

# KONZEPT UND BEGRÜNDUNG MULTIFUNKTIONALER LANDWIRTSCHAFT

WERNER PEVETZ

Die von Österreich sowie faktisch auch von unseren deutschsprachigen Nachbarn vertretene „ökosoziale“ Agrarpolitik ruht auf drei Grundsätzen, nämlich der Nachhaltigkeit, der flächendeckenden Bewirtschaftung und der Multifunktionalität (im folgenden als MF abgekürzt). Die einfachste und allgemeinste Definition von MF besagt, daß die Landwirtschaft (sowie auch die Forstwirtschaft, die aber im folgenden nicht explizit behandelt wird) gesellschaftlich relevante und erwünschte Leistungen erbringt, die nicht in der monetären Bewertung des Produktionsertrages (der sog. Wertschöpfung) zum Ausdruck kommen und daher auch nicht von der herkömmlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) erfaßt werden. Das Konzept der MF sprengt per definitionem die vorherrschende Auffassung von Landwirtschaft als eines deutlich abgrenzbaren Wirtschaftssektors unter anderen, dessen allgemeine Bedeutung in dem Maße zurückgeht, als die „Wertschöpfung“ im obigen reduzierten Sinne sinkt, was derzeit bekanntlich sowohl relativ als auch absolut durch die schrittweise Annäherung der EU-Agrarpreise an das Weltmarktniveau laufend der Fall ist; der „Agrarsektor“ droht damit sowohl in der VGR als auch im allgemeinen Bewußtsein zu einer vernachlässigbaren Größe zu werden.

## **1. Multifunktionalität und flächendeckende Bewirtschaftung**

MF ist im Rahmen des „ökosozialen“ agrarpolitischen Konzeptes die eigentliche Begründung für den Anspruch auf flächendeckende Bewirtschaftung: Angesichts der ausgezeichneten mengenmäßigen Versorgungslage mit Nahrungsmitteln in den OECD-Ländern sowie in der EU ließe sich eine auf öffentliche Förderungen angewiesene Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung suboptimaler Agrarstandorte - in Österreich trifft dies in erster Linie auf das Berggebiet zu - nicht rechtfertigen. Daher wird von Kreisen ohne Verständnis für MF - solche finden sich im Ausland wie im Inland - die Förderung der Bewirtschaftung derartiger Standorte, etwa im Rahmen der österreichischen Bergbauernpolitik, schon seit Jahrzehnten als „volkswirtschaftlicher Unsinn“ kritisiert.

Besonders eigenartig und auch innerhalb ihres eigenen geistigen Bezugssystems kaum verständlich erscheint die Auffassung, angesichts weiterhin drohender Agrarüberschüsse und unausgeschöpfter Potentiale in den Gunstlagen sollten in der EU insgesamt vorrangig die ökonomischen Grenzertragsstandorte stillgelegt und „der Natur zurückgegeben“ werden. Zwar stimmt es in rein produktivistischer Sicht, daß auf diesen relativ am teuersten produziert wird. Gegen diese vordergründige Argumentation ist jedoch einzuwenden,

- daß die EU-Agrarpreispolitik auf die Produktionskosten solcher „marginaler“ Erzeuger ohnedies schon längst keine Rücksicht mehr nimmt;
- daß heute kein Anwalt einer flächendeckenden Bewirtschaftung mehr dafür eintritt, die bäuerliche Einkommensbildung auf ökonomischen Grenzertragsstandorten allein oder überwiegend auf die allgemeinen Agrarpreise laut EU-Agrarmarktordnungen abzustützen;
- daß diese bäuerlichen Betriebe vielmehr einkommensmäßig bereits überwiegend auf zwei oder mehreren „Beinen“ stehen und verschiedene Formen der Einkommenskombination betreiben;
- daß der mengenmäßige Beitrag der Landwirtschaft auf Grenzertragsstandorten zur Gesamtproduktion und somit auch zu allfälligen Überschüssen sogar in Ländern wie Österreich – nicht zu reden von der EU oder OECD als ganzes – gering ist und weiterhin zurückgeht, sodaß es wenig überzeugend erscheint, Agrarüberschüsse ausgerechnet dort mit Vorrang bekämpfen zu wollen, wo sie gar nicht auftreten;
- daß jedoch andererseits diejenigen Leistungen der Landwirtschaft, die nicht im monetären Produktionswert zum Ausdruck kommen, der jeweiligen agrarischen Standortgunst umgekehrt proportional, somit gerade dort von besonderer Bedeutung sind, wo der Beitrag der Agrarproduktion im engen Sinne sowohl zur regionalen Wertschöpfung wie auch zu den bäuerlichen Einkommen im Verhältnis zur Agrarquote der Bevölkerung unterdurchschnittlich erscheint, Volks- bzw. regionalwirtschaftlich gesehen könnte man auf den agrarischen Produktionsbeitrag solcher Standorte notfalls verzichten, nicht aber auf die vielfältigen anderen Leistungen, die mit der Existenz einer regionalen Landwirtschaft in direktem oder indirektem Zusammenhang stehen.

Andererseits entsteht bei „in Mode“ kommenden, dementsprechend inzwischen geradezu inflationär gebrauchten Begriffen wie eben jenem

der MF verständlicherweise die Gefahr, daß sie zu einem tagespolitischen Schlagwort verkommen, statt zu einem konkretisierbaren Leitbild der Landwirtschaft und Agrarpolitik zu werden.

## 2. Das multifunktionale „Funktions“-Konzept

Im Rahmen des MF-Konzeptes verstehen wir als „Funktionen“ Leistungsbeiträge zu gesellschaftlichen Zielen; diese können wirtschaftlicher oder überwirtschaftlicher Art sein, Produktions- oder Dienstleistungscharakter tragen. Grundsätzlich sind sämtliche Funktionen der Landwirtschaft untereinander gleichwertig, und sie treten prinzipiell auch auf jedem landwirtschaftlich genutzten Standort in Erscheinung. Allerdings – dies ist ein Hauptaspekt der Multifunktionalitätstheorie – ist ihr relatives Gewicht in Abhängigkeit vom jeweiligen Standort unterschiedlich. Die einzelnen Funktionen können aneinander gekoppelt oder mehr oder minder losgelöst voneinander auftreten, wobei in letzter Zeit eine gewisse Entkoppelungstendenz bemerkbar wird, die nicht unproblematisch ist. Im Prinzip impliziert jede Funktion einen Einkommensanspruch, denn ohne Einkommenswirksamkeit ist die Funktionserfüllung gefährdet. Die Erzeugungsfunktion (Nahrungs- und Futtermittel, Rohstoffe und Energieträger) ist zwar nur eine unter vielen Funktionen und – wie erwähnt – auch nicht an jedem Standort die wichtigste, doch nimmt sie insofern eine Sonderstellung ein, als losgelöst von ihr die übrigen Funktionen „in der Luft hängen“. Landbewirtschaftung ist zwar wesentlich mehr als Agrarproduktion, aber ohne Agrarproduktion ist sie allenfalls auf Golfplätzen und Schipisten aufrechtzuerhalten.

In einer von chronischem Mangel am Nötigsten – etwa an Nahrung – heimgesuchten Gesellschaft steht naturgemäß auch in bezug auf die Rolle der Landwirtschaft die elementarste Bedürfnisbefriedigung im Vordergrund. Anders in einer wohlhabenden, hochdifferenzierten, in ihren Grundbedürfnissen längst gesättigten Gesellschaft. Eine umfassende Erkenntnis und Würdigung aller in unserer Gesellschaft erbrachten Leistungsbeiträge, von der Staatsoper bis zum Bergbauernbetrieb, hat dementsprechend eine ganzheitliche Bestimmung der gesellschaftlichen Bedürfnisse und Ziele zur Voraussetzung. Diese Bedürfnisse differenzieren sich und verschieben ihre Gewichte in dem Maße, als eine Gesellschaft wohlhabender wird und mit zunehmender Sättigung von einfachen Grundbedürfnissen diese selbst sich in qualitativ anspruchsvollerer Weise zu Wort melden, bisher marginale Bedürfnisse stärker hervortreten und sogar völlig neuartige Bedürfnisse aufkommen:

Nicht mehr „Nahrung“ schlechthin wird gefordert, sondern ökologisch erzeugte Nahrungsmittel, deren Herstellung auch ethischen Ansprüchen genügt; „Erholung und Freizeit“ werden zu verselbständigten wirtschaftlichen Wachstumsbereichen mit enormen Auswirkungen auf Gesellschaft, Raum und Umwelt; Tierschutz wird zu einem Anliegen, für das Menschen auf die Barrikaden gehen, Wälder sollen nicht mehr bewirtschaftet, sondern in „neue Wildnisse“ zurückverwandelt werden; usw.

Aus allem dem ergeben sich z.T. massiv veränderte Wertungen und Ansprüche in bezug auf die Land- und Forstwirtschaft und den von ihr in Besitz und mehr oder minder intensiver Nutzung gehaltenen Raum, der in Österreich immerhin rund 80 % des gesamten Staatsgebietes umfaßt. Österreich stellt sich im OECD-Vergleich als noch stark ländlich geprägtes Land dar. Gemessen am allerdings sehr eindimensionalen Merkmal der Besiedlungsdichte entfallen bei uns 71 % der Staatsfläche mit 40 % der Bevölkerung auf „überwiegend ländliche“, weitere 28 % bzw. 39 % auf „ziemlich ländliche“ Gebiete, insgesamt demnach 99 % der Fläche mit 78 % der Bevölkerung auf den ländlichen Raum im weiteren Sinne – somit also auf Regionen, die durch eine jedenfalls 50 % überschreitende land- und forstwirtschaftliche Flächennutzung gekennzeichnet sind. In Deutschland erreichen die betreffenden Anteile dagegen nur 58 % bzw. 34 %, in der Schweiz 83 % bzw. 59 % - sicherlich ein infolge willkürlicher statistischer Grenzwerte überdimensionierter, aber dennoch sehr aussagekräftiger Unterschied: Wir verfügen einfach über sehr viel „Land“, und dieses Land gilt es nicht lediglich als Bauhoffnungsgelände und potentiell Autobahnareal zu ge- und mißbrauchen, sondern in seinem eigenständigen, ungemein vielfältigen Potential zu erkennen sowie nachhaltig zu nutzen.

### **3. Akzeptanzprobleme des MF-Konzeptes**

Ein praktisches Hauptproblem für die mentale und politische Durchsetzung des MF-Konzeptes ist die trotz wertvoller Einzelansätze immer noch ungelöste Quantifizierung der unter „MF“ zusammenzufassenden Leistungsbeiträge - darauf wird u.a. auch seitens der OECD hingewiesen, ohne daß diese weitgehend von „klassischen“ Ökonomen beherrschte Institution bisher ihrerseits brauchbare Lösungsansätze vorgeschlagen hätte. Das Problem liegt einfach in der Vielfalt und Verschiedenheit der Funktionen begründet, die sich insgesamt unmöglich über einen vergleichbaren monetären Leisten schlagen lassen. Dennoch wird von den Anwälten der MF gerade auf dem

Gebiet der Bewertungsfrage künftig intensiv gearbeitet werden müssen, was u.a. viel interdisziplinäre Zusammenarbeit voraussetzt. Widrigenfalls wird es nämlich auch nicht gelingen, die bisherige, zunehmend als unzureichend empfundene (Unter-) Bewertung der Land- und Forstwirtschaft im Rahmen der VGR im Sinne einer ganzheitlichen Funktionserfassung weiterzuentwickeln. Da die bisherige VGR weder positive und negative externe Effekte noch außerökonomische Vernetzungen zur berücksichtigten vermag, überhaupt (zwangsläufig?) rein monetaristisch (geldbezogen) angelegt ist, schließlich für die „öffentlichen“ (preislosen) Güter überhaupt kein VGR-kompatibler Bewertungsmaßstab besteht, beschränkt sich die Bewertung des volkswirtschaftlichen – und damit implizit auch des gesamtgesellschaftlichen – Leistungsbeitrages der Land- und Forstwirtschaft eben auf deren mit den jeweiligen Marktpreisen monetarisierte Warenproduktion.

Für die politische Argumentation sind überzeugende Quantifizierungen deshalb von praktischer Bedeutung, da im Kampf der organisierten Interessen sowohl im nationalen Rahmen als auch auf über- und internationaler Ebene die Tendenz besteht, die Behauptung der Verfechter von MF, Land- und Forstwirtschaft seien mehr bzw. (auch noch) etwas anderes als nur ein Wirtschaftszweig, ein ökonomischer „Sektor“ unter anderen, lediglich als neue Spielart des alten „agraren Fundamentalismus“ zu begreifen und insofern als Ideologie, als Versuch landwirtschaftlicher Interessengruppen, ihren realen volkswirtschaftlichen Bedeutungsverlust durch Behauptung einer überwirtschaftlichen Bedeutung zu verschleiern.

Österreich ist bisher das einzige Land, das eine umfassende Analyse des MF-Konzeptes sowie der darunter zu subsumierenden Teilfunktionen vorgelegt hat, einschließlich der – auch von uns als noch durchaus unzulänglich empfundenen – Quantifizierungsansätze. Uns geht es dabei – wie auch anlässlich einer internationalen Tagung in Tänikon (Schweiz) 1998 dargelegt wurde – insbesondere um folgende Aspekte:

- Die Wechselbeziehungen zwischen flächendeckender Bewirtschaftung, MF und Nachhaltigkeit;
- die wesentlichen ökonomischen, sozialen und infrastrukturellen (also nicht rein ökologischen) Aspekte von MF;
- die positive Wechselbeziehung zwischen Förderung von MF und dem Überwiegen positiver externer Effekte der Landwirtschaft;

- eine funktionelle Betrachtung der Agrar-Einkommenspolitik als Mittel zur Funktionssicherung;
- die Notwendigkeit einer funktionsgerechten Differenzierung der Agrarpolitik - wobei aber diese allein zu einer umfassenden Funktionssicherung keineswegs ausreicht; andererseits darf eine umfassende Politik für den ländlichen Raum den Landwirtschaftsbereich nicht als quantité négligable behandeln.
- Die Chancen zur Entfaltung von MF sind im kleinregionalen Bereich am größten und relativ am leichtesten umzusetzen.

#### **4. MF ist nicht nur „überwirtschaftlich“**

Als besonders wichtig erscheint uns, der argumentativen Gefahr zu entgehen, MF inhaltlich allzu eifertig unter dem Rubrum der „überwirtschaftlichen Leistungen“ abzulegen. Diese Argumentationslinie manövriert sich insofern selbst in eine Falle, als man unausgesprochen die „wirtschaftlichen“ Leistungen der Land- und Forstwirtschaft ganz im Sinne der herrschenden Ökonomie mit deren Warenproduktion gleichsetzt. In Wirklichkeit enthält das ganzheitliche MF-Konzept nicht allein eine Reihe explizit ökonomischer Leistungsbeiträge (etwa die vielfältige regionalwirtschaftliche Verflechtung der Land- und Forstwirtschaft); auch die vordergründig ökologischen Funktionen haben in aller Regel - und im Berggebiet in besonderem Maße - eine wirtschaftliche Dimension, wie dies etwa in den Stichworten Tourismus-Grundlagen, Schutzfunktion oder Sicherung des Wasserdargebotes deutlich zum Ausdruck kommt.

Korrekter ist es daher - wie bereits erwähnt, von solchen Leistungen der Land- und Forstwirtschaft zu sprechen, die nicht im monetären Produktionsertrag zum Ausdruck kommen; ob diese Leistungen, an sich betrachtet, ökonomischer oder außerökonomischer Natur sind, ob ihre Bewertung monetär oder nicht-monetär, die monetäre Bewertung zu Markt- oder Schattenpreisen erfolgt usw., ist zwar für Wissenschaft und Politik von erheblicher praktischer Relevanz, besagt indessen gar nichts über das wirtschaftliche und gesellschaftliche Gewicht der betreffenden Leistungen. Auch in ökonomischer Sicht gehen die Leistungen der Land- und Forstwirtschaft für die gesamte Gesellschaft weit über die Bereitstellung von Nahrungsmittel-Rohstoffen und Holz hinaus. Die Landwirtschaft ist in ihrer vielschichtigen räumlich-regionalen, ökologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit ihrem Wesen nach „multifunktional“, d.h. man muß sie nicht erst dazu erklären:

Erzeugungsfunktion und Raumfunktion, Infrastrukturfunktion und ökologische Funktion, Besiedlungsfunktion und Erholungsfunktion usw. sind immer und überall gemeinsam mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit auftretende Gegebenheiten. Die Frage lautet daher nicht, ob Land- und Forstwirtschaft mehrere Funktionen habe oder nicht, sondern ob bzw. inwiefern die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen agrarischer Tätigkeit, insbesondere die sich direkt oder indirekt ihrer Gestaltung widmende Politik, diese MF wahrnimmt und anerkennt, sie im positiven Sinne zu entwickeln sucht – oder eben nicht.

Allerdings ist auch von den objektiven Gegebenheiten – Strukturen und Vernetzungen – her das Ausmaß der realen MF der Land- und Forstwirtschaft von Land zu Land sowie innerhalb eines Landes von Region zu Region durchaus unterschiedlich ausgeprägt. Die STUDIA-Schlierbach konnte zeigen, wie unterschiedlich die Vernetzungen der Landwirtschaft mit anderen Lebens- und Leistungsbereichen wie etwa Landschaft, Umweltschutz, Erholungswesen, Fremdenverkehr, Beschäftigung, Nahversorgung ... im internationalen Vergleich zu gewichten sind. Die STUDIA geht dabei von einem Gesellschaftsmodell aus, in welchem die Landwirtschaft mit den Sektoren Politik, Kultur und den Haushalten im Austausch steht. Speziell im bäuerlichen Familienbetrieb sind die Bereiche Wirtschaft, Kultur und Familie stark miteinander verwoben. Die STUDIA hat hierfür einen umfangreichen internationalen System-Vergleich von 21 OECD-Ländern vorgenommen. Dabei zeigte sich, daß die bäuerliche Landwirtschaft in Österreich, der Schweiz und Bayern sowohl hinsichtlich der positiven externen Effekte auch in ihrer Multifunktionalität einen besonders hohen Rang einnimmt, während andererseits der Agrarsektor in Ländern mit ausgeprägt monofunktionalem, d.h. vor allem auf eine rationelle Massenproduktion ausgerichtetem Produktionszuschnitt überwiegend negative externe Effekte hervorbringt. Diese negativen Effekte zu bekämpfen, ohne die Landwirtschaft dabei ökonomisch „umzubringen“, macht es erforderlich, deren nicht produktiven Leistungsbereiche zu entwickeln und nach Maßgabe ihrer positiven externen Effekte (Schaffung öffentlicher Güter) zu Einkommensquellen zu erheben. In den Agrarumweltprogrammen der EU und ihrer einzelnen Mitgliedsländer wird dies inzwischen auch aktiv versucht; allerdings ist deren Akzeptanz bezeichnenderweise bisher dort am größten, wo die Landwirtschaft multifunktional gesehen und anerkannt wird und auch die Bauern selbst diese Berufsauffassung mehr oder weniger verinnerlicht haben.

MF muß eben nicht allein in ihrer Tatsächlichkeit und Bedeutung erkannt und politisch gewollt, sondern auch an der Basis, auf der Ebene der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und ihrer Bewirtschafterfamilien, umgesetzt werden: Funktionserfüllung läßt sich nicht von oben verordnen; ohne freiwillige Akzeptanz multifunktionaler Aufgaben auf Betriebsebene keine MF auf regionaler, nationaler und überstaatlicher Ebene. Wirtschaftlich gesehen, entscheiden Höhe und Herkunft des Einkommens der Landwirte über deren Leistungserbringung; insofern ist das Einkommen, agrarpolitisch gesehen, nicht ein Ziel in sich, sondern ein Mittel zur Funktionssicherung. Daraus folgt, daß nicht allein die Gesamthöhe des Einkommens land- und forstwirtschaftlicher Betriebsleiter ohne Rücksicht auf dessen Zusammensetzung, sondern auch dessen Struktur und Herkunft bedeutungsvoll werden, in dem Sinne, daß nur ein im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit (nicht notwendigerweise allein mit der Agrarproduktion) gewonnenes Einkommen das Interesse an der Landbewirtschaftung zu erhalten vermag.

## 5. Standortlich unterschiedliches Gewicht von MF

Die MF der Landwirtschaft hat also zugegebenermaßen von Land zu Land unterschiedliches Gewicht, was ja auch in den wissenschaftlichen und politischen Positionen der jeweiligen Ländervertreter zum Ausdruck kommt: Es ist verständlich, daß die Niederlande oder die USA hier manches anders sehen als Österreich oder die Schweiz. Dennoch ist MF als solche keineswegs beschränkt auf Standorte mit marginaler Erzeugungsfunktion, sondern gilt prinzipiell für die gesamte Land- (und Forst-)

wirtschaft, wenngleich mit standortsabhängiger Funktionsgewichtung. Auf marginalen Standorten gewinnen jedoch die nicht im monetären Produktionsertrag zum Ausdruck kommenden Funktionen relativ und auch absolut an Bedeutung. Da die Land- und Forstwirtschaft aber, weltweit gesehen, ihr Einkommen in erster Linie aus der Agrarproduktion zieht (Ausnahme: Erwerbskombination mit Übergewicht des nicht-landwirtschaftlichen Einkommensbeitrages) und insbesondere die ökologischen Funktionen erst allmählich in der Schweiz und einigen EU-Ländern zu gleichrangigen Einkommensquellen erhoben werden, entsteht eine reale Gefahr: daß nämlich bei geringer bzw. sinkender Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit der Produktion, die unter Bedingungen einer liberalisierten Weltwirtschaft schließlich zu deren Aufgabe führen muß, gleichzeitig damit auch andere – standörtlich gesehen sogar wichtigere – Funktionen in ihrem Fortbestand in Frage gestellt sind. Wir sehen uns mit



dem Paradoxon konfrontiert, daß beim Rückzug der Landwirtschaft (die Waldwirtschaft ist in diesem Sinne weniger betroffen) aus marginalen Standorten zwar kaum ein Beitrag zur Marktentlastung geleistet wird, andererseits aber die an Ort und Stelle zu erfüllenden, daher nicht durch Importe substituierbaren, alternativen Funktionen ebenfalls verschwinden.

Allein aus dieser Überlegung ergibt sich der Unsinn des wiederauflebenden ökonomischen Darwinismus („survival of the economically fittest“) in seiner Anwendung auf Grenzertragsstandorte: Die Landwirtschaft auf solchen Standorten ist außerordentlich „fit“, nur gerade nicht für diejenige Funktion, die die monofunktionale Agrartheorie als einzige wahrnimmt. „Optimiert“ man also die produktive Faktorallokation durch Aufgabe von ökonomischen Grenzstandorten, verursacht man gleichlaufend damit die Aufgabe auch der durchaus standortgerechten, überdies nur an eben diesem Standort funktionsgerecht erbringbaren Leistungen – Leistungen allerdings, deren „Nachteil“ es ist, meist keinen Marktpreis zu erzielen. Die als scheinbare Patentlösung empfohlene völlige Abkoppelung etwa der Landespflegeleistungen von einem Mindestmaß an marktfähiger Agrarproduktion funktioniert nicht – was macht man z.B. mit dem Grünlandaufwuchs ohne Vieh, was mit Vieh ohne Milchabsatz und Viehmarkt?

## 6. Instrumente zur Sicherung von MF

Innerhalb des im Prinzip inzwischen weithin anerkannten ökologischen Funktionskomplexes der Landwirtschaft zeichnen sich allerdings z.T. ernstzunehmende Zielkonflikte ab, z.B. zwischen Nutzungsintensität, Vielfalt und Pflegezustand einer Landschaft, zwischen Gepflegtheit/Zugänglichkeit und Naturnähe/biologischer Vielfalt („Kulturlandschaft versus Wildnis“)- Konflikte, die in dem Maße hervortreten, als die Erzeugung öffentlicher Umweltgüter durch die Land- und Forstwirtschaft an gesellschaftlicher Bedeutung und politischem Gewicht zunimmt. Auf internationaler Ebene wird dies etwa in handelspolitisch durchaus brisanter Weise darin erkennbar, daß die einen ihre extensive=inputarme Bewirtschaftung, die anderen hingegen ihre hohen Vielfältigkeitswerte als besonders hochwertige Umweltleistungen herausstellen. Auch der Konflikt zwischen Integration und Segregation von Funktionen wird an Bedeutung gewinnen, die Problembeurteilung regional sehr verschieden ausfallen.

Damit wird die öko-politische Gretchenfrage: „Wer soll bezahlen?“ zu einem gerade in der Sicht des Subsidiaritätsprinzips, der vorrangigen Heranziehung des hauptsächlichen Nutznießers, zu einem schwierigen Problem, an dem die Sicherung von MF häufig zu scheitern droht. Wo etwa eine starke Nachfrage (nach Umwelleistungen) einem verhältnismäßig geringen Angebot gegenübersteht, soll und kann der Nachfrager zahlen. Was aber geschieht in an sich wertvollen Regionen ohne bzw. ohne zahlungsbereite und dadurch ökonomisch „umsetzbare“ Nachfrage? Hier werden auf verschiedenen Ebenen, von der EU bis herab zur Region und Gemeinde, grundsätzliche Fragen zu klären und pragmatische, dauerhaft tragfähige, insbesondere auch für die betroffenen Landwirte akzeptable Lösungen zu finden sein.

Dem guten Grundsatz einer möglichst direkten, funktionsbezogenen Zielansprache entsprechend – der ja auch dem agrar- und umweltpolitischen Direktzahlungskonzept zugrunde liegt – kann MF, obwohl sie von landwirtschaftlichen Betrieben und Familien getragen werden muß, allein mit agrarpolitischen Maßnahmen nicht gesichert werden. Vielmehr bedarf es eines abgestimmten Bündels agrarpolitischer, regionalpolitischer, beschäftigungspolitischer, energiepolitischer, umweltpolitischer, infrastrukturpolitischer, bildungs- und sozialpolitischer Maßnahmen, die überdies jeweils auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen sollten, wobei auf kleinregionalem Niveau dem Konzept der Kreislaufwirtschaft mit Subsistenzelementen wachsende Bedeutung zukommen könnte. Vor einer demotivierenden Subventionierung empfiehlt sich die Ausschöpfung aller vielfältigen Potentiale der Landwirtschaft, indem diese womöglich „marktfähig“ gemacht werden.

## **7. Subventionen gegen Leistungsabgeltung**

Sehr wichtig wäre bereits im Hinblick auf die kommenden WTO-Verhandlungen eine Differenzierung des Subventionsbegriffs in Richtung auf „Leistungsabgeltungen“ (wie in Österreich von M. Schneider [WIFO] vorgeschlagen und in der EU von Agrarkommissar F. Fischler aufgegriffen); dann könnte man leichter über eine Reduktion der noch verbleibenden „echten“ Subventionen reden. Grundsätzlich anerkennt ja die OECD die aktive Rolle von Regierungen (also staatliche Interventionen) bei der Bereitstellung öffentlicher Güter. Außerdem betont die FAO-Erklärung anlässlich des letzten Welternährungskongresses in Rom die anhaltende Bedeutung der Nahrungsmittelerzeugung auch auf suboptimalen („low-potential“) Standorten, da der weltweite Anstieg des Nahrungsmittelbedarfes den Verzicht auf diese Produktion nicht gestatte.

Umfragen in Norwegen, der Schweiz, Österreich u.a. Ländern ergaben ziemlich übereinstimmend, daß die MF der Landwirtschaft von der Bevölkerung bejaht und eingefordert wird. Doch die Verbraucher erkennen offenbar die in höheren inländischen Preisen „enthaltenen“ MF bzw. Öffentlichen Güter nicht, weshalb zunehmende Importe aus Billigproduktionsländern von vielen Konsumenten gerne angenommen werden.

Wenn also MF anerkanntermaßen allein durch agrarpolitische Maßnahmen (einschließlich agrarbezogener Direktzahlungen) nicht zu gewährleisten ist, bedeutete es doch andererseits einen schwerwiegenden Fehler, die Sicherung von MF völlig von der Agrarpolitik und ihren „klassischen“, produktionsbezogenen Elementen abkoppeln zu wollen: Ohne ein Mindestmaß standortgerechter Agrarproduktion, die auch für die Landwirte einigermaßen attraktive Preise erzielt, hängt der Anspruch auf MF in der Luft, wird zur Fiktion, wie dies im Schlagwort „Landschaftspflege ohne Agrarproduktion?“ zum Ausdruck kommt. So attraktiv dieser Gedanke für alle jene in Wissenschaft und Politik sein mag, die für eine strenge standörtliche Funktionsdifferenzierung nach dem Grundsatz der Kosten-optimierung und Subventionsminimierung eintreten – es funktioniert nicht, z.T. aus ganz elementaren Ursachen: Was macht man mit Gras oder Heu, das kein Tier mehr frißt, wer wird sich Aufgaben unterziehen, die – wenngleich irgendwie honoriert – letztlich doch als sinnlos erlebt werden? Vergessen wir nicht: Die wichtigste Produktivkraft der Landwirtschaft ist gerade auf benachteiligten Standorten die persönliche Motivation der bäuerlichen Familien!

## 8. MF - bezogene Einkommensbildung

Die Agrarpolitik bleibt also in Hinblick auf die Sicherung von MF weiterhin gefordert, u.zw. auch in ihren traditionellen Instrumenten. Wie die „Erfinder“ und Anwälte der MF einst dafür eingetreten sind, eine allzu vorherrschende, dadurch zunehmend dysfunktional werdende Preispolitik durch alternative, eine bessere Maßnahmendifferenzierung gestattende Instrumente zu ergänzen (nicht etwa zu ersetzen), muß heute von einer völligen Verschiebung hin zu Direktzahlungen gewarnt werden, mögen diese noch so differenziert und leistungsbezogen sein: Man erzeugt damit fragwürdige Abhängigkeiten von überlasteten Budgets und gefährdet letztlich das bäuerliche Selbstwertgefühl.

Dieses „caveat!“ soll indessen nicht unterstellen, daß insbesondere die jüngere Landwirtergeneration nicht bereit wäre, klar definierte

Dienstleistungen als der Agrarproduktion gleichgestellte Aufgaben zu akzeptieren. Um alle Funktionen der Land- und Forstwirtschaft in entsprechender räumlicher Differenzierung zu gewährleisten, sollte daher auch in agrarpolitischer Sicht die Einkommensbildung in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben im Zusammenhang mit der jeweils in erster Linie zu erfüllenden Funktion stehen. Sie sollte dazu beitragen, möglichst zwanglos und mit einem Mindestmaß an offenem Dirigismus zu bestimmen, in welchem Gebiet in welchem Ausmaß welche Art Landwirtschaft betrieben werden soll. Das bedeutet eine Differenzierung, im günstigsten Falle geradezu eine „Maßschneiderung“ agrar- und regionalpolitischer Instrumente im Hinblick auf die jeweils wichtigste Funktion. Interessant ist in diesem Zusammenhang ein französischer Vorschlag für eine neue Betriebstypologie nach den jeweils dominanten Funktionen, also nicht mehr alleine nach der land- und forstwirtschaftlichen Produktionsrichtung, sondern z.B. auch nach Dienstleistungsfunktionen. Eine Betriebsstatistik auf solcher erweiterter Grundlage würde nicht nur gezieltere agrarregionale Initiativen erleichtern, sondern auch einer funktionsbezogen differenzierten Einkommenspolitik entgegenkommen.

Die Land- und Forstwirtschaft in ihrer vielschichtigen räumlich-regionalen, ökologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit erscheint ihrem Wesen nach „multifunktional“: Erzeugungsfunktion und Raumfunktion, letztere wiederum gegliedert in eine regionalökonomische und eine ökologische Teilfunktion, sind immer und überall gemeinsam mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit auftretende Gegebenheiten. Insofern stellt sich die monofunktionale Auffassung des Agrarbereiches als ökonomischer Reduktionismus dar. Wie immer jedoch, wenn ein Teilaspekt eines komplexen Ganzen einseitig überbetont und sämtliche übrigen Aspekte vernachlässigt bzw. sogar „verdrängt“ werden, verschwinden diese letzteren nicht etwa, sondern degenerieren zu „minderwertigen Funktionen“ (ein aus der Tiefenpsychologie stammender Ausdruck, der sich indessen völlig auf das Agrarsystem übertragen läßt); das bedeutet in der Realität, daß negative externe Effekte überhand nehmen – die Wirkung von MF wird gleichsam negativ. Umgekehrt fördert bzw. begünstigt eine auf MF ausgerichtete Politik positive externe Effekte. (Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß Maßnahmen, die allein auf die Vermeidung negativer Externalitäten der Agrarproduktion abzielen, an und für sich noch keine MF begründen!)

## 9. MF und Nachhaltigkeit

MF ist zwar kein Wechselbegriff von „Nachhaltigkeit“, doch impliziert MF Nachhaltigkeit der Funktionssicherung (bzw. sollte dies jedenfalls tun). „Nachhaltigkeit“ wiederum impliziert ein Überwiegen positiver externer Effekte im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich; insofern eine Politik der MF Funktionen in diesem Bereich berücksichtigt und fördert, begünstigt sie auch „Nachhaltigkeit“. Aus praktischen Erwägungen sollte man sich darum bemühen, aus einigen der von der Landwirtschaft bereitgestellten Öffentlichen Gütern evtl. „marktfähige“ Güter und Dienste zu machen, allerdings ohne den öffentlichen Charakter des betreffenden Gutes (z.B. Kulturlandschaft) in Frage zu stellen. Insgesamt wäre es an der Zeit, daß „Europa“ endlich eine gemeinsame, realistische Strategie für das vielbeschworene „Europäische Agrarsystem“ im Hinblick auf die kommenden WTO-Verhandlungen entwirft. Dabei sollte man sich pragmatisch innerhalb der akzeptierten WTO-Regeln bewegen.

Zum Abschluß möchten wir ein gutes Wort des Linzer Bischofs Msgr. Aichern wiedergeben, der für eine verstärkte Zusammenarbeit von Kirche und Landwirtschaft eintrat. Er nannte hierfür konkret drei Aufgabenfelder: Die Kirche solle noch mehr als bisher auf lokaler und regionaler Ebene den Dialog der Erzeuger mit den Verbrauchern fördern, durch Meinungsbildung mithelfen, daß das sich wandelnde Berufsbild des Bauern die notwendige gesellschaftliche Akzeptanz bewahre und berechnete politische Forderungen unterstützen, um eine leistungsfähige Landwirtschaft unter Einbeziehung sozialer und ökologischer Rücksichtnahmen auch für die kommenden Generationen zu erhalten. Um die großen Veränderungen im bäuerlichen Bereich gut bewältigen zu können, sei viel gelebte Solidarität notwendig, nicht zuletzt, um den gesamten ländlichen Raum lebenswert zu erhalten; dem Lande würden sonst wichtige Werte verloren gehen. Es gehe darum, die Identität der Bauern zu stärken, ihnen Mut zu machen und allgemeine Solidarität zu beweisen. Dazu gehört in unserer Sicht auch eine breite Wahrnehmung und Würdigung der MF unserer Landwirtschaft. Es geht darum, ob bzw. inwiefern die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen agrarischer Tätigkeit, insbesondere die sich direkt oder indirekt ihrer Gestaltung widmende Politik, MF wahrnimmt und anerkennt, sie im positiven Sinne zu entwickeln sucht oder dies versäumt. In letzterem Falle wäre mit sozialen und ökologischen Kosten zu rechnen, deren Ausmaß erst in dem Maße offenbar würde, als die MF tatsächlich verlorengeht, was in Österreich dem Rückzug nicht nur der Land- und Forstwirtschaft, sondern überhaupt von Besiedlung und Landeskultur aus großen Teilen des

nationalen Raumes gleichkäme. Die bessere Alternative besteht darin, die Landwirtschaft als vielseitigen, multifunktionalen Leistungsträger in Wert zu setzen.

### **Literatur**

- W. Pevetz: Die Multifunktionalität der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Wien: 1998. (= Schriftenreihe d. Bundesanstalt f. Agrarwirtschaft. 82.)
- W. Pevetz: Die Multifunktionalität der österreichischen Landwirtschaft. In: Förderungsdienst (Wien) 46 (1998): 6.
- W. Pevetz: Multifunktionalität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft. (Tagungsbericht). In: Monatsbericht über die österreichische Landwirtschaft (Wien) 45 (1998): 7.Agra-Europe Nr. 29/98.