

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 „öffentliche 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 Handels 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

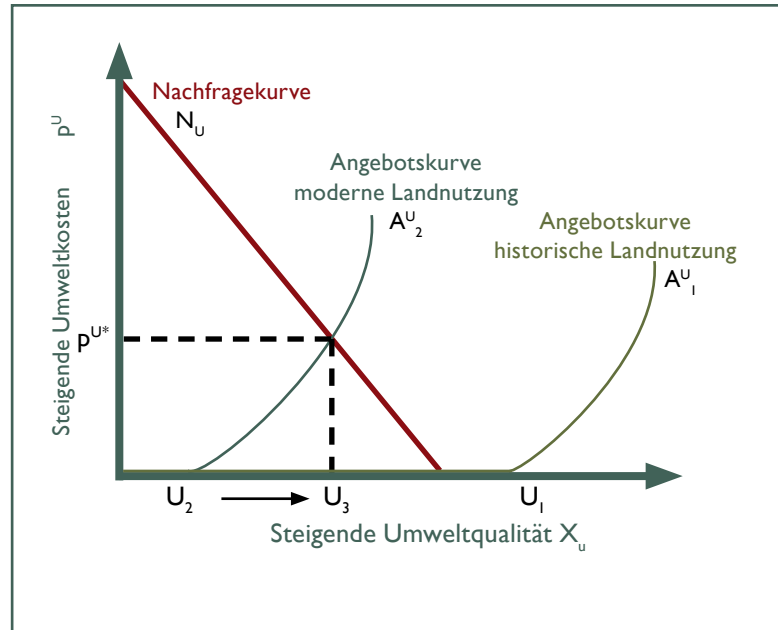


Abb. 1: Nicht alle öffentlichen Güter müssen von der Gesellschaft bezahlt werden. Liegt die kostenlos bereitgestellte Umweltqualität (U_1) für ein spezifisches öffentliches Gut (A_{U_1}) über der gesellschaftlichen Nachfrage (N^U), ist eine Bezahlung nicht nötig.

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

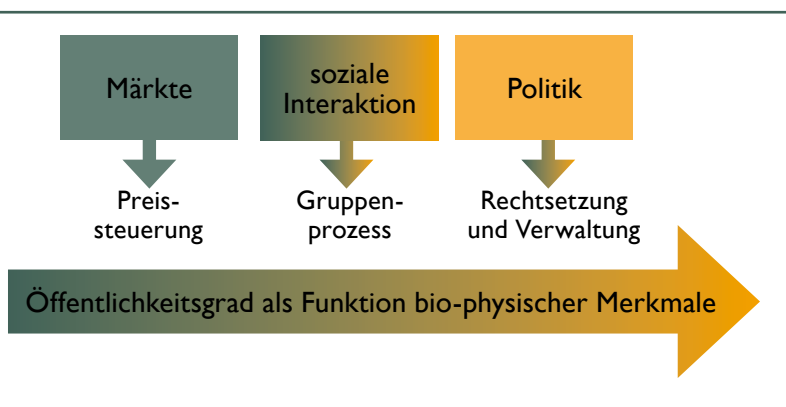


Abb. 2: Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsgrad und nutzbarem Koordinationsmechanismus zur Sicherung der Versorgung mit den Gütern und Dienstleistungen.

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“

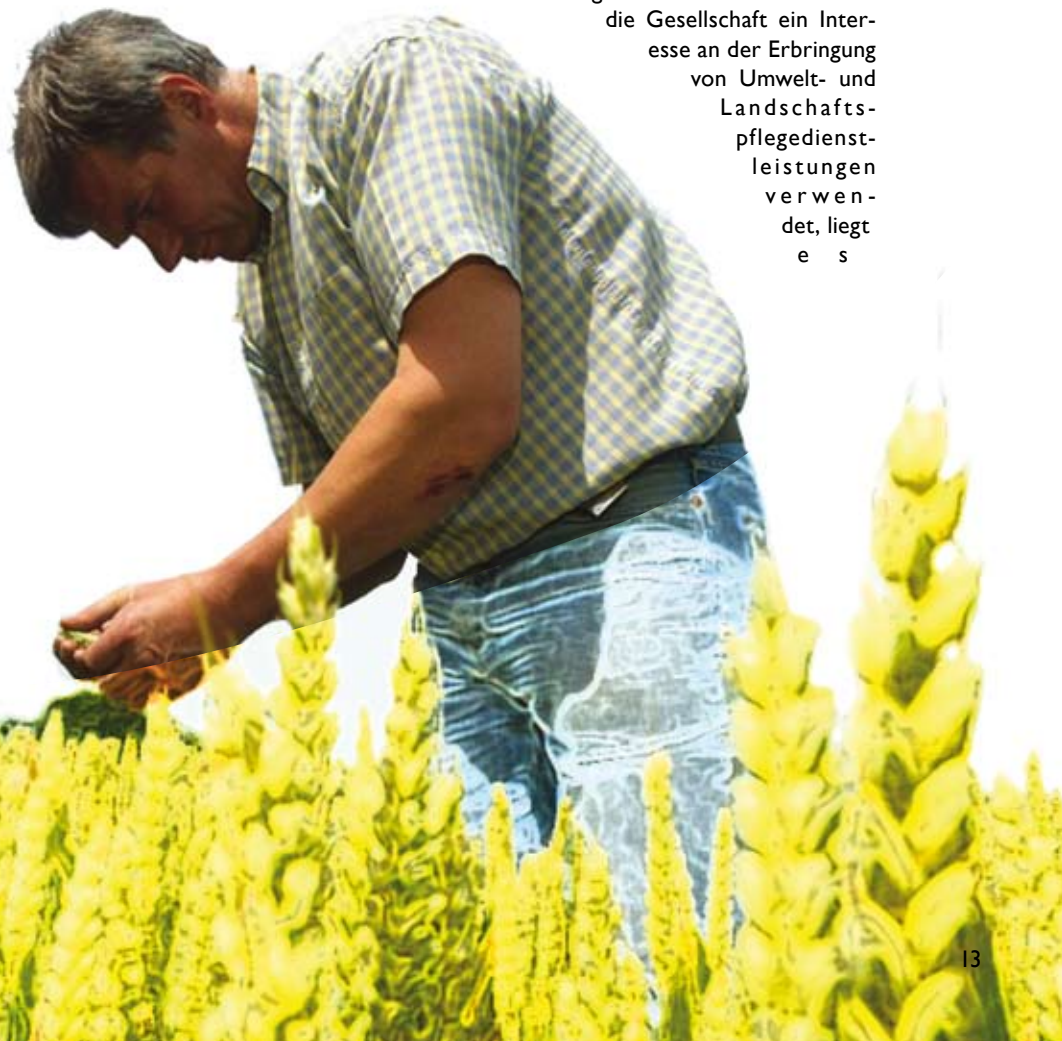
Die vorgestellten Überlegungen, dass die Bereitstellung von Umwelt- und Land-

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

e s



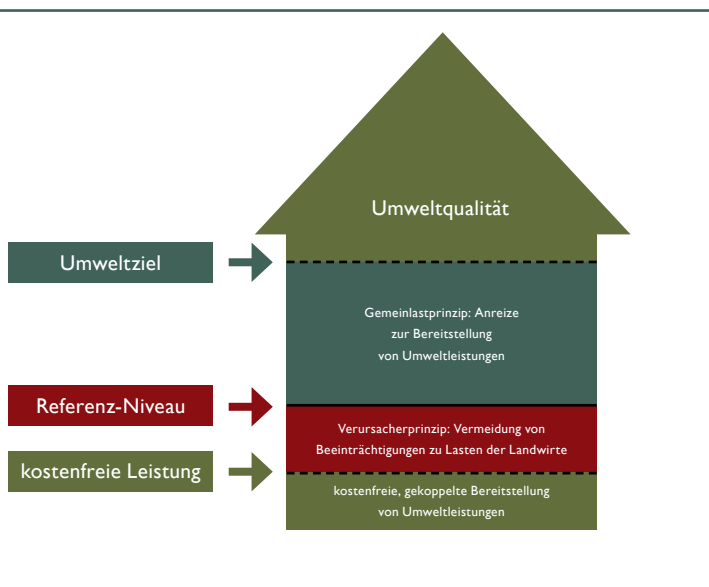


Abb. 3: Die Erzielung unterschiedlicher Qualitätsstufen von Umwelt und Landschaft können mit verschiedenen Stufen der Kostenzuweisung in Verbindung gebracht werden.

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 Klimänderungen 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.

LandInForm Spezial 01

Öffentliche Güter und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft

Sept. 2010

Auszug

Herausgeber:
Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume
dvs@ble.de
www.land-inform.de