

Agrarstrukturwandel – das Ergebnis von Druck oder Sog?

Priska Baur, Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich, CH-8092 Zürich

Auskünfte: Priska Baur, e-mail: baur@iaw.agrl.ethz.ch, Fax +41 (0)1 632 10 86, Tel. +41 (0)1 632 53 08

Die Schweizer Landwirtschaft war zwischen 1939 und 1990 im Durchschnitt einem schwachen Strukturwandel ausgesetzt. Die alte Agrarpolitik (bis 1992) verminderte erfolgreich den Anpassungsdruck auf die Landwirtschaft und neutralisierte darüberhinaus in einem bedeutenden Ausmass die Sogwirkung der übrigen Wirtschaft.

Die Vorstellung ist verbreitet, dass in der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg eine massive Abwanderung aus der Landwirtschaft stattgefunden hat und dass diese Entwicklung das Ergebnis eines ausgeprägten Anpassungsdruckes auf den Agrarsektor war. Der damit verbundene stetige Rückgang der Anzahl Betriebe wird mehrheitlich bedauert und von vielen sogar als Misserfolg der Agrarpolitik gewertet. Die Zielsetzung des vorliegenden Beitrages besteht darin, diese Problemwahrnehmung anhand theoretischer Überlegungen und empirischer Befunde zu ergänzen und zu relativieren.

«Foot or hand»?

In der agrarökonomischen Theorie gibt es zwei grundsätzliche Hypothesen, um die Abwan-

derung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte zu erklären. Es sind dies die Druck- und die Soghypothese: Gemäss der ersten Hypothese ergibt sich ein besonderer Anpassungsdruck auf den Agrarsektor aus dem Zusammenspiel zwischen kontinuierlicher Angebotsausdehnung einerseits und schwach wachsender beziehungsweise stagnierender Nachfrage andererseits. Mit diesem Modell wird nicht nur der Mechanismus langfristig real sinkender Preise auf den Agrarproduktmärkten begründet, sondern daraus wird auch die Hypothese tendenziell sinkender landwirtschaftlicher Einkommen hergeleitet. Der arbeitssparende biologisch-technische Fortschritt wird als eigentliche Triebkraft der Entwicklung betrachtet.

Gemäss der zweiten Hypothese wird die Abwanderung von Arbeitskräften hauptsächlich durch die Einkommensmöglichkeiten ausserhalb des Agrarsektors gesteuert. Diese wirken als Abwanderungssog. Daraus wird gefolgert, dass es solange Agrarstrukturwandel geben wird, als

sich die Einkommensmöglichkeiten in der übrigen Wirtschaft relativ stärker verbessern als im Agrarsektor.

Angesichts dieser beiden Erklärungsansätze stellt sich die erste Frage des vorliegenden Beitrags: Ist die Abwanderung aus der Landwirtschaft in der Schweiz vor allem eine Folge des Anpassungsdruckes - «the invisible *foot* of farm labor saving technology» - oder der Sogwirkung der übrigen Wirtschaft - «the invisible *hand* of nonfarm opportunity» - (Gardner 1992)?

Vier Strukturwandel-Konstellationen

Durch die Kombination von unterschiedlich starkem Anpassungsdruck und Abwanderungssog ergeben sich viele mögliche Ausprägungen des Strukturwandels, die unterschiedlichen Problemlagen entsprechen. Im Folgenden sollen vier Ausprägungen diskutiert werden, die für den Agrarstrukturwandel in der Schweiz relevant erscheinen (Tab. 1). Die vier ausgewählten Abwanderungsvarianten werden anhand eines grafischen Modells illustriert (Abb. 1).

In Abbildung 1 wird der Anpassungsdruck anhand des aggregierten Angebots an landwirtschaftlicher Arbeit und der Abwanderungssog anhand der aggregierten Nachfrage nach landwirtschaftlicher Arbeit in der übrigen Wirtschaft abgebildet. Ein schwacher Druck drückt sich in einer schwachen ($A^0 \rightarrow A^+$) und ein starker Druck in einer starken Rechtsverschiebung ($A^0 \rightarrow A^{+++}$) des landwirtschaftlichen Arbeits-

Tab. 1. Vier typische Strukturwandel-Konstellationen

		«the invisible <i>hand</i> of nonfarm opportunity»	
		starker Abwanderungssog (N^{+++})	schwacher Abwanderungssog (N^+)
«the invisible <i>foot</i> of farm labor saving technology»	schwacher Anpassungsdruck (A^+)	<i>natürlicher</i> Strukturwandel (R^3/L^3) ↓ <i>kein Problem</i>	<i>verzögerter</i> Strukturwandel (R^1/L^1) ↓ <i>nicht akute Problemlage</i>
	starker Anpassungsdruck (A^{+++})	<i>beschleunigter</i> Strukturwandel (R^4/L^4) ↓ <i>Übergangsproblem</i>	<i>blockierter</i> Strukturwandel (R^2/L^2) ↓ <i>verschärfte Problemlage</i>

Die Buchstaben in Klammern beziehen sich auf Abbildung 1.

tschaft

angebots aus. In analoger Weise schlägt sich ein schwacher Sog in einer schwachen ($N^{\circ} \rightarrow N^{+}$) und ein starker Sog in einer starken Rechtsverschiebung der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Arbeitskräften nieder ($N^{\circ} \rightarrow N^{+++}$). In der Ausgangssituation befinden sich in der übrigen Wirtschaft R° landwirtschaftliche Arbeitskräfte, die bereits früher aus dem Agrarsektor abgewandert sind. Besteht nur ein schwacher Anpassungsdruck ($A^{\circ} \rightarrow A^{+}$), zum Beispiel bei real kaum sinkenden Agrarproduktpreisen, und ist gleichzeitig aufgrund einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung und Arbeitsmarktlage eine Abwanderung möglich und attraktiv ($N^{\circ} \rightarrow N^{+++}$), so ist mit einer deutlichen Abwanderung ($R^{\circ} \rightarrow R^3$) zu rechnen und zwar zu einem erhöhten Lohnniveau ($L^{\circ} \rightarrow L^3$). Diese unproblematische Konstellation (R^3/L^3) bezeichnen wir als *natürlichen Strukturwandel*.

Besteht weiterhin ein schwacher Anpassungsdruck ($A^{\circ} \rightarrow A^{+}$), ist aber gleichzeitig die Abwanderung erschwert ($N^{\circ} \rightarrow N^{+}$), zum Beispiel bei einem schwachen Wirtschaftswachstum, so wird der natürliche Strukturwandel *verzögert*. Im Vergleich zur obigen Situation ist die Abwanderung weniger ausgeprägt ($R^{\circ} \rightarrow R^1$) und erfolgt zu einem weniger erhöhten Lohnniveau ($L^{\circ} \rightarrow L^1$). Dank des geringen Anpassungsdruckes ergibt sich keine akute Problemlage (R^1/L^1).

Besteht ein starker Anpassungsdruck ($A^{\circ} \rightarrow A^{+++}$), zum Beispiel durch einen deutlichen Abbau der Agrarstützung, und

ist jedoch gleichzeitig die Abwanderung möglich, oder gibt es sogar starke Anreize abzuwandern ($N^{\circ} \rightarrow N^{+++}$), so *beschleunigt* sich der Strukturwandel. Bei dieser Konstellation ist die Abwanderung am ausgeprägtesten ($R^{\circ} \rightarrow R^4$) und erfolgt ebenfalls zu einem erhöhten Lohnniveau ($L^{\circ} \rightarrow L^4$). Auch diese Konstellation (R^4/L^4) ist wenig problematisch und Anpassungsschwierigkeiten sind auf eine Übergangsphase befristet.

Ist indessen bei starkem Anpassungsdruck ($A^{\circ} \rightarrow A^{+++}$) die Abwanderung gehemmt ($N^{\circ} \rightarrow N^{+}$), so wird der Strukturwandel blockiert. Im Modell findet zwar eine Abwanderung statt ($R^{\circ} \rightarrow R^2$), jedoch zu tieferen Löhnen ($L^{\circ} \rightarrow L^2$). Ein derart *blockierter* Strukturwandel stellt ein grundsätzliches Problem dar.

Anhand dieser vier typischen Konstellationen lässt sich der Strukturwandel differenziert beurteilen. Die Beurteilung hängt wesentlich davon ab, ob die Abwanderung aus der Landwirtschaft vor allem durch Druck oder durch Sogfaktoren gelenkt wird.

Ausgehend von diesem Modell wird die zweite Frage des vorliegenden Beitrags formuliert: Auf welche Konstellation(en) passt der Agrarstrukturwandel in der Schweizer Landwirtschaft unter der alten Agrarpolitik (bis 1992)?

Agrarstrukturwandel 1939 bis 1990

Der Strukturwandel wird anhand ausgewählter Indikatoren beschrieben, welche die Anzahl Betriebe, die Arbeitskräfte sowie

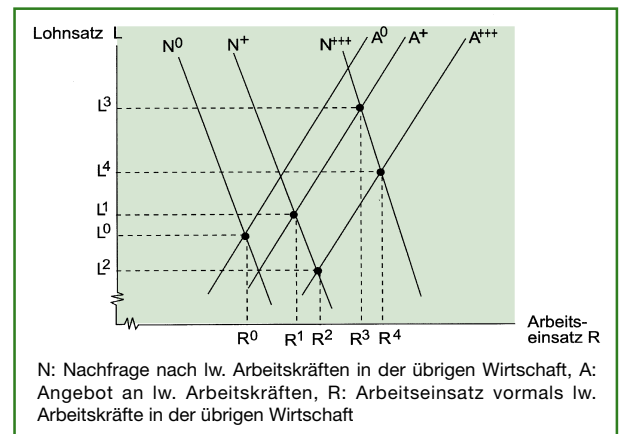


Abb. 1. Abwanderung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften aus dem Agrarsektor.

die Ausstattung der Betriebe mit Boden betreffen (Tab. 2).¹ Zwischen 1939 und 1990 nahm die Anzahl Landwirtschaftsbetriebe um 50 % ab. Dieser Rückgang entspricht einer durchschnittlichen Verminderungsrate von 1,5 % pro Jahr.² Etwas höher sind die Verminderungsraten bei den hauptberuflich geführten Betrieben (2 %) und bei den männlichen Arbeitskräften (2 %).

Bei einer Beurteilung von Abwanderungsraten ist zwischen einem altersbedingten und einem berufswechselbedingten Ausscheiden aus der Landwirtschaft zu unterscheiden. Im ersten Fall erfolgt das Ausscheiden im Generationenwechsel, im zweiten Fall während der beruflich aktiven Lebensphase. Koester und

¹Die verwendeten Daten stammen aus der amtlichen Agrarstatistik und wurden der Publikation «Statistische Erhebungen und Schätzungen» des Schweizerischen Bauernsekretariats entnommen. Eidgenössische landwirtschaftliche Betriebszählungen wurden im betrachteten Zeitraum im Abstand von 4 bis 16 Jahren durchgeführt (1939, 1955, 1965, 1969, 1975, 1980, 1985, 1990).

²Die Veränderungsrate q zwischen dem Anfangswert W_0 und dem Endwert W_n nach n Jahren wurde nach der Zinseszinsmethode berechnet: $q = (W_n / W_0)^{(1/n)} - 1$.

Tab. 2. Veränderung von Agrarstruktur-Indikatoren 1939-1990

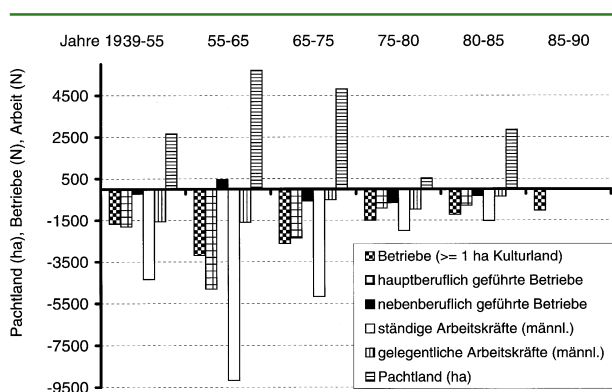
	1939	1990	Ø Δ/J ¹
Anzahl statistisch erfasste Betriebe	238481	108296	-1,54 %
– davon hauptberuflich geführte	177412	62804	-2,02 %
– davon nebenberuflich geführte	61069	45492	-0,58 %
Anzahl Betriebe >= 1 ha Kulturland ²	190588	86915	-1,53 %
Ø LN (ha) der Betriebe >= 1 ha Kulturland	5,8	12,2	+1,47 %
Totale Betriebsfläche (ha) ³	1342697	1071346	-0,44 %
– davon eigenes Land (ha)	1038270	633498	-0,96 %
– davon Pachtland (ha)	294660	427085	+0,73 %
Anzahl Arbeitskräfte (AK)	835880	260286	-2,26 %
– davon ständige	577723	113624	-3,14 %
– davon gelegentliche	258157	146662	-1,10 %
Anzahl männliche Arbeitskräfte (AK)	477455	166730	-2,04 %
– davon ständige	344325	97349	-2,45 %
– davon gelegentliche	133130	69381	-1,27 %
Land-Arbeits-Verhältnis (ha/alle AK) ⁴	1,8	6,7	+2,59 %
Land-Arbeits-Verhältnis (ha/männliche AK) ⁴	3,1	9,3	+2,17 %

¹ Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate nach Zinseszins (siehe Fussnote 2 Seite 77).

² Kulturland = Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) + Wald

³ Betriebsfläche = LN + umgerechnete Sömmerungsweiden + Wald + unproduktives Land (Gewässer, Gebäudefläche usw.)

⁴ Land-Arbeits-Verhältnis = totale LN / (0,9 * Anzahl st. AK + 0,4 * Anzahl gel. AK)



*Für 1985-90 wurde nur die Anzahl Betriebe berücksichtigt, da die übrigen Agrarstruktur-Indikatoren aufgrund von Änderungen bei der Erhebung nicht direkt mit den früheren vergleichbar sind.

Abb. 2. Durchschnittliche jährliche Veränderung der Anzahl Betriebe und Arbeitskräfte sowie des Pachtlandes 1939-1985/1990.

Tangermann (1976) und Henrichsmeyer (1978) definieren nur das Ausscheiden durch Berufswechsel als Abwanderung. Sie interpretieren eine Rate von 2 % noch nicht als Abwanderung, da sie davon ausgehen, dass eine Nettoverminderung in diesem Ausmass praktisch ausschliesslich durch altersbedingtes Ausscheiden zustandekommt. Entsprechend wenig nahm die durchschnittliche Betriebsgrösse zu. In 50 Jahren wuchs sie von 5,8 auf 12,2 ha an, und diejenige der hauptberuflich geführten Betrie-

be von 6,8 auf 15,2 ha. Auch das aggregierte Land-Arbeits-Verhältnis blieb trotz einer massiven Mechanisierung sehr niedrig. Es stieg in 50 Jahren von 1,8 auf nur 6,7 ha pro Arbeitskraft an.

Aus der Entwicklung dieser Schlüsselgrössen des Agrarstrukturwandels wird gefolgert, dass der Agrarstrukturwandel im Durchschnitt der 50 betrachteten Jahre schwach war.

Rückläufige Dynamik seit anfangs 70er Jahre

Die Entwicklung verlief zeitlich diskontinuierlich (Abb. 2). Zwischen 1939 und 1965 nahm die Dynamik des Strukturwandels zu, zwischen 1965 und 1985/1990 stetig ab. Am schwächsten war der Agrarstrukturwandel mit einer Verminderungsrate von 1,2 % bei der Anzahl Betriebe zwischen 1985 und 1990.

Die Veränderungen waren bei allen untersuchten Agrarstruktur-Indikatoren zwischen 1955 und 1965 am stärksten. Die Anzahl Betriebe mit mindestens 1 ha Kulturland verminderte sich um

durchschnittlich 2,6 % pro Jahr, die Anzahl hauptberuflich geführte Betriebe um 3,8 %, die Anzahl ständige männliche Arbeitskräfte um 4 % und die Pachtlandzunahme betrug 1,7 %.³

Bemerkenswert ist die Veränderung der Betriebsgrössenstruktur. Während über alle Betriebe betrachtet die durchschnittliche Betriebsgrösse stetig zunahm, gilt dies nicht für die grösseren Betriebe (>= 20 ha Kulturland). Zahlenmässig nahmen sie zwischen 1939 und 1990 zwar von 8'727 auf 20'654 zu. Ihre durchschnittliche Grösse blieb aber seit 1965 unverändert bei 25 ha. Besonders auffällig ist die Entwicklung in der grössten Betriebsklasse: Zwar nahm die Anzahl Betriebe grösser 50 ha von 610 auf 1'222 Betriebe zu, zwischen 1965 und 1990 ging jedoch die durchschnittliche Bodenausstattung von 59,7 auf 54,9 ha sogar leicht zurück. Diese Stagnation wird als Ausdruck davon gedeutet, dass eine Bodenaufstockung für grössere Betriebe schwieriger war.

Druck- und Sog-Indikatoren

Für die Abbildung von Anpassungsdruck und Abwanderungs-sog wurden agrarsektorale, betriebliche, politische und wirtschaftliche Indikatoren definiert (Tab. 3).⁴

Aufgrund der sektoralen Indikatoren für Druck kann nicht auf einen hohen Anpassungsdruck geschlossen werden: Zwischen 1939 und 1990 verdoppelte sich die physische Produktion, der reale Endrohertrag blieb ungefähr konstant und das nominale gewichtete Preisniveau wuchs um durchschnittlich 2,6 % pro Jahr, beim Hauptprodukt Milch um 3,2 % pro

³Die arbeitsbezogenen Raten sind aus statistischen Gründen zusätzlich erhöht, denn 1965 wurde erstmals die Selbstdeklaration der Landwirtinnen und Landwirte mittels eines sogenannten Studentests überprüft. Der Studentest führt dazu, dass ein Teil der hauptberuflich geführten Betriebe zu nebenberuflich geführten umgeteilt wird und ein Teil der ständigen Arbeitskräfte zu gelegentlichen.

Jahr.⁵ Die betrieblichen Indikatoren für Druck verstärken diesen Eindruck: Das durchschnittliche jährliche Einkommenswachstum überstieg dasjenige des sektoralen Einkommens. Beim bodenbezogenen Einkommen betrug es 4,99 % (Landwirtschaftliches Einkommen/ha) und beim arbeitsbezogenen 6,15 % (Arbeitsverdienst pro Tag).

Die politischen Indikatoren für Druckminderung liefern die hauptsächlichste Erklärung für den festgestellten geringen Anpassungsdruck: Die Ausgaben von Bund und Kantonen für Landwirtschaft und Ernährung stiegen zwischen 1938/40 und 1989/90 mit durchschnittlichen Raten von 6,68 % pro Jahr.

Gleichzeitig weisen die wirtschaftlichen Indikatoren auf einen starken Abwanderungssog hin: Zwischen 1948 und 1990 wuchs das nominale aggregierte Bruttosozialprodukt (BSP) um 6,99 % und das BSP pro EinwohnerIn um 5,99 % pro Jahr. Im selben Zeitraum nahm die Anzahl Erwerbstätige von 2,38 auf 3,82 Millionen zu, das heisst es kamen drei- bis viermal so viele Arbeitsplätze hinzu, wie in der Landwirtschaft verloren gingen. In Abbildung 3 ist die zeitliche indexierte Entwicklung von drei ausgewählten Indikatoren dargestellt: Für den Anpassungsdruck steht der Arbeitsverdienst, für die Druckminderung die öffentlichen Ausgaben und für den Sog das BSP pro EinwohnerIn. Während das Wachstum des Arbeitsverdienstes über den gan-

Tab. 3. Veränderung von Druck- und Sog-Indikatoren 1939/1948-1990

	1939	1948	1990	Ø Δ/J ¹
Sektorale Indikatoren für Druck				
– Endrohertrag, 3-Jahresmittel, nom. (Mio. Fr.)	1365		9468	+ 3,87 %
– phys. Produktion, 3-Jahresmittel (Index 1939=100)	102		195	+ 1,28 %
– Preisniveau, 3-Jahresmittel (Index 1939=100)	104		377	+ 2,56 %
– Milchpreis/dt (Fr.)	21,1		104,7	+ 3,19 %
– Weizenpreis/dt, Kl.I (Fr.)	38,5		104,0	+ 1,97 %
Betriebliche Indikatoren für Druck				
– Lw. Einkommen/ha, 3-Jahresmittel (Fr.) ²	368		4414	+ 4,99 %
– Arbeitsverdienst/Tag, 3-Jahresmittel (Fr.) ²	7,1		147,6	+ 6,15 %
Politische Indikatoren für Druckminderung				
– Ausgaben Bund/Kantone, nominal (Mio. Fr.) ³	114		3084	+ 6,68 %
– Direktzahlungen, nominal (Mio. Fr.)		5	829	+12,94 %
Wirtschaftliche Indikatoren für Sog				
– aggregiertes Bruttosozialprodukt (BSP), nominal (Mio. Fr.)		19220	327585	+ 6,99 %
– BSP/EinwohnerIn, nominal (Fr.)		4195	48203	+ 5,99 %
– Erwerbstätige (in 1'000)		2378	3821	+ 1,14 %

¹ Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate nach Zinseszins (siehe Fussnote 2 Seite 77)

² Gemäss Buchhaltungsergebnissen: Bis 1975 je Hektar Kulturland, berechnet vom Schweizer Bauernverband; seit 1976 je Hektar LN, berechnet von der FAT.

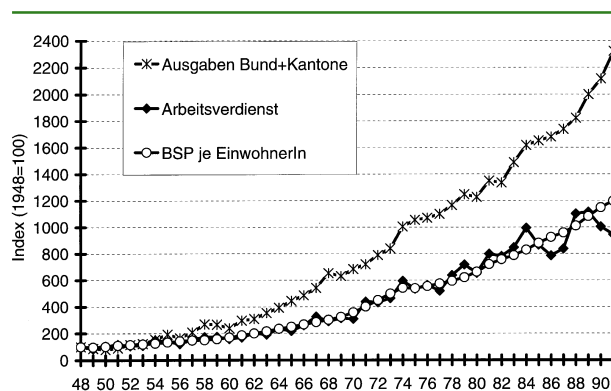
³ Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung, ohne Beiträge für Berufsbildung und Beratung. Zu den kantonalen Ausgaben zählen Subventionen für Bodenverbesserungen, Pflanzenbau usw.

zen Zeitraum mit demjenigen des Bruttosozialproduktes Schritt hielt, entwickelten sich Arbeitsverdienst und öffentliche Mittel zunehmend auseinander.

Aus den betrachteten Druck- und Sog-Indikatoren wird gefolgert, dass in den 50 betrachteten Jahren der Anpassungsdruck auf die Landwirtschaft mässig war, weil er durch die Agrarpolitik stark gemildert wurde, während die Abwanderungsmöglichkeiten gleichzeitig sehr günstig waren. Diese Situation entspricht der unproblematischen Konstellation R³/L³ in Abbildung 1: Die Abwanderung R⁰→R³ erfolgt zu einem höheren Lohnniveau L⁰→L³.

Druck oder Sog?

Die Gegenüberstellung von Agrarstruktur-Indikatoren und von Indikatoren für Druck und Sog liefert Hinweise, um die erste Frage zu beantworten. Muss der Agrarstrukturwandel eher mit Veränderungen beim An-



passungsdruck oder beim Abwanderungssog erklärt werden?

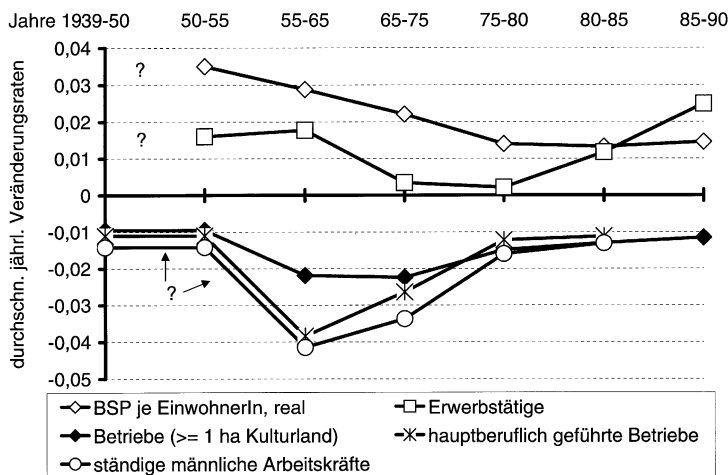
Es besteht einerseits ein sichtbarer Zusammenhang zwischen der Intensität des Agrarstrukturwandels und dem wirtschaftlichen Wachstum (Abb. 4): Die höchsten Verminderungsraten bei den (ständigen) Arbeitskräften, den hauptberuflich geführten Betrieben und den Betrieben insgesamt fällt mit den Phasen des stärksten Wirtschaftswachstums zusammen.

Abb. 3. Indexierte Entwicklung von Arbeitsverdienst pro Tag, Bruttosozialprodukt (BSP) pro EinwohnerIn und Ausgaben von Bund und Kantonen für Landwirtschaft und Ernährung 1948-1990 (nominal, Index 1948=100).

⁴ Die ausgewählten Druck- und Sog-Indikatoren stammen teilweise aus der Statistiksammlung des Schweizerischen Bauernsekretariates (Agrarpreise, landwirtschaftliches Einkommen pro Hektar, Arbeitsverdienst pro Tag). Angaben zum Bruttosozialprodukt und zur Anzahl Erwerbstätige basieren auf der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Schweiz 1948-1995. Weitere Daten werden von der Eidgenössischen Finanzverwaltung veröffentlicht (Ausgaben von Bund und Kantonen für Landwirtschaft und Ernährung, Direktzahlungen).

⁵ Zur besseren Vergleichbarkeit beziehen sich alle folgenden Raten auf nominale Werte. Zwischen 1948 und 1990 betrug die durchschnittliche jährliche Teuerung nach Zinseszins 3,8 % pro Jahr.

Abb. 4. Agrarstrukturwandel angesichts abnehmender wirtschaftlicher Sogs.



? Die Abbildung ist unvollständig, da bei den Sog-Indikatoren (BSP je EinwohnerIn, Erwerbstätige) Werte für den Zeitabschnitt 39-50 fehlen und bei den Agrarstruktur-Indikatoren Werte für den Zeitabschnitt 50-55.

Abb. 5. Agrarstrukturwandel angesichts zunehmender Verminderung des Anpassungsdrucks.

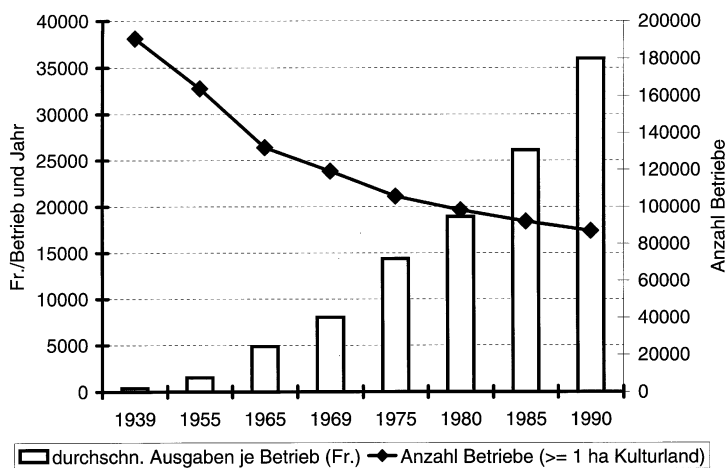
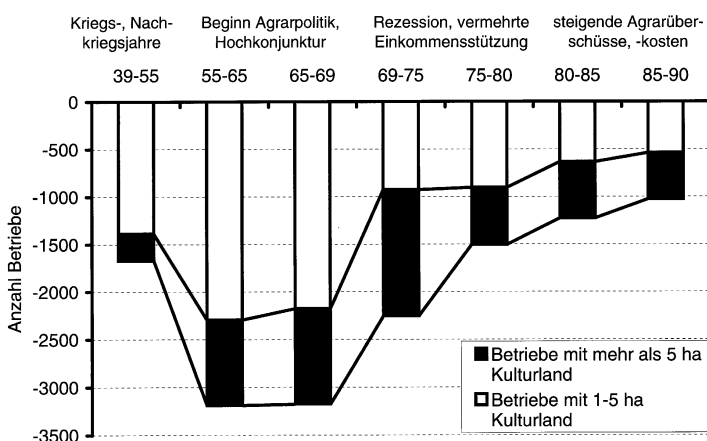


Abb. 6. Durchschnittliche jährliche Verminderung der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe (>= 1 ha Kulturland) 1939-1990.



Andererseits ist auch ein Zusammenhang zwischen den Ausgaben von Bund und Kantonen für Landwirtschaft und Ernährung sowie der Verminderung der Anzahl Betriebe zu erkennen (Abb. 5): Der in den 70er und 80er Jahren abflachende Strukturwandel geht einher mit einer starken Zunahme der durch-

schnittlichen nominalen Aufwendungen pro Betrieb.

Natürlicher Strukturwandel

Die erste zentrale These lautet, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einen natürlichen Strukturwandel ermöglichen. Die Abwanderung von Ar-

beitskräften und die Aufgabe von Betrieben waren weniger das Ergebnis eines hohen Anpassungsdruckes als die Folge eines starken Abwanderungs-sogs der übrigen Wirtschaft. Damit war die grundlegende Voraussetzung für einen sozialverträglichen Verlauf des Strukturwandels gegeben.

Sozialverträglich heisst besonders, dass die Betriebe im Allgemeinen nicht aufgrund von akuten Einkommens- und Liquiditätsproblemen aufgegeben werden müssen, sondern dass die Abwanderung ohne schwerwiegende Anpassungsprobleme im Generationenwechsel stattfinden kann. Der sozialverträgliche Verlauf der Abwanderung durch natürlichen Strukturwandel unter der alten Agrarpolitik wird im Übrigen dadurch bestätigt, dass laut amtlicher Statistik Konkurse in der Landwirtschaft sehr selten waren.

Neutralisierung des Abwanderungs-sogs

Die zweite zentrale These ist, dass die Agrarpolitik nicht nur zu einer sozialverträglichen Entwicklung beitrug, sondern darüber hinaus den natürlichen Strukturwandel zunehmend bremste. Die Agrarstützung milderte nicht nur den Anpassungsdruck, sondern wurde soweit ausgebaut, dass sie den Abwanderungs-sog in bedeutendem Ausmass neutralisierte. Landwirtschaftliche Arbeitskräfte wurden mit progressiv steigendem Mittelaufwand im Agrarsektor zurückbehalten.

Dieser Effekt widerspricht der ursprünglichen politischen Absicht, wie sie der Bundesrat beispielsweise 1969 im Vierten Landwirtschaftsbericht formulierte: «Es ist daher in der Agrarpolitik nach Möglichkeit zu vermeiden, dass durch eine einkommenspolitisch orientierte Preispolitik Erwerbstätige in einem Wirtschaftszweig zurückbehalten werden, den sie bei freier Preisbildung im Interesse ih-

rer Existenzsicherung verlassen müssten, um ihre Arbeitskraft also in «rentableren» Bereichen einzusetzen (...)» (1969, S. 113).

Strukturkonservierung oder «Bauernsterben»?

Die beiden Thesen werden in Abbildung 6 illustriert, in der vier Phasen des Agrarstrukturwandels unterschieden werden: Einerseits ist ersichtlich, dass per Saldo vor allem Kleinbetriebe (1-5 ha Kulturland) aufgegeben wurden, beziehungsweise aus der Agrarstatistik verschwunden sind. Andererseits ist seit dem Beginn der Nachkriegsagrarpolitik auf der Basis des Landwirtschaftsgesetzes (1951) eine stetige Abschwächung der durchschnittlichen jährlichen Verminderung der Anzahl Betriebe festzustellen. Beide Thesen widersprechen zudem augenfällig der weit verbreiteten Wahrnehmung eines ungebremsten «Bauernsterbens». Vielmehr stellen die niedrigen Verminderungsraten Indizien für eine Strukturkonservierung dar.

Interessant ist, dass sich die Problemwahrnehmung des Bundesrats zwischen dem Vierten und dem Sechsten Landwirtschaftsbericht deutlich verändert hat, diese Veränderung jedoch wenig mit den Fakten zu tun haben scheint. 1969, nach Jahren mit maximalen Abwanderungsraten, erwähnt der Bundesrat explizit die Gefahr einer politischen Bremsung der Abwanderung (vgl. Zitat oben). 1984, nach Jahren mit niedrigen und schrumpfenden Abwanderungsraten, stellt er «die Frage nach den Grenzen eines vorab wirtschaftlich bedingten Strukturwandels sowie die Forderung nach einer gezielten, auf die kleineren Wirtschaftseinheiten und Bergbetriebe ausgerichteten Forschungstätigkeit» (1984, S. 103).

Hypothek für die Zukunft

Als Ergebnis der deutlichen politischen Bremsung des Strukturwandels, besonders seit Ende der 60er Jahre, hat sich in der Schweiz eine klein(st)strukturierte arbeits- und kapitalintensi-

ve Haupterwerbslandwirtschaft herausgebildet. Zu den Begleiterscheinungen dieser Entwicklung gehört, dass sich die relative Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors stetig verschlechterte und dass die Umweltverträglichkeit der Agrarproduktion abgenommen hat. Dies bedeutet eine grosse Hypothek für die Zukunft. Die 1992 eingeleitete Agrarreform trägt dieser Diagnose Rechnung, denn ihre Zielsetzungen bestehen darin, gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit und die Umweltverträglichkeit des Agrarsektors zu verbessern. Heute stellt sich jedoch die Frage, ob die neue Agrarpolitik in ihrer derzeitigen Ausgestaltung diesen hohen Ansprüchen gerecht zu werden vermag.

Literatur

- Baur P., 1999. Agrarstrukturwandel in der Schweiz, Eine theoretische und empirische agrarökonomische Analyse anhand von aggregierten Daten für die Schweizer Landwirtschaft 1939-1990 und von einzelbetrieblichen Daten für die Zürcher Landwirtschaft 1990-1996. Diss. ETH Nr. 13240.

Das ausführliche Literaturverzeichnis ist bei der Autorin erhältlich.

RÉSUMÉ

Changement structurel en agriculture: le résultat d'une «pression» ou d'une «attraction» ?

Entre 1939 et 1990, le changement structurel dans l'agriculture suisse a été faible en moyenne. La constellation d'une pression économique faible et d'une attraction forte du reste de l'économie a facilité un changement structurel compatible avec les exigences sociales. L'ancienne politique agricole (jusqu'à 1992) ne réduisait pas seulement la pression économique sur les exploitations, mais neutralisait également de manière importante l'attraction du reste de l'économie. Ce développement a été accompagné d'une augmentation progressive des dépenses de la Confédération. Cette constatation est en contradiction avec l'opinion répandue d'une «disparition des paysans» non freinée. L'émigration de l'agriculture a été activement retardée. Ce développement a restreint toujours plus la compétitivité de l'agriculture suisse, surtout dès la fin des années soixante, ce qui représente un lourd handicap pour l'avenir.

Hinweis zu den Abbildungen: Alle Abbildungen stammen aus Baur (1999). Bei der Interpretation der Abbildungen ist zu beachten, dass die Zeitabschnitte zwischen den Zählungen teilweise von unterschiedlicher Dauer sind.

SUMMARY

Structural change in agriculture - the result of «push» or «pull» ?

Between 1939 and 1990, changes in farm structures in Switzerland were, on average, weak. The constellation of weak economic pressure («push») coupled with strong attraction generated by the rest of the economy («pull» effect on farm labor) facilitated structural change in a socially compatible manner. Previous agricultural policies (up until 1992) not only served to reduce pressure on farms, but also neutralized the attraction by the rest of the economy to a considerable extent. This development was accompanied by progressive increases in federal expenditure on agriculture. Such finding contradicts the general idea that farmers are «an endangered species». Emigration away from agriculture was actively retarded. This development resulted in a steady deterioration of the sector's competitiveness, particularly from the end of the 1960s onwards, and represents a heavy burden for the future.

Key words: agricultural policy, structural change in Swiss agriculture, «push» and «pull» effect on farm labor, retarded emigration