

Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft und die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013

Foto © Günter Havlena, pixello.de

von Peter Weingarten

Für öffentliche Güter gibt es keinen Markt. Wenn der Staat eingreifen will, stellt sich das Problem der Ermittlung der aus gesellschaftlicher Sicht richtigen Menge und des Preises: Wie viel und welche Kulturlandschaft fragt die Gesellschaft nach? Welcher (Grenz-)Nutzen und welche (Grenz-)Kosten sind hiermit verbunden? Wie viel soll dafür bezahlt werden?

In vielen Empfehlungen und Stellungnahmen über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 stellt die Entlohnung der Landwirtschaft für die von ihr erbrachten Gemeinwohlleistungen eine zentrale Forderung dar. Für letztere werden synonym auch die Begriffe „öffentliche Güter“ bzw. „gesellschaftlich gewünschte, nicht marktgängige Leistungen“ der Landwirtschaft verwendet. In diesem Zusammenhang wird oftmals auf biotische oder abiotische Umweltleistungen verwiesen, auf die Einhaltung höherer Standards in den Bereichen Umwelt-, Arbeits- oder Verbraucherschutz, auf den Erhalt der Kulturlandschaft, den Beitrag der Landwirtschaft zu vitalen

ländlichen Räumen und zur Versorgungssicherheit oder auf Leistungen im Hochwasser- und Lawinenschutz (vgl. Plankl et al. 2010, Cooper et al. 2009).

Grundsätzliche Überlegungen

Idealtypischerweise lassen sich in den Wirtschaftswissenschaften Güter in private und öffentliche Güter (und in die Zwischenformen Allmendegüter und Clubgüter) unterteilen.

Im Gegensatz zu privaten Gütern kann bei öffentlichen Gütern niemand vom

Konsum (z.B. der Freude an einer schönen Landschaft) ausgeschlossen werden und es liegt keine Rivalität im Konsum vor (der Nutzen, den jemand aus der schönen Landschaft zieht, wird nicht geringer, wenn ein anderer sich gleichzeitig daran erfreut). Während bei privaten Gütern der Preismechanismus als „unsichtbare Hand des Marktes“ zu einer optimalen Abstimmung von Angebot und Nachfrage führt, kommt es bei öffentlichen Gütern zu einem Marktversagen, da sich für diese kein Marktpreis herausbildet. Aus dem Vorliegen eines Marktversagens wird dann oft schnell die Forderung nach der Honorierung der Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft erhoben, da es ansonsten



Fotos v.l.n.r. © M. Grohmann, Maclatz, Günter H

zu einer suboptimalen Versorgung mit diesen öffentlichen Gütern käme.

Dies ist aber nicht automatisch der Fall. Staatlicher Handlungsbedarf besteht nicht zwangsläufig, da nicht alle öffentlichen Güter auch "knappe Güter" sind. Oftmals fallen solche öffentlichen Güter als Koppelprodukte bei der Produktion "klassischer" Agrargüter an. Solange die Landschaft offen gehalten wird, weil der Ackerbau oder die Weidewirtschaft auch ohne Honorierung des Gutes „Offenhaltung der Landschaft“ rentabel ist, ist das Gut nicht knapp und es besteht keine Notwendigkeit für eine Honorierung.

Wenn das öffentliche Gut knapp ist, also in einem aus gesellschaftlicher Sicht zu geringem Ausmaß bereit gestellt wird, gibt es eine Vielzahl von Instrumenten, die Abhilfe schaffen können. Neben der Honorierung als positivem ökonomischen Anreiz kommen grundsätzlich auch Instrumente wie Beratung, negative ökonomische Anreize, ordnungsrechtliche Maßnahmen oder die staatliche Erstellung in Betracht. Notwendig ist es, "Leistungen" und "Unleistungen" voneinander abzugrenzen. Hierbei kommt der Verteilung der Eigentums- oder Nutzungsrechte, die sich in der guten fachlichen Praxis widerspiegelt, die entscheidende Rolle zu. Da es für öffentliche Güter keinen Markt gibt, stellt sich, wenn der Staat eingreifen will, immer das Problem der Ermittlung der aus gesellschaftlicher Sicht optimalen Menge und des Preises: wie viel (und welche) Kulturlandschaft beispielsweise fragt die Gesellschaft nach, welcher (Grenz-)nutzen und welche (Grenz-)kosten sind hiermit verbunden, wo liegt das Optimum?

Quantifizierung von Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft

Plankl et al. (2010) versuchten, bestimmte, gesellschaftlich gewünschte, nicht markt-gängige Leistungen der Landwirtschaft auf der Grundlage eines umfangreichen Literaturreviews zu quantifizieren. Um tatsächlich erbrachte oder potentielle Leistungen insbesondere in den Bereichen „Naturschutz“, „Landschaftspflege“ und „Kulturlandschaft“ zu untersuchen, wurden ca. 80 Studien aus dem deutschsprachigen Raum ausgewertet, in denen die Zahlungsbereitschaft nach solchen Leistungen mittels Befragungen untersucht wurde. Die Ergebnisse zeigen, dass bei rund 50 % bis 90 % der Befragten eine generelle Zahlungsbereitschaft existiert und für diese und auch die konkrete Zahlungsbereitschaft unterschiedliche sozio-ökonomische, soziodemografische und ökologische Bestimmungsfaktoren nachgewiesen wurden. Eine einfache Hochrechnung der in der Regel auf regionalen Studien basierenden Ergebnisse auf das Bundesgebiet und die Umrechnung auf Euro je Hektar sind wissenschaftlich allerdings nicht belastbar.

Für die Gemeinwohlleistung „Offenhaltung der Landschaft“ wurden von Nieberg (2010) die hiermit verbundenen betriebswirtschaftlichen Kosten ermittelt. Diese hängen stark davon ab, ob 1.) die Landschaft zu geringsten Kosten offen gehalten werden soll, 2.) die Landschaft landschaftsästhetisch gestaltet werden soll oder ob 3.) Naturschutzziele erreicht werden sollen. Basierend auf Daten des Kuratoriums für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL) kalkuliert Nieberg (2010), dass die Offenhaltung der Landschaft sich, wenn damit keine weiteren Ziele verfolgt werden, für weniger als 100 € je ha und Jahr realisieren lässt. Bei einer Verfolgung von Naturschutzziele können die Kosten jedoch auf über 300 €/ha anwachsen.

Zimmer et al. (2010) analysierten die durch Umweltregulierungen im deutschen Ackerbau verursachten Kosten und Erlöseinbußen anhand eines Fallbeispiels, in dem ein typischer ostdeutscher Ackerbaubetrieb einer Referenzsituation gegenübergestellt wird, welche die Bedingungen eines westlich geführten Ackerbaubetriebs in der Ukraine widerspiegelt. Nach den Ergebnissen des Fallbeispiels belaufen sich die betriebswirtschaftlichen Ge-

samtkosten von Umweltregulierungen im Vergleich zur unterstellten ukrainischen Referenzsituation für Weizen auf 19 €/ha bzw. 2 €/t Weizen. Für Raps liegen die entsprechenden Werte bei ebenfalls 19 €/ha und bei 5 €/t. Gemessen an den Vollkosten für die Produktion von Weizen und Raps „sind die in dem analysierten Fallbeispiel ermittelten betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten von Umweltregulierungen eine eher marginale Größe. Ihr Anteil beläuft sich auf 1,6 % bei Weizen und 1,7 % für Raps“ (Zimmer et al. 2010, S. 45).



Literatur

- Cooper, Hart, Baldock (2009). Provision of public goods through agriculture in the European Union, report prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28.
- Nieberg (2010). Kosten der Offenhaltung der Landschaft, In: Plankl et al., S. 17-21.
- Plankl, Weingarten, Nieberg, Zimmer, Isermeyer, Krug, Haxsen (2010). Quantifizierung „gesellschaftlich gewünschter, nicht markt-gängiger Leistungen“ der Landwirtschaft. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 01/2010.
- Weingarten (2010). Agrarpolitik in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 5- 6/2010, S. 6-17.
- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010). EU-Agrarpolitik nach 2013: Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume.
- Zimmer, Isermeyer, Krug, Haxsen (2010). Kosten der Umweltregulierung für die deutsche Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Ackerbaus. In: Plankl et al., S. 23-46



Empfehlungen für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013

Die Diskussionen über die Ausgestaltung der GAP nach 2013 sind in vollem Gange (vgl. Weingarten 2010). Im Mittelpunkt der Reformdiskussionen steht die Zukunft der Direktzahlungen. Ein weiteres zentrales Element nahezu aller Studien und Empfehlungen stellt die Entlohnung der von der Landwirtschaft erstellten Gemeinwohlleistungen dar, die kurz auf den Punkt gebracht wird: "Public money for public goods". Große Unterschiede bestehen in der Konkretisierung, was genau unter den Gemeinwohlleistungen oder öffentlichen Gütern zu verstehen ist, welchen Wert die Gesellschaft ihnen beimisst, mit welchen Instrumenten ihre Erbringung zu den gesamtwirtschaftlich geringsten Kosten erreicht werden kann, und welche Rolle hierbei – und bei der Finanzierung – der EU, den Mitgliedstaaten und den Regionen zukommt. Die Empfehlungen in der gegenwärtigen Diskussion reichen von einer weitgehenden Beibehaltung des Status quo (z.T. mit einer „Umetikettierung“ der Direktzahlungen) bis zur alleinigen Förderung von Gemeinwohlleistungen (und nur solcher mit übernationaler Bedeutung) als einziger Rechtfertigung für eine Gemeinsame Agrarpolitik. Die zielgerichtete Honorierung solcher Gemeinwohlleistungen erfordert spezifische Instrumente, die (teilweise) in der 2. Säule der GAP zu finden sind. Das heutige System der Direktzahlungen eignet sich hierfür nicht.

Der Wissenschaftliche Beirat Agrarpolitik beim BMELV (2010) spricht sich daher für eine schrittweise Abschaffung des gegenwärtigen Systems der Direktzahlungen bis 2020 und im Gegenzug für eine finanzielle Aufstockung oder Neukonzipierung von Politikmaßnahmen aus, mit denen der Agrarsektor und die ländlichen Räume möglichst zielgerichtet auf künftige Herausforderungen vorbereitet werden und knappe Gemeinwohlleistungen gezielt entlohnt werden. Höhere Produktionsstandards in der EU rechtfertigen allenfalls sehr geringe Direktzahlungen. Die heutige Cross-Compliance-Regelung stellt kein überzeugendes Argument für die Erhaltung der Direktzahlungen dar,

da diese im Wesentlichen nur die Einhaltung des bestehenden Fachrechts fordert. Eine pauschale Flächenprämie als Entgelt für den Erhalt der Flächen in gutem Zustand kann dort gerechtfertigt sein, wo Flächen ansonsten brach fallen würden und bald nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden könnten. Die Prämienhöhe sollte sich dann an den Kosten der Offenhaltung der Flächen orientieren.

Autor:



Prof. Dr. Peter Weingarten

Johann Heinrich von Thünen-Institut, Institut für Ländliche Räume



LandInForm Spezial 01

Öffentliche Güter und Gemeinwohleleistungen der Landwirtschaft

Sept. 2010

Auszug

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