

Politik für Land(wirt)schaft auf Kantonsebene : vom Nutzen der Lehren von Prof. Peter Rieder

Autor(en): **Pezzatti, Marco G.**

Objektyp: **Article**

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

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

PDF erstellt am: **13.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966591>

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.

Politik für Land(wirt)schaft auf Kantonsebene: Vom Nutzen der Lehren von Prof. Peter Rieder

Marco G. Pezzatti, Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich

Aus Anlass der Emeritierung von Peter Rieder soll an einigen Beispielen gezeigt werden, wo man im Vollzugsalltag einer kantonalen Verwaltung immer wieder den agrarökonomischen Kernbotschaften Rieders, aber auch seiner Art zu denken, zu analysieren und zu beurteilen, begegnet. Daraus wird sichtbar: Eine Dissertation bei Professor Peter Rieder zu schreiben war mehr als eine mehrjährige, fachliche Auseinandersetzung mit einem agrarökonomischen Thema. Es war auch ein Stück Lebensschule.

1. Beispiele agrarökonomischer Kernbotschaften

1.1 Strukturdefizit und Effizienz von Strukturhilfen

Die Schweizerische Landwirtschaft weist ein erhebliches strukturelles Defizit auf. Vor allem die Produktion von Massengütern wie Milch erfolgt in zu kleinen Betrieben mit zu hohen Produktionskosten. Diese Diagnose ist nicht neu - umso erstaunlicher ist aber, dass sich die Politik nicht offensiver diesem Problem stellt. Die agrarökonomische Forschung von Peter Rieder und seinen Mitarbeitenden hat in Dutzenden von Arbeiten das Strukturproblem des Schweizer Agrarsektors dargestellt. Ebenso zahlreich werden politische Massnahmen auf ihre Wirkung auf die Strukturentwicklung der Betriebe durchleuchtet. So konnte Rieder u.a. belegen, dass Strukturhilfen, wie die Subventionierung von Ökonomiegebäuden, eine der effizientesten agrarpolitischen Massnahmen ist.

Im Kanton Zürich werden unter anderem deshalb bis heute landwirtschaftliche Hochbauten subventioniert. Die Strukturhilfen werden dabei sehr gezielt für Betriebe eingesetzt, welche bezüglich ihrer Ausstattung mit Produktionsfaktoren Mindestanforderungen erfüllen. Wirkungsanalysen des Amtes für Landschaft und Natur zeigen, dass subventionierte Milchwirtschaftsbetriebe ihre Produktionskosten je kg Milch um rund 10 Prozent senken konnten. Vor diesem Hintergrund ist es wenig verständlich, dass mit dem Entlastungsprogramm des Bundes und der AP 2011

ausgerechnet im Bereich dieser Strukturhilfen gespart wird - weit mehr als bei den Direktzahlungen.

1.2 Marktverzerrende Massnahmen und Marktmacht

Die schweizerischen Agrarmärkte werden seit 1992 liberalisiert, auf WTO-Tauglichkeit getrimmt und den Bedingungen der bilateralen Verträge mit der EU angepasst. Die Vielfalt aus volkswirtschaftlicher Sicht ineffizienter Marktinterventionen hat sich auf wenige Massnahmen reduziert, deren Ende absehbar ist. Entwarnung für alle kritischen AgrarökonomInnen? Nicht ganz! Mit der AP 2007 wollte man ausgewählte Obst- und Rebsorten mit Beiträgen fördern. Die über die Anforderungen des restriktiven Tierschutzgesetzes hinausgehende, besonders tierfreundliche Haltung von Vieh, wird mit Bundesgeld unterstützt. Einige Kantone fördern die biologische Landwirtschaft mit Umstellungsbeiträgen. Dies, obwohl die Biomärkte teilweise ebenso gesättigt sind wie der restliche Agrarmarkt. Die Agrarverwaltung muss diesbezüglich auf den Pfad der Tugend zurückkehren und eine Politik ohne marktverzerrende Massnahmen vorschlagen. Der Erfolg der Labelprogramme u.a. von Migros und Coop zeigt, dass sich ökologische und tierfreundliche Produktion über den Markt erreichen lässt.

Ein anderes marktpolitisches Thema Rieders, die Marktmacht der wenigen Grossverteiler in der Schweiz, bleibt vorerst ungelöst. Sie ist nicht nur für die Produzenten problematisch, sondern tangiert auch die kantonalen Vollzugsaufgaben. So werden zum Beispiel die Gemüseproduzenten auch im Kanton Zürich von den wenigen Grossabnehmern gedrängt, immer mehr Verarbeitungsschritte am Produktionsstandort vorzunehmen. Als Folge wird in der Landwirtschaftszone Salat nicht nur produziert, sondern auch gewaschen, verpackt und mit Preisetikett versehen. Würde aber der Kanton Zürich eine restriktivere Raumordnungspolitik betreiben, würden sich die Grosshändler vermehrt in Nachbarkantonen versorgen. Damit wird das marktpolitische Problem des Agrarsektors zur raumordnungs- und gar standortpolitischen Knacknuss.

1.3 Direktzahlungen – Möglichkeiten und Grenzen

Peter Rieder ist einer der Väter der Direktzahlungen. Er hat hohen Anteil am Verdienst, dass heute die Entschädigung der Landwirtschaft für die von ihr erbrachten öffentlichen Güter von der Gesellschaft akzeptiert wird. Mit seinen Arbeiten zeigt er jedoch auch die Grenzen des Instru-

mentariums. Sein Team konnte wissenschaftlich belegen, dass die Direktzahlungen in der heutigen Beitragshöhe strukturerhaltend wirken. Für die Beiträge an die Bewirtschaftung steiler Hanglagen konnte nachgewiesen werden, dass sie teilweise höher angesetzt sind, als sie zur flächendeckenden Bewirtschaftung auch solcher Lagen notwendig wären. Vor diesem Hintergrund müsste daher gerade der Kanton Zürich, der den Bundesbeitrag für die Bewirtschaftung von Hanglagen mit einem kantonalen Beitrag verdoppelt, seine Beitragspolitik überdenken. Dies hat die Verwaltung auch getan und bereits zweimal, 1997 und 2003, eine Aufhebung der Beiträge und eine effizientere Mittelverwendung empfohlen: vergebens. Die grosse Mehrheit der Kantonsräte kennt Rieders Studien leider nicht!

Auf sichtbar besserem Weg ist die Umsetzung von Rieders Anliegen nach der „optimalen Regelungsebene“ - auch für agrarbezogene Massnahmen. Die lokal initiierten Vernetzungsprojekte und Landschaftsentwicklungskonzepte LEK erfreuen sich zunehmender Beliebtheit. Es wird aber wohl mindestens bis zur „Agrarpolitik 2015“ dauern, bis eine verstärkte Regionalisierung und damit eine vermehrt auf kantonale Bedürfnisse ausgerichtete Agrarpolitik die parlamentarischen Hürden schafft.

1.4 Determinanten des Strukturwandels und begrenzte politische Steuerungsmöglichkeit

Wer die Diskussionen der Agrarpolitiker und Verbandsfunktionäre verfolgt, erhält manchmal den Eindruck, die Agrarpolitik sei die einzige und wichtigste Determinante des Strukturwandels. Die Studien des Instituts für Agrarwirtschaft zeigen jedoch auf, dass eine Vielzahl von exogenen Einflussgrössen für die längerfristige Strukturenentwicklung entscheidend ist. Peter Rieder hat dabei immer die Struktur und Entwicklung der übrigen Wirtschaft als zentrale Grösse hervorgehoben und dies in empirischen Studien auch bewiesen. Was auf den ersten Blick vor allem für den richtigen Policy-Mix im Berggebiet bedeutend ist, ist auch für den Wirtschafts- und Ballungsraum Zürich relevant. Die hohe Dichte an Zu- und Nebenerwerbsmöglichkeiten, die zahlreichen gut verdienenden Konsumenten und Kunden von Hofläden, aber auch die grosse Nachfrage nach landwirtschaftlichen Liegenschaften und Wohnen im Grünen zählen hier zu den wichtigsten Einflussgrössen auf die Entwicklung des Agrarsektors. Die je nach Ausgestaltung für die Landwirtschaft wirksamsten oder restriktiven Massnahmen finden sich auf kantonaler Ebene dann auch oft eher in der Wirtschafts-, Raumordnungs-, Umwelt- und

Naturschutzpolitik als in der Agrarpolitik. Dies immer wieder zu kommunizieren zählt zu den wichtigsten, zugleich aber auch anstrengendsten Aufgaben von „uns Agrarökonomen“ im Verwaltungsalltag.

2. Transdisziplinarität und Weitsicht

2.1 Von der Inter- zur Transdisziplinarität

Mit dem Polyprojekt „Primärproduktion im Alpenraum“ hat das Team von Peter Rieder nicht nur inhaltlich und methodisch, sondern auch bezüglich Projektmanagement Neuland betreten. Ich erinnere mich gut an eine der ersten Besprechungen mit dem damaligen Vizepräsidenten Forschung der ETHZ, Prof. Ralph Hütter, über unsere Projektskizze. Unser vorgesehener „loser Verbund verschiedener disziplinärer Teilprojekte“ musste zu einem kompakten transdisziplinären Projekt um- und ausgebaut werden. Es folgten unzählige harte Diskussionen mit an einer Mitarbeit interessierten Professuren verschiedener Disziplinen und, vor allem, unterschiedlichster Denkweisen. Beharrlich verfolgte Peter Rieder die Idee, ökonomische, ingenieurtechnische und naturwissenschaftliche Sichtweisen auf das gemeinsame Forschungsziel auszurichten. Ebenso hartnäckig setzte er sich für ein ökonomisches Kernprojekt ein, in welchem die Synthese der disziplinären Teilprojekte und die Beantwortung der Hauptfragestellung erfolgte. Der Erfolg von PRIMALP und des anschliessenden Greifenseeprojektes gaben ihm Recht.

Was sich in der Forschung bewährt hat, hat sich in der Verwaltung erst ansatzweise durchgesetzt. Im Zürcher Amt für Landschaft und Natur werden beispielsweise die Anliegen der Land- und Forstwirtschaft, des Natur- und des Bodenschutzes sowie der Fischerei- und Jagdverwaltung unter einen Hut gebracht und eine gemeinsame Politik für den Grünraum verfolgt. Erschwert wird die disziplinenübergreifende Zusammenarbeit aber oftmals durch politisch festgelegte Aufgabenteilungen von Ämtern - wie beispielsweise auf Bundesebene bei BLW und BUWAL - und in Stein gemeisselten Zuständigkeitsgrenzen von Departementen und Direktionen. Hier klaffen Theorie und Praxis noch stark auseinander!

2.2 Langfristiges Denken und Nachhaltigkeit

AP 2007, AP 2011, Landschaft 2010, Legislaturziele 2004-2007 usw.: Diesen Programmen gemein ist ein Planungshorizont von wenigen Jahren. Subtrahiert man davon die aktivitätsarmen Phasen vor den alle vier Jahre stattfindenden Wahlen sowie die notwendige Einarbeitungszeit bei Leaderwechsel, verbleibt wenig Zeit für längerfristige Strategien. Dabei werden viele mutige Ansätze der Verwaltung, Erkenntnisse aus der Wissenschaft aufzunehmen und umzusetzen, vom Parlament und in Anhörungen von sämtlichen möglichen interessierten Kreisen bis zur Unkenntlichkeit verändert.

Auch für überzeugt demokratische Wissenschaftler birgt dies ein gewisses Frustrationspotenzial. Peter Rieder hatte wohl zwei Rezepte dagegen: die politische Ökonomie und die Historik. Erstere liefert die Erklärung für das Verhalten von Politikern in der Entscheidungsfindung. Aus der Geschichte bzw. aus dem Vergleich mit früheren Entwicklungen relativiert sich zudem vieles, was in der kurzfristigen Betrachtung scheinbar bedeutend ist. Sich immer wieder vom Denken in Legislaturperioden zu lösen ist unabdingbare Voraussetzung, dass in der Verwaltung mutige Lösungsvorschläge erarbeitet werden können - unter dem Leitgedanken von Nachhaltigkeit!

3. Persönliches Schlusswort

Aus obigen Ausführungen wird ersichtlich, dass Peter Rieder an der ETHZ eine Lücke hinterlassen wird. Er selber wird seinen „Ruhestand“ aber wohl, wie so vieles bisher, als neue Herausforderung wahrnehmen und die neue Freizeit zum Lesen, Denken, Schreiben und hoffentlich auch Kommunizieren nutzen. Auch muss es ein tolles Gefühl sein, „seine Schüler“ in der halben Welt, an verschiedensten interessanten Stellen verteilt zu wissen: Schüler, mit denen ihn fachliche, aber auch persönliche Anekdoten verbinden. So werden mir die spannenden Reisen ins Südtirol, die gemeinsamen harten Diskussionen in der St. Galler Volkswirtschaftsdirektion und die Aufnahme einer TV-Sendung im Brienental noch lange in Erinnerung bleiben. Und auch einer seiner härtesten Ermahnungen an mich, ich solle lieber ein gescheites Buch lesen, als meinen Schafen nachspringen, werde ich nicht vergessen. Heute springe ich nicht mehr Schafen, sondern meinen Kindern nach. Aber darunter könnte man ja gelebte „Multifunktionalität“ verstehen - und dann wären wir schon wieder bei einem Kernanliegen von Peter Rieder.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Marco G. Pezzatti
Stv. Chef des Amts für Landschaft und Natur
Kaspar Escher-Haus
8090 Zürich

marco.pezzatti@vd.zh.ch

Abschluss der Dissertation: 2001