

# Beitrag der Agrarpolitik zur Gestaltung einer nachhaltigen und multifunktionalen Landwirtschaft

Autor(en): **Gantner, Urs**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): - **(2000)**

Heft 2

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966307>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# **Beitrag der Agrarpolitik zur Gestaltung einer nachhaltigen und multifunktionalen Landwirtschaft**

Urs Gantner, Bundesamt für Landwirtschaft, Bern

Die Agrarpolitik beeinflusst die Agrarentwicklung; sie kann aber langfristige ökonomische Kräfte nicht völlig aufheben. Dies wäre auch volkswirtschaftlich nicht sinnvoll; es käme schlichtweg zu teuer. Nachhaltigkeit und Multifunktionalität sind zwei unterschiedliche Konzepte. Die Nachhaltigkeit entspricht einer Idealvorstellung wie zum Beispiel die Gerechtigkeit. Der Begriff Multifunktionalität umschreibt, welche Funktionen die Landwirtschaft erfüllen soll und wie diese Leistungen abgegolten werden sollen.

Erste Erfahrungen mit der neuen Agrarpolitik sind aus Sicht des Bundes positiv: Die ökologischen Leistungen wurden gesteigert; die liberaleren Marktordnungen haben zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit geführt, die Einkommensentwicklung verläuft in sozialverträglichen Bahnen. Der Selektionsdruck für nebenberuflich geführte Betriebe hat sich verkleinert und für hauptberuflich geführte Betriebe hat er sich vergrößert. Die Mehrfachbeschäftigung dürfte mit der Agrarpolitik 2002 weiterhin zunehmen.

Als Fazit ergibt sich, dass eine Agrarpolitik und eine Politik der ländlichen Entwicklung auszuarbeiten und umzusetzen sind. In dieser Vision geht es darum, eine Politik ohne direkte Einkommensstützung zu gestalten. Einkommen sind zu schaffen aus dem Angebot von privaten und öffentlichen Gütern sowie durch andere wirtschaftliche Aktivitäten im ländlichen Raum. Die entsprechende agrarpolitische Agenda ist gesetzt, denn im Jahr 2003 wird das Parlament voraussichtlich Änderungen des Landwirtschaftsgesetzes und einen Zahlungsrahmen 2004-2007 beschliessen.

**Schlüsselwörter:** Agrarpolitik, Strukturentwicklung, Politik der ländlichen Entwicklung, Nachhaltigkeit, Multifunktionalität.

## 1. Einleitung

Welchen Beitrag leistet die Agrarpolitik zur Gestaltung einer nachhaltigen Landwirtschaft? Im vorliegenden Papier wird zuerst nach den Möglichkeiten und Grenzen der Politik gefragt und die Begriffe Nachhaltigkeit und Multifunktionalität werden umschrieben. Anschliessend wird auf Ziele und Zielbeziehungen der Agrarpolitik eingetreten. Im dritten Abschnitt werden einige Rahmenbedingungen behandelt, im vierten wird die bisherige Agrarreform gewertet und im letzten Abschnitt wird die Vision „Agrarpolitik und Politik für die ländliche Entwicklung“ skizziert. Am Ende jedes Abschnitts wird ein Fazit gezogen.

## 2. Die Möglichkeiten und Grenzen der Politik

Die Politik kann ökonomische Trends bremsen, jedoch kaum aufheben. Hervorstechendes Beispiel ist der Strukturwandel in der Landwirtschaft. Er wird durch die agrarpolitischen Massnahmen verlangsamt, aber nicht aufgehoben (vgl. dazu: P. Baur, S. vi, 1999).

Die **Politik** kann **versagen**, denn politische Entscheide dienen teils dem Gemeinwohl und teils Sonderinteressen. Wir leben im Spannungsfeld zwischen einer langfristig konzipierten Politik und kurzfristigen Einflussnahmen durch Interessengruppen. Es ist eine herausfordernde Aufgabe der Parlamentarier, des Bundesrates und der Verwaltung dem Gemeinwohl den Vorzug zu geben.

**Ordnungspolitische Grenzen** bestehen dank staatspolitischer Grundwerte wie zum Beispiel den Grundsätzen Gleichbehandlung und Vertrauensschutz. Ablaufpolitische Grenzen bestehen bezüglich der Schnelligkeit von Veränderungen (Verkraftbarkeit für Betroffene).

**Fazit:** Die Agrarpolitik beeinflusst die Agrarentwicklung; sie kann aber langfristige ökonomische Kräfte nicht völlig aufheben. Dies wäre auch volkswirtschaftlich nicht sinnvoll; es käme schlichtweg zu teuer.

**Nachhaltigkeit** heisst (a) den ökonomischen Aspekt (Wettbewerbsfähigkeit, einzelbetriebliche Einkommen, Sektoreinkommen) stärken, (b) die Biodiversität (unter anderem Vielfalt des Lebens und des Landschaftsbilds) erhalten und fördern, (c) eine höheres soziales/gesellschaftliches Niveau anstreben.

Nach Artikel 104 der Bundesverfassung hat der Bund dafür zu sorgen, dass „die Landwirtschaft durch eine **nachhaltige** ... Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

1. Sicherer Versorgung der Bevölkerung;
2. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
3. Dezentraler Besiedlung des Landes.“ Damit wurde erstmals der Begriff der Nachhaltigkeit in der Verfassung der Schweiz verankert.

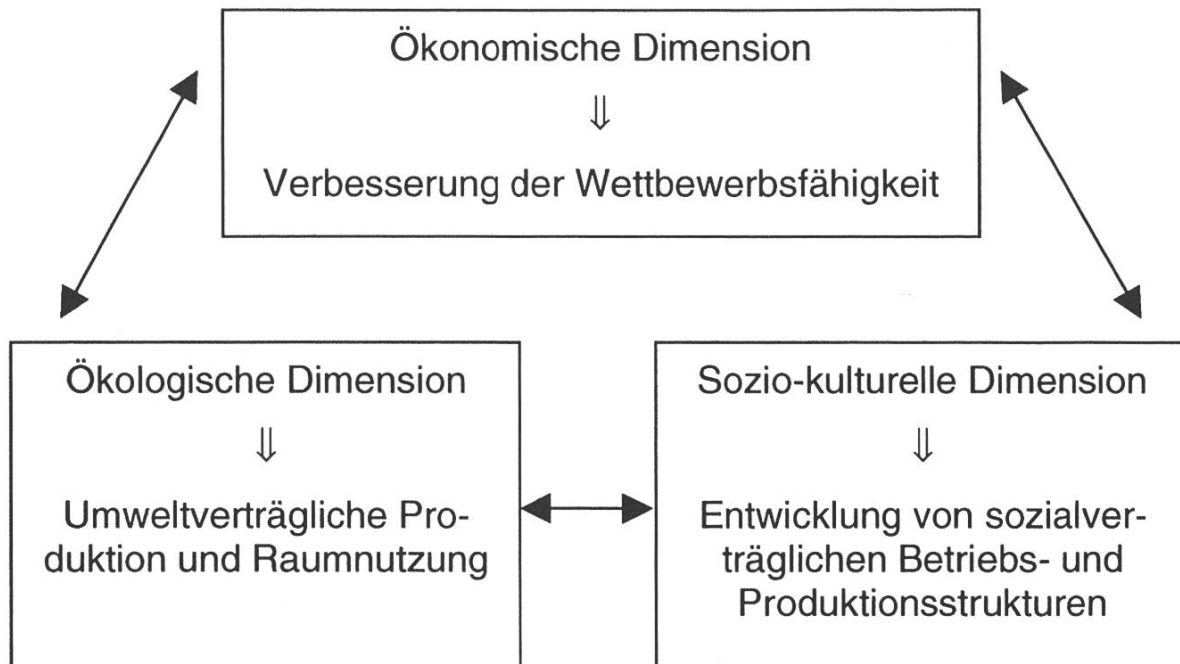
Nach Artikel 104, Absatz 3 der Bundesverfassung richtet der Bund „... die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt.“ **Multifunktionalität** heisst, dass mehrere Funktionen erfüllt werden. Die Landwirtschaft erfüllt **mehrere Funktionen**, nämlich:

1. Sie produziert **private Güter** vom Nahrungsmittel über den Seminarraum bis zum Pony reiten und bietet diese auf dem Markt an. Für private Güter besteht ein Markt; sie sollen möglichst dem Markt überlassen werden.
2. Sie produziert **öffentliche Güter**. Für öffentliche Güter, wie Landschaft oder Biodiversität, besteht kein Markt, aber eine öffentliche Nachfrage. Öffentliche Güter können als Koppelprodukt (im Zusammenhang mit der Produktion von privaten Gütern) entstehen, oder sie können als eigenständiges Produkt bereitgestellt werden. Sofern öffentliche Güter knapp sind und nicht als kostenloses Koppelprodukt anfallen, stellt der Staat (die Allgemeinheit, die Öffentlichkeit) diese bereit, beziehungsweise er sollte diese bereitstellen.

Knappe öffentliche Güter können durch Ausgleichszahlungen oder andere staatliche Massnahmen gefördert werden. Bei Schäden an Umweltgütern wie der Belastung von Boden, Wasser und Luft soll der Ausgleich durch ökonomische Lenkungsmaßnahmen (zum Beispiel Steuer) oder Einschränkungen erfolgen.

**Fazit:** Nachhaltigkeit und Multifunktionalität sind zwei unterschiedliche Konzepte. Die Nachhaltigkeit entspricht einer Idealvorstellung wie zum Beispiel die Gerechtigkeit. Der Begriff Multifunktionalität umschreibt, welche Funktionen die Landwirtschaft erfüllen soll und wie diese Leistungen abgegolten werden sollen.

Die Agrarreform verfolgt - wie Abbildung 1 zeigt - verschiedene **Ziele**.



Quelle: P. Baur, Diss. ETH, 1999, abgeändert.

Abbildung 1: Ziele und Zielbeziehungen der Agrarpolitik.

Aus ökonomischer Sicht geht es darum, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Aus ökologischer Sicht sollen Produktion und Raumnutzung umweltverträglich gestaltet werden. Betriebs- und Produktionsstrukturen sollen sich sozialverträglich, das heisst nicht zu schnell, verändern. Die Ziele sind vielfältig und zwischen den Zielen bestehen potenzielle Konflikte. Wirken Umweltauflagen kostensteigernd, so wird dies die Wettbewerbsfähigkeit tangieren (soweit die höheren Kosten nicht durch höhere Erlöse aufgefangen werden). Kleine Vollerwerbsbetriebe dürften wegen hohen Stückkosten ein Problem bezüglich Wettbewerbsfähigkeit haben. Betriebe mit einem relativ hohen betrieblichen Arbeitsangebot, aber mit relativ wenig Fläche werden tendenziell intensiv produzieren.

Die Trennung zwischen Preis- und Einkommenspolitik hat zu einer Entspannung der Problematik zwischen der ökonomischen und der ökologischen Dimension geführt. Die Direktzahlungen haben es erlaubt, die Märkte schrittweise zu liberalisieren, was zu wettbewerbsfähigeren Produkten führt. Hingegen bleibt die weitere Entwicklung des Sektors Landwirtschaft eine Kernfrage, weil durch die Direktzahlungen der Strukturwandel wesentlich verlangsamt und beeinflusst wird.

**Fazit:** Zielkonflikte begrenzen die Politik; es geht nicht darum, das Maximum bezüglich einzelner Gesichtspunkte zu suchen, sondern es geht darum, Optima zu finden.

### 3. Rahmenbedingungen

Der Agrarpolitik sind verschiedene Rahmenbedingungen, insbesondere der technische Fortschritt und internationale Liberalisierungsschritte vorgegeben.

Der technische Fortschritt ist zumindest zum Teil unabhängig von der agrarpolitischen Ausrichtung. Auch bei wesentlich engeren Preis-Kosten-Relationen als zur Zeit sind höhere Erträge je Flächeneinheit oder je Tier zu erwarten. Auch der Arbeitsbedarf pro Produktionseinheit wird weiterhin abnehmen.

Im Rahmen der WTO geht es darum, den Marktzutritt zu verbessern (Zölle abbauen, Zollkontingente erhöhen), die interne Stützung umzubauen und produktgebundene Stützungsmaßnahmen zu reduzieren sowie die Exportsubventionen zurück zu nehmen. Die Schweiz wird langfristig entweder EU-Mitglied sein oder die Grenzen werden viel durchlässiger sein.

**Fazit:** Die erwähnten Rahmenbedingungen sind in ihren Grundzügen kaum beeinflussbar und deshalb für unsere Politik als Vorgaben zu betrachten.

### 4. Erste Beurteilung der Agrarpolitik 2002

Im folgenden wird die AP 2002 aus einer ökonomischen, ökologischen und sozio-strukturellen Sicht gewertet.

**Ökonomische Dimension:** Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung zeigt, wie sich die Nettoeinkommen aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit der Familien-Arbeitskräfte entwickeln. Das sektorale Nettoeinkommen der Familienarbeitskräfte sank von rund 3,2 Milliarden Franken (1990/1992) um 13 % auf rund 2,8 Milliarden Franken (1997/1999). Die Anzahl der Familienarbeitskräfte ist in dieser Zeitperiode ebenfalls zurückgegangen. Bezieht man das Nettoeinkommen auf eine Familienar-

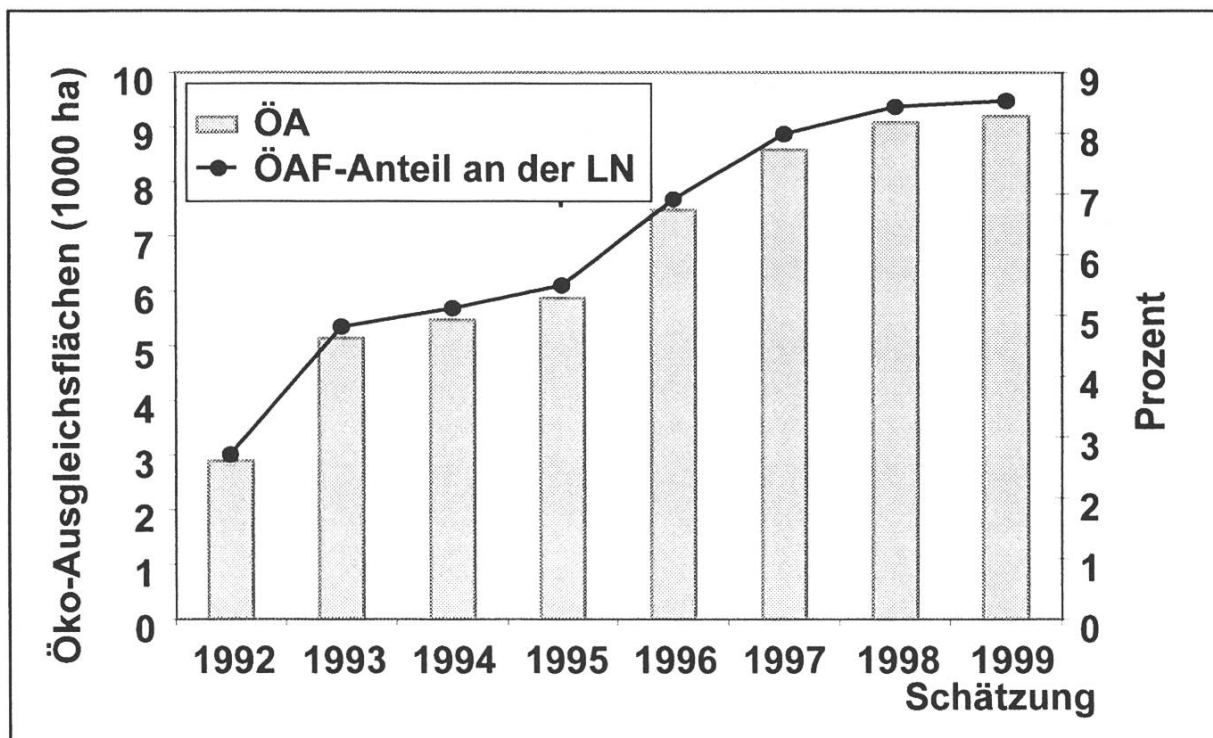
beitskraft, so ist der prozentuale Rückgang geringer als für die Landwirtschaft insgesamt.

Die landwirtschaftlichen Einkommen der Referenzbetriebe (Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten, FAT) sind relativ stabil: Die Einkommen der Landwirtschaftsbetriebe 1996-1999 (Mittel aller Regionen) schwankten zwischen knapp 50 000 und knapp 58 000 Franken. Die Nebeneinkommen betragen im Mittel rund 18 000 Franken je Betrieb. Die Einkommensunterschiede zwischen Berg- und Talbetrieben sind kleiner geworden sind.

Anzufügen bleibt, dass sektorale Einkommenseinbussen im Hinblick auf die kommenden Herausforderungen unvermeidbar sind. Das Ausmass der einzelbetrieblichen Einkommensenkungen hingegen ist eine brisante Frage der Sozialverträglichkeit.

**Ökologische Dimension:** 1999 wurde auf einer Fläche von 960 000 Hektaren der Ökologische Leistungsnachweis erfüllt. Bei einer beitragsberechtigten Landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) von 1 040 000 Hektaren entspricht dies über 90 %. Rund 80 000 Hektaren, also etwa 8 % der LN, wurden 1999 biologisch bewirtschaftet.

In Abbildung 2 wird dargelegt, wie sich die Ökoausgleichsflächen entwickelt haben. 1999 wurde ein Anteil von gut 8 % an der LN erreicht.



Quelle: BLW, BFS.

Abbildung 2: Entwicklung der Ökoausgleichsflächen (ÖAF).

Sektorbilanzen von Stickstoff und Phosphor zeigen, dass wir uns den durch das Bundesamt für Landwirtschaft gesetzten Zielen nähern. Beim Stickstoff wurde das Ziel gesetzt, bis Ende 2005 den Sektorüberschuss auf 89 000 t zu reduzieren. Der Stickstoff-Bilanzüberschuss hat sich von 134 000 t (1990/1992) auf 113 000 t (1998) verringert. Beim Phosphor wurde das Ziel gesetzt, bis Ende 2005 den Sektorüberschuss auf 9500 t zu reduzieren. Der Phosphor-Bilanzüberschuss hat sich von 19 000 t (1990/1992) auf 9000 t (1998) reduziert.

Die **externen Effekte** im klassischen Sinn, das heisst die nicht marktbezogenen Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt, wie zum Beispiel die Pflege der Landschaft, die Luftverschmutzung und die Bodenerosion, wurden in einer Studie der Firma ECOSYS SA anhand von Werten ermittelt, die aus wirtschaftlichen Messmethoden resultierten (Zahlungsbereitschaft, hedonistische Preise und Reisekostenmethode). Die vorwiegend ausländischen Ergebnisse wurden mit Hilfe entsprechender Transferprotokolle an die schweizerischen Gegebenheiten angepasst. Für die Netto-Nutzen der externen Effekte wurde ein Wert von rund zwei Milliarden Franken ermittelt. Auf Grund der Umweltbelastungen aus der Vergangenheit und noch nicht voll umgesetzter ökologischer Zielsetzungen bestehen zurzeit noch negative externe Effekte, welche jedoch in den nächsten Jahren abgebaut werden. Die vorliegende Studie ist als erster Versuch, die externen Effekte der schweizerischen Landwirtschaft zu quantifizieren, zu betrachten. Diese Arbeit ist ein Beitrag für die wissenschaftliche Debatte rund um die öffentlichen Leistungen der Landwirtschaft.

**Sozio-strukturelle Dimension:** Der Strukturwandel beträgt seit 1990 weniger als 2 % jährlich. Festzustellen ist (vgl. auch P. Baur 1999), dass sich der Selektionsdruck für Haupterwerbsbetriebe verschärft hat. Für nebenberuflich geführte Betriebe ist er kleiner als für Haupterwerbsbetriebe. Die Mehrfachbeschäftigung bäuerlicher Haushalte nimmt tendenziell zu. Baur (S. 287) spricht in diesem Zusammenhang von einer Tendenz zu einer kleinstrukturierten Teilzeitlandwirtschaft. Ein Strukturwandel von drei bis vier Prozent jährlich ist durchaus verkraftbar, wenn davon ausgegangen wird, dass (a) Übergangsmassnahmen wie die Vorruhestandsrente ergriffen werden und (b) aufgrund der Altersstruktur von einer hohen altersbedingten Rücktrittsrate auszugehen ist. 1999 war knapp ein Viertel der Betriebsleiter 55 Jahre und älter (Anteil Betriebsleiter, die 1999 Direktzahlungen erhalten haben).

**Fazit:** Erste Erfahrungen mit der neuen Agrarpolitik sind aus Sicht des Bundes positiv: Die ökologischen Leistungen - unter anderem ein Er-



gebnis des auf einer Anreizstrategie beruhenden Direktzahlungssystems - wurden gesteigert; die liberaleren Marktordnungen haben zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit geführt, ohne dass auf den Märkten Turbulenzen eingetreten sind oder Marktanteile verloren gingen; die Einkommensentwicklung verläuft in sozialverträglichen Bahnen. Die Strukturentwicklung wird sorgfältig verfolgt; der Selektionsdruck für nebenberuflich geführte Betriebe hat sich verkleinert und für hauptberuflich geführte Betriebe vergrößert. Die Mehrfachbeschäftigung dürfte mit der AP 2002 weiterhin zunehmen.

## 5. Vision Agrarpolitik und Politik für die ländliche Entwicklung

Mit der Umsetzung der AP 2002 ist der Reformprozess nicht beendet. Die Agrarpolitik ist weiter zu entwickeln. Eine nachhaltige Landwirtschaft setzt eine langfristig und weitsichtig konzipierte Politik voraus.

Die Vision des Bundesamts für Landwirtschaft lautet wie folgt:

Unsere Landwirtschaft

- verkauft marktgerechte Produkte und Dienstleistungen im In- und Ausland,
- bewahrt die Biodiversität und nutzt die natürlichen Ressourcen nachhaltig,
- gestaltet die Kulturlandschaft und stimmt diese auf die regionalen/lokalen Bedürfnisse ab,
- besteht aus multifunktionalen, professionell geführten Unternehmen.

Meines Erachtens ist diese Vision in folgenden Handlungsachsen umzusetzen:

1. **Marktstabilisierung** (Preis- und Absatzsicherung, Grenzschutz): Auszugehen ist von einem weiteren Abbau der Marktstützung (Reduktion Finanzmittel, Abbau Grenzschutz bilateral mit EU). Je nach Ausgang der kommenden WTO-Verhandlungen werden zudem Anpassungen des Aussenhandelsinstrumentariums erforderlich sein.
2. **Direktzahlungen für Umweltsleistungen und Kulturlandschaft:** Die Direktzahlungen sind wettbewerbskonformer und strukturneutraler auszugestalten (Anpassen von Bezugsgrößen, Anpassen oder Aufheben von Limiten und Abstufungen). Öffentliche Leistun-

gen sollen teils regional differenziert abgegolten werden. Regionale Gebietskörperschaften/Organisationen sollen die regionsspezifischen Leistungen nachfragen und diese bei den Landwirten kaufen. Die Leistungserbringung und -abgeltung soll in mehrjährigen Verträgen geregelt werden.

3. **Ländliche Entwicklung:** Mit dem zahlenmässigen Rückgang der landwirtschaftlichen Bevölkerung und der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte gewinnt die Entwicklung/Gestaltung der ländlichen Räume über andere Kanäle an Bedeutung; das gesellschaftliche, kulturelle und das wirtschaftliche Leben wird sich immer weniger über die (wie bisher) fast ausschliessliche Stützung des Agrarsektors erreichen lassen. Regionale Organisationen sollen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens bestimmen, welche Massnahmen sie ergreifen wollen. Landwirtschaftliche Strukturverbesserungsmassnahmen sind bereits heute Massnahmen der ländlichen Entwicklung; so dienen zum Beispiel Wegbauten und Wasserfassungen Bewohnern und Besuchern des ländlichen Raums. Im Rahmen der ländlichen Entwicklung geht es auch darum, aus der Landwirtschaft frei werdende Ressourcen (Arbeit, Gebäude, ...) sinnvoll zu nutzen.
4. **Kurz- und mittelfristige Übergangshilfen:** Übergangshilfen sind - wie das Wort sagt - zeitlich begrenzt; sie sollen Änderungen der Politik abfedern, sie ermöglichen die weitere Trennung von Preis- und Einkommenspolitik und sie haben sozialen Charakter. Neben der bestehenden Umschuldungsmassnahme (Betriebshilfe) sollen weitere Massnahmen wie die Vorruhestandsrente und Umschulungsbeihilfen eingeführt werden.

**Fazit:** Als Fazit ergibt sich, dass eine Agrarpolitik und eine Politik der ländlichen Entwicklung auszuarbeiten und umzusetzen sind. In dieser Vision geht es darum, eine Politik ohne direkte Einkommensstützung zu gestalten. Einkommen sind zu schaffen aus dem Angebot von privaten und öffentlichen Gütern sowie durch andere wirtschaftliche Aktivitäten im ländlichen Raum. Die entsprechende agrarpolitische Agenda ist gesetzt, denn im Jahr 2003 wird das Parlament voraussichtlich Änderungen des Landwirtschaftsgesetzes und einen Zahlungsrahmen 2004-2007 beschliessen.

## Literatur

Baur Priska, 1999. Agrarstrukturwandel in der Schweiz, Diss. ETH, Zürich.

Pillet Gonzague et. al., 2000. Relevé et appréciation quantitative des externalités de l'agriculture suisse, Ecosys SA, Genève-Carouge.

Schweizerischer Bauernverband (SBV), verschiedene Jahrgänge. Die landwirtschaftliche Gesamtrechnung der Schweiz, Brugg.

Anschrift des Verfassers:

Urs Gantner  
Bundesamt für Landwirtschaft  
Mattenhofstrasse 5  
3003 Bern

Email: [urs.gantner@blw.admin.ch](mailto:urs.gantner@blw.admin.ch)