

# 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.

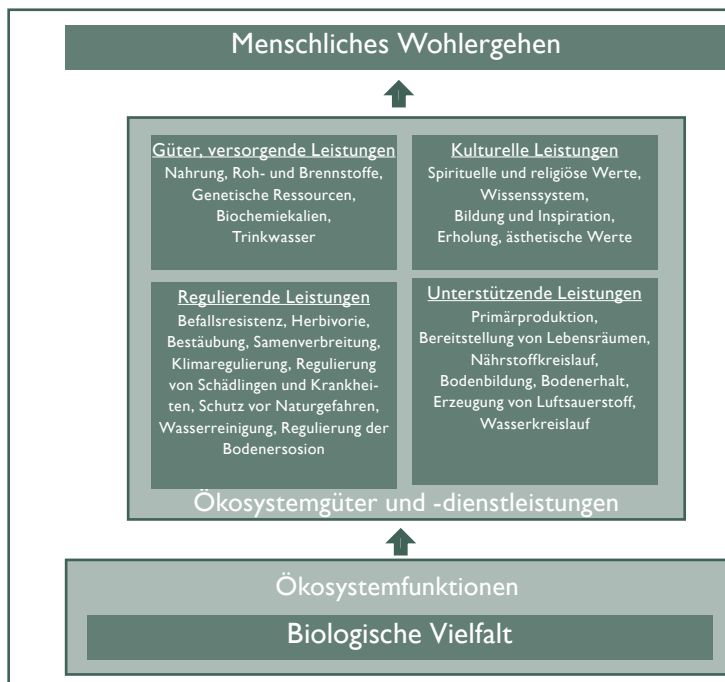


Abb. 1: Ökosystemgüter und -dienstleistungen, die die Natur auf der Basis der Biologischen Vielfalt und der Ökosysteme bereitstellt, dienen dem menschlichen Wohlergehen (MEA 2005).



## 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.

- 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:

1. 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.

### 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.

### 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: Fallstudienenergebnisse 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.



# **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)**