

iamo

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung
in Transformationsökonomien



DISCUSSION
PAPER
2018 #177

Die Bedeutung von Institutionen für die Agrarpreisbildung

Ulrich Koester und Stephan von Cramon-Taubadel

AUTOREN

Ulrich Koester is Professor of Agricultural Economics in the Department for Agricultural Economics at the Christian-Albrechts-Universität zu Kiel since 1978. From 1972 to 1978, he served as Professor in the Institut für Agrarökonomie of the University of Göttingen.

E-Mail: ukoester@ae.uni-kiel.de

Stephan von Cramon-Taubadel is Professor for Agricultural Policy in the Department of Agricultural Economics and Rural Development at the University of Göttingen.

E-Mail: scramon@gwdg.de

The series of Discussion Papers of a forthcoming book on 'Agrarpreisbildung' will be edited by Ulrich Koester and Stephan von Cramon-Taubadel.

This Discussion Paper № 177 is the first chapter of the forthcoming book.

Titelbild Collage IAMO, Foto © Agrarunternehmen Barnstädt

Die IAMO **Discussion Papers** sind vorläufige, intern begutachtete Berichte, die über aktuelle Forschungsergebnisse informieren. Die in dieser Publikationsreihe geäußerten Meinungen spiegeln nicht notwendigerweise die des IAMO wider. Kommentare sind erwünscht. Bitte richten Sie diese direkt an die Autoren.

Die Serie Discussion Papers wird begutachtet von:

Dr. Linde Götz (IAMO)

Dr. Ivan Đurić (IAMO)

Prof. Dr. Thomas Herzfeld (IAMO)

Dr. Judith Möllers (IAMO)

Dr. Daniel Müller (IAMO)

Prof. Dr. Martin Petrick (IAMO)

ISSN 1438-2172

VORWORT

In der volkswirtschaftlichen Lehre gibt es im Allgemeinen keine Lehrveranstaltungen, die sich lediglich den Grundlagen der Preisbildung in einem bestimmten Sektor widmen. Es liegt daher die Frage nahe, warum es sinnvoll sein kann, einen Text zu einer Lehrveranstaltung Agrarpreisbildung zu schreiben. Hierfür sprechen folgende Gründe.

Deutsche und auch amerikanische Lehrbücher zur Preistheorie auf dem Niveau des Bachelorstudiums erklären die Preisbildung in der Regel auf der Basis der neoklassischen ökonomischen Theorie. Diese Theorie abstrahiert von einigen für die Preisbildung wichtigen Bestimmungsfaktoren auf realen Märkten, ermöglicht es aber damit, die allgemeinen Bestimmungsgründe der Preisbildung darzustellen. Im Mittelpunkt der Darstellung steht das Konstrukt des *Homo oeconomicus*. Der *Homo oeconomicus* ist kein realer Mensch, sondern ein gedanklich vorgestellter ökonomischer Agent, d. h. ein Individuum, ein Unternehmen, ein Haushalt, das/der durch bestimmte Eigenschaften in einer bestimmten unterstellten ökonomischen Umwelt seine Entscheidungen fällt. Der *Homo oeconomicus* zielt darauf ab, seinen Nutzen zu maximieren, seine Nutzenfunktion ist stetig, stabil und sozial unabhängig, er weiß alles über seine ökonomische und soziale Umwelt und damit auch über alle seine Alternativen, er braucht Reaktionen anderer als Folge seines Handelns nicht zu berücksichtigen. In der Welt des *Homo oeconomicus* spielt Unsicherheit über das Verhalten anderer oder über Änderungen der ökonomischen Umwelt keine Rolle. Er weiß alles. Untersucht werden vornehmlich Bestimmungsgründe des Marktgleichgewichts und seiner Änderungen als Folge der Änderungen exogener Faktoren. Eine komparativ statische Betrachtung ist vorherrschend und Entwicklungen von einem zum anderen Gleichgewicht werden in der Regel nicht behandelt.

Der neoklassische Ansatz führt dazu, dass die untersuchten Probleme weitgehend zu einer technischen Lösung führen. So ist das Problem von Robinson Crusoe ohne die Anwesenheit von Freitag das gleiche wie mit seiner Anwesenheit, obwohl Crusoe bei seiner Entscheidung gut beraten wäre, wenn er jeweils die Reaktionen von Freitag bei alternativen Entscheidungen berücksichtigen würde (siehe hierzu z. B. Homann und Suchanek, 2000).

Das ökonomische Problem einer Gesellschaft ist nicht vornehmlich technisch zu lösen. Es gilt allgemein, die Wohlfahrt von Individuen und der Gesellschaft durch Sicherung bestimmter Rahmenbedingungen und Maßnahmen zu erhöhen. Neuere Forschungsarbeiten (z. B. Besley und Persson, 2011; Acemoglu und Robinson, 2012; Deaton, 2013; Reinert, 2007) belegen, dass der Wohlstand der Nationen vornehmlich durch geeignete Institutionen erhöht werden kann.

Einige Autoren haben gefolgert, dass die neoklassische Ökonomie irrelevant sei (Boettker, 1997). Diese Meinung wird im Folgenden nicht vertreten. Es empfiehlt sich, zum einen zwischen dem Instrumentarium der Neoklassik, wie es in der Regel im Bachelorstudium dargestellt wird, und zum anderen eine Ergänzung bei der Analyse spezieller Preisbildung auf einzelnen Märkten mit dem Instrumentarium der Institutionenökonomie anzufügen. Mit Hilfe des Instrumentariums (der Mathematik) kann gezeigt werden, wie ökonomische Agenten auf Anreize reagieren, wie sich ökonomische Situationen als Folge von Anreizen unter bestimmten Bedingungen ändern

können und welche Bedeutung die Marginalanalyse hat. Koordination individueller Entscheidungen durch den Preismechanismus beruht auf individuellen ökonomischen Anreizen. Der Fokus auf die Marginalanalyse und damit auf ein wichtiges Element der Neoklassik ist wichtig für die Lösung der meisten ökonomischen Probleme.

Weiterhin kann das Instrumentarium der Neoklassik auch in anderen Bereichen der Ökonomik verwandt werden. Die ökonomische Forschung der letzten Jahrzehnte hat zum Beispiel gezeigt, dass die Vorgehensweise der Neoklassik auch erfolgreich in den Bereichen der Neuen Politischen Ökonomie und der Neuen Institutionenökonomik verwendet werden kann. Hier wird daher versucht, das Instrumentarium der neoklassischen Preistheorie um Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomie zu erweitern. Unter Institutionen sind in der Neuen Institutionenökonomie Normen zu verstehen, die als Randbedingungen auf das Sozialverhalten der Individuen einwirken. Zu den so verstandenen Institutionen gehören einmal formlose Beschränkungen wie Sitten und Gebräuche, formgebundene Regelungen wie Gesetze, Eigentumsrechte oder Verträge sowie Instrumente, die zur Durchsetzung institutioneller Vorgaben eingesetzt werden können. Von Interesse sind diese Regeln („the rules of the game“ nach North, 1990), da sie individuelle Entscheidungen einschränken und das menschliche Verhalten vorhersehbar machen. Regeln von besonderer Bedeutung für die Preisbildung auf Agrarmärkten sind z. B.

- traditionelles Verhalten der Landwirte bezüglich der Präferenzen für landwirtschaftliche Tätigkeit und Übernahme von Neuerungen,
- Erbgesetze,
- Vorschriften bezüglich der Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen,
- Grundstücksverkehrsgesetze,
- Besteuerung des Einkommens aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und Veräußerung von landwirtschaftlichen Flächen,
- Vorschriften bezüglich der Verwendung von landwirtschaftlichen Pflanzenschutzmitteln und Futtermitteln,
- Einfuhr und Außenhandelsregelungen,
- Quotierungen der Produktion.

Unter Organisation versteht man in der Neuen Politischen Ökonomie eine Gruppe von Personen mit gemeinsamem Ziel. North vergleicht die Organisation mit den Spielern eines Spiels. Zu den Organisationen von Bedeutung für die Agrarpreisbildung gehören z. B. landwirtschaftliche Betriebe unterschiedlicher Rechtsformen, private und öffentlichrechtliche Beratungsorganisationen, unterschiedliche landwirtschaftliche Verwaltungseinheiten, private und öffentliche Vermarktungseinheiten, Warentermine Märkte und private und öffentlichrechtliche Qualitätskontrollunternehmen. Da sich Institutionen und Organisationen im Agrarbereich von denen in anderen Sektoren unterscheiden, weichen die Bestimmungsgründe der Agrarpreise häufig von dem Modell der neoklassischen Preisbildung, wie diese im Bachelorstudium meist dargestellt wird, ab.

Die Erklärung der Agrarpreisbildung beinhaltet eine angewandte Preisbildung. Damit geht dieser Text über den Inhalt führender einführender Lehrbücher zur Volkswirtschaftslehre, wie dem Standardwerk von Mankiw (2016), und den Lehrbüchern zur Mikroökonomie, wie von Varian (2010) oder Pindyck und Rubinfeldt (2012), hinaus. Auch in den amerikanischen Lehrbüchern zur

Agrarpreisbildung wie von Tomek und Kaiser (2014), Helmberger und Chavas (1995) und Hudson (2007) wird nicht oder nur sehr begrenzt auf die Bedeutung von Institutionen und Organisationen für die Agrarpreisbildung eingegangen. Der vorliegende Lehrtext kann daher auch als ein Versuch gesehen werden, eine Lücke in den Lehrbüchern zu schließen; ausgehend vom neoklassischen Lehrgebäude der Preistheorie wird eine Ergänzung durch Berücksichtigung der Erkenntnisse der Institutionenökonomie bei der Erklärung der Agrarpreisbildung vorgenommen.

Um zumindest Teile des gesamten Lehrtextes möglichst früh zugänglich zu machen, werden einzelne Kapitel nach Fertigstellung veröffentlicht.

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	1
1 \ Kapitel 1: Die Bedeutung von Institutionen für die Agrarpreisbildung	5
1.1. Einleitung	5
1.2. Zum Begriff Institutionen und zur Bedeutung der Institutionenökonomie	5
1.2.1 Die Bedeutung von embedded institutions auf der Angebotsseite	12
1.2.2 Die Bedeutung von embedded institutions auf der Nachfrageseite	14
1.2.3 Die Bedeutung von embedded institutions für Politikentscheidungen	15
1.2.4 Die Bedeutung der institutionellen Rahmenbedingungen für die Agrarpreisbildung	16
1.2.5 Die Bedeutung von Governance für die Agrarpreisbildung	17
1.3. Die Bedeutung von Transaktionskosten für die Agrarpreisbildung	18
1.3.1 Die Bedeutung der Markttransaktionskosten für die Agrarpreisbildung privater Güter	19
1.3.2 Transaktionskosten und landwirtschaftliche Betriebsgröße und Unternehmensformen	22
1.3.3 Transaktionskosten auf landwirtschaftlichen Inputmärkten	23
1.3.4 Die Bedeutung der Transaktionskosten für die von der Landwirtschaft produzierten öffentlichen Güter	24
1.3.5 Die Bedeutung der Transaktionskosten bei der Beschließung neuer Gesetze und deren Implementierung für die Agrarpreisbildung von privaten Gütern	26
1.3.6 Transaktionskosten bei der Entscheidung über die Einführung neuer oder Änderung bisheriger Eingriffe auf den Agrarmärkten	26
1.3.7 Transaktionskosten bei der Implementierung alternativer Politiken	27
1.3.8 Transaktionskosten bei der ex post Evaluierung von politischen Maßnahmen mit Wirkungen auf Agrarpreise	28
REFERENZEN	29

1 \ Kapitel 1: Die Bedeutung von Institutionen für die Agrarpreisbildung

1.1. | Einleitung

Die neoklassische Ökonomie zielt darauf ab, die notwendigen Bedingungen für eine optimale Allokation der Faktoren darzustellen. Optimal ist die Allokation, wenn durch eine Änderung der Faktorverwendung die mit Marktpreisen bewertete Güterproduktion nicht ausgeweitet werden kann. Diese Situation wird Gleichgewichtssituation genannt. In dieser Situation müssen bestimmte Marginalbedingungen gelten, die u. a. auch das Entgelt für Kapital und Arbeit, sowie die Marktpreise der einzelnen Produkte festlegen.

Wie bei jeder Theorie hängt die Aussage von den gesetzten Prämissen ab, d. h. den zugrunde gelegten Hypothesen und Definitionen. Wie genau eine bestimmte Theorie eine spezifische aktuelle ökonomische Situation, d. h. die Realität, erklären kann, ist daher von der Realitätsnähe dieser Prämissen abhängig.

Die neoklassische Theorie zeichnet sich insbesondere durch die Form der mathematischen Analyse aus und hat sich in sehr vielen Situationen als guter Ausgangspunkt für die Erklärung der ökonomischen Realität erwiesen. Es ist aber häufig nur ein Ausgangspunkt und nicht bereits eine angemessene Erklärung. Diese Aussage gilt insbesondere für die Erklärung der Höhe und der Änderung der Agrarpreise.

Mit diesem Kapitel wird ein zweifaches Ziel verfolgt. Zum einen soll gezeigt werden, wie die Preisbildung für Produkte und Faktoren eines bestimmten Sektors, nämlich des Agrarsektors, ausgehend von den Prämissen der Neoklassik und deren Erweiterung durch die Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik erklärt werden kann. Zum anderen kann exemplarisch gezeigt werden, wie durch Erweiterung der Prämissen einzelner Theorien die Erklärung spezieller ökonomischer Situationen und deren Veränderung verbessert werden kann. Die neue Institutionenökonomie wird demnach nicht als Substitut für die neoklassische Analyse verstanden, sondern als Komplement, mit dem wichtige Einschränkungen der Neoklassik reduziert bzw. überwunden werden können. Somit besteht ein grundsätzlicher Unterschied zur Alten Institutionenökonomik.

1.2. | Zum Begriff Institutionen und zur Bedeutung der Institutionenökonomie

Die Unterschiede zwischen der Alten und der Neuen Institutionenökonomik beruhen weniger auf den unterschiedlichen Begriffen für Institutionen als auf der Methodik. Richter und Furubotn (1999) definieren Institutionen wie folgt:

„Institutionen lassen sich definieren als Menge von Funktionsregeln, die man braucht, um festzulegen, wer für Entscheidungen in einem bestimmten Bereich in Frage kommt, welche Handlungen statthaft oder eingeschränkt sind, welche Aggregationsregeln verwendet werden, welche Verfahren eingehalten werden müssen, welche Information geliefert oder nicht geliefert werden muss, und welche Entgelte den einzelnen entsprechend ihren Handlungen zugebilligt werden. Alle Regeln enthalten Vorschriften, die eine Handlung oder ein Ergebnis verbieten, gestatten oder verlangen. Funktionsregeln sind diejenigen Regeln, die tatsächlich angewendet, kontrolliert und durchgesetzt werden, wenn Einzelpersonen Entscheidungen über ihre zukünftigen Handlungen treffen“
(Ostrom, 1990, S.51).

North definiert Institutionen etwas kürzer:

„Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interactions“ (North, 1990, S.7).

Diesen Definitionen wird weitgehend im Schrifttum gefolgt. Einige Autoren subsumieren unter dem Begriff Institutionen Regeln und Organisationen. Erstere werden als Regeln eines Spiels interpretiert und Organisationen als die Spieler. Mitunter werden Institutionen nur als Regeln definiert. So schreibt die Weltbank: *„Institutions are rules, enforcement mechanisms, and organizations“* (World Bank, 2002, S.7). Der Unterschied in der Definition ist für den Inhalt der Neuen Institutionenökonomik unbedeutend, da unabhängig von der Definition sowohl Institutionen im engeren Sinn als auch Organisation in der Neuen Institutionenökonomik erforscht werden.

Die Alte Institutionenökonomik etablierte sich bereits zu Beginn des vorigen Jahrhunderts. Sie zielte auf eine Kritik des marktwirtschaftlichen Systems und war im Gegensatz zur Neuen Institutionenökonomik weitgehend deskriptiv. Als Begründer der Alten Institutionenökonomik werden häufig folgende Autoren genannt: Veblen (1903), Commons (1893, 1934) und Mitchell (1903, 1914). Die Neue Institutionenökonomik fokussiert ebenso wie die Alte Institutionenökonomik auch auf den Begriff Institutionen. Anders als die Alte Institutionenökonomie lehnt sie aber die Untersuchungsmethoden und Ergebnisse der Neoklassik nicht ab, sondern versucht, diese durch realitätsnahe Prämissen zu erweitern.

Als Ausgangspunkt der Neuen Institutionenökonomik wird das Werk von Coase (1937) angesehen. Coase zeigte, dass die von der damaligen neoklassischen Analyse vernachlässigten Transaktionskosten eine große Bedeutung für die Erklärung ökonomischer Probleme und damit auch für die Wirkungsweise marktwirtschaftlicher und planwirtschaftlicher Systeme haben. Auch wenn dieses grundlegende Werk bereits im Jahr 1937 erschien und grundsätzliche Schwächen der neoklassischen Problemanalyse aufzeigte, führte es zunächst nicht zu einer Erweiterung der neoklassischen Ökonomie. Der Begriff Neue Institutionenökonomik wurde erst später vor allem durch den Nobelpreisträger Williamson (1975) in der Literatur verankert. In den 80er und 90er Jahren entstand eine umfangreiche neue institutionsökonomische Literatur, die beispielsweise in einem Survey-Artikel von Williamson im Journal of Economic Literature zusammengefasst wird.

Nicht zuletzt in der Agrarökonomie wurde die Bedeutung der Neuen Institutionenökonomik insbesondere durch die Erfahrungen ehemals planwirtschaftlicher Länder mit Beginn des Übergangs zu mehr marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftsordnungen ab 1989 verdeutlicht.

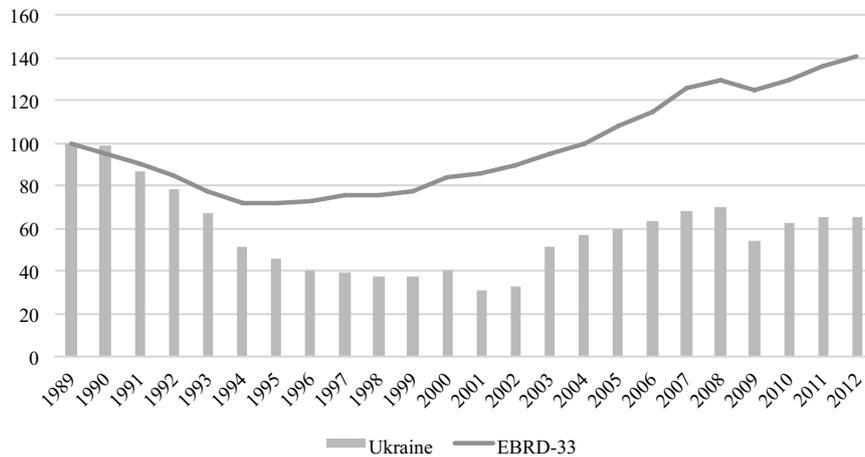


Schaubild 1.1 Entwicklung des realen Sozialprodukts der Ukraine und von 33 Transformationsländern (Index 1989 = 100) Quelle: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Integration Across Borders: Transition Report 2012, S. 157

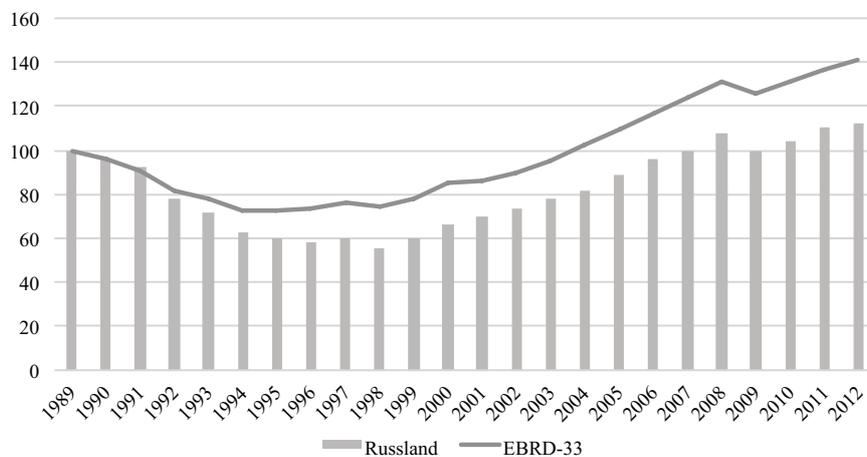


Schaubild 1.2 Entwicklung des realen Sozialprodukts Russlands und von 33 Transformationsländern (Index 1989 = 100) Quelle: European Bank for Reconstruction and Development, Integration Across Borders: Transition Report 2012, S. 141

Schaubild 1.1 und 1.2 zeigen, dass selbst mehr als 20 Jahre nach Beginn der Transformation das Sozialprodukt in Russland und der Ukraine sowie in vielen anderen Ländern des ehemaligen Ostblocks erheblich unter dem Niveau von 1989 lag. Darüber hinaus haben sich die personellen

Einkommensunterschiede in diesen Ländern erheblich erhöht. Es müssen demnach sehr viele Menschen sehr viel ärmer geworden sein.

Wie unterschiedlich die Transformation der Landwirtschaft verlief und welche Bedeutung Institutionen für den Verlauf dieser Transformation gespielt haben, kann auch durch einen Vergleich der Entwicklung der Agrarproduktion in den neuen Bundesländern der Bundesrepublik und in der Ukraine mit den beiden folgenden **Schaubildern 1.3** und **1.4** veranschaulicht werden.

Auf dem Gebiet der ehemaligen DDR blieb die Agrarproduktion zunächst annähernd konstant, erhöhte sich aber schnell im Vergleich zu 1989. Dagegen sank die landwirtschaftliche Beschäftigung aber sofort erheblich. In der neuen Republik Ukraine – stellvertretend für andere ehemalige Länder der Sowjetunion – veränderte sich die Beschäftigung nur geringfügig, aber die Produktion sank drastisch. Die in der Ukraine überraschende Entwicklung der Agrarproduktion trat ein, obwohl vor Beginn der Transformation westliche Agrarökonomien eine erhebliche Ineffizienz des Faktoreinsatzes, insbesondere der Arbeit, in der Ukrainischen Landwirtschaft vermuteten. Weiterhin war bekannt, dass die Erträge pro ha oder Tiereinheit wegen nicht effizient genutzter Technologien erheblich unter denen in westlichen Ländern lagen. Die Erwartung war somit eine erhebliche Steigerung der Agrarproduktion. Die tatsächliche Entwicklung nach Beginn der Transformation konnte mit dem Instrumentarium der Neoklassik nicht erklärt werden. Es lag daher näher, sich mit dem Instrumentarium der Neuen Transaktionenökonomie, einem wichtigen Baustein der Institutionenökonomik, und anderen Elementen der Institutionenökonomie zu beschäftigen.

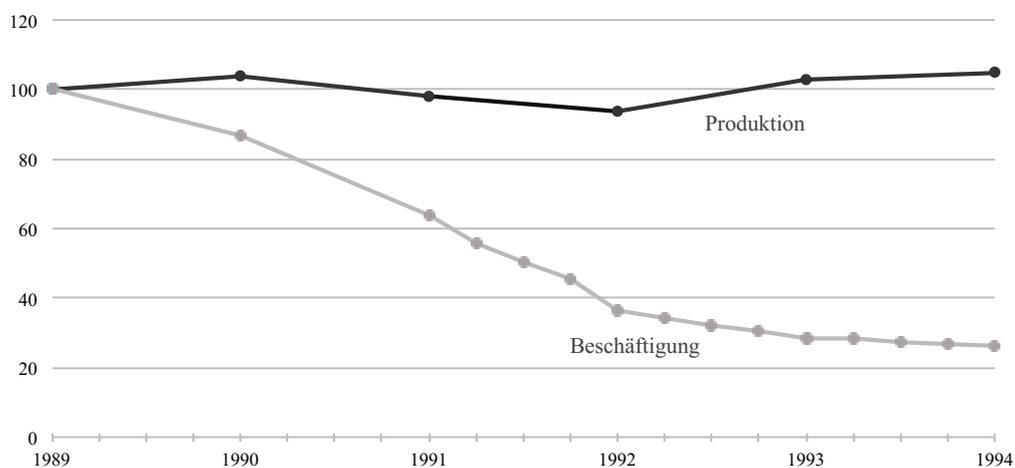


Schaubild 1.3 Entwicklung der Agrarproduktion und der Beschäftigung in der Landwirtschaft auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, 1989 bis 1994 (Index 1989 = 100) Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.3. 1994, versch. Seiten. Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Statistisches Jahrbuch 1995, S. 680f. Jahresgutachten 1995/96 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 376f., Tabelle 25

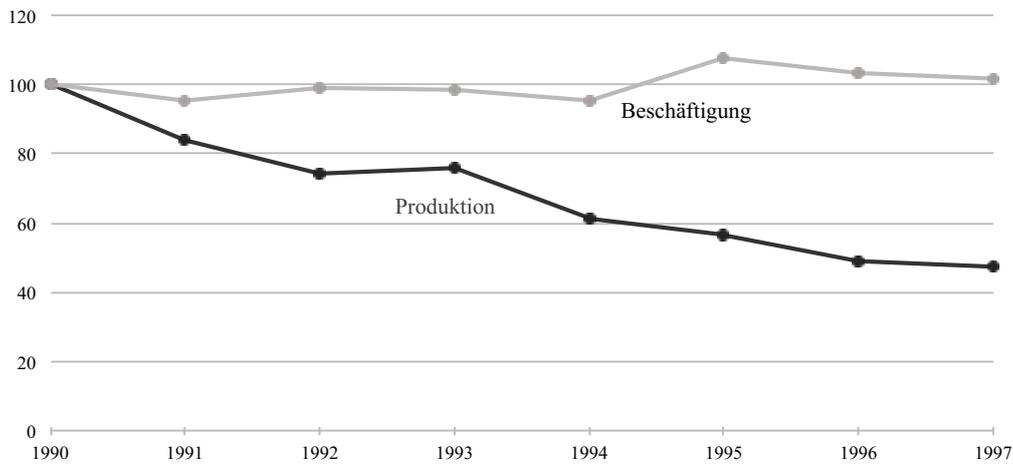


Schaubild 1.4 Entwicklung der Agrarproduktion und Beschäftigung in der Ukraine 1990–1997 (Index 1990 = 100) Quelle: State Committee of Statistics, Tacis, „Ukraine Economic Trends“. Berechnungen des Autors.

Die in der Realität tatsächlich beobachtete Entwicklung der Produktion lässt sich leicht erklären, wenn man auf das Instrumentarium der Institutionenökonomie zurückgreift.

Was und wie viel an einzelnen Gütern von einer Gesellschaft produziert wird, wird in der Neoklassik mit Hilfe einer Transformationskurve oder Produktionsmöglichkeitenkurve erklärt. Es werden laut Annahme nur zwei Güter (Q_1 und Q_2) produziert. Die Produktmengenkombination, die maximal produziert werden kann, hängt laut Definition von der gegebenen Ressourcenausstattung und der gegebenen Technologie ab. Es ergibt sich demnach ein Kurvenverlauf einer Transformationskurve wie in **Schaubild 1.5** dargestellt.

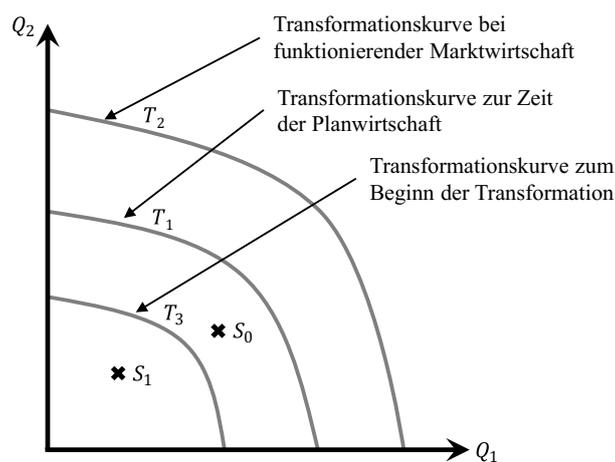


Schaubild 1.5 Die aus neoklassischer Sicht erwartete und tatsächliche eingetretene Entwicklung der Produktion in einzelnen Transformationsländern

Zur Erklärung der realen Entwicklung in Transformationsökonomien ist davon auszugehen, dass die Produktionsmenge in einer Volkswirtschaft nicht nur von der vorhandenen Ressourcenausstattung und der Technologie abhängt, sondern auch von den vorhandenen Regeln und Organisationen (den Institutionen). So kann beispielsweise eine Änderung der Gesetze, z.B. der Arbeitsmarktregelungen, zu einer Verlagerung der Transformationskurve führen oder auch die technisch mögliche Produktionskapazität nicht voll ausschöpfen. Es wird dann ein Produktionspunkt unterhalb der Transformationskurve realisiert. Als Alternative bietet sich eine abgeänderte Definition der Transformationskurve an. Eine Transformationskurve ist der geometrische Ort aller maximal möglichen Produktkombinationen, die bei gegebener Ressourcenausstattung, gegebener Technologie **und gegebenen Institutionen** produziert werden können.

Die Ausgangssituation in den Transformationsländern kann mit dem neoklassischen Instrumentarium wie folgt dargestellt werden. In **Schaubild 1.5** ist eine hypothetische Transformationskurve T_1 gezeichnet, welche die Produktionsmöglichkeiten in einer Marktwirtschaft mit adäquaten Institutionen aufzeigen soll. Diese Kurve liegt oberhalb der Transformationskurve der Kurve T_2 , die in den Transformationsländern unter planwirtschaftlichen Bedingungen gegolten hätte. Die planwirtschaftliche Produktion war weniger effizient als die marktwirtschaftliche, weil z.B. die Planer nicht ausreichende Informationen hatten, um die individuellen Entscheidungen optimal zu koordinieren. Der Unterschied zwischen den beiden Kurven beruht darauf, dass ein marktwirtschaftliches System andere spezifische Institutionen, z.B. einen Ordnungsrahmen, zur Verwirklichung einer effizienten Produktion benötigt als ein planwirtschaftliches System. Tatsächlich produzieren aber weder planwirtschaftliche Länder noch marktwirtschaftliche Länder auf der technisch möglichen Transformationskurve, da nicht alle geltenden Institutionen durchgesetzt werden. Es wird in **Schaubild 1.5** angenommen, dass das betrachtete Transformationsland einen Produktionspunkt S_0 vor Beginn der Transformation verwirklicht und mit Beginn der Transformation den Produktionspunkt S_1 . Die Produktion ist demnach reduziert worden.

Der Übergang von planwirtschaftlichen zu marktwirtschaftlichen Systemen hätte nur dann zu einer Produktionssteigerung führen können, wenn gleichzeitig die in der Planwirtschaft geltenden Institutionen grundlegend geändert und an diejenigen in effizienten Marktwirtschaften angepasst worden wären. Diese Änderung benötigt aber Zeit. Das alte Netzwerk aus planwirtschaftlicher Zeit kann gelegentlich noch einige Zeit überleben: Die Gründung neuer Organisationen, wie z.B. ein Rechtssystem für privatwirtschaftliche Rechtsstreitigkeiten, eine Steuerbehörde mit qualifizierten Steuerfachleuten, ein Rechnungshof zur Kontrolle staatlicher Ausgaben und vor allem die Etablierung und Sicherung des Privateigentums benötigen Zeit. Institutionen in der Form von Gesetzen können zwar relativ schnell erlassen werden, aber die Durchsetzung dieser Gesetze bereitet häufig zumindest temporäre Probleme. Hinzu kommt, dass die Verhaltensweisen der Individuen in planwirtschaftlichen Ländern anders sind als in marktwirtschaftlichen Ländern (siehe hierzu insbesondere Fuchs-Schündeln, 2007). Es ist daher verständlich, dass die Transformationskurve T_3 zumindest in den ersten Jahren unterhalb derjenigen zur Zeit der Planwirtschaft lag. Die von Eucken formulierten und postum 1952 veröffentlichten konstituierenden und

regulierenden Prinzipien¹ einer marktwirtschaftlichen Ordnung erfordern einen starken Staat, in dem die Regierung und auch die Bevölkerung von den Vorteilen einer marktwirtschaftlichen Ordnung überzeugt und auch in der Lage sind, diese Prinzipien durchzusetzen. Es war abwegig zu erwarten, dass die Regierungen einzelner Transformationsländer zu Beginn der Transformation in der Lage seien, ein effizientes marktwirtschaftliches System zu institutionalisieren und auch durchzusetzen. Im **Schaubild 1.5** wird angenommen, dass der tatsächliche Produktionspunkt S_2 wegen mangelnder Durchsetzung der bereits etablierten rechtlichen Regelungen unterhalb der Transformationskurve T_3 lag.

Nicht nur der wirtschaftliche Abschwung zahlreicher Transformationsländer auf der einen Seite, sondern auch die in diesen Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten später eintretenden wirtschaftlichen Erholungen und der wirtschaftliche Aufstieg nur teilweise liberalisierender Länder wie China und Vietnam auf der anderen Seite, haben bei der Suche nach ökonomischen Erklärungen zu einer stärkeren Betonung der Institutionenökonomie geführt. Dies gilt auch in der Agrarökonomie. Hierzu hat beigetragen, dass viele Agrarökonomien erwartet haben, dass insbesondere der Agrarsektor ein großer Gewinner der Transformation sein würde und nicht nur die Agrarproduktion steigen, sondern sich auch die Organisation landwirtschaftlicher Betriebe von großen Betrieben zu effizienteren kleineren Familienbetrieben ändern würde. Diese Erwartungen wurden nicht bestätigt.

Bei der folgenden Darstellung bedeutender Institutionen für die Agrarpreisbildung wird verstärkt auf den oben genannten Übersichtsartikel von Williamson zurückgegriffen. Es werden ausgewählte Institutionen im Bereich der Agrarmärkte identifiziert. Spezielle Institutionen, die nicht in den folgenden Kapiteln detailliert für die Agrarpreisbildung auf ausgewählten Produkt- oder Faktormärkten herangezogen werden, werden im Folgenden in ihrer Bedeutung für die Besonderheit des Agrarsektors und damit insbesondere auch für die intensive staatliche Regelung der Agrarmärkte in den meisten Ländern analysiert. Zunächst unterscheidet Williamson zwischen vier hierarchisch angeordneten Ebenen oder Stufen von Institutionen (Übersicht 1.1). Unter den Institutionen der ersten Stufe versteht man Verhaltensweisen von Produzenten, Nachfragern und politischen Akteuren, die nicht auf rationaler Überlegung basieren. Man macht es wie in der Vergangenheit, weil man es immer so gemacht hat, weil es alle anderen in der Gesellschaft so machen und gut finden und/oder, weil man ohne nähere Reflektion davon ausgeht, dass dieses Verhalten für sich und/oder die Gesellschaft, der man sich verbunden fühlt, gut ist. Dieses Verhalten ist u. a. für einen selbst von der Kultur einer bestimmten Gesellschaft abhängig und damit auch von der betrachteten Zeitperiode.

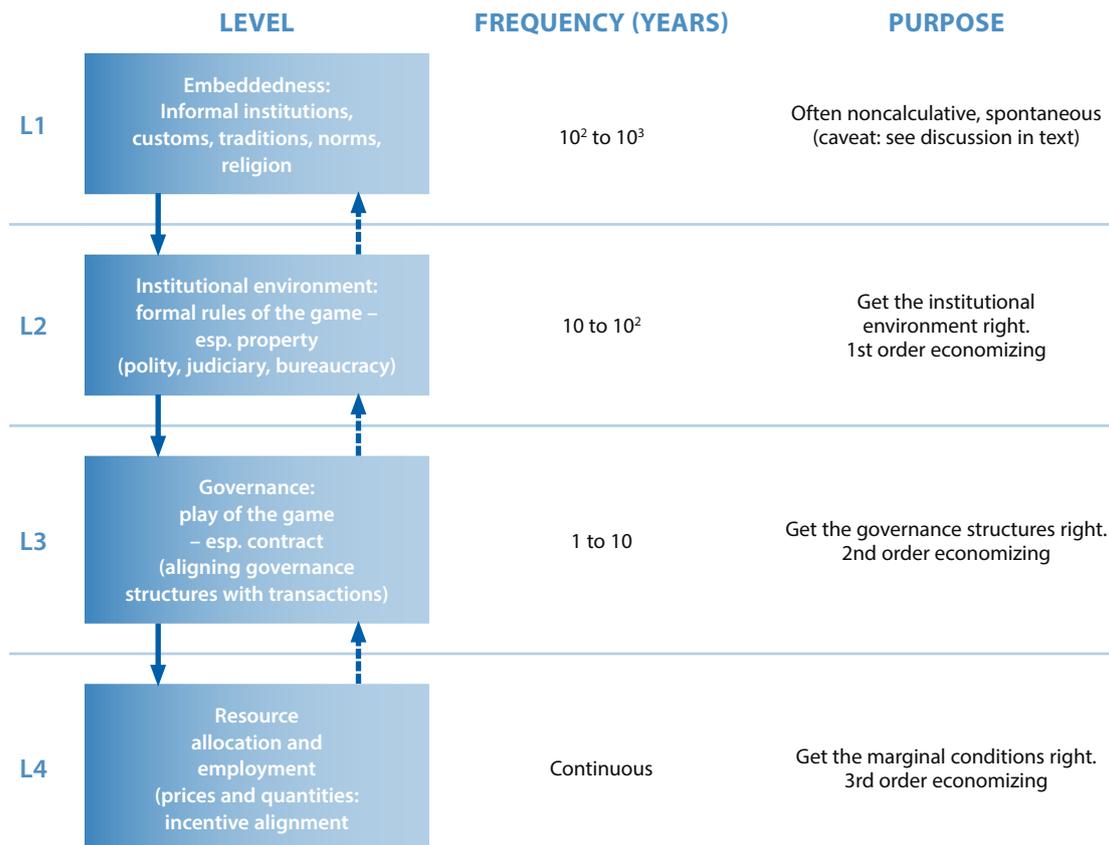
Da diese Verhaltensweisen tief im Denken der Individuen verankert sind, spricht man in der (englischen) Fachsprache von *embedded institutions*, sie prägen die mentalen Modelle der wirtschaftlichen Akteure. Da sich für diesen englischsprachigen Begriff noch keine kurze deutsche Übersetzung ergeben hat, wird im Folgenden auch mit dem Ausdruck *embedded institutions* gearbeitet.

¹ Die konstituierenden Prinzipien sind nach Eucken 1. funktionierendes Preissystem, 2. Währungsstabilität, 3. offene Märkte, 4. Vertragsfreiheit, 5. Privateigentum, 6. Haftung und 7. eine aktive Anti-Monopol-Politik.
Die regulierenden Prinzipien sind 1. Das Monopolproblem, 2. Einkommenspolitik, 3. Wirtschaftsrechnung (externe Effekte), 4. Anomales Verhalten des Angebotes.

Welche Rolle spielen embedded institutions für die Preisbildung auf Agrarmärkten? Zunächst ist es zweckmäßig, zwischen embedded institutions auf der Angebotsseite der Agrarmärkte und auf der Nachfrageseite zu differenzieren.

Übersicht 1.1 Systematik von Institutionen

Quelle: Williamson, 2000, S.597



L1: social theory

L2: economics of property rights/positive political theory

L3: neoclassical economics/agency theory

1.2.1 | Die Bedeutung von embedded institutions auf der Angebotsseite

Auf der Angebotsseite wird im einfachen neoklassischen Modell von der Annahme ausgegangen, dass die Anbieter die Zielsetzung Gewinnmaximierung verfolgen und über exakte Informationen verfügen. Der Marktpreis ist für den Anbieter gegeben und die Grenzkostenkurve ist steigend und bekannt. Diese Annahmen erfassen bei Berücksichtigung der Institutionen der ersten Ebene nicht voll die Realität der Anbieter von Agrarprodukten.

Erstens ist die Zielsetzung vieler landwirtschaftlicher Produzenten nicht stets auf **Gewinnmaximierung** ausgerichtet. Landwirte bewirtschaften in Westeuropa in der Regel Höfe, die schon im Eigentum der Vorfahren waren. Die Weiterführung des Hofes in der Hand der Familie nimmt daher häufig einen großen Stellenwert für die Entscheidung ein, nicht rentable Betriebe zu übernehmen oder weiterzuführen. Dazu trägt auch häufig bei, dass die Entscheidung, Landwirt zu werden, auch eine Entscheidung für eine bestimmte Lebensart ist. Zu diesen kulturell und traditionsbedingten institutionellen Faktoren kommt, dass in der Vergangenheit gefällte Entscheidungen selbst bei der Zielsetzung Gewinnmaximierung nicht einfach revidiert werden können, da für die erworbenen Qualifikationen der Arbeit und für das investierte Kapital ein geringeres Entgelt zu erhalten ist als bei der zeitlich zurückliegenden Entscheidung für die Tätigkeit als Landwirt erwartet wurde.

Hinzu kommt, dass einige Landwirte befürchten, bei ihren Kollegen und in ihrem sozialen Umfeld an Reputation zu verlieren, wenn sie die Tätigkeit ändern. Sie können es sich auch wegen des hohen Eigenkapitals, insbesondere durch den Wert des Bodens, erlauben, von Jahr zu Jahr Eigenkapitalverluste hinzunehmen und die Aufgabe des Hofes in die nächste Generation zu verschieben. So ist es nicht erstaunlich, dass in den Agrarberichten der Bundesregierung in der Zeit von 1990 bis 2015/16 bis auf zwei Jahre die Eigenkapitalverluste der Haupt- oder Vollerwerbsbetriebe in den einzelnen Jahren über 40% und in 8 Jahren sogar über 50% des Buchkapitals lagen; nur in drei Jahren betrug die Eigenkapitalverluste weniger als 40% des Eigenkapitals². Zu den erfolglosen Betrieben gehörten jedes Jahr weitgehend die gleichen Betriebe.

Diese Faktoren tragen zusammen zu einer Abweichung von der Zielsetzung Gewinnmaximierung bei, die eine besondere Wirkung auf den Verlauf der Angebotskurve hat. Die aggregierten individuellen Angebotskurven sind nicht identisch mit der sektoralen Grenzkostenkurve. Es gilt daher nicht die neoklassische Entscheidungsregel „Preis gleich Grenzkosten“, da zumindest einige Betriebe bereit sind, zu Preisen anzubieten, die ihre Grenzkosten nicht vollständig decken. Hierdurch kommt es zu einer suboptimalen Allokation der Produktionsfaktoren und zu einer Verlangsamung des Strukturwandels in der Landwirtschaft, der bei bodenabhängiger Produktion von Aufgabe einzelner Betriebe und Wachstum anderer Betriebe gekennzeichnet ist. Der Marktmechanismus führt somit auf den Agrarmärkten aufgrund der speziellen Zielfunktion (embedded institutions) einzelner Landwirte nicht stets zu einer gesamtwirtschaftlich optimalen Allokation der Produktionsfaktoren.

Zweitens können embedded institutions in Form von kulturellen und religiösen Normen das Angebotsverhalten in der Landwirtschaft beeinflussen. Hierzu gehören z.B. Vorschriften, die das Arbeiten an bestimmten Tagen, die Nutzung bestimmter Technologien, oder den Arbeitseinsatz von Frauen, Kindern oder Mitgliedern bestimmter sozialer Gruppen regeln. Auch die Kooperationsbereitschaft zwischen Landwirten und damit die Nutzung bzw. Auslastung von Technologien, die durch Skaleneffekte gekennzeichnet sind, oder beispielsweise die Bereitschaft zu produktivitätssteigernden Maßnahmen wie eine Flurbereinigung, werden von embedded institutions in Form von Traditionen und kulturellen Normen beeinflusst. Landwirtschaftliche Betriebsinhaber,

² Diese Informationen sind den Agrarberichten oder Materialbänden über die Situation der Landwirtschaft in der Bundesrepublik zu entnehmen.

die einen besonderen Wert auf Unabhängigkeit legen und daher nicht oder nur eingeschränkt zur Kooperation bereit sind, können somit zu einer aus gesamtwirtschaftlicher Sicht suboptimalen Nutzung der Produktionsfaktoren beitragen. Die Bereitschaft, Innovationen einzuführen und mit neuen Verfahren zu experimentieren, kann stark davon abhängen, wie tradiert und hierarchisch eine Gesellschaft strukturiert ist, z. B. ob jüngere, experimentierfreudigere Individuen Freiräume ausnutzen dürfen, was in manchen Kulturen (wie z. B. die Amish in Nordamerika) nicht der Fall ist. In manchen Gesellschaften entscheiden Häuptlinge oder *Elders* über die Zuteilung von kommunalen Flächen und anderen Ressourcen wie Wasser und haben somit einen erheblichen Einfluss auf die Allokation von knappen landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren. Kulturelle Normen über die Vererbung von landwirtschaftlichen Betrieben bzw. Flächen spielen in diesem Zusammenhang auch eine wichtige Rolle: Eine tradierte informale Vererbungsregelung mit gleicher Aufteilung der Flächen eines Betriebs auf die Erben erster Ordnung kann beispielsweise zu einer immer kleineren und ineffizienteren Agrarstruktur beitragen.

Wirtschaftsordnungen gehören auch zu den *embedded institutions*, die erhebliche und langandauernde Auswirkungen auf die individuellen Verhaltensweisen haben und damit auch auf die Intensität der Neuerungen in einer Gesellschaft. Alesina und Fuchs-Schündeln (2007) belegen empirisch, dass ehemals kommunistische Systeme langandauernde Wirkung auf die Verhaltensweisen der Individuen einer Gesellschaft haben. So fordern beispielsweise marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnungen private Anreize und damit auch die Suche nach Neuerungen stärker als eine planwirtschaftliche Wirtschaftsordnung. Daher ist es nicht verwunderlich, dass in ehemaligen Planwirtschaften die individuellen Neigungen gering ausgeprägt waren, eine bäuerliche Familienwirtschaft zu übernehmen. Koester (2005) und Koester und Petrick (2010) folgern, dass *embedded institutions* darüber hinaus zu einem Überleben der extrem großen sog. Agro-Holdings in Russland beigetragen haben.

1.2.2 | Die Bedeutung von *embedded institutions* auf der Nachfrageseite

Wie oben bereits betont, sind landwirtschaftliche Güter nicht homogen. Landwirte produzieren z. B. private und öffentliche Güter. Die Nachfrage nach öffentlichen Gütern wird durch politische Entscheidungen bestimmt, ist aber vornehmlich vom Bewusstsein der Bevölkerung bezüglich Umwelt, Biodiversität und Landschaft bestimmt. In welchem Umfang diese Güter nachgefragt und damit von der Gesellschaft finanziert werden, hängt somit auch von den *embedded institutions* ab. Dies wird z. B. deutlich, wenn aufgrund romantischer Vorstellungen über die Vorteile kleinbäuerlicher Landwirtschaft und regionaler Produktion diese subventioniert werden.

Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln wird ebenfalls von *embedded institutions* bestimmt. Essgewohnheiten unterscheiden sich von Land zu Land und sogar von Familie zu Familie bedingt durch Tradition, Religion und die Bereitschaft, Neues auszuprobieren. Ein offensichtliches Beispiel hierfür sind religiöse Vorschriften wie Koscher-Regeln; aber auch die bei vielen deutschen Konsumenten vorhandene Abneigung dem Verzehr von Pferdefleisch gegenüber ist ein Beispiel für die Bedeutung von *embedded institutions*. Eine besondere Rolle für die Nachfrage nach Nahrungsmitteln kann in der Präferenz für ökologische, regionale, nicht-gentechnisch veränderte,

oder vegetarische Produkte bestehen. Sogar die kulturbedingte Frage, ob mit Messer und Gabel oder mit Stäbchen gegessen wird, kann das, was gegessen wird, beeinflussen.

1.2.3 | **Die Bedeutung von embedded institutions für Politikentscheidungen**

Embedded institutions beeinflussen nicht nur das Angebot und die Nachfrage auf Agrarmärkten, sondern auch politische Entscheidungen über die Regulierung dieser Märkte. Welche Regeln (Gesetze) eingeführt werden, wird selbst in demokratischen Systemen nicht allein durch die Präferenzen der Bürger, sondern durch deren Repräsentanten, die Abgeordneten als Legislative und die Regierung als Exekutive bestimmt. Das Ergebnis der Entscheidungen und deren Umsetzung werden mitunter erheblich durch embedded institutions der Entscheidenden bestimmt. Embedded institutions führten z.B. in der Geschichte häufig dazu, dass Landwirte als besonders ehrliche, aufrichtige und damit auch förderungswürdige gesellschaftliche Gruppe galten. Schon Cato der Ältere war von den besonderen Qualitäten von Landwirten überzeugt:

„But it is from the tillers of the soil that spring the best citizens, the staunchest soldiers;... Such as devote themselves to that pursuit are least of all men given to evil counsels.“

Einer der Gründungsväter der USA, Thomas Jefferson, äußerte eine ähnliche, heute als „Jeffersonian Ideal“ bekannte Wertschätzung:

„Those who labour in the earth are the chosen people of God, if ever he had a chosen people, whose breasts he has made his peculiar deposit for substantial and genuine virtue... Corruption of morals in the mass of cultivators is a phaenomenon of which no age nor nation has furnished an example.“

Das 1955 beschlossene und noch heute in der Bundesrepublik geltende Landwirtschaftsgesetz wurde von einer vergleichbaren Haltung der Landwirtschaft gegenüber geprägt, denn der damalige Kanzler Adenauer äußerte sich u. a. wie folgt zur Bedeutung der Landwirtschaft und zu den Zielen der Agrarpolitik:

„Ich bin immer ein Freund der Landwirtschaft gewesen, schon aus dem einen Grunde, weil ich zutiefst davon durchdrungen bin, dass die Erhaltung eines gesunden Bauernstandes auch in unserer Zeit eine der fundamentalsten Aufgaben einer verständigen und vernünftigen Staatsführung ist. [...] Das landwirtschaftliche Preisniveau, das weitgehend durch innerwirtschaftliche und handelspolitische Maßnahmen beeinflusst werden kann, muss meiner Überzeugung nach in einer Parität zu den übrigen Preisen der deutschen Wirtschaft gehalten werden, insbesondere auch zu den Löhnen und hier wiederum in erster Linie zu den landwirtschaftlichen Löhnen. Die Bundesregierung wird alle geeigneten Maßnahmen treffen, um eine Preisentwicklung zu sichern, die den tatsächlichen Erzeugungskosten entspricht. [...] Wir werden durch eine Steigerung der Inlandsproduktion, die mit einem Herunterdrücken der

Einfuhr verbunden ist, viel unabhängiger und stabiler werden. Das ist im Interesse der Festigung unseres ganzen Staatswesens ein außerordentlich wertvoller Erfolg.“
(Adenauer, 1951)

Diese tief verankerte Überzeugung hatte eine entscheidende Bedeutung nicht nur für das deutsche Landwirtschaftsgesetz von 1955, sondern auch später für die Gestaltung der ersten europäischen Marktordnungen (siehe hierzu Koester, 2000).

Abschließend kann zusammengefasst gefolgert werden: Für die Ausprägung der gegenwärtigen Situation auf vielen nationalen Agrarmärkten und damit die Situation und Entwicklung der Weltmärkte sind embedded institutions von großer Bedeutung.

1.2.4 | **Die Bedeutung der institutionellen Rahmenbedingungen³ für die Agrarpreisbildung**

Da die Landwirtschaft in Form von privaten Gütern nicht nur Suchgüter, sondern auch Erfahrungsgüter und Vertrauensgüter produziert, sind die Märkte dieser Produkte in einzelnen Ländern mehr oder weniger stark durch Gesetze und deren Durchsetzung beeinflusst. Diese Gesetze dienen dem Schutz der Käufer als Produzent von Agrarprodukten beim Erwerb von landwirtschaftlichen Betriebsmitteln und Vorleistungen und auch dem Handel und den Konsumenten. Von besonderer Bedeutung sind Gesetze für die Zulassung bestimmter Betriebsmittel (z. B. Pflanzenschutz), bestimmter Produkte (z. B. genetisch veränderter Organismen) und für die Zulassung bestimmter Standorte für die Produktion von tierischen Produkten (z. B. Baurecht). Rechtliche Regelungen, die den Bodenmarkt betreffen, sind auch von besonderer Bedeutung für die Agrarpreisbildung; dieser Aspekt wird in einem gesonderten Kapitel im Detail dargestellt.

Da diese Gesetze in den einzelnen Ländern, selbst in der EU, unterschiedlich sind, beeinflussen sie auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft sowie der vor- und nachgelagerten Sektoren. Es stellt sich daher die Frage, ob diese staatlichen Regeln eine Verzerrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit verursachen und zu einer Begründung staatlicher Maßnahmen zur Kompensation der Wirkung dieser Regeln führen sollten.

Grundsätzlich gilt, dass agrarpolitische oder generell wirtschaftspolitische Maßnahmen nur dann zu erwägen sind, wenn sich dadurch eine Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt ergibt. Eine solche Situation könnte sich z. B. durch Beseitigung der Effekte, die durch Marktversagen entstehen oder durch agrarpolitische Maßnahmen, die zu unerwünschten Nebenwirkungen führen. Im Optimum sollten stets die sozialen Grenzkosten gleich den nationalen Schattenpreisen sein. Die sozialen Grenzkosten sind identisch mit dem marginalen Verzicht auf Wohlfahrt als Folge der Produktion einer zusätzlichen Produkteinheit. Der staatliche Eingriff, der z. B. auf die Vermeidung von Umweltschäden abzielt, stellt zwar für den betroffenen Produzenten eine Schlechterstellung dar, aber eine Verbesserung für die Gesellschaft. Offensichtlich hat hier nach Meinung der politischen Entscheidungsträger der Produzent nicht die gesamten Opportunitätskosten berücksichtigt. Die rechtliche Maßnahme zielt daher auf Angleichung von privaten und sozialen Grenzkosten ab.

3 The institutional environment nach Williamson und somit die formalen Regeln des Spiels.

Eine Zahlung von Subvention zur Kompensation der zusätzlichen privaten Grenzkosten würde somit zu einer suboptimalen Situation führen.

Die Argumentation kann auch durch eine andere Darstellung veranschaulicht werden. Wie oben bereits dargestellt, wird die Transformationskurve eines Landes nicht nur durch die vorhandenen Ressourcen und die gegebene Technologie bestimmt, sondern auch durch die geltenden Institutionen. Zu diesen gehören nicht nur die oben besprochenen embedded institutions, sondern auch gesetzliche Regelungen, die zwar Produzenten negativ beeinflussen, aber zumindest nach Meinung der Politiker aus Sicht der Gesellschaft erwünscht sind. Hierzu zählen neben Regelungen, die aus Umweltgründen eingeführt werden, auch die zahlreichen sozialrechtlichen Gesetze und arbeitsrechtliche Regelungen. Wenn z.B. diese Regelungen zu einer zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Stabilität der Gesellschaft beitragen, können sie sogar die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes stärken; sie werden dann zu einer Verlagerung der Transformationskurve nach außen beitragen.

Ob staatliche Regelungen aber die Agrarpreise eines Landes beeinflussen, hängt zum einen bei international handelbaren Gütern von der Außenhandelsregelung für die einzelnen Produkte, der relativen Größe des Landes⁴ und der Höhe der Transaktionskosten ab. Bei international nicht-handelbaren Gütern werden sich die Preise in Abhängigkeit von der Änderung der privaten Kosten und den Preiselastizitäten von Angebot und Nachfragekurve als Folge der staatlichen Regelungen ändern. Bei handelbaren Gütern in einem großen Land beeinflussen staatliche Regelungen die Preisbildung im Inland und im Ausland. Bei handelbaren Gütern in einem kleinen Land kommt es auf die Art der staatlichen Regelung an – Maßnahmen wie Zölle oder Exportsteuern werden die Preise verändern, aber Maßnahmen, die lediglich die Produktions- oder Konsummengen im Inland beeinflussen, werden keine Auswirkungen auf das Preisniveau haben.

1.2.5 | Die Bedeutung von Governance für die Agrarpreisbildung

Gesetze als Teil des institutionellen Rahmens und als Spielregeln für die wirtschaftlichen Akteure wirken sich häufig nur dann auf das Ergebnis koordinierten wirtschaftlichen Verhaltens aus, wenn die Gesetze geeignet sind, effizient zu einer wirtschaftlichen Koordination der Marktteilnehmer beizutragen und wenn diese Gesetze auch durchgesetzt werden. Von wem Gesetze beschlossen werden und wie diese durchgesetzt werden, wird unter dem Begriff Governance zusammengefasst. Von Williamson wird dieser Bereich in der dritten Ebene seiner Systematik aufgeführt.

Wie bedeutend die rechtliche und administrative Durchsetzung der Gesetze in der EU ist, hat insbesondere der Europäische Rechnungshof in einer Reihe von Berichten moniert; die Wirkung einzelner EU-Gesetze ist nicht angemessen überprüfbar und daher kann auch keine gesamtwirtschaftliche Kosten/Nutzen Analyse dieser Gesetze vorgenommen werden. Diese Aussage gilt insbesondere für Gesetze, die zu einer Verbesserung der Umwelt einschließlich der Biodiversität führen sollen; sie gilt auch für Maßnahmen, die zur Erreichung des Ziels einer angemessenen

⁴ Ein Land ist nach Definition relativ groß, wenn inländische Maßnahmen einen Einfluss auf die Höhe der Weltmarktpreise haben.

Lebenshaltung für die in der Landwirtschaft tätigen Individuen gewählt werden (Europäischer Rechnungshof, 2016).

Ein besonderes Problem der Wirksamkeit formaler Gesetze liegt in Ländern vor, in denen ein hoher Anteil des Bruttoinlandsproduktes illegal produziert wird, d. h. auf Schwarzmärkten. Je nach Ausmaß dieser Produktion kann sie die Preisbildung auf offiziellen Märkten beeinflussen. Der Zusammenhang kann exemplarisch für den Milchmarkt veranschaulicht werden. In den meisten Ländern ist es gesetzlich verboten, Rohmilch direkt von Betrieben an Haushalte oder über offizielle Bauern- oder Wochenmärkte zu verkaufen. Trotz dieses Verbots wird aber z. B. in einigen zentralasiatischen Ländern Rohmilch unter Umgehung des offiziellen Vermarktungsweges verkauft. Offensichtlich wird das Risiko für die Händler, eine Strafe zahlen zu müssen, monetär geringer eingeschätzt als der zusätzliche Gewinn durch Umgehung des offiziellen Vermarktungsweges. Als Folge ist sowohl das Angebot als auch die Nachfrage auf den offiziellen Märkten geringer.

In der EU gibt es zahlreiche Beispiele, die eine administrative Durchsetzung bestimmter Gesetze in einzelnen EU Mitgliedsländern beschränkten. So zeigte sich vor einigen Jahren, dass die von der EU durch Subventionen geförderte Produktion von Hartweizen auf der Insel Sardinien zu einer offiziell geförderten Anbaufläche geführt hatte, die oberhalb der gesamten Fläche der Insel lag. Offensichtlich war die Administration Italiens nicht in der Lage, die von den Produzenten angegebenen Anbauflächen zu überprüfen. Vergleichbare Probleme gab es bei der Überprüfung der Produktion von Oliven. Auch hier gab es eine spezielle finanzielle Förderung durch die EU und eine überhöhte Angabe der Zahl der Olivenbäume. Die italienische Regierung hat die von der EU beschlossene Milchquote, die ab April 1984 in Kraft getreten war, bis 1995 nicht eingeführt⁵. Derzeit (2017) läuft ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen Deutschland wegen mangelnder Umsetzung der sogenannten „Wasserrahmenrichtlinie“.

1.3. | **Die Bedeutung von Transaktionskosten für die Agrarpreisbildung**

Embedded institutions und formale Regelungen sind ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Funktionsfähigkeit von Märkten und insbesondere von Agrarmärkten, da sie die Höhe der Transaktionskosten bestimmen. Transaktionskosten entstehen im Zusammenhang mit dem Tauschprozess. Zur allgemeinen Kategorie der Transaktionskosten zählen:

- Such- und Informationskosten,
- Verhandlungs- und Entscheidungskosten,
- Überwachungs- und Durchsetzungskosten (Richter und Furubotn, 1999).

5 1995 stand eine Erweiterung der EU um die Länder Österreich, Finnland und Schweden an. Erweiterungen der EU setzen einen einstimmigen Beschluss auf EU Ebene voraus. Italien war nur bereit zuzustimmen, wenn die Strafzahlung wegen Nicht-Einführung der Quote gekürzt und die zugewiesene Quote erhöht wurde.

Im einfachen neoklassischen Modell wird von Transaktionskosten abstrahiert. Märkte können sich unter diesen Bedingungen spontan entwickeln. Transaktionskosten können aber das Entstehen von Märkten verhindern und das Marktvolumen wesentlich beeinflussen.

Da Tausch nicht nur über Märkte erfolgt, sondern auch implizit in Unternehmen, wenn ein Auftraggeber (in der Literatur über Transaktionskosten häufig der *Prinzipal* genannt) eine bestimmte Leistung von einem oder mehreren Auftragnehmern (in der Literatur als *Agenten* bezeichnet) fordert und der Agent für diese Leistung ein Entgelt erwartet, kann man zwischen Markt- und unternehmensinternen Transaktionskosten als Folge von Hierarchien unterscheiden.

Im Folgenden wird zunächst die Bedeutung der Transaktionskosten auf den Märkten für die Agrarpreisbildung dargestellt.

1.3.1 | **Die Bedeutung der Markttransaktionskosten für die Agrarpreisbildung privater Güter**

Such- und Informationskosten sind auf landwirtschaftlichen Produkt- und Inputmärkten ausgeprägt. Auf den Produktmärkten trägt die Unterscheidung der von der Landwirtschaft produzierten privaten Güter in Such-, Erfahrungs- und Vertrauensgüter zur Höhe der Transaktionskosten bei. Die Heterogenität der Güter und die Vielzahl der in Raum und Zeit unterschiedlichen Anbieter und Nachfrager beeinflussen die Höhe der Such- und Informationskosten. Diese Kosten beinhalten nicht nur diejenigen Kosten, die bei der Suche nach dem Käufer oder Verkäufer, die zur gewünschten Zeit über die Produkte verfügen können, entstehen. Kosten der Informationssuche beinhalten auch Informationen über die spezielle Qualität der zu transferierenden Produkte und über die Vertragstreue der Vertragspartner. Naturgemäß sind diese Kosten höher, wenn es für die gleiche Produktkategorie, z. B. Weizen, sehr unterschiedliche Qualitäten gibt und die Durchsetzung der Verträge wegen unterschiedlicher, nicht zuverlässiger Rechtswege, z. B. wegen Korruption, unsicher und teuer ist. Such- und Informationskosten sind daher bei potenziellen Vertragsabschlüssen mit bisher unbekanntem Vertragspartnern höher als bei Geschäften mit langjährigen Partnern. Es ist daher verständlich, dass Käufer von ökologisch produzierten Produkten, die Vertrauensgüter sind, in der Regel Käufe beim Produzenten vorziehen. Die persönliche Beurteilung des Verkäufers und die Besichtigung der Produktionsstätte können das Vertrauen stärken. Andererseits kann es bei Suchgütern, die international gehandelt werden, sein, dass sie zwar eindeutig definiert sind, aber leicht gegen sehr ähnliche andere Suchgüter durch den Verkäufer ausgetauscht werden können.

Transaktionskosten für den Handel mit Agrarprodukten können sich durch Änderungen des internationalen Handels sowie durch Änderungen der Technologie in der Agrarproduktion ergeben und zu marktinduzierten neuen Institutionen beitragen. Die folgenden Beispiele können das veranschaulichen.

1. In den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts änderten sich die Außenhandelspositionen bei Weizen von Frankreich und Russland grundlegend. Frankreich wurde zu einem Nettoimporteur von Weizen und Russland zu einem Exporteur. Französische Importeure von Weizen aus Russland hatten darunter zu leiden, dass die Qualität des importierten Weizens nicht der vereinbarten Qualität entsprach. Um sich zukünftig kostspielige Rechtsstreitigkeiten mit unsicherem Ausgang zu ersparen, engagierten die französischen Importeure ein in der Schweiz im Jahr 1878 neu gegründetes Unternehmen, die Société Générale de Surveillance⁶ (SGS). Dieses Unternehmen bietet heute weltweit (in 120 Ländern) Dienstleistungen in den Bereichen Inspektionen, Tests, Zertifizierungsleistungen und Verifizierungen an. Im Bereich Inspektionen geht es um die Prüfung und den Nachweis der Menge, des Gewichts und der Qualität der gehandelten Waren. Dieses Unternehmen verringerte somit die Unsicherheit für den Käufer, der im Gegenzug bereit ist, direkte monetäre Transaktionskosten für die Inanspruchnahmen der Leistungen des Unternehmens SGS zu zahlen.
2. Der erste Warenterminmarkt für Getreide wurde 1848 in Chicago durch Initiativen von privaten Unternehmen gegründet. Das Ziel war, die in den Jahren zuvor erheblich gestiegenen Transaktionskosten durch den Einsatz von Mähdreschern zu senken. Die Technologie des Mähdreschers wurde 1835 in den USA patentiert und der Mähdrescherdrusch verbreitete sich in den USA schnell. Hierdurch sanken zwar die Kosten für die Getreideernte, doch stiegen die Transaktionskosten der Händler für die Vermarktung des Getreides. Vor dem Einsatz der Mähdrescher wurde das Getreide auf dem Halm in den Scheunen gelagert und im Jahresablauf mit immobilen Dreschmaschinen gedroschen. Der Verkauf des Getreides zog sich über mehrere Monate hinaus. Die Getreidehändler benötigten daher nur begrenzte Lagerkapazitäten, da ein Teil des monatlich aufgekauften Weizens gleich an Mühlen verkauft werden konnte. Das Aufkommen der Mähdrescher erhöhte die Saisonalität der Getreideverkäufe landwirtschaftlicher Betriebe erheblich. Da Landwirte zunächst nur geringe Lagerkapazitäten auf ihren Höfen hatten, versuchten sie, einen großen Teil der Ernte direkt nach dem Mähdrusch zu verkaufen. Für die Händler gab es zwei Probleme: Zum einen benötigten sie größere Lagerkapazitäten und zum anderen erhöhte sich das Preisrisiko durch längere Lagerzeiten. Für die Händler erhöhten sich somit die Transaktionskosten durch die neue Technologie in der Getreideernte. Einige Händler initiierten die Etablierung eines Terminmarktes für Getreide in Chicago, sie schufen also eine neue Institution. Diese neue Institution ermöglichte den Landwirten und auch den Händlern, ihr Risiko bei der Weizenvermarktung zu reduzieren.
3. Kikuchi und Hayami (1999) zeigten in einer Studie, dass selbst Gemeinschaften von Kleinbauern in den Philippinen durch Änderung der Ernteverfahren von Reis bestehende Regeln auf den Arbeitsmärkten ohne Mitwirken der Regierung anpassten.

6 Nähere Informationen zur SGS sind u. a. zu finden unter <http://www.sgsgroup.de/de-DE/Our-Company/About-SGS/SGS-in-Brief.aspx>

4. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Transaktionskosten auf den Agrarmärkten erheblich durch neue Technologien in der Informationsverbreitung geändert. In einer richtungsweisenden Untersuchung zeigt Jensen (2007) wie die Einführung von Mobiltelefonie entlang der Küste Keralas in Indien die Preisbildung auf lokalen Fischmärkten radikal veränderte, zum großen Vorteil für Produzenten und Konsumenten. Vor Einführung der Mobiltelefonie gab es auf einzelnen Märkten je nach der täglichen Fangmenge, die entlang der Küste von Tag zu Tag erheblich variieren kann, nicht selten große Überschüsse, so dass zum Marktschluss mangels Möglichkeiten zur gekühlten Lagerung Fische weggeworfen werden mussten. Am gleichen Tag konnte es aber anderenorts entlang der Küste zu Defizite kommen und damit verbundene sehr hohe Preise. Mit Mobiltelefonen können Fischer untereinander die Verteilung des täglichen Fangs auf die einzelnen Märkte koordinieren, was die Preise stabilisiert und Verschwendung bzw. Ausverkäufe erheblich reduziert hat. Seit Jensens bahnbrechender Studie haben viele Untersuchungen ähnliche Auswirkungen moderner Informations- und Kommunikationstechnologien auf Agrarmärkten nachgewiesen.

Diese Beispiele zeigen, dass sich Institutionen im Zeitablauf auch ohne staatliche Aktivität ändern können. Ein großer Teil der Änderungen, insbesondere durch Gesetze, geht aber auf staatliche Aktivität zurück.

Transaktionskosten durch Marktaktivitäten sind nicht nur abhängig von den gehandelten Produkten, sondern auch von dem erwarteten Verhalten der Partner. Unsicherheit als bedeutendes Element der Transaktionskosten kann auch durch nicht vorhersehbare Verhaltensweisen der Handelspartner entstehen. Handelspartner können aus opportunistischen Gründen ihre Vertragspflichten nicht erfüllen oder auch auf Grund von ihnen nicht vorhersehbaren externen Ursachen. So kann ein Landwirt möglicherweise wegen einer extrem schlechten Ernte seine Ware nicht liefern oder er erfüllt seine Pflichten eines Terminkaufes, z. B. von Futtermitteln, nicht, weil zum Zeitpunkt der Erfüllung die Kassapreise niedriger als die vertraglich vereinbarten Preise sind. In letzterem Fall liegt somit opportunistisches Verhalten vor.

Es ist einleuchtend, dass selbst für vollkommen homogene Güter die Markttransaktionskosten für einzelne Käufer oder Verkäufer unterschiedlich sind, wenn die Erwartungen bezüglich der Kontrakttreue der Handelspartner unterschiedlich sind. So waren in den Transformationsländern die Transaktionskosten für den Verkäufer von Agrarprodukten relativ hoch, weil man nicht auf die Erfahrung von zurückliegenden Transaktionen mit den einzelnen potentiellen Partnern zurückgreifen konnte. Es ist daher verständlich, dass Markttransaktionen vornehmlich in der Form von Tauschhandel vorgenommen wurden. Beim Tausch sind aber die Transaktionskosten sehr viel höher als auf funktionierenden Märkten. Es müssen hohe Suchkosten in Kauf genommen werden, um einen Partner zu finden, der a) nach einem Produkt sucht, das man anbietet, und der seinerseits ein Gut anbietet, das man haben möchte, und b) die angebotenen Mengen als gleichwertig betrachtet.

Der Tauschhandel hat allerdings den Vorteil, dass die kontrahierenden Parteien *uno actu* ihre Pflichten erfüllen. Bei normalen Markttransaktionen erhöht sich die Zahl der Transaktionen, da

der Verkäufer Geld erhält und diese Geldmenge für die von ihm gewünschte Ware verwenden kann. Da zwischen den beiden Transaktionen, insbesondere bei Agrarprodukten und landwirtschaftlichen Betriebsmitteln, eine Zeitdifferenz vorliegt und der Verkäufer daher nicht weiß, welche Mengen des gewünschten Produktes er für die eingenommene Geldsumme erwerben wird, entsteht Unsicherheit. Diese Unsicherheit ist besonders groß, wenn sich der Wert des Geldes im Zeitablauf sehr stark ändert. So lag z. B. die Inflationsrate in der Ukraine im Jahr 1993 bei über 4700 Prozent. Käufer und Verkäufer haben sich daher gescheut, Ware gegen Geld auszutauschen; sie bevorzugten den Tauschhandel.

Der Tauschhandel führt des Weiteren dazu, dass die landwirtschaftlichen Betriebe sich auf die Produktion solcher Produkte spezialisieren, die von Arbeitskräften und ihren Familien auch verwendet werden können, und die leicht in andere Waren auf regionalen Märkten getauscht werden können. Diese Form des Handels hat der Arbeitsteilung zwischen Betrieben und Regionen entgegengewirkt und damit die Effizienz der Ressourcennutzung verringert. Die Folge war z. B., dass die tierische Produktion in den Transformationsländern auf den Großbetrieben stark reduziert wurde und der Anteil der tierischen Produktion in den kleinbetrieblichen Haushaltsbetrieben erheblich anstieg.

1.3.2 | **Transaktionskosten und landwirtschaftliche Betriebsgröße und Unternehmensformen**

Transaktionskosten bestimmen selbst bei freier Marktpreisbildung und Abwesenheit von embedded institutions die Betriebsgrößenstrukturen in einem Land. **Schaubild 1.6** erklärt die Bestimmungsfaktoren der Wahl der optimalen Betriebsgröße. Es wird im Schaubild angenommen, dass die gewählte Technologie abhängig ist von der Betriebsgröße und dass die durchschnittlichen Produktionskosten mit steigender Betriebsgröße fallen. Diese Kurve ist im Schaubild als betriebliche Transformationskurve bezeichnet, da auf ihr im Betrieb eingesetzte Inputs in fertige Agrarprodukte transformiert werden. Die interne Transaktionskostenkurve zeigt die Kosten an, die durch Überwachung des Einsatzes der Arbeitskräfte entstehen. Es wird im Schaubild unterstellt, dass diese Kosten mit zunehmender Betriebsgröße steigen, da mit der Betriebsgröße auch die Zahl der zu überwachenden Beschäftigten steigt. Im Einzelfall hängt diese Beziehung auch von der betrieblichen Technologie und den Möglichkeiten der Motivation und Überwachung der Arbeitskräfte ab. Steigende interne Transaktionskosten können auch durch innerbetriebliche Transportkosten entstehen.

Neben den Produktionskosten und den betriebsinternen Transaktionskosten spielen externe Transaktionskosten auch eine wichtige Rolle. Zu diesen Kosten gehören die oben diskutierten Transaktionskosten. Größere Betriebe können z. B. über Lagermöglichkeiten verfügen und die Wahl des Verkaufszeitpunktes wählen. Größere Betriebe können sich z. B. auch auf Terminmärkten absichern und mit Käufern über den Verkaufspreis verhandeln. Betriebliche Transportkosten beim Verkauf sind niedriger als bei geringen Verkaufsmengen. So erzielen Milchviehbetriebe mit großen Ablieferungsmengen an die Molkereien bei gleicher Entfernung höhere Ab-Hof-Preise für die abgelieferte Milch.

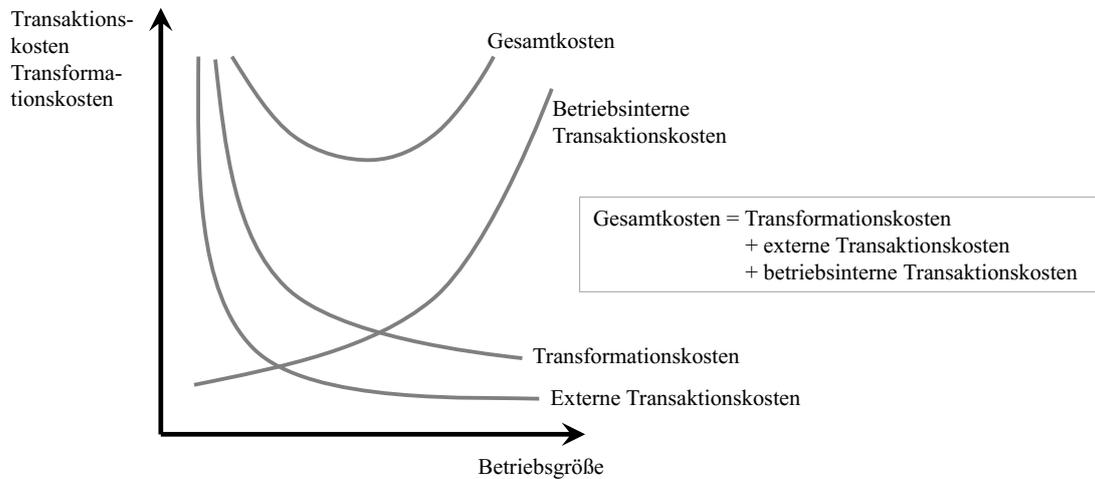


Schaubild 1.6 Bedeutung der Transaktionskosten zur Bestimmung der optimalen Betriebsgröße

In den meisten marktwirtschaftlichen Ländern sind die landwirtschaftlichen Betriebe als Familien oder Personengesellschaften organisiert. Die Wahl der Organisationsform wird auch durch die Transaktionskosten zwischen Prinzipal und Agenten bestimmt. Bei Kapitalgesellschaften wird der Betriebsleiter durch die Kapitaleigentümer gewählt und auch überwacht. Erfahrungen in Osteuropa und Zentralasien zeigen, dass die Überwachung der Agenten (Betriebsleiter) durch die Eigentümer (Prinzipal) wegen der Vielzahl von wirtschaftlichen Aktivitäten auf landwirtschaftlichen Großbetrieben und der Vielzahl von Verkauf- und Kaufaktivitäten problematisch ist. Es ist relativ leicht für den Agenten, sich auf dem Papier geringere Verkaufspreise und höhere Einkaufspreise dokumentieren zu lassen und sich die Differenz in bar auszahlen zu lassen. Noch wichtiger mag sein, dass man von einem Agenten nicht immer den gleichen engagierten und flexiblen Arbeitseinsatz wie von einem Eigentümer erwarten kann.

1.3.3 | Transaktionskosten auf landwirtschaftlichen Inputmärkten

Informationskosten auf landwirtschaftlichen Inputmärkten sind für die Agrarpreisbildung von besonderer Bedeutung. Die wichtigsten landwirtschaftlichen Inputfaktoren sind, neben der Arbeitskraft, Kapital und Boden.⁷

Der Einsatz von Kapital, Boden sowie das Erlernen von landwirtschaftlichen Fachkenntnissen sind mit Investitionen verbunden, die häufig kreditfinanziert sind und sich über eine zum Zeitpunkt der Investition unsichere Zukunft auszahlen sollen. Daher ist das Risiko für Investoren und Kreditgeber relativ hoch. Kreditoren haben mehr Vertrauen in den Kreditnehmer, wenn sie ihn durch langfristige Handelsbeziehungen kennen oder wenn die Kreditnehmer Sicherheiten bieten können. Es ist daher nicht verwunderlich, dass in Entwicklungsländern und Transformationsländern zunächst private Händler als Kreditoren auftraten und sich durch eine Verpfändung der Ernte absicherten. Allerdings dienten diese Kredite zunächst nur der Finanzierung kurzfristiger

⁷ In speziellen Kapiteln wird auf die drei landwirtschaftlichen Faktoren Arbeit, Boden und Kapital detaillierter eingegangen.

Investitionen, wie z. B. dem Kauf von landwirtschaftlichen Betriebsmitteln. Zugang zu notwendigen langfristigen Krediten setzt ein höheres Vertrauen der Kreditgeber voraus. Dieses Vertrauen wird gestärkt, wenn die Kreditnehmer Sicherheiten durch marktfähige Aktiva bieten können. Daher ist der Zugang zu landwirtschaftlichen Krediten durch Eigentumsflächen erleichtert. Folglich wurde die landwirtschaftliche Entwicklung in zahlreichen Transformationsländern durch unterlassene bzw. beschränkte Privatisierung des landwirtschaftlichen Bodens erheblich gehemmt.

1.3.4 | **Die Bedeutung der Transaktionskosten für die von der Landwirtschaft produzierten öffentlichen Güter**

Die Landwirtschaft kann entweder als Nebenprodukt öffentliche Güter produzieren oder aber als Gegenleistung für ein Entgelt. Eine marktwirtschaftlich organisierte Gesellschaft wird nicht bereit sein, für öffentliche Güter ein Entgelt zu zahlen, wenn die gesellschaftliche (soziale) Nachfragekurve die Abszisse links von der Sättigungsmenge schneidet (siehe [Schaubild 1.7](#)). Diese theoretische Überlegung ist allerdings wenig hilfreich, da es schwierig ist, die marginale Zahlungsbereitschaft für öffentliche Güter zu ermitteln. Man kann vermuten, dass die Zahlungsbereitschaft von dem Einkommen der potentiellen Nachfrager abhängt und je nach Art der Güter unterschiedlich sein wird. Da sich kein Markt bilden wird, ist der Staat gefordert, die Allokation von Ressourcen durch Förderung der Produktion öffentlicher Güter zu unterstützen. Die Ermittlung der optimalen Produktion von öffentlichen Gütern und deren Förderung ist mit erheblichen Transaktionskosten verbunden. Diese Kosten werden in Abhängigkeit davon, ob es sich um regionale, supranationale oder internationale öffentliche Güter handelt, unterschiedlich sein. So wird es zum Beispiel leichter sein, die Zahlungsbereitschaft eines lokalen öffentlichen Gutes zu ermitteln, das nur in einer bestimmten Region produziert und auch nur von Bewohnern dieser Region genutzt wird.⁸ Schwieriger wird es dagegen, wenn die zur Förderung anstehenden öffentlichen Güter national oder gar international nachgefragt werden (wie z. B. die Eindämmung des Klimawandels).

8 Es gibt allerdings kaum regionale öffentliche Güter, die nur von Bewohnern dieser Region genutzt werden. Bedingt durch Zuwanderung und Tourismus können selbst ein kleiner Park, ein Biotop oder ein verschönertes Dorf vorübergehend von Individuen genutzt werden, die nicht dauernd in der Region wohnen. Doch auch für diese Güter gilt, dass sie vornehmlich von der regionalen Bevölkerung genutzt werden.

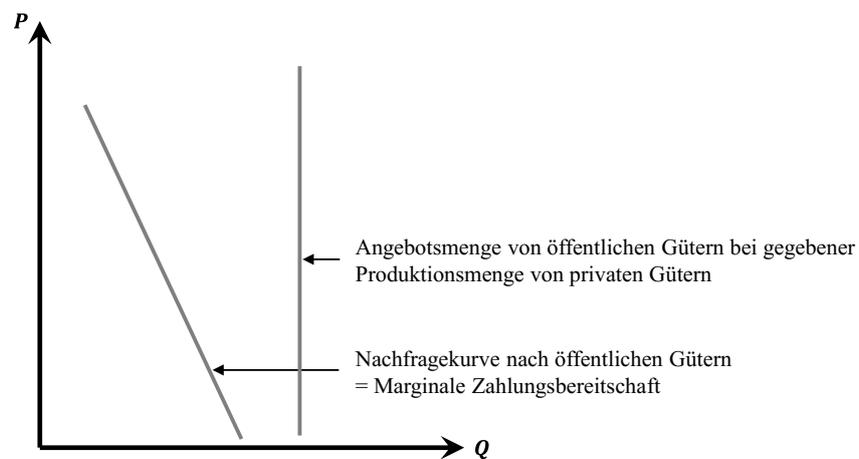


Schaubild 1.7 Hypothetische Nachfrage- und Angebotskurven für öffentliche Güter

Weiterhin wird ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der optimalen Förderung die Form der Finanzierung der Produktion dieser Güter sein. Es ist schwierig, die Kosten der Produktion zu ermitteln, da zum einen diese Produkte als Koppelprodukte anfallen oder da die Kosten der Produktion von Region zu Region und von Betrieb zu Betrieb sehr unterschiedlich sind. Wenn kollektiv, z. B. durch Parlamente über die Höhe der Kostenerstattung entschieden wird, ist es naheliegend, dass man sich aufgrund von Wirtschaftsrechnungen an den durchschnittlichen Kosten der Ressourcen, die zur Produktion notwendig sind, orientiert. Es werden somit alle Landwirte, die geringere Kosten als der Durchschnitt haben, überkompensiert. Noch eindeutiger ist die Überkompensation, wenn der Staat eine Prämie anbietet und die Landwirte frei entscheiden können, ob sie an dem Programm teilnehmen wollen. In diesem Fall ist zu erwarten, dass nur diejenigen Landwirte teilnehmen, die sich dadurch besserstellen, die also überkompensiert werden.

Wird einzelnen EU Ländern eine Finanzierungsquote zugewiesen, die auf Verhandlungen beruht, ist zu erwarten, dass einzelne Länder mehr dieser öffentlichen Güter produzieren, als sie dieses bei nationaler Finanzierung tun würden. Die EU Agrarpolitik liefert zu diesen Überlegungen gute Beispiele. Im Jahr 1992 wurde die 2. Säule mit der Umweltpolitik und der Politik zur Förderung ländlicher Räume eingeführt. Vor diesem Zeitpunkt spielte die ländliche Entwicklungspolitik nur in Großbritannien eine bedeutende Rolle. Durch die gemeinsame Finanzierung ist das nationale Interesse der anderen EU-Länder an der Förderung ländlicher Räume stark gestiegen. Zu den Problemen dieser Politik hat sich der Europäische Rechnungshof erstmals 2000 und mehrmals danach negativ geäußert. Auch wenn in der Zusammenfassung des Berichts das Wort Transaktionskosten nicht vorkommt, sind die aufgezeigten Probleme auf Transaktionskosten zurückzuführen. Der Europäische Rechnungshof (European Court of Auditors, 2000) vermerkte:

„The ‘accompanying measures’ to the changes made by the 1992 reform to the COMs, included: an agri-environment measure, which aimed at compensating farmers for using environmentally beneficial but costly farming techniques; and an afforestation

measure, which aimed at compensating farmers for relevant expenses and loss of agricultural income resulting from planting trees on their farmland.... However, neither the Community nor the Member States targeted the use of Community funds according to pre-established environmental priorities....

In consequence funds were not allocated to the zones with the greatest agri-environmental problems and/or potential. Detailed implementing regulations were introduced only after four years in the case of AE (Agri-environmental Measures).

The effectiveness of some programmes is hampered by inadequacies in programme design. In some cases aid rates are too low to attract farmers to environmentally friendly farming techniques; in other cases, because aid rates are based on the average cost to farmers of compliance with programme requirements, farmers received rates of aid significantly in excess of their actual costs...."
(European Court of Auditors, 2000).

Diese Feststellung des Europäischen Rechnungshofs zeigt deutlich, dass die Transaktionskosten bei Entscheidungen über die Produktion von landwirtschaftlichen Umweltgütern von großer Bedeutung sind.

1.3.5 | **Die Bedeutung der Transaktionskosten bei der Beschließung neuer Gesetze und deren Implementierung für die Agrarpreisbildung von privaten Gütern**

Agrarpreise ergeben sich nicht nur durch das freie Spiel der Marktkräfte, sondern auch durch eine Vielzahl staatlicher Regulierungen (Gesetze) und deren Durchsetzung. Transaktionskosten entstehen bei der Entscheidung über die Begründung staatlicher Aktivität in Form der Beeinflussung der Agrarpreisbildung, bei der Auswahl der Instrumente und Dosierung der Instrumente, bei der Durchsetzung der Gesetze und bei der Überprüfung der Wirkung der Instrumente.

1.3.6 | **Transaktionskosten bei der Entscheidung über die Einführung neuer oder Änderung bisheriger Eingriffe auf den Agrarmärkten**

Neue Gesetzesvorschläge können unterschiedlich begründet sein. Es kann z.B. Marktversagen diagnostiziert werden; es kann eine mangelnde Effektivität und Effizienz bestehender Gesetze festgestellt worden sein; es kann eine Erhöhung des Zielerreichungsgrades nicht ökonomischer Ziele gewünscht werden; es kann die ehemalige Begründung bestehender Gesetze als Folge der Änderung ökonomischer und/oder politischer Rahmenbedingungen entfallen sein.

Die Kosten der Beschlussfassung wären gering, wenn es eindeutige Diagnosen geben würde. Eindeutig wären die Diagnosen nur dann, wenn alle am Beschluss beteiligten Personen der Diagnose zustimmen würden. Eine solche Eindeutigkeit ist in demokratischen Systemen nicht oder nur selten zu erwarten. In der Regel wird es – selbst wenn Einigkeit über die Fakten besteht – Unterschiede in der Bewertung der Fakten und über die Auswahl der Instrumente zur

Verbesserung geben. Häufig werden selbst die gesetzlich vorgeschriebenen Informationen vor der Beschlussfassung nicht beschafft. So schreibt z. B. das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) Artikel 6 Absatz 2 vor: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen“⁹. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist eine gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Untersuchung; sie beschränkt sich damit nicht nur auf finanzielle Effekte, sondern sie hat zu überprüfen, ob durch das Gesetz und seine Implementierung ein positiver Zielbeitrag effizient erreicht werden kann. Auf EU-Ebene gab es ein solches Gesetz bis 2013 nicht. Erst mit der Verordnung (EU) 1306/2013 ist die EU Kommission beauftragt, agrarpolitische Maßnahmen zu überwachen und zu bewerten. „Jede GAP-Maßnahme sollte überwacht und bewertet werden, um ihre Qualität zu verbessern und ihre Wirksamkeit aufzuzeigen“ (EU, 2013). Allerdings werden Indikatoren vorgeschlagen, die für eine adäquate Kosten-Nutzen-Untersuchung nicht ausreichend sind. Wenn aber keine gesamtwirtschaftlichen Bewertungen einzelner Maßnahmen vorliegen, fehlt Politikern die Grundlage für ökonomisch rationale Entscheidungen.

Hinzu kommt, dass selbst bei Vorliegen einer gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse Interessenkonflikte zwischen den einzelnen Entscheidungsträgern vorliegen können. Ferner ist nicht davon auszugehen, dass alle Entscheidungsträger eine Maximierung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt anstreben wollen oder können; meistens möchten sie auch noch die Verteilungswirkungen von möglichen Eingriffen berücksichtigen, häufig sind sie dem Druck von Interessensgruppen und ihre Lobbyisten ausgesetzt, und mitunter ist ihr Entscheidungsspielraum durch internationale Verträge und Verpflichtungen eingeschränkt.

Da über die Preisbildung auf Agrarmärkten Landwirte in der Regel besser informiert sind als Nichtlandwirte und Konsumenten, werden die Politiker in demokratischen Systemen dazu neigen, die Interessen der Landwirte stärker zu berücksichtigen als die anderer Gruppen. Jede Entscheidung, in Märkte einzugreifen, beruht in Brüssel auf einem zeit- und kostenaufwendigen Prozess der Informationssammlung, der Bewertung der Informationen und der Interessenharmonisierung. Es muss betont werden, dass die entstehenden Informationskosten nicht durch ökonomischen Sachverstand vermieden werden können. Eine Bewertung der gegenwärtigen Situation und der Wirkung von alternativen Maßnahmen enthält auch subjektive Werturteile und ist nicht nur eine technische Angelegenheit.

1.3.7 | **Transaktionskosten bei der Implementierung alternativer Politiken**

Ein Eingriff in Märkte ist stets mit administrativen Kosten verbunden. Je mehr der Eingriff auf direkte Informationen von landwirtschaftlichen Betrieben angewiesen ist, umso größer sind die administrativen Kosten. So sind Maßnahmen an der Grenze (z. B. durch Zölle und Abschöpfungen) in der Regel mit vergleichsweise geringeren administrativen Kosten verbunden als Einschränkungen landwirtschaftlicher Betriebe durch Vorschriften über zulässige Produktionsmengen (Quoten) oder Auflagen bezüglich des Faktoreinsatzes, z. B. durch Umweltmaßnahmen oder

⁹ Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398) geändert worden ist. <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/hgrg/gesamt.pdf>

Maßnahmen zur Verbesserung der Biodiversität. Generell ist davon auszugehen, dass Direktzahlungen, die an die Fläche gebunden sind und bestimmte Produktionsmethoden verlangen (z. B. gute landwirtschaftliche Praxis) höhere administrative Kosten erfordern als Außenhandelsmaßnahmen. Allerdings können die Transaktionskosten, die mit einigen Außenhandelsmaßnahmen verbunden sind (wie z. B. mit komplexen sog. *Rules of Origin* in einer Freihandelszone, mit Zollkontingenten oder mit dem früheren sog. Agri-monetären System der EU), auch erheblich sein. Und in einem Land mit unter 20.000 überwiegend großen Betrieben wie die Ukraine werden die Kosten der betriebsindividuellen Umsetzung von Maßnahmen viel geringer ausfallen als beispielsweise Deutschland mit über 200.000 Betrieben.

Je umfangreicher direkte Informationen von landwirtschaftlichen Betrieben oder von nach- bzw. vorgelagerten Unternehmen für die Durchsetzung bestimmter Maßnahmen oder für die Beurteilung der Wirkung dieser Maßnahmen notwendig sind, umso höher sind die administrativen Kosten. So haben die Änderung der Agrarpreisstützung durch Abbau des Außenschutzes und der Übergang zu Direktzahlungen sowie weiteren betriebsbezogenen Maßnahmen dazu geführt, dass in einzelnen EU-Ländern zunehmend Unregelmäßigkeiten (so ist der EU Jargon) und Betrug bei der Durchsetzung der agrarpolitischen Maßnahmen aufgetreten sind. Insgesamt stellte der Europäische Rechnungshof in seinen Berichten fest, dass die Durchsetzung einzelner agrarpolitischer Maßnahmen in Ländern, die unter relativ hoher Korruption leiden¹⁰, Probleme bereitet. Das Ausmaß der Korruption bei der Durchsetzung bestimmter Maßnahmen ist somit mit einer Zunahme volkswirtschaftlicher Kosten außerhalb des Agrarsektors verbunden und müsste bei einer adäquaten Evaluierung der Maßnahmen miteinbezogen werden.

1.3.8 | **Transaktionskosten bei der ex post Evaluierung von politischen Maßnahmen mit Wirkungen auf Agrarpreise**

Relativ leicht sind die direkten Preiswirkungen von administrativen Maßnahmen auf international gehandelte Produkte zu ermitteln, wenn diese lediglich als Folge tarifärer Handelshemmnisse auftreten. Doch selbst in diesem Fall entstehen erhebliche Kosten, wenn auch die Wirkungen auf die Preise der nicht international gehandelten Agrarprodukte zu ermitteln sind. Die Preise der gehandelten Güter werden über die Preisinterdependenz auch die Preise der nicht gehandelten Güter beeinflussen. So hat das russische Embargo nicht nur Butter, Käse und andere Milchprodukte beeinflusst, sondern auch die Preise von Rohmilch und Frischmilch, die nicht gehandelt werden. Die Quantifizierung der Wirkungen als Grundlage für eine Bewertung der Wirkungen des russischen Embargos ist mit erheblichen Kosten verbunden.

10 Vergleiche hierzu die Berichte von Transparency International und die Rangordnung im Corruption Perception Index.

REFERENZEN

- ACEMOGLU, D. UND J. ROBINSON (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Publication. New York.
- ADENAUER, A. (1951). Deutsche Bauern-Korrespondenz 4.Jg. Nr.4 vom 26.02.1951. Zitiert von Puvoegel, C., 1957, *Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz*. Bonn, München, Wien. S.30f.
- ALESINA, A. UND N. SCHÜNDELN (2007). Good-Bye Lenin (or Not?): The Effect of Communism on People's Preferences. *American Economic Review*. 1507–1528.
- BESLEY, T. UND T. PERSSON (2011). *Pillars of Prosperity. The Political Economics of Development Clusters*. Princeton University Press. Princeton und Oxford.
- BOETTKE, P. (1997). Where did economics go wrong? Modern Economics as a flight from reality. *Critical Review* 11, No. 1 Critical Review Foundation.
- BREYER, F. (2011). *Mikroökonomik: Eine Einführung*. Springer. Berlin.
- COASE, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*. Bd. 4. Nr. 16, 386–305.
- COMMONS, J. R. (1893). *The Distribution of Wealth*. New York und London.
- COMMONS, J. R. (1934). *Institutional Economics: Its place in political economy*. Madison, WI
- DEATON, A. (2013). *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton University Press. Princeton.
- EUCKEN, W. (1952). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen.
- EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2016). Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten? Luxemburg.
- EU (2013). Verordnung(EU) Nr.1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013. Ziffer 68.
- EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION and DEVELOPMENT (2012). *Integration Across Borders: Transition Report 2012*.
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2000). Special Report No 14/2000 on 'Greening the CAP' together with the Commission's replies (pursuant to Article 248(4), second subparagraph of the EC Treaty) (2000/C 353/01).
- HELMBERGER, P.G. UND J.-P. CHAVAS (1996). *The Economics of Agricultural Prices*. Prentice Hall. Upper Saddle River, New Jersey, USA.
- HOMANN, K. UND A. SUCHANEK (2000). *Ökonomik. Eine Einführung*. Mohr (Siebeck). Tübingen.
- HUDSON, D. (2007). *Agricultural Markets and Prices*. Blackwell Publishing. Malden, USA, Oxford, UK, Carlton, Australia.
- JEFFERSON, T. (1784). *Notes on the State of Virginia* (Richmond: J.W. Randolph, 1853). Originally written in 1781 and first published in 1784.
- JENSEN, R. (2007). The Digital Provide: Information (Technology), Market Performance, and Welfare in the South Indian Fisheries Sector. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122(3): 879–924.

- KIKUCHI, M. UND Y. HAYAMI (1999). Technology, Market, and Community in Contract Choice: Rice Harvesting in the Philippines. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 47 (2) (January 1999).
- KOESTER, U. (2000). The role of Germany in the Common Agricultural Policy. In: Tangermann, S. (Hrsg.), *Agriculture in Germany*. Frankfurt, Main, 209–230.
- KOESTER, U. (2005). A revival of large farms in Eastern Europe – how important are institutions? *Agricultural Economics Journal*, Vol. 32 (1): 103–114.
- KOESTER, U. UND M. PETRICK (2010). Embedded Institutions and the Persistence of Large Farms in Russia. In: Imre Fertó, Csaba Forgacs, Attila Jambor (ed.), *Essays in Honour of Professor Csaba Csaki*. Budapest, 57–76.
- MANKIW, N. G. (2014). *Principles of Economics*, 7th Edition. The Dryden Press. Harcourt Brace College Publishers. Multiple Cities.
- MITCHELL, W. M. (1903). *A History of the Greenbacks*. Chicago.
- MITCHELL, W. M. (1914). Human Behavior and Economics. A Survey of Recent Literature. *Quarterly Journal of Economics*. November, 1–47.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge. USA
- PINDYCK, R. UND D. RUBINFELD (2013). *Microeconomics*. 8. Auflage, Pearson. Boston. Massachusetts.
- REINERT, E. (2007). *How Rich Countries got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*. Constable and Robinson. London.
- RICHTER, R. UND E. FURUBOTN (1996). *Neue Institutionenökonomik*. 2. Auflage. Tübingen.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1996). Jahresgutachten 1995/96. Wiesbaden.
- STATE COMMITTEE OF STATISTICS, Tacis, „Ukraine Economic Trends“. Unveröffentlichtes Dokument. Kiev.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (1994). Fachserie 18, Reihe 1.3. Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (1995). Statistisches Jahrbuch. Wiesbaden.
- TOMEK, W. A. UND H. M. KAISER (2014). *Agricultural Product Prices*. 4. Auflage. Cornell University. Cornell, USA.
- VARIAN, H. R. (2010). *Intermediate Microeconomics: a modern approach*. Norton, New York u. a.
- VEBLEN, T. R. (1903). *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions*, 1899, und deutsche Übersetzung: *Theorie der feinen Leute*, 1903.
- WIESE, H. (2014). *Mikroökonomik: Eine Einführung*. Springer Verlag. Berlin.
- WILLIAMSON, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications*. New York.
- WILLIAMSON, O. E. (2000). *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*. *Journal of Economic Literature*. Vol. 38 (3): 595–613.
- WORLD BANK (2002). *World Development Report*. Washington, D. C.

- № 176** HASANOV, SH., SANAEV, G. (2018):
Non-farm employment trends and policy in rural areas of Samarkand region (Uzbekistan)
- № 175** PETRICK, M. (2018):
A microeconomic model of worker motivation based on monetary and non-monetary incentives
- № 174** KLOSS, M., PETRICK, M. (2018):
The productivity of family and hired labour in EU arable farming
- № 173** APPEL, F., BALMANN, A., DONG, C. (2018):
FarmAgriPoliS – An agricultural business management game for behavioral experiments, teaching, and gaming
- № 172** OSHAKBAYEV, D., TAITUKOVA, R., PETRICK, M., DJANIBEKOV, N. (2018):
Kazakhstan's cotton sector reforms since independence
- № 171** PETRICK, M., KLOSS, M. (2018):
Identifying factor productivity from micro-data: the case of EU agriculture
- № 170** PEREKHOZHUK, O., GLAUBEN, T. (2017):
Russian Food and Agricultural Import Ban: The Impact on the Domestic Market for Cattle, Pork and Poultry
- № 169** БЕКЕНОВА, Г. (2017):
Карьерные ожидания студентов, магистрантов и докторантов в сельскохозяйственных университетах Казахстана
- № 168** ЕСЕНГАЗИЕВА, С. (2017):
Влияние несельскохозяйственного бизнеса на уровень занятости в сельской местности Южно-Казахстанской области
- № 167** КЕРИМОВА, У. (2017):
Текущая роль производственных и обслуживающих кооперативов в сельском хозяйстве Южного Казахстана
- № 166** MÖLLERS, J., TRAIKOVA, D., HERZFELD, T., BAJRAMI, E. (2017):
Study on rural migration and return migration in Kosovo
- № 165** WEGMARSHAUS, G.-R. (2017):
Uzbekistan's higher education and research system: Main actors and recent reforms of doctoral graduation

- № 164** GANIEV, I., DJANIBEKOV, N., HASANOV, S., PETRICK, M. (2017):
The state of doctoral research in Uzbekistan: Results of a survey of doctoral students in agricultural economics
- № 163** GORETZKI, P., PEREKHOZHUK, O., GLAUBEN, T., LOY, J.-P. (2017):
Preisdiskriminierung und Marktmacht auf den internationalen Düngemittelmärkten: Empirische Evidenz aus dem russischen Düngemittelexportmarkt
- № 162** MOGILEVSKII, R., ABDRAZAKOVA, N., BOLOTBEKOVA, A., CHALBASOVA, S., DZHUMAEVA, S., TILEKEYEV, K. (2017):
The outcomes of 25 years of agricultural reforms in Kyrgyzstan
- № 161** BELYAEVA, M., BOKUSHEVA, R. (2017):
Will climate change benefit or hurt Russian grain production? A statistical evidence from a panel approach
- № 160** TLEUBAYEV, A., BOBOJONOV, I., GÖTZ, L., HOCKMANN, H., GLAUBEN, T. (2017):
Determinants of productivity and efficiency of wheat production in Kazakhstan: A Stochastic Frontier Approach
- № 159** УМАРОВ, Х. (2016):
Сельскохозяйственная политика в производстве хлопка и диверсификация агропромышленного комплекса в Таджикистане
- № 158** АГАНОВ, С., КЕПБАНОВ, Ё., ОВЕЗМУРАДОВ, К. (2016):
Опыт сельскохозяйственной реструктуризации в Туркменистане
- № 157** ПУГАЧ, И., ЮСУПОВ, Ю., БЕРДИНАЗАРОВ, З. (2016):
Сельскохозяйственная политика в производстве пшеницы и диверсификации производства сельскохозяйственных культур в Узбекистане
- № 156** SEDIK, D., ULBRICHT, C., DZHAMANKULOV, N. (2016):
The Architecture of Food Safety Control in the European Union and the Eurasian Economic Union
- № 155** PETRICK, M., POMFRET, R. (2016):
Agricultural Policies in Kazakhstan

Die **Discussion Papers** sind erhältlich beim Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) oder im Internet unter <http://www.iamo.de>.

The **Discussion Papers** can be ordered from the Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO). Use our download facility at <http://www.iamo.de/en>.

Leibniz Institute of Agricultural Development
in Transition Economies (IAMO)

Theodor-Lieser-Str. 2 | 06120 Halle (Saale) | Germany |  +49 345 2928-0
iamo@iamo.de | www.iamo.de/en |  iamoleibniz |  @iamoLeibniz

iamo

DISCUSSION PAPER