

Zeitschrift: Schweizer Archiv für Tierheilkunde SAT : die Fachzeitschrift für Tierärztinnen und Tierärzte = Archives Suisses de Médecine Vétérinaire ASMV : la revue professionnelle des vétérinaires

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Tierärztinnen und Tierärzte

Band: 134 (1992)

Heft: 4

Artikel: Agrarstrukturentwicklungen in der Schweiz unter Aspekten nationaler Agrarpolitik und laufender internationaler Verhandlungen

Autor: Rieder, P.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-589713>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 01.04.2025

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

AGRARSTRUKTURENTWICKLUNGEN IN DER SCHWEIZ UNTER ASPEKTEN NATIONALER AGRARPOLITIK UND LAUFENDER INTERNATIONALER VERHANDLUNGEN

P. RIEDER

EINLEITUNG

Vieles ist in unserer Zeit in Bewegung geraten: Die Sowjetunion und die osteuropäischen Kleinstaaten stehen in einem unerwarteten wirtschaftlichen und politischen Umbruch. In Westeuropa laufen bedeutende, wenn auch schwierige Integrationsverhandlungen (EWR, EG-Erweiterung). Im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT sollen unter anderem die total verzerrten internationalen Agrarmärkte neu geordnet werden. Ein weiterer Verhandlungsgegenstand der GATT- und vieler anderer Konferenzen ist die Verbesserung der Verhältnisse in den Entwicklungsländern und deren Marktzutritt in Europa und den USA. In diesem weltpolitischen Umfeld sind wir bestrebt, in diesem Beitrag Wege aufzuzeigen, wie in der Schweiz die Landwirtschaft und die Kulturlandschaft erhalten, aber auch gezielt gefördert und gestaltet werden könnten. Im Gegensatz etwa zu Problemlösungen in Entwicklungsländern und in Osteuropa befinden wir uns in einem äusserst günstigen Umfeld eines wohlhabenden Landes und einer reichen Gesellschaft.

Angesichts der um sich greifenden Befürchtung, die Schweizer Landwirtschaft werde das erste Opfer der internationalen Verhandlungsergebnisse sein, geraten Politiker und Funktionäre scheinbar in Bedrängnis. Gelegentlich finden sie angebliche Lösungen in alten Begriffen wie «Europa der Regionen» oder in der Schöpfung neuer Begriffe mit altem Inhalt wie «Multifunktionalität» der Landwirtschaft.

NEUE AKZENTE IN EINER ZUKÜNFTIGEN LANDWIRTSCHAFTLICHEN AGRARPOLITIK OHNE EG- UND GATT-ASPEKTE

Probleme der bisherigen Agrarpolitik

Die Agrarpolitik basiert seit der Einführung des Landwirtschaftsgesetzes im Jahre 1951 faktisch auf dem Grundsatz produktionsdeckender Preise mittels inländischer Preisstüt-

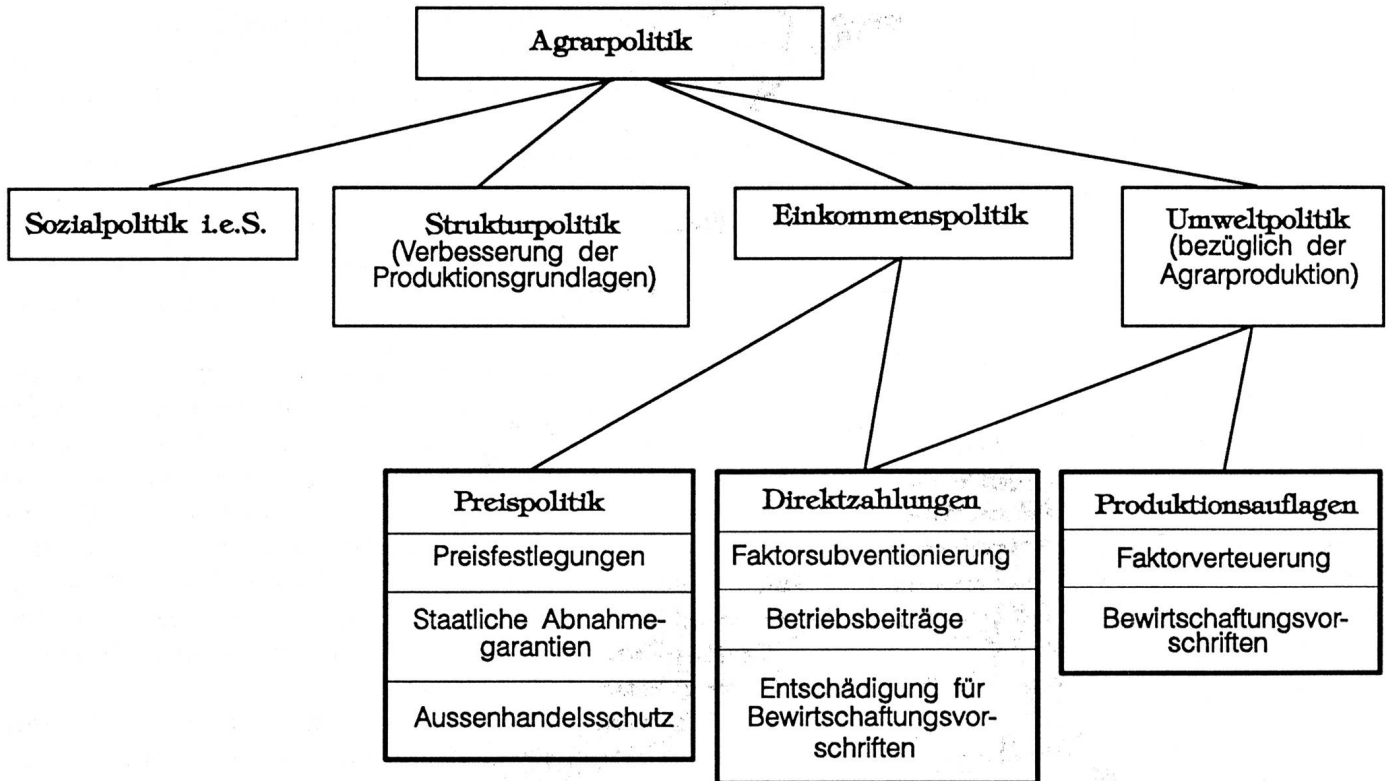
zung und Aussenhandelsschutz. Die Preispolitik ist somit in der Schweiz das wichtigste agrarpolitische Instrument. Sie beinhaltet den zentralen Zielkonflikt, dass über die Produktpreise sowohl Angebotssteuerung als auch Einkommenspolitik betrieben wird. Die Politik der über dem Marktgleichgewicht festgelegten Preise führte einerseits zu Marktüberschüssen und steigenden Preisunterschieden zum umliegenden Ausland und andererseits zu ungewollten Einkommensdisparitäten innerhalb der Landwirtschaft, die man im Voralpen- und Berggebiet schon heute mit zusätzlichen Direktzahlungen auszugleichen versucht. Im Laufe der Zeit kam zu den zwei genannten Problemen ein dritter Problemkreis hinzu, nämlich die ökologischen Gefahren durch eine zu hohe Produktionsintensität einerseits und das Auftreten von Brachland in abgelegenen Gebieten andererseits.

Die Erweiterung des agrarpolitischen Instrumentariums mit einkommens- und umweltpolitischen Massnahmen

Nach Abbildung 1 wird die schweizerische Agrarpolitik in die vier Bereiche Sozialpolitik, Strukturpolitik, Einkommenspolitik und Umweltpolitik eingeteilt: Soziale Massnahmen erfüllen in der Landwirtschaft die gleichen Funktionen wie in der übrigen Wirtschaft und bezwecken die Reduktion von Sozillasten. Im Zusammenhang dieser Ausführungen wird daher nicht weiter darauf eingegangen.

Die Strukturpolitik dient der Verbesserung der Produktionsgrundlagen. Sie ist längerfristig ausgelegt und bildet Anreize zur Realisierung von effizient zu bewirtschaftenden und lebensfähigen Betriebseinheiten. Wichtigstes strukturpolitisches Instrument sind in der Schweiz zinsgünstige Investitionskredite und Beiträge für Meliorationen und Stallbauten. Die Einkommenspolitik besteht aus preispolitischen Instrumenten und den Direktzahlungen. Die Preispolitik beruht auf inländischen Preisfestlegungen, staatlichen Abnahmegarantien und dem Aussenhandelsschutz. Direktzahlungen haben

Abb. 1: Bereiche der Agrarpolitik und landwirtschaftsbezogenen Umweltpolitik



zum Teil einkommenspolitischen und zum Teil umweltpolitischen Charakter. Auf die verschiedenen Formen von z.T. neuen Direktzahlungen und ihre spezifischen Wirkungsweisen wird anschliessend bei der Diskussion der Umweltpolitik eingegangen.

Die Instrumente der Umweltpolitik bestehen aus Direktzahlungen und Produktionsauflagen.

Umweltgefährdungen sollen vermieden werden über Faktorverteuerungsmassnahmen, -subventionierungen, Betriebsbeiträge und Bewirtschaftungsvorschriften. Faktorverteuerungen bezwecken einen geringeren Einsatz der schädigenden Produktionsfaktoren. In der Schweiz wird eine solche Lenkungsabgabe vor allem für Dünger und Pflanzenschutzmittel diskutiert, um den Einsatz dieser Hilfsstoffe auf ein umweltverträgliches Mass zu reduzieren.

Unter dem Begriff Faktorsubventionierung versteht man an Produktionsfaktoren gebundene Direktzahlungen. Damit werden die Kosten der subventionierten Faktoren gesenkt. Dadurch entsteht sowohl ein ökonomischer Anreiz zu seiner Nutzung als auch ein positiver Einkommenseffekt. Faktorsubventionen sind somit nicht produktionsmengenneutral. Durch flächengebundene Subventionen soll beispielsweise

im Berggebiet die Nutzung von Grenzertragsböden gefördert werden (Flächenbeiträge).

Betriebsbeiträge, wie sie im neuen Art. 31a des Landwirtschaftsgesetzes vorgesehen sind, sind möglichst produktions- und strukturneutrale Direktzahlungen. Sie sollen die Einkommen aller Betriebe einer genau definierten Gruppe von Landwirten um einen absolut gleich hohen Beitrag erhöhen. Bezügereinheit ist der einzelne landwirtschaftliche Betrieb bzw. der Betriebsleiter.

Bewirtschaftungsvorschriften in Form von Geboten und Verboten sind anzuwenden, wenn durch die landwirtschaftliche Produktion irreversible Gefahren oder Schäden drohen.

Unabhängig von GATT und EG kann zusammenfassend festgehalten werden, dass konzeptionell die heutige bzw. die sich anbahnende ergänzende umwelt- und einkommensbezogene Agrarpolitik agrarökonomisch richtig angelegt ist. Ob die Höhe der Beiträge und der Preise zufriedenstellend ist, ist letztlich eine politische Frage. Eindeutig zu geringe Summen stehen für Meliorationen, Weg- und Stallbauten zur Verfügung. Die kantonalen Meliorationsämter weisen hierfür lange Wartelisten auf. Scheinbar besteht bei den Bauern das Verlangen nach Strukturverbesserungen.

ZUR ZUKUNFT UNTER GATT- UND EG-SICHTWEISE

Entwicklungen auf den Weltagrarmärkten – Zur Notwendigkeit von GATT-Agrarverhandlungen

Der Welthandel mit Agrarprodukten hat sich im Zeitablauf infolge des Fortschritts im Transportwesen und in der Lagerhaltung vom kolonialen Gewürzhandel zu einem Handel mit fast allen landwirtschaftlichen Erzeugnissen entwickelt. Seit dem letzten Weltkrieg hat das Volumen des internationalen Agrarhandels besonders stark zugenommen, allein zwischen 1963 und 1983 erfolgte ein Anstieg um rund 90%. Gleichzeitig ist aber das gesamte Welthandelsvolumen um rund 180% gestiegen, so dass der Anteil des Weltagrarhandels am gesamten Welthandel in dieser Zeitspanne von rund 27% auf 15% gesunken ist.

Wichtigste Akteure des internationalen Agrarhandels sind die Industrieländer. Fast die Hälfte des Handels wickelt sich innerhalb dieser Gruppe ab. Ein weiteres Drittel des Agrarhandels erfolgt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und rund 10% zwischen Entwicklungsländern.

In den letzten Jahrzehnten ist das Angebot auf den Weltagrarmärkten stärker als die Nachfrage angestiegen, was tendenziell zu sinkenden Preisen führte. Es gibt auf dem Weltagrarhandel dominante und abhängige Partner. Die EG und die USA bestimmen mit ihrer Politik der Exportsubventionierung die Lage auf dem Weltmarkt. Das Abschöpfungssystem der EG führte zu Angebotsausdehnungen. In der Folge gingen ihre Einfuhren zurück. Die EG wurde sogar zu einem grossen Anbieter auf dem Weltmarkt. Deswegen sanken die Weltagrarpreise. Als Reaktion darauf mussten die USA ebenfalls ihre Exportsubventionen erhöhen, denn auch sie betreiben USA-internen Agrarschutz zugunsten ihrer Farmer.

Tiefe Weltagrarmarktpreise beeinflussen insbesondere die Politik der Entwicklungsländer. Um die Versorgung der Grossstädte sicherzustellen, importieren die meisten Regierungen der Entwicklungsländer preisgünstige Nahrungsmittel. Dadurch überträgt sich das tiefe Weltmarktpreisniveau ins Innere der Länder, wodurch der Anreiz zur Steigerung der inländischen Nahrungsmittelproduktion genommen wird. Oftmals wird die Produktion von Exportprodukten sogar erzwungen, um so mittels Exporten, vor allem von Kaffee, die notwendigen Devisen für den Importbedarf zu erwirtschaften. Von den günstigen Weltmarktpreisen für Agrargüter profitieren vor allem die importierenden kleinen Industrieländer. So stehen der Schweiz stets beliebige Importmengen zu tiefen

Preisen zur Verfügung. Durch Einfuhrabgaben wird ein beachtlicher Teil des inländischen Agrarschutzes finanziert. Auch die Zentralverwaltungswirtschaften vergrösserten in jüngster Zeit ihre Importe. Es fehlte offenbar der ökonomische Anreiz, um Erträge zu steigern und die Waren effizient zu lagern und zu transportieren.

Die gesamthaft unbefriedigende Situation führte im Rahmen der Uruguay-Runde zur erstmaligen Aufnahme der Agrarfrage in GATT-Verhandlungen. Ziel dieser Verhandlungen ist es, die Verzerrungen des internationalen Agrarhandels in den einzelnen Ländern abzubauen und auch hier den freien Handel zu fördern.

Bei den Schlussverhandlungen der Uruguay-Runde im Dezember 1990 in Brüssel konnte man sich erwartungsgemäss nicht auf einen einheitlichen Abbau der Agrarsubventionen einigen. Während die USA und die CAIRNS-Gruppe (kleine Agrar-Exporteure) einen übersetzten Abbau der Stützungs-massnahmen von rund 70% verlangten, blieb die EG bei ihrer Offerte einer Kürzung um 30%. Das Angebot der Schweiz in dieser Runde sah eine Reduktion der inneren Stützung um 20% und eine Reduktion der Budgetausgaben für Exportsubventionen um 30% vor.

Im Januar 1991 wurden die Verhandlungen in Genf wieder aufgenommen. Mit grosser Wahrscheinlichkeit dürfte nach und nach der EG-Vorschlag zum Handlungsergebnis werden. Für die Schweiz ist absehbar, dass das heutige starre System des Agrarhandelsschutzes und der Mengenbeschränkungen gelockert werden muss. Doch dürften diese Einflüsse auf schweizerische Art, von der nachfolgend noch die Rede ist, gebremst werden.

EWR- und EG-Anschluss

Die bestens bekannten EWR-Verhandlungen haben auf die Agrarpolitik der Schweiz einen geringen Einfluss. Die Einflüsse wären allenfalls indirekt über den Arbeitsmarkt und durch Liberalisierungen im Produktionsmittelhandel und der diesbezüglichen Industrie spürbar.

Ein EG-Anschluss ist unseres Erachtens für die nächsten zehn Jahre sehr unwahrscheinlich. Zu viele nicht-landwirtschaftliche Kreise werden nebst den Bauern gegen einen Vollbeitritt sein.

Für unsere Betrachtungen hier ist relevant, dass wir unseren Überlegungen – ob über GATT, EWR oder EG – einen graduellen Abbau des gesamten produktbezogenen Agrarschutzes und der produktbezogenen Exportsubventionen unterstellen, dass wir aber den Spielraum für andere, d. h. produktunabhängige Agrar-, Regional- und Umweltschutz-Massnahmen offen behalten. Durch den produktbezogenen

Abbau des Agrarschutzes werden entsprechend besonders der Milch- und Getreidemarkt betroffen sein. Der Weg dazu führt nach GATT-Vorschlägen über eine Tarifizierung, d. h. Umwandlung aller Importschutz-Massnahmen in Tarife (Wertzölle) sowie einer Trennung der Preis- und Einkommenspolitik.

Ein Szenario zu Tarifizierung und Direktzahlungen

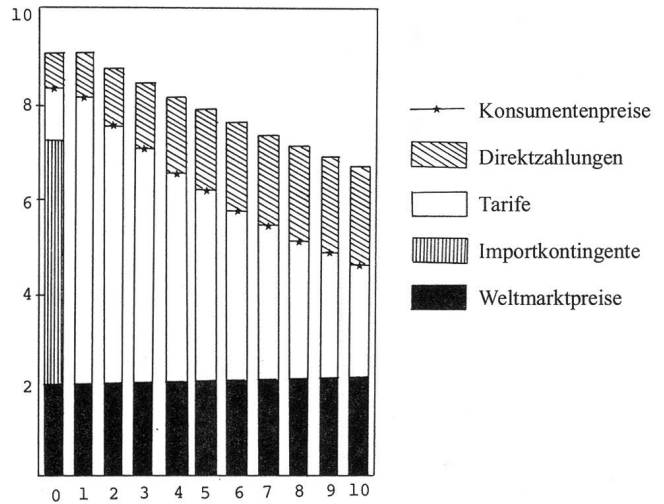
Diese GATT- bzw. GATT-EG-Vorschläge würden für die Schweiz folgendes bedeuten (nach GATT-Verhandlungspapieren):

- Phase 1: *Tarifizierung*
 - Festlegen der Stützungspreise (PSE)
 - Berechnung der Tarife (Wertzölle)
 - Berechnung der Ertragsausfälle und Ersatz durch Direktzahlungen (soweit möglich finanziert durch Tarife)
- Phase 2: *Abbau der Tarife* (über 10 Jahre)
 - Erschliessung neuer Finanzierungsquellen für den Agrarschutz (sinkende Tarifeinnahmen)
 - Ausbau der Direktzahlungen im Rahmen der Einkommenspolitik
- Phase 3: *Strukturanpassungen*
 - Beiträge zur Milderung der Folgen des Strukturwandels (ausserhalb GATT- bzw. EG-Abmachungen)
 - Faktorstilllegungen
- Phase 4: *Konsolidierung des Agrarschutzsystems*
 - Ausbau der Direktzahlungen für:
 - Allgemeine Dienstleistungen
 - Natur- und Umweltschutz
 - Hilfe bei Naturkatastrophen
 - Ernteversicherungen
 - Regionalentwicklung
 - Einkommenssicherungsprogramme

Die in Phase 1 notwendigen Direktzahlungen sollen sich noch möglichst weitgehend aus den Zolleinnahmen auf Importen decken lassen. Sie sollen kurzfristig die durch Tarifizierung auf der Basis der heutigen Marktpreise entstehenden Erlösminderungen der Produzenten ausgleichen.

Die Phasen 2-4 sind gekennzeichnet durch eine grundsätzliche Umorientierung des Agrarschutzsystems. Eine «progressive» und «substantielle» Senkung des Agrarschutzes setzt voraus, dass die notwendige Strukturanpassung durch geeignete Massnahmen gesteuert werden kann. Die Senkung der

Abb. 2: Entwicklung des Agrarschutzes unter der Annahme, dass die Tarife rascher gesenkt werden als der interne Agrarschutz (über 10 Jahre, in Mrd. Franken, in realen Werten)



Tarife schlägt dort besonders stark auf die landwirtschaftlichen Preise durch, wo auf ein hohes Agrarpreisniveau tarifiziert wird. Dies wäre z. B. bei Getreide, Milch, Rind- und Schweinefleisch der Fall.

Betriebsvergrösserungen, Ökologieauflagen und Kostensenkungen

Von entscheidender Bedeutung ist der Zusammenhang zwischen Betriebsgrösse und ökologischen Anforderungen an die Agrarproduktion und die Landschaft. Es ist bekannt, dass grössere Betriebe aus wirtschaftlichen Gründen extensiver als kleinere Betriebe produzieren. Die Betriebsleiter werden deshalb versuchen, Einkommenseinbussen – verursacht durch ökologische Auflagen und Preissenkungen – durch Betriebsvergrösserungen aufzufangen. Dadurch können die fixen betrieblichen Einrichtungen besser ausgelastet werden, was einer Senkung der Produktionskosten pro produzierter Einheit gleichkommt. Unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit werden also ökologisch geführte Betriebe dann überlebensfähig sein, wenn der Betriebsleiter nicht unter dem ständigen Druck zur Steigerung der Flächenintensität steht bzw. wenn die Betriebe sich flächenmässig vergrössern können. In nachfolgender Tabelle seien einige Kalkulationen aufgeführt, die grössenordnungsmässig bei GATT- bzw. EG-Annäherungen nach und nach eintreffen dürften.

Es dürfte somit offensichtlich sein, dass vor allem tüchtige Bauern mit grösseren Betrieben gleichzeitig sowohl den ökologischen als auch den ökonomischen Erfordernissen der

AGRARSTRUKTURENTWICKLUNGEN IN DER SCHWEIZ

Tab. 1: Preis- und Kostenschätzungen bei GATT- und EG-Beitritten für durchschnittliche schweizerische Haupterwerbsbetriebe

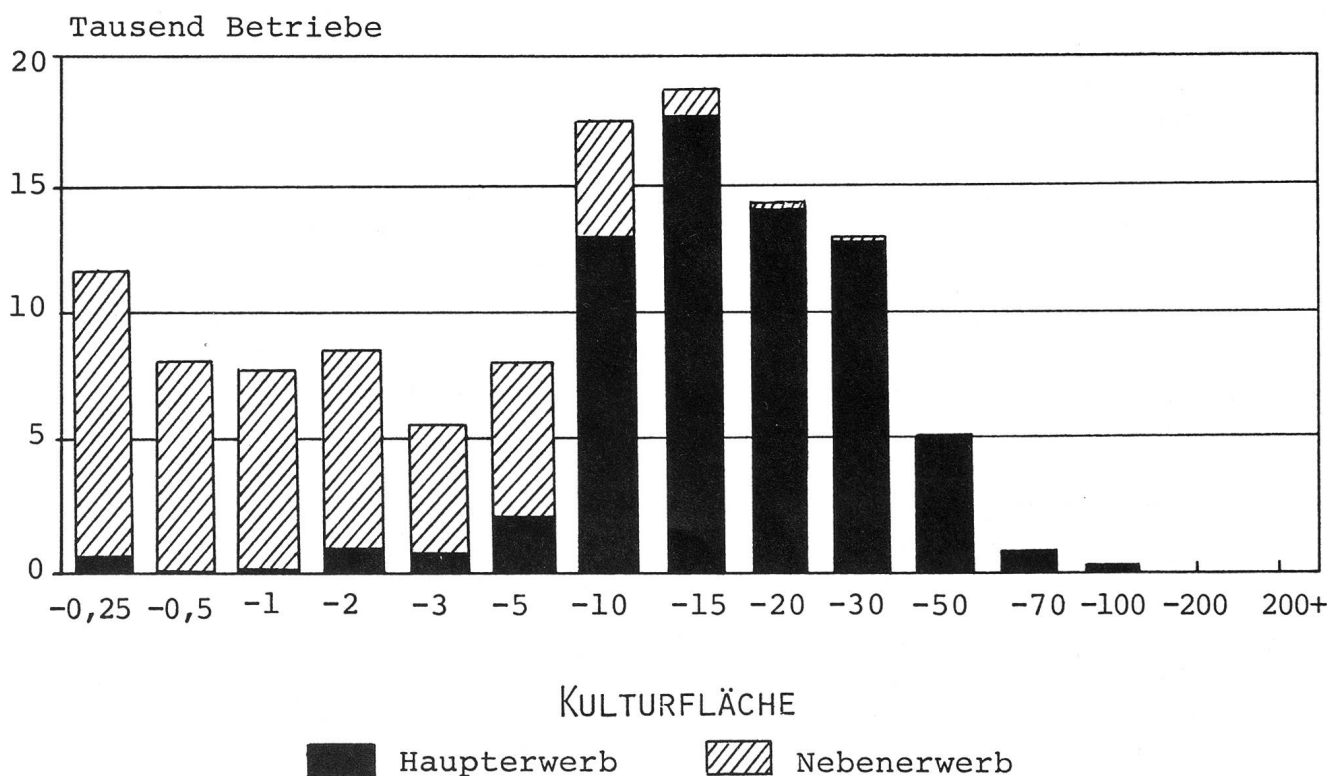
	GATT-Uruguay-Runde bei Annahme der heutigen EG-Offerte	EG-Anschluss
Produktpreissenkung	(-) 30%	(-) 50
Kompensation durch Kostensenkung wegen Grösseneffekt	(+) 15%	(+) 15%
Senkung der Inputkosten (EG-Markt)		(+) 20% (mindestens)
Kompensation über verschiedene Direktzahlungen	(+) 15%	(+) 15%

Zukunft gerecht werden können. Gute Überlebenschancen dürften langfristig im Durchschnitt jene Betriebe haben, die mindestens 25 bis 30 Hektaren rationell bewirtschaften können. Denn auf solche Betriebe dürfte sich die zukünftige Agrarpreispolitik – sowohl aus Gründen des Agraraussenhandels als auch der Ökologie – ausrichten. Unter diesen Annahmen gehen die Schätzungen dahin, dass die Zahl der Haupter-

werbsbetriebe von heute rund 60 000 auf etwa 50 000 in 20 Jahren abnehmen wird. Kleineren Betrieben kann aus sozialen Gründen vorübergehend mit produktionsneutralen Direktzahlungen geholfen werden.

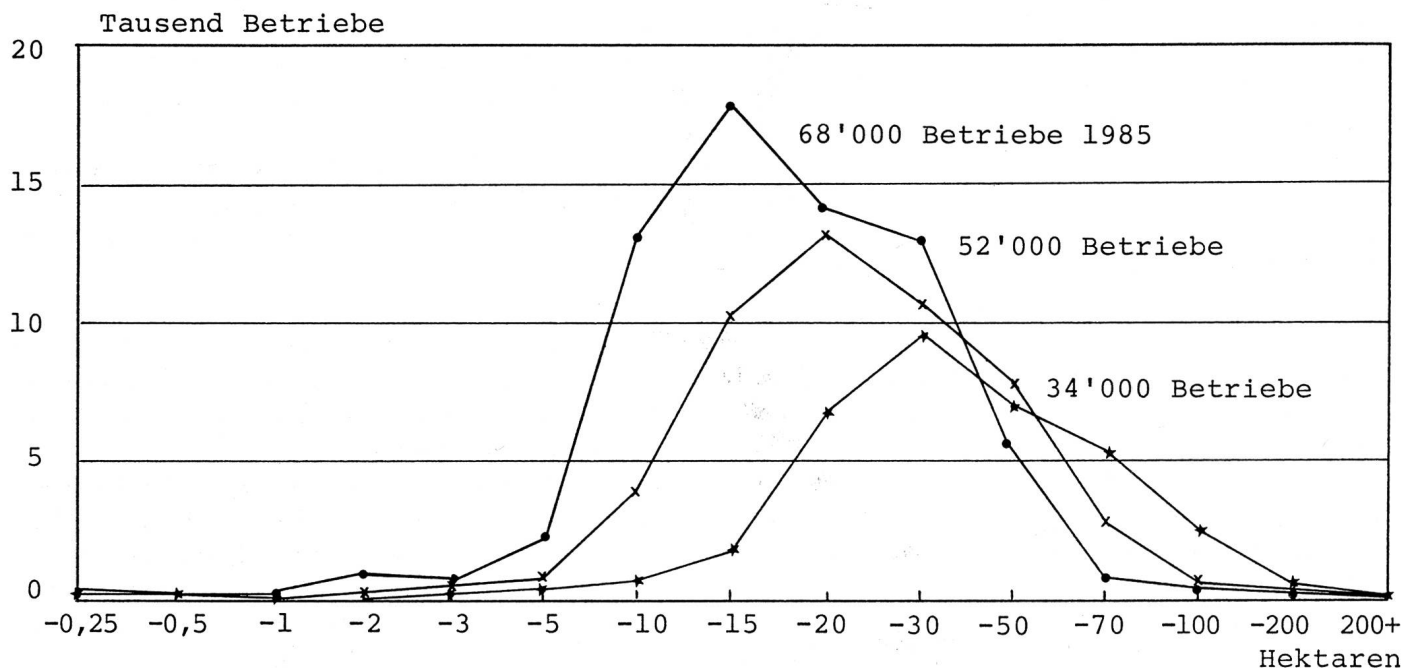
Neben diesem Blick auf die Entwicklung der Haupterwerbsbetriebe dürfen die Nebenerwerbsbetriebe nicht vergessen werden. Diese sind im Erscheinungsbild uneinheitlicher als

Abb. 3: Verteilung der Betriebe nach Grössenklassen



Quelle: Bundesamt für Statistik 1985, eigene Darstellung

Abb. 4: Verteilung der Haupterwerbsbetriebe nach Grössenklassen bei Fortschreibung vergangener Trends



Durchschnittsgrösse:

—●— 15 ha/Betrieb

—×— 20 ha/Betrieb

—★— 30 ha/Betrieb

Quelle: eigene Simulationsberechnungen

Haupterwerbsbetriebe. Bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung ist der Sog zur Abwanderung grösser. Trotzdem wird eine grosse Zahl von Nebenerwerbsbetrieben bestehen bleiben. Voraussetzung dafür ist, dass der nicht-landwirtschaftliche Teil dieser Existenzen der wirtschaftlich tragende Teil ist.

Die Entwicklungen der Betriebsgrössen zeigen uns die Abbildungen 3 und 4. Vorerst sei auf Abbildung 3 hingewiesen, die nach dem Kriterium der Flächengrössenklassen die Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe aufzeigt. In Abbildung 4 werden nur die Grössenklassen der hauptberuflichen Betriebe fortgeschrieben. Dieser Darstellung liegt die Annahme zugrunde, dass die Abwanderung wie in den letzten 15 Jahren anhält und dass die Fläche sich proportional auf die jeweils grösseren Betriebsklassen verteilt. Die neusten Ergebnisse der Betriebszählung von 1990 bestätigen mit ca. 62 000 Haupterwerbsbe-

trieben die in Abbildung 4 aufgezeigte Entwicklung als relativ zuverlässig. Bei dieser Entwicklung bleiben die schweizerischen Betriebe im internationalen Vergleich noch klein, und auf alle Fälle bleiben es Familienbetriebe.

DAS NEUE LEITBILD: MULTIFUNKTIONALE LANDWIRTSCHAFT

Im Rahmen der GATT-Uruguay-Runde wird seitens der europäischen Bauernvertreter die Multifunktionalität der Landwirtschaft betont. Dieser Begriff besagt, dass dem Agrarsektor neben der Produktion von Nahrungsmitteln noch weitere Funktionen zufallen. Daraus wird die Schlussfolgerung gezogen, dass sich die Agrarpolitik des GATT nicht ausschliesslich an der Reorganisation (Liberalisierung) der Agrarmärkte und des Agrarproduktehandels orientieren dürfte, wie dies seitens der USA und der CAIRNS-Gruppe gefordert wird.

Vielmehr müssten im Rahmen der zukünftigen GATT-Bestimmungen auch produktbezogene Schutzmassnahmen erlaubt sein, welche darauf abzielen, diese zusätzlichen Aufgaben der Landwirtschaft zu ermöglichen.

Wir stellen diese Forderung ans GATT in Frage. Es ist, wie wir zeigen möchten, fraglich, ob über diesen Weg das erreicht würde, was die fordernden Organisationen verlangen. Zudem ist der Begriff «Multifunktionalität» dermassen komplex bzw. es ist eine Leerformel, die ihren Inhalt erst durch konkrete Forderungen und Aktivitäten erhalten kann. Wir wählen daher einen streng analytischen Zugang zu diesem neuen Begriff (mit altem Inhalt). Das Ziel dieser Analyse besteht darin, den Begriff «Multifunktionalität» für die praktische Politik brauchbar zu machen.

Um eine zielgerichtete und effiziente multifunktionale Agrarpolitik formulieren zu können, müssen wir erstens die verschiedenen Funktionen, welche die Landwirtschaft erfüllen soll, physisch kennen bzw. definieren. Zweitens müssen wir uns über die ökonomischen Eigenschaften dieser Funktionen im klaren sein. Drittens müssen die sozio-ökonomischen Ebenen, auf denen diese Funktionen verankert sind, identifiziert werden.

Die Funktionen umfassen die vielfältigen Anforderungen, die an die Landwirtschaft gestellt werden. Das Aufgabenspektrum reicht von der Vorsorge für Krisenzeiten über ökologische und ökonomische Anforderungen bis hin zur dezentralen Besiedlungsstruktur und zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die vielfältigen Funktionen der Landwirtschaft zeichnen sich nun durch unterschiedliche ökonomische Eigenschaften aus. Um die Diskussion weiterführen zu können, müssen wir zunächst die ökonomischen Eigenschaften definieren: es sind dies die Eigenschaften Privater Güter, Öffentlicher Güter und positiver bzw. auch negativer externer Effekte.

Private Güter sind Wirtschaftsgüter, die in einer Marktwirtschaft von privaten Anbietern direkt angeboten werden. Die effizienteste Verteilung erfolgt über den Markt. Diese Güter unterliegen dem Ausschlussprinzip.

Öffentliche Güter sind Wirtschaftsgüter, deren Konsum nicht von der Zahlung eines Entgelts abhängig gemacht werden kann. Der den Konsumenten daraus zufließende Nutzen ist unabhängig von der Zahl der Konsumenten. Es liegt klassisches Marktversagen vor.

Positive/negative Externalitäten sind Auswirkungen einer ökonomischen Tätigkeit auf Dritte, nicht am Produktionsprozess Beteiligte. Externalitäten entstehen durch Marktversagen, d. h. deren Nutzen oder Schaden schlägt sich nicht in Marktpreisen nieder. Manche, besonders die uns interessie-

renden Externalitäten, haben gleichzeitig den Charakter von öffentlichen Gütern oder Schäden. Eine positive Externalität ist beispielsweise auch die Pflege der Kulturlandschaft durch die Landwirte. Eine negative Externalität wäre konkret das Nitrat im Trinkwasser aufgrund zu intensiver landwirtschaftlicher Bodennutzung.

Aus diesen zwei ersten analytischen Schritten ziehen wir folgendes Fazit: Je nach ökonomischem Charakter der einzelnen Funktionen werden es jeweils unterschiedliche Massnahmen sein, die zu einer effizienten Ziel-/Funktionserfüllung führen (vgl. die Misserfolge in der Vergangenheit, z.B. bezüglich des hohen Milchpreises zur Erhaltung kleiner Bergbetriebe).

Der dritte analytische Schritt besteht nun darin, dass die Funktionen jener sozioökonomischen Ebene zugewiesen werden, die davon direkt betroffen ist. Diese Ebenen sind der Landwirtschaftsbetrieb, das Dorf, die Region, die Schweiz, Europa bzw. die internationale Ebene.

So ist der Einzellandwirt der Betroffene bezüglich Leistungsfähigkeit und Einkommen. Umweltgerechte Produktion, Umweltbelastung, Biologische Vielfalt und Erholungsraum sind (in unserem Zusammenhang) dorfbezogen oder fallweise regionalbezogene Funktionen. Krisenvorsorge, preiswerte und gesunde Nahrungsmittel sind nationale Funktionen, und die nationale und internationale Konkurrenzfähigkeit ist die Brückenfunktion zur internationalen Ebene.

Nun bleibt die Frage im Raum, wie die Einzelaspekte sich in ein handlungsorientiertes Konzept umsetzen lassen. Wir halten vorerst nochmals die Schritte fest:

1. Die Funktionen sind physisch zu definieren bzw. zu umschreiben.
2. Der ökonomische Charakter der Funktionen ist aufzuzeigen.
3. Die Funktionen sind jeweils den Ebenen zuzuordnen, wo die Betroffenheit der Bürger am grössten ist.

Damit ist die Multifunktionalität umschrieben und charakterisiert. Es folgt nun die Stufe der Massnahmen zur Erfüllung der Funktionen. Als Kriterien postulieren wir Verhältnismässigkeit und Effizienz. Ferner halten wir fest, dass alle Funktionen grundsätzlich wichtig sind. Sowohl die individuellen wie die öffentlichen Ziele/Funktionen sind zu beachten.

Zweites Fazit, aufbauend auf dem ersten, lautet somit: Massnahmen haben – dem ökonomischen Charakter der Funktion entsprechend – auf die einzelnen Ebenen ausgerichtet zu sein, z. B.: Preisbeschlüsse bezüglich internationaler Konkurrenzfähigkeit; z. B. Flächenbeiträge bezüglich Flächenbewirtschaftung in Regionen; z. B. Meliorationen bezüglich Agrar-

strukturen in Dörfern; z. B. Einkommenszahlungen und Investitionskredite bezüglich Einzelbetriebsstrukturen.

Negativ formuliert kann andererseits gesagt werden, dass z. B. hohe Produktpreise negativ bezüglich der Intensität der landwirtschaftlichen Produktion (zuviel Tiere und Dünger pro Hektare) wirken. Ebenso schaden sie auch der internationalen Konkurrenzfähigkeit und führen zu starken Verzerrungen der Agrarmarktlage zuungunsten der Entwicklungsländer und der kleinen Landwirtschaftsbetriebe (indem die grösseren davon immer überproportional begünstigt werden). Oder: GATT-Entscheidungen können nicht auf Umweltfunktionen tieferer Ebenen ausgerichtet werden. Diese sind mit effizienten Massnahmen Ebene-gerecht zu erfüllen. GATT-Verträge ihrerseits haben also den internationalen Warenaustausch zu ermöglichen bzw. sicherzustellen.

Die Förderung der schweizerischen Landschaft und Landwirtschaft ist somit zu erreichen, indem nach Ebenen gerechte Politik betrieben wird, wie etwa der bei der Raumplanung beschrittene Weg. Dieser Weg lässt zeit- und problembedingte Differenzierungen zu und kann entsprechend ausgestaltet werden. Aus den Fehlern der Vergangenheit ist zu lernen – für die Schweizer Landwirtschaft waren die Fehler zum Glück dank vielfältigen Direktzahlungen und Strukturhilfen (Regional- und Agrarpolitik) nicht allzu gross.

FOLGERUNGEN UND ZUSAMMENFASSUNG ZUR ERHALTUNG DER SCHWEIZERISCHEN LANDSCHAFT UND LANDWIRTSCHAFT

1. These: Internationale Verhandlungen (EG, EWR, GATT) führen zu Verunsicherungen. Neue Begriffe prägen die Diskussion, so z. B. Multifunktionalität der Landwirtschaft: deren Inhalt ist vielfältig.
2. These: Die vorgesehene Erweiterung des Landwirtschaftsgesetzes mit Art. 31a und 31b geht mit der Kompetenz für einkommens- und umweltbezogene Massnahmen in die richtige Richtung. Strukturverbesserungen unterstützen deren Wirkungsweise.
3. These: GATT- und EG-Annäherungen führen mittelfristig zu einem Abbau des produktionsbezogenen Agrarschutzes. Für die Landwirtschaft können gleichzeitig funktionsbezogene Direktzahlungen ausgebaut werden. Korrekturen im heutigen System sind möglich (Überschüsse, zu hohe Intensität).
4. These: Multifunktionalität der Landwirtschaft enthält als Begriff einen alten Inhalt, ist aber brauchbar, sofern konsequent nach den geforderten vielen Funktionen eine effiziente Politik betrieben wird.

Die Funktionen unterscheiden sich nach

- physischen Eigenschaften
- ökonomischen Eigenschaften
- Ort der Relevanz, betroffene Ebene

Eine zukünftige Politik, nach stärkerer Gewichtung dieser Aspekte, kann die Landschaft und Landwirtschaft grundsätzlich fördern.

5. These: Kulturlandschaft bzw. Multifunktionalität der Landwirtschaft bedarf eines differenzierten funktions- und strukturspezifischen Massnahmenpaketes, das effizient die Kongruenz zwischen den Zielsystemen des Einzelbauern und der Öffentlichkeit erreicht.

LITERATUR

Bernegger U., Cavegn G., Meyer L., Rieder P. (1990): Existenzfähige Bergbauernbetriebe als Voraussetzung für die Nutzung von Grenzertragsböden und einer gesicherten Besiedlung in-nicht-touristischen Bergdörfern, Studie im Rahmen des NFP 22 «Boden», Institut für Agrarwirtschaft ETH, Zürich, 1990. — *Bundesrat*: 6. Landwirtschaftsbericht, EDMZ, Bern. — *Duttweiler R., Ammann H., Hilty R., Naef E.* (1988): Der Einfluss der Kuhherdengrösse auf die Kosten der Milchproduktion, Landwirtschaft Schweiz, 1, (4). — *Eidg. Statistisches Amt*: Betriebszählungen, verschiedene Jahrgänge. — *Egger U., Rieder P., Clemenz D.* (1992): Internationale Agrarmärkte, vdf, Zürich. — *Frey B.* (1981): Theorie der Wirtschaftspolitik, Vahlen Verlag, München. — *GfS (Gesellschaft für empirische Sozialforschung)*, UNIVOX-Umfrage, Institut für Agrarwirtschaft, ETH, div. Jahrgänge. — *Hauser H.* (1991): EWR-Vertrag, EG-Beitritt, Alleingang, Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz (Kurzfassung), Bundesamt für Konjunkturfragen, Juni 1991, EDMZ, 3000 Bern. — *Rieder P.* (1988): Direktzahlungen an die Landwirtschaft – Ein agrarökonomisches Konzept, Landwirtschaft Schweiz 1 (7), 401–404. — *Rieder P., Caneve S., Bernegger U.* (1991): Der Einfluss agrarwirtschaftlicher Massnahmen auf die Nutzung landwirtschaftlicher Bodens. NFP 22, Studie-Nr. 44, Bern. — *Rieder P., Flückiger St., Egger U.* (1992): Schweizer Agrarmärkte, vdf, Zürich.

Adresse: Prof. Dr. P. Rieder
Institut für Agrarwirtschaft
ETH-Zentrum
CH-8092 Zürich

Manuskripteingang: 6. Dezember 1991