
Integration von Umwelt- und Naturschutzanliegen als Voraussetzung nachhaltiger Raumentwicklung - Ansätze und Erfahrungen aus der Perspektive der OECD

Gemäß Artikel 1 des am 14. Dezember 1960 in Paris unterzeichneten und am 30. September 1961 in Kraft getretenen Übereinkommens fördert die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Politik, die darauf gerichtet ist

a) in den Mitgliedstaaten unter Wahrung der finanziellen Stabilität eine optimale Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung sowie einen steigenden Lebensstandard zu erreichen, und dadurch zur Entwicklung der Weltwirtschaft beizutragen;

b) in den Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten, die in wirtschaftlicher Entwicklung begriffen sind, zu einem gesunden wirtschaftlichen Wachstum beizutragen, und

c) im Einklang mit internationalen Verpflichtungen auf multilateraler und nichtdiskriminierender Grundlage zur Ausweitung des Welthandels beizutragen.

Multifunktionalität: Auf dem Weg zu einem analytischen Rahmen

1. Über einen langen Zeitraum hinweg hat die OECD die nicht warenbezogenen Leistungen der Landwirtschaft ("non-commodity outputs") einschließlich deren Auswirkungen auf die Umwelt und deren Beitrag zur Beschäftigungslage in ländlichen Räumen analysiert und in diesen Bereichen substantielle Arbeit geleistet.

Die Einführung des Multifunktionalitäts-Konzeptes durch die Landwirtschaftsminister während ihres Treffens am 5. und 6. März 1998

stellte für diese Diskussion eine weitere Perspektive dar. Das Ministerrats-Kommuniqué erkennt an, dass die Landwirtschaft, abgesehen von ihrer primären Aufgabe der Versorgung mit Nahrungsmitteln und Fasern, ebenso die Landschaft gestalten kann.

Deweiteren wird der Nutzen der Landwirtschaft für die Umwelt wie z.B. Bodenschutz, die nachhaltige Bewirtschaftung erneuerbarer natürlicher Ressourcen und der Schutz der biologischen Vielfalt anerkannt, sowie der Beitrag zur sozioökonomischen Lebensfähigkeit vieler ländlicher Regionen.

2. Die von den Ministern dargelegten gemeinsamen Ziele tragen dem multifunktionalen Charakter der Landwirtschaft Rechnung, zielen aber auch darauf ab, den landwirtschaftlichen Sektor empfänglich für Marktsignale zu machen und ihn in das multilaterale Handelssystem zu integrieren. Die Landwirtschafts- und Ernährungspolitik sollte, die zwischen den gemeinsamen Zielen bestehenden, inneren Komplementaritäten stärken und sicherstellen, dass die wachsenden Belange bezüglich der Ernährungssicherheit und der Nahrungsmittelsicherheit, des Umweltschutzes und der Lebensfähigkeit ländlicher Räume in einer Weise Berücksichtigung finden, die den gesellschaftlichen Nutzen maximiert, kosteneffizient ist und Verzerrungen von Produktion und Handel vermeidet.

3. Die Diskussion der Multifunktionalität in der OECD und anderswo war durchdrungen von dem Problem, dass das Konzept der Multi-

Dr. Heino von Meyer
OECD
Umweltdirektorat,
Abteilung
Länderstudien.
Seit 1. August 2002
Leiter des OECD
Berlin Centre

Der Beitrag ist ein Extrakt aus einer Broschüre, die die Zusammenfassung und Schlussfolgerungen der Studie:

"Multifunctionality: Towards an Analytical Framework" enthält, die im Rahmen des Arbeitsprogramms 1999 - 2000 des Landwirtschaftsausschusses der OECD durchgeführt wurde. Die Studie mit dem Schwerpunkt auf Produktions-, Externalitäts- sowie Gemeingutaspekten der Multifunktionalität ist als konzeptuelle Grundlage für Grundsatzdiskussionen gedacht.

Wenn Sie den Bericht erwerben wollen, wenden Sie sich bitte an: OECD Bookshop, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16 (www.electrade.gfi.fr/cgi-bin/OECDBookshop.storefront).

Der Aufsatz ist übersetzt worden unter der Verantwortlichkeit des Ministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.

funktionalität nicht ausreichend definiert ist und unterschiedlich interpretiert werden kann. In seiner anfänglichen Ausarbeitung einer gemeinsamen Terminologie hat sich das Sekretariat folglich darauf konzentriert, die zentralen politischen Themen zu identifizieren und einen Rahmen für die Analyse zu entwickeln, der von allen Mitgliedsländern akzeptiert wird, und der möglichst die Bedeutung des Begriffes "Multifunktionalität" und die Art und Weise, wie er in den Mitgliedsländern eingesetzt wird, klären würde. Die Reaktionen auf diesen frühen Versuch verstärkten den Eindruck, dass die Mitgliedsländer grundsätzlich unterschiedliche Meinungen und Positionen bezüglich der Definition der Multifunktionalität, deren Nutzen für die agrarpolitische Debatte und deren Auswirkungen auf eine Reform der Politik haben.

4. Dennoch liefen die Diskussionen in drei unterschiedlichen, jedoch miteinander verbundenen Themenbereichen zusammen, welche den Kern der Entwicklung eines Arbeitsprogrammes zu Multifunktionalität bildeten. Der erste Bereich betrifft die den vielfältigen Gütern und Dienstleistungen der Landwirtschaft zugrunde liegenden Produktionsbeziehungen sowie die Externalitätsaspekte und Gemeingut- (= Öffentliches Gut-) Eigenschaften.

Der zweite Bereich umfasst methodische und empirische Themen im Zusammenhang mit der Messung der Nachfrage nach nicht warenbezogenen Leistungen, Kriterien und Vorgehensweisen zur Spezifizierung binnenpolitischer Ziele und Mechanismen zur Evaluierung der Fortschritte. Der dritte Bereich betrifft die politischen Aspekte der

Multifunktionalität, einschließlich ihrer Auswirkungen auf eine Reform der Agrarpolitik und die Liberalisierung des Handels.

5. Es wurde entschieden, mit der Analyse der Produktions-, Externalitäts- und Gemeingutaspekte der verschiedenen nicht warenbezogenen Leistungen der Landwirtschaft zu beginnen. Diese Arbeit sollte die Eigenschaften des Angebots und der Nachfrage der positiven und negativen Outputs der Landwirtschaft beleuchten und untersuchen, wie die Nachfrage der Gesellschaft nach nicht warenbezogenen Leistungen durch die Landwirtschaft oder außerhalb des landwirtschaftlichen Bereichs befriedigt werden könnte.

Die Ergebnisse sollten in einem zweiten Schritt die analytische Grundlage für die Diskussion um die Auswirkungen der Multifunktionalität auf eine Reform der Agrarpolitik und die Liberalisierung des Handels darstellen.

6. Zwischen den Arbeiten zum Thema Multifunktionalität und weiteren Arbeiten der Direktion Landwirtschaft Agrar-Umweltpolitik, Agrar-Umweltindikatoren, Strukturanpassung, Einkommen von landwirtschaftlichen Haushalten, Management von Einkommensrisiken, die Evaluierung der nationalen Agrarpolitiken, die "Policy Evaluation Matrix", Entkopplung und Handel bestehen enge Komplementaritäten, ebenso wie zu anderen Direktionen der OECD, besonders der Abteilung für Räumliche Entwicklung (Arbeiten zum natürlichen Erholungswert ländlicher Räume und zu ländlichen Indikatoren) sowie der Direktion Umwelt (Arbeiten zu Biodiversität). Es bestehen ebenfalls Verbindungen zu der

horizontal angelegten Aktivität der OECD zur nachhaltigen Entwicklung. Die Arbeiten zur Multifunktionalität bauen auf diesen Leistungen auf, während versucht wird, die Waren und nicht warenbezogenen Leistungen der Landwirtschaft innerhalb eines vereinheitlichenden Rahmens zu erfassen, welcher die Erzeugung dieser Güter und Dienstleistungen sowie deren Auswirkungen auf Produzenten, Konsumenten und Steuerzahler widerspiegelt.

Multifunktionalität und Nachhaltigkeit

Eine Frage, die in den Diskussionen auftauchte und zu dieser Arbeit führte, betraf die Beziehung von Multifunktionalität und Nachhaltigkeit. Nachhaltige Entwicklung und speziell nachhaltige Landwirtschaft waren in den letzten 10 Jahren Gegenstand zahlreicher Konferenzen und Diskussionen und sind in den Leitlinien verschiedener internationaler Vereinbarungen und Aktionspläne festgeschrieben. Die OECD selbst hat viele Arbeiten zur nachhaltigen Landwirtschaft durchgeführt.

Nachhaltigkeit beschreibt die Nutzung von menschlichen, natürlichen und vom Menschen erzeugten Ressourcen in einer Art, die es jetzigen Generationen erlaubt, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, ohne dabei die Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen zu gefährden.

So gesehen ist Nachhaltigkeit ein ressourcenorientiertes, langfristiges und globales Konzept.

Es ist ressourcenorientiert, weil wir nicht wissen, welchen Gebrauch zukünftige Generationen von den Ressourcen machen und in welchen ökonomischen Aktivitäten sie

sich betätigen werden. Es ist laut Definition langfristig, weil es die Interessen der zukünftigen Generationen einbezieht, und es ist in sich global, weil ein langfristiger nachhaltiger Ressourcengebrauch in einem Sektor, einem Land oder einer Region nur schwer erreicht werden kann, wenn die Nutzung von Ressourcen in anderen Sektoren, Ländern und Regionen nicht nachhaltig ist.

Multifunktionalität umschreibt die Tatsache, dass ein wirtschaftliches Handeln vielfältige Güter und Dienstleistungen hervorbringen und auf Grund dieser Eigenschaft zu verschiedenen gesellschaftlichen Zielen gleichzeitig beitragen kann. Multifunktionalität ist folglich ein aktivitätsorientiertes Konzept, welches die spezifischen Eigenschaften des Produktionsprozesses und dessen vielfältiger Resultate beschreibt.

Das Konzept der Nachhaltigkeit ist im Kern zielorientiert, was unterstellt, dass Ressourcen in einer Weise genutzt werden sollten, so dass der gesamte Kapitalwert (einschließlich seines Optionswertes) sich nicht vermindert und ein sich stetig fortsetzender Nutzen erzielt werden kann. Das zielorientierte Element mag nicht immer ersichtlich sein, etwa wenn untersucht werden soll, ob eine bestimmte Art von Landwirtschaft gegenwärtig nachhaltig ist oder nicht. Zugrundeliegende Annahme ist jedoch stets das langfristige Ziel, Nachhaltigkeit zu erreichen. Wenn eine wirtschaftliche Aktivität nicht mit einer nachhaltigen Ressourcennutzung vereinbar ist, so muss dieses Problem in Angriff genommen werden. Im Vergleich dazu muss eine Aktivität, die nicht multifunktional ist, nicht zwingend multifunktional

“So gesehen ist Nachhaltigkeit ein ressourcenorientiertes, langfristiges und globales Konzept”

gestaltet werden.

Multifunktionalität eine Eigenschaft des Produktionsprozesses, welche Auswirkungen auf das Erreichen verschiedenster gesellschaftlicher Ziele haben kann.

Man kann argumentieren, dass diese Unterscheidung in einer bestimmten Weise künstlich sei. Nachhaltigkeit ist kein exklusiv zielorientiertes Konzept, es kann auch in einem "positiven" Zusammenhang gebraucht werden. Ähnlich kann der Multifunktionalität ein "normativer" Aspekt verliehen werden, wie in Ziffer 15 des Ministerrats-Kommuniqués der OECD von 1998 ausgeführt, welches "...den multifunktionalen Charakter der Landwirtschaft zu erhalten und zu stärken..." als einen der angenommenen Politikgrundsätze nennt. In Ziffer 13 wird festgelegt, dass "...die Landwirtschafts- und Ernährungspolitik es der Landwirtschaft ermöglichen sollte, ihren multifunktionalen Charakter herauszustellen..." .

Der Arbeitsplan zur Multifunktionalität und die Arbeit zur nachhaltigen Landwirtschaft, welche in der OECD durchgeführt wurden, spiegeln diese Perspektivunterschiede wieder. Die Arbeit zur Nachhaltigkeit untersucht die Ursachen, warum einige gegenwärtige landwirtschaftliche Praktiken nicht nachhaltig sind und erforscht Korrekturmöglichkeiten. Die Arbeit zur Multifunktionalität betont die Kuppelproduktion, die (negativen wie positiven) Externalitäts- und Gemeingutaspekte der vielfältigen Güter und Dienstleistungen der Landwirtschaft und ihre Folgerungen für die Politikgestaltung.

Multifunktionalität: Eine Besonderheit der Landwirtschaft?

Wenn Multifunktionalität zuerst und zuvorderst eine Eigenschaft eines wirtschaftlichen Handelns ist, dann stellt sich die Frage, warum diese Thematik gerade in der Landwirtschaft politisch relevant wurde und nicht in anderen Bereichen der Wirtschaft. Es ist unwahrscheinlich, dass die Existenz von waren- und nichtwarenbezogenen Kuppelprodukten in der Landwirtschaft so stark konzentriert sein sollte, dass diesem Sektor ein besonderer Status zukäme. Viele wirtschaftliche Aktivitäten haben zusätzlich zu ihrem beabsichtigten Resultat (welches ihr *raison d' être* ausmacht) andere (oftmals unbeabsichtigte) Resultate oder Auswirkungen, egal welche Definition für diese Outputs auch immer angewendet wird. Folglich unterscheidet die bloße Existenz verschiedenartiger, miteinander verbundener Güter und Dienstleistungen für sich die Landwirtschaft nicht von außerlandwirtschaftlichen Aktivitäten.

Die Tatsache, dass einige der Güter und Dienstleistungen Externalitäten oder öffentliche Güter sind, erklärt ebenfalls nicht, warum die Debatte um die Multifunktionalität sich nicht über die Grenzen der Landwirtschaft hinaus bewegt hat. Es sind viele Fälle denkbar, in denen nicht landwirtschaftliche Aktivitäten einen Nebennutzen produzieren, bei dem das Nichtausschließbarkeitsprinzip und die Nichtrivalität im Konsum gelten (öffentliche Güter).

Daher gibt es, auf der Grundlage des Vorhandenseins von Kuppelprodukten, von denen einige öffentliche Güter sind, keinen Grund zu glauben, dass Multifunktionalität ein

spezifisch landwirtschaftliches Phänomen ist. Tatsächlich sind viele Themengebiete, die begrifflich vergleichbar sind mit solchen, die unter der Überschrift der Multifunktionalität in der Landwirtschaft diskutiert werden, ebenfalls in anderen wirtschaftlichen Sektoren bearbeitet worden, wenn auch unter anderen Überschriften und in einem anderen politischen Kontext.

Das Wesen der Kuppelproduktion in der Landwirtschaft

Kuppelproduktion beschreibt Situationen, in denen ein Betrieb zwei oder mehr miteinander verbundene Güter oder Dienstleistungen produziert, so dass eine Angebotserweiterung oder -minderung eines Gutes bzw. einer Dienstleistung auch das Niveau der anderen beeinflusst. Häufig werden drei Gründe für die Kuppelproduktion unterschieden: (a) gegenseitige technische Abhängigkeiten im Produktionsprozess, (b) nicht zuordenbare Inputs und/oder (c) zuordenbare Inputs, deren Einsatzverhältnisse auf Betriebsebene fest vorgegeben sind.

Gegenseitige technische Abhängigkeiten stehen am Beginn vieler negativer nicht warenbezogener Leistungen der Landwirtschaft, einschließlich der Bodenerosion, chemischer Rückstände und Nährstoffauswaschung. Die Emission von Treibhausgasen und Probleme im Zusammenhang mit dem Tiererschutz sind ebenfalls mit technischen oder biologischen Eigenschaften des Produktionsprozesses verbunden. Aufgrund gegenseitiger technischer Abhängigkeiten entstandene positive Effekte schließen zum Beispiel die schädlingsbekämpfenden Auswir-

kungen gewisser Anbausysteme im integrierten Pflanzenschutz sowie die Auswirkungen von Fruchtfolgen auf die Nährstoffbilanz ein.

Die zweite Art von Koppelung entsteht, wo mehrere Outputs durch nur einen Input produziert werden (nicht zuordenbare Inputs). Das klassische Beispiel ist die Schafzucht, bei der gleichzeitig Fleisch und Wolle produziert werden. Die Produktion von Fleisch und Dünger oder die Verbindung von Kulturlandschaft mit bestimmten Produktionssystemen (terassenförmig angelegte Reisfelder, Alpweiden mit Kühen, Sonnenblumenfelder) sind weitere Beispiele für nicht zuordenbare Inputs. Obwohl diese Güter und Dienstleistungen aneinander gekoppelt sind, werden sie selten in feststehenden Anteilen produziert, und diese Anteile können zudem durch unterschiedliche Produktionsmethoden modifiziert werden. Viele Verbindungen zwischen Gütern und Dienstleistungen, einschließlich solcher wie zwischen Wild und/oder zwischen Nahrungsmitteln und Landschaft, können entweder den nicht zuordenbaren Inputs (sie werden auf derselben Fläche produziert) oder der gegenseitigen technischen Abhängigkeit zugeschrieben werden.

Eine Koppelung kann auch durch zuordenbare, fixe Faktoren verursacht werden. Solche Faktoren sind dem Betrieb in einer festgelegten Menge verfügbar und den verschiedenen Leistungen des Produktionsprozesses zugeordnet. Eine Zu- oder Abnahme der Produktion einer Leistung verändert die Menge des Faktors, der für das Angebot der anderen Leistung verfügbar ist. So wird eine Beziehung zwischen den Gütern und Dienstleistungen geschaffen.

Diese Quelle der Kuppelproduktion hat unter Agrarökonomen viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen, weil die landwirtschaftliche Nutzfläche und selbständige Arbeit zuordenbare, fixe Faktoren sind. Für die Analyse der Multifunktionalität mag sie jedoch weniger wichtig sein als die beiden anderen Quellen der Koppelung.

Das Gesamtausmaß der Kuppelproduktion ist meist abhängig von einer Kombination unterschiedlicher Quellen, deren relative Wichtigkeit nur schwer geschätzt werden kann. Außerdem werden in der Diskussion der Multifunktionalität Güter und Dienstleistungen erwähnt, die aber bei weitem nicht mit den drei Quellen der Kuppelproduktion übereinstimmen.

Ein Beispiel ist der Beitrag der Landwirtschaft zur ländlichen Beschäftigung, die mit dem Einsatz von Arbeitskräften durch die Landwirtschaft verbunden ist. Ein weiteres Beispiel ist der Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherheit, wo die Beziehung zu den Nahrungsmitteln selbst gegeben ist, die eine primäre Leistung und ein handelbares Gut sind, während andere multifunktionale Leistungen nicht handelbar sind.

Der Aufsatz ist übersetzt worden unter der Verantwortlichkeit des Ministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft