürger, die Natur zu schützen. Ist, wer die Natur nur gegen Geld schützt und sonst nicht, oder wer sie gar nur um des Geldes willen schützt, ein schlechter Mensch?

Naturschutz ist ein hohes Gut, aber es gibt noch andere hohe Güter. Hunger zu lindern, ist ein solches. Müsste nicht die Naturschützerin, die vom Bauern unbezahlten Naturschutz

aus reiner Pflichterfüllung verlangt, von ihm auch verlangen, seine Produkte zur Hungerstillung kostenlos oder bestenfalls mit reiner Kostendeckung und ohne ein Erwerbsmotiv bereitzustellen? Solche Forderungen gab es in der Geschichte durchaus, meistens in schlimmen Diktaturen. Immer führte eine solche Pflichtökonomie dazu, dass Waren auch bei härtesten Strafandrohungen schlagartig knapp wurden oder ganz verschwanden.

Deontologische, also Pflichtaspekte sind der Marktidée keineswegs fremd (Siebert 1994). Im Gegenteil unterliegt der Markt einer strengen Moral. Die Idee des Tauschs beruht auf dem Fundamentalethos, dass das Eigentum des Gegenüber zu achten und nichts ohne seine Zustimmung zu tun sei. Wer sich daran nicht hält, der zahlt nicht, sondern der stiehlt. Zwar ist solcher Diebstahl leider nur allzu verbreitet; würde er aber zur allgemeinen Norm, so würde alles Wirtschaftsleben erstickt. Auch bleibt die Achtung vor dem Gegenüber nicht bei seinem Eigentum stehen. Sie muss sich notwendig auch auf seine Unversehrtheit als Person und auf andere Aspekte ausweiten.

Zwei Punkte aus diesem weiten Thema betreffen die vorliegenden Fragen direkt:

1. Die Pflicht, die Natur mindestens für künftige Generationen, vielleicht auch um ihrer selbst willen zu erhalten, fällt zunächst dem Kollektiv zu, der gesamten gegenwärtigen Generation. Erfüllt eine Gesellschaft ihre Kollektivpflicht, dann muss sie die Gesamtheit der notwendigen Taten und Unterlassungen auf die Ebene der Individuen, der Bürger und Unternehmen, herunter brechen. Dabei müssen selbstverständlich Gerechtigkeits- und Verteilungsargumente Berücksichtigung finden. Zum Beispiel wäre es ungerecht, die Kosten auf Minderheiten abzuwälzen. Es wäre ungerecht und gar nicht durchführbar, die Naturschutzkosten in der Agrarlandschaft völlig auf die etwa drei Prozent der Bürger schieben zu wollen, die in der Landwirtschaft tätig sind. Wenn die Landwirte für den Naturschutz honoriert werden, ist das nur der Ausdruck dafür, dass sich die übrigen 97 Prozent der Bevölkerung an den Kosten beteiligen, womit diese sich im Übrigen stark verdünnen und viel erträglicher werden.

Darüber hinaus ist es mit kollektiver Pflichterfüllung voll vereinbar, wenn die Gesellschaft dem Einzelnen Anreize – auch Verdienstanreize – setzt, um dem Gesamtziel zu dienen. Dass es dabei zu Auswüchsen kommen kann, sei nicht geleugnet; sie sind auf anderen Gebieten bekannt. Regelmäßig berichten die Medien, dass gewisse Firmen, die Geld durch die Betreuung alter und pflegebedürftiger Menschen verdienen, das Geld in skandalöser Weise groß und die Pflege ihrer bedauernswerten Opfer sehr klein schreiben. Parallelen im Naturschutz sind denkbar oder vielleicht schon vorgekommen, aber hier wie da können Auswüchse nicht das Prinzip in Frage stellen. Der beste Schutz gegen Auswüchse ist eine gesamtgesellschaftliche Kultur der Anständigkeit, der nächstbeste sind wirksame Kontrollen.

2. Wo liegt die Grenze zwischen Pflicht und Honorierung beim einzelnen Landwirt? Ist Naturschutz eine Pflicht, so ist niemand, auch kein Landwirt, von ihr ganz befreit. Es stellt sich die alte Frage nach der Grenze, bis zu der der Landwirt unentgeltlich handeln muss und von der ab er eine Honorierung beanspruchen kann. Diese Frage ist kein Spezifikum der erfolgsorientierten, sondern stellt sich auch bei der aufwandsorientierten Honorierung. Die Grenze wird mehr oder weniger vage und mit zahlreichen Ausnahmen durch die »gute fachliche Praxis« abgesteckt. Was gute fachliche Praxis ist, dafür kann man im Allgemeinen kein Geld verlangen. Was darüber hinausgeht, ist honorierungsfähig.

Für den Verfassungsjuristen wird hier eine sehr grundlegende Problem angesprochen. Es geht um die Ausfüllung des Artikels 14, Absatz 2 des deutschen Grundgesetzes, die

Sozialpflichtigkeit des Eigentums. »Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen«, heißt es dort. In welchem Umfang aber? Die Gemeinwohlpflichtigkeit des land- und forstwirtschaftlichen Grundeigentums wird traditionell recht weit ausgelegt, worüber besonders in der privaten Forstwirtschaft Klage geführt wird (hierzu Hampicke 1996). Es besteht Forschungs- und natürlich auch politischer Gestaltungsbedarf. Werden Dinge honoriert, die nach allgemeinem Verständnis zur guten fachlichen Praxis gehören, dann erscheint es, als würde der Autofahrer dafür bezahlt, dass er an der roten Ampel hält (Regeln einhält), und das ganze System gerät leicht in Misskredit. Es kann nur nachdrücklich dafür plädiert werden, die Grenze zwischen der Sozialpflichtigkeit, der der Bürger beim Gebrauch seines Eigentums oder Besitzes unterliegt, und der Honorierungsfähigkeit noch überzeugender zu definieren, als es gegenwärtig (2006) der Fall ist. Dies ist nicht nur erforderlich, um zu verhindern, dass in jedem Einzelfall Streit aufflammt, sondern auch, um ein Klima zu erzeugen, in dem sich jeder Beteiligte fair behandelt fühlt. Ohne ein solches Klima besitzt der Naturschutz schlechte Chancen.

In der Praxis scheint sich ein Konsens herauszubilden, wonach der Schutz der so genannten »abiotischen Ressourcen« – des Bodens, der Luft und der Gewässer – zur guten fachlichen Praxis gehöre, während die Tolerierung oder Wiederherstellung von Biodiversität darüber hinausgehe und damit honorierungswürdig sei. (Natürlich sind die »abiotischen« Ressourcen nicht abiotisch – nirgendwo sprießt das Leben so wie im Boden.) Es würde einen eigenen Beitrag füllen, diese Ansicht hinreichend zu kommentieren. Es gibt auch zahlreiche Ausnahmen von der Regel; es wurden und werden noch immer Maßnahmen zu Erosionsschutz und Stoffaustragsverringering honoriert. Die gute fachliche Praxis wird bei ökonomisch schwachen Betrieben nicht eingefordert (Werner 2005). Aus Naturschutzsicht ist schwer zu akzeptieren, dass die Eliminierung jeder (makroskopischen) Biodiversität von den Wirtschaftsflächen »gute fachliche Praxis« genannt wird.

Trotz dieser und vieler weiterer Probleme erscheint der Konsens, den Schutz »abiotischer« Ressourcen zur guten fachlichen Praxis zu zählen, als eine gute Grundlage für eine Art von »Gesellschaftsvertrag« zwischen Landnutzern und der übrigen Gesellschaft. Die Grenze zwischen dem Anteil, den die Landnutzer zur Nachhaltigkeit beisteuern müssen, und dem Anteil, den ihnen die übrige Gesellschaft abnimmt, wird notwendigerweise immer willkürlich bleiben; entscheidend ist, dass die Grenze als fair empfunden und nicht unablässig in Frage gestellt wird, also Bestand hat.

5 Bewertung

In Baden-Württemberg erhält der Teilnehmer an МЕКА II für jeden Hektar, auf dem Wiesenblumen vorkommen, einen Förderbetrag von 50 Euro, in der Schweiz für eine ähnliche Leistung 500 Franken (Oppermann & Gujer 2003). Welcher Preis ist der richtige? Ist einer von beiden zu hoch oder zu niedrig? Das ist die schwierigste Frage, die der vorliegende Beitrag behandelt.

Die Attraktivität der aufwandsorientierten Honorierung sowohl für die Zahlungsempfänger als auch die Verwaltung rührt unter anderem daraus, dass die Höhe der Zahlungen relativ einfach und nachvollziehbar berechnet werden kann. Sie ergibt sich aus den Einbußen an Verkaufserlösen, den Mehraufwänden an Faktoreinsätzen, den innerbetrieblichen

Ausgleichs- und Verlustminderungsmöglichkeiten, den Transaktionskosten und gegebenenfalls einem Anreizzuschlag. Bei der ergebnisorientierten Honorierung kann nicht so gerechnet werden, bei ihr muss das Ergebnis unabhängig bewertet werden – jedenfalls dann, wenn sie zum Standardmodell werden und in großem Umfang Einsatz finden soll. Bei aller Hochschätzung von öQV und MEKA II handelt es sich bei beiden doch um Pionierarbeiten, bei denen über die Höhe der Zahlungen noch nicht systematisch, sondern eher pragmatisch und nicht ohne fiskalische Nebengedanken entschieden wurde. Soll das Prinzip diesem Stadium entwachsen und zum Standardmodell werden, dann taucht in der Öffentlichkeit mit Recht die Frage auf, wie denn systematisch und nachvollziehbar die richtige Honorarhöhe bestimmt wird. Dazu bieten sich mehrere Wege an, doch keiner von ihnen überzeugt völlig.

1. Die Höhe der Zahlungen wird anhand der Kosten bestimmt. Dies wäre zwar keine völlige Rückkehr zur aufwandsorientierten Honorierung, denn gezahlt würde nur bei Nachweis des Erfolges, nicht schon bei getätigtem Aufwand. Sollten die Fördersatzes vorrangig oder ausschließlich nach dieser Lösung festgelegt werden, wäre dies sehr unattraktiv. Das Anreizgefüge würde geschwächt, die leidige Mitnahmefrage käme immer wieder aufs Tapet und vieles mehr. Gleichwohl wird es immer erforderlich bleiben, die Kostenstruktur im Auge zu behalten, so sehr sie von Betrieb zu Betrieb auch variieren mag. Auch wenn die Honorierung nachfrageorientiert erfolgt, müssen Kenntnisse über die Kosten vorhanden sein, um abschätzen zu können, ab welcher Honorarhöhe es für Betriebe interessant wird, Leistungen zu liefern.

2. Die Nachfrage soll direkt entscheiden. Man darf nicht vergessen, dass bei der erfolgsorientierten Honorierung ökologischer Leistungen, wie sie in diesem Band diskutiert wird, ein zentraler Wille, nämlich der Staat, Leistungen nachfragt und Anreize setzt. Das ist gegenüber behördlicher Regelung ein großer Schritt in Richtung Markt, aber noch längst kein echter Markt. Es ist nicht erforscht und erprobt, ob beim vorliegenden Problem überhaupt ein echter Markt anzustreben ist. Bei einer lupenreinen Marktlösung wäre Biodiversität ein Produkt, das die Landbewirtschafter direkt an die Kundschaft verkaufen, so wie auch Kartoffeln und Fleisch verkauft werden, und der Preis würde sich von selbst bilden. Das wäre marktwirtschaftlich konsequent, ist aber leichter gesagt als getan. Märkte, auf denen Wettbewerb herrscht und sich ein Preis von selbst einpendelt, sind im Naturschutz schwer zu organisieren. Dafür sind mehrere Gründe verantwortlich, nicht allein die Kollektivguteigenschaft der Naturgüter im Sinne von Samuelson (1954), die es dem Einzelnen möglich macht, als *free rider* (Trittbrettfahrer) gratis von den Ausgaben anderer zu profitieren (siehe auch Cornes & Sandler 1996). Zu den Schwierigkeiten, mit denen ein Naturschutz-Markt zu kämpfen hat, gehören darüber hinaus auch die außerordentliche Heterogenität des Angebots, die Volatilität (Wankelmütigkeit) der Nachfrager in ihren Präferenzen, deren sehr unterschiedlicher ökologischer Sachverstand und die hohe Bedeutung von Nicht-Erlebniswerten und ethischen Aspekten.

3. Die Nachfrage soll indirekt entscheiden. Auch wenn keine Märkte existieren, kann die Zahlungswilligkeit der Kundschaft durch die Methode der *Contingent Valuation* erhoben werden, also durch Befragungen. Hier ist nicht der Ort, um über die Verlässlichkeit der Methode zu streiten (hierzu Elsasser & Meyerhoff 2001, Hampicke 2003, Marggraf et al. 2005) – unterstellen wir hypothetisch, die ermittelten Ergebnisse seien korrekt. Die ermittelte Zahlungsbereitschaft wäre die Grundlage für die Honorarhöhe. Da nicht die Zahlungsbereitschaft für jede Blume einzeln erhoben werden kann, müssen Aggre-

gate gebildet werden; im einfachsten Fall könnte man die Zahlungsbereitschaft für den Naturschutz überhaupt erheben. Dann aber häufen sich die Probleme. Es muss darüber entschieden werden, wo das Geld hinfließt. Wieviel erhalten die Moore, wieviel die Kalkmagerrasen? Auch würden die Käufer auf einem funktionierenden Markt keinen Preis bezahlen, der genau ihrer Zahlungsbereitschaft entspricht, sondern sie behielten eine Konsumentenrente ein. Ohne echten Markt müsste auch diese politisch festgelegt werden, sie bildete sich nicht von allein. Die Zahlungsbereitschaft würde mit anderen Worten durch Expertenurteile bestimmt.

4. Eine fundamentale Frage stellt sich schon solange, wie über Nachhaltigkeit debattiert wird. Sie ist ähnlich fundamental wie die oben angesprochene Frage nach den Rechten und Pflichten, die mit dem Eigentum verbunden sind. Sie lautet: Sollen die individuellen Präferenzen in einer so wichtigen Frage wie dem Naturschutz das letzte Wort sein? Dies behauptet zumindest die orthodoxe (neoliberale) ökonomische Theorie bis heute mit strammem Dogmatismus. Oder können Präferenzen selbst in Frage gestellt werden? Bei Kindern tut man das ohne weiteres: »Du sollst dir abgewöhnen, immer so viele Süßigkeiten zu wollen!« Sind Präferenzen nicht besonders dann in Frage zu stellen, wenn sie mit den Forderungen nach Nachhaltigkeit und nach intergenerationaler Gerechtigkeit unvereinbar sind? Was wäre, wenn die gesamte Zahlungsbereitschaft des Publikums nicht ausreichte, um die Kosten für den Erhalt aller Arten zu decken? Wäre es dann vertretbar, sie aussterben zu lassen, oder gäbe es eine Legitimation, die Leute zu höheren Zahlungen zu zwingen? Wer besäße diese Legitimation?

5. Damit sind wir bei den Experten. Ökonomen sind sehr skeptisch gegenüber der Idee, Experten entscheiden zu lassen. An dem Spruch, »Dinge können zu wichtig sein, um sie den Experten zu überlassen«, ist manches dran. In der Ökonomie sollen eigentlich alle mit ihrem Geldbeutel mitentscheiden. Auf der anderen Seite akzeptiert jeder Mensch, der zu einem Arzt geht, dass Expertenwissen über seinem eigenen Wissen stehen kann, und es lassen sich durchaus Gründe dafür nennen, auch im Naturschutz den Experten in die Pflicht zu nehmen. Nicht weil sein Geschmack *per se* mehr zählt als der der anderen, sondern allein, weil der Experte besser über Sachverhalte informiert ist, könnte man ihm eine höhere Legitimation zugestehen. Da er weiß, welche Arten besonders gefährdet sind oder gar am seidenen Faden hängen, könnte er zum Beispiel das Honorar für deren Erhalt hoch ansetzen, auch wenn die Schutzkosten nicht hoch sind – nämlich um hier, bei besonders gefährlicher Knappheit, einen besonders hohen Anreiz zur Entknappung zu geben.

6. Es ist zuzugeben, dass es auf die gestellten Fragen noch keine schlüssigen Antworten gibt. Das ist auch kein Wunder, ist doch in der Wirtschaftswissenschaft über diese Bewertungsfrage sehr wenig oder besser gesagt gar nicht geforscht worden. Neunundneunzig Prozent aller Ökonomen interessieren sich nicht dafür. Wie sind Leistungen zu bewerten und zu entgelten, die die Eigenschaften öffentlicher Güter besitzen, also wenig marktgerecht sind? Leistungen, die zwar einer ökologisch-ästhetisch gebildeten Schicht Freude bereiten und insofern auf Nachfrage treffen; die aber darüber hinaus im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeit auch eine starke ethische Begründung besitzen; und deren Beurteilung subtile Fachkenntnisse verlangt? Eine Spezialdisziplin hierfür gibt es nicht, und so herrscht eben bislang Unwissen.

7 Fazit

In Thesen sei zusammengefasst: Ergebnisorientierte Honorierung ersetzt bürokratische Geldverschieberei durch elegante, professionelle Marktmechanik. Das Mitnahmeproblem gibt es nicht, es gibt nur Differentialrenten. Die gab es schon immer, und zwar auf allen Gebieten. Die Grenze zwischen Pflicht und anreizmotivierter Leistung ist von außerordentlicher ordnungspolitischer Bedeutung, der die Behandlung in der Praxis oft nicht gerecht wird. Hinsichtlich der Höhe der Honorare werden wir uns noch einige Zeit lang an Intuition, Plausibilität und wohl primär an der Haushaltslage orientieren müssen. Langfristig muss hier aber Systematik einkehren. Soll, im Extremfall, ein Betrieb für den sicheren Erhalt von Endemiten, wie *Galium anisophyllum* ssp. *bavaricum*, *Deschampsia wibeliana* oder *Stipa bavarica* mit 100, 1 000 oder 10 000 Euro entlohnt werden? So ungewohnt hoch die letzte Summe anmutet – ist sie wirklich astronomisch für die Leistung, den unwiederbringlichen Verlust einer Art abzuwenden? Aus dem Wirtschaftsleben werden Honorierungen in Höhe des Tausendfachen dieser Summe für gewisse Leistungen gemeldet, die mit Sicherheit weniger folgenreich sind.

Literatur

- Bonus, H. (1981) Instrumente einer ökologieverträglichen Wirtschaftspolitik. In Binswanger, H. C. & Timmermann, M. (Hrsg.) *Wirtschaft und Umwelt*. Stuttgart.
- Boulding, K. E. (1970) Economics as an ecological science. In derselbe: *Economics as a science*. New York, London.
- Cornes, R. & Sandler, T. (1996) *The theory of externalities. Public goods and club goods*. Second Edition. Cambridge, UK.
- Elsasser, P. & Meyerhoff, J. (Hrsg.) (2001) *Ökonomische Bewertung von Umweltgütern. Methodenfragen zur Kontingenten Bewertung und praktische Erfahrungen im deutschsprachigen Raum*. Marburg.
- Hampicke, U. (1996) *Perspektiven umweltökonomischer Instrumente in der Forstwirtschaft insbesondere zur Honorierung ökologischer Leistungen*. Stuttgart. Materialien zur Umweltforschung, hrsgg. vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. 157 S.
- Hampicke, U. (2003) Die monetäre Bewertung von Naturgütern zwischen ökonomischer Theorie und politischer Umsetzung. *Agrarwirtschaft* 52, S. 408–418.
- ifab (Institut für Agrarökologie und Biodiversität) (2005) *Wiesenmeisterschaft Schwäbische Alb 2005*. Faltblatt. Mannheim.
- Marggraf, R., Bräuer, I., Fischer, A., Menzel, S., Stratmann, U. & Suhr, A. (2005) *Ökonomische Bewertung bei umweltrelevanten Entscheidungen. Einsatzmöglichkeiten von Zahlungsbereitschaftsanalysen in Politik und Verwaltung*. Marburg.
- Oppermann, R. & Gujer, H. U. (2003) *Artenreiches Grünland*. Stuttgart.
- Ricardo, D. (1996, Erstveröffentlichung 1817) *Principles of political economy and taxation*. Amherst.
- Samuelson, P. A. (1954) The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics* 36, S. 387–389.
- Siebert, H. (Hrsg.) (1994) *The ethical foundations of the market economy*. Tübingen.
- Smith, A. (1976, Erstveröffentlichung 1776) *An inquiry into the nature and causes of the*

- wealth of nations*. Hrsgg. von Campbell, R. H., Skinner, A. S. & Todd, W. B. Oxford, 2 Bände, 66+1080 S.
- Weise, P., Brandes, W., Eger, T. & Kraft, M. (2005) *Neue Mikroökonomie*. 5. Auflage, Heidelberg.
- Werner, W. (2005) Nährstoffströme in der Landwirtschaft – Umweltrelevanz und Perspektiven. In Konold, W., Böcker, R. & Hampicke, U. (Hrsg.) *Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege*. Landsberg, Loseblattsammlung, 15. Ergänzungslieferung, Kapitel v1-2.1.