

# **Die Multifunktionalität der österreichischen Landwirtschaft – eine ökonomische Annäherung**

Multifunctionality of Austrian agriculture – an economic assessment

Franz SINABELL

## **Zusammenfassung**

In diesem Beitrag wird untersucht, welche Rolle die Multifunktionalität der Landwirtschaft in der internationalen Agrarpolitik spielt. Die Funktionen der österreichischen Landwirtschaft werden vorgestellt und dahingehend analysiert, inwieweit sie mit der Agrargüterproduktion technisch und ökonomisch verknüpft sind. Bei einigen der angeführten Funktionen dürfte Marktversagen vorliegen und die gemeinsame Bereitstellung mit Agrargütern zu Kostenvorteilen führen.

**Stichworte:** Landwirtschaft, Multifunktionalität, WTO, Agrarumweltprogramme

## **Summary**

In this paper the concept of multifunctionality of agriculture is explained and its use in international agricultural policy-making is described. The functions of the Austrian agricultural sector are surveyed and their production and demand relationship is analysed. Only in a few cases market failure is likely to exist and only in a few cases the existence of these functions seems to be contingent upon agricultural production.

**Keywords:** agriculture, multifunctionality, WTO, agri - environmental policies

## **1. Die agrarpolitische Einbettung des Begriffs Multifunktionalität**

Im Communiqué anlässlich des OECD Ministertreffens im März 1998 wurde eine Facette des Agrarsektors herausgestrichen, die bis dahin auf internationaler Ebene kaum zur Sprache kam: die Multifunktionali-

tät der Landwirtschaft (OECD, 1998, 4). Damit wurde ein Begriff aufgegriffen, der erst kurz zuvor, und zwar im Herbst 1997 beim EU-Agrarministerrat in Luxemburg, als eine Komponente des Europäischen Agrarmodells formuliert wurde (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 1997). Zunächst wurde dieser Begriff lediglich im Zusammenhang mit der Rolle der Landwirtschaft in peripheren ländlichen Regionen verwendet, und zwar bei der Erhaltung der Landschaft und Sicherung natürlicher Ressourcen. Mittlerweile wird der „multifunktionale Charakter der Landwirtschaft“ dem gesamten europäischen Agrarsektor als immanente Eigenschaft zugeschrieben und als Legitimation für Politikmaßnahmen ins Treffen geführt: „It is a fact that European society does care about the multiple functions of agriculture and therefore policies to ensure their supply have been established“ (EUROPEAN COMMISSION, 1999, 1).

Der Begriff Multifunktionalität wird international im Kontext sogenannter *non-trade concerns* (vgl. NEUNTEUFEL, 1992) diskutiert, die Eingang in den Artikel 20 des WTO - Abkommens zur Landwirtschaft fanden. Im Rückblick scheint es, dass „multifunktionale Aspekte“ der Landwirtschaft, die zunächst beim UN-Umweltgipfel im Jahr 1992 im Zusammenhang mit Nahrungsmittelsicherheit und nachhaltiger Entwicklung angeführt wurden (UN, s.a., Kapitel 14), nunmehr auf Anliegen reicher Industrienationen zugeschnitten sind. Unter Multifunktionalität wird nun eine Teilmenge der *non - trade concerns* verstanden, und zwar in erster Linie Umweltbelange, ländliche Entwicklungsziele und Konsumenten Anliegen (siehe WTO, 2000, 1).

Der Multifunktionalität der Landwirtschaft widmeten sich in relativ kurzer Zeit zahlreiche Positionspapiere (z.B. BOHMAN et al., 1999 und EUROPEAN COMMISSION, 1999), Forschungsberichte (z.B. LANKOSKI, 2000; OECD, 2001) und Konferenzen. Wie auch bei der „nachhaltigen Landwirtschaft“ ist allerdings abzusehen, dass es keinen Konsens darüber geben wird, was nun mit diesem Begriff genau gemeint ist, obwohl sein Inhalt in der politischen Diskussion häufig als wohlbekannt vorausgesetzt wird. Der multifunktionale Charakter der Landwirtschaft wird lediglich in der Schweiz einigermaßen konkret definiert, und zwar im Bundesgesetz über die Landwirtschaft. Diese hat demzufolge neben der Versorgungsfunktion einen wesentlichen Beitrag zu leisten bei „der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, der Pfl-

ge der Kulturlandschaft, und der dezentralen Besiedelung des Landes“ (BUNDESVERSAMMLUNG, 2001).

Eine Annäherung an diesen Begriff aus ökonomischer Sicht kann unter folgenden Aspekten erfolgen: 1) was sind die Elemente der Multifunktionalität und wie lassen sich diese als Güter bzw. Effekte ökonomisch charakterisieren, 2) unter welchen technischen und ökonomischen Bedingungen werden sie von der Landwirtschaft bereitgestellt, 3) bestehen für solche Güter Knappheiten aus der Sicht der Gesellschaft, und schließlich 4) liegt ein Anlass zu staatlichem Handeln vor und falls ja, welche Instrumente sollten wie eingesetzt werden.

Die weiteren Ausführungen widmen sich zunächst ausgehend von der Arbeit von PEVETZ der Vorstellung jener Funktionen, die verschiedene Autoren der österreichischen Landwirtschaft zuschreiben und Ansätzen zu ihrer ökonomischen Einordnung. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, die Diskussion auf eine überschaubare Menge von klar definierten Elementen zu lenken. Ansatzpunkte zur Beantwortung der oben aufgeworfenen Fragen und absehbare Probleme bei ihrer konkreten Beantwortung werden im Abschluss diskutiert.

## **2. Multifunktionalität der österreichischen Landwirtschaft**

Bereits 1966 stellte PEVETZ fest, dass Tourismus und Landwirtschaft wechselseitig voneinander profitieren und bald darauf wird argumentiert (PEVETZ, 1968, 313pp), dass die Landwirtschaft in Tourismusregionen durch Landschaftspflege ein öffentliches Gut bereitstellt. Schließlich werden Funktionen der Landwirtschaft angeführt, denen auch heute noch eine zentrale Bedeutung zukommt: (Kultur-) Landschaftspflege, Erhaltung ländlicher Infrastruktur und Beschäftigungsfunktion (PEVETZ, 1971, 319).

Im Jahr 1972 wurde das Bergbauernsonderprogramm mit flächen- und erschwernisbezogenen Direktzahlungen eingeführt. Kurz darauf stellte PEVETZ (1974, 406) eine Methode vor, „die gesellschaftspolitischen Leistungen der Land- und Forstwirtschaft, deren Wert nicht in dem zu Marktpreisen bewerteten Produktionsertrag zum Ausdruck kommt“ zu quantifizieren. Damit wird einem aus sozialpolitischen Gesichtspunkten motivierten Einkommenstransfer explizit ein Anspruch auf Honorierung von Leistungen gegenübergestellt. Und tatsächlich werden die Prämien des österreichischen Agrarumweltprogramms unter

„Leistungsabgeltung“ geführt (siehe z.B. BMLF, 1996, Tab. 123a), während die meisten übrigen Transfers als „Förderungen“ bezeichnet werden. Anders als auf internationaler Ebene ist das Konzept der Multifunktionalität der Landwirtschaft in Österreich daher seit Jahren verankert und eine Fülle von Definitionsvorschlägen erleichtert den Zugang. Bei WYTRZENS (1994, 46-89) werden die Funktionen der Landwirtschaft im Kapitel über die Bedeutung der Landwirtschaft für den Raum dargestellt, PEVETZ (1998) widmet der Multifunktionalität der Österreichischen Landwirtschaft eine Monographie, und WOHLMEYER (siehe WOHLMEYER und DISSEMOND, 1999) setzt sich seit Jahren in zahlreichen Publikationen und Vorträgen mit diesem Themenkomplex auseinander.

Wertet man diese Quellen aus und stellt die darin vorgestellten Funktionen gegenüber, so fällt auf, dass verschiedene Autoren durchaus wohlbegründet zu unterschiedlichen Darstellungen der Funktionen der österreichischen Landwirtschaft gelangen. In der folgenden Übersicht wird eine umfassende Zusammenschau, die teilweise die von den einzelnen Autoren angestrebten Konsistenzkriterien durchbricht, vorgelegt. Dabei werden jene Funktionen kursiv gesetzt, die auch in Dokumenten der Kommission mit der multifunktionalen Rolle der Landwirtschaft in Verbindung gebracht werden.

Erzeugungsfunktion und Bereitstellung von Dienstleistungen:

- Nahrungs- und Futtermittel, biogene Rohstoffe und Energieträger
- Tourismus, soziale und kommunale Dienstleistungen
- Abfallverwertungsfunktion und Recycling
- Ernährungssicherungsfunktion, Nahrungsmittelsicherheit, Tierschutz / -gesundheit

Raumfunktion und *regionalökonomische Funktionen*:

- Infrastrukturerhaltung, Raumerschließung, Wegenetz
- Flächenvorhaltung, Freiflächenfunktion
- Mindestbevölkerungsdichte, Besiedlung
- direkte und indirekte Beschäftigung, regionale Wertschöpfung, Nahversorgung
- Pufferfunktion am Arbeitsmarkt

Ökologische, landschaftsästhetische, naturräumliche Funktionen:

- Landschaftsgestaltung und -pflegefunktion, Offenhaltung
- Lebensraumregeneration, Biodiversität, Jagd, Genpoolerhaltung

Schutz- und natürliche Regenerationsfunktion:

- Wasserbereitstellung, Grundwasserbildung, Gewässerpflege
- Schutz der Naturgrundlagen, Umweltschutz, Schutz vor Naturgefahren

sozial-kulturelle und kulturelle Funktionen:

- spezifische Lebenshaltung und bäuerlicher Lebensstil
- Bewahrung lokaler Kultur/Tradition und historischer Strukturen

Während bei allen österreichischen Autoren die Erzeugungsfunktion und die Bereitstellung von Dienstleistungen einen wichtigen Raum einnimmt, findet sie in den oben zitierten EU-Dokumenten keine gesonderte Erwähnung. Vielmehr spielen dort Konsumenten Anliegen (Nahrungsmittelsicherheit, Nutztierschutz) eine wichtige Rolle.

### **3. Die Funktionen der Landwirtschaft als Güter und externe Effekte**

In einer Monographie zur Multifunktionalität schlägt die OECD (2001) vor, bei der ökonomischen Beurteilung die Funktionen der Landwirtschaft als *non - commodity outputs* einzuordnen. Dieses Ordnungsschema hat zunächst zwei wesentliche Implikationen: Agrargüter werden ausgeblendet (der Fokus richtet sich auf *non - commodities*) und die positive Konnotation von „Funktionen“ wird überwunden indem auch unerwünschte Begleiterscheinungen der Agrarproduktion in die Betrachtung einbezogen werden. Konsequenterweise umfasst der Terminus *non - commodity output* mit der Agrarproduktion verbundene Wirkungen, also positive und negative technische externe Effekte. Dadurch wird die Analyse automatisch um die Frage nach einem Marktversagen als Begleiterscheinung der Multifunktionalität erweitert.

Allerdings gestaltet sich bereits die Beschreibung und modellhafte Erfassung der Zusammenhänge zwischen Agrarproduktion und *non-commodity outputs* als schwierig, da ihnen komplexe Produktionsbeziehungen zugrunde liegen. Und auch die quantitative Spezifizierung solcher Modelle stellt eine große Herausforderung dar. Ein analytischer Zugang muss dermaßen erfolgen, dass man nicht einfach vorgibt, mit der Produktion von x kg Fleisch/Milch gehe eine definierte Menge von y Treibhausgasäquivalenten und z Hektar gepflegte Alm einher. Vielmehr muss der gesamte Prozess als *Multi-output-* und *Multi-input -* Produktion betrachtet werden.

Eine verbundene Produktion ist daher nicht bloß auf technisch bedingte Kuppelprodukte beschränkt (z.B. Kuhmilch und Methanausstoß), sondern kann auch aus Kostenvorteilen (z.B. Milchproduktion und bukolische Weidehaltung) resultieren. Jedenfalls kommt nicht nur den im Produktionsprozess eingesetzten Faktoren eine zentrale Bedeutung zu, sondern auch dem Umstand, ob sie einem Output zuordenbar sind oder nicht (vgl. BEATTIE und TAYLOR (1993, 179ff)). Weiters lässt nur eine empirische Überprüfung Schlussfolgerungen darüber zu, ob die einzelnen *non - commodity outputs* komplementär, kompetitiv oder unabhängig von der Agrarproduktion sind.

Die genaue Analyse der zugrundeliegenden Produktionsbedingungen kann brisante Fragen aufwerfen: Es ist möglich, dass zahlreiche der oben angeführten und mutmaßlich gewünschten Outputs unabhängig von Agrargütern effizienter bereitgestellt werden können. Zu einem solchen Ergebnis kamen STRIJKER et al. (1999) bei der Gegenüberstellung von Maßnahmen zum Schutz von Wiesenbrütern. Eine Politik, die Umwelt- und Naturschutzgüter pauschal als Komplemente von Agrargütern auffasst, geht möglicherweise von falschen produktionsökonomischen Annahmen aus.

Die angebotsseitige Analyse trägt dazu bei, jene *non - commodity outputs* zu identifizieren, die tatsächlich technisch bzw. ökonomisch in enger Beziehung zur Agrarproduktion stehen. Gepflegte Almen, spezielle Wiesengesellschaften mit seltener Fauna und Flora zählen zweifellos zu jenen Gütern, die am ehesten nur in Verbindung mit Agrargütern bereitgestellt werden können. Allerdings sollte sichergestellt sein, dass Nutznießer und Kostenträger möglichst übereinstimmen (vgl. HÄLFINGER und RIEDER, 1996). Der Umstand, dass in Österreich der Naturschutz Landesangelegenheit ist, kann in dieser Hinsicht als Vorteil gesehen werden, da Maßnahmen maßgeschneidert auf die regionalen Bedürfnisse abgestimmt werden können.

Auch im Fall der Beurteilung der Funktionen der Landwirtschaft aus der Sicht der Nachfrage müssen daher die konkreten Zusammenhänge bekannt sein, um über ökonomische Anreize steuernd eingreifen zu können, falls erforderlich. Die Einschränkung „falls erforderlich“ scheint angebracht, denn anders als häufig vermittelt wird, ist eine Korrektur nicht in jedem Fall nötig, da externe Effekte auch Pareto - irrelevant sein können (vgl. TISDELL, 1993, Kap. 2).

Stellt man diese Ausführungen in Beziehung zu den im vorigen Abschnitt angeführten Funktionen der Landwirtschaft, so sind Kostenvorteile der gemeinsamen Bereitstellung mit Agrargütern bei gewissen Schutzfunktionen, ökologischen und landschaftsästhetischen Funktionen durchaus zu erwarten. Es gibt derzeit allerdings kaum Anhaltspunkte dafür, dass die Schadensvermeidungswirkungen bzw. Zahlungsbereitschaften hoch genug sind, um die beobachteten Niveaus öffentlicher Nachfrage tatsächlich zu rechtfertigen. In einigen Fällen dürfte darüber hinaus bei der Wahl geeigneterer Instrumente Spielraum sein, die richtige Menge kostengünstiger zu erreichen.

### Literatur

- BEATTIE, B. und TAYLOR, C.R. (1993): The economics of production. Kriger Publishing Company, Malabar.
- BOHMAN, M., COOPER, J., MULLARKY, D., NORMILE, M.A., SKULLY, D., VOGEL, S. und YOUNG, E. (1999): The use and abuse of multifunctionality. USDA-ERS, Washington D.C.
- BMLF (BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND UND FORSTWIRTSCHAFT) (1996): Grüner Bericht 1995, Selbstverlag, Wien.
- BUNDESVERSAMMLUNG (BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT) (2001): 910.1 BG vom 3. Okt. 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (LwG) in der Fassung vom 29. Apr. 1998 zum Stand vom 26. Jun. 2001, Bundeskanzlei, Bern; <http://vpb.admin.ch>.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (1997): 2045. Council - Agriculture, Press Release: Brussels (19-11-1997) - Press: 343 - Nr: 12241/97, Bruxelles.
- EUROPEAN COMMISSION (1999): Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture. Info-Paper, October 1999, Bruxelles.
- HÄLFIGER, H. und RIEDER, P. (1996): Optimale Regelungsebene zur Bereitstellung von Kulturlandschaften, Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, 1/96, 75-86.
- LNKOSKI, J. (2000): Multifunctional Character of Agriculture. Research reports 241, Agricultural Economics Research Institute, Helsinki.
- NEUNTEUFEL, M. (1992): Überwirtschaftliche Leistungen, Nachhaltigkeit und Non-trade Concerns, Schriftenreihe Nr. 69, Agrarwirtschaftliches Institut des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien.
- OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) (1998): Meeting of the Committee for Agriculture at ministerial level. Agricultural policy: the need for further reform. Discussion paper AGR/CA/MIN(98)2, Paris.
- OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) (2001): Multifunctionality - towards an analytical framework. Paris.
- PEVETZ, W. (1966): Die Beziehungen zwischen Fremdenverkehr, Landwirtschaft und Bauerntum, Schriftenreihe Nr. 2, Agrarwirtschaftliches Institut des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien.

- PEVETZ, W. (1968): Naturschutz und Landschaftspflege in ihren Beziehungen zu Land- und Forstwirtschaft, Schriftenreihe Nr. 7, Agrarwirtschaftliches Institut des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien.
- PEVETZ, W. (1971) Förderung und Weiterentwicklung des Fremdenverkehrs auf dem Lande, in: BISET, L., KÖTTER, H., VALARCHE, J. ALFONS, H. PEVETZ, W., CEPEDE, M., OLSCHOWY, G. (Hrsg.): *Agriculteurs et ruraux dans le monde de demain : colloque international organisé par le Centre National des Expositions et Concours Agricoles CENECA*, Paris, 306-329.
- PEVETZ, W. (1974): Möglichkeiten einer quantifizierenden Bewertung der Wohlfahrtsfunktionen der Land- und Forstwirtschaft. Monatsberichte über die österreichische Landwirtschaft, 8, 365-481.
- PEVETZ, W. (1998): Die Multifunktionalität der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Schriftenreihe der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft Nr. 82. Wien.
- STRIJKER, D., BETTELS, K. und SIJTSMA, F.J. (1999): Cost-effectiveness of nature conservation with special attention to the conservation of meadow-birds. Paper prepared for the EAAE-1999 congress, mimeo.
- TISDELL, C. (1993): *Environmental economics: policies for environmental management and sustainable development*. Edward Elgar, Cambridge.
- UN (UNITED NATIONS SUSTAINABLE DEVELOPMENT) (s.a.): Agenda 21, <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm> (24.08.2001).
- WTO (WORLD TRADE ORGANISATION COMMITTEE ON AGRICULTURE) (2000): EC comprehensive negotiating proposal, G/AG/NG/W/90, 14 Dec. 2000, Geneva.
- WOHLMEYER, H. und DISSEMOND, H. (1999): Multifunktionalität in Österreich, unveröffentlichtes Manuskript, Österreichische Vereinigung für Agrarwissenschaftliche Forschung, Wien.
- WYTRZENS, H.K. (1994): *Agrarplanung: Grundzüge der landwirtschaftlichen Raumplanung in Österreich*. Böhlau, Wien.

#### **Anschrift der Verfasser**

*Franz Sinabell  
Institut für Wirtschaft, Politik und Recht  
Universität für Bodenkultur Wien  
A-1180 Wien, Gregor-Mendel-Str. 33  
Tel.: +43 1 47654 3657  
eMail: sinabell@edv1.boku.ac.at*