

5 Der Staat als Nachfrager nach einer nachhaltigen Landwirtschaft: die Förderung öffentlicher Güter

Landwirtschaft produziert mehr als Lebensmittel und Rohstoffe. Sie erzeugt auch sog. „öffentliche Güter“. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) schreibt in einer Stellungnahme zur Gemeinsamen Agrarpolitik: „Die Bereitstellung von ‚öffentlichen Gütern‘ stellt heute die einzige Legitimation für Zahlungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft dar.“ Öffentliche Güter, so der SRU weiter, seien vor allem Umwelt- und Naturschutzleistungen, Teilaspekte der Vitalität ländlicher Räume in einigen Regionen Europas sowie einige kulturelle Leistungen der Landwirtschaft.¹

Aber was macht ein Gut zu einem „öffentlichen Gut“?

Definition und Merkmale öffentlicher Güter

Der Begriff „öffentliche Güter“ stammt aus der Mikroökonomie und geht auf eine Arbeit des Wirtschaftswissenschaftlers Samuelson von 1954 zurück. Er stellte sich die Frage: Unter welchen Bedingungen darf bzw. muss der Staat in einer funktionierenden Marktwirtschaft in den Markt eingreifen? Die Antwort von Samuelson war: Wenn bestimmte gesellschaftliche Belange nicht durch den freien Markt gedeckt werden können. Diese Belange definierte Samuelson als „öffentliche Güter.“² Nach Samuelson haben öffentliche Güter folgende Merkmale:

1. Die Nutzung des öffentlichen Guts durch Einzelne schmälert nicht die Möglichkeit, dass Andere das Gut nutzen.
2. Das öffentliche Gut steht der Gemeinschaft zur Verfügung und ein Ausschluss von Nutzern, z.B. solchen, die die Nutzung nicht bezahlen, ist nicht ohne weiteres möglich.
3. Schädigt jemand das öffentliche Gut, ist sein eigener Schaden in der Regel so gering, dass wenig Anreize bestehen, sich „unschädlich“ zu verhalten.

Zur Verdeutlichung einige Beispiele:

- Leuchtturm
 1. Das Warnlicht eines Leuchtturms wird nicht verbraucht, wenn es einem Schiff hilft, Klippen zu umschiffen und sicher in den Hafen zu gelangen. Andere Schiffe können ungeschmälert ebenfalls profitieren.
 2. Auch Schiffseigentümer, die nicht für den Betrieb von Leuchttürmen bezahlen, können deren Signale nutzen. Ein Ausschluss ist also nicht möglich .
- Saubere Luft
 1. Die Reinheit der Luft wird nicht dadurch beeinflusst, dass jemand sie einatmet.
 2. Es ist auch nicht möglich, jemanden am Einatmen sauberer Luft zu hindern.
 3. Luftverschmutzer können der von ihnen verursachten Verschmutzung in der Regel ausweichen; zumindest ist ihr Vorteil größer als ihr Nachteil.

○ Kulturlandschaft

1. Die Schönheit einer Kulturlandschaft wird nicht dadurch verbraucht, dass jemand sie genießt, indem er in dieser Landschaft spazieren geht.
2. In der Regel ist es auch nicht möglich, jemanden vom Genuss (z.B. Spaziergang) auszuschließen.
3. Diejenigen, die Kulturlandschaft verändern, machen dies in der Regel, weil sie einen Vorteil davon haben, den sie höher einschätzen als ihren persönlichen Nachteil.

Öffentliche Güter als Koppelprodukte der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft erzeugt viele öffentliche Güter, in der Regel aber nicht direkt. Meist sind es sog. „Koppelprodukte“: Kulturlandschaft und Biodiversität, Bodenfruchtbarkeit, Sauberkeit und Reinheit der natürlichen Ressourcen Boden, Wasser und Luft – alles dies sind öffentliche Güter, die die Landwirtschaft meist nicht gezielt erzeugt. Sie werden aber durch die Wirtschaftsformen der Landwirtschaft beeinflusst. Natürlich gibt es viele Landwirte, die bewusst auf die Bodenfruchtbarkeit achten, im eigenen Interesse und in ihrer Verantwortung für spätere Generationen, denen sie den Hof übergeben wollen. Aber trotzdem haben beispielsweise die intensiven Formen der Landbewirtschaftung und die ökonomisch schlechten Rahmenbedingungen für umweltfreundliche Wirtschaftsweisen zu einer Knappheit bzw. Gefährdung des öffentlichen Gutes „sauberes Wasser“ geführt.

In einer Situation allgemeiner oder auch lokaler Knappheit – so die Lehre der Ökonomie – gibt es Anlass für staatliches Handeln: Wenn die Koppelprodukte landwirtschaftlicher Aktivität nicht mehr in ausreichendem Umfang hergestellt bzw. erhalten werden, besteht „Marktversagen“ und die Gesellschaft bzw. der Staat muss eingreifen. Dabei fragen die Marktökonom weniger danach, warum sich die Landwirtschaft so entwickelt hat, dass sie öffentliche Güter gefährdet. Es wird vielmehr im Sinne der Marktwirtschaft gefordert, Märkte zu entwickeln, die den Schutz oder die Erzeugung öffentlicher Güter honorieren. Das geschieht unter anderem durch attraktive Förderprogramme. Sie schaffen mit Steuermitteln eine Art Markt für öffentliche Güter wie artenreiches Grünland oder tiergerechte Ställe. Sich an diesem Markt – dem staatlichen Angebot an Fördermitteln – zu beteiligen, kann sich für Landwirte lohnen.

Die wahren Kosten müssen deutlich werden

In den 1970er-Jahren zeichneten sich die Umweltschäden einer zunehmend intensiveren Agrarproduktion ab. Damals begann bereits eine Diskussion um die sog. „Internalisierung der externalisierten Kosten“. Es ging darum, dass die meisten Kosten für Schäden, die durch die Produktion entstehen, der Gesellschaft aufgebürdet werden. Die Kosten machen sich nicht am Produkt fest, sondern sie werden nach außen verlagert; sie werden „externalisiert“. Die Kosten für verunreinigtes Trinkwasser werden nicht dem Schnitzel angelastet, sondern den Wasserwerken bzw. den Wasserkunden.

Es stellte sich die Frage, wie solche Kosten den konkreten Produkten aufgebürdet (= „internalisiert“) werden könnten. Gelingt die Internalisierung – so die Überlegung – führt das dazu, dass schädliche Produkte teurer sind. Und – so die Hoffnung – die Landwirte würden versuchen, diese Kosten – und damit die Umweltschäden – zu minimieren, um im Wettbewerb zu bestehen. Bei der Internalisierung ist die Politik im Bereich von Natur-, Umwelt- und Tierschutz allerdings bisher nicht viel weiter gekommen. Stickstoffsteuer oder Pestizidabgabe waren zwar im Gespräch, sind aber in Deutschland nicht eingeführt worden. Derzeit wird in der Klimapolitik eine Internalisierung von Kosten in Form einer CO₂-Abgabe oder CO₂-Steuer diskutiert.^a

Förderung öffentlicher Güter statt Verteuerung schädlicher Produkte

Da es offenbar schwierig ist, schädliche Produkte zu verteuern, hat in der Landwirtschaft die Debatte um die „öffentlichen Güter“ – für deren Schutz und Erzeugung ein Preis bezahlt werden muss – an Fahrt aufgenommen. Diese Diskussion bekam zunehmende Bedeutung, als die alten Begründungen für die EU-Mittel immer weniger haltbar waren. Angesichts der Überschussproduktion ist die Ernährungssicherung kein Problem mehr und das Argument der Einkommensstützung zieht nicht, solange der größte Teil der Mittel an diejenigen ausbezahlt wird, die ohnehin die größeren Betriebe haben. Spätestens seit der „Entkoppelung“ der Direktzahlungen besteht kein Zusammenhang mehr zwischen staatlicher Unterstützung und einer konkreten Leistung (Produktion landwirtschaftlicher oder auch öffentlicher Güter) oder gar Bedürftigkeit (Einkommenssicherung).

Aber immerhin war und ist ein gut ausgestatteter Fördertopf vorhanden! Wenn es denn notwendig ist, einen Markt für öffentliche Güter zu organisieren, dann könnte es sinnvoll sein, mit den vorhandenen Mitteln eine Nachfrage nach öffentlichen Gütern zu organisieren. Die 2. Säule wirkt in diese Richtung. Die großen Unterschiede zwischen Säule 1 und 2 zeigen aber auch, dass noch viel Veränderungsbedarf besteht.^b

Marktdifferenzierung:

mit Qualitätsprodukten öffentliche Güter finanzieren

Außer durch Förderung mit Steuermitteln könnte auch einiges über Märkte für Qualitätsprodukte^c organisiert werden, also über Produkte, bei denen der Konsument weiß, dass er über das eigentliche Produkt hinaus auch „öffentliche Güter“ finanziert. Ein gutes Beispiel ist die Eierkennzeichnung. Eier aus ökologischem Landbau weisen eine 0 auf, Eier aus Freilaufhaltung eine 1, Eier aus Bodenhaltung eine 2 und Eier aus Käfighaltung eine 3. Diese Kennzeichnung hilft, dass Verbraucherinnen und Verbraucher aktiv eine tiergerechte Haltung unterstützen können. Hier bezahlen nicht alle Bürger als Steuerzahler, sondern diejenigen Ver-

^a Redaktionsschluss September 2019

^b siehe Grafik und Text 4: Die Subventionen der Europäischen Union

^c siehe Grafik und Text 2: Qualitätszeichen: Informationsdschungel zwischen Garantie und Täuschung

braucher, die bereit sind, beispielsweise für umweltfreundlich hergestellte Produkte oder artgerechte Tierhaltung mehr zu bezahlen.

Die Erfahrung zeigt zwar, dass vielfältige Marktsegmente für umweltschonende Landwirtschaft und tiergerechte Haltungsformen entstehen. Sie sind allerdings nicht groß genug, um allein Schutz und Erzeugung öffentlicher Güter zu garantieren. Daher müssen weiterhin Steuergelder fließen, beispielsweise in Agrarumweltprogramme.

Mehr Ordnungsrecht?

Ganz unabhängig von solchen Märkten kann die Politik auch durch das Ordnungsrecht Rahmenbedingungen und damit Mindeststandards setzen. Auch hier wird immer wieder eingegriffen: Die Käfighaltung für Hühner wurde verboten oder die Düngeverordnung verschärft. Wird das Ordnungsrecht verschärft, entstehen für den Staat nur die Kosten für Kontrolle und Verwaltung. Die Steuerzahler werden also im Vergleich zu Förderprogrammen geschont. Ordnungsrecht kann aber nur allgemeine Mindeststandards setzen. Für alles, was darüber hinaus gehen soll, sind Anreize notwendig.

Wie weit das verpflichtende Ordnungsrecht durchgreift und wie umfangreich zusätzliche teure und auf Freiwilligkeit beruhende Förderprogramme ausgestaltet werden, hängt von der Schwerpunktsetzung und Durchsetzungsfähigkeit der jeweils aktuellen Politik ab.

Notwendig ist eine gute Mischung aus Ordnungsrecht, staatlich finanzierten Förderprogrammen sowie Marktdifferenzierung.

¹ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2009): Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik, Stellungnahme Nr. 14 vom November 2009
https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2008_2012/2009_11_Stellung_14_GAP.html (26.8.2019)

² Scheele, Martin (2010): Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft. In: LandInForm Spezial 1, S. 10-15
<https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/service/publikationen/landinform-spezial/oeffentliche-gueter/> (26.8.2019)