

Teure und unwirksame Massnahmen zur dezentralen Besiedlung

Aktuelle Studien zur Schweizer Agrarpolitik

24. Oktober 2005 Nummer 38 6. Jahrgang

dossierpolitik

Teure und unwirksame Massnahmen zur dezentralen Besiedlung

Das Wichtigste in Kürze

Eine Studie des Instituts für Agrarwirtschaft der ETH Zürich zeigt auf, dass die verfassungsmässigen Aufgaben der Schweizer Landwirtschaft mit dem heutigen agrarpolitischen Instrumentarium wenig wirtschaftlich und zum Teil nur ungenügend erfüllt werden. Ginge es allein um die Versorgungssicherheit und den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen sowie die Pflege der Kulturlandschaft, müsste die Landwirtschaft bedeutend weniger gestützt werden. Mittel in der Höhe von rund 830 Mio. Franken fliessen heute jährlich aufgrund der kleinen Strukturen in die Landwirtschaft und können höchstens mit dem verfassungsmässigen Ziel der dezentralen Besiedlung gerechtfertigt werden. Die Studie Rieder et al. zeigt auf, dass nur rund 15 Prozent dieser Mittel effektiv Regionen zugute kommen, wo die Landwirtschaft noch einen wesentlichen Beitrag zur Besiedlung zu leisten vermag. Die verfassungsmässigen Aufgaben der Schweizer Landwirtschaft könnten mit besseren Strukturen und optimierten agrarpolitischen Instrumenten effizienter und wirksamer erfüllt werden. Zu diesem Schluss gelangen auch weitere agrarpolitische Studien, die in letzter Zeit abgeschlossen wurden.

Position von economiesuisse

Die betrachteten Studien zeigen Ineffizienzen und Unwirksamkeiten der heute verwendeten agrarpolitischen Instrumente, insbesondere der Direktzahlungen, auf. Sie zeigen auf, dass strukturerhaltende Massnahmen in der Landwirtschaft heute nur zum kleinen Teil zu rechtfertigen sind. Mit besseren Strukturen könnten die Aufgaben der Schweizer Landwirtschaft, insbesondere für den Steuerzahler, deutlich günstiger und wirksamer erfüllt werden. Eine beschleunigte Entwicklung hin zu grösseren Betrieben wäre im Sinne der Schweizer Landwirtschaft und ihrer verfassungsmässigen Aufgaben. Die aktuelle Agrarreform („Agrarpolitik 2011“) fordert dazu auf, die Effizienz und die Wirksamkeit der heutigen Schweizer Agrarpolitik im Grundsatz zu überprüfen. Entsprechend dem dargestellten Wirksamkeitsverlust ist der Subventionsumfang der Landwirtschaft beim relevanten Zahlungsrahmen zu reduzieren. Die Einstiegskriterien in die Direktzahlungen sind massgeblich anzupassen, wobei auf die vereinzelt gefährdeten Teilregionen Rücksicht zu nehmen ist.

Die Studie „Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung“ geht auf ein Postulat von SP-Nationalrätin Fässler aus dem Jahr 2001 zurück. Die Postulantin bat den Bundesrat, „einen Bericht zu erstellen, der die heutigen Massnahmen [...] und deren Wirksamkeit zur Förderung der Multifunktionalität unserer Landwirtschaft darstellt“. Dem Aspekt der dezentralen Besiedlung sollte besondere Beachtung geschenkt werden. Der Vorstoss wurde vom Bundesrat angenommen und vom Nationalrat mit einer Mehrheit überwiesen.

Die in der Folge im Auftrag des Bundesamts für Landwirtschaft von Prof. Rieder und Mitarbeitenden am Insti-

tut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich erstellte Studie kam zu folgenden Schlüssen:¹

- Die verfassungsmässigen Ziele (ausser dezentrale Besiedlung) der Schweizer Landwirtschaft (siehe Kasten Seite 2) können mit geringerem Mitteleinsatz als heute, d.h. effizienter erfüllt werden. Voraussetzung dafür

¹ Rieder, Peter, Buchli, Simon, Kopainsky, Birgit. „Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung“: Hauptbericht. Institut für Agrarwirtschaft, Gruppe Markt und Politik. Dezember 2004. Link: http://www.blw.admin.ch/imperia/md/content/evaluationen/hauptbericht_neu.pdf.

Bundesverfassung (BV) Artikel 104 Landwirtschaft

„1. Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a) sicheren Versorgung der Bevölkerung
- b) Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft
- c) dezentralen Besiedlung des Landes.“

wären angepasste Betriebsstrukturen (grössere Flächen pro Betrieb).

- Das Ziel der dezentralen Besiedlung wird im heutigen agrarpolitischen System mit dem Mittel der Erhaltung kleinstrukturierter Betriebe angestrebt. Die Kosten der Erhaltung solcher Betriebe – Betriebe, die gegenüber ökonomischen Kriterien häufig nicht optimal strukturiert sind – belaufen sich auf rund 830 Mio. Franken jährlich. Diese Mittel stammen aus staatlichen Subventionen, Direktzahlungen sowie aus Grenzschutzmassnahmen (staatlich erhöhte Produktpreise, die von den Konsumenten getragen werden).
- Rund 85 Prozent der genannten Betriebserhaltungskosten dürften gemessen am Ziel der dezentralen Besiedlung als nicht gerechtfertigt bezeichnet werden. Die Landwirtschaft leistet heute nur noch in sehr wenigen Gemeinden der Schweiz einen wesentlichen Beitrag zur Besiedlung. Die dezentrale Besiedlung wird entweder durch andere Sektoren der Wirtschaft erreicht oder sie ist als Ziel nicht mehr massgeblich (ganzes Mittelland). Es werden demnach in erheblichem Umfang Strukturen erhalten, obwohl von diesen Strukturen kein wesentlicher Beitrag zur Besiedlung mehr ausgeht.
- Eine Anzahl von Gemeinden ist trotz landwirtschaftlicher Strukturhaltung gefährdet. Hier vermag die Landwirtschaft ihren verfassungsmässigen Auftrag der dezentralen Besiedlung allein nicht (mehr) zu erfüllen.
- Im Fazit ergibt sich, dass Mittel für die Landwirtschaft im Umfang von jährlich 700 Mio. Franken, die einzig mit dem Verfassungsauftrag der dezentralen Besiedlung gerechtfertigt werden können, an ihrem Ziel vorbeigehen. Damit werden Strukturen erhalten, ohne dass der verfassungsmässige Auftrag der Schweizer Landwirtschaft besser erfüllt würde. Effizienz wie Wirksamkeit der heute gegebenen agrarpolitischen Massnahmen sind ungenügend und verbesserungsfähig.

„Rund 85 Prozent der genannten Betriebserhaltungskosten dürften gemessen am Ziel der dezentralen Besiedlung als nicht gerechtfertigt bezeichnet werden.“

Die Studie Rieder et al. im Detail**Landwirtschaft und dezentrale Besiedlung**

„Die Schweiz leistet sich eine kleinstrukturierte Landwirtschaft, deren verfassungsmässige Berechtigung, der wesentliche Beitrag zur dezentralen Besiedlung, nur teilweise gegeben ist.“

Die Studie Rieder et al. zeigt, dass die Landwirtschaft in 360 Gemeinden oder rund zwölf Prozent der Gemeinden der Schweiz einen wesentlichen Beitrag zur Besiedlung leistet.² Es handelt sich vor allem um Gemeinden im weiteren Gotthardgebiet, in Graubünden und im Jura. In diesen Gemeinden leben 1,2 Prozent der Schweizer Bevölkerung.³

In weiteren 260 Gemeinden der Schweiz mit 1,4 Prozent der Bevölkerung leistet die Landwirtschaft einen geringen bzw. eventuellen Beitrag zur Besiedlung. Gering bedeutet dabei, dass die Landwirtschaft ihre verfassungsmässige Aufgabe der dezentralen Besiedlung allein nicht mehr zu leisten vermag. Die Gemeinden sind mit und ohne Landwirtschaft gefährdet. „Eventuell“ bezieht sich auf die Wahl der massgeblichen Kriterien zur Beurteilung der Besiedlung. Es handelt sich um Grenzfälle.

Für das Gros der Schweizer Gemeinden – rund 80 Prozent der Gemeinden der Schweiz oder 2275 – gilt dagegen, dass die Landwirtschaft keinen wesentlichen Beitrag zur Besiedlung

(mehr) leistet. Andere Sektoren der Wirtschaft als die Landwirtschaft tragen zum Bestehen der Gemeinden hauptsächlich bei. In diesen nicht spezifisch landwirtschaftlichen Gemeinden leben über 97 Prozent der Schweizer Bevölkerung.

Die Gemeinden der Schweiz sind in der Beilage 1 grafisch dargestellt. Es wurde unterschieden zwischen Gemeinden, in denen die Landwirtschaft einen Beitrag zur Besiedlung leistet (wesentlich, gering, eventuell; dunkelgrau bezeichnete Flächen), und Gemeinden, in denen die

² Gemäss Definition der Studie ist ein wesentlicher Beitrag der Landwirtschaft zur Besiedlung dann gegeben, wenn in einer Gemeinde ohne die heutige Existenz der Landwirtschaft eine Gefährdung eintritt oder verstärkt wird. Zur Bestimmung der Gefährdung werden verschiedene Faktoren berücksichtigt (Grösse und Struktur einer Gemeinde, Entwicklung der arbeitsfähigen Bevölkerung).

³ Diese Gemeinden liegen v.a. im Münstertal, Unterengadin, Prättigau, der Surselva, dem Safiental, Avers, Rheinwald, Schams, Oberhalbstein, Schanfigg, im Sernf, Blenio-, Maggia- und Verzascatal, in der Leventina, im Goms, Oberhasli, Oberems, Lötschental, Emmental, Oberraargau, in der Broye, Pacôt, dem Val de Travers, dem Vallée du Joux, in der Ajoie, den Franches Montagnes und dem Clos du Doubs.

Landwirtschaft keinen Beitrag zur Besiedlung leistet (hellgraue Flächen).

Die Ergebnisse der Studie zur Besiedlung zeigen also, dass von einem Wegfall der lokalen Landwirtschaft nur ein geringer Teil der Gemeinden der Schweiz stark oder sehr stark betroffen wäre. Es handelt sich um jene Gemeinden, wo die Landwirtschaft einen Beitrag zur Besiedlung leistet. Ein Wegfall der lokalen Landwirtschaft würde die Gemeinden in ihrem Bestand gefährden. Weil jedoch auch in einem liberaleren agrarpolitischen Umfeld kein Totalausfall der Landwirtschaft lokal zu erwarten ist, muss die Zahl der effektiv gefährdeten Gemeinden (dunkelgraue Flächen), wie die Studie einschränkend erklärt, noch zusätzlich relativiert werden.

Kosten der dezentralen Besiedlung

Die Frage, welche Mittel in der Schweiz für die dezentrale Besiedlung über die Förderung der Landwirtschaft aufgewendet werden, ist stark mit dem Aspekt der Grösse der landwirtschaftlichen Betriebe verbunden: Wird die landwirtschaftliche Nutzfläche in einer Gemeinde von grösseren Betrieben bewirtschaftet, so geht von der Landwirtschaft ein geringerer Beitrag zur Besiedlung aus als von kleineren Voll-erwerbsbetrieben. Bei den Kosten der dezentralen Besiedlung durch die Landwirtschaft handelt es sich deshalb im Wesentlichen um die Kosten, die mit der Erhaltung kleinbetrieblicher Strukturen verbunden sind.

Die Studie Rieder et al. untersucht den Umfang dieser Kosten. Kosten werden dabei mit „staatsverursachten“ Geldflüssen gleichgesetzt, bei denen es sich zum einen um die eigentlichen Zahlungen des Staats an die Landwirtschaft handelt, zum andern um die sich aus staatlichen Grenzschutzmassnahmen ergebenden und von den Konsumenten getragenen höheren Erlöse an die Landwirtschaft für landwirtschaftliche Produkte (das Mass, auf das sich die Studie stützt, ist das im gesamten OECD-Raum angewandte so genannte „Producer Support Estimate“ oder PSE).

Was die eigentlichen Zahlungen des Staats anbelangt, handelt es sich hierbei zum grössten Teil um Direktzahlungen (über 90 Prozent davon vom Bund). Innerhalb der Direktzahlungen, die gesamthaft auch den grössten Posten der öffentlichen Landwirtschaftsausgaben der Schweiz ausmachen, sind es vor allem so genannte Flächenbeiträge, die im Fall der Strukturierung massgebend sind.⁴

⁴ Direktzahlungen bilden seit den 90er-Jahren das Hauptinstrument der Schweizer Agrarpolitik. Es werden mit dieser Massnahme einkommenspolitische Ziele verfolgt, aber auch

Zur Schätzung des Umfangs der bezeichneten „staatsverursachten“ Geldflüsse bedient sich die Studie eines aufwändigen, auf verschiedene Strukturdaten abgestützten Verfahrens.⁵ Ermittelt werden am Ende die mit der Strukturierung verbundenen Geldflüsse pro Gemeinde. Die Geldflüsse sind in Beilage 2 wiederum grafisch für die einzelnen Gemeinden dargestellt. Die Geldflüsse – oder Kosten der dezentralen Besiedlung bzw. Strukturierung – sind gemessen am schweizerischen Mittel durchschnittlich (mittlere Kosten pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche), überdurchschnittlich (sehr hohe Kosten pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche) oder unterdurchschnittlich (eher tiefe Kosten pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche). Es fällt auf, dass die Kosten im gesamten zentralen Alpenraum (einschliesslich Wallis und Tessin), dem Alpenvorraum, im Jura sowie in der Ostschweiz überdurchschnittlich hoch sind. Demgegenüber sind die Kosten in weiten Teilen von Graubünden, im nördlichen und westlichen Jura sowie in den Waadtländer und Freiburger Alpen mehrheitlich durchschnittlich. Zumindest im Fall von Graubünden geht eine Erklärung dahin, dass die lokalen Landwirtschaftsbetriebe über relativ grosse

„Für die meisten Regionen der Schweiz ist das Kriterium der Besiedlung durch die Landwirtschaft nicht (mehr) massgebend.“

Flächen verfügen und dadurch vergleichsweise wirtschaftlicher produzieren können. Einzig im Mittellandbogen sind die Kosten der Strukturierung praktisch durchwegs unterdurchschnittlich.

Die Studie schliesst, dass mit der heutigen Agrarpolitik die Kosten des Beitrags der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung vernünftig geschätzt jährlich 830 Mio. Franken betragen.

umweltpolitische Bestrebungen. Im Jahr 2003 betrug der Umfang der Direktzahlungen 2,5 Mrd. Franken, aufgeteilt auf „Allgemeine Direktzahlungen“ (2 Milliarden) und „Ökologische Direktzahlungen“ (0,5 Milliarden). Der Anteil des Bundes an den gesamten Direktzahlungen machte praktisch 100 Prozent aus. Im Gegensatz zu produktions- und absatzfördernden Massnahmen wie Verkäsungszulagen und Ausfuhrbeihilfen sind Direktzahlungen nicht an Produkte gebunden, sondern an Produktionsfaktoren (Fläche, Tiere, Arbeitskräfte), oder werden direkt an die Landwirtschaft ausgerichtet (v.a. Ökobeiträge). Es existiert heute eine Vielzahl von Direktzahlungsmassnahmen sowohl im allgemeinen Bereich wie bei den ökologischen Direktzahlungen.

⁵ Im Vordergrund stehen einzelbetriebliche Daten zu Kostenstrukturen und Betriebsgrössen, die aus landwirtschaftlichen Datenbanken des Bundes entnommen wurden. Die Daten unterstützen u.a. die These, dass grössere Landwirtschaftsbetriebe rentabler bewirtschaftet werden können als kleinere. Dabei erbringen grössere Betriebe dieselben öffentlichen Leistungen wie kleinere Betriebe – ausgenommen ist der Beitrag zur dezentralen Besiedlung –, dies aber effizienter, d.h. kostengünstiger. Zudem erhalten grössere Betriebe weniger Unterstützung durch staatliche Massnahmen.

Synthese: Kosten und Wirkung

„Im Minimum ... dürften rund 700 Mio. Franken der heutigen Kosten des Beitrags der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung als wirkungslos angesehen werden.“

In Beilage 3 werden die Hauptergebnisse der Studie zusammengefasst. Die Karte zeigt jene Gemeinden auf, wo die Landwirtschaft einen Beitrag zur dezentralen Besiedlung leistet (schraffierte Flächen), dazu für alle Gemeinden wieder die Kosten der Strukturhaltung („staatsverursachte“ Geldflüsse). In der Synthese ergibt sich ein Bild über das Verhältnis von Kosten und Nutzen der Strukturhaltung in der Schweiz:

- Für die meisten Regionen der Schweiz ist das Kriterium der Besiedlung durch die Landwirtschaft nicht (mehr) massgebend (79 Prozent der Gemeinden, unschraffierte Gemeinden). Entsprechend können staatsverursachte Geldflüsse in diese Gemeinden zur Strukturhaltung mit dem Besiedlungsziel nicht gerechtfertigt werden. Die – in der Zentral- und Ostschweiz bis weit ins Flachland, im Berner Oberland sowie im Wallis – zum Teil erheblichen strukturhaltenden Mittel pro Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche tragen nichts zum Besiedlungsziel bei. Auch ohne Landwirtschaft wäre die Besiedlung in diesen Gebieten und Gemeinden sichergestellt, bzw. ein Wegfall der Landwirtschaft würde an einer Gefährdung dieser Gemeinden nichts ändern. Andere Sektoren als die Landwirtschaft tragen hier zur Besiedlung bei. Die Erhaltung kleinbetrieblicher Strukturen kann hier, zumindest auf Grundlage der Verfassung, nicht gerechtfertigt werden. Sowohl das Ziel der Versorgungssicherheit wie die Ziele der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Landschaftspflege könnten auch von grösseren Betrieben effizienter und damit kostengünstiger (für den Staat und die Konsumenten) erfüllt werden. Für sämtliche nicht schraffierten Gemeinden gilt, dass die staatsverursachten Geldflüsse gemessen an ihrem Ziel unwirksam sind und damit ihrer verfassungsmässigen Grundlage entbehren.
- In 21 Prozent der Gemeinden (schraffierte Flächen) sind die mit der Strukturhaltung verbundenen Kosten gerechtfertigt. Hier besteht ein Beitrag der Landwirtschaft zur Besiedlung (von wesentlich bis gering), wobei die Kosten der Erhaltung bestehender Strukturen pro Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche stark variieren (vgl. Beilagen 4 bis 6). In der Mehrheit sind die Kosten überdurchschnittlich (hohe Kosten pro Einheit landwirtschaftliche Nutzfläche, Beilage 4), vor allem im

„Die Kosten der Betriebserhaltung belaufen sich auf 830 Mio. Franken jährlich. In 21 Prozent der Gemeinden sind die Kosten gerechtfertigt.“

Kanton Graubünden und in einigen Gemeinden im Wallis, wo die Landwirtschaft für die Besiedlung noch eine Rolle spielt, sind die Kosten vergleichsweise durchschnittlich (Beilage 5). In praktisch allen Fällen – Ausnahme: Klein- und Kleinstgemeinden im Mittelland (vgl. Beilage 6) – fällt auf, dass die Kosten der Betriebserhaltung, selbst wenn sie von der Verfassung her rechtfertigt sind, mittel bis hoch sind.

Fazit

Die Studie verweist im Fazit noch einmal auf folgende Punkte:

- Grössere Betriebe sind pro Einheit bewirtschaftete Fläche für den Staat in der Regel günstiger als kleinere Betriebe.
- Die Kosten der Betriebserhaltung belaufen sich im heutigen agrarpolitischen System auf rund 830 Mio. Franken jährlich. Die Kosten werden im Wesentlichen mit dem Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung gerechtfertigt. In weiten Regionen der Schweiz leistet die Landwirtschaft heute keinen wesentlichen Beitrag zur Besiedlung mehr. Dennoch kommt ein guter Teil der heutigen staatsverursachten Geldflüsse mit diesem Ziel diesen Regionen zugute. Rund 85 Prozent der Kosten oder 700 Mio. Franken jährlich sind in diesem Sinn als nicht gerechtfertigt zu bezeichnen.
- Die übrigen Ziele des Verfassungsartikels wie die Versorgungssicherheit oder die Kulturlandpflege, die sich ebenfalls aus dem Verfassungsartikel zur Landwirtschaft ableiten lassen, könnten mit weniger staatsverursachten Mitteln günstiger erreicht werden. Voraussetzung dafür wären grössere Betriebsstrukturen.⁶
- In der Summe ergibt sich, dass die Effizienz der heutigen agrarpolitischen Massnahmen verbesserungsfähig ist. Bezüglich des Ziels der dezentralen Besiedlung sind die Massnahmen auch zu wenig wirksam.

Die Studie Rieder et al. im Kontext

Die Studie Rieder et al. reiht sich in eine Reihe weiterer Studien und Projekte, in denen in verschiedenem Zusammenhang die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der im

⁶ In der Medienmitteilung des Bundesamts für Landwirtschaft zur Veröffentlichung der Studie Rieder et al. wird die Grösse von gegenüber ökonomischen Kriterien optimal strukturierten Betrieben mit 37 bis 46 Hektaren angegeben. Demgegenüber beträgt die Grösse schweizerischer Landwirtschaftsbetriebe heute im Durchschnitt 17 Hektaren.

heutigen agrarpolitischen System verwendeten Instrumente untersucht wurden. Im Vordergrund standen auch in diesen, zum Teil parallel geführten Projekten die agrarpolitischen Massnahmen. Diese wurden im Hinblick auf ihren Beitrag zur Berglandwirtschaft (Projekt PRIMALP) als auch in ihrer ökologischen Stossrichtung (Projekt Greifensee) geprüft.

Strukturwandel im Alpenraum: das Projekt PRIMALP

PRIMALP, 1997 bis 2002 an der ETH Zürich durchgeführt, untersuchte Strategien für eine nachhaltige Primärproduktion im Alpenraum.⁷ Anhand von verschiedenen Teilprojekten wurden Thesen und Lösungen für eine nachhaltige Land- und Forstwirtschaft im Alpenraum formuliert. Zur Untersuchung gelangten neben Fragestellungen zu Tiermanagement oder Waldbeweidung auch die Strukturentwicklung und die Wirkung von Direktzahlungen. Es wurde dabei festgestellt, dass wo mit einer Massnahme mehrere komplex verflochtene Ziele angestrebt werden, wie das bei den Direktzahlungen teilweise der Fall ist, Zielkonflikte und Ineffizienzen praktisch unvermeidlich sind.

Unter der Frage „Was sind die entscheidenden Schritte in Richtung einer zukunftsfähigen Land- und Forstwirtschaft im Alpenraum“ werden abschliessend u.a. die folgenden Thesen formuliert:

- *Der Strukturwandel schafft Handlungsspielräume für die Gestaltung einer zukunftsfähigen Landwirtschaft.* Unter der Annahme, dass im

Zug der weiteren Integration der Schweiz in die Weltwirtschaft auch die Berglandwirtschaft vermehrt den Marktkräften ausgesetzt sein wird, Produktpreise als Folge dieser Entwicklung (weiter) sinken werden und so dann auch die Landwirtschaft aufgrund des erhöhten Drucks zum sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln künftig eher weniger Mittel zur Verfügung haben wird, ist ein verlangsamter oder blockierter Strukturwandel kein Beitrag zu einer wirtschaftlich und sozial zukunftsfähigen Landwirtschaft, weil dann das Einkommen pro Arbeitskraft noch mehr sinkt. Die als Folge der angenommenen Entwicklungen fast zwangsläufig sinkenden sektoralen Einkommen in der Landwirtschaft können nur über den Strukturwandel aufgefangen werden. Grössere und wettbewerbsfähigere Betriebe vermögen zudem den gesellschaftlichen Forderungen nach einer

tier- und umweltgerechten Produktion eher nachkommen.

- *Die heutige Agrarpolitik mit ihren hohen, vor allem flächegebundenen Direktzahlungen behindert den Strukturwandel.* Verschiedene Ergebnisse des PRIMALP-Projekts zeigten, dass insbesondere die allgemeinen Flächenbeiträge die Flächenmobilität einschränken und damit den Strukturwandel behindern. Mit den Flächenbeiträgen erhöht sich für die Betriebe der Anreiz, ihre Fläche weiterhin zu nutzen. Damit werden ohne Beiträge unwirtschaftliche Betriebe am Leben erhalten, was die zukunftsfähigen Betriebe am Wachstum und an der Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit hindert.
- *Eine aktive Strukturanpassungspolitik vermag soziale Härten zu verhindern und verringert mittel- bis langfristig die Kosten der Agrarpolitik.* Um in Zukunft die Einkommen der Landwirte ohne zusätzliche Steuergelder zu sichern, wird zwar ein etwas rascherer Strukturwandel notwendig sein. Sozialen Härten könnte aber mit befristeten Massnahmen begegnet werden.
- *Die aktuelle Direktzahlungspolitik erreicht heute viele agrarpolitische Ziele, d.h. sie ist effektiv. Aufgrund zu hoher Kosten ist sie jedoch nicht effizient. In Zukunft wird sie weder effizient noch besonders wirksam sein.* Insbesondere sind in Zukunft bei Fortschreiten des heutigen agrarpolitischen Systems zunehmende ökologische Probleme zu erwarten (siehe unten).

„Die aktuelle Direktzahlungspolitik wird in Zukunft weder effizient noch besonders wirksam sein.“

- *Der Auftrag der dezentralen Besiedlung durch die Landwirtschaft kann nicht mehr überall erfüllt werden.* Während die bäuerlichen Einkommen

sinken, bleiben die Kosten des agrarpolitischen Systems unverändert hoch. Ein verlangsamter oder blockierter Strukturwandel wird die landwirtschaftlichen Einkommensprobleme verschärfen oder zusätzliche öffentliche Mittel erforderlich machen, wobei letztere Alternative, aufgrund der auch in Zukunft absehbar weiter angespannten Lage der öffentlichen Haushalte als nicht gangbar erscheint.

- *Unterschiedliche agrarpolitische Zielsetzungen werden mit spezifischen Massnahmen effizienter und wirksamer erreicht.* Einkommens- und Umweltziele sollten hinsichtlich der zu treffenden Massnahmen getrennt werden. Einkommensziele werden wirksamer und günstiger durch an die Arbeitskraft gebundene Zahlungen erreicht, Umweltziele durch an die Fläche gebundene Beiträge.

⁷ Gotsch, Nikolaus, Flury, Christian et al.: Land- und Forstwirtschaft im Alpenraum – Zukunft im Wandel: Synthesebericht des Polyprojekts „PRIMALP – Nachhaltige Primärproduktion am Beispiel des Alpenraums“ der ETH Zürich. Kiel 2004.

Forschungsprojekt Greifensee

Ein weiteres, 1999 vom Bundesamt für Landwirtschaft lanciertes und 2004 abgeschlossenes Projekt untersuchte die entwicklungsbestimmenden Faktoren und hauptsächlichen Zusammenhänge zwischen der Land- und Forstwirtschaft und deren Umfeld am Beispiel der Region Greifensee im Kanton Zürich.⁸ Aus den Ergebnissen des Projekts wurden Massnahmen im Hinblick auf eine nachhaltige Land- und Landschaftsnutzung abgeleitet.

Die Ergebnisse des Projekts wurden wiederum zu politischen Handlungsempfehlungen zusammengefasst. Es wurde dabei unter anderem die Frage beantwortet, welche Bedeutung die ökologischen Direktzahlungen (Ökobeiträge) zur Sicherstellung einer umweltverträglichen Landnutzung haben. Die Wirksamkeit und Effizienz dieses Instruments wurden einer Beurteilung unterzogen.

Das Projekt bestätigte, was bereits für die allgemeinen Direktzahlungen im Zusammenhang mit der Berglandwirtschaft bzw. der dezentralen Besiedlung festgestellt wurde: Die heutigen Ökobeiträge sind hinsichtlich der relevanten Ziele (hier: Qualität und Vernetzung ökologisch wertvoller Lebensräume) ineffektiv und ineffizient.⁹

Für die zukünftige Entwicklung zeigt sich, dass bei einem unveränderten Fortschreiten des heutigen agrarpolitischen Systems der Mittelbedarf für die ökologischen Direktzahlungen deutlich steigen wird. Als Folge der sinkenden Produktpreise erhöht sich bei unveränderten Zahlungen für die Betriebe der Anreiz, Flächen in den ökologischen Ausgleich einzubringen. Dabei werden Standorte mit kleinem ökologischem Potenzial genauso extensiv bewirtschaftet wie Standorte mit grossem ökologischem Potenzial. Die Folgen sind steigende Direktzahlungen bei einer eingeschränkten ökologischen Wirkung.

Um eine solche Entwicklung zu verhindern, schlägt das Projekt u.a. vor, die spezifischen Standorteigenschaften von landwirtschaftlichen Flächen zwingend in die künftige Ausgestaltung der Agrarpolitik einzubeziehen, d.h. ökologische Direktzahlungen weniger nach dem Gieskannenprinzip und vermehrt nach Kriterien der Wirksamkeit und der Effizienz auszurichten. „Ziel muss eine schlankere und günstigere Agrarpolitik sein, die ... eine differenziertere Allokation der eingesetzten Steuergelder erlaubt.“ Im Vordergrund soll dabei der Übergang von bisher rein handlungsorientierten zu ergebnisorientierten Direktzahlun-

gen stehen, wie das heute bereits bei den Massnahmen der Ökoqualitätsverordnung der Fall ist.

⁸ Vgl. Agrarforschung, Band 11, Oktober 2004, „Schwerpunktnummer Forschungsprojekt Greifensee“.

⁹ Unabhängig davon zeigte die Evaluation der verschiedenen Programme, dass der ökologische Leistungsnachweis und die Ökomassnahmen zu einer messbaren Verminderung der Umweltbelastung und zur Stabilisierung und Förderung der Artenvielfalt beigetragen haben. Vgl. Flury, Christian. „Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994–2005“. Bundesamt für Landwirtschaft. Bern.

Kommentar

„Die eingesetzten Massnahmen und Mittel werden laufend auf ihre Effektivität und Effizienz überprüft.“ Das antwortete der Bundesrat im September auf eine hängige Motion zu Strukturreformen im Landwirtschaftsbereich (Mo. Schweiger/Kaufmann „Strukturreformen. Landwirtschaft“ 05.3359/05.3429). Die Motion verlangt u.a. eine Überprüfung der aus dem landwirtschaftlichen Verfassungsauftrag abgeleiteten agrarpolitischen Instrumente auf ihre Relevanz und Wirksamkeit. Ebenfalls verlangt sie eine Änderung des Direktzahlungssystems in dem Sinn, dass Direktzahlungen künftig fokussierter ausgerichtet werden mit dem Ziel, grössere und wettbewerbsfähigere Betriebe zu fördern (Anhebung der Kriterien für den Erhalt von Direktzahlungen; vgl. auch die hängige Motion Leu „Entstaatlichung der Landwirtschaft“ bzw. Mo. Schwaller 04.3517/04.3481). Der Bundesrat nahm die Motion Schweiger/Kaufmann entgegen. Eine gute Gelegenheit für eine umfassende Überprüfung der eingesetzten agrarpolitischen Massnahmen und Mittel im angezeigten Sinn hätte die Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarreform („Agrarpolitik 2011“) – die Vorlage befindet sich zurzeit in der Vernehmlassung – geboten. Diese ist leider nur sehr beschränkt genutzt worden.

Zwar bringen die bundesrätlichen Vorschläge gewisse administrative Vereinfachungen der Direkt-

zahlungen, was zu begrüessen ist. Der grundsätzlichen Problematik, dass es zwischen dem agrarpolitischen Zielsystem und dem zu dessen Erreichung bestehenden Instrumentarium, vor allem dem Direktzahlungssystem, Ineffizienzen gibt, weicht der Bundesrat jedoch aus. Eine rationale Agrarpolitik müsste nach der bekannten Tinbergen-Regel für jedes Ziel ein Instrument vorsehen. Auch wenn dieser Zustand in der realen Politik nicht immer zu erreichen ist, müsste die Tinbergen-Regel im Interesse einer effizienten Ziel-Mittel-Kombination die Richtschnur für die Agrarpolitik sein.

„Im Interesse einer tragfähigen Zukunftsperspektive für die Schweizer Landwirtschaft muss die laufende Reform der ‚Agrarpolitik 2011‘ genutzt werden, um die entsprechenden Anpassungen unbedingt vorzunehmen.“

Wie ineffizient das heutige Agrarsystem ist und wie eingeschränkt die Spielräume zu gestaltendem Handeln aufgrund der verqueren Funktion von (vielfältigen) Zielen und (wenigen) Mitteln, lässt sich an einer Antwort des Bundesrats auf eine jüngste Interpellation zu den Erkenntnissen der Studie Rieder et al. (Ip. Leu „Dezentrale Besiedlung“, 05.3414) ermesen (es wurde gefragt, ob zur Erfüllung der Aufgabe der dezentralen Besiedlung durch die Landwirtschaft nicht erheblich weniger staatliche Mittel erforderlich wären angesichts der nur mehr sehr lokalen Bedeutung der Landwirtschaft): „Da kein spezifischer Beitrag für die Zielsetzung ‚dezentrale Besiedlung‘ ausgerichtet wird, kann der Bund dafür nicht weniger Mittel einsetzen.“

Die in diesem Beitrag dargestellten Ergebnisse aktueller Studien zur Schweizer Agrarpolitik zeigen klar, dass bei den heute verwendeten agrarpolitischen Instrumenten, insbesondere der Direktzahlungen, ein erheblicher Optimierungsbedarf besteht. Es ist offensichtlich, dass das heutige System der Direktzahlungen mit zu vielen Zielen gekoppelt ist. Wenn man den agrarpolitischen Verfassungsartikel nicht ändern will, wäre es umso wichtiger, wenigstens auf der Gesetzgebungsstufe die aufgrund wissenschaftlicher Studien gewonnenen Erkenntnisse zu nutzen. Wofür dienen sonst die laufend erteilten Studienaufträge des Bundesamts für Landwirtschaft?

Für die Landwirtschaft ist es wichtig, dass Strukturen gefördert werden, die der Landwirtschaft ein Überleben im härteren Wettbewerbsumfeld der Zukunft sichern. Für die Steuerzahler ist entscheidend, dass knappe Mittel, wie sie heute in praktisch allen Bereichen als beschränkende Faktoren vorherrschend sind, möglichst wirksam eingesetzt werden. Eine landwirtschaftliche Strukturhaltung, die sich immer weiter von den realen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Grundlagen entfernt und damit immer mehr auch der verfassungsmässigen Legitimität entbehrt, hat gesellschaftlich und politisch keine Zukunft. Auch die

Landwirtschaft kann sich dem stattfindenden Wandel nicht entziehen. Die beste Unterstützung, die ihr bei der Bewältigung dieser Herausforderung gegeben werden kann, ist, ihr die Anpassung an die künftigen Rahmenbedingungen zu erleichtern und die Anpassung zu fördern. Der Schaffung grösserer Betriebsstrukturen kommt dabei eine zentrale Rolle zu.

Die Studie Rieder et al. bekräftigt den bekannten Befund, dass im internationalen Vergleich die schweizerische Landwirtschaft im Durchschnitt klar zu klein strukturiert ist. Sie hat pro Flächeneinheit einen hohen Bestand an Arbeitskräften und Kapital, was zu einer hohen Kostenintensität führt. Liesse man dem Strukturwandel in Richtung grössere Betriebe und damit auch mehr Extensivierung freien Lauf, entfielen die Direktzahlungen auf eine kleinere Anzahl von Betrieben, die auch die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, für welche die Landwirtschaft zu Recht in fairer Weise zu entschädigen ist, günstiger erbringen könnten. Dies würde sich in erster Linie positiv auf das Einkommen der Bauern auswirken, ausserdem käme es auch den privaten und öffentlichen Haushalten zugute. Strukturhaltende Massnahmen strafen letztlich jene Betriebe, die mit Engagement und Innovation bereit sind, den Herausforderungen aktiv zu begegnen.

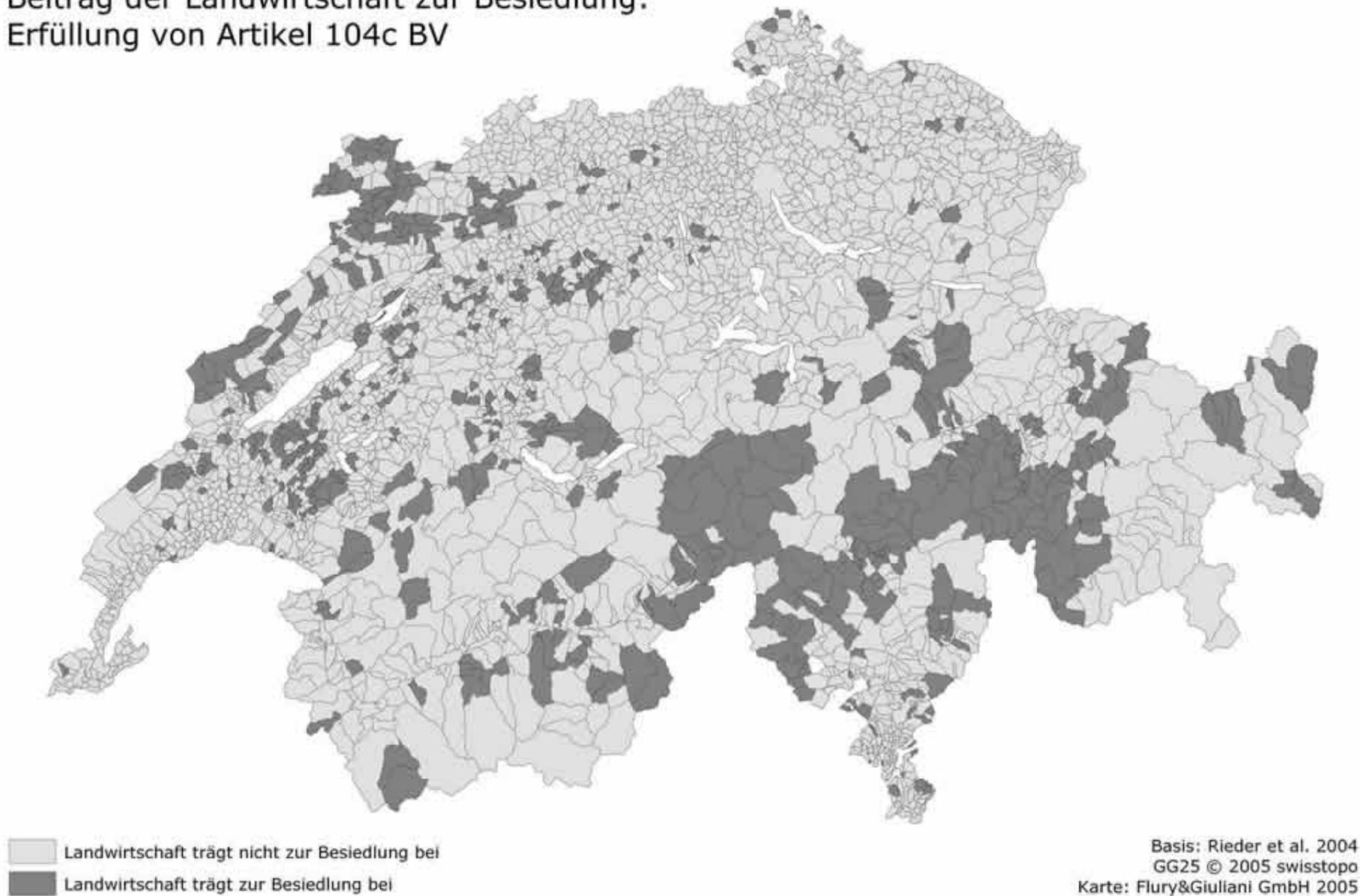
Die Studie zur dezentralen Besiedlung und weitere aktuelle Projekte zur Schweizer Agrarpolitik zeigen auf, dass mit besseren Strukturen und angepassten Instrumenten die verfassungsmässigen Aufgaben der Schweizer Landwirtschaft günstiger und wirksamer erfüllt werden können. Im Interesse einer tragfähigen Zukunftsperspektive für die Schweizer Landwirtschaft muss die laufende Reform der ‚Agrarpolitik 2011‘ genutzt werden, um die entsprechenden Anpassungen unbedingt vorzunehmen.

Rückfragen:

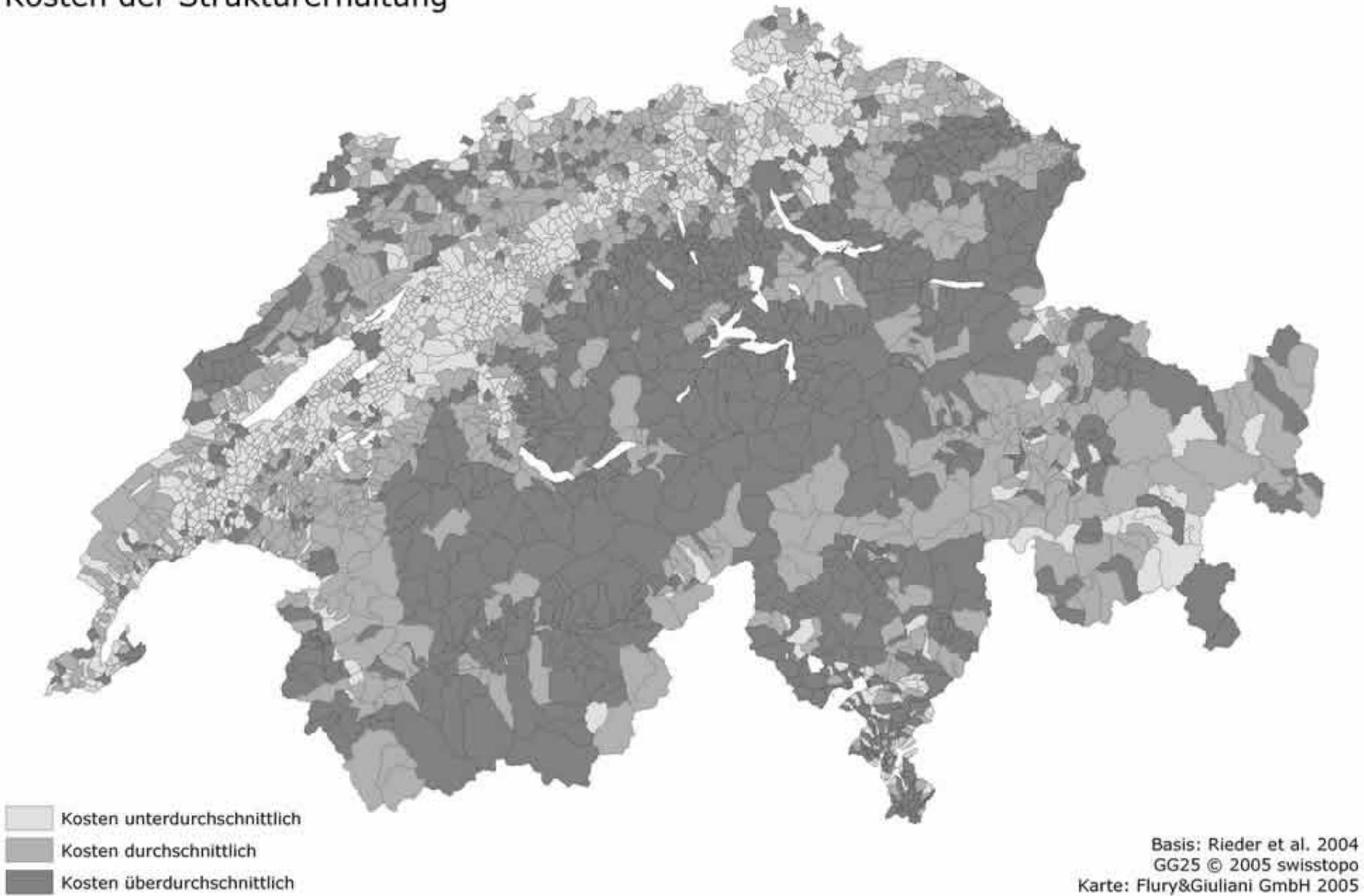
rudolf.walser@economiesuisse.ch

frank.marty@economiesuisse.ch

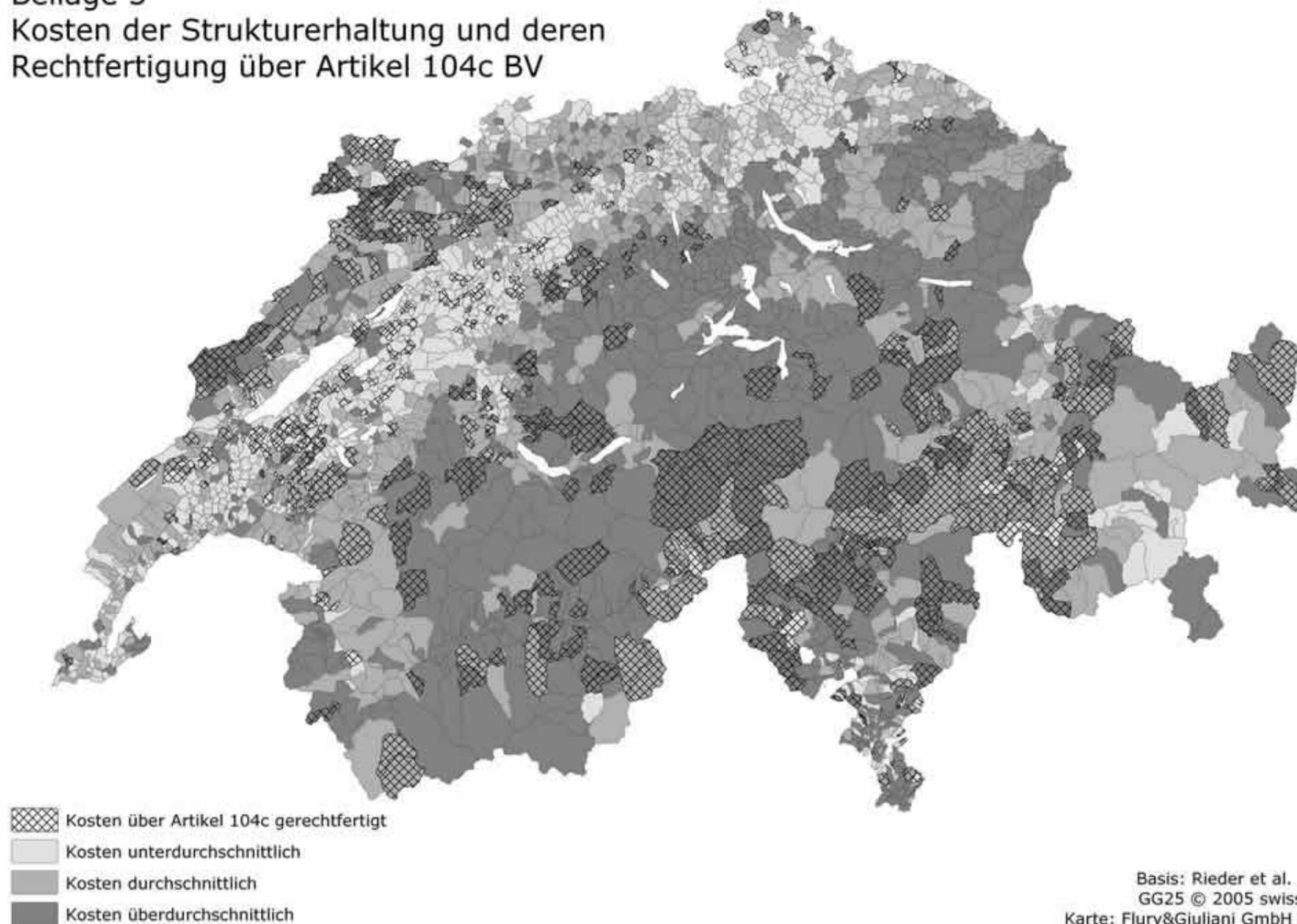
Beilage 1
Beitrag der Landwirtschaft zur Besiedlung:
Erfüllung von Artikel 104c BV



Beilage 2
Kosten der Strukturerhaltung

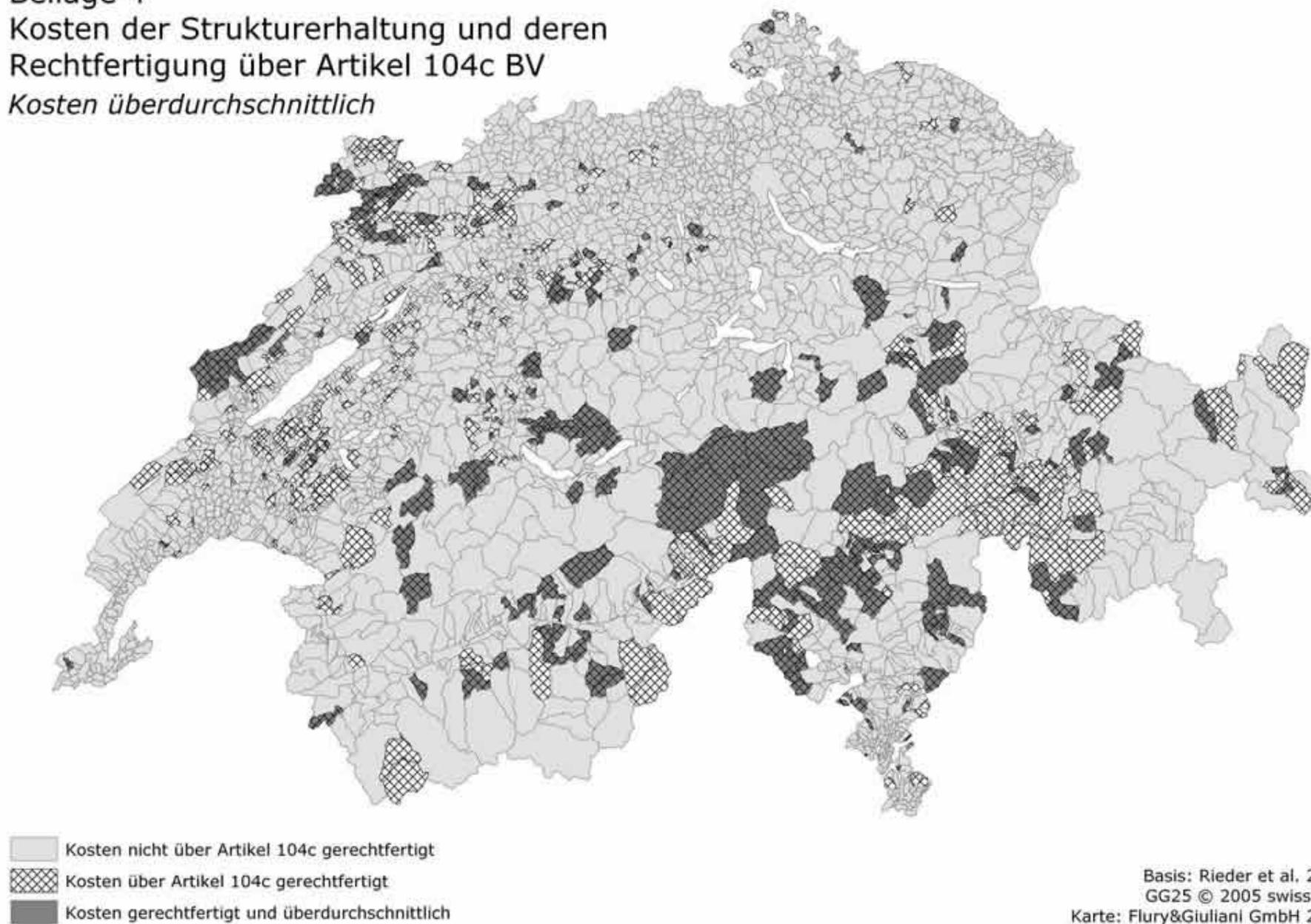


Beilage 3 Kosten der Strukturerhaltung und deren Rechtfertigung über Artikel 104c BV

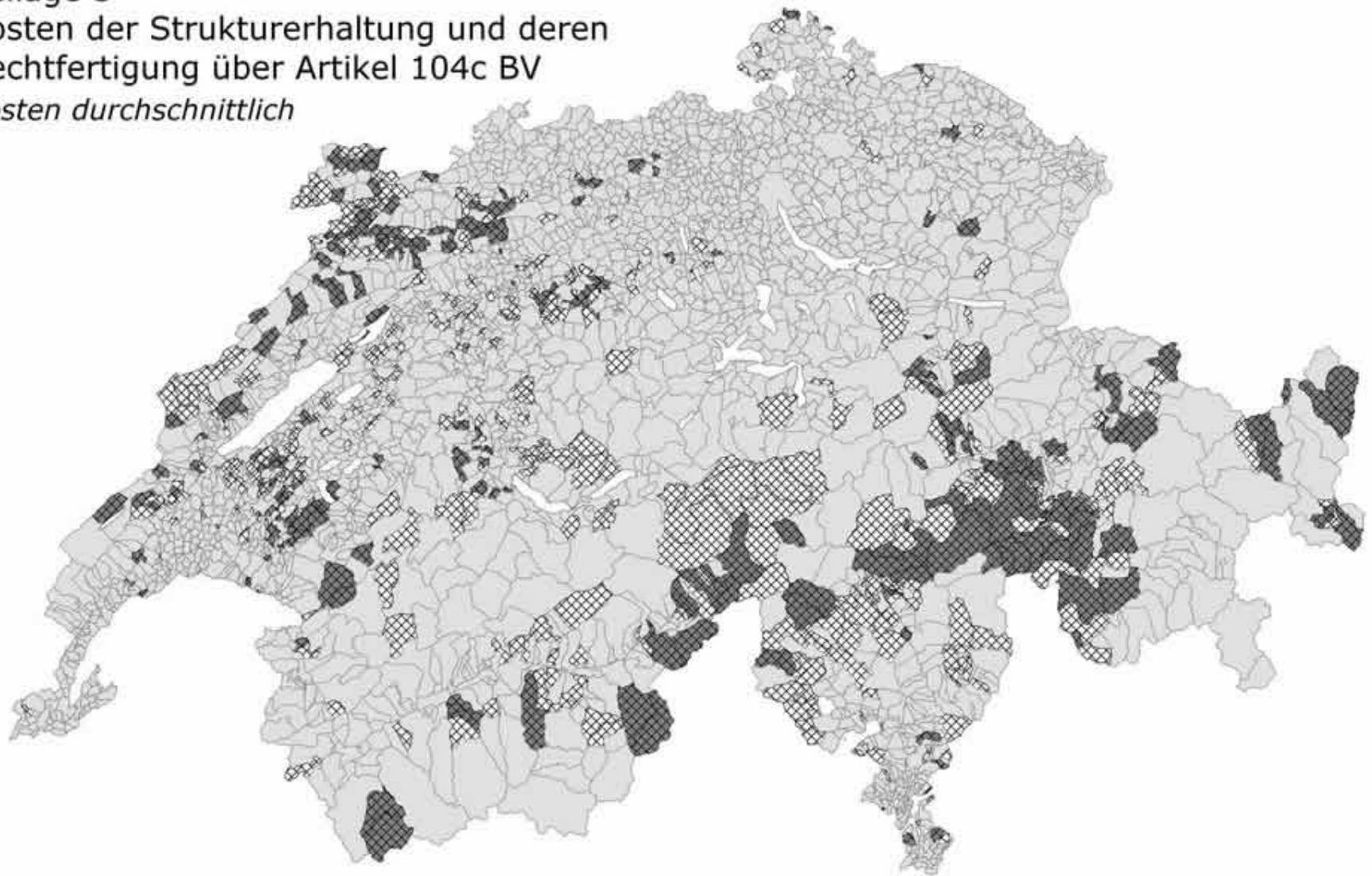


Basis: Rieder et al. 2004
GG25 © 2005 swisstopo
Karte: Flury&Giuliani GmbH 2005

Beilage 4
Kosten der Strukturerhaltung und deren
Rechtfertigung über Artikel 104c BV
Kosten überdurchschnittlich



Beilage 5
Kosten der Strukturerhaltung und deren
Rechtfertigung über Artikel 104c BV
Kosten durchschnittlich



-  Kosten nicht über Artikel 104c gerechtfertigt
-  Kosten über Artikel 104c gerechtfertigt
-  Kosten gerechtfertigt und durchschnittlich

Basis: Rieder et al. 2004
GG25 © 2005 swisstopo
Karte: Flury&Giuliani GmbH 2005

Beilage 6
Kosten der Strukturerhaltung und deren
Rechtfertigung über Artikel 104c BV
Kosten unterdurchschnittlich

