

Befreiung der Bauern – eine realistische Vision

Trotz der Reformen seit der agrarpolitischen Wende von 1992 ist der staatlich regulierte und abhängige Bauer noch keineswegs Geschichte. So hat etwa die AP 2007 sieben neue Verordnungen mit insgesamt 500 Seiten Text produziert. Für viele Bauernbetriebe bringen die staatlichen Subventionen – überwiegend unter der Etikette «Direktzahlungen» – mehr als die Hälfte des Einkommens. Für Leute aus anderen Branchen der Volkswirtschaft ist nicht ohne Weiteres verständlich, weshalb sich die Bauern über ihre Verbandsvertreter immer noch für ein Regime stark machen, das viel mehr der Vorstellung des «Staatsbauern» als dem modernen Leitbild des freien «Unternehmer-Bauern» verpflichtet ist.



Zwar beinhaltet die AP 2011 einige Lichtblicke; und ab 2007 wird infolge der Bilateralen Verträge der zollfreie Handel zwischen der Schweiz und der EU mit Käse ermöglicht. Dennoch bleibt die staatliche Einflussnahme in der Landwirtschaft auf einem Niveau, das weit über dasjenige in anderen Branchen hinausgeht.

Bild: Keystone

Lichtblicke in der Agrarpolitik

Beurteilt man die heutige schweizerische Agrarpolitik nach dem ökonomischen Idealbild des freien Unternehmertums auf offenen Wettbewerbsmärkten, gibt es in den aktuellen Entwicklungen und in den Reformansätzen der AP 2011 einige unübersehbare Lichtblicke: Der Bund zieht sich weiter aus der Markt- und Preisstützung zurück, und die entsprechenden Subventionen sinken. Wie bereits beim Fleisch sollen Importkontingente auch bei weiteren Agrargütern versteigert werden. Mit dem Ausstieg aus der Milchkontingent-



Dr. Hans Rentsch
Freier Mitarbeiter der
Stiftung Avenir Suisse,
selbstständiger Wirtschaftsberater, Zürich

rung ist man sogar im Vorsprung auf die Marschtabelle. Und im bäuerlichen Boden- und Pachtrecht sind Massnahmen vorgesehen, die den Strukturwandel beschleunigen und den Bauern grösseren unternehmerischen Spielraum gewähren sollten. Dazu kommen dank den Bilateralen Verträgen Erleichterungen für den grenzüberschreitenden Warenverkehr: Ab 2007 wird mit der EU der zollfreie Handel mit Käse ermöglicht. Und schliesslich bringt die Revision des Zollgesetzes Änderungen im aktiven und passiven Veredelungsverkehr, die einen Abbau des Agrarschutzes beinhalten und von denen sich insbesondere die international tätige verarbeitende Nahrungsmittelindustrie Vorteile verspricht.

Schutzniveau wie in keinem anderen Wirtschaftszweig

Es ist anzunehmen, dass AP-2011-Reformer des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) diese «Liberalisierungsliste» um weitere Punkte ergänzen würden. Wo viel reguliert wird, kann auch an vielen Orten geändert

Kasten 1

Grundbegriffe

Öffentliche Güter

Öffentliche Güter unterscheiden sich von privaten dadurch, dass der Konsum eines öffentlichen Gutes durch eine Person die Konsummöglichkeiten anderer Personen unbeeinflusst lässt (Eigenschaft der «Nicht-Rivalität»). Als zweite Bedingung für reine öffentliche Güter gilt, dass Konsumenten vom Konsum derartiger Güter nicht ausgeschlossen werden können, weil dies entweder technisch nicht möglich ist oder nur mit exorbitanten Kosten durchführbar wäre (Eigenschaft der «Nicht-Ausschliessbarkeit»). Für reine öffentliche Güter gibt es keine Marktpreise; ohne staatliches Angebot resultiert daraus eine Unterversorgung.

Externalitäten

Eine Externalität umschreibt eine Situation, in der die Aktion eines Wirtschaftssubjektes das Wohlbefinden anderer Konsumenten bzw. Produzenten beeinflusst, ohne dass dafür ein Kompensationsmechanismus existiert. Negative Beispiele aus der Landwirtschaft sind eine durch Getreideproduktion verursachte Nitratbelastung des Grundwassers, Lärm- und Geruchsbelästigungen durch Massentierhaltung oder der Verlust von Arten durch Monokulturen; auf der positiven Seite findet sich etwa die Landschaftspflege oder der Erhalt von Arten an bestimmten Standorten.

werden, selbst wenn es sich jeweils nur um winzige Drehungen an den Stellschrauben der Staatsintervention handelt. Wenn die oben aufgeführte Massnahmenliste also nicht vollständig sein sollte, so hat dies auch damit zu tun, dass die schweizerische Agrarpolitik äusserst kompliziert ist. Die Verhältnisse im Agrarsektor sind deshalb so unübersichtlich, weil der schützend regulierende Staat immer noch die Hauptrolle spielt – und zwar weiterhin in einem Ausmass, das weit über die staatliche Einflussnahme in anderen Branchen der Volkswirtschaft hinausgeht. Doch mit welcher Legitimation tut er dies? Und weshalb lassen sich die Bauern die staatliche Fürsorge immer noch gefallen?

Auf die zweite Frage ist die Antwort einfach: Wenn der Staat finanzielle Anreize setzt, verhält sich ein Bauer unternehmerisch, wenn er sein Einkommen optimiert. Und muss dies nicht im Wettbewerb über den Markt geschehen, handelt der Bauer genauso rational wie die Vertreter anderer Branchen, denen sich der Zugang zu Staatsmitteln eröffnet. Er kämpft für mehr oder verteidigt zumindest den erungenen Anspruch auf den Staatshaushalt wie ein Wohnheitsrecht. Der inzwischen bei weitem grösste Topf im Agrarbudget enthält jährlich über 2,5 Mrd. Franken Direktzahlungen für die Abgeltung «multifunktionaler Leistungen». Bis 2010 sollen die Direktzahlungen weiter auf fast 2,9 Mrd. Franken pro Jahr erhöht werden.

Zauberwort «Multifunktionalität»

Wichtigste Legitimationsgrundlage für die staatliche Finanzierung der Bauern – und damit Dreh- und Angelpunkt der neuen Agrarpolitik – ist die in der Bundesverfassung verankerte Multifunktionalität der Landwirtschaft. Das Konzept der multifunktionalen Landwirtschaft, die über die Produktion marktfähiger Leistungen hinaus noch andere gesellschaftlich erwünschte Güter herstellt, lässt sich zumindest theoretisch einigermaßen präzise fassen. Die zentralen Stichworte dazu stammen aus der ökonomischen Theorie. Viele der unter dem Begriff «Multifunktionalität» aufgeführten Leistungen sind Exter-

nalitätender landwirtschaftlichen Produktion, die teilweise in Form von öffentlichen Gütern auftreten. Das Grundproblem öffentlicher Güter besteht im Marktversagen, weil hier Marktprozesse in der Regel zu einer unter dem sozialen Optimum liegenden Versorgung führen. Neben den positiven geben auch negative Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion Anlass zur Frage nach der richtigen Form der Internalisierung (siehe *Kasten 1*). Bei der Umsetzung in die politische Praxis bereiten sowohl die Abgrenzung zu privaten marktfähigen Gütern wie auch die Bewertung der betreffenden Leistungen jenseits des Marktes grosse Probleme. Dies ist deshalb wichtig, weil die Direktzahlungen und deren Umfang mit solchen Leistungen legitimiert werden.

In der Schweiz erreichen die Direktzahlungen im Vergleich zum Ausland ein rekordhohes Niveau, dies bei gleichzeitig höchsten Produzentenpreisen. Ein Vergleich mit dem strukturell ähnlich gelagerten Österreich in *Tabelle 1* zeigt die eklatanten Unterschiede zum Nachbarland bei den Direktzahlungen pro Betrieb, Arbeitskraft und Flächeneinheit. Ein schweizerischer Bauernbetrieb erhielt schon 2003 mehr als zweieinhalbmal so hohe Direktzahlungen wie ein österreichischer. Mit der AP 2007 und der AP 2011 wurden bzw. werden die Direktzahlungen in der Schweiz noch markant weiter erhöht, obwohl die Betriebszahl sinkt.

Fragwürdige Legitimation

Der Zusammenhang zwischen den Direktzahlungen an die Schweizer Bauern und der Erbringung konkret nachgefragter multifunktionaler Leistungen ist nicht darzustellen. Dies setzt die Landwirtschaft unter einen dauerhaften Legitimationsdruck. Zu den Legitimationsschwierigkeiten trägt bei, dass in offiziellen Dokumenten die Direktzahlungen seit je explizit als Einkommenskompensationen für den Abbau der produktionsbezogenen Einkommensstützung bezeichnet worden sind. Selbst mit der Verpflichtung zu einer ökologischen Basisleistung (gegen die negative Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion aufzurechnen wären) lässt sich die heutige Höhe der Direktzahlungen mit der Multifunktionalität nicht begründen.

Zu Multifunktionalität und Direktzahlungen gibt es eine fundierte wissenschaftliche Kritik, einerseits bezüglich des Konzepts, andererseits bezüglich der Höhe und Effizienz der Direktzahlungen (siehe *Kasten 2*). Ohne hier auf deren Inhalte im Detail einzugehen, kann man feststellen, dass diese wissenschaftliche Kritik praktisch keinen Einfluss auf die Agrarpolitik zu haben scheint, wurde doch die

Tabelle 1

Direktzahlungen in der Landwirtschaft – Schweiz und Österreich im Vergleich, 2003

in CHF pro Jahr	Schweiz	Österreich
je Betrieb	37 591	14 882
je Beschäftigten (gesamt)	12 817	5991
je Arbeitskraft (in JAE ^a)	25 010	16 192
je Flächeneinheit (ohne Sömmerfläche)	2320	1032
je Flächeneinheit (Gesamtfläche)	1560	807

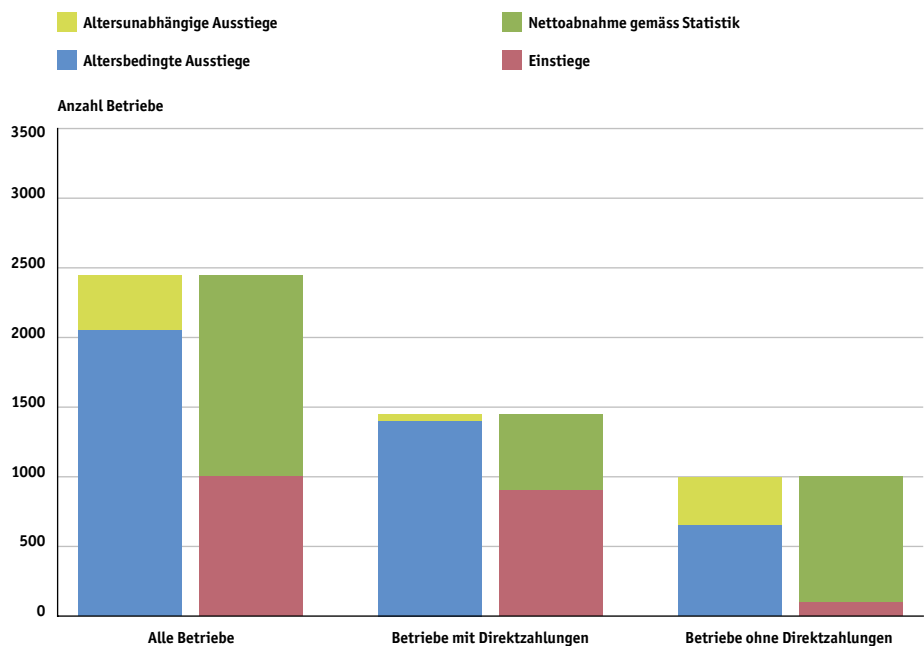
a Jahresarbeitseinheiten.

Quelle: Hofreither 2006; Avenir Suisse / Die Volkswirtschaft

Grafik 1

Strukturwandel in der Landwirtschaft – Einfluss der Direktzahlungen

Schätzungen für das Mittel der Jahre 2000–2004



Quelle: Meier 2006, Avenir Suisse / Die Volkswirtschaft

Umlagerung der früheren Agrarsubventionen zu Direktzahlungen mit jedem Agrarprogramm seit der AP 2002 unvermindert weitergetrieben.

Hohe Einstiegsanreize

Wenn grosszügige Direktzahlungen einen hohen Anteil des bäuerlichen Einkommens ausmachen, ist damit zu rechnen, dass solche kaum leistungsgebundenen Transfers wichtige unternehmerische Entscheidungen über Investitionen, Weiterführung von Betrieben oder Ausstieg massiv beeinflussen. Indikatoren des Strukturwandels zeigen genau in diese Richtung. Gemessen an der jährlichen Nettoabnahme der bäuerlichen Betriebe verläuft der Strukturwandel in der schweizerischen Landwirtschaft deutlich verlangsamt. Die jährliche Abnahmerate der Betriebszahl war in den Jahren 2000 bis 2004 in der Schweiz mit rund 2,2% viel tiefer als in den angrenzenden Nachbarregionen. Beat Meier macht dazu in seinem Teilbericht in der nächstens erscheinenden Buchpublikation «Der befreite Bauer» von Avenir Suisse folgende Angaben: «In Österreich lag die jährliche Abnahmerate in jener Periode im Mittel bei 3,3%, in Baden-Württemberg bei 5,1% und in Bayern bei rund 3,3%. Somit fällt das flächenmässige Wachstum pro Betrieb in der Schweiz erheblich geringer aus, die Differenzen zu den benachbarten Regionen nehmen zu. Und würde

man in der Schweiz die gleiche Erfassungsgrenze anwenden wie in den Vergleichsregionen (d.h. eine Untergrenze von 1 bzw. 2 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche für die erfassten Betriebe), würde die jährliche Abnahmerate 2000 bis 2004 von 2,2% sogar auf 2,1% bzw. 1,9% sinken.»

Grafik 1 illustriert in absoluten Zahlen, wie der Strukturwandel in der schweizerischen Landwirtschaft in den letzten Jahren verlaufen ist. Die Säulen links enthalten Schätzungen für den altersbedingten Ausstieg (2050 Betriebe pro Jahr), den vorzeitigen Ausstieg (400 Betriebe) und den Einstieg bzw. die Weiterführung (1000 Betriebe). Die Differenz von 1450 entspricht der jährlichen Netto-Abnahmerate von 2,2%. Bei den Betrieben mit Direktzahlungen (mittlere Säulen) ist die Abnahmerate viel tiefer; es gibt jährlich nur 50 nicht altersbedingte vorzeitige Ausstiege, also etwa einen Betrieb pro Woche. Die weitaus grösste Dynamik findet man bei den Betrieben ohne Direktzahlungen (Säulen rechts), wobei hier sicher neben fehlenden Direktzahlungen noch weitere Faktoren – etwa die geringe Betriebsgrösse – eine Rolle spielen.

Hohe Direktzahlungen dürften über diese quantitativen Wirkungen hinaus auch einen ungünstigen qualitativen Struktureffekt haben. Es ist fraglich, ob unter dem heutigen System eine Selektion stattfindet, die dafür sorgt, dass zahlenmässig zunehmend die unternehmerisch-innovativen Bauern die Branche prägen. Jedenfalls ist aus den politischen Positionsbezügen der bäuerlichen Verbandsvertreter, die ja für die Mehrheit der Bauern sprechen, noch überhaupt nicht erkennbar, dass der vom Staat unabhängige Unternehmer als neues Leitbild unter den Bauern viele Anhänger gewonnen hätte. Viel mehr Unterstützung erhält dagegen die Verteidigung der über Jahrzehnte aufgebauten Schutz- und Finanzierungsansprüche an den Staat. Das System erweist sich als selbsterhaltend: Mit der oben beschriebenen Selektion erhält sich staatliche Protektion ihre abhängige Kundschaft. Damit engt der Staat gerade in einer ausgeprägten Verbands- und Verhandlungsdemokratie wie der schweizerischen auch seine politischen Reformspielräume ein. Dies ist gegenwärtig anhand des Widerstands bäuerlicher Kreise gegen das vorsichtige Reformwerk der AP 2011 gerade wieder beispielhaft zu verfolgen.

Planungssicherheit durch einen angekündigten Rückzug des Staates

Unter diesen Bedingungen kann es nicht überraschen, wenn der Bund die bisherige Reformpolitik des «sozialverträglichen Strukturwandels» mit der AP 2011 einfach weiterführt. Abgesehen vom vorsichtigen Reform-

Kasten 2

Literatur

- Gruber, Werner (1992): Kritische Anmerkungen zu den Direktzahlungen, in: Neue Zürcher Zeitung, 15. Oktober 1992, S. 21.
- Rieder, Peter, Simon Buchli und Birgit Kopainsky (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung. Hauptbericht, Zürich: Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft, Institut für Agrarwirtschaft ETH Zürich.
- Schläpfer, Felix (2006): Zeit zum Ausmisten, in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 19. März 2006, S.28ff.
- Hofreither, Markus F. (2006): Multifunktionalität und Schweizer Landwirtschaft, Wien: nicht publizierte Studie im Auftrag von Avenir Suisse, Universität für Bodenkultur Wien.
- Meier, Beat (2006): Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft durch Reformen im bäuerlichen Bodenrecht und im landwirtschaftlichen Pachtrecht, Winterthur: nicht publizierte Studie im Auftrag von Avenir Suisse, bemepro.



Bild: Keystone

Für den Übergang in eine auch mit offenen Grenzen wettbewerbsfähige schweizerische Landwirtschaft ist ein offensiv angekündigter Rückzug des Staates mit einem langen Zeithorizont von 10–12 Jahren die entscheidende Voraussetzung.

inhalt vermitteln solche Vierjahresprogramme jedoch den Bauern als Unternehmern die Botschaft, das bisherige Regime des hohen Agrarschutzes und der staatlichen Fürsorge für den Sektor lasse sich mehr oder weniger unbeschadet in die Zukunft hinüberretten. Denn nur aus einem solchen Verständnis heraus lässt sich eine genügend hohe Planungssicherheit für wichtige bäuerliche Unternehmensentscheidungen über Investitionen, Einstieg oder Ausstieg mit einem Zeithorizont von 10 bis 15 Jahren ableiten.

Gerade die Planungssicherheit ist aber ein Schwachpunkt der üblich gewordenen Vierjahresprogramme des Bundes. Denn die Schweiz und ihr Wohlstand sind entscheidend von internationalen Entwicklungen abhängig. Wohin diese Entwicklungen längerfristig laufen, ist – trotz des vorläufigen Scheiterns der Doha-Runde – klar, nämlich in Richtung Marktöffnung und Abbau des Grenzschutzes. Für ein Land mit einem so hohen Schutzniveau wie die Schweiz empfiehlt sich deshalb beim Abbau des Agrarschutzes ein langfristig vorausschauendes und voraushandelndes Verhalten.

Für den Übergang in eine auch mit offenen Grenzen wettbewerbsfähige schweizerische Landwirtschaft ist ein offensiv angekündigter Rückzug des Staates mit einem langen Zeithorizont von 10–12 Jahren die entscheidende Voraussetzung. Die dadurch erreichte höhere Planungssicherheit ist für den Erfolg einer solchen Reformpolitik ebenso wichtig wie die damit ausgelöste radikale Veränderung der Selektionsmechanismen in der Branche. Überholte Leitbilder, wie das des bäuerlichen

Familienbetriebs, das sich in der anhaltenden Bevorzugung der Familiennachfolge im bäuerlichen Bodenrecht zeigt, sowie weitere solchen Leitbildern entspringende staatliche Vorschriften behindern den erwünschten personellen Austausch mit der ausserlandwirtschaftlichen Unternehmenswelt. Ausgerechnet in diesem rückständigen Sektor der Volkswirtschaft, der von Quereinsteigern mehr als jede andere Branche profitieren könnte, behindert der Staat diesen Zufluss von neuen Talenten und Ideen.

Die Befreiung der Bauern von staatlicher Fürsorge haben andere Länder, zum Beispiel Neuseeland und Australien, in viel kürzeren Zeithorizonten, zum Teil geradezu schockartig, durchgeführt. In der Schweiz sind Schockprogramme politisch nicht erwünscht und auch nicht zwingend nötig. Für die Entschädigung von durchaus möglichen Reformopfern eines rascheren Strukturwandels stehen auch über eine Zehnjahresperiode genügend Mittel zur Verfügung. Eine einfache Rechnung zeigt: Wenn man das heutige Agrarbudget statt vorwiegend zur Bremsung des Strukturwandels gezielt zu dessen Beschleunigung einsetzen würde, könnten damit leicht über zehn bis zwölf Jahre grosszügige und breit angelegte Ausstiegshilfen finanziert werden.

Multifunktionalität als Geschäft

Am Ende dieses Prozesses hätte die Schweiz grössere, effizientere und ökologisch verbesserte Bauernbetriebe, die hochwertige Produkte für anspruchsvolle Konsumenten und Rohstoffe für eine spezialisierte und international ausgerichtete Nahrungsmittelindustrie liefern würden. Und die von staatlicher Fürsorge befreiten Bauern könnten sich – auch im Wettbewerb mit Nicht-Landwirten – für multifunktionale Leistungen wie Pflege der Kulturlandschaft dort bezahlen lassen, wo es eine tatsächliche Nachfrage gibt, nämlich vorwiegend in der betroffenen Region oder gar auf lokaler Ebene. «Multifunktionalität als Geschäft» – das ist möglich, weil viele der behaupteten multifunktionalen Leistungen ihren Charakter als nicht marktfähige Güter verlieren, wenn man das heutige Konzept einer zentralistischen landesweiten Einheitsabgeltung zugunsten von differenzierteren dezentral-föderalistischen Lösungen aufgibt. Unter solchen Konzepten wären schliesslich auch die negativen Externalitäten – etwa das flächendeckende Besprühen von ganzen Erholungslandschaften mit Jauche – den Verursachern direkter anzulasten. ■