

Spezial I / 2010

Land*InForm* **spezial**

Öffentliche Güter und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft

dvs *

Deutsche Vereinigungsstelle
Ländliche Räume





Liebe Leserinnen und Leser,

Sie halten die erste Ausgabe unseres neuen Zeitschriftenformats **LandInForm / Spezial** in den Händen! Die Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume freut sich, Ihnen dieses neue ergänzende Sonderheft zu unserem bekannten Magazin für Ländliche Räume, **LandInForm**, zu präsentieren.

LandInForm / Spezial erscheint unregelmäßig und greift ein einzelnes Thema auf, um es vertieft zu beleuchten und umfassend darzustellen. Die erste Ausgabe befasst sich mit dem Thema „Öffentliche Güter und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft“. Die Beiträge, die Sie in diesem Heft finden, wurden überwiegend von Autoren verfasst, die an einem DVS-Fachgespräch im Juni 2010 zum Thema öffentliche Güter, teilgenommen haben.

Künftig möchten wir mit **LandInForm / Spezial** weitere aktuelle Themen aufgreifen und thematisch aufbereiten. Anlass kann – wie bei dieser Ausgabe – ein Fachgespräch oder eine andere DVS-Veranstaltung sein, oder aber ein Informationsbedarf, den wir aufgrund aktueller Entwicklungen ausgemacht haben.

Über Rückmeldungen und konstruktive Kritik zum neuen **LandInForm / Spezial** freuen wir uns!

Viele Anregungen und Spaß beim Lesen wünscht

Jan Swoboda



Inhalt

Einführung

- 04 Grußwort Theodor Bühner, BMELV
- 05 Warum ein Fachgespräch zum Thema „öffentliche Güter und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft“?

Beiträge zum Fachgespräch

- 06 Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft – Grundlagen und Perspektiven
- 10 Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft
- 16 Die GAP, Subsidiarität und öffentliche Güter: Marktversagen – Politikversagen – Bürokratieversagen
- 20 Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft und die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013
- 23 Institutionen und öffentliche Güter in der Landwirtschaft
- 28 Pflanzenschutz und öffentliche Güter der Agrarlandschaft
- 32 Öffentliche Güter im Bereich der Agrobiodiversität

Kommentare

- 34 Agrarpolitik im Sinne von Konsumenten und Gesellschaft
- 36 Ernährungssicherung und GAP: öffentliches Gut und Menschenrecht
- 38 Öffentliche Güter und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft
- 42 Landwirtschaft, öffentliche Güter und Agrarförderung
- 46 Die Debatte zu den öffentlichen Gütern innerhalb der GAP
- 50 Arbeiten für öffentliche Güter - Agrarförderung für mehr Beschäftigung
- 52 Ein 3-Komponenten-Modell zur Integration von öffentlichen Gütern in die Agrarpolitik

Glossar

- 56 Fachbegriffe - kurz erklärt



Politik

In der Diskussion um die Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 sind „öffentliche Güter“ in der EU-Kommission ein zentraler Begriff. Die Zielsetzung der GAP korrespondiert mit der gesellschaftlichen Nachfrage nach öffentlichen Gütern, deren Bereitstellung nicht durch Marktmechanismen gesichert werden kann.

Wissenschaft

Der Erhalt seltener Arten der Agrarlandschaft ist ebenso wie die „Erhaltung der Bekämpfbarkeit von Schadorganismen“ ein öffentliches Gut. Für Strategien zur Erhaltung beider Güter analysiert die Phytomedizin Organismen, Ökosystem und Managementstrategien.

Verband

Art und Umfang der von der Landwirtschaft erbrachten öffentlichen Güter werden durch die sich stetig wandelnden ökonomischen Rahmenbedingungen und technologischen Möglichkeiten bestimmt und nur in Grenzen durch von der Gesellschaft definierte Regeln zur Ausgestaltung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gelenkt werden können.

Liebe Leserinnen und Leser,

Die Diskussion über die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik wird im Herbst dieses Jahres mit den Vorschlägen der EU-Kommission in eine entscheidende Phase treten. Dabei nimmt die Frage der öffentlichen Güter einen breiten Raum ein. Die Frage ist nicht neu. Sie beschäftigt die Wissenschaft schon seit mehr als einem halben Jahrhundert. In der Diskussion über die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik hat sie nunmehr eine Renaissance erfahren.

Es steht außer Frage: Agrarproduktion ist mehr als die Bereitstellung von marktfähigen Produkten. Die Land- und Forstwirtschaft erbringt vielfältige Leistungen – von der Versorgungssicherung mit Nahrungsmitteln über die Landschaftspflege bis hin zu Umweltgütern. Sie stellt damit neben den klassischen Marktprodukten von der Bevölkerung gewünschte öffentliche Güter bereit, für die es keine Marktpreise gibt. Die Bereitstellung dieser Gemeinwohlleistungen ist allein allerdings noch kein Grund für staatliche Interventionen. Solange die Agrarpreise und die vorhandenen Strukturen ein ausreichendes Einkommen gewährleisten, wirft die Bereitstellung der öffentlichen Güter keine Probleme auf. Sie werden praktisch als Koppelprodukt mit der Produktion land- und forstwirtschaftlicher Güter zu Verfügung gestellt. Anders ist es allerdings, wenn diese Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind oder die Nachfrage der Gesellschaft nach diesen Leistungen zunimmt. Dann kann unter den geltenden Wettbewerbsbedingungen (Produktionsstandards und sonstigen Rahmenbedingungen) der Bedarf nicht mehr zum Nulltarif und nur unter Aufwendung zusätzlicher Maßnahmen und Mitteln gedeckt werden. In einer Zeit, in der die Gemeinsame Agrarpolitik und deren Mittelbedarf auf dem Prüfstand stehen, gewinnt deshalb die Frage an Bedeutung, welche Gemeinwohlleistungen für uns unverzichtbar sind und wie wir

deren Bereitstellung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik künftig sicherstellen wollen. Diese Frage betrifft beide Säulen der Agrarpolitik.

Wissenschaftler hinterfragen gegenwärtig unter dem Diktat knapper Haushaltsmittel und dem Aspekt einer zielgerichteten Honorierung von Gemeinwohlleistungen das heutige System der Direktzahlungen in der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik kritisch. Dennoch kann nicht geleugnet werden, dass die Land- und Forstwirtschaft ihre wichtigen Gemeinwohlleistungen nur dann erbringen kann, wenn sie in ihrem Grundbestand gesichert ist. Mehr noch – sie kann diese Leistungen um so eher erbringen, je weniger sie durch Preis- und Einkommensdruck gezwungen ist, alle Rationalisierungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Es stellt sich im Rahmen der Reformdiskussion somit die Frage, welche Folgen ein stärkerer Umbau der bestehenden Agrarpolitik für das Angebot gesellschaftlich gewünschter Gemeinwohlleistungen der Land- und Forstwirtschaft hätte. Solange hierauf keine gesicherten Antworten gegeben werden, darf es nicht verwundern, dass sich die Politik einer Änderung der Direktzahlungen im Rahmen der ersten Säule der Agrarpolitik nur mit Vorsicht nähert. Direktzahlungen bilden die Basis einer administrativ einfach zu handhabenden einkommenswirksamen Pauschalvergütung. Sie sind damit die Voraussetzung, dass öffentliche Güter überhaupt in größerem Umfang bereitgestellt werden können.

Angesichts der starken Inanspruchnahme und Belastungen der natürlichen Ressourcen besteht allerdings mehr denn je die Notwendigkeit, die Agrarpolitik möglichst zielgerichtet auf künftige Herausforderungen beispielsweise im Zusammenhang mit dem Klimawandel, der Erhaltung der Biodiversität, dem Wassermanagement, der Bereitstellung erneuerbarer Energi-



en sowie einer tier- und umweltgerechten Produktion auszurichten. Hier steht die zweite Säule der Agrarpolitik künftig noch stärker in der Verantwortung, über spezifische Maßnahmen einen wirksamen Anreiz für ein Angebot an gezielten Leistungen zu geben, das über verpflichtende Standards hinausgeht. Ergebnisse sind hier um so wichtiger als es dabei um die Zukunftssicherung für folgende Generationen, aber auch um das Selbstverständnis der Agrarpolitik geht. Die Gemeinsame Agrarpolitik ist zudem gefordert, auch über diese Herausforderungen hinaus einen nachhaltigen Beitrag zur Strategie „Europa 2020“ zu erbringen und damit ihren europäischen Mehrwert zu dokumentieren.

Keine Frage: Die Thematik der „öffentlichen Güter“ ist von grundsätzlicher Bedeutung. Sie erweist sich als außerordentlich vielschichtig und erlaubt unterschiedliche Sichtweisen. Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Deutsche Vernetzungsstelle für ländliche Räume ausgehend von einem Fachgespräch im Juni dieses Jahres sachkundige Vertreter der EU-Kommission, der berufsständischen Verbände und Organisationen sowie der Wissenschaft in dieser Spezialausgabe von LandInform zusammengebracht hat und sie mit Beiträgen aus verschiedenen Blickwinkeln zu diesem für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik wichtigen Thema Stellung beziehen lässt.

Dr. Theodor Bühner, BMELV

Warum ein Fachgespräch zum Thema „öffentliche Güter und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft“?

von Bettina Rocha und Jan Freese

Öffentliche Güter sind in aller Munde, insbesondere, wenn es um die Weiterentwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik der EU geht. Doch was verbirgt sich hinter dem wirtschaftswissenschaftlichen Konzept der öffentlichen Güter? Und welche Rolle kann es bei der Neuausrichtung der Agrarpolitik spielen?

In der Diskussion um die Gemeinsame Agrarpolitik der EU wird verstärkt nach Argumenten gesucht, Zahlungen aus dem Agrarhaushalt nicht mehr als Subventionierung der Landwirtschaft zu zahlen, sondern die Zahlungen mit den Gemeinwohlleistungen, die die landwirtschaftliche Tätigkeit für die Gesellschaft bereitstellt, zu begründen.

System- und Paradigmenwechsel in der Förderung der Landwirtschaft in Europa

Unstrittig ist, dass die Landwirtschaft die Kulturlandschaft und den ländlichen Raum geschaffen hat und maßgeblich beeinflusst. Mit dem Wandel der Landwirtschaft, ihrer Modernisierung und Intensivierung aber gefährdet die Landwirtschaft die Kulturlandschaft, die geschaffene Biologische Vielfalt und den ländlichen Raum. Dennoch ist das Leitbild der Landwirtschaftspolitik in Europa das Konzept der Multifunktionalität: Zur Produktion von Lebensmitteln und Rohstoffen, treten ökologische, soziale und gesellschaftliche Gemeinwohlleistungen hinzu, wie der Umwelt- und Naturschutz, die Schaffung von Arbeitsplätzen und der Erhaltung ei-

nes lebenswerten ländlichen Raums als Beitrag der Landwirtschaft.

Ziel: Unterstützung beim Verfolgen und Verstehen der Debatte

Schon die Vielfalt und Komplexität der Begriffe in diesem Umfeld – Öffentliche Güter, Gemeinwohlleistungen, Ökosystemdienstleistungen, Externe Effekte, Allmendegüter – macht die Verfolgung der Debatte schwierig. Vielfach fehlt ein allgemein akzeptierte Definition. Infolgedessen existiert bei den verschiedenen Akteuren kein einheitliches Verständnis. Auffallend ist etwa, dass umweltorientierte Akteure in der Diskussion öffentlichen Gütern wie selbstverständlich auf die neuen Herausforderungen im Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutz beziehen. Landwirtschaftsorientierte Akteure hingegen verweisen mit derselben Sicherheit auf Versorgungs- und Produktionssicherheit und Fragen der Preisstabilität und Globalisierung.

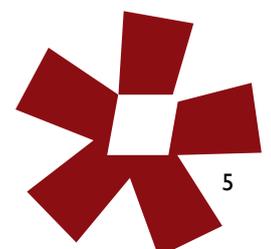
Diese Begriffe und die Fragen nach ihrer Bedeutung im Rahmen der Diskussion um die GAP nach 2013 wollte die DVS in einem Fachgespräch zwischen einem Vertreter der EU-Kommission, Wissenschaft-

lern verschiedener Fachdisziplinen und Vertretern von Verbänden, klären. Ergänzend haben wir weitere Institutionen, wie z.B. die kirchliche Entwicklungshilfe und Gewerkschaft gebeten, ergänzende Kommentare zu verfassen. Ergänzend konkretisieren Beiträge aus dem Bereich des Pflanzenschutzes und der Erhaltung genetischer Ressourcen der Agrobiodiversität, welche öffentlichen Güter jenseits des gut untersuchten Umwelt- und Naturschutzes existieren und wie eine verstärkte Konzentration der Agrarförderung auf öffentliche Güter aussehen könnte.

Die Dokumentation soll zur Debatte zwischen Wissenschaft, Politik und Verbänden um die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik beizutragen.

Wir wünschen Ihnen viel Spaß bei der Lektüre und freuen uns über Anmerkungen und Rückmeldungen zum Thema!

Bettina Rocha *Jan Freese*



Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft - Grundlagen und Perspektiven -

von Karin Holm-Müller und Johanna Budde

Die Landwirtschaft erbringt öffentliche Güter. Um aus diesem Angebot aber eine Legitimation für die zur Zeit an wenige Bedingungen geknüpften Direktzahlungen zu machen, ist zu klären, bei welchen Gütern es sich wirklich um positive externe Effekte der Landwirtschaft handelt.

Eine kurze Einführung in die ökonomischen Grundlagen öffentlicher Güter

Die Ökonomie bzw. Mikroökonomie versteht sich als „die Wissenschaft von der Knappheit und der Bewältigung von Knappheitsfolgen“ (Endres 2000, S. 1) und beschäftigt sich somit mit allen knappen Gütern, was sowohl Marktgüter als auch andere von der Gesellschaft als knapp empfundene Güter wie beispielsweise den Blick auf eine schöne Landschaft umfasst. Das Letztgenannte ist ein Beispiel für ein öffentliches Gut. Öffentliche Güter, auch Gemeinwohlleistungen genannt, zeichnen sich in ihrer reinen Form dadurch aus, dass niemand von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden kann und dass es keine Rivalität in der Nutzung gibt, also die Nutzung nicht die Nutzungsmöglichkeiten anderer Personen einschränkt (Hardin 1968, Cornes & Sandler 1999, OECD 2001, Perman, et al. 2003). Beide Eigenschaften

findet man zum Beispiel bei einem Deich oder Leuchtturm.

Märkte koordinieren einen effizienten Gütertausch ...

Die Ökonomie geht zudem davon aus, dass unter bestimmten Voraussetzungen, der Markt ohne staatliche Eingriffe zum für alle Beteiligten optimalen Ergebnis kommt. Vereinfacht dargestellt, treffen eigennützige Produzenten und Konsumenten auf dem Markt aufeinander, beginnen zu handeln und verwirklichen so die maximale Wohlfahrt für alle, als würden sie von einer „unsichtbaren Hand“ geleitet. Ein Markt führt jedoch nur dann zu maximaler Wohlfahrt, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind. Beim Vorliegen von externen Effekten, nicht klar definierten Eigentumsrechten, Monopolstellungen, Größenvorteilen, Steuern, Transaktionskosten, Informationsproblemen oder anderen Störungen, welche dazu führen,

dass die Kosten der Verkäufer nicht mit dem Nutzen der Käufer übereinstimmen, kann ein Markt nicht wohlfahrtsmaximierend wirken. Diese Bedingungen sind offensichtlich sehr restriktiv und werden in der Realität daher nur selten alle erfüllt (Fullerton & Stavins 1998, S. 433).

... und Versagen bei öffentlichen Gütern

Im Falle öffentlicher Güter kann der Markt allein kein optimales Ergebnis herbeiführen. Wenn bei öffentlichen Gütern Nicht-Rivalität in der Nutzung besteht, ist dies gleichbedeutend damit, dass durch einen weiteren Nutzer eines öffentlichen Gutes den bisherigen Nutzern keine zusätzlichen Kosten oder Nachteile entstehen. Dann sollte niemand über den Preismechanismus eines Marktes von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden. Somit wäre ein Handel des Gutes über einen Markt nicht wohlfahrtsmaximierend. Gleichzeitig kann ein öffentliches Gut in reiner Form gar nicht über den Markt gehandelt werden: Für die Möglichkeit, Güter über den Markt absetzen zu können, ist vor allem die Nicht-Ausschließbarkeit von Bedeutung: Wenn diejenigen, die nicht bereit sind, für ein Gut oder eine Leistung zu zahlen, von der Nutzung nicht ausgeschlossen werden können, kann das Gut (die Leistung) nicht verkauft werden. Deshalb ist es dem Bereitsteller dieser Leistung nicht möglich,

Ein gemeinsam errichteter Deich schützt Haus und Hof aller Küstenbewohner und erspart aufwendigen Einzelschutz.



die Kosten der Leistungserbringung über den Markt zu decken. Die positiven Effekte, die von dem Gut ausgehen, bleiben für den Bereitsteller extern, d.h. er bekommt die Leistung nicht bezahlt. Somit werden solche positiven externen Effekte nur dann produziert, wenn dies ohne Zusatzkosten möglich ist. Durch bestimmte traditionelle Formen der Landwirtschaft wurde zum Beispiel unabsichtlich eine artenreiche Kulturlandschaft geschaffen. Hecken, die der Abwendung von Winderosion oder der Trennung von Weiden dienen sollten, schufen auch Lebensraum für viele Tiere.

In dem Moment aber, in dem die privatwirtschaftlich rentabelsten Produktionsweisen diese Güter nicht mehr zufällig produzieren, werden sie bei einer rein auf den Markt ausgerichteten landwirtschaftlichen Produktion langfristig gar nicht mehr erstellt. Sind diese wegfallenden Leistungen jedoch gesellschaftlich erwünscht, heißt das, dass der Markt in diesem Fall nicht in der Lage ist ein „sozial optimales“ Ergebnis hervorzubringen.

Öffentliche Güter können somit nur gesichert werden, wenn der Staat die verlorene Optimalität des Marktsystems wiederherstellt (Endres 2000, S. VI) oder stellvertretend für seine Bürger als Nachfrager nach diesen nicht marktfähigen Gütern auftritt und so die Erbringung positiver externer Effekte honoriert.

Perspektiven: Welche öffentlichen Güter kann die Landwirtschaft bereitstellen?

Im Zusammenhang mit der Debatte um eine Änderung der Zahlungen der GAP wird diskutiert, welche nicht marktgängigen öffentlichen Güter die Landwirtschaft für die Allgemeinheit anbietet und ob zumindest einige dieser Güter von der Landwirtschaft per se erbracht werden. Dies wäre eine Legitimationsmöglichkeit für die gegenwärtig an sehr wenige Bedingungen geknüpften Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe. Inwieweit es sich im Bereich der Ökosystemleistungen, der Versorgungssicherheit und der Vitalität des ländlichen Raumes wirklich um positive externe Effekte der Landwirtschaft handelt, soll im Folgenden diskutiert werden.

Umweltgüter sind das Paradebeispiel honorierbarer öffentlicher Güter

Streng genommen kann man von einem absolut positiven externen Effekt der Landwirtschaft, der eindeutig zu honorieren wäre, nur sprechen, wenn dieser Effekt ohne die landwirtschaftliche Nutzung entfallen würde bzw. dann zusätzlich erzeugt werden müsste (OECD 2001, S. 16ff). Häufig wird man sich jedoch dafür entscheiden, auch relativ positive Effekte zu honorieren, wenn zum Beispiel ein landwirtschaftlicher Betrieb die Nitratbelastung deutlich unter das rechtlich erlaubte Maß senkt.

Die wichtigsten öffentlichen Güter im Bereich Umwelt und Natur, die von der Landwirtschaft bereitgestellt werden, können als Güter und Dienstleistungen der biologischen Vielfalt, hier insbesondere der Ökosysteme verstanden werden (SCBD 2007, LUPG 2009). Die dort genannten regulativen und kulturellen Dienstleistungen der Biodiversität, der unterstützenden Ökosystemdienstleistungen haben ihren Wert auch darin, dass sie es erleichtern, auf Lebensmittelkrisen zu reagieren, so dass die Chance erhöht wird, eine Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Diese Ökosystemleistungen haben einen nicht unerheblichen Gegenwert. Allein die Schutzgebiete der Erde versorgen nach einer aktuellen internationalen Studie der Vereinten Nationen die Menschen mit Ökosystemdienstleistungen im Wert von 4,4 bis 5,2 Billionen US-Dollar pro Jahr (TEEB-Studie, vgl. BMU 2008, Sukhdev 2008). Da ihre Erhaltung im Rahmen der Vorsorge deutlich kostengünstiger sein dürfte, als die nachträgliche Behebung von Schäden

(Baumgärtner & Becker 2008), sollten entsprechende Leistungen honoriert werden.

Die zurzeit vorherrschende landwirtschaftliche Praxis wirkt allerdings eher der Erhaltung der Biodiversität entgegen. So hat beispielsweise die Individuenzahl der auf Feldern und Wiesen lebenden Vogelarten in den vergangenen 25 Jahren um 44 % abgenommen (EBCC 2007; EBCC 2008). Das Anlegen von Strukturelementen und extensiv genutzten Äckern, Wiesen und Weiden bietet beispielsweise die Chance diesem Trend entgegenzuwirken. Relative positive externe Effekte können in allen Bereichen des Umwelt- und Naturschutzes auftreten, in denen bereits ordnungsrechtliche Regelungen existieren und zum Beispiel aus Gründen des Grundwasserschutzes weiter gehende Emissionsreduzierungen erwünscht sind. Somit ergibt sich aus den positiven externen Effekten bestimmter landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen eine Legitimation für die Honorierung entsprechender landwirtschaftlicher Praktiken, jedoch keine Legitimation einer finanziellen Förderung jeglicher landwirtschaftlicher Produktion.

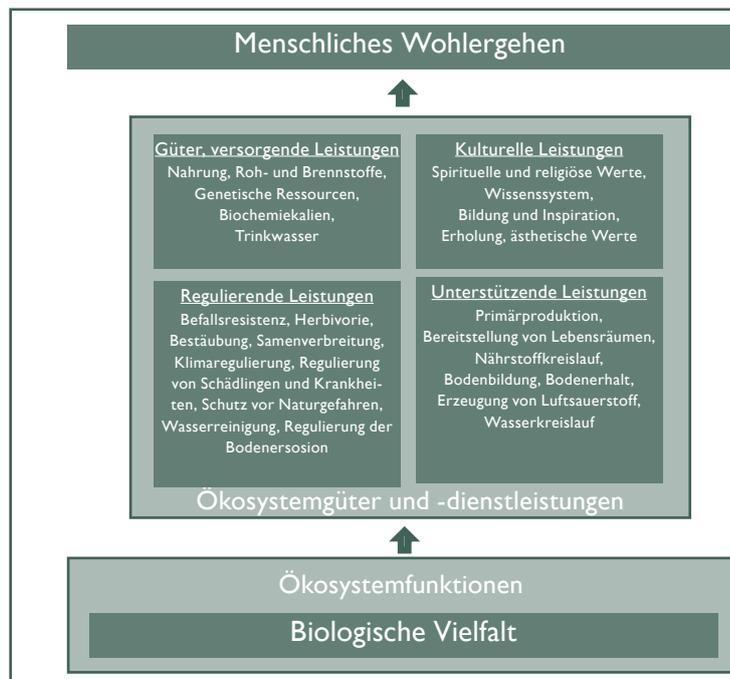


Abb. 1: Ökosystemgüter und -dienstleistungen, die die Natur auf der Basis der Biologischen Vielfalt und der Ökosysteme bereitstellt, dienen dem menschlichen Wohlergehen (MEA 2005).

Notfallvorsorge sichert Versorgungssicherheit

Es ist anzunehmen, dass die Bevölkerung nicht bereit ist, Risiken einzugehen, wenn es darum geht, ihre Versorgung mit Grundnahrungsmitteln zu sichern. Im Bereich der **Versorgungssicherheit** kann daher ein staatlicher Eingriff gerechtfertigt sein, um die Gesellschaft gegen Lebensmittelknappheiten abzusichern. Dies geschieht allerdings nicht in erster Linie durch die Produktion von landwirtschaftlichen Gütern, sondern durch die Einführung von Sicherungsmaßnahmen wie zum Beispiel die Vorratshaltung von Grundnahrungsmitteln und Verteilungsmaßnahmen für diese. Zielgerichtete Maßnahmen für die verletzlichsten Bevölkerungsteile sind hier ein sehr viel effektiveres Instrument als die undifferenzierte Förderung der landwirtschaftlichen Produktion. So kann die Förderung landwirtschaftlicher Tätigkeit durchaus zur Produktion von Biotreibstoffen für die Mobilität des reicheren Teiles der Erdbevölkerung führen, ohne den Hunger ärmerer Teile der Bevölkerung zu stillen.

Die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und der Produktionskapazität dient der Versorgungssicherheit mehr als manche rein auf kurzfristige Gewinnmaximierung orientierte landwirtschaftliche Praxis.

Vitale ländliche Räume und kulturelles Erbe – eine integrierte Aufgabe

Die Erhaltung der **Vitalität ländlicher Räume** wird ebenfalls als öffentliches Gut bewertet unter der Annahme, dass die Vitalität ländlicher Räume im Gegensatz zur Vitalität städtischer Räume in Gefahr ist. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, dass Standortentscheidungen von Firmen und Privatpersonen externe Effekte mit sich bringen, die durch die spezifischen Eigenschaften von Infrastruktur verursacht werden. Werden Infrastruktureinrichtungen wie Straßen, Schulen, Abwasserversorgung etc. nicht voll ausgenutzt, steigen mit jedem weiteren Nichtnutzer die Kosten für die verbleibenden Nutzer so dass es irgendwann ausgesprochen teuer wird, die notwendige Infrastruktur aufrechtzuerhalten. Wenn sie reduziert wird (weniger Schulen, Krankenhäuser etc.), wird ihre Nutzung noch weniger attraktiv und der Abwanderungstrend verstärkt sich. Dieser negative externe Effekt von Abwanderungen wird von keinem Haushalt und keiner Firma in ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigt. Gleichzeitig kommt es in vielen Ballungszentren zur Überfüllung der bestehenden Infrastruktur. Damit liegt hier ein klares Marktversagen vor, das ein staatliches Eingreifen zur Sicherung der Attraktivität und der wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten in den ländlichen Räumen rechtfertigt. Ob Investitionen in die Landwirtschaft zur Lösung dieses Problems zielführend sind, muss nach den regionalen Gegebenheiten entschieden werden. Maßnahmen zur Erhaltung der Vitalität ländlicher Räume

sollten für Landwirte zugänglich sein, aber auch den nicht-landwirtschaftlichen Bereich im Auge haben.

Die Aufrechterhaltung des **kulturellen Erbes** ist ein weiteres nicht-marktfähiges Gut, das bei der Suche nach Förderbegründungen für die Landwirtschaft diskutiert wird. Hierbei handelt es sich zweifelsohne um ein öffentliches Gut, das die Charakteristika der Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität in hohem Maße aufweist. Für viele Landschaftselemente wie Knicks oder Steinwälle gilt ebenfalls, dass sie auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche bereitgestellt werden müssen. Auch traditionelle Höfe haben nicht nur in Freiluftmuseen ihren Wert. Sofern ein gesellschaftlicher Bedarf an diesen Gütern herrscht, verdienen demnach bestimmte traditionelle Praktiken, meist traditionelle und extensive Nutzungsformen, eine Unterstützung.

Ausgleich für den globalen Standortwettbewerb ?

Von einigen Seiten wird eine Grundförderung jeglicher landwirtschaftlicher Produktion damit begründet, dass die europäischen Landwirte eine Reihe von Auflagen erfüllen müssen, die von vielen ihrer Konkurrenten nicht gefordert werden. Eine Kompensation der heimischen Landwirtschaft wäre jedoch nur dann zu rechtfertigen, wenn die europäische Produktion im Vergleich zum anderen Standort mit weniger negativen externen Effekten bei **globalen Umweltgütern** verbunden wäre. Die Regulierung lokaler Umwelt- und Naturschutzeffekte ist auf



Autorinnen:



Prof. Dr. Karin Holm-Müller

Ressourcen- und Umweltökonomik der Universität Bonn und Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)



und Johanna Budde,

Ressourcen- und Umweltökonomik der Universität Bonn und Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)

universität**bonn**

die besonderen Gegebenheiten in Europa zurückzuführen und gehört zu den Standortvoraussetzungen, die über die Wettbewerbsfähigkeit unterschiedlicher Standorte entscheiden. Sie stellt demnach keinen Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in den Markt dar. Einige aktuelle Studien (Grote, Deblitz et al. 2002, Hirschfeld 2006) zeigen für Deutschland, dass die zusätzlichen Kosten durch Umweltregulierungen marginal sind, obwohl der Großteil der zusätzlichen Kosten nicht durch Maßnahmen gegen globale Umweltprobleme verursacht wird. Demnach ergibt sich aus diesem Argument keine Rechtfertigung für eine finanzielle Unterstützung landwirtschaftlicher Tätigkeit per se.

Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass von landwirtschaftlichen Aktivitäten positive externe Effekte ausgehen können, die bei einer rein am Markt orientierten Produktion langfristig nicht oder nur unzureichend bereitgestellt werden. Hierbei handelt es sich vor allem um Umwelt- und Naturschutzleistungen, Teilaspekte der Vitalität ländlicher Räume in bestimmten Regionen sowie um einige kulturelle Leistungen. Festzuhalten bleibt aber auch, dass nicht jeder landwirtschaftliche Betrieb positive Effekte verursacht.

Umwelt- und Naturschutzleistungen sowie die Bereitstellung einer abwechslungsreichen Kulturlandschaft sind für ökonomisch durchrationalisierte Betriebe mit Opportunitätskosten verbunden und unterbleiben deshalb ohne zusätzliche Anreize. Diese Anreize vor allem im Umwelt- und Naturschutz flächendeckend zu setzen, sollte eine der zentralen Aufgaben einer zukünftigen Gemeinsamen Agrarpolitik sein.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) sieht in seiner Stellungnahme „Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)“ (2009) hier vordringlichen Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- Die Erfüllung von Mindestanforderungen des Umwelt- und Naturschutzes auch in den intensiv genutzten Hohertragsstandorten.
- Die Erhaltung einer extensiven landwirtschaftlichen Produktion mit ihren positiven Effekten für die Artenvielfalt und die abiotischen Ressourcen.

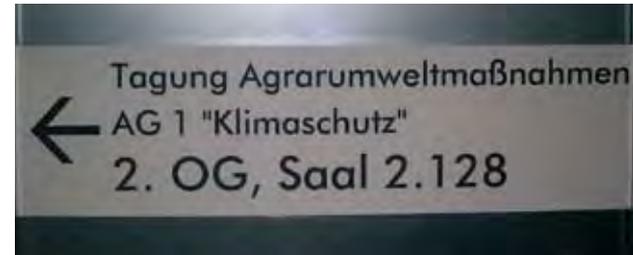
- Die Erhaltung bestimmter landwirtschaftlicher Praktiken auf naturschutzfachlich bedeutsamen Flächen, die von der Nutzungsaufgabe bedroht sind.

Zukünftig sollte die GAP so umgestaltet werden, dass sie diesen Zielen gerecht wird. Der SRU schlägt dazu vor, drei Honorierungsformen einzuführen:

- I. eine ökologische Grundprämie, die für die Bereitstellung von 10 % landwirtschaftlichen Nutzfläche als „ökologische Vorrangflächen“ und für die Erbringung von Mindestleistungen gezahlt wird,

2. Agrarumweltmaßnahmen, die weiterhin gezielt ökologische Anforderungen in den Mitgliedstaaten umsetzen sollen, sowie

3. die Förderung von Naturschutzleistungen ohne zwingenden Bezug zur Landwirtschaft durch Landschaftspflegemittel.



Literatur:

- Baumgärtner, Becker (2008). Ökonomische Aspekte der Biodiversität. In: Lanzerath, Mutke, Barthlott et al: Biodiversität. Band 5 der Reihe Ethik in den Biowissenschaften. S. 75-115.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2008). Der Ökonomische Wert der biologischen Vielfalt und der Dienstleistungen der Ökosysteme. Hintergrundinformation.
- Cornes, Sandler (1999). The theory of externalities, public goods, and club goods.
- EBCC (European Bird Census Council) (2007). European wild bird indicators 2007 update. <http://www.ebcc.info/index.php?ID=291>
- EBCC (European Bird Census Council) (2008). Europe's farmland birds continue to suffer from agricultural policy. EU unlikely to meet its 2010 biodiversity target. <http://www.ebcc.info/index.php?ID=366>
- Endres (2000). Umweltökonomie.
- Fullerton, Stavins (1998). How Economists See the Environment. Nature 395. S. 433-434.
- Grote, Deblitz, Stegmann (2002). Umweltstandards und internationale Wettbewerbsfähigkeit: Fallstudienresultate für ausgewählte Agrarhandelsprodukte aus Brasilien, Deutschland und Indonesien. Schriften GeWiSoLa 37. S. 107-116
- Hardin (1968). The Tragedy of the Commons. Science 162. S.1243-1248.
- Hirschfeld (2006). Umweltpolitik und Wettbewerbsfähigkeit. Theoretische und empirische Analyse der Auswirkungen von Umwelt- und Tierschutzpolitik auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft.
- LUPG (Land Use Policy Group) (2009). Securing our common future through environmentally sustainable land management: The Land Use Policy Group vision for the future of the CAP post 2013.
- MEA (Millennium Ecosystem Assessment) (2005). Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis.
- OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2001). Multifunktionalität. Auf dem Weg zu einem analytischen Rahmen. Zusammenfassung.
- Perman, Common, McGilvray, Yue (2003). Natural resources and environmental economics.
- SCBD (Secretariat of the Convention on Biological Diversity) (2007). Die Lage der biologischen Vielfalt. 2. Globaler Ausblick.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2009). Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Stellungnahme Nr. 14.
- Sukhdev (2008). The economics of ecosystems & biodiversity: an interim report.

Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft

von Martin Scheele

In der Diskussion um die Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 sind „öffentliche Güter“ in der EU-Kommission ein zentraler Begriff. Die Zielsetzung der GAP korrespondiert mit der gesellschaftlichen Nachfrage nach öffentlichen Gütern, deren Bereitstellung nicht durch Marktmechanismen gesichert werden kann.

In Diskussionen um die Gemeinsame Agrarpolitik wird vermehrt auf den Begriff „öffentliche Güter“ Bezug genommen. Solche Referenzen finden sich in Stellungnahmen von Agrarpolitikern und Verbandsvertretern. Aber auch wissenschaftliche Arbeiten wenden sich vermehrt den „öffentlichen Gütern“ zu.

Der Begriff der „öffentlichen Güter“ umschreibt Güter oder Dienstleistungen, deren Bereitstellung nicht über Märkte koordiniert wird. Infolgedessen ist Staatshandeln erforderlich, um ein Angebot nach Maßgabe des gesellschaftlichen Bedarfs sicherzustellen.

Die Renaissance dieses Erklärungsansatzes im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik ist naheliegend: Schließlich geht es hier um eine Politik, deren Aufgaben und Zweck mit einem breiten Spektrum gesellschaftlicher Anliegen in Verbindung gebracht werden: Genannt seien Versorgungssicherheit und Qualität von Nahrungsmitteln, die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, die Erhaltung von Artenvielfalt und Habitaten, die Pflege der Kulturlandschaften, Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft sowie die nachhaltige ländliche Entwicklung.

Begriff und Konzeption der öffentlichen Güter

Die Theorie „öffentlicher Güter“ wird gemeinhin auf Samuelsons Artikel „The pure theory of public expenditure“ aus dem Jahre 1954 zurückgeführt. Dieser Artikel beschäftigt sich insbesondere mit zwei Kernfragen: Warum brauchen wir Politik? Unter welchen Bedingungen werden Belange gesellschaftlichen Interesses nicht durch Märkte gedeckt?

Kernelement der theoretischen Konzeption ist die Definition der bestimmenden Merkmale öffentlicher Güter:

- **Nicht-Rivalität:** Der von einem öffentlichen Gut ausgehende individuelle Nutzen wird nicht geschmälert, wenn auch Dritte davon profitieren.
- **Nicht-Ausschließbarkeit:** Das öffentliche Gut steht der Gemeinschaft zur Verfügung, und ein Ausschluss von Nichtzahlern von der Nutzung ist nicht ohne weiteres möglich.

Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit führen dazu, dass Personen in den Genuss öffentlicher Güter kommen können, ohne sich an den Bereitstellungskosten zu beteiligen. Infolgedessen läuft eine grundsätzlich bestehende individuelle Zahlungsbereitschaft ins Leere. Die Freifahreroption wird zur dominanten Verhaltensweise.

Soweit jedoch öffentliche Güter nicht zum Nulltarif verfügbar sind, werden sie aufgrund der Abwesenheit von Anreizen in Form einer hinreichenden Bezahlung nicht bereitgestellt. Bei Abwesenheit von Märkten als Mechanismen des Zusammenspiels von Nachfrage und Angebot, ist die Bereitstellung öffentlicher Güter nur durch politisch gesetzte Anreize erzielbar.

Gesellschaftliche Knappheit ist Voraussetzung für politische Intervention

Die Feststellung von Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit als Merkmale öffentlicher Güter impliziert, dass politische Intervention erforderlich ist, um das Angebot bestimmter Güter und Dienstleistungen sicherzustellen. Jedoch sind



© BLE / Bonn, Foto: Thomas Stephan

diese Merkmale keineswegs hinreichende Bedingungen für die Notwendigkeit von Staatshandeln. Tatsächlich gibt es Beispiele öffentlicher Güter, die als Nebeneffekte individuellen Handelns ohnehin bereitgestellt werden. Soweit der öffentliche Bedarf an einem öffentlichen Gut aufgrund solcher nicht-intendierten Nebeneffekte hinreichend gedeckt ist, bedarf es keiner zusätzlichen staatlichen Intervention. Letztere ist jedoch erforderlich, wenn ein bestimmtes öffentliches Gut nicht im gesellschaftlich gewünschten Umfang vorhanden ist.

Dieser Zusammenhang sei an einem Beispiel erläutert: Die über Jahrhunderte praktizierte landwirtschaftliche Landnutzung hat in Europa eine Vielfalt ökologisch und ästhetisch wertvoller Kulturlandschaften hervorgebracht. Der ökologische oder ästhetische Landschaftswert war jedoch keineswegs Resultat einer darauf ausgerichteten Aktivität, sondern erfolgte als Nebeneffekt einer für sich genommen rentablen landwirtschaftlichen Produktion.

Das folgende Schaubild 1 zeigt die Bereitstellungskosten des Angebots von „Umwelt“ durch landwirtschaftliche Bodennutzung. Wie im vorangehenden Absatz beschrieben, steht in der Ausgangssituation ein Umfang von U_1 in als Nebeneffekt landwirtschaftlicher Aktivität zur Verfügung, ohne dass dem Landwirt Zusatzkosten aufgrund dieses Angebots an gesellschaftlichen Leistungen entstehen. Bei einem Kostenverlauf entsprechend der

Angebotsfunktion A_{U_1} entstehen Zusatzkosten aufgrund einer höheren Umweltangebots erst jenseits U_1 . Diese Zusatzkosten ergeben sich aufgrund der Verwendung von Produktionsfaktoren für eine aktive Landschafts- und Umweltpflege oder des Verzichts auf rentable, jedoch in Bezug auf den Umwelt- und Landschaftswert weniger vorteilhafte Bodennutzung.

Sofern die gesellschaftliche Wertschätzung dieser Umwelt- und Landschaftspflegeleistungen durch die Zahlungsbereitschafts- oder Nachfragefunktion N^U zutreffend dargestellt ist, stellt das kostenfreie Angebot gesellschaftlicher Leistungen der Landwirtschaft die gesellschaftliche Nachfrage vollständig zufrieden. Die Nebeneffekte der Landwirtschaft erzeugen zweifellos einen umfassenden gesellschaftlichen Nutzen. Jedoch ergibt sich aufgrund der Abwesenheit von Knappheit kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Sicherung des hinreichenden Angebots.

Technische und wirtschaftliche Entwicklungen haben jedoch dazu geführt, dass die Konstellation der Ausgangssituation vielfach nicht mehr gegeben ist. Technische Entwicklungen eröffnen Option für Formen der Bodennutzung, die ökonomisch rentabler, aber bezüglich der Umwelt- und Landschaftswerte weniger vorteilhaft sind. Standortbedingt kann es auch sein, dass die Unwirtschaftlichkeit landwirtschaftlicher Bodennutzung eine Nutzungsaufgabe nahelegt. Umwelt- und Landschaftspflegeleistungen wären dann lediglich als gezielte, und damit kostenträchtige Aktivität sicherzustellen.

Bei einem technisch und ökonomisch bedingten Wechsel zur Angebotsfunktion A_{U_2} stehen Umwelt- und Landschaftspflegeleistungen in einem Umfang höher als U_2 nicht mehr zum Nulltarif zur Verfügung. Für ein über U_2 hinausgehendes Angebot entstehen dem Landwirt Kosten aufgrund der gezielten Verwendung von Produktionsfaktoren für die Umwelt- und Landschaftspflege oder aufgrund des Verzichts auf rentablere Optionen der Bodennutzung. Die gesellschaftliche Nachfragefunktion N^U

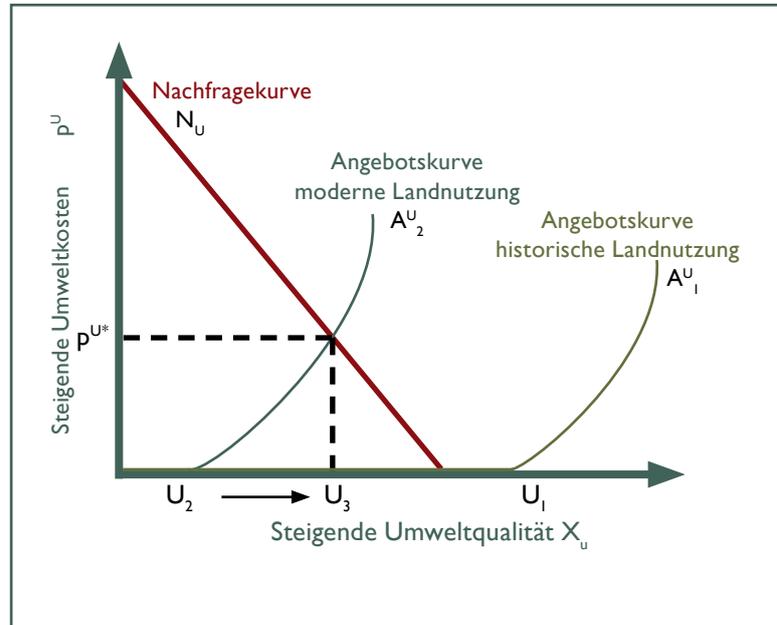


Abb. 1: Nicht alle öffentlichen Güter müssen von der Gesellschaft bezahlt werden. Liegt die kostenlos bereitgestellte Umweltqualität (U_1) für ein spezifisches öffentliches Gut (A_{U_1}) über der gesellschaftlichen Nachfrage (N^U), ist eine Bezahlung nicht nötig.

legt jedoch nahe, dass ein höheres Angebot an solchen Leistungen wünschenswert ist. Ein gesellschaftliches Optimum ergibt sich, wo die Kosten einer zusätzlichen Einheit von Umwelt- und Landschaftspflegeleistungen der gesellschaftlichen Zahlungsbereitschaft für diese zusätzliche Einheit entsprechen. Dies ist bei einem Umfang von U_3 gegeben. Der Preis pro Einheit der Umwelt- und Landschaftspflegeleistung ergibt sich als P^{U*} . Sofern also Umwelt- und Landschaftspflegeleistungen diesen Preis erzielen, ist es für Landwirte ökonomisch sinnvoll, diese im gewünschten Umfang anzubieten.

Der Öffentlichkeitsgrad als Bestimmungsfaktor der Entscheidungsebene

Wenngleich die vorangehenden Betrachtungen mit der Schlussfolgerung endeten, dass ein Handlungsbedarf lediglich bei Knappheit konstatiert werden kann, sei an die Überlegungen des vorigen Abschnitts erinnert. Ein Knappheitspreis von P^{U*} kann seine Steuerfunktion nur bei privaten, d.h. marktgängigen Gütern entfalten, während bei öffentlichen Gütern politische Steuermechanismen erforderlich sind.

An dieser Stelle erscheint eine kritische Betrachtung der relevanten Steuermechanismen geboten. Ausgangspunkt solcher Betrachtungen ist, dass Märkte als effektive und effiziente Mechanismen das Zusammenspiel von Nachfrage und An-



gebot regeln, sofern die entsprechenden Güter oder Dienstleistungen die Merkmale marktgängiger Güter aufweisen. Die Exklusivität in der Nutzung privater, marktgängiger Güter übersetzt den individuellen Bedarf in eine individuelle Zahlungsbereitschaft. Sofern letztere mit der erforderlichen Kaufkraft einhergeht, entwickelt sich eine effektive Nachfrage aufgrund derer Anbieter in den Wettbewerb um das kostengünstigste Angebot eintreten werden.

Aus den im vorigen Abschnitt ausgeführten Gründen obliegt es im Fall der öffentlichen Güter sozialen und politischen Steuerungsmechanismen, eine Nachfrage zu artikulieren. Jedoch hat die ökonomische Theorie in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass es keineswegs immer um ein zentralistisches Handeln auf der höchsten Ebene politischer Koordinationsmechanismen gehen muss.

Tatsächlich sind Güter und Dienstleistungen gemeinschaftlichen Interesses vorstellbar, deren Bereitstellung durch das Zusammenspiel kleinerer gesellschaftlicher Gruppen ermöglicht werden kann. Häufig zitiertes Beispiel sind die sogenannten Clubgüter: Das Erstellen und

Betreiben eines Golfplatzes erfordert das Engagement einer größeren Gruppe. Der Umfang dieser Gruppe ist dadurch bestimmt, dass einerseits der individuelle Zahlungsbeitrag und andererseits die Überfüllungseffekte aufgrund einer gemeinschaftlichen Nutzung akzeptabel sein müssen. Dieser Zusammenhang lässt sich auf viele Beispiele wie etwa lokale Blockheizkraftwerke, gemeinschaftliche Beratungsdienste oder regionale Vermarktungseinrichtungen übertragen.

Jedoch gibt es viele Anliegen, deren biophysischen Eigenschaften ein Zusammenspiel auf der kleinräumigen oder regionalen Ebene obsolet werden lässt. Der Schutz von Gewässern erfordert das Zusammenspiel auf der Ebene von Wassereinzugsgebieten und Flusssystemen. Damit ergibt sich vielfach bereits die Notwendigkeit nationaler oder grenzüberschreitender Regelungsinstitutionen. Der Schutz der Meere und des Klimas ist aufgrund der hochgradigen Diffusion des Schädigungszusammenhangs im Umweltmedium nur im internationalen Kontext denkbar.

Mit Blick auf den Erklärungsgehalt der Theorie der öffentlichen Güter ist daher eine Verfeinerung der Begrifflichkeit geboten. Tatsächlich gibt es in der Realität nur wenige Reinformen öffentlicher Güter. Sinnvoller erscheint es von einem „Öffentlichkeitsgrad“ von Gütern auszugehen. Der spezifische „Öffentlichkeitsgrad“ eines Gutes oder einer Dienstleistung wird durch deren bio-physischen Eigenschaften oder Bereitstellungsbedingungen geprägt. Dieser Zusammenhang sei anhand des folgenden Schaubildes 2 dargestellt.

Auf der linken Seite des Spektrums signalisiert ein niedriger Öffentlichkeitsgrad die Möglichkeit einer Steuerung von Angebot und Nachfrage über Märkte. Für diese Kategorie von „privaten Gütern und Dienstleistungen“

sichern die jeweiligen biophysischen Eigenschaften eine exklusive Nutzung. Der zahlungsbereite Nachfrager ist alleiniger Nutznießer. Er wird sich dieses Gutes jedoch nur bedienen können, wenn er die Bereitstellung durch seine aktive Nachfrage stimuliert.

In der Mitte des Spektrums unterschiedlicher Öffentlichkeitsgrade befinden sich Güter- und Dienstleistungen, deren biophysischen Eigenschaften dazu führen, dass die Kapazität eines einzelnen potentiellen Nutzers überfordert ist. Die Bereitstellung von Gütern mit einem mittleren Öffentlichkeitsgrad obliegt daher einer Gruppe, die auf der Grundlage eines selbstdefinierten Gemeinschaftsstatuts oder im Rahmen lokal oder regional etablierter Institutionen aktiv werden.

Auf der rechten Seite des Spektrums unterschiedlicher Öffentlichkeitsgrade finden sich öffentliche Güter, deren biophysischen Merkmale und Bereitstellungsbedingungen weit über die lokale und regionale Ebene hinausweisen und daher Entscheidungen auf der Ebene übergeordneter Institutionen der Nationalstaaten oder der Europäischen Union nahelegen.

Zusatzkriterien bestimmen die Koordinierungsebene mit

Die vorangehenden Überlegungen bezüglich einer Kongruenz von Öffentlichkeitsgrad und Handlungsebene sind ein wichtiger Ausgangspunkt für die Klärung der Frage, auf welcher politischen Ebene die Bereitstellung öffentlicher Güter koordiniert werden sollte. Die Bezugnahme auf das Kriterium des Öffentlichkeitsgrads ist notwendig, jedoch nicht hinreichend. Eine solche Verkürzung erfolgt etwa in der ökonomischen Regel der „Fiskalischen Äquivalenz“, der zufolge Bereitstellungsentscheidung und Kostenanlastung auf den Kreis der unmittelbar Betroffenen beschränkt sein soll.

Tatsächlich sind folgende Zusatzkriterien hochgradig relevant:

- **Finanzielle Solidarität:** In der EU kommt dem Ziel einer Angleichung der Lebensverhältnisse eine hohe Bedeutung zu. Sofern Umweltziele von regionaler oder nationalstaatlicher Bedeutung, wie etwa der Schutz von Boden und Wasser oder der Erhalt ökologisch wertvoller Landschaften die finanzielle Kapazität einer jeweiligen Region oder eines Mitgliedstaates übersteigt, erscheint es angemessen die Kostenanlastung nicht auf die nutznießende Region zu beschränken. Die vorhandenen Mechanismen finanzieller Solidarität haben auch in Bezug auf solche Umweltanliegen ihre Berechtigung. Sofern jedoch

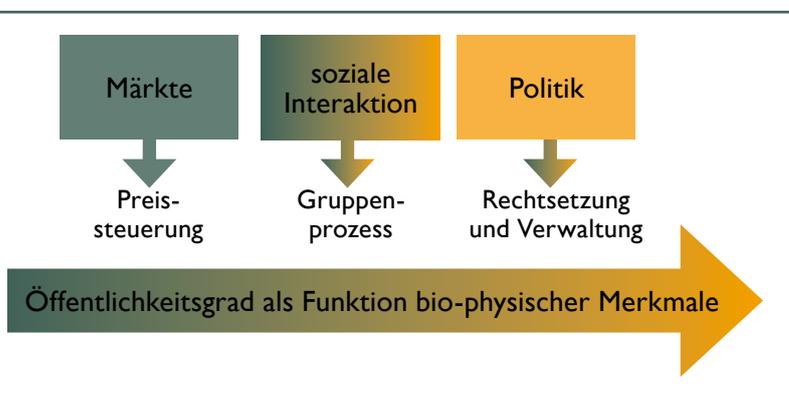


Abb. 2: Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsgrad und nutzbarem Koordinationsmechanismus zur Sicherung der Versorgung mit den Gütern und Dienstleistungen.

eine finanzielle Beteiligung der EU Ebene geboten erscheint, ist es selbstverständlich, dass Entscheidungen über den Förderrahmen auf der EU Ebene angesiedelt sind.

• **Gleiche Wettbewerbsbedingungen:** Die Bereitstellung öffentlicher Güter kann vielfältige beschränkende, aber auch begünstigende Implikationen für die Landwirtschaft haben. Sofern die Umweltsicherung über Handlungsrestriktionen erfolgt, besteht in einem gemeinsamen Markt ein erhebliches Interesse daran, dass die Wettbewerber gleichen Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt sind. Auch bestünde die Gefahr, dass die Furcht vor Wettbewerbsnachteilen auf der nationalen oder regionalen Ebene als effektive Bremse einer angemessenen Umweltsicherung wirkt. Auch bezüglich positiver Anreizmechanismen besteht ein Interesse an einem gemeinsamen Förderrahmen: Anreizmechanismen richten sich auf bestimmte Regionen oder Betriebsformen und könnten in dieser Differenzierung durchaus Wettbewerbsimplikationen haben. Ein auf der EU-Ebene entschiedener Förderrahmen ist zweifellos geeignet, solchen Wettbewerbswirkungen Grenzen zu setzen.

• **Gemeinsames Interesse (Optionswerte):** Bestimmte öffentliche Güter oder Dienstleistungen, wie etwa der Erhalt der Artenvielfalt, mögen ihre konkrete Wirkung auf der lokalen Ebene entfalten. Jedoch geht das Interesse daran weit über den lokalen Kontext hinaus. Der Schutz von Rote Liste Arten ist ein Anliegen, dem europaweit ein hoher Stellenwert zugemessen wird. Die ökonomische Theorie spricht in diesem Zusammenhang von Optionswerten. Letztere umschreiben Konstellationen, in denen Individuen Gütern eine hohe Wertigkeit zusprechen, obwohl eine direkte Nutzung nicht konkret geplant oder technisch möglich ist. Optionswerte haben gerade im Bereich der Umweltsicherung eine gewichtige, häufig aber unterschätzte Bedeutung. Für öffentliche Güter, für die trotz ihrer lokalen oder regionalen Artikulation überregional oder überstaatlich umfassende Optionswerte geltend gemacht werden, liegt es nahe die Entscheidung über die Bereitstellung nicht auf der regionalen oder nationalen, sondern auf der EU Ebene anzusiedeln.

Die Berücksichtigung der vorgenannten Kriterien und insbesondere dasjenige der Optionswerte verweist Bereitstellungsentscheidungen, die allein nach Maßgabe des Öffentlichkeitsgrad auf der lokalen oder regionalen Ebene anzusiedeln wären, häufig auf die europäische Ebene.

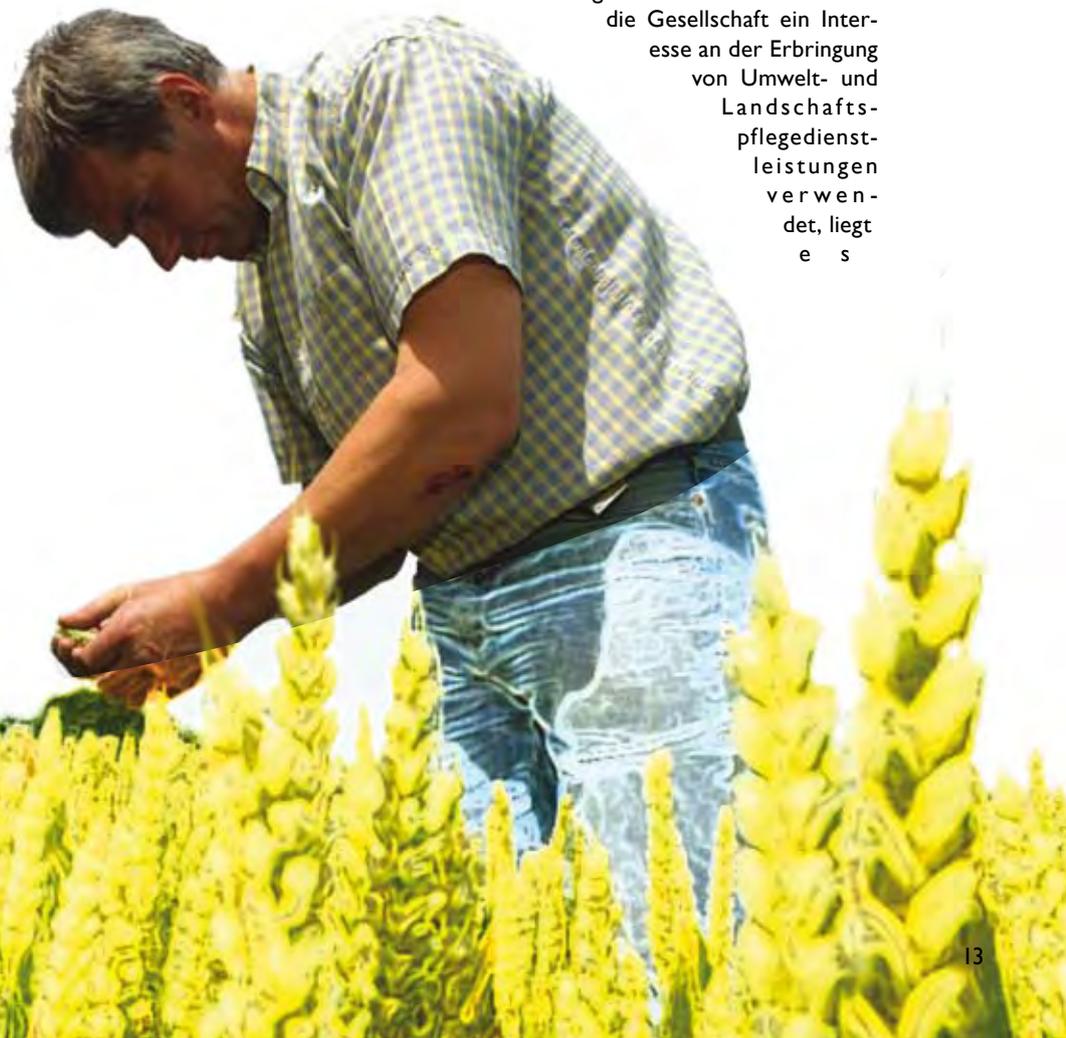
Entlohnung gesellschaftlicher Leistungen nach „Spielregeln“

Die vorgestellten Überlegungen, dass die Bereitstellung von Umwelt- und Land-

schaftspflegeleistungen nur erfolgt, wenn die dabei anfallenden Kosten auch getragen werden, lässt nicht ohne weiteres den Schluss zu, dass jede Umweltsicherung durch die Landwirtschaft mit einer Zahlung an Landwirte einhergehen muss. Es gibt keinen Anlass für die Bezahlung solcher positiven Umweltwirkungen, die als kostenfreie Nebeneffekte aus rentabler Bodennutzung resultieren.

Darüber hinaus ist es übliche Praxis gesellschaftlicher Umweltsicherung, ein Basisniveau der Umweltqualität durch verpflichtende Standards umzusetzen, wobei die dadurch entstehenden Kosten von den Wirtschaftsakteuren selbst getragen werden. Eine solche Vorgehensweise ist nach Maßgabe des Verursacherprinzips geboten und betrifft die Landwirtschaft ebenso wie andere Wirtschaftssektoren oder Privatpersonen.

Für Umwelt- und Landschaftspflegeleistungen, die über das gesetzlich Gebotene hinausgehen, muss jedoch argumentiert werden, dass solche Leistungen auf freiwilliger und vertraglicher Basis nur gegen Bezahlung auf Grundlage geeigneter politischer Maßnahmen erbracht werden. Tatsächlich nutzen die Anbieter solcher Umwelt- und Landschaftspflegeleistungen Produktionsfaktoren, die in alternativer Verwendung einen wirtschaftlichen Ertrag erzielen würden. Sofern die Gesellschaft ein Interesse an der Erbringung von Umwelt- und Landschaftspflegeleistungen verwendet, liegt es



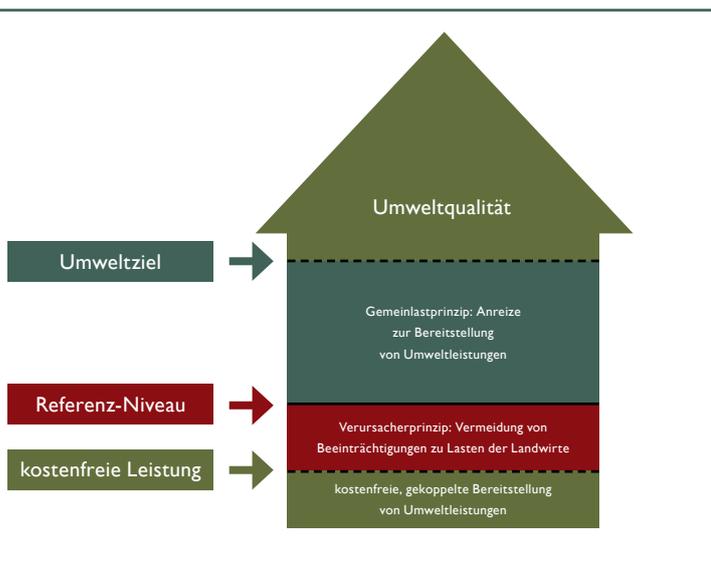


Abb. 3: Die Erzielung unterschiedlicher Qualitätsstufen von Umwelt und Landschaft können mit verschiedenen Stufen der Kostenzuweisung in Verbindung gebracht werden.

baus oder innovativer Technologien, Auswirkungen auf die Ernährungssicherung im globalen Maßstab in Rechnung stellen muss. Zu unterstreichen ist, dass die Versorgungssicherung immer auch Sicherung der Produktionskapazität bedeutet. In diesem Zusammenhang kommt der Absicherung landwirtschaftlicher Einkommen nach wie vor eine zentrale Bedeutung zu.

Ein weiteres Grundanliegen, das mit der Ernährungssicherung in qualitativer Hinsicht verwandt ist, ist die **Nahrungsmittelqualität**. Sie basiert einerseits auf Standards, deren Festlegung nicht Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik ist. Darüber hinaus geht es aber um die Information des Verbrauchers über die Merkmale von Produkten und Produktionsprozessen und deren regional unterschiedlichen Bedingungen. Die differenzierende Information über solche Merkmale ist ein integraler Bestandteil der Qualitätsproduktion in der EU, mit erheblichen Implikationen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU Landwirtschaft im wichtigen Premium-Segment der Agrarproduktion.

nahe, die Produktionsfaktoren entsprechend zu entlohnen.

Die Abbildung 3 bringt die verschiedenen Stufen der Umweltsicherung in einen konsistenten Zusammenhang. Die Erzielung unterschiedlicher Qualitätsstufen von Umwelt und Landschaft können mit verschiedenen Stufen der Kostenzuweisung in Verbindung gebracht werden: Die allgemein verbreitete Anwendung des Begriffs der „öffentlichen Güter“ auf die gesamte Skala unterschiedlicher Umweltqualitäten stellt in gewisser Weise einen Bruch mit der etablierten ökonomischen Terminologie dar. Letztere erfordert für die Bestimmung der Gütereigenschaft eigentlich das Bestehen von Knappheit und damit die Notwendigkeit von Transaktionen zur Sicherung der Bereitstellung. Diese Bedingung ist für den Bereich der kostenfreien Leistung trotz des zweifellos bestehenden gesellschaftlichen Nutzens nicht gegeben. Entsprechend führt die Einordnung dieses Bereichs der Skala als „öffentliches Gut“ zu Missverständnissen über den Handlungsbedarf. Der Bereich gesetzlich ausgeschlossener, aber technisch möglicher Vorteilsnahme durch Wirtschaftsakteure wird für den Standardfall marktgängiger Güter gemeinhin aus dem Definitionsbereich ökonomisch relevanter Transaktionen ausgeschlossen. In Analogie wäre zu diskutieren, ob nicht diejenigen Umwelteffekte, die nach Maßgabe des Verursacherprinzips als rechtlich unzulässig identifiziert wird, auch aus dem Definitionsbereich öffentlicher Güter auszuschließen wären. Nach Maßgabe dieser Überlegungen würde sich der Definitionsbereich öffentlicher Güter im Bereich der Umwelt- und Landschaftspflege auf vertragliche Leistungen gegen Zahlung

oberhalb des Referenzniveaus bindender Umweltvorschriften beziehen.

Gemeinwohlorientierte Ziele der GAP

Auf Grundlage der vorangehenden Ausführungen lassen sich die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik in die Perspektive der öffentlichen Güter einordnen. Diesbezüglich ist zu unterstreichen, dass der relevante Aktionsbereich nicht auf die Thematik der Umwelt- und Landschaftspflege beschränkt ist. Letztere werden zwar häufig als eingängige Beispiele für öffentliche Güter angeführt. Jedoch sind öffentliche Güter in Bezug auf die Agrarpolitik sinnvoller Weise weiter zu fassen. Zudem geht es nicht nur um öffentliche Güter von allgemeinem Interesse, sondern auch um solche öffentlichen Güter, die als Risikoabsicherung, Verbesserung des Humankapitals oder der verfügbaren Informations- und Kommunikationskapazitäten zugunsten des landwirtschaftlichen Sektors bereitgestellt werden.

Als grundlegendes und lange etabliertes Ziel ist die **Versorgungssicherung** zu nennen. Die erratischen Bewegungen landwirtschaftlicher Märkte sowie die durchschlagenden Missernten der vergangenen Jahre haben dieses Anliegen in die Erinnerung gerufen. Dabei geht es keineswegs um die Verengung auf den Slogan „Europa ernährt die Welt“. Jedoch ist es evident, dass die Ausrichtung der Agrarpolitik in Europa, seien es die völlige oder partielle Öffnung von Märkten, die Intensivierung oder Extensivierung der Produktion oder Produktionsbegrenzungen, die Förderung des ökologischen Land-

Die **nachhaltige Bewirtschaftung** natürlicher Ressourcen ist wesentliche Grundlage einer langfristigen Sicherung der Produktionskapazität. Die Sicherung der Ressourcenqualität wird vielfach auf ein unmittelbares Eigeninteresse der Landwirte reduziert. Jedoch ist in Rechnung zu stellen, dass die Konkurrenz zwischen kurz- und langfristiger Optimierung, sowie der Konkurrenzdruck auf internationalen Märkten der individuellen Ressourcensicherung in gewissem Maße entgegenstehen. Infolgedessen haben die Sicherung der Stabilität und Nachhaltigkeit der Boden- und Wassernutzung sowie die Abfederung der unmittelbar anfallenden Kosten langfristig erforderlicher Beschränkungen einen hohen Stellenwert im Zielkatalog der gemeinsamen Agrarpolitik. Auch in diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass das Ziel der nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung mit dem Ziel der Einkommenssicherung verbunden ist, da eine ökonomisch schwache Landwirtschaft nur begrenzt in der Lage sein wird, die jeweiligen Anforderungen zu erfüllen.

Angesichts der erforderlichen Aktionen zum **Klimaschutz** verfolgt die gemeinsame Agrarpolitik Ziele in Bezug auf eine Verbesserung der Kohlenstoff-Festlegung und der Emissionsreduzierung. Die Landwirtschaft hat diesbezüglich ein Potential, dessen Ausnutzung jedoch erhebliche ge-

meinschaftliche Anstrengungen zur Sicherung dieses öffentlichen Gutes erfordert. Gleichzeitig ist Anpassung an die Folgen des Klimawandels ein wichtiger Teilaspekt der auf den Klimaschutz ausgerichteten Zielsetzungen der gemeinsamen Agrarpolitik. Da Klimaveränderungen mit erheblichen Schwankungen der Erträge und damit der Marktentwicklungen verbunden sein können, hat Risikoabsicherung einen hohen Stellenwert.

Der Erhalt der **Artenvielfalt** und der landwirtschaftsnahen Habitate sind fester Bestandteil des Zielkatalogs der gemeinsamen Agrarpolitik. Diesbezüglich ist auf die enge Beziehung zwischen der landwirtschaftlichen Bodennutzung und dem Erhalt der Artenvielfalt und landwirtschaftsnahen Habitate zu verweisen. Einerseits ist letzterer häufig abhängig von einem Mindestmaß landwirtschaftlicher Bodennutzung. In Bezug auf die intensive Bodennutzung besteht jedoch auch eine deutliche Bodennutzungskonkurrenz. In beiden Fällen ergibt sich ein erheblicher Handlungsbedarf für die Bezahlung von Umweltleistungen über den Bereich der verpflichtenden Vorgaben hinaus. Gerade in Bezug auf weniger wettbewerbsfähige Regionen muss unterstrichen werden, dass solche Umweltmaßnahmen nur dann greifen, wenn Landwirte als Adressaten solcher Maßnahmen zur Verfügung stehen. Infolgedessen, ist ein Mindestmaß an Einkommenssicherung gerade auch mit Blick auf die Ziele des Erhalts der Artenvielfalt und der Habitate in Betracht zu ziehen.

Die Pflege der vielfältigen **europäischen Kulturlandschaften** gehört zu den lange etablierten Zielsetzungen der gemeinsamen Agrarpolitik. Wenngleich eine ökologisch intakte Kulturlandschaft als Ökosystem vielfältige Umweltinteressen in ein kohärentes Konzept integriert, geht das

Interesse am Erhalt der Kulturlandschaft über den rein ökologischen Aspekt hinaus. Die Kulturlandschaft ist wesentlicher Bestimmungsfaktor der Attraktivität ländlicher Räume als Wohnumfeld, als Ort für Wirtschaftsansiedlungen, sowie des wirtschaftlichen Erfolgs im Bereich von Tourismus und Freizeitwirtschaft. Der Erhalt der Kulturlandschaft erfordert, je nach regionalen Bedingungen, gezielte Anpassungen der Bewirtschaftung. Die Landwirtschaft wird solche Leistungen jedoch nur dann anbieten können, wenn diese einen wirtschaftlichen Ertrag erbringen.

Die **Wettbewerbsfähigkeit** der Landwirtschaft ist ein zentrales Anliegen der ländlichen Entwicklungspolitik. Dabei geht es um die Verbesserung des physischen Kapitals und des Humankapital, der Vermarktung und der Strukturen. In Bezug auf die Zielhierarchie ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft eine der zentralen Voraussetzungen für die Erreichung der oben aufgeführten, übergreifenden Zielsetzungen. Es erscheint evident, dass die Ernährungssicherung und der Erhalt der Produktionsgrundlagen ebenso wie die nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung und die Pflege der Umwelt und der Kulturlandschaft langfristig nur auf der Grundlage einer wirtschaftlich leistungsfähigen Landwirtschaft vorstellbar sind.

Ökologisch, ökonomisch und sozial **funktionsfähige ländliche Räume** ist ebenfalls Kernanliegen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Trotz des Rückgangs der landwirtschaftlichen Primärproduktion an der regionalen Wirtschaftsleistung und Beschäftigung, spielt die Landwirtschaft aufgrund der Verschränkung mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen sowie der Funktion der Ressourcenbewirtschaftung und der Landschaftspflege

nach wie vor eine sichtbare Rolle im ländlichen Raum. Darüber hinaus ergeben sich im landwirtschaftsnahen Bereich ländlicher Wirtschaftsaktivitäten, einschließlich des Landtourismus und der Freizeitwirtschaft, ökonomische Potentiale für ländliche Räume, die es zu erschließen gilt.

Schlussbemerkungen

Die Konzeption öffentlicher Güter bietet eine solide konzeptionelle Grundlage zur Erläuterung der Zielsetzungen und des Instrumenteneinsatz der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Zielsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik korrespondiert mit der gesellschaftlichen Nachfrage nach öffentlichen Gütern, deren Bereitstellung nicht durch Marktmechanismen gesichert werden kann. Zweifellos gehören die Instrumente der gemeinsamen Agrarpolitik regelmäßig auf den Prüfstand. Jedoch bleiben Pauschalkritiken oft den Nachweis schuldig, welche Folgen ein radikaler Umbau dieser Politik für das Angebot gesellschaftlicher erwünschter Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft hat.

Die Diskussionen um die weitere Reform der Agrarpolitik steht auf der Tagesordnung. In diesem Zusammenhang zeichnet sich ein Konsens dahingehend ab, dass die Landwirtschaft wichtige Gemeinwohlleistungen erbringt und dass die zentrale Aufgabe der gemeinsamen Agrarpolitik darin bestehen muss, die Bereitstellung gesellschaftlich erwünschter öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft abzusichern.



Autor:

Dr. Martin Scheele

Generaldirektion Landwirtschaft und ländlicher Raum, Europäische Kommission und dort u.A. Leiter der AG Öffentliche Güter



Die Ausführungen dieses Beitrages geben die Auffassungen des Autors wieder und sind nicht unbedingt identisch mit Positionen der Europäischen Kommission.



Die GAP, Subsidiarität und öffentliche Güter: Marktversagen – Politikversagen – Bürobratieversagen

von Bernhard Brümmer und Sebastian Hess

Die Gemeinsamen Agrarpolitik erfüllt neben agrarpolitischen Zielen auch die Funktion eines Verteilungssystems. Die Sicherung monetärer Zuwendungen erschwert die optimale Ausrichtung ihrer Instrumente. Gleichzeitig können die Mittel in den Ländern nicht frei, sondern nur gemäß der Gemeinschaftsbeschlüsse verwendet werden.

Agrarökonomische Analysen, die sich mit Agrarpolitik auseinandersetzen, bewegen sich im Spannungsfeld zwischen der gesamtwirtschaftlichen Knappheit von Gütern und Ressourcen und der Neigung der (Agrar-)Politik, diese Knappheit zumindest in Teilen zu ignorieren. Dies bedeutet, dass etablierte Theorien und Denkansätze angewendet werden, um ökonomische Probleme der agrarischen Produktion, des ländlichen Raums und des Verbrauchs von Nahrungsmitteln, etc., zu lösen: Knappe Ressourcen wie Arbeit, Boden, Kapital werden, sofern die Bedingungen eines freien Marktwettbewerbs gegeben sind, durch das Zusammenspiel aus Angebot und Nachfrage ihrer bestmöglichen Verwendung zugeführt. ‚Bestmöglich‘ bezieht sich dabei auf den für die Wirtschaftswissenschaft zentralen Begriff der **Effizienz**: Eine effiziente Verwendung vorhandener Ressourcen liegt vor, wenn bei gegebener Struktur der Volkswirtschaft keine Steigerung von Produktion oder Verbrauch eines Gutes mehr möglich ist, ohne dass bei einem anderen Gut Verzicht geleistet werden müsste. Aufgrund der Wechselwirkungen verschiedener Märkte kann daher nie ausgeschlossen werden, dass wohlmeinende politische Eingriffe den marktwirtschaftlichen Koordinierungsmechanismus an anderen Stellen der Volkswirtschaft empfindlich stören. Im statischen Modell ist diese Möglichkeit staatlichen Eingreifens regelmäßig diskussionswürdig, wenn die folgenden Fälle vorliegen:

1. Marktmacht, z.B. aufgrund verbotener Preisabsprachen,
2. unvollkommene Information, z.B. durch fehlende Transparenz innerhalb der Prozesskette und

3. öffentliche Güter oder externe Effekte (vgl. den Beitrag von Holm-Müller und Budde).

Öffentlich finanzierte agrarökonomische Forschung versteht ihren Beitrag gerade nicht als Dienstleistung für eine spezifische Interessensgruppe wie etwa landwirtschaftliche Produzenten, politisch nicht neutrale Entscheidungsträger oder spezielle Verbraucherinteressen. Vielmehr verstehen wir die öffentliche agrarökonomische Forschung als Anwalt der Allgemeinheit, so dass die Bewertung des Zusammenspiels aus Märkten und Politik sich am größtmöglichen gesamtgesellschaftlichen Nutzen, gemessen an einer effizienten Verwendung der knappen Ressourcen, zu orientieren hat.

Es ist Aufgabe der Agrarökonomie, über Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung (Analyse der Politikinstrumente) zu informieren und darüber hinaus auch den agrarpolitischen Zielkatalog kritisch zu reflektieren. Dabei bleibt unbenommen, dass nicht wirtschaftspolitische Argumente ebenfalls eine Motivation für politische Markteingriffe bilden können. In diesem Fall kann eine wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung den Souverän jedoch über die volkswirtschaftlichen Kosten informieren, mit welchen evtl. bewusst in Kauf genommene Ineffizienzen einhergehen.

Budgetaufstockung der ländlichen Entwicklung...

... eine exemplarische agrarökonomische Analyse

Ein Beispiel soll die typische Herangehensweise kritischer Agrarökonomie als Anwalt des öffentlichen Interesses verdeutlichen. Wir nehmen an, die politischen Entscheidungsträger in einem hypothetischen Land schlägen vor, die Rolle von „ländlicher Entwicklung“ innerhalb der nationalen Agrarpolitik durch eine Aufstockung des Budgets zu stärken. Während „ländliche Entwicklung“ auf den ersten Blick den meisten Menschen als wünschenswert und somit förderungswürdig erscheinen dürfte, könnte sich eine agrarökonomische Bewertung dieser Politik wie folgt gestalten: Sobald eine bestimmte Summe X für das politische Ziel „ländliche Entwicklung“ verwendet werden soll, stehen diese Mittel aber für keine anderen Zwecke mehr zur Verfügung. Daher sollten die Gelder nur dann für das angestrebte Ziel „ländliche Entwicklung“ eingesetzt werden, wenn dieses auch tatsächlich die höchste Priorität unter allen alternativen Zielen genießt. Betrachtet man das als „ländliche Entwicklung“ formulierte Ziel eingehender, stellt sich aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht die Frage, welche Zielgrößen innerhalb des volkswirtschaftlichen Marktgefüges überhaupt verändert werden sollen, und mit welchen Instrumenten dies geschehen soll. Beispielsweise könnte das Oberziel „ländliche Entwicklung“ so umgesetzt werden, dass eine Steigerung landwirtschaftlicher Einkommen erreicht werden soll. Damit würde die Summe X von der Gruppe der Steuerzahler auf die Gruppe der Landwirte umverteilt. Ein solcher



Vorgang kann durchaus mehrheitlich gewollt sein, sofern eine Gesellschaft Landwirte – anhand welcher Kriterien auch immer – pauschal als unterstützungswürdig identifiziert hat.

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Umsetzung von „ländlicher Entwicklung“ könnte sein, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft gefördert werden soll. Sofern aus agrarökonomischer Sicht die Verwendung der Summe X hierfür gerechtfertigt sein soll, muss gelten, dass die Gesellschaft auch tatsächlich Bedarf für diese öffentlichen Güter mindestens in Höhe der Summe X hat.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist zu betonen, dass das Effizienzkriterium es gebietet, nach möglichst kostengünstiger Bereitstellung dieser Güter zu fragen. So lassen sich für viele auf den ersten Blick „öffentliche“ Güter relativ leicht Märkte etablieren, z.B. durch Zuweisung handelbarer Besitzstände. Gelingt eine solche Festlegung von Eigentumsrechten für vormals öffentliche Güter, so werden diese gleichsam privat, so dass die marktwirtschaftliche Koordinierung vorteilhafter wird. Hinzu kommt, dass die Quantifizierung des Gesamtbedarfs, welchen eine Gesellschaft für ein tatsächlich öffentliches Gut hat, per Definition schwierig ist, weil die Gesamt-Zahlungsbereitschaft für ein solches Gut nicht zweifelsfrei ermittelt werden kann (Siehe auch Beitrag Weingarten).

„Ländliche Entwicklung“ könnte jedoch von der Politik auch als Steigerung der Investitionstätigkeit mittelständischer Betriebe in bestimmten ländlichen Regionen definiert werden, und Summe X könnte für Investitionsbeihilfen bereitstehen. In diesem Fall ergäbe sich aus (agrar-ökonomischer Sicht die Frage, warum die entsprechenden Betriebe unter gegenwärtigen Marktbedingungen eigentlich weniger als im gewünschten Umfang investieren. Sollte mangelnde Wettbewerbsfähigkeit ihrer Produkte der Grund sein, würden Investitionsbeihilfen vor allem dazu dienen, ein Überangebot von offenbar wenig nachgefragten Produkten zu erkaufen. Summe X wäre volkswirtschaftlich daher effizienter investiert, wenn sie z.B. in die Forschung für solche Produkte flösse, mit denen die ländlichen Unternehmen langfristig mehr Gewinn erwirtschaften könnten. Dieser gesteigerte Gewinn würde dann quasi ‚von selbst‘ zu einer stärkeren

Investitionstätigkeit im ländlichen Raum führen.

Ein drittes Beispiel für politisch anvisierte „ländliche Entwicklung“ könnte in der Pflege ländlichen Brauchtums liegen. Agrarökonomie fragt in diesem Zusammenhang, welche Elemente der regionalen Kultur tatsächlich bewahrt werden sollen, und ob es notwendig ist, dies beispielsweise durch monetäre Transfers in Höhe X an bestimmte „besonders heimatverbundene“ Individuen zu erreichen, oder ob nicht entsprechend ausgestattete Freilichtmuseen ein transparenterer Weg wären, um möglichst vielen Bürgern Zugang zu dem entsprechenden Kulturgut zu verschaffen.

Diese Beispiele eines hypothetischen „ländlichen Entwicklungsprogramms“ verdeutlichen, wie kritische Agrarökonomie im öffentlichen Interesse nach der effizienten Verwendung volkswirtschaftlichen Vermögens fragt. Dieser Herangehensweise folgend, betrachten wir im Folgenden einige reale Elemente der GAP.

Marktversagen – Politibversagen – Bürokratieversagen

Eine der Grundregeln der Wirtschaftspolitik (Tinbergen 1952) besagt, dass für jedes Ziel mindestens ein Instrument zur Verfügung stehen sollte. Daraus lässt sich schließen, dass die praktische Politikgestaltung dann erschwert ist, wenn mit nur einem Instrument (z. B. Direktzahlungen) eine Vielzahl von Zielen verfolgt wird. Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union stellt ein komplexes Gemenge von verschiedenen Einzelpolitiken dar, die sich in ihrer heutigen Ausgestaltung häufig nur durch den historischen Entwicklungspfad erklären lassen, und die in dieser Form wohl kaum vorliegen würden, wenn man heute eine zukunftsfähige Agrarpolitik am Reißbrett neu schaffen könnte.

Der Kampf gegen Marktversagen: Warum gibt es die GAP?

Die GAP zielt auf die Beseitigung einer Reihe scheinbarer und tatsächlicher Fälle von Marktversagen, die in den 1960er Jahren festgeschrieben und seit dem nicht verändert wurden (z.B. hat die

Markt- und Preispolitik ihre Wurzeln in der Konferenz von Stresa 1958). Diese Ziele lauten in Artikel 39 des Vertrags von Lissabon immer noch: Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft durch technischen Fortschritt, Rationalisierung und bestmöglichen Einsatz der Faktoren; auf diese Weise Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die in der Landwirtschaft tätigen Personen, Marktstabilisierung, Sicherung der Versorgung und Belieferung der Verbraucher mit Lebensmitteln zu angemessenen Preisen (Rat der EU 2008). Neben diesen im Vertrag niedergelegten Zielen stellt auch das Leitbild eines „europäischen Modells für die Landwirtschaft“ ein wichtiges Oberziel in der Agrarpolitik dar, in welchem Multifunktionalität und Nachhaltigkeit der Landwirtschaft betont werden, ohne dass dieses Ziel allerdings enger operationalisiert wird (Rat der EU 2006). Auch die jüngste Reform, der Health Check der GAP, identifiziert so genannte „neue Herausforderungen“ – erneuerbare Energien, Klimawandel, Wasserwirtschaft, Artenvielfalt und Umstrukturierungsmaßnahmen im Milchsektor (EU-Kommission 2009). Auch hier steht allerdings die Definition operationalisierbarer Ziele aus.

Politib versagt beim Kampf gegen versagende Märkte

Bei der ökonomischen Beurteilung möglicher Politikoptionen ist zu beachten, dass die GAP als einziger vergemeinschafteter Politikbereich neben den rein agrarpolitischen Zielen auch noch eine in jedem föderalen System wichtige Funktion erfüllt, nämlich die Aufgabe eines Verteilungssystems. Ein Ergebnis der doppelten Funkti-



Steigerung der Investitionstätigkeit mittelständischer Betriebe - eine mögliche Zielsetzung ländlicher Entwicklung

on ist, dass die einzelnen Mitgliedsländer der EU während der Verhandlungen über die GAP neben ihren eigentlichen agrarpolitischen Zielen die Auswirkungen der Vorschläge auf die nationale Verteilungsposition berücksichtigen. Der Sicherung von monetäre Zuwendungen für die eigenen Länder bzw. für spezielle Partikularinteressen kommt dabei eine erhebliche Bedeutung zu. Folge dieser Konstellation ist, dass der Instrumentenmix nicht optimal auf die Ziele der GAP zugeschnitten ist, sondern teilweise nur eine Umverteilung von Geld zwischen den Ländern darstellt. Eine Umverteilung auf diesem Wege kann jedoch nicht effizient sein, da die Länder nicht frei über die Finanzmittel verfügen können, sondern die Mittel gemäß den Gemeinschaftsbeschlüssen verwenden müssen. Die Länder dürfen die Mittel nicht nach ihren eigenen Präferenzen in den Politikbereichen höchster Dringlichkeit einsetzen.

Diese Ausgangskonstellation führt nicht nur zu einer Verengung des Spektrums der überhaupt angedachten Reformoptionen auf diejenigen, welche die relative Verteilungsposition der Mitgliedstaaten weitestgehend



unverändert lassen, sondern widerspricht auch finanzwissenschaftlichen Grundsätzen. Zunächst ist oftmals das Prinzip der Subsidiarität verletzt, denn viele der über die EU finanzierten Maßnahmen wären sicherlich auf nationaler oder regionaler Ebene besser angesiedelt, und hätte auch vom jeweils betroffenen nationalen oder regionalen Gemeinwesen geschultert werden können (Robert Bosch Stiftung 2000). Selbst in den Fällen, in denen wegen unzureichender finanzieller Mittel der regionalen Gemeinwesen ein Eingreifen der übergeordneten Behörde nach dem Subsidiaritätsprinzip zu rechtfertigen wäre, tritt regelmäßig ein Konflikt mit dem erweiterten Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu Tage, nach welchem die Identität von Nutznießer und Träger der wirtschaftlichen Last zur Finanzierung einer öffentlichen Maßnahme anzustreben ist (Brümmerhoff 2007).

Bei vielen Maßnahmen, wie etwa den entkoppelten Direktzahlungen, ist weder ein Rückgriff auf Subsidiarität noch auf fiskalische Äquivalenz zu erkennen. Subsidiarität erforderte die Einschränkung allein auf Maßnahmen von europäischem Mehrwert, also auf öffentliche Güter, die auf europäischer Ebene und nicht nur auf regionaler Ebene wirken.

Wenn auch eine Umverteilung durch zentrale Finanzierung dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz widerspricht, so ließe sich der Widerspruch doch vermindern, wenn die Verwendung der finanziellen Mittel dem regionalen Entscheidungsträger überlassen bliebe. Dies könnte durch eine reine Umverteilung auf EU-Ebene bspw. durch einen finanziellen Ausgleichsmechanismus ohne Vorgaben hinsichtlich der Mittelverwendung erreicht werden. Die Erfahrungen mit subsidiären Entscheidungen und Kofinanzierung in der 2. Säule zeigen, welche Vorteile, aber auch welche Probleme und Konflikte zwischen Verteilungsinteressen und fachlichen Zielen bei solchen Mechanismen entstehen. In der 2. Säule ist in Deutschland die Entscheidung über anzuwendende Maßnahmen sowie deren zugehörige Budgetie-

rung zwar grundsätzlich Ländersache. Die EU verlangt jedoch eine finanzielle Selbstbeteiligung von ca. 20-50%, wodurch der politische Handlungsspielraum der jeweiligen Landesregierungen mitunter stärker eingeschränkt wird, als dies im Falle einer Subsidiarität ohne entsprechende Kofinanzierung der Fall wäre.

Die GAP erfindet sich neu: Bürokratieversagen

Durch die jüngsten Erweiterungen der EU haben die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zugenommen. Die neuen Mitgliedsländer haben sich aktuell mit Forderungen zu einer Angleichung des Direktzahlungsniveaus zwischen den EU-Ländern positioniert und damit den Reformdruck erhöht. Insgesamt wird eine Koalitionsfindung in einer heterogeneren EU 27 (noch) schwieriger. Genauso, wie auch innerhalb der Landwirtschaft die Interessen aufgrund des fortschreitendem Strukturwandels und Spezialisierung immer heterogener werden. Ein Teil der Landwirte will sich dem freien Markt stellen, bei einem anderen Teil der Betriebe dagegen hängt das Einkommen zum großen Teil von Direktzahlungen ab. Der Unterschied ist in einigen neuen Mitgliedsstaaten sogar größer, in Rumänien etwa erhalten 1 Millionen Landwirte keine Zahlungen, weil sie zu klein sind oder Schwierigkeiten mit den notwendigen Formularen haben, während einige Großbetriebe eher profitieren.

Die EU-Zahlungen sind für jeden Betrieb offen gelegt und orientieren sich im Wesentlichen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche (Bureau und Mahé 2008). Diese ungleiche und oftmals als ungerecht empfundene Verteilung führt nicht nur zu kritischen Diskussionen in der Öffentlichkeit, sondern auch zu Verteilungsdebatten innerhalb der Landwirtschaft. Die heterogenen Interessen schlagen sich entsprechend auch in den Verbänden und Interessenvertretungen nieder. Dies spiegelt sich in Deutschland etwa in der zu beobachtenden Aufsplitterung der landwirtschaftlichen Interessenvertretung wieder (Bauernverband, Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft, Bundesverband Deutscher Milchviehhalter, etc.). Hiermit dürfte sich der in der Vergangenheit sehr geschlossene Auftritt der deutschen landwirtschaftlichen Interessensvertretung auf der EU-Ebene zukünftig abschwächen.

Autoren:



Prof. Dr. Bernhard Brümmer

Landwirtschaftliche Marktlehre
an der Georg-August-Universität
Göttingen



und Dr. Sebastian Hess,

Uppsala University, Institut för
Ekonomi, Uppsala, Schweden



Diese Entwicklungen würden eigentlich eine Reformierung der GAP zu Gunsten der eigentlichen Zielerreichung und zu Gunsten einer effizienteren Gestaltung einzelner Maßnahmen nahelegen. Insbesondere die Bereitstellung öffentlicher Güter im Rahmen der 2. Säule identifiziert a priori keine begünstigte Interessengruppe mehr, die sich langfristig für einen Erhalt dieser Maßnahme einsetzen würde. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass nur die Allgemeinheit profitieren würde: In der 2. Säule werden EU-weit 2009 mittels regional differenzierter Programme 13,6 Mrd. € in drei Achsen ausgegeben (Gesamthaushaltsplan 2009): Erstens zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit (z.B. Investitionsförderung, Infrastruktur), zweitens für Umwelt und Landmanagement (z.B. Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete) und drittens für wirtschaftliche Diversifizierung und Lebensqualität, ergänzt durch achsenübergreifende Leader-Programme. Im heterogenen Maßnahmenbündel sind zwar viele Maßnahmen auf die Erstellung öffentlicher Güter ausgerichtet, aber aufgrund der oft ebenso vorhandenen Zielsetzung des Einkommenstransfers (z.B. bei der Investitionsförderung) sind sie zum Teil ökonomisch ineffizient (Zahrnt 2009) und aufgrund ihrer multi-Ziel-multi-Programm Struktur zunehmen intransparent umgesetzt. Letzteres forciert administrativen Aufwand und könnte zur Entstehung einer neuen Besitzstandsgruppe führen: Spezialisten der GAP- Bürokratie.

Kritische Bewertung und Fazit

Ausgehend von den vorangegangenen Betrachtungen und einem eingehenden Blick in die agrarökonomische Literatur lassen sich aus wissenschaftlicher Sicht folgende **Reformbausteine** für eine effizientere, zukunftsfähige GAP nach 2013 identifizieren:

- **Definiertes, langfristig angelegtes Ausstiegsszenario aus den Direktzahlungen.** Für die Direktzahlungen wäre eine klare Zieldefinition hilfreich; andere Ziele, die auch von der heutigen Ausgestaltung tangiert werden, könnten über spezielle Instrumente besser und kostengünstiger verwirklicht werden. Bspw. ist eine stabilisierende Wirkung der Direktzahlungen auf die landwirtschaftlichen Einkommen zwar sicherlich vorhanden, aber zielgenauer

mit Instrumenten wie Versicherungen zu erreichen.

- **Umwandlung der bestehenden Markteingriffe in ein stabilisierendes Sicherheitsnetz.** Die Erfahrungen der vergangenen Jahre wie auch die Vorhersagen internationaler Organisationen deuten auf tendenziell eher stärker schwankende Preise für Agrarprodukte auf den Weltmärkten in den nächsten Jahren hin. Damit sollte die Politik zum einen die noch bestehenden interventionistischen Instrumente abbauen, um die Anpassungsfähigkeit der EU-Landwirtschaft auch auf den Weltmärkten wirksam werden zu lassen; zum anderen sollten wirksame Mechanismen zur Abfederung drastischer Preisänderungen erfolgen.
- **Rückführung der GAP auf ihren Kern.** Die Schaffung einer ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltigen Wirtschaftsweise innerhalb der Landwirtschaft wird auch zukünftig ein Politikfeld sein, das aufgrund der Besonderheiten der Landwirtschaft speziellen Instrumenteneinsatz erfordert. Allerdings darf dabei nicht verkannt werden, dass eine ausschließlich auf die Landwirtschaft bezogene Politik kaum einen spürbaren Beitrag zur Regionalentwicklung leisten können wird. Dazu ist die wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft fast überall in Europa zu gering.
- **Trennung von GAP und innereuropäischem Finanzausgleich.** In Bezug auf die budgetären und ökonomischen Verteilungswirkungen der GAP lässt sich vermuten, dass in der EU der 27 schon die Messung der gesamten Verteilungswirkung der GAP ungleich komplexer ist. Für eine Modernisierung der GAP erscheint es von Vorteil, Agrarpolitik und Umverteilung zu trennen. Hierbei ist in keinster Weise die grundsätzliche Notwendigkeit eines finanziellen Ausgleichs zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten der EU in Frage gestellt.
- **Öffentliche Güter unter Berücksichtigung der Zahlungsbereitschaft kosteneffizient zur Verfügung stellen.** Jedes Land bzw. Region hat aufgrund unterschiedlicher Agrarstrukturen und lokaler Präferenzen verschiedene Vorstellungen über das optimale Maß an öffentlichen Gütern. Die zweite Säule muss konsequent auf die Produktion dieser gesellschaftlich ge-

schätzten öffentlichen Güter, die dann möglichst kostengünstig bereitzustellen sind, ausgerichtet werden. Nur wenn der Wirkungsbereich der öffentlichen Güter tatsächlich auf europäischer Ebene anzusiedeln ist, sollte eine gemeinschaftliche Politik etabliert werden, anderenfalls würde das Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich verletzt. Auch Kofinanzierung und Renationalisierung nur lokal oder regional wirkender Politiken könnten grundsätzlich geeignet sein, dem Subsidiaritätsprinzip stärker Rechnung zu tragen.

Literatur:

- Bureau, Mahé (2008). CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view.
- Brümmerhoff (2007). Finanzwissenschaft.
- Europäische Kommission (2009). „Health Check“ of the Common Agricultural Policy. http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm
- Gesamthaushaltsplan (2009). Titel 05-Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2009_VOL4/DE/nmc-titleNI23A5/index.html
- Rat der Europäischen Union (2006). Amtsblatt L55/28 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007—2013).
- Rat der Europäischen Union (2008). Amtsblatt der Europäischen Union C115/47: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der europäischen Union.
- Robert Bosch Stiftung (2000). Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip. Denkschrift des Schwäbisch Haller Agrarkolloquiums der Robert-Bosch-Stiftung.
- Tinbergen (1952). On Theory of Economic Policy.
- Zahrnt (2009). Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reforms. European Center for International Political Economy.

Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft und die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013

Foto © Günter Havlena, pixello.de



von Peter Weingarten

Für öffentliche Güter gibt es keinen Markt. Wenn der Staat eingreifen will, stellt sich das Problem der Ermittlung der aus gesellschaftlicher Sicht richtigen Menge und des Preises: Wie viel und welche Kulturlandschaft fragt die Gesellschaft nach? Welcher (Grenz-)Nutzen und welche (Grenz-)Kosten sind hiermit verbunden? Wie viel soll dafür bezahlt werden?

In vielen Empfehlungen und Stellungnahmen über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 stellt die Entlohnung der Landwirtschaft für die von ihr erbrachten Gemeinwohlleistungen eine zentrale Forderung dar. Für letztere werden synonym auch die Begriffe „öffentliche Güter“ bzw. „gesellschaftlich gewünschte, nicht marktgängige Leistungen“ der Landwirtschaft verwendet. In diesem Zusammenhang wird oftmals auf biotische oder abiotische Umweltleistungen verwiesen, auf die Einhaltung höherer Standards in den Bereichen Umwelt-, Arbeits- oder Verbraucherschutz, auf den Erhalt der Kulturlandschaft, den Beitrag der Landwirtschaft zu vitalen

ländlichen Räumen und zur Versorgungssicherheit oder auf Leistungen im Hochwasser- und Lawinenschutz (vgl. Plankl et al. 2010, Cooper et al. 2009).

Grundsätzliche Überlegungen

Idealtypischerweise lassen sich in den Wirtschaftswissenschaften Güter in private und öffentliche Güter (und in die Zwischenformen Allmendegüter und Clubgüter) unterteilen.

Im Gegensatz zu privaten Gütern kann bei öffentlichen Gütern niemand vom

Konsum (z.B. der Freude an einer schönen Landschaft) ausgeschlossen werden und es liegt keine Rivalität im Konsum vor (der Nutzen, den jemand aus der schönen Landschaft zieht, wird nicht geringer, wenn ein anderer sich gleichzeitig daran erfreut). Während bei privaten Gütern der Preismechanismus als „unsichtbare Hand des Marktes“ zu einer optimalen Abstimmung von Angebot und Nachfrage führt, kommt es bei öffentlichen Gütern zu einem Marktversagen, da sich für diese kein Marktpreis herausbildet. Aus dem Vorliegen eines Marktversagens wird dann oft schnell die Forderung nach der Honorierung der Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft erhoben, da es ansonsten



Fotos v.l.n.r. © M. Grohmann, Maclatz, Günter H

zu einer suboptimalen Versorgung mit diesen öffentlichen Gütern käme.

Dies ist aber nicht automatisch der Fall. Staatlicher Handlungsbedarf besteht nicht zwangsläufig, da nicht alle öffentlichen Güter auch "knappe Güter" sind. Oftmals fallen solche öffentlichen Güter als Koppelprodukte bei der Produktion "klassischer" Agrargüter an. Solange die Landschaft offen gehalten wird, weil der Ackerbau oder die Weidewirtschaft auch ohne Honorierung des Gutes „Offenhaltung der Landschaft“ rentabel ist, ist das Gut nicht knapp und es besteht keine Notwendigkeit für eine Honorierung.

Wenn das öffentliche Gut knapp ist, also in einem aus gesellschaftlicher Sicht zu geringem Ausmaß bereit gestellt wird, gibt es eine Vielzahl von Instrumenten, die Abhilfe schaffen können. Neben der Honorierung als positivem ökonomischen Anreiz kommen grundsätzlich auch Instrumente wie Beratung, negative ökonomische Anreize, ordnungsrechtliche Maßnahmen oder die staatliche Erstellung in Betracht. Notwendig ist es, "Leistungen" und "Unleistungen" voneinander abzugrenzen. Hierbei kommt der Verteilung der Eigentums- oder Nutzungsrechte, die sich in der guten fachlichen Praxis widerspiegelt, die entscheidende Rolle zu. Da es für öffentliche Güter keinen Markt gibt, stellt sich, wenn der Staat eingreifen will, immer das Problem der Ermittlung der aus gesellschaftlicher Sicht optimalen Menge und des Preises: wie viel (und welche) Kulturlandschaft beispielsweise fragt die Gesellschaft nach, welcher (Grenz-)nutzen und welche (Grenz-)kosten sind hiermit verbunden, wo liegt das Optimum?

Quantifizierung von Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft

Plankl et al. (2010) versuchten, bestimmte, gesellschaftlich gewünschte, nicht markt-gängige Leistungen der Landwirtschaft auf der Grundlage eines umfangreichen Literaturreviews zu quantifizieren. Um tatsächlich erbrachte oder potentielle Leistungen insbesondere in den Bereichen „Naturschutz“, „Landschaftspflege“ und „Kulturlandschaft“ zu untersuchen, wurden ca. 80 Studien aus dem deutschsprachigen Raum ausgewertet, in denen die Zahlungsbereitschaft nach solchen Leistungen mittels Befragungen untersucht wurde. Die Ergebnisse zeigen, dass bei rund 50 % bis 90 % der Befragten eine generelle Zahlungsbereitschaft existiert und für diese und auch die konkrete Zahlungsbereitschaft unterschiedliche sozio-ökonomische, soziodemografische und ökologische Bestimmungsfaktoren nachgewiesen wurden. Eine einfache Hochrechnung der in der Regel auf regionalen Studien basierenden Ergebnisse auf das Bundesgebiet und die Umrechnung auf Euro je Hektar sind wissenschaftlich allerdings nicht belastbar.

Für die Gemeinwohlleistung „Offenhaltung der Landschaft“ wurden von Nieberg (2010) die hiermit verbundenen betriebswirtschaftlichen Kosten ermittelt. Diese hängen stark davon ab, ob 1.) die Landschaft zu geringsten Kosten offen gehalten werden soll, 2.) die Landschaft landschaftsästhetisch gestaltet werden soll oder ob 3.) Naturschutzziele erreicht werden sollen. Basierend auf Daten des Kuratoriums für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL) kalkuliert Nieberg (2010), dass die Offenhaltung der Landschaft sich, wenn damit keine weiteren Ziele verfolgt werden, für weniger als 100 € je ha und Jahr realisieren lässt. Bei einer Verfolgung von Naturschutzziele können die Kosten jedoch auf über 300 €/ha anwachsen.

Zimmer et al. (2010) analysierten die durch Umweltregulierungen im deutschen Ackerbau verursachten Kosten und Erlöseinbußen anhand eines Fallbeispiels, in dem ein typischer ostdeutscher Ackerbaubetrieb einer Referenzsituation gegenübergestellt wird, welche die Bedingungen eines westlich geführten Ackerbaubetriebs in der Ukraine widerspiegelt. Nach den Ergebnissen des Fallbeispiels belaufen sich die betriebswirtschaftlichen Ge-

samtkosten von Umweltregulierungen im Vergleich zur unterstellten ukrainischen Referenzsituation für Weizen auf 19 €/ha bzw. 2 €/t Weizen. Für Raps liegen die entsprechenden Werte bei ebenfalls 19 €/ha und bei 5 €/t. Gemessen an den Vollkosten für die Produktion von Weizen und Raps „sind die in dem analysierten Fallbeispiel ermittelten betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten von Umweltregulierungen eine eher marginale Größe. Ihr Anteil beläuft sich auf 1,6 % bei Weizen und 1,7 % für Raps“ (Zimmer et al. 2010, S. 45).



Literatur

- Cooper, Hart, Baldock (2009). Provision of public goods through agriculture in the European Union, report prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28.
- Nieberg (2010). Kosten der Offenhaltung der Landschaft, In: Plankl et al., S. 17-21.
- Plankl, Weingarten, Nieberg, Zimmer, Isermeyer, Krug, Haxsen (2010). Quantifizierung „gesellschaftlich gewünschter, nicht markt-gängiger Leistungen“ der Landwirtschaft. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 01/2010.
- Weingarten (2010). Agrarpolitik in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 5- 6/2010, S. 6-17.
- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010). EU-Agrarpolitik nach 2013: Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume.
- Zimmer, Isermeyer, Krug, Haxsen (2010). Kosten der Umweltregulierung für die deutsche Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Ackerbaus. In: Plankl et al., S. 23-46



Empfehlungen für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013

Die Diskussionen über die Ausgestaltung der GAP nach 2013 sind in vollem Gange (vgl. Weingarten 2010). Im Mittelpunkt der Reformdiskussionen steht die Zukunft der Direktzahlungen. Ein weiteres zentrales Element nahezu aller Studien und Empfehlungen stellt die Entlohnung der von der Landwirtschaft erstellten Gemeinwohlleistungen dar, die kurz auf den Punkt gebracht wird: "Public money for public goods". Große Unterschiede bestehen in der Konkretisierung, was genau unter den Gemeinwohlleistungen oder öffentlichen Gütern zu verstehen ist, welchen Wert die Gesellschaft ihnen beimisst, mit welchen Instrumenten ihre Erbringung zu den gesamtwirtschaftlich geringsten Kosten erreicht werden kann, und welche Rolle hierbei – und bei der Finanzierung – der EU, den Mitgliedstaaten und den Regionen zukommt. Die Empfehlungen in der gegenwärtigen Diskussion reichen von einer weitgehenden Beibehaltung des Status quo (z.T. mit einer „Umetikettierung“ der Direktzahlungen) bis zur alleinigen Förderung von Gemeinwohlleistungen (und nur solcher mit übernationaler Bedeutung) als einziger Rechtfertigung für eine Gemeinsame Agrarpolitik. Die zielgerichtete Honorierung solcher Gemeinwohlleistungen erfordert spezifische Instrumente, die (teilweise) in der 2. Säule der GAP zu finden sind. Das heutige System der Direktzahlungen eignet sich hierfür nicht.

Der Wissenschaftliche Beirat Agrarpolitik beim BMELV (2010) spricht sich daher für eine schrittweise Abschaffung des gegenwärtigen Systems der Direktzahlungen bis 2020 und im Gegenzug für eine finanzielle Aufstockung oder Neukonzipierung von Politikmaßnahmen aus, mit denen der Agrarsektor und die ländlichen Räume möglichst zielgerichtet auf künftige Herausforderungen vorbereitet werden und knappe Gemeinwohlleistungen gezielt entlohnt werden. Höhere Produktionsstandards in der EU rechtfertigen allenfalls sehr geringe Direktzahlungen. Die heutige Cross-Compliance-Regelung stellt kein überzeugendes Argument für die Erhaltung der Direktzahlungen dar,

da diese im Wesentlichen nur die Einhaltung des bestehenden Fachrechts fordert. Eine pauschale Flächenprämie als Entgelt für den Erhalt der Flächen in gutem Zustand kann dort gerechtfertigt sein, wo Flächen ansonsten brach fallen würden und bald nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden könnten. Die Prämienhöhe sollte sich dann an den Kosten der Offenhaltung der Flächen orientieren.

Autor:



Prof. Dr. Peter Weingarten

Johann Heinrich von Thünen-Institut, Institut für Ländliche Räume





Institutionen und öffentliche Güter in der Landwirtschaft

von Volker Beckmann und Christian Schleyer

Die institutionelle Verknüpfung von öffentlichen und privaten Gütern stellt eine Möglichkeit dar, das Angebot an öffentlichen Gütern privat zu organisieren. Die Rolle des Staates beschränkt sich dabei auf die Definition und Durchsetzung von Eigentums- und Vertragsrechten.

Was ist eine Institution aus wissenschaftlichem Blickwinkel?

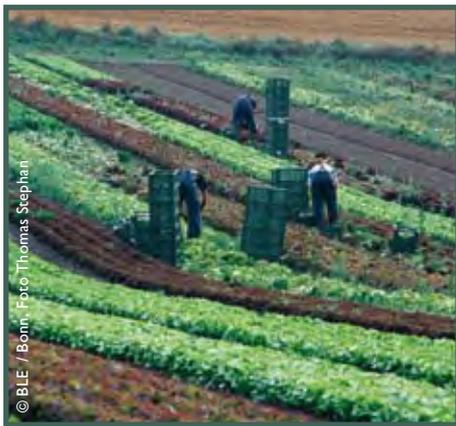
Einführend erscheint es uns zunächst wichtig, einige **Grundbegriffe der Institutionenökonomie** zu erläutern. **Institutionen** werden in dieser Disziplin verstanden als Systeme von formellen und informellen Regeln, die menschliches Verhalten strukturieren, z.B. Gesetze, Verträge, Normen oder Traditionen (North 1990). Wirtschaftliche Institutionen sind dabei alle diejenigen Regelsysteme, die sich auf die Produktion, den Austausch und den Konsum von Gütern und Dienstleistungen beziehen, wozu vor allem die Eigentums- und Vertragsrechte zählen, aber auch die spezifischeren Regeln, die Märkte, Unternehmen, Haushalte oder auch Staaten konstituieren. Institutionen können dabei sowohl spontan entstehen, in gegenseitiger Übereinkunft verhandelt oder auch einseitig gesetzt werden. Für die ökonomische Analyse von Institutionen sind Anreize und Transaktionskosten von zentraler Bedeutung (Beckmann 2000). Regeln setzen **Anreize**, indem sie definieren, welche Handlungen in bestimmten Situationen erlaubt, erforderlich oder verboten sind und was passiert, wenn ein Regelverstoß eintritt (Ostrom 2005). Als **Transaktionskosten** (TAK) bezeichnet man dabei die Aufwendungen, die entstehen, um Informationen zu gewinnen, Entscheidungen zu treffen oder

zu verhandeln, Absprachen und Regeln zu überwachen sowie diese durchzusetzen oder an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Jede Art von Institutionen setzt Handlungsanreize und ist zudem unweigerlich mit Transaktionskosten verbunden.

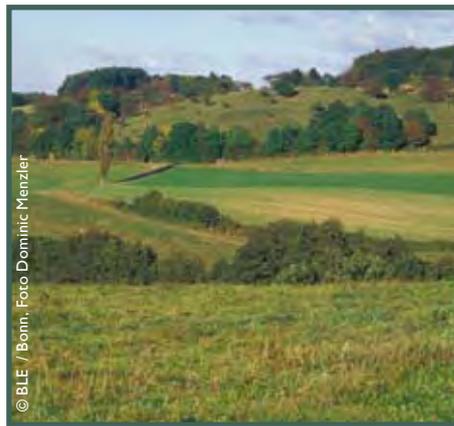
Eigenschaften der Güter und bestehenden Institutionen bestimmen TAK

In der traditionellen mikroökonomischen Theorie wurde lange angenommen, dass Märkte kostenlos funktionieren und die Anreize durch die ‚unsichtbare Hand‘ so setzen, dass die Produktion und der Konsum von Gütern und Dienstleistungen effizient erfolgen. Es war Ronald Coase (1937), der auf die Kosten der Benutzung von Märkten aufmerksam gemacht und damit den Weg der modernen Institutionenökonomie geebnet hat. Jeder Marktaustausch ist mit Transaktionskosten verbunden und Märkte sind häufig so organisiert, dass die Kosten des Marktaustausches für die beteiligten Akteure gesenkt werden. Ein gutes Beispiel hierfür sind die hoch entwickelten Aktienmärkte, die von privatwirtschaftlichen Unternehmen wie der Deutschen Börse gewinnbringend organisiert werden. Andererseits können Märkte unter Umständen aber auch Anreize zum betrügerischen Verhalten

schaffen, indem z.B. Verkäufer wichtige Informationen verschweigen und – wie die Ökonomen sagen – ‚Zitronen‘ verkaufen, also Produkte oder Dienstleistungen mit einer geringeren als der vereinbarten bzw. angekündigten Qualität. In diesem Fall sind Transaktionskosten aufzuwenden, um die aus dem opportunistischen Verhalten des Verkäufers und der Informationsasymmetrie resultierenden Transaktionsrisiken zu reduzieren. Die Transaktionskosten bzw. -risiken der Nutzung des Marktes zum Austausch von Gütern und Dienstleistungen können ohne weiteres so hoch werden, dass kein Marktaustausch zustande kommt und/oder andere Organisationsformen an die Stelle des Marktes treten, wie z.B. Unternehmen, Kooperationen, Vereine, Haushalte oder auch die staatliche Bereitstellung. In der vergleichenden Institutionenforschung wird deshalb der Frage nachgegangen, wie die Produktion, der Austausch und der Konsum von Gütern und Dienstleistungen vorteilhaft, also möglichst produktions- und transaktionskosteneffizient, organisiert werden kann. Eine der grundlegenden Erkenntnisse ist dabei, dass die Wahl vorteilhafter Institutionen und Organisationsformen von zahlreichen Eigenschaften der Güter und Dienstleistungen, den Eigenschaften des Austausches, der Produktion- und Konsumprozesse, den institutionellen Rahmenbedingungen sowie den Verhaltensweisen und sonstigen Eigenschaften der Akteure abhängt (Williamson 1996, Hagedorn 2008).



© BLE / Bonn, Foto: Thomas Stephan



© BLE / Bonn, Foto: Dominic Menzler



Institutionen bestimmen den Öffentlichkeitsgrad mit

Aus institutionenökonomischer Sicht erscheint es sinnvoll, bei der Nichtausschließbarkeit von Personen von der Nutzung öffentlicher Güter zwischen technischem und institutionellem Ausschluss zu unterscheiden. So kann beispielsweise das Betreten der Kernzone eines Naturschutzgebietes zwar physisch kaum oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten verhindert werden (z.B. durch die Errichtung eines Zaunes), gleichwohl kann ein entsprechendes Betretungsverbot gesetzlich oder vertraglich verankert oder der Zugang nur bestimmten Personengruppen gestattet sein. Lässt sich das Betreten des Gebietes durch (unberechtigte) Personen nun mit relativ geringem Aufwand beobachten und drohen im Falle der Nichtbeachtung des Betretungsverbotes hohe Sanktionen, kann ein solcher institutioneller Nutzungsausschluss durchaus effektiv sein. Auch wenn also aus technischen Gründen niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden kann, können durch geeignete Institutionen Märkte geschaffen werden; allerdings steigt dabei der damit verbundene organisatorische Aufwand. An diesem Beispiel wird deutlich, dass sowohl der physische als auch der rechtlich-institutionelle Charakter von öffentlichen Gütern berücksichtigt werden muss.

Die Kopplung von öffentlichem Gut und Marktgut ist möglich

Aufgrund der Nichtrivalität im Konsum würde jedoch bei reinen öffentlichen Gütern aus gesellschaftlicher Sicht jeder Ausschluss die gesellschaftliche Wohlfahrt reduzieren. In diesem Falle, so die traditionelle Mikroökonomie, **kann** und

sollte niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden. Es gibt somit keinen Anreiz für die Entstehung von Märkten; und wenn Märkte doch entstehen, sorgen sie für eine ineffiziente Bereitstellung des öffentlichen Gutes. In der Tat zielen Institutionen im Umweltbereich häufig darauf ab, das Entstehen von Märkten sogar zu verhindern und einen freien Zugang zu öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Ein Beispiel dafür ist das in Deutschland verankerte Betretungsrecht von privaten Flächen wie Wäldern und Fluren zum Zwecke der Erholung. Das private Eigentumsrecht ist in diesem Fall explizit eingeschränkt, um öffentliche Güter bereitzustellen. Im Umkehrschluss erlaubt dieses Recht der Landwirtschaft aber auch nicht, von der steigenden Nachfrage nach Erholung direkt zu partizipieren, indem beispielsweise Betretungsrechte gehandelt werden. Die Tatsache, dass es sich um öffentliche Güter handelt, ist also nicht zwingend in der technischen Natur zu suchen, sondern immer im Zusammenspiel mit den Verfügungsrechten zu sehen. Landeigentümer und -bewirtschafter werden so im erheblichen Umfang zum Angebot an öffentlichen Gütern verpflichtet.

Muss der Staat für alle öffentlichen Güter bezahlen?

Gemäß der traditionellen Mikroökonomie bedingen Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität, dass öffentliche Güter staatlich angeboten und durch Steuergelder finanziert werden können und müssen (Samuelson 1964). Aus institutionenökonomischer Perspektive ist diese Schlussfolgerung zumindest voreilig. Ein in der Literatur berühmt gewordenes Beispiel sind Leuchttürme. Sie erhöhen zwar die Sicherheit der Schifffahrt, einzelne vorbeifahrende Schiffe sind dabei aber kaum von der Nutzung des Lichts zu

ihrer Orientierung auszuschließen. Selbst wenn eine solche technische Möglichkeit bestünde, wäre es wohlfahrtsökonomisch auch nicht sinnvoll, da alle vorbeifahrenden Schiffe die Information nutzen können, ohne die Nutzung durch andere Schiffe zu mindern. Leuchttürme müssen und sollten deshalb staatlich bereitgestellt werden, so die Schlussfolgerung. Wiederum war es Coase (1974), der gezeigt hat, dass dieser Schluss voreilig ist, weil nicht alle organisatorischen oder institutionellen Alternativen berücksichtigt werden. Anhand einer historischen Betrachtung der Entstehung der Leuchttürme in England und Wales, zeigt er, dass viele der ersten Leuchttürme privat bereitgestellt wurden. Privatpersonen und Reedereien konnten vom König das Recht erhalten, für den Bau von Leuchttürmen eine zusätzliche Hafengebühr zu erheben. Somit wurden also öffentliche Güter (Licht der Leuchttürme) mit privaten Gütern (Anlegen im Hafen) verknüpft, um das Angebot an öffentlichen Gütern zu ermöglichen. Ein weiteres Beispiel hierfür sind private Fernsehsender, die Informationen und Unterhaltung als öffentliche Dienstleistungen produzieren, indem sie diese mit privaten Gütern (Werbung) verbinden. Auch der ökologische Landbau kann in dieser Weise interpretiert werden, da er die Erstellung privater Güter (Nahrungsmittel) mit öffentlichen Gütern (Umweltschutz) institutionell verbindet. Die institutionelle Verknüpfung von öffentlichen und privaten Gütern stellt deshalb eine Möglichkeit dar, das Angebot an öffentlichen Gütern privat zu organisieren. Die Rolle des Staates beschränkt sich hier auf die Definition und Durchsetzung von Eigentums- und Vertragsrechten.

In der Institutionenökonomie wird davon ausgegangen, dass neben der marktlichen und staatlichen Bereitstellung auch zahlreiche weitere institutionelle und organisatorische Alternativen in Frage kommen, um die Nachfrage und das Angebot

an öffentlichen Gütern zu koordinieren. Dies gilt grundsätzlich auch für das Angebot an öffentlichen Gütern durch die Landwirtschaft. Dabei sind zunächst die rein produktionstechnischen Zusammenhänge wichtig, durch die häufig private und öffentliche Güter gleichzeitig produziert werden (technische Verbundenheit der Produktion). Eine landwirtschaftlich geprägte Kulturlandschaft kann eben nur durch agrarische Formen der Landnutzung entstehen und erhalten werden; obgleich sich hier natürlich die Frage stellt, welche Form der Landbewirtschaftung genau mit der gewünschten Kulturlandschaft einhergeht. Gleichermaßen trägt die Anpflanzung und Pflege einer Hecke nicht nur zu Minderung der Bodenerosion und somit zur Sicherung der Fruchtbarkeit des privaten Gutes Boden bei, sondern lässt gleichzeitig öffentliche Güter in Form von Habitaten entstehen. Die technische Verbundenheit der Produktion kann aber auch unerwünscht sein, wie das Beispiel eines Energiepflanzenanbaus illustriert, infolge dessen verstärkter Dünger- oder Pestizideinsatz das Grundwasser belastet (Baumgärtner et al. 2006).

Sofern technisch und auch zu angemessenen Kosten möglich, kann eine Entkopplung des Angebots von privaten und öffentlichen Gütern aus Sicht eines Landwirts allerdings durchaus betriebswirtschaftlich sinnvoll und effizienzsteigernd sein, da in der Regel ja nur eine Entlohnung für das private Gut erfolgt. Sowohl der ökologische Landbau und Regionalmarken als auch Agrarumweltprogramme und gesetzliche Bewirtschaftungsauflagen bieten hier jedoch grundsätzlich Möglichkeiten für eine institutionell gekoppelte Bereitstellung öffentlicher und privater Güter.

Wie genau die Bereitstellung von öffentlichen Gütern der Landwirtschaft aus institutionenökonomischer Sicht nun organisiert werden sollte, hängt allerdings vor allem von den Eigenschaften der jeweiligen Güter ab. Öffentliche Güter können so beispielsweise lokaler oder globaler Natur, mit bestimmten Produktions- oder Konsumaktivitäten verbunden sowie messbar oder nicht messbar sein. Zudem sind die Prozesse ihrer Bereitstellung häufig geprägt von hoher Unsicherheit, unklaren Ursache-Wirkungszusammenhängen, externen stochastischen Ereignissen wie Niederschlägen sowie von Komplexität und Irreversibilität. Die Vielfalt der Gütereigenschaften widersetzt sich einfachen Lösungen bei der Gestaltung geeigneter, also produktions- und transaktionskos-

tenminimierender Institutionen und Organisationsformen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter der Landwirtschaft (vgl. Ostrom 2007).

Entsprechend hat sich in den letzten Jahrzehnten im Rahmen der EU-Agrarpolitik ein breites Spektrum an Instrumenten zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern in der Landwirtschaft herausgebildet. EU-kofinanzierte Agrarumweltprogramme und Cross Compliance gehören hier ebenso dazu wie die regionale Maßnahmenentwicklung in den LEADER-Programmen. Ergänzt werden diese agrarpolitischen Instrumente durch vor allem umweltorientierte Politiken wie NATURA 2000 und die EU-Wasserrahmenrichtlinie, die ebenfalls einen erheblichen Einfluss auf die Art und Weise der agrarischen Produktion entfalten. Diese Bandbreite an Instrumenten ist angesichts der Heterogenität sowohl der öffentlichen Güter in der Landwirtschaft (z.B. sauberes Trinkwasser, Bodenfruchtbarkeit, Biodiversität, Klimaschutz) als auch der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsformen und Produktionssysteme in der EU nicht erstaunlich. Hinzu kommen häufig divergierende Präferenzen dahingehend, welche öffentlichen Güter – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund begrenzter Finanzmittel – denn gezielt und prioritär bereitgestellt werden sollen, wo dies geschehen soll und welche Institutionen und Organisationsformen zur Politikimplementierung hierfür geeignet scheinen.

institutionenökonomische Sicht auf Politiken zur Bereitstellung öffentlicher Güter

Aufgrund der Eigenschaften von öffentlichen Gütern in der Landwirtschaft ist die Gestaltung und Implementierung von Politiken (z.B. von Agrarumweltprogrammen) zu deren verstärkten Be-



Foto (GNU) Jastroch, Wikipedia



Foto © Ute Leddic

Autoren:



Dr. Volker Beckmann,

Brandenburgische Technische Universität (BTU) Cottbus, Lehrstuhl für VWL, insb. Umweltökonomie und Humboldt-Universität zu Berlin, Department für Agrarökonomie, Fachgebiet Ressourcenökonomie



Dr. Christian Schleyer,

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Nachwuchsgruppe Markt-basierte Instrumente für Ökosystemleistungen



reitstellung in der Regel mit **hohen Transaktionskosten, genauer Entscheidungsfindungs- und Implementierungskosten, verbunden. Entscheidungsfindungskosten** sind alle jene Kosten, die im Zuge der Maßnahmengestaltung für die Gewinnung von Informationen, z.B. über die in den Agrarbetrieben tatsächlich anfallenden Kosten für die Durchführung einer Agrarumweltmaßnahme oder über die konkrete, lokale Ausprägung eines Agrarumweltproblems, aufgewendet werden müssen. Darüber hinaus zählen hierzu Verhandlungs- und Koordinationskosten, die beispielsweise

eine Rolle spielen, wenn unterschiedliche Interessengruppen oder einzelne Akteure in den Entscheidungsprozess zur inhaltlichen Ausgestaltung von Programmen mit einbezogen werden. Dabei besteht ein enger Zusammenhang (trade-off) zwischen der Qualität einer Entscheidung – im Falle von Agrarumweltprogrammen z.B. die ökologische Treffsicherheit oder produktionstechnische Angepasstheit einer Maßnahme – und den zur Erreichung dieser Qualität aufzuwendenden Kosten (Birner und Wittmer 2004). Eine weitere wichtige Kostenkategorie für Effizienz-betrachtungen stellen die **Implementierungskosten**, auch Vollzugskosten genannt, dar, mit denen alle Kosten gemeint sind, die für die Überwachung der Maßnahmendurchführung und für die Sanktionierung von Vertrags- bzw. Regelverletzungen aufgewendet werden müssen.

Wie sollte die Entwicklung der GAP weitergehen?

Beckmann et al. (2009) zeigen, dass die Einbeziehung von lokalen Akteuren sowie von Umweltverbänden in die Entscheidungsfindung auch tatsächlich die Effektivität von Agrarumweltmaßnahmen erhöhen kann. Die Mehrzahl der von den Autoren befragten Wissenschaftler, Vertreter von Agrar- und Umweltverwaltungen und -verbänden fordert demzufolge auch eine weitere Dezentralisierung der Entscheidungsfindung bei EU-kofinanzierten Agrarumweltprogrammen sowie eine stärkere Partizipation nichtlandwirtschaftlicher gesellschaftlicher Gruppen. Die von Eggers et al. (2008) durchgeführten Befragungen unterschiedlicher Akteursgruppen deuten jedoch darauf hin, dass die Einbeziehung lokaler Aktionsgruppen nach Meinung der Akteure zwar durchaus die Effektivität von Agrarumweltmaßnahmen fördern könnte, dies jedoch regelmäßig an den hohen Implementierungskosten scheitert.

Eine Reihe empirischer Arbeiten betonen in diesem Zusammenhang, dass Transaktionskosten im Agrarumweltbereich sowohl auf Seiten der landwirtschaftlichen Unternehmen (private Transaktionskosten, z.B. Falconer 2000) als auch in den Umwelt- und Agrarverwaltungen (öffentliche oder staatliche Transaktionskosten, z.B. Falconer und Whitby 1999) anfallen. So stellen beispielsweise Mettepenningen

et al. (2009) fest, dass die privaten Transaktionskosten durchaus erheblich sein können. Bei den von ihnen untersuchten Agrarumweltprogrammen beliefen sie sich immerhin auf etwa 25% der jeweiligen Kompensationszahlungen. Genossenschaftliche bzw. kooperative Organisationsformen bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern in der Landwirtschaft stellen hier eine Möglichkeit dar, Transaktionskosten sowohl auf Seiten der Landwirte als auch des Staates zu reduzieren. Derartige ‚Club‘-Lösungen, wie beispielsweise die Umweltgenossenschaften in den Niederlanden, haben in den letzten Jahrzehnten sowohl in der Praxis als auch in der wissenschaftlichen Diskussion erheblich an Bedeutung gewonnen (z.B. Hagedorn 2002, Polman et al. 2010).

Ebenfalls mit Bezug zu Honorierungssystemen für die Bereitstellung öffentlicher Güter der Landwirtschaft weist Vatn (2010) darauf hin, dass aufgrund der hohen Transaktionskosten und der spezifischen Eigenschaften öffentlicher Güter im Umweltbereich staatliche und andere öffentliche Akteure bei der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung der Programme häufig die wichtige Rolle von Intermediären einnehmen. Neben der Finanzierung und der administrativen Überwachung der Programme definieren diese zudem die konkreten Verfügungs- und Nutzungsrechte von Landnutzern und somit die Grenzen zwischen freiwilligen, kompensationsfähigen und verpflichtenden, nicht entschädigungsfähigen Bewirtschaftungspraktiken.

Neben dem NATURA 2000-Netzwerk und den EU-kofinanzierten Agrarumweltprogrammen stellen die Cross Compliance-Regelungen im Zusammenhang mit den Betriebs- und Flächenprämien – die bereits für sich eine wesentliche Rolle bei der Offenhaltung von landwirtschaftlichen Flächen spielen und so zum Kulturlandschaftserhalt beitragen – ein wesentliches Instrument zur verstärkten Bereitstellung öffentlicher Güter in der Landwirtschaft dar (z.B. Dupraz et al. 2010). Allerdings wirken diese – ebenso wie die Agrarumweltprogramme – nur wenig zielgerichtet. Zudem beinhalten die derzeitigen Cross Compliance-Regeln in den meisten Mitgliedsstaaten zumeist ohnehin nur die bereits bestehenden nationalen und EU-weiten ordnungsrechtlichen Bewirtschaftungsauflagen. Dennoch leisten sie aufgrund der zu-

sätzlichen Sanktionsmöglichkeiten – nämlich dem (Teil-) Einzug der Betriebs- und Flächenprämien im Fall eines Verstoßes gegen die Auflagen – durchaus einen Beitrag zur Senkung der Wahrscheinlichkeit von Regelverstößen (Jongeneel und Brand 2010).

Fazit

Zusammenfassend gilt es bei der Gestaltung von Politiken für die verstärkte Bereitstellung öffentliche Güter in der Landwirtschaft zu bedenken, dass zielgerichtete Maßnahmen in der Regel mit höheren Transaktionskosten für die Entscheidungsfindung und Implementierung einhergehen. Aufgrund der Eigenschaften öffentlicher Güter in der Landwirtschaft können diese Kosten durchaus erheblich sein. Wichtige Fragen bei der Politikgestaltung aus institutionenökonomischer Sicht sind deshalb u.a. welche Ziele verfolgt werden sollen, wer und mit welchen Verfahren über die Ziele und über die Maßnahmeninhalte bestimmen sollte, wie und durch wen die Politik finanziert werden

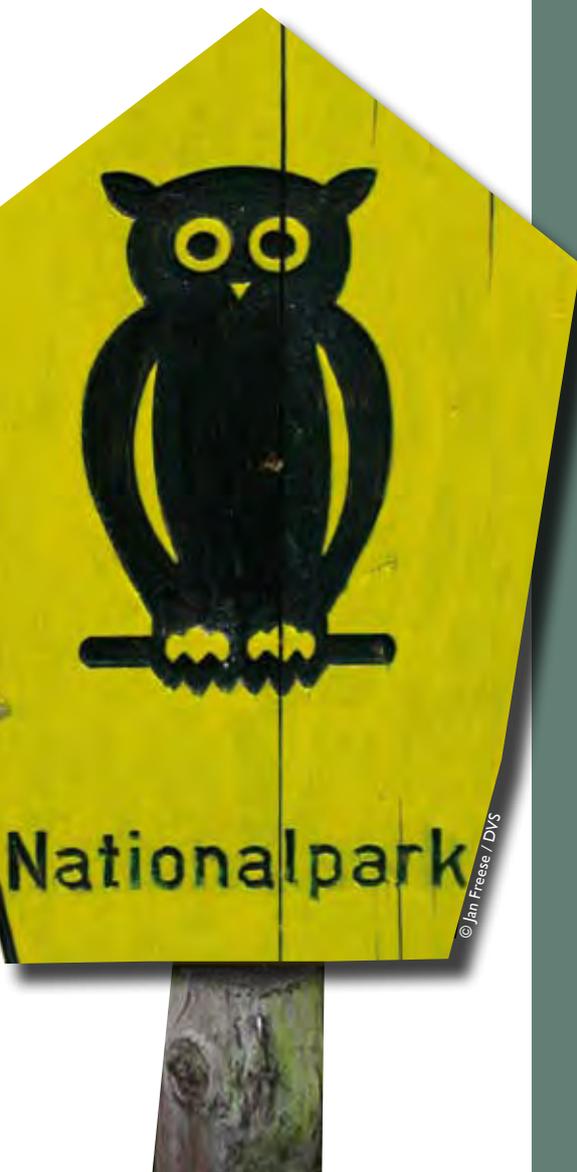
sollte, welche marktlichen oder anderen Organisationsformen dabei gewählt werden sollten und ob sich die jeweiligen Politikinstrumente und bestehenden Institutionen sinnvoll ergänzen oder sogar gegenläufige Anreize bieten.

Aus unserer Sicht erscheint hier unter anderem eine verstärkte Förderung von Ansätzen zur institutionellen Kopplung der Bereitstellung marktlicher und öffentlicher Güter, beispielsweise in Form von Regionalvermarktungsinitiativen, ebenso

vielversprechend wie die Schaffung eines gleichermaßen förderlichen als auch flexiblen institutionellen Rahmens für das Engagement regionaler Nachfrager öffentlicher Güter sowie entsprechende Finanzierungsmodelle als komplementäre Ansätze zu EU-Politiken. Schließlich kann auch die verstärkte Nutzbarmachung neu entwickelter marktlicher Strukturen, wie beispielsweise des globalen Emissionshandels, einen erheblichen Beitrag zur Bereitstellung öffentlicher Güter in der Landwirtschaft leisten.

Literatur:

- Baumgärtner, Faber, Schiller (2006). Joint Production and Responsibility in Ecological Economics. On the Foundations of Environmental Policy.
- Beckmann (2000). Transaktionskosten und institutionelle Wahl in der Landwirtschaft: Zwischen Markt, Hierarchie und Kooperation.
- Beckmann, Eggers, Mettepenningen (2009). Deciding how to decide on agri-environmental schemes: The political economy of subsidiarity, decentralisation and participation in the European Union. *Journal of Environmental Planning and Management* 52 (5). S. 689-716.
- Birner, Wittmer (2004). On the 'efficient boundaries of the state'. The contribution of transaction costs economics to the analysis of decentralization and devolution in natural resource management. *Environment and Planning C: Government and Policy* 22. S. 667-685.
- Coase (1937). The Nature of the Firm. *Economica (New Series)* 4 (16). S. 386-405.
- Coase (1974). The Lighthouse in Economics. *Journal of Law and Economics* 17 (2). S. 357-376.
- Dupraz, van den Brink, Latacz-Lohmann (2010). Direct income support and cross-compliance. In: Oskam, Meester, Silvis: EU policy for agriculture, food and rural areas. S. 351-362.
- Eggers, Mettepenningen, Beckmann (2008). Assessing local action groups and auctions as institutional alternatives for designing and implementing agri-environmental measures in the EU- results from an expert survey. *Agrarwirtschaft* 57 (7). S. 325-333.
- Falconer (2000). Farm-level constraints on agri-environmental scheme participation: a transactional perspective. *Journal of Rural Studies* 16 (3). S. 379-394.
- Falconer, Whitby (1999). The Invisible Costs of Implementation and Administration. In: van Huylenbroeck, Whitby: Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets. S. 67-88.
- Hagedorn (Hg.) (2002). Environmental Cooperation and Institutional Change: Theories and Policies for European Agriculture. (New Horizons in Environmental Economics).
- Hagedorn (2008). Particular requirements for institutional analysis in nature-related sectors. *European Review of Agricultural Economics* 35 (3). S. 357-384.
- Jongeneel, Brand (2010). Direct income support and cross-compliance. In: Oskam, Meester, Silvis: EU policy for agriculture, food and rural areas. S. 191-205.
- Mettepenningen, Verspecht, van Huylenbroeck (2009). Measuring private transaction costs of European agri-environmental schemes. *Journal of Environmental Planning and Management* 52 (5). S. 649-667.
- North (1990). Institutions, Institutional Change, and Economic Performance..
- Ostrom (2005). Understanding Institutional Diversity.
- Ostrom. (2007). A diagnostic approach for going beyond panaceas. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104. S.15181-15187.
- Polman, Slangen, van Huylenbroeck (2010). Collective approaches to agri-environmental management. In: Oskam, Meester, Silvis: EU policy for agriculture, food and rural areas. S. 363-368.
- Samuelson (1964). Economics. An Introductory Analysis.
- Vatn (2010). An institutional analysis of payments for environmental services. *Ecological Economics* 69 (6). S. 1245-1252.
- Williamson (1996). The Mechanisms of Governance.



Pflanzenschutz und öffentliche Güter der Agrarlandschaft

von Bärbel Gerowitt und Horst-Henning Steinmann

Der Erhalt seltener Arten der Agrarlandschaft ist ebenso, wie die „Erhaltung der Bekämpfbarkeit von Schadorganismen“ ein öffentliches Gut. Für Strategien zur Erhaltung beider Güter analysiert die Phytomedizin Organismen, Ökosystem und Managementstrategien.

Der phytomedizinische Blickwinkel

Pflanzenproduktion ist Güterproduktion mit Kulturpflanzen als biologischen Ressourcen auf der Grundlage von Boden- und Standortproduktivität. Das Ziel ist die Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln oder Rohstoffen für den Non-Food-Bereich. Der Einsatz von Produktionsfaktoren wie Saatgut, Energie, ggf. Wasser, Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln hilft, die Produktivität zu steigern. Als „Nebenprodukt“ dieser wirtschaftlichen Tätigkeit entstehen agrarisch geprägte Landschaften, deren Wasserhaushalt, Biodiversität und Landschaftsbild durch die jeweilige Nutzung bestimmt wird. Die angebauten Kulturpflanzen müssen sich den Produktionsstandort und die Produktionsressourcen mit anderen Organismen - Mikroorganismen, Pflanzen und Tieren der Agrarlandschaft - teilen. Die Phytomedizin beschäftigt sich mit deren Biologie und dem Zusammenspiel der Kulturpflanzen mit diesen Organismen

unter der Vorgabe von Produktionszielen. Unter Pflanzenschutz faßt man die Instrumente zum Management der Schaderregerpopulationen zusammen.

Phytomedizinisch relevante Organismen

Bei der Nutzung von Agrarlandschaften entwickeln sich Organismengemeinschaften, die an diese Nutzung angepasst sind. Besonders gut haben dies Arten bewältigt, die wir als „Schadorganismen“ bezeichnen (Unkräuter, Krankheitserreger (Pilze, Bakterien, Viren), Schädlinge (hauptsächlich Insekten, Schnecken, Kleinsäuger, Vögel)). Aber auch andere Organismen sind spezialisiert auf Agrarökosysteme: Nützlinge, die ihrerseits von landwirtschaftlichen Schädlingen leben, nützliche Organismen, die zum Stoffabbau und -umsatz beitragen und schließlich „Begleiter“, die vom Pflanzenproduktionssystem abhängen, aber für das System weitgehend indifferent sind. „Nützlichkeit“ wird dabei aus dem Blickwinkel des agrarischen

Landnutzers definiert und trifft für alle Ökosystemdienstleistungen von Organismen zu. Die Übergänge zwischen Schaden, Nutzen und Indifferenz sind fließend. Auch sind die Wirkungen nicht immer prägnant sichtbar. Die Pflanzenproduktion beruht in erheblichem Umfang auf dem lautlosen „Funktionieren“ der vielfältigen Vernetzungen und Verknüpfungen der Organismen im Agrarökosystem. Diese werden auch als Ökosystemdienstleistungen bezeichnet.

Es ist offensichtlich, dass für den Landwirt die phytomedizinisch relevanten Organismen im Vordergrund stehen, verursachen sie doch Ertragsausfälle, die deutlich sichtbar und messbar sind. Die Schadwirkung kann dabei ganz unterschiedlich ausfallen; sie umfasst die Spanne von kurzfristig heftigen Schäden ohne Dauerwirkung am Standort bis zu einer schwachen Wirkung, die sich aber langfristig am Standort akkumuliert. Sie betrifft die erzeugten Mengen sowohl wie deren Produkt- und Prozessqualität. Die Nutzwirkung ist dagegen weniger gut dokumentiert, besonders im Hinblick auf das einzelne Feld oder den Betrieb.



Deutlich komplizierter wird die Sicht, wenn weitere anthropogene Leitbilder wie Seltenheit und Schönheit hinzu kommen. Seltene Unkrautarten haben ein hohes gesellschaftliches Ansehen und der Feldhamster, der vor wenigen Jahrzehnten noch als Schädling galt, steht mittlerweile unter Schutz. Dieser Leitbildeinfluss betrifft vor allem Pflanzen und Tiere der Agrarlandschaft, bei Pilzen und Bakterien ist er bisher nicht zu finden.

Strategien und Entscheidungen

Phytomedizinische Abwägungen spielen bei nahezu allen Ackerbaumaßnahmen landwirtschaftlicher Kulturen eine große Rolle. Vorbeugende Maßnahmen sollen das Risiko der Vermehrung von Schadorganismen vermindern. Zu den vorbeugenden Maßnahmen gehören: eine geeignete Fruchtfolge, angepasste Bodenbearbeitung, angepasste Düngung, Aussaat, Sortenwahl und Hygienemaßnahmen. Diese Instrumente sind indirekt und langfristig wirksam. Sie verursachen Kosten in Form von entgangenen Erlösen höherwertiger Fruchtarten, erforderlichen Spezialtechniken, einer möglicherweise geringeren Ertrags- und Qualitätsleistung, höhere Arbeitserledigungskosten und Rüstzeiten. Darüber hinaus ist die Wirkung einzelner Maßnahmen oft nicht direkt sichtbar und eine unmittelbare, sicher eintretende und ausreichende Wirkung kann nicht fest eingeplant werden. In Folge davon sind Ackerbausysteme, die auf vielen vorbeugenden Instrumenten basieren, betriebswirtschaftlich weniger attraktiv als phytomedizinisch riskante Strategien, die auf eine Erlösmaximierung setzen. Solche zweifelsfrei hochproduktiven Ackerbausysteme basieren in großem Maße auf dem Einsatz des chemischen Pflanzenschutzes, um die Ertragsleistung und die Qualität der Produkte langfristig zu sichern. Dadurch ermöglichen es insbesondere Pflanzenschutzmittel, Produktionssysteme riskanter zu gestalten, d.h. vorbeugende Maßnahmen weitgehend zu vernachlässigen. Die Produzenten werden mit der Verfügbarkeit von Pflanzenschutzmitteln letztendlich auch ermuntert, den Schadorganismen vorrangig mit direkten Pflanzenschutzverfahren zu begegnen anstatt sich auf die unsicheren und mühevollen indirekten Instrumente zu verlassen.

Während vorbeugende Maßnahmen also eher zu Vielfalt in den Anbausystemen führten, führt Pflanzenschutzmitteleinsatz meistens zu ihrer Vereinfachung. Das ist

aber keine zwangsläufig ablaufende Kette; natürlich werden auch Pflanzenschutzmittel in vielfältigen Systemen eingesetzt – auf lange Sicht sind sie hier aber weniger notwendig.

Konsequenzen für Organismengemeinschaften

Die Gestaltung von Ackerbausystemen hat ökosystemare Konsequenzen auf der Populationsebene der Organismen. Durch wiederholte Anwendungen ackerbaulicher Maßnahmen wird ein Selektionsdruck erzeugt. Je höher der Selektionsdruck, beispielsweise durch vereinfachte Fruchtfolgen mit dem stets wiederholten Anbau der gleichen Feldfrucht, umso mehr profitieren spezialisierte Organismen, deren Populationen oftmals dramatisch zunehmen. Populationen anderer, weniger gut angepasster Organismen halten diesem Druck hingegen nicht stand und nehmen in ihrem Umfang ab. Obwohl sich dieses Phänomen in der Regel auf Arten auswirkt, so ist doch besser von Organismen die Rede, da Selektionsprozesse auch unterhalb der Artebene wirken können. Selektion wirkt häufig auf Rassen und Pathotypen innerhalb der Erregerarten, z. B. bei pilzlichen Schaderregern. Diejenigen Organismengruppen, die weniger gut angepasst sind, nehmen ab. Das gilt gleichermaßen für Schadorganismen, nützliche und indifferente Arten.

Phytomedizinisch riskante Produktionssysteme haben demzufolge häufig diese Auswirkungen:

- Einzelne Arten bzw. Biotypen unter den Schadorganismen nehmen stark zu
- Nutzorganismen nehmen tendenziell ab
- indifferente Organismen nehmen stark ab

Diese Auswirkungen sind hier nicht zum ersten Mal beschrieben; ganz im Gegenteil es handelt sich quasi um Allgemeinplätze. Wichtiger ist es daher darauf hinzuweisen, dass diese ökosystemaren Wirkungen nicht nur direkter Art sind, d. h. auf Wirkungen der Präparate des Pflanzenschutzes beruhen, sondern auch indirekt wirken, indem durch die Verfügbarkeit der Pflanzenschutzmittel die Voraussetzungen für selektierende Ackerbausysteme geschaffen werden.

Pflanzenschutz ist also ein zentrales Element, das innerhalb der pflanzlichen Pro-



Foto © Jan Freese



© BLE / Bonn, Foto Thomas Stephan



© BLE / Bonn, Foto Thomas Stephan

duktion auf verschiedenen Ebenen wirkt. Im folgenden Abschnitt soll gezeigt werden, wie diese Wirkungen das Prinzip der öffentlichen Güter betreffen.

Öffentliche Güter im Pflanzenschutz

Das Prinzip der Öffentlichen Güter kann hier nicht in allen Einzelheiten erklärt werden. Dazu sei auf andere Quellen in dieser Ausgabe verwiesen. In diesem Beitrag sollen darunter Güter und Leistungen verstanden werden, die mit dem Pflanzenschutz in einem agrarökologischen Kontext einhergehen und nicht einzelnen Nutzern zugeordnet werden können. Vielmehr haben auf diese Güter und Leistungen auch andere Nutzer – seien es andere Landwirte oder die Allgemeinheit – einen Anspruch. Die Einschränkung auf



Agrarökologie macht deutlich, dass Güter der menschlichen Gesundheit, die im Zusammenhang mit dem Pflanzenschutz durch Exposition oder Rückstände beeinträchtigt werden können, hier nicht betrachtet werden. Diese Güter werden bereits im Zulassungsverfahren ausführlich bewertet. Bei der Zulassung werden auch Auswirkungen

den näher darauf eingehen wollen. Dies soll auf den Ebenen der Organismen und des Managements geschehen.

Organismen

Unter den aus phytomedizinischer Sicht relevanten Organismen sind zunächst Arten interessant, die in traditionellen Agrarlandschaften gute Bedingungen fanden, die aber in zeitgenössischen Ackerbausystemen kaum noch eine Lebensgrundlage haben.

Im Grunde sind alle Ag-

mit der rarnutzung assoziierten nützlichen und indifferenten Arten öffentlichen Gütern zu zurechnen.

Einige dieser Arten waren vormals als

Schadorganismen angesehen, sind dies mittlerweile aufgrund ihres geringen Vorkommens aber nicht

mehr. Sie sollen aus Gründen des Naturschutzes oder auch des Ressourcenschutzes nicht noch stärker gefährdet werden. Dies gilt z.B. für alle seltenen oder selten gewordenen Ackerunkräuter.

Die Kornrade früher gefürchtetes Ackerunkraut - heute eine seltene und geschützte Art

Sie sind eindeutig Produkte einer bestimmten Landnutzung, deren letzte Vorkommen den Charakter eines öffentlichen Gutes haben. Im Einzelfall können sich derartige Populationen allerdings erholen und wieder ein bekämpfungswürdiges Ausmaß erreichen.

Das Vorkommen seltener Arten steht in der Öffentlichkeit in besonders großem Ansehen. Auch die Tiere der Agrarlandschaft werden als öffentliche Güter wahrgenommen. Mikroorganismen der Agrarlandschaft, z.B. im Boden vorkommende, werden hingegen mit deutlich weniger Wertschätzung betrachtet, obwohl sie von bemerkenswertem gesellschaftlichen Wert sein können.

Sie sind eindeutig Produkte einer bestimmten Landnutzung, deren letzte Vorkommen den Charakter eines öffentlichen Gutes haben. Im Einzelfall können sich derartige Populationen allerdings erholen und wieder ein bekämpfungswürdiges Ausmaß erreichen.

Das Vorkommen seltener Arten steht in der Öffentlichkeit in besonders großem Ansehen. Auch die Tiere der Agrarlandschaft werden als öffentliche Güter wahrgenommen. Mikroorganismen der Agrarlandschaft, z.B. im Boden vorkommende, werden hingegen mit deutlich weniger Wertschätzung betrachtet, obwohl sie von bemerkenswertem gesellschaftlichen Wert sein können.

Zunächst ungewohnt ist es für uns, die Schadorganismen ebenfalls als Öffentliche Güter zu betrachten. Es klingt zunächst absurd, wenn sogar diejenigen betrachtet werden sollen, die stark zu genommen haben, massive Schäden verursachen und mit Pflanzenschutzmitteln bekämpft werden müssen. Dennoch ist es gerechtfertigt, auch diese Organismen nicht nur in betrieblicher Ebene zu betrachten (Landwirt, Feld, Population), sondern auch mit ihrer öffentlichen Eigenschaft wahrzunehmen.

Eine wichtige Entwicklung ist im Moment die Zunahme einzelner Schadorganismen – nämlich solcher die besonders angepasst an spezialisierte Produktionssysteme sind (Beispiele: Ungrasarten im Getreide, Schadinsekten im Raps). Diese Erregerpopulationen erfordern in phytomedizinisch risikoreichen Ackerbausystemen einen massiven Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Dabei ist Pflanzenschutzmittel nicht gleich Pflanzenschutzmittel – in allen Präparategruppen (Herbizide, Insektizide, Fungizide) gibt es verschiedene Wirkstoffe, die jeweils an unterschiedlichen Stellen in den Stoffwechsel der Schadorganismen eingreifen und diese auf verschiedene Weise abtöten. In Abhängigkeit vom Wirkungsmechanismus kann bei den Wirkstoffen ein Wirkungsverlust durch Resistenz der Schadorganismen eintreten.

Resistenz betrifft in der Regel nicht komplette Arten, sondern Populationen dieser Arten und entsteht durch Selektion und Mutation. Bei fortdauerndem Selektionsdruck verdrängen die resistenten Biotypen die sensitiven. Derartige Phänomene machen seit einiger Zeit Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung riskanter Produktionssysteme im Ackerbau (Rapsgranzkäfer, Ungräser, Getreidepathogene). Es wirken also gleichgerichtete Selektionsmechanismen, die wir von der Artebene kennen, bei steigendem Selektionsdruck auf Genotypenebene. Da viele dieser von Resistenzen betroffenen Schaderreger mobil sind und nicht vor den Feldgrenzen haltmachen, gehören sie nicht dem einzelnen Bewirtschafter, sondern auch seinen Kollegen. In dem Fall, dass die Bekämpfbarkeit der Erregerpopulationen und damit die Aufrechterhaltung der Produktion einzelner Agrarerzeugnisse beeinträchtigt ist, ergibt sich sogar eine öffentliche Dimension.

Management

Aufgrund des anhaltenden Trends zur Vereinfachung der Ackerbausysteme ändern sich die Lebensbedingungen für alle

Organismen der Agrarlandschaft. Arten, die im Rückgang begriffen sind und aus gesellschaftlichen Gründen erhalten werden sollen, benötigen zum Überleben Managementmethoden, die möglicherweise der heute vorherrschenden Ackerbaupraxis entgegenstehen. Diese sind deshalb nur mit höheren Kosten zu erreichen. Wir können also nicht davon ausgehen, dass sich Öffentliche Güter langfristig weiterhin von selber in ausreichender Menge einstellen. Dafür dass sie erhalten werden können, werden Anbaumethoden benötigt, die ihr Überleben in rationalen Populationsgrößen sichern – nicht zu viel aber eben auch nicht zu wenig. Es ist zu prüfen, inwieweit solche Anbaumethoden (Fruchtfolge u.a.) auch das lautlose „Funktionieren“ der Agrarökosysteme unterstützen, verbessern oder behindern. Hier sind alle Formen der Ökosystemdienstleistungen relevant: Ab- und Umbau organischer Substanz, Samenprädation, Bestäubung - um nur einige zu nennen. Auch Resistenzen gegenüber Pflanzenschutzmitteln sind mit der Vereinfachung der Anbaumethoden eng verknüpft. Bei hohem Selektionsdruck wegen einseitiger Managementmethoden passen sich Schadorganismen stärker an – das gilt für die Populations- wie auch die Resistenzentwicklung. Prinzipiell haben alle Schadorganismen das Potential, sich anzupassen. Dies kann schneller oder langsamer er-

folgen, je nach populationsdynamischen Eigenschaften der Art. Das betrifft auch andere Bereiche, z.B. durch züchterische Fortschritte erstellte neue Sorten – das Potential der Anpassung durch neue Biotypen bei den Schadorganismen ist stets gegeben. Gegenüber Pflanzenschutzmitteln ist die Situation insofern dramatisch als die Anwendungsbreite und -intensität weniger Wirkmechanismen in wenigen Kulturen besonders hoch ist. Verbesserte Methoden beim Pflanzenschutzmitteleinsatz können die Resistenzentwicklung jedoch verzögern. Hier ist besonders der Wechsel von verschiedenen Wirkstoffen zu nennen. Langfristig effizienter ist die Kombination mit möglichst vielen vorbeugenden Maßnahmen, um bereits die Schadorganismenpopulationen gering zu halten und die Empfindlichkeit gegenüber Pflanzenschutzmitteln zu erhalten.

Fazit

Organismen in Agrarsystemen haben ebenso den Charakter Öffentlicher Güter, wie Eigenschaften von Schadorganismenpopulationen. Der Sachverhalt „Erhaltung der Bekämpfbarkeit von Schadorganismen“ hat damit ebenso Charaktereigenschaften eines öffentlichen Gutes, wie die Bewahrung von Vorkommen seltener Arten. Genaugenommen stehen dahinter

vergleichbare Prozesse: der erste läuft auf der Artebene, der zweite auf der Biotypenebene ab. In beiden Fällen sind die Populationsentwicklungen entscheidend. Der eine Prozess ist charakterisiert durch Seltenheit von einigen Arten zulasten häufigerer Arten, der andere durch Seltenheit einer Eigenschaft (Empfindlichkeit) zulasten einer anderen Eigenschaft (Resistenz). Auch Gegenmaßnahmen beruhen auf dem gleichen Instrumentarium, indem in die Populationsentwicklungen steuernd eingegriffen wird. Diese Gegenmaßnahmen werden sich aber in Details unterscheiden. Gemeinsam ist ihnen, dass sie höheren Aufwand verlangen und kurzfristig auch weniger Produktivität, d.h. Nahrungsmittel- und Rohstoffproduktion bedingen. Langfristig erscheinen diese Maßnahmen in einem etwas besseren Licht, weil sie die Bewirtschaftbarkeit der Systeme, die Erhaltung von Biodiversität und wahrscheinlich auch wichtige Ökosystemleistungen gewährleisten. Je nachdem wie stark vorbeugende Maßnahmen eingesetzt werden, wird es auch Auswirkungen auf andere Bereiche geben: vielfältige Fruchtfolgen ändern z. B. das Landschaftsbild. Wenn weniger Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden können, wirkt dies natürlich auch stark auf die abiotischen Umweltrisiken, die mit Pflanzenschutzmitteln einhergehen. Das wäre ein vorteilhafter Nebeneffekt.

Lange Zeit eine Plage und ein gefürchteter Getreideschädling, heute eine seltene und geschützte Art: Der Feldhamster.



Foto (GNU) Kazanski, Wikipedia

Autor/innen:

Prof. Dr. Bärbel Gerowitt,

Universität Rostock, Institut für Landnutzung – Phytomedizin und Vorsitzende des Beirates für Biodiversität und genetische Ressourcen des BMELV und



und Dr. Horst-Henning Steinmann,

Georg-August Universität Göttingen, Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt



Öffentliche Güter im Bereich der Agrobiodiversität

von Frank Begemann

Die Vielfalt der Agrobiodiversität ist ein globales öffentliches Gut. Durch Erhaltung und Züchtung gefährdeter einheimischer Nutzpflanzen und Nutztierassen sowie Stämmen und Wildpopulationen von Fischarten können Landwirte in hohem Maß zu ihrem Schutz beitragen.

Auf den ersten Blick klingt es wenig plausibel, dass im Bereich der Biologischen Vielfalt für die Land-, Forst-, Fischerei- und Ernährungswirtschaft, der sogenannten „Agrobiodiversität“, öffentliche Güter existieren. Geht es doch um Wirtschaftsbereiche, die sehr stark von Landwirten, Forstwirten und Fischwirten privatwirtschaftlich bzw. unternehmerisch geprägt sind. Sie zielen darauf ab, Marktprodukte herzustellen, die für die Ernährung der Bevölkerung benötigt werden und dienen auch zur Einkommenssicherung im ländlichen Raum.

Die landwirtschaftlichen Betriebe setzen ihr Privateigentum ein, d.h. vor allem ihren eigenen Grund und Boden, der oft über Generationen innerhalb der Familien vererbt ist. Daneben sind jedoch weitere Betriebs-

mittel erforderlich. Dazu gehört ganz wesentlich auch geeignetes Saat und Pflanzgut von Nutzpflanzen, gehören Nutztiere und Fische zum Besatz ihrer Teiche. Hier stellt sich nun die Frage, wo und aus welchen Ressourcen, welchen genetischen Ressourcen, diese Betriebsmittel hergestellt werden.

Die Pflanzenzüchtung benötigt genetische Ressourcen, um leistungsstarke und widerstandsfähige Sorten zu entwickeln, die den Landwirten als Saat- und Pflanzgut angeboten werden können. In den letzten hundert Jahren kam es dabei zu einer zunehmenden Arbeitsteilung, außer bei Obst und Wein findet in den Hauptkulturen die Züchtung nun fast ausschließlich in privaten Züchtungsunternehmen statt. Ähnlich sieht es in der Tierzüchtung aus, auch wenn hier die Züchtung, mit Ausnahme des Huhns und teilweise beim Schwein, noch weitgehend in der Hand der Landwirte selbst liegt. Betriebe nutzen die künstliche Besamung in der Rinderzucht, unterschiedliche Rassen und Elterntiere zur Kreuzung und Leistungssteigerung ihrer Schweine, Schafen und Ziegen. Teichwirte nutzen Satzfisher, die durch Fischzüchter in ihren genetischen Anlagen und auch hinsichtlich der Leistungseigenschaften verbessert werden. Eine gezielte Zucht ist hier unter anderem beim Karpfen bekannt.

Während die Züchter zum einen auf aktuelle Sorten, Rassen, Zuchtstämme und Populationen zurückgreifen, über die sie selbst verfügen oder die ihnen der Markt bereitstellt, sind zunehmend auch Eigenschaften von früher genutzten Landsorten, alten Landrassen oder auch Wildvorkommen verwandter Arten unserer Kulturpflanzen und Nutztier Ressourcen für die Züchtung. Hier liegen interessante Merkmale zur Resistenz, Qualitätsverbesserung und Leistungssteigerung, die zur Sicherung der Ernährung und Anpassung an den Klimawandel benötigt werden. Interessant sind solche genetischen Ressourcen besonders dann, wenn ihre landwirtschaftlichen Eigenschaften bekannt sind, sie also charakterisiert und evaluiert sind. Diese Aufgabe ist von gesamtgesellschaftlichem Interesse.

Sicherung genetischen Materials in Genbanken

Daher haben sich viele Staaten dieser Erde unter dem Dach der Welternährungsorganisation, der Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO), zusammengetan und globale Aktionspläne zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzen- und tiergenetischen Ressourcen erstellt. Für die pflanzengenetischen Ressourcen wurde sogar ein Internationaler Vertrag verhandelt, der seit 2004 rechtlich bindend in Kraft getreten ist. 122 Staaten und die Europäische Union sind inzwischen Vertragsparteien dieses sogenannten „Pflanzenvertrags“.

Der Vertrag beschreibt die Notwendigkeit und Möglichkeiten, wie die pflanzengenetischen Ressourcen für die Ernährung und Landwirtschaft zum einen besser geschützt und zum anderen aber auch leichter erschlossen werden können. Dazu wurde für die ca. 60 wichtigsten landwirtschaftlichen Nutzpflanzen und Grünlandarten ein sogenanntes „multilaterales System“ eingerichtet, in dem die genetischen Ressourcen zum Wohle der Allgemeinheit erhalten und unter gleichen Bedingungen zugänglich gemacht werden. De facto handelt es sich bei diesem „multilateralen System“ um eine globale, virtuell-vernetzte Genbank mit vielen Außenstellen in zahlreichen Staaten dieser Welt. Etwa 900.000 Pflanzenproben aus internationalen Agrarforschungszentren und nationalen Sammlungen wurden inzwischen in diese globale Genbank eingebracht. Diese Proben stehen entweder unter der Verwaltung und Kontrolle der Mitgliedsstaaten und sind öffentlich zugänglich oder werden von natürlichen und juristischen Personen in den Mitgliedsstaaten freiwillig in diese globale Genbank eingebracht.



Neben den Pflanzenproben selbst werden auch alle verfügbaren sogenannten Passportdaten (d.h. Daten, die über die Herkunft Auskunft geben und eine Probe identifizieren helfen, wie ein Reisepass) und – nach Maßgabe des geltenden Rechts – alle sonstigen damit zusammenhängenden verfügbaren und nicht vertraulichen beschreibenden Informationen gesammelt und bereitgestellt. Dazu gehören Charakterisierungs- und Evaluierungsdaten, die zum Auffinden züchterisch interessanter Merkmale wertvoll sind.

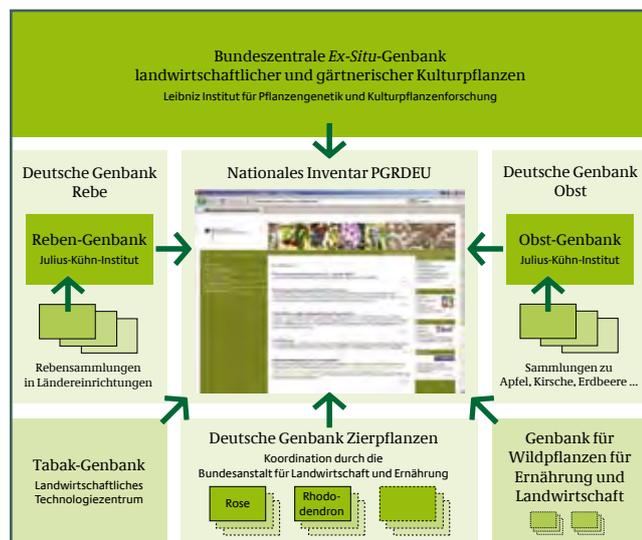
Öffentliches Gut: Zugang zu und Wissen über genetische Ressourcen

Mit der globalen Genbank und dem multilateralen System, werden somit zwei globale öffentliche Güter gesichert: (1) die genetischen Ressourcen und (2) das Wissen über diese Ressourcen. Der Zugang zu diesen öffentlichen Gütern wird über einen weltweit einheitlichen Standard geregelt (SMTA - standardisierte Materialübertragungsvereinbarung). Damit wird sichergestellt, dass Vorteile, die aus der Nutzung der genetischen Ressourcen und dem Wissen dazu entstehen nicht Einzelnen, sondern wieder der Allgemeinheit zugutekommen. Dieser globale Pool an genetischen Ressourcen kann so nach und nach auch durch neue Produkte erweitert werden, die mit genetischem Material aus dieser Genbank entwickelt wurden und weiter für die Forschung und Züchtung für die Landwirtschaft und Ernährung frei zur Verfügung stehen. Darüber hinaus wird das allgemein verfügbare Wissen über diese Ressourcen fortlaufend erweitert, wovon auch wiederum die Allgemeinheit profitiert.

Die Genbankstruktur in Deutschland

Deutschland beteiligt sich am Auf- und Ausbau dieser beiden öffentlichen Güter durch genetische Ressourcen und das verfügbare Wissen zu diesen Ressourcen, die aus deutschen Sammlungen und Datenbanken eingebracht werden. Mit der Durchführung dieser Aufgabe wurde das Informations- und Koordinationszentrum für Biologische Vielfalt (IBV) der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) beauftragt. Das IBV unterhält zu diesem Zweck Datenbanken als Nationale Inventare zu genetischen Ressourcen der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Nutzpflanzen (PGRDEU), der Nutztiere (TGRDEU), der Forstpflanzen (FGRDEU) und der Fische und Wassertiere (AGRDEU). Diese Datenbanken speichern Informationen über die in Deutschland vorhandenen genetischen Ressourcen, so dass sie den Auf- und Ausbau der öffentlichen Güter und Infrastruktur unterstützen können.

Die Datenbank schafft eine Grundlage zur Einstufung der Rassen in verschiedene Gefährdungskategorien und somit zur Publikation der Roten Liste der gefährdeten einheimischen Nutztierassen in Deutschland. In Verbindung verschiedener Parameter wie der genetischen Erosion (Gefährdung) und der Anpassung an regionale Bedingungen geben die Datenbanken Hinweise auf die genetischen Ressourcen, die als öffentliche Güter angesehen werden können.



Agrobiodiversität in der landwirtschaftlichen Praxis

Landwirte profitieren nicht nur indirekt über die Möglichkeit, von Züchtern besseres Saat- und Pflanzgut oder Zuchttiere und Satzfrische angeboten zu bekommen, um mit diesen Betriebsmitteln ihre Erträge sichern oder steigern zu können. Landwirte können sich auch direkt an der Erhaltung der öffentlichen Güter beteiligen, indem sie bestimmte gefährdete einheimische Nutzpflanzen und Nutztierassen sowie Stämme und Wildpopulationen von Fischarten erhalten und züchten. In diesem Sinne tragen Landwirte nicht zuletzt auch wieder zum Schutz globaler öffentlicher Güter im Bereich der Agrobiodiversität bei. Ein Förderrahmen dafür besteht über die Kulturlandschaftsprogramme der Bundesländer, die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) von Bund und Ländern sowie die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).



Autor:

Dr. Frank Begemann,

BLE, Informations- und Koordinationszentrum für Biologische Vielfalt, Bonn





Agrarpolitik im Sinne von Konsumenten und Gesellschaft

von Jutta Roosen

Die Multifunktionalität der Landwirtschaft betont, dass die landwirtschaftliche Produktion mit der Erstellung anderer, von der Gesellschaft nachgefragter Leistungen in Verbindung steht. Obwohl die vermeintlichen Wünsche von Gesellschaft und Verbrauchern regelmäßig in politischen Diskursionen angeführt werden, gibt es nur wenige empirische Studien, die diese Nachfrage beziffern.

Die Multifunktionalität der Landwirtschaft wird vielfach herangezogen, um zu unterstreichen, dass die landwirtschaftliche Produktion mit der Erstellung anderer, von der Gesellschaft nachgefragter Leistungen in Verbindung steht. Es geht um die Ernährungssicherung, die Erstellung von sicheren und qualitativ hochwertigen Produkten, den Erhalt der Kulturlandschaft und der Biodiversität und die Entwicklung und Lebensqualität im ländlichen Raum. Obwohl diese Wünsche von Gesellschaft und Verbrauchern regelmäßig in politischen Diskussionen angeführt werden, gibt es nur wenige empirische Studien, die diese Nachfrage beziffern. Einzelne Themen werden im Folgenden behandelt.

Ernährungssicherung

Die ausreichende Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Preisen ist gerade dem deutschen Konsumenten wichtig. Objektiv betrachtet erreicht Deutschland in vielen landwirtschaftlichen Märkten hohe Selbstversorgungsgrade und auch das Lebensmittelpreinsniveau ist in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-15 Mitgliedsstaaten relativ niedrig. Durch die Entkopplung der agrarpolitischen Instrumente vom Produktionsanreiz ist die Versorgung mit landwirtschaftlichen Produkten

deutlich unabhängiger von der Agrarpolitik geworden. Darüber hinaus ist für die Ernährungssicherung weniger der Selbstversorgungsgrad von Bedeutung, als die Fähigkeit in Krisenzeiten Produktionsfaktoren anzupassen. Diese Anpassungsfähigkeit wird staatlicherseits durch ein Sicherheitsnetz, wie der Lagerhaltung, gewährleistet, sollte jedoch auch den Erhalt von Humankapital (landwirtschaftlichem Know-how), physischen wie auch natürlichem Kapital, Boden und landwirtschaftlicher Biodiversität, mit einbeziehen.

Sichere Lebensmittel

Eine staatliche Politik zur Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit ist aufgrund von Informationsproblemen am Markt von großer Bedeutung. Viele Eigenschaften von Lebensmitteln sind Vertrauenseigenschaften, d. h. der Verbraucher kann vor und nach Kauf und Verzehr die wahre Qualität nur bedingt einschätzen.

So muss sich ein Konsument darauf verlassen können, dass Lebensmittel bei sachgerechter Zubereitung gesundheitlich unbedenklich sind und Rückstände von Tierarzneimitteln lassen sich nur durch analytische Verfahren nachweisen. Zur Behebung solcher Informationsnachteile des Verbrauchers gibt es deswegen Vorschriften für die Herstellung und den Vertrieb von Lebensmitteln und die Lebensmittelkontrolle, die deren Einhaltung überwacht. Konsumenten präferieren hier eine starke staatliche Kontrolle. Diese Haltung besteht ungeachtet diverser privatwirtschaftlicher Initiativen zur Zertifizierung von Produktionsprozessen bspw. durch GLOBALGAP oder den International Food Standard.

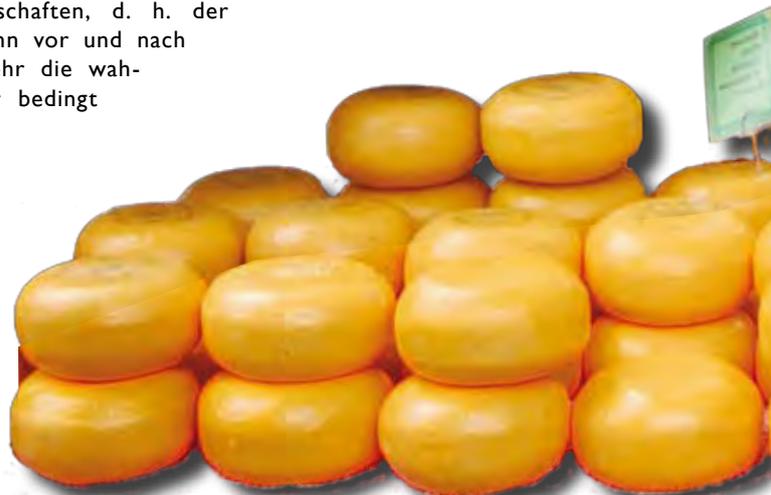




Foto © Rainer Sturm, pixelio.de



Foto © Ute Leduc



Foto © Ute Leduc

Qualität von Lebensmitteln

Wie bei der Lebensmittelsicherheit sind es hier Informationsprobleme, die eine staatliche Intervention rechtfertigen können. Da Lebensmittel von Einzelpersonen konsumiert werden und diese somit Nutznießer besonderer Qualitäten sind, geht es darum, Märkte so zu gestalten, dass den differenzierten Qualitätswünschen der Verbraucher Rechnung getragen werden kann. Im Vergleich zur Lebensmittelsicherheit geht es hier jedoch nicht darum, einen Mindeststandard (gesundheitliche Unbedenklichkeit) für alle zu fordern, vielmehr sollte das Ziel sein, dem Vielfaltsbedürfnis der Konsumenten gerecht zu werden. So kann der Staat durch die Förderung von Kennzeichnungs- und Zertifizierungsprogramme die Markttransparenz gewährleisten. Beispiele sind die Biokennzeichnung oder die Auszeichnung regionaler Spezialitäten.

Landschaftspflege und Förderung des ländlichen Raums

Die Pflege von Kulturlandschaften und der Erhalt von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft werden gerade von Menschen in ländlichen Regionen gefordert. Studien zu Maßnahmen der Agrarpolitik belegen dies mit Zahlungsbereitschaften, weisen jedoch auch auf eine deutliche Varianz der Verbraucherpräferenzen hin. So haben Konsumenten in städtischen Gebieten eher eine Zahlungsbereitschaft für die Förderung von qualitativ hochwertigen Lebensmitteln und sind dafür auch bereit bspw. höhere Steuern zu zahlen. Diese Heterogenität von Verbraucherpräferenzen unterstreicht die Bedeutung regionaler Ansätze in der Agrarpolitik.

Eurobarometer 2009

Die Förderung der Landwirtschaft durch die Gemeinsame Agrarpolitik wird in Diskussionen häufig durch die vermeintlichen Forderungen der Gesellschaft nach Leistungen wie sicheren und qualitativ hochwertigen Lebensmitteln, Ernährungssicherheit, der wirtschaftliche Förderung des ländlichen Raums, der Pflege der Landschaft und dem Schutz der Umwelt Nachdruck verliehen.

Erste Hinweise, welcher Meinung die Bevölkerung tatsächlich ist, bietet u.a. die Eurobarometerbefragung von 2009, in der die europäische Bevölkerung befragt wurde, welche vornehmlichen Aufgaben sie für die Landwirtschaft sieht. Dies sind für Deutschland die Bereitstellung gesunder und unbedenklicher Produkte für die Bevölkerung (57% der Nennungen) und das Gewährleisten einer tierschutzgerechten Nutztierhaltung (30% der Nennungen).



Foto © Ute Leduc

Autorin:

Prof. Dr. Jutta Roosen,

Technische Universität, München, Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, Marketing und Konsumforschung





Ernährungssicherung und GAP: öffentliches Gut und Menschenrecht

von Armin Paasch

Foto © Ute Leduc

Zu den öffentlichen Gütern der Landwirtschaft zählt ohne Zweifel auch die weltweite Ernährungssicherung. Mehr noch: eine angemessene Ernährung für Alle ist ein international verankertes Menschenrecht. Dieses zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, ist daher eine völkerrechtliche Verpflichtung der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Die Landwirte bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und gesellschaftlicher Leistungen zu unterstützen, sollte bei der anstehenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik das Kernanliegen sein. Zu diesen öffentlichen Gütern zählt die biologische Vielfalt, Klimaschutz, vitale ländliche Räume, ohne Zweifel aber auch die weltweite Ernährungssicherung. Mehr noch: eine angemessene Ernährung für Alle ist ein international verankertes Menschenrecht. Dieses zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, ist daher eine völkerrechtliche Verpflichtung der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Diese Verpflichtung gilt auch im Rahmen der Agrarpolitik.

Subventionierte Agrarexporte verzerren den globalen Markt

Derzeit sind über eine Milliarde Menschen chronisch unterernährt. Verantwortlich dafür sind in vielen Fällen vor allem die Regierungen von Entwicklungsländern selber. Durch ihre gegenwärtige Agrar- und Handelspolitik trägt aber auch die EU zu Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung bei: Insbesondere über bilaterale Handelsabkommen drängt sie aktuell viele Länder des Südens zur Öffnung ihrer Märkte. Durch direkt oder indirekt subventionierte Agrarexporte überschwemmt sie zugleich die lokalen Märkte in diesen Ländern. Zahlreichen Milchbauern in Burkina Faso, Kamerun und Bangladesch, Tomatenbauern in Ghana, Geflügelhaltern in Kamerun, Ghana und Benin sowie Schweinehaltern der Elfenbeinküste wurde dadurch in den vergangenen Jahren ganz oder teilweise der Zugang zu Märkten und angemessenen Erzeugerpreisen deutlich erschwert. Das Recht

auf angemessene Ernährung wurde mitunter klar gefährdet oder verletzt.

Verfall der Erzeugerpreise...

Exportsubventionen sind dafür ein Grund, längst aber nicht mehr der wichtigste. 2009 erhielten europäische Exporteure für Milchausfuhren immer noch 181 Millionen Euro, sowie für Schweine- und Geflügelfleisch 59,9 beziehungsweise 91,6 Millionen Euro. Hauptgrund für die Billigexporte ist inzwischen allerdings der extreme Verfall der Erzeugerpreise in der EU. Lagen diese 1986-88 noch 71 Prozent über den durchschnittlichen Weltmarktpreisen, so beträgt der Abstand 2007-2009 laut OECD nur noch neun Prozent. Für die europäischen

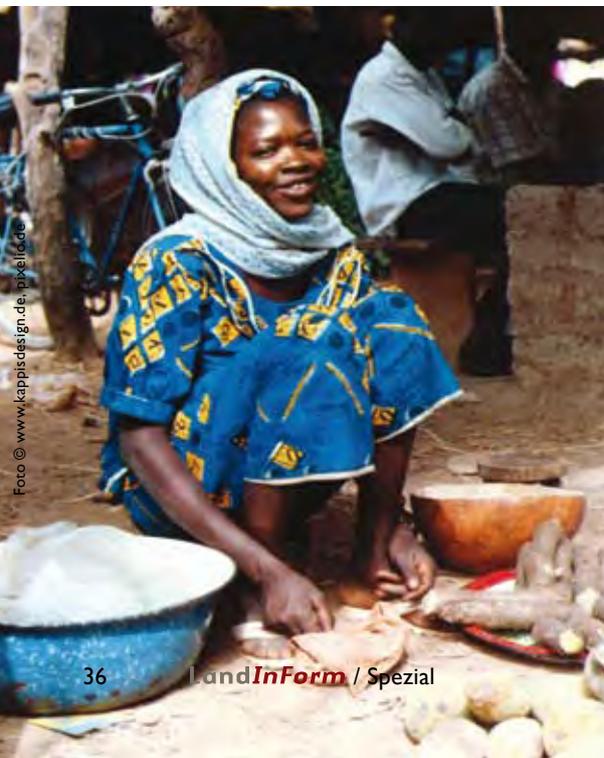


Foto © www.kappisdesign.de, pixello.de



Foto © Markus Wacker, pixello.de



Foto oben © www.Stephanie Hofmann.de

ische Agrarindustrie ist das ein Segen. Sie erhält dadurch Zugang zu günstigen Rohstoffen und kann trotz sinkender Exporterstattungen ihre Ausfuhren zu Dumpingpreisen ausweiten. Mit einem Weltmarktanteil von 17 Prozent ist die EU seit 2003 in der Landwirtschaft Exportweltmeister.

... von der EU aktiv gefördert

Diesen Verfall der Erzeugerpreise hat die EU durch Senkung der Interventionspreise, eine moderate Marktöffnung sowie Anreize zur Produktionssteigerung, etwa die Anhebung der Milchquote, aktiv befördert. Ermöglicht wird Dumping zudem auch durch entkoppelte Direktzahlungen, welche mit 32 Milliarden Euro inzwischen den größten Teil der Agrarsubventionen ausmachen. Denn ohne diese Stützungen wären nur die wenigsten Betriebe überhaupt in der Lage, derart niedrige Erzeugerpreise zu akzeptieren. Einen potenziellen Dumpingeffekt haben zudem die etwa sieben Milliarden Euro, welche im Rahmen der zweiten Säule jährlich gezielt zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Land- und Forstwirtschaft eingesetzt werden.

Für eine faire GAP-Reform

Wie also könnte die GAP reformiert werden, damit sie dem öffentlichen Gut und Menschenrecht der angemessenen Ernährung auch außerhalb der EU Rechnung trägt? Gemeinsam mit dem Forum Umwelt und Entwicklung und der „Verbändeplattform“ fordert das Bischöfliche Hilfswerk Misereor vor allem für ein Abrücken von der einseitigen Orientierung auf Wachstum und Exporte. Zu ihren Kernforderungen gehören eine sofortige und bedingungslose Abschaffung aller Exportsubventionen und solcher Investitionsbeihilfen, die nicht der ökologischen Erneuerung dienen. Direktbeihilfen sollen nicht pauschal gekürzt, aber zwecks gerechter Verteilung je nach Betriebsgröße degressiv gestaffelt und an striktere Umweltstandards sowie an die Anzahl Arbeitskräfte je Hektar gekoppelt werden.

Damit Bauern für ihre Produkte künftig wieder faire Preise erhalten, sollen

Konzentrationsprozesse im Einzelhandel und bei der Agrarindustrie eingedämmt sowie für Milch eine flexible und binnenmarktorientierte Steuerung der Produktionsmenge eingeführt werden. Dadurch würden zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen. Durch Absenken der Exportmengen und eine Anhebung der Exportpreise würden die Märkte in Entwicklungsländern entlastet. Zugleich würden hiesige Bauern aus der Niedrigpreisspirale befreit. Damit wäre auch weiteren öffentlichen Gütern gedient, nämlich der Stärkung vitaler ländlicher Räume und dem Erhalt menschenwürdiger Arbeitsplätze auf dem Land. Entwicklungs- und agrarpolitische Anliegen sind keine Gegensätze. Kohärenz würde auch dem Großteil europäischer Bauern dienen.



Foto © Ute Leduc

Literatur

- Agrar-Europe 23/10, 7.6.2010, EU-Nachrichten S. 8.
- OECD (2010). Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance, S. 50.
- European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development, Draft Report on the Future of the Common Agricultural Policy after 2013, Rapporteur: George Lyon, 24.3.2010, S. 5.
- OECD (2009). Agrarpolitik in den OECD-Ländern: Monitoring und Evaluierung 2009, S. 121.

Autor:

Armin Paasch,

Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Referent für Welthandel und Ernährung



MISEREO
IHR HILFSWERK

Öffentliche Güter und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft

von Sönke Hauschild

Landwirtschaft muss sich zwischen den Polen „Einkommenserzielung“ und „Bereitstellung öffentlicher Güter“ bewegen. Die betrieblichen, standörtlichen, gesellschaftlichen und politischen Einflüsse und Anforderungen können nur in unternehmerischer Eigenverantwortung immer wieder neu auf den Betrieben austariert werden.

Vorbemerkung

Die „Produktion“, das Erbringen öffentlicher Güter und Leistungen gehört seit Anbeginn zur Landwirtschaft wie das Erzeugen von Lebensmitteln oder Agrarrohstoffen. Allein dies zeigt, dass Landwirtschaft nicht in Kategorien des Gewerbes oder der Industrie zu fassen ist. Landwirtschaft arbeitet anders und wirkt dadurch bis heute prägend nicht nur in Wirtschafts- sondern auch viele Lebensbereiche der Gesellschaft hinein. Nur wer das versteht, begreift den öffentlichen Wert dieses Jahrhunderte alten Wirtschaftsbereiches. Was unterscheidet die Landwirtschaft?

- Die Arbeitsabläufe werden von der Natur vorgegeben. Biologische und klimatische Änderungen im jahreszeitlichen Rhythmus erfordern eine hohe Flexi-

bilität, eine Vielfalt der Arbeitsabläufe und ein umfangreiches Fachwissen.

- Der Landwirt bringt die Arbeit zum „Rohstoff“ und nicht umgekehrt. Das ist einmalig in unserer Wirtschaft. Der Arbeitsplatz des Landwirts ist der Acker. Dabei bewahren und pflegen Bauern die Landschaft.
- Es gibt in keinem Wirtschaftsbereich so viele selbständige Unternehmen wie in der Landwirtschaft. Der hohe Eigenkapitalanteil und Grund und Boden sind dabei stabilisierende Faktoren für die Betriebe und den ländlichen Raum.
- Landwirte wirtschaften auf ihren Äckern und Wiesen vor den Augen der Öffentlichkeit. Das prägt nicht nur die Landschaft, sondern auch die Einstellung der Bewirtschafter.

- Landwirte sind sich ihrer Verantwortung für die Ernährungssicherheit und Energiebereitstellung bewusst.

- Nur die Landwirtschaft hat bisher eine vollständige EU-Integration erfahren. Wir machen die Erfahrungen, die anderen helfen.

- Ohne Landwirtschaft als Basis wären eine starke Ernährungsindustrie und eine nachhaltige Energiewirtschaft kaum denkbar.

Öffentliche Güter und Dienstleistungen, wie sie umfassend in der Untersuchung nach Cooper, Hardt und Baldock 2009 definiert wurden (öffentliche Umweltgüter: Agricultural landscapes, farmland biodiversity, water quality, water availability, soil functionality, climate stability – carbon storage, climate stability – greenhouse gas



emissions, air quality sowie öffentliche soziale Güter: farm animal welfare, rural vitality, food security), sind im Laufe der Jahrhunderte langen Bewirtschaftung von Land und der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung praktisch „nebenher“ erbracht worden. Die vielfältige Kultur- und Agrarlandschaft gerade in Europa ist das direkte Ergebnis einer an die regionalen Gegebenheiten angepassten Landbewirtschaftung.

Es ist gesellschaftlicher und politischer Konsens, das bisher Erreichte und die Kraft der Landwirtschaft zur Gestaltung des ländlichen Raumes für die Zukunft zu erhalten. Dazu ist jedoch zu bedenken, dass das bisher Erreichte die Folge wirtschaftlichen Handelns und nicht von administrativen Vorgaben war, Kulturlandschaft zu gestalten.

Landwirtschaft war stets gezwungen, auf die klimatischen und geologischen Gegebenheiten einer Region einzugehen, um hohe und stabile Erträge zu erzielen. Angesichts der Klimaprognosen wird die Landwirtschaft in dieser Hinsicht vor weitere große Herausforderungen gestellt.

Das bisher erfolgreiche Anpassungsverhalten der Landwirtschaft lässt sich auch an den regional deutlich unterscheidbaren Baustilen für landwirtschaftliche Gebäude und Stallungen ablesen. Viele dieser Gebäude oder Gebäudetypen stehen heute unter Denkmalschutz. Sie sind aber ebenso wenig aufgrund einer behördlichen Vorgabe entstanden, kulturhistorisch bedeutende Bauwerke zu errichten. Vielmehr hat es sich wirtschaftlich gerechnet, diese Gebäude zu errichten. Durch eine Landwirtschaft, die im Laufe der Jahrhunderte zur Landschaftsgestaltung gezwungen war, sind vielfältige Biotope und eine breite Biodiversität in der Kulturlandschaft entstanden, die ohne die wirtschaftliche Aktivität der Landwirtschaft heute nicht vorhanden wären.

Fazit: Das Kultur aber auch Natur schaffende Wirken der Landwirtschaft ist als Neben- oder Koppelprodukt einer wirtschaftlich interessanten Landbewirtschaftung und Tierhaltung entstanden. Als erstes bleibt daher festzuhalten, dass die Basis der Erzeugung öffentlicher Güter, wie oben beschrieben, auch in Zukunft eine erfolgreiche wirtschaftliche Aktivität der landwirtschaftlichen Betriebe sein muss. Eine theoretisch denkbare Überwälzung der Erzeugung öffentlicher Güter an staatliche Stellen würde mit einem immensen Personal-, Finanz- und Verwaltungsaufwand verbunden sein und damit von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Die notwendige Schlussfolgerung lautet: Landwirtschaft muss sich zwischen den beiden Polen „notwendige Einkommenserzielung“ versus „gewünschte Bereitstellung öffentlicher Güter“ bewegen, aber sie muss dieses selbständig und in unternehmerischer Verantwortung tun können. Gerade dies Verhalten hat in der Vergangenheit zu einer vielfältigen Kulturlandschaft geführt. Es wird auch in Zukunft die Basis dafür sein.

Landwirtschaft muss sich aber auch zunehmend einer weltweiten Konkurrenz stellen, die in Bezug auf die Erzeugung öffentlicher Güter in weiten Teilen eher auf Kosten der Zukunft lebt, statt sie für kommende Generationen zu gestalten. Daraus folgt, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter in Europa - wie schon in der Vergangenheit - mit einem ausreichenden finanziellen Anreiz für die Landwirtschaft verbunden sein muss. Die Bereitstellung öffentlicher Güter, allein mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu begründen, trägt nicht.

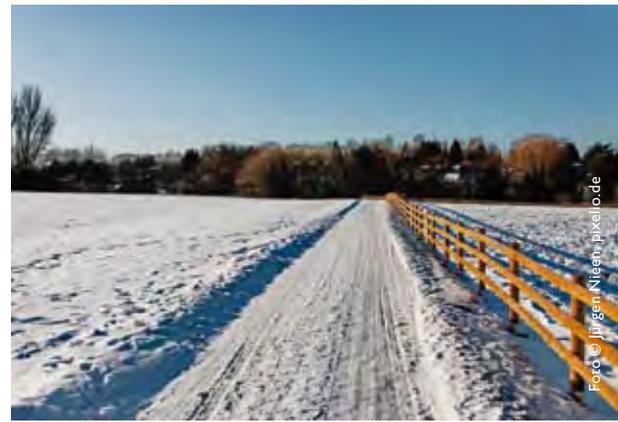
Erste und Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die europäische Agrarpolitik besteht zum einen aus der ersten Säule, den so genannten Direktzahlungen an die Betriebe. Bemessungskriterium ist grundsätzlich die Fläche. In der zweiten Säule der europäischen Agrarpolitik geht es um Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft, Agrarumweltmaßnahmen und die Förderung des ländlichen Raumes. Auch hier spielt die Landwirtschaft die maßgebliche Rolle.

Zur Ersten Säule

Die Landwirtschaft hält Direktzahlungen in ähnlicher Höhe wie derzeit auch in Zukunft für unverzichtbar und gerechtfertigt:

1. Die trans- und internationalen Verhandlungen um Marktzugang werden weiter vorangetrieben, sei es im Rahmen der WTO-Verhandlungen oder aktuell zwischen EU und Mercosur. Die weitere gegenseitige Öffnung von Märkten ist ein erklärtes politisches Ziel zumindest Europas. Dies betrifft direkt und in erhöhtem Maß die europäische Landwirtschaft. Denn der Schwerpunkt europäischer Exporte liegt im Bereich des sekundären und tertiären Sektors. Daher erscheinen Zugeständnisse im primären Sektor immer wieder als



probates Mittel, um Forderungen in anderen Bereichen durchzusetzen. Zugleich jedoch führen gesellschaftliche Ansprüche - teilweise in Gesetzesform gegossen, teilweise als darüber hinaus gehende Forderungen formuliert - dazu, dass die Produktionskosten der europäischen Landwirtschaft erheblich über denen der Wettbewerber in anderen Weltregionen liegen. Da die Landwirtschaft aber in Bezug auf die Preisgestaltung ihrer Erzeugnisse direkt vom Weltmarkt abhängt, schlagen erhöhte Kosten sich sofort und massiv in einer geringeren Wettbewerbsfähigkeit nieder. Landwirte sehen sich im Vergleich zu Angestellten und Arbeitern, aber selbst kleinen Gewerbe Treibenden in der unvorteilhaften Lage, dass ein Weltmarktpreis für ihre Produkte ohne



Foto © steve prinz, pixelio.de



Foto © TTM Caspar, pixelio.de



Foto © Günter Havlena, pixelio.de

Berücksichtigung von Gesundheits-, Sozial-, Tierschutz-, Umweltschutz und Arbeitsschutzstandards derartig massiv auf das eigene Einkommen durchschlägt. Dieses ist einzigartig in unserer Wirtschaft und muss daher zumindest teilweise abgefedert werden. Direktzahlungen dienen, wie es auch von Seiten der EU Agrarkommission klar gestellt wird, bis heute in erster Linie zur Stabilisierung der Betriebe und deswegen als unverzichtbarer Einkommensbestandteil und damit gleichzeitig Garant zur Bereitstellung öffentlicher Güter.

2. Die Öffnung der Agrarmärkte führt angesichts vieler Faktoren (Klimaschwankungen, Bevölkerungswachstum, Wirtschaftsentwicklung in den Schwellenländern, Abhängigkeit der Agrarrohstoffpreise vom Ölpreis, Engagement von Spekulanten) zu stärker schwankenden Preisen für Agrarprodukte. Landwirtschaft als einer der kapitalintensivsten Wirtschaftsbereiche überhaupt steht gerade auf kleinen Betrieben oder auf Betrieben mit geringer Eigenkapitalbasis in der Gefahr, extreme Preis- und damit Einkommensschwankungen mittelfristig nicht aus eigener Kraft überstehen zu können, obwohl der Betrieb langfristig gesehen durchaus rentabel wirtschaftet. Hier bietet die Direktzahlung eine Einkommen stabilisierende Wirkung. Ohne Direktzahlung würde sich der Strukturwandel in der Landwirtschaft ohne Frage erheblich beschleunigen verbunden

mit erheblichen negativen Effekten auf die Vitalität der ländlichen Räume.

3. Klimaveränderungen treffen die Landwirte von zwei Seiten: als speziell Betroffene im Rahmen des Wirtschaftens auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche sowie als vordringliche Adressaten, wenn es um die Möglichkeit einer Kohlenstofffestlegung geht. In Bezug auf die Erste Säule ist durch den fortschreitenden Klimawandel in den kommenden Jahrzehnten mit stärkeren Ertragschwankungen auf den Flächen zu rechnen. Landwirte, die sich vor den betrieblichen Herausforderungen sehen, sich an die Klimaveränderungen anzupassen, zugleich aber eine Konzentration auf bestimmte Betriebszweige sowie betriebliches Wachstum zu bewältigen, brauchen daher zunehmend stabilisierende Stützen wie die der EU-Direktzahlungen, die bereits heute rund die Hälfte des Einkommens der deutschen Landwirtschaft ausmachen.

4. Wir müssen anerkennen, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen der Biodiversität auf landwirtschaftlichen Flächen, dem landwirtschaftlichen Einkommen sowie dem Preis für Lebensmittel in Form „kommunizierender Röhren“ gibt. Eine Forderung nach mehr Biodiversität muss daher entweder einhergehen mit steigenden Preisen für Lebensmittel oder einem steigenden Einkommen der Landwirtschaft. Vor diesem Hintergrund bleiben die EU-Direktzahlungen ein wesentlicher Ga-

rant dafür, dass die Landwirtschaft auch in Zukunft weiterhin einen Beitrag zur Biodiversität im ländlichen Raum leisten kann.

5. Gerade in vielen europäischen Randregionen ist es notwendig, die Vitalität der ländlichen Räume aufrecht zu erhalten und die öffentliche Daseinsvorsorge zu akzeptablen Kosten nachhaltig sicherzustellen. Die dauerhafte Bewirtschaftung der Flächen durch Landwirte ist dazu ein wichtiger Garant.

Um einen „Verwaltungskollaps“ auf den Betrieben sowie in der Verwaltung zu verhindern, ist es angeraten, über die Erste Säule ein Grundvolumen an Zahlungen auf die Betriebe zu übertragen, ohne dass damit neue Auflagen verbunden sind. Durch die Vorgaben über Cross Compliance (Fachrecht, Umbruchverbot Grünland, Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Flächenzustand - GLÖZ) ist auch künftig ein direkter Nutzen für die Bevölkerung unverkennbar.

Mit der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete gibt es zudem ein Instrument der Differenzierung der Zahlungen nach regionaler Betroffenheit.

Insgesamt sind die Zahlungen jedoch nach Mitgliedstaat weiterhin zu differenzieren, um auch sozialen Verwerfungen innerhalb des jeweiligen Staates zu begegnen.

Wir halten es vor diesem Hintergrund für falsch, öffentliche Güter und Ge-



Foto © Jan Freese, DVS

meinwohlleistungen in Europa danach zu unterscheiden, ob sie bereits gesetzlich vorgeschrieben sind oder ob darüber hinausgehende Leistungen auf freiwilliger Basis erbracht werden. Denn es besteht tendenziell die Gefahr, bei knappen Mitteln Förderungen zu streichen und mehr Anforderungen über das Ordnungsrecht festzuschreiben. Damit würde man den Staat/die Bevölkerung aus einer Finanzierungspflicht entlassen. Nur knappein Prozent aller öffentlichen Ausgaben werden in der EU für die GAP ausgegeben.

Weltweit betrachtet werden die zu Beginn des Artikels definierten öffentlichen Güter nicht überall als Grundstandard einer landwirtschaftlichen Erzeugungsweise verstanden. Ein Raubbau an Mensch und Natur sind die Folge. Daher muss sich die Definition eines öffentlichen Guts, das zu entlohnen ist, einer weltweiten Vergleichbarkeit stellen oder in Europa entsprechend extra honoriert werden, solange es beispielsweise im Rahmen der WTO nicht zu einer Formulierung von verbindlichen Standards in diesem Bereich kommt.

Zur Zweiten Säule

Mit der Zweiten Säule der GAP wird heute unter anderem die Förderung öffentlicher Güter der Landwirtschaft abgedeckt. Doch darf die Förderung hier nicht nur auf eine Fokussierung im Bereich Natur- und Umweltschutz hinauslaufen. Vielmehr müssen die Stärkung der Landwirtschaft im ländlichen Raum sowie die Förderung von Innovation und Bildung gerade im Bereich der Landwirtschaft wesentliche Schwerpunkte der Förderung sein.

Die Maßnahmenausgestaltung sollte sich an folgenden Rahmenbedingungen orientieren:

1. Es muss eine entsprechende Flexibilität in der Maßnahmengestaltung gegeben sein, damit die Akzeptanz der Maßnahme erhöht wird.
2. Es muss eine Regionalität in Bezug auf die Ausgestaltung möglich sein, um gerade den regionalen Besonderheiten im Bereich Umwelt und Naturschutz nachkommen zu können,
3. Es ist die Bedeutung einer Freiwilligkeit der Instrumente zu betonen.
4. Es ist eine Betriebsbezogenheit der Maßnahmen einzuführen, das heißt, jede Maßnahme sollte jedem Landwirt zugänglich sein, ohne Beschränkung auf

Gebietskulissen (natura 2000, WRRL, u.a.)

5. Es sollte gerade eine Angebots- und Ergebnisorientierung der Maßnahmen erwogen werden. Dies hätte verschiedene Vorteile:

a. Zum einen würde eine Markt orientierte Preisfindung dieser zusätzlichen öffentlichen Güter der unternehmerischen Landwirtschaft entgegenkommen.

b. Es würde der Verwaltung entgegenkommen, indem aufgrund der Angebotsorientierung eine Punktlandung bei der Mittelausgabe möglich wäre. Zudem dürfte die Verwaltung durch die Beschränkung auf die Endkontrolle anstatt einer Wegkontrolle erheblich entlastet werden. Es wäre auch denkbar, die Endkontrolle anderen Institutionen zu überlassen.

c. Des Weiteren würde dem Wunsch der Steuerzahler auf Gegenleistung für den Einsatz seiner Steuergelder aufgrund der Ergebnisorientierung. Notwendig dazu ist allerdings, auf eine Sanktionsbewehrung im Falle der Nichteinhaltung zu verzichten. Die Bestrafung des Landwirts im Falle der Nichteinhaltung würde in einer Nichtauszahlung beschränkt.

6. Die Kofinanzierung muss überdacht werden. Maßnahmen, die den im Health Check formulierten „neuen Herausforderungen“ dienen, sollten weiterhin eine erhöhte EU-Kofinanzierungssatz enthalten. Aufgrund der engen Haushaltslage in vielen Ländern muss auch über eine größere Flexibilität bei der Kofinanzierung nachgedacht werden.

Fazit

Multifunktionalität ist das „Markenzeichen“ der europäischen, insbesondere der deutschen Landwirtschaft. Diese gilt es aus Sicht der Landwirtschaft unbedingt zu erhalten. Bei immer durchlässigeren Außengrenzen braucht die europäische Landwirtschaft auch zukünftig einen wirksamen Ausgleich für höhere EU-Standards in Umwelt-, Verbraucher-, Tier- und Naturschutz sowie für den Erhalt der Kulturlandschaft und die Gewährleistung einer ausreichenden heimischen Produktionskapazität und zunehmend für den Klimaschutz. Das bisherige System aus erster und zweiter Säule hat sich bewährt. Es bleibt im Detail zu verbessern, muss aber fortgeführt werden. Die Landwirtschaft

profitiert von der Gemeinsamen Agrarpolitik in der heutigen Ausrichtung ebenso wie der ländliche Raum.

Der pauschalierte Direktausgleich muss erhalten bleiben. Cross Compliance dagegen muss so einfach wie möglich gestaltet werden. Die Modulation ist abzuschaffen. In der Zweiten Säule muss sich die Förderung weiter auf die Leistungen der Landwirtschaft konzentrieren, ohne den ländlichen Raum zu vernachlässigen. Notwendig ist vor allem eine angemessene Honorierung der Agrarumweltmaßnahmen, zu denen auch immer Maßnahmen in den Bereichen Tier- und Klimaschutz gehören.



Foto © Angelika Ströbel, pixelio.de

Autor:

Sönke Hauschild,
Bauernverband
Schleswig-Holstein



Landwirtschaft, öffentliche Güter und Agrarförderung

von Armin Hentschel

Art und Umfang der von der Landwirtschaft erbrachten öffentlichen Güter werden durch die sich ständig wandelnden ökonomischen Rahmenbedingungen und technologischen Möglichkeiten bestimmt und nur in Grenzen durch von der Gesellschaft definierte Regeln zur Ausgestaltung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gelenkt werden können.

Die Landwirtschaft erbringt, wie kein anderer Wirtschaftssektor, öffentliche Güter mit elementarer Bedeutung für die Gesellschaft. Sie reichen von der Sicherstellung der Ernährung über die Bewahrung und Pflege einer attraktiven Kulturlandschaft bis hin zur Erhaltung von Orts- und Landschaftsbild prägender

Architektur. Darüber hinaus bestehen vielfältige Erwartungen der Gesellschaft beispielsweise in den Bereichen Natur-, Gewässer- und Landschaftsschutz, Bodenschutz, Immissions- und Tierschutz, denen die Landwirtschaft gerecht wird. In der Debatte über die Fortentwicklung der landwirtschaftlichen Förderpolitik nach 2013 werden Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung der Agrarförderung mit verschiedenen Aspekten der Erbringung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft verknüpft. Mit diesem Beitrag sollen Fragen zur Thematik beantwortet und Fakten zur Versachlichung der Diskussion geliefert werden.

Sich wandelnde wirtschaftliche Rahmenbedingungen und technologische Möglichkeiten

Im aktuellen Diskurs verstellen Momentaufnahmen oftmals den Blick auf grundlegende Zusammenhänge und längerfristige Wirkungsbeziehungen, die für eine realistische Einschätzung der Grenzen und Möglichkeiten von politischen Entscheidungen im Blick auf die Erbringung öffentlicher Güter relevant sind.

Zahlreiche mit der Landwirtschaft verbundene öffentliche Güter prägen sich in Abhängigkeit von Art und Intensität der

landwirtschaftlichen Produktion aus. Damit spiegeln sie seit jeher die ökonomischen, technischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ihrer Epoche wider. Als Folge deren stetiger Weiterentwicklung unterliegen Art und Umfang der von der Landwirtschaft bereitgestellten öffentlichen Güter im Zeitablauf ebenfalls einem permanenten Wandel.

So haben vorindustrielle Bewirtschaftungssysteme in Mitteleuropa eine maximale Biotop- und Artenvielfalt hervorgebracht, die allerdings auch mit großflächigen Destruierungsprozessen einherging. Die heute aus Naturschutzsicht oft als Maßstab herangezogene damalige ökologische Vielfalt war bei Betrachtung der steuernden äußeren Faktoren das Ergebnis von Bewirtschaftungssystemen, die durch fehlendes Wissen, fehlende Mittel und von Versorgungsgängissen einer stark wachsenden Bevölkerung geprägt waren und heutigen Umweltaforderungen nicht gerecht würde. Umgekehrt ist die heutige Intensität landwirtschaftlicher Bewirtschaftung in Mitteleuropa das Ergebnis eines immensen technischen Fortschrittes in Verbindung mit begrenzt verfügbarer Fläche und einer im historischen Vergleich außerordentlich hohen Bevölkerungsdichte.

Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten, dass Art und Umfang von der Landwirtschaft erbrachter öffentlicher Güter maßgeblich durch die sich stetig wandelnden



Foto © www.pixelio.de



Foto © Oliver Mohn, pixelio.de

ökonomischen Rahmenbedingungen und technologischen Möglichkeiten bestimmt werden und nur in Grenzen durch von der Gesellschaft definierte Regeln zur Ausgestaltung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gelenkt werden können. Art und Umfang früherer, unter anderen Rahmenbedingungen erbrachter öffentlicher Güter sind daher grundsätzlich nicht oder nur partiell reproduzierbar. Diesen Sachverhalt gilt es in der förderpolitischen Diskussion zu beachten. Auf die vorgenannten von der Gesellschaft definierten Regeln soll im Weiteren näher eingegangen werden.

Anforderungen der Gesellschaft und Kategorisierung öffentlicher Güter

Das in der Vergangenheit dominierende agrarpolitische Ziel der Versorgungssicherung ist heute durch vielfältige Zielsetzungen, insbesondere zum Umwelt- und Naturschutz ergänzt. Im Einklang mit dieser Akzentverschiebung wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten in mehreren Reformschritten die Märkte geöffnet, Preis stützende Maßnahmen abgebaut, Prämien für die Landwirtschaft von der Produktion entkoppelt und an diverse Umweltauflagen gebunden.

Flankierend hat der Gesetzgeber in diversen Regelwerken Standards definiert, die von der Landwirtschaft einzuhalten sind. Sie konkretisieren das europäische agrarpolitische Leitbild einer multifunktionalen Landwirtschaft, die den Anforderungen der Gesellschaft durch die Erbringung einer Vielzahl öffentlicher Güter Rechnung trägt. Die hier definierten Standards reichen über die Anforderungen an landwirtschaftliche Unternehmen in Produktionsregionen außerhalb Europas hinaus. Weitere öffentliche Güter, deren Anforderungen noch oberhalb dieser Standards einzuordnen sind, werden unter Inanspruchnahme von Angeboten der Agrarumweltförderung durch landwirtschaftliche Unternehmen erbracht.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass sich die von der Landwirtschaft erbrachten öffentlichen Güter in drei Kategorien unterteilen lassen:

1. Öffentliche Güter, die mit der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung unmittelbar verbunden sind, (z.B. Versorgung der Bevölkerung mit hochwertigen und preiswerten Lebensmitteln, Offenhaltung und Pflege der Kulturlandschaft, Rückführung organischer Reststoffe in den Nährstoffkreislauf, Sicherung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum, Erschließung und Erhaltung von Wegen auch für Sport und Freizeitwecke usw.).
2. Öffentliche Güter, die als Folge gesellschaftlicher, überwiegend ordnungsrechtlicher Vorgaben erbracht werden (z.B. Grünlanderhaltung aufgrund von Umwandlungsverboten auf ackerfähigen Standorten, Mindestbewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, Extensivnutzung in Natur- und Wasserschutzgebieten, Immissionsschutzbestimmungen bei Stallbauten, Anforderungen an die Lagerung und Ausbringung von Düngemitteln/Gülle, usw.).
3. Öffentliche Güter, die auf Nachfrage des Staates beispielsweise im Rahmen der Agrarumweltförderung erbracht werden (z.B. Grünlandextensivierung, Vertragsnaturschutz, Anlage und Pflege von Uferstrandstreifen und Blühstreifenprogramm usw.)

Die unter 1. und 2. zugeordneten öffentlichen Güter werden derzeit durch Gewährung von Direktzahlungen honoriert (1.Säule);

die unter 3. genannten öffentlichen Güter im Rahmen von Maßnahmen zur Förderung des Ländlichen Raums (2. Säule).

Drei Thesen zu Agrarförderung und öffentlichen Gütern

These 1: Kürzungen der Direktzahlungen hätte weitreichende Konsequenzen für die Struktur der Landwirtschaft und die Erbringung öffentlicher Güter

Basis der heute gewährten Direktzahlungen sind produktionsgebundene Zahlungen der Vergangenheit, die als Folge der Agrarreformbeschlüsse in 2003 entkoppelt wurden und in Deutschland bis zum Jahr 2013 in eine einheitliche regionale Flächenprämie überführt werden. Die Gewährung der Direktzahlungen ist im Rahmen der Cross-Compliance an die Einhaltung bestehender gesetzlicher Bestimmungen und darüber hinausreichender Regelungen zur Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen ökologischen Zustandes geknüpft.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Direktzahlungen für landwirtschaftliche Unternehmen in Deutschland ist außerordentlich. Im Wirtschaftsjahr 2008/2009 entfielen nach den Ergebnissen des bundesweiten Testbetriebnetzes auf einen durchschnittlichen Haupterwerbsbetrieb Direktzahlungen in Höhe von 21.004 Euro; das entspricht rund 55 % des Gewinns. In Nebenerwerbsbetrieben liegt der Anteil der Direktzahlungen am Gewinn noch deutlich darüber.





Foto © sjerzey Savitski, pixelio.de

Daher ist davon auszugehen, dass eine Kürzung der Direktzahlungen den Strukturwandel beschleunigen würde. Aber wäre deshalb die flächendeckende Bewirtschaftung gefährdet? Obwohl durch den bereits vollzogenen Strukturwandel die Mehrzahl der vormals vorhandenen landwirtschaftlichen Betriebe bereits ausgeschieden ist, ohne dass in großem Umfang Flächen brach gefallen wären, hat sich in vielen Regionen die Zahl der Betriebe so weit ausgedünnt, dass in Abhängigkeit von einer Kürzung der Direktzahlungen strukturelle Brüche insbesondere in Regionen mit ungünstigen Produktionsbedingungen wahrscheinlich sind. Die daran geknüpften „öffentlichen Güter“ würden zumindest teilweise weg brechen und nicht mehr in dem von der Gesellschaft gewünschten Umfang bereit gestellt.

Die verbleibenden Betriebe müssten infolge des steigenden Kosten- und Wettbewerbsdrucks ihre Betriebsführung noch stärker auf die Anforderungen der Weltmärkte ausrichten unter Einschränkung der Möglichkeiten, öffentliche Güter zu erbringen. Auch Produktionsverfahren, die in besonderem Maße mit der Erbringung öffentlicher Güter in Verbindung gebracht werden wie beispielsweise die weidengebundene Viehhaltung, würden gefährdet. Ein Ersatz von nicht mehr durch die Landwirtschaft bereit gestellten öffentlichen Gütern durch Dritte (z.B. Offenhaltung und Pflege der Kulturlandschaft) dürfte keinesfalls so kostengünstig herzustellen sein, wie es landwirtschaftlichen Betrieben möglich ist.

These 2: Erhöhte Anforderungen an die europäische Landwirtschaft verursachen erhebliche Zusatzkosten

Die Auffassungen über die Wettbewerbsrelevanz der in Europa geltenden Produk-

tionsstandards gehen weit auseinander. Nachfolgend soll versucht werden, an einigen Beispielen, die nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben, die mit erhöhten Auflagen für die hiesige Landwirtschaft verbundenen Kosten größenordnungsmäßig einzuordnen. Es sei an dieser Stelle ausdrücklich darauf hingewiesen, dass hiermit keine inhaltliche Bewertung der angesprochenen Regelungen verbunden ist.

- **Beispiel Umweltauflagen Stallbauten:** Am Beispiel eines 1.000er Schweinemaststalls soll der Fokus auf die Vorschriften des Immissionsschutzrechts und zur Güllelagerung gerichtet werden. Nach Kalkulationen der Land-

wirtschaftskammer NRW summieren sich die Kosten für immissionsschutzrechtliche Gutachten zur Baugenehmigung, Bereitstellung vergrößerter Liegeflächen je Schwein, Vorhalten größerer Güllelagerkapazitäten, Einsatz der Schleppschlauchausbringungstechnik und weitere Aufwendungen auf über 8,00 € je produziertem Mastschwein. Bei 3.000 produzierten Mastschweinen errechnet sich für den Beispielsbetrieb ein Nachteil von rd. 24.000 € pro Jahr.

- **Beispiel Dokumentations- und Kennzeichnungspflichten:** In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten haben sich vielfältige Dokumentations- und Kennzeichnungspflichten etabliert. Hierzu zählen Kennzeichnungs- und Meldepflichten im Bereich der Tierhaltung oder umfangreiche Aufzeichnungspflichten für den Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln. Daneben sind die Verbringung organischer Düngemittel zu dokumentieren und Nährstoffflüsse im Betrieb zu bilanzieren. Hinzu kommen Dokumentationspflichten zur Rückverfolgbarkeit landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Nach Erfahrungswerten der landwirtschaftlichen Unternehmensberatung der Landwirtschaftskammer NRW ist der mit diesen Managementaufgaben verbundene Aufwand für einen durchschnittlichen Milchviehbetrieb mit 70 Milchkühen und Nachzucht auf rd. 300 Std. pro Jahr



Foto © Claudia Hautumm, pixelio.de

zu veranschlagen. Unter Annahme eines Kostensatzes von 25 Euro je Std. verursachen die genannten Pflichten jährliche Kosten in einer Größenordnung von rd. 7.500 €.

Weitere Beispiele für Kosten verursachende erhöhte Produktionsstandards sind die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, der zufolge in Verbindung mit Bauvorhaben Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu planen und zu Lasten des Maßnahmenträgers durchzuführen sind oder die Regelungen zur Erhaltung von Dauergrünland auf ackerfähigen Standorten, die den hiervon betroffenen Betrieben anderweitige Nutzungsoptionen etwa bei einer Aufgabe der Viehhaltung verbieten, oder Anforderungen an die Lagerung und Ausbringung von Pflanzenschutz- und Düngemitteln.

Festzuhalten bleibt, dass die im Sinne des europäischen Landwirtschaftsmodells definierten erhöhten Anforderungen an landwirtschaftliche Unternehmen erhebliche Zusatzkosten verursachen können, die die Produktion im Vergleich zu Wettbewerbern außerhalb Europas verteuern und Direktzahlungen rechtfertigen.

These 3: Im Wege der Agrarumweltförderung erbrachte öffentliche Güter sind unverzichtbar

Mit dem Instrument der Agrarumweltförderung tritt der Staat indirekt als Nachfrager nach öffentlichen Gütern auf. Die Förderangebote richten sich auf die Erbringung von Umweltleistungen, die über das ordnungsrechtlich fixierte Niveau hinausreichen und deshalb honoriert werden. Die Bedeutung dieser Förderangebote für den abiotischen und biotischen Ressourcenschutz ist beachtlich. Beispielsweise werden im nordrhein-westfälischen Teil der Eifel rd. 40 % des Grünlandes extensiv oder nach den Kriterien des Vertragsnaturschutzes bewirtschaftet. Der in der Vergangenheit auch in dieser Region festzustellende Rückgang zahlreicher Tier- und Pflanzenarten konnte dadurch nicht nur aufgehalten, sondern umgekehrt werden. Das europäische Ziel, den Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2010 zu stoppen, wurde in dieser Region insbesondere dank der Agrarumweltförderung nicht nur erreicht, sondern sogar übertroffen. Sowohl die Vermittlung als auch die Erreichung zahlreicher Umwelt- und Naturschutzziele

ist unter den heutigen Rahmenbedingungen ohne umfangreiche Angebote der Agrarumweltförderung kaum darstellbar.

Bei der Bewertung der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Fördermaßnahmen ist zu beachten, dass die für Agrarumweltmaßnahmen gewährten Zahlungen einen Ausgleich für wirtschaftliche Nachteile oder eine Honorierung für erbrachte ökologische Leistungen darstellen. Sie haben den Charakter von Entschädigungszahlungen, die den teilnehmenden Landwirten eine Kompensation für den Verzicht auf Markterlöse gewähren. Sie sind daher im Gegensatz zu den Direktzahlungen kaum einkommenswirksam.

Möglichkeiten zur Entbürokratisierung nutzen

Den vielfältigen, aktuell diskutierten Modellen über die Fortentwicklung der 1. und 2. Säule soll an dieser Stelle nicht noch ein weiteres hinzugefügt werden. Stattdessen wird auf das Positionspapier des VLK „Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union nach 2013 – Positionen zur Neuausrichtung des Programms und der Steuerungsansätze im Bereich der ländlichen Entwicklung“ verwiesen.

Erheblicher Handlungsbedarf besteht jedoch auch im Blick auf die administrative Umsetzung von Fördermaßnahmen. Die mit der administrativen Umsetzung verbundenen Kosten auf Seiten der Landwirte und der Verwaltung sind beträchtlich, die vielen Fördermaßnahmen zugrunde liegenden Regelungen oftmals kompliziert und für viele Landwirte schwer verständlich. Eine Reduktion des bürokratischen Aufwandes könnte daher nicht nur alle Beteiligten entlasten, sondern auch die Schwelle zur Teilnahme an Programmen zur Agrarumweltförderung absenken. Nachfolgende Ansatzpunkte zur Entbürokratisierung sollten deshalb bei der Weiterentwicklung der Agrarförderung aufgegriffen werden:

- Abschaffung der Zahlungsansprüche, da sie nach Überführung der Direktzahlungen in eine einheitliche Regionalprämie in Deutschland überflüssig sind
- Abschaffung der Modulation durch abschließende Festlegung der Mittelausstattung für die 1. und 2. Säule
- Reduzierung der CC-Auflagen und Prüfgegenstände

- Verzicht auf die Einführung zusätzlicher Kriterien als Fördervoraussetzung für die Bewilligung von Prämien
- Beschränkung der Förderangebote der 2. Säule auf Maßnahmen mit hohen potenziellen Antragstellerzahlen im Interesse einer verbesserten Verwaltungseffizienz
- Formulierung einfacher, nachvollziehbarer, sinnvoller und verständlicher Auflagen, die praxisüblichen Gegebenheiten gerecht werden als Voraussetzung für eine möglichst hohe Akzeptanz sowie eine einfache verwaltungsmäßige Umsetzung und Kontrolle
- Einrechnung einer angemessenen Anreizkomponente bei der Kalkulation von Fördersätzen von Agrarumweltmaßnahmen

Fazit

Die Landwirtschaft erbringt eine Vielzahl von der Gesellschaft erwünschter und geschätzter öffentlicher Güter. Zwischen Art und Umfang erbrachter öffentlicher Güter und der Ausgestaltung landwirtschaftlicher Förderpolitik bestehen äußerst große Abhängigkeiten. Diese sind in der Diskussion um die Weiterentwicklung der Förderpolitik nach 2013 zu beachten.

Autor:

Dr. Armin Hentschel,
Verband der Landwirtschaftskammern



Foto © Jan-Freese, DVS

Die Debatte zu den öffentlichen Gütern innerhalb der GAP

von Frieder Thomas

Das Prinzip „public money for public goods“ sollte in der künftigen Agrarpolitik einen wichtigen Platz einnehmen. Es ist jedoch kein ausreichendes Korrektiv für Marktversagen. Es gibt zahlreiche Gründe, warum sich die Agrarpolitik weltweit und EU-weit auch anderer steuernder Instrumente bedienen muss.

Die Debatte zur künftigen Gestaltung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik wird derzeit dominiert von der Diskussion um den Umfang und die Verteilungskriterien von Direktzahlungen. In dieser Debatte spielt die Förderung „öffentlicher Güter“ eine wichtige Rolle. Das Prinzip „public money for public goods“ hat seine Stärken und sollte daher in der Agrarpolitik auch stärker verankert werden. Es hat jedoch auch einige gravierende Schwächen. Darum ist unbedingt eine derzeit fast vollständig fehlende Debatte über weitere Steuerungsinstrumente zu führen. Dieses Defizit ist um so erstaunlicher, als die Dimensionen und Formen von Transferleistungen bisher immer in einem engen Begründungszusammenhang mit der jeweiligen Marktpolitik standen.

Öffentliche Güter haben ihre Stärken ...

Durch die Debatte über öffentliche Güter wird mehr denn je deutlich, dass öffentliche Gelder sinnvoll und zielgerichtet ausgegeben werden müssen. Das

europäische Agrarmodell der Multifunktionalität steht stärker als bisher auf dem Prüfstand. Das ist das überaus Erfreuliche an der Debatte. Denn für viele Beteiligte – ganz gleich ob sie innerhalb der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette arbeiten (Bauern, Verarbeiter, Händler) oder außen stehen (Verbraucher, Umwelt- und Tierschützer, Tourismusbranche und viele andere mehr) – war diese Multifunktionalität bisher eine relativ leere Worthülse, die vor allem der Besitzstandswahrung derer diene, die am meisten von den derzeitigen Regelungen profitieren. Nun wird endlich deutlich, wie heterogen Strukturen und Produktionsformen in der Landwirtschaft sind, dass Landbewirtschaftung nicht per se öffentliche Güter erzeugt und dass die derzeit relativ einheitlichen Flächenprämien mit dem Argument „Erzeugung öffentlicher Güter“ nicht zu rechtfertigen sind.

Gut kompatibel mit der aktuellen Politik

Eine Stärke des Konzepts ist es, dass es in die klassische Ökonomie passt. Zwar müssen Agrarökonomien nun mit Bedauern zugestehen, dass es ein jahrelang verleugne-

tes Marktversagen gibt. Aber nun werden eben neue Märkte geschaffen. Die Öffentlichkeit (der Staat, die EU) tritt als Nachfrager auf und bald ist alles wieder im Lot. Das ist zumindest die Hoffnung, die gehegt wird.

Im Umweltbereich gut umzusetzen

Solange das Konzept der öffentlichen Güter vor allem beispielhaft am Thema Umwelt diskutiert wird, scheint die Sache relativ einfach umzusetzen zu sein. Es ist zwar nicht immer leicht, die Kriterien für die „öffentlich nachgefragte Umwelt“ zu definieren: Welche Artenvielfalt wollen bzw. welche brauchen wir? Was fragt man bei den Landwirten am sinnvollsten nach, wenn man der Klimaerwärmung entgegentreten will? Wie entlohnt man die „Leistung“, mineralischen Stickstoff durch Leguminosen-Stickstoff zu ersetzen? Alles keine Fagen, die einfach zu beantworten wären. Aber das Heer der Agrarwissenschaftler will ja auch beschäftigt sein. Da werden schon Antworten gefunden werden.

Um einen Markt für öffentliche Güter zu öffnen, müssen Anreize geschaffen werden - nicht Ausgleichs.



... und Schwächen

Das Konzept hat aber auch erhebliche Schwächen.

Die gegenwärtige Praxis bzw. die Vorgaben von WTO und EU, dass Agrarumweltmaßnahmen entgangenen Nutzen ausgleichen (Erstattung Mindererträge) oder erhöhten Aufwand entschädigen dürfen, steht einer umfassenden Akzeptanz unter den Landwirten entgegen.

Die öffentliche Nachfrage ist nicht attraktiv

Wenn man tatsächlich einen Markt für öffentliche Güter schaffen will, dann muss es eine attraktive Nachfrage für diese Güter geben. Es muss Anreize und nicht nur Ausgleiche geben. Sonst werden nur diejenigen angesprochen, die ohnehin von umweltfreundlichen Produktionsweisen überzeugt sind und sich freuen, dass sie nun wenigstens nicht mehr benachteiligt sind. Allein das Budget für Agrarumweltmaßnahmen zu erhöhen, wird daher wenig bringen, wenn sich nicht auch die Form der Mittelvergabe ändert.

Kein Markt für das Soziale

Viel wichtiger aber ist: Wer auf den Dreiklang der Nachhaltigkeit achtet, wird bemerkt haben, dass in der aktuellen Diskussion um öffentliche Güter Ökonomie und Ökologie durchaus zusammenfinden. Die geeignete umweltfreundliche Produktionstechnik wird man finden können. Aber über soziale Fragen und darüber, in welcher Art und Weise Menschen miteinander – oder gegeneinander? – in der Land- und Ernährungswirtschaft arbeiten und auf den Dörfern leben wollen, wird kaum diskutiert. Hier herrschen große Defizite. Wer ist der öffentliche Nachfrager für Fairness in der Wertschöpfungskette vom Acker über den Handel bis hin zum Konsumenten? Wer ist der öffentliche Nachfrager für Ernährungssouveränität in Entwicklungsländern? Wer ist der öffentliche Nachfrager für eine vielfältige Agrarstruktur, die die Grundvoraussetzung für das Europäische Agrarmodell der multifunktionalen Landwirtschaft ist? Hier stößt das Prinzip der Nachfrage durch die Öffentlichkeit auf grundsätzliche Probleme. „Fairness“, „Ernährungssouveränität“ oder „Agrarstruktur“ kann man nicht so einfach direkt nachfragen wie Produkte oder ökologische Ziele (Produktionstechnik). Wenn französische Bauern fordern, dass sie lieber ein paar Bauern als Nachbarn im Dorf behalten möchten, als allei-

ne immer mehr Hektare bewirtschaften zu müssen, finden sie durchaus Zustimmung in weiten Kreisen der Bevölkerung. Agrarökonom werden aber schnell ausrechnen, dass das nicht effizient ist. Solche sozialen Ziele kann man nicht in Kriterien verpacken, die ein Bauer einhält und dafür „öffentlich honoriert“ wird; und der andere eben nicht. Hier wird der Unterschied zwischen dem engen Blickwinkel reduzierter ökonomischer Theorie und praktischer (Agrar)Politik deutlich. Aufgabe der Politik ist ja nicht, den Menschen ein „effizientes“ Leben zu ermöglichen. Wer will schon effizient leben? Aufgabe der Politik ist es vielmehr, das soziale Miteinander der Menschen zu gestalten und damit auch Lösungen dafür zu finden, wie wir leben und wirtschaften wollen. Trotz der Erfahrung, dass es nicht nur Marktversagen, sondern auch Politikversagen gibt: Die Entscheidung darüber, wie wir leben und arbeiten wollen, können wir nicht allein den Kräften des Marktes überlassen.

Marktversagen ist auch bei Märkten für öffentliche Güter möglich

Es ist eine Stärke des Konzepts der „öffentlichen Güter“, dass es hervorragend in die bisherigen marktliberalen Konzepte passt. Aber das ist auch eine Schwäche. Die Märkte für öffentliche Güter sollen ein Korrektiv für offensichtliches Marktversagen sein. Aber die Kenntnisse über die Wirkungsweisen von Märkten für öffentliche Güter sind noch begrenzter als diejenigen für Produktmärkte. Die Gefahr, dass auch öffentliche Märkte nicht so funktionieren wie erhofft, ist groß.

Denn marktliberale Konzepte sind ja nicht gescheitert, weil die hinter ihnen stehenden Theorien als Gedankenkonstrukt völlig falsch sind. Deren „Problem“ ist nur, dass die realen Zustände auf dieser Welt einfach nicht so sind, wie sie sein müssen, damit alles so funktioniert, wie es die Theorie beschreibt. Den Märkten für öffentliche Güter könnte es ähnlich ergehen.

Märkte für öffentliche Güter sind abhängig von öffentlichen Haushalten

Öffentliche Gelder sind gefragt. Es gibt – ganz unabhängig von den vielfältigen Interessen innerhalb der Land- und Ernährungswirtschaft – erfahrungsgemäß wechselnde Prioritäten dafür, welche Güter mit begrenzten öffentlichen Mitteln nachgefragt werden. Die extrem unterschiedlichen Budgets für Agrarumweltmaßnahmen in den deutschen Bundesländern zeigen beispielhaft, dass die Prioritäten politisch

gesetzt werden und keinesfalls „objektiv“ sind. Verlassen kann man sich daher nicht darauf, dass die öffentlichen Haushalte als Nachfrager immer im notwendigen Maße zur Verfügung stehen. Es ist daher dringend geboten, sich andere Steuerungsoptionen offen zu halten.



Die Verflechtung von Märkten erfordert andere Steuerungsinstrumente als „öffentliche Nachfrage“

In vielen Fällen kann dem Marktversagen gar nicht durch eine öffentliche Nachfrage entgegengesteuert werden. Welche öffentliche Nachfrage verhindert die Preissteigerungen für Nahrungsmittel und daraus resultierende Hungersnöte, die sich aus der engen Verflechtung von globalen Energie- und Nahrungsmittelmärkten ergeben? Welche öffentliche Nachfrage verhindert den Einstieg von Finanzspekulanten in Agrarmärkte mit ähnlichen Auswirkungen?



Argumente für die aktive Gestaltung der Agrarmärkte

Diese kritische Auseinandersetzung mit „public money for public goods“ ist kein Plädoyer gegen dieses Prinzip. Direktzahlungen sind wichtig: Als Honorar für bestimmte Leistungen, als Ausgleich für Standortnachteile oder als Beschäftigungsanreiz (was leider derzeit nicht realisiert wird). Es gibt aber auch viele Gründe, warum eine aktive politische Gestaltung der Agrarmärkte mit ganz anderen Instrumenten notwendig ist.

Verschiedene Ziele in Einklang bringen

Die Agrarpolitik hat viele verschiedene Ziele in Einklang zu bringen: Mengensteigerung in Mangelregionen und Überschussabbau in Überschussregionen, Gewährleistung von Ernährungssouveränität und Verteilungsgerechtigkeit, Sicherung ressourcenschonender Bewirtschaftungsweisen, Beitrag zur Klimastabilisierung, Erhalt von Kulturlandschaften und Biodiversität u.v.a.m. Die Preissignale auf den Agrarmärkten als Steuerungsinstrumente sind

ungeeignet, eine ausgewogene Zielerreichung zu gewährleisten. Bei unregelmäßigem Marktgeschehen ist ein Einklang zwischen diesen Zielen daher nicht zu erreichen.

Landwirtschaftliche Ökonomie ist keine Shareholder-Ökonomie

Bei der Gestaltung von Agrarmärkten sind die Besonderheiten bäuerlicher Ökonomie bisher zu wenig beachtet worden. Die bisherigen Theorien und Erklärungsmodelle gehen von einfachen Beziehungen unter den Beteiligten aus. Die Realität ist jedoch um so komplizierter, je mehr soziale Beziehungen und Bewertungen die ökonomischen Entscheidungen einzelner Individuen beeinflussen. Landwirte führen ihren Betrieb in der Regel nicht, um den vorhandenen Besitz als „Kapital“ zu vermehren. Der Betrieb dient als Arbeitsplatz und ist als solcher für möglichst viele Generationen zu sichern. Aus diesen Gründen reagieren Landwirte wenig empfindlich gegenüber Preissignalen. Da die meisten von ihnen keine andere Wahl haben als zu produzieren, produzieren sie weiter, solange ihr Einkommen ihnen ihr Überleben ermöglicht, selbst wenn die Preise sinken. Erst wenn die Preise so stark fallen, dass sie ein befriedigendes Einkommen überhaupt nicht mehr erzie-

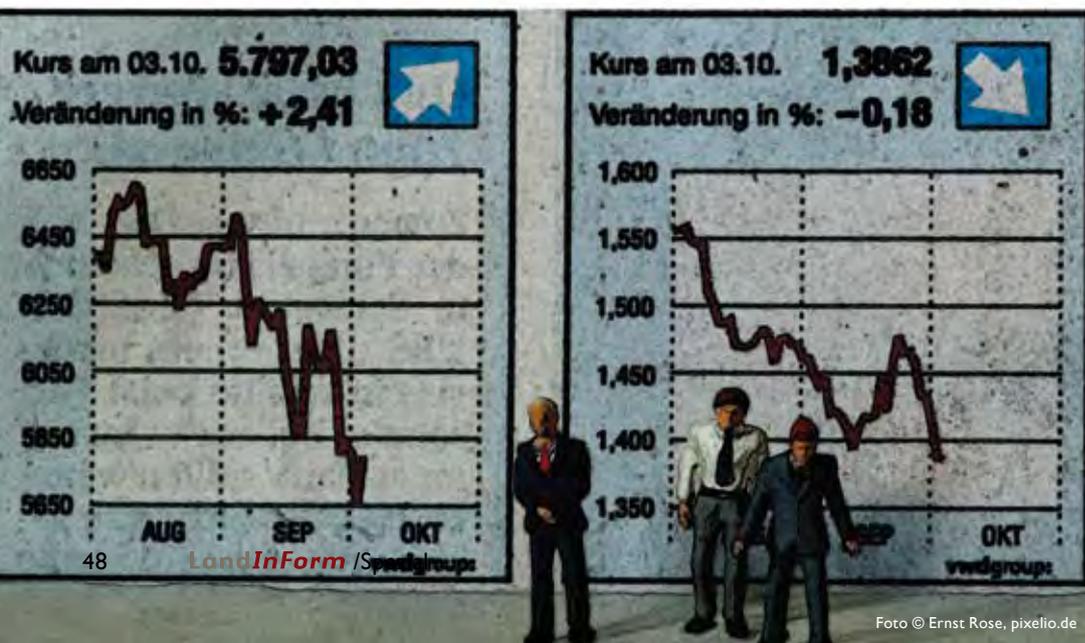
len können, hören sie auf. Aber selbst dann erfolgt die Betriebsaufgabe meist erst mit dem Wechsel in den Altersruhestand. Die Übergangszeit sichern sich viele Landwirte durch den fortschreitenden Verbrauch des Eigenkapitals. In der Landwirtschaft erfolgt also die Produktionsanpassung nach dem Prinzip „Alles oder Nichts“. Der Betrieb wird dann aber wiederum an Landwirte übergeben, die sich im Stadium des „Alles“ befinden. Eine Mengenanpassung ist daher bei den Produzenten eher nicht zu erwarten!

Die Machtverteilung in den Wertschöpfungsketten verändern

Der Elastizitätsunterschied zwischen Angebot und Nachfrage führt zu einer Ungleichverteilung von Marktmacht und Rendite. Das unterschiedliche Kräfteverhältnis vom landwirtschaftlichen Betrieb bis zum Einzelhandel erfordert eine Regulierung dieser Kräfteverhältnisse.

Überschüsse reduzieren und Mangel beseitigen

Trotz Überschussproduktion in vielen Ländern dieser Welt nimmt der Hunger weltweit zu. Diese Überschussproduktion in begünstigten Lagen führt zu einem weltweiten Preisverfall, der viele Landwirte in ihrer Existenz bedroht und damit strukturelle Probleme erzeugt. Diese Überschüsse müssen abgebaut werden, denn es besteht weltweit nahezu Einigkeit, dass die Stabilisierung der Ernährungslage nicht durch bessere Verteilung (Transport von Überschüssen), sondern durch Ernährungssovereignität und Produktivitätssteigerung am Ort der Nachfrage erreicht werden muss.



Unterschiede der Bedeutung der Landwirtschaft in den verschiedenen Volkswirtschaften berücksichtigen

Die Landwirtschaft hat für die Volkswirtschaften der Länder dieser Erde sehr unterschiedliche Bedeutung. In Abhängigkeit von dieser unterschiedlichen Bedeutung, den jeweiligen Standortbedingungen und der weltweit sehr unterschiedlichen Produktivität müssen sich die nationalen Strategien der Ernährungssicherung unterscheiden. Nur durch eine aktive Gestaltung der internationalen Agrarmärkte können diese verschiedenen Strategien gleichzeitig verfolgt werden.

Einen Preiskorridor für Agrarpreise einrichten – weltweit

Wir brauchen einen Preiskorridor für Nahrungsmittel: Nicht zu hoch, damit arme Menschen sich Nahrungsmittel leisten können. Nicht zu tief, damit Bauern einen Anreiz haben zu produzieren.

Ein Blick in die Geschichte der Agrar- und Wirtschaftspolitik zeigt, dass mit der Unterstützung der Landwirtschaft viele Erfolge erzielt werden konnten. Staatliche Einflussnahme – Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts zunächst in Europa, bis 1930 in fast allen OECD-Staaten, später auch in vielen Entwicklungsländern Asiens – war die Grundlage für die positive Entwicklung der internationalen Nahrungsmittelwirtschaft und für die Stabilisierung der Ernährungssicherung. In sehr armen Ländern, die es sich nicht leisten konnten ihre Landwirtschaft zu unterstützen, zog die schlechte Situation in der Landwirtschaft ganze Volkswirtschaften nach unten.

Die derzeit zunehmende Preisvolatilität erhöht die Risiken für landwirtschaftliche Betriebe, fördert in erheblichen Maße den Strukturwandel und destabilisiert Nahrungsmittelmärkte. Transferzahlungen sind hilfreich, aber keine Alternative zu stabilen Preisen.

Spekulation verhindern

Im Jahr 2008 sind die Lebensmittelpreise so stark gestiegen, dass es in ärmeren Regionen zu Unruhen kam. Die Ursachen für den Preisanstieg sind zwar komplex. Eine wesentliche Ursache war aber der Einstieg von Spekulanten in die Agrarmärkte, weil andere Anlagemöglichkeiten wegfielen. Die Nahrungsmittelversorgung der Weltbevölkerung darf jedoch nicht den Interessen der Kapitalanleger, die kurzfristig die höchstmögliche Anlagerendite suchen, untergeordnet werden.

Nahrungsmittelmärkte von den Energiemärkten abkoppeln

Der Anteil der non-food-Rohstoffe, die von der Landwirtschaft erzeugt werden, nimmt zu; insbesondere Rohstoffe zur Energieerzeugung. Es entsteht eine hohe Flächenkonkurrenz zwischen Nahrungsmittel- und Energiemärkten. Die Nahrungsmittelmärkte müssen vom Einfluss der Energiemärkte abgekoppelt werden.

Nachfrage beeinflussen

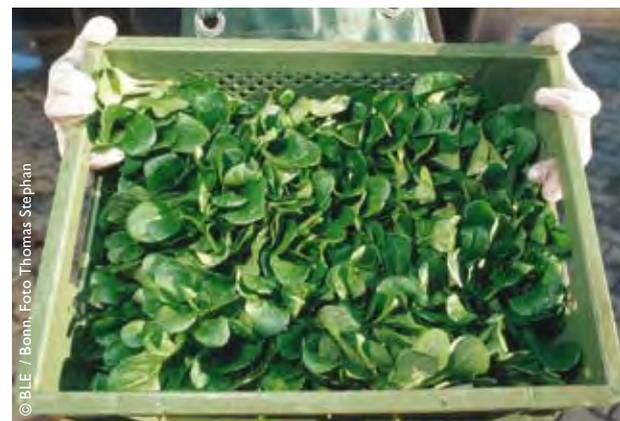
Zur Sicherung von Klima und Welternährung ist ein Wandel von energieaufwändig erzeugten Produkten (insbesondere Fleisch aus Ackerfutter) in weniger energieverschwendende Produkte notwendig.

Fazit

Das Prinzip „public money for public goods“ sollte in der künftigen Agrarpolitik einen wichtigen Platz einnehmen. Es ist jedoch kein ausreichendes Korrektiv für Marktversagen. Es gibt zahlreiche Gründe, warum sich die Agrarpolitik weltweit (und EU-weit) auch anderer steuernder Instrumente bedienen muss.



Foto © Nico Ludaczowski, pixelio.de



© BLE / Bonn, Foto Thomas Stephan



Autor:

Dr. Frieder Thomas,
Agrarbündnis e.V.





Arbeiten für öffentliche Güter - Agrarförderung für mehr Beschäftigung

von Thomas Hentschel

Art und Umfang der von der Landwirtschaft erbrachten öffentlichen Güter werden durch die sich stetig wandelnden ökonomischen Rahmenbedingungen und technologischen Möglichkeiten bestimmt und nur in Grenzen durch von der Gesellschaft definierte Regeln zur Ausgestaltung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gelenkt werden können.

Die Diskussion über die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik wird im Herbst diesen Jahres mit der Veröffentlichung des Kommissionsentwurfs einen ersten Höhepunkt erreichen. Hatten die bisherigen Diskussionen mehr den Charakter eines Meinungsaustausches, wird es dann richtig zur Sache gehen. Angesichts der zahlreichen ökonomischen Krisen, die unsere Politiker mit öffentlichen Mitteln heilen wollen, wird es zunehmend schwieriger die hohen Agrarsubventionen zu verteidigen. Schließlich kann einem Nicht – Agrarexperten nur schwer vermittelt werden, warum der alleinige Besitz von landwirtschaftlicher Fläche (bzw. Zahlungsansprüchen) zusätzlich durch Flächenprämien belohnt wird.

Gesellschaftlich tragfähige Agrarpolitik...

Konsequenterweise mahnen viele gesellschaftliche Gruppen und Interessensvertreter eine Änderung des bestehenden Subventionsmodells an. Politisch eher zu vertreten ist dagegen die Forderung wie sie z.B. von den Ländern Berlin und Mecklenburg Vorpommern geäußert wurden: „dass die zwei Säulen der GAP der Entlohnung konkreter gesellschaftlich gewünschter und nützlicher Leistungen dienen soll“. Während es im Rahmen der

zweiten Säule vielfältige Ansätze in diese Richtung gibt, verharren die traditionellen Interessenvertreter auf der Beibehaltung der bisherigen Subventionsweisen. Sollen die für die Erhaltung einer flächendeckenden europäischen Landwirtschaft notwendigen Subventionen auch über künftige Förderperioden hinaus weiterhin erfolgen, müssen rechtzeitig gesellschaftlich tragfähige Modelle entwickelt, diskutiert und schrittweise umgesetzt werden.

...durch stärkeren Arbeitsbezug...

Gemeinsam mit anderen gesellschaftlichen Gruppen fordert die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) mit den anderen europäischen Agrargewerkschaften einen stärkeren, direkten Arbeitsbezug in der Agrarpolitik. Hier gibt es große Schnittmengen, mit der Forderung nach Berücksichtigung der öffentlichen Güter in der Agrarförderung.

Nun wird Arbeit zwar nicht als öffentliches Gut

zu angesehen – aber das Produkt der Arbeit und auch die Art und Weise wie gearbeitet wird, kann sowohl Vermehrung als auch zur Beeinträchtigung von öffentlichen Gütern beitragen.

So ist z.B. das als öffentliches Gut verstandene Kulturlandschaftsbild und die biologische Vielfalt erst durch jahrhundertlange andauernde Landwirtschaft, also durch menschliche Arbeit entstanden. Mit einer nur auf



dem Markt ausgerichtete agrarische Produktion drohen diese Werte und Güter weiter zerstört zu werden. Hier ist es die Aufgabe des Staates im Sinne einer nachhaltigen Landwirtschaft einzugreifen. Näher ins Zentrum dieser Agrarpolitik muss der Faktor Arbeit rücken! Auch in der Agrarpolitik muss der liberale Wahlspruch „Arbeit muss sich wieder lohnen“ seine Gültigkeit haben.

...und Berücksichtigung der Arbeitsweise

Aber auch die Art und Weise wie gearbeitet wird, muss stärker in den Focus der Diskussion einbezogen werden. Es kann doch nicht sein, dass der hart arbeitende Milchbauer ebenso um seinen Lohn gebracht wird, wie der saisonal beschäftigte Arbeitnehmer in der Spargel- oder Obsternte, nur weil einige Großhandelsketten die Preise kartellartig bestimmen. Als Alternative muss eine Agrarpolitik entwickelt werden, die auf mehr und bessere Beschäftigung setzt: auf stärkere Beachtung von Klima schonenden Produktionsverfahren, auf die Produktion von gesünderen Nahrungsmitteln zur Verbesserung der „Volksgesundheit“ sowie der Erhaltung von unseren natürlichen Lebensgrundlagen. Um dies zu erreichen muss mehr in die öffentlichen Güter Bildung und Demokratie inves-

tiert werden. Denn nur Beschäftigte, die über die ökologische und soziale Tragweite ihres Handelns Bescheid wissen und auch in der Lage sind dies im Betrieb, in den Regionen und der Gesellschaft umzusetzen werden optimal zur Vermehrung öffentliche Güter beitragen.

Verknüpfung der Agrarförderung an soziale Leistungen

Wie die Ausgestaltung aussehen kann, darüber gibt es mittlerweile konkrete Vorstellungen, etwa die Bemessung der Agrarförderung an die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen oder an Standardarbeitszeitmodelle; sowie endlich die Einbeziehung der sozialen Dimension in eine nachhaltige Agrarpolitik, wie z.B. die Aufnahme des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in die Cross-Compliance Regelungen oder eine stärkere Förderung der Bildung, besonders für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Bei den kommenden Diskussionsrunden sollte nicht auf den bekannten Positionen beharrt werden, es muss eine offene Diskussion werden, bei der die Meinungen nicht nur gehört und diskutiert, sondern auch Alternativen ernsthaft geprüft werden.



© BLE, Bonn / Foto Dominic Menzler



Foto © Rainer Sturm / pixelio.de



Foto © Europäische Union, 2010

Autor:

Thomas Hentschel,
Industriegewerkschaft
Bauen-Agrar-Umwelt



Ein 3-Komponenten-Modell zur Integration von öffentlichen Gütern in die Agrarpolitik

von Rainer Oppermann

Das aktuelle Fördersystem ist im Hinblick auf die ökologischen Herausforderungen und die Erbringung öffentlicher Güter ineffizient und inkohärent. Es bedarf einer Korrektur dahingehend, dass das gesamte Agrarfördersystem der Sicherung der Multifunktionalität der Landwirtschaft dient.

Eine umfassende Nachhaltigkeit ist eine Herausforderung

Eines der elementaren Handlungsfelder und Herausforderungen der Agrarpolitik ist die Steuerung der Landwirtschaft im Hinblick auf eine umfassende ökonomische, ökologische und soziokulturelle Nachhaltigkeit. Hierzu bestehen einerseits zahlreiche internationale und europäische Verpflichtungen, andererseits sind eine ökonomisch stabile Landwirtschaft und ein umfassender Schutz der natürlichen Ressourcen wie Klima, Wasser, Boden, Biodiversität und Landschaften auch im ureigenen Interesse der Landwirtschaft. Allerdings gibt es für den Schutz, die Entwicklung und den pfleglichen Umgang mit den Umweltressourcen keinen oder nur einen marginalen Marktwert, d.h. der Landwirt wird für die Erbringung von Leistungen in dieser Hinsicht nicht angemessen entlohnt. Daher handelt es sich hierbei um öffentliche Güter.

Im Sinne der Theorie öffentlicher Güter (vgl. Scheele 2010, Aufsatz in diesem Heft) sind dies vor allem die Güter, für die eine gesellschaftliche Nachfrage oder gesellschaftliche Verpflichtungen bestehen und die nicht auf dem Markt frei gehandelt werden. Den größten Teil der öffentlichen Güter der Landwirtschaft machen die Umwelt- und Ressourcenschutz-Dienstleistungen der Landwirtschaft aus, also Sicherung und Förderung der Schutzgüter Wasser, Boden, Klima, Biodiversität und Landschaft. Eine umfassende Erörterung des Themenfeldes „öffentliche Güter in der Landwirtschaft“ findet sich bei Cooper et al. (2009). Hierfür muss die Gesell-

schaft Wege und Lösungen finden, wie sie die Erbringung dieser von ihr gewünschten Leistungen fördert und zur Zielerreichung führt - verbunden mit der Aufgabe, diese Nachhaltigkeit auch im ökonomischen und soziokulturellen Kontext der Landwirtschaft zu erreichen.

Situation der Umweltprobleme im Bereich der Landwirtschaft weiterhin dramatisch

In den vergangenen Jahrzehnten und bis zum heutigen Tag haben die Umweltprobleme der Landwirtschaft zugenommen. Dies lässt sich an einer Vielzahl von Indikatoren ablesen, wie z.B. den Indikatoren zur Wasserqualität oder zur Biodiversität. Die agrarpolitischen Instrumente haben diese Probleme bislang nicht gelöst. Die bisherigen Cross-Compliance-Regelungen haben sich als weitgehend ungeeignet zur Erhaltung eines guten Umweltzustandes erwiesen (BirdLife 2009, IFAB 2009). Nur mit hohen Kosten und komplexen Agrarumweltprogrammen (mit nationaler Kofinanzierung) kann bislang meist nur kleinflächig eine ökologisch nachhaltige adäquate Bewirtschaftung gesichert werden (partiell / kleinflächig gute Erfolge, insgesamt nach wie vor unbefriedigende und sich verschlechternde Situation). So gibt der europäische Steuerzahler mehrfach Geld aus:

- für die Direktzahlungen, die die Produktion auf allen landwirtschaftlichen Flächen unterstützen und damit auch eine intensive Produktion begünstigen (günstige Produktionskosten durch

hohe „flatrate-Zahlungen“ bei geringen Gegenleistungen),

- für die Agrarumweltzahlungen für eine extensivere Produktion, die aus nationalen oder regionalen Finanzhaushalten kofinanziert werden müssen,
- für weitere nationale und regionale Finanzierungen von Naturschutz, Klimaschutz, Wasserschutz etc. aus anderen Programmen, ggf. zur Beseitigung von Umweltschäden.

Aus Sicht der Landwirtschaft lohnt es sich oftmals nicht, bei Agrarumweltprogrammen mitzumachen, weil die Entlohnung für die entsprechenden Maßnahmen zu niedrig ist, dies einen erhöhten Betriebsaufwand zur Folge hat, der nicht ins Betriebsmanagement passt oder / und weil bürokratischer Aufwand und Kontrollrisiko steigen. Aus Sicht der Länder stehen oftmals nicht genügend Kofinanzierungsmittel bereit, um umfangreiche und adäquate Programme aufzulegen und auch hier ist ein hoher bürokratischer Aufwand gegeben.

Somit ist das aktuelle Fördersystem im Hinblick auf die ökologischen Herausforderungen und die Erbringung der öffentlichen Güter ineffizient und inkohärent. Es bedarf einer Korrektur dahingehend, dass das gesamte Agrarfördersystem die Sicherung der Multifunktionalität der Landwirtschaft unterstützt.

Ein 3-Komponenten-Modell zur Integration von öffentlichen Gütern in die Agrarpolitik



Foto © Jan Freese, DYS

Basierend auf den bisherigen Erfahrungen mit den agrarpolitischen Instrumenten muss daher ein künftiges Agrarmodell mehrere Komponenten zur effizienten und zielgerichteten Erbringung der Ressourcenschutz-Dienstleistungen berücksichtigen:

1. Es muss flächenspezifisch wirksam sein und so zielgenau die gewünschten Effekte herbeiführen (diese sind unterschiedlich z.B. von Portugal bis Finnland, von Bayern bis Schleswig-Holstein und von Marktfruchtbetrieben zu Milchviehbetrieben).
2. Es muss interessant sein für die Betriebe, mit einem bestimmten Mindestanteil an Maßnahmen mitzumachen, damit ein solches Modell flächenhaft breitwirksam wird und es sich für den Landwirt lohnt, sich mit dem Ressourcenschutz auseinanderzusetzen.
3. Der Landwirt darf nicht mit neuen Herausforderungen allein gelassen werden und der Bürokratieaufwand muss verringert werden.

Ein 3-Komponenten-Modell der GAP nach 2013

Entsprechend diesen Herausforderungen sollte die Agrarpolitik auf ein 3-Komponenten-Modell bauen (vgl. auch Oppermann et al. 2010), das im Folgenden näher ausgeführt wird.

Flächenspezifische und attraktive Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen

Um bestimmte Umwelteffekte zu erreichen und entsprechende öffentliche Güter zu produzieren, müssen flächenspezi-

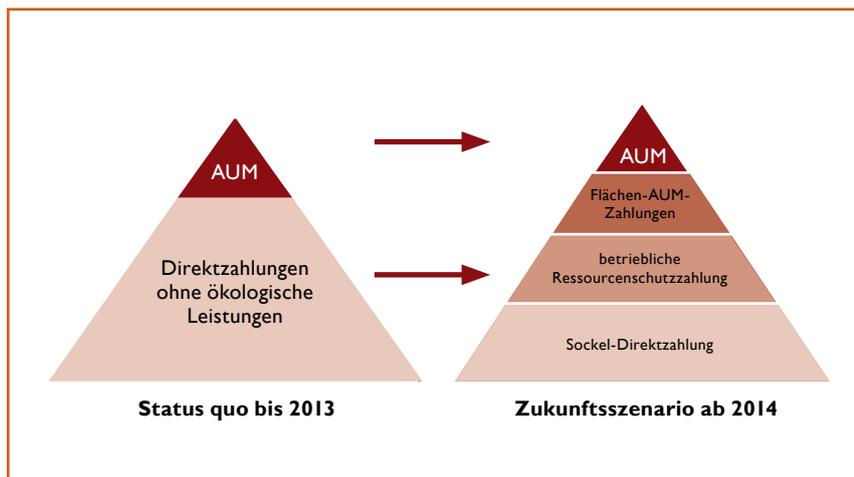
fische Maßnahmen in einem bestimmten Mindestumfang umgesetzt werden. Die Zahlungen müssen so ausgelegt sein, dass es für die Landwirte attraktiv ist, die Maßnahmen durchzuführen. Dies sind z.B. Gewässerrandstreifen, die gleichzeitig den Schutz von Wasser, Boden, Biodiversität und Landschaft bewirken oder die Kultivierung blütenreicher Getreidefelder, die die Bestäuberfunktion, die Biodiversität und Bodenschutz begünstigen.

Diese Maßnahmen können nicht als Cross-Compliance-Verpflichtungen über alle landwirtschaftlichen Betriebe gestülpt werden, weil sie zum einen betriebsindividuell sehr unterschiedlich sind (abhängig von der naturräumlichen Situation und der Betriebsausrichtung), zum anderen weil mit allgemeinen Regelungen keine gute Zielerreichung vor Ort erreicht werden kann. Wohl aber kann eine allgemeine Verpflichtung zu einem bestimmten Mindestanteil an ökologischen Vorrangflächen erfolgen, die dann jedoch betriebsindividuell und ggf. jährweise unterschiedlich ausgewählt werden können (Näheres hierzu unter 2.).

Entscheidend ist, dass die flächenspezifischen Maßnahmen übergreifend möglichst vielen Schutzgütern dienen, dass sie angemessen und attraktiv bezahlt werden, dass sie einen gewissen Mindestumfang einnehmen und dass sie betriebsindividuell gewählt werden. Diese prioritären Maßnahmen, die gleichzeitig mehreren Zielen dienen, sollen zu (90-)100 % von der EU gefördert werden, damit es für die Länder attraktiv ist, diese Maßnahmen im notwendigen Umfang zu programmieren und zusammen mit der Landwirtschaft

umzusetzen. Viele Länderhaushalte haben keinen Spielraum für eine Aufstockung der nationalen bzw. regionalen Kofinanzierungsmittel. Weitere Maßnahmen können dann länderspezifisch umgesetzt werden und ggf. wie bisher zu 50-60 % seitens der EU kofinanziert werden.

Wichtig ist, dass eine klare Programmierung und Zielansteuerung erfolgt, d.h. länderspezifisch muss genau dargestellt werden, welche Maßnahmen in welchem Umfang notwendig sind, um die genannten Ziele zu erreichen (also z.B. laufende km Gewässerrandstreifen zum Schutz vor Nährstoffeintrag, Fläche in ha an Blühflächen und -streifen zur Stärkung der Bestäuberfunktion und zur Erreichung einer bestimmten Siedlungsdichte von Feldhase, Feldlerche und anderen Tieren, etc.). Die Zielerreichung muss durch entsprechendes Monitoring verfolgt werden.



Kernaufbau der aktuellen Agrarförderung und perspektivisch ab 2014 zur Erreichung der EU-Umweltziele (jeweils nur für die Landwirte). - Die übrigen ELER-Maßnahmen sind hier nicht dargestellt, sie sollen erhalten und ggf. ausgebaut werden.



Foto © Jan Freese, DYS

Betriebliche Ressourcenschutzzahlungen

Ergänzend zu den flächenspezifischen Zahlungen soll es eine betriebliche Ressourcenschutzzahlung für einen Mindestumfang von mindestens 10 % ökologischen Vorrangflächen geben (bezogen auf die landwirtschaftlichen Nutzflächen). Eine solche pauschale, ha-bezogene, betriebliche Ressourcenschutzzahlung soll den Zusatzaufwand abgelten, den Landwirte mit der Integration des Ressourcenschutzes in das Betriebsmanagement haben (z.B. Planung der Flächen, spezielles Management, Schulung, Ausbildung und Controlling etc.), - die konkreten Leitungen, z.B. ob Blühstreifen angelegt oder Grünlandextensivierung durchgeführt wird, sind über Flächenzahlungen abzugelten. Mit einer pauschalen betrieblichen Ressourcenschutzzahlung können zugleich sehr viele Landwirte erreicht werden und so der Ressourcenschutz in breitem Umfang umgesetzt werden.

Wichtig ist, dass die 10 % Mindestfläche für den Ressourcenschutz jeweils getrennt für die Nutzflächentypen anzusetzen sind,

also z.B. mindestens 10 % des Ackerlandes und 10 % des Grünlandes. Die Erfahrungen aus Nachbarländern wie der Schweiz zeigen, dass andernfalls vorwiegend Grünland als Ressourcenschutzfläche eingebracht wird und gerade im Ackerland, wo ein besonderer Mangel an ökologisch wertvollen Strukturen herrscht (z.B. mangelhafte Bestäuberfunktion), keine entsprechenden Strukturen eingerichtet werden.

Beratungs- und Umsetzungsmanagement

Ergänzend zu den flächen- und betriebspezifischen Zahlungen soll ein Beratungs- und Umsetzungsmanagement eingeführt werden. Dadurch soll erreicht werden, dass sich die Landwirte zum einen nicht durch diese „neuen Herausforderungen“ überfordert fühlen, zum anderen aber auch, dass die Umsetzung betriebspezifisch in einer guten und fachlich guten Weise erfolgt. Aufgabe ist es, die Landwirte bei der Auswahl der Ressourcenschutzflächen sowie dem betrieblichen Management von Extensivflächen, Saum-, Rand- und Pufferstreifen in Form von zertifizierter Betriebsberatung und konkreten Managementplänen zu unterstützen.

Gleichzeitig könnte man dies mit einer administrativen

Vereinfachung verknüpfen, indem seitens entsprechend geschulter und zertifizierter Berater die Antragstellung und -kontrolle übernommen wird. So könnte seitens der staatlichen Verwaltung der administrative Aufwand gesenkt werden und insgesamt eine vertrauensvollere Zusammenarbeit zwischen Landwirt, Beratung und Verwaltung aufgebaut werden. Selbstverständlich fallen für ein solches Beratungs- und Umsetzungsmanagement Kosten an, die abgedeckt werden müssen (geschätzt ca. 5 % der Gesamtzahlungen pro Betrieb).

Umsteuerung

Es zeigt sich, dass mit einem zielgerichteten 3-Komponentensystem die Bereitstellung und Erbringung von öffentlichen Gütern erreicht werden kann. Die Frage ist, wie die bisherige Agrarförderung entsprechend umgesteuert werden kann. Dies zeigt Abb. 1 schematisch auf. Die bisherigen Direktzahlungen sollen teilweise für die Leistung von betrieblichen und EU-prioritären Ressourcenschutzzahlungen sowie für das dazugehörige Beratungs- und Umsetzungsmanagement verwendet werden. Diese hätten den Charakter von 1.Säule-Zahlungen, indem sie möglichst

Literatur

- BirdLife International (2009). Through the green smokescreen: How is the CAP cross compliance delivering for biodiversity? - Report on Cross compliance practice and effects in the EU.
- Cooper, Hart, Baldock (2009). Provision of Public Goods Through Agriculture in the EU. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28.
- IFAB (2009). Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und ihre Auswirkungen auf die Biodiversität. Kurzfassung der Ergebnisse eines Forschungsvorhaben für das Bundesamt für Naturschutz, bearbeitet durch fünf Institute unter Federführung des IFAB Mannheim / R. Oppermann.
- Oppermann, Kronenbitter, Bissels (2010). Effiziente EU-Agrarpolitik zur Erreichung einer umfassenden ökologischen Nachhaltigkeit - Instrumente zur Bewältigung der „new challenges“ für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2013. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Scheele, M. (2010). Öffentliche Güter und die Gemeinsame EU-Agrarpolitik. In diesem Heft S. 10 ff.



Foto © Jan Freese, DVS

komplett von der EU-Ebene finanziert werden und so auch attraktiv für die Länder sind. Bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung hätten sie den Charakter von bisherigen 2. Säule-Maßnahmen, indem sie von den Ländern programmiert und konkret ausgestaltet werden müssen. Im Gegenzug zur Einrichtung dieser Ressourcenschutzzahlungen können im Laufe der Jahre die bisherigen Direktzahlungen, die kaum an ökologische Gegenleistungen gebunden sind, allmählich abgeschmolzen werden. Daneben sollten auch die bisherigen anderen ELER-Maßnahmen mit Ko-finanzierung der Länder weiterlaufen und ggf. ausgebaut werden.

Zusammenfassung und Ausblick

Das in groben Zügen skizzierte Modell zeigt den Weg einer Agrarpolitik auf, die sich ernsthaft um die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit kümmert. Es setzt auf drei Komponenten: auf flächenbezogene Zahlungen für EU-prioritäre Ressourcenschutzmaßnahmen, auf pauschale betriebliche Ressourcenschutzzahlungen

zur Abgeltung des allgemeinen Aufwandes zur Integration von mindestens 10 % Ressourcenschutzflächen in jeden Betrieb und auf ein Beratungs- und Umsetzungsmanagement für die Landwirte, das eine optimale Umsetzung gewährleistet und zugleich den administrativen Aufwand für Landwirt und Verwaltung senkt.

Mit einem Leistungsbezug zur Erhaltung und Verbesserung des Ressourcenschutzes wird es möglich sein, dem Bürger den Aufwand und die Kosten der Agrarpolitik glaubhaft zu vermitteln und so auch für die Zukunft die Legitimation der Zahlungen zu erhalten. Für Europa und die Mitgliedsstaaten hätte ein solches Modell ferner den Vorteil, dass zusätzliche Spielräume für die Gestaltung der Agrarpolitik eröffnet werden und eine neue Schwerpunktsetzung in der Ländlichen Entwicklung erfolgen kann.



Foto © Jan Freese, DVS

Autor:

Dr. Rainer Oppermann,

Institut für Agrarökologie und Biodiversität, Mannheim



Impressum

Herausgeberin und Redaktion

Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
 Dr. Jan Swoboda, Bettina Rocha, Dr. Jan Freese,
 Bildredaktion Anja Rath
 Deichmanns Aue 29, 53179 Bonn
 dvs@ble.de
 www.netzwerk-laendlicher-raum.de

Gestaltung

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
 Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume

Titelfoto:

© Torsten Rempt, pixelio.de

Druck

Druckerei des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bonn

Bildnachweis

Die Autorenfotos stammen von den Autoren, nicht kenntlich gemachte Fotos von der BLE/ DVS.

Anmerkungen der Redaktion:

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht die Meinung der DVS wieder. Als Zugeständnis an die Lesbarkeit der Texte haben wir uns darauf geeinigt, alle Personengruppen in männlicher Form anzugeben. LandInForm wird durch den Bund und die Europäische Union im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) gefördert.

Auflage

6.000 Stück

Öffentliche Güter oder Gemeinwohlleistung?

Fachbegriffe kurz erklärt

In der öffentlichen Debatte können die Begriffe **öffentliche Güter**, **Allmendegüter**, **Gemeinwohlleistungen** synonym gebraucht werden und einander ersetzen, auch wenn Fachwissenschaftler zwischen ihnen feine und wichtige Unterschiede benennen. Die Definition ist von zwei Seiten her möglich. Einerseits haben diese Güter und Leistungen bestimmte Eigenschaften, niemand kann oder soll von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden. Zusätzlich spielt noch die sog. Nutzungsrivalität eine Rolle. Wenn beliebig viele Menschen das Gut nutzen können, ohne dass andere in der Nutzung beeinträchtigt werden, handelt es sich um ein reines öffentliches Gut. Besteht eine Nutzungskonkurrenz, handelt es sich um ein Allmendegut. Die zweite Blickrichtung ist nicht von den Eigenschaften der Güter, sondern dem Nutzen für die Gemeinschaft bestimmt.

Gemeinwohlleistungen werden in einem kooperativen Prozess, freiwillig, zuweilen aber auch unbeabsichtigt, als Nebenprodukt anderer Aktivitäten - die sogenannten **externen Effekte** - erzeugt und stehen allen zur Verfügung. Die Bereitstellung öffentlicher Güter über einen Markt funktioniert wegen der Nichtausschließbarkeit nicht. Gleichzeitig führt die **Freifahreroption**, auch **soziales Dilemma** genannt (siehe Artikel Scheele) dazu, dass auch keiner einen Anreiz hat, zum öffentlichen Gut beizutragen. Ausführlicher werden die Grundlagen insbesondere von den Autoren Holm-Müller & Budde und Scheele erläutert. Bei Beckmann & Schleyer finden sich Erklärungen zu den gelegentlich auftauchenden Begriffen der wissenschaftlichen **Institution** und der **Transaktionskosten**. Der Begriff der **Ökosystemdienstleistungen** wird in Abb.1 bei Holm-Müller und Budde illustriert.

Grenznutzen und Grenzkosten - Was meinen Ökonomen damit? Im Lehrbuch steht: Grenzkosten sind die Kosten, die durch die Produktion einer zusätzlichen Einheit eines Produktes entstehen. Damit weisen Ökonomen darauf hin, dass nicht jede Tonne geerntetes Getreide pro Hektar dem Landwirt gleich viele Kosten verursacht. So ist die erste Tonne die teuerste, da dazu zunächst alle Investitionen in Land und Technik nötig sind. Genauso ist nicht jede Einheit z.B. von Naturgütern gleich nutzenstiftend. Die erste Einheit bringt noch sehr viel Nutzen, ist aber die Landschaft beispielsweise schon gut mit Hecken und extensiven Lebensräumen ausgestattet, bringen weitere Strukturelemente weniger Nutzen für Natur und Allgemeinheit.