

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. Agrarökonomern 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-

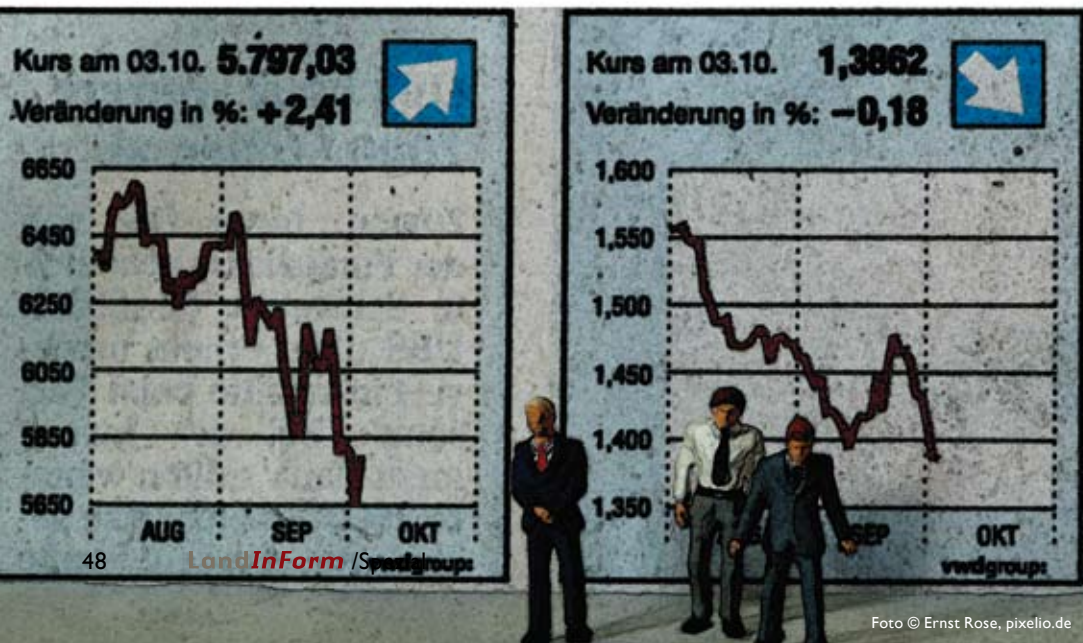
len können, hören sie auf. Aber selbst dann erfolgt die Betriebsaufgabe meist erst mit dem Wechsel in den Altersruhestand. Die Übergangszeit sichern sich viele Landwirte durch den fortschreitenden Verbrauch des Eigenkapitals. In der Landwirtschaft erfolgt also die Produktionsanpassung nach dem Prinzip „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 LULACZOWSKI, PIXELIO.DE



© BLE / Bonn, Foto Thomas Stephan



Autor:

Dr. Frieder Thomas,
Agrarbündnis 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