

Kann die Agrarpolitik durch bessere Kenntnisse in Agrarsoziologie beeinflusst werden?

Autor(en): **Bötsch, Manfred**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): - **(2004)**

Heft 2

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966643>

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.

Kann die Agrarpolitik durch bessere Kenntnisse in Agrarsoziologie beeinflusst werden?

Manfred Bötsch, Direktor des Bundesamts für Landwirtschaft

1. Die soziale Dimension in der Politik

Ich möchte mich der Frage „Kann die Agrarpolitik durch bessere Kenntnisse in Agrarsoziologie beeinflusst werden?“ schrittweise annähern und mit der Feststellung beginnen, dass Politik grundsätzlich eine soziale Angelegenheit ist: Politik ganz generell gestaltet das menschliche Zusammenleben und gibt letztendlich den rechtlichen Rahmen für die Gesellschaft vor. Politik betrifft also immer den Menschen. In der Schweiz kennen wir eine politische Kultur, welche die Direktbetroffenen in die Entscheidungsprozesse einbezieht oder von ihnen lanciert wird. So werden in der Regel von der Verwaltung ausgearbeitete Vorschläge zunächst mit verschiedensten Gruppierungen diskutiert, die Entwürfe überarbeitet und schliesslich einer breiten Vernehmlassung unterbreitet. Auf diese Art und Weise werden im Dialog Lösungen gesucht, die, bevor der Bundesrat sie beschliesst, potenziell mehrheitsfähig sind. Dies ist ein komplexer, interaktiver, sozialer Prozess. Des Weiteren hängt die Akzeptanz einer Politik wesentlich davon ab, ob sie „hinübergebracht“ werden kann, ob Meinungsführende gewonnen werden können. Politik ist darum ebenso eine Frage der Kommunikation. Die soziale Dimension hat also in der Politik einen bedeutenden Stellenwert. Dies gilt natürlich analog im Speziellen auch für die Agrarpolitik.

2. Die soziale Nachhaltigkeit in der Agrarpolitik

Artikel 104 der Bundesverfassung setzt den Rahmen für eine sowohl ökonomisch und ökologisch als auch sozial nachhaltige Schweizer Landwirtschaft. Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit sind dabei gegenseitig voneinander abhängig: Das Soziale ist sowohl mit der Ökonomie als auch mit der Ökologie eng gekoppelt. So ist das Einkommen zwar primär eine ökonomische Grösse, aber auch zur Einschätzung der sozialen Lage wichtig. Zugang zu sauberem Trinkwasser - als weiteres

Beispiel - ist ökologisch relevant, beeinflusst jedoch gleichfalls die Lebensqualität.

Das Landwirtschaftsgesetz regelt die Umsetzung der Verfassungsbestimmungen. Schon in Artikel 2 dieses Gesetzes ist konkret festgehalten, dass der Bund für eine sozialverträgliche Entwicklung zu sorgen hat. Dies hat zum Beispiel die ausserordentlichen staatlichen Interventionen beim Zusammenbruch von ‚Swiss Dairy Food‘ 2002 und die Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Trockenheit im Jahr 2003 ermöglicht.

Um beurteilen zu können, ob die Entwicklung der Schweizer Landwirtschaft sozialverträglich verläuft, hat das Bundesamt für Landwirtschaft mit der Nachhaltigkeitsverordnung des Bundesrates den Auftrag erhalten, eine Sozialberichterstattung in der Landwirtschaft aufzubauen. Der seit 2000 erscheinende, jährliche Agrarbericht des BLW enthält ein entsprechendes Kapitel. Die Sozialberichterstattung umfasst Bestandesaufnahmen, Vertiefungsstudien sowie die Beurteilung der Nachhaltigkeit anhand von Indikatoren.

Bei den periodischen **Bestandesaufnahmen** wird jedes Jahr abwechselungsweise einer der fünf folgenden Bereiche behandelt:

1. Inanspruchnahme sozialer Leistungen,
2. Lebensqualität,
3. Arbeit und Ausbildung,
4. Gesundheit sowie
5. Einkommen und Verbrauch.

Der Rhythmus von fünf Jahren wurde gewählt, da Veränderungen und Entwicklungen kurzfristiger kaum erkennbar wären. Bei den Bestandesaufnahmen erfolgt immer ein Vergleich zwischen der bäuerlichen und der nicht bäuerlichen Bevölkerung. Aus finanziellen Gründen stützen wir uns vor allem auf bestehende, offizielle Erhebungen des Bundesamtes für Statistik ab - wie die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE, die Schweizerische Gesundheitsbefragung SGB und die Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE.

Beim Thema 1, *Inanspruchnahme sozialer Leistungen*, wird gezeigt, welche Leistungen der Sozialversicherungen in welchem Ausmass in Anspruch genommen werden. Dazu ein Resultat: Ein Bericht einer Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2000 zeigt auf, dass die Inanspruchnahme

sozialer Leistungen von Bäuerinnen und Bauern deutlich unterdurchschnittlich ist. Es werden ausserdem Einstellungen und Verhaltensweisen der Landwirte und Bäuerinnen dokumentiert, etwa die Präferenz für informelle, möglichst gegenseitige Hilfen innerhalb der Familie, die Angst vor dem bekannt werden finanzieller Probleme sowie generelle Vorbehalte gegenüber dem Sozialhilfebezug. Wegen diesen Vorbehalten sowie den landwirtschaftlichen Eigenheiten nehmen Bauernfamilien Sozialdienste unterdurchschnittlich in Anspruch.

Mit dem Thema 2, *Lebensqualität*, wird die Befindlichkeit in wichtigen Lebensbereichen aufgezeigt: Dabei hat sich aufgrund einer Umfrage im Jahr 2001 gezeigt, dass insgesamt die Unterschiede zwischen der bäuerlichen und der übrigen Bevölkerung nicht sehr gross sind. Die bäuerliche Bevölkerung ist mit verschiedenen Lebensbereichen - nämlich Familie, Gesundheit, Aus- und Weiterbildung sowie Erwerbsarbeit - etwas zufriedener als die übrige Bevölkerung. Deutlich unzufriedener ist sie mit dem Einkommen, mit der (Un-)Stabilität der Rahmenbedingungen und der Freizeit.

Der Themenbereich 3, *Arbeit und Ausbildung*, gibt Auskunft über Arbeitsbedingungen, Bildungsniveau etc.: Eine Bestandesaufnahme aus dem Jahr 2002 zeigt, dass bei einer bedeutenden Zahl von Landwirten und anderen selbständig Erwerbenden die durchschnittliche Arbeitszeit über 50 Stunden pro Woche beträgt. Der grösste Unterschied zu allen anderen Berufskategorien besteht bei den Ferien: Die Landwirte gehen im Durchschnitt nur 6 Tage pro Jahr in die Ferien.

Beim Thema 4, *Gesundheit*, wird informiert über den Gesundheitszustand und dessen Bestimmungsfaktoren, über die Folgen von Krankheit und die Inanspruchnahme des Gesundheitswesens: Die Resultate im Agrarbericht 2003 zeigen, dass das gesundheitliche Befinden der Landwirte und Bäuerinnen sich in verschiedenen Aspekten von demjenigen der übrigen Bevölkerung unterscheidet. Die Unterschiede sind dabei zum Teil als positiv, zum Teil als negativ einzustufen. So sind die befragten Landwirte und die Bäuerinnen häufiger übergewichtig als die Vergleichsgruppen und sie leiden stärker unter Rückenschmerzen. Landwirte respektive Bäuerinnen sind hingegen weniger von starken Schlafstörungen betroffen. Sie sind auch deutlich weniger ernährungsbewusst.

Der Themenbereich 5, *Einkommen und Verbrauch*, erlaubt einen detaillierten Einblick in die Einnahmen der privaten Haushalte und analysiert den Konsum in Abhängigkeit verschiedener sozialer und demografi-

scher Merkmale. Die Resultate werden diesen Herbst im Agrarbericht 2004 veröffentlicht.

Zusätzlich zu den Bestandesaufnahmen werden jedes Jahr **Vertiefungsstudien** vorgestellt, die sich mit einem bestimmten Thema beziehungsweise Projekt im Bereich Soziales beschäftigen. Auslöser für die verschiedenen Vertiefungsstudien waren zum Teil aktuelle Anlässe wie internationale Tagungen oder politische Vorstöße. Eine dieser Studien - Rolle der Frauen in der Landwirtschaft - wurde in Auftrag gegeben, die übrigen aufgrund eigener Recherchen bzw. in Zusammenarbeit mit der Agroscope FAT Tänikon, der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik, erarbeitet.

Das seit 1997 bestehende deutschschweizerische *Sorgentelefon für Bauern, Bäuerinnen und ihre Angehörigen* wurde im ersten Agrarbericht portraitiert: Das Team von Freiwilligen ist das Herz des Sorgentelefon. Es sind vorwiegend Bäuerinnen und Bauern. Sie unterstehen der strikten Schweigepflicht. Unter den Anrufenden ist die Altersstufe zwischen 56 und 65 Jahren am zahlreichsten vertreten. Ungefähr zwei Drittel der Anrufe erfolgen aus dem Berggebiet. Es rufen mehr Frauen als Männer an; die Gründe für die Anrufe reichen von „Chropfleerete“ bis zu Partnersuche.

Vorgestellt wurde im Agrarbericht 2001 die erfolgreiche *Kinder- und Jugendhilfe bei Eggwiler Bauernfamilien*: Gefährdete Kinder und Jugendliche finden seit 1998 bei Eggwiler Bauernfamilien ein neues Zuhause. Die Gründe für die Platzierungen reichen von der Überforderung der Eltern bis zur Kindsmisshandlung. In speziell qualifizierten Bauernfamilien, mitten in einer naturnahen Umgebung, sollen die Kinder wieder sicheren Boden unter den Füßen bekommen. Die Bilanz für die ersten Jahre fällt für die Kinder und Jugendlichen, die Gemeinde Eggwil sowie die Bauernfamilien positiv und ermutigend aus.

Die Resultate einer Studie über die *Rolle der Frauen in der Landwirtschaft* wurden 2002 veröffentlicht: Die Studie zeigt, dass für die Frauen die Rolle als Hausfrau und Mutter am wichtigsten ist. Trotzdem ist ihre Mitarbeit auf dem Hof bedeutend. Bei rund der Hälfte der Frauen hat die zeitliche Beanspruchung auf dem Betrieb in den letzten Jahren zugenommen. Jede vierte Frau hat in diesem Zeitraum zudem eine ausserlandwirtschaftliche Arbeit aufgenommen. Die Arbeitsbelastung kann zum Problem werden. Als Kompensation schätzen viele Bäuerinnen die besonderen Qualitäten ihrer Lebenswelt: Die Mehrheit der Frauen ist mit ihrer Situation zufrieden.

Im Agrarbericht 2003 wurden Ergebnisse einer Studie über die *Arbeitsbelastung in der Landwirtschaft* publiziert: Die Untersuchungen zeigen, dass die zeitliche und physische Arbeitsbelastung im Durchschnitt der Betriebe – trotz des betrieblichen Wachstums – nicht gestiegen ist. Auf einzelnen Betrieben kann die Situation aber durchaus anders aussehen: So kann eine Aufstockung des Betriebes zu einer grösseren zeitlichen Beanspruchung führen, falls keine bedeutenden technischen oder organisatorischen Anpassungen vorgenommen werden. Bei Indikatoren, die das psychische Befinden abbilden, sind die aktuellsten Ergebnisse sowohl bei den Landwirten als auch bei den Bäuerinnen besser als zehn Jahre zuvor.

Die **Beurteilung der Nachhaltigkeit** der Schweizer Landwirtschaft erfolgt ab 2005 alle vier Jahre **durch spezifische Indikatoren** der drei Dimensionen Ökonomie, Ökologie sowie Soziales. Zu dieser drittgenannten Dimension zählt als zentrales Element des Konzepts der Nachhaltigkeit eine gerechte Verteilung von Wohlfahrt. Unter Wohlfahrt verstehen wir Wohlbefinden, das auf der Befriedigung materieller und immaterieller menschlicher Bedürfnisse beruht.

Die Wohlfahrt wird anhand der beiden sozialen Nachhaltigkeitsindikatoren Einkommen und Lebensqualität gemessen. Die Höhe des *Einkommens* ist ein wichtiger Massstab für die Einschätzung der sozialen Lage; das Einkommen ist Voraussetzung für die Bedürfnisbefriedigung. Damit der Berufsstand Landwirt attraktiv bleibt, muss das Erreichen einer angemessenen *Lebensqualität* möglich sein. Dabei wird bei beiden Indikatoren jeweils ein Vergleich mit der nicht landwirtschaftlichen Bevölkerung gemacht, damit die allgemeinen Veränderungen innerhalb der Gesellschaft mitberücksichtigt werden können.

Ein weiterer Indikator ist der *Ausbildungsstand* der Betriebsleiter und Betriebsleiterinnen: Die Landwirtschaft muss ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter stärken, wenn sie ihr Produktionsvolumen im härteren Konkurrenzumfeld halten oder ausbauen will. Grundlage dafür sind unter anderem gut ausgebildete Fachkräfte.

Die Bedeutung der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit zeigt sich auch auf der **Massnahmenebene**. Hier gibt es verschiedene Instrumente, die spezifisch den sozialen Bereich ansprechen. Eines davon ist die *Betriebshilfe* in Form von zinslosen Darlehen, die dazu dienen, einen vorübergehenden, unverschuldeten finanziellen Engpass zu verhindern oder zu beheben. Ferner gibt es neu die *Umschulungsbeihilfen*, also Beiträge an die Umschulungs- und Lebenskosten, die an die Bedingung

geknüpft sind, dass die Bewirtschaftung des Landwirtschaftsbetriebes spätestens zwei Jahre nach Abschluss der Umschulung aufgegeben wird. Ein weiteres Instrument sind die *Familienzulagen* für bäuerliche Familien mit tiefem Einkommen. Und schliesslich haben die *Direktzahlungen* indirekt auch eine wichtige soziale Komponente, denn sie gewährleisten ein planbares, relativ sicheres Sockel - Einkommen.

3. Agrarsoziologisches Wissen und Ausgestaltung der Agrarpolitik

Im Bundesamt für Landwirtschaft verstehen wir unter Agrarsoziologie die *Wissenschaft der sozialen Erscheinungen im Agrarbereich*. Dies ist eine sehr breitgefaste Umschreibung. Konkret geht es darum, die objektiven und subjektiven Lebensbedingungen, -formen und -muster von bäuerlichen Personen und Haushalten mit Hilfe der Sekundärstatistik und Methoden empirischer Sozialforschung zu erfassen und zu analysieren.

Die Antwort auf die Frage „Fliesen Kenntnisse in Agrarsoziologie in die Ausgestaltung der Agrarpolitik ein?“ lautet: Die Agrarsoziologie in ihrer breiten Definition findet Anwendung bei der Ausgestaltung und Evaluation von agrarpolitischen Massnahmen. Agrarsoziologisches Wissen ist notwendig für die Gestaltung der Agrarpolitik. Denn sie kann nur erfolgreich sein, wenn sie agrarsoziologisches Wissen berücksichtigt.

Agrarsoziologische Daten liefern die oben erläuterte Sozialberichterstattung in der Landwirtschaft. Nach Bedarf stützen wir uns auf zusätzliche relevante Statistiken, Studien sowie spezifische Umfragen, beispielsweise über den Ausbildungsstand der Betriebsleiter und -leiterinnen. Diese erfolgte im Rahmen der Diskussion über die Bedingungen für die Gewährung von Direktzahlungen. Wertvolle agrarsoziologische Erkenntnisse werden aber auch durch Interviews gewonnen. Im Zusammenhang mit der diesjährigen Vertiefungsstudie werden Verantwortliche von sozialen Beratungsangeboten befragt. Ebenso werden eigene Erfahrungen sowie Stimmungseindrücke bei öffentlichen Veranstaltungen berücksichtigt. Gezielt genutzt werden bei der Ausgestaltung der Agrarpolitik aber vorwiegend quantitative Daten.

Die Art und Weise, wie Kenntnisse in Agrarsoziologie in die Ausgestaltung der Agrarpolitik einfliessen, wird am nachfolgenden Beispiel erläutert. Dabei ging es um die Abklärung, ob eine **Vorruhestandsregelung**

für in der Landwirtschaft Tätige eingeführt werden sollte. Man ist dabei folgendermassen vorgegangen: Als erstes wurde die Altersstruktur der Betriebsleiter und -leiterinnen analysiert, um zu erfahren, wie viele *potentielle Teilnehmende* überhaupt vorhanden wären. Anschliessend wurden die Ergebnisse mit dem aktuellen Strukturwandel verglichen, um herauszufinden welche Struktureffekte sich ergeben würden. Darauf wurde das *rechtliche und finanzielle Umfeld* bei einer vorzeitigen Betriebsaufgabe geprüft. Dabei stellte sich heraus, dass eine Vielzahl von Gesetzen und Regelungen zu beachten sind, insbesondere das Boden- und Pachtrecht, aber auch Raumplanungs- und Gewässerschutzvorschriften. Es zeigte sich auch, dass für Landwirte eine Betriebsaufgabe oft zu kaum tragbaren finanziellen Belastungen führen kann, weil durch Liquidationsgewinnsteuern, Gewinnanspruchsrechte der Miterben des aufgebenden Betriebsinhabers oder wegen Rückerstattung von Investitionshilfen hohe Kosten entstehen können. Es wurden die *Einstellungen und Wertvorstellungen* der Landwirte in Betracht gezogen, das heisst es wurde versucht, die Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz der Massnahme einzuschätzen. Zudem wurden *Erfahrungen* aus früheren Vorstössen und aus anderen Ländern herangezogen. Die wahrscheinliche *politische Akzeptanz* inner- und ausserhalb der Landwirtschaft wurde abgewogen und auch die Frage möglicher Begehrlichkeiten anderer Branchen erörtert. Aufgrund all dieser Berechnungen, Überlegungen und Einschätzungen kamen wir zum Schluss, dass von einer Einführung einer Vorruhestandsregelung für in der Landwirtschaft Tätige abgeraten werden muss. Eine Anpassung der Liquidationsgewinnbesteuerung hat zur Zeit höhere Priorität.

Wie generell in der Politik kann auch bei der Ausgestaltung der Agrarpolitik nicht immer alles nach objektiven Kriterien, völlig einheitlichen Zielvorstellungen und in geordneten Prozessen ablaufen. So können Vorgänge und Gegebenheiten ausserhalb der Landwirtschaft für die Agrarpolitik den Charakter von Rahmenbedingungen haben und diese können durchaus im Widerspruch zu Einsichten der Agrarsoziologie stehen. So ist die Landwirtschaft zum Beispiel in hohem Masse abhängig von den finanziellen Möglichkeiten des Staates.

4. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

- Der Gestaltung der Agrarpolitik - wie der anderen Politiken übrigens auch - sind Grenzen gesetzt durch kaum beeinflussbare Rahmenbedingungen.
- Die Agrarsoziologie hat systemimmanent eine bedeutende Rolle in der Agrarpolitik: Die Agrarsoziologie ist in der Agrarpolitik eingebettet.
- Agrarsoziologische Fakten und Erkenntnisse fliessen ein in die Ausgestaltung der schweizerischen Agrarpolitik und die Kommunikation. Man kann feststellen, dass bisher schwergewichtig quantitative agrarsoziologische Daten berücksichtigt wurden. Künftig sollten qualitative, zukunftsorientierte agrarsoziologische Erkenntnisse einen grösseren Stellenwert erhalten. Auch hier gilt der Grundsatz: Je mehr man weiss, umso besser wird die Politik.

Anschrift des Verfassers:

Manfred Bötsch
Direktor des Bundesamtes für Landwirtschaft
Mattenhofstrasse 5
3003 Bern

Email: manfred.boetsch@blw.admin.ch