



Das Konzept der „öffentlichen Güter“ und die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013

Prof. Dr. Peter Weingarten

Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig

Landwirtschaftstagung „Grüner und gerechter? EU-Agrarreform und heimische Landwirtschaft“,
Veranstalter: Evangelische Kirche von Kurhessen-Waldeck und AgrarBündnis e. V.,
Evangelische Akademie Hofgeismar, 11./12. April 2013

Landwirtschaft: mehr als nur die Produktion für den Markt

Multifunktionalität

Europäisches
Agrarmodell

Öffentliche Güter
Gemeinwohlleistungen/

Umweltleistungen
(biotisch, abiotisch)

Versorgungssicherheit

vitale
ländliche Räume

Schutzleistungen
(Hochwasser, Lawinen)

Erhalt der
Kulturlandschaft

Einhaltung
höherer Standards

...

Öffentliche Güter und Landwirtschaft

Das europäische Modell einer multifunktionalen Landwirtschaft „verbindet die wettbewerbsfähige Erzeugung von qualitativ hochwertigen Lebensmitteln und nachwachsenden Rohstoffen mit **Leistungen der Landwirtschaft für die Allgemeinheit**, insbesondere

- eine verlässliche Eigenversorgung mit Nahrungsmitteln sowie einen Beitrag zur weltweiten **Ernährungssicherung**,
- die Pflege und Erhaltung der **Kulturlandschaft**,
- die Sicherung der Biodiversität und die Erbringung **ökologischer Leistungen** im Wasser-, Boden- oder Klimaschutz,
- die Erfüllung **hoher Standards** vor allem im Rahmen des Verbraucher-, Tier- und Umweltschutzes,
- die Erhaltung **vitaler ländlicher Räume** vor dem Hintergrund des demografischen Wandels durch die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen und neuen Einkommensmöglichkeiten im Zuge der Diversifizierung.“

Quelle: Agrarministerkonferenz von September 2009

3

Weingarten



Gliederung

1. Grundsätzliches zu öffentlichen Gütern
2. Gemeinsame Agrarpolitik und öffentliche Güter
3. Fazit

4

Weingarten



Problematik öffentlicher Güter

Charakteristika öffentlicher Güter

- mangelnde Ausschließbarkeit vom Konsum
- Nichtrivalität im Konsum

⇒ Marktversagen

⇒ Forderung nach Honorierung „gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen“ der Landwirtschaft?

⇒ „Öffentliches Geld für öffentliche Güter!“?

5

Weingarten



Öffentliche Güter und Landwirtschaft

staatlicher Handlungsbedarf nicht automatisch gegeben

- nicht alle öffentlichen Güter sind “knappe Güter” (fallen oftmals als Koppelprodukte bei der Produktion “klassischer” Agrargüter an)

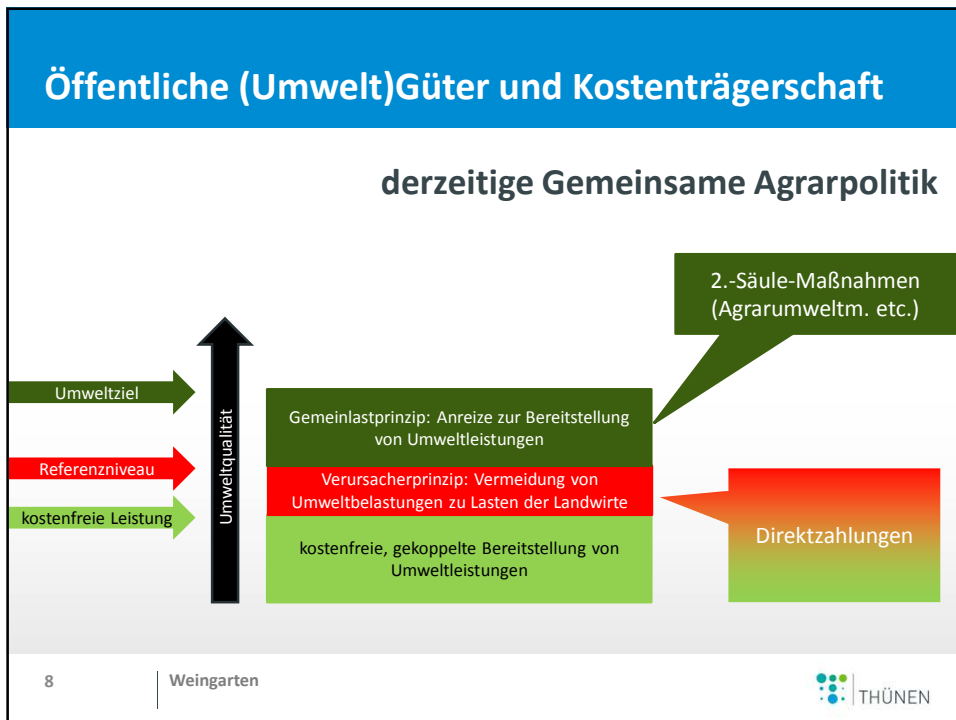
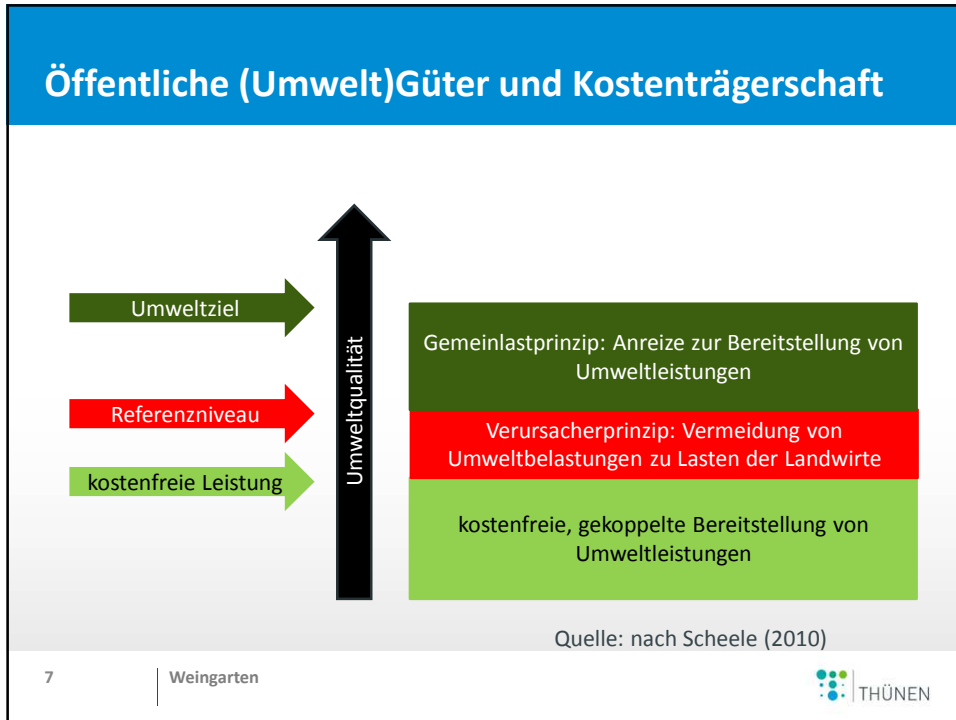
wenn staatlicher Handlungsbedarf

- Vielfalt möglicher Instrumente
 - Beratung, ökonomische Anreize, Ordnungsrecht, staatliche Erstellung
- Abgrenzung von “Leistungen” und “Unleistungen”: Erbringung eines positiven externen Effektes oder Vermeidung eines negativen externen Effektes?
 - Gute fachliche Praxis als Trennlinie
- fehlender Markt ⇒ Problem der Ermittlung des Optimums (Menge, Preis) des öffentlichen Gutes

6

Weingarten





Diskussionen der letzten Jahre über die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013

- **Zukunft der Direktzahlungen**
- **Honorierung öffentlicher Leistungen der Landwirtschaft**
aber:
 - Was ist genau unter öffentlichen Leistungen zu verstehen?
 - Welchen Wert misst die Gesellschaft ihnen bei?
 - Entlohnung auch dann, wenn diese als Koppelprodukt einer rentablen Landwirtschaft anfallen?
 - Mit welchen Instrumenten kann Erbringung der Leistungen zu den gesamtwirtschaftlich geringsten Kosten erreicht werden?
 - Welche Rolle kommt hierbei und bei der Finanzierung der EU, den Mitgliedstaaten, den Bundesländern/Regionen, den Verbrauchern zu?

9

Weingarten



Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013

- **noch keine verbindlichen Entscheidungen**
- **möglicher Zeitplan**
 - **EU: Basisrechtsakte bis Juni/Juli 2013**
Durchführungsverordnung bis Ende 2013
 - **D: Nationale/regionale Umsetzung 1. HJ. 2014**
2. Säule: Genehmigte Id. Entwicklungsprg.
Mitte 2014, Erstantragstellung Ende 2014 (?)

10

Weingarten



Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013 und öffentliche Güter

- **1. Säule**
 - Greening der Direktzahlungen
 - Option zur Umschichtung von Geld in 2. Säule
- **2. Säule**
 - Maßnahmenspektrum weitgehend unverändert
 - ELER-Budget unklar
 - Kofinanzierungsanteile unklar (deutl. Unterschiede zw. KOM und EP)

11

Weingarten



Begründung von Direktzahlungen durch die Europäische Kommission

„Paying farmers **income support** is important in itself as the agricultural sector is a low income sector in the economy. At the same time, paying income support to farmers enables the **provision of basic public goods in a territorially and environmentally balanced way across the EU.**“ (Quelle: DG AGRI 2011, S. 2)

12

Weingarten



Direktzahlungen nach 2013: Vorschlag der Kommission von Oktober 2011

- **Basisprämie (Einkommensgrundsicherung; 40-70 % der DZ-Mittel)**
- **Ökologisierungskomponente (30 % der DZ)**
 - *Option: Förderung benachteiligter Gebiete* (max. 5 % der DZ)
 - Förderung von Junglandwirten (max. 2 % der DZ)
 - *Option: gekoppelte Stützung* (z. B. **extensive Rinderhaltung**) (max. 5 % der DZ)
 - *Option: Umschichtung* von 10 % der DZ in 2. Säule

13

Weingarten



Ökologisierungskomponente ("Greening")

- **genauer: "Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landwirtschaftsmethoden"**
- **Vorgaben**
 - Anbaudiversifizierung
 - Erhalt des Dauergrünlands
 - Ökologische Vorrangflächen

14

Weingarten



Ökologisierungskomponente ("Greening")

Grunddilemma des Greenings:

- EU-weite Auflagen müssen leicht administrier- und kontrollierbar,
- sind damit weniger zielgerichtet als freiwillige Umweltmaßnahmen der 2. Säule.

„Ein ‚Greening‘ der 1. Säule läuft damit **Gefahr**, eine **‚Scheinbegrünung‘** mit hohen Mitnahmeeffekten zu sein oder die Umweltleistungen mit **zu hohen Kosten** zu erkaufen, da der Heterogenität in der EU nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann.“

Quelle: Forstner et al. (2012, S. 6)

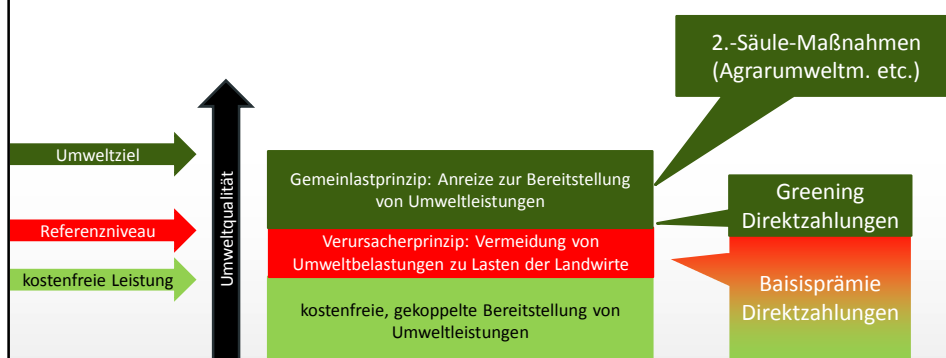
15

Weingarten



Öffentliche (Umwelt)Güter und Kostenträgerschaft

künftige Gemeinsame Agrarpolitik



16

Weingarten



Fazit: Öffentliche Güter und GAP nach 2013

- Öffentliche Güter => Marktversagen
- i.d.R. staatlicher Handlungsbedarf, um optimale Versorgung mit öffentlichen Gütern zu erreichen
 - aber nicht jedes öffentliche Gut sollte staatlich honoriert werden (Produktion als Koppelprodukt?)
 - Referenzniveau gute fachliche Praxis
 - optimale Menge öffentlicher Güter?
- Landwirtschaft erstellt wichtige öffentliche Güter

17

Weingarten



Fazit: Öffentliche Güter und GAP nach 2013 (2)

- Direktzahlungen kein sinnvolles Instrument zur Honorierung öffentlicher Güter
- Greening als Versuch der Politik, altes Instrument (Direktzahlungen) neu zu legitimieren
- mit gezielteren Maßnahmen (2. Säule) ließe sich ein Mehr an öffentlichen Gütern erbringen
- Empfehlung
 - langfristig: schrittweiser Abbau der Direktzahlungen und Ausbau differenzierter Maßnahmen (2. Säule)
 - kurzfristig: Möglichkeiten zur Umschichtung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule voll ausschöpfen!

18

Weingarten



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

peter.weingarten@ti.bund.de

Forstner, B. et al. (2012): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013, Braunschweig.

Grajewski, R. (Hrsg.) (2011): Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014 : Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011, Braunschweig.

Hart, K. et al. (2011): What tools for the European Agricultural Policy to encourage the provision of public goods?, Luxemburg.

Weingarten, P. (2010): Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft und die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013, in: *LandInForm Spezial I/2010*, S. 20-22.

Weingarten



Institut für Ländliche Räume

Aktiv in den Arbeitsgebieten

- Politikfolgenabschätzung
- Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, Demographie
- Wirtschaft und Arbeit in ländlichen Räumen
- Ressourcennutzung, Umwelt-/Naturschutz



Bundesforschungsinstitut
für Ländliche Räume, Wald
und Fischerei