

Extensiver Strukturwandel als Option für die Schweizer Landwirtschaft? : Ein Essay mit agrarökonomischem und ordnungspolitischem Repertoire

Autor(en): **Baur, Priska**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): - **(2005)**

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966575>

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.

Extensiver Strukturwandel als Option für die Schweizer Landwirtschaft? – Ein Essay mit agrarökonomischem und ordnungspolitischem Repertoire

Priska Baur, Eidg. Forschungsanstalt WSL, Birmensdorf

1. Agrarreform ohne Ende

Die Schweizer Agrarpolitik wurde in den letzten Jahren massiv umgebaut und ein Ende der Reform ist nicht absehbar. Dies zeigt sich aktuell an den Vorschlägen des Bundesrates zur Agrarpolitik 2011. Wichtigster Auslöser der andauernden Agrarreform war die Aussenwirtschaftspolitik (Gatt/WTO). Ebenfalls treibend wirk(t)en die unerwünschten Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt, ihre im internationalen Vergleich geringe Wettbewerbsfähigkeit sowie die zunehmende Belastung des Bundeshaushaltes Ende der 1980er Jahre.

Ziel der Agrarreform seit anfangs der 1990er Jahre war es, diese Probleme zu lösen und die Landwirtschaft auf den Pfad der Nachhaltigkeit zu führen. Insbesondere muss die Agrarpolitik kompatibel sein mit den Regeln der WTO, sie soll die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft fördern und zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Die zentrale Strategie der neuen Politik besteht darin, Preis- und Einkommenspolitik zu trennen. Damit haben die Agrarpolitiker Jahrzehnte alte (agrar)ökonomische Forderungen umgesetzt.

Zu den Vätern der Schweizer Agrarreform zählt an erster Stelle der Agrarökonom Peter Rieder. Er hat durch seine Tätigkeiten in Politikberatung, Lehre und Forschung nicht nur die Politik erfolgreich mitgestaltet, sondern eine ganze Generation von AgrarökonomInnen geprägt, darunter auch die Autorin des vorliegenden Beitrages.

2. Kriterien für eine zukunftsfähige Agrarpolitik

Reichen die bisherigen Reformen aus, um die gesetzten Ziele zu erreichen? Ob dieser Frage scheiden sich die Geister. Die folgenden Reflexionen werden von einem umfassenden, ordnungspolitisch fundierten und wirkungsorientierten Nachhaltigkeitsverständnis geleitet. Demgemäss wird die Schweizer Agrarpolitik dann als zukunftsfähig beurteilt, wenn sie

- erlaubt, dass sich die Leistungen der Landwirtschaft an den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung ausrichten;
- keine gesellschaftlichen Ungerechtigkeiten schafft, indem sie Privilegien für eine Minderheit aufrecht erhält oder sogar ausbaut;
- nachweislich zu einer Abnahme landwirtschaftlicher Umweltbelastungen sowie zu einer Erhaltung/Zunahme positiver Umweltwirkungen führt;
- die Individuen sowenig wie möglich in ihrem Handlungsspielraum einschränkt;
- die Mobilität von Arbeit, Boden und Kapital sowie den Marktaustritt und –zutritt von LandwirtInnen möglichst wenig behindert;
- den Bundeshaushalt nicht unverhältnismässig belastet;
- die Abhängigkeit der Landwirtschaft von öffentlichen Geldern vermindert bzw. vor allem Hilfe zur Selbsthilfe leistet.

3. Wie zukunftsfähig ist die Schweizer Agrarpolitik?

Keine regionale Differenzierung der Leistungen der Landwirtschaft

Prioritäre Aufgabe der nationalen Agrarpolitik ist es nicht mehr, die Produktion von Nahrungsmitteln zu sichern, sondern die Bereitstellung einer Vielfalt von gemeinwirtschaftlichen Leistungen (Multifunktionalität) zu fördern. Sowohl Angebot wie auch Nachfrage nach solchen Leistungen sind aber regional unterschiedlich. Da die Agrarpolitik immer noch Bundespolitik ist, ist eine Anpassung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft an regional heterogene Bedürfnisse kaum möglich. Damit ist eine ineffiziente Mittelverwendung vorprogrammiert.

Gesellschaftlich problematische Privilegien

Aus gesellschaftspolitischer Sicht zu bedenken ist, dass Landwirte im Vergleich zu Gewerbe treibenden (z.B. Raumplanung, Anspruch auf sozialverträglichen Strukturwandel), aber auch zu normalen BürgerInnen (z.B. bäuerliches Bodenrecht, Anspruch auf Direktzahlungen) über manche Privilegien verfügen. Diese Privilegien hängen besonders mit dem Faktor Boden zusammen, der in der Schweiz äusserst knapp und deshalb wertvoll ist. Deutlicher Ausdruck dieses Privilegs ist, dass mit der neuen Agrarpolitik praktisch der blosse Bodenbesitz zu Einkommen berechtigt. Gerade in peripheren Gebieten werden Landwirte im Vergleich zu Nicht-Landwirten wirtschaftlich tendenziell besser gestellt.

Unsichere ökologische Effekte

Die Agrarreform gilt zwar allgemein als ökologische Erfolgsgeschichte, aber ob sie wahr ist, muss sich erst noch weisen. Es ist derzeit wenig wahrscheinlich, dass die positiven Umweltwirkungen die negativen übertreffen und damit die hohen Direktzahlungen rechtfertigen. Denn die Umweltqualität hat sich bis anhin kaum messbar verbessert. Dies wird im allgemeinen unterschlagen, weil die publizierten ökologischen Indikatoren praktisch alle handlungs- und nicht ergebnisorientiert sind. Da die landwirtschaftliche Umweltbelastung eine Folge der Agrarproduktion ist, ist zudem eine Abnahme nur im Rahmen einer Erhöhung der Öko-Effizienz möglich. Daraus ergibt sich, dass ein signifikanter Rückgang der landwirtschaftlichen Umweltbelastung nur erwartet werden kann, wenn auch die Agrarproduktion abnimmt.

Noch immer hohe Regelungsdichte in der Landwirtschaft

Die teilweise Liberalisierung der Agrarmärkte darf nicht darüber hinweg täuschen, dass die konkrete Ausgestaltung der neuen Agrarpolitik äusserst komplex ist. Die Bewirtschaftung ist bis ins Detail geregelt und vorgeschrieben. Entsprechend hoch sind der Kontrollbedarf bzw. das Risiko, dass z.B. ökologische Auflagen nicht eingehalten werden.

Weiterhin stark gebremster Strukturwandel

Es sind nicht nur die hohen Transferzahlungen und die konkrete Ausgestaltung der Agrarpolitik, die die Abwanderung aus der Landwirtschaft stark bremsen und z.B. die Mobilität des Bodens behindern. Hinzu kommt, dass es wirksame Marktaustritts- und -zutrittsbarrieren gibt. Diese verzögern nicht nur den Strukturwandel, sondern verhindern auch

Innovationen und kreative Lösungen. Die Landwirtschaft ist ein geschlossener Club, dies widerspricht ordnungspolitischen Grundsätzen ebenso wie Prinzipien einer "offenen Gesellschaft" (Karl Popper).

Noch höhere Belastung des Bundeshaushaltes

Die erhöhten Aufwendungen des Bundes für die Landwirtschaft waren zwar einer der Auslöser der neuen Agrarpolitik Ende der 1980er Jahre. Die Konzeption der WTO-kompatiblen, ökologischen und besonders einkommenssichernden Agrarpolitik war indessen nur möglich durch einen weiteren Ausbau des Agrarbudgets. So hat die Belastung des Bundeshaushaltes nicht ab-, sondern deutlich zugenommen. Dies ist umso prekärer als in Zeiten knapper Bundesfinanzen die Opportunitätskosten hoher Agrarausgaben entsprechend hoch sind.

Stark gestiegene politische Abhängigkeit der Landwirtschaft

Die Landwirtschaftlichen Einkommen entwickeln sich trotz massiver Einkommensstützung nicht wie gewünscht. Mit der neuen Agrarpolitik ist zudem die Abhängigkeit der Landwirtschaft von der Politik und damit vom politischen Goodwill stark gestiegen.

Obige Überlegungen lassen einige Fragezeichen hinter die vermeintliche Erfolgsbilanz der Agrarreform setzen. Die gewünschten Wirkungen sind unsicher, die unerwünschten gesellschaftlichen und ordnungspolitischen Nebenwirkungen hoch, ebenso die unmittelbaren Kosten für den Bund. Ist diese Agrarpolitik zukunftsfähig? Ist sie nicht vielmehr – wie Ende der 1980er Jahre – in eine Sackgasse geraten?

4. Ein möglicher Ausweg aus der Sackgasse?

Auch die neue Agrarpolitik leidet an mannigfachen Zielkonflikten. So sollen z.B. mit den öffentlichen Mitteln die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft effizient gefördert werden, doch an der zentralistischen Ausgestaltung der Agrarpolitik wird festgehalten; die landwirtschaftliche Umweltbelastung soll deutlich gesenkt, die Produktionsmenge jedoch aufrecht erhalten werden; die Abwanderung soll gebremst werden, die Einkommen aber wachsen; der Bund will sich aus den Marktinterventionen zurückziehen, gleichzeitig aber die Produktion auf betrieblicher Ebene bis ins Detail regeln.

Vision: extensiver Strukturwandel

Manche dieser Zielkonflikte könnten durch einen extensiven Strukturwandel entscheidend entschärft werden.¹ Extensiver Strukturwandel bedeutet, dass Einkommensverbesserungen durch eine Betriebsvergrößerung oder eine Diversifizierung oder die Aufnahme eines ausserbetrieblichen Erwerbs (im Extremfall eine vollständige Aufgabe des Betriebes) bei gleichzeitiger Senkung der umweltrelevanten Produktionsintensität (Dünger, Pestizide) erzielt werden.

Ein extensiver Strukturwandel fand in der Schweiz bereits einmal statt, nach dem 2. Weltkrieg bis Ende der 1960er Jahre. Er war verbunden mit einer starken Abwanderung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte und einem Flächenwachstum der Betriebe, ohne dass Produktion und umweltrelevante Produktionsintensität signifikant zugenommen hätten. In den folgenden beiden Jahrzehnten, den 1970er und 1980er Jahren, war der Strukturwandel indessen ein intensiver: Die Abwanderung aus der Landwirtschaft ging stark zurück, die Betriebe wuchsen nur noch geringfügig, während die umweltrelevante Produktionsintensität stark zunahm.

Strategie: extensiven Strukturwandel zulassen ...

Wichtige Rahmenbedingungen der schweizerischen Landwirtschaft wirken bereits heute in Richtung eines extensiven Strukturwandels. Es sind dies einerseits die hohen Einkommen in einer immer noch starken Wirtschaft und andererseits die knappen Umweltressourcen in einem kleinen Land. Die hohen Einkommen üben nicht nur einen Sog auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte aus, sie tragen auch dazu bei, dass die Nachfrage nach einer intakten Umwelt besonders gross ist. Dass die Umweltressourcen, insbesondere Boden, unverbauete Landschaften und naturnahe Lebensräume, so knapp sind, erhöht ihren Wert zusätzlich.

Es geht somit bei den bestehenden Rahmenbedingungen nicht etwa darum, einen extensiven Strukturwandel aktiv zu fördern. Die Strategie lautet vielmehr, einen extensiven Strukturwandel zuzulassen.

¹ Die Begriffe „intensiver“ bzw. „extensiver“ Strukturwandel werden in Anlehnung an Schmitt verwendet (Schmitt G., 1984: Probleme, Optionen und offene Fragen der Strukturpolitik – die Position der Wissenschaft. In: Henrichsmeyer W. et al., (Hrsg.) Agrarstruktur im Wandel).

... und gewünschte Leistungen gezielt fördern

Auch ein extensiver Strukturwandel produziert nicht automatisch die gewünschten Leistungen der Landwirtschaft. Er stellt jedoch eine Grundvoraussetzung dafür her, dass diese gezielt und effizient entsprechend den regionalen Bedürfnissen produziert werden können.

5. Elemente einer zukunftsfähigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Die Agrarreform enthält wegweisende Elemente. Dazu zählen besonders die an Umweltauflagen und den Faktor Boden gebundenen Direktzahlungen, auch wenn diese in ihrer konkreten Ausgestaltung und Höhe wohl über das Ziel hinaus geschossen sind. Anzustreben ist aber eine mutige Weiterentwicklung. Es dürfte z.B. kein Tabu mehr sein,

- die landwirtschaftliche Produktionsmenge deutlich zu senken, das bedeutet insbesondere, nicht nur die Preise, sondern auch die Direktzahlungen zurück zu fahren;
- in gewissen Regionen die Landwirtschaft ganz aufzugeben;
- den verstärkten Strukturwandel durch befristete personengebundene Einkommensbeiträge sozial abzufedern;
- Umweltauflagen zu lockern und dafür einen Teil der Direktzahlungen nicht handlungs-, sondern ergebnisorientiert ausbezahlen;
- Kantone, Gemeinden und weitere NutzniesserInnen an der Finanzierung gewünschter Leistungen der Landwirtschaft zu beteiligen.

Die Agrarreform ist auch mit der Agrarpolitik 2011 nicht am Ende angekommen. Aus Sicht der Autorin ist ein extensiver Strukturwandel keine Option, sondern eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Schweizer Landwirtschaft auf dem Pfad der Nachhaltigkeit vorankommt.

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Priska Baur
Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL
Zürcherstrasse 111
8903 Birmensdorf

priska.baur@wsl.ch

Abschluss der Dissertation: 1999