

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.

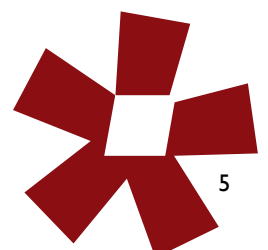
Diese Begriffe und die Fragen nach ihrer Bedeutung im Rahmen der Diskussion um die GAP nach 2013 wollte die DVS in einem Fachgespräch zwischen einem Vertreter der EU-Kommission, Wissenschaft-

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*



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.