Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (2005)

Heft: 2

Artikel: Agrarproduktion, Handelsordnung und Umwelt : Multifunktionalität zwischen Anspruch und Realität

Autor: Hofreither, Markus F.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966544

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Agrarproduktion, Handelsordnung und Umwelt

Multifunktionalität zwischen Anspruch und Realität

Markus F. Hofreither, Universität für Bodenkultur, Wien

Obwohl nicht alle in der politischen Diskussion vorgebrachten „multifunktionalen" Leistungen einer objektiven Analyse standhalten ist unbestritten, dass die Landwirtschaft sowohl durch positive als auch negative Externalitäten einen Einfluss auf die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Landschaftsbild, Ressourcenschutz oder Biodiversität ausübt. Dieser Umstand ist nicht nur Gegenstand wissenschaftlicher Analysen, sondern fand auch rasch Eingang in die agrarpolitischen Konzepte einiger Länder. Diese betonen „non-trade concerns" und stehen damit in Gegensatz zu Ländern mit Freihandelsorientierung, die nicht selten „Multifunktionalität" als Legitimationsversuch für protektionistische Maßnahmen sehen.

Dieser Beitrag versucht eine Standortbestimmung für den Bereich „Multifunktionalität der Landwirtschaft" aus einer handelspolitischen Perspektive. Die theoretische Literatur zu „Handel und Umwelt" bietet dabei nur beschränkt Handlungsanleitungen, weil wichtige Faktoren häufig nicht explizit modelliert werden. In der politischen Realität liegen die Schwächen des Multifunktionalitätskonzepts meist in der Überbetonung positiver Leistungen und den daraus resultierenden Verzerrungen bei praktischen Maßnahmen. Verbesserungen sind - neben einer ausgewogeneren Berücksichtigung externer Effekte - durch stärker zielorientierte und evaluierbare Massnahmen sowie eine aktive Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure im relevanten regionalen Kontext zu erwarten.

Schlüsselwörter: Agrarproduktion, Handel, Umwelt, Multifunktionalität, WTO-Verhandlungen.

1. Einleitung und Problemstellung

Landwirtschaft wurde besonders in Europa immer als ein Wirtschaftssektor gesehen, der nicht mit den anderen Sektoren vergleichbar ist: nach dem II. Weltkrieg wurde ihre Hauptaufgabe in der Absicherung der

zuvor mehreren fundamentalen Krisen unterworfenen Nahrungsmittelversorgung gesehen, was durch temporär geltende protektionistische Eingriffe bewerkstelligt werden sollte. Diese Eingriffe - primär Handelsbarrieren in Form von Zöllen und Importquoten - erhöhten die Preise für Agrargüter, was als angemessene Prämie für die Erreichung von Versorgungssicherheit akzeptiert wurde.

Nicht zuletzt als Folge dieser „temporären" Maßnahmen wandelte sich in den 70er und 80er Jahren das öffentliche Erscheinungsbild der Landwirtschaft in Richtung eines „Problemsektors": Hohe Inlandspreise zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen verursachten Produktionsüberschüsse, deren Entsorgung auf den Weltagrarmärkten hohe Budgetaufwendungen erforderte und zu Handelskonflikten führte. Das sich allmählich entwickelnde Umweltbewusstsein lenkte das Augenmerk erstmals auf die negativen Umwelteffekte einer intensiven Agrarproduktion.

Weil mehr als eine Generation nach dem II. Weltkrieg auch die Versorgungsängste zu verblassen begannen, stellte sich die Frage nach dem gesellschaftlichen Gegenwert der von diesem Sektor in Anspruch genommenen Stützungen seitens Konsumenten und Steuerzahlern. In einer etwa ein Jahrzehnt dauernden Reorientierungsphase wurde die grundlegende Zielsetzung landwirtschaftlicher Aktivitäten neu abgegrenzt: neben der Produktion von Nahrungsmitteln, biogenen Rohstoffen und in immer stärkerem Umfang auch von Dienstleistungen wurde als zusätzliche Aufgabe die Bereitstellung öffentlicher Güter betont. Mit diesen „multifunktionalen Leistungen" wurde versucht, eine neue tragfähige Legitimation für die öffentlichen Zuwendungen an die Landwirtschaft zu schaffen, die nicht nur den geänderten gesellschaftlichen Präferenzen entsprach, sondern sogar strategische Allianzen mit früher kritischen umweltorientierten Interessensgruppen ermöglichte.

Auf dem internationalen Parkett wurde diese Neuausrichtung mit dem Anfang der 90er Jahre offiziell eingeführten Kürzel „Multifunktionalität" versehen. In seiner bekanntesten - aber auch umstrittensten - Form ist dieses Konzept als „Europäisches Modell der Landwirtschaft" bekannt (Council 1997). Die dahinter stehende Position betont nationale Souveränität der Agrarpolitik im Bereich der „non-trade concerns". Allerdings lehnen manche Handelspartner diese Position als strategischen Schachzug weniger hoch entwickelter Industrieländer zur Verteidigung

protektionistischer Massnahmen und undifferenzierter Stützungen für diesen Sektor ab[1].

Dennoch ist Multifunktionalität - konkret als „non-trade concerns" - heute ein akzeptierter Bereich internationaler Verhandlungen, der sich schon in der Präambel zum Uruguay-Runden-Abkommen im Agrarbereich (URAA) findet. Die grundlegende Frage, ob agrarische Produktionsaktivitäten externe Effekte generieren können, ist dabei wenig strittig, es geht vielmehr um die Art der Implementierung derartiger Massnahmen (*„policy design"*) und ihre ökonomischen Auswirkungen (*„impact"*), primär in Bezug auf Produktion und Handel.

Dieser Beitrag versucht eine aktuelle Positionsbestimmung, indem auf Grundlage einer gängigen Abgrenzung von „Multifunktionalität" (Abschnitt 2) die theoretischen Aussagen zu einer optimalen Kombination von Handels- und Umweltpolitik einer kritischen Beurteilung im Hinblick auf ihre Aussagefähigkeit für die praktische Politik unterzogen und die unterschiedlichen Positionen in den laufenden WTO-Verhandlungen in Bezug auf die Legitimität von Massnahmen zur Absicherung einer multifunktionellen Landwirtschaft analysiert werden (Abschnitt 3). Den Abschluss bildet ein Ausblick auf die künftigen Anforderungen an die Agrarpolitik hoch entwickelter Industrieländer (Abschnitt 4).

2. Multifunktionalität in Theorie und Praxis

2.1 Agrarproduktion und externe Effekte

Agrarproduktion verursacht in der Regel positive und/oder negative Externalitäten, die sich je nach Tätigkeit und naturräumlichen Gegebenheiten unterscheiden werden. Die negativen Auswirkungen agrarischer Produktionsaktivitäten auf öffentliche Güter waren bereits seit den 70er Jahren Gegenstand wissenschaftlicher Analysen (Bowers und Cheshire 1983; SRU 1985). Mit wenigen Ausnahmen (z.B. Kiemstedt 1967, 1969; Moor 1975) wurden die positiven Externalitäten erst in den 80er Jahren

[1] Ein typisches Beispiel dafür ist das „Cairns Group Statement on Multifunctionality" im Rahmen des 8. Treffens der Commission on Sustainable Development" am 26. April 2000 in New York.

von der Wissenschaft thematisiert (u.a. Balz und Meimberg 1987; Winters 1988; Scheele und Isermeyer 1989).

Die Berücksichtigung externer Leistungen der Landwirtschaft in der praktischen Politikgestaltung erfolgte erst deutlich später und zudem auf eine eher selektive Weise. „Multifunktionalität" als neues Konzept erblickte im September 1997 mit der sogenannten „Luxemburger Erklärung" das Licht der Welt und wurde, vom zwei Monate später stattfindenden Agrarministerrat, sofort übernommen[2]. Im Kommissionsvorschlag für die Agenda-Reform wurde diese Argumentation weiter fortgeführt, indem die historisch erfüllten vielfältigen Funktionen dieses Sektors betont und daraus - logisch nicht ganz stimmig - die Notwendigkeit einer sich über ganz Europa ausbreitenden „multifunktionalen Landwirtschaft" abgeleitet wird. Als zentrale Legitimation gilt dabei der Unterschied zwischen der „multifunktionalen" Rolle der Landwirtschaft in Europa und der - implizit einem ‚normalen' Wirtschaftssektor entsprechenden - Landwirtschaft der wichtigsten Handelspartner (Commission 1998, 8).

Multifunktionalität aus dieser (agrar)politischen Perspektive umfasst primär die positiven Externalitäten der Landwirtschaft[3] und sieht diese prinzipiell als zu kompensierende Aktivitäten[4]. Dabei wird der konkrete Beitrag agrarischer Produktionsaktivitäten, der deutlich von den naturräumlichen Besonderheiten, den erzeugten Produkten, der Betriebsgröße sowie dem regionalen Umfeld abhängen dürfte, nur beschränkt berücksichtigt. Negative Externalitäten werden in der Regel als zulässige Umweltbelastung gesehen, deren Verringerung ebenfalls Kompensationen legitimiert.

---

[2] „In order to keep alive the fabric of the countriyside throughout Europe, multifunctional agriculture has to be spread throughout Europe, including regions facing particular difficulties. Care will have to be taken in particular to provide proper compensation for natural constraints and disadvantages and fairly reflect the contribution made by farmers in land care, maintenance of the countryside and conservation of natural resources" (Council 1997, 6).

[3] Beispiele im Umweltbereich sind der Einfluss auf das Landschaftsbild oder der Schutz natürlicher Ressourcen und von Biodiversität. Auch der Beitrag zur Lebensfähigkeit ländlicher Regionen oder zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung wird angeführt. Teilweise werden auch die mit „Bauerntum" im weitesten Sinne verbundenen sozialen und kulturellen Charakteristika als Element von Multifunktionalität betrachtet.

[4] Für eine simple ökonomische Darstellung dieses Problems vgl. Hofreither (1993).

Grundsätzlich lassen sich in Bezug auf die Massnahmen zur Sicherung der Bereitstellung derartiger Leistungen zwei Ansätze unterscheiden (Hofreither 1998):

- Programmelemente stehen mehr oder weniger allen Landwirten eines Mitgliedslandes in gleichem Umfang zur Verfügung, die Programmeffekte ergeben sich durch die Teilnahmeentscheidungen der Betriebe („horizontaler" Ansatz);
- das Programm wird bei der Konzeption auf ein bestimmtes Gebiet ausgerichtet und die Anreize für die Teilnahme werden konkret auf die bestehenden Strukturen abgestimmt („zonaler" Ansatz).

Der zumeist ein breites Zielspektrum abdeckende „horizontale" Ansatz, ist traditionell in den Bundesländern Deutschlands, Österreichs oder auch in der Schweiz anzutreffen. Tatsächlich weisen diese Länder einen erhöhten Anteil an benachteiligten Gebieten auf, die teilweise ökologischer Schutzmechanismen bedürfen. Empirische Analysen zeigen jedoch wenig überraschend auf, dass der zwangsläufig undifferenzierte Ansatz zu Ineffizienzen in der Zielerreichung führt, weil die Programmelemente nur unzureichend auf die Unterschiede in den natürlichen und betriebsstrukturellen Gegebenheiten einzelner Regionen abgestimmt sein können. Zusätzlich können auch regionale und personelle Verteilungsdisparitäten auftreten. Daran sind aber nicht allein die Teilnahmeentscheidungen der Landwirte schuld, oft tragen auch Probleme in der horizontalen und vertikalen Koordination zwischen Behörden und anderen Institutionen dazu bei.

Der stärker zielgerichtete „zonale" Ansatz wird besonders in Grossbritannien eingesetzt (Whitby et al. 1996). Der Vorteil dieses Ansatzes liegt in der Möglichkeit, exakt auf ein Problem ausgerichtete Programme zu schaffen und damit den Zielerreichungsgrad deutlich zu erhöhen. Dieser Vorteil muss jedoch in der Regel mit höheren Transaktionskosten erkauft werden (Falconer et al. 2001).

Grundsätzlich sind multifunktionale Leistungen einer empirischen Analyse zugänglich. Der theoretische Rahmen wurde in den letzten zehn Jahren verbessert, ohne allerdings deshalb als vollständig und abgeschlossen gelten zu können (OECD 2001; 2003). Immer noch bestehen aus wissenschaftlicher Sicht Analysedefizite sowohl in Bezug auf die Identifikation derartiger Leistungen als auch deren Quantifizierung bzw., deren Bewertung auf der Nachfrageseite. Die politische Praxis ist dabei der Wissenschaft weit voraus, indem sie z.B. die Nachfrage nach diesen

Leistungen als gegeben unterstellt und durch Wissensdefizite verursachte Ineffizienzen in der Bereitstellung in Kauf nimmt.

2.2 Stilisierte Fakten des ökonomischen Problems

Aus ökonomischer Sicht sind mit der Bereitstellung multifunktioneller Leistungen sowohl Angebots- als auch Nachfrageaspekte verbunden. Dabei ist klar, dass ohne Nachfrage nach derartigen Leistungen ein gewolltes Anbieten keine rationale Entscheidung darstellen würde, weil keine Entlohnung der eingesetzten Produktionsfaktoren erfolgt. Entstehen diese Leistungen dagegen als Kuppelprodukte, dann entscheidet die technische Verbindung zwischen den beiden Produkten im Rahmen der Produktionsfunktion (*jointness*), inwieweit eine Bereitstellung vermieden werden kann[5].

Das Grundproblem lässt sich einfach darstellen (z.B. Paarlberg et al. 2002). Ein Land erzeugt und konsumiert zwei handelbare Agrargüter (g_1, g_2), wobei dieser Produktionsvorgang gleichzeitig eine nicht-handelbare (positive) Externalität (e) generiert. Die Zielfunktion der Nachfrager ist

$$\max U(g_1, g_2, e) \tag{1}$$

mit den Nebenbedingungen

$$p_1 g_1 + p_2 g_2 \leq y \qquad (p_i \text{ ... Güterpreis, y ... Einkommen}) \tag{1a}$$

$$h(g_1, g_2) = e \tag{1b}$$

Dabei ist U(.) eine Nutzenfunktion und h(.) ist ein technologischer Zusammenhang zwischen der Produktion der handelbaren Güter und der Externalität. Die Lösung dieser Optimierungsaufgabe ergibt sich aus der Lagrange-Funktion[6]

$$L = U(g_1, g_2, e) + \lambda_1 (y - p_1 g_1 - p_2 g_2) + \lambda_2 (e - h(g_1, g_2)) \tag{2}$$

---

[5] Eine derartige Vermeidung wird realistischerweise nur dann in Betracht gezogen werden, wenn sich daraus Kostenvorteile ergeben.

[6] In dieser Funktion steht λ_1 für den Grenznutzen des Einkommens und λ_2 für den Grenznutzen des nicht-handelbaren Gutes.

deren Ableitung nach g_1, g_2 und e die Bedingungen erster Ordnung erbringt, aus denen die Optimalitätsbedingung

$$\delta g_1 / \delta g_2 = (\delta U / \delta g_2) / (\delta U / \delta g_1) = \frac{\lambda_1 p_2 + (\delta h / \delta g_2)(\delta U / \delta e)}{\lambda_1 p_1 + (\delta h / \delta g_1)(\delta U / \delta e)} \quad (3)$$

folgt. Wenn wir vereinfachend annehmen, dass lediglich ein handelbares Gut (g_2) die positive Externalität generiert, dann wird die Zahlungsbereitschaft für das Gut 2 über dem Marktpreis p_2 liegen und das optimale Preisverhältnis von den Marktgegebenheiten um ϕ abweichen,

$$\phi = (1 / \lambda_1)(\delta h / \delta g_2)(\delta U / \delta e) \quad (4)$$

Diese optimale „Verzerrung" der herrschenden Marktpreisrelation ist damit bei gegebenem Grenznutzen des Einkommens umso größer,

- je stärker dieses Gut zur Generierung der positiven Externalität beiträgt,
- je höher der Grenznutzen der Externalität für die Konsumenten liegt und
- je niedriger die Einkommenselastizität der gehandelten Güter ist.

Aus dieser stilisierten Problemdarstellung ergeben sich Fragen, die auch für die politische Praxis von Relevanz sind:

- Lassen sich die Präferenzen der Konsumenten ausreichend genau quantifizieren?
- In welchem Umfang werden die gewünschten Externalitäten von der Landwirtschaft angeboten?
- Ist das Ausmass, der diesen Massnahmen unterstellten „jointness", objektiv nachvollziehbar oder gibt es Alternativen, z.B. durch Wahl alternativer Produktionsprozesse?
- Stehen die beobachteten „Verzerrungen" der Grenzerlöse durch politische Massnahmen - im weitesten Sinne - in inhaltlicher und regionaler Übereinstimmung mit der Nachfrage nach Externalitäten?
- Ist die Höhe der gewährten ökonomischen Vorteile tatsächlich erforderlich für die Bereitstellung des gewünschten Umfangs an Externalitäten?
- Sind die gewählten Massnahmen tatsächlich „least trade-distorting"?

Aus einer handelspolitischen Perspektive können nur die direkten und indirekten Produktionseffekte Auswirkungen auf die Handelsbilanz zeitigen. Von Interesse ist damit primär die technische Verbundenheit zwischen handelbaren und nicht-handelbaren Gütern, wogegen eine völlig „entkoppelte" Bereitstellung von multifunktionalen Leistungen nicht relevant sein sollte.

3. Internationale Dimensionen von Multifunktionalität

3.1 Themenbereich „Handel und Umwelt"

Multifunktionalität in ihrer politischen Interpretation hat viele Berührungspunkte mit dem Themenbereich „Handel und Umwelt". Die umfangreiche Literatur dazu hat jedoch - trotz wissenschaftlich korrekter Ergebnisse - bisher erstaunlich wenig konsensuales Anwendungswissen produziert[7], primär weil die gewählten Ansätze, Methoden und getroffenen Annahmen über einen sehr breiten Bereich streuen, was die Vergleichbarkeit der Ergebnisse erschwert.

Von den Hauptforschungsthemen im Bereich „Handel und Umwelt" (Xiang und Kolstad 1996) sind für die in diesem Papier gestellte Frage primär

- der Einfluss umweltpolitischer Regulierungen auf den komparativen Vorteil dieses Sektors und
- der Zusammenhang zwischen Handelspolitik und Umweltpolitik

von Interesse. Der komparative Vorteil der Landwirtschaft eines Landes wird aber nicht nur von den (Umwelt)-Auflagen beeinflusst, sondern hängt u.a. auch von den Unterschieden in der Assimilationskapazität, den sozialen Präferenzen in Bezug auf Umweltgüter, oder der Gestaltung der Eigentumsrechte ab.

---

[7] Interessanterweise sind die früher erschienenen Veröffentlichungen (z.B. Xiang und Kolstad 1996) in diesem Bereich optimistischer als aktuellere Surveys (z.B. Huang und Labys 2001).

Aus den vorliegenden Resultaten lässt sich mit einiger Gewissheit ableiten, dass handelspolitische Instrumente zur Lösung binnenwirtschaftlicher Umweltziele nicht sinnvoll sind. Zum einen sind die damit verbundenen Wohlfahrtsverluste in der Regel relativ hoch, zum anderen handelt es sich dabei um nicht-kooperative Politikansätze, die häufig zu Reaktionen der betroffenen Länder und damit weiteren Handelsverzerrungen und -konflikten führen.

Für die Fragestellung dieses Beitrags ist die weitgehende Vernachlässigung von Transaktionskosten ein wesentlicher Mangel. Nicht nur stellt unter diesen Gegebenheiten Freihandel kaum die optimale Lösung dar, sondern auch die Suche nach Kosteneffizienz wird dadurch inhaltsleer. In dieselbe Richtung geht die Vernachlässigung von regionalen Differenzierungen zwischen und innerhalb von Ländern. Wissenschaftliche Beiträge in Bezug auf den „optimalen" Lösungsansatz für den auf multilateraler Ebene ausgetragenen Konflikt zwischen den „Friends of Multifunctionality" auf der einen und den „Free Tradern" auf der anderen Seite müssen damit bestmöglich an die praktischen Gegebenheiten angepasst sein, um relevante Vorschläge liefern zu können.

3.2 Ansatzpunkte für Multifunktionalität in der Handelsordnung

Multifunktionalität ist - in Form der üblicherweise darunter subsummierten Programme - im Regelwerk von GATT/WTO primär in Bezug auf seine Kompatibilität mit der „Green-Box" von Interesse, weil ohne dieses Attribut die langfristige Absicherung dieser agrarpolitischen Strategie kaum möglich ist. In der Regel haben derartige Programme sowohl Umwelt- bzw. Regional- als auch Einkommensziele. Um in die *Green Box* zu fallen - und damit von Reduktionserfordernissen und Ausgabegrenzen ausgenommen zu sein - müssen eine Reihe von Kriterien erfüllt sein[8]:

- Die Massnahmen müssen „minimally-trade distorting" sein,
- sie müssen über ein öffentlich finanziertes Programm gewährt werden, welches keine Transfers von Konsumentenseite enthält,
- die gewählte Stützungsform darf in keiner Weise einer Preisstützung gleichkommen.

[8] Diese Kriterien finden sich detailliert im Annex 2 des URAA.

Entkoppelte Direktzahlungen als Einkommensinstrument müssen auf klar definierten Kriterien beruhen, die auf eine Basisperiode in der Vergangenheit bezogen sind und keinen Produktions-, Preis- oder Faktorbezug aufweisen.

Je nach agrarpolitischer Grundposition sehen einige Länder auch Massnahmen in der *Blue-Box* als für multifunktionelle Leistungen essentiell an. Die *Blue-Box* enthält Direktzahlungen unter produktionsbeschränkenden Programmen, die ebenfalls von Reduktionserfordernissen befreit sind, solange sie auf fixen Flächen bzw. Erträgen oder Tierzahlen beruhen, oder aber maximal 85 % der Produktion einer Basisperiode erfassen. Beispiele sind die Flächen- und Tierprämien der MacSharry Reform oder die *Deficiency Payments* der US-Agrarpolitik vor dem FAIR-Act 1996.

Manche Länder - z.B. Norwegen - sehen auch Massnahmen in der *Amber-Box* als erforderlich für die Aufrechterhaltung von „Multifunktionalität". Das ist verhandlungstaktisch mutig und erfordert eine ausgefeilte ökonomische Absicherung. Die Norweger (u.a. Vatn 2002) argumentieren dabei mit der Höhe der Transaktionskosten, die im Falle von exakt zielgerichteten Programmen sehr hoch seien, sodass die kosteneffiziente Lösung in der Aufrechterhaltung der Produktionsaktivitäten mittels traditioneller preispolitischer Massnahmen bestehen würde.

3.3 Kritik der „Freihändler"

Die Regelung von agrarischen Externalitäten bleibt solange eine nationale Problemstellung, als daraus keine signifikanten Handelseffekte resultieren, weil die eingesetzten politischen Instrumente in die *Green-Box* fallen. Daran setzt in der Regel aber die Kritik der Gegner des Multifunktionalitätskonzepts an:

- Die politischen Konzepte der „Friends of Multifunctionality" seien primär eine Strategie zur Aufrechterhaltung der bisher verfolgten protektionistischen Agrarpolitik (ABARE 1999).
- Die Art der Gewährung von Stützungen für multifunktionale Leistungen sei zu unscharf, um gezielt bestimmte Zustände zu generieren und würde daher einer Subvention, nicht aber einer Leistungsabgeltung entsprechen.

Im Prinzip hat sich diese Kritik nicht wesentlich dadurch verändert, dass sich das AMS der EU von der *Amber-Box* in die *Blue-Box* bzw. *Green-*

Box verschoben hat. Dieses „box switching“ wird als kosmetische Änderung des „policy design“ gesehen, welches nur wenig substanzielle Verbesserungen bewirke. Allerdings vertreten weder die „Kritiker“ noch die „Protektionisten“ neutrale ökonomische Positionen. Alle Verhandlungsgruppen versuchen, ihre Eigeninteressen durch möglichst objektiv erscheinende Argumente abzusichern.

3.4 Situation vor der Ministerkonferenz in Hongkong

Für die Absicherung multifunktioneller Leistungen sind die durch die Blue-Box, besonders jedoch die Green-Box gegebenen Möglichkeiten wesentlich. Schien es nach dem US Fair Act des Jahres 1996 so, dass nur mehr die EU ein ausgeprägtes Interesse an der *Blue-Box* habe, so hat sich die Situation mit der letzten Agrarreform in den USA erneut verändert: Die neuen *„countercyclical payments“* passen von ihrer Konstruktion her eindeutig nicht in die Green-Box. Weil sie gleichzeitig aber auch nicht *„production-restricting“* ausgestaltet sind, entsprechen sie nicht einmal der aktuellen Definition der Blue-Box.

Die simple Lösung im Rahmen der Vereinbarung vom Juli letzten Jahres (*„Framework for Establishing Modalities in Agriculture“*) bestand darin, dass sich EU und USA darauf verständigten, die *Blue-Box* einem „Review“ zu unterziehen, der höchstwahrscheinlich damit enden wird, dass neben den Zahlungen unter *„production-limiting programs“* (Art 6(5) URAA) auch Zahlungen zulässig werden, die keine Produktion erfordern, jedoch *„based on fixed and unchanging bases and yields“* bzw. *„heads“* gewährt werden und sich auf maximal 85 % einer historisch fixierten Produktionsmenge beziehen. Die Bereitschaft, die Blue-Box auf 5 % des Gesamtwertes der Agrarproduktion zu beschränken schließt nicht aus, dass diese Box - z.B. in Falle der USA - künftig sogar größer ausfallen könnte.

Trotz der in der letzten Zeit geführten Diskussionen (Swinbank und Trantner 2005) weist derzeit nichts auf eine grundlegende Veränderung der *Green-Box* hin: Ähnlich zur Blue-Box sollen die Kriterien daraufhin *„reviewed and clarified“* werden, dass in dieser Box wirklich nur Massnahmen Platz finden, die nur keinen oder zumindest minimalen Handels- und Produktionsbezug aufweisen. Zusätzlich sollen bei diesem *Review* auch die NTCs entsprechend einbezogen werden.

Damit ergibt sich auf mittlere Frist lediglich eine „Bedrohung“ für die Absicherung von multifunktionalen Leistungen mit hohem „Jointness“-

Faktor durch das noch offene, jedoch vermutlich beträchtliche Ausmass der Kürzungen der Amber-Box. Zusätzlich wurde auch vorgeschlagen, das „box-switching“ durch schärfere Kriterien zu reduzieren und eine „Harmonisierung“ des Stützungsabbaus zu erschweren. Auch die bisher bestehende Flexibilität zwischen den Produkten beim „Total AMS“ soll durch produktspezifische Reduktionserfordernisse deutlich reduziert werden.

Für die EU ergibt sich ein zusätzliches Risiko auch noch daraus, dass die Eigendefinition der Zuordnung der Gesamtstützung - nach der Fischler-Reform sollen 80 % in der Green Box zu finden sein - nicht unbedingt von einem WTO-Panel in gleicher Weise gesehen werden muss. Konkrete Ansatzpunkte für eine derartige Situation lassen sich aus der von einigen Ländern in Anspruch genommenen Teilentkoppelung oder auch aus dem Umstand ableiten, dass einige Produkte keinen Anspruch auf die Betriebsprämie entstehen lassen (Swinbank und Trantner 2005). Ähnliches könnte natürlich auch anderen Ländern - z.B. den USA mit den *Countercyclical Payments* - passieren.

4. Langfristige Perspektiven

Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist zu erwarten, dass in weiterer Zukunft

- die quantitativen Spielräume in der *Amber-Box* drastisch geringer bis unbedeutend werden,
- die *Blue-Box* mangels Interesse der Mehrheit der Länder verschwinden wird, und
- die Kriterien in Bezug auf die verbleibende *Green-Box* verschärft werden.

Unter diesen Umständen dürften der bisherigen Strategie, Multifunktionalität durch unscharf definierte und nicht eindeutig preis- und produktionsentkoppelte Programme absichern zu wollen, engere Grenzen gesetzt sein. Damit wird künftig die Absicherung der für benachteiligte Regionen essentiellen Honorierung multifunktionaler Leistungen auf handelspolitischer Ebene noch schwieriger.

Die Akzeptanz der Staatengemeinschaft für diesen Politikansatz wird auf Dauer nur dann zu gewinnen sein, wenn diese Programme klarer auf die Ziele ausgerichtet werden, die sie derzeit oft nur vorgeben errei-

chen zu wollen. Unter den erforderlichen Anpassungen finden sich u.a. folgenden Massnahmen:

- Verbessertes *„targeting“* der Programme durch Übergang von „horizontalen“ Konzepten auf stärker „zonale“ Ansätze und klarere, quantitativ definierte Zielsetzungen;
- Eliminierung der teilweise in Agrarumweltprogrammen versteckt enthaltenen Zielsetzung von Einkommenstransfers über die für die Akzeptanz derartiger Massnahmen erforderlichen ökonomischen Anreize hinaus;
- Öffnung von Programmen mit multifunktionalen Zielsetzungen für nicht-agrarische Anbieter, um damit den Stellenwert der Marktkräfte zu betonen;
- Verstärkung der Nachfrageorientierung durch Quantifizierung des Wertes der angebotenen Leistung für die Konsumenten, aber auch durch eine Demokratisierung der Programmentwicklung durch die schrittweise Verlagerung der Entscheidungsebene in die Region.

5. Literatur

ABARE, 1999. „Multifunctionality“ - A pretext for protection? Current Issues, 99.3, S. 1-6.

Balz M., Meimberg R., 1987. Funktionen und Leistungen der Land- und Forstwirtschaft über die Nahrungsmittel- und Rohstoffproduktion hinaus, Studie am Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München.

Bowers J.K., Cheshire P., 1983. Agriculture, the Countryside and Land Use, An Economic Critique, London (Methuen).

Commission of the European Communities, 1998. Proposals for Council regulations (EC) concerning the reform of the common agricultural policy, COM (1998) 158, Brussels.

Council of the European Union, 1997. 2045th Council Meeting, Agriculture, 17-19 Nov. 1997, Press Release, Brussels.

Falconer K., Dupraz P. and Whitby M., 2001. An Investigation of Policy Administrative Costs forf the English Environmentally Sensitive Areas, Journal of Agricultural Economics, 52 (1) 83 - 103

Hofreither M.F., 1993. Landwirtschaft, Landschaftspflege und Tourismus, Diskussionspapier Nr.22-W-93, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, BOKU, Wien.

Hofreither M.F., 1998. Selected thoughts on conceptual and empirical problems of agri-environmental policy making, Unpublished background-paper, OECD, Paris.

Huang H., Labys W.C., 2001. Environment and Trade: A Review of Issues and Methods, Research Paper 2001-1, Natural Resource Economics Program, West Virginia University, Morgantown, WV.

Kiemstedt H., 1967. Zur Bewertung der Landschaft für die Erholung. Beiträge zur Landespflege, Sonderheft 1, Stuttgart (Eugen Ulmer).

Kiemstedt H., 1969. Bewertungsverfahren als Planungsgrundlage in der Landschaftspflege. Landschaft und Stadt, Heft 4/1969, S. 154-158, Stuttgart.

Moor H., 1975. Die Wohlfahrtsfunktionen der Landwirtschaft und deren Abgeltung. Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 110, Bern u. Frankfurt/M. (Lang).

Organization for Economic Co-Operation and Development, 2001. Multifunctionality. Towards an Analytical Framework, OECD, Paris.

Organization for Economic Co-Operation and Development, 2003. Multifunctionality: The Policy Implications, Working Party on Agricultural Policies and Markets, AGR/CA/APM(2002)10/FINAL, Paris.

Paarlberg P.L., Bredahl M., Lee John G., 2002. Multifunctionality and Agricultural Trade Negotiations. Review of Agricultural Economics, Vol. 24, pp. 322-335.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), 1985. Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten, Deutscher Bundestag, Drucksache 10/3613.

Scheele M., Isermeyer F., 1989. Umweltschutz und Landschaftspflege im Bereich der Landwirtschaft - Kostenwirksame Verpflichtung oder neue Einkommensquelle? Berichte über Landwirtschaft, 67, S. 86-110.

Swinbank A., Trantner R., 2005. Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box? The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Volume 6, Number 1, pp. 47-61.

Vatn A., 2002. "Multifunctional Agriculture: Some Consequences for International Trade Regimes", European Review of Agricultural Economics, 29(3), pp. 309-327.

Winters A., 1988. The so Called 'Non Economic'Objectives of Agricultural Policy. OECD - Department of Economics and Statistics, Working Papers, No. 52, Paris.

Whitby M., Saunders C., Ray Ch., 1996. The Full Cost of Stewardship Policies, Paper presented at the EU-AIR3 Concerted Action Workshop No. 4., Univ. of Hohenheim, Germany.

Xing Yuqing, Kolstad Ch. D., 1996. Environment and Trade: A Review of Theory and Issues, Working Papers in Economics, 02/96, University of California, Santa Barbara, CA.

Anschrift des Verfassers:

Ord. Univ. Prof. Mag. Dr. Markus F. Hofreither
Universität für Bodenkultur Wien
Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
Feistmantelstrasse 4
A-1180 Wien

Markus.Hofreither@boku.ac.at