

# 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 abgedeckt 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 Ertragsschwankungen 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.



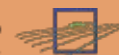
Foto © Angelika Ströbel, pixelio.de

**Autor:**

Sönke Hauschild,  
Bauernverband  
Schleswig-Holstein



BAUERNVERBAND  
SCHLESWIG-HOLSTEIN E.V.



# **LandInForm Spezial 01**

Öffentliche Güter und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft

**Sept. 2010**

**Auszug**

**Herausgeber:**  
**Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume**  
**dvs@ble.de**  
**[www.land-inform.de](http://www.land-inform.de)**