

Die Festsetzung von Prämien im Rahmen der Förderung einer umweltverträglichen Agrarproduktion - „Bookbuilding“ als modifiziertes Ausschreibungsverfahren -

REINER PLANKL

Institut für Strukturfrschung

1 Problemstellung und einleitende Überlegungen

Die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Agrarproduktion und Landnutzung ist in den letzten Jahren, insbesondere seit der Reform der europäischen Agrarpolitik im Jahr 1992, stärker als zuvor in den Mittelpunkt der agrarpolitischen Diskussion gerückt. Mit der Einführung von Programmen zur Förderung einer umweltgerechten Landbewirtschaftung im Rahmen der flankierenden Maßnahmen gemäß EU-Verordnung 2078/92 bieten mittlerweile alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft - mit Ausnahme von Luxemburg - ihren Landwirten sehr vielfältige Agrarumweltprogramme mit unterschiedlichen Fördermaßnahmen an. Während das Angebot von Programmen für die Mitgliedstaaten obligatorisch ist, sind die Maßnahmen für die einzelnen Landwirte frei wählbar; d. h. der Landwirt kann zwischen der Beibehaltung der bisherigen Bewirtschaftung und dem Übergang zu einer umweltfreundlichen Bewirtschaftung unter Berücksichtigung der Bedingungen und Auflagen der einzelnen Fördermaßnahmen wählen. Bei Erfüllung bestimmter Auflagen, die zu einer umweltgerechteren Landbewirtschaftung beitragen sollen, erhält der teilnehmende Landwirt Zahlungen in Form von flächen- bzw. tierbezogenen Prämien. Diese Prämien an die Landwirte sollen als Abgeltung für von den sich beteiligenden Landwirten erbrachte Umweltleistungen an die Gesellschaft verstanden werden. Es handelt sich insofern um eine spezielle Art der Bereitstellung öffentlicher Güter. Da die zur Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft gewährten Prämien aus dem Steueraufkommen der Allgemeinheit finanziert werden, und zwar anteilmäßig durch die EU und die Mitgliedstaaten, besteht, verstärkt in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen und der Bemühungen um den Abbau von Subventionen, ein hohes gesellschaftliches Interesse an einer effizienten Verwendung dieser Finanzmittel, die sich in Deutschland für den 5jährigen Gesamtförderzeitraum auf schätzungsweise knapp 4 Mrd. DM belaufen werden. Die für die Fortführung dieser Art von Agrarumweltpolitik in der Zukunft notwendige gesellschaftliche Akzeptanz setzt u. a. die Gewißheit einer effizienten Verbesserung der bisher bereitgestellten Mittel bei den Steuerzahlern voraus. Aufgrund subjektiver Einschätzungen sowie erster Ergebnisse von zumeist regional begrenzten Zahlungsbereitschaftsanalysen gehen die administrativen und politischen Entscheidungsträger derzeit von einer solchen Akzeptanz aus. Da es bislang für die angestrebten bzw. erbrachten

ökologischen Leistungen an geeigneten Indikatoren und Meßverfahren fehlt, kommt den Nationalstaaten oder anderen Gebietskörperschaften die Aufgabe zu, die Abgeltung der Leistungen effizient zu organisieren. Dies setzt u. a. voraus, daß die Höhe der Abgeltung zwischen Landwirten als Leistungserbringern und dem Staat als Leistungsnachfrager weitgehend nach Maßgabe der jeweiligen Nachfrage- und Angebotsverhältnisse ausgehandelt wird. Bislang scheint es, daß die Ausgestaltung der Programme in Bezug auf die Höhe der Beihilfe diesem Anspruch nicht im wünschenswerten Umfang gerecht wird. Der folgende Beitrag versucht, ausgehend von gesetzlichen Voraussetzungen und der Praxis des derzeitigen Verfahrens zur Festsetzung der Prämienhöhe nach Wegen einer effizienteren Bestimmung der Prämienhöhe zu suchen.

2 Gestaltungsrahmen für die Festsetzung der Prämienhöhe gemäß VO (EWG) 2078/92

Grundsätzlich sieht die EU-Verordnung 2078/92 Art. 4, Abs. 2 als Rahmenverordnung für die spezifischen agrarumweltpolitischen Maßnahmen erstattungsfähige Prämienobergrenzen vor. Ergänzend zu diesen Höchstprämien der EU besteht für den einzelnen Mitgliedstaat gemäß Art. 10 die Möglichkeit einer Prämienanhebung über diese Obergrenzen hinaus, sofern die Differenz als zusätzliche staatliche Beihilfe mit eigenen Haushaltsmitteln finanziert wird. In der Bundesrepublik haben einige Länder maßnahmenpezifisch von diesem Gestaltungsspielraum Gebrauch gemacht. Darüber hinaus ist es den Ländern in der Bundesrepublik freigestellt, für bestimmte Maßnahmen wie die Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen, die Förderung extensiver Grünlandnutzung und die Förderung ökologischer Anbauverfahren im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)“ zusätzlich Bundesmittel in Anspruch zu nehmen. Für diese horizontal wirkenden Maßnahmen wurden in Deutschland spezielle Grundsätze zur „Förderung einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung (msaL)“ erlassen. Diese Bund-Länder-Förderungsgrundsätze sehen Prämien in unterschiedlicher Höhe für die Einführung und Beibehaltung weniger intensiver Produktionsverfahren vor. Den Ländern ist es freigestellt, diese Prämien bis zu 40 % abzusenken bzw. bis zu 20 % anzuheben. Durch die Möglichkeit der Gestaltung „gebietspezifischer Mehrjahresprogramme“ gemäß VO (EWG) 2078/92 Art. 3, Abs. 1 sind den

Ländern darüber hinaus Möglichkeiten gegeben, räumlichen Unterschieden des Bedarfs durch regional differenzierte Fördermaßnahmen und Prämien Rechnung zu tragen.

3 Verfahren der Prämienfestsetzung in Deutschland

In Deutschland bieten alle 16 Bundesländer entsprechende länderspezifische Mehrjahresprogramme an. Wie ein Vergleich zeigt, weisen diese Programme beträchtliche Unterschiede sowohl hinsichtlich der Art und Anzahl der einbezogenen Fördertatbestände als auch im Bezug auf die Konditionen der Förderung ähnlicher Tatbestände einschließlich der Höhe der gewährten Prämien auf (Plankl, 1996). Im folgenden sollen einige Ausführungen zur Festsetzung der Prämienhöhe gemacht werden.

Soweit es möglich war, haben sich die Länder bei der Festsetzung der Prämienhöhe gemäß VO (EWG) 2078/92 sowie gemäß den Leitsätzen zu dieser Verordnung an den durch Produktionsrückgang oder/und Anstieg der Produktionskosten entstehenden durchschnittlichen Einkommensverlusten der Landwirte zuzüglich einer Anreizkomponente, durch die der Beitrag zur Verbesserung der Umwelt honoriert werden soll, orientiert. Speziell die Festsetzung der Anreizkomponente war für die „Frühstarter“ unter den Bundesländern sehr schwierig. Die Durchführungsverordnung (EG) 746/96, nach der die Anreizkomponente anhand objektiver Kriterien festzusetzen ist und normalerweise 20 % der Nettoeinkommenseinbußen nicht überschreiten darf, lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor. Für die Festsetzung der Prämienhöhe haben die einzelnen Bundesländer u. a. verfahrensspezifische Standarddeckungsbeitragskalkulationen auf der Grundlage der verfügbaren Daten durchgeführt und diese zusammen mit den Programmen der Kommission zur Genehmigung vorgelegt. Für bislang in der Praxis nicht verbreiteter Bewirtschaftungsverfahren war dies ein schwieriges und unsicheres Verfahren. Infolgedessen lassen sich die Unterschiede der Prämienhöhe für ähnliche Bewirtschaftungsverfahren bzw. Auflagen zwischen den Bundesländern nicht ausschließlich auf standort- und strukturbedingte regionale Kostendifferenzen sowie auf Unterschiede des Bedarfs an Verbesserung der Umweltwirkungen der landwirtschaftlichen Produktion (Gewässer-, Arten- und Biotopschutz, Landschaftspflege) zurückführen. In den Berechnungen der Prämien durch die Länder erfolgte zudem keine ausreichende Berücksichtigung der bereits gegebenen Verbreitung umweltgerechter Produktionsverfahren, spezieller Maßnahmenkombinationen sowie möglicher Kostendegressionseffekte. Damit stellen die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zur Begründung der Prämienhöhe eingereichten Kalkulationen keine geschlossene, für alle Maßnahmen ausreichende Basis für die Bestimmung der Prämienhöhe dar. Vielmehr kann es nach dem bisherigen Verfahren sowohl zu akzeptanzmindernden Einflüssen durch unzureichende Prämienhöhen als auch zum Entstehen von überflüssigen Zusatzrenten bei den teilnehmenden Landwirten kommen. Beide können sowohl die ökologische Wirksamkeit als auch die

ökonomische Effizienz der agrarumweltpolitischen Maßnahmen negativ beeinträchtigen und Zweifel an einer sorgfältigen Verwendung öffentlicher Finanzmittel aufkommen lassen.

4 Umsetzung in den Bundesländern

Die bisherige Umsetzungspraxis in den Ländern deutet darauf hin, daß sich die einzelnen Bundesländer bei der Festsetzung der Prämienhöhe von unterschiedlichen Bestimmungsfaktoren haben leiten lassen. Neben der unterschiedlichen Gewichtung des Einkommens- und des Umweltbeitrags der geförderten Maßnahmen dürften Unterschiede bezüglich der Einschätzung der Einkommenswirkung auf die Programmbeteiligung, unterschiedliche Prioritäten bei der Verwendung knapper Haushaltsmittel sowie möglichst geringe Änderungen gegenüber bereits bewährten Vorläuferprogrammen Einfluß auf die Festsetzung der Prämienhöhe ausgeübt haben. Auch die Prämienhöhe in anderen Bundesländern dürfte Einfluß genommen haben. Speziell in Ländern, die bereits während der ersten Förderperiode Prämienanpassungen vorgenommen haben, deutet vieles darauf hin, daß hierfür die unzureichende Inanspruchnahme der Maßnahmen ursächlich war. Für dieses als trial-and-error-Prozeß praktizierte Vorgehen lassen sich Beispiele auch aus anderen Bereichen benennen. Sowohl während der zweijährigen Erprobung der Flächenstilllegung mit dem niedersächsischen Grünbracheprogramm (1986/87-1987/88) als auch in dem sich daran anschließenden EU-Flächenstilllegungsprogramm wurden wiederholt neue Ermittlungsverfahren für die Bestimmung der Prämienhöhe angewendet (Fasterding und Plankl, 1992). Ähnliches läßt sich für einzelne agrarumweltpolitischen Maßnahmen, speziell die Förderung des ökologischen Landbaus (Plankl, 1994 und 1997), in einigen Ländern nachweisen. In der Regel finden solche Prämienanpassungen in Form einer Prämienanhebung statt, während Prämienenkungen bei Programmüberzeichnung die Ausnahme sind. Änderungen der Prämienhöhe bringen aber für die landwirtschaftlichen Unternehmen Änderungen ihres Datenkranzes mit sich, führen zu Unsicherheit und Unzufriedenheit und erhöhen die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Anpassungskosten. So löst das bei Programmüberzeichnung vielfach praktizierte Windhundverfahren bei den nicht berücksichtigten Betrieben das Gefühl einer ungerechten Behandlung aus, während sich im Fall einer nachträglichen Prämienanhebung die sogenannten Pioniere durch die ihnen gewährte im Vergleich zu den Späteinsteigern niedrigere Prämie benachteiligt fühlen.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem MEKA-Programm in Baden-Württemberg (Zeddies und Doluschitz, 1994) und den allgemeinen Schwierigkeiten, mit Hilfe von Modellkalkulationen bei unzureichenden Informationen zu einer effizienteren Prämienfestsetzung zu kommen, ist nach geeigneteren Verfahren der Prämienfestsetzung zu suchen. Die VO (EWG) 2078/92 schließt grundsätzlich andere Möglichkeiten der Prämien-

bestimmung, wie beispielsweise Ausschreibungsverfahren, nicht aus, sofern die in der Verordnung aufgeführten Bedingungen für die Beihilfegewährung gegeben sind. Während der ersten Förderperiode wurden jedoch in keinem der Mitgliedstaaten Erfahrungen mit Ausschreibungsverfahren gesammelt. Dies ist um so bedauerlicher als die Voraussetzungen für eine Fortführung der Agrarumweltprogramme günstig erscheinen und voraussichtlich bereits 1999 mit der zweiten Förderrunde begonnen wird. Die folgenden Ausführungen dienen insofern auch dazu, Länder oder Regionen zu ermutigen, neue Wege zur Festsetzung der Prämienhöhen zu erproben und Ausschreibungsverfahren eventuell in Pilotvorhaben unter Praxisbedingungen für dafür geeignet erscheinende Agrarumweltmaßnahmen oder -maßnahmenbündel in Teilregionen zu testen.

5 Prämissen für die Prämienhöhe

Die Suche nach einem besseren Prämienfestsetzungsverfahren hat sich an folgenden allgemeingültigen Prämissen zu orientieren:

- Mit Hilfe des Anreizinstruments Prämie sollen die Landwirte zu einer freiwilligen Verhaltensänderung in einer gewünschten Richtung veranlaßt werden.
- Die Prämien sollen den Prinzipien einer effizienten Faktorallokation entsprechen. Dabei sind regionale Unterschiede der natürlichen, strukturellen und wirtschaftlichen Standortbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion zu berücksichtigen.
- Durch einen möglichst geringen administrativen Aufwand, geringe Kontrollkosten und Begrenzung von Mitnahmeeffekten soll ein möglichst effizienter Mitteleinsatz gewährleistet werden.
- Der standortspezifische Bedarf an biotischem, abiotischem und ästhetischem Ressourcenschutz soll berücksichtigt werden.
- Von der Höhe der Prämie sollen keine Wettbewerbsverzerrungen ausgehen.
- Die Methode der Prämienfestsetzung soll für die potentiellen Teilnehmer transparent und gut nachvollziehbar sein (hoher Vertrauensschutz, kein Willkürempfinden).
- Die Prämien sollen für den Landwirt während der Förderperiode verlässlich sein.
- Die Höhe der Prämie soll die jeweiligen Nachfrage- und Angebotsverhältnisse berücksichtigen.
- Neben der Akzeptanz der Maßnahme bei den potentiellen Teilnehmern sollen ihr Beitrag zur Verbesserung der Umwelt und ihre Akzeptanz bei anderen gesellschaftlichen Gruppen berücksichtigt werden.
- Das bedeutet, daß Prämien nur für solche Maßnahmen gewährt werden, die über bestimmte Mindestanforderungen entsprechend den Grundsätzen einer guten fachlichen Praxis hinausgehen.

6 Alternativen zur bisherigen Praxis

Im folgenden werden einige optionale Vorschläge einer Prämienfestsetzung genannt, ohne diese bereits in allen Punkten auf ihre Praktikabilität getestet zu haben.

(A) Vereinheitlichung der Berechnungsverfahren in Form einer neu zu schaffenden Rahmenrichtlinie

Ein solches flexibel zu handhabendes und neue wissenschaftliche Kenntnisse berücksichtigendes Berechnungsverfahren hätte den Vorteil, daß für den Fall unterschiedlicher Prämienhöhen für ähnliche Fördervoraussetzungen diese Abweichungen nachvollziehbar wären.

(B) Stärkere regionale Ausrichtung oder Gestaltung von Programmen

Im Rahmen des derzeit praktizierten Prämienfestsetzungsverfahrens könnten mit Hilfe regionalisierter StDB-Kalkulationen die Prämien stärker an regionale Unterschiede des Bedarfs an Ressourcenschutz und der betrieblichen Anpassungskosten angepaßt werden.

(C) Differenzierte Prämienstaffelung

Hier wäre es vorstellbar, die Prämien stärker als bislang nach ertrags- und standortabhängigen Kriterien, nach betrieblichen/betriebszweigabhängigen Obergrenzen (Plafondierung) sowie nach der Art und dem Umfang der Maßnahmenkombination zu staffeln.

(D) Betriebsgruppenspezifisch festgelegte Prämien

Die extrem hohen Administrationskosten verbieten es, die betrieblichen Anpassungskosten für eine größere Anzahl ähnlicher Betriebe ex ante zutreffend abzuschätzen und als Basis für die Prämienhöhe zu verwenden (Isermeyer und Nieberg, 1997).

(E) Orientierung der Prämien am tatsächlich erreichten Grad der Umweltverbesserung

Bislang fehlen die hierfür notwendigen Definitionen und Daten für Umweltindikatoren, um vom bisher praktizierten handlungsorientierten Ansatz abzurücken und eine verstärkte Ausrichtung auf einen ergebnisorientierten Ansatz zu versuchen.

(F) Prämienfeststellung durch (modifizierte) Ausschreibungsverfahren

Ausschreibungsverfahren, wie sie in den USA bereits seit etwa 10 Jahren zur Anwendung kommen (Reichelderfer und Boggess, 1988) und in Deutschland mit der Einführung des Flächenstilllegungsprogramms und der Agrarumweltprogramme zur Bestimmung der Prämienhöhe in die Diskussion gebracht wurden, werden von ihren Befürwortern als eine Möglichkeit gesehen, zu marktorientierten Prämien zu gelangen. Damit verbunden ist die Erwartung, daß eine Reduzierung von Mitnahmeeffekten einen effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel erlauben würde. In ihrer Einfachform unterliegen Ausschreibungsverfahren mit einheitlicher Ausschlußgrenze zumeist einer Kritik, die in dem Beitrag von Latacz - Lohmann wie folgt zusammengefaßt wird: "Vorteile des Ausschreibungsverfahrens können sich sehr schnell verlieren, wenn das Programm in mehreren Ausschreibungsrunden mit nahezu unveränderter Ausschlußgrenze angeboten wird. ... Die

Vorteile eines Ausschreibungsverfahrens kommen also nur dann voll zum Tragen, wenn es entweder nur eine Ausschreibungsrunde gibt oder wenn es - bei mehrmaliger Ausschreibung - gelingt, bei den Landwirten eine gewisse Unsicherheit über die Höhe der Ausschlußgrenze aufrechtzuerhalten.“ (Latacz-Lohmann, 1993). Auch Karl (1997) macht gegen das Ausschreibungsverfahren die Gefahr einer Informationsausbreitung im Zusammenhang mit strategischem Anbieterverhalten geltend und verweist darauf, daß Auktionsverfahren auf engen Märkten nicht eingesetzt werden können bzw. es zu keiner vollständigen Abschöpfung der Renten kommt. Anwendbar erscheinen ihm Auktionsverfahren, „wenn es sich bei den ausgeschriebenen Leistungen um Güter handelt, die zwischen einzelnen Anbietern und ihren Standorten gut substituierbar sind.“ Damit wird deutlich, daß die Gegebenheiten auf den Märkten in Verbindung mit den quantitativen und qualitativen Eigenschaften des zu handelnden Produkts sowie die strategischen Reaktionsweisen und die Ausschöpfung der Möglichkeiten, die administrativen Kosten zu senken, die Chancen für eine praxisorientierte Anwendung von Ausschreibungsverfahren determinieren. Bei Berücksichtigung dieser Faktoren erscheinen durch Implementierung modifizierender Elemente Verbesserungen von Ausschreibungsverfahren möglich.

7 Verfahrensableitung und Zielsetzung des „Bookbuilding“-Verfahrens

In den folgenden Ausführungen soll geprüft werden, ob sich das sog. „Bookbuilding“-Verfahren als spezielles preis- und mengenorientiertes marktnahes Verfahren, das heute immer häufiger von weltweit tätigen Unternehmen - zuletzt von der TELEKOM - bei der Plazierung von Aktien auf nationalen/internationalen Märkten eingesetzt wird, für die Preis-/Prämienfestsetzung bei Agrarumweltmaßnahmen als geeignet erweist oder zumindest Elemente als übertragbar gelten können.

Beim „Bookbuilding“-Verfahren handelt es sich um ein flexibles Preisfestsetzungsverfahren bei der Plazierung von Aktien, bei dem künftige Aktionäre an der Preisgestaltung beteiligt sind und die Bank als Mittler und Koordinator auftritt. Das Verfahren läßt sich in die fünf Phasen Pre-Marketing-Phase, Marketing-Phase, Order-Taking-Phase, Preisfestsetzungs- und Zuteilungsphase sowie Stabilisierungsphase untergliedern (Voigt, 1995 und Finanztest 1996). Zunächst wird nur ein Preiskorridor angegeben. Innerhalb dieses Korridors können Interessenten ein Angebot mit Preis und Mengenumfang abgeben. Nach einer gewissen Zeichnungsfrist erfolgt die endgültige Festsetzung des Emissionspreises und des Plazierungsvolumens. Für den Bieter besteht die Option, das in Preis und Menge zugewiesene Angebot in der Zuteilungsphase anzunehmen oder abzulehnen. Das Verfahren bietet den Vorteil, daß die Aufnahmefähigkeit des Marktes vorab ausgelotet und somit eine marktkonforme, nachfrageorientierte Ausgestaltung der Emission ermöglicht wird. Allerdings stimmen die spe-

ziellen Marktbedingungen auf Aktienmärkten nur begrenzt mit den Bedingungen auf Märkten für agrarumweltpolitische Maßnahmen überein, so daß eine Gesamtbeurteilung des Verfahrens aus rein theoretischer Sicht auf enge Grenzen stößt.

Die folgenden Ausführungen verstehen sich als Anstoß, die Diskussion um Ausschreibungsverfahren neu zu beleben. Mit dem „Bookbuilding“-Verfahren soll ein marktnäherer Ansatz zur Bestimmung der Prämienhöhe von Agrarumweltmaßnahmen gefunden werden, mit dessen Hilfe nicht allein Zusatzrenten vermindert, sondern unter Berücksichtigung der bereits aufgezeigten Grenzen des bislang praktizierten Verfahrens zur Prämienbestimmung weitgehende im folgenden noch näher zu spezifizierende Vorzüge erreicht werden sollen.

8 Elemente und Verfahrensablauf des modifizierten „Bookbuilding“-Verfahrens

In **Schaubild 1** ist in Anlehnung an das „Bookbuilding“-Verfahren ein Ablaufschema dargestellt, welches in sechs Schritten das Verfahren zur Festsetzung der Prämienhöhe bei agrarumweltpolitischen Maßnahmen in seinen Grundzügen beschreibt. Schwerpunktmäßig werden die Schritte Prämienbestimmung und Bildung einer Clearingstelle stellvertretend für Preisfestsetzungsstelle beim gewöhnlichen „Bookbuilding“-Verfahren erläutert.

1. Schritt: Pre-Marketing-Phase

Die bisherige Praxis der Informationsbereitstellung zu den agrarumweltpolitischen Maßnahmen läßt wenig professionelles Marketing erkennen. Deren Vermarktung ist bislang ausschließlich auf die Klientel der Landwirte mit der Zielsetzung einer möglichst hohen Akzeptanz ausgerichtet. In einer wie im „Bookbuilding“-Verfahren vorgesehenen gründlichen Vorbereitungsphase könnten Bund und Länder frühzeitig den Weg der Öffentlichkeit wählen und die Ziele und Instrumente ihrer Agrarumweltpolitik, speziell die mit freiwilligen Maßnahmen verbundenen Programme sowie die hierfür zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel, durch ein entsprechendes Marketing mit dem Ziel einer möglichst hohen gesellschaftlichen Akzeptanz vermarkten. Bei den gesellschaftlichen Gruppen außerhalb der Landwirtschaft könnte hierdurch eine positive Grundeinstellung gefördert werden und Zweifeln an der Berechtigung neuer Subventionstatbestände entgegengetreten werden. Durch die Bekanntgabe einer groben Prämienspanne bei gegebenem Finanzrahmen bietet sich andererseits für die potentiellen Teilnehmer die Möglichkeit, bereits in der Frühphase erste Teilnahmeüberlegungen anzustellen.

2. Schritt: Bildung regionaler Clearingstellen, Aufgabenwahrnehmung und Programmgestaltung

Auf regionaler Ebene sind als neue Institution sogenannte regionale Clearingstellen - entsprechend den Banken beim traditionellen „Bookbuilding“-Verfahren - einzurichten. Das Aufgabenspektrum dieser Clearingstellen liegt in der konkreten Ausgestaltung der Programme, der Festlegung der Verfahrensschritte, der Bekanntgabe der Angebotsregeln und der Prämienspanne, der Wahrnehmung von Marketingaktivitäten sowie in der statistischen Aufbereitung, Zusammenfassung und Bündelung der Angebote nach Preis und Volumen etc. und schließlich in der Bekanntgabe der Angebote und deren Zuteilung. Eine zusätzliche Aufgabe einer solchen Clearingstelle bestünde darin, vorhandene Gegen-

sätze zwischen Naturschutz und Landwirtschaft abzubauen, vorhandenes Wissen über die naturräumlichen Gegebenheiten und den regionalen Bedarf an Ressourcenschutz einzubringen und durch Herstellung von Transparenz die Akzeptanz für Agrarumweltprogramme zu erhöhen.

Durch die Schaffung regionaler Clearingstellen wird dem Subsidiaritätsprinzip mehr Raum gegeben. Die Mitgestaltungsmöglichkeiten hierdurch verbessern das Verantwortungsbewußtsein der Beteiligten in der Region für das Suchen nach tragfähigen Konzepten einer konfliktfreieren Gestaltung von Agrarumweltprogrammen. Damit verbunden ist die Erwartung, daß es im Vergleich zur Status quo-Situation einerseits insgesamt gesehen zu mehr und regional differenzierteren Maßnahmen, andererseits für die jeweils einzelnen Regionen eher zu einer Reduzierung der Zahl der Einzelmaßnahmen und zu standortgerechteren Maßnahmenpaketen kommt. Dies bedeutet für die Landwirte in der Region ein überschaubareres Maßnahmenangebot.

Durch die Einbindung mehrerer Interessengruppen eröffnen sich u. U. auch Möglichkeiten einer Erschließung zusätzlicher Finanzquellen (bspw. Eigenbeteiligung der Kommunen, Finanzbeteiligung durch den Fremdenverkehrsverband sowie privates Sponsoring), wodurch dem

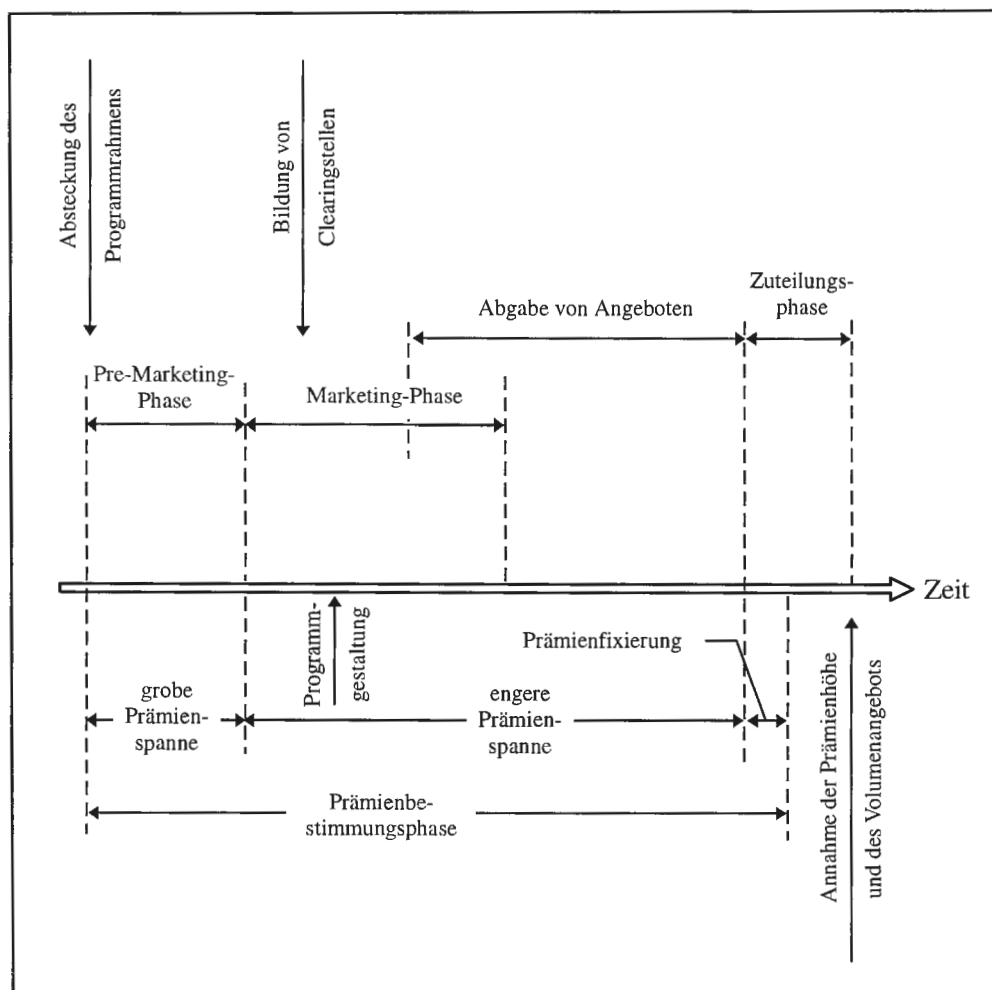


Schaubild 1: Phasen des Prämienfestsetzungsprozesses

fiskalischen Äquivalenzprinzip mehr Rechnung getragen werden kann. Die Bundesländer sollen den Gestaltungsspielraum von vorne herein nicht zu eng eingrenzen, sondern der Phantasie der Clearingstellen bei der Realisierung innovativer Ansätze und der Suche nach kosteneffizienten Lösungen einen Vertrauensspielraum einräumen. Höheren Verwaltungskosten stehen Effizienzgewinne und schwer zu quantifizierende geringere Konfliktvermeidungskosten und positive Nachhaltigkeitseffekte gegenüber.

Geeignete räumliche Ebenen für die Errichtung von Clearingstellen könnten Verwaltungseinheiten wie Landkreise bzw. Gemeinde- oder Gemeindeverbände oder auch naturräumliche Ausprägungen umfassende Zusammenschlüsse sein. Jüngsten Untersuchungen zu Folge scheint es in der Bevölkerung durchaus eine Akzeptanz für lokale Ansätze zu geben (Baudoux, Kazenwadel und Doluschitz, 1997). Als Mitglieder der Clearingstellen kommen Landwirte bzw. Interessenvertreter der Landwirte, Landwirtschaftsberater, Vertreter der Naturschutz- und eventuell Tourismusverbände, Landschaftsplaner, Vertreter der Verwaltung sowie politische Entscheidungsträger in Betracht. Flexibilität bei der Zusammensetzung des Personenkreises sollte oberstes Gebot sein.

3. Schritt: Marketing-Phase und Festlegung einer engeren Preisspanne

Während in der Pre-Marketing-Phase eine möglichst hohe gesellschaftliche Akzeptanz für Agrarumweltprogramme erreicht werden soll, beziehen sich die einzuleitenden Marketingaktivitäten auf die Landwirte als potentielle Anbietergruppe. In Form von gezielten Ankündigungen in den Medien sowie Veranstaltungen und evtl. begleitenden Einzelgesprächen erfolgt auf der Basis konkreter Informationen über die Programme und die in ihnen geforderten Leistungen, den Verfahrensablauf, die Angebotsregeln und die Prämienspanne, innerhalb welcher Angebote eingereicht werden können, eine aktive Präsentation und Werbung zur Erzielung einer möglichst hohen, den regionalen standörtlichen Bedingungen angepaßten Akzeptanz. Träger dieser Aktivitäten sind die Clearingstellen und die in ihnen vertretenen Personengruppen. Die Nennung einer Prämienspanne dürfte den Vorteil haben, daß Betriebe auf einer klaren Kalkulationsgrundlage Kosten-Nutzen-Abwägungen vornehmen können und sich evtl. auch Betriebe am Verfahren beteiligen, die ansonsten aufgrund individuell geschätzter Ausschlußgrenzen bei einem traditionellen Ausschreibungsverfahren nicht am Wettbewerb teilnehmen würden. Ferner wird durch die Festsetzung einer Prämienspanne das Risiko ausgeschlossen, daß Unternehmen „Mondangebote“ abgeben.

4. Schritt: Bieterphase/Anbieter reichen Angebote ein

Innerhalb eines festzulegenden Zeitraumes können potentielle Anbieter nunmehr ihre Preis- und Volumenangebote (ha einzubringende Fläche, Verminderung des Tierbesatzes u. ä.) für die jeweils definierte Leistungsart abgeben. Dabei kann es sich um Einzelmaßnahmen oder Maßnahmenpakete handeln, was Einfluß auf die Akzeptanz sowie auf die Möglichkeiten strategischen Verhaltens haben kann. Um letzteres zu begrenzen und Absprachen zwischen Landwirten vorzubeugen, sollte der Zeitraum für das Abgeben von Angeboten nicht zu lange bemessen sein.

5. Schritt: Prämienfestsetzung und Zuteilungsphase

Die eingereichten Angebote werden bei der Clearingstelle zentral zusammengefaßt und nach Volumen je Maßnahme bzw. Maßnahmebündel, evtl. nach Lage, nach Betriebstyp oder anderen Qualitätsmerkmalen strukturiert. Durch die Auswertung und statistische Aufbereitung der eingereichten Angebote wird erkennbar, zu welchen Preisen welches Volumen bei welchen Landwirten und auf welchen Standorten bei gegebenem Finanzvolumen untergebracht werden kann.

Danach erfolgt die Bekanntgabe und Zuteilung der akzeptierten Leistungsanbieter. Dabei werden den Landwirten Prämie und Volumen nach Maßnahmen bzw. Maßnahmengruppen genannt. Die Anbieter können nunmehr ähnlich dem „Bookbuilding“-Verfahren das Angebot wahrnehmen bzw. von der Option zurücktreten.

6. Schritt: Stabilisierungsphase

Da einerseits nur Betriebe Berücksichtigung finden, die ein Angebot abgegeben haben und andererseits den Anbietern auch nach Offerierung des Angebotes eine Rücktrittsmöglichkeit verbleibt, kann es bei diesem Verfahren zu einer Unterzeichnung bei einzelnen Maßnahmen kommen. Um dem entgegenzuwirken, können die nicht verwendeten Mittel eingespart, zu Gunsten anderer Maßnahmen umgeschichtet oder aber in eine zweite Runde des Prämienfest-

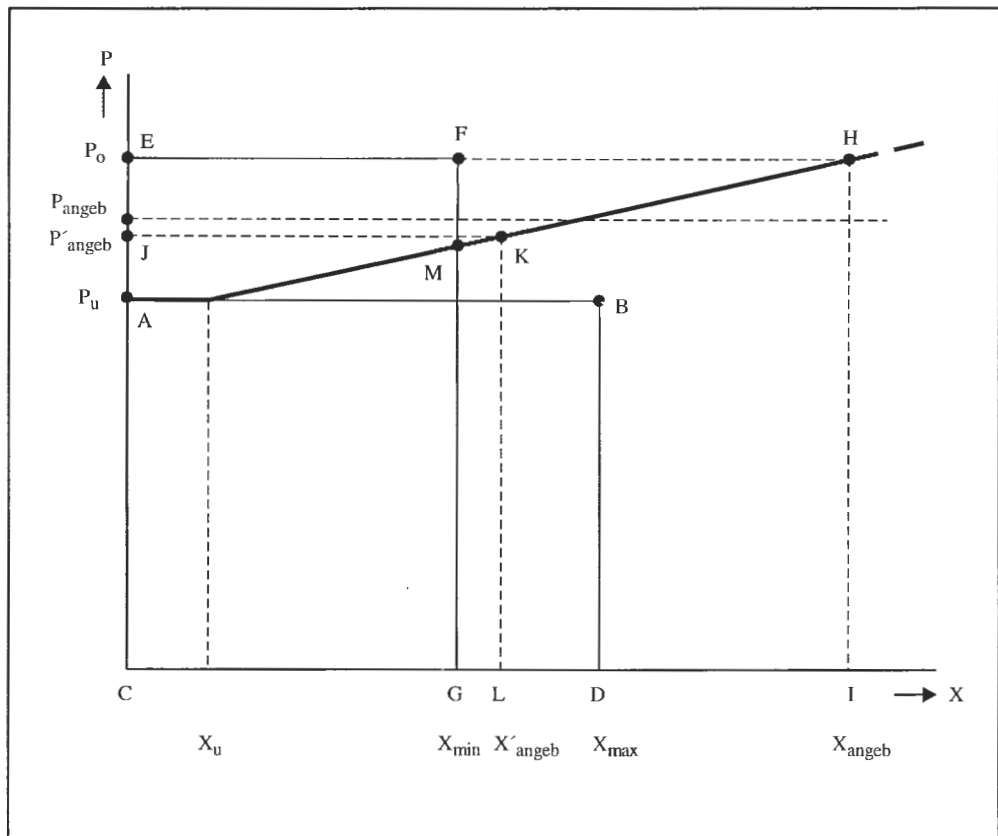


Schaubild 2: Modellhafte Prämienbestimmung

setzungsverfahrens eingebracht werden. Während bei den derzeitigen Programmen, im Falle von Überzeichnungen, Begrenzungen der Zuteilung nach dem Windhundverfahren o. ä. erfolgen, was durchaus Unmut bei den Teilnehmern auslösen kann, dürften beim „Bookbuilding“-Verfahren derartige negative Reaktionen vermieden werden.

Spezielle Maßnahmen der Marktpflege, wie es das traditionelle „Bookbuilding“-Verfahren in Form des „green-shoe“ als Stabilisierungsinstrument bei der Emission von Aktien vorsieht (Börsen-Zeitung), sind im Fall der Prämienfestsetzung für Agrarumweltprogramme nicht vorzunehmen, da die Clearingstelle nicht - wie eine an der Emission beteiligte Bank - eine Vorratshaltungspolitik betreiben kann.

9 Modellhafte Abschätzung der Wirkungen

In **Schaubild 2** werden für ein fiktives Beispiel in einem Preis- Mengendiagramm die Wirkungen des modifizierten Ausschreibungsverfahrens gemäß „Bookbuilding“ und dessen Zielerreichungsgrad dargestellt. Dabei wird von den Annahmen eines festen Finanzvolumens und einer Prämienspanne mit einer Prämienober- P_0 und Prämienuntergrenze P_U ausgegangen. Für den Fall einer Prämienuntergrenze in Höhe von P_U und eines vorgegebenen Finanzvolumens, das der Fläche (ABDC) entsprechen soll, könnte die staatliche Behörde für das Agrarumweltprogramm eine maximale Fläche von X_{max} gewinnen, während sich im Fall der Festsetzung der Prämienhöhe an der oberen Grenze P_0 bei einem vorgegebenen Finanzvolumen von (EFGC) unter der Annahme (ABDC = EFGC) eine Programmfläche von X_{min} ergeben würde. Die Kurve (AH) stellt die Gesamtangebotskurve dar. Sie leitet sich bei einem limitierten Preis zwischen P_0 und P_U aus der Kumulation der individuellen Angebote ab. Aus Vereinfachungsgründen wird von einem linearen Verlauf ausgegangen. $X_{angebot}$ soll der tatsächlich angebotenen Menge entsprechen. Bei gegebenem Finanzvolumen läßt sich allerdings nicht diese Menge, sondern nur ein geringeres Angebot finanzieren. Dieses Angebot $X'_{angebot}$ liegt zwischen X_{min} und X_{max} . Unter der Annahme, daß das Finanzvolumen (JKLC) bei einer einheitlich festzulegenden Prämie von $P'_{angebot}$ dem Finanzvolumen (EFGC) entspricht, ergibt sich eine Programmfläche von $X'_{angebot}$. Die in diesem Fall entstehende Produzentenrente von (AKJ) ist geringer als die Produzentenrente von (AMFE), die sich bei einer Prämie von P_0 ergeben hätte. Preise oberhalb $P'_{angebot}$ führen zu unerwünschten Zusatzrenten, da sich die gleiche Programmfläche im Ausschreibungs- bzw. im modifizierten „Bookbuilding“-Verfahren mit weniger öffentlichen Finanzmitteln realisieren läßt, während Preise unterhalb $P'_{angebot}$ jene Betriebe von einer Teilnahme abhalten, deren Grenzkosten der Programmerrfüllung höher sind als die Prämie. Im Fall einer Festsetzung der Prämie an der unteren Prämienchwelle würden nur Betriebe bis zur Menge X_U teilnehmen. Durch den Übergang zu einem modifizierten Ausschreibungsverfahren i. S. des „Bookbuilding“-Verfahrens läßt sich selbst

für den Fall, daß nur Angebote unterhalb der Ausschlußgrenze $P'_{angebot}$ akzeptiert werden, ein höherer Zielerreichungsgrad verwirklichen. Aufgrund der Unsicherheiten hinsichtlich der strategischen Verhaltensweisen bei wiederholten Ausschreibungsrunden lassen sich dynamische Wirkungen in diesem Modell nicht abschätzen.

Zusammenfassung

In allen Mitgliedstaaten der EU gibt es mittlerweile Agrarumweltprogramme gemäß VO (EWG) 2078/92. Landwirte, die sich an einzelnen Maßnahmen beteiligen, erhalten eine Prämie als Abgeltung für erbrachte ökologische Leistungen. Die Festsetzung der Prämienhöhe erfolgt auf der Grundlage verfahrensspezifischer Standarddeckungsbeitragskalkulationen. Nach diesem Verfahren kann es zu akzeptanzmindernden Einflüssen sowie zum Entstehen von überflüssigen Zusatzrenten bei den teilnehmenden Landwirten kommen, die die ökologische Wirksamkeit und ökonomische Effizienz der Agrarumweltmaßnahmen beeinträchtigen. Daraus ergibt sich die Forderung nach geeigneten effizienten Verfahren der Prämienfestsetzung zu suchen. Unter Berücksichtigung von Prämissen an die Prämienhöhe und gewisser Einwände gegen das traditionelle Ausschreibungsverfahren wird ein modifiziertes, aus dem Handel mit Aktien bekanntes Ausschreibungsverfahren („Bookbuilding“-Verfahren), als neuer zu erprobender Weg zur Diskussion gestellt. Damit verbunden ist die Hoffnung, ökologische Leistungen für die Gesellschaft günstiger zu erhalten.

Fixing premiums to promote of an environmental friendly agricultural production - „Bookbuilding“ as a modified tender procedure

By now, all EU member states have agricultural environmental programmes. Farmers participating in individual programmes receive premiums for specific intended environmental measures. The assessment of premiums is based on specific standard gross margin calculations. This procedure may result in the reduction of farmers' acceptance as well as in the incidence of unneeded annuities with consequences for the programme's ecological and economic efficiency. It is thus necessary to look for more efficient procedures for the assessment of premiums. Some general assumptions about the premium level and some objections against the traditional tender procedure are discussed. Subsequently, a modified tender procedure, generally known as 'bargaining shares' is proposed to be tested in empirical praxis. The aim is to obtain positive environmental impacts with a favourable price for society.

Literatur

Baudoux, P., Kazenwadel, G. und Doluschitz, R. (1997): Agrarumweltprogramme: Betriebliche Wirkungen und Einstellungen von Landwirten. - Agrarwirtschaft 46 (1997), H. 4/5, S. 184-197.

Börsenzeitung (1996): Stabilisierungsphase und Green-shoe. - 18.11.1996.

Fasterding, F. und Plankl, R. (1992): Flächenstilllegung in Niedersachsen - Reaktionen der Landwirte auf unterschiedliche Ausgestaltungen von Programmen. - In: Neues Archiv für Niedersachsen, 1-2/1992, S. 50-65.

Finanztest (1996): Ausgabeverfahren: Geheimniskrämerei gehört zum System. - Nr. 5/96, S. 37.

Isermeyer, F. und Nieberg, H. (1996): Zur Problematik der Mitnahmeeffekte bei Agrarumwelt- und Extensivierungsprogrammen. - Stellungnahme für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Braunschweig 9/96, 25 S. (unveröffentlichtes Manuskript).

Karl, H. (1997): Der Einfluß von Informationsasymmetrien auf die ökonomische Effizienz von Agrarumweltpolitik. - In: Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 33, 1997, S. 397-406.

Latacz-Lohmann, U. (1993): Ausgestaltung des Prämiensystems als Mittel zur Steigerung der Effektivität von Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzprogrammen. - Agrarwirtschaft 42 (1993), H. 10, S. 351-357.

Plankl, R. (1994): die Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren. - AID-Informationen Nr. 2, Februar 1994, S. 31-45.

Plankl, R. (1996): Synopse zu den Agrarumweltprogrammen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland - Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gemäß VO (EWG) 2078/92. - Arbeitsbericht aus dem Institut für Strukturfor-schung, Braunschweig 1/1996, 148 S.

Plankl, R. (1997): Wirtschaftsumschau - Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gem. VO (EWG) 2078/92. - Agrarwirtschaft 46 (1997), H. 3, S. 154-157.

Reichelderfer, K. und Boggess, W. G. (1988): Government Decision Making and Program Performance: The Case of the Conservation Reserve Program. - American Journal of Agricultural Economics, Vol. 70, Nr. 1, Februar 1988, S. 1-11.

Voigt, H.-W. (1995): Bookbuilding - der andere Weg zum Emissionskurs. - In: Die Bank - Zu Ihrer Information, Juni 1995, 5 S.

Zeddies, J. und Doluschitz, R. (1994): Wissenschaftliche Begleituntersuchung zur Durchführung und Auswirkungen eines Marktentlastungs-Kulturlandschaftsausgleichs (MEKA) in Baden-Württemberg. - Stuttgart-Hohenheim.

Verfasser: Plankl, Reiner, Dr. sc. agr., Institut für Strukturfor-schung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Leiter: Prof. Dr. E. Neander.