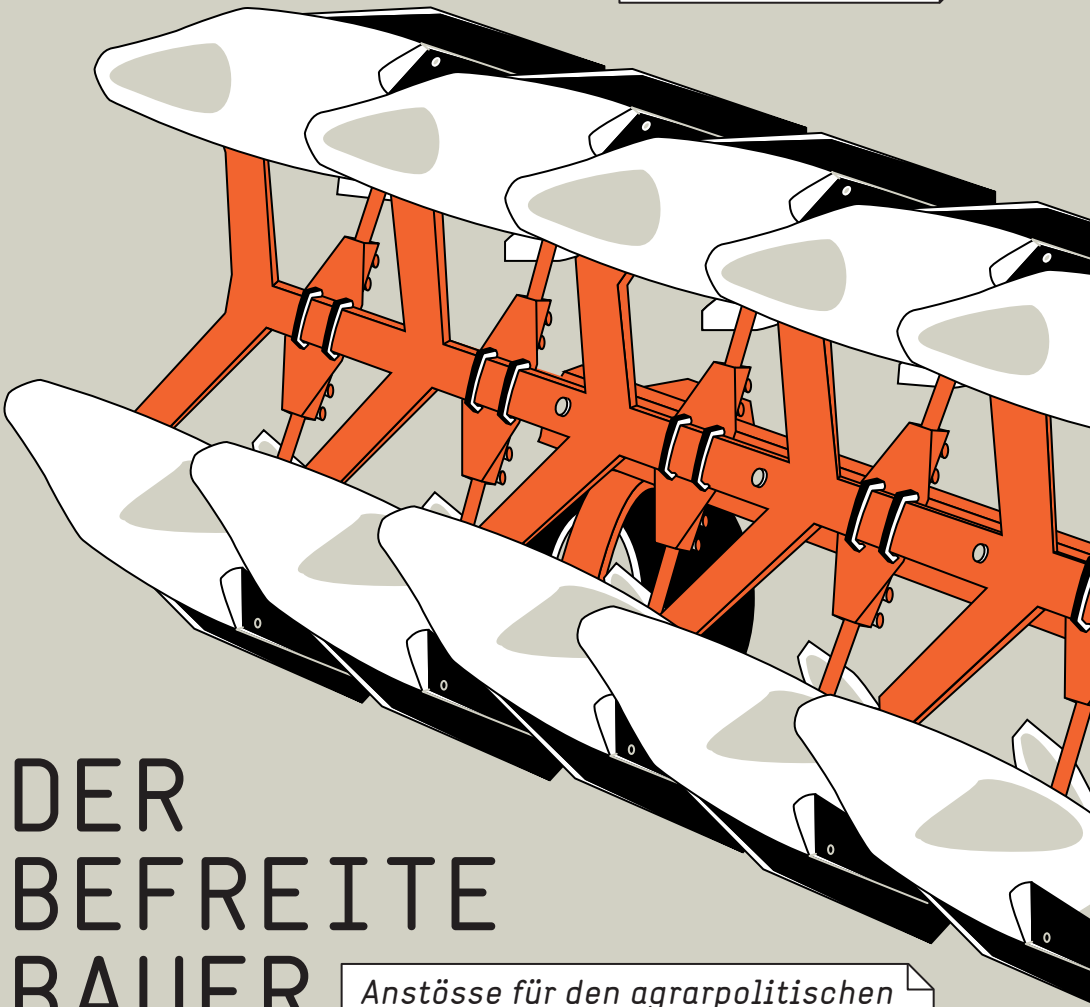




DER BEFREITE BAUER

*Anstösse für den agrarpolitischen
Richtungswechsel*

HANS RENTSCH

*mit Beiträgen von Markus F. Hofreither,
Beat Meier und Benjamin Buser sowie
acht Porträts von Al Imfeld*

DER BEFREITE BAUER

Anstösse für den agrarpolitischen Richtungswechsel

HANS RENTSCH

MIT BEITRÄGEN VON MARKUS F. HOFREITHER
UND BEAT MEIER

UNTER MITWIRKUNG VON BENJAMIN BUSER
UND PRISKA BAUR

MIT ACHT PORTRÄTS UNTERNEHMERISCHER BAUERN
VON AL IMFELD UND MAURICE HAAS (FOTOGRAFIEN)

AVENIR SUISSE

VERLAG NEUE ZÜRCHER ZEITUNG

© 2006 AVENIR SUISSE und Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich

Gestaltung und Satz: Yves WINISTOERFER, Oliver SCHMID, AVENIR SUISSE, Zürich;

Othmar ROTHENFLUH, Zürich; Daniel MARTI, Luzern

Fotografie: Maurice HAAS, Zürich

Druck: Druckerei Robert HÜRLIMANN AG, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere diejenigen der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN 10: 3-03823-293-9

ISBN 13: 978-3-03823-293-3

www.nzz-libro.ch

nzz Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung.

INHALT

Vorwort	9
----------------	----------

Teil I / Der regulierte Bauer	13
--------------------------------------	-----------

01 / Projektmotive und Kernthemen	15
Umfangreiche Forschung ...	15
... geringe politische Wirkung	17
Drei Studien zu agrarpolitischen Kernthemen	19
02 / Zahlen zur schweizerischen Landwirtschaft	20
Strukturwandel und Agrarschutz	20
Strukturvergleich mit Österreich	32
Leben auf der Höchstpreisinsel	36
03 / Regulierungen und Interventionen	42
Lehrstück der Staatsintervention	42
Agrarpolitische Kommunikation	53
Im Regulierungslabyrinth der Agrarpolitik	63
04 / Drei Studien zu Kernthemen	68
Multifunktionalität und Direktzahlungen	68
Teure Nahrungsmittel: Analyse der Sektoren	71
Bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliches Pachtrecht	75

Bauern im Aufbruch I	79
Markus Reutimann <i>oder</i> Der Hopfenbauer von Stammheim	81
Ulrico Feitknecht <i>oder</i> In der Magadino-Ebene über Grenzen hinweg	85
Beni Dürr <i>oder</i> Gemüse mit Mehrwert	89
Klaus Wittwer <i>oder</i> Biostrom aus dem Emmental	93
Teil II / Multifunktionalität zwischen Effizienz und Emotion	99
05 / Externalitäten, öffentliche Güter, Multifunktionalität	101
Entstehung von «Multifunktionalität»	102
Sicherung multifunktionaler Leistungen	105
Bewertung und Abgeltung multifunktionaler Leistungen	110
06 / Multifunktionalität in der Schweiz	114
Sichere Versorgung mit Nahrungsmitteln	114
Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums	118
Ökologie und Ethologie	123
Umstrittene Multifunktionalität in der WTO	128
07 / Hauptpfeiler Direktzahlungen	133
Entstehung und Ausbau	133
Probleme im Direktzahlungssystem	141
Verteilungswirkungen von Direktzahlungen	146
08 / Multifunktionalität und Strukturwandel	154
Direktzahlungen jenseits des Optimums	154
Grösser, moderner, ökologischer	158
Neuausrichtung der Agrarpolitik	162

Teil III / Teure Nahrungsmittel: der Beitrag der vor- und nachgelagerten Sektoren	165
--	------------

09 / Ein amtliches Rechenschema	167
Nachgelagerte Sektoren als wichtigste Kostentreiber?	167
Zum Verständnis der Schätzungen des BLW	170

10 / Hochpreisinsel: allgemeine und sektorspezifische Ursachen	175
Allgemeine Ursachen hoher Preise	178
Sektorspezifische Ursachen hoher Preise	181
Ein alternatives Rechenschema	186

11 / Kostentreiber in den vorgelagerten Sektoren	192
Struktur der landwirtschaftlichen Vorleistungen	193
Mehrkosten bei den landwirtschaftlichen Vorleistungen	196
Futtermittel: Bauern als Kunden und Lieferanten	199
Geräte und Maschinen: umstrittene Preisdifferenzen	202
Gebäude: schweizerischer Perfektionismus	204
Übrige Produktionsmittel: abgeschottete Märkte	206
Fazit: geringer Mehrkostenbeitrag der vorgelagerten Branchen	209

12 / Kostentreiber in der Verarbeitung	210
Agrarschutz für die erste Verarbeitungsstufe	212
Zwang zur Grösse in der Schlachtwirtschaft	214
Vom teuren Getreide zum billigen Brot	219
Vorsichtige Liberalisierung auf der zweiten Verarbeitungsstufe	222
Fazit: strukturprägender Agrarschutz in der Verarbeitung	226

13 / Kostentreiber im Handel	227
Der Detailhandel im Visier bäuerlicher Kritik	228
Produktivitätsnachteile des schweizerischen Detailhandels	230

«Teildyopol» und erschwelter Markteintritt	233
Fazit: Agrarschutz als Markteintrittshürde	237
14 / Marktöffnung als Gesamtprojekt	238
Die Verantwortung der Politik	238
Umfassende Marktöffnung als staatliches Pflichtprogramm	240

Teil IV / Boden- und Pachtrecht zwischen Strukturerhaltung und Wettbewerb	247

15 / Das Wichtigste zum bäuerlichen Boden- und Pachtrecht	249
Ausgangslage	249
Übersicht über das bäuerliche Boden- und Pachtrecht	252
Im Dilemma zwischen Bewahrung und Entwicklung	258
16 / Bäuerlicher Boden- und Pachtmarkt und Agrarstrukturentwicklung	260
Erfolgsfaktor Betriebsgrösse	261
Entwicklung und Determinanten der Betriebsgrössenstruktur	264
Strukturerhaltende finanzielle Anreize	274
Raumplanung: Druck auf die Landwirtschaftszone	277
17 / Boden- und Pachtmarkt als Drehscheibe	281
Struktur des Bodenmarktes und Bodenpreise	282
Struktur des Pachtmarktes und Pachtzinsen	288
Schätzung der Flächentransaktionen auf dem Boden- und Pachtmarkt	290
18 / Reformelemente und Auswirkungen	298
Reformelement 1: Gewerbedefinition aufheben	300
Reformelement 2: Realteilung ermöglichen	305

Reformelement 3: Selbstbewirtschafterprinzip beim Landerwerb aufheben	306
Reformelement 4: Preisbegrenzung beim Landerwerb aufheben	308
Reformelement 5: Mindestpachtdauer und Pachtzinsbegrenzung aufheben	309
19 / Reformstrategien und Denkanstösse	312
Schlussfolgerungen	316

Bauern im Aufbruch II	319
Jakob Spielmann <i>oder</i> Silogemeinschaft Messen	321
Blaise Duboux <i>oder</i> ARTE VITIS zwischen Tradition und Erneuerung	325
Sepp Dähler <i>oder</i> Kabierfleisch im geschlossenen Kreislauf	329
Martin Ott <i>oder</i> GUT RHEINAU und die Mikrokosmologie	333

Teil V / Der befreite Bauer	339

20 / Ausbruch aus alten Denkmustern	341
Überholtes Idealbild «Bauernhof»	342
Mythos Landwirtschaft als Reformhindernis	343
21 / Reformziele und Randbedingungen	346
Beschleunigung des Strukturwandels	347
Drei Randbedingungen	348
22 / Der Bauer als Unternehmer	351
Eine Zukunft für Marktbetriebe	352
Mehr Unternehmer gefragt	354

23 / Eine neue Rolle für den Staat	359
Realistische Aufgaben für die Landwirtschaft	360
Abbau von Grenzschutz und Marktstützung	363
Rück- und Umbau der Direktzahlungen	366
Öffnung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes	370
24 / Folgen für Land, Landschaft und Landwirtschaft	372
Strukturwandel und Betriebsgrößen	372
Landschaft, Siedlung, Bevölkerung	377
Folgen für Produkte und Produktion	380
25 / Triebkräfte der Reform	382
Wenig Mut zum Aufbruch bei den Regierungsparteien	383
Reformkräfte jenseits der offiziellen Politik	387
www.befreiter-bauer.ch	391

Glossar	393

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	401

Literatur	405

Zu diesem Buch	429

VORWORT

Die Schweiz ist ein reiches und erfolgreiches Land. Sie hat den wirtschaftlichen Strukturwandel – die Verlagerung der Tätigkeiten von der Industrie zu Dienstleistungen und das Wachstum von Branchen mit hoher Wertschöpfung – besser bewältigt als das europäische Umfeld. Entsprechend gering ist heute der Beitrag der Landwirtschaft an das Bruttoinlandprodukt. So betrachtet scheint sich die Auseinandersetzung mit einer teuren, ineffizienten und komplizierten Agrarpolitik kaum zu lohnen. Die hohen Kosten der Landwirtschaft für Konsumenten und Steuerzahler werden als notwendiges Übel hingenommen, das sich die Schweiz leisten kann.

Eine weitere Hürde für den Anstoss einer agrarpolitischen Diskussion sind zu Mythen geronnene Sprachformeln wie jene von der «multifunktionalen Landwirtschaft», der «souveraineté alimentaire» oder der agrarpolitischen «Wende». Diese sogenannte Wende von 1992, die Verschiebung von Preisstützungen zu Direktzahlungen, hat aber weder offene Märkte noch von staatlicher Umsorgung befreite Bauern hervorgebracht. Auch heute noch rangiert die Schweiz mit ihrem Agrarschutz im weltweiten Vergleich ganz zuoberst. Im G10-Club der zehn Länder mit dem höchsten Agrarschutz spielt unsere Handelsdiplomatie die Führungsrolle, während die Schweiz bei Industriegütern in den früheren GATT-Liberalisierungsrunden stets für offenen Welthandel eintrat. Und die Landwirtschaft verteidigt weiterhin über ausdif-

ferenzierte Verbandsstrukturen und mithilfe ihrer traditionellen parlamentarischen Macht ihre Ansprüche an Staat und Gesellschaft.

Mit diesem Buch will Avenir Suisse nicht nur einen Beitrag zur besseren Information über die wichtigsten Fakten und Zusammenhänge leisten, sondern auch ein Gegenbild zur Sichtweise und zur besonderen Legitimationssprache der direktzahlungsgetriebenen «multifunktionalen Landwirtschaft» zeichnen. Eine solche langfristige Sicht auf die schweizerische Agrarpolitik führt notwendigerweise zu Reformkonzepten, die aus tages- und realpolitischer Sicht zunächst als nicht machbar erscheinen. Die Vorschläge im vorliegenden Beitrag setzen aber in erster Linie auf die unternehmerischen Bauern. An ihren Bedürfnissen nach mehr Optionen zur Marktausweitung, Produktivitätsverbesserung, Spezialisierung und was der unternehmerischen Zielsetzungen mehr sind, hat sich ein wirksames Reformprogramm auszurichten. Auch andere unter Globalisierungsdruck geratene Branchen haben einen Strukturwandel durchgemacht und zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit zurückgefunden; man denke nur an die schweizerische Textil- oder die Uhrenindustrie. Es ist nicht einzusehen, weshalb die schweizerische Landwirtschaft mit ihren Startvorteilen Qualität, Tradition, Natur und Berge, Umwelt usw. diesen Wandel zu einer international wettbewerbsfähigen Branche nicht bestehen könnte. Das Resultat einer solchen unternehmerischen Entwicklung ist grundsätzlich offen. Es gibt auch keine Erfolgsgarantie für den «befreiten Bauern». Die Studie ist deshalb kein Masterplan mit Vorgaben für Betriebsgrößen oder sogenannt optimale Strukturen für die erneuerte agrarische Branche. Der Akzent liegt vielmehr auf den Voraussetzungen, unter denen eine solche Erneuerung möglich wäre: dem Abbau der Regulierungen, dem Rückzug des Staates aus der Versorgerrolle und richtigen Anreizen zur Selbsthilfe.

Das Buch ist in fünf Teile gegliedert. Teil I vermittelt einen Überblick über die trotz Reformen anhaltend unbefriedigende Lage der schweizerischen Land-

wirtschaft. In Teil II untersucht Markus F. HOFREITHER, inwieweit die schweizerische Landwirtschaft die Verfassungsziele der Multifunktionalität unter den heutigen Bedingungen überhaupt erfüllen kann und wie das Direktzahlungssystem effizienter zu gestalten wäre. Teil III ist den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Branchen gewidmet. Hans RENTSCH und Benjamin BUSER zeigen, wie der hohe Agrarschutz die Marktstrukturen in der ganzen Wertschöpfungskette des Nahrungsmittelsektors ungünstig beeinflusst und Kosten und Preise in die Höhe treibt. Beat MEIER analysiert in Teil IV die zwiespältigen Auswirkungen des bäuerlichen Boden- und Pachtrechts auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft. Teil V skizziert schliesslich den Gegenentwurf einer Landwirtschaft, die von bäuerlichen Unternehmen, die auf Marktsignale reagieren, und nicht von agrarpolitischen Regulierungen getrieben wird. Die Porträts innovativer Bauern von Al IMFELD zeigen, dass die Zukunft einer unternehmerischen Landwirtschaft schon begonnen hat.

TEIL I

DER REGULIERTE BAUER

Die Geschichte des staatlich geförderten Bauern begann in der Schweiz gegen Ende des 19. Jahrhunderts. In der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre baute der Bund seine Interventionsmittel stark aus. Die Mangelsituationen in Kriegszeiten förderten den Glauben, die Landwirtschaft könne nicht dem Markt überlassen werden. 1951 trat mit breiter politischer Zustimmung ein Landwirtschaftsgesetz in Kraft, das auf Planwirtschaft und hohen Grenzschutz baute. Mit einer mächtigen Bauernlobby im Rücken demonstrierte eine wachsende Agrarbürokratie lehrbuchmässig die Dynamik staatlicher Regulierung. Das Resultat waren grosse Produktionsüberschüsse, hohe Preise, wachsende Kosten für den Bund und eine umweltbelastende bäuerliche Produktion.

Der «regulierte Bauer» ist trotz der agrarpolitischen Wende von 1992 noch keineswegs Geschichte. Die Vertreter der ausdifferenzierten bäuerlichen Interessenverbände sorgen mit einer angepassten Legitimationsrhetorik für ungebrochene Nachfrage nach staatlichem Schutz. Die zahnlosen Reformprogramme «Agrarpolitik 2002» (AP 2002) und «Agrarpolitik 2007» (AP 2007) haben an der unbefriedigenden Grundsituation nicht viel geändert. In der offiziellen Agrarpolitik hinterlässt die agrarökonomische Forschung nur geringe Spuren. Möglicherweise hat die in diesem Berichtsteil verwendete politökonomische Perspektive in der dominierenden «technokratischen» Agrarwissenschaft zu wenig Gewicht.

01 /

PROJEKTMOTIVE UND KERNTHEMEN

Umfangreiche Forschung ...

Wer die Fülle und die hohe Qualität der agrarwissenschaftlichen Forschung in der Schweiz kennt, mag sich fragen, mit welchem Anspruch sich Avenir Suisse mit einem eigenen Projekt in die Debatte um die Zukunft der schweizerischen Landwirtschaft einschaltet. Haben kompetente Experten nicht schon alles vermittelt, was es zu analysieren und an Verbesserungen vorzuschlagen gibt? In der Tat steht man zu Beginn eines solchen Vorhabens vor einer reichhaltigen Forschungsliteratur. Dazu haben vor allem die bundeseigenen landwirtschaftlichen Forschungsanstalten und das Institut für Agrarwirtschaft (IAW) der ETH Zürich viel beigetragen. Auch das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und der Schweizerische Bauernverband (SBV) stützen sich auf interne agrarwissenschaftliche Kapazitäten, die zur Fachliteratur fundierte Beiträge leisten.

Besucht man in der Schweiz eine nationale agrarwirtschaftliche Veranstaltung, fällt einem sofort der familiäre Umgang unter den Teilnehmenden auf. Diese Fachwelt ist klein und überblickbar. Man kennt sich aus Zeiten der Ausbildung und Forschung an den wenigen spezialisierten Schulen und Instituten. Später landet man dann in den verschiedenen Stellen, die der begrenzte «agrar-industrielle Komplex» der Schweiz so bieten kann: in Bauernverbänden, in staatlichen Verwaltungen, in Forschungs- und Bildungsinstitutionen, in der Nahrungs-

mittelindustrie oder bei Grossverteilern des Detailhandels. Daneben gibt es eine wachsende Gruppe der Selbstständigen, welche die anhaltende, vor allem staatliche Nachfrage nach wissenschaftlicher Beratung und Evaluation abdecken. Nicht zuletzt die besondere staatliche Fürsorge für den Nahrungsmittelsektor hält diese Fachwelt zusammen und macht alle gleichsam zu «System-Insidern».

Deshalb ist auch bei wissenschaftlichen Expertisen zuerst einmal die Befangenheitsfrage anzusprechen. Das wissenschaftliche Material, das im Rahmen dieses Projekts gesichtet worden ist, gibt wenig Anlass zur Sorge. Eher ist man überrascht, wie unverblümt kritische Ergebnisse auch klar benannt werden. Als Beispiel sei etwa die Auftragsstudie der ETH-Forscher Peter RIEDER, Simon BUCHLI und Birgit KOPAINSKY für das BLW unter dem Titel «Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung» von 2004 erwähnt. Im klaren Kontrast zur offiziellen Doktrin, welche die Politik bestimmt, kommen die Autoren zum Schluss, «dass die Landwirtschaft nur in relativ wenigen Gemeinden einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung leistet» (RIEDER et al. 2004). Von hier ist es nur ein kleiner Schritt zur Infragestellung von Absatz 1.c. des Landwirtschaftsartikels 104 der Bundesverfassung, der von der «multifunktionalen Landwirtschaft» einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung fordert. Christian FLURY äussert sich dazu noch eindeutiger. Der für die Sicherung der ökonomischen Lebensfähigkeit zu forcierende agrarische Strukturwandel werde den Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung weiter reduzieren. So stelle sich zwingend «die Frage nach der Streichung der agrarpolitischen Zielsetzung «Beitrag zur dezentralen Besiedlung» und einer Erweiterung der Regionalpolitik» (FLURY 2002, S. IV).

Als weiteres Beispiel kritischer Expertenarbeit lässt sich die Studie von Markus LIPS und Christian GAZZARIN von der bundeseigenen Forschungsanstalt AGROSCOPE FAT Tänikon (FAT) anführen. Darin untersuchten die Autoren die Auslastung von landwirtschaftlichen Traktoren und Transportern aufgrund

von Daten aus dem Occasionsmarkt. Sie stellten fest, dass die durchschnittliche Auslastung mit jährlich bloss 273 Stunden sehr tief ist, dass also bedeutendes Sparpotenzial in einer besseren Nutzung der Maschinen liegt (LIPS und GAZZARIN 2005). Auch bei diesem auf den ersten Blick unscheinbaren Spezialthema ist der Schritt zu einer Verallgemeinerung des Problems und einer grundlegenden Kritik nur klein. Denn die Autoren legen den Finger auf einen altbekannten wunden Punkt, nämlich die durch staatliche Geldtransfers geförderte Übermechanisierung der schweizerischen Landwirtschaft. Ähnlich kritisch sind auch die Studien der ETHZ-Forscher Robert JÖRIN und Isabelle SCHLUEP CAMPO zum politisch sensiblen Thema des schweizerischen Agrarzollsystems (SCHLUEP CAMPO und JÖRIN 2004).

... geringe politische Wirkung

Die Probleme der reichhaltigen einheimischen Forschungsproduktion liegen somit kaum im Befangenheitsrisiko, sondern in der besonderen Perspektive der agrarwissenschaftlichen Forschung und Beratung. Ein grosser Teil der Untersuchungen ist thematisch stark differenziert und hoch spezialisiert, was sich nicht zuletzt aus dem wissenschaftlichen Druck zu quantifizierbaren Aufgabenstellungen ergibt. Diese Forschung liefert gehaltvolle Teilantworten auf eng abgegrenzte Fragestellungen. Titel wie die Dissertationsausschreibung der FAT «Elektronische Ohrmarken für eine lückenlose automatische Identifikation von Schweinen von der Geburt bis zur Schlachtung» sind typische Muster für Expertisen, die eine Detailoptimierung innerhalb der Systemgrenzen der offiziellen Agrarpolitik anstreben. So hat man heute eine Vielzahl von Erkenntnissen zu speziellen Themen, aber diese lassen sich nicht zu einem stimmigen Gesamtkonzept für strukturelle Reformen zusammensetzen. Diese Konstellation verträgt sich nicht zufällig ganz gut mit den Gegebenheiten eines politischen Systems, das eine «Reform in kleinen Schritten» zur Staatsräson erklärt hat.

Politik und Verwaltung reagieren entsprechend auf den agrarwissenschaftlichen Forschungsoutput. Man bedient sich im spezialisierten «Gemischtwarenladen» des Forschungsbetriebs punktuell mit denjenigen Reformelementen, die als «politisch machbar» erscheinen und in die Reformideologie des «sozialverträglichen Strukturwandels» passen. Auch die Ergebnisse und Vorschläge von thematisch breiter angelegten agrarökonomischen Studien grundsätzlicher Natur, wie etwa den oben erwähnten Berichten von RIEDER, BUCHLI und KOPAINSKY bzw. von FLURY, hinterlassen in der Politik jeweils nur marginale Spuren. In der Landwirtschaftspolitik scheint die Diskrepanz zwischen ökonomischer Erkenntnis und praktischer Politik besonders gross. Dieses wenig fruchtbare Verhältnis zwischen Forschung und Politik kann allerdings kaum überraschen, wenn man die Besetzung der Geschäftsleitung des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) betrachtet. Alle fünf GL-Mitglieder der Agrarverwaltung wechselten in ihrer Karriere von Bauernverbänden in die Bundesverwaltung. So ist der Ruf des BLW als «verlängerter Arm von Brugg» (Sitz des Schweizerischen Bauernverbands SBV) begreiflich. Dazu kommt, dass die Agrarschutzbestimmungen, nicht zuletzt auch die bilateralen Agrarabkommen I und II mit der EU, in den letzten Jahren so kompliziert geworden sind, dass sie nur noch von ganz wenigen Leuten verstanden werden. Auch das dient Verwaltung und Interessenvertretern als bewährtes Mittel, um die breitere Öffentlichkeit von der Diskussion auszuschliessen.

Auch nach der agrarpolitischen Wende der frühen 1990er Jahre braucht die Agrarpolitik einen Quantensprung, der die kleinen Reformschritte des Vierjahresprogramms «Agrarpolitik 2011» (AP 2011) klar hinter sich lässt. Dies betrifft auch den zeitlichen Reformhorizont. Ein neues strukturpolitisches Leitbild hat sich mit Zuständen in 10 bis 15 Jahren zu beschäftigen. Aus einer solchen Perspektive wird sofort deutlich, dass die AP 2011 nicht viel mehr ist als eine Fortschreibung des Vergangenen, nämlich der Konzeption einer Landwirtschaft verhaftet, die nur mit staatlicher Stützung überlebensfähig ist.

Drei Studien zu agrarpolitischen Kernthemen

In diesem Buch werden Vorschläge gemacht, wie eine nachhaltige Reform im Sektor Landwirtschaft aussehen könnte. Die verbreitete Status-quo-Neigung, die Reformideen bremst, hängt auch damit zusammen, dass die Realität als in sich konsistenter Zustand erlebt wird. Was real existiert, muss seinen vernünftigen Grund haben, auch wenn es sich nicht um «die beste aller Welten» handelt. Die Beschäftigung mit radikaleren Reformszenarien soll hier das auf die gewohnten Konzepte fixierte Denken überwinden. Nur mit einem stimmigen Gegenbild eines lohnenden alternativen Zustandes lassen sich umfassende Reformideen in Politik und Öffentlichkeit positiv vermitteln.

Die drei Expertenberichte in diesem Buch beschäftigen sich vertieft mit wichtigen Themen der Agrarpolitik: Die Multifunktionalität ist qua Verfassung zum zentralen Konzept der heutigen schweizerischen Agrarpolitik geworden. Die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Branchen sind vom hohen Grad der staatlichen Einflussnahme auf die Agrarpolitik betroffen, was sich auf dem Ladentisch in hohen Nahrungsmittelpreisen zeigt. Das bäuerliche Boden- und Pachtrecht beeinflusst das Einstiegs- und Ausstiegsverhalten der Bauern, was die Frage nach den Auswirkungen auf den Strukturwandel aufwirft.

Die Autoren setzen sich auf ihrem jeweiligen Themenfeld mit dem relevanten Rechtsrahmen der Agrarpolitik auseinander, verwenden dabei aber eine ökonomische Perspektive. Das bedeutet, dass den Rechtswirkungen höheres Gewicht zukommt als den blossen Rechtsabsichten. Des Weiteren spielt in ökonomischen Überlegungen der alternative Einsatz knapper Mittel eine zentrale Rolle. Die Berücksichtigung der Opportunitätskosten steht im Gegensatz zur praktischen Politik, die stets den Glauben an «den Fünfer und das Weggli» aufrechtzuerhalten sucht. Und schliesslich wird von Ökonomen auch die internationale Einbettung der Agrarpolitik, gegen die Denkweise eines abgegrenzten kleinräumigen Binnenmarkts, hoch gewichtet.

ZAHLEN ZUR SCHWEIZERISCHEN LANDWIRTSCHAFT

Strukturwandel und Agrarschutz

Geringe Bruttowertschöpfung — Im Jahr 2004 trug die Landwirtschaft noch knapp 1 Prozent zur Bruttowertschöpfung der schweizerischen Volkswirtschaft bei. Von Industrie und Baugewerbe stammten im gleichen Jahr gut 26 Prozent, aus Dienstleistungen und Handel etwas über 72 Prozent der gesamtschweizerischen Wertschöpfung. Um dieses knappe Prozent zu erarbeiten, beschäftigt die Landwirtschaft, in Vollzeitäquivalente umgerechnet, über 3 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung. Dieses Zahlenverhältnis widerspiegelt die weit unterdurchschnittliche Produktivität des Sektors. Die bäuerliche Bruttowertschöpfung betrug 2004 rund CHF 45 000 pro Vollzeitäquivalent, die durchschnittliche Wertschöpfung aller Sektoren der schweizerischen Volkswirtschaft rund CHF 130 000 pro Vollzeitäquivalent.

Unaufhaltsamer Strukturwandel — Unter dem Druck real stagnierender oder sinkender bäuerlicher Einkommen und angetrieben von fortlaufenden Produktivitätssteigerungen ist der Strukturwandel in der Landwirtschaft schon seit Jahrzehnten in Gang. Tabelle 2.1 zeigt die beträchtlichen Veränderungen zwischen 1990–92 und 2005. Die Zahl der Betriebe und Beschäftigten nimmt stetig ab, und die Betriebe werden durch Zusammenlegung im Mittel immer grösser. Der Bestand an Grossvieheinheiten sank in der Periode um

.....

Tab. 2.1 Der landwirtschaftliche Strukturwandel in Zahlen

.....

	1990-1992*	2005	%-VERÄNDERUNG
ANZAHL LANDWIRTSCHAFTLICHER BETRIEBE	92 815	63 627	-31,4%
LANDWIRTSCHAFTLICHE NUTZFLÄCHE IN HA	1 078 600	1 065 118	-1,2%
LANDWIRTSCHAFTLICHE NUTZFLÄCHE PRO BETRIEB IN HA	11,6	16,7	43,7%
VOLL- UND TEILZEIT-BESCHÄFTIGTE	253 561	188 024	-25,8%
GROSSVIEHEINHEITEN	1 429 759	1 289 324	-9,8%
NETTOWERTSCHÖPFUNG DER LANDWIRTSCHAFT ZU HERSTELLUNGSPREISEN IN MIO. CHF	5 228	2 052**	-60,7%
PRODUKTUNABHÄNGIGE SUBVENTIONEN IN MIO. CHF	878	2 712**	208,9%
LANDWIRTSCHAFTLICHES EINKOMMEN PRO BETRIEB IN CHF****	62 822	54 274	-13,6%
AUSSERLANDWIRTSCHAFTLICHES EINKOMMEN PRO BETRIEB IN CHF****	16 264	21 557***	32,5%
ARBEITSVERDIENST JE FAMILIENARBEITSKRAFT IN CHF****	31 025	36 687	18,2%
DURCHSCHNITTLICHES EIGENKAPITAL PRO BETRIEB IN CHF (SCHÄTZUNG FAT) ****	300 000	412 000	37,3%
RENTABILITÄT DES GESAMTKAPITALS IN %*****	0,8%	-1,6%***	

* Die gezeigten Daten beziehen sich auf ein Jahr oder einen Durchschnitt der angegebenen Jahre.

** Schätzung des BFS für das Jahr 2005.

*** Daten für das Jahr 2004.

**** Referenzbetriebe zentrale Auswertung ART.

***** Verhältnis von (Schuldzinsen + kalkulatorischer Gewinn + Eigenkapitalverzinsung)
zu Aktiven des Betriebs.

Der Agrarsektor schrumpft, was die Zahl der Betriebe und Beschäftigten betrifft, während die landwirtschaftliche Nutzfläche kaum zurückgeht. Die Betriebe werden im Mittel zwar grösser, sind aber im europäischen Vergleich immer noch klein. Dank produktunabhängigen Subventionen (Direktzahlungen) und steigenden ausserlandwirtschaftlichen Einkommen können die bäuerlichen Einkommen trotz sinkenden Produzentenpreisen nominell knapp gehalten werden. Die negative Rentabilität des Gesamtkapitals deutet für den gesamten Sektor auf Kapitalvernichtung.

.....

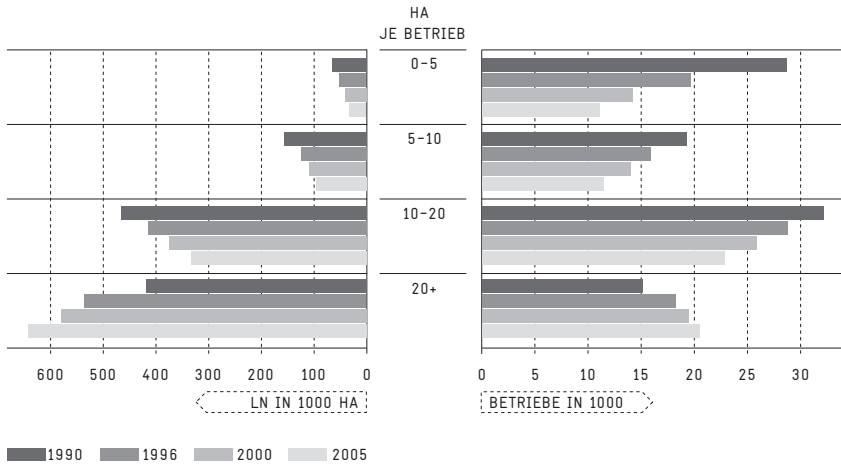
Quellen: BLW 2005a; ART 2006

rund 10 Prozent. Dramatisch ist der Rückgang der Nettowertschöpfung zu Herstellungspreisen um fast 61 Prozent. Dabei kumulieren sich Mengen- und Preiseffekte. Die produktunabhängigen Subventionen – weitgehend in Form von Direktzahlungen – machen heute den Hauptteil der staatlichen Einkommensstützung aus. Die Direktzahlungen beliefen sich gemäss zentraler Auswertung von Buchhaltungsdaten der FAT-Daten im Jahr 2005 auf fast CHF 48 000 pro Betrieb mit Direktzahlungsberechtigung (www.fat.admin.ch).

Das landwirtschaftliche Einkommen pro Betrieb konnte trotz allen staatlichen Massnahmen seit Beginn der 1990er Jahre im Mittel nicht einmal nominal gesteigert werden, geschweige denn real. Dagegen erhöhte sich der Anteil des Nebenverdienstes aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten, ein Trend, der sich fortsetzen dürfte. Immerhin nahm der Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft zu, was einen entsprechenden Personalabbau widerspiegelt. Unter den heutigen internationalen Rahmenbedingungen werden die bäuerlichen Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit auch künftig nur gehalten werden können, wenn die Tendenz zur Vergrösserung der Betriebe weiter anhält.

Trotz tiefer bäuerlicher Einkommen ermittelte die FAT Tänikon ein steigendes Eigenkapital der Landwirte (ART 2006). 1990 betrug dieses im Mittel etwa CHF 300 000, 2005 rund CHF 412 000 (+ 37 Prozent), was sicher zum Teil den Trend zu grösseren Betrieben reflektiert. Aber auch der Kapitaleinsatz dürfte über diese Zeit stark zugenommen haben. Ein höheres Eigenkapital erschwert zumindest theoretisch die Erzielung einer genügenden Eigenkapitalrentabilität, weil das Eigenkapital im Nenner der Rentabilitätsformel steht. Die traditionell geringe Rentabilität des gesamten eingesetzten Kapitals bewegt sich mittlerweile im negativen Bereich, was für den gesamten Sektor auf Kapitalvernichtung hinausläuft.

Abb. 2.1 Strukturwandel — Betriebe nach Grössenklassen 1990 / 1996 / 2000 / 2005



Im linken Teil der Abbildung sieht man, dass die von Betrieben unter 20 ha bewirtschaftete Fläche sinkt, während der Flächenanteil grösserer Betriebe ansteigt. Ein ähnliches Bild ergibt sich in Bezug auf die Anzahl Betriebe nach Grössenklassen im rechten Teil der Grafik. Nur noch die Kategorie der grössten Betriebe nimmt zahlenmässig zu. Die sogenannte Wachstumsschwelle liegt somit im Bereich von 20 ha.

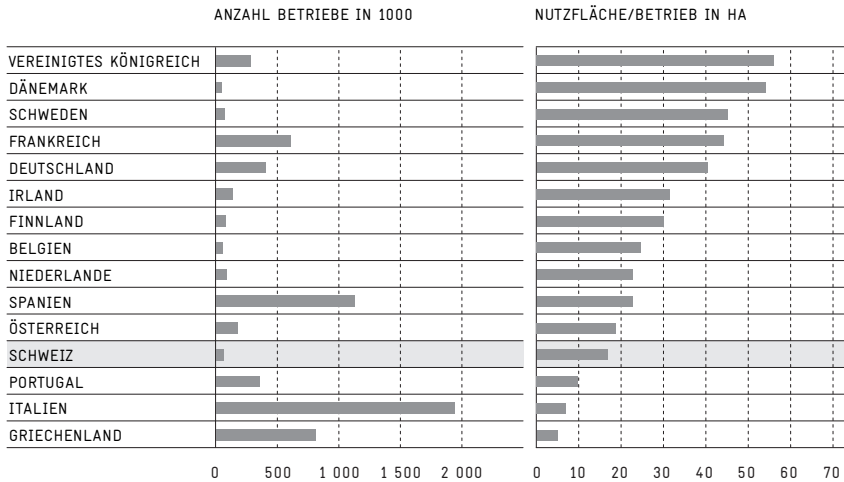
Quelle: BFS

Die Verschiebungen zwischen den Grössenklassen in Abbildung 2.1 illustrieren den Trend zu grösseren Betrieben. Heute bewirtschaften die Betriebe mit über 20 ha über 60 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Im internationalen Vergleich ist die schweizerische Landwirtschaft aber immer noch sehr kleinbetrieblich strukturiert. Nur in den stark kleinbäuerlich geprägten Familien-Landwirtschaften der südeuropäischen Länder Portugal, Italien und Griechenland unterschreitet die mittlere Betriebsfläche den schweizerischen Wert (Abbildung 2.2). Vergleichsweise kleine Betriebe prägen auch Österreichs Landwirtschaft, die unter topografisch ähnlichen Voraussetzungen produziert wie die Schweizer Bauern.

Indikatoren des Agrarschutzes — Der Agrarschutz kostet die schweizerischen Konsumenten und Steuerzahler insgesamt gegen CHF 7,5 Mrd. pro Jahr. Diese Schätzung stammt aus den periodischen Berechnungen der OECD (OECD 2006, S. 3). Von diesem Betrag machen direkte staatliche Zahlungen nur knapp die Hälfte aus. Den Rest finanzieren die Konsumenten durch überhöhte Nahrungsmittelpreise, die als direkte und indirekte Folge des hohen Grenzschutzes auftreten.

Die OECD hat Schätzmethoden zur Quantifizierung der staatlichen Agrarstützung entwickelt. Die gesamten Protektionswirkungen der Agrarpolitik in Form staatlich induzierter Transfers von Steuerzahlern und Konsumenten zu den Produzenten lassen sich mit dem sogenannten «Producer Support Estimate» (PSE) ausdrücken. Der PSE zeigt, welcher Anteil der bäuerlichen Bruttoerträge aus solchen Transfers besteht. Damit werden Vergleiche zwischen Ländern und im Zeitverlauf möglich. Die Schweiz hat die Agrarsubventionen seit Ende der 1980er Jahre nur wenig abgebaut und weist heute, gemessen am PSE, mit über fast 70 Prozent Transferanteil am Bruttoeinkommen das höchste Stützungs-niveau aller Industrieländer auf (Abbildung 2.3). Die OECD-Schätzungen wurden verschiedentlich kritisiert. Ein Vorwurf lautet, das PSE-Mass mache keinen Unterschied zwischen marktverzerrenden und nicht marktver-

Abb. 2.2 Anzahl und Grösse der Landwirtschaftsbetriebe in der Schweiz
und in der EU (Jahr 2003)



Ein Bauernbetrieb bewirtschaftete im Jahr 2003 in Grossbritannien durchschnittlich fast 60 ha, was gut viermal die mittlere Betriebsgrösse in der Schweiz ausmacht. Auch in Frankreich und Deutschland sind die Betriebe im Mittel mehr als doppelt so gross. Dagegen liegen die Betriebsgrössen in Österreich nur unwesentlich über den schweizerischen.

Quelle: EUROSTAT

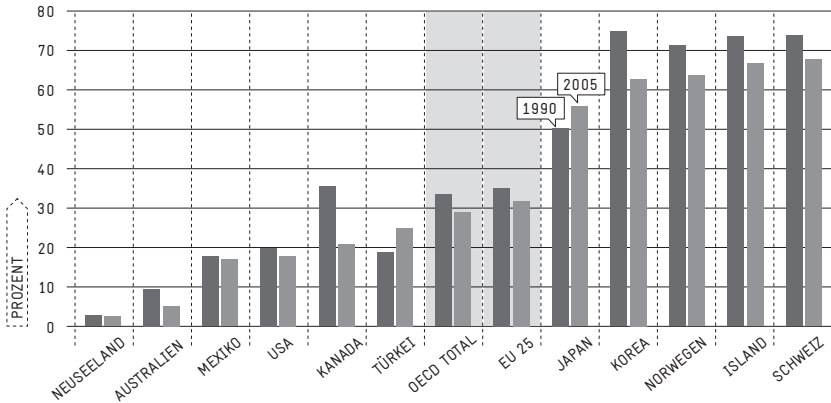
zerrenden Stützungsmaßnahmen. Diese Unterscheidung ist aber keineswegs unbestritten, weil auch produktionsunabhängige Direktzahlungen als nicht marktneutral gelten.

----- Bundesrat DEISS und EU-Kommissar a. D. FISCHLER über offene Agrarmärkte -----

In ihrer Ausgabe 1 / 2-2006 veröffentlichte «Die Volkswirtschaft» ein Interview mit Bundesrat Joseph DEISS über die Ergebnisse der sechsten WTO-Ministerkonferenz vom Dezember 2005 in Hongkong. Auf die Frage, wie lange eine defensive schweizerische Haltung in der Agrarpolitik realistisch sei, antwortete der damalige Landwirtschaftsminister und frühere Ökonomieprofessor: «Ich bestreite, dass wir eine defensive Haltung haben. Die Länder, die mit uns die G10-Gruppe bilden, sind Agrar-Nettoimporteure. Das heisst nichts anderes, als dass unsere Agrarmärkte bereits heute sehr offen sind; sonst wäre die Schweiz ja nicht der wichtigste Importeur von Agrarprodukten pro Kopf.» Diese Argumentation stammt offenbar aus dem Standardrepertoire des EVD, wurde sie doch praktisch gleichlautend bereits im April 2005 an einer Agrar-ökonomien-Tagung in Landquart von Eduard HOFER, Vizedirektor im BLW, zum Besten gegeben. Dort sass allerdings der frühere EU-Landwirtschaftskommissar Franz FISCHLER auf dem Podium und stellte die Dinge klar: Nicht die Position als Nettoimporteur, sondern der Grenzschutz sei das entscheidende Kriterium in der Frage, ob man es mit offenen Märkten zu tun habe.

Maximalzollsätze über 1000 Prozent — Zölle können nach unterschiedlichen Systemen erhoben werden. In einem System fixer Zölle werden Güter immer mit dem gleichen nominalen oder relativen Zoll belastet. Bei variablen Zöllen werden für die Produkte nationale Schwellenpreise definiert. Der variable Zoll richtet sich nach der Preisdifferenz zwischen Importpreis und nationalem Schwellenpreis. Der nationale Markt wird damit vom Ausland abgekoppelt. Das Schwellenpreissystem wird bei Importen von Futtergetreide und Futtermitteln angewendet. Die Import-Mengensteuerung bei den übrigen Agrarimporten geschieht über Mengenkontingente mit unterschiedlich hohen Zollsätzen. Bei zunehmender Differenz zwischen hohem und tiefem Zolltarif werden die nicht tarifären Elemente, d. h. die Kontingente, preisbestimmend. Dies widerspricht den handelspolitischen Zielsetzungen der WTO,

Abb. 2.3 «Producer Support Estimate» ausgewählter Länder 1990 und 2005



Der hier dargestellte Ländervergleich benützt das OECD-Schätzmass des «Producer Support Estimate» (PSE) zur Illustration der staatlichen Agrarstützung. Gemessen am PSE hat die Schweiz das höchste Stützungs-niveau aller OECD-Staaten. Trotz der agrarpolitischen Wende von 1992 hat der PSE-Wert kaum abgenommen. Die fünf Staaten mit dem höchsten Agrarschutz gehören in den WTO-Verhandlungen alle zur protektionistischen G10-Ländergruppe.

Quelle: OECD 2006

verzerrende und undurchsichtige nicht tarifäre Elemente des Grenzschutzes zu eliminieren bzw. in transparenten tarifären Grenzschutz umzuwandeln.

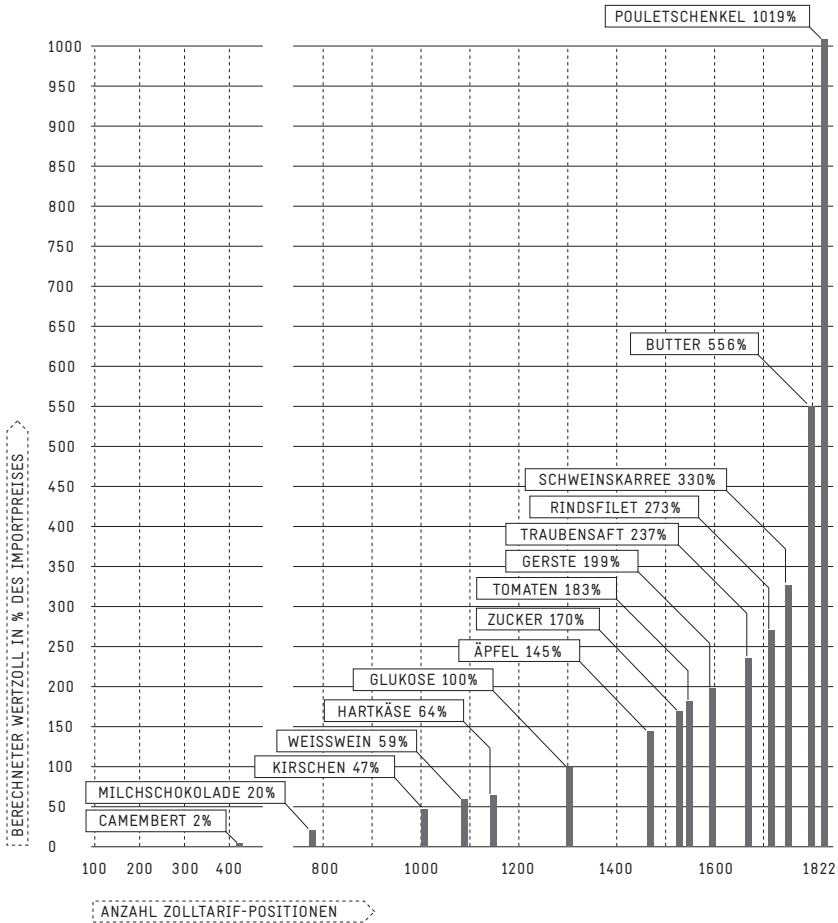
----- Schweizerischer Sonderfall Gewichtszoll -----

Eine historisch bedingte Eigenart des Schweizer Zollsystems ist der Gewichtszoll. Der Zoll bemisst sich nach der Einfuhrmenge, nicht nach dem Warenwert. Mit dieser Praxis steht die Schweiz heute weltweit alleine da (COTTIER et al. 2000, S. 7). Sie erschwert den Vergleich von internationalen Schutzniveaus. Bei schwankenden Preisen ist es schwierig, Zollsätze relativ zum Warenwert auszudrücken. Nicht-Wertzölle müssen jeweils in durchschnittliche Wertzolläquivalente umgerechnet werden. Daraus entsteht für die Schweiz ein zusätzliches wto-Konfliktfeld, nämlich die Einigung über eine standardisierte Umrechnungsmethode. Bei sinkenden Agrarpreisen steigt mit einem fixen Gewichtszoll die relative Zollbelastung.

Die Wareneinfuhr von Agrarprodukten in die Schweiz wird in über 1800 Kontingente von mehreren Hundert Kilogramm bis mehreren Hundert Tonnen aufgeteilt (Abbildung 2.4). Im Umfang eines prognostizierten Importbedarfs pro Agrarprodukt legt der Bund zu Jahresbeginn Anzahl und Umfang der Kontingente mit einem niedrigen Präferenzzollsatz fest. Eine Importmenge, die darüber hinausgeht, wird mit dem höheren Ausserkontingentszoll belegt. Ungewichtet rund 70 Prozent der Zollkontingente sehen eine Zollbelastung vor, die geringer oder gleich dem Warenwert ist. 30 Prozent der Zolltarifpositionen waren im Jahr 2005 mit Zöllen zwischen 101 Prozent und 1019 Prozent versehen, darunter so wichtige Produkte wie Rindsfilet, Butter, Zucker und Tomaten.

Nach Angaben des BLW waren im Jahr 2004 32 Prozent oder rund ein Drittel der Agrarimporte von Zöllen befreit. 15 Prozent der Importe konnten zum Kontingentszollansatz von durchschnittlich 13,8 Prozent des Warenwerts eingeführt werden. 53 Prozent der Agrarimporte wurden mit einem durchschnittlichen Ausserkontingentszoll von 14,7 Prozent belastet (BLW 2005a, S. 47). Allerdings lagen für Milchprodukte, Getreide, Öle, Fette und Zucker die Zollbelastungen weit über diesem Durchschnitt. Die moderate durch-

Abb. 2.4 Zolltarifpositionen (Mengenkontingente), aufsteigend nach wertmässiger Zollbelastung verschiedener Agrarprodukte (2004)



Die Abbildung zeigt aus gesamthaft über 1800 Zolltarifpositionen die Wertzollbelastung in Prozenten für ausgewählte Produkte. Berücksichtigt werden sowohl Kontingentszollansätze wie auch Ausserkontingentszollansätze.

Quelle: in Anlehnung an BLW 2005

schnittliche Zollbelastung erklärt sich dadurch, dass die prohibitiv hohen Zölle ihren Zweck erfüllen, d. h. Importe praktisch verhindern. So wirken sich die hohen Zollsätze nur marginal auf die durchschnittliche Zollbelastung aus.

Durch einen Abbau des Zollschutzes könnten beträchtliche Vorteile für die Konsumenten realisiert werden. Das BLW hat verschiedene WTO-Zollsenkungsvarianten durchgerechnet. Die Zollsenkungen nach den drei Vorschlägen der EU, der G20-Agrarexporteure bzw. der USA würden den Schweizer Haushalt bei den Nahrungsmittelausgaben jährlich um durchschnittlich CHF 1670 (EU-Vorschlag) bis gegen CHF 2500 (Vorschlag der USA) entlasten (NZZaS, 20. November 2005).

Importkontingente und Kontingentsrenten — Für die Vergabe von Niedrigzoll-Kontingenten an die Importeure gibt es verschiedene Verfahren. Das Verfahren bestimmt, welcher Händler die Differenz zwischen Inlandpreis und Importkosten (inklusive Zoll), also die sogenannte Kontingentsrente erhält. Insbesondere mit der Einfuhr von Fleisch wurden in der Vergangenheit hohe Arbitragegewinne erzielt. Mit der AP 2007 hat beim Fleisch ein Systemwechsel hin zur Versteigerung von Zolllkontingenten stattgefunden. Mit der Versteigerung wird die Kontingentsrente vom Fleischimporteur zum Bund als Auktionator verschoben. Auch für andere Agrarimporte soll auf Kontingentsauktionen umgestellt werden. Es ist anzunehmen, dass die bezahlten Kontingentspreise ungefähr die Differenz zwischen Inlandpreis und Importpreis (inklusive Kontingentspreis) widerspiegeln. Während die Steuerzahler von dieser Umstellung zumindest theoretisch profitieren, ist nicht zu erwarten, dass sie die Konsumenten spürbar entlastet.

Selbstversorgungsgrad praktisch unverändert — Gemäss Berechnungen des BLW verharrt bei Nahrungsmitteln der Selbstversorgungsgrad in Energieeinheiten seit 1990 im Bereich von 60 Prozent. Bei den wichtigsten tierischen Produkten (Milchprodukte, Fleisch) reduzierte er sich etwas, erreicht aber

immer noch über 90, zum Teil sogar fast 100 Prozent. Im Sektor der durch Höchstzölle besonders geschützten pflanzlichen Produktion (Getreide, Gemüse, Obst, Ölsaaten) ist der Selbstversorgungsgrad sogar leicht auf rund 45 Prozent gestiegen. Zu erwähnen bleibt, dass dieser Selbstversorgungsgrad in einer international vernetzten Welt für sich genommen wenig aussagt, hängt er doch entscheidend von der Versorgung mit Produktionsmitteln wie Energie, Dünger, Saatgut usw. ab. Dort ist die Auslandabhängigkeit der Schweiz aber zum Teil beträchtlich.

----- Absurde Bohnen aus Kenia? -----

Aus dem Bericht «Kampf um die Bohne» in der nzzaS vom 11. Dezember 2005 ist mit zusätzlicher Recherche Folgendes abzuleiten: Die Waadtländer Bohnenpflanzer Jean und Laurent ZWYGART produzieren auf 150 Hektaren in einer maschinellen Ernte 750 Tonnen Bohnen pro Jahr. Der kenianische Bohnenbauer Sammy MOYA produziert in der Nähe von Nairobi in drei manuell eingebrachten Ernten auf 15 ha weit über 300 Tonnen extrafeine Bohnen pro Jahr. Sammy MOYA erzielt zu tiefsten Produktionskosten und mit erstklassiger Bohnenqualität eine rund 40 Prozent höhere Flächenproduktivität als der Schweizer Betrieb.

Weiter berichtete die nzzaS: «Jean ZWYGART erinnert sich an die 1970er Jahre, als die ersten Bohnen aus Kenia auf den Markt kamen. Die Grossmutter, die den Gemüsegarten betreute, habe ihre Bohnen daraufhin auf dem Markt damit anpreisen müssen, dass sie so gut wie die kenianischen seien. Das findet er noch heute absurd. Laurent ZWYGART stimmt andererseits die Gewissheit zuversichtlich, dass die Schweizer Abnehmer die regionale Produktion bevorzugten.»

Was heisst hier absurd? Schweizer Gemüsebauern konkurrenzieren in einem Land ungünstiger Produktionsverhältnisse unter dem Schutz rekordhoher Zölle kenianische Bohnenproduzenten, die mit viel geringerem Ressourceneinsatz eine mindestens gleichwertige Qualität Bohnen für Schweizer Konsumenten liefern könnten. Gemäss nzzaS fehlt Sammy MOYA wegen der Exportschranken des Nordens das Geld, um seine Produktionsmittel richtig zu unterhalten. Statt Exportchancen wahrnehmen zu können, kämpfen kenianische Bauern gegen die Zollmauern der reichen Schweiz. Diese schickt dafür unter der Etikette «Entwicklungshilfe» Geld nach Afrika, was das Gewissen der Schweizer Konsumenten beruhigt, die mithilfe staatlicher Intervention gezwungen werden, die regionale Gemüseproduktion zu bevorzugen.

Die kostspielige Universallandwirtschaft mit breitem Sortiment hat sich trotz den 1992 eingeleiteten Reformen weitgehend behauptet. Sie wurde sogar durch «Innovationen» im Sinne der Imitation ausländischer Spezialprodukte – Beispiele sind etwa der boomende Mozzarella, Kiwis oder Brüsseler Salat – zum Teil noch erweitert. Solche «Innovationen» konnten selbstredend nur hinter hohen Zollmauern gedeihen. Diese Importsubstitution, als Strategie für Entwicklungsländer in den 1960er Jahren vom argentinischen Ökonomen Raul PREBISCH propagiert, ist dank Widerlegung in der Praxis längst auf dem Müllhaufen der Wirtschaftsgeschichte gelandet. Im Kontrast zur Schweiz betreiben ausländische Produzenten mit der Imitation von Schweizer Originalprodukten, vorzugsweise Käse, in aller Regel keine Importsubstitution zugunsten überteuerteter einheimischer Ware. Wenn ausländische Produzenten Schweizer Produkte imitieren, geschieht dies gewöhnlich, um den dortigen Konsumenten eine preisgünstige Alternative zum teuren Originalprodukt anzubieten.

Strukturvergleich mit Österreich

Das Nachbarland Österreich wird für wirtschaftliche Vergleiche mit der Schweiz gerne herangezogen, weil viele Voraussetzungen in beiden Ländern sehr ähnlich sind. Man misst sich in Bezug auf das BIP pro Kopf oder das Wirtschaftswachstum, oder es werden die Entwicklung des Fremdenverkehrs, der Exporte oder die Höhe der F&E-Aufwendungen verglichen. Auch für die schweizerische Landwirtschaft ist ein Vergleich mit Österreich durchaus aufschlussreich. In diesem Abschnitt werden deshalb einige Kennzahlen der schweizerischen Landwirtschaft österreichischen Daten gegenübergestellt. Auch wenn angesichts des hohen Aggregationsgrades dieser Zahlen Vorsicht geboten ist, so legen die sehr ähnlichen Anteile an Dauergrünland, Ackerland, Dauerkulturen sowie sonstigen Flächen doch nahe, dass beide Länder bezüglich Flächennutzung strukturell weitgehend übereinstimmen.

Personalintensive Schweizer Landwirtschaft — Tabelle 2.2 setzt die Strukturparameter Betriebszahl, Arbeitskräfte und Fläche zueinander in Beziehung. Für beide Länder sind Kennzahlen wie die mittlere Betriebsgrösse, die Zahl der Beschäftigten pro Betrieb oder die Fläche pro beschäftigter Arbeitskraft in der Grössenordnung durchaus vergleichbar. Nur in Bezug auf den Einsatz an Arbeitskräften zeigen sich deutliche Unterschiede, wenn man den Vergleich auf Jahresarbeitseinheiten (JAE) bezieht. Einem Vollzeitbeschäftigten in der österreichischen Landwirtschaft stehen mit 15,7 ha etwa 50 Prozent mehr Fläche zur Verfügung, und auch die Arbeitskräfte je Betrieb entsprechen mit 1,5 zu 0,9 Vollzeitäquivalenten etwa diesem Unterschied. Die schweizerische Landwirtschaft ist also viel personalintensiver als die österreichische, obwohl sie vermutlich auch kapitalintensiver sein dürfte. EU-Länder mit einem ebenfalls nicht unbeträchtlichen Anteil benachteiligter Gebiete (z. B. Frankreich, Finnland, Spanien) weisen übrigens durchwegs deutlich mehr als 20 ha je JAE aus. Diese Vergleiche verweisen auf einen strukturellen Rückstand und einen entsprechenden Anpassungsbedarf der schweizerischen Landwirtschaft.

In der Schweiz gut dreimal so viel Budgetmittel pro Betrieb — Grosse strukturelle Unterschiede zwischen der Schweiz und Österreich zeigen sich auch bei den Budgetkennzahlen in Tabelle 2.3.

Die Schweiz transferiert im Durchschnitt fast dreimal so viel Budgetmittel an einen landwirtschaftlichen Betrieb wie Österreich. Nimmt man die jährlichen Ausgaben für eine in der Landwirtschaft voll beschäftigte Person (JAE), ergibt sich eine Relation von etwa zwei zu eins: während in der Schweiz pro JAE fast CHF 39 500 ausgegeben werden, sind es in Österreich lediglich rund CHF 20 500. Ein enormer Unterschied zeigt sich schliesslich bei der Ausgabenintensität pro Flächeneinheit; in der Schweiz beträgt sie mit Ausgaben von CHF 3660 pro ha beinahe das Dreifache des österreichischen Wertes. Bezieht man die Sommerungsflächen beider Länder in den Vergleich mit ein, reduziert sich diese Relation auf etwa das Zweieinhalbfache. Bei den Direktzahlungen sehen die

.....

Tab. 2.2 Strukturvergleich Schweiz - Österreich (2003)

.....

KENNZAHL	SCHWEIZ	ÖSTERREICH
EINWOHNER in Tausend	7321	8132
BETRIEBE	65 866	176 808
BESCHÄFTIGTE (GES)	193 179	439 214
ARBEITSKRÄFTE (JAE *)	99 000	162 500
LANDW. FLÄCHE (HA, OHNE SÖMMERUNGSFLÄCHE)	1 067 055	2 549 228
LANDW. FLÄCHE (HA, GESAMT)	1 587 055	3 258 708
FLÄCHE (OHNE SÖMMERUNGSFLÄCHE)/BETRIEB in ha	16,2	17,1
FLÄCHE (GESAMT)/BETRIEB in ha	24,1	18,4
BESCHÄFTIGTE/BETRIEB (GES)	2,9	2,5
ARBEITSKRÄFTE/BETRIEB (JAE)	1,5	0,9
FLÄCHE/BESCHÄFTIGTE (OHNE SÖMMERUNGSFLÄCHE) in ha	5,5	5,8
FLÄCHE/BESCHÄFTIGTE (GESAMTFLÄCHE) in ha	8,2	7,4
FLÄCHE/ARBEITSKRAFT (JAE, OHNE SÖMMERUNGSFLÄCHE) in ha	10,8	15,7
FLÄCHE/ARBEITSKRAFT (JAE, GESAMTFLÄCHE) in ha	16,0	20,1

* Die ausgewiesenen Jahresarbeitseinheiten (JAE) für die Schweiz entsprechen dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002.

.....

Quellen: BLW 2004, Agrarbericht; BMLFUW 2004, Grüner Bericht; Eigenberechnungen

Unterschiede pro Betrieb, pro Beschäftigtem und pro Flächeneinheit ähnlich aus, denn die Schweiz erreicht auch hier zwei- bis dreimal höhere Werte als Österreich. Kleinere Differenzen zwischen den beiden Ländern ergeben sich nur in Bezug auf die Belastung durch Agrarausgaben je Staatsbürger.

.....

Tab. 2.3 Ausgabenkennzahlen Landwirtschaft 2003 in CHF (1 CHF = 0,64 EUR)

.....

KENNZAHL	SCHWEIZ	ÖSTERREICH *
AUSGABEN		
JE BETRIEB	59 317	18 912
JE BESCHÄFTIGTEN (GESAMT)	20 225	7613
JE ARBEITSKRAFT (IN JAE)	39 465	20 577
JE FLÄCHENEINHEIT (OHNE SÖMMERUNGSFLÄCHE)	3661	1312
JE FLÄCHENEINHEIT (GESAMTFLÄCHE)	2462	1026
JE EINWOHNER	540	411
DIREKTZAHLUNGEN		
JE BETRIEB	37 591	14 882
JE BESCHÄFTIGTEN (GESAMT)	12 817	5991
JE ARBEITSKRAFT (IN JAE)	25 010	16 192
JE FLÄCHENEINHEIT (OHNE SÖMMERUNGSFLÄCHE)	2320	1032
JE FLÄCHENEINHEIT (GESAMTFLÄCHE)	1560	807
JE EINWOHNER	342	324

** Die Ausgaben für Österreich beinhalten nationale und EU-Ausgaben für die Land- und Forstwirtschaft, jedoch ohne Wasserwirtschaft.*

.....

Quellen: BLW 2004, Agrarbericht; BMLFUW 2004, Grüner Bericht; Eigenberechnungen

Leben auf der Höchstpreisinsel

Die schweizerische Bevölkerung lebt speziell im Bereich staatlich regulierter oder geschützter Märkte auf einer Höchstpreisinsel. In diese Kategorie fallen zahlreiche Güter des Grundbedarfs wie Gesundheitspflege, öffentlicher Verkehr, staatliche Dienstleistungen (Energie, Post, elektronische Medien usw.), aber auch die Versorgung mit Nahrungsmitteln. Für einen Standardwarenkorb Nahrungsmittel bezahlt man in der Schweiz gegen 50 Prozent mehr als in den umliegenden EU-Ländern. Allerdings tragen die Produzentenpreise rein rechnerisch nur relativ wenig dazu bei, denn ihr Anteil am Endpreis beträgt bloss etwa 20 Prozent.

Sinkende Ausgabenanteile für Nahrungsmittel — In der Ausgabenstruktur der privaten Haushalte laufen Verschiebungen ab, die in allen Ländern zu beobachten sind: Generell bedeutet ein steigender Wohlstand weniger Ausgaben für Güter des täglichen Bedarfs und mehr Wahlkonsum der «überflüssigen» Art. Diese Verschiebungen in den Haushaltsausgaben sind Ausdruck der Wohlstandssteigerung. Der Anteil der Nahrungsmittelausgaben müsste also weiter sinken, es sei denn, der Wertschöpfungsgehalt könne mit höherwertigen Produkten gesteigert werden. Der Trend zu Lifestyle- und Wellness-Produkten geht in diese Richtung.

Auch in der Schweiz ist der Anteil der Ausgaben für die Produktgruppe «Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke» am gesamten Haushaltbudget über die Zeit auf heute noch rund 8 Prozent gesunken. Ärmere Haushalte geben aber über 10 Prozent ihres Budgets für Lebensmittel aus. Je tiefer das Einkommen, desto gewichtiger sind die Nahrungsmittelausgaben. Bezieht man die Nahrungsmittelausgaben auf die gesamten Konsumausgaben, die aus dem verfügbaren Einkommen nach Abzug der obligatorischen Transferausgaben (Steuern, Gebühren, Versicherungen usw.) getätigt werden, steigt ihr Anteil für die einkommensschwächsten Haushalte auf über 15 Prozent (BFS 2006a, S. 440). Diese

Prozentwerte vermitteln allerdings ein falsches Bild, weil die Schweizer ihre Nahrungsmittel zu einem beträchtlichen Teil indirekt über Steuern finanzieren.

Weiterhin grosse Preisunterschiede zur EU — Die Produzentenpreise der Bauern sind seit Beginn der 1990er Jahre um fast ein Viertel gesunken. Dies widerspiegelt die Verschiebung der staatlichen Einkommensstützung von Produktpreissubventionen zu produktunabhängigen Direktzahlungen. Preisvergleiche mit andern Ländern enthalten also nicht die ganze Wahrheit. Die Schweizer Bauern erhalten, nebst höchsten Produktpreisen, auch international einmalig hohe Direktzahlungen aus allgemeinen Steuermitteln. Obwohl die Schweiz gegenüber der EU bereits einen deutlich höheren Anteil der Subventionen als Direktzahlungen ausrichtet, mit dieser Verlagerungspolitik also im Vorsprung liegt, hat sich die Differenz der Produzentenpreise zur EU nur wenig vermindert. Die Schweiz kann also das Reformtempo der EU nur knapp mithalten, obwohl sie die Umlagerung von Preisstützungen zu Direktzahlungen in rekordverdächtigem Umfang betreibt.

Die Produzentenpreise der Ländergruppe der EU4/6 (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, für gewisse Agrargüter zusätzlich Belgien, Niederlande) erreichten im Durchschnitt der Jahre 2002–2004 54 Prozent des schweizerischen Niveaus oder umgekehrt: Die schweizerischen Preise lagen um 86 Prozent über dem EU-Niveau. Bei Gemüse, Getreide, Eiern sowie bei Geflügel- und Schweinefleisch erscheint die schweizerische Landwirtschaft preislich als besonders wettbewerbsschwach.

Tabelle 2.4 zeigt, dass die schweizerische Landwirtschaft, trotz aller Reformen, seit der agrarpolitischen Wende von 1992 für einen Standardwarenkorb im Vergleich zu Deutschland, Frankreich und Österreich immer noch fast doppelt so teurer ist. Der «Standardwarenkorb» setzt sich grob aus der durchschnittlichen Produktion der Schweiz (1998–2000) von 15 der 17 landwirtschaftlichen Erzeugnisse zusammen, die Gegenstand des Preisvergleichs sind. Die Produ-

zentenpreise liegen in den Nachbarländern trotz Preissenkungen in der Schweiz und der umfangreichen Umlagerung der Einkommensstützung zu Direktzahlungen immer noch 44 bis 48 Prozent tiefer. Die Differenz zu Deutschland und Frankreich hat sich in den vergangenen zwölf Jahren etwas reduziert. Dagegen wuchs der Preisunterschied zu Österreich weiter an. Die österreichischen Agrarpreise kamen durch den EU-Beitritt unter Druck. Trotzdem geht es der österreichischen Landwirtschaft heute besser als vor dem Beitritt, weil sie wettbewerbsfähiger geworden ist. Gleichzeitig trug die Preissenkung für Nahrungsmittel gemäss Modellrechnungen des österreichischen wifo-Instituts dank der Erhöhung der Konsumentenrente zur Steigerung des allgemeinen Wohlstands bei – ein ökonomischer Nutzenaspekt, der in der verteilungspolitisch einäugigen Agrarreformdiskussion der Schweiz nur eine sekundäre Rolle spielt.

Tab. 2.4 Schweizerische Produzentenpreise für einen Standardwarenkorb im Vergleich zu Nachbarländern

SCHWEIZ = 100	1990-1992*	2004
DEUTSCHLAND	51	56
FRANKREICH	47	54
ÖSTERREICH	60	52

* Durchschnitt der drei Jahre

Quelle: BLW, Agrarbericht 2005

Kostentreibende Strukturen im Agribusiness Schweiz — Obwohl die Produzentenpreise seit Beginn der 1990er Jahre um fast ein Viertel gesunken sind, stieg der Index der Nahrungsmittelpreise beim Endkunden in der gleichen Periode um über 10 Prozent. Diese Scherenbewegung zwischen Produzenten- und Konsumentenpreisen veranlasst Bauernvertreter immer wieder, dem Detailhandel vorzuwerfen, er gebe Preissenkungen nicht an die Konsumenten

weiter und operiere mit überhöhten Margen. Der Detailhandel begründet den Preisanstieg auf Konsumseite mit der zunehmenden Veredelung und Wertschöpfung bei Nahrungsmitteln, mit Verschiebungen im Warenkorb sowie mit neuen staatlichen Auflagen und Kostensteigerungen für inländische, insbesondere auch staatliche Leistungen.

Tatsache ist, dass agrarpolitische Regulierungen in die vor- und nachgelagerten Sektoren übergreifen und suboptimale, meist sehr kleinbetriebliche Branchenstrukturen begünstigen. Seit Jahrzehnten werden in den vor- und nachgelagerten Branchen unternehmerische Investitionsentscheidungen unter den Bedingungen des ausgebauten Agrarschutzes gefällt. Einem Teil dieser Investitionen droht nach Auskunft von Produzenten bei einer radikalen Marktöffnung ein Wertverlust, wenn die betreffenden Anlagen nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können. Das «Agribusiness Schweiz» funktionierte über lange Zeit als eine Art Interessenkartell unter staatlicher Aufsicht. Darin galten, für solche Strukturen typisch, auch informelle Abmachungen und Verhaltensregeln, etwa wenn Grossverteiler in Absprache mit dem BLW beim Fleisch die inländische Produktion durch günstige Kontingentsimporte quersubventionierten. Zudem sind bäuerliche Genossenschaften selbst auch auf Stufen der Verarbeitung sowie des Gross- und des Detailhandels tätig. Gewichtigster Akteur ist das vertikal integrierte Agro-Konglomerat FENACO mit einem Jahresumsatz von über CHF 4 Mrd.

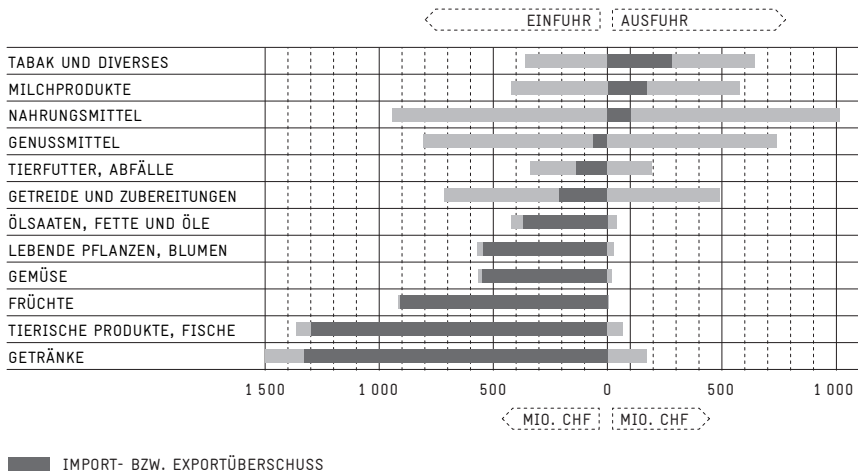
Internationale Wettbewerbsfähigkeit — Die Gegenüberstellung von Ein- und Ausfuhren wichtiger Agrargüter in Abbildung 2.5 bestätigt bei unverarbeiteten Produkten mit Commodity-Charakter den Status der Schweiz als Agrarimportland. Exporte von Gemüse, Früchten, Ölsaaten, Fetten, Ölen, Getreide (ohne Zubereitungen) und unverarbeiteten tierischen Produkten sind wegen hoffnungslos überhöhter Preise praktisch inexistent. Ausfuhren spielen nur bei verarbeiteten Erzeugnissen eine grössere Rolle. Hier sind auch Exportüberschüsse zu verzeichnen, so bei Milchprodukten sowie in der Sammelkatego-

rie der Nahrungsmittel vor allem dank Exporten von grossen Herstellern wie NESTLÉ, EMMI oder HERO. Bei den Genussmitteln fallen die Schokoladeexporte ins Gewicht, bei den Getreidezubereitungen vor allem Backwaren.

Die Agrarrohstoffe der schweizerischen Universallandwirtschaft sind somit viel zu teuer, um auf Exportmärkten bestehen zu können. Dies belastet auch die Exportfähigkeit verarbeiteter Nahrungsmittel – ein Nachteil, der allerdings zum Teil durch Entschädigung der exportierenden Produzenten für höhere Inlandpreise ausgeglichen wird (sogenanntes «Schoggi-Gesetz»). In diesem Zusammenhang stellt sich die grundlegende Frage, ob sich die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Agrarprodukte weiterhin nur auf einem durch hohe Zölle geschützten Heimmarkt zu beweisen hat. Diese Frage ist deshalb fundamental, weil gemäss Bundesverfassung eine «auf den Markt ausgerichtete Produktion» anzustreben ist, dabei jedoch offen bleibt, welcher Markt damit gemeint ist. Da Agrarprodukte eindeutig in die Kategorie der international handelbaren Güter gehören, bietet sich an, als relevanten Markt wenn nicht den Weltmarkt, so zumindest den EU-Binnenmarkt zu betrachten.

Aus ökonomischer Sicht ist es schlicht falsch, die besonderen topografischen und klimatischen Verhältnisse der Schweiz für die Agrarproduktion als natürlichen Standort- und Wettbewerbsnachteil zu bezeichnen. Es sind nämlich genau diese spezifischen Bedingungen und die Unterschiedlichkeit zu andern Produktionsstandorten, welche die Grundvoraussetzungen für die Spezialisierung bilden, die das Wesen und den Nutzen des internationalen Handelsaustauschs ausmachen. Im Umkehrschluss ist es auch logisch, dass eine vor internationalem Wettbewerb geschützte schweizerische Universallandwirtschaft auf Auslandsmärkten kaum Chancen hat. Die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit ist das Resultat des jahrzehntelangen staatlichen Schutzes. Man stellt die wirtschaftlichen Zusammenhänge auf den Kopf, wenn man dieses Ergebnis umgekehrt als Begründung für einen weiter zu führenden hohen Agrarschutz verwendet.

Abb. 2.5 Ein- und Ausfuhren von landwirtschaftlichen Produkten und Verarbeitungserzeugnissen nach Produktkategorie 2005



Das wertmässige Verhältnis von Ausfuhren zu Einfuhren vermittelt einen Eindruck von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Branche. Die schweizerischen landwirtschaftlichen Rohstoffe sind derart teuer, dass sie als unverarbeitete Produkte nicht exportfähig sind. Namhafte Nahrungsmittel-exporte verzeichnet die Schweiz nur bei verarbeiteten Waren mit hoher Wertschöpfung. Zu beachten ist allerdings, dass die Ausfuhren dank dem sogenannten «Schoggigesetz» teilweise subventioniert werden.

Quelle: Oberzolldirektion

REGULIERUNGEN UND INTERVENTIONEN

Lehrstück der Staatsintervention

In früheren Zeiten schwankten die bäuerlichen Einkommen ausserordentlich stark. Immer wieder erschütterten Schocks wie Kriege und technische Umwälzungen die Agrarmärkte mit ihren geringen Angebots- und Nachfrageelastizitäten. Perioden von Versorgungsknappheit und Überschüssen verursachten starke Preisausschläge. Als im 19. Jahrhundert dank Dampfschiffahrt und Eisenbahn die Transportzeiten und -kosten dramatisch sanken und die Getreideimporte billiger wurden, löste dies in der Schweiz ein krisenhaftes Bauernsterben aus.

Von punktuellen Staatseingriffen zum umfassenden Schutzsystem — Die instabilen Agrarmärkte veranlassten die Politik gegen Ende des 19. Jahrhunderts, die latente Versorgungsunsicherheit mit staatlichen Eingriffen zu bekämpfen. Peter RIEDER und Sibyl ANWANDER-PHAN HUY bezeichnen den 27. Juni 1884 als Geburtsstunde des schweizerischen Agrarschutzes, als der (von Liberalen beherrschte) Bundesrat einen Bundesbeschluss betreffend Förderung der Landwirtschaft erliess (RIEDER und ANWANDER-PHAN HUY 1994, S. 4). 1891 stimmte das Volk einem allgemeinen Zolltarif zum Schutz vor billiger Importkonkurrenz zu, und 1892 trat das erste Landwirtschaftsgesetz in Kraft.

Mit dem Ersten Weltkrieg stellten einerseits der stark gesunkene Selbstversorgungsgrad bei pflanzlichen Produkten, andererseits der Wegfall der Exportmärkte für Milchprodukte die Schweiz vor grosse Versorgungsprobleme. Für Getreide schaffte der Bund ein staatliches Importmonopol und führte Preis- und Absatzgarantien ein. Auf den Ersten Weltkrieg folgten zunächst wegen steigender Importe krisenhafte Überschusssituationen mit einem Zerfall der Produzentenpreise. Der Bund intervenierte auf dem Milchmarkt mit Exportbeiträgen für Käse und finanziellen Zuschüssen für den Absatz von Butter. Diese staatlichen Eingriffe auf den Agrarmärkten waren eindeutig noch punktuelle Massnahmen gegen Marktstörungen wie Preiseinbrüche oder Mangelsituationen. Ein Grenzschutzsystem wie heute mit hohen Zöllen und Mengenkontingenten gab es noch nicht. Auch ein Rückbau des Agrarschutzes liess sich damals noch erfolgreich realisieren – beispielhaft etwa 1926, als das Volk im Sinne des Bundesrats das Referendum gegen das vom Parlament beschlossene Getreidemonopol guthiess.

Erst als es im Gefolge der Weltwirtschaftskrise schon ab 1929 zu einer Agrarkrise kam, begann der Ausbau der Staatsintervention zu einem umfassenden, quasi in sich geschlossenen Agrarschutzsystem. In einem neuen Getreidegesetz verankerte der Bund Preis- und Absatzgarantien, und er beschloss ein Massnahmenbündel für die Milchwirtschaft. Als die Kriegsrisiken zunahmen, erliess der Bund im April 1938 ein Bundesgesetz über die Sicherstellung der Landesversorgung. Im April 1939 gab der Bundesrat mit einem Paket von Massnahmen den Startschuss zur sogenannten Anbauschlacht. Dieses Programm zielte nicht nur auf die Ausdehnung der Inlandproduktion, sondern umfasste auch Aussenhandelsmassnahmen sowie nachfrageseitige Beschränkungen wie Rationierungen und Preiskontrollen.

Bis heute wird die Bedeutung der Anbauschlacht mythisch überhöht und der falsche Eindruck vermittelt, sie habe der Schweiz im Krieg praktisch eine autarke Versorgung mit Nahrungsmitteln ermöglicht. Tatsache ist, dass der

Selbstversorgungsgrad auch während des Krieges nie viel mehr als 60 Prozent erreichte und dass die Schweiz dafür entscheidend auf Dünger- und Saatgutimporte aus Deutschland angewiesen war. Dessen ungeachtet machte der grosse Einsatz der Bauernfamilien im Zweiten Weltkrieg die Landwirte in der breiten Bevölkerung bereits zu Kriegszeiten zu wahren Helden.

----- Unilaterale Liberalisierung: Abschaffung der «Corn Laws» in England -----

Dass der Aufstieg des Agrarprotektionismus keine historische Notwendigkeit darstellt, zeigt sich an gegenläufigen Entwicklungen wie etwa derjenigen im England des 19. Jahrhunderts. 1846 hob das englische Parlament in einem unilateralen Akt der Liberalisierung gegen den Widerstand des Landadels und der Grundpächter, aber mit grosser Unterstützung der Bevölkerung, die «Corn Laws» auf. Der sozialpolitisch aktive Unternehmer Richard Cobden und seine Anti-Corn Laws League spielten bei diesem politischen Sieg des Freihandels eine entscheidende Rolle. Die Getreidegesetze hatten die landwirtschaftlichen Einkommen durch eine Begrenzung der Getreideimporte gestützt. Wegen einer Kartoffelkrankheit drohte damals in Irland eine Hungersnot, die sich nur durch Getreideimporte abwenden liess. Der Erfolg der Anhänger des Freihandels und die sofort spürbaren positiven Erfahrungen der Abschaffung der «Corn Laws» lösten eine Welle des Freihandels aus, die auch andere Länder erfasste und zu einem frühen Freihandelsabkommen führte, an dem neben den Initianten Grossbritannien und Frankreich später auch Belgien, Italien, Deutschland und die Schweiz beteiligt waren. Es ist kaum übertrieben, den enormen industriellen Aufschwung Grossbritanniens bis zum Ersten Weltkrieg auf diese historische Weichenstellung von 1846 zurückzuführen. Auch konnte sich in Grossbritannien der Agrarprotektionismus nie ausbreiten wie in andern Industrieländern.

Verlängerte Kriegsplanwirtschaft — So war es politisch ein Leichtes, nach Kriegsende den umfassenden staatlichen Schutz der Bauern im neuen Landwirtschaftsgesetz von 1951 festzuschreiben. Die gesetzliche und geistige Grundlage dazu bildeten die markt- und wettbewerbsfeindlichen Wirtschaftsartikel, die 1947 unter dem Eindruck der Notzeit im Krieg durch Volksabstimmung in die Bundesverfassung gelangten. Unterstützt von grossen Teilen der Wirtschaft und ihrer Verbände verankerten die Wirtschaftsartikel die politische Mitsprache der organisierten Interessen auf der höchsten Stufe der Gesetz-

gebung. Dass diesen der Schutz vor Wettbewerb mit Staatshilfe näher lag als offene Märkte, zeigte sich in der wirtschaftspolitischen Praxis der folgenden Jahrzehnte mit aller Deutlichkeit.

Mit dem Paritätslohn der Bauern als Ziel, Preisgarantien und Abnahmeverpflichtungen als Hauptinstrumenten schuf das Landwirtschaftsgesetz die Grundlagen für ein planwirtschaftliches System, das wegen verfehlter Produktionsanreize schon bald aus dem Ruder lief und nach immer massiveren staatlichen Mitteln und Eingriffen verlangte. Der Überproduktion, die besonders bei tierischen Agrargütern die Märkte aus dem Gleichgewicht brachte, suchte man mit einer ausgeklügelten Kontingentswirtschaft zu begegnen. Zum staatlichen Instrumentarium gehörte insbesondere auch ein massiver Grenzschutz mit hohen Zöllen und einem komplizierten Importregime mit auf die Inlandproduktion abgestimmten Zolltarifen und Einfuhrkontingenten. Für die Vermarktung von Butter und Käse schuf der Bund staatliche Monopole und subventionierte den Export jedes Jahr mit dreistelligen Millionenbeträgen.

Die im Gefolge von Krisenzeiten entstandenen planwirtschaftlichen Marktordnungen sollten Jahrzehnte überdauern und die Landwirtschaftspolitik bis in die frühen 1990er Jahre prägen. Etwas überspitzt formuliert ging es beim Ausbau dieses umfassenden Schutzsystems darum, die krisen- und kriegsbedingten Schutzbestimmungen auch in Friedenszeiten beizubehalten und damit einen ganzen Stand besserzustellen. Selbstredend wirkten dabei auch die bekannte Eigendynamik institutionalisierter Interessenstrukturen in der Aufbauphase sowie eine defensive Beharrungsträgheit gegen einen drohenden Rückbau. Einmal etabliert, erhalten sich solche Strukturen im Zusammenspiel von Interessenverbänden, Staatsbürokratie und weiteren profitierenden Akteuren auch unabhängig von tatsächlichen Bedürfnissen, ja sie schaffen sich oft selbst neue Legitimationsgründe für ihr Weiterbestehen.

----- Kurze Geschichte der «Milchbürokratie» -----

- 1866 Der Milchviehbestand beträgt 553 205 Stück, die jährliche Milchleistung 1995 kg pro Kuh.
- 1863–1914 Zeit der bauerlichen Selbsthilfe in der Milch- und Käsewirtschaft: Gründung von zahlreichen Vereinen, Verbänden und Genossenschaften.
- 1914–1918 Im Ersten Weltkrieg ist die Versorgungslage bei Milchprodukten besser als bei Getreide und Kartoffeln. Der Milchpreis steigt bis Kriegsende um mehr als 100 Prozent.
- Nach 1918 Druck auf den Milch- und Buttermarkt durch Importe; Einführung von Schutzzöllen.
- 1922 Erste staatliche Stützung des Milchpreises gegen Preiszerfall mit einem A-fonds-perdu-Beitrag von CHF 5 Mio.; Beginn der Subventionierung der Milchwirtschaft durch Zollzuschläge.
- 1926 Der Milchviehbestand beträgt 875 874 Stück, die jährliche Milchleistung 2880 kg pro Kuh.
- Ab 1929 Verschärfung der Marktlage durch die Weltwirtschaftskrise.
- Ab 1932 Massiver Ausbau des Subventionsinstrumentariums: Bundesbeiträge an die Kosten der Errichtung von Käsereien und des Ausbaus von Stallinspektionen, Stützung des Preises für Verarbeitungsmilch durch Preisabschöpfung bei der Konsummilch, Ermächtigung des Milchverbandes zur Kontingentierung von Milcheinlieferungen und zur Vornahme von Preisabschlägen auf kontingentsüberschreitenden Ablieferungen. Weitere Verschärfungen folgen: Zwangsbeitritt zur Milchgenossenschaft, Zoll- und Preiszuschläge auf Futtermitteln, Anbauprämien für einen milchentlastenden Ackerbau, Garantiepreise für Getreide.
- 1939–1945 Kriegswirtschaftliches Vollmachtenregime, das nach dem Krieg nur langsam abgebaut wird.
- 1951 Verabschiedung des neuen Landwirtschaftsgesetzes; Zementierung einer staatsgelenkten Agrarwirtschaft mit Paritätslohn für die Bauern, Preisgarantien und staatlichen Abnahmeverpflichtungen.
- 1953 Verabschiedung des «Milchbeschlusses» mit 51 Artikeln, der alle vier Jahre zu verlängern ist. Um das Paritätseinkommen zu sichern, sind immer wieder Milchpreiserhöhungen notwendig, was die Milchproduktion trotz Überschüssen weiter anheizt und die staatlichen Verwertungskosten in die Höhe treibt.
- 1959 Ergänzung des «Milchbeschlusses» durch einen «Milchwirtschaftsbeschluss». Beide Beschlüsse zielen auf eine Einschränkung der wachsenden Milchüberschüsse. Da die Abschöpfung aus Zöllen nicht mehr ausreicht, beginnt der Bund, allgemeine Mittel in die sogenannte Milchrechnung einzuschiessen. Lenkungsmaßnahmen durch einen Selbstbehalt auf Milcheinlieferungen zeigen wenig Wirkung.
- 1960 Der Kuhbestand erreicht 940 000 Stück. Das bauerliche Referendum gegen die Erhöhung des Rückbehalts bei Produzentenmilch von 3 auf 6 Rappen wird abgelehnt.
- 1962/63 Der Aufwand für die Milchverwertung erreicht CHF 110 Mio. Der Bund verschenkt «zu Hilfszwecken» Milchprodukte im Wert von CHF 8 Mio.

- 1964/65 Revision des «Milchbeschlusses»: Die Verwertungszuschüsse für Käse betragen CHF 60 Mio., für Butter CHF 56 Mio. Auch der «Milchwirtschaftsbeschluss» wird geändert und bewilligt CHF 80 Mio. für die Absatzförderung und Preiszuschläge auf Konsummilch.
- 1964–1968 Starker Anstieg des Lagerbestands von Käse und der Verwertungskosten von CHF III auf 232 Mio.
- 1968 Anpassung des «Milchwirtschaftsbeschlusses» mit verschiedenen Massnahmen gegen die «Milchschwemme».
- 1970/71 Gegen die ungebremste «Milchschwemme» führt der Bund eine Globalkontingentierung für Verkehrsmilch ein. Progressive Kostenbeteiligung der Produzenten für Kontingentsüberschreitungen. Der Bund wird verpflichtet, CHF 100 Mio. an die Milchrechnung beizusteuern.
- 1973 Der Bund verschenkt «zu Hilfszwecken» Milchprodukte im Wert von CHF 50 Mio.
- 1974 Revision des «Milchwirtschaftsbeschlusses». Auf den stark gewachsenen Käseimporten werden an der Grenze Preiszuschläge erhoben. Der Kredit für «Milchgeschenke» wird auf CHF 63 Mio. aufgestockt. Die Milchüberschüsse bleiben.
- 1975 Der Schweizerische Bauernverband setzt sich für die Ausdehnung der Ackerbaufläche auf 300 000 ha ein, um die Milchwirtschaft zu entlasten. Das Ziel wird 1988 erreicht und beschert der Schweiz zusätzlich zur Milchschwemme ein kostspieliges Marktregime für Getreide.
- 1978/79 Das Referendum gegen einen neuen Milchwirtschaftsbeschluss scheitert, sodass dieser Anfang 1979 mit einem stark erhöhten Produzentenanteil bei Überschreitung der Basismenge der Globalkontingentierung in Kraft tritt.
- 1985 Der Aufwand der Milchrechnung erreicht CHF 818 Mio. Das Parlament beschliesst eine weitere Erhöhung des Produzentenanteils bei Kontingentsüberschreitungen.
- 1991/92 Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, das neu flächenbezogene Direktzahlungen ermöglicht.
Beginn des Abbaus der Preis- und Marktstützungssubventionen.
- 1996 Der Gegenvorschlag des Bundesrats zu einer Volksinitiative der Konsumentenorganisationen wird angenommen und zum neuen Landwirtschaftsartikel in der Verfassung.
- 1999 Agrarprogramm AP 2002: Deregulierungsschritte in der Milchwirtschaft umfassen die Lockerung der Milchpreisgarantie und die Vermietung von Milchkontingenten.
- 2002 Das neue Vierjahres-Programm AP 2007 bringt weitere Flexibilisierungen, insbesondere den Ausstieg aus der Milchkontingentierung und garantierten Produktionsmengen.
- 2003/04 Der Milchviehbestand beträgt 587 400 Stück; die jährliche Milchleistung einer «Normalkuh» erreicht 7000 kg, während es die «Biotalkuh» nur auf 6120 kg bringt.

Quellen: «Schweizer Milch: ein Perpetuum politicum», Wochenbericht der Bank Julius Bär Nr. 2 vom 16. Januar 2003. www.admin.blw.ch

Von der 1992er Wende zur AP 2011 — Der wachsende Widerstand gegen die immer kostspieligeren Fehlsteuerungen der traditionellen Agrarpolitik sowie das veränderte internationale Umfeld führten zu Beginn der 1990er Jahre zu einem Paradigmenwechsel. Einen unüberhörbaren Warnschuss gegen die traditionelle Subventionspolitik hatte das Stimmvolk bereits 1986 abgefeuert, als es mit fast 62 Prozent Neinstimmen den neuen «Bundesbeschluss über die inländische Zuckerwirtschaft» ablehnte. Damit verhinderte es zusätzliche Ausgaben für die Zuckerwirtschaft, was auch als Signal für eine Wende bei ändern aus dem Ruder gelaufenen Agrarsubventionen zu verstehen war.

Die Neuausrichtung der schweizerischen Agrarpolitik nahm ihren Anfang mit dem siebten Landwirtschaftsbericht im Jahre 1992. Zentral war die neu formulierte Ausrichtung auf eine «multifunktionale Landwirtschaft» mit der Entkoppelung von Preis- und Einkommenspolitik. Produktionsunabhängige Direktzahlungen sollten künftig eine immer wichtigere Rolle für die Einkommenssicherung übernehmen. Legitimiert wurden Direktzahlungen mit den gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft. Die Direktzahlungen sind aber primär Einkommenskompensationen, denn sie wurden vor allem dort ausgebaut, wo Preissenkungen die bäuerlichen Einkommen schmälerten. Es ist deshalb nur schwerlich ein Zusammenhang zwischen der Höhe von Direktzahlungen und tatsächlich erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen herzustellen. Felix Schläpfer bezeichnete die allgemeinen Direktzahlungen in seiner harschen Kritik der Agrarsubventionen sogar als reines Rentenprogramm (SCHLÄPFER 2006).

Das Agrarprogramm AP 2002 für die Periode 1999 bis 2003 brachte die Aufhebung aller staatlichen Preis- und Abnahmegarantien, die Bindung der Direktzahlungen an einen ökologischen Leistungsausweis sowie die Reduktion der Marktstützungsmittel um ein Drittel innerhalb von vier Jahren. Das laufende Programm AP 2007 für die Periode 2004 bis 2007 enthält als Hauptpunkte die Aufhebung der Milchkontingentierung, die Einführung

der Versteigerung der Fleisch-Importkontingente, Massnahmen zur Strukturverbesserung sowie Vereinfachungen im bäuerlichen Bodenrecht. Vom gesamten Zahlungsrahmen von CHF 14092 Mrd. für die Vierjahres-Periode machen die Direktzahlungen bereits gut CHF 10 Mrd. aus.

Dunkle Wolken über der AP 2011 — Die aktuell noch nicht verabschiedete Vierjahres-Planung AP 2011, die auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten soll, will gemäss Bundesrat die bereits eingeleiteten Reformen fortsetzen und damit die Landwirtschaft auch rechtzeitig auf die trotz vorläufigem Scheitern der Doha-Runde abschbaren WTO-Verpflichtungen ausrichten. Erklärtes Hauptziel ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Die wichtigsten Massnahmen der AP 2011 sind:

- Der Zahlungsrahmen wird gegenüber der AP 2007 um gut eine halbe Milliarde auf CHF 13,458 Mrd. gekürzt.
- Diverse Verfahren für Direktzahlungen werden vereinfacht, der allgemeine Flächenbeitrag wird leicht auf CHF 1100 pro Hektare gesenkt. Weil im Gegenzug andere Direktzahlungen erhöht werden, steigen die gesamten Direktzahlungen zulasten der Marktstützung auf CHF 11,251 Mrd.
- Bei den Massnahmen zur Marktstützung werden für Käse, Ölsaaten und Kartoffeln Zulagen bzw. Beihilfen gesenkt oder ganz gestrichen.
- Massnahmen zur Strukturverbesserung werden mit einem leicht reduzierten Budget weitergeführt.
- Die Versteigerung von Importkontingenten zum Niedrigzoll-Ansatz wird auf weitere Produkte ausgedehnt.
- Zur Kostensenkung bei Produktionsmitteln sollen künftig die Mittel des Wettbewerbsrechts konsequenter eingesetzt werden.
- Im bäuerlichen Boden- und Pachtrecht wird die Gewerbegrenze von 0,75 auf 1,25 Standardarbeitskräfte (SAK) erhöht, und Regelungen betreffend Preis- und Belastungsobergrenzen sowie die Pachtzinsbegrenzung für einzelne Grundstücke werden gelockert.

Die Änderungen im landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrecht sollen die Mobilität frei werdender Flächen erhöhen. Mit der Heraufsetzung der Gewerbegrenze auf 1,25 SAK zählen rund 12 000 Betriebe nicht mehr als landwirtschaftliches Gewerbe. Diese kleinen Betriebe fallen somit bei Transaktionen nicht mehr unter die speziellen Schutzbestimmungen des bäuerlichen Boden- und Pachtrechts. Damit zielt man auf eine höhere Ausstiegs- bzw. Übernahmerate und einen entsprechend beschleunigten Trend zu grösseren Betrieben.

Die AP 2011 wird vom Bundesrat als die logische Weiterführung der bisherigen Reformbemühungen verstanden; bezüglich Strukturwandel rechnet man mit einem linearen Verlauf. Bei bäuerlichen Interessenvertretungen, Wirtschaftsverbänden, Parteien und grossen Unternehmungen des Nahrungsmittelsektors fällt die Vorlage auf unterschiedliche Akzeptanz. Dem SBV geht die AP 2011, sicher keine radikale Abkehr vom Bisherigen, in verschiedenen Punkten zu weit. Er fordert den Status quo statt Abbau beim Zahlungsrahmen, eine «faire Verteilung der Wertschöpfung in der Agrofood-Kette», Parallelimporte für Vorprodukte und generell mehr unternehmerischen Freiraum, besonders bezüglich Nutzungsbeschränkungen durch die Raumplanung. Eine markante Gegenposition vertritt ECONOMIESUISSE. Der Dachverband der Wirtschaft bezeichnete in der Vernehmlassung die AP 2011 als viel zu zaghafte Reform und sieht durch die defensive Haltung der Schweiz beim Agrardossier die schweizerischen Wirtschaftsinteressen in den GATS- und TRIPS-Verhandlungen der WTO gefährdet. Die vier Bundesratsparteien vertreten stark abweichende Positionen, was selbst für ein so wenig mutiges Reformprogramm wie die AP 2011 in den Parlamentsberatungen Abstriche erwarten lässt.

Grenzschutz als offene WTO-Flanke — Das Reformprogramm AP 2011 mit dem erklärten Ziel «Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit» soll sich weiterhin hinter den Mauern des hohen schweizerischen Grenzschutzes abspielen. Die offene Flanke der offiziellen Reformpolitik bleibt also bestehen. Man rechnet nämlich selbst in der Verwaltung und in Bauernverbänden mit einem «worst case»,

nämlich dass in den WTO-Verhandlungen am Ende ein Kompromiss zwischen der EU auf der einen Seite und den Agrarexportländern der G20 und den USA auf der andern Seite herauskommen wird. Damit würde aber das ganze Grenzschutzsystem, der Hauptpfeiler des staatlichen Agrarschutzes der Schweiz, aufs Schwerste erschüttert.

Problematisch ist in den WTO-Agrarverhandlungen auch die offizielle Sicht der «schweizerischen Interessen», wie sie aus dem Verfassungsauftrag gemäss Art. 104 BV abgeleitet werden und in die AP 2011 mit dem anhaltend hohen Grenzschutz Eingang gefunden haben. Eine solche Konzeption der «schweizerischen Interessen» erfordert nicht nur eine eher willkürliche Interpretation des Verfassungsauftrags, sondern auch eine weitgehende Nichtbeachtung der publizierten wissenschaftlichen Kritik an den agrarpolitischen Kernelementen «Multifunktionalität» und «Direktzahlungen». Dieser Kritik entledigt sich das EVD in seinem Kommentar zur AP 2011 mit Formeln beschwörender Zuversicht: «Die Vorschläge zur Steigerung der Wertschöpfung im ländlichen Raum und die Abgeltung der Produktionserschwerisse mittels Direktzahlungen ermöglichen, dass die Landwirtschaft weiterhin einen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Die Pflege der Kulturlandschaft und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen bleiben gewährleistet, die Beteiligung bei den Etho- und Ökoprogrammen wird weiter steigen. Trotz sinkender Preise darf angenommen werden, dass diese Leistungen auch in Zukunft mit einer produktiven Landwirtschaft erbracht werden können.» (BLW 2005a, S. 88f.).

Flucht nach vorn: EU-Freihandelsabkommen? — Das Agrarabkommen von 1999 in den Bilateralen I zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen ist seit dem 1. Juni 2002 in Kraft. Es zielt auf eine Verbesserung des gegenseitigen Marktzutritts durch den Abbau von Zöllen, Exportsubventionen und technischen Handelshemmnissen. Zur Beseitigung nicht tarifärer Handelshemmnisse gilt die gegenseitige Anerkennung von technischen Vorschriften in den Bereichen

Pflanzenschutz, biologische Landwirtschaft und teilweise Veterinärmedizin sowie von Qualitätsnormen für Früchte und Gemüse.

Der tarifäre Teil des Abkommens bringt ab dem 1. Juni 2007 die vollständige Liberalisierung des Käsehandels ohne jegliche mengenmässigen Beschränkungen, Exportbeihilfen oder Zölle. Erwähnenswert ist zudem das seit dem 1. Februar 2005 gültige Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens CH - EU von 1972, das in den Bilateralen II revidiert wurde. Mit dieser Revision wurde der Handel für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte zwischen der Schweiz und der EU liberalisiert. Damit verbesserte sich der Marktzugang für die schweizerische Nahrungsmittelindustrie zur EU. Diese gewährt nun für alle vom Abkommen erfassten Waren Zollfreiheit. Gleichzeitig wurde der Preisausgleichsmechanismus, mit dem die Preisunterschiede der in diesen Waren enthaltenen Agrarrohstoffe ausgeglichen werden, vereinfacht. Im Handel mit der EU gilt die sogenannte «Nettopreiskompensation», d. h., es werden nur noch die unterschiedlichen Rohstoffpreise und nicht mehr die Differenz zum Weltmarktpreis ausgeglichen (BUNDESRAT 2006, S. 38).

Als Reaktion auf die jüngsten, inzwischen abgebrochenen bundesrätlichen Vorgeplänkel für Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den USA liess die Regierung, auch unter dem Einfluss bäuerlicher Interessen, den Versuchsballon eines umfassenden Agrar-Freihandelsabkommens mit der EU steigen. Einerseits bietet die EU für schweizerische Agrarspezialitäten ein grosses Marktpotenzial. Andererseits würden damit importierte Vorprodukte für die Landwirtschaft und Rohstoffe für die schweizerische Nahrungsmittelindustrie bedeutend günstiger. Gegenwärtig laufen im BLW und beim SBV Untersuchungen über die Auswirkungen eines solchen Freihandelsabkommens mit der EU. Bäuerliche Kreise schienen die Idee eines Agrar-Freihandelsabkommens mit der EU zunächst zu unterstützen, vor allem wohl zur Abwehr eines Freihandelsabkommens mit den USA. Mittlerweile hat sich aber der SBV gegen ein solches Freihandelsabkommen mit der EU ausgesprochen.

Beide Freihandelsprojekte des Bundesrates vermitteln stark den Eindruck von Verlegenheitsvorschlägen. Vieles ist dabei unklar und noch überhaupt nicht durchdacht, zum Beispiel die Frage der Kontingente oder der Warenbescheinigung in einer Freihandelszone Schweiz - EU. Da Ursprungszeugnisse und andere Regulierungen nötig wären, ist damit zu rechnen, dass ein solches Abkommen mit der EU sehr kompliziert wäre. Abgesehen davon handelt es sich vorderhand um unilaterale Gedankenspiele.

Agrarpolitische Kommunikation

Wirksame Politik beruht in der heutigen Mediengesellschaft viel stärker als früher auf erfolgreicher Kommunikation. Die schweizerische Landwirtschaft, die in hohem Ausmass auf staatlichen Schutz und öffentliche Mittel angewiesen ist, braucht für die politische Kommunikation eine besonders reichhaltige Legitimationsrhetorik. Angefangen bei der «multifunktionalen Landwirtschaft» über den «sozialverträglichen Strukturwandel», die «sensiblen Produkte», die «souveraineté alimentaire» bis hin zur «production agricole de proximité» ist in den Verlautbarungen der organisierten bäuerlichen Kreise alles zu finden, was die staatliche Protektion und die hohen Kosten und Preise der hiesigen Agrarproduktion aus öffentlichem Interesse rechtfertigen könnte.

Mit dem Alarmruf «Kein Bauernopfer!» kämpften Bauernvertreter gegen das WTO-Agrardossier der vorderhand gescheiterten Doha-Runde. In den Protestäusserungen der Bauernverbände gegen die Liberalisierung des Agrarhandels haben die genannten Muster agrarpolitischer Legitimationsrhetorik Hochkonjunktur. Exemplarisch stehen dafür etwa die Medienmitteilungen des SBV zu den WTO-Agrarverhandlungen oder, eher noch härter im Ton, die gleichzeitig publizierten offenen Briefe des Verbands Schweizerischer Gemüseproduzenten an den Wirtschaftsdachverband ECONOMIESUISSE und an die Minister der WTO-Mitgliedsländer (VERBAND SCHWEIZERISCHER GEMÜSEPRODUZENTEN 2005).

Es ist den bauerlichen Interessen gelungen, eine ganze Reihe von emotional positiv besetzten Begriffen in der agrarpolitischen Debatte zu etablieren. Alle oben genannten Beispiele gehören in diese Kategorie, und sie werden nachstehend genauer unter die Lupe genommen.

«*Multifunktionalität*» — Die «multifunktionale Landwirtschaft» ist mit der Neuorientierung von 1992 zum Schlüsselbegriff im rhetorischen Arsenal der schweizerischen Agrarpolitik geworden. Mit der Multifunktionalität begründet man die weit fortgeschrittene Umlagerung der Agrarsubventionen von Markt- und Preisstützungen zu Direktzahlungen. Artikel 104 BV enthält die multifunktionalen Ziele: Mit einer nachhaltigen und auf den Markt ausgerichteten Produktion soll die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes leisten. Zielcharakter hat auch Absatz 2 des Verfassungsartikels, der die bodenbewirtschaftenden bauerlichen Betriebe zu bevorzugten Empfängern staatlicher Förderung erhebt. So definierte Multifunktionalität im Verbund mit hohen Direktzahlungen bedeutet, dass die nicht marktlichen Beiträge der Landwirtschaft – also die Produktion von Gütern, die nicht über Märkte, sondern aus öffentlichen Mitteln abgegolten werden (sollten) – explizit an Wichtigkeit gewonnen haben. Wenn aber nicht primär die Nachfrage auf Märkten über Wünschbarkeit und Abgeltung der angebotenen Leistungen entscheidet, erfordert dies eine besonders überzeugende Rechtfertigung.

Dabei stellt sich einerseits die Frage, ob die Landwirtschaft mit den verfügbaren Mitteln die erwünschten wesentlichen Beiträge an die Verfassungsziele leistet bzw. leisten kann. Andererseits ist zu untersuchen, ob der Mitteleinsatz effizient ist bzw. ob der gleiche Zielbeitrag mit geringerem Aufwand zu erreichen wäre. Im Zuge solcher Überlegungen ist schliesslich zu erwarten, dass selbst die Verfassungsziele einer kritischen Prüfung unterzogen werden müssen. Dies vor allem auch deshalb, weil wirtschaftliche und ausserökonomische

Ziele – diese auch unter sich – latent widersprüchlich sind. Die Verfolgung eines bestimmten Ziels läuft einem andern Ziel entgegen. Insbesondere bleibt der Verfassungsartikel im Dilemma zwischen Bewahrung und Anpassung unentschieden.

Verweist man auf die latenten Zielkonflikte im geltenden Konzept der Multifunktionalität, kann im Gegenzug allerdings ein fundamentaler positiver Ziel- und Wirkungszusammenhang gar nicht genügend betont werden, nämlich derjenige zwischen Wirtschaftlichkeit und Umweltschutz: Ein allgemeiner Rückgang der agrarwirtschaftlichen Produktion in einer sehr kostspieligen, intensiven und hoch mechanisierten Landwirtschaft bedeutet neben sinkenden volkswirtschaftlichen Lasten gleichzeitig auch eine verbesserte Umweltbilanz des Sektors. Ein beträchtlicher Teil der ökologischen Verbesserungen in der schweizerischen Landwirtschaft erklärt sich aus dem Rückgang von bewirtschafteten Flächen und dem Abbau von Tierbeständen.

Für eine wissenschaftliche Wirkungsbeurteilung der ausgerichteten Direktzahlungen sind die multifunktionalen Ziele der Bundesverfassung schon deshalb zu diffus, weil sie von politisch verschieden positionierten Interessengruppen unterschiedlich ausgelegt werden. Welches Ausmass an «dezentraler Besiedlung» die Bevölkerung wünscht oder von wie viel bzw. von welcher Art «Kulturlandschaft» das Erhaltungsziel auszugehen hat, ist nicht zu bestimmen. Der Status quo kann kaum das gesellschaftliche Optimum darstellen, an dem sich jede Veränderung zu messen hat und das unbedingt zu erhalten wäre, weil es jedem andern Zustand überlegen ist. Die Fakten verhalten sich zudem oft gegenteilig zur suggerierten Botschaft der Multifunktionalität. So war z. B. die Besiedlung der Schweiz als Folge der lebensräumlichen Expansion in die Fläche (Wohnen auf dem Land, Zweit- und Ferienwohnungen usw.) kaum je so dezentral wie heute. Nur wenn man kleinräumig das einzelne Bergtal oder gar einzelne Familienschicksale ins Visier nimmt, entsteht der Problemeindruck, den die Interessenpolitik mit wohlwollender Mithilfe der Medien gerne kultiviert.

Wie steht es um die Erhaltung der Kulturlandschaft und der natürlichen Lebensgrundlagen?

Zitat aus der Umfrage des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) bei den Kantonen zum Sachplan Fruchtfolgeflächen: «In Gesprächen wurde zum Ausdruck gebracht, dass ausgerechnet die Fruchtfolgeflächen zu den am intensivsten genutzten Landwirtschaftsflächen gehören. Teilweise müsse man von eigentlichen Agrarwüsten sprechen. Die Artenvielfalt und der ökologische Ausgleich seien in solchen Gebieten nicht gewährleistet, das Landschaftsbild monoton und unattraktiv. Vermutlich dürfte da und dort auch die Schadstoffbelastung wegen hoher Düngergaben (z.B. Kupfer in Gebieten mit hoher Schweinehaltungsdichte), frühe und hohe Gaben von belastetem Klärschlamm, Pestizideinsatz und dergleichen, bedenkliche Werte erreicht haben.» Und weiter: «In den letzten Jahrzehnten wurde die Kulturlandschaft, besonders in intensiv genutzten Ackergebieten, sehr stark banalisiert. Viele Agrarlandschaften haben an Ästhetik verloren: sie wurden ausgeräumt, die Parzellen in rechteckige Vierecke verwandelt, unzählige Wege gebaut, die Waldränder begradigt, Hecken und Lesesteinhaufen weggeräumt sowie der Boden ausgeebnet und für eine rationelle maschinelle Bewirtschaftung hergerichtet. »

Quelle: ARE: «10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen»

Die «Auswahlsendung» an behaupteten multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft gemäss Verfassungsartikel erlaubt es schliesslich, innerhalb der Multifunktionalität je nach politischen Opportunitäten Gewichtsverschiebungen vorzunehmen. Verliert die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung mangels Krisenrisiken an Bedeutung, rückt man die Erhaltung der Kulturlandschaft oder der natürlichen Lebensgrundlagen in den Vordergrund. Wie (wenig) weit man damit allerdings trotz der Wende zu einer «multifunktionalen Landwirtschaft» bis heute gekommen ist, verrät der ARE-Bericht «10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen» in deutlichen Worten.

«Sozialverträglicher Strukturwandel» — Der «sozialverträgliche Strukturwandel» ist ein zentrales Element im agrarpolitischen Reformleitbild des Bundes. «Sozialverträglich» ist aber in Bezug auf den Wandel wirtschaftlicher Strukturen ein diffuses Konzept. Was heisst «sozialverträglich» nach offizieller Lesart in Zahlen? Im BLW rechnet man mit etwa 2000 altersbedingten Betrieb-

saufgaben, mit rund 500 vorzeitigen Austritten und mit etwa 900 jährlichen Betriebszugängen bzw. -übernahmen. Daraus resultiert per Saldo ein jährlicher Rückgang der Anzahl Bauernbetriebe um 2 bis 2,5 Prozent. Die Strukturanpassung erfolgt somit überwiegend im Generationenwechsel, was offenbar der bisherigen offiziellen Auffassung von Sozialverträglichkeit entspricht.

Die altersbedingten Betriebsaufgaben darf man wohl, wie in andern Branchen der Wirtschaft, als im Prinzip sozialverträglich abbuchen. Oft werden dann Betriebe verkauft, und der Veräusserer erzielt einen Erlös, der seine Altersvorsorge aufbessert. Dagegen dürfte es unter den 500 vorzeitigen Betriebsaufgaben (das sind zwischen ein und zwei Betriebsaufgaben pro Tag, also keine besonders eindrückliche Zahl, wenn man an die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt insgesamt denkt) eine gewisse Anzahl sozialer Härtefälle geben, für die aber soziale Auffangnetze bereits heute bestehen. Dass zudem jährlich 900 Betriebe neu dazukommen oder übernommen werden, lässt den Schluss zu, dass die Landwirtschaft unter heutigen Bedingungen immer noch eine beträchtliche Anziehungskraft ausübt.

Was «sozialverträglich» in Industrie- und Dienstleistungsbranchen bedeutet, kontrastiert deutlich mit den Auffassungen in der Landwirtschaft. Durch echte Unternehmensschliessungen (Einstellung einer produktiven wirtschaftlichen Tätigkeit) sind im Jahr 2003 im sekundären und tertiären Sektor fast 12 000 Unternehmen verschwunden. Dabei verloren rund 46 000 Beschäftigte ihre Stelle. Sozialverträglichkeit bemisst sich in den betreffenden Branchen beispielsweise nach den Vorgaben des Arbeitslosengesetzes: bis zu 30 Prozent tiefere Einkommen, Wechsel in andere Berufe, Umschulung, zwei Stunden Arbeitsweg. Gemessen daran erscheint die Bauernschaft privilegiert.

Schliesslich drängt sich die Frage auf: «sozialverträglich» für wen? Wird der Blick auf Reformopfer in der Landwirtschaft beschränkt, bleibt ausgeblendet, dass ein abgebremselter Strukturwandel in einer Landwirtschaft unter staatli-

cher Fürsorge andernorts in der Volkswirtschaft sozial schwache Opfer trifft, im Klartext: arme Haushalte, die über überhöhte Nahrungsmittelpreise und Steuern den landwirtschaftlichen «sozialverträglichen Strukturwandel» mitfinanzieren. Zu verlorenen Konsumentenrenten sind an früherer Stelle bereits Schätzungen in beträchtlichen Frankenbeträgen genannt worden. Die Schwäche der Politik zeigt sich oft darin, dass sie solche Zusammenhänge einfach ignoriert, wenn Interessengruppen mit fokussierten Forderungen und fest etablierten, quasi gewohnheitsrechtlichen Ansprüchen zu bedienen sind.

«*Sensible Produkte*» — Für «sensible Produkte» verlangen die zehn agrarprotektionistischen Staaten, die in der Gruppe der sogenannten G10 ihre Interessen gegen nach ihrer Ansicht zu forschende WTO-Liberalisierungen verteidigen, einen bloss moderaten Abbau des Grenzschutzes. Die Schweiz ist führendes (im Jargon: koordinierendes) Mitglied der G10 und verlangt ironischerweise, dass beim Abbau der Zölle für Agrarprodukte nicht die ursprüngliche «Swiss Formula» angewandt wird. Diese Formel hatte die Schweiz bei früheren GATT-Verhandlungen für den Zollabbau bei Industriegütern vorgeschlagen und erfolgreich durchgesetzt. Danach werden hohe Zolltarife stärker abgebaut als niedrige.

Mit besonderem Nachdruck wandte sich die Schweiz in den WTO-Verhandlungen gegen das sogenannte Capping. Dieses sieht einen Maximal-Zolltarif für sämtliche Produkte vor, der nicht überschritten werden darf. Ein Maximalsatz von 100 Prozent, den die EU in den WTO-Verhandlungen vorgeschlagen hatte, gilt unter bäuerlichen Interessenvertretern als absolutes Schreckensszenario. Die publizierten Schätzungen der befürchteten Einkommenseinbussen – sofern sie denn stimmen – beweisen allerdings nur, hinter welch absurd hohen Grenzschutzmauern die schweizerische Landwirtschaft bisher operiert hat. Zum Vergleich: Das durchschnittliche schweizerische Zollniveau bei industriellen Gütern liegt unter 2,5 Prozent. Nicht trotzdem, sondern gerade deswegen gibt es eine hoch spezialisierte, wettbewerbsfähige und weltweit erfolgreiche schweizerische Exportindustrie.

Das Seilziehen um den Zollabbau dreht sich aber nicht nur um die Tarifreduktion, sondern auch um den zulässigen Umfang der «sensiblen Produkte». WTO-Vorschläge zielen auf eine echte Ausnahmeregelung, d. h. eine sehr restriktive Interpretation mit maximal 1 Prozent «sensibler Produkte». Dagegen drängen die Schweizer Agrarinteressen auf eine sehr extensive Auslegung im Umfang von bis zu 15 Prozent. Der Grund liegt darin, dass insbesondere bei pflanzlichen Agrargütern (Gemüse, Kartoffeln, Obst, Getreide, Ölsaaten) die schweizerische Inlandproduktion derart weit von international wettbewerbsfähigen Preisen entfernt ist, dass der Absatz der einheimischen Ware oft nur mit Zollltarifen von mehreren Hundert Prozent gesichert werden kann.

Nach schweizerischer Auffassung gilt somit im Prinzip alles als potenziell «sensibel», was auf internationalen Märkten überhaupt nicht konkurrenzfähig ist und deswegen hohen Zollschatz braucht. Diese «Sensibilität» ist herangezuchtet und hausgemacht. Mit sensibel im Sinne einer existenziell wichtigen Produktion für die Volkswirtschaft hat dies nichts zu tun. Und schliesslich ist auch zu fragen, welchen wesentlichen Beitrag viele der betroffenen – vor allem pflanzlichen – Inlandproduktionen überhaupt an die multifunktionalen Ziele des Artikels 104 BV und eine ökologisch produzierende Landwirtschaft zu leisten vermögen. Eine Frage, die sich natürlich ebenso für Schweinemästereien oder Geflügelfarmen aufdrängt, denn auch hier liegen die schweizerischen Produzenten hoch über dem Preisniveau benachbarter Länder bzw. der EU.

Die Position der Schweiz zur Problematik Zollabbau und «sensible Produkte» ist volkswirtschaftlich selbstschädigend. Ausgerechnet dort, wo man die grössten Produktivitäts- und Preisnachteile gegenüber dem Ausland hat, will man sich mithilfe exorbitanter Zölle dem Trend zur Spezialisierung entgegenstellen. Wie an der Aussenwirtschafts-Konferenz von Avenir Suisse im März 2006 zu vernehmen war, begründet die schweizerische WTO-Verhandlungsführung ihre geradezu merkantilistische Haltung rein verhandlungsstrategisch: Man

gibt nichts, wenn man von der andern Seite nicht auch etwas bekommt. Der hohe Agrar-Zollschutz ist somit der Spieleinsatz, mit dem man in andern WTO-Liberalisierungsbereichen (GATS, TRIPS) für Industrie und Dienstleistungsbranchen etwas herausholen will. Die unter dem Dach von ECONOMIESUISSE vereinigten Branchenverbände von Industrie und Dienstleistungen sehen das offenbar anders, wie man einer Stellungnahme zur AP 2011 entnehmen kann (ECONOMIESUISSE 2006).

Die defensive bäuerliche Haltung zu «sensiblen Produkten» und Zollabbau ist durch ausdifferenzierte Verbandsstrukturen, welche die Universallandwirtschaft eins zu eins abbilden, interessenpolitisch gut abgesichert. Die jahrzehntelange protektionistische Agrarpolitik hat reformfeindliche Interessenstrukturen hervorgebracht, die in der schweizerischen Verbands- und Verhandlungsdemokratie ihre fest etablierten Positionen halten.

«*Souveraineté alimentaire*» — Die Promotoren einer «souveraineté alimentaire» fordern, dass jedes Land das Recht haben soll, über seine Nahrungsmittelversorgung autonom zu entscheiden. Damit wenden sie sich gegen den angeblichen Zwang, sich internationalen Handelsabkommen zu unterwerfen, die diese Souveränität untergraben würden, indem unter Bedingungen eines liberalisierten Welthandels Agrarimporte ungehindert ins Land fliessen und einheimische Produktionszweige verdrängen könnten.

Schon die Analogie einer «souveraineté industrielle» entlarvt die Fragwürdigkeit der Forderung nach «souveraineté alimentaire». Das Anliegen einer «souveraineté alimentaire» beinhaltet, über eine bloss neutral gemeinte formale Kompetenz der Selbstbestimmung hinaus, die Forderung nach dem Schutz der eigenen Landwirtschaft vor «schädlichen» Einflüssen internationaler Marktentwicklungen. So ist es auch kein Wunder, dass der Begriff der «souveraineté alimentaire» aus der politischen Rhetorik hoch protektionistischer Agrarimportländer stammt, die wegen ungünstiger natürlicher Produk-

tionsverhältnisse auf Nahrungsmiteinfuhren angewiesen sind, diese aber zum Schutz der eigenen Landwirtschaft staatlicher Lenkung unterstellen. Die bäuerlichen Anhänger einer «souveraineté alimentaire» fordern – damit verbunden – einen von jedem Land frei wählbaren Grad der Nahrungsmittelautonomie, der natürlich einen höheren Selbstversorgungsgrad voraussetzt, als er sich aus dem offenen Handelsaustausch mit dem Ausland ergeben würde. Somit lässt sich dieser minimale Autonomiegrad nur politisch bestimmen und erreichen. Allerdings bleibt dabei noch gänzlich offen, welcher Grad der Versorgungsautonomie anzustreben wäre. Die «souveraineté alimentaire» impliziert auch eine Konservierung der heutigen Universallandwirtschaft.

Die Anhänger einer «souveraineté alimentaire» sind sich sehr wohl bewusst, dass sie mit diesem Schlagwort in der Bevölkerung auf viel spontane Sympathie stossen. Die nationale Souveränität spielt in kaum einem andern Land eine derart identitätsstiftende Rolle wie in der Schweiz. Und da die ausserökonomischen Ziele der Agrarpolitik in der Verfassung festgeschrieben sind, hat auch das Stimmvolk darüber das letzte Wort. Bei der Beurteilung dieser Ziele bestimmen weniger informierte Einsichten über die komplexen Zusammenhänge in der heutigen Weltwirtschaft als vielmehr emotionale Aspekte die Einstellungen in der breiten Bevölkerung.

«*Production agricole de proximité*» — Die «production agricole de proximité» wird gerne mit dem Vorteil angepriesen, man wisse dann sicher, woher die Produkte stammen und was man für sein Geld bekomme. Auch das Anliegen der «Food Safety» im Gefolge diverser Agrar-Skandale spielt hier eine Rolle. Der Slogan suggeriert aber insbesondere, der Einkauf aus der einheimischen Landwirtschaft stelle die ökologische Optimallösung dar. Die Botschaft kommt im Publikum gut an, denn der allgemeine Informationsstand ist tief. Die genannten Vorteile einer «production agricole de proximité» treffen nämlich meist nur dann zu, wenn der Konsument zu Fuss oder mit dem Velo im nachbarlichen Bauernhof einkaufen geht und wenn der betreffende Bauernbetrieb

nicht übermechanisiert ist und möglichst energiearm produziert – beides Bedingungen, die auf die immer noch intensive landwirtschaftliche Produktion unter schweizerischen Klimaverhältnissen nur beschränkt zutreffen.

Umfassende Ökobilanzen zeigen, dass selbst Importe aus fernen Weltgegenden oft weniger umweltbelastend sind als die einheimische Produktion, insbesondere wenn die dortigen Klimabedingungen eine energiearme Produktion erlauben. Beim Einkauf in der unmittelbaren Nähe zur Produktion ist zudem das Angebot sortimentsmässig und saisonal beschränkt, sodass in vielen Fällen mehrere Einkaufstouren nötig sind, um sich mit dem Lebensnotwendigen und Sonstigem einzudecken. Der einmal wöchentliche Grosseinkauf im Supermarkt dürfte dann ökologisch (und kostenmässig) doch wieder besser abschneiden als der Direkteinkauf auf dem Bauernhof, kombiniert mit zusätzlichen Einkaufsfahrten.

In der kleinen Schweiz kann allerdings die «production agricole de proximité» auch anders denn als Aufruf zugunsten einheimischer Agrarprodukte verstanden werden. Die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung lebt in Grenznähe zu Deutschland, Frankreich, Italien oder Österreich. Eine «production agricole de proximité» müsste als Liefergebiete zumindest die Grenzregionen der Nachbarländer einschliessen, wenn man die mittleren Lieferdistanzen innerhalb der Schweiz für einen grenzüberschreitenden Lieferradius zugrunde legt. Das würde aber in der Praxis, um den Wettbewerb nicht zu verzerren, Freihandel mit diesen Nachbarländern, d. h. mit der EU, voraussetzen. Eine wahrhaftige «agriculture de proximité» soll ja nicht durch staatlichen Schutz erzwungen werden, sondern die Konsumenten sollen die freie Wahl haben, wie, was und wo sie einkaufen wollen.

Im Regulierungslabyrinth der Agrarpolitik

Die wichtigste Rechtsgrundlage der heutigen Agrarpolitik bildet der Verfassungsartikel 104, enthaltend die Ziele (Absätze 1 und 2) sowie die Bundeskompetenzen und Massnahmen (Absätze 3 und 4) für eine multifunktionale Landwirtschaft. Aus Artikel 104 BV sowie aus einigen weiteren Verfassungsartikeln sind die für die Landwirtschaft relevanten Gesetzeserlasse abgeleitet.

Undurchsichtiges Regelwerk — Das Landwirtschaftsgesetz enthält in 188 Artikeln die wichtigsten agrarpolitischen Bestimmungen. Vom Landwirtschaftsgesetz bestehen Querbezüge zu andern Bundesgesetzen, welche die Landwirtschaft betreffen, so zu den Bundesgesetzen über das bürgerliche Bodenrecht, über die landwirtschaftliche Pacht, über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten, über die technischen Handelshemmnisse, zum Zollgesetz und zum Zolltarifgesetz, zum Lebensmittelgesetz, zum Tierschutzgesetz, zum Umweltschutzgesetz, zum Gewässerschutzgesetz und zum Gentechnikgesetz. Den Bundesgesetzen nachgeordnet ist eine Vielzahl von Verordnungen und Bundesbeschlüssen, in denen die agrarpolitischen Rahmenbedingungen bis ins kleinste Detail weiter präzisiert und geregelt werden. Je weiter man sich in der Hierarchie der agrarpolitischen Gesetzeserlasse von der Verfassung entfernt, desto grösser wird der Einfluss der Verwaltung. Dieser kommt zudem entgegen, dass auch internationale Abkommen immer komplizierter und nur noch von wenigen Spezialisten verstanden werden.

Die Entstehung dieses extrem komplizierten Regelwerks liefert ein typisches Muster für die staatliche Regulierungsdynamik. Sind die Weichen einmal falsch gestellt, ergeben sich aus den politisch verursachten Marktverzerrungen immer neue Zwänge für staatliche Eingriffe. Mit der üblichen diskretionären Politik der kleinen Schritte entfernt man sich so über die Jahre bei jeder zusätzlichen Drehung der agrarpolitischen Interventionsspirale unmerklich weiter weg vom «Pfad der Tugend». Über

die Zeit kumulieren sich schliesslich die Abweichungen zu einem fast unüberwindlichen Graben, und fundamentale Richtungskorrekturen erscheinen praktisch als Ding der Unmöglichkeit.

Die breite Bevölkerung interessiert sich nicht für die umfangreichen und akribischen Umsetzungsregelungen auf der untersten Ebene des agrarpolitischen Rechtsrahmens – oder höchstens punktuell, wenn die Massenmedien zufällig wieder einmal auf den realsatirischen Unterhaltungswert gewisser agrarbürokratischer Auswüchse stossen. Angesichts des komplizierten Regelwerks bestehen Informationsdefizite auch im Parlament. Damit steigt das Risiko der Vereinnahmung der Regulierer durch die Regulierten. Die aktuelle Opposition des SBV gegen die AP 2011, die federführend vom BLW konzipiert worden ist, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den grossen strategischen Linien (Grenzschutz, defensive GIO-Rolle in der WTO, sozialverträglicher Strukturwandel, Universallandwirtschaft usw.) weiterhin hohe Übereinstimmung zwischen den beiden Hauptakteuren besteht. Wie bereits erwähnt, wird dies auch durch persönliche Verflechtung gefördert, denn Führungspersonen wechseln in ihren Karrieren nicht selten von Verbänden in die Verwaltung und umgekehrt.

Schleichende Re-Regulierung? — Im Zuge einer stärkeren Marktorientierung sind in den diversen Agrarprogrammen (AP 2002, AP 2007, AP 2011) jeweils auch gewisse Deregulierungsmassnahmen enthalten. Doch ist hier auf die akute Gefahr einer schleichenden Re-Regulierung mit nur dürtig verdeckten protektionistischen Absichten hinzuweisen. Stichworte sind hier national geregelte Produkt- und Herkunftsbezeichnungen, Öko-, Bio- und andere Labels, Zertifizierungen oder Auflagen wie Rückverfolgbarkeit vom Ladentisch bis zum Bauernhof usw. Vor allem wenn der Staat an solchen Programmen beteiligt ist, tragen diese potenziell zu einer Ausweitung des bürokratischen Regelwerks und Kontrollbedarfs bei, und sie können auch als «weiche» Handelshemmnisse wirken. Auch im Bericht des Washingtoner INSTITUTE FOR INTERNATIONAL

ECONOMICS zu einem Freihandelsabkommen Schweiz – USA werden solche Regulierungen als latente protektionistische Hindernisse dargestellt (INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS 2005). Es ist nicht unproblematisch, einerseits mit neuen Regulierungen einheimische Produkte von ausländischen abgrenzen zu wollen und gleichzeitig den Abbau technischer Handelshemmnisse für Vorprodukte zu fordern.

----- Rapsöl «Suisse Garantie» -----

Wie zwei Branchenverbände mit Abnahmeverträgen und vertikal lückenlosen Labels den Markt monopolisieren und Auslandskonkurrenz fernhalten, konnte man in der Zeitung für die Landwirtschaft «Schweizer Bauer» vom 31. Mai 2006 nachlesen. Die Vertreter der beiden noch operierenden Ölwerke, die als Verband swissol10 auftreten, einigten sich mit dem Schweizerischen Getreideproduzentenverband sgpv in einem Rahmenvertrag über Vertragsmengen, Übernahmebedingungen und das Preisschema. Der Rahmenvertrag bestimmt auch die Anforderungen der Marke «Suisse Garantie», der die gesamte inländische Rapserte zu genügen hat: Die Rohstoffe stammen aus der Schweiz, die Ware ist gvo-frei, der öLN wird eingehalten, der Sitz des Betriebs ist in der Schweiz, es werden ausschliesslich Sorten, die auf der empfohlenen Sortenliste von swiss granum vorhanden sind, eingesetzt und das Saatgut ist zertifiziert. Mit diesem kumulativ zu erfüllenden Kriterienkatalog ist sichergestellt, dass kein viel billigerer ausländischer Rohstoff die von den beiden Verbänden vereinbarte «Marktordnung» stört.

Zur Gefahr der Re-Regulierung sind zwei Bemerkungen anzufügen. Wie etwa die vielen importierten Label-Produkte von Grossverteilern demonstrieren, stellt auch das Ausland Agrarprodukte her, die schweizerischen Qualitätsanforderungen ohne Weiteres genügen, denn auch in andern reichen Ländern besteht eine entsprechende Nachfrage. Allerdings sind diese Produkte viel preiswerter als solche aus schweizerischer Produktion. Sodann scheint die ökologisch und ethologisch begründete Re-Regulierung vor allem angebotsgetrieben zu sein. Immer wieder hört man von bäuerlicher Seite, die Schweizer Konsumenten wollten eben all diese Sonderauflagen zugunsten von Umwelt und Tierschutz, obwohl sie die Produktion verteuern. Es ist aber sehr fraglich,

ob auf der Nachfrageseite der notwendige Wissensstand über die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Produktionsverhältnisse überhaupt vorhanden ist, um hier eine sachgerechte Entscheidung fällen zu können.

Kein Ende des regulierten Bauern in Sicht — Die Politik hat über Jahrzehnte aktiv und entscheidend mitgeholfen, die schweizerische Landwirtschaft in die Sackgasse zu führen. Jetzt fühlt sich der Staat für einen «sozialverträglichen» Strukturwandel hin zu mehr marktwirtschaftlichen Verhältnissen verantwortlich. Doch abgesehen von der Abgeltung echter nachgefragter gemeinwirtschaftlicher Leistungen hat der Staat, trotz seiner dominierenden Rolle in der Entwicklung der Agrarpolitik, keine höhere Sonderverantwortung für die Landwirtschaft. Denn die Fehlentwicklungen kamen unter tatkräftiger Mitwirkung der Bauernlobby zustande. Nimmt man die Erkenntnisse der Regulierungsforschung als Massstab, bedienten sie sich zur Durchsetzung ihrer wirtschaftlichen Interessen «lehrbuchmässig» der Politik. An dieser Haltung hat sich bis heute wenig geändert, wie etwa die im Parlament erfolgreiche Opposition gegen die Streichung der Rückerstattung der Mineralölsteuer, einer indirekten Bundessubvention, im Herbst 2005 gezeigt hat. So kultivieren die Bauern weiterhin nicht nur ihren Boden, sondern auch ein reichhaltiges Angebot an Subventionstatbeständen. Und wird einmal etwas gestrichen, bieten die schwammigen Ziele einer multifunktionalen Landwirtschaft einen guten Nährboden für Ersatz. Die Direktzahlungen haben inzwischen eine derartige Bedeutung erreicht, dass viele Landwirte aus jedem realen Verwertungszusammenhang auf Märkten genommen sind. Sie beziehen ein Einkommen, das sich in seiner Zumessung und Höhe nicht von andern, von einem konkreten Arbeitseinsatz abgelösten Fürsorgeleistungen unterscheidet.

Trotz Reformen ist der staatlich regulierte Bauer in der Schweiz noch längst nicht Geschichte. Nichts führt an der Erkenntnis vorbei, dass das fürsorgliche staatliche Reformtempo seit der agrarpolitischen Wende von 1992 den Bauernstand in einem langwierigen und zermürenden Rückzugsgefecht gefangen

hält, in dem es keine wirklichen Gewinner gibt. Der staatliche Agrarschutz beschert den Steuerzahlern und Konsumenten unverändert hohe Kosten. Gleichzeitig stagnieren die bäuerlichen Durchschnittseinkommen auf einem unbefriedigenden Niveau, und die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft werden von berufener Seite mit stichhaltigen Argumenten in Zweifel gezogen.

DREI STUDIEN ZU KERNTHEMEN

Die drei folgenden Teilberichte beschäftigen sich mit ausgewählten agrarpolitischen Themen. Die Teile II und IV stammen von den externen Autoren Markus F. HOFREITHER (Universität für Bodenkultur Wien) und Beat MEIER (BEMEPRO Winterthur). Teil III wurde von AVENIR SUISSE verfasst. Die drei Teilberichte werden nachstehend zusammengefasst.

Multifunktionalität und Direktzahlungen

Der planwirtschaftliche Irrweg, landwirtschaftliche Einkommen durch staatliche Preis- und Abnahmegarantien sichern zu wollen, führte auch in der Schweiz zu den absehbaren Problemen, nämlich Produktionsüberschüssen und rasant steigenden Verwertungskosten bei hohen Umweltbelastungen. Als das Agrarabkommen der Uruguay-Runde im GATT eine partielle Marktöffnung erzwang, kam es 1992 zu einer Neuausrichtung der Agrarpolitik. 1996 wurde das Konzept einer «multifunktionalen Landwirtschaft» durch Volksentscheid in den Verfassungsrang erhoben.

Mit dem Artikel 104 BV ist die Schweiz heute eines der wenigen Länder, das über eine Art Vertrag zwischen Gesellschaft und Landwirtschaft verfügt. Durch die Entkoppelung der Preis- von der Einkommenspolitik erhielten

Direktzahlungen, verknüpft mit ökologischen Mindeststandards, für die Einkommenssicherung zunehmendes Gewicht, während Preissenkungen die Markteinkommen von Jahr zu Jahr schrumpfen lassen. Grosszügige Direktzahlungen bei weiterhin hohem Grenzschutz bremsen jedoch den Strukturwandel hin zu grösseren Betrieben. In Verbindung mit hohen Faktorpreisen verursacht die kleinbetriebliche Struktur der Schweizer Landwirtschaft klare Wettbewerbsschwächen. Gleichzeitig hat diese Struktur für keines der multifunktionalen Ziele Vorteile. Im Gegenteil riskiert die bisherige Politik die geforderte Bereitstellung multifunktionaler Leistungen zu gefährden.

Der Massnahmen-Mix dieser Politik ist einerseits durch Zielkonflikte zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Einkommenssicherung und Umweltleistungen geprägt. Andererseits ist der Gehalt der Ziele selbst in Frage zu stellen. Für die sichere Versorgung der Bevölkerung hat die nationale Agrarproduktion nicht mehr die frühere Bedeutung. Das Ziel der dezentralen Besiedelung ist weder ein flächendeckendes Problem ländlicher Räume noch durch die Landwirtschaft lösbar. Hingegen kann die Landwirtschaft wesentliche Beiträge zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft leisten. Im heutigen System sind aber die hohen allgemeinen Direktzahlungen weder zielgenau noch effizient. Es werden Leistungen abgegolten, die auch ohne Subventionen erbracht würden. Der Bezug zu Fläche und Tierzahl wirkt produktionsfördernd, und ihre Höhe verringert die Anreizwirkung der ökologischen Direktzahlungen. An diesen Befund knüpfen die wichtigsten Lösungsansätze an:

- Die allgemeinen Direktzahlungen sind über eine angekündigte Frist von rund zehn Jahren abzubauen und die frei werdenden Mittel für die Bereitstellung explizit nachgefragter multifunktionaler Leistungen einzusetzen.
- Die überwiegend flächendeckend gleichförmige Gestaltung des Direktzahlungssystems ist zugunsten einer stärker regionalen und zielgenaueren Ausrichtung aufzugeben.

- Die Zielerreichung bei den geforderten multifunktionalen Leistungen ist durch aussagekräftige Output-Indikatoren zu messen, statt dass inputseitig Aktivitäten belohnt werden.

Das Agrarprogramm AP 2011 enthält im Ansatz einige der oben angeführten Vorschläge. Dennoch kann diese «Reformstrategie der kleinen Schritte» die Schwächen des heutigen Systems kaum beseitigen. Es ist zu befürchten, dass das Anpassungstempo nicht ausreichen wird, um den Rückstand an Strukturwandel gegenüber dem europäischen Ausland abzubauen und die Strukturen auf den wachsenden äusseren Druck zu Marktöffnungen vorzubereiten. Die kurzfristige Ausrichtung der AP 2011 birgt auch die Gefahr beträchtlicher Anpassungskosten für die Landwirte, weil verlässliche Vorgaben für ihre langfristige Betriebsplanung fehlen.

Eine alternative Strategie besteht in einer breiten Diskussion über einen neuen Grundkonsens zwischen Gesellschaft und Landwirtschaft. Hauptziel muss sein, die Bauern aus den inhärenten Widersprüchen einer zwischen Bewahrung und Wandel unentschiedenen Agrarpolitik zu befreien. Eine neue Form der Strukturpolitik soll nicht wie in der Vergangenheit Strukturwandel als bedrohliches Phänomen tolerieren, sondern Strukturveränderungen bzw. sogar konkrete Strukturziele fördern und ihre Realisierung mit ausreichend langen Vorlaufzeiten sozialverträglich gestalten.

Im Rahmen einer solchen Strategiedebatte sind nachstehende Fragen zu thematisieren, die im derzeitigen System weitgehend ausgeklammert bleiben: Ist flächendeckende Landbewirtschaftung wirklich erforderlich oder sollten in der Flächennutzungspolitik künftig auch Minimalpflege oder die Rückgabe an die Natur in Erwägung gezogen werden? In welchem Umfang soll die derzeit praktizierte generelle Einkommensstützung über breit angelegte Programme mit attraktiven Prämien durch eine gezielte Förderung einzelner Leistungen bzw. den Ausgleich von klar abgegrenzten Nachteilen ersetzt

werden? Sollte die derzeitig praktizierte Ausgrenzung von Nicht-Landwirten künftig aufgehoben werden, etwa wenn es um den Erhalt aufgegebener Bauernhöfe oder die Minimalpflege von Landschaften geht? In welchem Ausmass kann zur Erhöhung der Treffgenauigkeit der Massnahmen eine Übertragung von Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz in die Regionen bzw. Kantone stattfinden? Wie lange sind die erforderlichen Übergangszeiträume und welche Budgetvolumina ist die Schweiz bereit, für deren sozialverträgliche Realisierung aufzuwenden?

Vieles deutet darauf hin, dass mit einem klar terminierten Rückzug des Staates aus der Landwirtschaft einige der gewünschten Beiträge zu den multifunktionalen Zielen ebenso gut, wenn nicht besser erbracht werden könnten als heute. Mit einem solchen agrarpolitischen Konzept könnte die Schweiz eine Entwicklung einleiten, die eine dauerhafte Verbindung zwischen einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft und der effizienten Bereitstellung tatsächlich nachgefragter multifunktionaler Leistungen aufzeigt.

Teure Nahrungsmittel: Analyse der Sektoren

In den benachbarten EU-Ländern kosten Nahrungsmittel im Durchschnitt, je nach Datenquelle bzw. statistisch relevantem Warenkorb, mindestens 30 Prozent weniger als in der Schweiz. Nicht nur die landwirtschaftlichen Rohstoffe sind dort viel billiger, sondern EU-Konsumenten bezahlen auch für identische verarbeitete Produkte in der Regel deutlich weniger. Offenbar gibt es noch andere «Schuldige» für die hohen schweizerischen Nahrungsmittelpreise als die einheimischen Bauern. Im Durchschnitt machen die Produzentenpreise nämlich nur knapp ein Fünftel der Preise auf dem Ladentisch aus. So stellt sich fast zwingend die Frage nach den Kosten- und Margenverhältnissen in den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Branchen des Nahrungsmittelsektors.

Im Zusammenhang mit der «Schuldfrage» hat das Schwarzpeterspiel zwischen den Hauptakteuren in der Wertschöpfungskette zwar einige Teilanalysen und Expertisen zu Sonderaspekten hervorgebracht. In welchem Ausmass aber die einzelnen kosten- und preistreibenden Ursachen zu der Gesamtwirkung beitragen, lässt sich damit noch keineswegs beantworten. Auch das BLW bemüht sich, über die Mehrkosten für Schweizer Konsumenten Aufklärung zu betreiben. Dazu verwendet das BLW seit einiger Zeit auch in offiziellen Dokumenten ein bildlich dargestelltes Rechenschema. Danach verursachen die hohen schweizerischen Nahrungsmittelpreise im Vergleich zu den EU-Nachbarländern geschätzte Mehrausgaben einheimischer Haushalte von jährlich rund CHF 11,6 Mrd., das sind über CHF 3700 pro Haushalt. Davon ordnet das BLW der Belastung durch Zölle CHF 0,7 Mrd., den der Landwirtschaft vorgelagerten Branchen rund CHF 1,1 Mrd. und den nachgelagerten Stufen rund CHF 8,2 Mrd. zu. Die Landwirtschaft selbst ist somit in dieser Betrachtung nur für die restlichen CHF 1,6 Mrd. Mehrkosten verantwortlich. Die groben Zahlenschätzungen des BLW vermitteln somit die Botschaft, die Hauptverursacher der hohen schweizerischen Nahrungsmittelpreise seien eindeutig nicht in der Landwirtschaft selbst, sondern auf den vor- und nachgelagerten Stufen des Nahrungsmittelsektors zu suchen.

Doch die Zuordnungen von Kosten und Verantwortlichkeiten gemäss BLW-Schema lassen sich bei genauem Hinsehen nicht aufrechterhalten. Das Preisgefälle zum benachbarten Ausland lässt sich in zwei Komponenten zerlegen. Eine differenziertere Betrachtungsweise unterscheidet allgemeine und sektorspezifische Ursachen hoher Kosten und Preise. In den EU-Nachbarländern liegt das allgemeine Preis- bzw. Kostenniveau 22 Prozent unter dem schweizerischen Niveau. Von diesem Kostennachteil zu den Nachbarstaaten werden alle Branchen der Volkswirtschaft betroffen, wenn auch nicht durchwegs im gleichen Ausmass. Für die spezifische Ursachenforschung im Nahrungsmittelbereich können diese 22 Prozent summarisch behandelt werden. Zu den Gründen für das allgemein höhere Preisniveau in der Schweiz

gibt es inzwischen mehrere Untersuchungen. Die Diagnose deutet durchwegs auf eine generell mangelnde Wettbewerbsintensität und einen Rückstand an internationaler Öffnung der schweizerischen Volkswirtschaft.

Interessanter in Bezug auf die Nahrungsmittelbranchen ist aber der zusätzliche, über diese 22 Prozent hinausgehende und sektorspezifisch verursachte Preisniveauunterschied zu den EU-Ländern. Mit dieser Differenzierung reduzieren sich die relevante Ursachenforschung für die nachgelagerten Sektoren und deren Verantwortlichkeit für sektorspezifische Mehrkosten von den CHF 8,2 Mrd. gemäss BLW auf einen Betrag in der Grössenordnung von maximal CHF 4,1 Mrd. Nach der gleichen Methode berechnet sich ein sektorspezifischer Beitrag der Landwirtschaft von ca. CHF 1,7 Mrd. an die schweizerischen Mehrkosten.

Verschiedene vom BLW in Auftrag gegebene Studien beschäftigen sich mit den Mehrkosten bei den landwirtschaftlichen Einkäufen an Produktionsmitteln (Futtermittel, landwirtschaftliche Gebäude, Maschinen und Geräte, Pflanzenschutzmittel, Saatgut, Tiermedizin). Die dort ermittelten Preisunterschiede und die daraus abgeleiteten Berechnungen der Mehrkosten werden meist nicht nur von den betroffenen interessierten Parteien, z. B. den Anbietern von landwirtschaftlichen Maschinen, bestritten, sondern sie stehen zum Teil auch in der Kritik von unabhängigen Experten. Diese Meinungsdivergenzen sind politisch nicht bedeutungslos, weil nach BLW-Zuordnung eindeutig ein zu hoher Teil der Mehrkosten den vorgelagerten Branchen statt der Landwirtschaft selbst angelastet wird. Eine korrigierte Aufteilung der Mehrkosten ergibt einen Anteil von knapp CHF 0,3 Mrd. für die vorgelagerten Sektoren.

In den vorgelagerten Branchen wirken im Prinzip die gleichen Ursachen kosten- und preiserhöhend wie auf den nachgelagerten Stufen: durch hohe Zölle und staatliche Sondervorschriften behinderte Importe, kartellistische vertikale Vertriebswege, ein fragmentierter Markt mit sehr kleinbetrieblichen

Angebotsstrukturen sowie ein teilweise überzogener Qualitätswettbewerb auf hohem Preisniveau. Zu beachten sind auch die im Nahrungsmittelsektor stark verbreiteten genossenschaftlichen Organisationsformen der Unternehmen. Der Agrarschutz inländischer Rohstoffe durch Zollschränken umfasst zudem speziell auch Waren der ersten Verarbeitungsstufe und verteuert diese entsprechend. Die heutige Agrarpolitik hält nicht nur die Kosten der landwirtschaftlichen Produktion selbst hoch, sondern ist auch in den nachgelagerten Sektoren für beträchtliche Mehrkosten verantwortlich. Die Folgen der protektionistischen Agrarpolitik sind somit auch auf den übrigen Stufen des Nahrungsmittelsektors sichtbar. Im Lichte dieser Erkenntnis erweisen sich die vom BLW-Rechenschema gemachten Zuordnungen von Mehrkosten und die damit suggerierten Verantwortlichkeiten als wenig hilfreich.

Aus der hier vorgeschlagenen differenzierteren Analyse lassen sich im Hinblick auf eine Angleichung des schweizerischen Preisniveaus für Nahrungsmittel an das EU-Niveau auch wirtschaftspolitische Folgerungen ziehen. Die Lösung kann sicher nicht darin bestehen, weiterhin einfach die Produzentenpreise zu senken und dafür die Direktzahlungen zu erhöhen. Auch ein zaghaftes Schrauben am Schwellenpreis für Futtermittel wird am Ende auf dem Ladentisch praktisch nichts bewirken. Vielmehr muss die Einsicht reifen, dass eine wirksame Politik der Marktöffnung zur Verminderung des Preisgefälles zur EU nicht punktuell betrieben werden kann. Selbst mit einem Freihandelsabkommen für den Agrarbereich mit dem weitaus wichtigsten Handelspartner EU verbleibt immer noch das Preisgefälle von 22 Prozent beim allgemeinen Preisniveau. Um hier etwas zu bewirken, braucht es – über den Agrarbereich hinaus – ein breit angelegtes Programm der allgemeinen Marktöffnung. Dieses müsste einerseits die immer noch bestehenden Nachteile der unvollständigen Integration in den EU-Binnenmarkt möglichst beseitigen. Andererseits sollte die Schweiz in Bezug auf den freien wirtschaftlichen Austausch mit der übrigen Welt die EU-Nichtmitgliedschaft statt wie bisher defensiv künftig aus einer offensiven Haltung heraus nutzen.

Bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliches Pachtrecht

Die sich abzeichnenden Verpflichtungen zum Abbau der staatlichen Stützung im Rahmen der WTO-Verhandlungen werden den wirtschaftlichen Druck auf die schweizerische Landwirtschaft erheblich erhöhen. Flächenbezogenes betriebliches Wachstum kann einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von einzelnen Betrieben und des Agrarsektors insgesamt leisten. Daraus leitet sich die Frage ab, ob das landwirtschaftliche Boden- und Pachtrecht dieses Flächenwachstum unterstützt oder ob Reformen nötig sind, um strukturkonservierende Faktoren zu eliminieren.

Die Hauptmechanismen, die zu Flächenveränderungen führen, sind Einstieg bzw. Übernahme und Ausstieg bzw. Übergabe von Betrieben sowie Aufstockung und Abstockung der Flächen durch die aktiven Betriebe. Der landwirtschaftliche Bodenmarkt (Kaufmarkt) und der Pachtmarkt bilden die Drehscheibe für die betreffenden Transaktionen. Die durchgeführten Schätzungen zeigen, dass von der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in einem Jahr knapp 6 Prozent oder rund 60 000 ha auf dem Boden- oder Pachtmarkt gehandelt werden. Der Pachtmarkt weist die flächenmässig höchste Dynamik auf, hier läuft etwa die Hälfte aller Transaktionen ab. Etwa ein Drittel der angebotenen Fläche beansprucht der Einstieg familieninterner oder -externer Bewirtschafter. Da eine hohe Einstiegs- oder Übernahmerate den Strukturwandel und das Grössenwachstum offensichtlich bremst, liegt auf dem Einstiegsverhalten und den dahinter liegenden finanziellen Anreizen ein Schwerpunkt der Analyse.

Im landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrecht sind nicht nur auf der Einstiegsseite, sondern auch beim Ausstieg bzw. bei der Betriebsaufgabe verschiedene strukturerhaltende Elemente wirksam, bei denen Reformen ansetzen müssen. Als Einstiegsanreize sind die Übernahmrechte innerhalb der Familie zu einem privilegierten tiefen Ertragswert problematisch. Eine Auf-

hebung dieser Privilegierung reduziert die Attraktivität einer familieninternen Übernahme und erhöht im Vergleich die Einstiegschancen familienexterner Käufer oder Pächter, verändert somit auch die qualitativen Selektionsbedingungen. Gleichzeitig erhöht die Aussicht auf einen höheren Verkaufserlös für den bestehenden Bewirtschafter die Bereitschaft zum Ausstieg. Zusätzlich kann die Auflösung von Betrieben durch eine vollständige Aufhebung des Realteilungsverbotes erleichtert werden. Die Flächenmobilität zwischen den Betrieben erhöht sich durch die Aufhebung der Preisbegrenzung auf dem Bodenmarkt sowie durch eine Liberalisierung der Pachtdauern und Pachtzinsen.

Die Analyse lässt jedoch vermuten, dass die Struktur- und Wachstumswirkungen der diskutierten deregulierenden Reformen in einer isolierten Betrachtung des bäuerlichen Boden- und Pachtrechts eher begrenzt sind. Unter den heutigen Systembedingungen mit hohen Direktzahlungen und diversen weiteren staatlichen Stützungen überlagern die daraus entstehenden strukturerhaltenden Anreize die möglichen Effekte von Liberalisierungen im Boden- und Pachtrecht. Aus der Sicht des einzelnen bäuerlichen Betriebs dürften kurz- und mittelfristig die Reformnachteile sogar überwiegen, wenn durch höhere Bodenpreise oder Pachtzinsen die Produktionskosten ansteigen.

Für die Beurteilung der langfristigen Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Sektors – unter der Voraussetzung umfassender agrarpolitischer Reformen – ist diese einzelbetriebliche Betrachtungsweise allerdings nicht angebracht. Denn unter liberalisierten Rahmenbedingungen verbessert sich die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors insgesamt, nicht zuletzt dank der Schumpeter'schen «schöpferischen Zerstörung», die man auch aus andern Wirtschaftsbranchen kennt und ohne die eine Volkswirtschaft in Stagnation verfällt. Langfristig kann dann das Potenzial einer höheren Wettbewerbsintensität um den Produktionsfaktor Boden zum Tragen kommen, indem

dessen Allokation zu den produktivsten Verwendungen verbessert wird. Dies erfordert allerdings ein Überdenken teilweise überholter Prämissen im bäuerlichen Boden- und Pachtrecht und entsprechend abgestimmte Reformen.

BAUERN IM AUFBRUCH I

Markus Reutimann *oder* Der Hopfenbauer von Stammheim

Ulrico Feitknecht *oder* In der Magadino-Ebene über Grenzen hinweg

Beni Dürr *oder* Gemüse mit Mehrwert

Klaus Wittwer *oder* Biostrom aus dem Emmental

Die agrarpolitische Diskussion findet in Verbänden und Parteien, in der Verwaltung und in Forschungsanstalten statt. Die «Betroffenen» kommen vielleicht noch weniger als in andern Politikbereichen selbst zu Wort. Und wenn sie sich äussern, erreicht die Botschaft meist hauptsächlich das eigene, bäuerliche Publikum.

Um hier wenigstens einigen Bauern eine Stimme zu geben, besuchte der Schriftsteller Al IMFELD im Frühjahr 2006 verschiedene Landwirtschaftsbetriebe. Aus seinen Beobachtungen und Gesprächen sind acht Porträts von neugierigen, unternehmerischen und durchaus optimistischen Landwirten entstanden. Sie alle experimentieren mit innovativen Produkten, hochgradigen Spezialisierungen, einer höheren Fertigungstiefe und neuen, in der Tendenz grösseren Betriebsorganisationen. Ihr Tiefkühlgemüse, ihre Energieproduktion und auch die mit Biertreber massierten Rinder ecken deshalb nicht selten an bestehende Regulierungen an.

Die individuellen Schilderungen und die Verschiedenartigkeit der Verhältnisse erlauben kaum Verallgemeinerungen. Die experimentierenden Bauern sind deshalb weniger Vorbilder als Vor-Reiter. Sie belegen den Willen und die Gestaltungslust eines zukünftigen bäuerlichen Unternehmergeistes.

MARKUS REUTIMANN

ODER

DER HOPFENBAUER VON STAMMHEIM

Der Charakter und das Gesicht der Natur prägen die darin und mit ihr lebenden Menschen, heisst eine alte Weisheit. Diese Ahnung ist keinesfalls bloss einseitig, sodass nach einer längeren Zeit niemand mehr sagen kann, wer denn wen prägte.

Genau das findet der Besucher im Zürcher Weinland vor. Die Gegend um Stammheim, der nordöstlichsten Ecke des Kantons Zürich, beherbergt viele Agrarkulturen nebeneinander. Hier gibt es keine monokulturelle Landwirtschaft. Hügel mit einer Waldkappe, am Hang gefolgt von Rebbergen, anschliessend Vieh- und Rinderweiden, dann Graswiesen, die in Dörfer übergehen. Fast ein Abbild davon sind die Riegelbauten. Die Fenstersimse sind im Sommer mit Geranien geschmückt, alle verschieden. «Alle», so schmunzelt Reutimann, «wollen die schönsten Geranien mit den abwechslungsreichsten Farben haben.» Ja, hier kennt man keine Monokultur. Alles existiert in Vielfalt. Eine solch abwechslungsreiche Gegend hilft mit, dass Bauern kreativ sind oder werden.

Dass einfach alles stimmt, diesen Eindruck hat der Besucher auf der Hopfenfarm der Familie Reutimann in Unterstammheim sofort. Hier ist nicht einfach der Hopfen die Innovation, sondern das, was alles aus dem Hopfen gemacht wird. Es wurde schon lange – hier und andernorts – Hopfen ange-

baut, bis Anfang der 1990er Jahre die weltweite Wirtschaftskrise kam. Reutimanns halfen sich mit dem Verkauf von Hopfenstöcken an Gärtnereien – bis zu 800 Stück pro Saison. Heute ist im Stammertal ein richtiges Hopfenreich entstanden.

Reutimann legt bei unserem Besuch sofort los. Bald spürt man, dass man es mit einem grandiosen Kommunikator zu tun hat. Er kommt beim Erzählen rasch zur Geschichte des Hofes und zu den heutigen Problemen. Er kannte noch die alten Bierbrauerchefs, die regelmässig zum Einkauf aufs Land kamen. «Das ist vorbei. Heute ist alles gnadenlos. Es ist knallhartes Business.» Doch davon merkt der Besucher wenig, denn Reutimann hat nicht resigniert, kein Süderli und Jömmmerli. Er strahlt Begeisterung aus und steckt an.

Aus allem, was er sagt, spürt man die Faszination für den Hopfen. Und der ist wahrlich nicht bloss Hopfen, der wird zu Bier, Likör, Schnupftabak, Hopfen-Essig, Hopfen-Kräutertee, zu Badebalsam oder gar zum Hopfentropfen-Praliné, und wohl jedes Jahr kommt etwas Neues hinzu. Stehen bleiben geht nicht mehr. Auf den Hopfenweg eingespurt, muss es immer weitergehen. Der Hof ist inzwischen zur Touristenattraktion geworden. Die SBB nahmen den Gast-Hopfen-Hof ins Gruppenreiseprogramm auf. Bald kam Kuoni dazu und baute einen Zwischenhalt auf dem Ausflug zum Rheinfall ein. So haben schon Menschen aus vielen Ländern die Hopfenfarm besucht, aus Russland, Japan, den USA, Kanada, Südafrika und Skandinavien. Etwa 13 000 Besucher kommen jährlich hierher, lernen etwas über Hopfen und Bierbrauen, probieren das Hopfenbier und verköstigen sich.

Reutimanns Vater begann 1949 mit dem Anpflanzen von Hopfen. Da die Pflanzungen bis zu 50 Jahre alt werden, ist die erste Generation bereits ersetzt. Nach Güterzusammenlegungen siedelten Reutimanns 1974 um. Sie bewirtschaften heute einen Hof von 22 Hektaren. Davon sind bloss 1,6 Hektaren Hopfen. Man ist bei diesen Grössenverhältnissen überrascht, denn



Markus Reutimann redet so von Hopfen und dem ganzen Drumherum, dass man nicht an die 3,5 Hektaren Zuckerrüben, 3,5 Hektaren Getreide, die 2 Hektaren Sonnenblumen oder gar an die 1,8 Hektaren Konservenerbsen denkt, nicht zu vergessen die zwanzig Weidemastrinder. Genauso also, wie die Hügel der Gegend mit verschiedenen Kulturen gestreift sind, so ist es auch dieser Betrieb.

Markus Reutimann führt zusammen mit seiner Ehefrau Brigitte den Hopfenhof. Die Familie mit zwei Kindern ist auch in der Bildung aktiv. In Stammheim gibt es einen Hopfenpfad mit viel Wissenswertem rund um den Hopfen. Zudem werden Kurse angeboten. Der Renner ist ein Kurs im Bierbrauen. Die Brauarbeit dauert fünf bis sechs Stunden. Die Kursteilnehmer können später ihr Bier abholen und erst noch selbst etikettieren. Auch im Dorf kam es zu einem Anstoss. Im Gasthof zum Hirschen stehen auf einem Tisch verschiedene Essigprodukte. Man spürt, Innovation steckt an.

6500 Hopfenstöcke haben Anstoss zu einer ganzen Palette von Produkten gegeben. «Es läuft gut», sagt Reutimann lächelnd und etwas stolz. Für die nahe Zukunft hat er keine Angst. «Wichtig ist nur: Wenn du dich einmal auf den Weg der Innovation begeben hast, kannst du auf keinen Fall stehen bleiben.»

----- Familie REUTIMANN, 8476 Unterstammheim ZH -----

MITARBEITER: Familie + 7 Mitarbeiter / QUALIFIKATION: Meisterlandwirt
BETRIEBSÜBERNAHME: 1992 / LANDWIRTSCHAFTLICHE NUTZFLÄCHE: 22 ha
INNOVATION: Erlebnis und Vermarktung rund um Hopfen und Bier
BETRIEBSZWEIGE: Ackerbau, Tierproduktion, Agrartourismus
ROHERTRAG Ø: Landwirtschaft CHF 280 000; Hopfen / Agrotourismus CHF 450 000
NEBENERWERB: Prüfungsexperte für Landwirtschaftslehrlinge und Meisterprüfung
www.hopfentropfen.ch

ULRICO FEITKNECHT

ODER

IN DER MAGADINO-EBENE ÜBER
GRENZEN HINWEG

Beim Zusammentreffen redeten wir über afrikanische Länder. Ulrico Feitknecht in Cadenazzo in der Magadino-Ebene hat immer wieder Zeiten auf diesem Kontinent verbracht und kennt sich überdurchschnittlich gut aus – sei es in der gegenwärtigen Politik oder was die Bodenverhältnisse angeht. Er habe immer wieder über die Grenzen hinweggeschaut und den Horizont anvisiert, sagt der stämmige pfeifenrauchende Grossbauer.

Wir setzen uns zusammen mit allen Angestellten an einen langen, urtümlichen Tisch. Das ist heimelig und fast wie von einst. Das Bratfleisch ist zart und einmalig schmackhaft. Es wird in vier Sprachen gesprochen.

Feitknecht ist ausserordentlich stolz auf seinen beinahe 100-Hektaren-Hof, der einst Coop gehörte. Er möchte deshalb von diesem Stück Erde «Designer-Produkte» ernten und sie mit einer eigenen Identität vermarkten. Dazu benötigt er auch die andern Bauern, die Nachbarn und die Nachbarn der Nachbarn der Magadino-Ebene, denn ein Bauer allein kann noch nichts bewirken. Um so weit zu kommen, müssen Produkte für ein Top-Segment produziert werden. Noch ist anscheinend bei den Lateinern das Bio-Bewusstsein nicht so ausgeprägt wie bei den Deutschschweizern. Was tun? Wie kreiert man Stolz? Wie bringt man individualistische Bauern zusammen?

Es begann mit einer Demo und einem Manifest. In die einmalige Magadino-Landschaft hinein wurde eine Autobahn geplant. «Wahnsinn!», ruft Feitknecht aus. Eine Gruppe Bauern ging 2001 dagegen mit Traktoren auf die Strasse. Der wwf half mit, das kantonale Amt für Naturschutz kam hinzu. Alle schufen gemeinsam ein Manifest. Das war erstmalig: Alte, scheinbare Feinde waren eins geworden. Es kam die «Agrarpolitik 2007» und somit Geld für Ökoausgleichsflächen – und im Herbst 2001 begann die Vernetzung. 2003 wurde ein grosses Magadino-Fest organisiert. Man war clever im Einbezug von Regierung, tv und Radio. Das war der Anfang von Magadino als Gütelabel. Die Ebene erhielt eine Identität. Jedes Jahr findet seither das Magadino-Fest statt und erfreut sich riesiger Publizität.

Systematisch brachte man Grossverteiler – vornehmlich die Migros – ins Netz. Es wurde nicht etwa Landwirtschaft isoliert und einseitig gefördert. Man stand stets im Verbund mit dem wwf, dem Naturschutz, dem Tourismus. Neue Identität, neuer Stolz, neues Bewusstsein – all das war mehr als blosser Marktorientierung. Doch verschweigt niemand, dass es nicht nur um Idealismus ging: «Es musste etwas abwerfen.»

Bereits dachten Grossverteiler über ein regionales Label nach. Das Gewerbe war interessiert und zog bald mit. Regionale Nischenprodukte wie Polenta, Reis, Teigwaren, Tofu, Brot und Comprobia wurden am Magadino-Fest lanciert, degustiert und verkauft. Im letzten Sommer wurde nun die Grenze überschritten. Die Ausstrahlung hat die Po-Ebene erreicht. Von dort kommt grosses Interesse, einen grösseren Verbund als bloss die Magadino-Ebene zustande zu bringen. Der stolze Bauer Feitknecht: «Es geht weiter: Wir haben die Grenzen gesprengt.»

Multifunktionalität und Vernetzung sind in dieser Ebene, die einst Sumpf war, mehr als Worte. Man sieht und spürt sie, und das bewegt und ermutigt



andere, mitzumachen. Heute sind es 26 Bauern (sie bewirtschaften drei Viertel der Fläche der Ebene), man steckt einander an.

Auf Feitknechts Hof stehen Bäume und Hecken: Er nennt sich schliesslich Ökobauer, aber er ist auch Grossbauer mit vorbildlichen Stallungen und Auslauf für 90 Schweine. Für das Melken seiner 63 Kühe hat er soeben einen Roboter einrichten lassen. Ob sich das lohne? Er holt weiter aus. Wenn man die Technik schon hat, sollte man sie auch nutzen. Die Natur verlange geradezu nach Ergänzung: Natur rufe nach dem Menschen, nach der Kultur, nach Gestaltung. Darin bettet er auch seine Kühe und Schweine ein. Es gehe ihm nicht nur um Milch und Fleisch, sondern auch um das Wohlbefinden der Tiere. Die Grösse seines Hofes sei in ein Ganzes eingebunden. Wenn sie allein oder isoliert stände, würde sie verletzen oder Angst auslösen. In Feitknecht scheint ein Philosoph nachzudenken. Doch immer wieder klingelt das Handy, und auch ein Manager kommt an den Tag.

Unermüdlich verfolgt Feitknecht ein Ziel: Er will Top-Produkte – Gemüse, Getreide, Fleisch oder Fische – von mit dem Boden oder dem Wasser verbundenen Bauern. Diese «Identitätsprodukte» gehören in eine Boutique. Also muss der Grossverteiler eine spezielle Ecke für sie bereithalten. Die Magadino-Ebene und vielleicht ein Teil der Lombardei sind beharrlich auf dem Weg zu einer Corporate Identity.

----- Familie FEITKNECHT, 6594 Cadenazzo TI -----

MITARBEITER: Familie + 5 Mitarbeiter / QUALIFIKATION: Ing. agr. ETH
 BETRIEBSÜBERNAHME: 1987, bis 1997 in Pacht, seit 1998 in Eigentum
 LANDWIRTSCHAFTLICHE NUTZFLÄCHE: 94 ha / INNOVATION: Vernetzt denken, handeln
 und vermarkten / BETRIEBSZWEIGE: Ackerbau, Tierproduktion, Lohnarbeit,
 Energie aus Biogas, Agrotourismus / ROHERTRAG Ø: Landwirtschaft CHF 1 500 000
 NEBENERWERB: Vorstandsarbeit und Consulting

BENI DÜRR

ODER

GEMÜSE MIT MEHRWERT

Einst stand die Scheune nach Rheintalerart im Dorf Gams: Man lebte eng zusammen und zog mit dem Leiterwagen ins Ried hinaus. Nach der Trockenlegung des Rieds und Güterzusammenlegungen siedelten die Dürrs 1967 aus und begannen einen Betrieb von 17 Hektaren milchwirtschaftlich zu betreiben. Wie alle Bauern im Milchwirtschaftsbereich erhielten sie ein Kontingent, das jedoch bei der laufenden Modernisierung der Haltungsmethode bald zu klein wurde. Man begann mit dem Pflanzen von Gemüse in Beeten und verkaufte dieses dem Gemüsehändler im Dorf. Doch bald zeigte sich, dass man Opfer des Rohstoffhandels wurde: Die Preise schwankten zu sehr.

Dürr fordert: «Ich will mehr! Ich will einen von mir wesentlich mitbestimmten Preis. Ich will Mehrwert.» Aber ein Bauer stösst sofort an Grenzen, denn eine industrielle Verarbeitung lässt das Bundesgesetz über die Raumplanung nicht zu. Man wollte einst klar zwischen Landwirtschaft und Gewerbe trennen – ein Grund war der privilegierte Landpreis der Bauern. So zäunte man die Bauern ein und schützte das Gewerbe. Dürr weiss, dass ein Ausbrechen schwer ist: Es wird zwar von den Bauern Innovation erwartet, aber es gilt eine veraltete Gesetzgebung. Immer wieder kommt Dürr auf diesen Zwiespalt zu sprechen.

Beni Dürr ist eine Mischung aus Natur und Physik. Er ist passionierter Ornithologe und liebt Hecken, die er auf seinem Betrieb angepflanzt hat. Bevor er auf den elterlichen Bauernbetrieb zurückkam, lehrte er an einer Landwirtschaftsschule Physik. Seine Ausbildung erhielt er an einem Landwirtschaftstechnikum und – auch das spürt man bald – an der Bus, einer über Module gelehrten Bauern-Unternehmer-Schulung.

So sind seine drei Stichworte, die im Laufe des längeren Gesprächs immer wiederkehren, begreiflich: Er liebt die Natur, er braucht rationellere Abläufe, und er will Mehrwert. Mit der Natur ist er verbunden. Hecken, Weiden, Bäume und vor allem Vögel geben Zeugnis davon. Aber er will rationellere Strukturen im Betrieb und vor allem beim Marketing seines Gemüses. Dazu gehören langfristige Planung und Rationalisierung, die «mit einem Gemüsebeet von diesem und von jenem» niemals möglich ist, wie er schmunzelnd feststellt. Ein Bonmot kehrt bei ihm immer wieder: «Ich hasse Gäggelizüg.»

Dürr will zudem etwas vom Preis des Endkonsumenten. Wenn er etwas durchschaut hat, dann die totale Abhängigkeit des Gemüseproduzenten, sein Ausgeliefertsein an den Preis und dass es, ohne dem Rohstoff selbst und vor Ort etwas Wert hinzuzufügen, keinen Ausweg gibt. Wer mehr will, muss zur Verarbeitung übergehen. Wie aber vorgehen, wenn es einem vom Gesetz her verwehrt ist?

Beni Dürr konnte wohl anfangen, Gemüse tiefzugefrieren, er durfte es jedoch nicht weiterverarbeiten. Es ist ein schmaler Grat zwischen Zubereitung und Verarbeitung. Dürr hat ihn dauernd ausgelotet. Er begann grossflächig verschiedene Gemüse anzubauen. Rationell hiess, in kurzer Zeit alles zu ernten. Rhabarber beispielsweise ist um den 25. Mai herum reif, also wird der ganze Rhabarber an einem oder zwei Tagen geschnitten und verarbeitet. Dürr kommt damit in den Bereich der industriellen Landwirtschaft. Dieser rationalisierte Vorgang erfordert Tiefkühlung und Lagerung, um den



höchsten Marktpreis zu erzielen. Dürr rationalisierte also sukzessive. Dazu musste er seine Scheune, die eigentlich für einen Milchbetrieb bestimmt war, umbauen. Dann kaufte er im Ausland Förderband- und erste Bearbeitungsmaschinen, zudem Occasionsgefrierapparaturen. Er begann diese Maschinen anzupassen, umzubauen und weiter zu spezialisieren.

1996 gründete Dürr die Firma Verdunova AG mit dem Ziel, verschiedene Gemüse ab landwirtschaftlicher Produktion direkt zu verarbeiten und als Zwischenprodukte über Grossverteiler und Gastronomie zu vertreiben. Dürr zog einen Koch und einen Verpackungsfachmann bei. Der operative und der strategische Bereich liegen heute ganz bei der Familie.

Verdunova stellt sich so vor: «Unsere Leidenschaft ist Schweizer Gemüse vom Samenkorn bis zum hochwertigen Convenience-Produkt. Wir säen, setzen, hacken, bewässern, pflegen, ernten, schälen, schneiden, blanchieren, gefrieren, sortieren, rezeptieren, mischen, kochen, vakuumieren, verpacken, etikettieren – auch für Sie?» – 1999 erhielt Dürr an der Olma den Innovationspreis.

Um dem Tanz auf des Messers Schneide, ob im Agrarbereich noch zulässiger Betrieb oder nicht, zu entgehen, übernahm Dürr 2005 in Wildhaus einen kleinen Industriebetrieb, wo nun Endprodukte wie Saucen im Ethno-Food-Bereich hergestellt werden. Die Firma hält heute im Gemüsetiefkühlmarkt eine wichtige Position, und Dürr hat mehr als einst.

----- Familie DÜRR, 9469 Haag SG -----

MITARBEITER: Familie + 5 Mitarbeiter / QUALIFIKATION: Ing. agr. HTL
BETRIEBSÜBERNAHME: 1984 / LANDWIRTSCHAFTLICHE NUTZFLÄCHE: 17 ha
INNOVATION: Industrielle Gemüseverarbeitung und Tiefkühlprodukte im
Schwesterbetrieb VERDUNOVA AG / BETRIEBSZWEIG: Gemüseanbau
www.verdunova.ch

KLAUS WITTWER

ODER

BIOSTROM AUS DEM EMMENTAL

In welchen Bereich der Energiegewinnung jemand auch immer einsteigt, er weiss im Voraus, dass er sich aufs Glatteis und in Intrigen begibt. Er muss sich mit einer mächtigen Lobby messen und bereit sein, sich immer wieder neuen Vorschriften anzupassen und mehr und mehr Formulare auszufüllen.

Die Gebrüder Wittwer in Süderen auf dem Vorder Schallenberg im Emmental, 1000 Meter über Meer, haben seit 1994 ihre Biogasanlage in Betrieb. Doch auch Klaus Wittwer kann ein Lied vom endlosen Kampf singen. Es kommt ihm einfach immer wieder so vor, als kenne die Energielobby keine Toleranz und als sei sie gnadenlos – vor allem Bauern gegenüber. Manchmal komme ihm das Ganze wie ein Rachefeldzug gegen Bauernsubventionen vor.

Und jetzt im Frühjahr 2006 tobe im Hintergrund der Kampf erst recht, denn ein neues Energiegesetz ist in Vorbereitung. Da müsse man – so Wittwer – «sehr wachsam sein, dass nicht plötzlich etwas einfließt, das uns Bauern im Energiebereich den Hals abschneiden könnte».

Warum etwa will die Industrie das Recht haben, von überallher Bioabfall zusammenzugarren, nur weil sie – fast zynisch – die Camions schon habe und diese genutzt werden müssten? «Und dem Bauern», fragt der zurückhaltende und bescheidene Wittwer, «dem will man bloss einen Umkreis von

15 Kilometern zugestehen?» Er selbst nutzt schon seit einiger Zeit einen Radius von etwa 50 Kilometern aus. «Warum soll dieser Gesetzesvorschlag zum Schutze der Landwirtschaft sein?»

Schon Vater Wittwer dachte an eine Biogasanlage, als Anfang der 1970er Jahre die OPEC (Organisation erdölexportierender Länder) den Westen zu erpressen versuchte. Es blieb aber beim Gedanken. Es wäre ihm damals viel zu teuer gekommen, zudem steckte allzu vieles erst in den Kinderschuhen. Die Brüder Urs und Klaus kamen 1991 auf Vaters Idee zurück, weil sie bei der Hofübergabe sofort feststellten, dass 6 Hektaren landwirtschaftliche Nutzfläche und 5 Hektaren Wald niemals zwei Familien durchbringen. Es brauchte Geduld, kleine Schritte waren notwendig, und eigenes Wissen half. Urs, der Landmaschinenmechaniker, war ein unübertrefflicher Bastler. Man kaufte alte Maschinen, die heute noch funktionieren. Ganz stolz gibt Klaus einer Maschine einen Klaps – aus Sympathie und Verehrung: «Bis heute funktioniert sie ohne Probleme, einfach toll.»

Seit 1994 gingen die beiden Brüder entschlossen an die eigene Energie- und Wärmeversorgung. Zusammen mit der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik begannen sie den Prototyp einer ländlichen Biogasanlage – eine co-Vergärungsanlage – zu bauen. Die Kosten betrugen CHF 300 000, 30 Prozent wurden subventioniert. Gülle, Mist, organische Abfälle sowohl aus der Landwirtschaft als auch von Gastronomie- und Metzgerei-Betrieben werden in eine Sammelgrube gegeben, das Gemisch wird zerkleinert, und anschliessend wird die Masse in den 550 Kubikmeter fassenden Fermenter, einen luftdichten Stahltank, gepumpt. Hier entstehen die Gärungsgase. In regelmässigen Abständen wird das Substrat gerührt. Es bleibt bei einer ständigen Temperatur von 40 Grad drei Wochen im Fermenter. Eine solche Anlage besteht also aus einem Gärreaktor, einem Gasspeicher und dem Blockheizkraftwerk. In der jetzigen Anlage werden jährlich 1000 Kubikmeter betriebseigene und eingesammelte



Gülle und Mist sowie 2000 Tonnen organische Abfälle aus der Region, etwa Kaffeesatz, auch Futterreste aus dem Magen geschlachteter Kühe (nicht jedoch Fleischabfälle), verwertet und 800 000 Kilowattstunden Ökostrom erzeugt. Die Anlage wandelt die Energie des Gases zu 50 Prozent in Wärme für den Eigenbedarf um (Wittwer hat 3000 Legehennen) und zu 30 Prozent in Elektrizität. Davon werden 10 Prozent zur Eigenversorgung eingesetzt, 90 Prozent verkauft und ins Stromnetz der BKW eingespeist. Der Wirkungsgrad der Anlage beträgt 80 Prozent.

Ein weiteres Erzeugnis ist der feste Dünger, der nach der co-Vergärung und dem Verbrennen übrig bleibt. Er wird bisher an Nachbarn abgegeben, aber Wittwers sind dran, ihn zu Blumenerde zu verarbeiten und an Gartenzentren zu vertreiben. Heute ist die Biogasanlage profitabel, die Familien kommen durch. Sie haben sogar zwei Arbeitsplätze geschaffen.

Für die Zukunft geben sich die Brüder zuversichtlich, sofern ihnen der Kampf- und Innovationsgeist nicht ausgehe: Die Emmentaler Biogasanlage wurde schliesslich bereits zweimal als vorbildlich ausgezeichnet, auch um andere zu ermutigen. Ihre grosse Hoffnung ist ein weltweit fairer Energiepreis. Die Energiepolitik der USA und der systematisch viel zu tief gehaltene Preis von Benzin und Energie seien diskriminierend gegenüber allen Alternativen. Klaus Wittwer sieht für die nahe Zukunft keinen Energiefrieden zwischen Big Business und Bauern.

----- Familie WITTWER, Röthenbach, 3618 Süderen BE -----

MITARBEITER: 2 Familien / QUALIFIKATIONEN: Landwirt und Geflügelzüchter,
Mechaniker und Chauffeur / BETRIEBSÜBERNAHME: 1991
LANDWIRTSCHAFTLICHE NUTZFLÄCHE: 6 ha / WALD: 5 ha
INNOVATION: Vergärung von co-Substraten in Biogasanlage zur Produktion von
Ökostrom und Wärme für Pouletmast / BETRIEBSZWEIGE: Tierproduktion, Kompost

TEIL II

MULTIFUNKTIONALITÄT ZWISCHEN EFFIZIENZ UND EMOTION

Der folgende Bericht von Markus F. HOFREITHER ist als Beitrag eines externen Beobachters zu einer Grundsatzdiskussion über die künftige Ausrichtung der schweizerischen Agrarpolitik zu verstehen. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Multifunktionalität und dem damit verknüpften Direktzahlungssystem. Der Beitrag beruht nicht auf originären theoretischen bzw. empirischen Analysen, nimmt aber ausgiebig Bezug auf die zum Thema bereits vorhandene umfangreiche und wissenschaftlich hochwertige Literatur in der Schweiz. Die nachstehende Berichtsfassung ist eine in Absprache mit dem Autor redigierte und gekürzte Version der Originalstudie mit dem Titel «Multifunktionalität und Schweizer Landwirtschaft».

Am Beginn steht eine kurze Darstellung der Multifunktionalitätsdebatte aus Sicht der ökonomischen Agrarwissenschaften. Daran schliesst sich eine Diskussion der drei wesentlichen Bereiche multifunktionaler Leistungen der Schweizer Landwirtschaft, wie sie durch den Artikel 104 BV sowie einige andere Gesetzestexte definiert werden. Die internationale Dimension der Problematik wird danach knapp umrissen. Die Beschreibung der aktuellen Situation der schweizerischen Landwirtschaft leitet über zu den Folgerungen, die Anregungen für konzeptionelle Anpassungen im System von Multifunktionalität und Direktzahlungen enthalten.

EXTERNALITÄTEN, ÖFFENTLICHE GÜTER, MULTIFUNKTIONALITÄT

Während lange Zeit die Produktionsfunktion in Form einer ausreichenden Versorgung mit Nahrungsmitteln im Vordergrund stand, gewinnen heute darüber hinausgehende weitere Funktionen der Landwirtschaft wie Regenerations-, Schutz- und Ausgleichsfunktionen zunehmend an Bedeutung für die Gesellschaft (HOFREITHER und SINABELL 1994). In den letzten Jahrzehnten hat aber die zunehmende Intensivierung und Spezialisierung agrarischer Produktionsvorgänge auch zu Praktiken geführt, die zunehmend negative Effekte für die Umwelt zeitigen. In diesem Zusammenhang beispielhaft zu nennen sind die Verschmutzung von Oberflächen- und Grundwasserressourcen, Bodenerosion und -verdichtung, Luft- und Lärmbelastung, Trockenlegung von Feuchtgebieten oder ein Rückgang der Artenvielfalt.

Ökonomisch betrachtet übt die Landwirtschaft damit über positive und negative Nebeneffekte («Externalitäten») einen Einfluss auf die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Landschaftsbild, Ressourcenschutz oder Biodiversität aus, die durch komplexe Interaktionen gekennzeichnet sind (BURELL 2001; BONNIEUX et al. 2001; BRUNSTAD et al. 2001; VAN DIJK 2001). Der Saldo dieser Einflüsse ist schwierig zu quantifizieren und wird von Region zu Region – oft auch von Betrieb zu Betrieb – unterschiedlich sein. In der praktischen Agrarpolitik vieler – primär europäischer – Länder spielen diese Nebeneffekte seit über einem Jahrzehnt eine zunehmend bedeutsame Rolle.

Entstehung von «Multifunktionalität»

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Hauptaufgabe der europäischen Landwirtschaft in der Absicherung der nationalen Nahrungsmittelversorgung gesehen. Diese Funktion sollte durch protektionistische Eingriffe – primär Handelsbarrieren in Form von Zöllen und Importquoten – abgesichert werden. Die dadurch verursachte Erhöhung der Preise für Agrargüter wirkte tatsächlich als Anreiz für Produktionssteigerungen, zeitigte aber auch eine Reihe von negativen Effekten, die neben den zuvor genannten Umweltbelastungen steigende Ausgaben für die öffentlichen Haushalte und auch Handelskonflikte umfassten. Nachdem im Laufe der Zeit Versorgungssängste als Rechtfertigung für diese unbefriedigende Situation obsolet wurden, stellte sich allmählich die Frage nach dem gesellschaftlichen Gegenwert für die von diesem Sektor in Anspruch genommenen Stützungen seitens Konsumenten und Steuerzahlern.

----- Externalitäten und öffentliche Güter -----

Die heutige Sichtweise öffentlicher Güter geht zum Grossteil auf SAMUELSON (1954) zurück. Einfach ausgedrückt unterscheiden sich öffentliche Güter von privaten dadurch, dass der Konsum eines öffentlichen Gutes durch eine Person die Konsummöglichkeiten anderer Personen unbeeinflusst lässt. Diese Eigenschaft reiner öffentlicher Güter bezeichnet man als «Nicht-Rivalität». Für reine öffentliche Güter gilt noch eine zweite Bedingung: Konsumenten können vom Konsum derartiger Güter nicht ausgeschlossen werden («Nicht-Ausschliessbarkeit»), weil dies entweder technisch nicht möglich oder aber nur mit exorbitanten Kosten durchführbar ist.

Eine sehr allgemeine Definition einer Externalität lautet, dass dies eine Situation ist, 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 finden sich u. a. die Landschaftspflege oder der Erhalt von Arten an bestimmten Standorten.

Multifunktionalität versus Nachhaltigkeit — Die grundlegende Zielsetzung landwirtschaftlicher Aktivitäten wurde dadurch erweitert, dass neben der Produktion von Nahrungsmitteln, biogenen Rohstoffen und Dienstleistungen als wichtige zusätzliche Aufgabe die Bereitstellung öffentlicher Güter betont wurde. Dadurch wurde versucht, eine neue Legitimation für die öffentlichen Zuwendungen an die Landwirtschaft zu schaffen, die den geänderten gesellschaftlichen Präferenzen besser entsprach. Diese Neuausrichtung firmiert in der Regel unter dem Anfang der 1990er Jahre eingeführten Begriff «Multifunktionalität» der Landwirtschaft.

Als die beiden wesentlichen Charakteristika dieses Konzepts sieht die OECD einerseits die Existenz von «multiple commodity and non-commodity outputs», die von der Landwirtschaft gleichzeitig hervorgebracht werden. Andererseits sind einige der «non-commodity outputs» Externalitäten oder öffentliche Güter, für die Märkte schlecht oder überhaupt nicht funktionieren. Bei dieser «Arbeitsdefinition» von Multifunktionalität vermeidet die OECD durch die Verwendung des Begriffs «non-commodity outputs» die positive Bedeutung des Begriffs «functions», womit sowohl positive als auch negative Externalitäten mit eingeschlossen sind.

Davon zu unterscheiden ist das Konzept der «Nachhaltigkeit», das aus der Sicht der OECD ein ressourcenorientiertes, langfristiges und globales Konzept darstellt, während «Multifunktionalität» ein auf Aktivitäten bezogener Ansatz ist, der sowohl auf die Eigenschaften des Produktionsprozesses als auch seine multiplen Ergebnisse Bezug nimmt. Im Prinzip sind beide Ansätze keine neuen, spezifisch agrarischen Konstrukte, sondern Adaptionen bestehender ökonomischer Ansätze.

Zeitgemäss adaptiertes Konzept — Auch in seiner praktischen Umsetzung ist dieses Konzept weniger ein eigenständiges neues Element der Agrarpolitik als vielmehr eine zeitgemässe Adaptierung des öffentlichen Erscheinungs-

bildet dieses Sektors (u. a. LEHMANN 2002, S. 60). Das übergeordnete Ziel agrarpolitischer Massnahmen – die Angleichung der Sektoreinkommen an politisch vorgegebene Orientierungen – hat sich dadurch nicht verändert. Es verwundert daher nicht, dass in Verbindung mit Multifunktionalität die Berücksichtigung positiver und negativer externer Leistungen oft auf eine Weise erfolgt, welche den konkreten Beitrag agrarischer Produktionsaktivitäten nicht immer objektiv berücksichtigt. Nicht selten wird durch die Aktivitätsorientierung von Massnahmen zur Sicherung multifunktionaler Leistungen ein Angebotsmonopol für die Landwirtschaft geschaffen. In der Praxis ist es durch die Probleme bei der Quantifizierung derartiger Leistungen aber oft schwierig, das Ausmass der Bedienung von Partikularinteressen durch Einschätzungs- bzw. Bewertungsfehler exakt zu bestimmen, z. B. bei der Bemessung von Prämien.

Bei jeder Anpassung des Leistungsanspruchs an die Landwirtschaft steht die Politik unter dem politischen Druck des «Vertrauensschutzes»: Unter Vertrauensschutz versteht man den aus dem historischen Verlauf der Agrarpolitik abgeleiteten Anspruch seitens der Landwirte, keine abrupten (negativen) Änderungen für die auf den bestehenden Gegebenheiten basierenden Betriebsplanungen zu schaffen. Somit sind z. B. die durch eine schrittweise Deregulierung von agrarischen Binnenmärkten auftretenden preisbedingten Einkommenseinbussen auf irgendeine Weise auszugleichen. Simple Budgettransfers im Ausmass der auftretenden Einkommenseinbussen stossen aufgrund der dabei transparent werdenden Stützungssumfänge als auch ihrer regressiven – also primär die grösseren Betriebe bevorzugenden – Verteilungseffekte irgendwann an die Grenzen der Akzeptanz. Daher müssen derartige Zahlungen zwangsläufig anders legitimiert werden, wobei die Massnahme, «Umwelt»-Prämien zur Einkommensstützung einzusetzen, aus einer politökonomischen Perspektive eine tragfähigere Alternative darstellt.

Sicherung multifunktionaler Leistungen

Auch das Selbstverständnis der Landwirtschaft wird mittlerweile vom Bewusstsein um ihre landschaftspflegenden, umwelt- und naturschützenden sowie raumbezogenen Nebeneffekte dominiert. Wie in der Agrarpolitik ist auch hier das Wissen um die durch intensive agrarische Produktionsformen (mit-) verursachten negativen Folgen (Belastung von Grund- und Oberflächenwässern, Geruchsbelästigungen durch Tierhaltung, Artenreduktion usw.) oft nicht gleichgewichtig ausgeprägt. Dieses Bewusstsein nimmt zudem selten auf die Differenzen zwischen Regionen mit überwiegend positiven (z. B. extreme Berglagen) bzw. negativen Externalitäten (z. B. in Intensivgebieten) Rücksicht.

Interessengeprägte agrarpolitische Perspektive — Als Folge dieser Gegebenheiten weisen die in Europa implementierten agrarpolitischen Konzepte zur Sicherung multifunktionaler Leistungen häufig fünf Eigenheiten auf. (1) Die interessengeprägte (agrar-)politische Perspektive neigt dazu, die positiven Externalitäten der Landwirtschaft überzubetonen und gleichzeitig negative Externalitäten als unvermeidliche Nebeneffekte zeitgemässer Agrarproduktion zu sehen; der Nettoeffekt dieser Externalitäten wird dadurch positiv verzerrt. (2) Multifunktionale Leistungen werden fast immer als im vollen Umfang zu kompensierende Aktivitäten gesehen, was sowohl für die Erbringung positiver als auch die Reduzierung negativer Leistungen als gültig erachtet wird. (3) Nachdem viele OECD-Länder immer noch einen beträchtlichen Teil ihrer Gesamtstützung über höhere Produzentenpreise bewerkstelligen, die eindeutig eine Ursache für negative Externalitäten darstellen, verursacht die gleichzeitige Gewährung von Zahlungen zur Vermeidung dieser Effekte beträchtliche Ineffizienzen in Form einer «double loss situation» (HOFREITHER 1998, S. 6 f.). (4) Die Gestaltung von Programmen zur Sicherung multifunktionaler Leistungen ist fast immer durch Ansprüche in Richtung der Aufrechterhaltung historischer Einkommensniveaus (Stichwort «Vertrauensschutz») belastet, wodurch die gewährten Zahlungen nach oben verzerrt werden.

(5) Diese Konzepte zeigen meist eine ausgeprägte Aktivitätsorientierung als Ersatz für die Vorgabe quantitativer Ziele: Solange Landwirte bestimmte Verrichtungen ausführen oder sich an bestimmte Vorgaben halten, gilt ihre Leistung als erfüllt, auch wenn sich herausstellen sollte, dass damit die angestrebten Ziele nicht erreicht wurden.

In Europa lag noch in den 1950er Jahren die Bearbeitungsintensität agrarischer Flächen bei einem Bruchteil der heutigen Werte und die Landwirtschaft war ein Sektor, der nicht selten mehr als die Hälfte aller Erwerbstätigen stellte. Bis auf die Nahrungsmittelsicherheit wurden also damals alle heute als «multifunktional» definierten Leistungen quasi automatisch erbracht, was einmal mit der Bezeichnung «Kielwassertheorie» umschrieben wurde (PEVETZ et al. 1990). Diese Zeiten, in denen die Landwirtschaft überwiegend positive externe Effekte – quasi automatisch in Form eines Kuppelproduktes («joint product») – verursacht hat, gehören vermutlich endgültig der Vergangenheit an.

Differenzierte Anreize zur Sicherung positiver Externalitäten — Zur Sicherung multifunktionaler Leistungen sind heute agrarpolitische Eingriffe notwendig, weil «jointness» zwischen landwirtschaftlicher Produktion primär im Bereich negativer externer Effekte, also von Umweltbelastungen, auftritt (ABLER 2001; OECD 2001a, S. 16 und S. 38 ff.). Die Sicherung positiver Externalitäten bedarf dagegen vielfach aktiver Anreize durch die öffentliche Hand oder auch durch private Institutionen. Angesichts der gestiegenen Produktionsintensitäten und Spezialisierungstendenzen in intensiven Produktionsgebieten einerseits und der Tendenz zur Aufgabe von Betrieben in benachteiligten Regionen andererseits müssen diese Eingriffe räumlich ausreichend differenziert angelegt sein.

Die Sicherung jener Leistungen, die tatsächlich von der Gesellschaft gewünscht werden, erfordert damit eine umfassende, logisch und faktisch gut fundierte

Strategie. Eine für alle Teile der Gesellschaft akzeptable Lösung dieses Problems setzt voraus, dass man sich Klarheit darüber verschafft,

- was tatsächlich einen der Landwirtschaft zurechenbaren externen Effekt darstellt, ob dieser positiv oder negativ ist und wie eng die Koppelung mit privaten Gütern ist;
- welche dieser multifunktionalen Leistungen tatsächlich nachgefragt werden und wie deren Wert von der Gesellschaft eingeschätzt wird;
- wer diese Leistungen auf kurze und lange Frist am kostengünstigsten anbieten kann;
- wie unter dem Diktat knapper Ressourcen eine Prioritätenreihung dieser Leistungen aussieht;
- welche Anreiz- und Finanzierungssysteme (private Vereine, öffentliche Hand) dafür in Frage kommen.

Bei der Konzeption von Programmen zur Sicherung multifunktionaler Leistungen sind auch die praktisch immer gegebenen räumlichen Differenzen zu berücksichtigen (ARBEITSGRUPPE DIREKTZAHLUNGEN 2001). Ohne Einbeziehung dieser Unterschiede steigt die Wahrscheinlichkeit unerwünschter Mitnahme- und damit Verteilungseffekte, welche die Effizienz der Leistungsbereitstellung beeinträchtigen können (LEHMANN 2002, S. 64 f.).

Bereitstellung und Internalisierung von Externalitäten — Die private Bereitstellung eines öffentlichen Gutes (z. B. Landschaftspflegeleistungen) kann grundsätzlich gewollt oder ungewollt geschehen. Beauftragt eine Fremdenverkehrsgemeinde einen Landwirt, eine im Gemeindeeigentum befindliche Wiese aus landschaftspflegerischen Motiven regelmässig zu mähen, dann ist die Bereitstellung des lokalen öffentlichen Gutes «gepflegte Bergwiese» ein gewollter Akt. Dafür werden Produktionsfaktoren (Arbeitszeit, Motormäher usw.) eingesetzt, die ohne konkreten Auftrag in anderer Verwendung stünden. Wurde dagegen dieselbe Wiese vom Landwirt gepachtet und das regelmässige Mähen steht mit der Milchproduktion in Zusammenhang, dann kommt das

Kollektivgut «gepflegte Bergwiese» als Kuppelprodukt ungewollt zustande und erfordert keinen gesonderten Einsatz von Produktionsfaktoren. Es stellt einen positiven externen Effekt der Milchproduktion dar.

Externalitäten existieren nur so lange, als sie nicht durch ökonomische Kompensationen ausgeglichen werden. Reduziert z. B. die Gemeinde im oben genannten Beispiel die Pachtsumme wegen des Landschaftspflegeeffekts, so «internalisiert» sie die positive Externalität und bringt sie damit zum Verschwinden. Die korrekte Internalisierung externer Effekte führt dazu, dass alle gesellschaftlich relevanten (d. h. privaten plus sozialen) Kosten und Nutzen einer ökonomischen Handlung Berücksichtigung finden.

Rolle der öffentlichen Hand — Kommt eine marktbasierte Lösung nicht infrage, muss die öffentliche Hand intervenieren. Eine erste Möglichkeit über die Beeinflussung der relativen Preise wird immer dann funktionieren, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen diesen Preisen und den Anreizen zur Bereitstellung des öffentlichen Gutes vorliegt. Die optimale Strategie besteht darin, unterschiedliche Preise für die Konsumenten und Produzenten eines öffentlichen Gutes zu schaffen. In der Regel werden dazu Steuern für die Reduzierung negativer und Subventionen für die Ausweitung positiver Externalitäten eingesetzt. Im Optimalfall entspricht die Steuer (Subvention) exakt den sozialen Grenzkosten (Grenznutzen). Allerdings sind die Anforderungen an den Informationsstand der regulierenden Behörde recht hoch. Auch ist wichtig, dass die angewendete Steuer/Subvention direkt auf die diese Externalität generierenden Mechanismen bezogen ist. Nur dann wird der Verursacher den Umfang der Externalität, nicht aber eine nur indirekt damit in Verbindung stehende Grösse reduzieren bzw. erhöhen.

Wenn es z. B. darum geht, Land in landwirtschaftlicher Produktion zu halten, werden entkoppelte Direktzahlungen ausreichen. Andererseits sollte etwa im Falle der negativen Externalität «Nitratbelastung» nicht indirekt der

Output gesteuert werden, sondern unmittelbar der diese Externalität verursachende Input, z. B. durch eine Düngemittelabgabe. Wenn ein gewünschtes Landschaftselement die Folge einer konkreten Produktionstechnik ist, muss ebenfalls das gewählte Instrument unmittelbar diese Produktionstechnik in die gewünschte Richtung beeinflussen. Aus dieser Sichtweise können völlig entkoppelte Direktzahlungen durchaus kritisch gesehen werden: Sie stehen zwar in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Output, tragen aber gleichzeitig auch nichts dazu bei, problematische Inputs bzw. Produktionstechniken im gewünschten Sinne zu beeinflussen. Dem versucht man teilweise dadurch entgegenzuwirken, indem man den Erhalt von Direktzahlungen an Umweltauflagen knüpft. Inwieweit derartige «Cross Compliance»-Ansätze eine wirksame Lösung darstellen, ist eine empirische Frage, die nur im Hinblick auf eine konkrete Massnahme beantwortet werden kann. Vermutlich treten dabei fast immer Mitnahmeeffekte auf.

Eine zweite Möglichkeit der staatlichen Einflussnahme auf die Bereitstellung öffentlicher Güter besteht darin, dass die öffentliche Hand diese Güter entweder selbst anbietet oder aber entsprechende Aktivitäten auf Seiten privater Wirtschaftssubjekte gesetzlich vorschreibt. Dieser regulative Ansatz erlaubt es, unmittelbar auf die Ursache des Problems einzugehen. Die Frage der damit verursachten Transaktionskosten stellt sich gleich wie bei marktorientierten Ansätzen.

Somit ist klar, dass es keine eindimensionale, für alle Fälle gültige Art von Interventionen zur Korrektur von Externalitäten gibt. Immer müssen zuerst die angestrebten Ziele exakt definiert werden. Dann sind die zu ihrer Erreichung eingesetzten Instrumente so genau wie möglich auf den die Externalität generierenden Mechanismus abzustimmen. Nicht zuletzt sind wirksame Monitoring- und Evaluierungsmethoden unabdingbare Elemente einer wirksamen Strategie zur Internalisierung externer Effekte.

Bewertung und Abgeltung multifunktionaler Leistungen

Grundsätzlich sind multifunktionale Leistungen der Landwirtschaft einer empirischen Analyse zugänglich. Die Bewertung von ökonomischen Vorteilen aus derartigen Leistungen kann nur teilweise – z. B. im Tourismusbereich – durch akzeptierte «harte Kriterien» wie Preise, Erlöse, Gewinne vorgenommen werden. Die positiven und negativen Auswirkungen agrarischer Produktionsaktivitäten auf öffentliche Güter sind bereits seit den 1970er Jahren Gegenstand umfangreicher wissenschaftlicher Analysen.

Bewertungsversuche für die Schweiz — Für die Schweiz liegen einige neuere Untersuchungen zur Bestimmung des Wertes von agrarischen Externalitäten vor. Anna ROSCHEWITZ bewertet die Landschaft im Kanton Zürich auf Basis eines cvm-Ansatzes («Contingent Valuation Method»). Sie gelangt dabei zum Ergebnis, dass die Bevölkerung dieses Kantons die Landschaft positiv beurteilt und landschaftsverbessernde Massnahmen diesen Nutzen weiter steigern würden. Die Zahlungsbereitschaft dafür liegt bei CHF 600/ha für den Ist-Zustand und weiteren CHF 180 für Verbesserungen (ROSCHWITZ 1999). Obwohl diese Werte im internationalen Vergleich hoch erscheinen, liegen die tatsächlichen Zahlungen mit CHF 1200/ha noch deutlich darüber (ANWANDER PHAN-HUY et al. 2001, S. 13). Dieser Studie gemäss wäre ein Schweizer Haushalt bereit, jährlich CHF 480 für Landschaftspflege und den Erhalt von Biodiversität auszugeben.

In einer andern Arbeit (PILLET et al. 2000) wurde versucht, die Externalitäten der Schweizer Landwirtschaft gesamthaft zu bewerten. Die Studie kommt zum Ergebnis, dass bis zum Jahr 2008 die positiven Externalitäten einem Betrag von etwa CHF 1,2 Mrd. /Jahr entsprechen, wobei die negativen Effekte, die 1998 auf etwa CHF 1 Mrd. geschätzt wurden, bis dahin auf null gehen sollen. Dazu kommt noch ein Wert von CHF 950 Mio. für die Beiträge zum Schutz von Gesundheit und Klima sowie vor Naturkatastrophen. Die Annahmen

und Berechnungsmethoden, die zu diesen Ergebnissen geführt haben, sind nur eingeschränkt nachvollziehbar (ANWANDER PHAN-HUY et al. 2001, S. 12).

Eine fokussiertere Analyse des Einflusses von Artenvielfalt auf die Betriebsergebnisse, konkret bezogen auf den Heuertrag von Wiesen, liefern SCHMID und SCHLÄPFER (SCHMID und SCHLÄPFER 1999). Demnach bewirkt ein Rückgang der Artenvielfalt um 50 Prozent (75 Prozent) einen Rückgang der Heuernte um 15 Prozent (33 Prozent) und einen Einkommensverlust von 27 Prozent (54 Prozent). Aufgrund des sehr speziellen Untersuchungsobjektes erscheinen Verallgemeinerungen bzw. Hochrechnungen auf Basis dieser Resultate jedoch problematisch.

Theoretischer Rahmen verbesserungsbedürftig — Der theoretische Rahmen für derartige Bewertungen wurde in den letzten zehn Jahren verbessert, ohne allerdings deshalb als vollständig und abgeschlossen gelten zu können (OECD 2001a; 2001b). Immer noch bestehen aus wissenschaftlicher Sicht Analysedefizite sowohl in Bezug auf die Identifikation derartiger Leistungen als auch deren Quantifizierung bzw. Bewertung auf der Nachfrageseite. Insgesamt gesehen gilt für viele Studien zur Bewertung von agrarischen Externalitäten, dass ein gewisser «trade off» zwischen punktueller Relevanz plus wissenschaftlicher Exaktheit einerseits und breiter Problemsicht plus unzureichender methodischer Fundierung andererseits besteht. Die politische Praxis muss bei der Gestaltung von Direktzahlungsprogrammen daher oft offensiv vorgehen, indem sie z. B. eine entsprechende Nachfrage nach diesen Leistungen als gegeben unterstellt oder durch Wissensdefizite verursachte Ineffizienzen in der Bereitstellung wohl oder übel in Kauf nimmt. Das wichtigste Kriterium nach der Implementierung eines Direktzahlungsprogramms ist daher die politische Bereitschaft, durch laufende Evaluierungen schrittweise Verbesserungen zu ermöglichen.

Abgeltung positiver Externalitäten — In der Agrarpolitik ist es üblich geworden, einen zunehmenden Teil der Transfers an die Landwirtschaft als Abgeltung für die Erbringung seitens der Gesellschaft erwünschter Leistungen zu klassifizieren. Dabei stellt sich neben dem Bewertungsproblem die viel grundlegendere Frage, ob positive Externalitäten in jedem Fall zu entlohnen sind. Wird ein öffentliches Gut – z. B. eine von Touristen geschätzte Idylle «Alp mit Kuhherde» – von Landwirten als reines Kuppelprodukt, also zu Grenzkosten von null angeboten, dann ist eine Internalisierung aus allokativer Sicht nicht nötig und auch nicht anzustreben. Denn wohlfahrtsökonomisch entspricht diese Situation «pareto-irrelevanten» Externalitäten, weil eine Kompensationszahlung lediglich die Einkommensverteilung ändern, nicht aber eine Erhöhung der Wertschöpfung bewirken würde. Es ist leicht einzusehen, dass diese Konstellation in der Realität nicht selten anzutreffen ist.

In der Praxis erfordert die Optimierung des Angebotes an öffentlichen Gütern neben dem Wissen um die Kosten der Bereitstellung immer auch einen Vergleich mit den Präferenzen der tatsächlichen bzw. potenziellen Nachfrager. Das optimale Angebot kann nur durch simultane Berücksichtigung von (marginalen) Kosten und (marginalen) Vorteilen bestimmt werden. Zumeist muss hier die öffentliche Hand unterstützend eingreifen, um entweder eine Verhandlungslösung zu induzieren oder selbst als Nachfrager aufzutreten. In Ländern mit traditionell hohem Anteil an direkter Demokratie – wie z. B. in der Schweiz – können derartige Entscheidungen unmittelbar durch Referenden abgesichert werden. In andern Ländern artikulieren sich die Begünstigten bzw. Betroffenen indirekt über Meinungsumfragen oder Wahlgänge. Aber auch neue Formen regionaler Entscheidungsfindungen zur Bestimmung des für die jeweilige Region optimalen Angebotsmixes an öffentlichen Gütern sind denkbar.

Horizontaler oder zonaler Ansatz — In der agrarpolitischen Praxis lassen sich in Bezug auf Massnahmen zur Sicherung der Bereitstellung multifunk-

tionaler Leistungen zwei Ansätze unterscheiden. Beim horizontalen Ansatz stehen Programmelemente mehr oder weniger allen Landwirten eines Mitgliedslandes in gleichem Umfang zur Verfügung, und die Programmeffekte ergeben sich durch die Teilnahmeentscheidungen der Betriebe. Im zonalen Ansatz wird das Programm bei der Konzeption auf ein bestimmtes Gebiet ausgerichtet, und die Anreize für die Teilnahme werden konkret auf die bestehenden Strukturen abgestimmt (HOFREITHER 1998, S. 6).

Der zumeist ein breites Zielspektrum abdeckende horizontale Ansatz ist traditionell in Deutschland, Österreich und der Schweiz anzutreffen. Diese Länder weisen einen vergleichsweise hohen Anteil an benachteiligten Gebieten auf, die teilweise ökologischer Schutzmechanismen bedürfen. Empirische Analysen zeigen jedoch, dass der zwangsläufig wenig differenzierte Ansatz zu Ineffizienzen in der Zielerreichung führt, weil die Programmelemente nur unzureichend auf die Unterschiede in den natürlichen und betriebsstrukturellen Gegebenheiten einzelner Regionen abgestimmt werden können.

MULTIFUNKTIONALITÄT IN DER SCHWEIZ

Heute spielen die Zielsetzungen, die über die Erzeugungsfunktion der Landwirtschaft hinausgehen, bei der Konzeption agrarpolitischer Programme in den meisten entwickelten Ländern eine wichtige Rolle. Gerade in der Schweiz werden die Wünsche der Gesellschaft an die Landwirtschaft durch den in Artikel 104 BV definierten Verfassungsauftrag sehr breit definiert. Das WTO-Positionspapier der Schweiz vom 1. Februar 2005 umschreibt das Konzept der Multifunktionalität wie folgt: «Unter Multifunktionalität werden die Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Gesellschaft zusammengefasst. Darunter fallen die Vorsorge für die Nahrungssicherheit, die Erhaltung attraktiver ländlicher Räume, die Landschaftspflege, besondere ökologische Leistungen, die Bodenfruchtbarkeit und andere Dienste, mit welchen die Landwirtschaft von der Gesellschaft beauftragt wird. Multifunktionale Landwirtschaft basiert auf nachhaltigen Produktionsmethoden und der Befriedigung der Nahrungsbedürfnisse im Land.» Die wichtigsten Elemente dieser Konzeption werden nachstehend kritisch beleuchtet.

Sichere Versorgung mit Nahrungsmitteln

Eine der fundamentalen Legitimationen für den Staat ist die Absicherung der wesentlichen Grundbedürfnisse seiner Bürger. In den agrarpolitischen

Konzepten vieler Länder findet sich die sichere Versorgung mit heimischen Nahrungsmitteln als nationales Anliegen. In der Schweiz nennt der Artikel 104 Abs. 1a der Bundesverfassung die sichere Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln als Zielsetzung agrarischer Produktion, für deren Realisierung der Bund zu sorgen habe. In seiner originären Form geht es dabei ausschliesslich um quantitative Verfügbarkeit. Implizit wird damit unterstellt, dass Versorgungssicherheit eine positive Externalität der Nahrungsmittelproduktion darstelle, die ohne «Internalisierung» – konkret in Form staatlicher Zuwendungen an die Landwirte – nicht bzw. in zu geringem Umfang angeboten werden würde. Um dieses Argument beleuchten zu können, sind folgende Fragen zu beantworten, wobei die Sequenz für alle andern Externalitäten analog gilt: Was ist die mit der Nahrungsmittelsicherheit verknüpfte Externalität? Welcher Mechanismus generiert diese Externalität? Wie ist der Zusammenhang zwischen diesem Mechanismus und der landwirtschaftlichen Produktion?

Eine Externalität, die mit dem Zustand «Nahrungsmittelsicherheit» verbunden sein könnte, wäre ein Gefühl nationalen Wohlbefindens aus dem Wissen um die zuverlässige Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln (RUDE 2000, S.4). Der Mechanismus, der diese Externalität generiert, ist der Konsum dieser Nahrungsmittel. Der gesicherte Konsum von Nahrungsmitteln ist allerdings mit der inländischen Produktion nur durch eine indirekte Beziehung verknüpft: Dieser Zustand kann nicht nur durch die inländische Produktion, sondern auch durch Importe oder durch den Aufbau von Lagerbeständen herbeigeführt werden. Zudem müssten dann Exportaktivitäten bzw. jeder Abbau von Nahrungsmittellagern dieses nationale Gefühl negativ beeinflussen. Nahrungsmittelsicherheit kann somit kaum ein direktes Kuppelprodukt (joint product) der Inlandserzeugung sein, weil der Nahrungsmittelkonsum – als diese Externalität generierender Mechanismus – kein «joint product» der landwirtschaftlichen Inlandsproduktion ist.

----- Was beinhaltet der Artikel 104 BV? -----

- 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.
- 2 Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe.
- 3 Er richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:
 - a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.
 - b. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.
 - c. Er erlässt Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel.
 - d. Er schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.
 - e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten.
 - f. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.
- 4 Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein.

Quelle: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 15. Juli 2003)

Aber auch aus andern Gründen kann Nahrungsmittelsicherheit nur schwer als positive Externalität der landwirtschaftlichen (Inland-)Produktion gelten, welche zu honorieren ist: Für eine gesicherte Produktion benötigt ein Land einen sicheren Zugang zu landwirtschaftlichen Vorleistungen (Treibstoffe, Düngemittel, Maschinenteile usw.) sowie eine auch im Krisenfall

funktionierende Nahrungsmitteldistribution. Szenarien einer grösseren Naturkatastrophe, noch stärker jedoch eines regional begrenzten Angriffs mit atomaren oder biologischen Waffen, entlarven die Annahme der Absicherbarkeit der Nahrungsmittelversorgung durch Inlandsproduktion sehr rasch als Illusion. Nicht zuletzt läuft auch die seit den 1990er Jahren verfolgte Politik einer zunehmenden Entkoppelung der agrarischen Stützungen von der Produktion dem Ziel entgegen, das öffentliche Gut «Nahrungsmittelsicherheit» durch Inlandsproduktion effizient zu fördern: Entkoppelte Direktzahlungen werden eingeführt, um Anreize in Richtung einer Erhöhung der Inlandsproduktion zu vermeiden, nicht aber zu erhöhen. Auch besteht häufig ein Zielkonflikt zwischen der Sicherung der Nahrungsmittelversorgung durch Inlandsproduktion und den ökologischen Anliegen der Agrarpolitik.

Das in Artikel 104 BV artikulierte Ziel einer sicheren Versorgung der Bevölkerung ist sowohl legitim als auch relevant und soll keinesfalls infrage gestellt werden. Lediglich die Schlussfolgerung, dieses Ziel werde durch die Stützung der Inlandsproduktion gefördert, scheint logisch und faktisch schwach abgesichert. Wie bereits eingangs dargestellt, sieht auch nur mehr eine Minderheit der Schweizer Bevölkerung das Ziel «gesicherte Ernährung in Krisenzeiten» als wichtige Funktion der Landwirtschaft.

Angesichts der Tatsache, dass die Schweiz strukturell ein Nettoimporteur von landwirtschaftlichen Produkten und zudem gut in ein politisch stabiles geografisches Versorgungsumfeld eingebettet ist, erscheint eine effiziente Erreichung dieses Verfassungszieles durch eine Kombination von internationalen Lieferverträgen und Lagerhaltungsaktivitäten unter Berücksichtigung des gegebenen Umfangs an agrarischer Inlandsproduktion erreichbar. Ein überzeugendes Argument für Stützungen zur Aufrechterhaltung der Inlandsproduktion als Substitut für – vielleicht sogar effizienter erzeugte – Importe ist dabei nur schwer zu finden. Für bestimmte Krisenszenarien erscheint die

strategische Absicherung der inländischen Produktionsfähigkeit angebracht. Das könnte z. B. durch das Anlegen strategischer Lager an Düngemitteln, Treibstoffen oder Futtermitteln auf den Höfen gefördert werden.

In der Praxis sind es heute vielfach international tätige Konzerne, die auf verschiedenen nationalen Märkten Rohstoffe einkaufen und für die «sichere» Versorgung der Konsumenten eines Landes sorgen, nicht aber Regierungen oder bäuerliche Interessenvertreter. Wie eine UNIVOX-Studie für die Schweiz verdeutlicht, wird zudem der qualitativen Dimension von Nahrungsmittelsicherheit («food safety») – dem Einfluss unserer Nahrungsmittel auf die Gesundheit der Konsumenten – heute zunehmend mehr Gewicht beigemessen als ihrer mengenmässigen Verfügbarkeit («food security»). Eine stärkere Betonung der qualitativen Komponente von «Nahrungsmittelsicherheit» würde eine zukunftsorientierte Form einer Redefinition des Zieles der sicheren Versorgung der Bevölkerung darstellen.

Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums

Ein ebenfalls häufig angeführtes Argument im Rahmen der Multifunktionalitätsdebatte ist der Hinweis auf die Relevanz der Landwirtschaft für die Lebensfähigkeit ländlicher Regionen (HOFREITHER 2002b, S. 262 ff.). Auch diese Zielsetzung findet sich im Artikel 104 BV mit der sinngemässen Formulierung, der Bund habe dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes leiste.

Rückläufiger Stellenwert der Landwirtschaft — Periphere Gebiete sind nicht selten auch durch ungünstige Bedingungen für die Agrarproduktion gekennzeichnet, was sich in einem überproportionalen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben äussert. Definitionsgemäss ist diese Form von Landwirtschaft auf das Vorhandensein ausserlandwirtschaftlicher Beschäftigungsmöglichkeiten

angewiesen. Das führt zur Schlussfolgerung, dass reine Agrarlandschaften keine sinnvolle Ausprägung des Ziels «dezentrale Besiedelung» darstellen.

Der Stellenwert der Landwirtschaft für die Funktionsfähigkeit ländlicher Räume hat verschiedene Dimensionen (HOFREITHER 2002a, 2002b; OECD 1996; RIEDER et al. 2004) und kann vereinfachend über die Beschäftigung oder die Wertschöpfung analysiert werden. In beiden Fällen sind die Nachfrageeffekte im Bereich von Konsum- bzw. Investitionsgütern und Vorleistungen aus der Landwirtschaft der relevante Mechanismus. Bezogen auf die Beschäftigung ist es z. B. so, dass sich das Arbeitsangebot einer Region im einfachsten Fall in landwirtschaftliche und nicht landwirtschaftliche Beschäftigungsformen aufteilt und damit – wie zuvor erwähnt – Nebenerwerb ermöglicht, der für viele bäuerliche Familien zur Erzielung eines ausreichenden Familieneinkommens notwendig ist. Umgekehrt spielen agrarische Beschäftigungsformen immer wieder eine Pufferfunktion im Konjunkturzyklus. Auch Änderungen der landwirtschaftlichen Produktionstechnologie oder die Faktorpreisrelationen bewirken Wechselwirkungen zwischen den beiden Märkten. Ähnlich komplexe Beziehungen bestehen auch auf den Märkten für Konsum- und Investitionsgüter oder Vorleistungen.

Ohne Zweifel können landwirtschaftliche Produktionsvorgänge – in Abhängigkeit von ihrem regionalen Gewicht – Einfluss auf das Wohlergehen ländlicher Regionen ausüben. Allerdings gilt das zum einen für jeden andern Sektor einer Region, und zum andern sind die beschriebenen Zusammenhänge wieder keine Externalitäten: Es sind über Märkte laufende Prozesse zwischen Sektoren, die ganz normal über Preise beeinflusst werden. Streng genommen existiert damit eigentlich keine Grundlage für die «Entlohnung» einer spezifisch der Landwirtschaft zuordenbaren multifunktionalen Leistung. Die Summe aller regionalen privaten und öffentlichen Aktivitäten bestimmt die Attraktivität und damit die langfristige Entwicklung einer Region. Der Prozess der Entsiedelung einer Region wird selten durch die Abwanderung der Land-

wirtschaft initiiert, kann aber auch nur selten durch den Verbleib der Landwirtschaft aufgehalten werden. Ausnahmen davon bilden solche Regionen, wo eine enge Symbiose zwischen Landwirtschaft und Tourismus besteht und andere Wirtschaftssektoren keine bzw. eine nur untergeordnete Rolle spielen. Wenn allerdings z. B. die landschaftspflegenden Effekte eines Sömmerungsbetriebes von zentraler Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Tourismus in einer Region sind, ist es immer noch nicht zwingend erforderlich, dass diese Situation immer durch anonyme Steuerzahler abgegolten werden muss und nicht zumindest teilweise durch die unmittelbar Begünstigten.

Statistisch gesehen gibt es in Europa nur wenige Regionen, in denen der Beschäftigungsanteil der Landwirtschaft so hoch ist, dass diesem Sektor eine wesentliche Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung zukommt. In der Regel sind es periphere Gebiete, die durch Abwanderung nicht agrarischer Aktivitäten geprägt sind und deren Schicksal durch die selbst immer stärker auf arbeitssparenden technischen Fortschritt fokussierte Landwirtschaft langfristig kaum revidiert werden kann.

Unabhängig von der Frage der Existenz einer positiven Externalität könnte eine regionale Subventionierung der Landwirtschaft allerdings im Hinblick auf daraus zu erwartende Multiplikatoreffekte durchaus sinnvoll sein. Wird die wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft einer Region primär durch Zuwendungen der öffentlichen Hand verursacht, dann kann mithilfe von Regionalmodellen überprüft werden, ob die transferierte Budgetsumme tatsächlich in der Landwirtschaft die höchsten Multiplikatoreffekte bezüglich Beschäftigung bzw. Einkommen generiert. Der effiziente Einsatz knapper Budgetmittel in der Wirtschafts- und Regionalpolitik setzt voraus, dass die in eine Region transferierten öffentlichen Mittel möglichst in jene Bereiche gehen sollten, welche die höchsten regionalen Beschäftigungs- und Wachstumseffekte erwarten lassen. Für regionale Arbeitsmärkte dürften dies eher die Unternehmungen im sekundären und tertiären Sektor sein (FLURY

2002, S. 257 f.). Daraus lässt sich ableiten, dass eine isolierte Förderung der Landwirtschaft selten ein wirksames und effizientes Konzept zur Förderung der ländlichen Entwicklung sein wird. Im Falle von ausgeprägten regionalen Verflechtungen wird die Landwirtschaft indirekt auch dann von einer positiven Regionalentwicklung profitieren, wenn sie selbst nicht der unmittelbare Empfänger der öffentlichen Regionalfördermittel ist.

Nachdem die Landwirtschaft einer der wenigen Sektoren in einer Region ist, der eindeutig ortsgebunden ist, stellt sich überdies die Frage, ob nicht zuerst jene Bereiche durch regionsspezifische Anreize gefördert werden sollten, die eine deutlich höhere Wanderungswahrscheinlichkeit aufweisen. Auch der internationale Steuerwettbewerb bevorzugt nicht die zwar unter Druck stehenden, aber wenig flexiblen Arbeitnehmer, sondern meist die international recht mobilen, grossen Unternehmungen.

Dezentrale Besiedlung — Die Schweiz ist ein Land, das in den vergangenen Jahrzehnten einen für Europa vergleichsweise hohen Bevölkerungszuwachs verzeichnet hat. Der Zuwachs von 5,9 Prozent zwischen 1990 und 2000 resultiert zu etwa gleichen Teilen aus dem Geburtenüberschuss und Wanderungsgewinnen (MANN 2005, S. 21). Zusätzlich zeigt sich seit den 1970er Jahren eine ausgeprägte «Stadtflucht», die zu einer Bevölkerungsverschiebung in die ländlichen Räume geführt hat. Von 1600 als «ländlich» klassifizierten Gemeinden – mit weniger als 150 Einwohnern je km² – verzeichneten 1350 Gemeinden keinen Einwohnerrückgang, und die restlichen 250 Gemeinden zeigten überwiegend marginale Veränderungen.

In einer Studie des Instituts für Agrarwirtschaft der ETH Zürich (BUSER und BUCHLI 2004) auf Basis einer Clusteranalyse wurden 3000 Gemeinden untersucht. Lediglich 25 davon – die meisten davon im Kanton Graubünden – fielen dabei in die Kategorie «gefährdete periphere Gemeinde». Eine Untersuchung des SCHWEIZER BAUERNVERBANDES (2002) gelangte dagegen zu einem deutlich

dramatischeren Ergebnis, indem 31 Prozent der im Berggebiet liegenden Gemeinden als «stark gefährdet» eingestuft wurden.

In Summe dürfte es in der Schweiz vermutlich nur eine überschaubar kleine Zahl von wirklichen Problemregionen bzw. -gemeinden geben (MANN 2005, S. 21 f.). Deren Schicksal dürfte sich ohne politischen Rückhalt schwierig gestalten. Dagegen lässt sich natürlich einwenden, dass die beobachtete günstige Situation bereits das Ergebnis der (agrar-)politischen Bemühungen darstellt. Allerdings dürfte der empirische Beweis für diese Behauptung schwierig sein, weil z. B. die Zuwanderung in den oben genannten 1350 Gemeinden kaum agrarisch bedingt sein und der Wertschöpfungsanteil der Landwirtschaft insgesamt nur selten ausreichend hohe Werte aufweisen dürfte.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist die Lebensfähigkeit ländlicher Regionen auch in der Schweiz in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht zentral mit der Situation der Landwirtschaft verknüpft. Grundsätzlich horizontal konzipierte Ansätze zur Unterstützung der Landwirtschaft stellen daher keine im Sinne von Artikel 104 BV zielführende, effiziente Strategie dar.

Für effektive Massnahmen sind Kriterien wie Arbeitsintensität, lokale Vorleistungsverflechtungen und Ähnliches detailliert zu berücksichtigen. So macht gerade das hohe Produktivitätswachstum in der Landwirtschaft positive Beschäftigungseffekte als Folge von steigenden Stützungszahlungen zunehmend unwahrscheinlich. Eine Verbesserung der regionalen Prosperität wird sich daher eher durch Ansätze herbeiführen lassen, die auf eine ländliche Region in ihrer Gesamtheit abgestimmt sind, z. B. durch (1) gebündelte Massnahmen, die die bestehenden sektoralen Verflechtungen innerhalb einer Region ausreichend berücksichtigen; (2) Ansätze auf der Grundlage professioneller Informations- und Partizipationsmechanismen, die regionale Kooperation und Konsensbildung fördern und repräsentative Partnerschaften zwischen lokalen Akteuren hervorbringen; (3) Konzepte, welche die Verteilung der verfüg-

baren knappen Fördermittel einem Wettbewerbsmechanismus unterwerfen, damit die regionalen Präferenzen bestmöglich berücksichtigt werden, wobei Finanzierungsformen mit einem verpflichtenden Kofinanzierungsanteil für die entscheidende Region effizienzfördernd wirken (HOFREITHER 2002a, 14 ff.; AUDRETSCH 2000, 160 ff.).

Diese Ausführungen dürfen nicht dahingehend fehlinterpretiert werden, dass die Landwirtschaft in benachteiligten und eventuell durch Abwanderung gefährdeten Gebieten nicht mehr unterstützt werden soll. Argumentiert wird lediglich, dass das Ziel des Erhalts einer Mindestbesiedlungsdichte kaum effizient durch die selektive Subventionierung gerade des immobilsten Sektors zu erreichen sein dürfte. Die Erbringung von andern multifunktionalen Leistungen – z. B. im Bereich Umwelt oder Landschaftspflege – wird gerade in derartigen Regionen auch weiterhin eine wesentliche Einnahmenquelle für die Landwirte darstellen, solange Nachfrage dafür existiert.

Ökologie und Ethologie

Schutz natürlicher Ressourcen — Wie bereits ausgeführt, ist der Zustand der Umwelt eng mit Art und Umfang landwirtschaftlicher Produktionsaktivitäten verknüpft. Die Nebeneffekte agrarischer Produktionsaktivitäten im Hinblick auf die natürliche Umwelt sind damit ein klassischer Fall von Externalitäten. Sie können sowohl positiv als auch negativ sein. Für die Korrektur («Internalisierung») derartiger Externalitäten ist die genaue Kenntnis von Vorzeichen und Ausmass dieser Effekte erforderlich, sollen nicht zusätzliche Verzerrungen riskiert werden.

Obwohl es auf den ersten Blick überraschend erscheinen mag, ist in der Praxis oft nicht einfach festzustellen, ob eine Aktivität eines Landwirts eine positive oder negative Externalität darstellt. Dies kann mehrere Gründe haben:

- Identisch ausgeführte Produktionsvorgänge können unter verschiedenen naturräumlichen Bedingungen unterschiedliche Effekte hervorbringen (z. B. identische Düngergaben auf unterschiedlichen Böden);
- das Vorzeichen einer Externalität kann auch wechseln, weil die zugrunde liegende landwirtschaftliche Produktionsaktivität in ihrer Intensität verändert wird;
- identische Produktionsabläufe können in Abhängigkeit vom Jahresgang der Witterungsereignisse unterschiedliche Umwelteffekte nach sich ziehen.

Diese Zusammenhänge machen deutlich, dass die Generierung positiver und die Reduzierung negativer Externalitäten fast immer eine statistischen Zufallsmustern unterliegende Aufgabe darstellt. Grundsätzlich sprechen diese komplexen Interaktionen zwischen ökologischen Externalitäten in Verbindung mit einem oft starken Standortbezug wieder gegen undifferenzierte, horizontal angelegte Programme zur Generierung und Abgeltung derartiger Effekte. Der Kompromiss zwischen ineffizienten «horizontalen» Programmen mit niedrigen Transaktionskosten einerseits und räumlich massgeschneiderten «zonalen» Programmen mit oft hohen Transaktionskosten andererseits ist allerdings nicht immer einfach zu finden.

Auch in Bezug auf diese Dimension landwirtschaftlicher Produktionsaktivitäten verpflichtet sich der Bund in Art. 104 Abs. 1b BV, dafür zu sorgen, «dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur [...] Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft». Ein wesentliches Instrument stellen die in Abschnitt 4 näher erläuterten «Ökologischen Direktzahlungen» dar, ergänzt durch den Ökologischen Leistungsnachweis (öLN) und die Ökoqualitätsverordnung (öQV).

Der Agrarbericht 2004 führt aus, dass 2003 die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft im Vergleich zum Vorjahr weiter zugenommen hätten, und

belegt dies mit dem Argument, dass die beitragsberechtigten ökologischen Ausgleichsflächen um 3 Prozent gestiegen seien. Weiter habe sich der Anteil der Biobetriebe als auch die Teilnahme an den Programmen RAUS (regelmässiger Auslauf von Nutztieren im Freien) und BTS (besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme) gesteigert. Analog wird im Bereich des Mineräldünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes argumentiert. Obwohl diese Veränderungen potenziell in Richtung Umweltverbesserung gehen, so sind sie doch nur Aktivitäten, deren Wirksamkeit erst durch die Messung von sinkenden Nitratbelastungen oder höheren Biodiversitätsindikatoren bestätigt werden kann. Dieses Phänomen wurde weiter oben unter der Bezeichnung «Aktivitätsorientierung» als Schwäche vieler europäischer Agrarumweltprogramme beschrieben.

Artgerechte Tierhaltung — Die Haltung von Nutztieren stellt immer einen Kompromiss zwischen den Bedürfnissen der Tiere und den primär wirtschaftlichen Anforderungen der Halter dar. Individuen können dabei sehr unterschiedliche Einstellungen in Bezug auf die Zulässigkeit von Haltungsbedingungen entwickeln. Es ist Aufgabe einer Gesellschaft, verbindliche Mindestgrenzen für diese Entscheidung festzulegen. Internationale Vergleiche – z. B. zwischen Europa und Asien – zeigen auf, dass kein global uniformer Konsens darüber besteht, was wir mit Tieren tun bzw. nicht tun dürfen. Tierschutzgesetze sind damit auch ein Spiegel der moralisch-ethischen Grundhaltung einer Gesellschaft und sollten jeweils den Stand der Forschung in diesem Bereich bestmöglich widerspiegeln.

Artgerechte Tierhaltung ist eine an den ursprünglichen Verhaltensweisen und Lebensraumbedingungen der domestizierten Tiere orientierte Form der Haltung von Nutztieren in der Landwirtschaft. Häufig wird die Ansicht vertreten, jede Form artgerechter Tierhaltung stünde im Gegensatz zu betriebswirtschaftlichen Zielsetzungen. Tatsächlich ist es so, dass Formen artgerechter Tierhaltung über eine Steigerung des Wohlbefindens der Tiere auch die

«tierische Leistung» (Qualität von Fleisch oder Milch) erhöhen können. Zumeist liegen diese Vorteile aber doch hinter den unter ausschliesslich betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erzielbaren quantitativen «Höchstleistungen» der konventionellen Tierhaltung.

Weil die in Tierschutzgesetzen festgelegten Mindestnormen einem gesellschaftlichen Kompromiss entsprechen und daher selten sehr anspruchsvoll definiert werden, ergibt sich in allen Fällen, in denen über diese Normen hinausgehende tierfreundliche Haltungsformen praktiziert werden, die Frage nach der Kostentragung. Grundsätzlich kommen dafür – in Abhängigkeit von den Motiven für diese Haltungsform – die Halter, die Konsumenten oder die öffentliche Hand infrage. Eine Landwirtin, die einen hohen ethischen Anspruch umsetzt, wird letztendlich die Zusatzkosten selber zu tragen bereit sein. Findet sich unter den Konsumenten gleichzeitig Nachfrage nach diesem unter tierfreundlichen Bedingungen erzeugten Produkt, dann werden diese Kosten teilweise oder auch gesamt durch den Markt abgegolten. Der Umfang von über die Mindestnorm hinausgehendem Tierschutz hängt damit von der ethischen Haltung einzelner Marktteilnehmer ab. Aus der Annahme, dass die gesamte Bevölkerung einen über diese Mindestnorm hinausreichenden Tierschutz wünscht, lassen sich flächendeckende «horizontale» Programme für artgerechte Tierhaltung ableiten. In diesem Fall ersetzt die öffentliche Hand allen Tierhaltern, die bestimmte Bedingungen erfüllen, zumindest die anfallenden Kosten. Darüber hinaus enthalten derartige Programme vielfach auch eine sogenannte «Anreizkomponente» in Form eines positiven Nettoeinkommenseffektes.

Die logisch nicht ganz schlüssig zu beantwortende Frage im Falle der öffentlich subventionierten Form artgerechter Tierhaltung geht dahin, warum man nicht einfach diese Haltungsform verbindlich vorschreibt und der Landwirtschaft den für den Übergang auf diesen Zustand erforderlichen Investitionsaufwand ersetzt. Das wäre sowohl verteilungspolitisch gerechter als auch zur Erreichung

dieses Zustandes wirksamer als die jährliche Gewährung von Prämien: Landwirte, die schon vorher umgestellt haben, erhalten derzeit die Prämien ohne zusätzliche Leistungen, und Landwirte, die hohe Umstellungskosten haben, verzichten auf diesen Schritt, solange er nicht verpflichtend ist.

Der wesentliche Unterschied zwischen den ökologischen Zielsetzungen im letzten Abschnitt und dem Problem artgerechter Tierhaltung ist die regionale Dimension: Während es für bestimmte Umweltleistungen durchaus Nachfrage nur in bestimmten Regionen geben kann, spielt der regionale Kontext keine Rolle für die Empfindungen von Nutztieren. Auch dürften sich die durch artgerechtere Tierhaltungsformen verursachten Kosten zwar je nach Produktionszweig, kaum aber durch regionale Einflüsse unterscheiden. Aus diesem Grund erscheinen national einheitliche Programme in diesem Bereich deutlich weniger nachteilig als in Bezug auf ökologische Ziele.

Das 2006 verabschiedete revidierte Tierschutzgesetz bringt keine grundlegenden Reformen, sondern will die Information der Öffentlichkeit, die Ausbildung der Tierhalter sowie den Vollzug in den Kantonen verbessern. Das Tierschutzgesetz enthält Verbote für bestimmte Haltungsformen (Käfighaltung, Dunkelhaltung). Bestimmte Haltungsarten können einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Aufstallungssysteme und Stalleinrichtungen sind zu bewilligen. Tiertransporte sind so durchzuführen, dass die Tiere weder leiden noch Schaden nehmen. Schmerz verursachende Eingriffe dürfen nur von einem Tierarzt und unter allgemeiner oder örtlicher Betäubung vorgenommen werden. Ausnahmen muss der Bundesrat bewilligen.

Die Schweiz hat mit den Programmen BTS und RAUS (EVD 2004a, 2004b) erkennbare Akzente in Richtung artgerechter Tierhaltung gesetzt. Dennoch verbleiben – wie in andern Ländern auch – viele in der Landwirtschaft übliche Praktiken (betäubungslose Kastration von Ferkeln, Enthornung von Rindern, Schnabelcoupieren bei Hühnern, Knochendeformationen durch

Hochleistungszucht usw.), die für nicht mit der Landwirtschaft befasste Personen vermutlich kaum mit einem verantwortungsvollen Umgang mit Tieren in Einklang stehen.

Insgesamt lässt sich aus den Überlegungen zum Angebot multifunktionaler Leistungen durch die Landwirtschaft der Schluss ableiten, dass es primär die Leistungen im Bereich Umweltschutz und Landschaftspflege sind, die eindeutig von der Landwirtschaft erbracht werden können. Für die in der politischen Diskussion gleichwertig präsentierten Aktivitäten in Bezug auf Sicherung der Nahrungsmittelversorgung sowie den Erhalt der Mindestbesiedelung in peripheren Regionen lassen sich dagegen nur schwer logisch und faktisch ähnlich solide Argumente finden. Damit dürften langfristig betrachtet Direktzahlungen, die mit landschaftspflegerischen, ökologischen oder ethologischen Argumenten legitimiert sind, in Europa eine der wenigen, politisch «nachhaltigen» Formen von Budgettransfers an die Landwirtschaft darstellen (LATA CZ-LOHMANN und HODGE 2003, S. 133 ff.). Dies dürfte auch für die Schweiz zutreffen.

Umstrittene Multifunktionalität in der WTO

Die Schweiz ist im internationalen Vergleich ein Land, das – trotz beträchtlicher Anstrengungen seit mehr als zehn Jahren – immer noch ein vergleichsweise hohes agrarisches Schutz- und Stützniveau aufweist. Das macht sie anfällig für künftige Senkungen der diesbezüglichen Limite und erfordert eine ausgefeilte Strategie der Anpassung der nationalen Agrarpolitik, sollen die verfassungsmässig vorgegebenen Ziele erreicht werden.

«*Non-Trade Concerns*» — Im Hinblick auf Multifunktionalität ist im Regelwerk von GATT/WTO primär die Kompatibilität nationaler Massnahmen mit der «Green Box» von Interesse (BLANDFORD, BOISVERT 2001, 2002;

HOFREITHER 2005). Um in die «Green Box» zu fallen und damit von Reduktionserfordernissen und Ausgabegrenzen ausgenommen zu sein, müssen verschiedene Kriterien erfüllt sein, die detailliert im Annex 2 des URAA (Uruguay-Runden-Abkommen für den Agrarbereich) dargestellt sind. (1) Die implementierten Massnahmen müssen «minimally trade distorting» sein. (2) Sie müssen über ein öffentlich finanziertes Programm gewährt werden, das keine Transfers von Konsumentenseite enthält. (3) Die gewählte Stützungsform darf in keiner Weise einer Preisstützung gleichkommen. (4) Entkoppelte Direktzahlungen als Einkommensinstrument müssen auf klar definierten Kriterien beruhen, die auf eine Basisperiode in der Vergangenheit bezogen sind und keinen Produktions-, Preis- oder Faktorbezug aufweisen.

Die Kriterien der «Green Box» verbieten damit z. B. eindeutig jede Form der Einkommensstützung durch Agrarumweltprogramme. Vergleicht man diese Forderung mit den Usancen in der agrarpolitischen Praxis, dann zeigen sich doch recht deutliche Abweichungen: In vielen Fällen dürften die nachweisbaren Kostensteigerungen mehr oder weniger deutlich unter den bezogenen Prämien liegen.

Je nach agrarpolitischer Grundposition sehen einige Länder auch Massnahmen in der «Blue Box» als essenziell in Bezug auf multifunktionale Leistungen an. Die «Blue Box» enthält Direktzahlungen unter produktionsbeschränkten Programmen, die ebenfalls nicht abzubauen sind, solange sie auf fixen Flächen bzw. Erträgen oder Tierzahlen beruhen oder aber maximal 85 Prozent der Produktion einer Basisperiode erfassen. Beispiele sind die Flächen- und Tierprämien der MACSHARRY-Reform oder die Deficiency Payments der US-Agrarpolitik vor dem FAIR-Act 1996. Die Schweiz hat derzeit keine Massnahmen in der «Blue Box».

Manche Länder erachten sogar Massnahmen in der «Amber Box» als erforderlich für die Aufrechterhaltung von Multifunktionalität. Norwegen (VATN

2000, 2001; FLATEN 2001; ROMSTAD 1999) z. B. argumentiert dabei mit der Höhe der Transaktionskosten, die im Falle von exakt abgestimmten Programmen sehr hoch seien, sodass die kosteneffiziente Lösung in der Aufrechterhaltung der Produktionsaktivitäten mittels traditioneller preispolitischer Massnahmen bestehen würde.

Grundsätzlich bleibt die Regelung von agrarischen Externalitäten so lange eine nationale Problemstellung, als daraus keine signifikanten Handelseffekte resultieren. Das wird zurzeit dann unterstellt, wenn die eingesetzten Instrumente in die «Green Box» fallen. Genau daran setzt aber die Kritik der – zumindest offiziell – freihandelsorientierten Gegner des Multifunktionalitätskonzepts (WYNEN 2002; FREEMAN und ROBERTS 1999) an: Die politischen Konzepte der «Friends of Multifunctionality» seien primär eine neue Strategie zur Aufrechterhaltung der bisher verfolgten protektionistischen Agrarpolitik. Zudem sei die Art der Gewährung von Stützungen für multifunktionale Leistungen zu unscharf, um gezielt bestimmte Zustände zu generieren, und sie würde daher einer Subvention, nicht aber einer Leistungsabgeltung entsprechen.

Reines «box switching» macht zwar die Agrarstützungen formal wto-kompatibel, ändert an dieser inhaltlichen Kritik jedoch kaum etwas. Im Falle der Schweiz wurde damit z. B. das AMS («Aggregate Measurement of Support») von der «Amber Box» hauptsächlich in die «Green Box» verschoben, viele andere Industrieländer haben ähnliche Anpassungen vorgenommen.

Konfliktpotenzial für die Schweiz — Durch die Entwicklungen im vergangenen Jahr hat sich die Brisanz der laufenden wto-Verhandlungen für die Schweizer Landwirtschaft gegenüber früheren Einschätzungen weiter erhöht (LIPS 2002). Aus der Sicht der Schweiz ist die sehr wahrscheinliche Eliminierung der Exportsubventionen vermutlich das kleinste Problem, weil es hier lediglich um die vorläufige Sicherung der im Rahmen des «Schoggi-Gesetzes»

an die Nahrungsmittelindustrie ausbezahlten Exportbeiträge geht. Aufgrund ihres Nettoimporteur-Status deutlich empfindlicher getroffen würde die Schweiz durch die wahrscheinliche Reduktion des Aussenschutzes in einer Form, die höhere Tarifniveaus stärker als niedrige senkt und eventuell auch je Tariflinie fixe Höchstsätze vorsieht («Swiss Formula»), weil das aktuelle Preisniveau bei einzelnen Produkten immer noch ein Mehrfaches des Weltmarktpreises beträgt. Ein Beispiel für die Problemlage liefert Schweinskarree, welches nach der aktuellen Berechnungsformel mit 330 Prozent Zoll geschützt ist und dann auf einen maximal zulässigen Höchstwert – z. B. 100 Prozent oder sogar noch weniger – reduziert werden müsste. Erste Berechnungen des BLW zeigen, dass ein derartiges Capping auf einem Niveau von 100 Prozent des Weltmarktpreisniveaus insgesamt rund CHF 2,5 Mrd. Mindereinnahmen für die Landwirte bedeuten könnte, was Erlöseinbussen von 20 bis 25 Prozent – mit einem Schwerpunkt in zentralen Bereichen wie Fleisch und Milch – entsprechen würde.

Im Bereich der internen Stützungen fand bereits bisher ein deutlicher Abbau in der Kategorie «Amber Box» statt und weitere Kürzungen würden konform mit den ohnedies geplanten Preissenkungen gehen. Die offene Frage dabei ist primär der Umfang des Ausgleichs der Einkommenseffekte durch zusätzliche Direktzahlungen. Unangenehme Folgen könnte für die Schweiz dabei eine Verschärfung der Kriterien für die «Green Box» zeitigen, weil wichtige Massnahmen (an Tierzahl und/oder Fläche gebundene Direktzahlungen) heute in der «Green Box» angesiedelt sind, die vielleicht einer harten Überprüfung nicht standhalten werden.

Wie auch für andere Länder mit ähnlichen Agrarstrukturen ist für die Schweiz die bislang nur rudimentäre Einbeziehung von «non-trade concerns» – konkret bezogen auf Produktionsmethoden und -standards – in die Verhandlungen nachteilig. Nationale Produktionsstandards können daher durch Importprodukte unterlaufen werden. Ein möglicher Ausweg aus

diesem Dilemma besteht in der Durchsetzung von geografischen Herkunftsangaben, die den Konsumenten ausreichende Entscheidungsgrundlagen liefern. In Summe üben diese Entwicklungen in den WTO-Verhandlungen spürbaren Druck auf die Schweizer Landwirtschaft und Agrarpolitik aus, den seit 1992 beschrittenen Weg in beschleunigtem Tempo weiterzugehen.

Unabhängig von den unangenehmen Folgen dieser internationalen handelsrechtlichen Veränderungen für die wirtschaftliche Situation der schweizerischen Landwirtschaft ist die Frage zu beurteilen, ob bzw. inwieweit dadurch automatisch auch die Sicherstellung der multifunktionalen Leistungen gefährdet ist. Im Lichte der bisherigen Ausführungen erscheinen Bedenken in diesem Zusammenhang nicht wirklich angebracht: Ein Rückgang bei Preisen und Produktionsmengen wird aufgrund der gegebenen jointness tendenziell die negativen Externalitäten reduzieren. Für die Bereitstellung positiver Externalitäten sind ohnedies bereits jetzt konkrete Anreize erforderlich, die unter Umständen entsprechend anzupassen sein werden. Im Rahmen des derzeitigen Systems dürften dafür durchaus Spielräume durch Umschichtungen und Schwerpunktsetzungen bestehen.

HAUPTPFEILER DIREKTZAHLUNGEN

Entstehung und Ausbau

Die Schweiz ist ein Land, das über Jahrzehnte hinweg eine günstigere wirtschaftliche Entwicklung zu verzeichnen hatte als vergleichbare Länder in Europa. Zudem verfügt die Schweiz über eine politische Kultur, die den Bürgern mehr Einfluss bei Einzelentscheiden zubilligt als in andern Ländern. Dieses Umfeld wirkte sich auch auf die Entwicklung der Landwirtschaft und Agrarpolitik aus: Legitimiert durch ungünstige topografische und klimatische Produktionsbedingungen fand die Realisierung landwirtschaftlicher Einkommensziele über steigende Erzeugerpreise breite politische Zustimmung. Den zunehmenden Preisdifferenzen gegenüber dem Ausland wurde lange Zeit wenig Bedeutung beigemessen. Erst die sukzessive Öffnung der nationalen Agrarmärkte durch die Ergebnisse der GATT-Uruguay-Runde rückte dieses Problem mangelnder Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Agrar- und Ernährungssektors stärker in den Blickpunkt öffentlicher Interessen. Die Schweiz hat darauf mit einem grundlegenden Systemwechsel im Rahmen der agrarpolitischen Reform 1992 reagiert. Dabei wurden staatliche Garantiepreise abgesenkt und das Prinzip kostendeckender Erzeugerpreise aufgegeben. Als Instrument zur künftigen Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen wurden Direktzahlungen eingeführt. Die Schweiz war damit eines der ersten Länder, die die Weichen in Richtung «Entkoppelung» gestellt haben.

Die Schweiz hatte jedoch bereits viel früher Direktzahlungen als Instrument der Agrarpolitik genutzt, die primär aus der speziellen topografischen Situation resultierten. Schon im Jahr 1959 erhielten Viehhalter in Berggebieten Zahlungen aus dem Staatshaushalt, und seit 1971 wurden flächendeckend Prämien an Milchproduzenten gewährt (WALKENHORST und ZULAUF 2000, S. 285). Dennoch blieb die Marktpreisstützung bis in die frühen 1990er Jahre das dominierende Instrument der Agrarpolitik. Die wissenschaftlich seit den 1970er Jahren hinlänglich analysierten Konsequenzen einer Hochpreispolitik traten im Lauf der Jahre tatsächlich ein (RIEDER 1998, S. 1151) und führten – in Verbindung mit einem gesteigerten Umweltbewusstsein, markanten Preisunterschieden zum benachbarten Ausland, steigenden Haushaltskosten sowie Spannungen als Folge der Liberalisierungstendenzen auf den internationalen Agrarmärkten – zu einem kontinuierlich ansteigenden Reformdruck.

Der Systemwechsel der 1990er Jahre — Im Jahr 1992 verabschiedete die Schweiz eine Agrarreform, die einen grundlegenden und in seiner Deutlichkeit mutigen Richtungswechsel darstellte, indem das Prinzip kostendeckender Erzeugerpreise aufgegeben und staatliche Garantiepreise gesenkt wurden. Parallel dazu wurden neue Direktzahlungssysteme eingeführt, die den Landwirten betriebs- und flächenbezogene Pauschalzahlungen («Ergänzende Direktzahlungen») zugestanden und sie des Weiteren für besondere Umweltleistungen entlohten («Ökologische Direktzahlungen»). Der Umfang der ausbezahlten Direktzahlungen stieg zwischen 1990 und 1996 um 120 Prozent, ihr Anteil an den staatlichen Agrarausgaben nahm von 37 Prozent auf 57 Prozent zu (WALKENHORST und ZULAUF 2000, S. 285).

Ein wichtiger Schritt in Richtung Absicherung der multiplen Funktionen der Schweizer Landwirtschaft folgte 1996 mit der Zustimmung der Bevölkerung zur Verankerung von «Multifunktionalität» im Verfassungsartikel 104. Die Schweiz wurde damit das erste Land mit einem expliziten «Sozialvertrag» zwischen Landwirtschaft und Gesellschaft. Der jährliche Agrarbericht des BLW

ist das Instrument, um der Forderung einer permanenten Beobachtung und Analyse der Agrarpolitik und der Leistungen der Landwirtschaft unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit nachzukommen. Jährlich werden die ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen der aktuellen Agrarpolitik systematisch beleuchtet und in einer ansprechenden Form dargestellt.

Agrarpolitik 2002 — Den nächsten Reformschritt auf dieser Linie bildete die im Jahr 1998 von Nationalrat und Ständerat verabschiedete «Agrarpolitik 2002». Damit wurden ab 1999 sukzessive interne Preis- und Absatzgarantien für Agrarprodukte abgeschafft und durch deutlich unverbindlichere Zielpreise ersetzt. Die bestehenden Direktzahlungsprogramme wurden teilweise konsolidiert und die Anbindung der staatlichen Zahlungen an konkrete Umweltleistungen wurde verstärkt.

Milchkontingente wurden, jeweils innerhalb des Tal- und Berggebietes, handelbar gemacht. Der Grenzschutz blieb vorerst unangetastet, weil sich die Schweizer Landwirtschaft, nicht zuletzt als Folge der Reformen seit 1992, noch im Rahmen der mit 2001 umzusetzenden Verpflichtungen der Uruguay-Runde bewegte. Die Direktzahlungen wurden primär dort angehoben, wo es durch Preissenkungen zu Erlösschmälerungen kam, stellen also Einkommenskompensationen dar. Auch wurden Vereinfachungen eingeführt, z. B. die Zusammenführung der «Ergänzenden Direktzahlungen» mit den Beiträgen für Integrierte Produktion zu einem einheitlichen Flächenbeitrag von CHF 1200 je Hektar. Beibehalten wurden Zahlungen für über Mindeststandards hinausgehende Umwelt- und Tierschutzaktivitäten. Beispiele dafür sind extensiv genutzte Wiesen und Streuflächen (CHF 450–1500/ha), biologischer Landbau (CHF 100–1000/ha) oder besonders tierfreundliche Stallsysteme (CHF 70–180/Grossvieh-Einheit). Auch die Bewirtschaftung von Hanglagen und Alpen wird speziell gefördert. Einen wichtigen Schritt in der Entwicklung der schweizerischen Agrarpolitik stellt die Einführung des «Ökologischen Leistungsnachweises» (ÖLN) als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen dar.

-----Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN)-----

Den rechtlichen Basiserlass für den ÖLN bildet die Verfassung (Art. 104, Abs. 3, Bst. a BV); eine zusätzliche Präzisierung findet er im LwG Art. 70 Abs. 2, zusätzlich wird sein Vollzug auch noch in der Direktzahlungsverordnung konkretisiert: Die von den Landwirten zu erbringenden Anforderungen des ÖLN umfassen:

- Einhaltung der Tierschutzverordnung;
- ausgeglichene Nährstoffbilanz mit einem Fehlerbereich bei Nitrat und Phosphor von maximal 10 Prozent;
- Mindestanteil an ökologischen Ausgleichsflächen von 3,5 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche bei Spezialkulturen und 7 Prozent bei der übrigen landwirtschaftlichen Nutzfläche;
- Fruchtfolge mit jährlich mindestens vier verschiedenen Ackerkulturen;
- Bodenschutzindex von 50 Punkten (Gemüsebau: 30 Punkte);
- Einschränkung bei Pflanzenbehandlungsmitteln und Beachtung von Schadschwellen sowie Prognosen und Warndiensten.

Agrarpolitik 2007 — Der darauf folgende Reformschritt – die AP 2007 für die Periode 2004–2007 – brachte keine grundlegende Neuausrichtung, sondern bekannte sich weiterhin zur Erreichung der bereits in der AP 2002 formulierten Ziele. Konkret genannt wurden dabei u. a. «Nachhaltigkeit und Multifunktionalität», «Markttöffnung und Wettbewerbsfähigkeit», «Entwicklung des ländlichen Raums», aber auch «Sozialverträgliche Strukturentwicklung» und die «Erreichung der agrarökologischen Ziele» unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklungen und der budgetären Spielräume. Die AP 2007 verstand sich als Anpassung an geänderte Gegebenheiten und auch als Chance, die bisher gewonnenen Erfahrungen umzusetzen (BLW 2002).

Grundsätzlich zeigen die gesetzten Massnahmen in die richtige Richtung, indem sie eine Reduktion der Produktionskosten, die Förderung des unternehmerischen Handlungsspielraums und damit eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft anstrebten. Die beschlossene schrittweise Aufhebung der Milchkontingentierung bis spätestens 2009 stellt

einen bemerkenswerten Schritt in diese Richtung dar. Ähnliches gilt für die Einführung eines Auktionssystems für die Zollkontingente bei Schlachtvieh.

Im Bereich der Direktzahlungen waren die Anpassungen eher zurückhaltend. Sie brachten marginale Bereinigungen im Bereich der Bezugsgrenzen, z. B. durch die Aufhebung der Beitragsabstufungen oder der Einkommens- und Vermögensgrenze, was jedoch aufgrund der marginalen Relevanz dieser Grenzen (BERATENDE KOMMISSION LANDWIRTSCHAFT 2004) keine grundlegenden Verbesserungen im Hinblick auf die Effizienzproblematik bewirkte. Verschiedene kleinere Massnahmen (z. B. Investitionsbegünstigungen für gemeinschaftliche Bauten, zur Diversifizierung oder zum Aufbau von Selbsthilfeorganisationen) hatten offensichtlich den Zweck, den gedämpften Strukturwandel etwas zu beleben. Darüber hinaus wurden auch einige Detailregelungen im Boden- und Pachtrecht sowie im Tierseuchen- und Tierschutzgesetz angepasst.

Der Zahlungsrahmen gemäss AP 2007 beträgt rund CHF 14,1 Mrd., wovon mehr als 10 Mrd. für Direktzahlungen vorgesehen sind. Der von den Schweizer Steuerzahlern für die Landwirtschaft zur Verfügung gestellte Betrag konnte damit im Vergleich zur Periode 2000–2003 (AP 2002) nominell annähernd konstant gehalten werden (+0,45 Prozent).

Das Schweizer Direktzahlungssystem untergliedert sich in Allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge. Die Flächenbeiträge der ersten Gruppe sollen dabei primär die gemeinwirtschaftlichen Leistungen wie Schutz und Pflege der Kulturlandschaft, Sicherstellung der Nahrungsmittelproduktion und Gesunderhaltung der Lebensgrundlagen abgelten.

Generell können Direktzahlungen von den Bewirtschaftern oder Bewirtschafterinnen dann in Anspruch genommen werden, wenn sie einen Betrieb mit mindestens 0,25 SAK (Standardarbeitskraft) auf eigene Rechnung und Gefahr führen, ihren Wohnsitz in der Schweiz haben und – ab 2007 – eine

entsprechende Berufsausbildung vorweisen können. Zusätzlich sind die Erfordernisse des Ökologischen Leistungsnachweises zu erfüllen und es gelten Limiten in Bezug auf das Personeneinkommen und -vermögen.

Die Allgemeinen Direktzahlungen bestehen aus einem Flächenbeitrag von CHF 1200 pro Hektare und Jahr, der ab 30 ha einer Kürzung unterliegt und nach oben auf 90 ha limitiert ist. Diese Zahlungen können um einen Zusatzbeitrag von CHF 400 für offenes Ackerland und Dauerkulturen ergänzt werden. Die Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere liegen je nach Tierart zwischen CHF 400 und 900 je RGVE und Jahr, wobei bestimmte Bedingungen – darunter eine Obergrenze des Tierbesatzes pro Hektare – zu erfüllen sind. Als Ausgleich für die Produktionsnachteile der Hügel- und Bergregionen werden Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen zwischen CHF 260 und CHF 1190 – je nach Erschwernis – für maximal 20 RGVE je Betrieb gewährt. Diese können ab entsprechenden Hangneigungen noch durch Beiträge zwischen 370 (ab 18 Prozent Neigung) und CHF 510 (ab 35 Prozent Neigung) aufgestockt werden. Bergbauern können auch Sömmerungsbeiträge von maximal CHF 300 pro Normalstoss (= Sömmerung einer Grossvieheinheit während 100 Tagen) erhalten. Spezielle Hangbeiträge für Rebflächen können für Terrassenflächen CHF 5000 pro ha und Jahr erreichen.

Die sogenannten Ökobeiträge entschädigen für besondere ökologische Leistungen, die über die Anforderungen des öLN hinausgehen. Sie umfassen mehr als ein Dutzend Einzelmassnahmen, die sich vereinfachend unterteilen lassen in:

- Massnahmen des ökologischen Ausgleichs (Extensivierung, Streuflächen, Hecken, Brachen usw.);
- Massnahmen für tierfreundliche Haltungsformen (primär die Programme BTS und RAUS), die über die Tierschutzverordnung hinausgehen;
- Massnahmen zum Verzicht auf den Einsatz ökologisch bedenklicher Inputs (Stickstoffdünger, Insektizide, Extensio-Getreide usw.);
- Massnahmen für den biologischen Landbau.

Im Ackerbau werden für bestimmte Kulturen (Ölsaaten, Körnerleguminosen, Faserpflanzen) Beiträge bis zu CHF 2000 pro Jahr und ha geleistet. Die Anforderungen für die Ökoqualitätsverordnung, mit der die natürliche Artenvielfalt erhalten und gefördert werden soll, legen die Kantone fest, die die Massnahmen auch mitfinanzieren.

Agrarpolitik 2011 — Verglichen mit AP 2007 enthalten die Vorschläge zur AP 2011 (Periode 2008–2011) keine grundsätzlichen Systemänderungen (BLW 2005b). Die beabsichtigten Detailkorrekturen bestehender Elemente gehen jedoch in die langfristig erforderliche Richtung einer verstärkten Marktorientierung. So sollen die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der inländischen Marktstützung dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft zu steigern und damit den bestehenden Abstand zum umliegenden EU-Ausland zu reduzieren. Im Umweltbereich wird angestrebt, die Effizienz des Stickstoff- und Phosphoreinsatzes durch regionale bzw. branchenspezifische Programmvereinbarungen mit den involvierten Akteuren zu verbessern. Es wird zudem erwartet, dass generell die Intensitäten sinken und zugleich die ökologischen Ausgleichsflächen attraktiver werden, was in Verbindung mit der angestrebten Vernetzung im Rahmen der Ökoqualitätsverordnung zu einer positiven Entwicklung im Umweltbereich führen sollte.

Nicht unerwartet finden diese Vorschläge wenig Gegenliebe bei den bäuerlichen Interessenorganisationen. Wie «schweizerbauer.ch» am 5. Juli 2005 berichtete, richtet sich die Kritik in erster Linie gegen die geplante Kürzung der Budgetmittel (um 375 Mio. gegenüber der AP 2007), die Bindung der Direktzahlungen an den Arbeitseinsatz (SAK-Beitrag), aber auch gegen die geplanten Lockerungen im Boden- und Pachtrecht, weil dies «die landwirtschaftliche Produktion verteuern würde». Generell wird kritisiert, dass die Vorschläge der AP 2011 über die «von der WTO diktierten Kürzungen» hinausgingen und zudem nicht im Sinne eines kontinuierlichen und verlässlichen

Reformprozesses seien. Gefordert wird eine Stärkung der Wirtschaftlichkeit des Agrarsektors, ohne die konkrete Umsetzung dieser Forderung jedoch näher auszuführen.

----- Simulation AP 2007 -----

Die FAT Tänikon hat mithilfe des Simulationsmodells SILAS versucht, die Auswirkungen der AP 2007 zu analysieren. Der Prognosezeitraum lag zwischen 2004 und 2007. Die exogenen Modellannahmen betrafen die Preisentwicklung, die von Reduktionen bis zu etwa 20 Prozent ausging und Naturalertragssteigerungen im Bereich von 1 Prozent sowie Arbeitszeiteinsparungen von etwa 2 Prozent jährlich unterstellte. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Simulationsanalyse lassen sich folgendermassen zusammenfassen (MACK und FERJANI 2002):

- Die neu eingeführten Beiträge für offene Ackerflächen bringen den seit 1992 beobachteten Rückgang der offenen Ackerfläche zum Stillstand; die Getreidefläche geht zugunsten der Silomaisfläche zurück.
- Die ökologischen Ausgleichsflächen wachsen bis 2007 auf etwa 10 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche an; der Rückgang des Rindviehbestands wird durch die Erhöhung der Milchkontingente gestoppt, es kommt zu einer leichten Bestandsaufstockung bei Milch- und Masttieren in den intensiven Futterbaugebieten der Tal- und Hügelsonnenregion, wobei jedoch die ÖLN-Vorgaben unverändert eingehalten werden.
- Die Bundesmittel für Direktzahlungen und Ackerbaubeiträge werden ausgeschöpft, wobei sich die regionale Verteilung der Mittel nur marginal ändert.
- Sowohl im Pflanzenbau als auch im tierischen Bereich werden die durch den technischen Fortschritt bedingten Produktionssteigerungen durch Preissenkungen überkompensiert, woraus insgesamt ein Rückgang der Endproduktion von 10 Prozent im pflanzlichen sowie 5 Prozent im tierischen Bereich resultiert.
- Die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen geht bis 2007 auf CHF 2,91 Mrd. zurück, und trotz eines Anstiegs der Beiträge der öffentlichen Hand auf CHF 2,75 Mrd. sinkt das Nettoeinkommen für landwirtschaftliche Familienarbeitskräfte gegenüber dem Basisjahr 1999 um 10 Prozent.

Diese Simulationsergebnisse lassen sich so zusammenfassen, dass die Marktorientierung leicht zunimmt, die daraus resultierenden Veränderungen jedoch sowohl in Bezug auf die Einkommensentwicklung als auch die Umweltleistungen der Landwirtschaft tendenziell negativ sein dürften.

Ein interessantes – weil durchaus differenziertes – Bild ergab eine Umfrage – ebenfalls von «schweizerbauer.ch» – unter 340 Landwirten zur AP 2011. Während einerseits die Meinung zum Ausdruck gebracht wird, dass kleine Bauernbetriebe verstärkt unter Druck geraten würden, vertreten expansionswillige Haupterwerbsbetriebe die Ansicht, dass auch mit der neuen Agrarpolitik immer noch zu viele Hemmnisse bestehen würden. Mit 38 Prozent überraschend hoch erscheint dabei die Zustimmung zur grundsätzlichen Ausrichtung der AP 2011. Die klar erkennbare Spaltung innerhalb der bäuerlichen Interessenlage ist ein Spiegelbild der Problemlage: Soll die schweizerische Landwirtschaft in ihrem in zunehmendem Masse nicht mehr wettbewerbsfähigen, überproportional kleinbetrieblich strukturierten Zustand gehalten werden oder aber sich in einer absehbaren Zeit an die Entwicklungen im internationalen Umfeld anpassen?

Probleme im Direktzahlungssystem

Das seit 1992 bestehende Schweizer Direktzahlungssystem ist im Grunde «horizontal» konstruiert, indem viele Programmelemente allen Landwirten zur Verfügung stehen. Es berücksichtigt die unterschiedlichen Bedingungen in den drei Gebietstypen vorwiegend durch Variationen von Prämienhöhen oder Bezugskriterien. Zudem hat die Schweiz den Erhalt dieser Zahlungen bereits früher als die EU an ökologische Kriterien gebunden. Bedingt durch das historisch hohe Stützungsniveau verursachte dieser Systemwechsel zusätzliche Belastungen für den Bundeshaushalt, die jedoch angesichts der zu dieser Zeit gegebenen guten Budgetlage akzeptabel erschienen. Die Reformen der Schweizer Agrarpolitik in den folgenden Jahren bewirkten primär Detailanpassungen, jedoch keine grundlegende Änderung dieses Systems.

Die OECD würdigt in einem Bericht von 2005 die bisherigen Bemühungen der Schweizer Agrarpolitik mit der Feststellung, dass sich diese in die richtige

Richtung bewege: Die bisherigen Reformen hätten die Produzentenunterstützung («Producer Support Estimate») abgesenkt und auch die Gesamthilfe («Total Support Estimate») reduziert (OECD 2005, S. 7 f. und S. 67 ff.). Kritisiert wird allerdings das immer noch sehr hohe Ausmass der landwirtschaftlichen Stützungen in der Schweiz, das allerdings auch einige andere Länder in etwa erreichen (z. B. Norwegen, Japan, Korea).

Hohes Niveau der Direktzahlungen — Wie bereits weiter oben ausgeführt, ist nicht nur das Erzeugerpreisniveau, sondern auch das Ausmass der geleisteten Direktzahlungen höher als internationale Vergleichswerte. Diese Aussage gilt nicht nur für die Allgemeinen Direktzahlungen, die für die meisten Betriebe in Tal- und Hügellagen den Hauptteil staatlicher Transfers ausmachen, sondern auch für die ökologischen Direktzahlungen. So zeigen u. a. vergleichende Berechnungen mit der Situation in der EU, dass die Übertragung des Schweizer Flächenstilllegungsprogramms auf die EU etwa eine Verdreifachung der Ausgaben in diesem Bereich verursachen würde. Die Übertragung der Schweizer Ökobeiträge auf die EU15 würde Gesamtkosten von 41,9 Mrd. € verursachen, was in etwa dem gesamten EU-Budget im Bereich Marktordnung entspräche (MANN 2002, S. 374 f.).

An diesen Aussagen ändert sich auch nichts, wenn man nicht das Kosteniveau der Schweizer Landwirtschaft, sondern jenes der EU unterstellt, sodass die errechneten Werte niedriger ausfallen würden. Ebenso gelten diese Aussagen, wenn man annimmt, dass mit einer derartigen Übertragung der schweizerischen Programme eine gewisse Ausweitung der ökologischen Leistungen der EU-Landwirtschaft verbunden wäre, weil der ÖLN teilweise stärker regulierend auf betriebliche Abläufe einwirkt als die «Cross Compliance»-Bestimmungen in vielen EU-Ländern (NITSCH und OSTERBURG, 2005).

Direktzahlungen

Allgemeine Direktzahlungen

Flächenbeitrag

- für die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche (degressiv nach Fläche)
- für die offene Ackerfläche und Dauerkulturen (degressiv nach Fläche)

Beiträge für die Haltung raufutterverzehrender Nutztiere (degressiv nach Tierzahl)

- Rindvieh, Pferde, Bisons, Milchziegen und -schafe
- Hirsche, Lamas, Alpakas

Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen (Hügel- und Bergzonen)

Hangbeiträge

- allgemeine Hangbeiträge für Berggebiet und Hügelzone (Hanglagen, Steillagen)
- Hangbeiträge für Rebflächen (Steillagen, Terrassenlagen)

Ökologische Direktzahlungen

Ökologischer Ausgleich

- für extensiv genutzte Wiesen, Streueflächen, Hecken, Feld- und Ufergehölze (Ackerbau- und Übergangszonen, Hügel- und Bergzonen)
- für wenig genutzte Wiesen (Talgebiet, Bergzonen)
- für Buntbrachen, Rotationsbrachen, Ackerschonstreifen (Talgebiet)
- für Hochstamm-Feldobstbäume

Extensoproduktion (Futtergetreide, Brotgetreide, Raps)

Biologischer Landbau (Spezialkulturen, übrige offene Ackerfläche, übrige landwirtschaftliche Nutzfläche)

Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme BTS

- Rinder, Ziegen, Kaninchen
- Schweine
- Legehennen, Junghennen, Zuchthennen und -hähne, Junghähne, Küken
- Mastpoulets, Truten

Regelmässiger Auslauf im Freien RAUS

- Rinder, übrige Raufutterverzehrer
- Schweine
- Legehennen, Junghennen, Zuchthennen und -hähne, Junghähne, Küken
- Mastpoulets, Truten

Quelle: sbv 2005

Auf Grundlage einer detaillierten Analyse von Produktions-, Opportunitäts- und Transaktionskosten sowie Marktentlastungseffekten zeigt sich auf der betrieblichen Ebene ein deutliches Auseinanderklaffen des betrieblichen Nettonutzens zwischen ausgewählten Ökomassnahmen (MANN 2003, S. 110 ff.). Derartige Ungleichgewichte zwischen Einzelmassnahmen sind vermutlich nie völlig zu vermeiden. Weil sie aber Verzerrungen zwischen Betrieben und Regionen bewirken, resultieren daraus häufig Ineffizienzen, welche die Erbringung der seitens der Gesellschaft geforderten multifunktionalen Leistungen beeinträchtigen, aber auch eine Überkompensation dieser Leistungen zur Folge haben können.

Unschärfer ökologischer Leistungsnachweis — Nachdem fast 90 Prozent der Schweizer Landwirte die Kriterien des Ökologischen Leistungsnachweises erfüllen, ist zu vermuten, dass dabei gewisse Mitnahmeeffekte auftreten. Die empirische Evidenz in EU-Ländern zeigt, dass derartige Effekte häufig aus einer die normale Produktionstätigkeit kaum einschränkenden Gestaltung der Kriterien zur Erfüllung derartiger «Cross Compliance»-Anforderungen resultieren. In diesem Fall würden Landwirte Prämien erhalten, obwohl sie keine Änderung ihrer Produktionsabläufe vorzunehmen hatten. Ähnliche Mitnahmeeffekte lassen sich auch im Bereich der BTS- und RAUS-Prämien nicht ausschliessen. Angesichts des strikt «horizontalen» Charakters des ÖLN scheint es jedoch wenig erfolgversprechend, Effizienzverbesserungen durch eine noch detailliertere Ausgestaltung bewirken zu wollen. Das sollte in erster Linie durch inhaltlich spezialisierte und regional angepasste Programme geschehen, wie es z. B. die ööy ist.

Diskussionswürdig erscheint auch die Frage, ob die Regelung des ökologischen Leistungsnachweises in Bezug auf Ausgleichsflächen tatsächlich die bestmögliche Ausgestaltung darstellt. Die Erfahrungen in der EU lassen vermuten, dass effektive ökologische Verbesserungen durch mehr oder weniger beliebige, räumlich isolierte Entscheidungen von Einzelbetrieben bezüglich

der Bereitstellung von 7 Prozent an Ausgleichsflächen nicht zu erwarten sind. Ein stärker auf die regionalen Voraussetzungen und Bedürfnisse abgestimmtes Programm für Ausgleichsflächen könnte die Kosteneffizienz erhöhen.

Aus Artikel 104 BV geht hervor, dass der Bund gewillt ist, zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zu ergänzen. Inwieweit dabei jedoch in der politischen Diskussion das Sektoreinkommen oder aber das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen als relevante Zielgrösse anvisiert wird, bleibt unbestimmt. Ein «nachhaltig wirtschaftender und ökonomisch leistungsfähiger Betrieb», dessen Einkommen laut Landwirtschaftsgesetz mit jenem der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung zu vergleichen ist, kann teilweise durchaus von den beobachteten Schweizer Betrieben in Bezug auf die Flächen- und Arbeitskräfteausstattung abweichen. Gerade diesen betriebsstrukturellen Kennzahlen kommt im Falle sich ändernder Strukturen aber grosse Bedeutung zu: Ein konstantes (sinkendes) Sektoreinkommen kann – je nach der jährlichen Abwanderungsrate von landwirtschaftlichen Beschäftigten – zu steigenden (konstanten) Pro-Kopf-Einkommen führen. Eine Situation, in der hohe einkommensrelevante Direktzahlungen den Strukturwandel behindern und damit langfristig die Wettbewerbsfähigkeit als auch die Pro-Kopf-Einkommen aus Marktaktivitäten negativ beeinflussen, könnte demnach sogar dem materiellen Gehalt von Artikel 104 BV zuwiderlaufen, weil zu kleine Betriebe eben nicht schon automatisch «nachhaltig wirtschaften» und «ökonomisch leistungsfähig» sind.

Internationale Rahmenbedingungen — Angesichts der laufenden WTO-Runde wird die Schweizer Agrarpolitik ihre Bemühungen um eine weitere Angleichung der inländischen Gegebenheiten an das international vorgegebene Niveau entschlossen fortsetzen müssen. Konkret bedeutet das einen weiteren Abbau der agrarischen Stützungen mit Produktionsbezug, Erleichterungen beim Marktzutritt und vermutlich einen Umbau der geleisteten Beiträge in

Richtung einer weitergehenden Entkoppelung von den eingesetzten Produktionsfaktoren. Auch die bilateralen Abkommen mit der EU lassen sich als Schritt interpretieren, die im Artikel 104 Abs. 1 BV geforderte, «auf den Markt ausgerichtete Produktion» zu verwirklichen, weil sie zweifellos in Richtung einer Ausweitung des internationalen Warenaustausches wirken. Allerdings wird der Nettofluss des Aussenhandels letztendlich durch die qualitative und preisliche Attraktivität der gehandelten Erzeugnisse bestimmt. Dabei wäre es ein Fehler zu glauben, die Wettbewerbsintensität im obersten Qualitätssegment wäre niedriger als im Bereich von standardisierten Massengütern.

Der Zusammenhang zwischen der notwendigen Erhöhung der Wettbewerbsintensität und der Sicherung multifunktionaler Leistungen ist komplex: Erfahrungen aus andern Ländern zeigen, dass es z. B. schwierig sein kann, hochwertige Produkte aus peripheren Regionen gezielt auf stark umkämpften Verbrauchermärkten zu positionieren. Produktionsrückgänge auf marginalen Standorten können jedoch mit der Bereitstellung multifunktionaler Leistungen in Konflikt stehen und erfordern eine klar auf derartige Problemregionen fokussierte Ausgleichsstrategie, u. a. durch Direktzahlungen, soll die Landwirtschaft in diesen Gebieten erhalten bleiben. In Regionen mit intensiver Agrarproduktion präsentiert sich die Problemlage dagegen häufig konträr: Das Problem ist hier nicht die Abwendung von Betriebsaufgaben, sondern die Verringerung der durch die intensive Produktionsweise verursachten negativen Externalitäten.

Verteilungswirkungen von Direktzahlungen

Das Schweizer Direktzahlungssystem ist von seiner Grundkonstruktion her immer noch durch die Situation seiner Entstehungszeit geprägt. Es wirkt zwar in vielen Bereichen in Richtung der gesteckten Ziele, das Ausmass ihrer Erreichung bleibt jedoch vielfach unbestimmt, was in mehreren

Studien nachgewiesen wurde (z.B. MANN und MACK 2004; MANN 2005). Zudem bleiben dabei noch beträchtliche Effizienzspielräume vermutlich ungenutzt. Unter der Annahme künftig sinkender Marktpreise und mittelfristig nominell konstanter Budgetmittel für Direktzahlungen dürfte eine Verringerung dieser Effizienzverluste zum zentralen Erfolgsfaktor für die langfristige Absicherung multifunktionaler Leistungen werden, weil zusätzliche Einkommen künftig nur aus einer Stärkung der betrieblichen Wettbewerbskraft erwartet werden können.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich Ansätze für erfolgversprechende Detailreformen innerhalb des bestehenden Systems in Bezug auf folgende Bereiche erkennen:

- die gewährten Förderungshöhen und das Verhältnis zwischen Einkommensstützung und sozialem Ausgleich;
- die Aufteilung der Zielsetzungen auf die bestehenden Bereiche Allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge sowie
- eine Differenzierung nach der Problemintensität sowie eine stärkere Verankerung des Subsidiaritätsprinzips.

Beitragshöhe und Einkommenseffekte — Wie weiter oben ausgeführt wurde, liegt die Höhe der an die Schweizer Landwirte gewährten Direktzahlungen im Durchschnitt markant über internationalen Vergleichswerten. Dieser Umstand mag zum Teil durch die bestehenden Unterschiede hinsichtlich der nicht agrarischen Vergleichseinkommen als auch des Leistungsumfangs legitimiert sein. Allerdings wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass auch unter Schweizer Verhältnissen die relative Attraktivität dieser Zahlungen gegenüber alternativen Einkommensquellen hoch sein dürfte. Empirisch untermauert wird diese Hypothese u.a. durch die Tatsache, dass die untersten drei Dezile der von der Zentralen Erhebung erfassten Referenzbetriebe ein negatives Markteinkommen erwirtschaften und ohne diese Direktzahlungen mittelfristig vermutlich aus dem Markt ausscheiden würden (Tabelle 7.1).

Trotz der oft geäusserten Fundamentalkritik gegen derartige Strukturveränderungen lassen sich kaum überzeugende Begründungen finden, warum z. B. die Zusammenlegung von zwei 14-Hektar-Betrieben zu einer Gefährdung der Bereitstellung multifunktionaler Leistungen führen soll: Einerseits bringen höhere Flächenausstattungen zumeist eine Tendenz zur Extensivierung (SCHMID 2001), und zudem werden schon heute einem 28-Hektar-Betrieb diese Leistungen mit etwa CHF 50 000 pro Jahr honoriert.

Direktzahlungen gegen Strukturwandel — Derzeit wird die Höhe des betrieblichen Einkommens primär durch Betriebsgrösseneffekte bestimmt, die sich aus weitgehend linear zur Faktorausstattung gewährten Direktzahlungen und stark sinkenden Durchschnittskosten ergeben. Zwischen dem untersten und dem obersten Dezil der in der Zentralen Erhebung erfassten Referenzbetriebe klafft ein Einkommensunterschied von mehr als 550 Prozent, obwohl die oberste Betriebsgruppe nur über knapp doppelt so viel landwirtschaftliche Nutzfläche (27,5 ha) verfügt wie die unterste (14,22 ha). Beim Tierbestand verläuft die Beziehung zum Einkommen bezogen auf eine Person (über 16 Jahre) noch progressiver, wie in Tabelle 7.1 gezeigt.

Die in der Tabelle dargestellte Situation legt ein Überdenken der Form der Gewährung von Direktzahlungen nahe: Während einerseits diese Zahlungen in den unteren Einkommensdezilen eindeutig strukturkonservierend wirken, weil ihr Anteil am Gesamteinkommen sehr hoch ist, würden andererseits Betriebe in den oberen Dezilen vermutlich auch mit geringeren Direktzahlungen nicht in ihrer Existenz gefährdet sein; ihr Einkommensvorsprung resultiert eindeutig aus einer günstigeren betrieblichen Produktions- und Kostenstruktur. Dieser Umstand lässt vermuten, dass eine Beschleunigung des agrarischen Strukturwandels gleichzeitig zwei Probleme reduzieren würde: (1) Das wohlfahrtsökonomische Problem des durch die negativen Betriebseinkommen in den unteren Betriebsklassen signalisierten Missverhältnisses zwischen Ressourceneinsatz und Output an privaten Gütern. (2) Das zumindest in Bezug

Tab. 7.1 Einkommensverteilung pro Person (>16 Jahre) über Betriebsklassen
nach Höhe des Einkommens

KENNZAHL \ EINKOMMENS- DEZIL	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
LW. NUTZFLÄCHE in ha	14,22	14,83	15,98	16,26	17,41	18,55	19,75	21,29	23,39	27,53
TIERBESTAND in GVE	18,7	18,9	21,5	21,9	22,6	24	24,4	26,5	29,6	33,2
LW. EINKOMMEN in CHF	5761	9857	11 920	13 530	15 405	17 902	19 680	22 884	27 947	38 383
DAVON ALLGEM. DZ in CHF	11 696	10 894	10 547	10 325	10 500	10 933	11 175	11 630	12 550	12 501
DAVON ÖKOLOG. DZ in CHF	1545	1413	1540	1614	1763	1963	2211	2335	2809	3419
MARKTEINKOMMEN in CHF	-7480	-2450	-166	1591	3142	5005	6295	8919	12588	22464
NEBENEINKOMMEN in CHF	3053	4457	4974	5727	6219	6212	7192	7497	8386	8566
GESAMTEINKOMMEN in CHF	8814	14 314	16 894	19 257	21 624	24 114	26 872	30 381	36 333	46950
DIREKTZAHLUNGEN ZU GES. EINKOMMEN	150%	86%	72%	62%	57%	53%	50%	46%	42%	34%

Die Tabelle illustriert eindrücklich, wie die landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen pro Person mit der Betriebsgrösse (Nutzfläche; Tierbestand) weit überproportional zunehmen. Eine noch stärkere Progression zeigt sich beim Markteinkommen. Das Markteinkommen ist als Residualgrösse aus der Differenz zwischen landwirtschaftlichem Einkommen und Summe der Direktzahlungen berechnet. In den unteren Einkommensdezilen wirken die Direktzahlungen strukturerhaltend. Das Gesamteinkommen stammt dort zum grössten Teil oder gar ausschliesslich aus Direktzahlungen.

Quellen: MANN 2005, S. 31; eigene Berechnungen

auf die oberen Betriebsklassen gegebene verteilungspolitische Problem, dass in den Allgemeinen Direktzahlungen – vermutlich teilweise auch in den Öko-beiträgen – Einkommensstützungen enthalten sind. Eine derartige Situation tritt dann auf, wenn die Prämienhöhe für eine Ökoleistung über den dadurch entstehenden betrieblichen (Zusatz-)Kosten liegt.

Während also aus einer Effizienzperspektive durch niedrigere Direktzahlungen der Anteil kleiner, oft wenig professionell geführter Betriebe über beschleunigten Strukturwandel allmählich reduziert werden sollte, präsentiert sich aus sozialpolitischer Sicht der Sachverhalt entgegengesetzt: Die in den untersten Betriebsklassen ausgewiesenen Pro-Kopf-Einkommen vermitteln das Bild von «rural working poor», die vermutlich auch ausserhalb der Landwirtschaft Anspruch auf Unterstützung durch die Sozialpolitik hätten, sofern das Familieneinkommen nicht durch ausseragrарische Elemente ohnedies höher ist. Politisch ungelöst ist dabei dennoch die brisante Frage, ob ein niedriges Einkommen unabhängig von der «Optimalität» der Betriebsstruktur unbefristet zu sozialpolitischen Transfers berechtigt: Soll jemand mit einem Kleinbetrieb, der lediglich 10 Prozent einer als «optimal» definierten Betriebsgrösse aufweist, Anspruch auf dasselbe (Mindest-)Einkommen haben wie jemand mit 40 Prozent dieses Wertes?

Die einkommensstarken Betriebsklassen würden aus einer verteilungspolitischen Perspektive kein Anrecht auf Budgettransfers haben, die über den Wert der erbrachten externen Effekte hinausgehen. Die derzeit geltenden Obergrenzen in Bezug auf Einkommen und Vermögen sind vermutlich nur sehr eingeschränkt in der Lage, diesen Zustand herbeizuführen. Niedrigere Transfers würden die Anreize in Richtung der Erzielung von Markteinkommen verstärken und in diesem Betriebssegment die Strukturdynamik aufrechterhalten, sofern die erforderlichen Zusatzflächen verfügbar sind.

Zielbereinigung bei Allgemeinen Direktzahlungen — Derzeit verfolgen sowohl die Allgemeinen Direktzahlungen als auch die Ökobeiträge ökologische Zielsetzungen. Wissenschaftliche Analysen geben zu erkennen, dass die auf dem «Cross Compliance»-Ansatz beruhende Anbindung ökologischer Leistungen an die Allgemeinen Direktzahlungen in einem nicht unbeträchtlichen Rahmen Mitnahmeeffekte auslösen dürfte, also keine signifikante Verbesserung der Situation bewirkt.

Diese Effizienzverluste aus der gleichzeitigen Verfolgung mehrerer Ziele lassen sich reduzieren, indem ökologische Zielsetzungen aus den Allgemeinen Direktzahlungen eliminiert werden. Sie würden dann nur mehr naturräumlich bedingte Bewirtschaftungerschwernisse ausgleichen, auf Problemregionen konzentrierte Massnahmen im Hinblick auf das Ziel dezentraler Besiedlung anbieten und (Mindest-)Einkommen absichern, falls diese Aufgabe nicht der allgemeinen Sozialpolitik überantwortet werden soll.

Ökologische Mindeststandards würden dann allein durch rechtliche Vorschriften sichergestellt, während alle darüber hinausgehenden gesellschaftlichen Ansprüche im Hinblick auf den Schutz der natürlichen Ressourcen und die artgerechte Haltung von Nutztieren in der Landwirtschaft durch zielgenaue, ergebnisorientierte ökologische Direktzahlungsprogramme abgedeckt werden würden.

Regionale Differenzierung und Subsidiaritätsprinzip — Unter den sich abzeichnenden Veränderungen des relevanten Umfeldes (Budgetgrenzen, Marktöffnungstendenzen usw.) sind die Direktzahlungen in der derzeitigen, wenig differenzierten «horizontalen» Form langfristig vermutlich immer weniger geeignet, die gesetzten Ziele bezüglich multifunktionaler Leistungen zu erreichen. Sie werden zum einen nicht verhindern können, dass als ökologisch wertvoll eingestufte marginale Standorte aufgegeben werden. Auf der andern Seite stützen sie wirtschaftlich starke Betriebe, die auch ohne diese bzw. mit

geringeren Zahlungen weiterbestehen würden. Stärker auf die regionale Problemintensität abgestimmte Direktzahlungen könnten auch hier die Effizienz der Leistungserbringung steigern.

Das erfordert in Bezug auf die Abgeltung von regional bzw. topografisch unterschiedlichen Bewirtschaftungerschwernissen eine Nachjustierung von Bezugsgrenzen und Prämienhöhen. Im Hinblick auf das Ziel einer dezentralen Besiedelung scheint dagegen eine Fokussierung der Direktzahlungen auf die wirklich gefährdeten Gebiete empfehlenswert. Prosperierende ländliche Räume sind immer das Ergebnis komplexer dynamischer Interaktionen zwischen einer Vielzahl von ökonomischen, sozialen und kulturellen Faktoren (lokales und regionales Arbeitsplatzangebot, Verkehrsinfrastruktur, Pendelmöglichkeiten, Ausbildungsangebot usw.). Weil die regionale Landwirtschaft dabei lediglich ein Bereich unter vielen ist, dürften Ansätze, die auf eine inhaltliche Vernetzung mit nicht agrarischen Aktivitäten im Bereich der Regionalpolitik setzen (z. B. mit den sogenannten «Wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten»), effizienter sein als die isolierte Förderung einzelner Bevölkerungsgruppen bzw. Aktivitäten in einer Region.

Jeder Versuch, die Zielgenauigkeit einer Massnahme zu verbessern, erhöht tendenziell die Transaktionskosten, denen Effizienzgewinne durch vermiedene Mitnahmeeffekte usw. gegenüberstehen. Das gilt grundsätzlich auch für alle Formen einer stärkeren Betonung des Subsidiaritätsprinzips. Mikroökonomisch betrachtet gibt es daher immer einen optimalen Kompromiss zwischen «horizontaler» und «zonaler» Ausgestaltung einer Massnahme, die sich aus dem Minimum der Gesamtkosten ableitet. Je nach Problemcharakter wird es daher sinnvoll sein, bestimmte Massnahmen auf der nationalen Ebene anzusiedeln, andere dagegen den lokalen Entscheidungsträgern zu überantworten. Als sinnvolle Ausgestaltung von Massnahmen mit stärkerer Betonung des Subsidiaritätsprinzips empfiehlt sich eine Teilung der Kostentragung: Muss eine Region einen Teil der anfallenden Kosten selber tragen,

dann kommt es normalerweise zu einer objektiveren Abwägung zwischen den zur Verfügung stehenden Alternativen als bei 100-prozentiger Finanzierung durch externe Quellen, die nicht selten zu einer gewissen «Free Lunch»-Mentalität führt. Als praktisches Hindernis für die Bereitschaft zu verstärkter regionaler Souveränität wirkt dabei aber nicht selten der Umstand, dass eine Region damit auch einen Teil der politischen Verantwortung für diese Geldflüsse übernimmt.

MULTIFUNKTIONALITÄT UND STRUKTURWANDEL

Direktzahlungen jenseits des Optimums

Die Bedeutung multifunktionaler Leistungen steht für ein Land mit den Strukturen der Schweiz ausser Diskussion. Die offene Frage richtet sich daher primär auf die optimale Art ihrer Erbringung. Zurzeit dominiert die intuitive Ansicht, durch möglichst hohe, horizontal ausgerichtete Direktzahlungen an alle Betriebe würden die multifunktionalen Leistungen der Schweizer Landwirtschaft am besten gesichert. Im Gegensatz dazu wird in diesem Beitrag – wie auch von andern Autoren (u. a. BAUR 1999; HOFER 2000, 2002) – die These vertreten, dass diese Leistungen dadurch langfristig sogar gefährdet werden könnten. Die zugrunde liegende Argumentationskette beruht darauf, dass hohe Direktzahlungen den Strukturwandel hemmen, indem nicht lebensfähige Betriebe weiterbestehen können, was die Durchschnittskosten ansteigen lässt. Damit nimmt die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft im Zeitablauf ab. In der Folge geht der Wertschöpfungsanteil aus der Produktion privater Güter kontinuierlich zurück, sodass die Einkommen nur durch immer weiter steigende Direktzahlungen gesichert werden können.

Aus dieser Sequenz folgen zumindest zwei Probleme: Einerseits sind steigende Direktzahlungen – sofern sie durch Multifunktionalität begründet werden – nur dann legitimiert, wenn die Gesellschaft mehr von diesen Leistungen

nachfragt oder aber der bestehende Leistungsumfang im Wert steigt. Unabhängig von ihrer Begründung ist des Weiteren zu vermuten, dass kontinuierlich steigende Direktzahlungen früher oder später an Grenzen stossen, die entweder aus der politischen Akzeptanz oder der Verfügbarkeit von Budgetmitteln resultieren. Spätestens dann ist auch die Erbringung multifunktionaler Leistungen gefährdet, sofern diese tatsächlich von der Gewährung dieser Prämienzahlungen abhängig sind.

Je länger eine derartige Schwächung der Wettbewerbskraft durch mangelnde Strukturpolitik anhält, umso einschneidender und auch teurer dürfte die irgendwann unausweichlich werdende Radikalkorrektur der sowohl in Bezug auf die Bereitstellung privater als auch öffentlicher Güter ineffizienten Agrarstrukturen ausfallen. Um Strukturumgestaltungen kosteneffizient und gleichzeitig für die Betroffenen akzeptabel zu gestalten, müssen derartige Crash-Szenarien vermieden werden, indem Strukturwandel – in eine transparente politische Strategie eingebettet – kontinuierlich und zeitgerecht im Rahmen langfristig orientierter Zielvorgaben abläuft.

Problem Vertrauensschutz — Eine langfristig ausgerichtete Strategie, die proaktiv Strukturveränderungen anstrebt, würde auch das (agrar)politische Problem des Vertrauensschutzes reduzieren, weil jede in diesem Sektor tätige Person über die langfristigen Zielsetzungen der Agrarpolitik informiert wäre. Dennoch müsste eine derartige Strategie zumindest anfangs mit deutlichem Widerstand rechnen. Die oben erwähnte – wenn auch nicht repräsentative – Umfrage des «Schweizer Bauer» lässt erkennen, dass innerhalb der Schweizer Bauernschaft bereits ein bemerkenswerter Umdenkprozess vor sich geht, der eine politisch brisante Trennlinie zwischen expansionswilligen grösseren Einheiten und kleineren, wettbewerbsschwachen Betrieben zu ziehen beginnt.

Eine derartige proaktive Strukturpolitik würde sich grundlegend von der traditionellen agrarpolitischen Haltung unterscheiden, die Strukturwandel

eher als unvermeidliche bzw. sogar unerwünschte Restgrösse gesehen hat, und erfordert daher einen hohen Informations- und Überzeugungsaufwand bei den oft auf Detailprobleme konzentrierten Betroffenen (WEISS 1998). Die vergleichsweise sachliche und transparente Atmosphäre agrarpolitischer Diskussionen in der Schweiz sollte dafür geeignete Voraussetzungen bieten.

Optimale Agrarstrukturen — Auch im Falle einer Entscheidung für eine proaktive Strategie stellt sich die konkrete Frage, welche Strukturen langfristig optimal sind. Angesichts der vielschichtigen Zielsetzungen der Schweizer Agrarpolitik kann das sicher nicht eindimensional über Betriebsgrössen abgehandelt werden. Für einen produktionsstarken Betrieb in Tallage ist die Frage nach der optimalen Betriebsgrösse anders zu beantworten als für den Bergbauernbetrieb in Extremlage. Optimale Strukturen können sich auch je Region grundlegend durch ihren Produktmix, die Faktorausstattung oder den Technisierungsgrad unterscheiden. Relativ unstrittig dürfte sein, dass betriebswirtschaftlich effiziente Betriebe in Talregionen deutlich mehr an Fläche bewirtschaften können als der derzeit gemessene Durchschnitt von 17 ha. Die Beschleunigung des Strukturwandels in diesem Segment wäre auch kaum mit einer Gefährdung multifunktionaler Leistungen verbunden: Grössere Betriebe haben weder eine geringere Produktionsleistung (Art. 104 BV Abs. 1 lit. a), noch wird dadurch das Ziel des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft (Art. 104 BV Abs. 1 lit. b) bzw. das Ziel dezentraler Besiedlung (Art. 104 BV Abs. 1 lit. c) gefährdet.

RIEDER sieht in Bezug auf «optimale Agrarstrukturen», die er durch das Minimum der Totalkosten inklusive gesellschaftliche Kosten bestimmt sieht, unter den herrschenden Bedingungen in der Schweiz nur wenige logisch abgesicherte Optionen: (1) Die künftig zweifellos weiter sinkenden Erzeugerpreise erfordern sinkende Kosten, die durch steigende Betriebsgrössen erreicht werden könnten. (2) Dieser Prozess wird erschwert, wenn die sinkenden Preise nicht in einem ausreichenden Umfang zu Betriebsaufgaben und Abwande-

rung führen und damit die notwendigen Betriebsvergrößerungen unmöglich werden; die Alternative, Kostensenkungen über biologisch-technische bzw. organisatorische Fortschritte zu erreichen, ist bei kleinen Betrieben wenig Erfolg versprechend, weil vergleichsweise teuer. (3) Den günstigsten Fall sieht RIEDER in einer Kombination aus markanten Betriebsvergrößerungen und biologisch-technischem bzw. organisatorischem Fortschritt, weil dabei in den Betrieben zusätzliche Einkommen ohne weitere Intensivierung entstehen (RIEDER O. J., S. 7 ff.).

In der Tat macht der Einsatz moderner Technologien aufgrund seines Fixkostencharakters erst ab einer bestimmten Mindestbetriebsgrösse ökonomisch Sinn. Damit stellt allein das letztgenannte Szenario einen tragfähigen Kompromiss zwischen der Erfüllung der gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft und dem Ziel einer allmählichen Reduzierung der Zuwendungen der öffentlichen Hand unter der Nebenbedingung einer gesicherten Einkommensentwicklung dar. Die weiter oben dargestellte Tatsache, dass in den unteren, mit weniger Fläche ausgestatteten Betriebsklassen im Durchschnitt negative Markteinkommen erwirtschaftet werden, unterstreicht die Anpassungserfordernisse für dieses strukturell vermutlich sehr heterogene Segment.

Sofern die niedrigen Markteinkommen tatsächlich durch Bewirtschaftungsschwernisse, räumliche Nachteile oder Ähnliches bedingt sind, werden Direktzahlungen für die Erbringung multifunktionaler Leistungen einen wichtigen Beitrag zum Betriebseinkommen darstellen. Das bedeutet jedoch keinesfalls, dass für derartige Betriebe die Suche nach Marktnischen und ausseragraren Einkommensquellen gegenstandslos werden darf, indem steigende Einkommenstransfers der öffentlichen Hand diese Funktion übernehmen. Ein Teil dieser Betriebe wird auch freiwillig oder unfreiwillig aufgegeben, weil z. B. kein Betriebsnachfolger zur Verfügung steht oder aber die Anpassung an die geänderten Marktgegebenheiten nicht gelingt.

Insgesamt reicht das Spektrum optimal strukturierter Einheiten vom wettbewerbsstarken, auf die Erzielung von Markteinkommen ausgerichteten Betrieb in der Talregion, der zwar alle gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf den Umweltschutz einhält, darüber hinaus aber keine multifunktionalen Leistungen erbringt, bis zum spezialisierten «Landschaftspflegebetrieb», dessen Legitimation sich primär aus Artikel 104 BV Abs. 1 lit. b ergibt und dessen Produktionsumfang an privaten Gütern auf das für die Pflegefunktion erforderliche Minimum reduziert ist. In letzter Konsequenz sind es immer die Betriebe selbst, die den für ihren Produktionsmix optimalen Betriebsumfang festlegen. Die Politik kann lediglich dafür sorgen, dass in Bezug auf diese Entscheidung möglichst wenige Hemmnisse vorliegen, indem bestehende Strukturen nicht durch Direktzahlungen, Marktbeschränkungen oder fehlende regionale Alternativen fixiert werden.

Optimaler Strukturwandel unter den Bedingungen der Schweizer Landwirtschaft geht weit über das viel gebrauchte Schlagwort des «Wachsen oder Weichens» hinaus, weil die Betriebsgrösse nur eine unter mehreren Komponenten darstellt. Dennoch bilden die ökonomischen Einflüsse vermutlich den wesentlichen Ansatzpunkt für die erforderliche Dynamisierung landwirtschaftlicher Strukturen in der Schweiz, indem kleinen Einheiten eine längerfristige Alternative zum derzeitigen «lock in» durch den faktorgebundenen Bezug von Direktzahlungen eröffnet wird.

Grösser, moderner, ökologischer

In der laufenden Diskussion um die neue Agrarpolitik wird immer wieder der Einwand erhoben, der Weg über die Grösse führe sogar bei den EU-Nachbarn in die Sackgasse und er sei damit angesichts des hohen Kostenniveaus in der Schweiz nicht gangbar. Diese Aussage ist in dieser Form unzutreffend: Der erste logische Fehler besteht dabei darin, dass die gegebenen kleinbetrieb-

lichen Strukturen selbst einen wesentlichen Anteil am hohen Niveau der schweizerischen Produktionskosten haben. Weiter ist die undifferenzierte Behauptung, Grössenwachstum in der EU führe in eine wie immer geartete «Sackgasse», nicht haltbar: Wenn auch nicht jeder Betrieb, um langfristig überlebensfähig zu sein, grösser als heute sein muss, so liegt die optimale Betriebsgrösse in sehr vielen Fällen doch über den aktuell beobachteten Zahlen. Das gilt eindeutig für Haupterwerbsbetriebe, trifft in den meisten Fällen aber auch auf Nebenerwerbsbetriebe zu. Einen anschaulichen empirischen Beleg lieferte die deutsche Wiedervereinigung: Die von – auch westdeutschen – Landwirten vorgenommenen Betriebsgründungen im früheren Ostdeutschland zeigten deutlich auf, wie «optimale Betriebsgrösse» unter aktuellen Gegebenheiten aus betriebswirtschaftlicher Sicht definiert wird, auch wenn die agrar- und interessenpolitische Rhetorik gebetsmühlenartig das Gegenteil betont.

Auch dem beliebten Einwand, nur kleine Betriebe seien ökologisch vorteilhaft, fehlt die empirische Basis, weil grössere Betriebe in der Regel extensiver ausgerichtet sein können, um ein akzeptables Einkommen zu erwirtschaften. Und nicht zuletzt steigt die optimale Betriebsgrösse mit dem technischen Fortschritt im Zeitablauf kontinuierlich an, womit sich die durchschnittliche Betriebsgrösse, soll nicht der Abstand zum Optimum steigen, über die Zeit hinweg erhöhen muss. Der grundlegende Denkfehler dieser Argumentation gegen steigende Betriebsgrössen liegt darin, dass zwar kleine Betriebe durchaus lebensfähig sein können, wenn sie sich optimal an gegebene Marktverhältnisse anpassen, das künstliche «Einfrieren» kleinbetrieblicher Strukturen über den strukturhemmenden Einsatz immer höherer öffentlicher Mittel jedoch in keiner Weise ein zukunftsfähiges Konzept darstellt.

Daran ändert auch die in der UNIVOX-Umfrage zur Landwirtschaft von 2004 (TUTKUN und RIEDER 2004) aufgezeigte hohe Zustimmung der Schweizer Bevölkerung zu einer «kleinbetrieblichen» Struktur wenig, weil die Befragten dabei wohl weder die absoluten Grössenordnungen ausreichend abgeschätzt

noch deren Veränderungen im Zeitablauf bewusst wahrgenommen haben. Unbeirrt folgt aber ein Grossteil der die Schweizer Landwirtschaft betreffenden Ansichten und Regelungen der Denkart eines isolierten, kleinräumigen Binnenmarktes. Auch wenn es dem romantisierenden Agrarbild vieler Menschen widerspricht, so gehen doch viele Experten davon aus, dass künftig auch viele multifunktionale Ziele der Agrarpolitik effizient nur durch den Einsatz moderner technischer Hilfsmittel erreicht werden können. In gar nicht so ferner Zukunft werden landwirtschaftliche Unternehmungen – ähnlich wie ihre Gegenüber in Industrie und Gewerbe – über ausgefeilte, voll vernetzte Systeme zur Datenerfassung und -dokumentation verfügen. Diese Systeme – deren erste Versionen bereits im praktischen Einsatz sind – tragen nicht nur dazu bei, Dünger- und Pflanzenschutzmittelmengen optimal auf die Bodenqualität abzustimmen, durch Einzeltiererkennung in Laufställen Fütterungsrationen zuzuteilen oder das Stallklima zu optimieren, sondern sie werden die Landwirte auch bei der Abwicklung der steigenden administrativen Verpflichtungen entlasten. Nicht zuletzt ermöglichen derartige Systeme ein Ausmass an Transparenz und damit Kontrolle des von der Gesellschaft gewünschten Umgangs der Landwirtschaft mit natürlichen Ressourcen und Nutztieren, welches sonst unerreichbar ist.

Sicherlich treffen diese Aussagen primär auf professionelle Haupterwerbsbetriebe zu. Daneben verbleibt ein ausreichend buntes Spektrum an Marktnischen, die wirtschaftlich Erfolg versprechende Alternativen zur professionellen Landwirtschaft für alle Betriebsformen bieten. Die Konzentration auf lokale bzw. regionale Absatzmärkte für traditionell erzeugte Produkte und landwirtschaftliche Dienstleistungen, die Aufrechterhaltung alter bäuerlicher Handwerksformen oder eine museumsartige Konservierung bäuerlicher Produktionsformen in peripheren Lagen – eingebettet in ein regionales Gesamtkonzept – findet zweifellos ihre Nachfrage. Gerade der Schweizer Landwirtschaft steht in Bezug auf die Breite der abgedeckten Produktpalette – z. B. im Hinblick auf Direktvermarktung oder Agrotourismus – noch ein be-

trächtliches ungenutztes Potenzial zur Verfügung. Aber auch der dynamische Markt für Bioprodukte in der Schweiz dürfte noch ein Wachstumssegment darstellen.

Strukturwandel und Technisierung der Landwirtschaft werden nicht in allen Fällen friktionsfrei ablaufen. Während in guten Produktionslagen vermutlich keinerlei Probleme auftreten, weil eine ausreichende Zahl expansionswilliger Betriebe vorhanden sein wird, könnte es in benachteiligten Regionen durchaus Schwierigkeiten geben. Wenn die völlige Aufgabe der Bewirtschaftung dieser Flächen keine Akzeptanz findet, dann besteht die nahe liegende Alternative darin, frei werdende Flächen mit minimalem Pflegeaufwand offen zu halten. Das setzt voraus, dass die lokale Bevölkerung dies ausdrücklich wünscht und zudem bereit ist, dafür öffentliche Mittel einzusetzen. Das wäre die Variante von Landschaftspflege, bei der ein öffentliches Gut über einen expliziten Auftrag bereitgestellt wird. Zu diskutieren wird dabei auch sein, ob dies immer nur Landwirte tun dürfen, wie dies derzeit der Fall ist. Besser wäre es, diese Dienstleistungen auszuschreiben und den kostengünstigsten Anbieter zum Zug kommen zu lassen. Gelingt es nicht, die Beweidung oder das Mähen weiter zu sichern (MAAG et al. 2001), dann kommt es zumeist – durch den «dynamischen Waldbegriff» im Schweizer Waldgesetz – zur mehr oder weniger unwiederbringlichen Verwaldung dieser Flächen. Dieses Problem betrifft fast ausschliesslich ertragsschwache Flächen im Berggebiet (BAUR 2004), wobei die Südalpen stärker betroffen sind als Jura und Nordalpen. Direktzahlungen sind dabei grundsätzlich ein geeigneter Lösungsansatz.

Neuausrichtung der Agrarpolitik

Ob das mit der AP 2011 vorgegebene Reformtempo ausreicht, die erforderlichen Veränderungen zeitgerecht umzusetzen, ist auch nach dem vorläufigen Scheitern der Doha-Runde der WTO ungewiss. Reformdruck entsteht für die Schweizer Landwirte auch durch die Marktentwicklungen in Europa nach der EU-Erweiterung von 2004.

Die AP 2011 bezieht sich auf den Zeitraum 2008–2011 und ist damit lediglich ein Zwischenschritt auf dem Weg der Strukturanpassung. Eine parallel dazu geführte Grundsatzdiskussion über die langfristigen Zielsetzungen der Schweizer Agrarpolitik im Sinne des zuvor erwähnten neuen Grundkonsenses erscheint angebracht, sollen die einzelnen Reformschritte nicht dem Risiko kurzfristiger politischer Sondereinflüsse ausgesetzt werden. In der politischen Praxis hängt in letzter Konsequenz die Agrarstruktur eines Landes langfristig davon ab, welche Leistungen eine Gesellschaft von der Landwirtschaft wünscht, welche Formen der Erbringung sie dabei als akzeptabel erachtet und wie viel an Budgetmitteln sie dafür aufzuwenden bereit ist.

Die Agrarpolitik vieler europäischer Länder war bisher durch einen – meist implizit akzeptierten – Sonderstatus geprägt, der vereinfacht davon ausgeht, dass grundlegende Marktmechanismen für die Landwirtschaft keine Gültigkeit besitzen würden. Die Gesellschaft – auch in der Schweiz (Bericht der GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES STÄNDERATES 2001, S. 762 f.) – ist sensibler in Bezug auf verteilungspolitische und ökologische Anliegen im Agrarbereich geworden. In der EU sind z. B. einige Länder (u. a. Grossbritannien, Schweden, Dänemark, Niederlande) bereits dazu übergegangen, die von einem Betrieb insgesamt empfangenen Stützungen zu veröffentlichen. Das ist ein nachdrücklicher Schritt in Richtung erhöhter Transparenz, der dazu beitragen könnte, der Gesellschaft – analog zum Preisbewusstsein bei privaten Gütern – die individuelle Beurteilung der Angemessenheit der

gewährten Zahlungen zu ermöglichen und damit konstruktive Mitsprache auf regionaler Ebene zu fördern.

Die derzeit nicht nur in der Schweiz, sondern in praktisch allen europäischen Ländern aufkeimende Diskussion wird dazu führen, dass sich allmählich ein neuer Grundkonsens herausbildet, der eine Neuausrichtung der Agrarpolitik in Europa bewirkt. Mehr und mehr Landwirte erkennen diese Veränderungsprozesse, und sie beginnen, ihre betriebliche Planung darauf einzustellen. Für landwirtschaftliche Interessenvertreter ist diese Situation schwieriger, weil ihre traditionelle Rolle darin besteht, Veränderungen möglichst nicht zuzulassen bzw. zumindest deren Folgen für die Landwirte politisch so wenig spürbar wie möglich zu gestalten. Fortschrittlichen Interessenorganisationen von Landwirten und Konsumenten, Umweltgruppierungen und nicht zuletzt der Wissenschaft kommt in dieser Diskussion eine wichtige Stellvertreterfunktion zu.

Wie alle im letzten Jahrzehnt diskutierten Reformkonzepte relativ eindeutig zeigen, geht die Entwicklung der Agrarpolitik von einer Sektorpolitik für die Landwirtschaft immer stärker in Richtung einer mehrere Dimensionen des ländlichen Raums umfassenden integrierten Politik (DE GORTER 2001; 2001a, 2001b; FISCHLER 1998). Ein Vorschlag, der Auswirkungen auf die letzten beiden Reformen der EU-Agrarpolitik hatte, stammte von einer EU-Expertengruppe (BUCKWELL et al. 1997). In Anlehnung an dieses Konzept könnte sich die agrarpolitische Einflussnahme künftig auf vier Politiksegmente konzentrieren:

1. Marktstabilisierung, um für die agrarischen Produzenten, aber auch die Konsumenten ein Sicherheitsnetz gegenüber kurzfristigen Marktausschlägen zu bieten.
2. Umwelt- und Landschaftspflegemassnahmen in Form einer Weiterentwicklung bestehender Agrarumweltprogramme mit erweitertem Umfang, wobei die geleisteten Zahlungen als reine Leistungsentgelte ohne Subven-

tionscharakter ausgelegt sind und durch Entscheidungen der jeweils betroffenen Nachfrager legitimiert sind.

3. Förderung der ländlichen Entwicklung, in der die bestehende, isolierte agrarische Raumpolitik zunehmend in eine integrierte Regionalförderung übergeht, die auf einer problemadäquaten Vernetzung zwischen Landwirtschaft und den übrigen Wirtschaftsbereichen des ländlichen Raums basiert.
4. Befristete Übergangs- und Ausstiegshilfen, einerseits für alle Landwirte zur Bewältigung des Überganges von der bisherigen Agrarpolitik zu dieser neuen Form einer integrierten Politik im Sinne des Vertrauensschutzes, andererseits aber auch als permanentes Programmelement für Investitions- und Strukturhilfen, die durch individuelle Betriebspläne abgesichert sein sollten.

Die Relevanz und die Inanspruchnahme der einzelnen Politiksegmente und damit auch ihr Einfluss auf das Betriebseinkommen werden dabei je nach Region und Betriebstyp variieren. Die Absicherung von Mindesteinkommensgrenzen dagegen wäre in einem derartigen System Aufgabe einer für alle Bürger in gleichem Masse geltenden Sozial- bzw. Steuerpolitik, die nicht durch an Flächen- oder Tierzahlen gekoppelte Direktzahlungen mit zwangsläufig regressiven Verteilungseffekten bewerkstelligt werden kann. Durch eine stärkere Vernetzung zwischen den für eine vitale Entwicklung des ländlichen Raums erforderlichen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bestandteilen liesse sich nicht nur die Kosteneffizienz des Mitteleinsatzes beträchtlich verbessern, sondern es liessen sich auch viele Ungleichbehandlungen und Spannungen zwischen der Landwirtschaft und andern Bereichen vermeiden. Mit einem proaktiven agrarpolitischen Konzept, welches Strukturanpassung als Instrument zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit unterstützt, könnte die Schweiz wie schon 1992 wieder eines der ersten Länder sein, welches mit einem zukunftsfähigen Vorschlag eine neue Entwicklung einleitet, die eine langfristig tragfähige Verbindung zwischen einer wettbewerbsstarken Landwirtschaft und der kosteneffizienten Bereitstellung der von der Gesellschaft nachgefragten multifunktionalen Leistungen erlaubt.

TEIL III

TEURE NAHRUNGSMITTEL: DER BEITRAG DER VOR- UND NACHGELAGERTEN SEKTOREN

Nahrungsmittel kosten in den benachbarten EU-Ländern im Durchschnitt über 30 Prozent weniger als in der Schweiz. Über die Hochpreisinsel Schweiz bei Nahrungsmitteln ist schon viel geschrieben und über die «Schuldfrage» zwischen den Hauptakteuren in der Wertschöpfungskette auch gestritten worden, ohne dass sich an der Transparenz der Verhältnisse viel geändert hätte. Wegen der hohen Produzentenpreise landet der Schwarze Peter bevorzugt bei den Bauern. Allerdings machen die Kosten der landwirtschaftlichen Produkte im Durchschnitt nur etwa ein Fünftel der Preise auf dem Ladentisch aus. Deshalb stellt sich die Frage nach den Kosten- und Margenverhältnissen in den andern Branchen des Nahrungsmittelsektors.

Ausgehend von einer schematischen Darstellung des BLW zu den Preis- und Margenverhältnissen wird in diesem Teilbericht zuerst das Problem der grossen Preisdifferenzen zum EU-Ausland umrissen. Die Unterscheidung in allgemeine und sektorspezifische Ursachen hoher Kosten und Preise liefert die Grundlagen für die nachfolgende Ursachenanalyse. Danach werden die kostentreibenden Einflüsse in den vorgelagerten Sektoren untersucht. Es folgt eine Darstellung typischer Anbieterstrukturen in der Nahrungsmittelverarbeitung sowie im Detailhandel. Zum Schluss werden aus den gewonnenen Erkenntnissen wirtschaftspolitische Folgerungen gezogen.

EIN AMTLICHES RECHENSHEMA

In der Diskussion um die hohen Nahrungsmittelpreise verwendet das BLW seit einiger Zeit die schematische Darstellung, die in Abbildung 9.1 wiedergegeben ist. Es handelt sich um eine Schätzung der Aufteilung der Nahrungsmittelausgaben für die Jahre 2002–2004. Dieser Zahlenkasten wird als eine Art Rechenschema auch in offiziellen Dokumenten, so jüngst in der Botschaft des Bundesrates zur AP 2011, abgebildet und kommentiert (BUNDESRAT 2006, S. 33). Es erhält damit höchsten amtlichen Charakter und erfordert wegen der eingebauten politischen Wirkung genauere Betrachtung.

Nachgelagerte Sektoren als wichtigste Kostentreiber?

Im Rechenschema des BLW bildet das äussere Rechteck die gesamten Nahrungsmittelausgaben der schweizerischen Haushalte im Inland ab. Der geschätzte Detailhandelsumsatz von CHF 30 Mrd. enthält alle Ausgaben für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke sowie die Ausser-Haus-Verpflegung (zu Warenkosten der Restaurationsbetriebe), nicht aber die Nahrungsmittelkäufe im grenznahen Ausland. Um diesen Detailhandelsumsatz zu erzielen, kaufen die Branchen der Verarbeitung und des Handels Produkte der schweizerischen Landwirtschaft im Wert von geschätzten CHF 5,8 Mrd. sowie Waren aus dem Ausland im Umfang von rund CHF 6,5 Mrd.

Daraus ergibt sich für Verarbeitung und Handel eine Marktspanne von etwa CHF 17,7 Mrd. oder 59 Prozent.

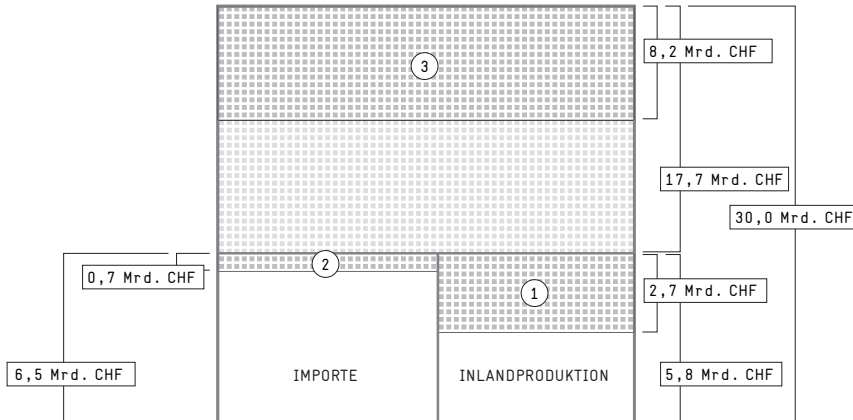
Marktspanne

Die Marktspanne, auch Marge genannt, ergibt sich aus der Werthinzufügung, welche die Nahrungsmittel im Marktdurchlauf vom Produzenten (Preis ab Hof) bis zum Konsumierenden (Verbrauchswert) erfahren: Transport, Weiterverarbeitung, Lagerung, Kühlung, Verpackung, Präsentation und Handel. In der Fachliteratur wird die Marktspanne gewöhnlich in Prozentwerten des Verbrauchswerts angegeben, d. h. bei 70 Prozent Marktspanne sind 70 Prozent des Verbrauchswerts (das, was die Konsumierenden zahlen) für Werthinzufügungen in Form von Transport, Weiterverarbeitung usw. entstanden. Mit der Spezialisierung im Agrarsektor fallen übrigens in Logistik und Verarbeitung mehr Leistungen an, die durch die Marktspanne abzudecken sind.

Für einen Standardwarenkorb mit den wichtigsten Nahrungsmittelprodukten bei konstanten Mengen berechnete das BLW ein um 38,6 Prozent tieferes mittleres Preisniveau in den EU4/6-Staaten. Bewertet man den gesamten schweizerischen Nahrungsmittelkonsum zu diesem tieferen EU-Preisniveau, ergeben sich für die Schweizer Konsumenten Mehrkosten von rund CHF 11,6 Mrd. oder rund CHF 3720 pro Haushalt und Jahr. Statt CHF 30 Mrd. müssten für den jährlichen Konsum von Nahrungsmitteln auf dem EU-Preisniveau nur CHF 18,4 Mrd. ausgegeben werden. Diese Kostendifferenz fiel sogar noch grösser aus, wenn die Mehrwertsteuer auf Nahrungsmitteln in den betrachteten EU-Ländern nicht höher wäre als in der Schweiz. Zudem ist bei all den nachfolgenden Kosten- und Preisvergleichen mit EU-Ländern zu berücksichtigen, dass die den Schweizer Bauern gewährten hohen Direktzahlungen ausgeklammert sind, obwohl diese teilweise Preis- bzw. Einkommenskompensationen darstellen.

Wie verteilen sich nun gemäss BLW-Rechenschema diese CHF 11,6 Mrd. Mehrkosten? In einer pauschalen Schätzung aufgrund der Produzentenpreisindizes

Abb. 9.1 Zusammensetzung der schweizerischen Ausgaben für Nahrungsmittel und Aufteilung der Mehrkosten im Vergleich zu den EU4/6-Ländern* (Durchschnitt 2002–2004)



* Die EU4/6-Staaten sind Deutschland, Frankreich, Österreich und Italien, für gewisse Güter zusätzlich die Niederlande und Belgien.

Gezeigt ist, in einer flächenproportionalen Darstellung, die Schätzung des BLW zur Aufteilung der Nahrungsmittelausgaben im Durchschnitt der Jahre 2002–2004. Danach machen der Wert der Rohstoffe aus dem Inland etwa CHF 5,8 Mrd. und jener der importierten Lebensmittel rund CHF 6,5 Mrd. an den gesamten Nahrungsmittelausgaben von CHF 30 Mrd. aus. Daraus ergibt sich eine Marktspanne der nachgelagerten Branchen von knapp CHF 17,7 Mrd. oder 59 Prozent. In den Jahren 2002–2004 waren die Konsumentenpreise in der EU4/6 39 Prozent tiefer als in der Schweiz. Somit ergeben sich Mehrkosten für Schweizer Konsumenten von CHF 11,6 Mrd. Aufgrund der Differenz bei den Produzentenpreisen von 46 Prozent betrug der Anteil der Inlandproduktion an dieser Differenz CHF 2,7 Mrd. (①). Die importierten Lebensmittel wurden durch die Zollabgaben um CHF 0,7 Mrd. (②) verteuert. Subtrahiert man die höheren Rohstoffkosten und die Zölle von der gesamten Preisdifferenz von CHF 11,6 Mrd., verbleibt gemäss diesem Rechenschema im Vergleich zur EU4/6 eine um rund CHF 8,2 Mrd. (③) höhere Marktspanne von Verarbeitung und Handel.

Quelle: BUNDESRAT 2006

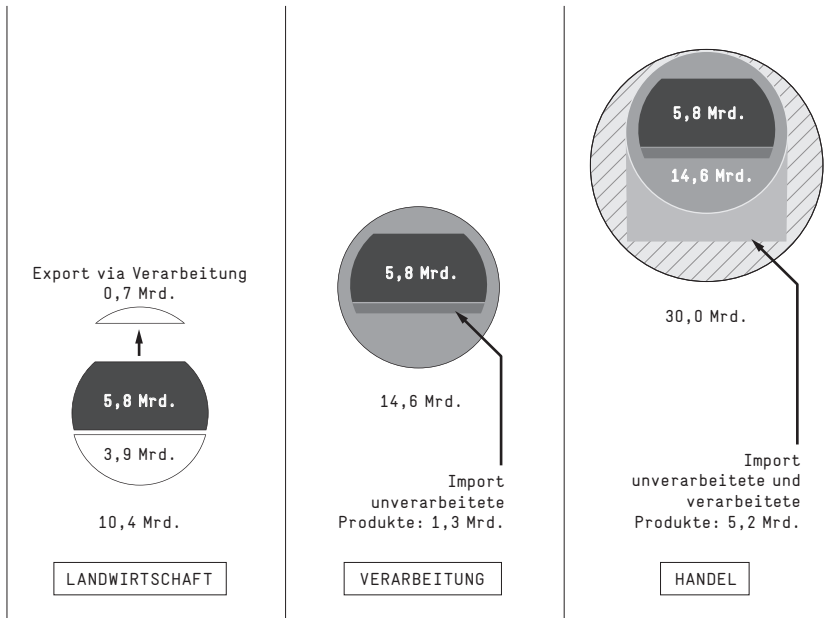
der Schweiz und der EU, wiederum für einen Standardwarenkorb mit den wichtigsten Produkten, ordnet das BLW von der geschätzten Kostendifferenz CHF 2,7 Mrd. der landwirtschaftlichen Inlandproduktion zu. Darin enthalten sind Kostennachteile der Landwirtschaft durch teurere Vorleistungen, die das BLW auf rund CHF 1,1 Mrd. beziffert (im Rechenschema nicht gezeigt). CHF 0,7 Mrd. sind Mehrkosten durch Zölle auf den Importen. Der weitaus grösste Teil der geschätzten Kostendifferenz beim Endkonsumenten, nämlich rund CHF 8,2 Mrd., entsteht aber gemäss BLW in den nachgelagerten Branchen der Nahrungsmittelverarbeitung und des Handels.

Zum Verständnis der Schätzungen des BLW

Die vom BLW geschätzten Mehrkosten bei den Nahrungsmittelausgaben ergeben sich aus der Multiplikation einer gegebenen Menge an Agrargütern bzw. Nahrungsmitteln mit zwei verschiedenen Preisniveaus. Das Rechenschema des BLW ist rein statisch. Dynamische Mengeneffekte von unterschiedlichen Preisverhältnissen bleiben in der Sichtweise des BLW ausgeklammert.

Um die Zusammenhänge zwischen den Stufen und die Entstehung der Schätzwerte des BLW besser sichtbar zu machen, wird eine andere Darstellung verwendet. Abbildung 9.2 zeigt die Zusammenhänge zwischen den Stufen und der Entstehung der Schätzwerte des BLW. Auf diese Weise lässt sich die Wertschöpfung über die drei Hauptproduktionsstufen bildhaft darstellen. Bei den gezeigten Werten handelt es sich um nachvollziehende eigene Schätzungen aus Daten, die nicht aus einer einzigen Quelle stammen und nicht immer genau dieselbe Zeitperiode betreffen. Für den angestrebten Zweck in der nachfolgenden Analyse der Hintergründe der schweizerischen Mehrkosten für Nahrungsmittel dürften aber die resultierenden Grössenordnungen genügen.

Abb. 9.2 Schema der Wertschöpfungskette im Nahrungsmittelsektor



Das Schema zeigt vereinfacht die Grössenverhältnisse in der Wertschöpfungskette, die zum inländischen Endkonsum an Nahrungsmitteln (ohne Genussmittel und alkoholische Getränke) von CHF 30 Mrd. pro Jahr führt. Verwendet werden Schätzwerte des BLW, wo verfügbar die Mittelwerte der Jahre 2002 bis 2004. Agrarische Produkte im Wert von CHF 5,8 Mrd. flossen in die Branchen der verarbeitenden Industrie, ebenso ein Teil der Importe nicht verarbeiteter Produkte (Annahme: die Hälfte der ausgewiesenen CHF 2,7 Mrd.). Handel und Ausser-Haus-Verpflegung übernahmen von der Nahrungsmittel-Industrie Produkte im Wert von CHF 14,6 Mrd. Dazu kamen Importe von nicht verarbeiteten (Annahme: CHF 1,3 Mrd.) und verarbeiteten (CHF 3,8 Mrd.) Produkten. Die Wertschöpfung auf der Stufe Handel (schraffierte Fläche) beläuft sich somit auf rund CHF 10,2 Mrd.

Quellen: BUNDESRAT 2006; eigene Berechnungen

Gesamtwert der Rohstoffe für den Inlandkonsum — Die landwirtschaftliche Gesamtrechnung (LGR) weist zwischen 2002 und 2004 einen durchschnittlichen landwirtschaftlichen Produktionswert von jährlich CHF 10,4 Mrd. aus (BFS 2006a, S. 187). Nicht alle landwirtschaftlichen Produkte fliessen jedoch in die in der Schweiz konsumierten Nahrungsmittel ein. Der gesamte Produktionswert ist um gewisse Beträge zu reduzieren, nämlich landwirtschaftsinterne Lieferungen (ein Teil der Futtermittel als Vorprodukt für die tierische Produktion, landwirtschaftliche Dienstleistungen), nicht für Nahrungsmittel bestimmte Agrargüter wie Blumen, Nutzpflanzen, Tabak usw., Agrarprodukte für alkoholische Getränke sowie in Nahrungsmittelexporten enthaltene Agrarprodukte. So gelangt man zum Gesamtwert der agrarischen Rohstoffe von CHF 5,8 Mrd., die in den Inlandkonsum an Nahrungsmitteln einfliessen.

Wertschöpfung der Nahrungsmittelindustrie — In diesem Umfang kauft die Nahrungsmittelindustrie von der Landwirtschaft Rohstoffe und verarbeitet diese oft über mehrere Stufen zu Waren für den Konsum. Vereinfachend sind hier Zwischenstufen für landwirtschaftliche Produkte, die praktisch unverarbeitet als Frisch- oder Lagerprodukte in den Endkonsum gehen, auch eingeschlossen (Sammelstellen/Lagerung, Reinigung, Verpackung usw.). Der geschätzte Gesamtwert der verarbeiteten Waren, die an Grosshandel, Detailhandel und Ausser-Haus-Verpflegung weitergegeben werden, betrug in der betrachteten Periode 2002–2004 rund CHF 14,6 Mrd. Darin als Input enthalten sind die erwähnten inländischen Rohstoffe im Wert von CHF 5,8 Mrd. sowie ein Teil der importierten nicht verarbeiteten Nahrungsmittel. Unter der Annahme, dass etwa die Hälfte dieser Importe von CHF 2,7 Mrd. in die verarbeitende Industrie, die andere Hälfte direkt in den Handel gelangt, würde sich die Wertschöpfung der Verarbeitung auf ungefähr CHF 7,5 Mrd. belaufen.

Gesamter Nahrungsmittelkonsum der Schweiz — Das BFS geht gemäss Einkommens- und Konsumstatistik von jährlichen direkten Ausgaben der privaten Haushalte für Nahrungsmittel (ohne alkoholische Getränke und

Genussmittel) von rund CHF 27 Mrd. aus (BFS 2006a, S. 449). Dazu ist die Verpflegung ausser Haus in Gaststätten, Kantinen, Spitälern und Kasernen zu addieren. GASTROSUISSE und HOTELLERIESUISSE geben an, dass bei einem Inländeranteil von ungefähr 65 Prozent die Ausser-Haus-Verpflegung gesamthaft einen Wert von CHF 5 Mrd. hat. 60 Prozent dieser Kosten entfallen auf die verwendeten Nahrungsmittel. Dies ergibt rund CHF 3 Mrd., die zu den CHF 27 Mrd. zu addieren sind. So gelangt man zu einem geschätzten Inlandkonsum an Nahrungsmitteln von CHF 30 Mrd.

Insgesamt werden jährlich Agrarprodukte und Nahrungsmittel im Wert von rund CHF 9 Mrd. eingeführt. Den höchsten Anteil hält mit 38 Prozent die Einfuhr von Früchten und Gemüse (BLW 2005a, S. 48). Weitere wichtige Importprodukte sind Fleischwaren und Ackerbauprodukte, vor allem Getreide und Kartoffeln. Milchprodukte, primär Käse, machen 5 Prozent der gesamten Nahrungsmittelimporte aus. Wertmässig kommen 80 Prozent der Agrarimporte aus der EU, und etwa 58 Prozent bestehen aus verarbeiteten Nahrungsmitteln (SWISSIMPEX 2004). Zieht man von den CHF 9 Mrd. die Importe von Blumen, alkoholischen Getränken und Genussmitteln ab, erhält man ungefähr den vom BLW geschätzten Einfuhrwert von CHF 6,5 Mrd. Darin sind die Einkäufe des sogenannten «Einkaufstourismus» im grenznahen Ausland nicht enthalten. Diesen schätzt COOP auf ein jährliches Volumen von CHF 2,1 Mrd. (COOP 2006). Das Volumen nimmt weiter zu, obwohl der schweizerische Agrarschutz auch bei privaten Einkäufen enge Einfuhrgrenzen setzt.

Von den CHF 6,5 Mrd. Nahrungsmittelimporten fliesst ein kleinerer Teil als Vorprodukte in die Nahrungsmittelindustrie, also in die Stufe «Verarbeitung». Für das Schema (Abbildung 9.2) wird angenommen, dass dieser Teil etwa die Hälfte der importierten *unverarbeiteten* Produkte im Wert von insgesamt CHF 2,7 Mrd. ausmacht. Die andere Hälfte geht zusammen mit den *verarbeiteten* Produkten (CHF 3,8 Mrd.) in den Handel.

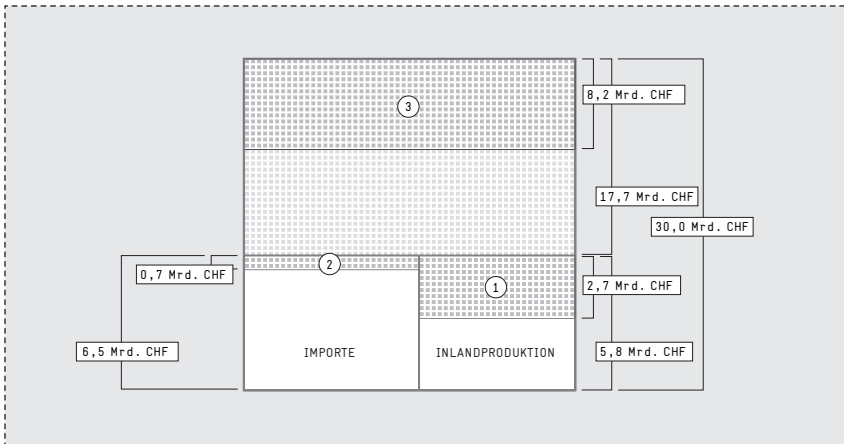
Bei den importierten verarbeiteten Nahrungsmitteln im Gesamtwert von nicht ganz 3,8 Mrd. ist zu beachten, dass Importeure Preisdifferenzierung zum Nachteil der Schweizer Konsumenten betreiben und auf den Nahrungsmittelimporten eine Art «Schweizer Rente» abschöpfen. Im Rechenschema des BLW werden diese Mehrkosten pauschal den nachgelagerten Stufen angelastet und erscheinen nicht als Mehrkosten bei den Importen.

Nachgelagerte Sektoren als «Hauptschuldige» — Zieht man gemäss Abbildung 9.1 die vom BLW geschätzten Mehrkosten der bäuerlichen Inlandproduktion (CHF 2,7 Mrd.) und der Importe (CHF 0,7 Mrd.) von der Gesamtdifferenz von CHF 11,6 Mrd. ab, entfällt auf die nachgelagerten Branchen ein geschätzter Beitrag zu den gesamten Mehrkosten von CHF 8,2 Mrd. Somit verursachen die Stufen von Verarbeitung und Handel in der Darstellung des BLW weit über zwei Drittel der überhöhten Nahrungsmittelpreise.

Das Rechenschema des BLW erweckt den Eindruck, sein Zweck bestehe primär darin, dass die schweizerische Landwirtschaft und damit indirekt auch die Agrarpolitik von Verantwortung für die teuren Nahrungsmittel in der Schweiz entlastet werden solle. Eine solche Botschaft ist nicht nur als blosser Beschreibung der Zustände, sondern auch im Hinblick auf die Stossrichtung und den Umfang wirtschaftspolitischer Massnahmen problematisch.

10 /

HOCHPREISINSEL: ALLGEMEINE UND SEKTOR- SPEZIFISCHE URSACHEN



Der vom BLW-Rechenschema vermittelten Botschaft, nicht die Landwirtschaft, sondern die nachgelagerten Branchen von Verarbeitung und Handel seien die Hauptverursacher hoher Nahrungsmittelpreise, ist eine in Expertenkreisen breit abgestützte Auffassung entgegenzustellen: Die protektionistische Agrarpolitik verteuert nicht nur die bäuerliche Urproduktion, sondern die Leistungen über die gesamte ernährungswirtschaftliche Wertschöpfungskette.

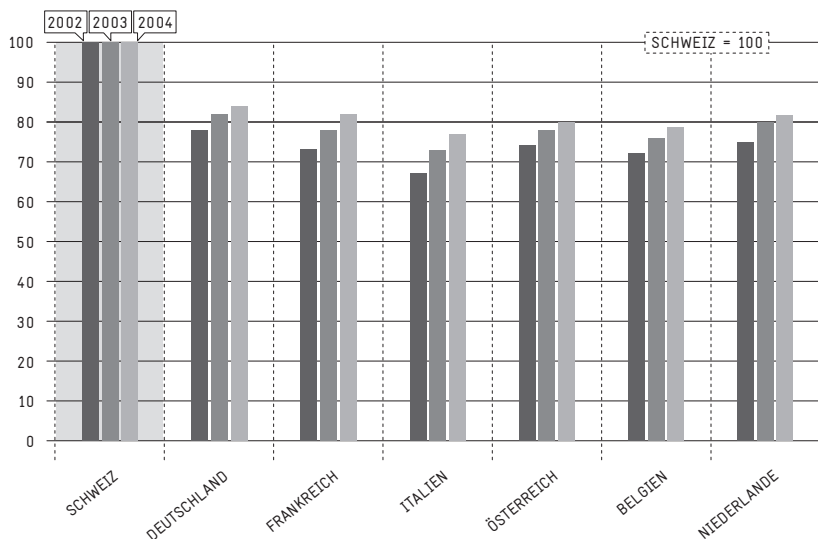
Teufelskreis von Regulierung und Marktstrukturen — Dies kann nicht überraschen, spricht doch die wirtschaftswissenschaftliche Forschung schon lange

von der «Interdependenz der Märkte». In Bezug auf staatliche Regulierung bedeutet dies, dass sich deren Wirkungen nicht auf einen einzelnen Teilmarkt beschränken lassen. Regulierung erfordert oft wegen unerwünschter Nebenwirkungen zusätzliche flankierende Regulierungen, und so kommt es nicht selten zu wahren «Regulierungskaskaden» (ANWANDER PHAN-HUY 2005). Für solche Entwicklungen gibt es im Nahrungsmittelsektor offensichtliche Anzeichen. Die Bedingungen, die höhere Kosten verursachen, werden durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Dazu gehören, neben gesetzlichen Regulierungen, auch die räumlichen Gegebenheiten und die oft föderalistischen Strukturen folgende Fragmentierung von Märkten. Strukturen und Regulierungen beeinflussen sich gegenseitig, sodass es über die Jahre immer schwieriger wird, die negative Dynamik von staatlichem Einfluss und ungünstigen Branchen- und Betriebsstrukturen zu durchbrechen.

EU-Preisniveau generell um 22 Prozent tiefer — In der Analyse von Mehrausgaben für Nahrungsmittel lassen sich Preis- und Mengeneffekte unterscheiden. Nicht nur sind in der Schweiz praktisch durchwegs die Preise oder Kosten pro Mengeneinheit (Stück, kg, Stunden) in Produktion und Vertrieb höher als im Ausland, sondern wegen tieferer Produktivität sind in vielen Branchen speziell der Binnenwirtschaft auch die für einen bestimmten Output eingesetzten Inputmengen grösser. Grob gesprochen könnte man sagen, dass der Preiseffekt quer durch die Volkswirtschaft allgemein wirksam ist, der Mengen- oder Produktivitätseffekt jedoch sektor- oder branchenspezifisch unterschiedlich ausfällt.

Die Kosten- und Preisverhältnisse im Nahrungsmittelsektor widerspiegeln zunächst einmal die *generell* höheren Preise in der Schweiz. Das allgemeine Preisniveau für das Bruttoinlandsprodukt BIP lag in den Jahren 2002 bis 2004 in den EU-Nachbarländern (EU4/6-Länder) im Mittel um rund 22 Prozent unter dem schweizerischen. Die BFS/EUROSTAT-Preisindices in Abbildung 10.1 ergeben für die 18 gezeigten EU6-Indices einen Medianwert von 78 (Schweiz = 100).

Abb. 10.1 Allgemeines Preisgefälle zu den EU6-Ländern: Preisindizes für das BIP im Vergleich zur Schweiz (Jahre 2002–2004; Schweiz = 100)



Das allgemeine Preisniveau bewegte sich im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 und im Mittel der EU6-Länder (Median der 18 dargestellten Indexwerte) um 22 Prozent unter dem schweizerischen Niveau. Das Preisgefälle ist in letzter Zeit kleiner geworden, was vor allem mit der Abschwächung des Schweizerfrankens gegenüber dem Euro zusammenhängt. Dadurch sind die Preise in den EU-Ländern, ausgedrückt in Schweizerfranken, gestiegen.

Quelle: BFS/EUROSTAT (Zahlen 2004 provisorisch)

Derselbe Medianwert errechnet sich für die EU4-Länder. Das Preisgefälle ist zwischen 2002 und 2004 kleiner geworden, was vor allem mit der Abschwächung des Schweizerfrankens gegenüber dem Euro zusammenhängt. Dadurch sind die Preise in den EU-Ländern, ausgedrückt in CHF, gestiegen.

Aus Sicht des generell höheren schweizerischen Preis- und Kostenniveaus erscheint der Nahrungsmittelsektor, wie alle Branchen der Volkswirtschaft, als «Opfer». Jede einzelne Branche hat, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, die höheren allgemeinen Kosten im Inland hinzunehmen, ohne allein etwas daran ändern zu können. Die 22 Prozent allgemeines Preisgefälle zu den EU4/6-Staaten werden in den weiteren Analysen verwendet. Dies gilt auch für die Schätzung der Mehrkosten von verarbeiteten Nahrungsmittelimporten durch Preisdiskriminierung zulasten der Schweiz.

Allgemeine Ursachen hoher Preise

In wohlhabenden Ländern liegt das allgemeine Preisniveau höher als in armen Staaten. In der Schweiz sind aber die Preise relativ zum Wohlstand besonders hoch (WAGSCHAL et al. 2002, S. 65). Die Ursachen für das allgemein hohe Kosten- und Preisniveau in der Schweiz sind mehrfach untersucht worden (siehe zum Beispiel ITEN et al. 2003). Festgestellt werden immer wieder ein genereller Mangel an Wettbewerb, die staatlich und privat organisierte Abschottung von Märkten, ineffiziente kleinräumige und kleinbetriebliche Strukturen in vielen Branchen des gewichtigen Binnensektors sowie eine hohe Regulierungsdichte. In Bezug auf den Integrationsrückstand des bilateralen Verhältnisses zur EU sind die Behinderung von Parallelimporten, das Fehlen des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» für die gegenseitige Anerkennung von Produktzulassungen und der gemächliche Alleingang bei der Liberalisierung der (ehemaligen) Staatsmonopole des Service public die meistdiskutierten Themen.

Duale Volkswirtschaft Schweiz — Die schweizerische Volkswirtschaft ist nur partiell offen. Sie zerfällt in einen wertschöpfungsstarken internationalen Sektor und einen in vielen Branchen wettbewerbsschwachen Binnensektor. Dieser beschäftigt gut zwei Drittel der Erwerbstätigen und schliesst auch die teuren Institutionen des Service public und das Gesundheitswesen ein. Wichtige Teile der Binnenwirtschaft sind vor internationaler, teilweise dank kantonalen Regulierungen sogar vor nationaler Konkurrenz geschützt. Aus den Preisvergleichen des bfs nach Güterkategorien liefert der preisliche Abstand zum umliegenden Ausland eine Art Gradmesser für die internationale Offenheit der betreffenden Branchen. Geschützte Branchen der Binnenwirtschaft operieren oft lokal oder regional, im Maximum aber mit einer unternehmerischen Perspektive eines (schweizerischen) Binnenmarktes von 7,5 Mio. Menschen, während sich Unternehmen in eu-Staaten zunehmend auf einen Binnenmarkt von 460 Mio. Personen ausrichten.

----- Asymmetrische Interessenwahrnehmung -----

Die Angleichung der Preise an das tiefere Auslandsniveau wird politisch vielfach behindert. Die Lobby für tiefere Preise ist schwach; dagegen sind die Interessen für höhere Löhne viel besser organisiert. So verteidigen etwa staatsnahe Gewerkschaften in ihrer Abwehr von Marktöffnungen im Service public auch die überhöhten Preise, die nötig sind, um dort weiterhin hohe Löhne finanzieren zu können. In der Schweiz ist diese Asymmetrie der Interessenwahrnehmung noch ausgeprägter, steht doch die wichtigste Institution des Konsumentenschutzes, die Stiftung für Konsumentenschutz sks, den Gewerkschaften nahe. Der Kampf für höhere Löhne ist für organisierte Interessen attraktiver, weil damit für die eigene Kundschaft eine relative Besserstellung erreicht werden kann. Dagegen profitieren von tieferen Preisen alle, und dies wird kaum als Verbesserung wahrgenommen. Schliesslich dienen die hohen Preise in der Schweiz auch immer wieder als Argument für die Verteidigung und Rechtfertigung hoher Löhne.

Nicht tarifäre Handelshemmnisse — Schweizerische Sonderregulierungen wirken oft als Importhemmnisse. Um Beispiele aus dem Nahrungsmittelsektor zu nennen: Düng- und Pflanzenschutzmittel müssen nationalen

Umweltauflagen genügen, nationale Bestimmungen über Patent- und Sortenschutz sind einzuhalten, und eine mehrsprachige Warendeklaration, die sogar bestimmte Produktbezeichnungen ausschliesst, ist notwendig. Gelegentlich wird dabei auch die Grenze zur bürokratischen Groteske überschritten; ein oft zitiertes Beispiel bei Nahrungsmittelimporten ist die Nichtzulassung von EU-Waren mit der deutschen Verpackungsdeklaration «Sahne» für Rahm. Solche Regulierungen verteuern die betroffenen Güter. Sind die Importauflagen mit zu hohen Kosten verbunden, werden gewisse Produkte gar nicht importiert, und mangels Importkonkurrenz verharren dann die Preise für die Schweizer Produkte auf hohem Niveau.

Behinderung von Parallelimporten — Die in der Schweiz vor allem für Importgüter verbreiteten Vertriebsstrukturen mit vertikalen Bindungen sind oft nicht eine direkte Folge staatlicher Regulierung. Ausländische Anbieter, die bei vielen Produkten den Markt dominieren, kontrollieren den Vertrieb meist über alleinige Generalimporteure, oft auch mit eigenen Tochtergesellschaften. Sie betreiben mit einer länderspezifischen Preisdifferenzierung Marktsplaltung. Die Schweiz gilt als Hochpreisland mit hoher Kaufkraft, sodass Importeure hier in der Regel hohe Preise ansetzen. Die Schweiz wird von ausländischen Anbietern nicht als Massenmarkt, sondern als «Margenmarkt» gesehen, wo sich der Einstieg nur lohnt, wenn man auf dem hohen Preisniveau «Trittbrett fahren» kann. Anbieter betreiben gerne auch Produktdifferenzierung über Sonderausstattungen («Swiss Finish») und rechtfertigen damit das Preisgefälle zum Ausland.

Eine länderspezifische differenzierte Preispolitik erfordert jedoch seitens des Anbieters Massnahmen, die billigere Parallelimporte aus dem Ausland unattraktiv machen oder sogar rechtlich verhindern. Von Parallelimporten spricht man, wenn ein Produkt zu günstigeren Preisen im Ausland eingekauft wird und unter Umgehung bestehender Vertriebsstrukturen, quasi am offiziellen Generalimporteur vorbei, eingeführt wird. Allein wegen des kleinen Heim-

markts ist die Schweiz für gewerbsmässig aufgezogene parallele Import-Vertriebsstrukturen bei den meisten Produkten uninteressant. Am ehesten könnten etablierte und genügend nachfragemächtige Unternehmen mit bestehenden Importaktivitäten und -infrastrukturen, z. B. die Grossverteiler, Parallelimporte kommerziell aufziehen.

Bei patent- und sortengeschützten Produkten gilt in der Schweiz aufgrund eines Richtungsentscheids des Bundesgerichts (BGE 126 III 129) die sogenannte nationale Erschöpfung. Patent- und Sortenschutzrechte verhelfen einem Schutzrechtsinhaber zu einer monopolistischen Stellung im Vertrieb seines Produktes. Dies erlaubt es dem Patentinhaber, Parallelimporte aus dem billigeren Ausland vollständig zu unterbinden und in der Schweiz hohe Preise aufrechtzuerhalten. Von diesem Schutz profitieren vor allem die Anbieter von patentgeschützten Heilmitteln für Mensch und Tier. Als Schutz des Konsumenten vor der Marktmacht von Inhabern solcher Schutzrechte wurde im Kartellgesetz ein Missbrauchsartikel eingeführt. Bei Verdacht auf Missbrauch kann die Wettbewerbskommission angerufen werden.

Gegen die verbreiteten Mechanismen der Verhinderung von Parallelimporten erwies sich das revidierte Kartellgesetz bisher als wenig wirksam. Seit Inkrafttreten wurden zwar der Weko zahlreiche Fälle von Vertikalbindungen gemeldet, doch hat nach Angaben des Preisüberwachers noch kein einziger Fall Sanktionen ausgelöst (STRAHM 2006, S. 12).

Sektorspezifische Ursachen hoher Preise

Ausgehend von generell 22 Prozent tieferen EU-Preisen verbleibt eine sektorspezifische Preisniveaudifferenz, die auf Ursachen in der Wertschöpfungskette der Nahrungsmittelherstellung selbst zurückzuführen ist. Der Ausdruck «sektorspezifisch» bezieht sich in der nachfolgenden Analyse immer auf den

betreffenden Sektor oder Teilssektor, von dem jeweils die Rede ist. Der Begriff wird sowohl auf den gesamten Nahrungsmittelsektor wie auch auf die Teilssektoren Landwirtschaft, Verarbeitung und Handel oder gar auf einzelne Branchen angewendet. Vom EU4/6-Preisniveau ausgehend, werden zuerst bei allen Teilssektoren der Wertschöpfungskette die allgemeinen Mehrkosten aufgerechnet, um zu den sektorspezifischen Mehrkosten zu gelangen.

An erster Stelle ist als preiserhöhende Ursache der umfassende Agrarschutz mit Zöllen und Importkontingenten zu nennen, der die schweizerische Landwirtschaft dem internationalen Wettbewerb entzieht. Des Weiteren bestehen im Nahrungsmittelsektor spezifisch schweizerische Regulierungen, welche die Produktion verteuern und als technische Handelshemmnisse Importe behindern. Und schliesslich sind in diesem Wirtschaftssektor genossenschaftliche Organisationsformen auffallend verbreitet, nicht nur in den landwirtschaftsnahen Branchen, sondern auch im Detailhandel. Das Ergebnis dieser Rahmenbedingungen sind kleinbetriebliche Produktions- und fragmentierte Marktstrukturen, die im internationalen Wettbewerb nicht bestehen können.

Grenzschutz mit prohibitiven Zöllen — Zölle wurden seit je eingesetzt, um die inländische Produktion vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Allerdings ist erwiesen, dass Zollschutz längerfristig selbst für das agierende Land volkswirtschaftlich schädlich ist. Die Schweiz befand sich denn auch stets in der freihändlerischen «Avantgarde», wenn es um den multilateralen Abbau von Zöllen für industrielle Güter ging. Mit der Durchsetzung der «Swiss Formula» für einen raschen Zollabbau bei Industriegütern setzte sich die Schweiz in den Verhandlungen der «Uruguay-Runde» des früheren GATT sogar ein terminologisches Denkmal. Heute gehört die mittlere Aussenzollbelastung der Schweiz für industrielle Rohstoffe, Halb- und Fertigfabrikate zu den tiefsten der Welt. Auch beim Kapitalverkehr setzte sich die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg traditionell an vorderster Front für eine rasche Liberalisierung ein.

Der Kontrast zur Situation der schweizerischen Landwirtschaft mit ihrem umfassenden Grenzschutz-Regime könnte kaum grösser sein. Daran soll sich nach offizieller wto-Position der Schweiz auch möglichst wenig ändern, lehnte doch die Schweiz in den Agrarverhandlungen die Anwendung der ursprünglichen «Swiss Formula» für den Zollabbau ab. Was hier entscheidend ins Gewicht fällt: Um einheimische agrarische Rohstoffe vor Importkonkurrenz zu schützen, muss der Zollschutz auch auf verarbeitete Nahrungsmittel ausgeweitet werden. Dies hat ungünstige Struktur- und Kostenwirkungen in den nachgelagerten Branchen, speziell auf der ersten Verarbeitungsstufe.

Kostspielige Sondervorschriften — Bei Nahrungsmitteln bestehen überall nationale Sondervorschriften bezüglich Produktionsverfahren, Umwelt- und Tierschutz, Gesundheitsschutz und Hygiene, Warendeklaration usw. Die Schweiz betreibt auch hier gerne Alleingänge, obwohl die Bevölkerungen anderer reicher Länder ähnliche Ansprüche an die Politik stellen. Nationale Sonderregelungen begründet man gerne mit Interessen des Konsumentenschutzes. Dagegen sind zwei Einwände zu machen. Einerseits liegen solche Sondervorschriften mit ihrer Schutzwirkung gegen Importkonkurrenz meistens auch im Interesse von inländischen Anbietern. Andererseits müsste das Anliegen günstiger Nahrungsmittelpreise zu den zentralen Interessen des Konsumentenschutzes gehören. In der Schweiz weisen aber Positionsbezüge und Aktivitätsfelder der massgebenden Organisationen des Konsumentenschutzes darauf hin, dass diese ihre Handlungsschwerpunkte traditionell weniger auf den Preiswettbewerb bzw. auf die Kaufkraftsteigerung der Konsumenten ausgerichtet haben als auf den Schutz des Konsumenten vor Missbrauch und die Regulierung der Produzenten.

Tradition der Genossenschaften — Im Primärsektor gibt es eine alte genossenschaftliche Tradition, die bis heute den ganzen schweizerischen Nahrungsmittelsektor prägt. Genossenschaftlich organisierte Unternehmungen sind auf den vorgelagerten und auf den nachgelagerten Stufen des Nahrungsmittelsek-

tors bis hin zum Detailhandel mit den beiden dominierenden Grossverteilern MIGROS und COOP aktiv. Genossenschaften sind historisch gesehen typische Organisationen der kollektiven Selbsthilfe und als solche nicht gewinnorientiert. Im Prinzip genügt eine «schwarze Null» bzw. als betriebswirtschaftliches Minimum ein Gewinn in Höhe der kalkulatorischen Kapitalkosten.

Zu Beginn der 1990er Jahre entschieden sich angesichts der bevorstehenden EWR-Abstimmung verschiedene landwirtschaftliche Verbände und Genossenschaften für einen Zusammenschluss. Obwohl der Agrarsektor im EWR-Vertrag ausgeklammert blieb, wollte man für die zu erwartenden Entwicklungen in Richtung Grenzöffnung und Abbau des Agrarschutzes rechtzeitig wettbewerbsfähige Strukturen aufbauen. Dies führte 1993 durch die Fusion von sechs landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbänden zur Gründung der FENACO.

FENACO, das unbekannte Wesen — Gemäss Selbstdarstellung gehört die «genossenschaftlich organisierte Selbsthilfeorganisation» FENACO den Schweizer Bauern; sie vereinigt fast 52 000 Mitglieder von über 350 in der FENACO zusammengeschlossenen landwirtschaftlichen Genossenschaften. Alle Tochtergesellschaften sind Aktiengesellschaften. Die FENACO ist im breiten Publikum kaum bekannt, dagegen sind ihre Beteiligungen VOLG, LANDI und AGROLA als Marken gut verankert. Das Genossenschaftskonglomerat ist heute eine breit diversifizierte Gruppe mit über 7000 Beschäftigten und einem Bruttojahresumsatz von über CHF 6 Mrd.

Das Unternehmen ist mit seinen fast 80 Gesellschaften über die ganze Wertschöpfungskette mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Produktion vertreten: in der Herstellung von und im Handel mit landwirtschaftlichen Produktionsmitteln (Saatgut, Dünger, Pflanzenschutz, Futtermittel), in der Produktion und im Handel mit Nahrungsmitteln (Früchte, Gemüse, Frisch- und Tiefkühlprodukte, Tiervermarktung, Fleischproduktion, Getränke) und im Gross- und Detailhandel (Nahrungsmittel, Haus- und Gartenartikel,

Tab. 10.1 Schematische Darstellung der Wertschöpfungskette des Nahrungsmittelsektors mit den Teilsektoren

VORGELAGERTE SEKTOREN	LANDWIRTSCHAFT	1. VERARBEITUNGS-STUFE	2. VERARBEITUNGS-STUFE	HANDEL DETAILHANDEL GASTRONOMIE
FUTTERMITTEL-MÜHLEN	GETREIDE: WEIZEN, GERSTE, MAIS, HAFER USW.	HANDELSMÜHLEN FÜR BROTGETREIDE	BÄCKEREIEN BROT, BACKWAREN	FRISCHPRODUKTE
SAATGUT/ PFLANZGUT	ÖLSAATEN: RAPS, SOJA, SONNENBLUMEN	HARTWEIZENMÜHLEN FÜR TEIGWAREN	HERSTELLER TEIGWAREN SÜSSWAREN BISKUITS	VERARBEITETE NAHRUNGSMITTEL
DÜNGE-/BODEN- VERBESSERUNGS- MITTEL	GEMÜSE/ KARTOFFELN	VERARBEITER KARTOFFELN GEMÜSE OBST/FRÜCHTE	HERSTELLER VEREDELTE OBST-/GEMÜSE-/ KARTOFFELPRODUKTE	CONVENIENCE FOOD FERTIGMAHLZEITEN
PFLANZENSCHUTZ	OBST/BEEREN	ZUCKERFABRIKEN		GASTRONOMIE SPITAL- UND HEIMMAHLZEITEN
TIERMEDIZIN	ZUCKERRÜBEN	MILCHSAMMEL- STELLEN KÄSEREIEN	VEREDELTE MILCH-/FLEISCH-/ EIERPRODUKTE	
LW. GEBÄUDE	MILCH			
LW. MASCHINEN UND GERÄTE	NUTZVIEH FLEISCH	SCHLACHTHÄUSER METZGEREIEN	VORPRODUKTE GASTRONOMIE	
LW. GÜTER UND DIENSTLEISTUNGEN	EIER			
ENERGIE, WASSER				

Der Nahrungsmittelsektor zerfällt in die landwirtschaftliche Produktion mit den vorgelagerten Branchen (Teil links) und die nachgelagerten Stufen der Verarbeitung und des Handels (Teil rechts). Unterschieden werden allgemeine und sektorspezifische Ursachen hoher Nahrungsmittelpreise.

chemisch-technische Produkte, Brenn- und Treibstoffe). Zudem bietet die FENACO auch Dienstleistungen für die Landwirtschaft an (Labordienste, Tiermedizin, Treuhand, Transporte, Finanzierung) und hält fünf Beteiligungen an Immobiliengesellschaften. Im Milchgeschäft ist die FENACO aus strategischen Gründen nicht aktiv.

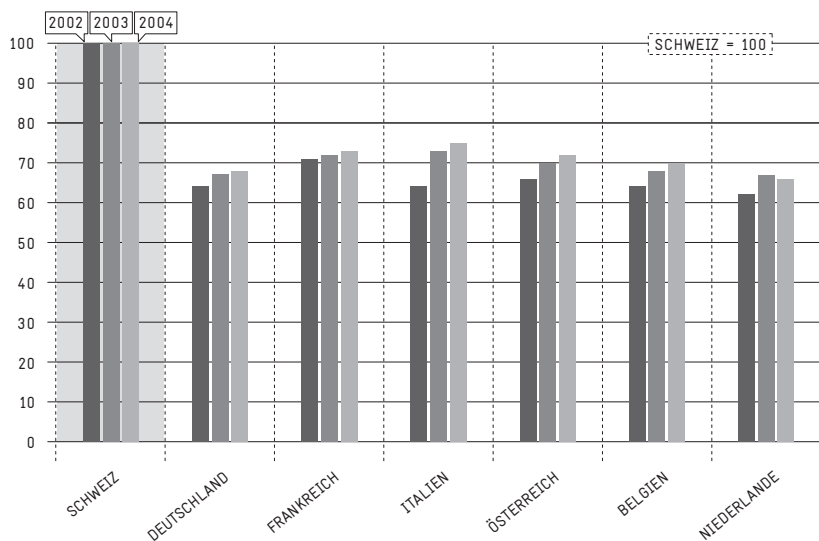
Die grosse Verflechtung dieser Super-Genossenschaft zeigt sich darin, dass etwa ein Drittel des Bruttoumsatzes oder CHF 2 Mrd. zwischen Einheiten der FENACO selbst abgewickelt werden. Dass so viel Umsatz «intercompany» anfällt, lässt eine Art strukturelle Dominanz der FENACO in wichtigen Bereichen des schweizerischen Nahrungsmittelsektors vermuten. Landwirtschaftliche Genossenschaften nach dem Muster der FENACO gibt es auch in andern europäischen Staaten. Die Tatsache, dass FENACO nach eigenen Angaben in Europa die viertgrösste Genossenschaft dieser Art ist, weist aber darauf hin, dass ihre relative Grösse und Marktdominanz über dem ausländischen Niveau liegt.

Das Unternehmensergebnis der FENACO-Gruppe erreichte im Jahr 2005 vor Steuern CHF 54,6 Mio. oder 1,25 Prozent des Nettoverkaufserlöses von CHF 4378 Mio. (FENACO 2006, S.3). Das FENACO-Stammhaus schüttete davon an die 365 Mitglieder CHF 6,7 Mio. oder durchschnittlich gut CHF 18 000 pro Mitglied als Verzinsung des Anteilscheinkapitals aus (FENACO 2006, S. 41). Diese bescheidenen Gewinn- und Renditezahlen eines in vielen Bereichen marktstarken Unternehmens bestätigen den Selbsthilfe-Charakter der FENACO.

Ein alternatives Rechenschema

Tabelle 10.1 fasst in einer schematischen Übersicht die Sektoren und Branchen der Ernährungswirtschaft zusammen. Kursiv gesetzt sind diejenigen Teilsektoren bzw. -branchen, die in der Folge näher betrachtet werden.

Abb. 10.2 Preisgefälle zu den EU6-Ländern bei Nahrungsmitteln: Preisindices im Vergleich zur Schweiz (Jahre 2002–2004; Schweiz = 100)



Das Preisniveau für die Kategorie «Nahrungsmittel» bewegte sich im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 und im Mittel der EU6-Länder um fast 33 Prozent unter dem schweizerischen Niveau. Wie beim Vergleich des allgemeinen Preisniveaus ist das Preisgefälle bei Nahrungsmitteln in letzter Zeit kleiner geworden.

Quelle: BFS/EUROSTAT (Zahlen 2004 provisorisch)

Die Unterscheidung in allgemeine Mehrkosten aus dem generellen Preisgefälle zu den EU6-Staaten von 22 Prozent und solche, die sektorspezifische Ursachen haben, führt für die weitere Untersuchung zu einer alternativen zahlenmässigen Darstellung des vom BLW benützten Rechenschemas (Tabelle 10.2). Dabei werden zwei verschiedene Niveaus der Konsumentenpreise in die Schätzung eingesetzt: einerseits das vom BLW berechnete Preisgefälle von 38,6 Prozent Mehrkosten zu den EU4/6-Ländern, andererseits die nur 32,7 Prozent betragende Niveaudifferenz zu den EU6 gemäss Daten des BFS für die Kategorie Nahrungsmittel (Abbildung 10.2). Das BLW hat bei den publizierten Darstellungen seines Rechenschemas die Herleitung des Nahrungsmittelpreisindex nicht spezifiziert. Die Abweichung vom Konsumentenpreisindex für Nahrungsmittel des BFS ist aber so wesentlich, dass zwei verschiedene Berechnungen angezeigt sind.

Berechnung mit BLW-Daten — Tabelle 10.2 beruht auf den Zahlen des BLW mit dem Basiswert von CHF 30 Mrd. Nahrungsmittelausgaben, allerdings mit einer modifizierten Aufteilung in der Wertschöpfungskette. Nach dem Rechenschema des BLW belaufen sich aus Sicht des Konsumenten die Mehrkosten des gesamten inländischen Nahrungsmittelverbrauchs von CHF 30 Mrd. gemessen am EU4/6-Preisniveau auf 38,6 Prozent, das sind CHF 11,6 Mrd. (Spalte 5). Die Verteilung auf die Teilsektoren in Spalte 5 ist gegenüber den BLW-Schätzungen zweifach modifiziert. Die Aufteilung zwischen vorgelagerten Branchen und Landwirtschaft (im BLW-Rechenschema nicht gezeigt) ist zugunsten der vorgelagerten Stufen korrigiert. Landwirtschaftsinterne Leistungen (Futtermittel, Dienstleistungen) wurden aus den Vorleistungen herausgerechnet; zudem war eine Korrektur bei der Bezugsgrösse der landwirtschaftlichen Produktion nötig. Die Herleitung der neuen Aufteilung folgt an späterer Stelle (siehe Kapitel 11). Des Weiteren sind die geschätzten Mehrkosten für importierte Nahrungsmittel im Umfang von CHF 0,7 Mrd. von Verarbeitung/Handel zu den Importen verschoben. Das generell tiefere Kosten- bzw. Preisniveau in den EU4/6-Ländern bedeutet für die gesamten Nahrungsmittelausgaben

Tab. 10.2 Rechenschema für die Neuberechnung der allgemeinen und sektorspezifischen Mehrkosten bei den Nahrungsmittelausgaben im Vergleich zu den EU4/6-Ländern

	1	2	3	4	5	6
(IN MRD. CHF)	BRUTTO- WERT- SCHÖPFUNG, UMSATZ	MEHRKOSTEN AUS ALLG. HÖHEREM PREISNIVEAU	SEKTOR- SPEZIFISCHE MEHRKOSTEN		TOTAL MEHRKOSTEN	
PREISINDEX		BFS ^a	BLW ^b	BFS ^c	BLW ^b	BFS ^c
VORGELAGERTE SEKTOREN	1,4	0,3	0,0	0,0	0,3	0,3
LANDWIRTSCHAFT	4,4	0,7	1,7	1,7	2,4	2,4
IMPORTE	6,5	0,7	0,7	0,7	1,4	1,4
VERARBEITUNG/HANDEL	17,7	3,4	4,1	2,3	7,5	5,7
INLANDUMSATZ/MEHRKOSTEN NAHRUNGSMITTEL	30,0	5,1	6,5	4,7	11,6	9,8

a BFS: Preisniveau BIP EU6 = 78% der Schweiz

b BLW: Preisniveau Nahrungsmittel EU4/6 = 61,4% der Schweiz

c BFS: Preisniveau Nahrungsmittel EU6 = 67,3% der Schweiz

Es wird unterschieden nach Mehrkosten für die Konsumenten durch das generell um rund 22 Prozent tiefere EU-Preisniveau und Mehrkosten, die sektorspezifisch sind. Bei den Importen bezieht sich das allgemeine Preisgefälle nur auf die rund CHF 3,8 Mrd. verarbeiteter Nahrungsmiteleinfuhren.

In den Spalten 3 und 5 wird der Preisindex des BLW benützt. Die neue Zuordnung von Mehrkosten reduziert bei den nachgelagerten Sektoren den Erklärungsbedarf von den vom BLW genannten CHF 8,2 Mrd. auf geschätzte CHF 4,1 Mrd.; in der Landwirtschaft ergeben sich sektorspezifische Mehrkosten von rund CHF 1,7 Mrd.

Spalten 4 und 6 basieren auf dem Preisindex des BFS für die Kategorie «Nahrungsmittel». Während dies auf die Mehrkosten in der Landwirtschaft und in den vorgelagerten Sektoren keine Auswirkungen hat, reduziert sich der Umfang der zu erklärenden Mehrkosten in Verarbeitung und Handel auf rund CHF 2,3 Mrd.

Quellen: BLW; BFS; eigene Schätzungen und Berechnungen

geschätzte Mehrkosten von CHF 5,1 Mrd. (Spalte 2). Davon entfallen auf die Landwirtschaft inklusive vorgelagerter Sektoren CHF 1,0 Mrd. Bei den nachgelagerten Sektoren von Verarbeitung und Handel entstehen die restlichen allgemeinen Mehrkosten im Umfang von CHF 3,4 Mrd.

Die sektorspezifischen Mehrkosten (Total Mehrkosten minus allgemeine Mehrkosten) gemäss BLW-Preisindex belaufen sich auf CHF 6,5 Mrd. (Spalte 3). Der Anteil der Landwirtschaft im Umfang von CHF 1,7 Mrd. ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Total von CHF 2,4 Mrd. und den allgemeinen Mehrkosten von CHF 0,7 Mrd. Da die Belastung durch Zölle im Umfang von CHF 0,7 Mrd. gegeben ist, lässt sich der Beitrag der nachgelagerten Branchen zu den spezifischen Mehrkosten als Restdifferenz berechnen. Dieser Beitrag erreicht geschätzte CHF 4,1 Mrd.

Berechnung mit BFS-Daten — Benützt man für die Kategorie Nahrungsmittel den Preisindex des BFS, ergibt sich eine noch grössere Abweichung von den BLW-Zahlen. Nach BFS lagen die Nahrungsmittelpreise im Mittel der Jahre 2002 bis 2004 in den EU6-Staaten im Durchschnitt nicht 38,6 Prozent, sondern bloss 32,7 Prozent unter dem Schweizer Preisniveau. Die gesamten Mehrkosten bei den Nahrungsmittelausgaben reduzieren sich von CHF 11,6 Mrd. auf CHF 9,8 Mrd. (Spalte 6). Die ganze Korrektur fällt bei den sektorspezifischen Mehrkosten an, die sich auf CHF 4,7 Mrd. verringern (Spalte 4). Dies reduziert schliesslich die Mehrkosten in den nachgelagerten Sektoren auf rund CHF 2,3 Mrd.

Völlig anderes Zahlenbild — In diesem alternativen Rechenschema geht es um Grössenordnungen im Vergleich zu den BLW-Schätzungen. Die unterschiedlichen Perspektiven sind in Tabelle 10.3 zusammengefasst und illustrieren die Überzeichnung der «Schuld» der nachgelagerten Sektoren im Rechenschema des BLW. Sowohl mit dem Preisindex des BLW als auch mit jenem des BFS ergeben sich in der alternativen Betrachtung völlig andere Grössen-

.....

Tab. 10.3 Zuordnung von schweizerischen Mehrkosten für Nahrungsmittel gegenüber den EU4/6-Ländern nach Schätzung des BLW und in korrigierter Version

.....

(IN MRD. CHF)	PAUSCHALE ZUORDNUNG GEMÄSS BLW-RECHENSHEMA	KORRIGIERTE ZUORDNUNG SEK- TORSPEZIFISCHER MEHRKOSTEN
VORGELAGERTER BRANCHEN	1,1	0,0
LANDWIRTSCHAFT	1,6	$1,7 + 0,7 = 2,4$
IMPORTE	0,7	0,0
VERARBEITUNG UND HANDEL	8,2	2,3 BIS 4,1
TOTAL MEHRKOSTEN CH-EU4/6	11,6	4,7 BIS 6,5

.....

Quellen: BLW; eigene Berechnungen

verhältnisse. Der Anteil der Landwirtschaft an den Mehrkosten erhält ein viel grösseres Gewicht, und die nachgelagerten Branchen werden entlastet. Korrekterweise ist die Belastung der Einfuhren mit Agrarzöllen auch der Landwirtschaft anzurechnen. Und schliesslich ist nochmals darauf hinzuweisen, dass diese Preisvergleiche die den Bauern für die Preisreduktion gewährten Direktzahlungen nicht mit einbeziehen. Wenn Preissenkungen durch staatliche Direktzahlungen (teilweise) ausgeglichen werden, ist es klar, dass man die Produzentenpreise niedriger halten kann.

11 /

KOSTENTREIBER IN DEN VORGELAGERTEN SEKTOREN

	1	2	3	4	5	6
(IN MRD. CHF)	BRUTTO- WERT- SCHÖPFUNG, UMSATZ	MEHRKOSTEN AUS ALLG. HÖHEREM PREISNIVEAU	SEKTOR- SPEZIFISCHE MEHRKOSTEN		TOTAL MEHRKOSTEN	
PREISINDEX		BFS ^a	BLW ^b	BFS ^c	BLW ^b	BFS ^c
VORGELAGERTE SEKTOREN	1,4	0,3	0,0	0,0	0,3	0,3
LANDWIRTSCHAFT	4,4	0,7	1,7	1,7	2,4	2,4
IMPORTE	6,5	0,7	0,7	0,7	1,4	1,4
VERARBEITUNG/HANDEL	17,7	3,4	4,1	2,3	7,5	5,7
INLANDUMSATZ/MEHRKOSTEN NAHRUNGSMITTEL	30,0	5,1	6,5	4,7	11,6	9,8

Als staatlich umsorgte Domänen sind die Landwirtschaft selbst und die ihr nahe stehenden vorgelagerten Branchen statistisch gut dokumentiert. Zudem kann man sich auf verschiedene Teilstudien stützen, die im Auftrag von Stellen der Bundesverwaltung gemacht worden sind. Es herrscht hier bezüglich Strukturen sowie Preis- und Kostenverhältnissen mehr Transparenz als in den nachgelagerten Branchen.

Struktur der landwirtschaftlichen Vorleistungen

Die vorgelagerten Stufen haben im Mittel der Jahre 2002 bis 2004 jährlich Vorleistungen an die Landwirtschaft im Umfang von CHF 4,3 Mrd. geliefert (BFS 2006, S. 187). Abbildung 11.1 zeigt die Aufteilung nach einzelnen Inputs. Daraus wird deutlich, welche Fremdleistungen für die landwirtschaftlichen Betriebe ins Gewicht fallen. Futtermittel für die tierische Produktion machen mit einem Anteil von 36 Prozent mehr als ein Drittel des Aufwands für Vorleistungen aus. Nimmt man bei Gebäuden und Maschinen nicht nur die Kosten für Unterhalt und Instandstellung, sondern auch den Abschreibungsaufwand, steigt das Gewicht dieser Aufwandarten beträchtlich. Die Sammelkategorie «Sonstige Güter und Dienstleistungen» umfasst eine grosse Vielzahl von verschiedensten Leistungen, was eindeutige Schlüsse über Gründe für Mehrkosten erschwert. Die Produktionsmittel Saatgut, Düngemittel und Pflanzenschutz sowie die Tiermedizin haben in der landwirtschaftlichen Erfolgsrechnung mit einem Anteil von rund 18 Prozent relativ wenig Gewicht. Sie sind aber von Interesse, weil bei diesen Gütern immer wieder die kostentreibende Wirkung verhinderter Parallelimporte und staatlicher Zulassungshürden kritisiert wird.

Starke Stellung bäuerlich-genossenschaftlicher Anbieter — Gemäss Zahlen des BLW werden über 50 Prozent der Vorleistungen von Unternehmungen angeboten, die sich in bäuerlich-genossenschaftlichen Händen befinden. Dies trifft auf die Branchen Futtermittel, Saat- und Pflanzgut, Düngemittel sowie Pflanzenschutz zu. In all diesen Branchen halten Unternehmungen der FENACO in Verarbeitung und/oder Handel dominierende Marktanteile von 50 bis 75 Prozent.

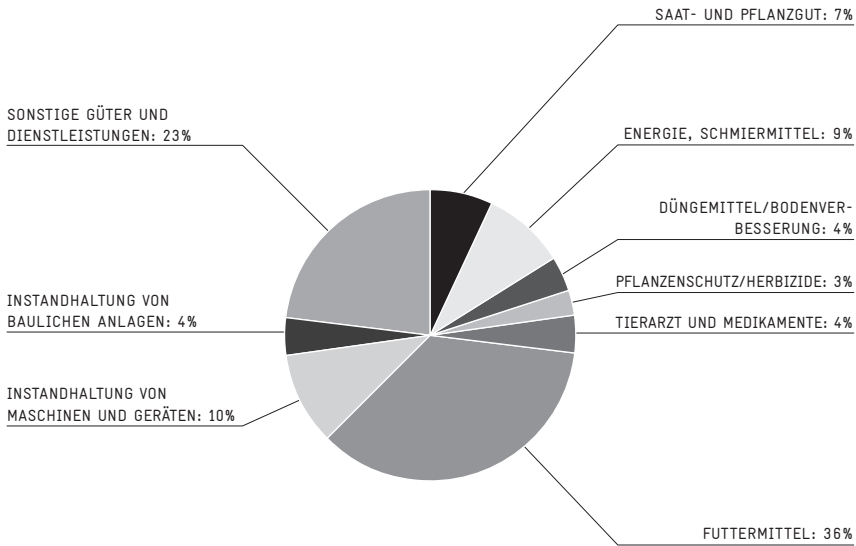
Die Grösse der FENACO erlaubt einerseits produktionsseitig den Aufbau von wettbewerbsfähigen Betriebsinfrastrukturen und andererseits im Handel grössere Einkaufsmengen zu tieferen Preisen. Bei Futtermitteln ist FENACO nach eigener Aussage in der Produktion im europäischen Vergleich wettbe-

werbsfähig, nicht aber im Vertrieb (teures Transportgewerbe, LSVA). Hohe Vertriebskosten sind für die kleinräumlichen Marktstrukturen der Schweiz ganz allgemein typisch. Dazu kommt die Verteuerung durch kleine Absatzmengen beim Endverbraucher.

FENACO bezeichnet sich selbst als moderne Selbsthilfeorganisation der Bauern. Damit ist auch gegeben, dass diese Institution eine starke Stütze der heutigen Agrarpolitik mit hohem Aussenschutz bildet. So bekämpfte FENACO im Frühjahr 2006 zusammen mit dem Verband, der die zahlreichen kleinen Futtermühlen vereinigt, erfolgreich den Vorschlag des Bundesrates für eine etwas stärkere Senkung des Schwellenpreises für Futtermittelimporte. Diese Solidarisierung mit den kleinen Konkurrenten zahlt sich auch für die FENACO aus, erzielt sie doch als Betreiberin der praktisch einzigen international wettbewerbsfähigen Futtermittelproduktion auf dem sehr hohen Preisniveau, das für den Strukturschutz der einheimischen Mühlenlandschaft nötig ist, eine beträchtliche Marktführerreute.

Wettbewerbspolitische Gratwanderung der FENACO — Mit ihrer hohen Marktpräsenz befinden sich gewisse Geschäftsbereiche der FENACO auf einer permanenten Gratwanderung zwischen dem Erreichen international wettbewerbsfähiger Strukturen und der Verletzung des schweizerischen Wettbewerbsrechts durch monopolistische Marktmacht im kleinen Schweizer Markt. So gerät FENACO denn auch immer wieder ins Fadenkreuz von Wettbewerbsbehörden. Die FENACO bestreitet natürlich die Berechnungen und Preisvergleiche des Preisüberwachers für Produkte, bei denen FENACO als Marktführer besonders exponiert ist. Praktisch in keinem Fall führten wettbewerbsrechtliche Untersuchungen zu einer Beanstandung der betreffenden Tatbestände. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Definition des «relevanten Markts». Gemäss Gesetz gilt die Schweiz als «relevanter Markt», im Zuge der internationalen Integration von Märkten und dem Zwang zu grösseren Unternehmenseinheiten wird diese Systemabgrenzung jedoch immer fragwürdiger.

Abb. 11.1 Anteile landwirtschaftlicher Vorleistungen nach Verwendungsart
(Durchschnitt 2002–2004)



Vom Handel zugekaufte Futtermittel machen 36 Prozent des Fremdaufwands in den landwirtschaftlichen Betriebsrechnungen aus. Die Sammelkategorie der sonstigen Güter und Dienstleistungen enthält viele sehr unterschiedliche Leistungen. In den landwirtschaftlichen Dienstleistungen finden sich primär Lohnarbeiten von andern Landwirten. Bei den Kosten für Gebäude und Maschinen fallen die in dieser Abbildung nicht enthaltenen Abschreibungen beträchtlich ins Gewicht.

Quelle: BFS 2006

Ein grosser Anteil der teuren landwirtschaftlichen Inputs stammt also aus Produktions- und Handelsunternehmen der FENACO. Wenn dieses Unternehmen den Bauern gehört, wie die FENACO selbst betont, dann zahlen diese zwar überhöhte Preise für Produktions- und Futtermittel, aber die Mittel fliessen, aus einer übergeordneten Perspektive, wieder in den landwirtschaftlichen Sektor zurück. Einerseits ist die FENACO ein gewichtiger Abnehmer der Agrarproduktion zu hohen Schweizer Preisen. Andererseits gestaltet das Unternehmen seine Politik im Interesse der bäuerlichen Eigentümer, allerdings stets auch im latenten Interessenkonflikt zwischen pflanzlichen und tierischen Produktionszweigen.

Mehrkosten bei den landwirtschaftlichen Vorleistungen

Ausgehend von verschiedenen Teilstudien zu den Beschaffungskosten der Landwirtschaft im Vergleich zu den EU-Nachbarländern Frankreich, Deutschland und Österreich kommt das BLW bei den Vorleistungen auf Mehrkosten für die Schweizer Bauern von knapp CHF 1,1 Mrd. Die restlichen CHF 1,6 Mrd. an Mehrkosten bei den Produzentenpreisen entfallen somit auf die Landwirtschaft selbst (BLW 2006, S. 42). Diese «bauernfreundliche» Aufteilung ist aus verschiedenen Gründen zu modifizieren (Tabelle 11.1).

Inlandanteil und intrasektorale Lieferungen — Die Mehrkosten auf der Inputseite wurden vom BLW auf den Gesamtproduktionswert von CHF 10,4 Mrd. bezogen. Der Anteil des Inlandverbrauchs liegt mit 5,8 Mrd. CHF aber nur bei 56 Prozent dieses Werts. Die Werte in den Zahlenspalten 1 und 3 der Tabelle 11.1 sind entsprechend angepasst worden.

Es liegt in der Eigenart der Landwirtschaft, dass Produkte innerhalb des Sektors verkauft werden und als Vorleistungen dienen. Bestes Beispiel sind Getreide, Gerste, Mais und weitere Futterpflanzen, die als Futtermittel in der tierischen Produktion verwendet werden. Der Bedarf an Futtermitteln wird fast voll-

Tab. 11.1 Mehrkosten der landwirtschaftlichen Vorleistungen –
modifizierte BLW-Schätzungen (Durchschnitt 2002–2004)

	1	2	3
	DURCHSCHNITT DER JÄHRLICHEN KOSTEN IN MIO. CHF	RELATIVER PREISNACHTEIL IN PROZENT	ABSOLUTER PREISNACHTEIL IN MIO. CHF
SAATGUT/PFLANZGUT	97	20%	19
ENERGIE/SCHMIERSTOFFE	193	0%	0
FUTTERMITTEL	(890)	-	-
TIERARZNEI	92	25%	23
DÜNGEMITTEL/BODENVERBESSERUNG	71	20%	14
PFLANZENSCHUTZ	71	25%	18
LANDWIRTSCH. DIENSTLEISTUNGEN	(308)	-	-
SONSTIGE DIENSTLEISTUNGEN	535	10%	54
UNTERHALT MASCHINEN UND GERÄTE	235	15%	35
UNTERHALT GEBÄUDE	95	13%	12
TOTAL VORLEISTUNGEN	1 389	13%	176

Die Tabelle zeigt die Kosten der Vorleistungen für die in der Schweiz konsumierten Nahrungsmittel sowie deren relative und absolute Preisdifferenzen im Vergleich zu den durchschnittlichen Kosten in Deutschland, Frankreich und Österreich. Die verwendeten Prozentunterschiede sind den Angaben des BLW entnommen. In Klammern stehen die innerlandwirtschaftlichen Leistungen, die nicht berücksichtigt werden.

Quellen: BLW; eigene Berechnungen

ständig durch die inländische Produktion gedeckt. Für Futtermittel besteht ein umfassender Grenzschutz. Im Windschatten dieses Schutzes bewegen sich Verarbeiter, die ihre Produkte zu Höchstpreisen wieder in die landwirtschaftliche Produktion liefern, was Fleisch- und Milchprodukte verteuert. Diese Verteuerung ist somit sektorintern und kann nicht einem externen Mehrkosten-Verursacher angelastet werden. Die vom BLW geschätzten Mehrkosten bei Kraftfutter in der Höhe von CHF 140 Mio. fallen weg.

Geringer Mehrkostenanteil der Vorleistungen — Berücksichtigt man die an den Angaben des BLW vorgenommenen Modifikationen, lassen sich statt rund CHF 1,1 Mrd. wie in der Darstellung des BLW nur noch schätzungsweise CHF 0,18 Mrd. auf Preisnachteile für tatsächliche Fremdkosten, d. h. für Bezüge von Waren und Dienstleistungen bei Drittlieferanten, zurückführen. Bezogen auf den Gesamtwert der externen Vorleistungen von CHF 1,39 Mrd. entspricht dies nur 13 Prozent, also sogar deutlich weniger als das allgemeine Preisgefälle von 22 Prozent zu den EU-Nachbarländern.

Von den CHF 2,7 Mrd. Mehrkosten durch die hohen Produzentenpreise müssen somit CHF 2,4 Mrd. (beziehungsweise CHF 2,5 Mrd. gemäss BLW-Studien zu den vorgelagerten Sektoren) der Agrarproduktion selbst angelastet werden. Davon lassen sich rund CHF 0,7 Mrd. dem allgemein höheren Kosten- bzw. Preisniveau zuordnen. Die restlichen CHF 1,7 Mrd. (beziehungsweise CHF 1,8 Mrd. gemäss BLW-Studien zu den vorgelagerten Sektoren) verbleiben als spezifische Mehrkosten der Landwirtschaft. Diese hohen Mehrkosten der eigentlichen Agrarproduktion für den Inlandkonsum drücken die Gesamtheit der nachteiligen kleinbetrieblichen Strukturen und Produktivitätsverhältnisse in der schweizerischen Agrarwirtschaft aus: Anreize zur Produktion auch an wirtschaftlich ungünstigen Lagen und ineffizient eingesetzte Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden.

Futtermittel: Bauern als Kunden und Lieferanten

Die schweizerischen Mehrkosten aus den hohen Futtermittelpreisen sind zwar als Kosten intrasektoraler Leistungen der Landwirtschaft selbst zuzuordnen, und nicht den vorgelagerten Sektoren. Dennoch ist ein Blick auf diesen gewichtigen Teilmarkt lohnend. Neben der verteuernenden Wirkung des Grenzschatzes interessiert in diesem Fall speziell der agrarpolitisch bedingte Strukturschutz für die Futtermöhlen. Diese bilden aus Sicht der Getreidelieferanten die erste Verarbeitungsstufe, für die Milch- und Fleischwirtschaft sind Futtermittel aber eine kostspielige Vorleistung.

Teurer Grenzschatz — Grosse Mehrkosten ergeben sich u. a. aus den geschlossenen Kreisläufen, welche zwischen Landwirtschaft und der Bereitstellung von Vorleistungen bestehen. So wird ein Grossteil der Schweizer Getreideproduktion zur Herstellung von Kraftfutter für die tierische Produktion benötigt. Die eingesetzten Kraftfutter basieren auf Weizen, Gerste, Körnermais und Ölsaaten. Diese werden in der Schweiz in grossem Umfang nur noch dank Grenzschatz angebaut. Die Futtermöhlen müssen die inländische Getreideproduktion zum staatlich gestützten Preis abnehmen. Ohne Abnahme von inländischen Produkten werden keine Genehmigungen zum Import von billigeren ausländischen Rohstoffen erteilt.

Die kostentreibende Hebelwirkung dieses Systems fällt dort an, wo die Landwirtschaft den selber produzierten teuren Weizen in einem verarbeiteten Produkt für die Tierproduktion zurückkauft. Die höheren Erträge, die für die Ackerprodukte gelöst wurden, fallen als höhere Inputkosten auf die Fleisch produzierenden Bauern zurück. So machten Futtermittel im Jahr 2004 total CHF 2,7 Mrd. an landwirtschaftlichen Produktionskosten aus, wobei 45 Prozent auf den eigenen Betrieben hergestellt und 55 Prozent im Handel zugekauft wurden. Das Handelsvolumen beträgt knapp CHF 1,6 Mrd. (BFS 2006, S. 187) und enthält neben Futtergetreide und Kraftfutter auch Stroh, Schotte,

Magermilch, Rübenschnitzel und Trester. Die Ausgaben für Kraftfutter, die bedeutendste Komponente für Futtermittel, beziffert das BLW auf CHF 1,04 Mrd. (BLW 2005a, S. 285). Das sind 65 Prozent der «externen» Futtermittelkosten. Latente Interessenkonflikte innerhalb der Bauernschaft sind also bei den Futtermittelkosten offensichtlich.

Schutz des Müllereigewerbes — Für 100 kg Kraftfutter werden durchschnittlich Rohstoffe im Wert von 35 CHF benötigt. Der Verkaufspreis für 100 kg Kraftfutter liegt bei 55 bis 65 CHF, sodass ein Bruttogewinn von 20 bis 30 CHF pro 100 kg Kraftfutter anfällt. In Deutschland kosten 100 kg Kraftfutter ungefähr 30 CHF. Würde in deutschen Futtermühlen die gleiche (absolute) Bruttomarge erzielt, erhielte der Rohstofflieferant noch 5 CHF pro 100 kg. Der Produzentenpreis in Deutschland ist jedoch höher, folglich fällt die Bruttomarge des Schweizer Müllereigewerbes deutlich höher aus. Nach Schätzungen des BLW dürfte eine höhere Marktspanne von CHF 140 Mio. (BLW 2005a, S. 287) im Schweizer Müllereigewerbe rund ein Drittel bis die Hälfte der Preisdifferenzen für Futtermittel gegenüber den EU6-Ländern erklären (EVD PREISÜBERWACHUNG 2005). In diesem Margenvergleich ist nicht berücksichtigt, dass in der Schweiz mehr Dienstleistungen an die Futtermittelkäufe gekoppelt sind. U. a. wegen des angeblich höheren Dienstleistungsangebots im Schweizer Futtermittelmarkt zieht die Vereinigung schweizerischer Futtermittelfabrikanten vsf die Berechnung zur höheren Marktspanne in Zweifel und sieht lediglich 76 Mio. CHF als realistisch an (www.vsf.ch). Zu Recht stellen jedoch RAAFLAUB et al. fest, dass dies keinen Einfluss auf die Ursachen für höhere Marktspannen hat und das Problem zwar im Umfang, nicht aber in seiner Existenz und Herkunft geschmälert wird (RAAFLAUB et al. 2005, S. 14).

FENACO als marktbeherrschender Anbieter — Verantwortlich für die höheren Müllereimargen in der Schweiz ist, neben den erwähnten Mehrleistungen, vor allem der Grenzschutz für Ackerbauprodukte. Nach Strukturbereinigungen in den vergangenen Jahren hat sich in der Schweiz eine quasi bipolare

Angebotsstruktur ausgebildet. Als weitaus grösster Anbieter tritt die UFA, eine Tochtergesellschaft der FENACO, auf. Die UFA hält einen Marktanteil von gegen 50 Prozent, mit Abweichungen in einzelnen Marktsegmenten (Schätzungen VSF, 2004). Neben der UFA gibt es eine Vielzahl kleiner Unternehmungen, welche zusammen ungefähr 400 Mühlen betreiben und in der VSF zusammengeschlossen sind. Ausländische Konkurrenz spielt wegen des Grenzschatzes keine Rolle.

Nach Aussagen der Anbieter gibt es zwischen den Mühlen weder Preisabsprachen noch regionale Marktaufteilungen. Allerdings besteht nur ein geringer Preisdruck. Der schwache Preiswettbewerb ergibt sich aus den besonderen Markt- und Produktionsstrukturen. Branchenkenner sehen einzig in der modernen Futtermühle der UFA in Herzogenbuchsee eine Produktionsanlage, die zu europäischen Marktpreisen produzieren kann. Doch kann die UFA diese Wettbewerbsvorteile nur bedingt ausspielen. Denn würde die UFA ihre Preise zu stark senken, riskierte sie einen Konflikt mit dem Wettbewerbsrecht. Da die übrigen Mühlen im Preiswettbewerb kostenmässig nicht mithalten könnten, würde die UFA die übrigen Marktteilnehmer vom Markt verdrängen und eine noch marktdominantere Stellung erringen. Unter den heutigen Marktstrukturen fällt der UFA eine Marktführerrente zu, die einer Monopolrente nicht unähnlich ist. Denn es liegt mangels internationaler Konkurrenz weitgehend dem Gutdünken der marktbeherrschenden UFA überlassen, welches Preisniveau sie der Branche vorgeben will. Mit moderaten Preisabschlägen für Kraftfutter sucht die FENACO/UFA als bäuerliche «Universal-Genossenschaft» offenbar auch nach einem innerbäuerlichen Interessenausgleich zwischen Getreide- und Fleisch- bzw. Milchproduzenten.

Die beschränkte Nutzbarkeit von Grössenvorteilen zwingt dazu, Unternehmenswachstum vor allem über Differenzierung und Qualitätswettbewerb zu betreiben. Dies führt zu immer unterschiedlicheren Produkten und vielen produktgebundenen Dienstleistungen. Für die Landwirtschaft verursacht

diese Differenzierungsstrategie Mehrkosten, da geringe Mengen nicht kostengünstig zu produzieren sind und seitens der bäuerlichen Abnehmer direkte Preis- und Wirkungsvergleiche schwieriger werden. Höhere bauliche Anforderungen für Mühlen in der Schweiz, unterschiedliche Energiepreise und leistungsabhängige Schwerverkehrsabgaben wirken zwar auch kostensteigernd, vermögen jedoch nur geringe Anteile an den überdurchschnittlichen Bruttomargen zu erklären (RAAFLAUB et al. 2005, S. 15).

Geräte und Maschinen: umstrittene Preisdifferenzen

Die landwirtschaftlichen Maschinen und Geräte bilden, wenn die Abschreibungen einbezogen werden, nach den Futtermitteln die zweitwichtigste Aufwandposition in der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung. Für diese einzelne Aufwandposition gibt das BLW absolut gesehen die höchsten Mehrkosten gegenüber den Verhältnissen in den EU-Nachbarländern an. Dabei stützt sich das BLW auf eine Untersuchung der FAT (AMMANN und LIPS 2005).

Angezweifelte FAT-Studie — AMMANN und LIPS verweisen darauf, dass grössere Preisunterschiede im Inland die Vergleichbarkeit mit ausländischen Preisen einschränken. Ebenso sind Rabatte und effektive Nettopreise kaum bekannt, sodass die Autoren gerundete Brutto-Neupreise inklusive Mehrwertsteuer verwendeten.

Die Einfuhr von Landmaschinen erfolgt über Generalimporteure. Diese kontrollieren ihre Vertriebskanäle und wenden länderspezifische Verkaufsbedingungen an. Etwa zehn Anbieter bestreiten im Vertrieb rund 85 Prozent des Marktes, doch gibt es regional dominierende Anbieter. Gemäss der FAT-Studie sind die vorwiegend importierten Geräte und Maschinen in der Schweiz, trotz tieferer Mehrwertsteuer, im Mittel rund 18 Prozent teurer als in den Vergleichsländern Frankreich und Deutschland, jedoch etwa gleich teuer wie im

EU-Land Österreich. Dies erstaunt, könnten doch österreichische Landwirte leicht das Preisgefälle zu Deutschland ausnützen und dort einkaufen. Entweder stimmt dieser Preisvergleich so nicht, oder im Kaufentscheid spielen noch andere wichtige Faktoren eine Rolle. Dies wurde auch in Gesprächen mit Branchenvertretern für die schweizerischen Verhältnisse bestätigt; die Ergebnisse der FAT-Studie werden von dieser Seite generell in Zweifel gezogen. Immerhin fällt auf: Obwohl es auch in der Schweiz rechtlich keine Hindernisse für billigere Direktimporte aus Nachbarländern gibt, spielen diese selbst in Grenznähe (z. B. im Kanton Schaffhausen) nur eine geringe Rolle.

Länderweise Preisdifferenzierung — Als Ursache für die Preisdifferenzen zum benachbarten Ausland schliessen die FAT-Forscher, eher überraschend, unterschiedliche technische Anforderungen durch schweizerische Sondervorschriften, behinderte Parallelimporte sowie Preisabsprachen unter den Hauptimporteuren aus (AMMANN und LIPS 2005, S. 4). Preisdifferenzen dürften zwei Ursachen haben. Einerseits ist die Identität der Produkte nicht in jedem Fall gegeben. Traktoren, Mähdrescher und andere komplexe Maschinen können sich in der Ausstattung unterscheiden. Dabei setzen die Hersteller für die Schweiz tendenziell teurere Grundausstattungen fest. Andererseits zeigt die Preisgestaltung seitens des Herstellerwerks Unterschiede je nach Empfängerland. Die Produzenten passen Preise der unterschiedlichen Kaufkraft der Empfängerländer an. Die höhere Kaufkraft der bäuerlichen Käufer in der Schweiz wird so gezielt abgeschöpft. Die im Vergleich zu EU-Staaten tiefere Mehrwertsteuer müsste für die Schweizer Bauern preisdämpfend wirken. Vermutlich geben aber die Maschinen- und Geräteanbieter diesen Kostenvorteil nicht an die Käufer weiter. Je geringer die Preiselastizität der Nachfrage ist, desto mehr profitieren die Anbieter von der Möglichkeit, dank einer tieferen Mehrwertsteuer höhere Preise verlangen zu können.

Dichte Vertriebsnetze, hohe Strukturkosten — Mit noch etwas über 60 000 landwirtschaftlichen Betrieben stellt die Schweiz für ausländische Produzenten

einen kleinen Markt dar. Ein Schweizer Hauptimporteur setzt oft weniger Maschinen ab als ein regionaler Importeur in Deutschland. Daran ändert auch die überdurchschnittlich hohe Mechanisierung, die Studien belegen (z. B. AMMANN und LIPS 2005), in der Schweiz nichts. Der Markteintritt in ein Land ist für den Produzenten mit Kosten verbunden, die losgelöst von der verkauften Stückzahl anfallen. Diese Fixkosten wälzt der ausländische Produzent auf die Schweizer Importeure ab.

Die Schweiz verfügt zudem über ein sehr dichtes Netz an Landmaschinenhändlern und Reparaturwerkstätten. Was bei den Serviceleistungen Vorteile für die Landwirtschaft bringt, äussert sich in höheren Strukturkosten. Je dichter das Netz an Händlern und Reparaturwerkstätten ist, desto höher sind die Infrastrukturkosten, wobei die Anzahl der verkauften Produkte und Serviceleistungen pro Anbieter abnimmt. Der Anteil, den ein Produkt oder eine Serviceleistung an den Fixkosten tragen muss, fällt im Vergleich zum Ausland überdurchschnittlich hoch aus. LIPS und AMMANN vermuten, dass ein Teil dieser Strukturkosten in die Preisgestaltung für Neumaschinen und Reparaturleistungen eingebracht wird.

Gebäude: schweizerischer Perfektionismus

Abschreibungskosten eingeschlossen, macht der Aufwand für Gebäude in der schweizerischen Landwirtschaft im Mittel fast 15 Prozent des gesamten Aufwands für Vorleistungen und Abschreibungen aus. Landwirtschaftliche Gebäude sind im Ausland deutlich kostengünstiger. Dies betrifft bestimmt auch den Gebäudeunterhalt. Bedeutender sind aber die Baukosten, die rechnungsmässig im Abschreibungsaufwand zu Buche schlagen. Die Pauschalschätzung des BLW geht von 25 Prozent Mehrkosten in der Schweiz aus.

Die FAT ging den Kostenunterschieden bei den Investitionen in Gebäude nach. Zum Vergleich wurden die Verhältnisse in Österreich, Deutschland und Frankreich herangezogen. Die FAT-Studie gelangte zu folgenden Schlüssen (VAN CANEGEM 2003):

- Abweichende staatliche Vorschriften bezüglich Tierschutz, Gewässerschutz, Landschaftsschutz und Statik können die tieferen Baukosten im Ausland nicht erklären.
- Generell höhere schweizerische Lohn- und Materialkosten sind auch in diesem Bereich festzustellen.
- In den Vergleichsländern sind die Eigenleistungen zu geringen Lohnansprüchen höher als in der Schweiz.
- Die Ansprüche an die Perfektion sind in der Schweiz höher.
- In den Vergleichsländern gelangen öfter Standard-Bauweisen und mehr standardisierte Stallkonzepte zur Anwendung als in der schweizerischen Landwirtschaft; für bestimmte Gebäudetypen gibt es im Ausland spezialisierte kostengünstige Anbieter.
- In Frankreich und Österreich bieten die Landwirtschaftskammern kostengünstige Unterstützung in der Planung.

Das Argument qualitativ höherer Anforderungen durch Sondervorschriften wird in der Schweiz gerne angeführt, um höhere Kosten bzw. Preise zu rechtfertigen. Hier trifft es nicht zu. Abgesehen von den allgemein höheren Lohn- und Materialkosten lassen die andern aufgeführten Ursachen höherer Gebäudekosten vermuten, dass in der Landwirtschaft der Vergleichsländer ein grösserer Kostendruck besteht. In der schweizerischen Landwirtschaft ermöglichen es dagegen grosszügige staatliche Transfers, die Eigenleistungen gering zu halten, auf Standardbauweisen und vereinheitlichte Gebäudekonzepte zu verzichten und hohe Perfektionsansprüche zu befriedigen.

Eine mögliche Ursache hoher Gebäudekosten (gilt analog auch für Maschinen) wird in den FAT-Studien nicht erwähnt. In den typischen Kleinbetrieben

der schweizerischen Landwirtschaft wird tendenziell überinvestiert. Deshalb sind Gebäude (und Maschinen) oft nicht optimal ausgelastet. Dazu tragen, neben staatlichen Transfers, möglicherweise auch die vorteilhaften Kreditbedingungen bei, welche die meisten Kantonalkassen für landwirtschaftliche Gebäude gewähren. Dazu kommen die Subventionen der bürgerlichen Kreditkassen.

Übrige Produktionsmittel: abgeschottete Märkte

In diese Kategorie fallen Saat- und Pflanzgut, Düngemittel, Pflanzenschutzmittel und die Tiermedizin. Insgesamt geht es dabei für die Landwirtschaft um einen Kostenblock von rund CHF 580 Mio., wenn man den Durchschnitt 2002–2004 gemäss Landwirtschaftlicher Gesamtrechnung nimmt. Zur Ermittlung der Preisdifferenzen gegenüber den EU-Nachbarländern Deutschland und Frankreich vergab das BLW einen Auftrag an die SHL (Zollikofen). Nach der SHL-Studie, die im August 2005 erschien, erreichten die Produktionsmittelpreise in den Vergleichsländern im Mittel zwischen 66 und 78 Prozent des schweizerischen Niveaus (BLW 2005, S. 284). Nach Schätzungen des BLW ergeben sich aus diesen Vorleistungen für die Bauern jährliche Mehrkosten von rund CHF 130 Mio. gegenüber den EU-Nachbarländern, wobei keine detaillierte Aufteilung nach Ursachen möglich ist (BLW 2005a, S. 287).

Überschätzte Wirkung von Parallelimporten — Zumindest was den Vertrieb betrifft, hält FENACO bei allen Produktionsmitteln massgebliche Marktanteile. Diese Leistungen und die betroffenen Anbieterbranchen wurden bisher besonders genau unter die Lupe genommen. Der SBV und die EVD Preisüberwachung beklagen speziell die Verhinderung von Parallelimporten durch den Patentschutz. Dieser spielt als Schranke gegen Parallelimporte bei Pflanzenschutzmitteln und bei Tiermedikamenten eine Rolle. Bei Saatgut gibt es analog den Sortenschutz. Die Schutzrechte sind aber bei vielen der eingesetzten

Produkte bereits abgelaufen, sodass Einsparungen durch Parallelimporte nur auf einem Teil des Umsatzes erzielt werden könnten. Aufgrund der Zahlen der LGR ist leicht auszurechnen, dass die möglichen direkten Einsparungen durch Parallelimporte in der landwirtschaftlichen Produktion bei diesen Inputs eher gering ausfallen würden. So schätzt auch der sbv gemäss mündlicher Auskunft mögliche Einsparungen, die sich höchstens in der Grössenordnung von etwa CHF 25 Mio. bewegen. Zu diesen direkten Einsparungen kämen bei einer allgemeinen Zulassung von Parallelimporten patentgeschützter Waren allerdings die generellen preissenkenden Wirkungen in der gesamten Volkswirtschaft. Dieser Effekt ist nicht sektorspezifisch, wäre jedoch auch in den Nahrungsmittelbranchen kostendämpfend spürbar.

Zulassungshürden bei Dünge- und Pflanzenschutzmitteln — Mindestens so belastend wie die kostentreibenden Wirkungen des Patentschutzes sind die langwierigen und von europäischen Normen abweichenden Bewilligungsverfahren. Düngemittel sind in der Schweiz im Vergleich zu den EU-Vergleichsländern zwischen 9 und 52 Prozent teurer, für Pflanzenschutzmittel muss teilweise bis 75 Prozent mehr bezahlt werden (RAAFLAUB et al. 2005). So dürften für Dünge- und Pflanzenschutzmittel jährliche Mehrkosten von rund CHF 45 Mio. entstehen (BLW 2005b, S. 287). Bei der Zulassung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln aus dem Ausland unterscheiden sich die Produkte. Während die sogenannte Rosa Liste alle Pflanzenschutzmittel benennt, die bewilligungsfrei eingeführt werden können, braucht es für eine Gruppe von Stoffen eine behördliche Zulassung nach einem agronomischen und toxikologischen Zulassungsverfahren.

Patentgeschützte Produkte geniessen, wie erwähnt, besondere Privilegien und dürfen exklusiv nur durch die Schutzrechtsinhaber eingeführt werden. Steht ein Pflanzenschutzmittel nicht auf der Rosa Liste, ist in jedem Fall eine Einfuhrzulassung erforderlich. Das Zulassungsverfahren dient dem Nachweis von Wirksamkeit und toxikologischen Eigenschaften von Stoffen und ist auch

dann zu erbringen, wenn ein Produkt in der EU längst zugelassen und möglicherweise patentgeschützt ist. In vielen Fällen können Dokumente, welche zur Zulassung im Ausland erstellt wurden, nicht verwendet werden. Entweder sprachliche Barrieren (Englisch, die Weltsprache der Forschung, gilt nicht als Amtssprache) oder vermeintlich höhere Anforderungen aufgrund von Klima und Geologie machen neue Dokumente und gegebenenfalls neue Feldversuche für die Zulassung in der Schweiz notwendig.

Die Zulassung gestaltet sich auch dann beschwerlich, wenn ein chemisch nahe verwandtes Produkt schon lange in der Schweiz verkauft wird. Ist ein Produkt nämlich patentgeschützt, verfügt es während zehn Jahren auch über einen Erstanmelderschutz. Der Zweitanmelder nach «Erschöpfung» des Inverkehrsetzungsrechts darf Dokumente des Erstanmelders weder verwenden noch darauf hinweisen. Besteht kein Erstanmelderschutz, dürfen bestehende Dokumente verwendet werden, wobei im Rahmen des Zulassungsverfahrens für den Zweitanmelder die Zulassungsstellen auch neue Dokumente beim Erstanmelder einfordern können. Wird den nachträglichen Anforderungen nicht entsprochen, kann die Zulassung verloren gehen.

Die Einfuhrzulassung eines Pflanzenschutzmittels ausserhalb der «Rosa Liste» kostet viel Geld und Zeit. Der Anteil der Zulassungskosten an einem Produkt ist bei den geringen Marktanteilen also relativ hoch. Zur Entlastung hat das BLW erste Schritte unternommen, um die «Rosa Liste» zu erweitern (www.blw.admin.ch).

Stark segmentierte Märkte — Der Markt für Pflanzenschutz- und Düngemittel ist in der Schweiz produktmässig und räumlich stark segmentiert, wobei in Regionen mit vielen Abgabestellen der Wettbewerb spielt und Preise tiefer angesetzt werden (EVD PREISÜBERWACHUNG 2005a, S. 10). Mit den vielen Abgabestellen sind auch kleine Absatzmengen verbunden. Bei Düngemitteln erreicht nach Schätzungen der EVD Preisüberwachung kein Produkt einen

gesamtschweizerischen jährlichen Umsatz von über CHF 4 Mio. Die Marktsegmentierung wurde dadurch verstärkt, dass aus Sorge vor Konflikten mit dem Wettbewerbsrecht Wachstum über Diversifikation stattfand. In diesen segmentierten Märkten ist es für Landwirte auch schwierig, verlässliche Preisvergleiche vorzunehmen, was es Anbietern leichter macht, regionale Preisdifferenzierung zu betreiben.

Fazit: geringer Mehrkostenbeitrag der vorgelagerten Branchen

Die externen Vorleistungen tragen nur in geringem Ausmass zu den hohen schweizerischen Produzenten- und Konsumentenpreisen bei Nahrungsmitteln bei. Im Durchschnitt aller Vorleistungen kommt man nur auf einen Kostenunterschied von 13 Prozent, also weniger als die 22 Prozent des allgemeinen Preisgefälles zu den EU-Ländern. Im alternativen Rechenschema ergeben sich deshalb für die Vorleistungen insgesamt keine sektorspezifischen Mehrkosten, auch wenn das BLW bei einzelnen Positionen (Tiermedizin, Pflanzenschutz, Unterhalt Bauten und Maschinen) eine Preisdifferenz von mehr als 22 Prozent zum EU-Preisniveau schätzt. Umso höher fällt der Mehrkostenbeitrag der Landwirtschaft selbst aus. Dort erreichen die Mehrkosten, als Ausdruck der kumulierten Ineffizienzen, etwa CHF 1,7 Mrd. bei einer Bruttowertschöpfung von CHF 4,4 Mrd. Im Vergleich dazu erweisen sich der von bäuerlicher Seite stark kritisierte Patentschutz und die Verhinderung von Parallelimporten bei Vorleistungen eher als Nebenproblem.

12 /

KOSTENTREIBER IN DER VERARBEITUNG

	1	2	3	4	5	6
(IN MRD. CHF)	BRUTTO- WERT- SCHÖPFUNG, UMSATZ	MEHRKOSTEN AUS ALLG. HÖHEREM PREISNIVEAU	SEKTOR- SPEZIFISCHE MEHRKOSTEN		TOTAL MEHRKOSTEN	
PREISINDEX		BFS ^a	BLW ^b	BFS ^c	BLW ^b	BFS ^c
VORGELAGERTE SEKTOREN	1,4	0,3	0,0	0,0	0,3	0,3
LANDWIRTSCHAFT	4,4	0,7	1,7	1,7	2,4	2,4
IMPORTE	6,5	0,7	0,7	0,7	1,4	1,4
VERARBEITUNG/HANDEL	17,7	3,4	4,1	2,3	7,5	5,7
INLANDUMSATZ/MEHRKOSTEN NAHRUNGSMITTEL	30,0	5,1	6,5	4,7	11,6	9,8

Aufgrund seines kranken Rechenschemas ordnet das BLW den überwiegenden Anteil der schweizerischen Mehrkosten bei Nahrungsmitteln, nämlich CHF 8,2 Mrd. von CHF 11,8 Mrd., pauschal in der Verarbeitung und im Handel, ohne dies mit genaueren und nachvollziehbaren Berechnungen untermauern zu können.

Wenig transparente Kosten- und Margenverhältnisse — Für die Analyse der Hochpreisinsel Schweiz sind aus Sicht der Wertschöpfungsanteile die nachgelagerten Sektoren wichtiger als die vorgelagerten. Man hat sich aber mit dem Dilemma abzufinden, dass gerade hier, und speziell in den Branchen der Ver-

arbeitung, über Marktstrukturen, Produktivität sowie Kosten- und Margenverhältnisse wenig Transparenz herrscht. Im Vergleich zu den vorgelagerten Sektoren sind die nachgelagerten Branchen äusserst vielfältig, und die Breite und Tiefe des Gütersortiments nimmt mit dem Abstand zur Landwirtschaft zu. Die Datenanalyse und die Ursachenforschung gestalten sich wegen der Diversität des Untersuchungsobjekts schwierig. Es ist deshalb verständlich, dass bis heute für diese Sektoren keine umfassenden Studien zur detaillierten und konsistenten Erklärung von schweizerischen Produktivitäts-, Kosten- und Margenunterschieden zum Ausland vorliegen. Die Untersuchung einzelner Branchen lässt aber in den Anbieter- und Marktstrukturen bestimmte Muster erkennen, die als gewichtige Fallbeispiele verallgemeinernde Schlüsse zulassen.

Unzählige Kleinstakteure auf der ersten Verarbeitungsstufe — Die nachgelagerten Stufen der Nahrungsmittelindustrie lassen sich nach der Distanz zur Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette unterscheiden. Das landwirtschaftliche Rohprodukt gelangt zumeist in eine erste Verarbeitungsstufe, die Zwischenprodukte für weitere Veredelungsstufen produziert. Nach weiteren Veredelungsstufen, in der Folge zusammenfassend als zweite Verarbeitungsstufe bezeichnet, kommt das Produkt direkt oder über den Grosshandel in die Verkaufsregale des Detailhandels und in die Gastronomie.

Die NOGA-Banchenstatistik weist unter dem Titel «Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken» für 2001 über 2800 Arbeitsstätten mit rund 55 000 Beschäftigten aus. Neben bekannten Verarbeitungsunternehmen wie NESTLÉ, HERO, LINDT & SPRÜNGLI, EMMI, KAMBLI und den Produktionsbetrieben der Grossverteiler MIGROS und COOP sowie denjenigen der FENACO gibt es eine grosse Zahl kleiner und kleinster Unternehmen, speziell auf der ersten Verarbeitungsstufe. Bezeichnend für die Staatsnähe dieser Branchen ist, dass die landwirtschaftsnahe erste Verarbeitungsstufe in der Bundespolitik, wie die Bauernschaft selbst, mit einem guten Dutzend Parlamentariern hervorragend vertreten ist.

Agrarschutz für die erste Verarbeitungsstufe

Die erste Verarbeitungsstufe der Nahrungsmittelindustrie umfasst Schlachthäuser, Milchverarbeiter, Getreidemühlen für die menschliche Ernährung (sogenannte Handelsmühlen), Zuckerfabriken, Mostereien, Verarbeiter von Gemüse und Früchten, Ölwerke usw. Den Verarbeitern vorgelagert sind jeweils Sammelstellen für die landwirtschaftlichen Rohprodukte sowie Handelsaktivitäten (Tiere, Milch, Getreide usw.). Der FENACO/LANDI-Kanal ist im Bereich Sammelstellen/Lagerung oft der wichtigste Akteur, so z. B. bei Getreide und Speisekartoffeln.

Zollmauern gegen Importkonkurrenz — Für einen wirksamen Schutz der inländischen Landwirtschaft müssen auch Importe von verarbeiteten Agrarprodukten erschwert werden. Einerseits wird damit verhindert, dass mittels erster Verarbeitungsschritte der Grenzschutz für inländische Agrarrohstoffe umgangen wird. Andererseits besteht für die inländische Verarbeitungsindustrie wegen des Grenzschatzes ein Rohstoffhandicap, das mit Zollzuschlägen auf ausländischen Konkurrenzprodukten kompensiert wird. Würden billige Importe in grossen Mengen auf den Markt gelangen, wäre ein Weiterbestand vieler inländischer Verarbeitungsbetriebe gefährdet. Von diesem Zollschatz profitieren speziell die Branchen der ersten Verarbeitungsstufe, denn er nimmt mit der Distanz zur Landwirtschaft ab.

Ein Beispiel für den übergreifenden Agrarschutz ist der Abnahmevertrag für Ölsaaten zwischen dem Branchenverband swissOLIO der zwei privaten Ölwerke mit dem Schweizerischen Getreideproduzentenverband jeweils für ein Jahr zu geschützten Preisen. Sowohl die Ölsaateneinfuhr (Raps usw.) als auch die Einfuhr von verarbeitetem Speiseöl wird zum Schutz der einheimischen Ölsaatenproduzenten, aber auch der Milchfettproduzenten (EVD 2005a, S. 23), durch hohe Zölle belastet.

«*Inlandleistung*» als *Importhindernis* — In der Agrareinfuhrverordnung wird festgehalten, dass die Zuweisung von Importkontingenten an sogenannte Inlandleistungen geknüpft werden kann. Dies bedeutet, dass nur diejenigen Handels- und Verarbeitungsbetriebe Einfuhrkontingente zugewiesen erhalten, die über einen festgelegten Zeitraum nachweisbar gewisse Mengen an inländischen Agrarprodukten beziehen. Wer diese Bedingung für die Zuweisung eines Importkontingents erfüllt, wird dafür nur mit dem Präferenzzoll belastet. Die reine Handelstätigkeit mit Agrarprodukten der ersten Verarbeitungsstufe wird so massiv eingeschränkt. Diese Regelungen stehen zwar eng im Zusammenhang mit tarifären Handelshemmnissen, sind in ihrem Charakter aber nicht tarifärer Art.

Die Schweizer Verarbeitungsbetriebe haben sich angepasst und mit den landwirtschaftlichen Produzenten über die Jahre hinweg integrierte Produktionssysteme aufgebaut. Diese basieren auf langfristigen Abnahmeverträgen. Dabei werden beispielsweise im Bereich Fleisch nicht nur erlesene Stücke, sondern immer ganze Tiere abgenommen. Für ein Schweinefilet wird daher ein ganzes Schwein gekauft. In der Verarbeitung fallen indes grosse Mengen an Fleisch an, die national nicht verwertet werden, andernorts dank abweichenden Ernährungsgewohnheiten aber durchaus eine Nachfrage finden würden. Wegen des Grenzschutzes findet dieser Export dennoch nur beschränkt statt. Einerseits ist durch hohe Produktionskosten in der Schweiz die internationale Wettbewerbsfähigkeit für solche Exporte nicht gegeben. Andererseits erschweren sich Staaten weltweit den gegenseitigen Marktzugang.

In der Folge muss der Konsument für einen Mischpreis aufkommen, der den Verarbeitern auch die Kosten der Verwertung (im Klartext: oft gleichbedeutend mit Vernichtung) weniger nachgefragter Stücke deckt. Der Anteil nicht verwertbarer Stücke nimmt mit den sich wandelnden Ess- und Lebensgewohnheiten zu. Je grösser die Märkte sind, desto eher wird eine gewohnheitsspezifische Vermarktung möglich. So können brasilianische Geflügelprodu-

zenten zu Weltmarktpreisen produzieren. Im Inland werden Produktion und Zerlegung der Tiere vorgenommen, dann werden die besten Stücke der Brust nach Europa, Flügel nach Nordamerika und Schenkel sowie übrige Teile nach Asien geliefert. Im geschlossenen Schweizer Markt von etwas über 7 Mio. Konsumenten mit quasi homogenen Essgewohnheiten ist eine solche integrale Verwertung nicht möglich. Der freie Zugang zum EU-Binnenmarkt würde eine enorm erweiterte Nachfrage von 460 Mio. Konsumenten mit unterschiedlichsten Essgewohnheiten bringen, wobei sich Märkte gezielt und komplementär bearbeiten liessen.

Nachdem nun die Versteigerung von Importkontingenten zum ermässigten Zoll nach dem Muster der Fleischimporte auf immer mehr Agrargüter ausgeweitet werden soll, reduziert sich die Bedeutung der Inlandleistung. Da dem Bund für Importkontingente der Auktionspreis zu entrichten ist, kann vom Importeur nicht auch noch eine Inlandleistung gefordert werden.

Zwang zur Grösse in der Schlachtwirtschaft

Im Gegensatz zu andern agrarischen Produktionsbereichen hätte die Schweiz im Bereich verarbeiteter Fleischprodukte auch international grundsätzlich gute Absatzchancen. Wegen zu hoher Preise der Rohstoffe und Vorprodukte findet heute jedoch nur wenig Export statt. So bezahlt beispielsweise ein Schlachthof in den angrenzenden EU-Ländern im Schnitt 35 Prozent weniger für ein Kalb als ein schweizerischer Schlachtbetrieb. Ein Huhn kann 57 Prozent günstiger und ein Schwein 54 Prozent günstiger eingekauft werden (BLW 2005a, S. A59).

Die aus der Schweiz exportierten Fleischwaren sind Spezialitäten wie Trockenfleisch, wobei es sich vorwiegend um aktiven Veredelungsverkehr handelt, da das verarbeitete Fleisch mehrheitlich aus dem Ausland stammt (LEH-

MANN et al. 2005, Folie 4). Im Hinblick auf absehbare Marktöffnungen stellt sich die Frage, ob in der Schweiz auf dem Niveau von EU-Produzentenpreisen das Fleisch international wettbewerbsfähig verarbeitet werden könnte oder ob in der Schlachtwirtschaft trotz Strukturwandel weiterhin sektorspezifische Kostennachteile gegenüber dem Ausland bestehen.

Hobe Investitionen trotz Überkapazitäten — Als grösste Nahrungsmittelbranche in der Schweiz weist dieser Sektor einen hohen Industrieanteil aus. Weit über 80 Prozent des Fleisches wird nach Angaben der METZGER-TREUHAND AG in industriell organisierten Grossbetrieben verarbeitet, der Rest in den zahlreichen kleinen Metzgereien. In einer neueren Studie der Universität St.Gallen wurde eine Schlachtkapazität von 450 000 t Schlachtgewicht angegeben, wobei aber nur 315 000 t geschlachtet werden (SCHULZE EHRLING 2003, S. 106). Es bestanden zu jenem Zeitpunkt also Überkapazitäten von über 40 Prozent. Da der Fleischkonsum in der Tendenz eher abnimmt, dürfte das Problem trotz einer anhaltenden Strukturbereinigung nicht verschwunden sein. Jede modernisierte Anlage bringt gewöhnlich auch eine Kapazitätssteigerung mit sich. Zudem sind in der Schweiz als Folge der strukturellen Überkapazitäten in der Schlachtwirtschaft die Kapazitätspotenziale eines Mehrschichtbetriebs im Gegensatz zum Ausland bisher noch kaum angezapft worden (SBV 2000, S. 33).

Die Zahl der gewerblich organisierten Metzgereien hat sich innerhalb von gut 25 Jahren auf weniger als 1500 mehr als halbiert. Die aktuelle Entwicklung deutet bei den kleinen Betrieben auf eine Auslagerung des Schlachtens und eine vermehrte Konzentration auf Veredelung und Vermarktung. Diese Entwicklung wird durch neue Lebensmittelgesetze und Hygienevorschriften (Angleichung an die EU) begünstigt. Während bei den gewerblichen Metzgereien die Schlachtkapazitäten abnehmen, bauen die Grossbetriebe diese weiter aus. Die grössten Marktteilnehmer sind BELL (COOP), MICARNA (MIGROS) und die

CARNAVI-Gruppe (FENACO). Diese industriellen Verarbeiter haben in den letzten Jahren in moderne Verarbeitungsanlagen investiert.

Diese Anbieterstruktur mit wenigen modernen und relativ kosteneffizienten Grossbetrieben und daneben einer Vielzahl von oft nicht überlebensfähigen Kleinbetrieben ähnelt nicht zufällig stark den Verhältnissen in der Getreideverarbeitung, bei den Futtermittelmöhlen und in andern landwirtschaftsnahen Branchen. Hier beobachtet man eine Überlagerung der traditionellen kleinbetrieblich-fragmentierten Strukturen durch die grossen Akteure – oft Betriebe von MIGROS, COOP oder FENACO – sowie solche international ausgerichteter Firmen wie EMMI im Milchsektor. Diese investieren auf die absehbare internationale Markttöffnung hin in moderne Produktionsanlagen, um später gegen Importkonkurrenz zu bestehen oder auf Auslandsmärkten Absatzchancen wahrnehmen zu können. Dadurch bestehen innerhalb dieser Branchen oft divergierende Interessen in Bezug auf Umfang und Tempo von Markttöffnungen und Zollabbau.

Kostennachteile wegen Agrarschutz — Der Zollschatz für inländisches Fleisch wirkt insbesondere auf den landwirtschaftsnahen Stufen der Fleischverarbeitung wie der Schlachtung und Grobzerlegung bremsend auf die überfällige Strukturbereinigung und trägt zu überhöhten Produktionskosten bei.

Die Konkurrenzfähigkeit der Fleischverarbeitung im Falle einer Markttöffnung haben die ETHZ-Forscher LEHMANN, WEBER und HALLER untersucht. Demnach ist die Schweizer Fleischverarbeitungsbranche im internationalen Vergleich auf allen Stufen, speziell aber in der Schlachtviehproduktion und damit verbunden auf den landwirtschaftsnahen Stufen Tierhandel und Schlachtung, klein strukturiert und deshalb nicht kosteneffizient (LEHMANN et al., Folie 29). Von allen gewerblichen Schlachtstätten schlachteten im Jahr 2001 nur 5 Prozent mehr als 1000 Grossvieheinheiten pro Jahr (SCHULZE EHRING 2003, S. 95). In der Schweiz erreichen nur die wenigen modernen

Grossbetriebe annähernd Stückkosten wie vergleichbare Betriebe in Deutschland. Allerdings erzielen in Deutschland die ganz grossen Betriebe mit einer Schlachtkapazität von mehr als 40 Mio. kg Schlachtgewicht klar die tiefsten Stückkosten. In diese Grössenkatgorie fallen aber in der Schweiz nur ganz wenige Betriebe. Ins gleiche Bild passt auch der deutlich höhere Fixkostenanteil schweizerischer Schlachtbetriebe (SCHULZE EHRING 2003, S. 115).

Die positiven Effekte von Grössenwachstum sind für die Schlachtwirtschaft empirisch eindrücklich nachgewiesen (SCHULZE EHRING 2003, S. 108 ff.). In einem gesättigten Markt mit Überkapazitäten ist Grössenwachstum aber nur auf Kosten anderer Marktteilnehmer möglich. Aktuell findet eine Konzentrationsphase statt, in welcher die grossen Marktteilnehmer kleinere Unternehmen aufkaufen.

Der agrarpolitisch bedingte Zwang zur Ausrichtung der Fleischverarbeitung auf einen kleinen und gesättigten Inlandmarkt verursacht in der Branche grosse Kostennachteile gegenüber dem EU-Ausland. Auf dem verengten Absatzmarkt müssen breite Kundensegmente bedient werden, was die Kosten in die Höhe treibt (LEHMANN et al. 2005, Folie 3). Aktuell wirkt sich dies für den Konsumenten in Preisen aus, die beispielsweise für Charcuterieprodukte 50 Prozent höher sind als in der EU⁴; für ein höherwertiges Fleischstück muss in der Schweiz sogar der doppelte Preise bezahlt werden (BLW 2005a, S. A62).

Fleischbranche im unternehmerischen Dilemma — Je länger die Marköffnung gegenüber dem europäischen Ausland verzögert wird, desto mehr droht sich die Schere des Produktivitätsrückstands zu ausländischen Konkurrenten zu öffnen. Denn im integrierten grossen EU-Binnenmarkt laufen Strukturwandel und Internationalisierung in einem Tempo ab, das den schweizerischen Rückstand selbst dann wachsen lässt, wenn auch in der inländischen Fleischverarbeitung weitere Produktivitätsfortschritte erzielt werden.

Dass die Schweiz gerade in diesem Sektor im Prinzip die Nachteile der Nichtintegration in den EU-Binnenmarkt zu tragen hat, zeigt das Beispiel Österreichs. Dort haben sich in der Fleischverarbeitung österreichische Nischenanbieter mit einer konsequenten Internationalisierungsstrategie und Spezialisierung auf Qualitätsprodukte mit hoher Wertschöpfung erfolgreich im EU-Markt etabliert (SCHULZE EHRING 2003, S. 176 ff.). Erst die Öffnung hin zu einem grossen Markt ermöglicht die Spezialisierung bei gleichzeitig genügender Betriebsgrösse.

Die schweizerische Schlachtwirtschaft befindet sich unter den heutigen integrationspolitischen Rahmenbedingungen in einem unternehmerischen Dilemma. Die Betriebe sind zu klein, um in Europa günstig standardisierte Produkte anzubieten, jedoch für den Inlandmarkt zu gross, um als spezialisierte Nischenanbieter aufzutreten. Die «pragmatische» schweizerische EU-Politik, deren jüngst bekräftigte Maxime die Nicht-Festlegung auf ein Integrationsziel oder einen Zeitplan ist, schafft Unsicherheiten für die langfristige Investitionsplanung und erhöht das Risiko von Fehlinvestitionen. Es überrascht deshalb nicht, dass die Fleischbranche in den Vorwärtsgang geschaltet und den zuständigen Bundesstellen in einem Positionspapier vom März 2006 ein umfassendes Agrar-Freihandelsabkommen mit der EU nahegelegt hat. Damit bewegt sich die Branche auf der Linie des vorgängig zitierten St. Galler Agrar-ökonomen SCHULZE EHRING, der zum Reformgehalt der AP 2002 schrieb: «... für eine nachhaltige Verbesserung der Rahmenbedingungen der Schlachtwirtschaft ist ... eine viel weiter reichende Liberalisierung der Agrarmärkte notwendig.» (SCHULZE EHRING 2003, S. 138). Weder die AP 2007 noch die AP 2011 sind geeignet, diese Rahmenbedingungen grundlegend zu verbessern.

Vom teuren Getreide zum billigen Brot

Brot spielt in der westlichen Kultur seit langer Zeit eine bedeutsame Rolle. Oft waren Brotpreiserhöhungen der Auslöser für Revolutionen und Massenproteste gegen die Obrigkeiten. Weniger dramatisch rückte Brot in der Schweiz in den Fokus staatlicher Vorsorge, als nach dem Ersten Weltkrieg die Selbstversorgung in Krisenzeiten oberste Priorität erhielt – mit nachhaltigen Strukturfolgen bis zum heutigen Tag.

Nachwirkender planwirtschaftlicher Getreideartikel — 1929 gelangte der sogenannte Getreideartikel in die Bundesverfassung. In Artikel 23^{bis} BV hiess es, dass der Bund die Vorrathaltung organisiert, Müllereien zu Pflichtlagern verpflichten kann, den Anbau sowie die Züchtung und Beschaffung besserer Sorten fördert, eine Abnahme zu einem festgelegten Preis garantiert, die Einfuhr von ausländischem Brotgetreide und Backmehl streng kontrolliert, nationale Preisunterschiede für Mehl ausgleicht und Transportbeiträge für dezentrale Mühlen ausrichtet. Die Folgen dieser ausgewachsenen Planwirtschaft blieben nicht aus. Jahr für Jahr kämpfte der Bund gegen wachsende Produktionsüberschüsse. Zwischen 1970 und 1995 verdoppelte sich die schweizerische Getreideproduktion. Preisanreize auf der einen Seite und der biologisch-technische Fortschritt auf der andern Seite lösten dieses Wachstum aus.

1998 wurde der Getreideartikel mit einer Übergangsbestimmung bis Ende 2003 aufgehoben. Dennoch haben 70 Jahre Planwirtschaft der Getreideproduktion, dem Müllereigewerbe und auch den Bäckereien ihren Stempel aufgedrückt. Heute werden rund 500 000 Tonnen Brotgetreide im Jahr produziert, jedoch nur 380 000 Tonnen für den Inlandkonsum benötigt. Dazu kommt, dass im Rahmen von WTO-Verpflichtungen jährlich für minimal 70 000 Tonnen Importgetreide der Marktzutritt gewährt werden muss. Ein kleiner Teil des Getreides wird zu Backwaren verarbeitet und exportiert, ohne dass damit das Überschussproblem wesentlich reduziert wird. So werden Jahr für Jahr grosse

Mengen Brotgetreide mit staatlichen Abgeltungen «deklassiert» und in Futtermittel umgewandelt. 2005 verursachte die Brotgetreide-Überproduktion im Umfang von rund 100 000 Tonnen fast CHF 20 Mio. Verwertungskosten.

Kleinstbetriebliche Produktionsstrukturen — Heute wird das Brotgetreide in rund 200 über die ganze Schweiz verteilten Sammelstellen entgegengenommen. Diese geben das Getreide an die Mühlenbetriebe ab. Immer noch über 80 sogenannte Handelsmühlen verarbeiten jährlich 480 000 Tonnen Brotgetreide. 95 Prozent davon sind Weizen, der Rest Dinkel, Kornkerne und Roggen. Mit 195 000 Tonnen Jahreskapazität ist der COOP-Betrieb SWISSMILL in Zürich der grösste Betrieb. Diese Kapazität entspricht gut 40 Prozent des jährlich verarbeiteten Brotgetreides. Dank modernsten Produktionsanlagen und optimierten Prozessen wäre SWISSMILL nach eigener Aussage ohne den Preisnachteil der teuren schweizerischen Rohstoffe europäisch konkurrenzfähig. Gleiches kann nach Aussage eines Branchenkenners auch noch für eine Handvoll kleinerer Mühlen dank höherwertigen Produkten angenommen werden.

Die insgesamt dennoch ungünstige Angebotsstruktur ist die Folge der jahrzehntelangen Planwirtschaft unter dem früheren Getreidegesetz. Die überholten Branchenstrukturen in diesem wichtigen Beispiel aus der ersten Verarbeitungsstufe bewirken Kostennachteile, die weit über den Einfluss des allgemein höheren Kostenniveaus in der Schweiz im Umfang der geschätzten 20 Prozent hinausgehen. Ebenso eindeutig lässt sich am Fall Brotgetreide zeigen, dass der staatliche Agrarschutz für die Landwirtschaft die erste Verarbeitungsstufe massiv geprägt hat. Daran wird sich vorderhand nichts grundlegend ändern. Denn die staatlichen Reformprogramme orientieren sich jeweils schon in der Entstehungsphase im Hinblick auf den gewohnten Parcours durch die Vernehmlassungsmühlen stark an den politisch schlagkräftigen Brancheninteressen der inländischen Produzenten.

Getreide- und MehlpPreis: Rückwärtsdruck vom Ladentisch — Die rund 3000 gewerblichen Bäckereien und Grossbäckereien verarbeiten jährlich 380 000 Tonnen Mehl zu Brot (www.schweizerbrot.ch 2004). Weitere Abnehmer sind Biskuitfabriken. Der Kostenanteil des Mehls macht heute gut 20 Prozent des Verkaufspreises von Brot aus. Den grössten Kostenblock bilden die Personalkosten mit über 41 Prozent (www.schweizerbrot.ch). Weissbrot ist in den EU4-Ländern im Durchschnitt erstaunlicherweise nur rund 10 Prozent billiger als in der Schweiz.

Zu Jahresbeginn 2006 haben sowohl COOP wie auch MIGROS grössere Preisabschläge auf dem Brotsortiment vorgenommen, was nicht nur zu Spekulationen über konkludentes Verhalten im duopolistischen Wettbewerb einlädt, sondern auch auf einen «politischen» bzw. marktstrategischen Brotpreis schliessen lässt. Die Ladenpreise wurden um 5 bis 20 Rappen und in Einzelfällen sogar um 60 Rappen gesenkt. Sofort setzte die Diskussion um die Höhe und Herkunft der Preisabschläge ein. Die Bauern rechneten vor, dass die Weitergabe der jüngsten Reduktionen beim Produzentenpreis lediglich 1 bis 3 Rappen Preisreduktion pro Kilo Brot ergebe. Unterschwellig war darin der Vorwurf enthalten, die Grossverteiler hätten bis anhin übermässige Bruttomargen erzielt. Da der Anteil der Mehlkosten an den Gesamtkosten nur etwa ein Fünftel beträgt, gibt es bei den übrigen vier Fünfteln sicher genügend Einsparungspotenziale, wobei grosse Betriebe Kostenvorteile besitzen. Die Grossverteiler spielen ihre Grössenvorteile aus und schieben die Strukturbereinigung an. Dadurch entsteht ein Kostendruck zurück über die Handelsmühlen bis zu den Getreideproduzenten, was die überfällige Strukturbereinigung in diesem Sektor unterstützen dürfte.

Private «Marktordnungen» hinter den Mauern des Grenzschutzes — Allerdings wird dieser Prozess durch die Entstehung neuer privatrechtlicher oder auch informellerer privater «Marktordnungen» gebremst. Hinter den Mauern des staatlichen Grenzschutzes ersetzen Verträge zwischen inländischen

Produzenten und Abnehmern in der Wertschöpfungskette frühere staatliche Preis- und Abnahmegarantien. Ein gutes Beispiel dafür ist die Vereinbarung zwischen FENACO und SWISSMILL/COOP über die Abnahme von Brotgetreide unter der sprachlich hybriden Etikette «Suisse Premium». Dieses Labelprogramm sichert dank einer kumulativ zu erfüllenden Kriterienliste, die Importgetreide zwingend ausschliesst, der betreffenden Inlandproduktion den Absatz, trotz mindestens doppeltem Preis gegenüber dem EU-Ausland. Auch hier zeigt sich: Solange der Rückzug des Staates aus dem Markt nicht von einem markanten Abbau des Grenzschutzes begleitet ist, können sich im Inland die Vorteile einer wirklich wettbewerblichen Struktur des Sektors nicht realisieren. Die immer noch engen partnerschaftlichen Beziehungen in der Wertschöpfungskette bis hin zu personellen Verflechtungen vertragen sich nicht zuletzt wegen latenter Interessenkonflikte schlecht mit einer echten Marktordnung.

Vorsichtige Liberalisierung auf der zweiten Verarbeitungsstufe

Lange Zeit profitierte auch die zweite Verarbeitungsstufe vom Grenzschutz. Seit dem 1. Februar 2005 ist dieser Schutz im Warenverkehr mit der EU teilweise reduziert und das Preisausgleichssystem vereinfacht. Unter der neuen «Nettopreiskompensation» verbilligt die Schweiz landwirtschaftliche Rohwaren statt auf Weltmarktpreisniveau nur noch auf das EU-Agrarpreisniveau, und die EU gewährt die zollfreie Einfuhr. In der Gegenrichtung bezahlt die EU keine Ausfuhrbeiträge, und die Schweiz senkt kompensierend die Einfuhrabgaben. Zusätzlich gewährt die Schweiz der EU einen Rabatt von zunächst 10, später 15 Prozent auf die Importabgaben, weil diese aufgrund eines Durchschnitts von Standardrezepturen pro Importprodukt berechnet werden und deshalb gewisse Verzerrungen beinhalten, die mit dem Rabatt pauschal korrigiert werden sollen (ROTH 2004, S. 13).

«*Schoggi-Gesetz*» — Damit Nahrungsmittelexporteure durch das preisliche Rohstoffhandicap nicht in ihrer Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigt werden, wurden für die Verarbeitungsbetriebe verschiedene Ausgleichsmechanismen eingeführt. «*Schoggi-Gesetz*» steht als umgangssprachlicher Begriff für ein Gesetz, welches seit 1976 ein Preisausgleichssystem für Nahrungsmittelexporte (primär Schokolade) festlegt. Im Prinzip handelt es sich dabei nicht um eine Subvention an die Verarbeiter, sondern an die Landwirtschaft, die sonst ihre teuren Rohstoffe gegen Importkonkurrenz kaum absetzen könnte.

Unter dem «*Schoggi-Gesetz*» erhält die Schweizer Nahrungsmittelindustrie Ausfuhrbeiträge, welche die verwendeten inländischen Agrarprodukte auf das Preisniveau der EU verbilligen (ROTH 2004, S. 13). Käse und Fleisch sind vom Preisausgleich ausgenommen. Die für den Preisausgleich gesamthaft vorgesehenen Mittel sind WTO-konform begrenzt und lagen von 2002 bis 2004 noch bei CHF 115 Mio. (BLW 2005a, S. 128). Nicht alle Gesuche um Preisausgleich konnten berücksichtigt werden. Für 2005 bewilligte das Parlament vorderhand nur noch CHF 80 Mio., doch ist aus Erfahrung mit Anträgen für Nachtragskredite bis zur WTO-Limite zu rechnen.

Positiv zu werten ist der Umstand, dass das «*Schoggi-Gesetz*» trotz preislichem Rohstoffhandicap Exporte ermöglichte. Erst der Zugang zu grösseren Märkten versetzte Verarbeitungsbetriebe in die Lage, die notwendigen Investitionen für eine zeitgemässe Verarbeitung vornehmen zu können. Heute bestehen Verarbeitungsbetriebe, die über international konkurrenzfähige Produktionskapazitäten verfügen. Das anhaltend hohe Rohstoffhandicap verhindert aber oft eine weitere Expansion, und betroffene Verarbeitungsbetriebe befinden sich im «Gefängnis des Grenzschutzes». Andererseits haben dank der Stützung durch solche Verarbeitungs- und Exportbeiträge auch zu lange wenig konkurrenzfähige Unternehmungen überlebt.

Zwar müssen solche Ausfuhrbeiträge unter dem «Schoggi-Gesetz» nicht vom Schweizer Konsumenten aufgebracht werden, sondern vom Steuerzahler. Diese Subventionen sind somit in der Rechnung zu schweizerischen Mehrkosten bei Nahrungsmitteln gar nicht enthalten. Allerdings betreibt auch die EU gegen aussen (Weltmarkt) ein solches System der Rohstoffverbilligung für die verarbeitende Nahrungsmittelindustrie im Milliardenumfang (TAGES-ANZEIGER vom 19. Juni 2006, S. 23). Es ist anzunehmen, dass durch die WTO-Regeln zwischen den EU-Staaten und der Schweiz eine relative Angleichung in den Grössenordnungen realisiert wird. (Bei den viel umfangreicheren Subventionen der Direktzahlungen an die Bauern trifft diese Angleichung dagegen überhaupt nicht zu, liegen doch die schweizerischen Werte um ein Mehrfaches über den Beiträgen in der EU.)

Aktiver und passiver Veredelungsverkehr — Ein Land mit hohen Zollschranken für Agrarrohstoffe wie die Schweiz befindet sich permanent im Spagat zwischen den Schutzinteressen der heimischen Landwirtschaft und den Absatzinteressen einer Nahrungsmittelindustrie im internationalen Wettbewerb. Bisher war der Schutz der Landwirtschaft und der ihr nahestehenden Binnenbranchen in diesem Dauerkonflikt politisch höher gewichtet.

Das revidierte Zollgesetz, das auf den 1. Juli 2006 in Kraft trat, brachte nun aber wichtige Änderungen für den aktiven und passiven Veredelungsverkehr. Die Liberalisierung des Veredelungsverkehrs ist auch als Kompensation der international orientierten Verarbeitungsindustrie für den Abbau der Exportsubventionen unter dem «Schoggi-Gesetz» zu sehen. Für die inländische Verarbeitungsindustrie bedeuten die neuen Regeln im Veredelungsverkehr zwar mehr Auslandkonkurrenz und entsprechend mehr Kostendruck. Im Gegenzug profitieren die Unternehmen aber von einer erhöhten Rechtssicherheit und der besseren Planbarkeit ihrer Investitionen.

Im aktiven Veredelungsverkehr dürfen Rohstoffe zollfrei zur Verarbeitung in die Schweiz eingeführt werden, sofern ein Reexport der verarbeiteten Produkte stattfindet. Import und Reexport benötigen eine Bewilligung der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV). Diese wurde bisher nur gewährt, wenn gleichartige inländische Erzeugnisse nicht in genügender Weise verfügbar waren oder wenn Preisnachteile bei Rohstoffen nicht ausgeglichen werden konnten. Heute wird nach dem neuen Zollgesetz der aktive (und der passive) Veredelungsverkehr gewährt, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Die Ausfuhr muss grundsätzlich nach dem Äquivalenzprinzip erfolgen, d. h., die importierten Rohstoffe dürfen auch durch inländische ersetzt werden, sofern sich Menge, Beschaffenheit und Qualität entsprechen. Kann dies nicht garantiert werden, gilt das Identitätsprinzip, wonach die physisch eingeführte Ware auch wieder ausgeführt werden muss (BLW 2005a, S. 126).

Die Frage, zu wessen Gunsten die EZV als Bewilligungsinstanz die «überwiegenden öffentlichen Interessen» in der Regel auslegen wird, kann mangels praktischer Erfahrung noch nicht beantwortet werden. Einen Hinweis auf den Ermessensspielraum der EZV erhält man im Agrarbericht 2005 des BLW, wo interpretationsbedürftige Kriterien wie Marktstörungen, Lebensmittelsicherheit, Produktionsmethoden und Wettbewerbsverzerrungen genannt sind (BLW 2005a, S. 126).

Der passive Veredelungsverkehr ist das Gegenstück zum aktiven. Rohstoffe dürfen zur Verarbeitung ins Ausland gebracht werden, um danach bei Reimport der verarbeiteten Produkte nicht oder nur gering mit Zöllen belastet zu werden. Der passive Veredelungsverkehr wird gemäss revidiertem Zollgesetz dann gewährt, wenn nicht wesentliche Interessen der Wirtschaft im Inland negativ beeinträchtigt werden (BLW 2005a, S. 126). Auch hier stellt sich angesichts der gegenläufigen Interessen in der «dualen» Volkswirtschaft der Schweiz wieder die konfliktreiche Frage: die Interessen welcher Wirtschaft?

Jene der Landwirtschaft und der ihr nahestehenden Branchen oder jene der international ausgerichteten Sektoren? Immerhin wird ab 2012 der passive Veredelungsverkehr für landwirtschaftliche Erzeugnisse sogar dann gewährt, wenn Verarbeitungskapazitäten im Inland vorhanden sind. Die WEKO plädiert dafür, den passiven Veredelungsverkehr möglichst rasch zu ermöglichen.

Fazit: Strukturprägender Agrarschutz in der Verarbeitung

Die ineffizienten kleinbetrieblich-fragmentierten Anbieterstrukturen der landwirtschaftsnahen ersten Verarbeitungsstufe sind das Ergebnis der früheren planwirtschaftlichen Agrarpolitik und des anhaltend hohen Grenzschutzes durch Zölle. Eine zu langsame Markttöffnung bremst auch in den Branchen der Nahrungsmittelverarbeitung den Strukturwandel. Dann bleiben «Grenzproduzenten», die kaum mehr abschreiben und reinvestieren können, länger als wirtschaftlich erwünscht im Markt. Dies bedeutet, dass die zum Teil grossen Überkapazitäten nicht verschwinden. Unter solchen Bedingungen sind die «Grenzproduzenten» bereit oder gezwungen, zu Grenzkosten anzubieten, was auch heisst, dass keine kalkulatorisch notwendigen Abschreibungen eingerechnet werden. Dass eine solche Preispolitik der «Grenzproduzenten» die im Prinzip wettbewerbsfähigen Anbieter preislich und absatzmässig ebenfalls belastet, leuchtet ein. In der Folge fehlen auch diesen Unternehmen die notwendigen Mittel für Investitionen in eine künftig wettbewerbsfähige Produktion. Je länger der Prozess der Strukturbereinigung verzögert wird, desto grösser wird später der unvermeidliche Öffnungsschock ausfallen. Eine schnellere Markttöffnung liegt somit im Interesse der überlebensfähigen Betriebe.

13 /

KOSTENTREIBER IM HANDEL

	1	2	3	4	5	6
(IN MRD. CHF)	BRUTTO- WERT- SCHÖPFUNG, UMSATZ	MEHRKOSTEN AUS ALLG. HÖHEREM PREISNIVEAU	SEKTOR- SPEZIFISCHE MEHRKOSTEN		TOTAL MEHRKOSTEN	
PREISINDEX		BFS ^a	BLW ^b	BFS ^c	BLW ^b	BFS ^c
VORGELAGERTE SEKTOREN	1,4	0,3	0,0	0,0	0,3	0,3
LANDWIRTSCHAFT	4,4	0,7	1,7	1,7	2,4	2,4
IMPORTE	6,5	0,7	0,7	0,7	1,4	1,4
VERARBEITUNG/HANDEL	17,7	3,4	4,1	2,3	7,5	5,7
INLANDUMSATZ/MEHRKOSTEN NAHRUNGSMITTEL	30,0	5,1	6,5	4,7	11,6	9,8

Je nach Produkt folgen auf die Verarbeitung von Agrarprodukten zu verkaufsbereiten Nahrungsmitteln zwei bis drei Handelsschritte. Der Grosshandel vereint kleinere Produktionsmengen zu grossen Volumina und gibt die Produkte an den weitverzweigten Detailhandel weiter. Mit der Entstehung der Grossverteiler verschwanden unabhängige Grosshändler zusehends; es entstanden Unternehmensgruppen, die in vielen Bereichen von der Verarbeitung bis zum Angebot in den Verkaufsregalen vertikal integriert sind.

Der Detailhandel im Visier bäuerlicher Kritik

Im Rechenschema des BLW sind die geschätzten Nahrungsmittel-Mehrkosten in der Schweiz für Verarbeitung und Handel in einem Topf. Dies ist zwar für die Ursachenforschung bezüglich Hochpreisinsel Schweiz bedauerlich, aber mangels verfügbarer Daten und Untersuchungen verständlich. Ein zusätzliches Analyseproblem ergibt sich bei den Nahrungsmittelkosten aus der Schwierigkeit, im Detailhandel den Food- vom Nonfood-Sektor sauber zu trennen. Alle wichtigen Akteure sind aber, mit unterschiedlicher Aufteilung, in beiden Bereichen tätig.

Schwieriger Nachweis hoher Bruttomargen — Nicht zuletzt wegen der herrschenden Intransparenz gerät der Detailhandel immer wieder wegen angeblich zu hoher Preise und Bruttomargen unter Beschuss. Davon betroffen sind speziell die beiden dominierenden Grossverteiler MIGROS und COOP. Für einen internationalen Quervergleich über Bruttomargen bzw. Handelsspannen im Detailhandel kann man mangels allgemeiner aggregierter Daten versuchen, einzelne Produktpreise und -margen heranzuziehen. EICHENBERGER benützt beispielsweise Angaben über Kartoffelpreise, die das Schweizer Fernsehen erhoben hatte. Danach betrug pro 100 kg Kartoffeln die Handelsspanne, d. h. die absolute Bruttomarge als Differenz zwischen Verkaufs- und Einkaufspreis, bei ALDI Deutschland CHF 18, dies bei einem Verkaufspreis von CHF 24. Bei MIGROS ergab sich dagegen, bei einem Verkaufspreis von CHF 106, eine Bruttomarge von CHF 61 (EICHENBERGER 2005, S. 44). Diesen Vergleich weist die MIGROS wegen unterschiedlicher Qualitäten von Ware und Dienstleistungen als unzulässig zurück. Doch selbst Qualitätsunterschiede können nicht die ganze enorme Marge- und Preisdifferenz erklären.

Sicher ist dieser Kartoffel-Preisvergleich nicht repräsentativ für alle Produkte. Darf man aus dem grossen Unterschied der Handelsspanne bei einem Nahrungsmittel des Grundbedarfs dennoch schliessen, dass generell von einer

höheren absoluten Bruttomarge der Schweizer Anbieter auszugehen ist? Betrachtet man die Preisverhältnisse bei einem andern Nahrungsmittel des Grundbedarfs, nämlich Weissbrot, fällt der Preisvergleich mit den EU-Nachbarländern aufgrund der Daten im Agrarbericht 2005 des BLW gegenteilig aus. Während der Ladenpreis von Weissmehl in den EU-Staaten nur rund 54 Prozent des Schweizer Preises ausmacht, erreicht der Weissbrotpreis dort 90 Prozent des Schweizer Preises (BLW 2005a, A63). Da anzunehmen ist, dass beim Weissmehl der Ladenpreis auch als Indikator für den Grosshandelspreis für den Bäcker gelten kann, muss beim Weissbrot die Bruttomarge in den EU-Staaten selbst absolut viel höher sein. Dies lässt vermuten, dass der Brotpreis in der Schweiz auch eine politische Komponente enthält und von den Anbietern irgendwie quersubventioniert wird. Umgekehrt könnte auch der Kartoffelpreis bei ALDI von solchen Überlegungen mitbestimmt sein. Ein solcher Vergleich einzelner Produktpreise erlaubt somit keine verallgemeinernden Schlüsse über Bruttomargen.

Überteuerte Importe — Dagegen sind die Verhältnisse bei den Nahrungsmittelimporten ziemlich klar. Für die Mehrkosten bei importierten verarbeiteten Nahrungsmitteln ist der Detailhandel viel eher Opfer als Täter. Dies zeigte im Winter 2005/06 beispielhaft der «Milchsnitten-Krieg» zwischen MIGROS und dem italienischen Hersteller FERRERO, der Parallelimporte der MIGROS aus Deutschland kurzerhand mit einer Liefersperre gegen den deutschen Lieferanten unterband.

Der Handel mit Nahrungsmitteln für den Inlandkonsum basiert auf einem Warenvolumen, das der Handel für etwa CHF 18,4 Mrd. einkauft. Etwa 80 Prozent davon stammen aus der einheimischen Verarbeitungsindustrie, der Rest wird fertig verarbeitet eingeführt. Bei den verarbeiteten Nahrungsmittelimporten im Wert von knapp CHF 3,8 Mrd. betreiben Importeure Preisdifferenzierung und schöpfen eine «Schweizer Rente» ab. Der kleine und durch Sondervorschriften abgeschottete Schweizer Markt begünstigt im Ver-

trieb Vertikalbindungen vom ausländischen Produzenten bis zum Detailhandel. EU-Preise dürften im Mittel um gut 20 Prozent unter dem schweizerischen Importpreis liegen. Gemäss Preisüberwacher wären mit vermehrtem Wettbewerb im Import generell im Schnitt sogar Preissenkungen um 25 Prozent möglich (EVD PREISÜBERWACHUNG 2006, S. 737). Umgelegt auf die eingeführten Nahrungsmittel bedeutet ein geschätztes allgemeines Preisgefälle von 22 Prozent, dass Schweizer Konsumenten rund CHF 0,7 Mrd. zu viel für importierte Milchschnitten, Frühstücksflocken, Dorschfilets, Olivenöl usw. bezahlen.

In der Sichtweise des BLW sind diese Kosten- bzw. Preisnachteile pauschal den nachgelagerten Sektoren angelastet, was ohne Präzisierung eine «inländische» Verantwortlichkeit unterstellt. Von der Preisdifferenzierung zulasten der Schweizer Konsumenten profitieren aber insbesondere die ausländischen Produzenten, die für die Schweiz deutlich höhere Einkaufspreise für Importeure und den Detailhandel festlegen als für EU-Staaten. Deshalb zählen diese Mehrkosten nicht zu den sektorspezifischen Mehrkosten des Detailhandels, sondern sind separat auszuweisen.

Produktivitätsnachteile des schweizerischen Detailhandels

Die betriebswirtschaftlich problematische Kombination von vergleichsweise hoher Personalintensität mit einer gleichzeitig hohen Kapitalintensität trifft man nicht nur in der Landwirtschaft selbst an, sondern offenbar auch im Detailhandel am Ende der Wertschöpfungskette. Dass auf den Verarbeitungstufen dazwischen völlig andere Verhältnisse herrschen sollten, ist mit Blick auf die vorgängig beschriebenen suboptimalen Anbieterstrukturen wenig wahrscheinlich. Vermutlich sind auch diese Ähnlichkeiten über die ganze Wertschöpfungskette wiederum ein Zeichen dafür, dass die gesamten Strukturen des Nahrungsmittelsektors über die Jahrzehnte stark von der staatlich-protektionistischen Agrarpolitik geprägt worden sind.

Hobe Arbeitskosten, tiefe Arbeitsproduktivität — Trotz den in der Schweiz tieferen Lohnnebenkosten im Vergleich zu den EU-Nachbarstaaten erreichen die Arbeitskosten pro Stunde dort nur etwa 80 Prozent des schweizerischen Niveaus. Dieser Kostennachteil pro Arbeitsstunde, also der Preiseffekt, gilt quer durch alle Branchen, ist also im Prinzip nicht sektorspezifisch. Davon zu unterscheiden ist beim Arbeitseinsatz ein für den Schweizer Detailhandel spezifischer ungünstiger Mengen- oder Effizienzeffekt. Für das Jahr 2002 berechnete BAK BASEL ECONOMICS, dass im Schweizer Detailhandel bei der Arbeitsproduktivität ein Rückstand auf das EU-Ausland von gut 20 Prozent besteht (BAK 2002, S. 53 f.). Bei einem geschätzten Lohnkostenvolumen von rund CHF 4,5 Mrd. käme man allein damit auf einen nachteiligen Mengeneffekt im Umfang von rund CHF 0,9 Mrd.

Günstiges Kapital, tiefe Kapitalproduktivität — Der schweizerische Zinsbonus von gut zwei Prozentpunkten für Fremdkapital verschafft dem Schweizer Detailhandel gegenüber ausländischen Vergleichsfällen einen beträchtlichen Vorteil bei den Finanzierungskosten. Als sektorspezifisch erscheint im Gegenzug, ähnlich wie beim Arbeitseinsatz, ein negativer Mengeneffekt aus einem vergleichsweise ineffizienten Kapitaleinsatz. Dieser Nachteil des schweizerischen Detailhandels erhöht die Finanzierungskosten und erfordert entsprechend höhere Abschreibungen pro Umsatzfranken.

Zwei Ökonomen der Universität Bern verglichen Bilanzkennzahlen der Schweizer Grossverteiler MIGROS und COOP auf der einen, WAL-MART, METRO und CARREFOUR als ausländische Fallbeispiele auf der andern Seite (SCHILLER und WALKER 2006). Sie kamen zum Schluss, dass bei den schweizerischen Grossverteilern das eingesetzte Kapital viel weniger effizient genutzt wird. Die Kapitalrentabilität des operativen Geschäfts, gemessen am «Return on Net Operating Assets» (RNOA), erreichte 2004 bei MIGROS und COOP Werte im Bereich von 4 bis 5 Prozent, in den Vergleichsfirmen des Auslands zwischen 13 und 17 Prozent, also rund dreimal mehr. Zudem war bei COOP und MIGROS

die Tendenz zwischen 2001 und 2004 stagnierend oder abnehmend, bei den Vergleichsfirmen aber klar zunehmend (SCHILLER und WALKER 2006, S. 14).

Diese grossen Unterschiede beim rNOA setzen sich aus zwei Komponenten zusammen. Die Umsatzrendite oder Profitmarge (Net Operating Profit After Tax) lag 2004 bei COOP, seit 2001 mit stark sinkender Tendenz, noch auf dem Niveau der am schlechtesten placierten ausländischen Vergleichsfirma METRO, bei MIGROS dagegen deutlich darunter. Der Hauptunterschied findet sich im viel geringeren Kapitalumschlag (Asset Turnover) von MIGROS und COOP. Während diese mit jedem operativ eingesetzten Franken Kapital nur knapp zwei Umsatzfranken erzielten, erreichte METRO einen Kapitalumschlag von fast 5, CARREFOUR sogar deutlich darüber und WAL-MART immer noch fast 3,4. MIGROS und COOP setzen also viel mehr Kapital ein, um den gleichen Umsatz zu erwirtschaften wie die ausländischen Unternehmen. «Die Rendite bei MIGROS und COOP ist gar so gering, dass man als Teilhaber die Frage stellen muss, ob (selbst bei genossenschaftlicher Nullgewinnforderung) eine erforderliche Risikoprämie auf das eingesetzte Kapital überhaupt verdient werden kann. Würde man den Residualgewinn berechnen, also vom erzielten operativen Gewinn noch die kalkulatorischen Kapitalkosten abziehen, so würden sich vermutlich beide, MIGROS und COOP, als Vernichter des eingesetzten Kapitals erweisen.» (SCHILLER und WALKER 2006, S. 14).

Würde dies zutreffen, müsste man angesichts des zunehmenden Wettbewerbs- und Margendrucks durch die neuen ausländischen Konkurrenten (CARREFOUR, SPAR, ALDI, LIDL) um die Zukunft von COOP und MIGROS bangen. Allerdings bestehen für neue Anbieter im Detailhandel beträchtliche Eintrittshürden. Gemäss einer Studie der BAK stehen in der Schweiz raumplanerische und umweltrechtliche Regelungen sowie arbeits- und gewerberechtliche Bestimmungen weiteren Produktivitätsfortschritten im Detailhandel vermehrt im Weg (BAK 2005a, S. 6 f.). Davon sind auch die neu auftretenden ausländischen Konkurrenten von MIGROS und COOP betroffen.

«Teildyopol» und erschwelter Markteintritt

Fast die Hälfte des Umsatzes mit Lebensmitteln fliesst in der Schweiz durch die Kassen von MIGROS und COOP. In Deutschland verzeichnen die fünf bis sechs grössten Unternehmen denselben Marktanteil wie die beiden Schweizer Marktführer (SCHILLER und WALKER 2006, S. 1). Diese besondere Marktstruktur – von Fachleuten gelegentlich auch als X-Struktur bezeichnet – verleiht den beiden Grossverteilern im Schnittpunkt zwischen der Vielzahl der Lieferanten und der Vielzahl der Konsumenten in beiden Richtungen grosse Marktmacht. Diese ausserordentliche Marktstellung erschwert auch den Eintritt internationaler Handelsketten in den Schweizer Markt.

Aufwendige Pflege der Markteintrittshürden — SCHILLER und WALKER benützten in der genannten Studie industrieökonomische Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen Marktstrukturen, Marktverhalten der Marktteilnehmer und Marktleistung. Danach ändert sich das Marktverhalten nur, wenn neue Konkurrenten im Markt auftreten können und sich dadurch die Marktstrukturen verändern. Wo in einer Volkswirtschaft der Markteintritt erschwert ist, fehlt dieses strukturdynamische Element, und mangels Wettbewerbsdruck können sich ineffiziente Strukturen halten (SCHILLER und WALKER 2006, S. 3 ff.).

Die Berner Forscher gelangten zu folgenden Schlüssen: Im Detailhandel sind die Markteintrittsbarrieren gewöhnlich niedrig, aber für die Schweiz trifft dies nicht zu. Die exogenen Eintrittsschranken, d. h. die Kosten der vom Unternehmen nicht selbst beeinflussbaren Anfangsinvestitionen inklusive die Einflüsse nationaler Besonderheiten und staatlicher Regulierungen, sind im Schweizer Detailhandel höher als in ausländischen Vergleichsmärkten (SCHILLER und WALKER 2006, S. 17). Zum besonders nachteiligen Einfluss des Agrarschutzes schrieb EICHENBERGER: «Die Landwirtschaftspolitik erweist sich (...) als eigentliches protektionistisches Schutzschild für die Schweizer

Detailhandelsketten.» Schweizerische Regulierungen und der Agrarschutz bedeuten für den Eintritt ausländischer Detailhandelsketten in den Schweizer Markt, dass diese «nicht auf ihre angestammten Einkaufskanäle und Logistik zurückgreifen können, sondern zuerst neue Strukturen aufbauen müssen» (EICHENBERGER 2005, in: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, S. 43).

Darüber hinaus sind aber auch die endogenen Eintrittsbarrieren – das sind solche, die durch die bestehenden Unternehmen selbst geschaffen werden – in der Schweiz hoch. MIGROS und COOP haben z. B. viel und erfolgreich in ihr Markenimage investiert, was die Eintrittskosten für Neukonkurrenten zusätzlich stark erhöht. Je höher die Eintrittskosten, desto weniger Wettbewerber und desto geschützter können die wenigen operieren. Die höheren Beschaffungskosten lassen sich grossenteils auf die Konsumenten überwälzen. «Angesichts der hohen Zutrittsschranken kann man auch bei ineffizientem Wirtschaften im Markt überleben» (SCHILLER und WALKER 2006, S. 17).

Diese Ergebnisse lassen vermuten, dass die beiden schweizerischen Marktleader der «Teildyopol-Renten» erzielen, die sie in grösserem Ausmass für die Pflege der (endogenen) Eintrittsschranken einsetzen. Muster dafür sind die geradezu beispielhaft NGO-konformen Image-Kampagnen, mit denen sich die Grossverteiler z. B. als Vorkämpfer gegen Kinderarbeit in Drittweltländern (MIGROS) oder als Champions des «Fair Trade» (COOP) zu profilieren suchen. Dies zahlt sich offenbar aus, haben doch Schweizer Konsumenten eine «ausgeprägte Neigung, Produkte zu kaufen, die eine ethische Verknüpfung aufweisen» (ELIAS und BALASTÈR 2006, S. 8).

Darüber hinaus besetzen aber COOP und MIGROS im sowohl natürlich knappen wie auch regulatorisch verknappten Siedlungs- und Verdichtungsraum auch längst die besten Lagen. Wegen beschränkter Verfügbarkeit interessanter Standorte kommt etwa die französische CARREFOUR nach eigenen Aussagen in der Schweiz nur langsam voran (NZZaS vom 19. März 2006, S. 43). Im

betreffenden Zeitungsbericht werden auch Markteintrittsschwernisse wie langwierige Baubewilligungen und restriktive Ladenöffnungszeiten genannt. Alle Schweiz-spezifischen staatlichen Regulierungen, die den Nahrungsmittelsektor betreffen, tragen tendenziell dazu bei, die exogenen Markteintrittsschranken für neue Anbieter im Detailhandel zu erhöhen. Nicht selten stehen Forderungen des Konsumentenschutzes hinter nationalen Sondervorschriften im Nahrungsmittelsektor. Auch arbeitsrechtliche Sonderregelungen (Nachtfahrverbot, Sonntagsarbeitsverbot usw.) haben als kostenrelevante Faktoren eine gegen neue Wettbewerber schützende Wirkung.

----- Genossenschaftlicher Service public? -----

Da für die genossenschaftlich organisierten Grossverteiler der Druck vom Kapitalmarkt durch Shareholders fehlt und eine hohe Rentabilität dem Genossenschaftsgedanken der Selbsthilfe widerspricht, übertragen sich die beträchtlichen Bruttomargen nicht in entsprechende Nettorenditen. Ein Teil des möglichen Gewinns landet vor Ankunft auf der «Bottom Line» bei den zahlreichen Stakeholders innerhalb und ausserhalb des Unternehmens. Die beiden Grossverteiler erscheinen in ihrer Eigendarstellung als eine Art von genossenschaftlichem Service public. Gelegentlich werden sogar Argumentationsformeln des staatlichen Service public eins zu eins übernommen. So begründete beispielsweise coop die vergleichsweise hohen Preise in ihrem 67 Bau- und Hobbymärkten mit der flächendeckenden dezentralen Versorgung und damit einhergehenden Logistikkosten und suboptimalen Betriebsgrössen (nzzaS vom 30. April 2006, S. 35).

Die Schweizer Bevölkerung hat sich längst an die besonderen Verhältnisse im Detailhandel gewöhnt. Sie sieht die beiden allgegenwärtigen Grossverteiler als nationale Institutionen mit mehr «sozialer» als wirtschaftlicher Verantwortung. Unternehmen, die hohe Gewinne ausweisen, geraten hierzulande leicht in Verdacht, dies geschehe auf Kosten des Personals oder der Kundschaft. Dagegen vermitteln die bescheidenen Gewinne der Grossverteiler den Eindruck, davon profitieren insbesondere die Kunden. Die hohen schweizerischen Nahrungsmittelpreise und die plötzlich möglichen Preisensenkungen unter ausländischem Konkurrenzdruck lassen allerdings daran zweifeln.

Ausländische Konkurrenz «ante et post portas» — Die tiefen Kapitalrenditen von MIGROS und COOP könnten auf potenzielle ausländische Konkurrenten, die den Markteintritt planen, eine gewisse abschreckende Wirkung ausüben. Einerseits drückt sich darin der verteuernde Faktor Agrarpolitik aus, der als zentrale Grösse für die hohen Schweizer Lebensmittelpreise zu betrachten ist (ELIAS und BALASTÈR 2006, S. 5). Andererseits ist der ungenügende «Asset Turnover» Ausdruck der hohen Markteintrittshürden, die auch für die beiden Etablierten Kosten verursachen. «Die Einrichtung eines Standortes in der Schweiz ist wesentlich aufwendiger als etwa in Frankreich. Sehr häufig sind zunächst umfangreiche Verkehrskonzepte umzusetzen. Das Schweizer Verbandsbeschwerderecht erweist sich hier als glaubhafte Drohung für Neu-anbieter.» (SCHILLER und WALKER 2006, S. 17).

Berücksichtigt man all die genannten kosten- und preiswirksamen Markteintrittshindernisse im schweizerischen Detailhandel (Agrarschutz, Regulierungen, Teildyopol, Konsumentenverhalten usw.), erstaunt es nicht, dass der Durchschnittspreis eines Warenkorbs von ALDI Schweiz rund 36 Prozent über dem deutschen ALDI-Niveau liegt und nur 7 Prozent unter dem Preisniveau der Billiglinien von MIGROS und COOP (www.nzz.ch vom 21. Juni 2006). Doch während ALDI in der Schweiz trotz hohen Eintrittskosten seit Oktober 2005 bereits 15 Filialen eröffnet hat, scheint es beim angekündigten Markteintritt von LIDL zu harzen. Man begnügt sich vorderhand mit einer Beobachterrolle (www.nzz.ch vom 21. Juni 2006).

Es ist somit in der heutigen Grundkonstellation der Schweiz als EU-Nichtmitglied nicht zu erwarten, dass sich mit dem Markteintritt neuer ausländischer Wettbewerber die schweizerischen Nahrungsmittelpreise wesentlich dem EU-Niveau annähern werden. Immerhin haben sich nun unter dem wachsenden Druck ausländischer Konkurrenz sechs führende schweizerische Detailhandelsunternehmen in der «Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz» zusammengeschlossen, die sich als Lobby für eine Politik der Marktöffnung

da einsetzt, wo weiterhin Marktschranken bestehen, die die Konsumentenpreise hoch halten. Gefordert werden vor allem die Zulassung von Parallelimporten (auch für patentgeschützte Produkte) und die Beseitigung von technischen Handelshemmnissen durch schweizerische Sondervorschriften, und zwar vorzugsweise pauschal durch die einseitige Einführung des *Cassis-de-Dijon*-Prinzips gegenüber Waren aus der EU.

Fazit: Agrarschutz als Markteintrittshürde

Die dominierenden Grossverteiler MIGROS und COOP spüren zwar den Wettbewerbsdruck neuer ausländischer Grossverteiler, profitieren aber weiterhin vom schweizerischen Agrarschutz, der die Markteintrittskosten für die neuen ausländischen Anbieter erhöht. Auch schweizerische Regulierungen (Ladenöffnungszeiten, Arbeitsgesetz usw.) wirken als Markteintrittshürden. Zudem scheint das schweizerische Konsumpublikum die beiden Marktführer als eine Art von nichtstaatlichem *Service public* mit hohen ethischen Ansprüchen zu betrachten – eine Wahrnehmung, die von beiden Grossverteilern sorgfältig gepflegt wird. Der Eintritt der ausländischen Billiganbieter wird unter diesen Bedingungen nicht zu einer wesentlichen Absenkung des schweizerischen Preisniveaus bei Nahrungsmitteln führen. Dem grösseren Konkurrenzdruck ist aber zu verdanken, dass sich die führenden schweizerischen Detailhandelsunternehmen nun in einer Interessengemeinschaft formiert haben und sich als politisch schlagkräftige Lobby aktiv für den Abbau von preistreibenden Handelsschranken gegenüber der EU einsetzen.

MARKTÖFFNUNG ALS GESAMTPROJEKT

Wenn nach Verantwortlichkeiten für die hohen Nahrungsmittelpreise in der Schweiz gesucht wird, taugen weder das Rechenschema des BLW als Visualisierung noch die dazu gelieferten Zahlenschätzungen. Denn mit seiner Darstellung suggeriert das BLW gewollt oder ungewollt, das Hochpreisproblem liege gar nicht primär bei den Bauern. Und wenn Preissenkungen bei den einheimischen Rohstoffen am Ende auf dem Ladentisch für den Konsumenten praktisch nichts brächten, sei es nicht zumutbar, von den Landwirten Preiskonzessionen und Einkommensopfer zu erwarten.

Die Verantwortung der Politik

Mit der Unterscheidung in allgemeine und sektorspezifische Ursachen für die schweizerischen Mehrkosten beim Nahrungsmittelkonsum verschieben sich im Vergleich zur Darstellung des BLW in der «Schuldfrage» die zahlenmässigen Proportionen zwischen Landwirtschaft inklusive Vorleistungen einerseits und nachgelagerten Sektoren andererseits beträchtlich. In seinem Rechenschema operiert das BLW mit der pauschalen Schätzung von CHF 8,2 Mrd. Kostendifferenz für Schweizer Konsumenten, die den nachgelagerten Stufen anzulasten sei. Eliminiert man jedoch das allgemeine Preisgefälle zu den EU4/6-Ländern von 22 Prozent aus der Schätzung der Mehrkosten (weil

alle Branchen der Wirtschaft davon betroffen sind, ohne daran allein etwas ändern zu können), verbleibt für Verarbeitung und Handel als sektorspezifische Kostendifferenz nur noch ein Betrag von maximal rund CHF 4,1 Mrd. Man könnte diesen Wert grob auch als Ausdruck aller Produktivitätsnachteile der betreffenden Branchen im Vergleich zum Durchschnitt aller Branchen der Volkswirtschaft interpretieren.

Sektorübergreifende Strukturnachteile des Agrarschutzes — Über diese zahlenmässige Verschiebung der Proportionen hinaus kommt aber hinzu, dass sich ein grosser Teil der sektorspezifischen Effizienz- und Kostennachteile in den nachgelagerten Branchen auf ungünstige Strukturen oder staatliche Regulierungen zurückführen lässt, die wiederum weitgehend Folge der protektionistischen Agrarpolitik sind. Hinter den Mauern des umfassenden Agrarschutzes sind über die Jahre unwirtschaftliche und international nicht wettbewerbsfähige Beschaffungs-, Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsinfrastrukturen aufgebaut und erhalten worden.

Die Botschaft ist klar: In einem durch massive staatliche Einflussnahme geprägten Wirtschaftsbereich sind Verantwortlichkeiten nicht nach Wirtschaftssektoren oder Produktionsstufen wie im Schema des BLW zu suchen, sondern entlang den politischen Entscheidungs- und Handlungsstrukturen. Für die Ursachen der schweizerischen Hochpreisinsel bei Nahrungsmitteln gibt es in erster Linie eine Gesamtverantwortlichkeit aller Akteure, die über Jahrzehnte hinweg eine vom Ausland abgeschottete Agrarwirtschaft unterstützt haben. Auch die AP 2011 nimmt auf die heutigen Strukturen der Agrarindustrie immer noch grosse Rücksicht. Auf diesem behutsamen Reformkurs wird es nicht gelingen, die schweizerischen Nahrungsmittelpreise näher an das Niveau der benachbarten EU-Länder heranzubringen. Denn was Nahrungsmittelpreise betrifft, verhält es sich – trotz dem gewaltigen Anschwellen der Direktzahlungen an die Schweizer Bauern – wie in der Fabel: Wenn der Schweizer Hase ankommt, ist der EU-Igel schon dort.

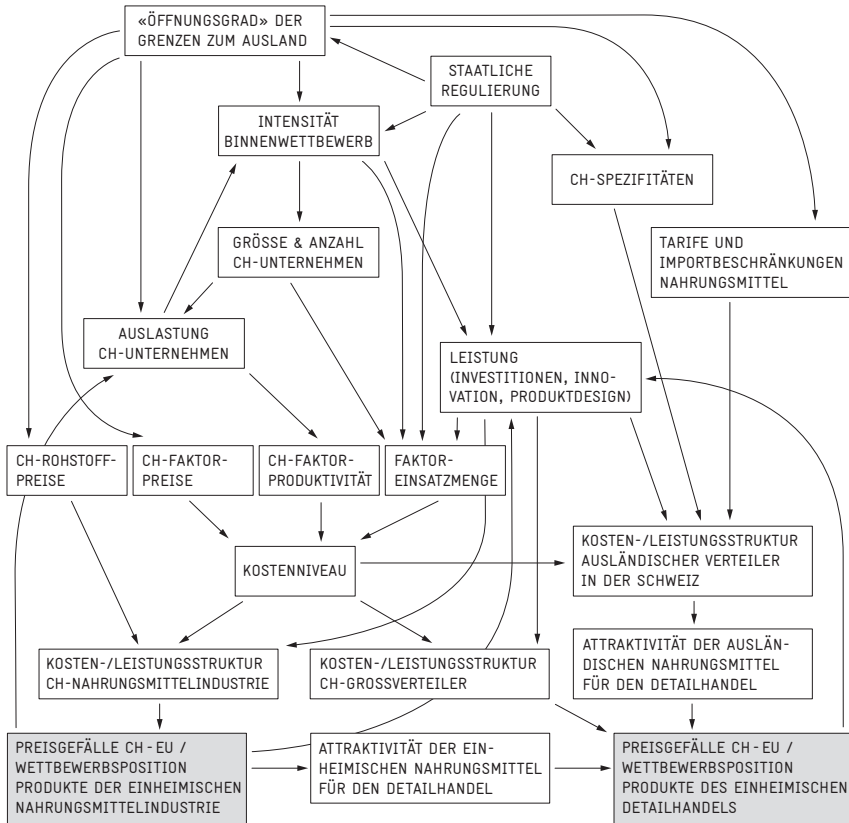
Lauter Opfer, keine Täter? — Betrachtet man in der Debatte um die Hochpreisinsel Schweiz die Argumente der verschiedenen Akteure, Landwirtschaft eingeschlossen, fällt auf, dass alle ihre eigenen hohen Preise bevorzugt mit den hohen schweizerischen Produktionskosten rechtfertigen. Und trotz der hohen Preise scheint kaum jemand, zumindest gemäss jeweils eigener Aussage, mit Agrarprodukten und Nahrungsmitteln wirklich befriedigend Geld zu verdienen. Mit andern Worten: Alle sehen sich auf der Kostenseite als Opfer, niemand auf der Preisseite als Täter.

Diese Problemwahrnehmung ist aus der Sicht einer einzelnen Akteursgruppe insofern nicht grundfalsch, als keine einzelne Branche am allgemeinen Hochpreisniveau allein etwas ändern kann. Wegen der gegenseitigen Abhängigkeiten – eure Preise sind meine Kosten, diese beeinflussen meine Preise, die wiederum eure Kosten sind – kann man ein Programm der Marktöffnungen nur schlecht punktuell betreiben. Und aus privater Initiative ist eine konzentrierte Aktion schon aus gleichsam spieltheoretischen Erwägungen nicht zu erwarten, weil die entsprechenden Handlungsanreize fehlen und sich «Trittbrettfahren» lohnt. Die Beseitigung der unzähligen staatlichen und privaten Wettbewerbsbehinderungen, die für das hohe schweizerische Preisniveau verantwortlich sind, ist so gesehen ein öffentliches Gut, und deshalb kann nur der Staat zuständig sein. Eigentlich müsste man in einer Volkswirtschaft von nachgewiesenermassen niedriger Wettbewerbsintensität geradezu von einer staatlichen Pflicht zur Marktöffnung sprechen.

Umfassende Marktöffnung als staatliches Pflichtprogramm

Die gegenseitigen Abhängigkeiten bezüglich Kosten und Preisen verlangen nach einem umfassenden Konzept der Marktöffnung. Weil unter den bestehenden Abhängigkeiten in den Wertschöpfungsketten die Opfer immer auch Täter sind, vermag ein breit angelegtes Liberalisierungsprogramm aus Verlie-

Abb. 14.1 Zusammenhänge im System «Wettbewerbsfähigkeit des Foodsektors Schweiz»



Das Schema stellt die wesentlichen Zusammenhänge zwischen den Faktoren und die «driving forces» dar, die die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Nahrungsmittelsektors bestimmen. Den kritischen Ausgangspunkt bildet die gleichsam exogene Einflussvariable «Staatliche Regulierung», die den Öffnungsgrad der Grenzen zum Ausland definiert.

Quelle: Institut für Agrarwirtschaft/ETH ZÜRICH

ern gleichzeitig auch Gewinner zu machen. Genau diesen entscheidenden Vorteil hat die gewohnte, meist auf Druck von Sonderinteressen reagierende, punktuelle Reformpolitik nicht – ganz abgesehen davon, dass sie ohnehin nur wenig bewirkt.

Staatliche Regulierung als kritischer Faktor — Die komplexen Abhängigkeiten und die «driving forces» im System «Wettbewerbsfähigkeit des Nahrungsmittelsektors Schweiz» sind in Abbildung 14.1 aus Sicht der Branchen- und Unternehmensebene schematisch dargestellt. Das Preisgefälle zum benachbarten EU-Ausland dient, am Ende der Wirkungskette, als aussagekräftiges Mass für die Wettbewerbsposition der Produkte des einheimischen Foodsektors. Der Hauptzweck des Schemas besteht darin, für die Politik die wirksamen Hebel und die damit ausgelösten Kettenreaktionen aufzuzeigen.

Die Öffnung nach aussen («Öffnungsgrad der Grenzen zum Ausland») ist von absolut zentraler Bedeutung, und sie wird allein durch den Faktor «staatliche Regulierung», also den Akteur Staat, bestimmt. Der Charakter einer exogenen Variablen zeigt sich daran, dass alle Wirkungspfeile nach aussen gerichtet sind. Von hier laufen die Wirkungsströme über die abhängigen Variablen «Intensität Binnenwettbewerb», «Grösse und Anzahl CH-Unternehmen», «Auslastung CH-Unternehmen», «Leistung Investitionen, Innovation, Produktdesign» zu den Variablen «CH-Rohstoff- und Faktorpreise», «CH-Faktor-Produktivität» und «Faktor-Einsatzmenge». Diese beeinflussen ihrerseits die Faktoren «Kosten-niveau» und «Kosten-/Leistungsstruktur der einheimischen Produzenten und Detailhändler» sowie «Kosten-/Leistungsstruktur der ausländischen Verteiler in der Schweiz». Diese wird wesentlich durch den Faktor «Tarife und Importbeschränkungen Nahrungsmittel» bestimmt. Daraus ergibt sich schliesslich die Wettbewerbsposition der Produkte des einheimischen Foodsektors und damit auch die preisliche und leistungsmässige Attraktivität des Angebots für die Konsumenten.

Markttöffnung im Gesamtinteresse — Im Abbau des Agrarprotektionismus liegen beträchtliche potenzielle Wohlfahrtsgewinne. Diese haben nicht einmaligen Charakter, sondern fallen nachhaltig an. Nach vorliegenden Schätzungen übersteigen die Wohlfahrtsgewinne verschiedener Markttöffnungsszenarien im Nahrungsmittelbereich die sektoralen Wohlfahrtsverluste (BLW 2005j, Folien 5 ff.). Gekoppelt an die Wohlfahrtsgewinne sind auch positive Konsumeffekte, die Einkommenseinbussen bei den Landwirten dauerhaft zu kompensieren vermögen. Zwar ist die Preiselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln gering, doch können Verschiebungen im Standardwarenkorb hin zu wertschöpfungsstärkeren Produkten erwartet werden.

Das generell überhöhte schweizerische Preisniveau gegenüber den EU-Nachbarstaaten widerspiegelt nicht zuletzt die unvollständige Integration in den EU-Binnenmarkt. Das Konzept des Bilateralismus mit seinen sektoriellen Abkommen ist Ausdruck einer von widerstreitenden wirtschaftlichen Sonderinteressen geprägten Aussenwirtschaftspolitik; diese steht in der «dualen» schweizerischen Volkswirtschaft dauernd im Dilemma zwischen Schutz und Öffnung. Immerhin scheint nun auch in politischen Kreisen die Einsicht zu wachsen, dass für Markttöffnungen generell und in der Landwirtschaft bzw. im Nahrungsmittelsektor im Speziellen der lähmende Konflikt der Sonderinteressen nur mit einem Befreiungsschlag in der Form eines breit angelegten Liberalisierungsprogramms zu überwinden ist.

Versuchsballon Agrar-Freihandelsabkommen Schweiz–EU — Zwar stellen multilaterale Abkommen die beste Politik zur Handelsliberalisierung dar. Sind aber solche Abkommen mittelfristig nicht in Sicht, was nach dem einstweiligen Scheitern der Doha-Runde nun der Fall ist, eröffnen bilaterale Abkommen einen zweitbesten Weg. Bilateral steht für die Schweiz der bei Weitem wichtigste Handelspartner EU im Vordergrund.

Die kurzzeitig drohende gegenseitige Marktöffnung Schweiz–USA als Folge des bundesrätlichen Vorschlags eines Freihandelsabkommens mit den USA beförderte das «Gegenprojekt» eines Agrar-Freihandelsabkommens mit der EU auf die innenpolitische Agenda. Ein solches Freihandelsabkommen mit der EU hätte dank Aufhebung der Zollschränken und mehr Wettbewerb bei Nahrungsmitteln spürbare Preiswirkungen. Im Unterschied zu Marktöffnungen durch WTO-Abkommen und auch zu einem Freihandelsabkommen mit den USA würde ein Freihandelsabkommen mit der EU, das allerdings die ganze Wertschöpfungskette der Agrarindustrie umfassen müsste, nicht nur die Produzentenpreise, sondern auch die Produktionskosten für die Bauern senken. Allerdings handelt es sich vorderhand um ein unilaterales schweizerisches Gedankenspiel. Zahlreiche ungelöste praktische Detailfragen könnten sich in künftigen Verhandlungen als unüberwindliche Hürden erweisen.

Die Beschränkung auf ein Freihandelsabkommen mit der EU im Sektor Nahrungsmittel kann zudem nicht alle Ursachen der Hochpreisinsel Schweiz beseitigen. Das allgemeine Preisgefälle von 22 Prozent zu den EU4/6-Staaten wäre davon nur geringfügig betroffen, betragen doch die Nahrungsmittelausgaben in den Haushaltsbudgets nur noch etwa 8 Prozent der gesamten Ausgaben. Das allgemeine Preisgefälle lässt sich nur mit einem die ganze Volkswirtschaft umfassenden Programm des Abbaus von Handelsschranken reduzieren. Aus Sicht des Staates mit den höheren Handelsschranken gegen aussen sind dazu selbst unilaterale Schritte vorteilhaft und erwünscht, wie dies mit der einseitigen Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips auch schon diskutiert worden ist.

Vorteile einer einseitigen Marktöffnung — Wohlfahrtsgewinne sind auch dann zu realisieren, wenn Märkte einseitig geöffnet werden. Dies setzt zwar vordergründig die inländische Produktion unter Druck, ohne dass diese vorerst besseren Zugang auf Auslandmärkte erhält. Der Druck führt jedoch dazu, dass Produktivitätsfortschritte realisiert und inländische Produkte wettbewerbsfähiger werden. Über die höhere Wettbewerbsfähigkeit öffnen sich neue

Absatzchancen. Zusammen mit den Preisvorteilen im Inland und entsprechenden Gewinnen an Konsumentenrenten resultieren auch bei einseitigen Marktöffnungen Nettowohlfahrtsgewinne.

Zu den Vorteilen einer unilateralen Öffnung der schweizerischen Agrarmärkte schreibt Richard SENTI: «Der Vorschlag offener und zollfreier Agrargrenzen ist weder originell noch neu. Handelspartner wie Australien, Neuseeland oder Hongkong haben in den letzten 15 Jahren ihre Hochzollpolitik aufgegeben und die Handelshemmnisse bis auf ganz wenige Ausnahmen vollständig abgebaut. Auch wenn diese Märkte nicht direkt mit den schweizerischen Vorgaben verglichen werden können, ist dennoch bemerkenswert, wie diese Partner im Glauben an die wachstumsfördernde Kraft des Freihandels die Liberalisierung des Agrarbereichs unabhängig von Gegenleistungen verwirklicht haben.» (SENTI 2006, S. 27). Der Weg der politischen Schweiz zu solcher Einsicht ist allerdings noch weit. Denn wie die schweizerische Haltung in der Doha-Runde deutlich gezeigt hat, ist die Handelsdiplomatie, mit Rücksicht auf die agrarpolitischen Schutzinteressen wohl noch mehr denn je, auf die Gewährung von «Gegenleistungen» fixiert.

TEIL IV

BODEN- UND PACHTRECHT ZWISCHEN STRUKTURERHALTUNG UND WETTBEWERB

Dieser Teilbericht von Beat MEIER untersucht, welche Rolle dem bäuerlichen Bodenrecht und dem landwirtschaftlichen Pachtrecht im Prozess des agrarischen Strukturwandels zukommt. Diese Gesetze legen die Regeln fest, nach denen landwirtschaftliche Grundstücke und ganze Betriebe den Eigentümer und den Bewirtschafter wechseln. Einleitend wird die Ausgangslage mit einem Überblick über die rechtlichen Grundlagen dargestellt. Der folgende Abschnitt erläutert die zentrale Bedeutung der Betriebsgrösse für die Wettbewerbsfähigkeit sowie die strukturellen Einflussfaktoren. Danach wird die Funktion des landwirtschaftlichen Boden- und Pachtmarktes als Drehscheibe für Transaktionen analysiert und mit Beispielen illustriert. Die Darstellung der Zusammenhänge zwischen Reformen und ihren strukturellen Wirkungen enthält eine erste Beurteilung des Reformbedarfs. Abschliessend werden zwei Reformstrategien für das landwirtschaftliche Boden- und Pachtrecht diskutiert.

Die Arbeiten an diesem Teilbericht wurden von einer Expertengruppe begleitet, nämlich Gianluca GIULIANI (FLURY & GIULIANI GMBH), Martin GOLDENBERGER (SBV), Reinhold HOTZ (Professor für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen), Bernhard KOCH (Amt für Landwirtschaft des Kantons Luzern), Ruedi MINSCH (Professor für Volkswirtschaft HTW Chur) und Karin MÜLLER (Amt für Raumplanung des Kantons Luzern).

DAS WICHTIGSTE ZUM BÄUERLICHEN BODEN- UND PACHTRECHT

Ausgangslage

Die schweizerische Landwirtschaft weist im internationalen Vergleich einen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit auf. Entsprechend nennt denn auch das EVD/BLW in der Vernehmlassung zum Agrarprogramm AP 2011 die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung und die Förderung des Strukturwandels als wichtige Handlungsachse (BLW 2005a, S. 81). Die mangelnde Konkurrenzfähigkeit bedeutet auch, dass die schweizerische Landwirtschaft teuer ist. Dies zeigt ein Blick auf die Produzentenpreise im Vergleich zur EU oder das PSE-Mass der OECD für das gesamte Stützungs-niveau im Bereich Landwirtschaft (BLW 2005a, S. 233 ff.). Trotz vorläufigem Scheitern der WTO-Doha-Runde ist längerfristig mit weiteren Abbaupflichtungen zu rechnen, die zu einem verstärkten Rückgang des Nettounternehmenseinkommens führen. Allfällige Freihandelsabkommen dürften noch weiter reichende Konzessionen beim Agrarschutz bedingen.

Bedeutung der Betriebsgrösse — Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eines landwirtschaftlichen Betriebes oder der ganzen Branche kommen mehrere Ansatzpunkte in Betracht. Neben den bekannten topografischen und klimatischen Besonderheiten verursacht das hohe Kostenumfeld einen Teil der Kosten- und Preisdifferenzen zu andern Ländern. Ein zentraler Faktor

sind jedoch die Betriebsstrukturen, die eine effiziente Verwendung der Produktionsfaktoren erschweren. Die mittlere Betriebsgrösse in der Schweiz liegt weit entfernt von optimalen Betriebsgrössen. Trotzdem ist die wirtschaftliche Bedeutung der Betriebsgrösse bzw. des betrieblichen Wachstums umstritten. Oft wird argumentiert, dass gerade aufgrund der erwähnten internationalen Disparitäten das Grössenwachstum für die schweizerische Landwirtschaft keine zielführende Strategie sein könne. Dem ist höchstens insofern beizupflichten, als ein direkter Preiswettbewerb mit traditionellen Agrar-exportländern für agrarische Massenprodukte weder kurz- noch mittelfristig erfolgreich sein dürfte. Doch auch alternative Strategien, beispielsweise die qualitätsmässige Differenzierung oder wertschöpfende Verarbeitung, sind auf konkurrenzfähige Produktionsbedingungen angewiesen. Zudem ist die grosse internationale Disparität kein Grund, den Kopf in den Sand zu stecken, sondern vielmehr ein Mass für das enorme Verbesserungspotenzial.

Die aktuelle Abnahmerate der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe liegt bei jährlich 2,2 Prozent. Dies könnte knapp ausreichen, um bis zum Jahr 2009 das durchschnittliche Einkommensniveau je Betrieb nominell konstant zu halten. Für eine reale Erhaltung der mittleren Einkommen und vor allem für die Periode nach 2009 sind jedoch zusätzliche Effizienzsteigerungen erforderlich. Solche sind auf verschiedenen Ebenen realisierbar. Eine entscheidende Rolle spielt dabei die agrarstrukturelle Entwicklung. Unter dieser Entwicklung wird hier im Wesentlichen die Entwicklung der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe und die dahinter liegende Betriebsgrössenstruktur verstanden.

Steuerungsinstrument bäuerliches Bodenrecht — Die Betriebsgrössenstruktur ist die Folge von Transaktionen auf dem landwirtschaftlichen Boden- und Pachtmarkt. Dabei kommt dem bäuerlichen Bodenrecht und dem landwirtschaftlichen Pachtrecht eine wichtige Rolle zu. Diese Gesetze legen die Regeln fest, nach denen landwirtschaftliche Grundstücke und ganze Betriebe den Eigentümer und den Bewirtschafter wechseln. Somit ist zu klären, ob Zielsetzung und

Instrumentarium des bäuerlichen Bodenrechtes und des landwirtschaftlichen Pachtrechtes mit den aktuellen Herausforderungen kompatibel sind und ob gegebenenfalls Reformen dieser rechtlichen Rahmenbedingungen eine Agrarstrukturentwicklung zu grösseren Betrieben besser unterstützen würden.

Die Begriffe «bäuerliches Bodenrecht» (in Anlehnung an das Bundesgesetz zum bäuerlichen Bodenrecht) und landwirtschaftliches Bodenrecht werden synonym verwendet. Unter landwirtschaftlichem Bodenmarkt wird, in Abgrenzung zum Pachtmarkt, der Kaufmarkt für landwirtschaftliche Grundstücke verstanden.

Die Verfügungsverhältnisse an landwirtschaftlichem Boden sind in der Schweiz vor allem im Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) und im Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (LPG) mit seitherigen Änderungen festgelegt. Das BGBB ist ein Rechtsverkehrsgesetz und regelt für landwirtschaftliche Grundstücke den Erwerb, die Realteilung und Zerstückelung sowie die Belastung mit Grundpfandrechten. Der quantitative und der qualitative Bodenschutz bleiben ausgeklammert und werden im Raumplanungsrecht sowie im Rahmen des Gewässer-, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes behandelt. Zudem beschränkt sich das BGBB auf «Bestimmungen, mit denen jene im öffentlichen Interesse liegenden Zwecke angestrebt werden sollen, die sich nach allgemeinem Recht nicht oder nur ungenügend verwirklichen lassen» (HOTZ 1995 im Kommentar BGBB, N.5 Einführung; BANDLI 1995; GIULIANI 2002). Soweit das BGBB keine Bestimmungen enthält, gilt allgemeines Recht, im Wesentlichen sind dies das Zivilgesetzbuch (ZGB) und das Obligationenrecht (OR). Sinngemäss trifft dies auch beim landwirtschaftlichen Pachtgesetz zu.

Das BGBB entstand im Laufe der 1980er Jahre und ist seit 1994 in Kraft. Eine wesentliche Errungenschaft des BGBB bestand darin, über 300 Bestimmungen in fünf Gesetzen in einem einzigen Gesetz mit knapp 100 Bestimmungen

zusammenzufassen und gleichzeitig die Koordination mit dem Raumplanungsgesetz und dem landwirtschaftlichen Pachtgesetz zu verbessern.

----- Artikel 1 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht -----

- 1 Dieses Gesetz bezweckt:
- a. das bäuerliche Grundeigentum zu fördern und namentlich Familienbetriebe als Grundlage eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen, auf eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung ausgerichteten Landwirtschaft zu erhalten und ihre Struktur zu verbessern;
 - b. die Stellung des Selbstbewirtschafters einschliesslich diejenige des Pächters beim Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke zu stärken;
 - c. übersetzte Preise für landwirtschaftlichen Boden zu bekämpfen.

Übersicht über das bäuerliche Boden- und Pachtrecht

Zielsetzungen — Das BGBB enthält im Zweckartikel strukturpolitische, eigentumspolitische und familienpolitische Ziele. Dabei fällt mit dem Begriff «gesunder Bauernstand» die Bezugnahme zur damals gültigen Bundesverfassung auf.

- Strukturpolitik: Bereits in Buchstabe a wird ein Zielkonflikt sichtbar, indem gleichzeitig Betriebe zu erhalten und ihre Strukturen zu verbessern sind. Für die Verbesserung der betrieblichen Strukturen spielt das Flächenwachstum eine entscheidende Rolle. Bei einer limitierten Gesamtfläche sind diesem Wachstum jedoch sehr enge Grenzen gesetzt, wenn auch die zahlenmässige Erhaltung der Betriebe angestrebt wird.
- Eigentumspolitik: Zur Stärkung der Selbstbewirtschafteter soll das Gesetz gemäss der bundesrätlichen Botschaft von 1988 «den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken zur blossen Kapitalanlage und zur Spekulation sowie eine unerwünschte Konzentration von landwirtschaftlichem Besitz verhindern» (SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 1988,

S. 973). «Der landwirtschaftliche Boden als wichtigste Grundlage der Nahrungsmittelproduktion gehört in Bauernhand.» (SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 1992, S. 30).

- Familienpolitik: Familienpolitische Ziele streben im Wesentlichen den Erhalt eines Betriebes oder Grundstückes in der Familie oder Verwandtschaft an. Diese Ziele treten bei Konkurrenz mit struktur- und eigentumspolitischen Zielen in den Hintergrund (Hotz 1995).

Das Ziel des günstigen Zugangs zum Produktionsfaktor Boden zieht sich wie ein roter Faden durch das Gesetz. In den Erläuterungen zur Volksabstimmung argumentierte der Bundesrat: «Die Existenz eines Bauernbetriebes kann nur gesichert werden, wenn ihm langfristig ausreichend preisgünstiger Boden zur Verfügung steht.» (SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 1992, S. 27).

Geltungsbereich — Das BGGB umfasst im Wesentlichen Grundstücke, die ausserhalb der Bauzonen gemäss Raumplanungsgesetz (RPG) liegen. Somit wird auch folgende Abgrenzung deutlich: Das BGGB regelt, wer landwirtschaftlichen Boden zu welchen Bedingungen erwerben und veräussern kann. Welcher Boden landwirtschaftlich genutzt werden soll, bestimmt das Raumplanungsrecht (Hotz 1995). Als Gegenstände des BGGB werden landwirtschaftliche Gewerbe und landwirtschaftliche Grundstücke unterschieden. Ein Gewerbe ist eine «Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, ... zu deren Bewirtschaftung ... mindestens 0,75 Standardarbeitskräfte nötig sind» (Art. 7 BGGB). Ein landwirtschaftliches Grundstück gemäss BGGB ist ein Grundstück, das die Bedingung für ein Gewerbe nicht erfüllt.

Ein landwirtschaftliches Grundstück kann demzufolge nur aus Land bestehen oder auch Gebäude umfassen, bei kleinen Landwirtschaftsbetrieben auch grössere Gebäudekomplexe inkl. Ökonomiegebäude und Wohnhäuser. Gemäss EVD/BLW sind rund 44 000 der 64 000 Landwirtschaftsbetriebe als Gewerbe anzusehen (BLW 2005a, S. 248).

Zusammen mit zugepachteten Einzelgrundstücken dürften die 44 000 Gewerbe schätzungsweise um die 90 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche bewirtschaften. Somit ist die wirtschaftliche Bedeutung der Kleinbetriebe, die kein landwirtschaftliches Gewerbe darstellen, relativ gering, obwohl sie zahlenmässig eine umfangreiche Gruppe darstellen.

Eine entscheidende monetäre Grösse stellt im Bodenrecht der sogenannte Ertragswert dar, der dem Kapital entspricht, das mit dem Ertrag eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks bei landesüblicher Bewirtschaftung zum durchschnittlichen Zinssatz für erste Hypotheken verzinst werden kann (Art. 10 BGG).

Instrumente — Das bäuerliche Bodenrecht gilt auch unter Experten als komplexe Materie. Da die vorliegende Studie keine umfassende Analyse oder Evaluation des Gesetzes beabsichtigt, ist eine Konzentration auf diejenigen Aspekte sinnvoll und notwendig, die aus ökonomischer Sicht besonders relevant sind. Zu unterscheiden sind privatrechtliche und öffentlichrechtliche Beschränkungen des BGG. Die wesentlichen Elemente bei den privatrechtlichen Beschränkungen sind:

- Übernahmerecht eines Gewerbes zum Ertragswert innerhalb der Familie: Voraussetzungen sind die Selbstbewirtschaftung und die Eignung des oder der Übernehmenden. Dieses Recht kann im Erbfall geltend gemacht oder als Vorkaufsrecht ausgeübt werden. Das Vorkaufsrecht an einem Gewerbe steht jedem Nachkommen zu. Wenn der Veräusserer das Gewerbe vor weniger als 25 Jahren ganz oder zum grössten Teil von den Eltern oder aus deren Nachlass übernommen hat, können auch Geschwister und Geschwisterkinder dieses Vorkaufsrecht ausüben.
- Übernahmerecht eines Grundstückes zum doppelten Ertragswert innerhalb der Familie: Voraussetzungen sind, dass der oder die Übernehmende ein Gewerbe besitzt oder über ein solches wirtschaftlich verfügt. Selbstbewirtschaftung ist keine Voraussetzung, das Gewerbe kann auch ver-

pachtet sein oder es kann die wirtschaftliche Verfügungsmacht in einer Mehrheitsbeteiligung an einer juristischen Person bestehen. Auch dieses Recht kann im Erbfall geltend gemacht oder als Vorkaufsrecht ausgeübt werden. Das Vorkaufsrecht an einem Grundstück steht jedem Nachkommen zu, nicht aber den Geschwistern und Geschwisterkindern wie bei einem Gewerbe.

- Ein Pächter eines Gewerbes oder eines Grundstückes hat ein Vorkaufsrecht bei der Veräußerung des Pachtgegenstandes, wobei bezüglich des Preises keine Vorschrift mit Bezug zum Ertragswert besteht.

Bei den öffentlichrechtlichen Beschränkungen sind die wesentlichen Elemente:

- Realteilungsverbot für Gewerbe: Von einem Gewerbe dürfen nicht einzelne Grundstücke oder Grundstücksteile abgetrennt werden.
- Bewilligungspflicht für den Erwerb eines Gewerbes oder Grundstückes, mit den wesentlichen Bedingungen der Selbstbewirtschaftung und der Beachtung einer Preisobergrenze. Die zulässigen Preise liegen bei maximal 105 Prozent der Preise für vergleichbare Objekte in den letzten fünf Jahren. Ausgenommen von der Bewilligungspflicht ist u. a. der Erwerb im Erbgang oder durch Käufe innerhalb der engeren Verwandtschaft.
- Belastungsgrenze für grundpfandgesicherte Kredite bei 135 Prozent des Ertragswertes.

Zu jedem dieser Punkte gibt es Ausnahmen, zudem zieht jede Bestimmung eine Reihe von Konsequenzen nach sich. So finden beispielsweise erbrechtliche Privilegien für die Zuweisung eines Gewerbes an einen Erben eine Ergänzung durch analoge Vorkaufsrechte bei einer Veräußerung zu Lebzeiten. Oder die privilegierten Übernahmepreise rufen nach einer Regelung der Gewinnbeteiligung der Miterben, falls ein Gewerbe durch den Privilegierten weiterverkauft wird. In diesem Sinne ist diese Auflistung unvollständig.

Das landwirtschaftliche Pachtgesetz (LPG) enthält als wesentliche Elemente:

- Mindestpachtdauer von sechs Jahren für Grundstücke und neun Jahren für Gewerbe; Fortsetzung der Pacht um jeweils sechs Jahre, wenn nichts anderes vereinbart oder nicht gekündigt wird; kürzere Pachtdauern sind bewilligungspflichtig.
- Eine Klagemöglichkeit auf Pachterstreckung von drei bis sechs Jahren für Gewerbe, die in vielen Fällen beansprucht und gerichtlich durchgesetzt werden kann.
- Bewilligungspflicht für parzellenweise Verpachtung eines Gewerbes (analog zum Realteilungsverbot im BGBB).
- Bewilligungspflicht des Pachtzinses für Gewerbe, der zulässige Pachtzins orientiert sich am Ertragswert.
- Einspruchsmöglichkeit gegen Pachtzinsen für Grundstücke, der zulässige Pachtzins orientiert sich am Ertragswert.

Entwicklung 1994–2005 — Das BGBB ist im Laufe der 1980er Jahre entstanden. Viele Bestimmungen stammen jedoch aus früheren Gesetzen und haben die Verfügungsmöglichkeiten über landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe schon seit Jahrzehnten geregelt bzw. eingeschränkt. Die Botschaft des Bundesrates zum BGBB stammt aus dem Jahr 1988, das Gesetz selber wurde 1991 vom Parlament bereinigt. Da das Referendum ergriffen wurde, fand 1992 eine Volksabstimmung statt, in der das Gesetz mit 53,6 Prozent Ja-Stimmen angenommen wurde und Anfang 1994 in Kraft trat. Durch die Abstimmung wurde einerseits besonders deutlich, welche Punkte umstritten waren, andererseits ist mit der Volksabstimmung eine starke Legitimation verbunden. Seither wurden in zwei Schritten wichtige materielle Änderungen vorgenommen.

Änderungen vom 26. Juni 1998 (in Kraft per 1. 1. 1999)

- Realteilungsverbot und analog dazu die parzellenweise Verpachtung werden stark gelockert, d. h., eine Realteilung ist in der Regel möglich, wenn

andere Gewerbe strukturell verbessert werden, kein Verwandter ein Übernahmerecht geltend macht und der Ehegatte zustimmt.

- Selbstbewirtschafterdefinition wird vereinheitlicht und breiter gefasst (auch ein Freizeitlandwirt mit Schafhaltung wird als Selbstbewirtschafter explizit anerkannt).
- Die Veräußerung eines Grundstückes zur Existenzsicherung und bei einer Zwangsverwertung wird erleichtert.
- Verweigerungsgrund «überdurchschnittlich gute Existenz» für eine Erwerbsbewilligung wird aufgehoben, d. h., auch «grosse» Betriebe können Grundstücke dazukaufen.

Änderungen vom 20. Juni 2003 (in Kraft per 1. 1. 2004)

- Gewerbedefinition mit Standardarbeitskräften (SAK) wird einheitlich geregelt (vorher «halbe Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie»).
- Alle wachstumshemmenden Bestimmungen mit «guter Existenz» und «überdurchschnittlich guter Existenz» werden aufgehoben.

Diese Revisionen lassen sich unter den Stichworten Verbesserung des Gesetzes und Klarheit des Vollzugs sowie Liberalisierung zusammenfassen. Damit wurden die Möglichkeiten zur betrieblichen Entwicklung zuungunsten der Strukturerhaltung verstärkt. Diese Änderungen sind Ausdruck dafür, dass sich der ursprüngliche Zielkonflikt zwischen Erhaltung und Wandel aufgrund der agrarpolitischen Reformen zuspitzte und einen Anpassungsdruck erzeugte. Bei diesen Revisionen, die im Rahmen der Pakete «Agrarpolitik 2002» bzw. «Agrarpolitik 2007» erfolgten, ging die bundesrätliche Botschaft bezüglich der Liberalisierung teilweise weiter als die dann beschlossenen Reformen; teilweise baute aber auch das Parlament die Einschränkungen konsequenter ab. Im landwirtschaftlichen Pachtrecht erfolgte in den letzten zehn Jahren im Wesentlichen eine parallele Entwicklung zum BGBB, beispielsweise betreffend die parzellenweise Verpachtung eines Gewerbes analog zum Realteilungsverbot eines Gewerbes.

Im Dilemma zwischen Bewahrung und Entwicklung

In der Agrarpolitik und der landwirtschaftlichen Bodenpolitik lassen sich drei zentrale, aber teilweise widersprüchliche Zielsetzungen ausmachen (siehe Tabelle 15.1). Die Agrarpolitik der 1980er Jahre war geprägt durch Anstrengungen, eine möglichst grosse Zahl von Betrieben zu erhalten (vgl. z. B. SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 1984, S. 245). Der günstige Zugang zum Boden stand nicht im Vordergrund und hatte bei Konflikten gegenüber dem ersten Ziel zurückzutreten. Das dritte Ziel schliesslich, mittels Strukturentwicklung die Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft zu verbessern, war tendenziell bedeutungslos bzw. wurde teilweise ins Gegenteil verkehrt. Man denke an die Einführung von Höchstbestandesvorschriften in der Tierhaltung oder die überproportionale Kürzung von Milchkontingenten über 100 000 kg je Betrieb. In den letzten zwei Jahrzehnten fand eine kontinuierliche Verschiebung zugunsten der dritten Zielsetzung statt. Vor allem in den Reformetappen AP 2002 und AP 2007 nahm parallel dazu das Ziel der Erhaltung von Betrieben kontinuierlich an Bedeutung ab.

Die Zielsetzung des landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrechts und die agrarpolitische Zielsetzung können in den 1980er Jahren etwas vereinfachend als übereinstimmend bezeichnet werden. Während aber in der Agrarpolitik seither eine starke Zielverlagerung stattfand, wurde das BGGB zwar mit der Botschaft des Bundesrates 1988 lanciert und 1991 zu Ende beraten, trat aber in dieser Form erst nach einer Referendumsabstimmung 1994 in Kraft. Die Grundmechanismen des BGGB sind seither dieselben geblieben. Die verschiedenen Anpassungen sind als Reaktion auf die zunehmende Diskrepanz zu beurteilen. Eine wirklich parallele und konsistente Weiterentwicklung des BGGB stellen sie nicht dar. So bestehen mit den Zuweisungsrechten und den privilegierten Übernahme-preisen zum Ertragswert nach wie vor erhebliche Anreize für einen Einstieg in die Landwirtschaft. Für aktive Landwirte wird ein Ausstieg mit einer Realisierung der Bodenwerte auf dem freien Markt

.....

Tab. 15.1 Verzögerte Zielanpassung in der landwirtschaftlichen Bodenpolitik

.....

ZIELE	SCHWERPUNKTE AGRARPOLITIK			SCHWERPUNKTE BODEN- UND PACHTRECHT		
	1980ER JAHRE	1990ER JAHRE	2005	1994 (BGBB)	AP 2007	ALTER- NATIVE
BÄUERLICHE BETRIEBE ERHALTEN	+++	++	–	+++	++	–
TIEFE PRODUKTIONSKOSTEN DURCH GÜNSTIGEN ZUGANG ZUM FAKTOR BODEN	+	++	++	++	++	++
STRUKTURENTWICKLUNG FÜR LEISTUNGSFÄHIGE LANDWIRTSCHAFT FÖRDERN	–	++	++	+	+	+++

+++ von sehr grosser Bedeutung ++ von grosser Bedeutung + von gewisser Bedeutung – eher bedeutungslos

.....

durch vielfältige Ansprüche von Verwandten erschwert oder verhindert, zudem sorgen Höchstpreisvorschriften für eine zusätzliche Zurückhaltung. Schliesslich ist auch ein Ausstieg oder eine flächenmässige Abstockung durch eine Verpachtung oft uninteressant, weil die Pächterrechte so ausgeprägt sind, dass der Eigentümer fast nicht mehr über das Grundstück verfügen kann. Somit sind die Ansatzpunkte für mögliche Reformen grob skizziert, die in den nächsten Kapiteln diskutiert werden.

BÄUERLICHER BODEN- UND PACHTMARKT UND AGRAR- STRUKTURENTWICKLUNG

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf wenige wichtige Kennzahlen: die Anzahl Betriebe, die Verteilung der Betriebe auf Flächengrößenklassen und die Verteilung der gesamten Fläche auf diese Flächengrößenklassen. Die Anzahl der Betriebe verändert sich, abgesehen von Teilungen und Fusionen, durch Einstiege bzw. Übernahmen und Ausstiege bzw. Übergeben. Jeder Einstieg und Ausstieg führt zu einem Austausch auf dem Boden- oder Pachtmarkt. Die Betriebsgröße ist durch flächenmässige Auf- oder Abstockung veränderbar, was wiederum entsprechende Nachfragen und Angebote voraussetzt. Aufgrund dieser Überlegungen ist es zunächst erforderlich, das Ein- und Ausstiegsverhalten zu erklären und mögliche Determinanten für Flächenveränderungen der vorhandenen Betriebe zu diskutieren. Aufgrund von amtlichen Daten und eigenen Schätzungen wird schliesslich als Synthese ein Mengengerüst für alle Transaktionen auf den Boden- und Pachtmarkt erstellt.

Der kontinuierliche Rückgang der Zahl der Landwirtschaftsbetriebe hat in den letzten Jahren 2,2 Prozent pro Jahr betragen. Die im Durchschnitt bewirtschaftete Fläche erreichte im Jahr 2004 16,5 ha.

Diese Durchschnittsflächen liegen im Vergleich zu Österreich mit 17,1 ha (ÖSTERREICHISCHES LEBENSMINISTERIUM BMLFUW 2004), Baden-Württemberg

mit 24,4 ha (Statistik Baden-Württemberg) oder Bayern mit 25,0 ha (Agrarbericht Bayern) tiefer. Auch die jährliche Abnahmerate der Betriebszahl ist in der Schweiz mit 2,2 Prozent viel tiefer als in den angrenzenden Nachbarregionen. In Österreich lag sie in den vergangenen Jahren im Mittel bei 3,3 Prozent, in Baden-Württemberg bei 5,1 Prozent und in Bayern bei rund 3,3 Prozent. 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 Prozent sogar auf 2,1 Prozent bzw. 1,9 Prozent sinken.

Erfolgsfaktor Betriebsgrösse

Die folgenden Analysen beruhen auf der sogenannten Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten durch Agroscope FAT. Diese Stichprobe von rund 3000 Referenzbetrieben bildet gut 50 000 Betriebe ab, was rund 80 Prozent aller schweizerischen Landwirtschaftsbetriebe entspricht. Als Mass für die Betriebsgrösse dient die landwirtschaftliche Nutzfläche. Der betriebliche Erfolg wird einerseits mit dem landwirtschaftlichen Einkommen und andererseits mit dem Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft gemessen.

Abbildung 16.1 zeigt eindrücklich, dass mit der Betriebsgrösse sowohl das gesamte landwirtschaftliche Einkommen des Betriebes als auch die daraus abgeleiteten Entschädigungen der nicht entlöhnten Familienarbeitskräfte deutlich ansteigen. Dargestellt wird hier die Situation für kombinierte Verkehrsmilch-Ackerbaubetriebe in der Talregion. Dasselbe Bild ergibt sich jedoch auch in der Hügel- und der Bergregion.

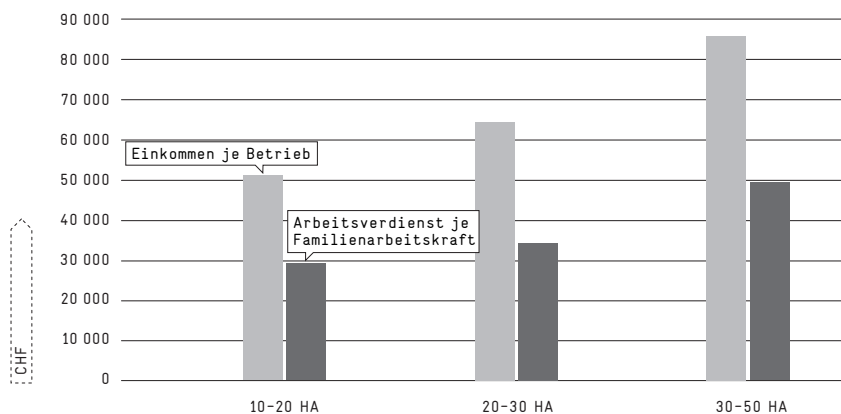
Dieser Vergleich zu einem bestimmten Zeitpunkt belegt noch nicht, dass ein flächenmässiges Wachstum tatsächlich zu einer Verbesserung des Erfolges führt. Es wäre ja auch denkbar, dass die erfolgreichen Betriebe schon immer

grösser waren oder dass Betriebsvergrößerungen zu Kosten führen, die in den analysierten Grössenklassen nicht zum Ausdruck kommen. Dazu muss angemerkt werden, dass die Zahl quantitativer Forschungsarbeiten zu den Kosten des betrieblichen Wachstums im schweizerischen landwirtschaftlichen Kontext beschränkt ist. Mehrere Hinweise vermitteln dennoch ein ziemlich deutliches Bild: Zunächst lässt sich nachweisen, dass die in Abbildung 16.1 dargestellten Zusammenhänge bereits vor 15 Jahren eindeutig sichtbar waren und die Referenzbetriebe in diesem Zeitraum (1990–2004) flächenmässig um 22 Prozent gewachsen sind. Zudem hat HOFER für den Kanton Bern aufgezeigt, dass hinter der kontinuierlichen, aber langsamen («schleichenden») Zunahme der durchschnittlichen Betriebsgrösse eine grosse Dynamik von wachsenden und schrumpfenden Betrieben verborgen ist (HOFER 2002, S. 47). Bei der Bildung von 5-ha-Klassen wechseln zwischen 10 Prozent und 19 Prozent der Betriebe im Zeitraum 1994 bis 1998 in eine tiefere, etwa ebenso viele Betriebe steigen in eine höhere Grössenklasse auf.

Der statische Vergleich von Grössenklassen gemäss Abbildung 16.1 beruht demnach keineswegs auf Betriebsgruppen, die schon immer diesen Produktionsumfang hatten. Kosten und Nutzen des Wachstums (und Schrumpfens) dürften auch bei den oben untersuchten Referenzbetrieben zumindest teilweise erfasst sein. Eine weitere Studie vergleicht zwischen den Jahren 1997 und 2000 wachsende und stagnierende Referenzbetriebe. Das Resultat überrascht wenig: Wachsende Betriebe verbessern ihren Erfolg gegenüber stagnierenden. Zudem erweist sich diese Verbesserung als unabhängig von der Ausgangsgrösse (MEIER 2002).

Zusammenfassend lässt sich also mit grosser Sicherheit feststellen, dass flächenmässig grössere Betriebe erfolgreicher sind und dass flächenmässiges Wachstum zu einer Verbesserung des betrieblichen Erfolges beiträgt.

Abb. 16.1 Betriebsgrösse und Einkommen:
kombinierte Verkehrsmilch-Ackerbaubetriebe, Talregion (2002)



Der betriebliche Erfolg steigt mit der flächenmässigen Betriebsgrösse deutlich an.

Landwirtschaftliches Einkommen: Vom landwirtschaftlichen Betrieb erwirtschafteter Jahreserfolg, der die auf dem Betrieb geleistete, nicht entlohnte Familienarbeit und das im Betrieb eingesetzte Eigenkapital entschädigt.

Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft: Vom landwirtschaftlichen Betrieb erwirtschafteter Jahresüberschuss, der als Entschädigung für eine Familienarbeitskraft zur Verfügung steht. Berechnet sich aus dem landwirtschaftlichen Einkommen durch den Abzug eines Zinsanspruches auf dem im Betrieb investierten Eigenkapital und die Division durch die Familienarbeitskräfte. Teilzeitlich Beschäftigte werden auf Jahresarbeitseinheiten umgerechnet.

Quellen: EAT, Zentrale Auswertung, Referenzbetriebe 2002 (Anzahl Betriebe je Gruppe zwischen 34 und 87); eigene Bearbeitung

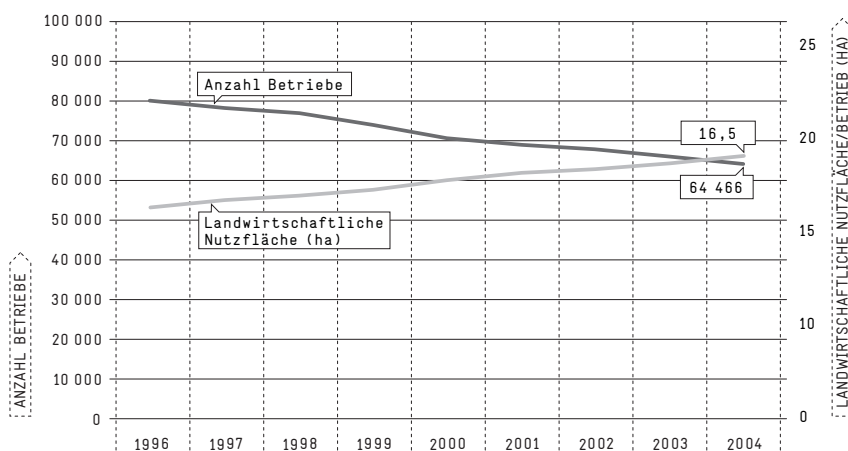
Entwicklung und Determinanten der Betriebsgrößenstruktur

Nach Abbildung 16.2 liegt der aktuelle Trend der jährlichen Abnahme der Betriebszahl bei 2,2 Prozent. Das Wachstum der durchschnittlichen Fläche je Betrieb beträgt jährlich 2,1 Prozent, da die gesamthaft verfügbare Fläche auch leicht sinkt. Ein Blick auf die Einkommensentwicklung der letzten Jahre macht deutlich, dass mit dieser Wachstumsrate knapp die nominelle Erhaltung des Arbeitsverdienstes je Familienarbeitskraft möglich war (FAT 2005). Wird der Rückgang des sektoralen Einkommens gemäss BLW im Rahmen der Agrarpolitik 2011 und vor allem aufgrund noch weiter gehender internationaler Verpflichtungen eintreten, müsste der Trend zu weniger, aber grösseren Betrieben wesentlich beschleunigt werden, um auch nur nominell eine konstante Faktorentscheidung zu ermöglichen. Eine Verdoppelung der Abnahmerate könnte bis zum Jahr 2015 eine Betriebsgrößenstruktur entstehen lassen, bei der 70 Prozent der Fläche von Betrieben mit mehr als 30 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche bewirtschaftet werden. Der aktuelle Trend würde lediglich eine Zunahme dieses Anteils von heute 30 Prozent auf knapp 50 Prozent erlauben.

Die Entwicklung der Betriebsgrößenstruktur führt immer über Transaktionen auf dem landwirtschaftlichen Boden- und Pachtmarkt. Die Determinanten für diese Entwicklung sind jedoch nicht nur im landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrecht zu suchen. Neben der flächenmässigen Auf- und Abstockung aktiver Betriebe ist vor allem das Ein- und Ausstiegsverhalten der Bauern von Bedeutung.

Grundmechanismen: Ein- und Ausstieg — Die in der schweizerischen Landwirtschaft quantitativ bedeutendste Eigentumsübertragung stellt die Übergabe von Landwirtschaftsbetrieben durch die Eltern an eines der Kinder dar. Ausgehend von der Beobachtung, dass in den letzten Jahren die Anzahl Betriebe jährlich um rund 2,2 Prozent zurückging, wird versucht, diese Nettoabnahme

Abb. 16.2 Entwicklung der Anzahl Betriebe und der durchschnittlichen Betriebsgröße von 1996 bis 2004



Die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe geht von rund 80 000 im Jahr 1996 auf 64 466 im Jahr 2004 zurück. Die jährliche Abnahmerate liegt für diese Periode im Mittel bei 2,6 Prozent. Für die Jahre 2000 bis 2004 wird eine tiefere Abnahmerate von 2,2 Prozent beobachtet. Die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche nimmt kontinuierlich um rund 0,2 Prozent pro Jahr ab und umfasst 2004 rund 1,06 Mio. ha. Daraus ergibt sich die mittlere Betriebsgröße von 16,5 ha im Jahr 2004.

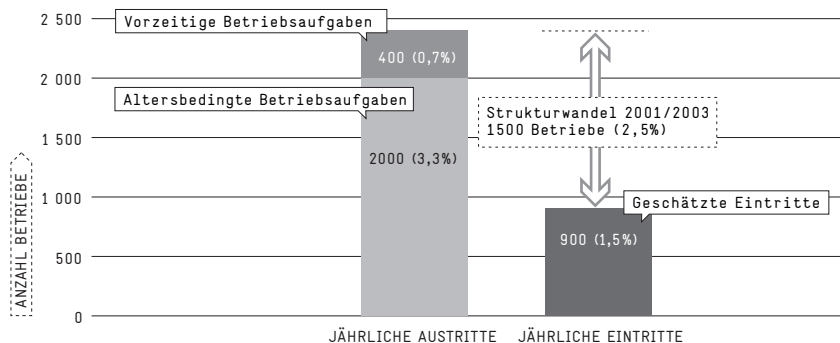
Quellen: BFS, Landwirtschaftliche Betriebszählung/Betriebsstrukturerhebungen; eigene Bearbeitung

durch die dahinter liegenden Brutto-Bewegungen zu erklären. Eine Schätzung des BLW, wie sie in der Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2011 präsentiert wurde, bildet dabei einen ersten Anhaltspunkt (Abbildung 16.3). Diese geht für den Zeitraum 2001–2003 von einer jährlichen Abnahmerate von 2,5 Prozent aus (BLW 2005a, S. 37). Wie diese Schätzung verdeutlicht, spielen die altersbedingten Ausstiege und die neuen Einsteiger bzw. Übernehmer die zentrale Rolle für die Entwicklung der Anzahl Betriebe. Der Ausstieg eines Betriebes aus der Produktion führt bei nicht vermehrbarem Bodenangebot zu einem Flächenangebot.

Altersabhängiger Ausstieg — Für den Umfang dieses Angebotes liefert die Abbildung 6.3 erste Anhaltspunkte. Ein Blick auf die Altersstruktur der Bewirtschafter gibt zusätzliche Aufschlüsse. In Abbildung 16.4 bilden die Flächen unter den Kurven 70 500 Betriebe des Jahres 2000 bzw. 64 500 Betriebe des Jahres 2004 ab. Mit Bewirtschaftern um die 55 Jahre sind pro Jahrgang rund 2000 Betriebe zu beobachten. Ab dieser Altersgruppe findet netto eine Abnahme der Anzahl Betriebe statt. Dies bedeutet, dass gelegentliche Einsteiger durch Austritte übertroffen werden. Bis zur AHV-Grenze für Männer von 65 Jahren halbiert sich die Anzahl auf rund 1000 Betriebe, um bis zum Alter 67 nochmals massiv auf 300 Betriebe zu sinken. Die Form der Altersverteilung ab 55 Jahren hat sich in den Jahren 2000 bis 2004 kaum verändert. Das Ausstiegsmuster ist somit als relativ stabil zu bezeichnen. Folglich ist auch in den nächsten Jahren mit jährlich knapp 2000 altershalber aussteigenden Bewirtschaftern zu rechnen, wobei rund die Hälfte in einem Alter zwischen 63 und 67 Jahren aussteigt.

Die Herleitung der «nicht altersbedingten» Ausstiege gestaltet sich schwieriger. Ein Vergleich der Altersstruktur in den Jahren 2000 und 2004 in Abbildung 16.4 legt nahe, dass sich im Bereich der 40-jährigen Bewirtschafter die Anzahl Betriebe im Wesentlichen aus der Häufigkeit vor vier Jahren erklären lässt. D. h., dass sich die Eintritte und Austritte in dieser Altersklasse in etwa die Waage halten. Der «Berg» um die 40-Jährigen verschiebt sich nur wenig

Abb. 16.3 Durchschnittliche jährliche Ein- und Austritte gemäss Schätzung des Bundesamtes für Landwirtschaft (2001–2003)



Die einzige, tatsächlich messbare und bekannte Grösse im dargestellten Schema ist die Nettoabnahme um jährlich 1500 Betriebe. In einer ersten Schätzung werden aufgrund von Ausbildungskennzahlen und staatlichen Starthilfen die Eintritte auf jährlich 900 veranschlagt. Da diese Eintritte fast ausschliesslich mit der Übernahme eines bestehenden Betriebes einhergehen, müssen insgesamt 2400 Austritte erfolgt sein. Wird die altersbedingte Aufgaberate auf jährlich 2000 Betriebe geschätzt (3,3 Prozent von 60000 bei einer Generationsdauer von 30 Jahren), so ergeben sich als Restgrösse rund 400 «vorzeitige» Betriebsaufgaben.

Quelle: BLW 2005a, S. 37

verändert nach rechts. Ab dem Alter 42 (im Jahr 2000) bis zu den 49-Jährigen liegt die Nettoabnahme in den vier Folgejahren zwischen 50 und 90 Betrieben, d. h. jährlich bei rund 17 Betrieben pro Jahrgang. Bei den im Jahr 2000 50- bis 54-Jährigen liegt der Nettorückgang jährlich bei durchschnittlich 36 Betrieben pro Jahrgang. Aggregiert man diese Nettoabnahmen pro Jahrgang von den 42- bis 54-Jährigen, resultiert eine Zahl von etwas über 300 Betrieben. Berücksichtigt man, dass auch in diesen Altersklassen gelegentlich neue Bewirtschafter einsteigen, so scheint die vom BLW geschätzte Grössenordnung von brutto 400 «nicht altersbedingt» aussteigenden Betrieben plausibel.

Abbildung 16.5 zeigt die grossen Unterschiede in der Ein- und Ausstiegsdynamik zwischen den Betrieben mit und ohne Direktzahlungen. Für die Gesamtheit der Betriebe (Säulen links) liegt die Zahl der Ein- und Ausstiege für die Jahre 2003 und 2004 in der gleichen Grössenordnung wie jene des BLW in Abbildung 16.3. Die jährliche Nettoabnahmerate wird allerdings mit 2,2 Prozent etwas tiefer geschätzt als jene des BLW. Von den jährlich altersbedingt rund 2050 aufgegebenen Betrieben werden 1000 Betriebe von Nachfolgern übernommen. Dies entspricht einer Übernahmerate von fast der Hälfte.

Die Direktzahlungsbetriebe (Säulen Mitte) weisen eine deutlich tiefere Nettoabnahmerate von etwa 1 Prozent auf. Ausserordentliche Schwankungen in den Zeitreihen wurden geglättet. Im Jahr 2004 erhielten 88 Prozent aller Betriebe Flächenbeiträge, die wichtigste Direktzahlungskomponente. Von den Direktzahlungen ausgeschlossen sind im Wesentlichen Betriebe, die den ökologischen Leistungsausweis nicht erfüllen, sehr kleine Betriebe mit weniger als 0,25 Standardarbeitskräften und Betriebe mit über 65-jährigen Bewirtschaftenden. Gerade aufgrund dieser Kriterien spielen sich die grossen Veränderungen bei den Betrieben ohne Direktzahlungen ab (Säulen rechts), deren Zahl jährlich um 900 Betriebe oder um mehr als 10 Prozent zurückgeht. Gleichzeitig wird sichtbar, dass bei einer plausiblen Annahme bezüglich der Altersstruktur die Einstiegsrate bei den Betrieben mit Direktzahlungen relativ

Abb. 16.4 Veränderung der Altersstruktur der schweizerischen Landwirtschaft zwischen 2000 und 2004 (fehlende Angaben proportional ergänzt)



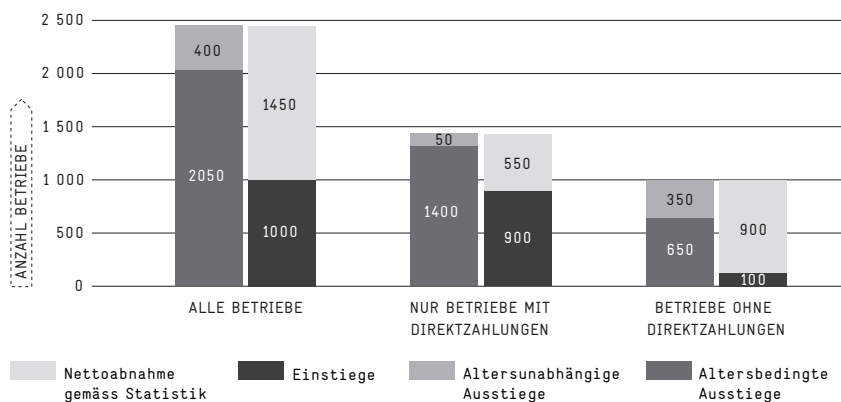
Die Kurven geben für die Jahre 2000 und 2004 die Anzahl Betriebe mit einem bestimmten Alter des Betriebsleiters resp. der Betriebsleiterin wieder. Die Betriebe ohne Altersangabe wurden proportional auf die Jahrgänge verteilt, sodass die Flächen unter den Kurven die 70533 Betriebe des Jahres 2000 bzw. die 64545 Betriebe des Jahres 2004 ergeben. So sind im Jahr 2000 beispielsweise 929 Betriebe mit einer betriebsleitenden Person im Alter von 30 Jahren (Jahrgang 1970) zu verzeichnen (siehe Pfeile). Gäbe es bei diesem Jahrgang keine oder gleich viele Ein- und Ausstiege, so wäre dieselbe Anzahl vier Jahre später bei den 34-Jährigen zu beobachten. Deren Zahl liegt jedoch bei 1161 Betrieben. Demgemäss haben bei diesem Jahrgang (1970) in den vier Jahren netto 232 Einstiege stattgefunden.

Quellen: BFS, Landwirtschaftliche Betriebszählung/Betriebsstrukturhebungen; eigene Bearbeitung

hoch sein muss: 64 Prozent der durch altersbedingte Ausstiege frei werdenden Direktzahlungsbetriebe werden durch einen Einsteiger weitergeführt (900 von 1400 Betrieben). Für Betriebe ohne Direktzahlungen liegt dieser Anteil bei 15 Prozent (100 von 650 Betrieben).

Betriebsgrößenbedingter Einstieg — Aus den landwirtschaftlichen Betriebszählungen sind betriebsgrößenabhängige Wahrscheinlichkeiten für die Weiterführung eines Betriebes bekannt (Abbildung 16.6). Unter dem Vorbehalt, dass es sich um Einschätzungen handelt, die nicht mit den späteren Entscheidungen übereinstimmen müssen, wird in fast der Hälfte der Betriebe eine Weiterführung als wahrscheinlich beurteilt. Dies entspricht der empirisch festgestellten Rate. Zwischen 1996 und 2003 scheint kein wesentlicher Meinungsumschwung stattgefunden zu haben. Mit der Betriebsgrösse steigt auch die Übernahmewahrscheinlichkeit, wobei sich diese Tendenz seit 1996 leicht verstärkt hat. Bemerkenswert ist einerseits, dass auch bei den Betrieben unter 10 ha noch bei einem Drittel eine Weiterführung erwartet wird. Andererseits fällt auf, dass zwischen den Grössenklassen 20–30 ha und über 30 ha kaum noch eine Zunahme feststellbar ist. Die durchschnittliche Übernahmewahrscheinlichkeit für alle Betriebsgrössen beträgt fast 50 Prozent. Dies entspricht der Schätzung, dass die Zahl der Einsteiger bzw. Unternehmer ungefähr die Hälfte der altershalber aufgegebenen Betriebe erreicht (vgl. Abbildung 16.5).

Abb. 16.5 Schätzung der jährlichen Einstiege und Ausstiege für Betriebe mit und ohne Direktzahlungsberechtigung (Angaben von 2003 und 2004)



Die Daten für alle Betriebe (links) und für Direktzahlungsbetriebe (Mitte) sind agrarstatistisch bekannte Werte oder Schätzungen, die Daten der Betriebe ohne Direktzahlungen (rechts) ergeben sich als Differenz. Der Rückgang der Gesamtzahl der Betriebe ist vorwiegend auf den Ausstieg von Betrieben ohne Direktzahlungen zurückzuführen. Einsteiger/Übernehmer sind demgegenüber fast ausschliesslich Betriebe mit Direktzahlungen.

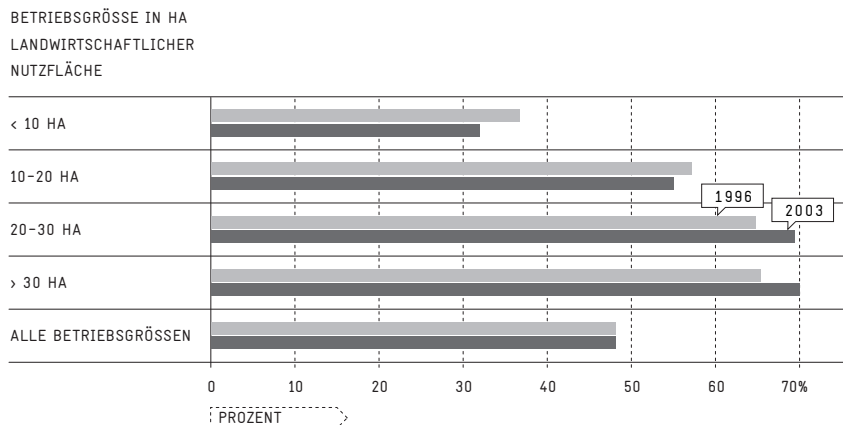
Quellen: Agrarberichte BfW, Tabelle Direktzahlungen (Anhang); eigene Bearbeitung/Schätzungen

Wenn die Übernahmewahrscheinlichkeit eines Betriebes von der Betriebsgrösse abhängt, dürften dafür im Wesentlichen das wirtschaftliche Potenzial, also ökonomische Überlegungen, ausschlaggebend sein. Daraus könnte man schliessen, dass auch die Kosten der Betriebsübernahme eine wichtige Rolle spielen. Der Einfluss der Übernahmekosten auf die Übernahmewahrscheinlichkeiten ist aber kaum untersucht. Gemäss Expertenaussagen wird oft zuerst die Übernahmeentscheidung getroffen und erst anschliessend über Kaufpreise verhandelt, wobei die Einstiegsentscheidung kaum noch revidiert wird. Vermutlich darf diese Erfahrung aber nur im Kontext der aktuellen Rahmenbedingungen interpretiert werden, da innerhalb der Familie für jeden Betrieb, der ein landwirtschaftliches Gewerbe darstellt, von einer preislich privilegierten Übernahme zum Ertragswert ausgegangen werden kann. Ohne diese Prämisse könnte der Kaufpreis schon am Anfang des Entscheidungsprozesses (z. B. bei der Berufswahl) eine grössere Rolle spielen.

Andere Hinweise ergeben sich aus der Übernahmewahrscheinlichkeit der Betriebe unter 10 ha, die gemäss Abbildung 16.6 bei über 30 Prozent liegt, obwohl die Mehrheit dieser Betriebe kein Gewerbe darstellt, d. h., der Übernahmepreis im Durchschnitt deutlich über dem Ertragswert liegt. Das landwirtschaftliche Einkommenspotenzial dürfte in diesen Fällen meist gering sein, d. h. die Einstiegsentscheidung folgt andern Motiven: Behalten des Wohnsitzes, Erwerbskombinationen mit ausserlandwirtschaftlichen Tätigkeiten oder Freizeitlandwirtschaft usw.

Eine Befragung von zukünftigen Hofnachfolgern bestätigt, dass Werthalten teilweise wirtschaftlichen Überlegungen vorgehen (ROSSIER und WYSS 2005). Der Aussage, «die agrarpolitischen Rahmenbedingungen werden auch langfristig eine profitable Landwirtschaft ermöglichen», stimmen weniger als 20 Prozent der Hofnachfolger und Hofnachfolgerinnen «voll zu» oder «eher zu». Und immerhin ein Viertel der Nachfolger oder Nachfolgerinnen, die sich bereits für einen Einstieg entschieden haben, glauben zudem, dass sie in der

Abb. 16.6 Betriebsgrösse und Übernahmewahrscheinlichkeit (Vergleich 1996 und 2003)



In den landwirtschaftlichen Betriebszählungen 1996 und 2003 wurden die Betriebsleitenden über 50 Jahren gefragt, ob die Weiterführung des Betriebes wahrscheinlich ist. Diese Wahrscheinlichkeit steigt mit der Betriebsgrösse an und liegt im Durchschnitt bei knapp 50 Prozent.

Quellen: BFS, SBV, 2005, Tabelle 1.9, eigene Bearbeitung

Landwirtschaft «eher nicht» oder «gar nicht» ein zufriedenstellendes Einkommen erzielen können. Ein erheblicher Teil der Betriebsübernahmen erfolgt also trotz grosser Skepsis über die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und das konkrete Potenzial des übernommenen Betriebes. Im Übrigen stützen die Befragungsergebnisse den Befund in Abbildung 16.6: Bei den 50- bis 65-jährigen Betriebsleitern und Betriebsleiterinnen ist in rund 55 Prozent die Nachfolge gesichert, rund 35 Prozent der Betriebe haben keine Nachfolge und in 10 Prozent ist die Situation noch offen. Auch die Abhängigkeit der Übernahmewahrscheinlichkeit von der Betriebsgrösse zeigt sich in dieser Befragung deutlich.

Strukturerhaltende finanzielle Anreize

Direktzahlungen für fast alle Betriebe — Wenn ein Landwirtschaftsbetrieb, neben andern Bedingungen, mindestens 0,25 Standardarbeitskräfte (SAK) aufweist, kann der Bewirtschafter gemäss Art. 18 der Direktzahlungsverordnung (DZV) Anspruch auf Direktzahlungen erheben. Diese Schwelle wird auch von sehr kleinen Betrieben erreicht. 2004 wurden an 88 Prozent der Betriebe Flächenbeiträge ausgerichtet. Die Begründung für diese tiefe Grenze lautet, dass auch diese kleinen Betriebe einen Beitrag an die gesellschaftlich gewünschten multifunktionalen Leistungen beisteuern. Aus agrarstruktureller Sicht ergeben sich daraus Einstiegsanreize, Anreize zum Aufstocken der Fläche (um mindestens 0,25 SAK zu erreichen, um einen Pachtlandverlust wieder zu kompensieren oder um die Flächenbeiträge zu maximieren) sowie Anreize, eine Abstockung der Fläche oder einen vollständigen Ausstieg zu unterlassen.

Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang auch ein psychologischer Effekt des Direktzahlungssystems. Eine der wichtigsten Komponenten besteht im Flächenbeitrag von CHF 1200 je ha landwirtschaftliche Nutzfläche. Dieser Betrag ist für Verpächter viel transparenter als ein aus dem Verkauf von Produkten erzielter Ertrag. Auch wenn auf Pächterseite der Flächenbeitrag

weder einen Deckungsbeitrag noch eine Bodenrente darstellt, dürfte er für die Pachtzinsverhandlung eine grössere Rolle spielen als beispielsweise der Milchpreis. Eine empirische Überprüfung der Pachtzinsentwicklung zwischen 1990 und 2002 liefert jedoch keinen Beleg, dass der Umbau der Marktpreisstützung zum Direktzahlungssystem zu einem stärkeren Transfer an die Bodeneigentümer geführt hat (MANN und MACK 2004, S. 47 f., S. 87; vgl. auch Abbildung 17.5).

Struktureffekte durch SAK-Schwellen — Die Eintretenskriterien für Strukturverbesserungsmassnahmen (Beiträge à fonds perdu und zinslose Investitionskredite) sind gemäss Art. 3 und 3a der Strukturverbesserungsverordnung (svv) bei 1,2 Standardarbeitskräften (SAK) bzw. 0,75 SAK für gefährdete Gebiete festgelegt. Wiederum bestehen Anreize, diese Schwellen zu erreichen oder zu überschreiten, Letzteres im Hinblick auf steigende SAK-Grenzen.

Die Starthilfen gemäss Art. 43 der svv sind zinslose und zu tilgende Darlehen, die Junglandwirte beanspruchen können, wenn sie vor dem 35. Altersjahr einen Betrieb übernehmen, der mindestens 0,75 SAK ausweist. Da diese Starthilfen bis zu CHF 200 000 betragen können, spielen sie eine zentrale Rolle bei der Finanzierung der Betriebsübernahme. Neben der beabsichtigten Senkung der Zinsbelastung übt die Massnahme einen doppelten Struktureffekt aus: erstens durch einen direkten Einstiegsanreiz und zweitens durch den Anreiz, mindestens 0,75 SAK zu erreichen. Der Effekt wird noch verstärkt durch die progressive Ausgestaltung der Starthilfen nach SAK-Kategorien.

Steuerliche Fehlanreize — Die Übernahme eines elterlichen Betriebes kann steuerliche Vorteile bringen, selbst wenn die Einkommensquellen im Wesentlichen ausserhalb der Landwirtschaft liegen. Solange die Bewirtschaftung als selbstständige Erwerbstätigkeit anerkannt wird, sind geschäftsmässig begründete Produktionskosten steuerlich abzugsfähig. Selbst wenn das erzielte Einkommen sehr gering ist, kann die Bewirtschaftung des Betriebes in einem minimalen Umfang interessant sein, weil bei der Alternative eines reinen

Freizeitbetriebes bzw. des Wohnens auf dem Land aus steuerlicher Sicht keine Abzüge mehr erlaubt sind und ein gelegentlich negatives landwirtschaftliches Einkommen nicht mehr mit dem ausserlandwirtschaftlichen Einkommen verrechnet werden kann. Boden und Gebäude werden für die Vermögenssteuern in der Regel zum landwirtschaftlichen Ertragswert berücksichtigt. Auch die Eigenmietwerte des «landwirtschaftlich» genutzten Wohnhauses orientieren sich normalerweise am Ertragswert und liegen dadurch deutlich tiefer als von einer Marktmiete abgeleitete Werte. Als Voraussetzung für diese steuerlichen Begünstigungen gilt in der Regel, dass mindestens 30 Prozent des Einkommens aus der Landwirtschaft stammen (BLW 2005a, S. 248).

Diese Anreize für die Übernahme eines Betriebes können analog bei bereits aktiven Betrieben dazu führen, dass auf einen Ausstieg aus der landwirtschaftlichen Produktion oder eine flächenmässige Abstockung unter ein bestimmtes Niveau verzichtet wird. Eine starke Verkleinerung eines Betriebes kann folgende Konsequenzen haben:

- Einkommenssteuer: Die Gewinnerorientierung wird nicht mehr anerkannt und die landwirtschaftliche Tätigkeit als Hobby betrachtet. Somit sind sämtliche Kosten als private Freizeittätigkeit zu betrachten und Abschreibungen sind nicht mehr abzugsfähig (ausser im Rahmen des Unterhaltes von Wohneigentum). Der Eigenmietwert der Wohnung orientiert sich nicht mehr am landwirtschaftlichen Ertragswert.
- Vermögenssteuer: Boden und Gebäude werden vom Geschäftsvermögen in das Privatvermögen übergeführt. Die Bewertung wechselt vom landwirtschaftlichen Ertragswert zu den ausserlandwirtschaftlich üblichen Steuerwerten.
- Liquidationsgewinnsteuer: Mit der Überführung von Boden und Gebäuden in das Privatvermögen fallen teilweise erhebliche Liquidationsgewinne an, selbst wenn keine Veräusserung stattfindet (z. B. bei Verpachtung). Dies ist für Familienbetriebe insbesondere dann problematisch, wenn ein erheblicher Teil der Altersvorsorge im Geschäftsvermögen gebunden ist. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 11 ist dieses Problem seit

mehreren Jahren erkannt. Mehrere Kantone gewähren deshalb heute Steueraufschübe, bis eine gesamtschweizerische Neuregelung vorliegt. Mittels Steuerplanung können diese Probleme teilweise entschärft werden. Die Flexibilität für einen kurzfristigen Ausstieg kann aber selbst dann erheblich eingeschränkt sein.

- Grundstückgewinnsteuern: Je nach Bedingungen bei der Betriebsübernahme und der Art der Betriebsauflösung können hohe Grundstückgewinnsteuern anfallen. Dies kann beispielsweise bei Erben oder Erbengemeinschaften die Fortführung einer Verpachtung anstelle eines Verkaufes attraktiv machen.

Reinvestitionen stellen ein weiteres, steuerlich beeinflusstes und für den Bodenmarkt relevantes Phänomen dar. Bei grossen Desinvestitionen, beispielsweise dem Verkauf von Bauland oder einem Milchkontingent, können die Reinvestitionen des Erlöses in den Betrieb steuerlich vorteilhafter sein als eine betriebsfremde Anlage. Findet diese Reinvestition in Form von Bodenkäufen statt, bilden Steuerersparnisse eine Komponente der Kaufpreiskalkulation. Gerade bei kleineren Flächen kann dieser Effekt sehr bedeutend sein.

Raumplanung: Druck auf die Landwirtschaftszone

Mit der Festlegung der Bauzonen und der Landwirtschaftszonen ist die zulässige Nutzung des Bodens definiert. Die Nutzungsmöglichkeiten wiederum sind entscheidend für die Bodenpreise. Somit kommt der Raumplanung nicht nur die Funktion des quantitativen Bodenschutzes zu, sondern mit der Begrenzung der Bauzonen auch eine unmittelbare Rolle für die Begrenzung der Kosten für den landwirtschaftlichen Produktionsfaktor Boden. Das BGGB stützt sich nicht von ungefähr auf die Raumplanung und gilt im Grundsatz (mit Ausnahmen) nur für Grundstücke ausserhalb der Bauzonen.

Oberziele der Raumplanung

«Eine der zentralen raumplanerischen Aufgaben besteht darin, eine haushälterische Bodennutzung zu gewährleisten und die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken. Ziel ist es, eine flächendeckende Zersiedlung des Landes zu verhindern und den Siedlungsdruck auf die landwirtschaftlichen Flächen und die Landschaft zu mildern. Die Definition der Bauzonen ist eine der wichtigsten behördlichen Massnahmen zur Beeinflussung der Raumentwicklung.»

Quelle: ARE 2005, S. 30

Grenze zwischen Bau- und Landwirtschaftszone relativiert — In der Praxis sind mehrere Faktoren bekannt, die die Grenze zwischen Bau- und Landwirtschaftszone relativieren und somit auch die Bodenpreise beeinflussen. Es ist offensichtlich, dass die Zielsetzung, mittels raumplanerischer Zonengrenzen die landwirtschaftliche Nutzung von der Nachfrage der übrigen Wirtschaft und Bevölkerung abzuschirmen, nur graduell zu erreichen ist. Für die zukünftige Entwicklung sind insbesondere die Spekulation auf spätere Einzonungen, die nicht landwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten sowie die Verknappung des Bodens durch Verkehrsflächen relevant.

Die Spekulation auf zukünftige Einzonung dürfte heute wesentlich geringer sein als noch in den 1980er Jahren. Ein Blick auf den Kanton Zürich zeigt beispielsweise, dass der Umfang der Bauzonen im Wesentlichen schon 1980 feststand. Zwischen 1988 und 2003 fand eine Ausdehnung der Bauzonen um nur 2 Prozent statt. Dabei spielen auch Rückzonungen eine entscheidende Rolle. Eine gesamtschweizerische langjährige Zeitreihe fehlt. Allerdings bestätigt auch das Amt für Raumentwicklung ARE, dass zwischen den 1980er Jahren und 2005 gesamtschweizerisch keine nennenswerte Veränderung der Bauzonengrösse stattgefunden hat (schriftliche Mitteilung ARE 6. I. 2006). Zusammenfassend kann von einer Konsolidierung der Zonengrenzen ausgegangen werden. Zudem sind mehrere grosse Verkehrsprojekte mit erheblichem Flächenbedarf abgeschlossen. Dies sind gute Voraussetzungen für eine wirkungsvolle raumplanerische Abschirmung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes.

Die Nachfrage nach Landwirtschaftsland auf dem Kaufmarkt (im Gegensatz zum Pachtmarkt) ist mitgeprägt durch Finanzierungen, die auf früheren Bau-landverkäufen beruhen (vgl. dazu auch POPP et al. 1989, S. 142 ff.). Aufgrund der oben erwähnten Entwicklung der Bauzonen ist davon auszugehen, dass diese Finanzierungsquelle an Bedeutung verliert, die Gewinne innerhalb der Familien aufgeteilt und reinvestiert sind und dass künftigen Einsteigern weniger Mittel zu Verfügung stehen werden.

Die gegenwärtige «kleine» Revision des Raumplanungsgesetzes kann als Ausdruck einer grossen Nachfrage nach nicht landwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten in der Landwirtschaftszone interpretiert werden. Mit dieser Revision werden die Nutzungsmöglichkeiten mit einem engen sachlichen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe erweitert und die Umnutzung von landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Gebäuden erleichtert. Aus ökonomischer Sicht ist klar, dass sich jede zusätzliche Wertschöpfungsmöglichkeit potenziell im Bodenpreis niederschlägt. Dies ist besonders ausgeprägt der Fall, wenn diese Wertschöpfung an das Vorhandensein eines landwirtschaftlichen Gewerbes, also an eine minimale Betriebsgrösse, gebunden ist. Somit stehen den kurzfristig verbesserten Einkommenspotenzialen für existierende Betriebe langfristige Nachteile in Form höherer Bodenkosten gegenüber.

Wohnen auf dem Bauernhof — Die Nachfrage nach Wohnraum in der Landwirtschaftszone ist einerseits beeinflusst durch das Selbstbewirtschafterprinzip im bäuerlichen Bodenrecht BGBB und andererseits durch die raumplanerische Festlegung der Landwirtschaftszone. Das Selbstbewirtschafterprinzip erlaubt auch dem Freizeitlandwirt den Grundstückserwerb und damit den Zugang zum (vor allem in Agglomerationen) begehrten Wohnsitz auf dem Lande. Dabei ergeben sich naturgemäss Abgrenzungsprobleme, beispielsweise bei der Beurteilung der Haltung von Freizeitpferden. In nicht wenigen Fällen dürfte die landwirtschaftliche Tätigkeit auch vorgeschoben sein, um

das Kriterium der Selbstbewirtschaftung zu erfüllen. Dieser Nachfragedruck auf das Landwirtschaftsland wird gemildert, wenn die raumplanerische Abparzellierung eines nicht mehr «landwirtschaftlich» genutzten Bauernhauses erfolgt. Mit dieser sogenannten Freistellung sind das Gebäude und die Parzelle nicht mehr dem bäuerlichen Bodenrecht unterstellt. Die heterogene und im Allgemeinen zurückhaltende Praxis zur Freistellung ist mit regionalen Besonderheiten und der Problematik der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen begründet.

Gemäss Schätzungen des ARE sind gesamtschweizerisch von 220 000 ha Bauzonen rund 60 000 ha noch nicht überbaut, was dem potenziellen Wohn- und Lebensraum von 2,5 Mio. Menschen entspricht (ARE 2005, S. 34). Davon sind 45 000 ha sofort oder innerhalb der nächsten fünf Jahre baureif. Der Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzfläche beträgt gemäss Agrarstatistik in den Jahren 1996 bis 2004 rund 0,2 Prozent oder 2000 ha jährlich (SBV 2005 und andere Jahrgänge). Die Arealstatistik weist für den Zeitraum 1979/85 bis 1992/97 (zwölf Jahre) neu entstandene Siedlungsflächen inkl. Verkehrsflächen von 38 799 ha aus (BFS 2005b, S. 32; verteilt auf zwölf Jahre ergibt sich der viel zitierte 1 Quadratmeter pro Sekunde). Davon sind rund 71 Prozent auf Kosten von Landwirtschaftsflächen entstanden, was den oben erwähnten 2000 ha entspricht. Rund zwei Drittel davon betreffen Gebäudeareale ohne Industrie, als zweitgrösste Gruppe fallen Verkehrsflächen ins Gewicht. Für die nahe Zukunft ist von einem weiteren Landverbrauch in dieser Grössenordnung auszugehen. Mit der Fertigstellung grosser Verkehrsprojekte und mit Blick auf die oft zitierte «Siedlungsentwicklung nach innen» kann mittelfristig eher mit einem Rückgang des Landverbrauchs gerechnet werden.

BODEN- UND PACHTMARKT ALS DREHSCHEIBE

Unter dem Boden- und Pachtmarkt werden hier sämtliche Transaktionen verstanden, bei denen die Eigentümer oder die Bewirtschaftenden eines landwirtschaftlich genutzten Grundstückes ändern. Diese Definition weicht etwas ab vom Geltungsbereich des BGBB, weil beispielsweise auch Flächen in der Bauzone eingeschlossen sein können. Zudem werden Waldflächen hier nicht betrachtet, obwohl sie dem BGBB unterstehen, wenn sie Teil eines landwirtschaftlichen Gewerbes sind. Diese Abgrenzung ermöglicht einerseits eine quantitativ konsistente Beschreibung mittels agrarstatistisch gut bekannter Eckdaten. Andererseits ist damit die Flächendynamik in der Landwirtschaftszone sehr umfassend abgedeckt, da auch Bewirtschafterwechsel von Pächter zu Pächter eingeschlossen sind. Nicht berücksichtigt wird eine Vererbung verpachteter Grundstücke, wenn kein Pächterwechsel stattfindet.

Der landwirtschaftliche Boden- und Pachtmarkt ist die Drehscheibe für die wichtigsten agrarstrukturelevanten Transaktionen (Einstieg bzw. Übernahme/Ausstieg, Aufstockung/Abstockung). Somit ergibt sich eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen dem Verhalten der Akteure auf dem Boden- und Pachtmarkt und der Agrarstrukturentwicklung.

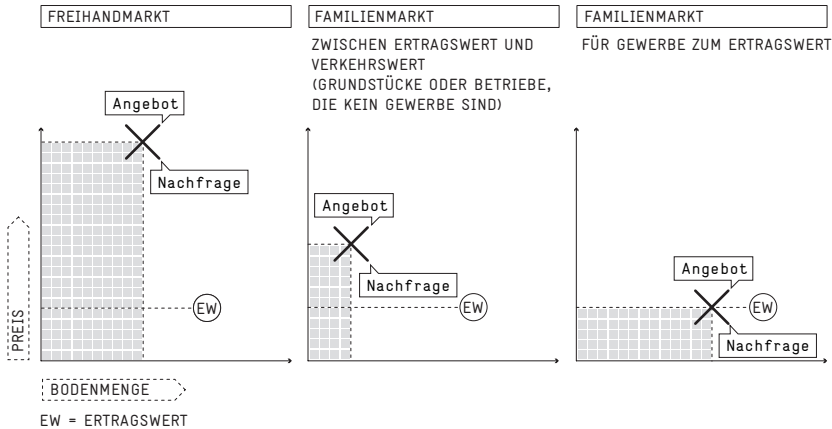
Struktur des Bodenmarktes und Bodenpreise

Der landwirtschaftliche Bodenmarkt ist geprägt durch eine Zweiteilung in einen Markt innerhalb der Familie und einen sogenannten Freihandmarkt (vgl. Abbildung 17.1). In beiden Teilmärkten ist zudem die Unterscheidung von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken sinnvoll, da die Transaktionen je nach Gegenstand andern Regeln unterworfen sind. Als «Familie» gelten aus Sicht eines Eigentümers oder Erblassers in den meisten Fällen die Nachkommen, die Geschwister und die Geschwisterkinder.

Familienmarkt — Die Preisbildung für Gewerbe auf dem Familienmarkt orientiert sich am landwirtschaftlichen Ertragswert gemäss BGG. Dabei besteht ein rechtlicher Anspruch zur Übernahme zum Ertragswert, sei es bei lebzeitigen Verkäufen oder bei einer Zuweisung im Erbfall.

Die Preisgestaltung beim Verkauf von einzelnen Grundstücken innerhalb der Familie, die kein Gewerbe darstellen, unterliegt keinen besonderen Regeln. (Eine Ausnahme besteht in denjenigen Fällen, in denen ein Nachkomme bereits über ein Gewerbe verfügt. Dieser kann eine erbrechtliche Zuweisung oder ein Vorkaufsrecht zum doppelten Ertragswert geltend machen.) Diese Situation tritt eher selten auf, womit beim familieninternen Markt für einzelne Grundstücke im Wesentlichen von freier Preisbildung ausgegangen werden kann. Dies betrifft sowohl Landparzellen ohne Gebäude als auch überbaute Grundstücke, eingeschlossen kleine Betriebe mit Ökonomie- und Wohngebäuden. Der Interessenausgleich zwischen Verkäufern (oft die Eltern), Käufern (oft eines der Kinder) und den Miterben führt dabei oft zu Preisen, die sich für das Land am Ertragswert orientieren, für die Ökonomiegebäude Buchwerte oder Zeitwerte berücksichtigen und beim Wohnhaus nahe bei Verkehrswerten liegen.

Abb. 17.1 Dreifache Segmentierung des Bodenmarkts



Der landwirtschaftliche Bodenmarkt weist drei Segmente mit unterschiedlicher Preisbildung auf: Der Freihandmarkt (linke Spalte) ist geprägt durch Preise, die ein Vielfaches des landwirtschaftlichen Ertragswertes betragen. Der Familienmarkt (mittlere Spalte) betrifft Grundstücke oder kleine Betriebe, die die Mindestgröße für ein Gewerbe nicht erreichen. Die Preisbildung erfolgt in den meisten Fällen frei von Vorschriften, teilweise existieren Übernahmrechte zum doppelten Ertragswert. Der Familienmarkt für Gewerbe (rechte Spalte) ist gekennzeichnet durch die Übernahmrechte zum Ertragswert.

Quelle: eigene Darstellung

Freihandmarkt — Bei der Preisbildung auf dem Freihandmarkt ist zwischen einer direkten und einer indirekten Beeinflussung durch die öffentlichrechtlichen Bestimmungen des BGG zu unterscheiden. Eine direkte Limitierung nach oben stellt die Höchstpreisvorschrift gemäss Art. 66 BGG dar. Eine indirekte Wirkung entfaltet die Auflage der Selbstbewirtschaftung (Art. 63 BGG), mit der die Marktteilnehmer auf der Nachfrageseite eingeschränkt werden.

GIULIANI hat gezeigt, dass die Einführung des Selbstbewirtschaftersprinzips im Jahr 1994 zu Preissenkungen geführt hat, indem Nachfrager mit spekulativen Kaufmotiven weitgehend vom Markt ausgeschlossen wurden (GIULIANI 2002, S. 207 f.). Diese Preissenkungen sind zwar empirisch belegt, die Meinungen bezüglich der Ursachen gehen jedoch auseinander. So gibt es Hinweise, dass der Preisrückgang bereits vor 1994 einsetzte (GIULIANI 2002, S. 139 f.). Dies kann dadurch erklärt werden, dass der spekulative Höhepunkt bei der Einführung des BGG bereits überwunden war und es eher die agrarpolitische Wende war (Abbau der Preisstützung), die sich auch auf die Bodenpreise auszuwirken begann.

Trotz dieser Entwicklung ist der Freihandmarkt auch heute noch gekennzeichnet durch Preise, die ein Mehrfaches der landwirtschaftlichen Ertragswerte betragen. Preistreibend wirkt sich die Tatsache aus, dass es sich beim Freihandmarkt um einen relativ kleinen Restmarkt handelt, wo in der Regel ein Anbieter auf eine Vielzahl von Nachfragern trifft (GIULIANI 2002, S. 170). Da keine schweizerische Bodenpreisstatistik für die Landwirtschaft existiert, wird im Folgenden versucht, aufgrund einzelner Daten für Preise und Mengen auf dem Freihandmarkt ein grobes Bild zu skizzieren.

- Der Kanton Jura veröffentlicht als einziger Kanton im Internet jährlich aktualisiert die mittleren Bodenpreise auf dem Freihandmarkt und die daraus abgeleiteten Höchstpreise gemäss Art. 66 BGG. Für Einzelparzellen wurde in den Jahren 2002–2004 in allen sechs dargestellten Regionen zwischen dem 5,3- bis 6,4-Fachen des Ertragswertes bezahlt, Tendenz sinkend. Für

ganze Betriebe lagen die Verkaufswerte in den Jahren 1999–2003 im Mittel beim 2,6-Fachen des Ertragswertes, Tendenz sinkend (gemäss persönlicher Mitteilung O. BOILLAT, Fondation Rurale Interjurassienne, Februar 2005). Die in diesen Statistiken erfasste, jährlich gehandelte Fläche beträgt rund 0,8 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Kantons (0,5 Prozent Einzelgrundstücke, 0,3 Prozent ganze Betriebe).

- Von einer Tagung kantonaler Sachbearbeiter im Bodenrecht/Pachtrecht vom 16. 3. 2005 können die wichtigsten Aussagen aus dem Kreis der dort vertretenen 13 Kantone folgendermassen zusammengefasst werden: Die Verkehrswerte für ganze Liegenschaften liegen häufig im Bereich des 3- bis 5-Fachen des Ertragswertes. Es gibt auch Objekte (z. B. Gemüsebau- oder spezialisierte tierische Veredlungsbetriebe) mit tieferen Faktoren. Für Einzelgrundstücke ist das Verhältnis Verkehrswert zu Ertragswert in der Regel deutlich grösser. In den meisten Kantonen wird jährlich zwischen 0,5 Prozent und 0,8 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf dem Freihandmarkt gehandelt. Es gibt aber auch kleinere Regionen, wo praktisch kein Handel stattfindet.
- GIULIANI errechnet für das Jahr 1999 in den Kantonen Baselland und Zürich Verkehrswerte beim 4- bzw. 7-Fachen des Ertragswertes für Einzelgrundstücke (GIULIANI 2002, S. 138 ff.). Im Kanton St. Gallen wurden 1997–2001 rund 0,8 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche gehandelt, im Kanton Waadt waren es eher 0,3 Prozent. In den meisten untersuchten Regionen wird in den 1990er Jahren ein erheblicher Preistrückgang für Einzelgrundstücke festgestellt.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Freihandmarkt für landwirtschaftliche Grundstücke zwar im Vergleich zum Handel innerhalb der Familie relativ klein ist. In der Mehrzahl der untersuchten Kantone wurde in den letzten Jahren jedoch zwischen 0,5 Prozent und 0,8 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Form von Einzelgrundstücken oder ganzen Gewerben im Freihandmarkt gehandelt. Die Verkehrswerte für landwirtschaftliche Gewerbe

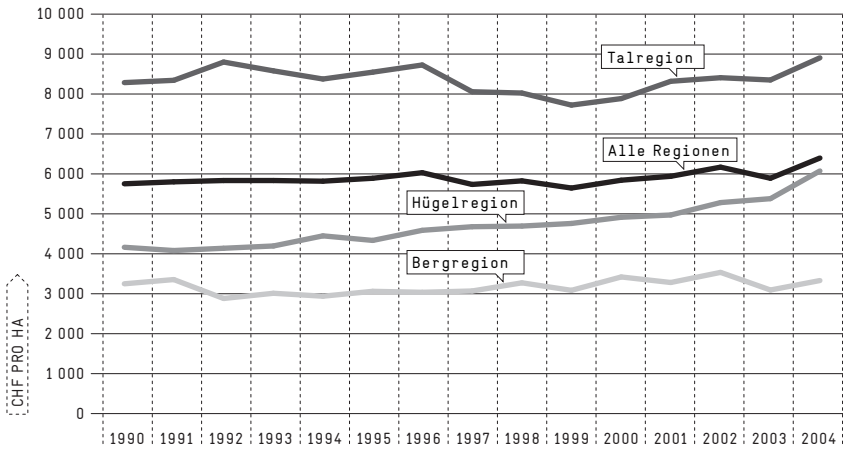
liegen in den meisten Fällen mindestens beim 3-Fachen der Ertragswerte, bei Einzelgrundstücken mindestens beim 5-Fachen.

Wert des Bodens in Buchhaltungsbetrieben — Aus der sogenannten Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten, einer Stichprobe von rund 3000 Referenzbetrieben, sind die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen bilanzierten Buchwerte bekannt. Diese in Abbildung 17.2 dargestellten Durchschnittswerte sind keine Preise, die auf einem der Teilmärkte erzielt werden, sondern vielmehr die Werte, die sich im Mittel aus den Käufen bei der Betriebsübernahme und gegebenenfalls späteren Zukäufen ergeben. Dargestellt sind nur Ergebnisse von Eigentümerbetrieben. Diese verfügen im Mittel über knapp zwei Drittel ihrer Betriebsfläche im Eigentum. Die durchschnittlichen Buchwerte bewegen sich um CHF –.6 pro m² oder bei CHF 6000 je ha Betriebsfläche. In der Talregion erreicht dieses Mittel knapp CHF 9000 je ha. Dies entspricht etwa dem doppelten Ertragswert. Die Verkehrswerte dürften in den meisten Fällen fünf- bis zehnmal höher als der Ertragswert liegen.

Bei einer Analyse der Preise bei Zukäufen von Grundstücken durch Referenzbetriebe durch SENTI liegen für die Periode von 1990 bis 2001 die jährlichen Mittelwerte in einem Band zwischen CHF 10 000 und CHF 25 000 je Hektare (SENTI 2006, S. 37). Hinter diesen Werten stehen Handänderungen von hochgerechnet rund 3000 ha jährlich. Wenn von einem durchschnittlichen Ertragswert von CHF 3000 je ha nach Schätzungsanleitung des BLW (BLW 2003, S. 38) ausgegangen wird, liegen diese Preise beim 3- bis 8-fachen Ertragswert. Vermutlich handelt es sich bei diesen Handänderungen nicht immer um Käufe auf dem Freihandmarkt, denn aufgrund von Expertenschätzungen und der Zusammenstellungen von GIULIANI muss auf dem Freihandmarkt eher von höheren Mittelwerten ausgegangen werden.

Abb. 17.2 Bodenwerte in Referenzbetrieben (1990 bis 2004)

BUCHWERT PRO HA BETRIEBSFLÄCHE
(NUR EIGENTÜMERBETRIEBE)



Die Eigentümerbetriebe weisen Buchwerte von durchschnittlich CHF 6000 pro ha Betriebsfläche auf (Betriebsfläche umfasst neben landwirtschaftlicher Nutzfläche auch Wald und unproduktive Flächen wie Wege und den Hofraum). Diese Buchwerte sind das Ergebnis aus den meist tieferen Bodenwerten bei der Betriebsübernahme und späteren Zukäufen.

Quellen: FAT, eigene Bearbeitung

Struktur des Pachtmarktes und Pachtzinsen

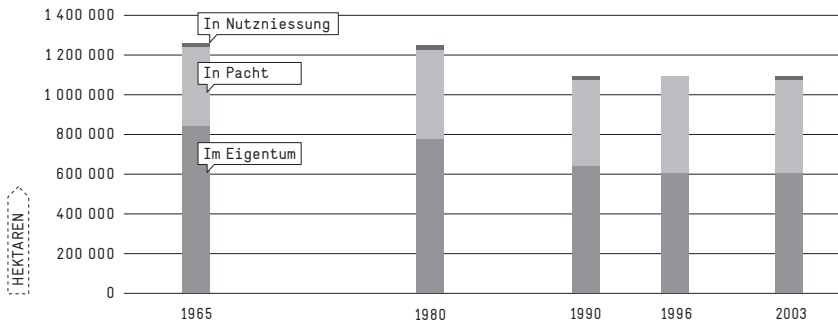
Die Pacht spielt in der schweizerischen Landwirtschaft eine sehr grosse Rolle. In den letzten 15 Jahren waren zwischen 40 Prozent und 45 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche von den Bewirtschaftern gepachtet (Abbildung 17.3). Diese Pachtfläche lässt sich aufteilen in Vollpacht- oder Zupachtfläche. Vollpachtfläche gehört zu Betrieben, die als Ganzes (Boden und Gebäude) gepachtet sind (Vollpachtbetriebe). Eigentümerbetriebe, bei denen die Gebäude und mindestens das Grundstück mit der Hofstatt im Eigentum des Bewirtschafters sind, haben in der Regel ihre Produktionsgrundlage mit Zupachtflächen vergrössert. Auch bei Vollpachtbetrieben kommt dies vor, wenn auch in geringerem Ausmass. Die überwiegende Zahl von Landwirtschaftsbetrieben ist in irgendeiner Form auch Pächter. Nur ein Fünftel der Betriebe bewirtschaftete im Jahr 1996 ausschliesslich eigenes Land (SBV 2004, S. 19).

Bei Vollpachtbetrieben sind Familienpacht- und Fremdпachtbetriebe zu unterscheiden. Familienpachtbetriebe stellen in der Regel eine Form oder Phase der Betriebsübergabe dar. Verpächter ist die Elterngeneration. Der Pächter, d. h. der Sohn oder die Tochter, übernimmt dabei den Betrieb zuerst einige Jahre in Pacht, wobei die spätere käufliche Übernahme die Regel ist. Die Familienpacht als Übergabeform verliert an Bedeutung. Bei der Fremdпacht sind die Verpächter normalerweise nicht Verwandte des Pächters und die Pacht ist auf eine längere Dauer ausgelegt, oft über mehrere Generationen. Verpächter können Privatpersonen oder Firmen sein, oft sind es auch Gemeinden, Kantone, der Bund oder Körperschaften wie Burgergemeinden.

Hinter dem gesamtlandwirtschaftlich tendenziell konstanten Pachtanteil von rund 45 Prozent stehen eine Abnahme der Vollpachtfläche und ein Wachstum der Zupachtfläche. Betrachtet man nur die Eigentümerbetriebe aus dem Buchhaltungsnetz der Referenzbetriebe in Abbildung 17.4, so zeigt sich mit Ausnahme der Bergregion ein langsamer, aber klar steigender Trend.

Abb. 17.3 Pachtflächenanteil gemäss Betriebszählungen
(ausgewählte Jahre von 1965 bis 2003)

LANDWIRTSCHAFTLICHE
NUTZFLÄCHE IN HA



Von den 1,06 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche befinden sich 600 000 ha im Eigentum der Bewirtschafter. Der Pachtenanteil liegt gegenüber 1965 und 1980 höher, verändert sich aber seit 1996 nur unwesentlich. (1996: Nutzniessung und Pachtflächen zusammengefasst erhoben.)

Quellen: BFS, SBV, eigene Bearbeitung

Betrachtet man die in den Referenzbetrieben pro ha gemessenen Pachtzinsen (berücksichtigt wurden nur Eigentümerbetriebe, d. h. in der Regel nur einzelne Grundstücke ohne Gebäude), so beobachtet man seit 1990 nominell konstante Werte, eine leicht sinkende Tendenz ist in der Talregion erkennbar (Abbildung 17.5).

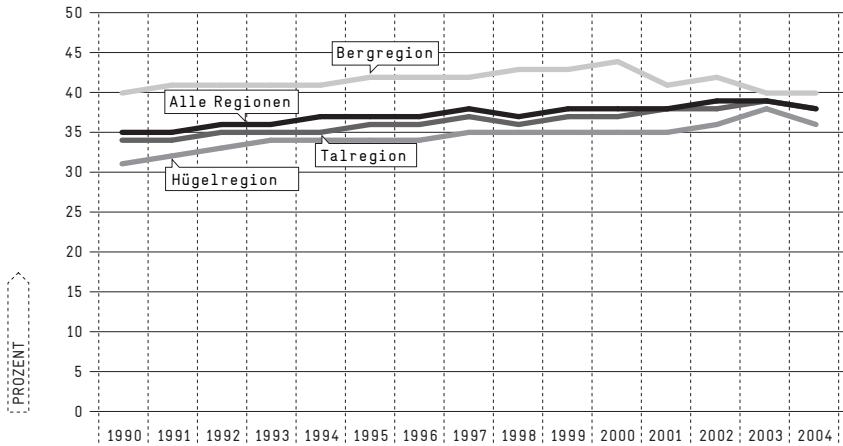
Die maximal zulässigen Zinsen gemäss Pachtzinsverordnung liegen deutlich tiefer. In der Talregion können für allerbeste Lagen unter Ausschöpfung aller Zuschläge höchstens CHF 786 je ha resultieren, im Durchschnitt wären es eher CHF 500 (GOLDENBERGER 2005, S. 11). Das gesamtschweizerische Mittel des zulässigen Pachtpreises liegt sicher unter CHF 500. Die Differenz zwischen den normativen, gesetzlich zulässigen und den effektiven Pachtzinsen ist ein Ausdruck dafür, dass der Grenznutzen von Pachtland in der Praxis im Durchschnitt höher liegt als die von einem landesüblichen Ertragswert abgeleiteten, gesetzlichen Sollwerte. Diese erhebliche und in der Praxis bekannte Abweichung wird teilweise als Beweis interpretiert, dass das Einspracheverfahren gemäss Pachtgesetz (LPG) nicht wirkungsvoll ist. In der Tat kommen Einsprachen nur äusserst selten vor. Befürworter der gesetzlichen Pachtzinsbegrenzung argumentieren jedoch einerseits mit der psychologischen Wirkung der Sollwerte und andererseits mit der praktischen Erfahrung, dass sich viele Verpächter, darunter oft auch öffentliche Institutionen, an die zulässigen Höchstpachtzinsen halten.

Schätzung der Flächentransaktionen auf dem Boden- und Pachtmarkt

Im Sinne einer Übersicht werden im Folgenden die verschiedenen Schätzungen über die Vorgänge und Transaktionen auf dem landwirtschaftlichen Boden- und Pachtmarkt noch einmal zusammengefasst. Dabei handelt es sich um eine jahresbezogene Betrachtung, die sämtliche Transaktionen erfasst, die

Abb. 17.4 Pachtflächenanteil in Referenzbetrieben 1990 bis 2004

ANTEIL GEPACHTETER
BETRIEBSFLÄCHE AN DER
LANDWIRTSCHAFTLICHEN
NUTZFLÄCHE (NUR EIGENTÜMERBETRIEBE)



In den Jahren 1990 bis 2004 sind zwischen 83 Prozent und 91 Prozent der Referenzbetriebe im Buchhaltungsnetz der Zentralen Auswertung sogenannte Eigentümerbetriebe (Anteil steigend). Die Zupacht von Flächen gewinnt in diesen Eigentümerbetrieben kontinuierlich an Bedeutung, liegt aber im Durchschnitt noch unter 40 Prozent.

Quellen: FAT, eigene Bearbeitung

zu einem neuen Eigentümer oder Pächter führen. Die einzige Ausnahme bilden Verpächter, die ein Grundstück oder einen Betrieb weitervererben, ohne dass es zu einem Pächterwechsel kommt. Bei den meisten Werten handelt es sich um Schätzungen, die sich auf die oben erwähnten Zusammenhänge stützen (z. B. Annahmen über den altersbedingten Ausstieg) und deren Plausibilität so weit wie möglich durch Expertenaussagen überprüft wurde. Die Schätzungen beruhen auf den Daten für die Jahre 2002–2004.

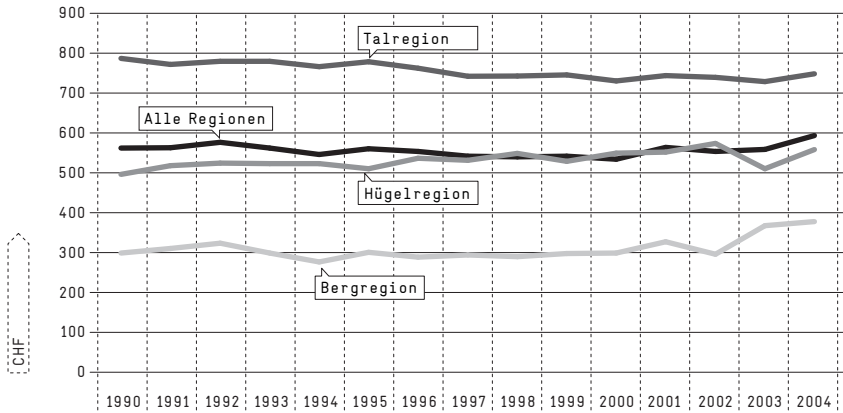
Die Ausgangslage ist in Abbildung 17.6 zusammengefasst. Die Gesamtzahl der Betriebe im Jahr 2004 ist in der Statistik mit 64 500 angegeben. Die Aufteilung auf Eigentümerbetriebe, Familienpacht- und Fremdпachtbetriebe beruht auf Expertenaussagen und Angaben der Referenzbetriebe. Daraus ergibt sich die Verteilung der gesamten Pachtfläche auf Zupachtflächen und auf die angestammte Fläche der Vollпachtbetriebe, die gut 70 000 ha umfassen dürfte.

Angebot — Die Anzahl Betriebe, die durch «Ausstieg» des Bewirtschafters auf den Markt kommen, entspricht der Schätzung in Abbildung 16.5. Diese 2450 Betriebe setzen gemäss Abbildung 17.7 rund 34 200 ha Fläche frei: Etwa 18 400 ha stammen aus Eigentum, rund 5000 ha aus Vollпacht und etwa 10 800 aus Zupacht. Dabei wird berücksichtigt, dass vor allem die altersbedingt ausscheidenden Betriebe gegenüber dem Durchschnitt kleiner sind und weniger Zupachtflächen aufweisen.

Zusätzlich zu den frei werdenden Flächen dieser Betriebe wird für das Angebot an Einzelparzellen angenommen, dass in einem Jahr 1,8 Prozent der gesamten 400 000 ha Zupachtflächen oder rund 7200 ha zum Verkauf gelangen. Die Verpächter und Verkäufer sind öffentliche Institutionen, ältere ehemalige Landwirte und vor allem Erben und Erbengemeinschaften. Umfangreicher ist das Angebot an Zupachtflächen, bei denen der Zupachtvertrag abgelöst (neuer Pächter) oder aufgelöst (keine Verpachtung mehr) wird. Es wird geschätzt, dass dies im Durchschnitt alle 20 Jahre der Fall ist, was 5 Prozent der

Abb. 17.5 Pachtzinsen je ha in Referenzbetrieben 1990 bis 2004

GEPACHTETE BETRIEBSFLÄCHE
(NUR EIGENTÜMERBETRIEBE)



Die Eigentümerbetriebe im Buchhaltungsnetz der Referenzbetriebe bezahlen im Durchschnitt knapp CHF 600 je ha zugepachtete Betriebsfläche. Das Pachtzinsniveau bleibt im Wesentlichen über die ganze Periode von 1990 bis 2004 nominell unverändert.

Quellen: FAT, eigene Bearbeitung

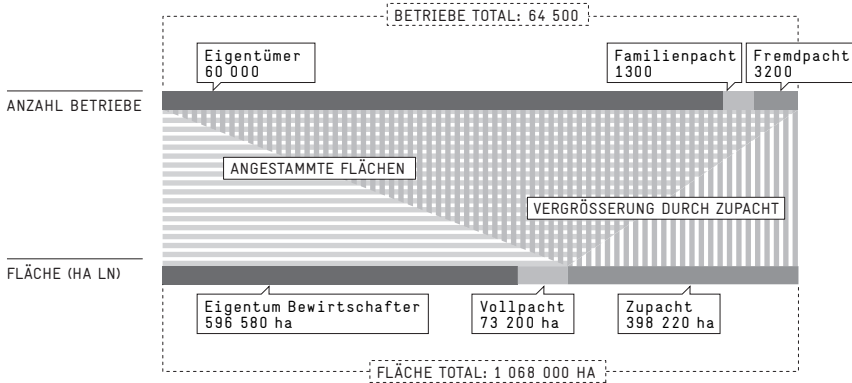
Zupachtfläche oder knapp 20 000 ha entspricht. Ein vergleichsweise kleines Angebot von rund 1200 ha entsteht durch die Verpachtung oder den Verkauf von bisher selbst bewirtschafteten Flächen durch weiterhin aktive Betriebe. Dies wären jährlich 0,2 Prozent der Flächen, die sich im Eigentum des Bewirtschafters befinden.

Aus diesen Schätzungen ergibt sich ein jährliches Bruttoangebot von rund 62 500 ha, also knapp 6 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche. Von diesem Bruttoangebot gehen gemäss langfristigem Trend rund 2100 ha verloren (0,2 Prozent der gesamten Fläche), was etwa der jährlich überbauten Fläche entspricht. Es ergibt sich ein Nettoangebot von 60 400 ha.

Nachfrage — Die gemäss Abbildung 16.5 auf 1000 Einheiten geschätzten Betriebe, die neu übernommen werden («Einstiege»), beanspruchen etwa 20 200 ha oder etwa ein Drittel der angebotenen Fläche: Eigentümerbetriebe übernehmen rund 11 100 ha zu Eigentum und rund 6800 ha in Zupacht, an neue Vollpachtbetriebe gehen etwa 1900 ha in Vollpacht sowie rund 500 ha als Zupachtfläche. Von den rund 40 100 ha, die als einzelne Parzellen nachgefragt werden, wird der Anteil via Kaufmarkt transferierter Parzellen auf etwa 7600 ha geschätzt. Diese Fläche entspricht im Wesentlichen den 7200 ha zum Verkauf angebotenen ehemaligen Zupachtflächen. Gleichzeitig ist aufgrund der bei den Kantonen erfassten Freihandkäufe eine obere Grenze gegeben. Die Auflösung von Verpachtungsverträgen zugunsten der Rücknahme der Fläche zur Selbstbewirtschaftung wird auf rund 1600 ha angesetzt. Bei rund 8 Prozent der ab- oder aufgelösten Zupachtverhältnisse ist somit der neue Bewirtschafter nicht ein neuer Zupächter, sondern der bisherige Eigentümer.

Der Löwenanteil von 30 900 ha, in der Schätzung als Restgrösse behandelt, wird in Form neuer Zupachtverträge nachgefragt. Diese Fläche liegt höher als die geschätzte Auflösung von Zupachtverträgen, die nur knapp 20 000 ha umfasst. Also wird ein erheblicher Teil der durch Betriebsaufgaben freigesetzten,

Abb. 17.6 Betriebe und Landwirtschaftsfläche nach Eigentums- und Pachtstruktur (2004)



Von den 64 500 Landwirtschaftsbetrieben im Jahr 2004 sind nach eigenen Schätzungen 4500 sogenannte Vollpachtbetriebe (Familien- und Fremdpachtbetriebe).

Von der gesamten Nutzfläche (1,07 Mio. ha) werden knapp 600 000 ha von den Eigentümern der Grundstücke selbst bewirtschaftet. Weitere 70 000 ha sind angestammte Flächen der Vollpachtbetriebe, d. h. im Eigentum der Verpächter der Betriebe. Rund 400 000 ha dienen als Zupachtfläche der Vergrößerung von Eigentümer- und Vollpachtbetrieben.

Quellen: BFS, eigene Schätzungen

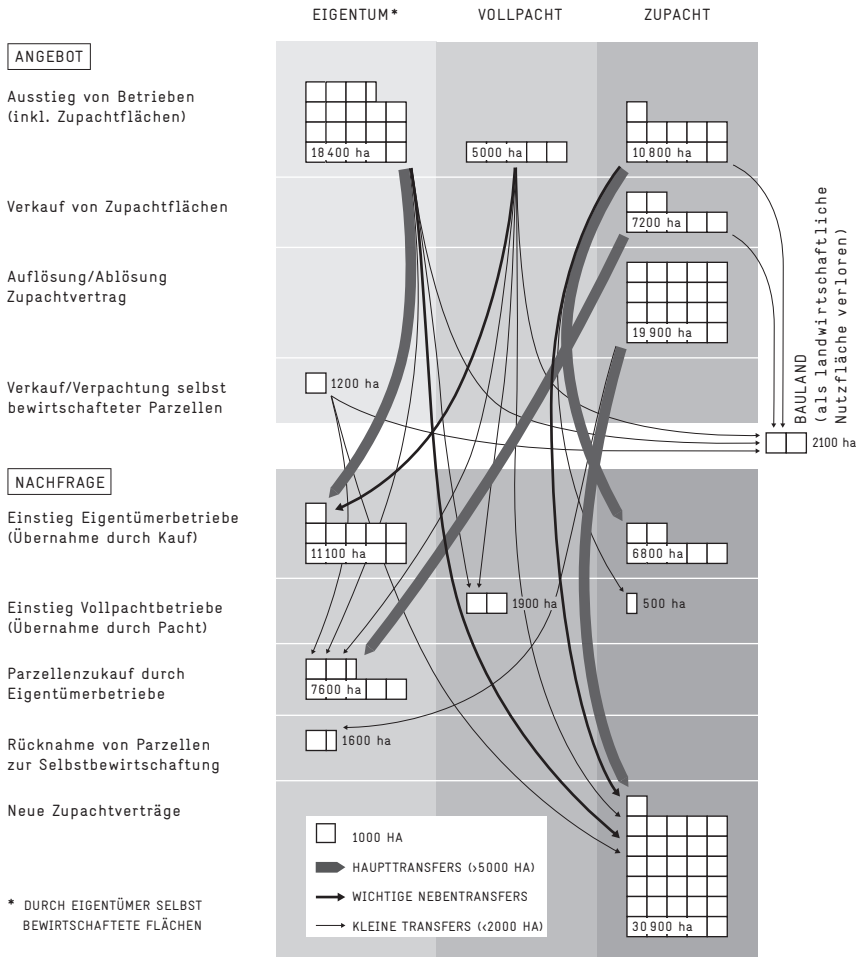
bisher von den Eigentümern bewirtschafteten Flächen zu Zupachtfläche. Diese steigt aber nur geringfügig an, weil durch den parzellenweisen Kauf ehemaliger Zupachtflächen eine Gegenbewegung stattfindet. Insgesamt wird für die Pachtfläche (Voll- und Zupacht) ein leichter Rückgang geschätzt. Dies hängt mit dem starken Rückgang der Vollpachtbetriebe zusammen. Dieser ist bei den Familienpachtbetrieben besonders ausgeprägt.

Von der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche von etwas über 1 Mio. ha werden in einem Jahr rund 60 400 ha, also knapp 6 Prozent, auf dem Boden- oder Pachtmarkt gehandelt und wechseln so den Eigentümer oder den Bewirtschafter oder beides. Die Nachfrage setzt sich folgendermassen zusammen:

- Durch den Einstieg neuer Bewirtschafter werden 1,9 Prozent der gesamten Fläche beansprucht.
- Auf dem Pachtmarkt für Einzelparzellen finden 2,9 Prozent der gesamten Fläche einen neuen Bewirtschafter. Diese Flächen waren entweder bereits vorher einem andern Bewirtschafter verpachtet oder werden im Rahmen von Betriebsauflösungen erstmals verpachtet.
- Über den Kaufmarkt für Einzelparzellen werden 0,7 Prozent der gesamten Fläche transferiert und von den neuen Eigentümern selbst bewirtschaftet. Diese Parzellen waren vorher zum grössten Teil verpachtet.
- Mit 0,2 Prozent der gesamten Fläche ist die Kündigung von Pachtland zugunsten der Selbstbewirtschafter unbedeutend.

Die jährlichen Transfers verändern offensichtlich die Zusammensetzung der Gesamtfläche nach der Eigentumsstruktur nur wenig. Dahinter ist jedoch eine beträchtliche Dynamik verborgen. Ein erheblicher Teil der Transfers spielt sich innerhalb des privilegierten Familienmarktes im Rahmen von Betriebsübernahmen und Nachfolgeregelungen ab. Das Mengengerüst zeigt die Potenziale für alternative Strukturentwicklungen auf, wenn beispielsweise die Einstiegs- bzw. Übernahmerate massiv sinkt oder die mittlere Dauer der Zupachtverhältnisse zurückgeht.

Abb. 17.7 Geschätzte Flächentransfers auf dem Boden- und Pachtmarkt (2004)



Die jährlichen Flächentransfers werden durch drei Mechanismen dominiert: Die einsteigenden Betriebe übernehmen ein Drittel der angebotenen Flächen; bisher verpachtete Flächen werden von Eigentümerbetrieben zugekauft; Zupachtflächen wechseln den Bewirtschafter (neuer Pächter).

REFORMELEMENTE UND AUSWIRKUNGEN

Niemand wird ernsthaft bestreiten, dass die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft ein prioritäres Ziel darstellt. Wie gezeigt wurde, spielt in diesem Prozess das flächenbezogene Wachstum eine zentrale Rolle. Dabei ist letztlich nicht der Erfolg einzelner Betriebe, sondern die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Sektors entscheidend.

Neben der Wettbewerbsfähigkeit gäbe es noch weitere Motive für Reformen im landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrecht. So könnte man die staatliche Bevormundung der Bauern grundsätzlich kritisieren und die Eigenverantwortung höher gewichten (vgl. dazu beispielsweise MANN 2005). Auch der Vollzug der Massnahmen und potenzielle Einsparungen beim administrativen Aufwand könnten Handlungsbedarf begründen. Die folgenden Vorschläge orientieren sich jedoch an der Zielsetzung, die Möglichkeiten für betriebliches Wachstum zu erweitern. Dabei geht es nicht um eine staatliche Förderung des betrieblichen Wachstums, sondern um eine Überprüfung, ob die derzeitigen Einschränkungen durch das Boden- und Pachtrecht mit der Forderung nach Marktausrichtung und Kostensenkung vereinbar sind.

Ein beschleunigtes betriebliches Wachstum zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der verbleibenden Betriebe und somit des gesamten Sektors (höhere Durchschnittsfläche und höherer Flächenanteil in grossen Betrieben)

kann durch eine schnellere Abnahme der Betriebszahl und/oder eine verstärkte Verschiebung von Flächen von kleineren Betrieben zu grösseren Betrieben erreicht werden. Die vier wesentlichen Faktoren für eine solche Entwicklung sind: eine höhere, nicht altersbedingte Ausstiegsrate, eine tiefere Übernahmerate bzw. Einstiegsrate, eine Erhöhung freier Flächen durch Abstockung kleinerer Betriebe und/oder eine verstärkte Verschiebung freier Flächen in grosse Betriebe.

.....
Tab. 18.1 Elemente einer Reformstrategie

IST-SITUATION	AP 2011 BOTSCHAFT MAI 2006	REFORMELEMENTE
GEWERBEDEFINITION MINDESTENS 0,75 SAK, D. H. 44 000 GEWERBE; ÜBERNAHME ZUM ERTRAGSWERT	1,25 SAK 32 000 GEWERBE	AUFHEBEN
BEWILLIGUNGSPFLICHT VON REALTEILUNG UND PARZELLENWEISE VERPACHTUNG	BEIBEHALTEN	AUFHEBEN
SELBSTBEWIRTSCHAFTERPRINZIP FÜR ERWERBSBEWILLIGUNG	BEIBEHALTEN	AUFHEBEN
PREISBEGRENZUNG FÜR ERWERBSBEWILLIGUNG	AUFHEBEN	AUFHEBEN
MINDESTPACHTDAUERN PACHTZINSBESCHRÄNKUNGEN	BEIBEHALTEN TEILWEISE AUFHEBEN	AUFHEBEN

SAK = Standardarbeitskräfte

Diese Faktoren können durch Reformen der Kernelemente des landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrechtes beeinflusst werden. Zur Einordnung dieser Reformelemente in die aktuelle Diskussion sind in Tabelle 18.1 auch die Vorschläge des Bundesrates zur Agrarpolitik 2011 aufgeführt.

Reformelement 1: Gewerbebedefinition aufheben

Das Übernahmerecht eines landwirtschaftlichen Gewerbes in der Familie zum Ertragswert (Preisprivileg) senkt die Übernahmekosten und ist somit ein Anreiz zum Einstieg. Mit der Aufhebung des Gewerbebegriffes wird eine Vielzahl von Einschränkungen der Verfügungsfreiheit über landwirtschaftliche Grundstücke hinfällig. Neben dem Preisprivileg gehören auch die Übernahmerechte und das Realteilungsverbot dazu.

Höhere Übernahmepreise — Bei einem Wegfall des Preisprivileges werden die Preisvorstellungen der Veräusserer und der Miterben im Durchschnitt höher liegen als heute. In der Regel liegen bereits heute die Buchwerte für Boden und Gebäude, die sich aus den Anschaffungswerten abzüglich Abschreibungen ergeben, höher als die offiziellen Ertragswerte. Diese Buchwerte dürften bei der Preisfindung eine untere Grenze darstellen. Eine obere Grenze bilden die Verkehrswerte auf dem Freihandmarkt, wobei bei einer Aufteilung des Betriebes in der Regel höhere Gesamterlöse resultieren als bei einer Veräusserung als Ganzes. An diesem Preisband orientieren sich bereits heute die Nachfolgelösungen für kleine Betriebe, die kein Gewerbe darstellen (rund 20 000 von insgesamt 64 000 Betrieben im Jahr 2004). Für weichende Erben, die kein Interesse am Landwirtschaftsbetrieb haben, steht der Wert des Wohnhauses im Vordergrund, was die reine Marktorientierung begründet. Beim Verzicht auf die Erlösmaximierung bei Boden und Ökonomiegebäuden dürften oft Überlegungen zur finanziellen Tragbarkeit und der Wunsch, dass der Betrieb in der Familie weitergeführt wird, eine zentrale Rolle spielen.

Ein Blick auf die Übernahmepraxis in nicht landwirtschaftlichen KMU zeigt, dass auch ohne branchenspezifische Regulierung bei einer familieninternen Nachfolge die Vererbung, Schenkungen oder Teilschenkungen häufiger vorkommen als ein vollständiger Verkauf (RÜTTIMANN et al. 2005). Bei der Bewertung herrscht die Praktikermethode vor, bei der Ertragswerte und

Substanzwerte berücksichtigt werden. Reine Ertragswertverfahren kommen in nur 14 Prozent der Übernahmen zum Einsatz, weil die Unternehmen oft einen geringen Ertrag in Relation zur Substanz aufweisen. Dies scheint somit kein spezifisch landwirtschaftliches Phänomen zu sein. Die Erfahrungen aus der Übernahmepraxis heutiger landwirtschaftlicher Kleinbetriebe und nicht landwirtschaftlicher Familienbetriebe machen deutlich, dass ohne landwirtschaftlichen Gewerbebegriff die Übernahmepreise steigen würden, aber mit Sicherheit nicht alle Betriebe zu marktüblichen Verkehrswerten an den Meistbietenden verkauft würden.

Familieninterne und familienexterne Nachfolge — Die Übernahmewahrscheinlichkeit innerhalb der Familie sinkt mit höheren Übernahmepreisen, wobei das Ausmass im Rahmen dieser Untersuchung nicht quantifizierbar ist. Wie weiter oben dargelegt wurde, spielen für den Einstieg nicht ökonomische Faktoren eine erhebliche Rolle. Für landwirtschaftliche Betriebe, die nach heutiger Regelung ein Gewerbe darstellen, ist zunächst denkbar, dass sich die Übernahmewahrscheinlichkeit nicht verändert, sei es, dass der ausgehandelte Übernahmepreis im Bereich der heutigen Ertragswerte liegt, sei es, dass trotz höherem Preis die Motivation zur Ausübung des Berufes den Ausschlag gibt. Im letzteren Fall steigt natürlich der Bedarf an Eigenmitteln bzw. an Fremdfinanzierung. In der Regel wird jedoch ohne Preisprivileg die Übernahmewahrscheinlichkeit tiefer sein. Selbst wenn der Wille einzusteigen vorhanden ist, kann die Übernahme an der fehlenden Finanzierbarkeit scheitern, oder Rentabilitätsüberlegungen zwingen zur Ablehnung der Übernahme.

Die heutige Situation mit einem gesetzlich garantierten Übernahmeanspruch zu einem privilegierten Preis und einem gesetzlichen Schutz vor den Ansprüchen der Miterben ist mit einer hohen Planungssicherheit verbunden. Bei einer Aufhebung des Gewerbebegriffs nimmt diese ab, was sich bereits bei der Berufswahl auswirken dürfte. Die Übernahmewahrscheinlichkeit könnte deshalb vor allem langfristig stärker sinken.

Wenn die familieninternen Übernahmen zurückgehen, ist dies nicht ohne Weiteres mit einer identischen Reduktion der Anzahl der Einstiegenden verbunden. Falls der Betrieb als ganze Einheit verkauft wird, ist die Weiterführung durch einen Neueinsteiger durchaus plausibel. Gewinnen familienexterne Nachfolgeregelungen an Bedeutung, so wirkt sich dies auf die gesamte Branche aus. Der Einstieg in die Landwirtschaft ist heute ohne einen elterlichen Betrieb sehr selten. Mehr Neueinsteiger würden eine neue Dynamik erzeugen, was auch die Innovationskraft der Branche erhöht.

Preisentwicklung auf dem Freihandmarkt — Durch tiefere familieninterne Übernahmeraten gelangen mehr Betriebe oder einzelne Grundstücke auf den Pachtmarkt oder Freihandmarkt. Dabei ist es plausibel, dass mindestens ein Teil des zusätzlichen Angebots auf den Freihandmarkt kommt, was dort zu sinkenden Preisen führt. Da der Markt sehr heterogen ist, sind regional und vor allem lokal unterschiedliche Entwicklungen zu erwarten. Wo bereits heute ein extremer Nachfrageüberhang einem spärlichen Angebot gegenübersteht, wird auch eine Angebotserhöhung kurzfristig keinen grossen Druck auf die Preise bewirken. Wo hingegen die zahlungskräftige und -willige Nachfrage begrenzt ist, sinken die Preise schneller. Dabei ist gegenüber heute eine noch stärkere regionale Differenzierung der Verkehrswerte zu erwarten: Im Mittelland mit guten landwirtschaftlichen Voraussetzungen, zahlungskräftiger Nachfrage und einem gewissen Agglomerationsdruck bleiben die Preise höher, während im Hügel- und Berggebiet eine stärkere Annäherung an das Ertragswertniveau plausibel ist.

Sektoral aggregierte Einstiegskosten — Mit tieferen Übernahmeraten und höheren Übernahmepreisen stellt sich aus dem Blickwinkel der Wettbewerbsfähigkeit die Frage nach dem Nettoeffekt. Einfache Überschlagsrechnungen auf der Basis der aktuellen, betriebsgrössenabhängigen Übernahmewahrscheinlichkeiten deuten darauf hin, dass die Übernahmerate der heutigen Gewerbe um deutlich weniger als die Hälfte zurückgehen würde, wenn das Preisprivileg

aufgehoben würde (von heute rund 70 Prozent auf rund 50 Prozent). Ein wichtiger Indikator bildet dabei das Übernahmeverhalten der heutigen Kleinbetriebe, die kein Gewerbe darstellen und somit kein gesetzliches Preisprivileg genießen, aber trotzdem beim Generationswechsel zu rund 50 Prozent übernommen werden. Wird, eher zurückhaltend, eine Verdoppelung der Übernahmepreise unterstellt (vgl. oben), so liegen die für die gesamte Landwirtschaft aggregierten Einstiegskosten deutlich höher. Selbst wenn die Übernahmerate der Gewerbe von heute 70 Prozent auf 40 Prozent sinken würde, läge das durchschnittliche Wachstum der Fläche je Betrieb statt wie bisher bei 2,1 Prozent nur geringfügig höher bei 2,7 Prozent. Somit bleibt es höchst ungewiss, ob bei einer Aufhebung der Gewerbedefinition und der Preisprivilegien die potenziellen positiven Grösseneffekte gegenüber den Steigerungen bei den Einstiegskosten überwiegen.

Weitere Auswirkungen — Zu den oben untersuchten Auswirkungen kommen weitere Effekte hinzu:

- Mit dem Wegfall des Preisprivileges für die rund 44 000 Betriebe, die heute als Gewerbe gelten, fällt die erzwungene, indirekte Subventionierung der familieninternen Einsteiger durch die Veräusserer und Miterben dahin. Die Mittelflüsse von den Einsteigern an die Veräusserer und an weichende Erben nehmen zu.
- Trotz höherer Übernahmekosten werden in vielen Fällen Nachfolger einsteigen, sei es zur Bewirtschaftung im Haupterwerb «um jeden Preis» oder mit der klaren Strategie eines ausserlandwirtschaftlichen Haupteinkommens, dem Hof als Wohnsitz und der Landwirtschaft als Nebenerwerb oder Hobby. Die Finanzierung wird neben Hypotheken noch stärker als heute auf privaten Darlehen beruhen. Die Quersubventionierung des landwirtschaftlichen Betriebes durch ausserlandwirtschaftliche Einkommensquellen dürfte ebenso an Bedeutung gewinnen wie die kurzfristige Lösung von Liquiditätsproblemen durch Landverkäufe.

- Sowohl für die vermögenssteuerliche Bewertung als auch für die einkommensrelevante Bestimmung der Eigenmietwerte sind heute die landwirtschaftlichen Ertragswerte massgebend. Fällt deren Rolle bei der Betriebsübernahme weg, dürfte auch ein Druck auf die steuerliche Bewertung entstehen.
- Die Gewerbebedefinition spielt heute raumplanerisch in mehrfacher Hinsicht eine wichtige Rolle. So ist beispielsweise die Bewilligung nicht landwirtschaftlicher Nebenbetriebe nur für Gewerbe möglich oder die Zonenkonformität von Wohngebäuden wird heute aufgrund des Gewerbebegriffes beurteilt. Eine Aufrechterhaltung der erbrechtlichen und preislichen Privilegien für Gewerbe alleine aus raumplanerischer Sicht steht jedoch auf schwachen Füßen. Die erwähnten Abhängigkeiten sind aber bei einer Aufhebung der Gewerbebedefinition sorgfältig zu prüfen.
- Ohne Gewerbebegriff wird eine Vielzahl weiterer Bestimmungen im BGGB hinfällig. Falls mit dem Gewerbebegriff auch die familienpolitisch motivierte Bevorzugung von Nachkommen und Verwandten aufgegeben würde, wird der privatrechtliche Teil des BGGB (Art. II–57) im Grossen und Ganzen hinfällig. Das landwirtschaftliche Bodenrecht beschränkte sich dann im Wesentlichen auf die öffentlichrechtlichen Bestimmungen, von denen die Einschränkung des Erwerbs auf Selbstbewirtschafter, die Preisbegrenzung und die Belastungsgrenze massgebend sind.

Gesamtbeurteilung — Auch ohne Gewerbebegriff ist mit einer erheblichen Anzahl von Einsteigern zu rechnen. Die Effekte für das betriebliche Flächenwachstum sind dadurch eher begrenzt. Aus kurz- bis mittelfristigen Kostenüberlegungen ist daher keine eindeutige Empfehlung für eine Aufhebung des Gewerbebegriffs möglich, da starke Indizien bestehen, dass höhere Einstiegs-kosten durch Grösseneffekte nicht kompensiert werden können.

Die Verfügungsfreiheit eines Eigentümers nimmt mit einer Aufhebung des Gewerbebegriffs massiv zu. Die familienexterne Nachfolge gewinnt an Rele-

vanz. Die Chancen für Einsteiger ohne elterlichen Betrieb steigen. Bei einer langfristigen Betrachtung und einer stärkeren Gewichtung der höheren Flexibilität und Wettbewerbsintensität bei der Nachfolgeregelung besteht eher das Potenzial einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

Reformelement 2: Realteilung ermöglichen

Wird die Auflösung oder flächenmässige Abstockung von Betrieben uneingeschränkt und unabhängig von der Grösse möglich, sei es durch Verkäufe oder Verpachtungen, erhöht dies das Potenzial für flächenmässiges Wachstum. Im Jahr 1999 wurde das Realteilungsverbot massiv gelockert. Es braucht heute für eine Realteilung zwar immer noch eine Bewilligung, die aber erteilt werden muss, wenn u. a. «die Realteilung überwiegend dazu dient, andere landwirtschaftliche Gewerbe strukturell zu verbessern» und «keine vorkaufs- oder zuweisungsberechtigte Person innerhalb der Verwandtschaft das Gewerbe zur Selbstbewirtschaftung übernehmen will ...» (Art. 60 BGBB). Letztere Bedingung ist erforderlich, um den erbrechtlichen Anspruch auf eine ungeteilte Übernahme eines Gewerbes zum Ertragswert zu sichern. Ohne diese Bestimmung könnten einzelne Grundstücke veräussert werden, bis die Gewerbegrenze unterschritten wird und die damit verbundenen Einschränkungen hinfällig würden.

Solange der familieninterne Anspruch auf ungeteilte Zuweisung eines Gewerbes bestehen bleibt, hat eine «Aufhebung» des Realteilungsverbots gegenüber heute geringe Auswirkungen. Besteht hingegen die uneingeschränkte Möglichkeit zur Realteilung, d. h. auch wenn Nachkommen das Gewerbe als Ganzes übernehmen möchten, so würde die Verfügungsfreiheit des Eigentümers eines Gewerbes deutlich erhöht und folglich der familieninterne Anspruch auf die Übernahme eines Gewerbes zum Ertragswert massiv relativiert. Der einklagbare Anspruch der Nachkommen würde ersetzt durch eine «Option des Veräusserers».

Die potenziellen Auswirkungen einer uneingeschränkten Realteilung auf die Strukturen wären:

- Häufigere Auflösung von grösseren Betrieben, sei es bei altersbedingtem Ausstieg oder unabhängig von der Altersgrenze. Somit gelangen auch grössere zusammenhängende Flächen auf Boden- und Pachtmarkt.
- Die Überbrückung finanzieller Engpässe durch Grundstücksverkäufe wird einfacher. Momentan ist dies nur möglich zur Abwendung einer Zwangsverwertung.
- Das Weiterbestehen eines kleineren Nebenerwerbs- oder Hobbybetriebes ist bei der Auflösung eines Gewerbes häufig zu erwarten. Dies beschleunigt die Entwicklung einer dualen Agrarstruktur mit vielen kleinen Nebenerwerbsbetrieben und wenigen grossen Haupteinwerbbsbetrieben (vgl. dazu auch BAUR 1999).
- Die gezielte Verkleinerung eines Betriebes unter die Gewerbegrenze wird in denjenigen Fällen angestrebt, in denen die Übernahmrechte zum Ertragswert als Einschränkung empfunden werden. Der Gewerbebegriff büsst damit an Bedeutung ein.

Reformelement 3: Selbstbewirtschafterprinzip beim Landerwerb aufheben

Das Selbstbewirtschafterprinzip wurde in der heutigen Form mit dem BGBB im Jahr 1994 eingeführt. Auch wenn der kausale empirische Nachweis schwierig ist, muss zumindest aus theoretischer Sicht davon ausgegangen werden, dass mit einem Ausschluss bestimmter Personengruppen und Institutionen vom landwirtschaftlichen Bodenmarkt eine preisdämpfende Wirkung verbunden war (vgl. dazu GIULIANI 2002). Das Selbstbewirtschafterprinzip spielt auch eine zentrale Rolle beim Verkauf von verpachteten Flächen, da es dem Trend zu steigenden Pachtlandanteilen entgegenwirkt. Dies ist dann wichtig, wenn der Zielsetzung der weitgehenden Identität von Eigentümer und Bewirtschafter eine hohe Priorität zukommt.

Mit der Aufhebung der öffentlichrechtlich geforderten Selbstbewirtschaftung als Voraussetzung für eine Erwerbsbewilligung ist der Kauf von landwirtschaftlichem Boden auch als Kapitalanlage, als Liebhaberobjekt, mit dem Ziel des Wohnens auf dem Lande oder aus andern Motiven möglich. Potenzielle neue Marktteilnehmer bei Aufhebung des Selbstbewirtschaftsprinzips sind:

- Immobilienhändler, Bauunternehmer, Architekten usw., die noch nicht eingezontes Landwirtschaftsland aufkaufen und auf Einzonung spekulieren.
- Private und institutionelle Anleger, die von einer langfristigen Werterhaltung ausgehen und als Diversifikation auch Landwirtschaftsland kaufen. Ein Pachtzins von 500 CHF ergibt immerhin eine Bruttorendite von 1 Prozent bei einem Kauf für 50 000 CHF/ha.
- Wohnsitz Bauernhof: Ein Bauernhof wird in der alleinigen Absicht gekauft, das Wohnhaus zu bewohnen. Das dazugehörige Land wird verpachtet oder weiterverkauft.
- Mit einer raumplanerisch erweiterten Möglichkeit von nicht landwirtschaftlichen Nebenbetrieben steigt die Attraktivität einer Investition mit dem Ziel der «paralandwirtschaftlichen» Tätigkeit, z. B. Landhotel oder Bauernbeiz.

Eine Zulassung dieser Nachfrager zum Markt hätte voraussichtlich eine preisteigernde Wirkung. Mit Blick auf die oben erwähnten, potenziellen neuen Marktteilnehmer dürfte diese Wirkung regional sehr unterschiedlich sein, der «Agglomerationsdruck» sehr ausgeprägt.

Aus der Zielsetzung, die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu verbessern, lassen sich somit keine Argumente für eine Aufhebung des Selbstbewirtschaftsprinzips ableiten. Im Gegenteil spricht die tendenziell preistreibende Wirkung einer Aufhebung für die Beibehaltung der Massnahme.

Zu betonen ist, dass es nicht Aufgabe des bäuerlichen Bodenrechtes sein kann, mit dem Selbstbewirtschaftsprinzip die Nachfrage nach Wohnraum in der

Landwirtschaftszone zu regeln. Die Raumplanung muss festlegen, unter welchen Bedingungen die für die Landbewirtschaftung nicht mehr benötigten Gebäude vom bäuerlichen Bodenrecht freizustellen sind. Mit dieser Freistellung, die normalerweise mit einer Abparzellierung verbunden ist, fällt auch das Selbstbewirtschafterprinzip dahin. Von der Nachfrage nach solchermaßen abgegrenzten, ehemaligen Bauernhäusern ist keine nachteilige Wirkung auf die Strukturentwicklung der Landwirtschaft zu erwarten.

Reformelement 4: Preisbegrenzung beim Landerwerb aufheben

Im Laufe der 1990er Jahre begannen die Bodenpreise auf dem Freihandmarkt tendenziell zu sinken. Mit der Berechnung der zulässigen Höchstpreise als Mittelwert der letzten fünf Jahre plus 5 Prozent wurde allenfalls die Streuung der Preise reduziert, im Wesentlichen zeichneten die Höchstpreise jedoch die Marktentwicklung zeitverzögert nach.

Bei einer Aufhebung der Preisbegrenzung auf dem Freihandmarkt wäre angesichts der bisherigen Markttendenzen (mit sinkenden Preisen) höchstens mit geringen Preissteigerungen zu rechnen. Das Angebot an Flächen würde steigen, was die Möglichkeiten zu Strukturentwicklung erweitert. Generell verbessert sich ohne Preisbegrenzung die Allokationsfunktion des Marktes. Eine Ausdehnung des Angebotes und des Marktvolumens ist aber nur dann zu erwarten, wenn die Preiserwartung vieler Eigentümer deutlich über den durchschnittlichen Preisen lag und zu diesen Preisen auch eine Nachfrage vorhanden ist. Diese Ausdehnung dürfte sich in einem eher kleinen Rahmen halten.

Da es sich bei den zusätzlich oder teurer angebotenen Flächen in der Mehrzahl um vorher verpachtete Einzelgrundstücke handelt, ginge mit der Aufhebung der Preisbegrenzung keine beschleunigte Strukturentwicklung einher. Der Zukauf von Boden dürfte leicht teurer werden, in einzelnen Fällen resultiert

ein Pachtlandverlust, weil der Pächter beim Angebot eines Dritten nicht mit-
halten kann.

Reformelement 5: Mindestpachtdauer und Pachtzinsbegrenzung aufheben

Die Möglichkeit verkürzter Pachtdauern besteht bereits heute, betrifft aber nur einen kleinen Teil der Pachtverhältnisse. Die erforderliche Bewilligung wird je nach Verwaltungspraxis restriktiver oder liberaler erteilt. Mit der völligen Vertragsfreiheit für die Pacht von landwirtschaftlichen Grundstücken oder ganzen Betrieben könnten im Prinzip die Bedürfnisse der Pächter und der Verpächter optimal aufeinander abgestimmt werden. Eine erhöhte Mobilität verbessert auch die Möglichkeiten zur Strukturentwicklung.

Sowohl das durchschnittliche Wachstum als auch die Verschiebung von Flächen in wachstumswillige Betriebe dürften zunehmen. Der Effekt dürfte insgesamt jedoch eher gering sein, und völlig neue Muster der Agrarstrukturentwicklung sind kaum zu erwarten. Es ist aber mit einer Reihe weiterer Folgen zu rechnen.

So könnte der heutige Pachtlandanteil steigen. Für eine Zunahme spricht die zusätzliche Attraktivität der Verpachtung gegenüber der Selbstbewirtschaftung. Dies wirkt sich in denjenigen Fällen aus, in denen die Selbstbewirtschaftung nur deshalb gewählt wurde, weil die Verpachtung eine zu lange zeitliche Bindung zur Folge hätte oder preislich nicht attraktiv war. In den Situationen, in denen eine Selbstbewirtschaftung oder Verpachtung abgewogen wird, dürfte jedoch häufig auch der Verkauf eine Option darstellen (ältere Betriebsleiter, zeitlich anspruchsvoller Nebenerwerb, steuerliche Überlegungen usw.). Die (erleichterte) Möglichkeit kürzerer Pachtdauern oder höhere Pachtzinsen könnten somit zwar zu etwas häufigeren Verpachtungsentscheidungen füh-

ren, anstelle der heute längeren «Blockierungen» der verpachteten Grundstücke könnten aber auch Verkäufe häufiger werden.

Das durchschnittliche Risiko des ungewollten Verlustes von Pachtland wird gegenüber heute nicht a priori steigen; sicher aber werden die Risiken heterogener verteilt werden. Das Aushandeln von Pachtdauer und Pachtzins, Verlängerungs- und Rücktrittsmodalitäten usw. gewinnt an Bedeutung. Für die betriebsinterne strategische Planung und die externe Beurteilung, z. B. für die Kreditwürdigkeit, sind die Pachtdauern und die zeitliche Struktur der Pachtverträge entscheidend. Die Differenzierung der Pachtzinsen nimmt mit flexibleren Pachtdauern zu. In der Regel steigen die Zinsen mit der Pachtdauer, wobei gleichzeitig die unsicheren zukünftigen Marktverhältnisse und agrarpolitischen Rahmenbedingungen dämpfend wirken. Umgekehrt können auch bei sehr kurzen Pachtdauern hohe Pachtzinsen rational sein, wenn die kurzfristigen Grenzkosten tief sind.

Die Aufhebung der Pachtzinsbeschränkung für Grundstücke führt tendenziell zu höheren Zinsen. Obwohl bereits heute die effektiven Parzellen-Pachtzinsen erheblich über den zulässigen Pachtzinsen liegen, dienen die offiziellen Werte oft als Richtschnur in Verhandlungen. Gerade die bedeutenden öffentlichen Verpächter üben dabei eine wichtige Signalfunktion aus. Die heute bewilligungspflichtigen Gewerbepachtzinsen dürften ohne gesetzliche Beschränkung eine erhebliche Anpassung nach oben erfahren. Die Lastenverteilung zwischen Pächter und Verpächter ändert sich dabei im Einzelfall massiv. Falls die langen Mindestpachtdauern heute einseitig (oder vorwiegend) die Pächter schützen, so wird deren Aufhebung zu einer durchschnittlichen Verkürzung der Pachtdauern führen, weil die Verpächter auch ihre Interessen in Verhandlungen vermehrt durchsetzen können.

Aus marktwirtschaftlicher Sicht ist der Gewinn an Flexibilität und damit verbunden die potenziell verbesserte Allokationseffizienz hervorzuheben. Da das

wirtschaftliche Potenzial sehr gross ist, lohnt es sich, die einseitige Optik des Pächterschutzes aufzugeben und allfällige staatliche Regeln strikte auf potenzielles Marktversagen auszurichten.

REFORMSTRATEGIEN UND DENKANSTÖSSE

Die Auswirkungen von Reformen sind schwer abschätzbar, insbesondere wegen starker Wechselwirkungen und bei grossen zeitlichen Verzögerungen. In dieser Situation lohnt es sich, die ursprüngliche Zielsetzung einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft wieder ins Zentrum zu rücken. Im Folgenden werden die diskutierten Reformelemente zu zwei Strategien verbunden (vgl. Tabelle 18.1), welche diese Zielsetzung aus unterschiedlichen Gesichtspunkten verfolgen:

- Strategie 1 «Günstig wachsen»: Reformen im landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrecht verbessern die Wettbewerbsfähigkeit durch die erhöhte Ausnützung von Grösseneffekten bei möglichst tiefen Kosten für den Faktor Boden.
- Strategie 2 «Wettbewerb»: Reformen im landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrecht erhöhen die Wettbewerbsintensität um den Produktionsfaktor Boden und führen zu einer verbesserten Allokation.

Strategie 1: Günstig wachsen — Die gewählten Mittel bzw. Reformen sollen einen Beitrag zu einer beschleunigten Strukturentwicklung leisten. Diese Strukturentwicklung soll so ablaufen können, dass die potenziellen Grösseneffekte auf der Kostenseite mit grosser Wahrscheinlichkeit allfällige Mehrkosten beim Produktionsfaktor Boden überwiegen. Bezüglich der untersuchten Reformelemente setzt diese Strategie auf folgenden Mitteleinsatz:

- Mit der Beibehaltung des Gewerbebegriffes wird der günstige Zugang zu Boden und Gebäuden im Rahmen der Hofnachfolge zum Ertragswert mit hoher Priorität beibehalten. Dass damit auch ein Einstiegsanreiz verbunden ist, der das Wachstum verlangsamt, wird in Kauf genommen. Eine Einschränkung der Gewerbebedefinition auf weniger Betriebe ist zu erwägen.
- Die Realteilung wird grundsätzlich ermöglicht. Nur die Interessen potenzieller Übernehmer eines Gewerbes werden noch geschützt.
- Das Selbstbewirtschafterprinzip wird aufrechterhalten, weil es die Nachfrage nach landwirtschaftlichem Boden preislich wirksam begrenzt, ohne die betrieblichen Entwicklungen einzuschränken.
- Die Preisbeschränkungen beim Bodenkauf werden aufgehoben, weil dies die Allokationsfunktion des Bodenmarktes verbessert und insgesamt, wenn überhaupt, nur geringe Preissteigerungen bzw. Mehrkosten zu erwarten sind.
- Der Pachtmarkt wird bezüglich der Dauer der Pachtverhältnisse flexibilisiert (z. B. nur noch minimale Pachtdauer von 3 Jahren) und bei den Pachtzinsen vollständig liberalisiert. Eine wirksame Missbrauchsbekämpfung wird als begleitende Massnahme eingeführt.

Gesamthaft beurteilt sind die Auswirkungen auf die Strukturentwicklung eher gering. Die Strategie 1 ist gegenüber Strategie 2 eher auf kurzfristige Effekte ausgerichtet. Das Problem der hohen Einstiegsanreize und Ausstiegshemmnisse (u. a. durch hohe Direktzahlungen und steuerliche Anreize) wird nicht wirklich gelöst. Erfolgreich ist die Strategie am ehesten im Verbund mit wirksamen Politikänderungen in andern Bereichen.

Strategie 2: Wettbewerb — Das Wettbewerbsprinzip soll überall dort zum Tragen kommen, wo nicht explizite öffentliche Interessen beeinträchtigt werden. Dabei wird auch in Kauf genommen, dass mehr Wettbewerb um den knappen Boden zumindest kurz- und mittelfristig zu höheren Kosten für diesen Produktionsfaktor führen kann. Als wichtige Schranke wird der Zugang

zum Bodenmarkt weiterhin auf Selbstbewirtschafter beschränkt. Die Aufhebung dieser Anforderung würde keinen Vorteil bewirken.

Tab. 19.1 Reformstrategien und Instrumente

AKTUELLE REGULIERUNG	STRATEGIE 1 «GÜNSTIG WACHSEN»	STRATEGIE 2 «WETTBEWERB»
GEWERBEBEGRIFF	BEIBEHALTEN, EVENTUELL SAK-GRENZE ERHÖHEN	AUFHEBEN
REALTEILUNGSVERBOT	NUR INTERESSEN VON NACHKOMMEN SCHÜTZEN	AUFHEBEN
SELBSTBEWIRTSCHAFTERPRINZIP	BEIBEHALTEN	BEIBEHALTEN
PREISBEGRENZUNG BODENMARKT	AUFHEBEN	AUFHEBEN
MINDESTPACHTDAUERN	SENKEN	NUR MISSBRAUCHS-BEKÄMPFUNG
PACHTZINSBESCHRÄNKUNGEN	AUFHEBEN	

Die Auswirkungen auf die Strukturentwicklung dürften stärker sein als in der Strategie 1, was vor allem mit der Aufhebung des Gewerbebegriffes zusammenhängt. Vor allem dem verstärkten Wettbewerb bei der Nachfolge kommt dabei grosse Bedeutung zu. Durch die weitgehende Liberalisierung wird die Allokationsfunktion von Boden- und Pachtmarkt verbessert, Differenzen in der Wertschöpfung schlagen sich stärker in den Bodenpreisen und Pachtzinsen nieder. Die besseren Unternehmer werden sich durchsetzen, wobei auch die verfügbaren Eigenmittel eine wichtige Rolle spielen. Die Strategie 2 ist gegenüber Strategie 1 eher langfristig wirksam. Auch bei Strategie 2 steigt die Erfolgchance im Verbund mit wirksamen begleitenden Politikänderungen.

Für beide Strategien gilt: Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine beschleunigte Strukturentwicklung kann durch Reformen im Boden- und Pachtrecht unterstützt, aber nicht alleine erreicht werden. Es gibt klare Hinweise, dass Reformen in andern Politikbereichen bezüglich Strukturwandel und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit grössere Wirkung erzielen

würden. Dabei stehen die agrarpolitisch begründeten Direktzahlungen und Strukturverbesserungsmassnahmen, raumplanerische Rahmenbedingungen sowie die Steuerpolitik im Vordergrund.

Konzentration auf Nachkommen und Gewerbe — Der Gewerbebegriff ist heute mit einem gesetzlichen Anspruch der Nachkommen und Verwandten auf eine Übernahme zum Ertragswert verbunden. Eine Lockerung könnte darin bestehen, die Verfügungsfreiheit des Veräusserers vollumfänglich zu garantieren und nur bei der erbrechtlichen Anrechnung einen Übernehmer zu schützen, falls ein Übernahmepreis unter dem Verkehrswert vereinbart wurde. Dies gibt einem Veräusserer die Möglichkeit eines familienexternen Verkaufs, eines familieninternen Verkaufs zum Verkehrswert oder zu einem tieferen Wert. Die Stellung des familieninternen Nachfolgers wird nur noch insofern privilegiert, dass die finanzielle Ausgleichspflicht an weichende Erben eingeschränkt wird. Somit bliebe das kostensenkende Potenzial günstiger Übernahmepreise teilweise erhalten.

Die familienpolitisch begründeten Vorrechte von Nachkommen und andern Verwandten sind in einer Zeit entstanden, in der das Selbstbewirtschaftsprinzip in der heutigen Form noch nicht etabliert war. Das seit 1994 öffentlichrechtlich verankerte Selbstbewirtschaftsprinzip könnte deshalb eine tragende Rolle als Sicherheitsnetz bekommen, wenn eine Reduktion der familienpolitisch motivierten Vorrechte zur Diskussion steht.

Eine erhebliche Vereinfachung des bürgerlichen Bodenrechtes entstünde bei einer Einschränkung des Geltungsbereichs bezüglich Personenkreis und Objekten. Die Bestimmungen des BGBB decken heute in der Regel alle vier Bereiche gemäss Tabelle 19.2 ab. Eine konsequente Beschränkung auf die Nachkommen (1 und 3) oder auf die Gewerbe (1 und 2) wäre begründbar. Noch konsequenter wäre eine Fokussierung auf direkte Nachkommen *und* Gewerbe (1).

.....
Tab. 19.2 Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das bürgerliche Bodenrecht
.....

OBJEKTE	PERSONENKREIS		ELTERN, GESCHWISTER, GESCHWISTERKINDER
		NACHKOMMEN	
GEWERBE		1	2
GRUNDSTÜCKE		3	4

.....

Das Schaffen von Markttransparenz kann eine Aufgabe im öffentlichen Interesse sein, wenn die Gefahr von Marktversagen besteht. Dieses Risiko ist beim landwirtschaftlichen Boden- und Pachtmarkt aufgrund der Marktstruktur und der Charakteristika des Bodens (fehlende Informationen, hohe Kosten der Informationsbeschaffung, asymmetrische Information, lokale Monopole usw.) latent vorhanden. Zusätzlich kann der heutige Mangel an Transparenz im politischen Entscheidungsprozess auch indirekt ein Hindernisgrund sein, marktwirtschaftlich ineffiziente Regulierungen aufzuheben. Die Schaffung von Markttransparenz könnte folglich eine wichtige Voraussetzung für marktwirtschaftliche Reformen darstellen.

Schlussfolgerungen

Im Vergleich zu andern Ländern weist die schweizerische Landwirtschaft bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit grosse Defizite aus. Darüber hinaus besteht die Gefahr, im internationalen Vergleich weiter an Terrain zu verlieren, da sich die Mitbewerber eher schneller bewegen. Betriebliches Flächenwachstum kann einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit leisten. Für die kleinstrukturierte schweizerische Landwirtschaft besteht dabei ein besonders grosses Potenzial, durch die Realisierung von Grösseneffekten die Produktionskosten zu senken.

Die Analyse des flächenmässigen Wachstums der landwirtschaftlichen Betriebe macht Folgendes deutlich: Eine Trendfortsetzung reicht nicht aus, um bei einem Abbau der Agrarstützung, wie er im Rahmen der (vorläufig gescheiterten) WTO-Verhandlungen diskutiert wurde, die Faktoreinkommen auch nur nominell zu erhalten. Die Frage, ob das landwirtschaftliche Boden- und Pachtrecht die betriebliche bzw. flächenmässige Anpassungsfähigkeit behindert, ist somit von grösster Relevanz.

Mehrere seit 1999 erfolgte Anpassungen im landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrecht zielen darauf ab, die grössten Wachstumsbremsen zu entschärfen. Dennoch bleibt unübersehbar, dass die geistige Grundhaltung des landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrechts noch immer der Politik der 1980er Jahre mit der prioritären Erhaltung einer kleinbäuerlichen Struktur entspricht. Die Agrarpolitik der 1990er Jahre hat jedoch nicht nur einen neuen Verfassungsartikel hervorgebracht, sondern auch einen kontinuierlichen Rückzug des Staates aus der Marktstützung eingeleitet. Somit ergeben sich in zwei eng verzahnten Politikbereichen Widersprüche.

Der Ausweg besteht darin, die Strukturhaltungspolitik konsequent einzustellen. Dazu gehört vor allem, die politisch bedingten Einstiegsanreize und Ausstiegshemmnisse zu eliminieren und die Flächenmobilität zu erhöhen. Handlungsbedarf zeigt sich dabei in verschiedenen Politikbereichen. Neben der Ausgestaltung der Agrarpolitik sind auch Steuerrecht und Raumplanung gefragt. Im Bereich des landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrechtes wird die Aufrechterhaltung des Selbstbewirtschafterprinzips beim Landerwerb unter den heutigen Rahmenbedingungen als sinnvoll beurteilt, weil dessen kosten-senkende Wirkung nicht mit negativen Effekten auf die Strukturentwicklung verbunden ist. Somit stehen für Reformen die folgenden Massnahmen im Vordergrund: die restriktivere Fassung oder vollständige Aufhebung des Gewerbebegriffs, die Aufhebung der Preisbegrenzung im Bodenmarkt und die Liberalisierung der Pachtdauern und der Pachtzinsen.

Eine deutliche Beschleunigung des betrieblichen Wachstums ist allerdings mit Reformen im Boden- und Pachtrecht allein kaum zu erreichen. Häufig stehen zudem langfristigen Potenzialen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kurzfristige Risiken in der Form steigender Produktionskosten gegenüber.

Bei grosser Unsicherheit überwiegt gerade in sehr komplexen Politikbereichen die Tendenz, am Bekannten festzuhalten. Mit parallelen Prozessen sowohl in der politischen Diskussion als auch bei der Verbesserung des Wissensstandes könnten jedoch die Voraussetzungen für Veränderungen geschaffen werden. Berücksichtigt man die weitreichenden, zeitlichen und räumlichen Wirkungen des landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrechtes, haben wir nicht nur ein komplexes, sondern auch ein sehr träges System vor uns. In Analogie zum Supertanker auf hoher See lohnt es sich demnach, vorsichtig, aber rechtzeitig zu handeln und über die minimalen Navigationsinstrumente zu verfügen.

BAUERN IM AUFBRUCH II

Jakob Spielmann *oder* Silogemeinschaft Messen

Blaise Duboux *oder* Arte Vitis zwischen Tradition und Erneuerung

Sepp Dähler *oder* Kabierfleisch im geschlossenen Kreislauf

Martin Ott *oder* Gut Rheinau und die Mikrokosmologie

JAKOB SPIELMANN

ODER

SILOGEMEINSCHAFT MESSEN

Einst schien es, grandiose Silotürme auf dem Land würden den neuen Stolz der Bauern manifestieren. Dann fielen sie flach, und bald lagen landein, landaus Siloballen wie Würste in der Landschaft. Beides waren wohl etwas zweideutige Zeichen der Zukunft.

Gleichzeitig begannen immer mehr Bauern, sich auf neue gemeinschaftliche Formen zu besinnen. Falls Modernisierung Isolation und Vereinsamung zur Folge hat, dann lohnt sich dieser Beruf nicht mehr. Eine gemeinsame Silage konnte also eine Chance für eine Erneuerung sein. Etwas von diesem Empfinden kommt bei einem längeren Gespräch mit fünf Mitgliedern der Silogemeinschaft Messen so und ähnlich an den Tag. Es sind nicht nur Worte, denn auf den Zweck des Projekts – günstige Kosten und Arbeitsverminderung – angesprochen, fällt ein Beteiligter spontan und resolut dazwischen: «Aber das allein ist es nicht. Es geht ums Zwischenmenschliche. Jeder allein ist verloren.» Die gemeinsame Silage bringt Zusammenhalt und hilft eine neue Bauerngemeinschaft formen. «Gemeinsam sind wir stark», steht denn auch im Lead der Kurzdarstellung zum «agroPreis 2004».

Mit dem Jahr 2000 kam die Krise der Milchwirtschaft. Eine Käserei nach der andern ging ein. «Heute gibt es im Solothurnischen gerade noch zwei Emmentaler-Käsereien», bemerkt Jakob Spielmann, einer der Bauern und

gleichzeitig der Geschäftsführer der Silogemeinschaft. Es kam die «industrielle Milchproduktion». Miba und Emmi sammeln die Milch ein. Man konnte sich also auf Silofutter für das ganze Jahr einstellen. Doch nicht jeder hätte die Kosten allein tragen können. In Messen begannen Bauern sich umzusehen und kamen auf die bereits existierende Silogemeinschaft in Alberswil LU.

«Ja, das war's!» Im Frühjahr 2003 wurde die Messener Anlage mit fünf Kammern zu je 480 Kubikmetern Inhalt gebaut. Im Mai nahmen die Beteiligten die Grassilage in Betrieb.

Sechs Milchviehbetriebe, jeder mit zwischen 20 und 40 Hektaren Land und alle zusammen mit gut 240 Stück Vieh, schlossen sich zu einer einfachen Gesellschaft zusammen. Gras kommt von 75 Hektaren, Mais von 24 Hektaren. Im Winter wird miteinander geplant, welche Gras- und Maissorten auf wie viel Fläche angebaut werden sollen. Im April wird der Schnitzeitpunkt für jede Parzelle festgelegt. Die Arbeitskräfte werden zugeteilt. Bei der Futterernte fahren drei Arbeitskräfte mit drei Traktoren und Dosierwagen die Silage ein. Im Winter holt jeder jeweils am Donnerstag seine für ihn für eine Woche bestimmte Menge Gras- und Maissilage ab, insgesamt etwa 80 Kubikmeter. Die Anlage verfügt über einen Siloblocksneider und einen Pneulader. Dieser ist mit einer Waage ausgerüstet, denn das entnommene Silofutter wird für jeden Beteiligten gewogen und in eine Futterbuchhaltung eingetragen. So weiss man jederzeit, wie viel Futter jeder Einzelne bezogen hat. Im Winter ist der Anteil von Mais- und Grasfutter je etwa gleich gross. Wenn dann im Frühjahr dem Vieh Wiesengras gefüttert werden kann, wird dies mit Maissilage ergänzt.

Leicht ist die Einsparung der Arbeitszeit zu erkennen: Statt täglich muss bloss noch einmal pro Woche Silofutter geholt und zubereitet werden. Bis 60 Prozent Arbeitszeit konnten eingespart werden. Die Zusammenarbeit trägt wesentlich zur Kostenverminderung und zur Arbeitskrafrationalisie-



rung bei. Zudem hat die Qualität des Futters deutlich zugenommen, denn die Anlage hat zu einer maximalen Verdichtung beigetragen. In die Lagen dringen weder Schimmel noch Hefe ein. Ganz stolz versichert einer der Landwirte: «Wir haben wohl die grösste Dichte in ganz Europa.»

Die Landwirte sind sich über die Siloanlage auch persönlich näher gekommen. Sie pflegen den Austausch von Ideen in wöchentlichen Zusammenkünften. Man sucht auch nach andern Möglichkeiten der Zusammenarbeit und verfolgt intensiv nationale und internationale Landwirtschaftspolitik. Man denkt offen über Energiefragen nach, hat schon an eine Biogasanlage gedacht und sie wieder verworfen. Man mäht gemeinsam und nutzt vermehrt auch die Maschinen gemeinsam.

Umbruch sehen die Landwirte der Silogemeinschaft überall. Sie sind offen, möchten anderes an die Hand nehmen, doch für manches sei die Zeit noch nicht reif. «Der Bauer hat Zukunft, wenn er vorausdenkt», meint einer. Und am Schluss des Tischgesprächs fügt ein anderer hinzu, und der Geschäftsführer unterstützt ihn: «Unser Projekt konkurrenziert niemanden. Die meisten Innovationen können aber von andern kaum kopiert werden.»

Der Besucher spürt, hier klappt das Zusammenspiel. Wer hätte gedacht, dass mit der Siloanlage auch etwas von «siliierter» Solidarität an den Tag kommt?

----- Silogemeinschaft (Geschäftsführer Jakob SPIELMANN), 3254 Messen SO -----

ANZAHL BETEILIGTE: 6 Milchviehbetriebe

QUALIFIKATIONEN: Landwirte und Meisterlandwirte / SILOBETRIEB: seit 2003

LANDWIRTSCHAFTLICHE NUTZFLÄCHE: je 20 bis 40 ha (für Silobetrieb total 75 ha Gras und 24 ha Mais)

INNOVATION: «liegender» Fahrsilo mit fünf Kammern und gesamthaft 480 m³ Inhalt, gemeinsam bewirtschaftet / BETRIEBSZWEIGE: Milchproduktion

BLAISE DUBOUX

ODER

ARTE VITIS ZWISCHEN

TRADITION UND ERNEUERUNG

«Wir Waadtländer Winzer sind sehr traditionell eingestellt, und dennoch wissen wir, dass es anders kommen muss», beginnt Blaise Duboux nachdenklich. Er ist einer der zwölf vom Zusammenschluss Arte Vitis aus dem ganzen Kanton. Sein Weingut liegt über den Ufern des Genfersees, in Eppesses. «Oberstes Gebot der zwölf Produzenten von Arte Vitis ist die Erzeugung von Weinen, die ihr Terroir widerspiegeln. Sie verstehen es vorbildlich, Tradition, Forschung und Fortschritt miteinander zu verbinden», steht in einem professionell gestalteten Hochglanzprospekt geschrieben.

Blaise Duboux, vormaliger Verantwortlicher für IP-Produktion im Waadtländer Weinbau, befindet sich heute auf dem Weg zum Öko-Anbau. Bio sei illusorisch, weil durch das übermässige Düngen und Spritzen in der Vergangenheit so viel Gift in den Böden liege, dass man kaum je die Kriterien für Bio erfüllen könne. Winzer – und nicht nur er – sind mitten im Wandel und Umdenken. Duboux ist stolz auf seine Familientradition, die bis ins 15. Jahrhundert zurückverfolgt werden kann. Diese führe er nun weiter. Auf Grundlagen will er zurückgreifen und sie weiterentwickeln.

Das Industrielle habe keine Zukunft im Weinbau; es sei wie eine Beleidigung des Weins. Die Grösse bleibe begrenzt, denn diese sprengt man bloss mit maschineller Winzerei. Er glaubt an «small is beautiful». Dies jedoch

bedingt fürs Überleben Zusammenschlüsse aller Art. Eine Gruppe um Duboux kommt wie ein Thinktank regelmässig zusammen und denkt über eine sinnvolle Weiterentwicklung nach. Zuerst müssten die Winzer loskommen von der negativen Einstellung Kraut und Insekten gegenüber. Er will das Wort «Un-» nicht mehr hören. So wie unter Menschen sollte es «eine Konviviabilität» zwischen Pflanzen und Insekten geben. Zu dieser Einstellung kommt ein langsames Vorgehen – «doucement» ist sein Wort – hinzu. Die Weinbaukultur sei wie kein anderes Gebiet innerhalb der Agrarkultur an Tradition und Familie gebunden. In dieser Zeit des Umbruchs muss die Familie erweitert werden. Mehr denn je zuvor sollte man sich zusammenschliessen – allerdings nicht über alle Grenzen hinaus (Duboux gibt sich sehr skeptisch gegenüber der EU). Die Grundlage jeden guten Weins ist das Territorium, sind Boden und Ökosystem, das lokale Umfeld, und mitten drin – das Wichtigste – die Menschen.

Duboux, Ingenieur und Önologe, ist der Vordenker der Gruppe Arte Vitis, die erst gut zwei Jahre existiert. Arte Vitis wird nun allmählich zum Gütesiegel. Die zwölf Mitglieder respektieren ihre Verschiedenheit, haben letztlich dennoch eine gemeinsame Philosophie, die sich um Ehrlichkeit und Unverfälschtheit bemüht. Zwei Ideale scheinen durch: Respekt und – so weit als möglich – die Suche nach dem gemeinsamen besten Weg. Duboux entwickelte neue Gärtanks für eine erhöhte Hygiene, arbeitet ohne chemische Zusätze, füllt den Wein bei niedrigem Luftdruck ab, was den Zusatz von Kohlendioxyd überflüssig macht – nach viel philosophischer Reflexion in der Küche kommt anschliessend im Keller ein praktischer Mann zum Vorschein.

Die Gruppe vermarktet unter dem Label Arte Vitis die erzeugten Weine gemeinsam. Man ist stolz, dass im Frühjahr 2006 die Schweizer Botschaft in Paris Arte Vitis einlud und man die Weine einem Teil der französischen Hautevolee präsentieren durfte. «Und alle staunten, lobten und waren

BLAISE DUBOUX



zufrieden.» Duboux strahlt über das ganze Gesicht. Der kleinen Gruppe geht es nicht um den Preis, sondern vielmehr um ihre Identität.

Zusammen mit dem Winzer Robert Monnier hat Duboux mit zwei weiteren Winzern aus der Gegend von Cully den «Plant Robert» (die Bezeichnung für die alte Variante des Gamay) zurückgeholt und vor dem Aussterben gerettet. Der Bau der Autobahn habe diese Rebensorte bis auf ein kleines Stück Fläche zerstört. «Plant Robert» sei eine authentische Spezialität, eng mit dem Terroir und der Geschichte des Lavaux verbunden. «Plant Robert» ist zu einem Symbol geworden für das, was diese sanften Erneuerer wollen.

Die Zukunft sieht Duboux «weg vom Individualistischen», vermehrt hin zum Sozialen im Weinbau: mehr Kommunikation und Konvivialität. Der Esprit muss über dem Materiellen stehen. Darin eingeschlossen ist mehr Respekt dem Boden und der Erde gegenüber. Wichtig bleibe das Eigene. Die Waadtweine könnten niemals Australien oder die EU kopieren – selbst mit vermehrter Industrialisierung ständen sie auf dem Markt stets hinten. Der Preis spiele nicht die grösste Rolle beim Wein. «Es ist der Charakter und das Eigene», davon ist die Gruppe um Duboux überzeugt.

----- Familie DUBOUX, 1098 Epesses VD -----

MITARBEITER: Familie / QUALIFIKATION: Ingénieur Oenologue HES,
Ehemann und Vater / BETRIEBSÜBERNAHME: 1991, Geschichte des Weinguts
der Familie reicht bis ins 15. Jahrhundert zurück

LANDWIRTSCHAFTLICHE NUTZFLÄCHE: 4,7 ha / INNOVATION: Arte Vitis réunit des vigneronns, mais avant tout des amis, passionnés par la vigne et le vin, ayant la ferme volonté de créer des vins originaux et novateurs

BETRIEBSZWEIGE: Weinbau, Kelterung und Vermarktung ab Domaine

ROHERTRAG Ø: Landwirtschaft CHF 80000 / NEBENERWERB: bis September 2005
«conseiller viticole» für Prométerre (Association VD de promotion des métiers de la terre) / www.arte-vitis.com

SEPP DÄHLER

ODER

KABIERFLEISCH IM

GESCHLOSSENEN KREISLAUF

«Im Zentrum steht das Wohlbefinden», steht auf der Frontseite des Prospekts. Komme ich in ein Wellnesscenter oder auf einen abgelegenen Bauernhof im Appenzellischen? fragt sich der Besucher. – Fährt man auf dem Hof Blindenau in der Gemeinde Stein ein, hat man als Gast sofort ein wohliges Gefühl. Der Hund bellt nicht, die Schweine im Freien hinter dem Hof schrecken bei der Fütterung nicht zurück. Der Bauer Sepp Dähler strahlt das bestimmte Etwas aus – all das ist Beweis, dass die Blindenau etwas Besonderes ist. Es gibt offensichtlich Nischen des Wohlbefindens im knallharten Business heutiger Landwirtschaft.

Dass der Betrieb mit 23 Hektaren landwirtschaftlicher Nutzfläche und 3 Hektaren Wald an ruhiger Lage liegt, ist für diese Gegend keine Sensation – aber man könnte die Idylle auch zerstören. Um solches zu verhindern, bildet Dähler möglichst geschlossene Kreisläufe. 1997 schlug ihm der Bierbrauer Locher vor, den Biertreber, den Biervorlauf und die Bierhefe als Viehfutter zu nutzen, da werde ein Kreislauf geschlossen. Denn Dähler pflanzte seit kurzem Weizen für Lochers Appenzeller Weizen-Bier an. Da der junge Dähler (geb. 1971) weltoffen war, hatte er schon vom japanischen Kobe-Beef gelesen, und auch Locher kannte das Kobe-Beef. Und so sprang der Funke über. Aber dieses fernöstliche Hochqualitätsfleisch hat einen ganz andern geistigen Hintergrund. Diese Art der Rinderhaltung kam

für einen ökologisch bodenständig und tierschützerisch empathisch denkenden Appenzeller Bauern nicht in Frage. 1998 wagte Dähler mit vier Tieren den Versuch mit seiner selbst entwickelten «Kabiermethode». Schritt für Schritt erweiterte er sie, fand ein Vermarktungskonzept mit Gourmetrestaurants, organisierte Events auf dem Hof und schrieb ein Kochbuch. Schliesslich liess er seine Kabiermethode patentieren.

18 Rinder – eine Zahl, auf die das Konzept höchstens zugeschnitten ist – werden in Gruppen im Freilaufstall gehalten. Gefüttert wird neben den Biernebenprodukten auch Heu, Weizenkleie, Getreidemischung und Sojaschrot. Zentral ist die zweimal täglich durchgeführte Massage mit einem Biervorlauf-Bierhefe-Gemisch oder Rapsöl. Die Tiere sind sehr ruhig und zutraulich.

Immer wird in Kreisläufen gedacht, nicht nur zwischen der Brauerei und Dählers Hof, sondern auch beim Schlachten in der Nähe und bei der möglichst integralen Nutzung der verschiedenen Teile eines Rindes – vom Filet bis zur Leber. Dähler verpflichtet die Kunden zur Abnahme eines Pakets, in das er verschiedene Stücke abpackt. Er kommt an und ist auf ein halbes Jahr im Voraus ausgebucht. Liebhaber aus dem Ausland holen ihr Fleisch ab – und es kommen immer mehr. Dähler legt Wert darauf, dass die Kunden auf den Hof kommen. Der Kontakt mit Menschen und Tieren ist ihm wichtig.

Denken in Kreisläufen heisst auch, dass so weit wie möglich alles von den Rindern verwertet wird. Dähler hat mit einer Gerberei in Steffisburg zusammengespinnt. Die Haut seiner Rinder wird zur Handanfertigung eines besonders kostbaren Appenzeller Gürtels mit ziselierten silbernen Figuren benutzt.

Bier, sich spezialisierende Gourmetgastronomie, der Wellnessbereich des Hotels Hof Weissbad – Dähler konnte von einem lokalen Klima profitieren. Sein Kabierfleisch passte genau in diese Kultur hinein, auch wenn zu Beginn



«Kabier» noch exotisch klang. Das Ganze geschah in einem Raum, der reif dafür war. Wohl gerade deshalb wehrt Dähler sich dagegen, ein Vorbild für andere zu sein. Er glaubt, dass sein Projekt von andern kaum nachzumachen sei. Die entsprechenden regionalen Strukturen sind wichtig.

Begreiflicherweise hat man hier und dort etwas gewitzelt und Dähler als Betreiber eines Rindermassagesalons auf die Schippe genommen. Das sei vorbei. Er ist respektiert – genauso wie das Appenzeller Bier. Kaum mehr ärgert sich jemand ob des Alkohols, den die Rinder zu sich nehmen. Untersuchungen im Gerichtsmedizinischen Institut in St. Gallen ergaben 0,00 Promille Alkoholgehalt im Fleisch. Die Erklärung war bald gefunden: Mikroorganismen im Pansen eines Wiederkäuers bauen den Alkohol ab.

Seit 2003 sind nun auch zwölf Bierschweinchen im Programm. Dähler setzt sie zum Pflügen und Düngen des Bodens ein, auf dem anschliessend Weizen angebaut wird. Auch sie sind in den Bierkreislauf integriert. Neuerdings werden auch Wollschweine gehalten, die selbst während des Winters freien Auslauf haben.

Der Verein Pro Kabier sorgt für Zusammenhalt und Verständnis. So weitet sich die Vernetzung aus. Dennoch, ausdehnen möchte Dähler sein Kabierprojekt nicht. Jüngst kam ein Bauer als Lizenznehmer dazu, aber die Fleischvermarktung bleibt in Dähler Händen.

----- Familie DÄHLER, 9063 Stein AR -----

MITARBEITER: Familie + 1 Mitarbeiter / QUALIFIKATION: Meisterlandwirt
 BETRIEBSÜBERNAHME: 1996 / LANDWIRTSCHAFTLICHE NUTZFLÄCHE: 22,25 ha
 INNOVATION: Kabier sind mit Bier gefütterte und massierte Rinder
 BETRIEBSZWEIGE: Ackerbau, Tierproduktion, Agrotourismus,
 Schule auf dem Bauernhof / ROHERTRAG Ø: Landwirtschaft CHF 250 000
 NEBENERWERB: Primarschulunterricht (Ehefrau) / www.kabier.ch

MARTIN OTT

ODER

GUT RHEINAU UND DIE

MIKROKOSMOLOGIE

Mancher Landwirt wird spontan einwenden: «Rheinau? Mit einem so grossen Gutsbetrieb kann jeder Bauer etwas wagen und innovativ sein. Ich aber mit meiner knappen Fläche kann mir nichts Neues leisten.»

Tatsächlich, ein Betrieb wie Gut Rheinau hat mit seiner Grösse andere Aufgaben, als «nur» Fläche zu bewirtschaften. Er sollte Modelle auch für andere entwickeln. Rheinau war einst ein Kloster mit keltisch-benediktinischen Wurzeln, mit viel Tradition im Umgang mit Land und Wald, Vieh und Haustieren, eine Verbindung von Gebet und Arbeit – und stets der Weiterentwicklung der europäischen Agrarkultur verpflichtet. Obwohl das Kloster aufgehoben wurde, wirkt etwas von diesem einst gepflegten Geist weiter. Daraufhin weist der Name Fintan nach dem irischen Missionar, der in dieser Gegend am Rheinknie wirkte. Im Projekt Fintan wird das alte Erbe erneuert und weitergeführt.

Nach der Aufhebung des Klosters 1862 wurden die Gebäude zunächst als Auffanglager für landwirtschaftliche Wanderarbeiter benutzt, die mit der Industrialisierung immer weniger benötigt wurden. Später entstand eine psychiatrische Anstalt, die um 1890 etwa 550 Patienten und 35 Pfleger beherbergte.

Ende des 20. Jahrhunderts befand sich das Ganze erneut in einem radikalen Umbruch, der vor allem die Landwirtschaft der industriellen Phase infrage zu stellen begann. 1998 kehrte der Kanton Zürich seinem grössten Landwirtschaftsbetrieb den Rücken, weil er in seinen Augen bloss noch Schuldenlast bedeutete. Man gründete die Stiftung Fintan, und diese schloss mit einer Gruppe von erfahrenen Demeter-Spezialisten, Pflegern und Bauern rund um Martin Ott einen Pachtvertrag für 30 Jahre. Daraus entstand eine Verbindung von Psychiatrie, Kultur, Landwirtschaft und Forschung, mit der heute der Gutsbetrieb kreativ und mit viel Begeisterung weitergeführt wird. Gut Rheinau ist heute der grösste biodynamisch geführte Landwirtschaftsbetrieb der Schweiz, mit etwa 100 ganz oder teilweise Beschäftigten und 100 Stück Vieh, homöopathisch von einem Tierarzt behandelt und teilweise von Patienten betreut.

Unter dem Dach der Stiftung entstanden neben dem Landwirtschaftsbetrieb Gut Rheinau GMBH, aber in enger Verbindung, weitere Betriebe: die ökologische Pflanz- und Saatgutfirma Sativa Rheinau AG, ein Verein für Sozialtherapie und Eingliederung, Proteus, eine Werkstatt für Kunst, Therapie und Kurse sowie Vermietungs- und Restaurationsangebote, und vor kurzem kam die Metzgerei Hans + Wurst Naturmetzger GMBH (ebenfalls nach Demeter-Richtlinien) hinzu.

Immer wieder betont das vielseitige Energiebündel Ott verschiedene Schwerpunkte: Landwirtschaft könne niemals mit Industrie gleichgesetzt werden und mithalten, weil sie nicht wie die Industrie einfach vergrössern kann, boden- und klimaabhängig und saisonalen Schwankungen unterworfen ist. Landwirtschaft könne sich nur aus sich selbst finanzieren, also nachhaltig bleiben, wenn sie sich an bestimmte Vorgaben halte. Die Kunst der Landwirtschaft sei es, den Boden immer fruchtbarer zu machen. Man ist daher zur Einsicht gekommen, dass dem Biolandbau angepasste Sorten gezüchtet werden müssen. Die Sorten passen sich nicht von alleine an.



Solche Züchtungen brauchen Geduld – 15 bis 20 Jahre –, eigentlich kann das nur ein «Kloster» bewerkstelligen. Das ist die Idee hinter der eigenen Saatgutzucht und Vermehrungsabteilung Sativa.

Ohne Zusammenarbeit gibt es keine Agrarzukunft. Grösse allein ist kein Faktor, denn selbst wenn in den nächsten Jahren die Kleinen verschwinden und die Durchschnittsgrösse in der Schweiz auf eine prognostizierte Zukunftsgrösse von 35 Hektaren kommt, mit Grösse wird es bei uns nie zu schaffen sein: «Wir haben neue Formen der Bewirtschaftung zu entwickeln, neue Sorten, andere Qualitäten mit Rücksichtnahme auf Boden, Wasser und Klima.» Das alles muss – genauso wie diese angepassten Sorten ein In- und Miteinander verschiedenster Gegebenheiten der Nachbarschaft sind – mit vermehrter Zusammenarbeit erwirkt werden.

Ganz zentral ist für Ott die Sicht, dass ein Landwirtschaftsbetrieb kulturelle und soziale Funktionen übernimmt. Im Stall erklärt er, die Pflegeanstalt habe zuerst nicht gewollt, dass man ihre Patienten in den Stall nimmt. Doch heute kommen Patienten sogar freiwillig hierher und leben mit der Wärme und Ausstrahlung, der Sympathie, aber auch der Distanz der Kühe.

----- Familie OTT, 8462 Rheinau ZH -----

MITARBEITER: 5 Familien / QUALIFIKATIONEN: verschiedene landwirtschaftliche, handwerkliche und soziale Ausbildungen

BETRIEBSÜBERNAHME: 1998 / LANDWIRTSCHAFTLICHE NUTZFLÄCHE: 140 ha

INNOVATION: Nutzungskombinationen von vielseitiger Landwirtschaft, Pferde- und Bienenhaltung / BETRIEBSZWEIGE: Ackerbau, Tierproduktion, Weinbau

ROHERTRAG Ø: Landwirtschaft CHF 1400 000

NEBENERWERB: Arbeit mit Menschen mit Behinderung

www.fintan.ch

TEIL V

DER BEFREITE BAUER

Teil V zieht Folgerungen aus den vorangehenden Analysen der Teile I bis IV und wertet die Aussagen unter dem Blickwinkel eines konsistenten Reformkonzepts der Liberalisierung und des Rückzugs des Staates. Das Hauptgewicht liegt auf einer neuen Sicht des unternehmerischen Bauern: Dieser orientiert sich am Markt. Diese Vorstellung wirft alte Denkmuster über Bord und verlangt von Staat und Politik ein grundlegend neues Verständnis ihrer Rolle. Schliesslich stellt sich die Frage, welche Kräfte in der Schweiz den geforderten Richtungswechsel anstossen und nachhaltig durchsetzen könnten.

Eine Studie zur Schweizer Landwirtschaft, die grundsätzliche Fragen aufwerfen will, sieht sich mit präventivem Widerstand der betroffenen Organisationen, aber auch mit dem Argument konfrontiert, das sei bloss alter Wein in neuen Schläuchen. Angesichts der jahrzehntelangen Diskussionen um die Agrarpolitik und um ihre längst bekannten und oft publizierten Mängel und Fehlwirkungen sind solche Vorwürfe nicht verwunderlich, auch wenn sie im Kern nicht stimmen. Es geht in dieser Studie nicht darum, lauter noch nie gehörte Argumente oder gar «Visionen» vorzutragen. Neu ist hingegen der Vorschlag, die umfassende marktwirtschaftliche Erneuerung der Landwirtschaft als Bündel kohärenter Reformschritte zu gestalten, die über eine Laufzeit von 10 bis 15 Jahren zu neuen Rahmenbedingungen führen. In diesem Zeitrahmen ist das Vierjahresprogramm der AP 2011 als faktisches «Fait accompli» des laufenden Politikprozesses eingeschlossen.

20 /

AUSBRUCH AUS ALTEN DENKMUSTERN

Die bisherigen Reformbemühungen zur agrarpolitischen Kurskorrektur leiden daran, dass sie innerhalb des bestehenden Systems an den bereits zu vielen Regulierungs-«Stellschrauben» ansetzen. Die Wirkungen der zahlreichen Einzelmassnahmen sind in einem derart überregulierten System kaum mehr voraussehbar. In ihrer unübersichtlichen Mechanik erinnert die schweizerische Agrarpolitik an eine Maschinerie von Jean TINGELY: Weder die eine noch die andere ist für den Ausbruch aus dem bewegten Stillstand geschaffen.

Dabei müssten bei den politischen Entscheidungsträgern angesichts der ungelösten Zielkonflikte, der enormen Regelungsdichte und Intransparenz, der hohen Kosten und der ineffizienten Direktzahlungen, der unsicheren Umwelteffekte der Regulierungen und des ungenügenden Strukturwandels längst die Alarmglocken läuten. Doch hat man sich offenbar, dank langjähriger Konditionierung durch eine emotional aufgeladene Legitimationsrhetorik (z. B. «Landesversorgung», «Multifunktionalität», «dezentrale Besiedlung»), an die problematische Privilegierung eines kleinen Berufsstands gewöhnt, der als quasi geschlossener Klub öffentliche Mittel beansprucht und unter sich verteilt.

Diese Konstellation hinterlässt zunehmend ein Gefühl von Resignation. Längst ist klar, dass Überlegungen «out-of-the-box» angestellt werden müssten. Gleichzeitig erscheint aber jeder Versuch in dieser Richtung unter den gegebenen Verhältnissen als so unrealistisch, dass er sich kaum lohnt.

Überholtes Idealbild «Bauernhof»

Die Blockade hat nicht so sehr mit den üblichen und im Falle der Landwirtschaft besonders gut organisierten politischen Widerständen gegen Reformen zu tun. Auch das Problem, dass ein echter Kurswechsel unter Umständen eine Anpassung von Artikel 104 BV bedingen würde, wäre in der Schweiz mit ihrer für Veränderungen jederzeit offenen Verfassung überwindbar. Vielmehr ergibt sich die Schwierigkeit der Skizzierung einer neuen Agrarpolitik aus der tiefen institutionellen und kulturellen Verankerung des bäuerlichen Betriebes, nämlich des «Bauernhofs» als Familienbetrieb mit der Einheit von Land, Familie, Haushalt und Gebäuden. Auch unabhängig von Verfassung und Gesetzgebung erscheint diese Vorstellung als so fundamental, dass andere Organisationsformen kaum vorstellbar sind, selbst wenn der Grossteil der konsumierten Nahrungsmittel nicht von den Bauernhofidyllen stammt, welche die Grossverteiler in ihrer Werbung für das gute Agrar-Gewissen gerne vorspiegeln. Das historische Schreckgespenst der Kollektivierung der Landwirtschaft verbindet sich mit diffusen Vorstellungen über ein industrielles «Agrobusiness» anderer Länder, obwohl dieses gerade ökologisch oder auch bezüglich «food safety» keineswegs schlechter abschneiden muss als die kleinbetriebliche Intensivwirtschaft der Schweiz; zwischen Umweltauswirkungen bzw. Gesundheitsrisiken und Betriebsgrösse gibt es keinen direkten Zusammenhang. Und obwohl auch ein Grossteil der vor- und nachgelagerten Sektoren unter den Begriff Agrobusiness fällt, obwohl industrielle, ja hoch technologische Verarbeitung von Lebensmitteln zu den schweizerischen Stärken gehört, scheint es von vornherein undenkbar, dass die dort üblichen modernen Organisations-

und Besitzformen auch in der eigentlichen Agrarproduktion angewendet werden könnten.

Diese in der öffentlichen Diskussion immer auch schon sprachlich vorgegebene, kaum hinterfragbare Institutionalisierung des landwirtschaftlichen Betriebes als «Bauernhof» – trotz der zu beobachtenden Tatsache der Teilzeit-, Hobby- und Gentleman-Bauern und ungeachtet der Tendenz zur Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude – zwingt das Denken in falsche Bahnen. Ausdruck davon ist etwa die einseitige Fokussierung auf die Frage der Betriebsgrösse innerhalb des bestehenden Systems der Selbstbewirtschafter, welche Betriebs- und Besitzformen in Richtung von rationell geführten Betriebsgemeinschaften oder gar kapitalgesellschaftlichen Lösungen ausklammert. Eine andere Folge des Hofdenkens ist die Vorstellung, dass Betriebe entweder «verbaut» werden oder aber «verganden», wenn sie nicht mehr landwirtschaftlich genutzt sind.

Mythos Landwirtschaft als Reformhindernis

Die traditionelle bäuerliche Interessenpolitik bedient sich eingeschliffener Legitimationsmuster und bildlicher Begriffe, die im Publikum Emotionen wecken und gelegentlich sogar Ängste schüren. Besonders in der städtischen Bevölkerung sind romantisierende Bilder einer naturverbundenen kleinbäuerlichen Familienlandwirtschaft noch stark verbreitet. Eine zeitgemässe, wettbewerbsfähige und ökologisch effiziente Agrarwirtschaft hat mit solchen modernisierungsfeindlichen Bauernbildern nichts mehr zu tun. Es ist auch fragwürdig, immer wieder die angeblich besonders natur- und tierverbundene schweizerische Landwirtschaft durch Gegenüberstellung mit Suggestivbildern einer umweltbelastenden und tierfeindlichen Agroindustrie im Ausland zu idealisieren. Auch in andern Ländern hält man sich für besonders umwelt- und tierfreundlich, z. B. Beispiel in Holland, über dessen Land-

wirtschaft hierzulande fast nur Schreckbilder einer durchrationalisierten Massenproduktion zirkulieren: «Bei der Vermarktung sollte darauf hingewiesen werden, dass niederländische Produkte im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit und die Tiergesundheit häufig höhere Standards erfüllen müssen als andere.» (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, NATUR UND LEBENSMITTEL-QUALITÄT 2005, S. 90).

Ausgangspunkt und Basislegitimation für Agrarschutz ist der generelle Mythos Landwirtschaft, der in der Vorstellung besteht, dass die Landwirtschaft keine Wirtschaftsbranche wie jede andere, sondern etwas ganz Besonderes sei. Der Mythos Landwirtschaft hat viele Facetten. Eine davon ist der im Beitrag von Markus F. HOFREITHER (Teil II) angesprochene Irrglaube «viele Betriebe – viel Multifunktionalität». Dem Mythos «ökologische Erfolgsgeschichte» der Agrarpolitik ist entgegenzuhalten, dass viele der angeblichen Verbesserungen bisher kaum mit effektiven Veränderungen der Umweltqualität verbunden sind (z. B. bei der Ausscheidung von ökologischen Ausgleichsflächen oder der Umstellung von Landwirtschaftsbetrieben im Berggebiet auf biologischen Landbau). Und tatsächliche Verbesserungen dürften weniger das Ergebnis des ökologischen Leistungsnachweises sein, der im Gegenzug zu den Direktzahlungen verlangt wird, als vielmehr Folge von mehr Markt. Mehr Markt bedeutet sinkende Preise für Agrarprodukte, rückläufige Tierbestände sowie geringere bewirtschaftete Flächen und reduzierte Anreize für eine intensive Produktion mit viel Düngemitteln und Pestiziden. Auch die stereotype Behauptung, dass die Politik den Agrarstrukturwandel beschleunige, entpuppt sich bei näherer Betrachtung als Mythos, der auf einer Verdrehung von Zusammenhängen beruht. Richtig ist, dass die Agrarpolitik seit ihren Anfängen durch die direkte und indirekte Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen den Agrarstrukturwandel bremst. Auch die Behauptung, es brauche eine Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung als Schutz vor Naturgefahren, steht auf wackligen Füßen. Da in der Schweiz bei einer Aufgabe der Bewirtschaftung unterhalb der Waldgrenze mehr oder weniger schnell Wald aufkommt

und Wald vor Naturgefahren schützt, kann es sich nur um ein vorübergehend erhöhtes Naturgefahrenrisiko handeln.

Am hartnäckigsten hält sich in Öffentlichkeit und Medien der Mythos vom Bauernsterben. Die Nettoabnahme der Betriebszahl und der Rückgang der Beschäftigung verlaufen in der Landwirtschaft, dank staatlicher Stützung unter dem Titel des «sozialverträglichen Strukturwandels», viel langsamer als in anderen traditionellen Branchen mit geringem Wertschöpfungspotenzial. Allerdings hinterlässt selbst dieser politisch gebremste Strukturwandel auch jene Einzelschicksale, deren Emotionsgehalt den Bedürfnissen und Ansprüchen der heutigen Massenmedien entgegenkommt. Solange die politische Meinungsbildung von den genannten Denkschablonen und Mythen geprägt bleibt, wird es Reformgegnern weiterhin leicht gelingen, einen agrarpolitischen Richtungswechsel mit den bereits geläufigen Schreckensbildern zu bekämpfen.

REFORMZIELE UND RANDBEDINGUNGEN

Die Quintessenz aus den bisherigen Analysen lässt sich in kürzester Form ausdrücken: Der umfassende staatliche Agrarschutz hat den Strukturwandel in der schweizerischen Landwirtschaft stark gebremst und den ganzen Agrarsektor zu einem besonders strukturschwachen Teil der Volkswirtschaft gemacht. Dieser Zusammenhang ist unbestritten, und er gilt, im Umkehrschluss, auch für eine nachhaltig wirksame Reform.

So legen die nachfolgend skizzierten Stossrichtungen der Reform den Hauptakzent auf die Befreiung der landwirtschaftlichen Tätigkeit von staatlichen Regulierungen und Einschränkungen. Sie wollen einen unternehmerischen Bauern fördern. Die angestrebte Beschleunigung des Strukturwandels ist nicht Selbstzweck, sondern eine gängige Umschreibung der Anpassung an veränderte Marktverhältnisse. Die Folgerungen und Lösungen, die sich daraus ergeben, sind damit – innerhalb der angenommenen Randbedingungen – grundsätzlich offen. Es wird kein «Masterplan» Landwirtschaft propagiert, genauso wenig wie es Aufgabe der Politik ist, die Struktur anderer Branchen festzulegen. Deshalb interessieren auch das Sektoreinkommen oder andere aggregierte bzw. durchschnittliche Grössen, die zu Kampflinien in der agrarpolitischen Auseinandersetzung geworden sind, nur am Rande.

Beschleunigung des Strukturwandels

Anzustreben ist eine deutliche Erhöhung der Anpassungsfähigkeit des Agrarsektors durch den finanziellen und regulatorischen Rückzug des Staates, d. h. durch einen stufenweisen Abbau des Agrarschutzes, der Direktzahlungen und eine umfassende Deregulierung der Agrargesetzgebung v. a. auf der Ebene des Bundes.

Der Rückzug des Staates über einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren wird sich in einem beschleunigten Strukturwandel niederschlagen. Ein solches Programm ist geeignet, den unternehmerischen Handlungsspielraum im Agrarsektor beträchtlich zu erhöhen. Der raschere Strukturwandel soll nicht einfach zur Aufgabe von Betrieben führen, sondern einerseits zu wettbewerbsfähigeren, d. h. in der Regel grösseren, aber auch verstärkt auf einzelne Aufgaben fokussierten Unternehmen, andererseits zur Herausbildung von neuen Anbietern von landschaftspflegerischen Dienstleistungen. Diese werden unter den neuen Bedingungen nicht mehr für ihre «Existenz» bzw. für ihr Verbleiben an Ort entschädigt, sondern die Gemeinwesen (Gemeinden, Kantone, in Ausnahmefällen auch der Bund) gelten auf der Basis von Leistungsvereinbarungen konkret definierte Leistungen für Umwelt und Landschaft ab.

Die Idee der landwirtschaftlichen Kuppelproduktion von Marktleistungen und öffentlichen Gütern, die das schweizerische Konzept von Multifunktionalität und Direktzahlungen entscheidend prägt und auch legitimieren soll, verliert an Bedeutung. Güter wie die «freie Landschaft» – sowohl als unbebaute wie als nicht verwaldete Landschaft – können auch über eine extensive Bewirtschaftung (z. B. Weidewirtschaft), in bestimmten Fällen sogar besser ohne landwirtschaftliche Produktion «hergestellt» werden. Wenn aus touristischen Motiven oder zugunsten der Naherholung das Landschaftsbild im Vordergrund des Interesses steht, sollten zu dessen Erhaltung bzw. «Herstellung» (Parkpflege, Gartenbau usw.) auch das zuständige professionelle Wissen bzw. die entsprechenden Methoden und Standards zur Anwendung kommen.

Drei Randbedingungen

Unantastbare Freihaltungsflächen — Der beschleunigte Strukturwandel soll sich unter der Randbedingung abspielen, dass die heutige landwirtschaftliche Fläche von etwa 1 Million ha «frei» bleibt. Das Gleiche gilt für die Sömmerungsflächen von ungefähr 0,6 Millionen ha, auch wenn auf einigen dieser Flächen keine landwirtschaftliche Produktion mehr stattfindet. Auf den Sömmerungsflächen sind dazu kaum umfangreiche Arbeiten nötig, vor allem oberhalb der Baumgrenze. Zudem kann auf solchen Flächen auch Wald zugelassen werden, ohne dass dies gravierende Konsequenzen für den Tourismus hätte. Auf den landwirtschaftlichen Flächen erfordert die Freihaltung im Sinne der Bewahrung des Landschaftsbildes ein- bis zweimaliges Mähen pro Jahr. Auf vielen Grenzertragslagen würden auch seltenere Eingriffe genügen. Für die Freihaltung ist aber auch nur schon mittelfristig von grösster Bedeutung, dass keine zusätzliche Bebauung stattfindet, auch wenn die Fläche nicht mehr landwirtschaftlich genutzt wird.

Konstanz der gebauten Volumina — Die Randbedingung einer landschaftspflegerischen Bewahrung der landwirtschaftlichen Nutzfläche zielt auf eine Konstanz der gebauten Volumina, wobei es allerdings möglich sein müsste, Gebäude umzunutzen, zu erneuern und in einem bestimmten Ausmass auch im vormaligen Volumen zu ersetzen. Auf der Ebene von kleineren Regionen oder Kantonen liessen sich zusätzliche Bauten auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche mit entsprechenden Rückbauten kompensieren. Dazu wird auch schon die Idee von handelbaren Volumen-Zertifikaten vorgebracht, z. B. von der Stiftung Landschaft Schweiz (SL).

Mindestens soweit dafür zusätzliche Bauten nötig sind, steht die genannte Randbedingung der Landfreihaltung in einem gewissen Gegensatz zur beschlossenen Lockerung der raumplanungsrechtlichen Vorgaben, die es den Landwirten erlauben soll, einen gewerblichen oder touristischen Erwerbs-

zweig aufzubauen. Diese «kleine Revision» des Raumplanungsgesetzes könnte übrigens mit der Schaffung von zusätzlichen, aber eher marginalen Verdienstmöglichkeiten dazu beitragen, den Strukturwandel hin zu marktfähigen Betrieben eher zu behindern. Es könnten nämlich ausgerechnet Grenzbetriebe verhältnismässig am meisten von einem «Zustupf» aus solchen Aktivitäten profitieren.

Vertrauensschutz für die Bauern — Die Politik ist aufgrund der jahrzehntelangen Vereinnahmung der Bauern als Quasi-Staatsangestellte verpflichtet, bei einer Beschleunigung des Strukturwandels eine existenzielle Hilfe im Sinne eines «no-farmer-left-behind act» anzubieten. Deshalb soll, als weitere wichtige Randbedingung beim beschleunigten Strukturwandel, den jetzt aktiven Bauern ein Vertrauensschutz gewährt werden. Dieser Schutz bezieht sich auf Vermögens- oder Einkommenseinbussen durch markante Veränderungen der staatlichen Rahmenbedingungen (z. B. Entwertung von Investitionen). Er kann aber nicht in einer Besitzstandswahrung bestehen, welche die Landwirtschaft gegenüber andern Branchen begünstigt, die den Herausforderungen des weltweiten wirtschaftlichen Wettbewerbs ausgesetzt sind. Ebenso geht es nicht darum, eine Sonder-Sozialpolitik einzurichten, die über das ausgebaute Netz von Sozialwerken hinaus Zusatzleistungen verteilt.

Da der sozialverträgliche Strukturwandel meist in Kategorien der Generationenabfolge definiert wird, drängt sich auf, den Vertrauensschutz mit der Sicherung einer neuen bzw. späteren Lebensphase zu verknüpfen. Der Besitzstand gilt im Prinzip bis zum Generationenwechsel. Konkret wäre denkbar, dass an die Stelle von Direktzahlungen mit ihren hohen Einstiegsanreizen ein Versorgungsversprechen in der Form einer agrarpolitisch begründeten Alimentierung bzw. Aufstockung der Zweiten Säule der Altersvorsorge von aussteigenden Bauern treten könnte, und zwar unabhängig vom Alter. Damit könnten während 10 bis 15 Jahren Berufswechsel oder Verschiebungen zu bereits bestehenden Erwerbstätigkeiten erleichtert und unterstützt werden. Bei

den finanziellen Folgen eines solchen Programms handelt es sich um absolut verkraftbare Grössenordnungen. Bei heute rund 1400 Netto-Ausstiegen pro Jahr und «Einkäufen» von etwa CHF 200 000 ergäben sich so Ausstiegshilfen in der Grössenordnung von rund CHF 280 Mio. pro Jahr, was etwas mehr als einem Zehntel der jährlichen Direktzahlungen entspricht.

Die AP 2011 ist angesichts des fortgeschrittenen politischen Prozesses, abgesehen von einigen zu erwartenden Retuschen in der Parlamentsbehandlung, praktisch beschlossen. Mit der Verabschiedung sollte die Verpflichtung verknüpft werden, dass in vier Jahren eine AP 2015 im gewohnten Fortschreibungsstil nicht mehr infrage kommt. Die Vierjahresperiode der AP 2011 ist von Beginn an dazu zu nutzen, ein über rund zehn Jahre laufendes Folgeprogramm des staatlichen Rückzugs zu entwerfen und für die Umsetzung vorzubereiten. Dies ergibt für den Agrarsektor fast 15 Jahre Übergangs- und Anpassungszeit ab Beschlussfassung zur AP 2011 – ein Zeitraum, der genügend lang ist, um für die besonders betroffenen Bauern den oft geforderten Vertrauensschutz zu gewährleisten.

DER BAUER ALS UNTERNEHMER

Der skizzierte deutliche Abbau der Agrarstützung wird zu einer Art Entkopplung der Produktion multifunktionaler Leistungen führen, wobei zwei Typen von Betrieben oder Unternehmen auftreten:

- Betriebe, die überwiegend Marktleistungen erbringen (Agrargüterproduktion plus Diversifikation in produktionsverbundene Bereiche)
- spezialisierte Anbieter von multifunktionalen, im Sinne von gemeinwirtschaftlichen Leistungen (vermehrt auch im Auftragsverhältnis)

Zwischen den Polen dieser beiden Betriebsformen werden in breiter Vielfalt alle möglichen Arten des gemischten Betriebs mit kombinierter Produktion (Marktleistungen plus Landschaftspflege) weiterbestehen, allerdings mit einer stärkeren Differenziertheit in der Gewichtung zwischen Produktion und multifunktionalen Leistungen als heute. Aus der Saisonalität zahlreicher Arbeiten ergibt sich die Möglichkeit, dass Arbeitskräfte aus dem marktorientierten Sektor auch für Tätigkeiten mit gemeinwirtschaftlichem Charakter zur Verfügung stehen. Gemischte Betriebsformen sind dann explizit nicht mehr Ausfluss einer traditionellen Auffassung von Multifunktionalität im Sinne der Kuppelproduktion von Marktproduktion und pauschalen Leistungen für die Umwelt, die flächendeckend und standardisiert abgegolten werden.

Eine Zukunft für Marktbetriebe

In den reichen westlichen Industrieländern stehen viele Branchen des Nahrungsmittelsektors auf ihren traditionellen Märkten vor einer kalorienmässig übersättigten Nachfrage. Umso kreativer scheint der Wettbewerb um Marktanteile mithilfe von Innovationen, die meist mit zusätzlicher Wertschöpfung verbunden sind. Konsumenten erhalten nicht selten «weniger Kalorien für mehr Geld».

Nachfrage-trends als Chancen — Wachstumssegmente sind mit zunehmendem Wohlstand höherwertig verarbeitete Nahrungsmittel, etwa solche, die bei der Zubereitung Zeit sparen, oder solche, die als gesund gelten. Konsumsegmente lassen sich z. B. nach dem Preis-, Qualitäts-, Sicherheits- und Gesundheitsbewusstsein unterscheiden, wobei der heutige Konsument typischerweise auch «hybrides Kaufverhalten» zeigt (BOLLIGER und RUDMANN 2006, S. 20). Die Forderung nach «Food Safety» begünstigt konsumnahe überprüfbare Produktionsketten vom Rohstoff bis ins Ladenregal. Auch für die kostenintensive schweizerische Landwirtschaft und den gesamten Agrarsektor schaffen diese Entwicklungen neue Chancen. Dabei ist immer wieder daran zu erinnern, dass im internationalen, von Spezialisierung geprägten Handelsverkehr nicht die absoluten, sondern die komparativen (oder relativen) Kosten massgebend sind.

Im Wettbewerb gegen Importkonkurrenz werden selbst teurer produzierende schweizerische Anbieter, zumal in wirtschaftlich sinnvollen regionalen oder sektoralen Kooperationen, künftig ihre Teilmärkte finden, sofern sie entsprechende Produktions- und Vermarktungsstrategien umzusetzen vermögen. Da Nahrungsmittelsicherheit in den EU-Staaten unter dem Eindruck von Lebensmittelskandalen ebenfalls an Bedeutung gewonnen hat, verlagert sich der Wettbewerb auch hier vermehrt auf Aspekte wie die Überprüfbarkeit von Warenherkunft und Qualität. Für schweizerische Produkte, Produktionsmethoden

und Qualitätssicherungs-Programme gibt es somit im europäischen Umfeld durchaus Marktchancen, wenn noch bestehende Handelsschranken beseitigt werden. Die Nachfrageverschiebung nach qualitativ hochwertigen und stark verarbeiteten Nahrungsmitteln führt auch zu einer relativ preisunelastischen Nachfrage nach agrarischen Rohstoffen, die in die Verarbeitung gehen. Die Landwirtschaft profitiert so von der zusätzlichen Wertschöpfung.

Die wichtigsten Wachstumsmärkte für höherwertige Nahrungsmittel sind aber heute die grossen und rasch wachsenden Schwellenländer. Immer mehr werden diese Länder mit ihren Millionen von neuen Angehörigen des Mittelstands zu interessanten Exportmärkten für spezialisierte Anbieter hochwertiger Produkte aus entwickelten Industrieländern. Der Prozess der Urbanisierung fördert dort Lebensformen und Essgewohnheiten, die sich denjenigen in westlichen Gesellschaften annähern. Die Verschiebung des Konsums von pflanzlichen zu tierischen Produkten ist bereits im Gang. Im Zuge des wirtschaftlichen Aufstiegs wird mit zunehmender Öffnung der Märkte auch Wertschöpfung, speziell der ersten Verarbeitungsstufe, in jene Schwellenländer abwandern, die selbst über die entsprechende agrarische Rohstoffbasis verfügen. Dies verbilligt jedoch im Gegenzug die Beschaffung von Zwischenprodukten für eine weitere Veredelung in den Hochkostenländern.

Leitsätze für eine unternehmerische Landwirtschaft — Erfolg versprechend sind in den Nahrungsmittelbranchen der ganzen Wertschöpfungskette Internationalisierungsstrategien und die Abkehr von der Ausrichtung auf den kleinen Heimmarkt hinter hohen Zollmauern. Wie in der Industrie und in Dienstleistungsbranchen hängt auch in der Landwirtschaft der unternehmerische Erfolg davon ab, ob es gelingt, moderne Technologien und betriebswirtschaftliche Methoden und Führungsinstrumente sinnvoll zu nutzen. Ein neues Leitbild für Unternehmen in einer modern produzierenden Landwirtschaft enthält eine Reihe von Elementen, die branchenunabhängig gelten:

- Die Betriebe richten sich nach ihren besonderen Stärken klar auf bestimmte Märkte aus und spezialisieren sich. Spezialisierung kann Konzentration auf ein Produkt bedeuten, aber auch eine neuartige Kombination von Angeboten enthalten.
- Bäuerliche Unternehmen sehen sich vermehrt als spezialisierte Zulieferer der international ausgerichteten Nahrungsmittelindustrie.
- Professionelle Vermarktungssysteme in Ketten und Netzwerken werden auch im Agrarsektor immer wichtiger.
- Zusammenschlüsse, die Grössenvorteile und Synergien bringen, erhöhen die Schlagkraft in den gewählten Marktsegmenten und schaffen bessere Finanzierungsmöglichkeiten.
- Rechtliche und betriebliche Organisationsformen, die Flexibilität der Führung und leichte Übertragbarkeit von Eigentum(santeilen) erlauben, gewinnen an Bedeutung. Auch Kapitalgesellschaften, die u. U. mehrere Betriebe führen (lassen), treten in Erscheinung.

Mehr Unternehmer gefragt

Aus diesen Leitsätzen ist abzulesen, dass das traditionelle bäuerliche Know-how in Zukunft nicht genügen wird, um im härteren Wettbewerb erfolgreich bestehen zu können.

Persönliche Unternehmerfähigkeiten — In der Schweiz ist für landwirtschaftliche Betriebe mit ähnlichen Grundvoraussetzungen (vergleichbare Zone, Fläche und Produktionstypen) eine sehr ausgeprägte Streuung der betrieblichen Leistungsfähigkeit, definiert als Netto-Mittelüberschuss in Prozent des Gesamtkapitals, belegt (SCHNYDER et al. 2003a). Solche Leistungsunterschiede innerhalb von Betriebskategorien mit vergleichbaren Voraussetzungen widerspiegeln primär den grossen Einfluss der Führungsfähigkeiten der betreffenden Betriebsleiter. Dabei hat zunächst die agrarwirtschaftliche Fachkompetenz

einen positiven Effekt, der jedoch eher abnimmt. Leistungsverbessernd wirkt zudem der Einsatz von modernen Organisations- und Führungsinstrumenten auf der Kostenseite, etwa zur Kostenkontrolle bei Maschinen und Gebäuden sowie für einen optimierten Arbeitskräfteeinsatz (SCHNYDER et al. 2003b).

Immer klarer zeigt sich jedoch, dass im härteren Wettbewerb für den Betriebserfolg persönliche Unternehmerfähigkeiten und -einstellungen ausschlaggebend sind. Dabei geht es zentral um die richtige Positionierung im Markt. Dies setzt eine nüchterne Analyse der eigenen Lage und des relevanten Umfelds voraus, aber auch die Bereitschaft, neue Kontakte zu knüpfen, eigene Grenzen zu überschreiten und die gesteckten Ziele mit «Initiative, Mut, Kreativität, Beharrlichkeit und Durchsetzungsvermögen» zu verfolgen (NIEDERLÄNDISCHES MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, NATUR UND LEBENSMITTELQUALITÄT 2005, S. 88).

Somit stellt sich einerseits die Frage, wieweit die notwendigen unternehmerischen Fähigkeiten bei den heutigen Betriebsleitern bereits vorhanden sind. Andererseits interessiert, ob die Lehrpläne und Lehrpersonen der schweizerischen Landwirtschaftsschulen genügend auf die Vermittlung von unternehmerischer Führungskompetenz ausgerichtet sind oder ob dort vielleicht produktionstechnische Fähigkeiten noch zu stark gewichtet werden. Aus ihrer Expertenbefragung folgern BOLLIGER und RUDMANN (2006, S. 21): «[...] damit von einer unternehmerischen Schweizer Landwirtschaft im Allgemeinen gesprochen werden kann, sind weitere intensive Anstrengungen zu unternehmen, um die noch zu wenig gut ausgebildeten Fähigkeiten aus den Bereichen Vermarktung, Betriebswirtschaft, Strategie, Netzwerk und Persönlichkeit zu entwickeln und zu fördern.» Diese Empfehlung beruht auf dem Glauben an die Wirkung von Ausbildung zur Vermittlung von Unternehmer-eigenschaften.

Erfolgreiche Agrarunternehmer in Holland

Das bereits zitierte «Perspektivpapier zur Zukunft des niederländischen Agrarsektors» des NIEDERLÄNDISCHEN MINISTERIUMS FÜR LANDWIRTSCHAFT, NATUR UND LEBENSMITTELQUALITÄT enthält Hinweise auf Faktoren unternehmerischer Erfolgsstrategien. Aus der Analyse der Strategien der holländischen «Agrarunternehmer des Jahres» über zehn Jahre sind typische Verhaltensmuster zu erkennen: «In den meisten Fällen handelt es sich um Unternehmer, die zu einem bestimmten Zeitpunkt aus verschiedensten Gründen einen neuen Kurs eingeschlagen haben...» Dazu waren auch rigorose Entscheidungen zu treffen, d. h. alte Wege aufzugeben. Bezeichnend ist auch, dass diese Unternehmer keine abwartende Haltung einnehmen. Sie vermeiden Massenproduktion, und wirtschaftliche Effizienz ist zwar wichtig, aber nicht die Hauptstrategie. Besondere Beachtung schenken die ausgezeichneten Agrarunternehmer Aspekten wie «Interesse für den Ein- und Verkauf», «sozial verantwortliche Produktion», «Zusammenarbeit zwischen Herstellern und Ketten», «allgemeiner Managementstil» und «andere Betriebsstruktur». Weiche Faktoren scheinen klar zu überwiegen, vielleicht auch deshalb, weil erfolgreiche Agrarunternehmer ihre Hausaufgaben bei den harten Faktoren als selbstverständliche Pflicht zu erledigen pflegen.

Das holländische «Perspektivpapier» porträtiert des Weiteren eine Reihe von Agrarunternehmern und ihre Anpassungsstrategien unter folgenden Stichworten:

Transparente Produktion: Ein Schweinehaltungsbetrieb setzt nach Imageschädigung der Branche durch Schweinepest mit Notschlachtungen und Umsatzeinbrüchen offensiv auf transparente Information der Öffentlichkeit, u. a. durch eine markante Internetpräsenz.

Diversifizierung: Ein Betrieb kombiniert den Ackerbau mit landwirtschaftlichem Naturschutz sowie einer Kunstgalerie samt Teestube und Skulpturengarten.

Expansion: Ein Tomatenanbaubetrieb vergrößert den Betrieb laufend durch Investitionen in neue energieeffizientere Gewächshäuser, um im Konzentrationsprozess dank genügender Grösse als Lieferant marktmächtiger Grossabnehmer weiterhin bestehen zu können.

Viehhaltung plus Landschaftspflege: Eine Genossenschaft, die Milchvieh und Masthühnchen züchtet, betreibt mit andern Bauern zusammen landwirtschaftlichen Natur- und Landschaftsschutz, in der Überzeugung, dass die Gesellschaft dies künftig auch finanziell vermehrt honorieren wird.

Auswandern: Ein Ehepaar hielt die Fortführung ihrer beiden Familienbetriebe in Holland für wenig aussichtsreich und wanderte nach Frankreich aus. Auf ihrem 300-ha-Betrieb in der Normandie bauen sie auf 120 ha Saatkartoffeln an und sind damit die grössten Lieferanten in Frankreich.

Internationalisierung: Das grösste Rosenzuchtunternehmen Hollands gründete in Kenia eine Niederlassung, wo neben Rosen auch Sommerblumen gezüchtet werden.

Markt und Kettenproduktion: Ein Milchviehbetrieb setzt konsequent auf gute Zusammenarbeit in der Wertschöpfungskette «von der Kuh bis in den Kühlschrank», insbesondere auf die Bildung von bäuerlich dominierter Marktmacht via die verarbeitenden Molkereigenossenschaften.

Aufhören und neu anfangen: Trotz enormem Einsatz, Expansion und grossen Investitionen kam der frühere Landwirt nach einem Ernteausfall durch Hagel zur schweren Entscheidung, seinen Obstbaubetrieb aufzugeben. Heute arbeitet er als Strategieberater und begleitet mit seiner Erfahrung auch andere Landwirte, die ihren Betrieb aufgeben müssen.

Kooperation und Nachhaltigkeit: Der Inhaber eines Milchviehbetriebs baute gemeinsam mit seinem Nachbarn einen Molkereibetrieb auf, in dem Milch auf nachhaltige Weise produziert wird. Erst diese Zusammenarbeit mit entsprechenden betrieblichen Anpassungen inklusive Vermarktung gewährleistet auch die wirtschaftliche Nachhaltigkeit.

Biologisch mit moderner Technologie: Ein biologisch produzierender Ackerbau- und Freilandgemüsebetrieb benützt in kostensparender und arbeitsteiliger Kooperation mit zwei andern Betrieben innovative Bearbeitungsmethoden zur Erhaltung einer gesunden Bodenstruktur.

Durchlässigkeit für Quereinsteiger — Dass erfolgreiches Unternehmertum nicht einfach erlernbar und schulisch vermittelbar ist, zeigt auch die erwähnte Aufzählung von unternehmertypischen Charaktereigenschaften wie Initiative, Mut, Kreativität, Beharrlichkeit und Durchsetzungsvermögen. Somit braucht es in Ergänzung zu einem angepassten Bildungsangebot eine möglichst hohe berufliche Durchlässigkeit des Agrarsektors, um den Zufluss von unternehmerischen Quereinsteigern in die Landwirtschaft sowie deren Chancen für Betriebsübernahmen nicht zu behindern. Die heutige Bevorzugung von bereits in der Landwirtschaft Tätigen und von Familienmitgliedern führt nicht zu einer optimalen Selektion zugunsten einer unternehmerischen Landwirtschaft. In diesem Zusammenhang ist auch das Selbstbewirtschaftsprinzip im bäuerlichen Bodenrecht, soweit es als Eintrittshürde wirkt, kritisch zu beurteilen.

Damit allerdings unternehmerische Personen auch in der Landwirtschaft genügenden Handlungsfreiraum erkennen können, müssen die abschreckende agrarpolitische Überregulierung abgebaut sowie einschränkende Sondervorschriften für Betriebsübernahmen beseitigt werden. Als erfolgreiches Muster für eine solche Entwicklung ist die unerhörte Belebung des Gastgewerbes durch Quereinsteiger nach der Aufhebung von staatlichen Einstiegsschranken, wie Wirtepatenten in verschiedenen Städten und Kantonen zu nennen. Von «sozialverträglichem Strukturwandel» mit Staatshilfe war dort nie die Rede; dagegen hat die «schöpferische Zerstörung» im freien Wettbewerb weitgehend die positiven Ergebnisse gezeitigt, die SCHUMPETER als besondere Stärke der marktwirtschaftlichen Ordnung hervorgehoben hat. Nicht zu vergessen ist schliesslich, dass es offenbar gerade unternehmerische «Neo-Bauern» sind, die ihr Glück im Ausland versuchen, wo die Freiräume weniger eingeschränkt sind als in der Schweiz. Auch damit geht kreatives und innovatives Potenzial verloren.

EINE NEUE ROLLE FÜR DEN STAAT

Die formulierten Reformziele mit ihrer Betonung der unternehmerischen Eigenverantwortung der Landwirte erfordern den sukzessiven Rückzug des Staates aus der Landwirtschaft. Dieses Reformprogramm ruht auf *drei* Pfeilern: dem vollständigen Abbau des Grenzschutzes (Zölle, Kontingente) und der Marktstützung, dem Abbau und Umbau der Direktzahlungen und der weitgehenden Deregulierung des bäuerlichen Boden- und Pachtrechts. Aus einem umsorgenden Staat wird damit ein vorsorgender oder begleitender Staat mit einer neuen Sicht der Steuerung von Entwicklungen. Die lenkende Rolle bezieht sich auf nachweislich öffentliche Güter und Externalitäten, wobei aber öffentliche Güter nicht mit politisch definierten öffentlichen Interessen zu verwechseln sind.

Die neue Rolle des Staates und der Politik verlangt nach einem neuen Gesellschaftsvertrag mit der Landwirtschaft. Ein offener Dialog darüber setzt zunächst in der Politik, bei den Medien und in der Öffentlichkeit eine realistische Wahrnehmung der Zustände voraus. Besondere Betonung verdient auch der Umstand, dass die ausgeprägt zentralistische und nationalistische Agrarpolitik im Konflikt mit schweizerischen Grundprinzipien wie Föderalismus, Subsidiarität und Offenheit zur Welt steht.

Realistische Aufgaben für die Landwirtschaft

Ein Wirtschaftssektor wie die Landwirtschaft, die an volkswirtschaftlicher Bedeutung drastisch eingebüsst hat, gleichzeitig aber seit vielen Jahrzehnten von öffentlicher Unterstützung abhängig ist, muss es sich gefallen lassen, dass die zahlende Seite den «Gesellschaftsvertrag» periodisch überprüft. Zudem muss auch im Zusammenhang mit der Multifunktionalität der Landwirtschaft das Leitbild für die Raumentwicklung, insbesondere die Aspekte der Freihaltung der Landschaft und der dezentralen Besiedlung, zur Diskussion gestellt werden.

Überprüfung des Verfassungsauftrags — Heute operieren die Bauern in einem Regulierungsrahmen aus rund 15 agrarpolitisch relevanten Gesetzen sowie rund 80 Verordnungen. Allein diese Zahlen müssten genügen, um Politik, Gesellschaft und die Bauern selbst von der Notwendigkeit zu überzeugen, das Regulierungsgestrüpp unter dem Leitmotto eines Rückzugs des Staates radikal auszudünnen. Im Rahmen eines langfristigen Reformvorhabens mit einem Zeithorizont von zehn bis zwölf Jahren gibt es einige Gründe, in der Gesetzeshierarchie ganz oben zu beginnen und die agrarpolitischen Verfassungsziele von Art. 104 BV neu zu fassen oder zumindest neu zu interpretieren.

Der Landwirtschaftsartikel enthält mit einer Ausnahme nur ausserökonomische Ziele und klingt so, als sei die Landwirtschaft von der marktwirtschaftlichen Ordnung weitgehend auszunehmen. Die Asymmetrie zwischen wirtschaftlichen und ausserwirtschaftlichen Zielen müsste korrigiert werden, weil sie das politische Denken und Handeln in falsche Bahnen lenkt. Als einziges wirtschaftliches Ziel nennt Artikel 104 BV eine «auf den Markt ausgerichtete Produktion». Bisher bedeutete eine «auf den Markt ausgerichtete Produktion» für die meisten Agrargüter Marktfähigkeit im Inland hinter hohen Schutzmauern. Wettbewerbsfähigkeit müsste sich aber zumindest auf den europäischen Binnenmarkt beziehen.

Die Verfassungsziele sind so allgemein gehalten, dass unterschiedlichste Auslegungen möglich sind. Die geltenden Gesetze und Verordnungen und ihre Umsetzung entsprechen aber nur einer von vielen möglichen Interpretationen, und zwar derjenigen, in der sich die konventionelle Interessenpolitik widerspiegelt: Direktzahlungen werden mit multifunktionalen Leistungen begründet, dienen aber ganz klar der Einkommenssicherung, weitgehend unabhängig davon, ob solche Leistungen tatsächlich erbracht werden. Die mangelnde Zielgenauigkeit und der strukturerhaltende Effekt der hohen Direktzahlungen sind kaum zu bestreiten. Dass damit die Bereitstellung multifunktionaler Leistungen sogar gefährdet wird, wie Markus F. HOFREITHER in seinem Beitrag erläutert, zeigt das Dilemma, in dem die heutige Agrarpolitik gefangen ist.

«Multifunktionalität light» zur Entlastung der Landwirtschaft — Zu zwei «multifunktionalen Vorgaben» von Art. 104 BV – dezentrale Besiedlung und sichere Nahrungsmittelversorgung – kann die Landwirtschaft erwiesenermassen wenig beitragen. Diese Zielsetzungen bedürfen angesichts des demografischen Wandels und der Globalisierung einer Neuinterpretation oder einer realistischen Neuformulierung, wenn nicht sogar einfach der Streichung.

Als Grundsatz sollte gelten: Die schweizerische Landwirtschaft bewirtschaftet das von der Raumplanung als Landwirtschaftszone bezeichnete Land. Dies geschieht jedoch nach einem angepassten räumlichen Leitbild, das auch die Minimalpflege oder den gänzlichen Rückzug des Menschen zulässt. Die Nutzungsvorschriften der Raumplanung für die Landwirtschaftszone müssen zudem, ohne Aufgabe der Freihaltungsziele für Schutzgebiete, Wald, Freiräume usw., sinnvolle Nutzungen (v. a. Wohnen oder Aktivitäten der Naherholung) ermöglichen, die den Strukturwandel der Landwirtschaft unterstützen.

Für die Landwirtschaft wirkt der durch eine strikte Raumplanung vorgegebene Verzicht auf weitere Einzonungen zwar auf der Verkaufsseite in vielen

Fällen wertbegrenzend, auf der Aufwandseite für Kauf und Pacht von Land aber auch kostenmindernd. Und der hohe Anteil von Bauern mit Eigentum an Land und Immobilien und entsprechenden Optionen kontrastiert im Land der Mieter ganz deutlich mit den Verhältnissen in der übrigen Bevölkerung.

Naturentwicklungsgebiete als Teil der Kulturlandschaft — Die Forderung nach Erhaltung der Kulturlandschaft muss regional differenziert werden. Die Landschaft der Berg- und Hügelregionen verdient eine andere Betrachtung und Bewertung als das stark genutzte und besiedelte Flachland. In Bergregionen lassen sich nicht alle Täler als besiedelte Kulturlandschaften erhalten und gegen eine allmähliche Verwilderung verteidigen – wobei ein solcher Prozess nicht generell negativ belegt sein muss. Sicher wird ein neues räumliches Leitbild keine ungebremsste Verwilderung des Berggebiets zulassen wollen. Es geht darum, eine Entwicklung zu ermöglichen, die eine Vielfalt von unterschiedlichen Landschaftsbildern hervorbringt. Die bisher wegleitende, räumlich stark standardisierte Erhaltungspolitik hat, abgesehen von den hohen Kosten, den Mangel, dass sie landschaftliche Vielfalt eher verhindert. Wie eine Entwicklung des Rückzugs aussehen könnte, lässt sich etwa an entvölkerten Landschaftsbrachen in norditalienischen Alpentälern beobachten. Dort gibt es schon heute naturwüchsige Gebiete durch vollständigen Rückzug des Menschen, aber auch Naturentwicklungsgebiete, in denen in Randzonen eine traditionelle Bewirtschaftung erhalten wird.

Differenzierung Tal–Berg — Im Talgebiet bzw. im Hauptsiedlungsgebiet des schweizerischen Raumes beinhaltet die intensive Landwirtschaft eine problematische, aber nur schwer vermeidbare Kuppelproduktion von Agrargütern und Umweltbelastung (Luftverschmutzung, Lärm, Eintrag von Chemikalien, eintöniges Landschaftsbild, Beeinträchtigung der Artenvielfalt). Allein durch das Schrumpfen der Landwirtschaft ergibt sich hier, zumindest bis zu einer bestimmten, aber noch längst nicht erreichten Schwelle der Extensivierung und des Rückbaus, eine positive Bilanz multifunktionaler Leistungen, weil

im Talgebiet unter heutigen Bedingungen negative Umweltfolgen als Kuppelprodukt bäuerlicher Produktion bei Weitem überwiegen. Durch Extensivierung wird eine bessere Koexistenz zwischen Natur und Landwirtschaft möglich, anders gesagt: Landschaft und Landwirtschaft nebeneinander statt durcheinander.

Im Berggebiet ist die landwirtschaftliche Produktion eher mit der Erhaltung eines gewünschten Landschaftsbildes verbunden. Allerdings stellt sich hier die Frage, ob die Produktion von gemeinwirtschaftlichen Leistungen wirklich mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, die von der Gesellschaft abzugelten sind. Es könnte auch so sein, dass gemeinwirtschaftliche Leistungen abgekoppelt von einer agrarischen Erzeugung erbracht werden, weil die Produktionsfunktion keine genügende wirtschaftliche Basis mehr hat. In einigen Gebieten mag die Aufrechterhaltung einer gewissen landwirtschaftlichen Produktion doch die günstigste Art sein, die erwünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu erbringen. Die Kosten-Nutzen-Bilanz der Aufgabe der Agrarproduktion ist vom lokalen wirtschaftlichen Umfeld abhängig.

Abbau von Grenzschutz und Marktstützung

Der Rückzug des Staates beim Grenzschutz (Zölle, Kontingente) und bei der Marktstützung bildet den *ersten* Pfeiler des vorgeschlagenen Programms für den agrarpolitischen Richtungswechsel. Wichtig sind dabei die Vorgabe eines klaren Zeithorizonts und eine gut gewählte Sequenz von Liberalisierungsschritten.

Verlässlicher Zeitplan — Die Reduktion bzw. die Aufhebung der Schutzmassnahmen gegen Importkonkurrenz und aller Beiträge zur Marktstützung sollte mit einem fixen und im Voraus angekündigten Kalender für einzelne Produkte bzw. Tarifpositionen über einen genügend langen Zeitraum erfolgen.

Damit der Vertrauensschutz auch im Hinblick auf die Amortisation getätigter Investitionen gewährleistet bleibt, wird hier eine Frist von rund zehn Jahren vorgeschlagen. Die betroffenen Bauern können die lange Anpassungsfrist nutzen, um sich auf die neuen Bedingungen einzustellen. Eine schockartige Krise lässt sich damit auch bei einem markant beschleunigten Strukturwandel vermeiden. Für Härtefälle können aus dem Agrarbudget des Bundes durch Umschichtungen zugunsten sozialer Begleitmassnahmen die notwendigen Mittel freigestellt werden.

Sequenz der Reformschritte — Um der Landwirtschaft die Anpassung zu erleichtern, sind bei der Reihenfolge der Abbaumassnahmen Akzente zu setzen. Bei der Beseitigung von Wettbewerbshindernissen stehen als Vorleistung an die Landwirtschaft zuerst Massnahmen zur Kostensenkung bei Produktionsinputs an (Futtermittel, Dünger, Saatgut, Tiermedizin, Geräte und Maschinen usw.). Stichworte sind die Beseitigung der Behinderung von Parallelimporten und die generelle Anerkennung von EU-Zulassungen, inklusive der raschen Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips. Diese Massnahmen dürfen nicht sektoriell begrenzt oder gar punktuell betrieben werden, weil die Liberalisierungswirkung am grössten ist, wenn die ganze Volkswirtschaft davon erfasst wird. Einige dieser Reformschritte werden als wünschbare flankierende Massnahmen auch in der AP 2011 erwähnt.

Wenn die Wirkungen dieser Massnahmen spürbar werden, folgt der gestaffelte Abbau des Grenzschutzes für landwirtschaftliche Massenprodukte, für welche kaum eine Region der Schweiz als Produktionsstandort geeignet ist. Das Potenzial der schweizerischen Landwirtschaft liegt nicht bei «commodities», wo die Kosten entscheidend sind. Am wenigsten Probleme bietet die Markttöffnung bei Produkten, bei denen schweizerische Anbieter über besondere, auf internationalen Märkten anerkannte Stärken verfügen. Dazu gehören einerseits verarbeitete Milchprodukte, vor allem Käse, andererseits Nahrungsmittel der zweiten Verarbeitungsstufe mit beträchtlicher Zusatzwertschöpfung.

Als Beispiel für positive Erfahrungen mit der Öffnung von Agrarmärkten wird immer wieder die österreichische Landwirtschaft nach dem EU-Beitritt genannt. Dabei gibt es auch in der Schweiz bereits Erfolgsgeschichten. Besonders interessant ist die Entwicklung beim Wein. Während beim Rotwein ein praktisch freier Markt besteht und sich die Schweizer Anbieter dank Spezialisierung und Qualitätssteigerung gegen Importkonkurrenz sehr gut schlagen, leidet der Weissweinmarkt weiterhin unter dem staatlichen Agrarschutz für ein international nicht konkurrenzfähiges Massenprodukt. Die typischen Folgen sind latente Überschüsse und zu hohe Preise für eine mehrheitlich mittelmässige Qualität. Zumindest aufgrund des bereits erzielten Exportwachstums verspricht auch die Liberalisierung des Käsemarktes mit der EU zu einer Erfolgsgeschichte zu werden.

Unilaterale Markttöffnung — Für einseitig beschlossene Markttöffnungen nach dem Motto «Wie ich dir, so du (vielleicht) mir» müsste das von der aktuellen schweizerischen Handelsdiplomatie geradezu rituell verkündete Paradigma des strikten Interessentauschs aufgegeben werden. Mit dem Zurückhalten von Faustpfändern verhindert diese traditionelle Verhandlungsstrategie, dass einseitig wohlfahrtssteigernde Massnahmen getroffen werden, nur weil der Partner nach konventioneller Lesart keine Gegenleistung erbringt. Besonders kleine Länder profitieren von eigenen Initiativen zu unilateraler Markttöffnung. Einseitiger Zollabbau im Agrarbereich und andere unilaterale Liberalisierungsschritte müssen unabhängig von äusserem Druck als langfristiges Programm betrieben werden. Wie gezeigt behindert der überdurchschnittliche Agrarschutz der Schweiz nicht nur den Strukturwandel in der Landwirtschaft selbst, sondern er beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Nahrungsmittelsektors.

Schliesslich dient die Abkehr vom strikten Interessentausch bzw. von einer defensiven Position im Agrarbereich auch den viel gewichtigeren volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz bei Abkommen über die Markttöffnung

für Dienstleistungen und über Regelungen zum Schutz des geistigen Eigentums. Dies sind die pendenten Grossthemen der auf Eis gelegten, aber für die Schweizer Bauern weiterhin latent «drohenden» Doha-Runde der WTO. Selbst bei der jetzt vorherrschenden Tendenz zur Rückkehr zu bilateralen Freihandelsabkommen beeinträchtigen die agrarpolitisch bedingten Einschränkungen des Verhandlungsspielraums die erwünschten Ergebnisse.

Mehr Markt – mehr Umweltqualität — Die kleinbetriebliche Struktur in Verbindung mit hohen Faktorpreisen und einem hohen Regulierungsniveau gilt als zentraler Wettbewerbsnachteil der schweizerischen Agrarwirtschaft. Die Grössennachteile werden aber nicht durch einen höheren Beitrag an die multifunktionalen Ziele aufgewogen. Eher das Gegenteil scheint zuzutreffen. Die strukturellen Anpassungen durch Marktöffnung werden zu einer geringeren landwirtschaftlichen Produktion führen, die in Bezug auf die multifunktionalen Leistungen besser abschneidet als die heutigen Strukturen. Der Rückgang von Produktionen, die international am wenigsten wettbewerbsfähig und oft besonders umweltbelastend sind und für die Kulturlandschaft keinen oder gar einen negativen Wert aufweisen, lässt insbesondere im Talgebiet eine beträchtliche Verbesserung der «Multifunktionalitäts-Bilanz» erwarten.

Rück- und Umbau der Direktzahlungen

Das Giesskannen-System der Direktzahlungen wird heute von vielen Seiten bemängelt, von Ökonomen gelegentlich gar als reines Rentenprogramm bezeichnet. Die Forderung nach einer grösseren Zielgenauigkeit gehört ins Standardrepertoire der meisten Reformanregungen. Der grösste Mangel des heutigen Konzepts ist seine bremsende Wirkung auf den Strukturwandel. Wenn hohe einkommenswirksame Direktzahlungen den strukturellen Anpassungsprozess hemmen, beeinträchtigt dies den Prozess hin zu leistungsfähigeren Bauernbetrieben, deren Einkommen primär aus Marktaktivitäten stammt.

Der Rück- und Umbau der Direktzahlungen bildet deshalb den *zweiten* Pfeiler des Programms für den vorgeschlagenen agrarpolitischen Richtungswechsel. Auch hier soll ein im Voraus fixierter, abgestufter Abbau der Direktzahlungen den Betroffenen eine genügend lange Frist zur Anpassung garantieren. In der neu zu konzipierenden Ausgestaltung der künftigen Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen haben sozialpolitische Anliegen (Restriktionen der Anspruchsberechtigung) keinen Platz mehr, da diese mit eigenen Instrumenten zu verfolgen sind.

An konkrete Leistungen gebundene Direktzahlungen — Die undifferenzierte und stark auf generelle Einkommensstützung ausgerichtete Konzeption der Direktzahlungen wird über eine Frist von 10 bis 15 Jahren abgeschafft, und die Direktzahlungen werden entsprechend zurückgefahren. Neueinsteiger erhalten per sofort keine Direktzahlungen mehr. Das alte Konzept wird von einem System abgelöst, das auf die Abgeltung konkreter gemeinwirtschaftlicher Leistungen zielt. Dies erfordert eine Klärung der multifunktionalen Leistungen und einen differenzierten Ansatz, welcher der Diversität dieser Leistungen angepasst ist. Die neu zu konzipierenden Direktzahlungen sind zwar wie die heutigen ein gewisser Ersatz für Preisstützungsmassnahmen. Die Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist aber grundsätzlich an konkrete messbare Ergebnisse von Leistungen, d. h. an einen Output, gebunden, und zwar an einen Output, der einer artikulierten Nachfrage durch einen Besteller entspricht. Messbar sind besonders jene Leistungen, für die in einem Auftragsverhältnis ein Preis vereinbart wird.

Soche Leistungen – Freihaltungsmassnahmen, Schutzmassnahmen, u. U. auch Belebungsmaßnahmen wie das Betreiben von Parks, landwirtschaftlichen Zoos usw. – können von Einzelnen, Korporationen (Genossenschaften) oder auch vermehrt von nicht landwirtschaftlichen Anbietern erbracht werden. Das Letztere kann für Flächen vorteilhaft sein, die nur noch minimal gepflegt werden müssen. Auch für im Prinzip nicht marktfähige Leistungen im Sinne öffentlicher Güter ist es möglich, mit «mehr Markt» den Mitteleinsatz zu verbessern.

Öffentliche Gemeinwesen mit Budgethoheit (Gemeinden, Kantone) können Aufträge zur Landschaftspflege ausschreiben. Es ist zu erwarten, dass sich auf einem solchen Markt spezialisierte gewinnorientierte, d. h. wirtschaftlich handelnde Anbieter herausbilden, nicht zuletzt auch solche, die diese neuen Möglichkeiten zum (teilweisen) Ausstieg aus der Landwirtschaft benützen. Die Form solcher Leistungsvereinbarungen bzw. Auftragsverhältnisse wird auch von den Eigentumsverhältnissen bei den zu pflegenden Flächen abhängig sein.

Der Widerstand gegen dieses nahe liegende, von jeder Gemeinde bei Infrastrukturaufgaben angewendete Modell hat auch damit zu tun, dass das Argument, die «Direktzahlungs-Bauern» seien die günstigsten Landschaftsschützer, der Wirklichkeit des Marktes kaum standhalten könnte. Ironischerweise wird gegen das Konzept der direkten Abgeltung von Arbeitsleistungen auch das Negativklischee vom «angestellten» bzw. «lohnabhängigen» Landwirt bemüht, wie wenn sich in der staatlich gelenkten und finanzierten Landwirtschaft freie Bauern auf freien Märkten bewegen würden.

----- Staatliche Förderung von Bio-Energie? -----

Die ausländischen Programme zur Förderung von Bio-Energie (Brasilien als Pionier mit Ethanol aus Zuckerrohr, neue EU-Richtlinie zur Förderung von Bio-Diesel, us-amerikanische Förderprogramme usw.) haben in der Schweiz umgehend zu entsprechenden Forderungen geführt. Auch von bäuerlicher Seite gibt es bereits Vorstösse zur staatlichen Förderung der Energiegewinnung aus Biomasse (BOURGEOIS 2006). Da die Schweiz auch dafür sicher ein Hochkostenland wäre, müsste eine solche Produktion wiederum gegen billigere Importe geschützt werden oder es wären sonst irgendwelche Stützungsmaßnahmen nötig. Überspielt wird die Fragwürdigkeit eines solchen neuen Systems des Agrarschutzes mit wohlfeilen Schlagworten wie «Verringerung der Energieabhängigkeit» oder «Nachhaltigkeit der Energiequellen». Die OECD warnt ausdrücklich vor den Risiken neuer Marktverzerrungen durch milliardenschwere staatliche Förderprogramme der grossen Akteure. Hier droht ein neuer Subventionswettkampf nach altem Muster, indem die resultierenden Marktverzerrungen durch nationale Subventionsprogramme andern Ländern die Legitimation für das Nachziehen liefern.

Spezifische ökologische Leistungen wären gesondert durch ökologische Zahlungen abzugelten. Für solche Leistungen sind klarere Vorgaben nötig. Wie bei andern Branchen ist die Erfüllung umweltrechtlicher Vorgaben nicht abzugelten. Ökologische Regulierung sollte zudem Rücksicht auf ausländische Standards und Entwicklungen nehmen, damit nicht ein neuer Ökoprotektionismus durch schweizerische Sonderregulierungen entsteht.

Regionale Differenzierung — Eine Differenzierung der Direktzahlungen bzw. der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Tätigkeiten drängt sich vor allem nach regionalen Gesichtspunkten auf. Die Nachfrage nach multifunktionalen Leistungen und deren Art und Bewertung sind nicht flächendeckend gleich. Es gibt zwar im bestehenden System gewisse regionale Elemente, aber diese sind nicht auf die Umstände in einer konkreten Region abgestimmt. Damit sich die Nachfrage differenziert ausdrücken kann, sollte die Entscheidungskompetenz über die Finanzierung und den Einsatz von Direktzahlungen stärker auf Kantone, Regionen und Gemeinden verlagert werden. Dort nähme die betreffende Nachfrage viel stärker den Charakter einer Auftragsleistung an, für die es einen lokalen Besteller gibt. Bei einem solchen Schritt wäre u. U. auch die Zweckbindung der weiterhin vom Bund übertragenen Mittel aufzuheben. Kantone, (Fremdenverkehrs-)Regionen und Gemeinden hätten dann sogar die Freiheit, diese Mittel auch für andere Zwecke einzusetzen. Eine Dezentralisierung des künftigen Direktzahlungssystems entspricht den Grundprinzipien der schweizerischen Staats- und Gesellschaftsordnung viel besser als das heutige zentralistische Konzept.

Sozialpolitische «Direktzahlungen» als Ausstiegshilfen — Konventionelle Verbesserungsvorschläge bewegen sich meist auch in sozialpolitischen Geleisen: Entweder wird gefordert, dass nur oder vor allem die Bedürftigen Direktzahlungen erhalten sollten oder dass umgekehrt jüngere Landwirte, denen man noch soziale Mobilität zutraut, keinen Anspruch auf Direktzahlungen mehr haben sollten. Die Vorstellung, dass Bauern, als Einzelne oder Gesell-

schaft bzw. juristische Person, wie jeder gewerbliche Unternehmer für mess- und bewertbare Tätigkeiten entschädigt würden, ist diesem sozialpolitisch-patronalistischen Denken fremd. Sozialpolitisch motivierte Direktzahlungen müssten vollkommen unabhängig von Leistungskriterien der Multifunktionalität als gezielte Ausstiegs- und Übergangshilfen konzipiert werden, d. h., sie wären an bestimmte Bedingungen gebunden und würden einem eigenen Muster der Ausrichtung und Entwicklung im Zeitverlauf folgen.

Öffnung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes

Eine weitgehende Deregulierung im bäuerlichen Boden- und Pachtrecht bildet den *dritten* Pfeiler des Programms für den vorgeschlagenen agrarpolitischen Richtungswechsel. Im landwirtschaftlichen Pachtland- und Bodenmarkt werden die Widersprüche der heutigen Agrarpolitik besonders gut sichtbar. Die drei Reformpfeiler – Abbau des Agrarschutzes, Um- und Rückbau der Direktzahlungen sowie Deregulierung des Bodenmarkts – sind von ihren Wirkungen her eng miteinander verknüpft. Die gegenseitigen Abhängigkeiten verlangen nach abgestimmten Politiken. Die heutige Agrarpolitik ist weit davon entfernt, diese Forderung zu erfüllen.

Für mehr strukturelle Dynamik — Der landwirtschaftliche Bodenmarkt erscheint aufgrund der Schätzungen von Beat MEIER über die gehandelten Flächen zwar recht dynamisch, doch bewegt sich strukturell sehr wenig. Handänderungen ausserhalb der Familie sind selten. Die Trägheit des Marktes ist eine Folge der institutionellen Einschränkungen der Nutzungs- und Verfügungsrechte durch die Raumplanung und das bäuerliche Bodenrecht. Während raumplanerische Einschränkungen – allen voran die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet – nötig sind, um die weitere Zersiedelung der Schweiz in Grenzen zu halten, sind die Restriktionen des bäuerlichen Bodenrechts ordnungs- und wettbewerbspolitisch schwierig zu legitimieren.

Wie Beat MEIER zeigt, erfolgt Betriebsgrössenwachstum in der Schweiz mangels Kaufangeboten vorwiegend über Zupacht. Gutes Pachtland ist aber ebenfalls knapp, und viele Betriebe können nicht im gewünschten Ausmass wachsen. Dies ist eine direkte Folge davon, dass die landwirtschaftlichen Einkommen durch faktor-gebundene Direktzahlungen und die Aufrechterhaltung des Agrarschutzes massiv gestützt werden. Die Marktträchtigkeit wird durch die Unsicherheiten, die mit Pachtland verbunden sind, sowie durch die grössendegressive Ausgestaltung der Direktzahlungen verstärkt. Grösse wird theoretisch gewünscht und faktisch bestraft.

Deregulierung im Bodenrecht — Die staatliche Stützung bäuerlicher Einkommen wird tendenziell im knappsten Produktionsfaktor Boden kapitalisiert und wirkt für diesen preisstärkend. Damit werden die Aussichten, durch eine Ausdehnung der Fläche Skaleneffekte zu realisieren, weiter geschmälert. Die Bodeneigentümer bzw. die Landwirtschaftsbetriebe mit viel eigenem Land werden zu den eigentlichen Gewinnern der Einkommensstützung, und nicht die leistungsstarken und effizienten Betriebe. Dieser Widerspruch zwischen Einkommensstützung und Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit lässt sich nicht vollständig auflösen, aber er kann entschärft werden. Dazu braucht es auch eine Deregulierung des Boden- und Pachtlandmarktes. Die Beseitigung von Marktzutrittsbarrieren für Nachfrager nach Landwirtschaftsland und -liegenschaften würde das Ein- und Ausstiegsverhalten im Agrarsektor verändern, die Mobilität von Landwirtschaftsland erhöhen und neue Besitz- und Bewirtschaftungsformen fördern. Im Gegensatz zur Einschätzung im Bericht von Beat MEIER wird hier auch für die Abschaffung des Selbstbewirtschaftsprinzips plädiert, um sicherzustellen, dass mit den vorgeschlagenen Deregulierungsmassnahmen wirklich alle Marktzutrittsschranken abgebaut sind.

FOLGEN FÜR LAND, LANDSCHAFT UND LANDWIRTSCHAFT

Erfolgskriterium für die hier vorgeschlagene Transformation ist, dass das Geschick der Branche von erfolgreichen landwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmern bestimmt wird. Deren Wettbewerbsfähigkeit ist nicht nur durch die Produktions- und Transaktionskosten bestimmt, sondern hängt letztlich davon ab, ob Produkte und Dienstleistungen gewinnbringend am Markt abgesetzt werden können. Unter den oben dargestellten Zielsetzungen und Randbedingungen, d. h. bei weitgehendem Wegfall der heutigen flächen- und tierbestandbezogenen Direktzahlungen und bei vollständigem Abbau des Agrarschutzes, lassen sich gewisse wahrscheinliche Entwicklungen in groben Zügen skizzieren. In keiner Weise geht es dabei um Vorgaben für eine «optimale» Agrarstruktur.

Strukturwandel und Betriebsgrößen

Viele «optimale» Betriebsgrößen — In diesem Zusammenhang ist zunächst die Vorstellung einer gleichsam in Hektaren standardisierten «optimalen Betriebsgrösse» zu verwerfen. Stellt man anstelle des traditionellen Landwirtschaftsbetriebs den innovativen Unternehmer ins Zentrum, verweist der Begriff «optimale Betriebsgrösse» auf eine individuelle Anpassung der Betriebsstrukturen an den gewählten Markt. Zudem sollen ja künftig konkrete multifunktionale

Leistungen vermehrt abgekoppelt von der Produktion über Aufträge erbracht und abgegolten werden. Auch unter diesem Leistungsgesichtspunkt ergibt sich die optimale Betriebsgrösse aus den spezifischen Verhältnissen. Eine feste «beste» Betriebsgrösse kann es schon deshalb nicht geben, weil sich der Markt im Bereich agrarischer Güter rasch verändert. Die Entwicklung der milchbasierten Produkte bloss im letzten Jahrzehnt belegt dies dramatisch. Hinzu kommen längerfristige Verschiebungen in der Nachfrage (z. B. Biomasse als Ersatz für fossile Energieträger) oder im Angebot an Produktionsfaktoren (z. B. Wasserknappheit aufgrund von Wohlstandssteigerung, Urbanisierung und Klimaänderungen). Zu ergänzen ist, dass sich Betriebsgrösse auch auf die Kapitalausstattung beziehen kann, statt nur auf die Fläche.

----- Kooperationen, Betriebsgemeinschaften -----

Betriebsgemeinschaften sind in der Schweiz noch die grosse Ausnahme. Zwei Sozialforscherinnen untersuchten aufgrund einer Fragebogenauswertung die Erfolgsfaktoren von Betriebsgemeinschaften (PULFER UND MÖHRING 2006). Sie nennen in ihrer Studie den Kostendruck als auslösenden Faktor für Kooperationen. Im Jahr 2004 waren in der Schweiz bloss etwa 3 Prozent aller Betriebsleiter in 883 Betriebsgemeinschaften organisiert. Dabei sind die Erfahrungen der kooperierenden Partner betreffend Produktivitätserhöhung, Einsparung von Arbeitszeit und Kosten sowie bezüglich Kooperationsklima überwiegend positiv. Fast die Hälfte der Befragten gab an, pro Woche mindestens fünf Stunden Arbeitszeit einzusparen. Offenbar setzt die heutige Agrarpolitik der hohen einzelbetrieblich ausgerichteten Staatstransfers kaum Anreize für kosten- und zeitsparende Kooperationen. Eine Reduktion der staatlichen Einkommensstützung lässt somit erwarten, dass vermehrt Produktivitätssteigerungen und Kostensenkungen über den Weg betrieblicher Kooperationen gesucht werden.

Weniger, aber grössere produzierende Betriebe — Trotz der Abkehr von solchen Standardvorgaben und trotz der grundsätzlichen Offenheit der hier skizzierten agrarpolitischen Weichenstellung ist die Frage nach den möglichen Entwicklungen und Ergebnissen legitim. Ausgangspunkt ist das Ziel einer markant besseren Anpassungsfähigkeit des Agrarsektors an sich ändernde

Rahmenbedingungen. Zu erwarten sind eine deutliche Verringerung der Zahl der Betriebe sowie, bei gleich bleibender Nutzfläche, durchschnittlich größere Betriebe. Wie erwähnt liegt das Potenzial einer zukünftigen Schweizer Landwirtschaft nicht bei der Massenware, wo Kosten entscheidend sind. Aber auch für qualitativ hochstehende Produkte unter den Labeln «gesund», «natürlich», «ökologisch», «Alpen», «Schweiz» usw. spielen Skaleneffekte für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Märkten eine gewisse Rolle. Gerade die zusätzliche Nachfrage von Auslandsmärkten ermöglicht entsprechende Kostensenkungen.

Die strukturellen Verschiebungen ergäben sich nicht nur wesentlich rascher als unter den Bedingungen der AP 2011, sondern voraussichtlich auch mit einer Art Anfangsschock, der vor allem die schon erwähnten 30 bis 40 Prozent Betriebe mit negativem oder sehr geringem Markteinkommen und hoher Abhängigkeit von Direktzahlungen betreffen dürfte. Betriebe mit hohem Einkommensanteil aus Direktzahlungen finden sich mehrheitlich an Grenzertragslagen. Für die Weiterexistenz solcher Betriebe bzw. für alternative Beschäftigungen kommt es sehr darauf an, welcher Bedarf an gemeinschaftlichen Leistungen dort gegeben ist. Schwierig zu prognostizieren ist der Anpassungseffekt aus dem Umstand, dass der zukünftige Zustand rechtssicher antizipiert werden kann.

Im Einzelnen könnte Transformation folgende Ausprägungen annehmen:

- Betriebsaufgabe mit Ausscheiden aus dem Sektor: Dieser Prozess ist vergleichbar mit der heutigen Aufgabe von Betrieben durch Nicht-Erreichen der SAK-Schwellenwerte für Direktzahlungen. Das Landwirtschaftsland geht mehrheitlich via Pacht und/oder Kauf auf produzierende Betriebe über. Bei einer gewissen Anzahl solcher Fälle würden aber mindestens Teile der landwirtschaftlichen Liegenschaften weiter von den bisherigen Betriebsinhabern bewohnt, d. h., an der landwirtschaftlichen Bevölkerung ändert sich wenig.

- Transformation zu Neben-/Hobby-Betrieben mit Wohnnutzung: Diese werden entweder von den bisherigen oder von neuen, nicht landwirtschaftlichen Besitzern bzw. Bewohnern genutzt. Dies spielt aber keine Rolle, weil keine relevante, d. h. auf den Markt bezogene Produktion stattfindet. Es ist davon auszugehen, dass bei einer freien Umnutzung und der Möglichkeit, innerhalb der gegebenen Volumina umzubauen bzw. Anpassungen vorzunehmen, die nicht landwirtschaftliche Bevölkerung im Landwirtschaftsgebiet zunehmen wird.
- Transformation zu Betrieben für die Erbringung von multifunktionalen (gemeinwirtschaftlichen) Leistungen: Diese Betriebe dienen primär als Basis («Werkhof») für Dienstleistungen, die vom Gemeinwesen abgegolten werden. Hier ist zu erwarten, dass die landwirtschaftlichen Liegenschaften in der Regel von den bisherigen Inhabern der Betriebe bewohnt werden, weil die genannten Leistungsaufträge meistens lokal, unter Umständen sogar punktuell erbracht werden. Zudem ist in den hier besonders angesprochenen Grenzertragslagen die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Liegenschaften geringer. Auch bei dieser Transformation wird aber ein Teil des Landwirtschaftslandes via Kauf und Pacht auf sich vergrößernde produzierende Betriebe übergehen.

Es ist kaum möglich, diese hier nur idealtypisch dargestellten Transformationen zu quantifizieren. Als Folge dieser Veränderungen würden die produzierenden Betriebe im Durchschnitt sicher wachsen. Mit Spezialisierungen, die auch aus neuartigen Leistungskombinationen bestehen können, haben aber auch kleinere Betriebe Marktchancen, vor allem dort, wo die Produktion auch Verarbeitungsstufen bzw. Dienstleistungen umfasst. Eine Steigerung der Wertschöpfung können Betriebe auch durch vertikale Integration erreichen, also durch Expansion in vor- und nachgelagerte Aktivitäten in der Wertschöpfungskette.

Breitere Streuung der Betriebsgrössen — Unter liberalisierten Bedingungen, die mehr unternehmerischen Spielraum erlauben, ist auch mit einer wesentlich grösseren Streuung der Betriebsgrössen zu rechnen. Bis in die 1990er Jahre konnte sich in der Schweiz im Unterschied zu andern Industrieländern wegen der massiven Einkommensstützung und der staatlichen Abschottung des Agrarmarktes keine duale Agrarstruktur entwickeln, sondern es bildete sich eine klein strukturierte arbeits- und kapitalintensive Haupterwerbslandwirtschaft (BAUR 1999). Es gibt gewisse Anzeichen, dass die Entwicklung künftig in Richtung einer grössenmässig «dualen» Landwirtschaft gehen könnte. Auf der einen Seite gäbe es dann eine Häufung bei kleineren (Nebenerwerbs-) Betrieben, wo heute die Produktion oft vor allem noch erfolgt, um die Schwellenwerte (SAK, Tierbestände usw.) für Direktzahlungen zu erreichen und um gewisse Privilegien zu erhalten (günstiger Wohnraum, Eigenversorgung mit Nahrungsmitteln, schöne Wohnlage), auf der andern Seite grosse Betriebe mit industrieller Organisation, die vermehrt auch als Kapitalgesellschaften strukturiert sind.

Verdoppelung beim Tempo des Strukturwandels — Je nach Definition befinden sich in der Schweiz ein Drittel bis zwei Drittel der heutigen Betriebe in Grenzertragslagen mit wenig Potenzial. Wenn man davon ausgeht, dass bei einem linearen Zurückfahren der Direktzahlungen die unteren drei bis vier Dezile der nach dem landwirtschaftlichen Einkommen gruppierten Betriebe nicht überlebensfähig sind, würde über eine Periode von 10 bis 15 Jahren mindestens ein Drittel, vielleicht sogar gegen die Hälfte der heute 60 000 Betriebe aus der eigentlichen landwirtschaftlichen Produktion ausscheiden. Wie dargestellt, würden diese Betriebe aber als Liegenschaft bzw. Wohnort keinesfalls verschwinden. Gegenüber dem heutigen Tempo des Strukturwandels mit einem Rückgang von netto rund 1400 Betrieben pro Jahr ergäbe sich so etwa eine Verdoppelung.

Oft wird solchen Abbauszenarien entgegengehalten, der schweizerische Arbeitsmarkt könne die freigesetzten Arbeitskräfte gar nicht aufnehmen. Dabei ist dieser Arbeitsmarkt sehr dynamisch, denn er nimmt in guten Jahren bis zu 40 000 neue Beschäftigte auf. Ausserdem hat eine Volkswirtschaft kein definiertes Arbeitsvolumen, sondern gerade die reformbedingte Ersparnis an Steuergeldern kann andernorts auch Nachfrage nach Arbeitskräften freisetzen. Voraussetzung für diesen flexiblen Arbeitsmarkt ist allerdings eine genügend hohe Mobilität der Erwerbstätigen. In allen wachstumsstarken Volkswirtschaften wandern die Menschen zu den Jobs, und nicht umgekehrt.

Landschaft, Siedlung, Bevölkerung

Eine Aufgliederung der hier nur sehr grob skizzierten Entwicklung auf das Berg-, Hügel- und Talgebiet erscheint kaum möglich. Mit der Randbedingung einer strikten Freihaltung der heutigen Landwirtschaftsfläche sowie einer Beschränkung auf die gegebenen Bauvolumina auf diesen Flächen ist aber davon auszugehen, dass sich durch den beschriebenen Strukturwandel wohl gewisse Änderungen im Landschaftsbild ergeben, aber nur beschränkt solche, die über eine andere Zusammensetzung von Kulturen und damit «Farben» hinausgehen. Am ehesten wahrnehmbar wären die Veränderungen allenfalls bei einem massiven Rückgang des Ackerbaus im Talgebiet, weil sich dieser Prozess auch in den alltäglichen Lebensräumen des Grossteils der Bevölkerung abspielen würde.

Umschichtungen in der ländlichen Bevölkerung — Hingegen würden sich aus der vermehrten Aufgabe bzw. Transformation von Betrieben eine deutliche Verschiebung der Nutzung vormals landwirtschaftlicher Gebäude und damit auch eine andere Zusammensetzung der ländlichen Bevölkerung ergeben. Sogar unter den gegenwärtigen einschränkenden Nutzungsbedingungen wurde gemäss einer Untersuchung des ARE und des BFS im Jahrzehnt 1990

bis 2000 ausserhalb der Bauzonen bereits viel bäuerlicher Wohnraum für Bewohner aus Städten und Agglomerationen renoviert. Mit andern Worten: Es floss privates Kapital in den ländlichen Raum, um genau jene Erhaltung des gepflegten Siedlungsbildes und auch die – zumindest temporäre – dezentrale Besiedlung zu ermöglichen, die in der Agrarpolitik via flächendeckende und ineffiziente Direktzahlungen sichergestellt werden soll. Die offiziell verpönte nicht landwirtschaftliche Nutzung der bäuerlichen Bausubstanz bedeutet deshalb nicht eine Zerstörung der Landschaft, sondern mobilisiert vielmehr das Besitzerinteresse als Anreiz für deren Pflege. Hinzu kommt, dass als Folge gezielter Massnahmen zugunsten der Bauern die Höfe meist verkehrstechnisch so gut erschlossen sind wie Siedlungsgebiete. Die nicht landwirtschaftliche, tendenziell extensivere Wohnnutzung ist somit verkehrs- bzw. emissionstechnisch als neutral oder sogar positiv einzustufen, denn eine hoch mechanisierte und intensive Landwirtschaft in der Nähe von Siedlungs- bzw. Touristikgebieten ist eine bedeutende Quelle von Lärm und Luftverschmutzung. Dazu kommt ein soziologischer Aspekt der Zuwanderung aus urbanen Gebieten, nämlich die Aussicht auf eine Veränderung typisch bäuerlich geprägter gesellschaftlicher Strukturen und ihrer traditionell eher geschlossenen Milieus.

Überzeichnetes Drohbild Verwaldung — Die jüngste amtliche Vermessung hat, beispielsweise im Emmental und im Wallis, zu empfindlichen Kürzungen der Direktzahlungen geführt, da Flächen, die seit Jahrzehnten verbuscht und verwaldet sind, aus dem Direktzahlungs-Kataster fallen. Trotz der postulierten Rahmenbedingung der Freihaltung müsste damit gerechnet werden, dass mit dem beschleunigten Strukturwandel gewisse Flächen in peripheren Lagen rascher verbuschen oder verwalden würden, als dies heute der Fall ist. In Grenzlagen, vor allem im Alpenraum, ist mit einer längerfristigen Zunahme der Waldfläche zu rechnen, wie dies im Tessin schon im 20. Jahrhundert geschah, ohne negative Folgen für die Natur oder den in diesem Zusammenhang gerne genannten Tourismus.

Es stellt sich auch die Frage, inwiefern das Sömmerungsgebiet von den geschilderten Transformationen betroffen ist. Bereits unter den heutigen Produktionsbedingungen hat sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Sömmerung verschlechtert. Zudem kann diese vor allem noch durch den Einsatz ausländischer Stör-Arbeitskräfte aufrechterhalten werden. Bei einer Streichung der heute sehr hohen Tierbeiträge im Berggebiet könnte die Sömmerung massiv zurückgehen. Von den Sömmerungsflächen liegen etwa 40 Prozent über der Waldgrenze. Hier entfällt die oft vorgebrachte «Gefahr» der Verbuschung und Verwaldung bei Aufgabe der Bewirtschaftung. Bei den übrigen Sömmerungsflächen, sofern diese überhaupt freigehalten werden sollen, würde für die Offenhaltung eine minimale Nutzung genügen.

Dabei ist einmal mehr daran zu erinnern, dass zusätzlicher Wald weder unerwünscht ist noch eine Bedrohung darstellt. Dass neue Waldflächen im Rahmen der Kyoto-Verpflichtungen eigentlich als zusätzliche CO₂-Senken angerechnet werden müssten, ist vielleicht eher ein Nebenaspekt. Gerne wird aber Verwaldung als Bedrohung der Biodiversität gesehen. Studien im Rahmen des NFP 48 zeigen zwar, dass ein bestimmtes Ausmass an agrarischer Produktion positiv mit Biodiversität korreliert ist. Durch den Rückgang der Bewirtschaftung wird aber nicht die Biodiversität als solche bedroht, sondern in vielen Fällen sind Lebensgemeinschaften betroffen, die durch die Bewirtschaftung erst geschaffen oder gefördert wurden. Eigentlich wäre bei der Diskussion um Biodiversität immer zuerst zu klären, ob als Vergleichsobjekt die «Kulturlandschaft» oder die «Naturlandschaft» herangezogen wird. Und da die Problematik der Biodiversität auch unter Naturwissenschaftlern kontrovers beurteilt wird, verwundert es nicht, dass sich das Thema für die politische Instrumentalisierung gut eignet.

Folgen für Produkte und Produktion

An dieser Stelle sind schliesslich noch vorsichtige Aussagen über strukturelle Verschiebungen in der Produktpalette der heutigen schweizerischen Universal-Landwirtschaft zu machen. Ein Bild der Zukunft kann aber nur in grössten Pinselstrichen gezeichnet werden. Sowohl der Abbau des Grenzschutzes als auch die Reduktion von flächenbezogenen allgemeinen Direktzahlungen ist vor allem für die Produzenten von pflanzlichen Massenprodukten (Getreide, Kartoffeln, Gemüse, Obst, Ölsaaten) eine nur im Ausnahmefall zu bewältigende Herausforderung. Der Getreideanbau ist allerdings hoch mechanisiert und wenig arbeitsintensiv; bei genügendem Preis- und Einkommensdruck können Produzenten dort ohne Weiteres mit einer Flächenexpansion oder mit zusätzlichen landwirtschaftlichen oder nicht landwirtschaftlichen Aktivitäten Einkommen erzielen.

Marktchancen sind aber vor allem bei pflanzlichen Frischprodukten durch konsequente Ausrichtung auf verlässliche Lieferfähigkeit bei gleich bleibend hoher Qualität weiterhin vorhanden. Beim Gemüse wirkt beispielsweise ein gewisser Distanzschutz für die regionale Produktion; zudem lässt sich durch die Angliederung einer ersten Stufe der Weiterverarbeitung nicht nur zusätzliche Wertschöpfung generieren, sondern man gewinnt auch mehr Kontrolle über Produktqualität und Lieferfähigkeit. Bei der Belieferung grosser Abnehmer mit Agrarprodukten läuft die Entwicklung immer stärker nach dem Muster von industriellen KMU-Zulieferern von Grossunternehmen in der Industrie. Dabei werden Produktivitätsgewinne vor allem auch mit einer optimierten Logistik erzielt. Angestossen insbesondere durch die Grossverteiler, die beispielsweise die Zahl regionaler Lieferanten von agrarischen Frischprodukten markant reduzieren, ist dieser Trend auch hierzulande bereits in Gang gesetzt.

Es ist aber unter dem vorgeschlagenen Reformszenario doch ein beträchtlicher Rückgang der pflanzlichen Produktionen und eine gewisse Verschiebung zu tierischen Produkten zu erwarten. Dieser Prozess verläuft mit den entsprechenden Nutzungsverchiebungen im Raum, d. h. zwischen Berg-, Hügel- und Talregionen. Die Westschweiz wäre vom Rückgang der Getreideproduktion stärker betroffen als die Deutschschweiz insgesamt. Diese Verschiebung zwischen pflanzlicher und tierischer Produktion ist an sich schon eine Form der Spezialisierung im Grossen, doch ist davon auszugehen, dass auch innerhalb der weiterbestehenden Produktionszweige, besonders bei Milch- und Fleischprodukten, die Spezialisierung zunehmen wird. Genau hier, wo die Schweiz über besondere Stärken verfügt, wird auch die Integration in den EU-Binnenmarkt vorangetrieben. Dies wird in den betreffenden Branchen unter internationalem Wettbewerb die Spezialisierung durch Diversifikation, zusätzliche Wertschöpfung, Qualitätssteigerung usw. noch verstärken.

TRIEBKRÄFTE DER REFORM

Immer wieder hört man in bäuerlichen und bauernfreundlichen Kreisen, ein reiches Land wie die Schweiz könne sich doch eine teure Landwirtschaft leisten. Dieses Argument ist vollkommen verkehrt gestrickt. Gerade ein reiches Land kann sich eine grosse Reform leisten, weil es in der Lage ist, die unvermeidlichen Reformopfer grosszügig zu kompensieren. Auf strukturelle Reformen zu verzichten, weil man sich Verschwendung von volkswirtschaftlichen Ressourcen leisten kann, ist für ein Land im globalen Wettbewerb keine nachhaltige Strategie.

Der Präsident der Schweizerischen Nationalbank, Jean-Pierre ROTH, hat in öffentlichen Auftritten schon mehrfach einen grossen Reformvorteil der Schweiz gegenüber den EU-Staaten unterstrichen: Mit ihrem Liberalisierungsrückstand in der geschützten Binnenwirtschaft hat die Schweiz noch mehr Reform- und damit Wachstumspotenzial als die voll integrierten EU-Binnenmarktländer mit ihren stärker liberalisierten Produktmärkten. Dieser Vorteil gilt ganz besonders in Bezug auf die überfällige Reform der Agrarpolitik.

Wenig Mut zum Aufbruch bei den Regierungsparteien

Mit der AP 2011 legte der Bundesrat im Sommer 2006 ein an die früheren Reformprogramme anknüpfendes Massnahmenpaket vor. Trotz dem bescheidenen Reformgehalt divergieren die Ansichten der wichtigen politischen Kräfte zur AP 2011 stark. Die teilweise harsche Kritik dürfte nicht nur Ausdruck von härteren Verteilungskämpfen sein, sondern auch die Folge von Defiziten der Vorlage. Der latente Zielkonflikt zwischen Erhaltung und Wandel wird mit der AP 2011 nicht ausgeräumt. Erschwerend für die Erfolgsaussichten der AP 2011 kommt hinzu, dass die reformbremsenden Kräfte im Sommer 2006 Morgenluft witterten, als mit dem Einfrieren der Doha-Runde der äussere Druck drohender WTO-Verpflichtungen weggefallen war.

Bundesratsparteien: Dissonanz der Konkordanz — Aufgrund der Stellungnahmen in der Vernehmlassung zur AP 2011 lassen sich die Positionen der verschiedenen Akteure vergleichen, die Reformchancen im Parlament beurteilen und auch Schlüsse in Bezug auf die Bereitschaft zu weitergehenden Reformen ziehen.

Abbildung 20.1 illustriert die Positionen der Bundesratsparteien CVP, FDP, SVP und SP zur AP 2011 insgesamt, zum Zahlungsrahmen sowie zu acht Hauptmassnahmen. Zu jedem der zehn Reformpunkte (senkrechte Skala) gibt es fünf mögliche Positionen (waagrechte Skala). Referenzposition ist die AP 2011, «Annahme Vorschlag Bundesrat». Links davon sind die reformbremsenden Positionen. Die extremste Haltung, «Reform rückwärts», will sogar hinter den Reformstand der AP 2007 zurück. «Status quo» entspricht einer Weiterführung der AP 2007. «Reform verlangsamen» bedeutet, dass zwar die Notwendigkeit weiterer Reformen gegenüber der AP 2007 anerkannt wird, die AP 2011 jedoch zu weit oder zu schnell geht. Auf der rechten Seite der Referenzposition gibt es mit der Haltung «Reform beschleunigen» nur eine mögliche offensive Position.

Die Positionen der Bundesratsparteien weichen deutlich voneinander ab, obwohl es sich um die Vorlage einer Konkordanzregierung handelt, in der alle vier Parteien vertreten sind. SP und CVP stimmen mit unterschiedlichen Vorbehalten zu. Allerdings wirft die ablehnende Haltung der CVP zu mehreren Reformpunkten die Frage auf, weshalb die Partei die Vorlage insgesamt befürwortet. Die traditionelle Bauernpartei SVP und die liberale FDP lehnen die Vorlage aus entgegengesetzten Gründen ab. Für die FDP weist die AP 2011 zwar in die richtige Richtung, geht indes zu wenig weit. Die «Profile» der Parteien lassen erwarten, dass im Parlament an der AP 2011 erhebliche Reformabstriche folgen werden.

Noch wenig Reformwille — Die Tatsache, dass heute alle wichtigen Parteien aus dem bäuerlichen oder bauernfreundlichen Wählerreservoir schöpfen, stimmt bei der Beurteilung der Chancen für einen echten Richtungswechsel skeptisch. Im Einklang mit ihren liberalen Zielen hat sich die FDP als einzige Partei mit ihrem Vorschlag zu einer AP 2009, d. h. der Verkürzung der AP 2011 auf zwei Jahre mit einem anschliessenden vertieften Programm, als mutige Reformkraft exponiert. Der SVP hingegen, der wohl einzigen Partei mit der Legitimation für die Durchsetzung einer grossen Reform, geht sogar die AP 2011 zu weit. Dabei hat Bundesrat Christoph BLOCHER schon öffentlich für die Abschaffung der Agrarbürokratie, des wichtigsten Stützpfeilers traditioneller Bauerninteressen, geworben – ein Radikalschritt, der die heutige Agrarpolitik umgehend zum Einsturz bringen würde. Die CVP verhält sich in ihrer labilen Mitteposition inzwischen schon fast traditionell als Partei der wahltaktischen Opportunitäten und bleibt so ein grosses Fragezeichen.

Die SP als stärkste linke Kraft ist noch weit entfernt davon, sich als Liberalisierungspartei nach dem Muster ausländischer sozialdemokratisch geführter Regierungen zu profilieren. Dies würde eine klarere Konzentration auf tatsächliche Konsumenteninteressen (Wettbewerb, Wahlfreiheit, Preise/staatliche Tarife und Gebühren) bedingen und vor allem eine Abkehr von

Abb. 20.1 Positionen der Bundesratsparteien zur AP 2011

	Reform rückwärts	Status quo	Reform verlangsamen	Annahme AP 2011	Reform beschleunigen
VORLAGE INSGESAMT		○		□ ◇	△
ZAHLUNGSRAHMEN	○	◇		□	△
GRENZSCHUTZ / MARKTSTÜTZUNG MILCH			○ ◇	□ △	
EXPORTSUBVENTIONEN VIEHWIRTSCHAFT				○ □ ◇ △	
GRENZSCHUTZ / MARKTSTÜTZUNG PFLANZENBAU	○			□ ◇ △	
SYSTEM DIREKTZAHLUNGEN			○ □ ◇		△
BEITRÄGE DIREKTZAHLUNGEN		○	□	◇ △	
SOZIALE BEGLEITMASSNAHMEN				○ □ △	◇
STRUKTURVERBESSERUNG				○ □ ◇ △	
BODEN- /PACHTRECHT		□	○ ◇		△

○ SVP □ SP ◇ CVP △ FDP

Die Divergenzen der Bundesratsparteien bei der Beurteilung der AP 2011 lassen erkennen, wie schwierig es auch bei agrarpolitischen Reformen ist, im schweizerischen Konkordanzsystem den Konsens zu finden. Zwei der vier Parteien stimmen der AP 2011 zwar zu, aber auch sie mit Vorbehalten. Einwände gibt es von beiden Polen des Spektrums gegenüber dem Zahlungsrahmen sowie gegenüber dem generell fehlenden Reformwillen. Das Bild ist eindeutig: Die reformbremsenden Vorbehalte überwiegen.

Quelle: eigene Darstellung aufgrund der Vernehmlassungskommentare

den altbekannten Liberalisierungsvorbehalten mit all ihren «flankierenden Massnahmen». Die vornehmlich in urbanen Kreisen aufstrebenden Grünen schliesslich leben stark von ihrer Opposition gegen die Schreckbilder über Agroindustrie, Tierfabriken und Gentechnologie. Zu diesem letzten Thema ist die «log rolling»-Kompetenz der Grünen im Verkehr mit Interessenvertretern der Bauern im Film «Mais im Bundeshaus» eindrücklich festgehalten. Zudem zeigen die jährlichen Auswertungen des Abstimmungsverhaltens ihrer Parlamentarier, welch grundsätzlich zwiespältiges Verhältnis zu marktwirtschaftlichen Reformen, Liberalisierung, Wettbewerb und Wahlfreiheit in grünen Kreisen herrscht.

Unüberwindliche institutionelle Reformhürden? — Diese Kurzanalyse führt zu einer nicht ganz neuen Erkenntnis. Offenbar sind die Parteien, welche die heterogene schweizerische Konkordanzregierung bilden, als Hauptträger der repräsentativen Institutionen nicht in der Lage, die Kräfte für tief greifende reformerische Anstösse zu bündeln. Was den vorgeschlagenen agrarpolitischen Richtungswechsel besonders erschwert: Auch ein staatlicher Rückzug ist kein passiver Vorgang des einfachen «Nicht-mehr-Tuns». Es braucht im Gegenteil Mehrheiten und Entscheidungen, die meistens schwieriger zu erreichen sind als der Ausbau von etwas Bestehendem. Denn auf der Empfängerseite stehen die organisierten Interessen mit ihren Besitzstandsansprüchen.

Angesichts der oben beschriebenen Konstellation fragt sich, ob die Aussicht auf einen agrarpolitischen Richtungswechsel nicht schon aus gleichsam institutionellen Gründen ins Reich der Phantasie gehört. Denn vieles deutet darauf hin, dass man mit der Empfehlung eines mutigen Reformprogramms die Gestaltungsmöglichkeiten des Staates und das Führungsvermögen in der schweizerischen Politik überschätzt. Dafür unterschätzt man im Gegenzug möglicherweise die informelle Anpassungsfähigkeit des schweizerischen Systems unter dem Druck äusserer Notwendigkeiten.

Dieses Reformmuster in Form von pragmatischen Anpassungen unter äusserem Druck wird immer wieder als helvetisches Durchwursteln kritisiert. Im Buch der AVENIR SUISSE «Ökonomik der Reform» zeichnen die Autoren ein differenzierteres Bild des «muddling through» nach Schweizer Art (RENTSCH et al. 2004). Trotz formal ungünstigen institutionellen Bedingungen mit Maximalpartizipation und vielen Vetokräften ist es möglich, in informellen Prozessen relativ rasch Veränderungen zu realisieren, ohne dass dazu immer formelle politische Entscheidungen oder gar neue Gesetze nötig sind. Dies ist speziell dann der Fall, wenn die Nachteile einer Lage oder Entwicklung auf breiter Front wahrgenommen und zu einem öffentlich diskutierten Thema werden.

Reformkräfte jenseits der offiziellen Politik

Immer wieder zwingen Veränderungen auf Märkten und im Wettbewerb die politischen Akteure zu Anpassungen, die teilweise «subkutan», d. h. unter der Oberfläche des sichtbaren Politikbetriebs, ablaufen. In solchen von der aktiven Gestaltung durch die offizielle Politik abgekoppelten Vorgängen können inoffizielle oder nicht repräsentative wirtschaftspolitische Akteure Reformanstösse auslösen, ohne dabei auf Austarierungen oder gar das «Gemeinwohl» zu achten, wie das die offizielle Politik zu tun vorgibt. Meist geht es in solchen Fällen nicht um die Verwirklichung eines eindrucklichen Oberziels wie in der grossen Ankündigungspolitik von Regierungen (schweizerisches Beispiel: Freihandelsabkommen Schweiz - USA), sondern bloss um irgendeinen für die eigenen Interessen wichtigen Sonderaspekt. Daraus kann ungeplant eine Art Kettenreaktion für weitere Anpassungen entstehen, die sich am Ende von den Auswirkungen her durchaus als Reform erweisen können, sofern die politischen Rahmenbedingungen flexibel genug sind, um solche Prozesse zuzulassen.

Die offizielle Politik kann den Reformprozess auch begleitend unterstützen, wenn sie latent zirkulierende Massnahmenvorschläge mit Liberalisierungspotenzial aufnimmt, die geeignet sind, eine für (referendums- bzw. vetofähige) Interessengruppen nicht klar berechenbare Bilanz der Folge- und Nebenwirkungen auszulösen. Der berühmte «Schleier der Unwissenheit» von RAWLS dürfte den Eifer von Interessengruppen zur Opposition eher dämpfen. Programme, die ganze Massnahmenpakete umfassen, gehören oft in diese Kategorie. Ein typisches Beispiel dafür ist das Projekt eines breit angelegten Freihandelsabkommens für Agrargüter mit der EU. Obwohl etwa beim sbv bereits eifrig gerechnet wurde, sind die langfristigen Folgen eines so umfassenden Reformprojekts für die einzelnen Interessengruppen oder gar die einzelnen Akteure niemals verlässlich anzugeben. Zudem ist klar, dass ein solcher Integrationsschritt eine Dynamik nach sich ziehen würde, deren Konsequenzen heute unmöglich bekannt sein können. Selbst kleinere Reformen wie die jüngste Revision des Zollgesetzes mit ihren Massnahmen zur Liberalisierung des Veredelungsverkehrs können sich unverhofft als hilfreiche «trojanische Pferde» für Reforminteressen erweisen, wenn sie eine politisch nicht mehr kontrollierbare Liberalisierungsdynamik auslösen.

Lob des egoistischen Konsumenten — Besonders wirksam und systemkonform ist in einer freien Marktwirtschaft erfahrungsgemäss der Einfluss des Konsumenten. So ist die allmähliche Aufweichung von überholten Ladenschlussregulierungen gegen den politischen Widerstand traditioneller Interessengruppen einzig dem Druck zu verdanken, den das veränderte Kaufverhalten der Konsumenten ausgelöst hat. Und allen ökologischen und chauvinistischen Mahnungen zum Trotz (und gelegentlich auch entgegen eigenen Aussagen in Befragungen) fahren Schweizer Konsumenten auch immer häufiger ins Ausland zum Einkaufen, selbst wenn sich der staatliche Agrarschutz sogar in der Absurdität gefällt, die Detaileinkäufe der einzelnen Konsumenten einem Kontingents- und Zollregime zu unterwerfen. Inzwischen sind auch die «Hochpreisinsel Schweiz» und ihre Hintergründe ein derart breit diskutiertes und

als Problem empfundenen Thema, dass sogar die offizielle Politik nicht mehr bloss mit Ankündigungen reagieren kann.

Grossverteiler für Parallelimporte — Als gewichtige «para-politische» Akteure im Agrar- bzw. Nahrungsmittelsektor treten in jüngerer Zeit deutlich vernehmbar die Grossverteiler auf. Allein wegen ihres grossen Gewichts entfalten sie mit ihren wirtschaftlich motivierten Entscheidungen beträchtliche politische Wirkung. Dies gilt natürlich speziell für die beiden dominierenden Unternehmen MIGROS und COOP, die in jüngerer Zeit mit ihren offensiven Anpassungsstrategien an wachsende ausländische Konkurrenz und lautstark vorgebrachten Liberalisierungsforderungen aufgefallen sind. Als wichtiger Schritt wird auch von dieser Seite ein Agrar-Freihandelsabkommen mit der EU gefordert, allenfalls begleitet von unilateralen Marktöffnungsmaßnahmen, die den Konsumenten nützen und diese von Einkaufsfahrten ins nahe Ausland abhalten sollen.

Im Nahrungsmittelsektor sind im Verhältnis zwischen den Hauptakteuren gewisse Verhaltensänderungen wahrzunehmen. Die Interessenpositionen in einem Sektor, in dem traditionell eine hohe Übereinstimmung herrschte, driften immer mehr auseinander. Dazu hat auch der allmähliche Rückzug des Staates aus der Marktstützung beigetragen. Die Grossverteiler sind heute unter härterem Wettbewerb viel eher bereit, den Preis- und Kostendruck rückwärts bis zu den Bauern abzuwälzen. Zudem riskieren sie offenbar auch mehr auf dem Gebiet der Parallelimporte, bis in die Nähe von Rechtsbrüchen bei patentgeschützten Produkten. Es ist nicht auszuschliessen, dass es unter einer veränderten öffentlichen Wahrnehmung für die Inhaber der betreffenden Schutzrechte wirtschaftlich vorteilhaft werden könnte, im Fall von Rechtsbrüchen auf juristische Schritte zu verzichten. Damit würden formal bestehende Rechtsverhältnisse immer mehr unterlaufen und verlören ihre Wirkung.

Volksveto als Reformauslöser — Gewichtigen Wirtschaftsakteuren stehen in der Schweiz auch die Einflussmöglichkeiten über Volksinitiativen und Referenden offen. Gerade die grossen Detailhandelsketten haben sich als Vertreter breit gestreuter Konsumenteninteressen immer wieder dieser Mittel bedient. Beim erfolgreichen Referendum von 1986 gegen eine weitere Ausdehnung der Anbaufläche für Zucker (und die entsprechenden Mehrkosten) engagierten sich die Grossverteiler aktiv gegen die Vorlage von Regierung und Parlament. Diese Niederlage wurde im offiziellen Bern als deutliches Signal gegen die traditionelle Agrarpolitik verstanden und bildete den Ausgangspunkt für eine Neuausrichtung, die in die sogenannte agrarpolitische Wende von 1992 mündete.

Auch künftig sind (fakultative) Referenden gegen zu stark interessenpolitisch geprägte agrarpolitische Vorlagen denkbar. Dabei ist ein institutioneller Aspekt besonders wichtig. Das jeweils geltende Regulierungswerk der Agrarpolitik stellt, abgesehen von den Einflüssen der massgebenden Verbände, das Ergebnis aus Volks- und Ständeeinteressen dar. Die Kantone haben mit ihren Stellungnahmen zur AP 2011 erneut bewiesen, wie wenig sie als Triebkräfte für weitergehende Reformen in Frage kommen. Und in einer gemeinsamen Erklärung warnten die kantonalen Landwirtschaftsdirektoren vor einem «Bauernopfer» im Rahmen der WTO-Doha-Runde. Schliesslich ist die Agrarpolitik seit je auch ein zentralstaatlich finanziertes Umverteilungsprogramm in die Randregionen, von dem die Mehrheit der Kantone profitiert. Fakultative Referenden bieten institutionelle Bremsen gegen zu viel Umverteilung, weil hier das einfache Volksmehr genügt. Dies erhöht das politische Gewicht der zahlenden bevölkerungsstarken Mittelland-Kantone.

Allerdings bietet das (fakultative) Referendum als abwehrendes Volksrecht gegen Gesetzesänderungen keine Möglichkeiten, aktiv Reformen in Gang zu setzen. Dazu braucht es Volksinitiativen für Verfassungsänderungen. Für agrarpolitische Reforminitiativen dürfte aber das notwendige Doppelmehr

von Volk und Ständen angesichts der oben genannten Interessenlagen eine fast unüberwindliche Hürde bilden.

www.befreiter-bauer.ch

Die grössten Erwartungen für einen agrarpolitischen Richtungswechsel ruhen auf den Bauern selbst. Einiges deutet darauf hin, dass sich die bäuerlichen Interessen nicht mehr so leicht wie früher unter dem Dach des sbv bündeln lassen. Die Entwicklungsdynamik auf den Agrarmärkten führt dazu, dass der Graben zwischen konservativen Gruppen, die am Status quo des Agrarschutzes festhalten wollen, und landwirtschaftlichen Teilinteressen, die in einer Öffnung der Märkte neue Chancen erkennen, breiter wird. Dies zeigt sich etwa an den konträren Haltungen von bäuerlichen Teilverbänden zum Vorschlag eines Agrar-Freihandelsabkommens mit der EU.

Im direkten Gespräch ist in Bauernkreisen auch vermehrt zu vernehmen, dass man sich durch die unzähligen Regulierungen der gegenwärtigen Agrarpolitik eingeschränkt fühlt. Zudem sehen sich unternehmerische Bauern nur ungern als von Bundesgeldern abhängige «Auftragsbauern». Gerade diese in der Öffentlichkeit noch wenig artikulierte Minderheit fühlt sich durch die traditionelle Verbandspolitik nicht mehr richtig vertreten. Vermutlich wird es noch eine Weile dauern, bis in den Bauernverbänden die Mehrheiten zugunsten der Liberalisierungskräfte kippen. Friedrich A. von HAYEK, der grosse Vordenker freiheitlicher Gesellschaftsordnungen, hat diesen Vorgang des Kippens, d.h. die Möglichkeit, dass über die Zeit frühere Minderheitspositionen die Unterstützung von Mehrheiten gewinnen können, als ebenso wichtig für demokratische Systeme bezeichnet wie das Mehrheitsprinzip an sich. HAYEK konnte allerdings nicht ahnen, in welchem Ausmass geschickt eingesetzte moderne Kommunikationsmittel – Stichwort: www.befreiter-bauer.ch – die Frist bis zum Kippen von Mehrheiten verkürzen können.

GLOSSAR

Begriffe, die im Text erklärt sind, werden im Glossar nicht noch einmal aufgeführt.

Im Rahmen des wto-Agrardossiers werden nationale agrarpolitische Massnahmen nach ihrer Wirkung einer von drei Kategorien («Box») zugeordnet. In die *Amber Box* fallen traditionelle preispolitische Massnahmen, die einen Anreiz zur Mehrproduktion auslösen und daher als marktverzerrend gelten (siehe auch *Blue Box* und *Green Box*).

Die *Blue Box* enthält Direktzahlungen unter produktionsbeschränkenden Programmen. Sie unterscheidet sich von der Amber Box dadurch, dass die durch interne Marktstützung ausgelösten Produktionsanreize mit andern Massnahmen korrigiert werden.

Capping ist ein Begriff, der im Zusammenhang mit der Festsetzung eines produktspezifischen maximalen Höchstzollsatzes verwendet wird. Capping spielt in den wto-Agrarverhandlungen (siehe wto) der Doha-Runde (siehe *Doha-Runde*) eine wichtige Rolle.

Das *Cassis-de-Dijon-Prinzip* ist so benannt nach einem Leitscheid des Europäischen Gerichtshofs von 1979 gegen das deutsche Einfuhrverbot für französischen Cassis-de-Dijon-Likör. Das Gericht hob das Einfuhrverbot auf, das Deutschland wegen Verletzung nationaler Bestimmungen ausgesprochen hatte. Seitdem kann jedes Produkt aus einem EU-Mitgliedstaat in einem

andern Mitgliedstaat angeboten werden, wenn es den Bestimmungen des Exportlandes entspricht.

Die Erfüllung der *Cross Compliance* ist für Landwirte in der EU Voraussetzung, um einen Anspruch auf flächengebundene Direktzahlungen geltend zu machen. Die Regelung schreibt vor, dass bestimmte Richtlinien in Bezug auf die Einhaltung eines ganzheitlichen agrarökologischen Ansatzes mit geschlossenen Stoffkreisläufen und ökologischem Werterhalt erfüllt sein müssen. Die *Cross Compliance* ist vergleichbar mit dem *ÖLN* (siehe *ÖLN*) in der Schweiz.

Durch *Deficiency Payments* verbilligt der Staat das inländische Angebot, indem den inländischen Produzenten die Preisdifferenz zwischen Produzentenpreis und importbeeinflussten Marktpreisen bei gleichzeitiger Abnahmegarantie erstattet wird. Damit kann eine nationale Produktion trotz offenen Märkten dem Preisdruck der Weltmärkte entzogen werden, die Kosten fallen auf den Steuerzahler.

Die *Doha-Runde*, auch *Doha-Entwicklungsagenda*, bezeichnet ein Paket von Vertragsentwürfen, welche die Wirtschafts- und Handelsminister der WTO-Mitgliedsstaaten (siehe *WTO*) seit 2001 auf ihrer vierten Konferenz in Doha (Katar) bearbeiten und ursprünglich bis 2005 abschliessen sollten. Kernthemen sind Handelserleichterungen zugunsten der ärmsten Entwicklungsländer, der weltweite Abbau des Agrarschutzes, die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs (siehe *GATS*) sowie der verbesserte Schutz des geistigen Eigentums (siehe *TRIPS*). Der Abschluss der Verhandlungen ist wegen grosser Meinungsdivergenzen zwischen den Interessenblöcken im Sommer 2006 vorderhand gescheitert.

Der Begriff der *Erschöpfung* bezieht sich im Immaterialgüterrecht auf das exklusive temporäre Recht zu bestimmen, wann, wo, wie und zu welchem Preis ein immaterialgüterrechtlich geschütztes Produkt erstmals in Verkehr

gebracht wird. Sobald die Ware vom Schutzrechtsinhaber selbst oder mit dessen Zustimmung ein erstes Mal in Verkehr gebracht wird, sind diese Rechte des Schutzrechtsinhabers an diesem Gegenstand verbraucht, d. h. erschöpft. Ebenso erschöpft sich das rechtlich durchsetzbare Exklusivrecht der ersten Inverkehrbringung nach Ablauf einer im Immaterialgüterrecht vorgegebenen Zeitdauer. Die Erschöpfung kann national, regional oder international gelten. *Nationale Erschöpfung*: Eine patentrechtliche Beurteilung findet nur im nationalen Kontext statt. Das Recht der ersten Inverkehrbringung bleibt in einem Land auch bestehen, wenn in allen andern Ländern die Erschöpfung erreicht ist. Parallelimporte sind daher ohne Zustimmung des Schutzrechtsinhabers verboten. *Internationale Erschöpfung*: Das Schutzrecht der Inverkehrbringung gilt einmalig auf der ganzen Welt. Mit Ablauf dieses Schutzes im In- oder Ausland kann das Produkt weltweit beliebig eingeführt und gehandelt werden. *Regionale Erschöpfung*: Das Schutzrecht und die patentrechtliche Beurteilung beziehen sich auf einen gemeinsamen Wirtschaftsraum mehrerer Staaten. Parallelimporte innerhalb dieses Wirtschaftsraums sind bei regionaler Erschöpfung erlaubt, von ausserhalb des Wirtschaftsraums sind diese jedoch untersagt.

Die *Evolutivklausel* ist ein Passus im bilateralen Agrarabkommen II zwischen der Schweiz und der EU von 1999, welcher vorsieht, dass die Vertragsparteien unter Wahrung ihrer Agrarpolitiken weitere Liberalisierungsschritte unternehmen können. Gestützt auf die Evolutivklausel hat der Schweizer Bundesrat die Aufnahme von explorativen Gesprächen über eine Ausweitung des bilateralen Freihandels mit der EU auf alle Agrarprodukte beschlossen.

GATS (General Agreement on Trade in Services), deutsch Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen, ist ein internationales Abkommen im Rahmen der WTO (siehe WTO), das die Liberalisierung der nationalen Dienstleistungssektoren (in zwölf Sektoren eingeteilt) regelt. Der Vertrag ist für alle Entscheidungs- und Regierungsebenen bindend.

Der *Green Box* werden Massnahmen zugeordnet, welche die Länder im Rahmen der Multifunktionalität (siehe *Multifunktionalität*) der Landwirtschaft ergreifen, z. B. Direktzahlungen für die Freihaltung von Grünflächen. Die Instrumente der Green Box sind, der Absicht nach, frei von Produktionsanreizen und Marktverzerrungen sowie kostenneutral für die Konsumenten. In Wirklichkeit sind auch viele Green-Box-Massnahmen nicht marktneutral, da damit produzierende Grenzbetriebe überleben, die ohne diese Massnahmen verschwinden würden.

Eine *GVE* (*Grossvieheinheit*) entspricht als Standardmass dem Futterverzehr und dem Anfall von Mist und Gülle einer 650 kg schweren Kuh (= 1 *GVE*). Aufgrund eines Umrechnungsschemas lassen sich die verschiedenen Arten von Nutztieren in *GVE* ausdrücken. Die Bezugsgrösse «Grossvieheinheit pro Hektar» erlaubt es, das Ausmass der Bodenbelastung zu ermitteln und daraus Bestandesobergrenzen abzuleiten.

G10 heisst eine Gruppe von zehn Staaten mit dem höchsten Agrarschutzniveau, die in den *WTO*-Agrarverhandlungen der Doha-Runde (siehe *Doha-Runde*) gemeinsam auftreten. Es sind dies: Bulgarien, Taiwan, Island, Israel, Liechtenstein, Japan, Korea, Mauritius, Norwegen und die Schweiz. Die Schweiz fungiert in führender Funktion als Koordinatorin der *G10*. Weitere Ländergruppen sind die *G20* (Schwellen- und Entwicklungsländer mit hohen Agrarexporten, angeführt durch Brasilien, Indien, China und Südafrika), die *Cairns-Gruppe* (weit entwickelte Agrarexporteure wie Australien und Neuseeland) und die *G90* (Mehrheit der am wenigsten entwickelten Länder aus dem afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum). Die *EU* und die *USA* gehören keiner dieser Gruppen an, haben aber dank ihrem wirtschaftlichen Gewicht entscheidenden Einfluss auf den Ausgang der Doha-Runde.

Ein *Import-Kontingent* bezeichnet eine staatlich begrenzte Importmenge oder auch das Recht, eine bestimmte Menge (Agrar-)Güter zu importieren. Dieses

Recht kann durch behördlichen Akt, durch Kontingentshandel oder durch Versteigerung von Kontingenten erworben werden. Der Wert dieses Rechts wird als Kontingentsrente bezeichnet. Unter dem schweizerischen Grenzschutz-System werden Importe im Rahmen eines Kontingents mit tieferen Zöllen belastet als Importe ausserhalb des Kontingents.

Eine *Inlandleistung* bezeichnet die Gütermenge, die ein Importeur von Agrarprodukten aus inländischer Produktion übernehmen muss, damit er eine bestimmte Menge desselben Produkts einführen darf. Dies ist ein gängiges Instrument des schweizerischen Agrarschutzes, das aber zunehmend an Bedeutung verliert.

Die *MacSharry-Reform* (nach Ray MACSHARRY, ehemaliger EU-Kommissär für Landwirtschaft 1988 bis 1993) heisst der erste Reformschritt der EU-Agrarpolitik, mit dem die Trennung von Preispolitik und Einkommenspolitik eingeleitet wurde.

In der Ökonomie spricht man von einem *Mitnahmeeffekt*, wenn eine staatliche Subvention als Verhaltensanreiz wirkungslos verpufft bzw. verschwendet wird, weil die betreffende Leistung auch ohne Subvention erbracht würde. Der Empfänger nimmt die Subvention, ohne sein Verhalten ändern und zusätzliche Kosten tragen zu müssen.

Der *Paritätslohn*, auch *Referenzlohn*, war über lange Zeit ein begleitendes agrarpolitisches Ziel. Mit Paritätslohn wird jenes (angestrebte) bäuerliche Einkommen bezeichnet, das einem Einkommen entspricht, welches bei einer vergleichbaren Beschäftigung ausserhalb der Landwirtschaft erzielt würde.

Der *Schwellenpreis* ist der Preis eines Agrar-Importgutes, der mittels Zollzuschlag staatlich festgesetzt wird und der die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Inlandprodukte bestimmt.

Nach bürgerlichem Bodenrecht ist *Selbstbewirtschafter*, wer den landwirtschaftlichen Boden selbst bearbeitet und, wenn es sich um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt, dieses persönlich leitet.

Der *Selbstversorgungsgrad* misst die Versorgung der Bevölkerung eines Landes aus eigener Agrarproduktion in Prozent der gesamten Versorgung. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wird der Selbstversorgungsgrad meist in Energieeinheiten ausgedrückt. Diese Masszahl bewegt sich für die Schweiz seit Jahren um die 60 Prozent, bei wichtigen tierischen Produkten zwischen 90 und 100 Prozent, bei pflanzlichen Agrargütern um die 45 Prozent.

Das statistische Mass der *Standardarbeitskraft SAK* bezeichnet eine standardisierte bürgerliche Arbeitskraft. Eine SAK von 1 entspricht einem jährlichen Arbeitsumfang von 2800 Stunden. Der notwendige Arbeitsumfang je Betrieb berechnet sich aus den Betriebsstrukturen sowie nach Flächenbewirtschaftung und Grossvieheinheiten. SAK-Mindestwerte werden verwendet, um zu ermitteln, ob ein Betrieb Direktzahlungen erhält oder ob ein Betrieb ein landwirtschaftliches Gewerbe nach bürgerlichem Bodenrecht darstellt.

Der vom Bundesamt für Landwirtschaft verwendete *Standardwarenkorb* für Nahrungsmittel entspricht grob dem durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Konsum an Nahrungsmitteln. Erhoben werden die Preisdaten von 21 Nahrungsmitteln, die Gegenstand eines internationalen Preisvergleichs sind. Der Warenkorb entspricht 380 kg bzw. 91 Prozent der 417 kg Nahrungsmittel (ohne Wein), die jährlich pro Kopf in der Schweiz konsumiert werden. Er setzt sich zusammen aus 83,03 l Milch, 19,80 kg Käse, 5,77 kg Butter, 32,27 Rahmpackungen à 2,5 dl, 10,17 kg Rinderbraten, 8,43 kg Schweinebraten, 8,43 kg Schweinekoteletts, 8,43 kg Schinken, 9,81 kg Frischpoulet, 187 Eiern, 25,25 kg Weissmehl, 50,50 Weissbrot à 500 g, 43,29 kg Kartoffeln, 47,71 kg Zucker, 17,09 l Pflanzenöl, 14,39 kg Goldenäpfeln, 3,33 kg Birnen, 10,15 kg Bananen, 8,84 kg Karotten, 4,53 kg Zwiebeln und 9,89 kg Tomaten.

Die *Swiss Formula* beruht auf einem Vorschlag der Schweiz zum Abbau der Zölle für Industriegüter in der Uruguay-Runde des GATT. Sie stand auch in der Doha-Runde der WTO für Agrargüter wieder zur Debatte. Die Regel verlangt im Prinzip, dass hohe Zölle stärker abgebaut werden als tiefe. Dagegen bezeichnet die *Uruguay Formula* einen prozentual fixen Abbau der Zölle, unabhängig vom Ausgangsniveau. Diese Formel wurde in der Uruguay-Runde bei Agrargütern angewendet.

Das Abkommen *TRIPS* (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), deutsch Übereinkommen über Handelsbeziehungen und Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, regelt die Schutzrechte für geistiges Eigentum zwischen den Staaten der WTO (siehe WTO). Die Mitgliedsstaaten gewähren den Angehörigen anderer Mitgliedsstaaten gleichen Rechtsschutz, wie er für eigene Staatsangehörige gilt.

Von *Universallandwirtschaft* spricht man, wenn einerseits nationale Strukturen der Landwirtschaft wenig Spezialisierung und viele verschiedene Produktionszweige aufweisen und wenn andererseits jeder einzelne Landwirtschaftsbetrieb mehrere Produktionszweige gleichzeitig aufweist.

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildungen (Abb.) und Tabellen (Tab.) sind nach Kapiteln (Zahl vor dem Punkt) und fortlaufend in den Kapiteln (Zahl nach dem Punkt) nummeriert.

Tab. 2.1	
Der landwirtschaftliche Strukturwandel in Zahlen	21
Abb. 2.1	
Strukturwandel – Betriebe nach Grössenklassen 1990/1996/2000/2003	23
Abb. 2.2	
Anzahl und Grösse der Landwirtschaftsbetriebe in der Schweiz und in der EU (Jahr 2003)	25
Abb. 2.3	
«Producer Support Estimate» ausgewählter Länder 1990 und 2005	27
Abb. 2.4	
Zolltarifpositionen (Mengenkontingente), aufsteigend nach wertmässiger Zollbelastung verschiedener Agrarprodukte (2004)	29
Tab. 2.2	
Strukturvergleich Schweiz - Österreich (2003)	34
Tab. 2.3	
Ausgabenkennzahlen Landwirtschaft 2003 in CHF (1 CHF = 0,64 EUR)	35
Tab. 2.4	
Schweizerische Produzentenpreise für einen Standardwarenkorb im Vergleich zu Nachbarländern	38
Abb. 2.5	
Ein- und Ausfuhren von landwirtschaftlichen Produkten und Verarbeitungserzeugnissen nach Produktkategorie 2005	41

Tab. 7.1	Einkommensverteilung pro Person (>16 Jahre) über Betriebsklassen nach Höhe des Einkommens	149
Abb. 9.1	Zusammensetzung der schweizerischen Ausgaben für Nahrungsmittel und Aufteilung der Mehrkosten im Vergleich zu den EU4/6-Ländern (Durchschnitt 2002–2004)	169
Abb. 9.2	Schema der Wertschöpfungskette im Nahrungsmittelsektor	171
Abb. 10.1	Allgemeines Preisgefälle zu den EU6-Ländern: Preisindices für das BIP im Vergleich zur Schweiz (Jahre 2002–2004; Schweiz=100)	177
Tab. 10.1	Schematische Darstellung der Wertschöpfungskette des Nahrungsmittelsektors mit den Teilsektoren	185
Abb. 10.2	Preisgefälle zu den EU6-Ländern bei Nahrungsmitteln: Preisindices im Vergleich zur Schweiz (Jahre 2002–2004; Schweiz=100)	187
Tab. 10.2	Rechenschema für die Neuberechnung der allgemeinen und sektorspezifischen Mehrkosten bei den Nahrungsmittelausgaben im Vergleich zu den EU4/6-Ländern	189
Tab. 10.3	Zuordnung von schweizerischen Mehrkosten für Nahrungsmittel gegenüber den EU4/6-Ländern nach Schätzungen des BLW und in korrigierter Version	191
Abb. 11.1	Anteile landwirtschaftlicher Vorleistungen nach Verwendungsart (Durchschnitt 2002–2004)	195

Tab. 11.1	Mehrkosten der landwirtschaftlichen Vorleistungen – modifizierte BLW-Schätzungen (Durchschnitt 2002–2004)	197
Abb. 14.1	Zusammenhänge im System «Wettbewerbsfähigkeit des Foodsektors Schweiz»	241
Tab. 15.1	Verzögerte Zielanpassung in der landwirtschaftlichen Bodenpolitik	259
Abb. 16.1	Betriebsgrösse und Einkommen: kombinierte Verkehrsmilch- Ackerbaubetriebe, Talregion (2002)	263
Abb. 16.2	Entwicklung der Anzahl Betriebe und der durchschnittlichen Betriebsgrösse von 1996 bis 2004	265
Abb. 16.3	Durchschnittliche jährliche Ein- und Austritte gemäss Schätzung des Bundesamtes für Landwirtschaft (2001–2003)	267
Abb. 16.4	Veränderung der Altersstruktur der schweizerischen Landwirtschaft zwischen 2000 und 2004 (fehlende Angaben proportional ergänzt)	269
Abb. 16.5	Schätzung der jährlichen Einstiege und Ausstiege für Betriebe mit und ohne Direktzahlungsberechtigung (Angaben von 2003 und 2004)	271
Abb. 16.6	Betriebsgrösse und Übernahmewahrscheinlichkeit (Vergleich 1996 und 2003)	273

Abb. 17.1	
Dreifache Segmentierung des Bodenmarkts	283
Abb. 17.2	
Bodenwerte in Referenzbetrieben (1990 bis 2004)	287
Abb. 17.3	
Pachtflächenanteil gemäss Betriebszählungen (ausgewählte Jahre von 1965 bis 2003)	289
Abb. 17.4	
Pachtflächenanteil in Referenzbetrieben 1990 bis 2004	291
Abb. 17.5	
Pachtzinsen je ha in Referenzbetrieben 1990 bis 2004	293
Abb. 17.6	
Betriebe und Landwirtschaftsfläche nach Eigentums- und Pachtstruktur (2004)	295
Abb. 17.7	
Geschätzte Flächentransfers auf dem Boden- und Pacht- markt (2004)	297
Tab. 18.1	
Elemente einer Reformstrategie	299
Tab. 19.1	
Reformstrategien und Instrumente	314
Tab. 19.2	
Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht	316
Abb. 20.1	
Positionen der Bundesratsparteien zur AP 2011	385

LITERATUR

- ABLER, David (2001): A Synthesis of Country Reports on Jointness Between Commodity and Non-Commodity Outputs in OECD Agriculture, Paris: OECD Workshop on Multifunctionality, 2.–3. Juli 2001.
- AGROSCOPE FAT TÄNIKON (Hrsg.) (2005): Hauptbericht 2004 über die wirtschaftliche Entwicklung der Schweizer Landwirtschaft. Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten, Ettenhausen: Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik.
- AHRENS, Heinz, Christian LIPPERT und Michael RITTERSHOFER (2000): Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach vo (EWG) Nr. 2078/92 Landwirtschaft, in: Agrarwirtschaft 92/2, S. 99–115.
- AMMANN, Helmut (2004): Maschinenkosten 2005, Ettenhausen: FAT-Berichte, Nr. 62I, Agroscope FAT Tänikon.
- AMMANN, Helmut und Markus LIPS (2005): Preisvergleiche von landwirtschaftlichen Maschinen. Vergleiche der Schweiz mit Deutschland, Frankreich und Österreich, Ettenhausen: FAT-Berichte, Nr. 640, Agroscope FAT Tänikon.
- ANWANDER PHAN-HUY, Sibyl (2005): Im Windschatten des Agrarprotektionismus, in: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie «Festschrift zu Ehren von Professor Peter RIEDER», Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie.

- ANWANDER PHAN-HUY, Sibyl, Birgit KOPAINSKY und Peter RIEDER (2001): Multifunctionality. Applying the OECD Analytical Framework. A review of literature in Switzerland. Consultant background papers, Paris: OECD Workshop on Multifunctionality, 2.–3. Juli 2001.
- ARBEITSGRUPPE DIREKTZAHLUNGEN (2001): Weiterentwicklung der schweizerischen Agrarpolitik. Überprüfung der Ausrichtung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft, Bern: Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Direktzahlungen an die Beratende Kommission Landwirtschaft.
- ARE (Hrsg.) (2003): 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund, Bern: Bundesamt für Raumentwicklung.
- ARE (Hrsg.) (2005): Raumentwicklungsbericht, Bern: Bundesamt für Raumentwicklung.
- ARNDT, Julia (2004): Wohin führt der Strukturwandel in der Landwirtschaft? In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 10/2004, S. 29–33.
- AUDRETSCH, David Bruce (2000): Innovative Clusters and the Strategic Management of Places, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2/2000, S. 155–163.
- BAK BASEL ECONOMICS (2002): Der Detailhandel in der Schweiz im internationalen Vergleich, Basel: Studie im Auftrag der Swiss Retail Federation.
- BAK BASEL ECONOMICS (2005a): Schweizer Detailhandel vor einem Produktivitätsschub? Folgt die Schweiz dem us-amerikanischen Beispiel? Basel: Vortrag anlässlich der BAK Prognose-Tagung vom 17. Oktober 2005.
- BAK BASEL ECONOMICS (2005b): Die Bedeutung des Detailhandels für die Schweizer Volkswirtschaft, Basel: Studie im Auftrag Interessensgemeinschaft Detailhandel Schweiz.
- BALZ, Matthias und Rüdiger MEIMBERG (1987): Funktionen und Leistungen der Land- und Forstwirtschaft über die Nahrungsmittel- und Rohstoffproduktion hinaus, München: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung.

- BANDLI Christoph, Manuel MÜLLER und Beat STALDER (1995): Das bäuerliche Bodenrecht. Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, Brugg: Sekretariat des Schweizerischen Bauernverbandes, S. 929.
- BANK JULIUS BÄR (2003): Schweizer Milch: ein Perpetuum politicum, in: Wochenbericht Nr. 2, 16. Januar 2003.
- BAUR, Priska (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, Zürich: Diss. ETH Zürich Nr. 13240, ETH Zürich.
- BAUR, Priska (2004): Die Landwirtschaft geht – der Wald kommt, in: Montagna Nr. 4, S. 12–14.
- BERATENDE KOMMISSION LANDWIRTSCHAFT (2004): Leitbild der Schweizer Agrarwirtschaft, auf: http://www.blw.admin.ch/imperia/md/content/medienmitteilungen/2004/041216_beko_d.pdf.
- BIZARRI, Mauro, Judith HAUSHEER SCHNIDER und Dierk SCHMID (2005): Hauptbericht 2004 über die wirtschaftliche Entwicklung der Schweizer Landwirtschaft, zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten Nr. 28, Ettenhausen: Agroscope FAT Tänikon.
- BLANDFORD, David und Richard BOISVERT (2001): Non-trade concerns and domestic/international policy choice, Helsinki: Paper presented at the 77th EAAE Seminar / NJF Seminar No. 325, 17.–18. August 2001.
- BLANDFORD, David und Richard BOISVERT (2002): Multifunctional Agriculture and Domestic/International Policy Choice, in: The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Volume 3, Januar 2002, S. 106–11.
- BOLLIGER, Conradin und Christine RUDMANN (2006): Unternehmerische Fähigkeiten der Landwirte sowie Trends im landwirtschaftlichen Umfeld, Frick: Pilotstudie, Forschungsinstitut für biologischen Landbau.

- BONNIEUX, François, Pierre DUPRAZ und Christèle RETIÈRE (2001): Farmer's supply of environmental benefits, in: VÅRDAL (Hrsg.).
- BÖTSCH, Manfred (2005): Weiterentwicklung der Agarpolitik (Agarpolitik 2011). Begleitbrief, Bern: Bundesamt für Landwirtschaft.
- BÖTSCH, Manfred (2005): Die Weiterentwicklung der Schweizer Land- und Regionalwirtschaft in der EU und WTO-Umgebung. Rolle der Beratung, Sion: Vortrag anlässlich der 44. IALB-Tagung vom 13. Juni 2005.
- BOURGEOIS, Jacques (2003): Unsere Landwirtschaft ist in Gefahr, Bern: Beitrag zur Medienkonferenz der Schweizer Koordination gerechter Welthandel vom 26. August 2003.
- BOURGEOIS, Jacques (2004): WTO – Der Landwirtschaft drohen Einbussen von über zwei Milliarden Franken, Bern: Vortrag gehalten an der Medienkonferenz vom 24. Mai 2004.
- BOURGEOIS, Jacques (2006): Biotreibstoffe, den Zug nicht verpassen, Brugg: Schweizerischer Bauernverband, Standpunkt vom 7. Juli 2006.
- BOWERS, John und Paul Charles CHESHIRE (1983): Agriculture, the Countryside and Land Use: an Economic Critique, London.
- BRUNETTI, Aymo und Boris ZÜRCHER (2002): Das tiefe Wachstum der Schweizer Arbeitsproduktivität. Diskussionspapier Nr. 4, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft.
- BRUNSTAD, Rolf Jens, Ivar GAASLAND und Erling VÅRDAL (2001): Multifunctionality of agriculture: an inquiry into the complementarity between landscape preservation and food security, Helsinki: Paper presented at the 77th EAAE Seminar / NJF Seminar No. 325, 17.–18. August 2001.
- BUCHANAN, James und Craig STUBBLEBINE (1962): «Externality», in: *Economica*, n.s., Vol. XXIX/II6, S. 371–384.
- BUCHLI, Simon und Christian FLURY (2006): Vollzugs- und Kontrollkosten der Direktzahlungen, in: *Agrarforschung* 13, März 2006, S. 114–119.

- BUCKWELL, Allan, Jan BLOM, Patrick COMMINS, Bertrand HERVIEU, Markus F. HOFREITHER, Heino VON MEYER, Ewa RABIONOWICZ, Franco SOTTE und José M. SUMPSI VINAS (1997): Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe. Report of an Expert Group: European Economy, No 5, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2003): Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes vom 26. November 2003. Anhang zur Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht (vbb) vom 4. Oktober 1993, Bern: BBL Vertrieb Bundespublikationen, S. 173.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2004): Agrarbericht 2004, auf: <http://www.blw.admin.ch/agrarberichte/>.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2005a): Agrarbericht 2005, auf: <http://www.blw.admin.ch/agrarberichte/>.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2005b): Agrarpolitik 2011. Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Vernehmlassungsunterlage vom 14. September 2005, Bern.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2005c): Presserohstoff Agrarbericht 2005. Umfassende Beurteilung der Nachhaltigkeit, auf: <http://www.blw.admin.ch/agrarberichte/>.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2005d): Tabellen Ausgaben für Direktzahlungen. Agrarbericht 2004, auf: <http://www.blw.admin.ch/agrarberichte/>.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2005e): Tabellen Wirtschaftliche Ergebnisse. Agrarbericht 2004, auf: <http://www.blw.admin.ch/agrarberichte/>.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2005f): Direktzahlungen 2005 an die Landwirtschaft im Überblick, auf: <http://www.blw.admin.ch/imperia/md/content/>.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2005g): Stand der wto-Agrarverhandlungen, Bern: Referenz 2005-05-24/1763, 2. Juni 2005.

- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2005h): Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft. Direktzahlungsverordnung DZV vom 7. Dezember 1998 (Änderungen bis 1. Januar 2005 berücksichtigt), Bern.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2005i): Verordnung über Flächen- und Verarbeitungsbeiträge im Ackerbau. Ackerbaubeitragsverordnung ABBV vom 7. Dezember 1998 (Änderungen bis Januar 2005 berücksichtigt), Bern.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2005j): Zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Agrarpolitik 2011, Bern: Landsgemeinde vom 25. Februar 2005.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2005k): Zwölfte Informations- und Konsultationsveranstaltung zur WTO-Agrarverhandlung, Bern: Präsentationsfolien vom 16. November 2005.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (o.J.): Zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Agrarpolitik 2007, auf: <http://www.blw.admin.ch/dossiers/>.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT: Diverse Unterlagen und Präsentationsfolien zur AP 2011, auf: <http://www.blw.admin.ch>.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, FORSTWIRTSCHAFT UND UMWELT (2004): Grüner Bericht 2004, Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft im Jahr 2003, Wien.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2004): Landwirtschaftliche Betriebszählung 2003. Zusatzerhebung: Einblicke in die Schweizerische Landwirtschaft, Neuenburg.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2005a): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2004, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2005b): Arealstatistik Schweiz. Zahlen – Fakten – Analysen, Neuenburg.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2006a): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2006, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2006b): Statistik der Arbeitskosten 2004. Erste Schätzungen der Arbeitskosten in der Schweiz. Medienmitteilung Nr. 0350-0605-50 vom 18. Mai 2006, Neuenburg.
- BUNDESRAT (2002): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007), Bern.

- BUNDESRAT (2005): Bericht des Bundesrates zur Cassis de Dijon Thematik, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft.
- BUNDESRAT (2006): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011), Bern.
- BURGER, Hans (2006): Aktivierung des Agrarabkommens mit der EU, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 21 vom 26. Januar 2006, S. 15.
- BURRELL, Alison (2001): Synthesis of the evidence on the possible impact of commodity price decreases on land use and commodity production, and the incidence on the provision of non-commodity outputs, Paris: OECD Workshop on Multifunctionality, 2.–3. Juli 2001.
- BUSER, Benjamin und Simon BUCHLI (2004): Dezentrale Besiedlung. Was ersetzt die Landwirtschaft?: Vortrag vom 16. November 2004, ETH Zürich, in: MANN 2005, S. 23.
- CAENEGEM, VAN, Ludo (2003): Baukostenvergleich zwischen der Schweiz, Österreich, Deutschland und Frankreich. Warum sind landwirtschaftliche Betriebsgebäude in der Schweiz teurer? Ettenhausen: FAT-Berichte, Nr. 595, Agroscope FAT Tänikon.
- CHALLENGER, Ray (2001): Non-Government Approaches to the Provision of Non-Commodity Agricultural Outputs: a Transaction-Cost Perspective, Paris: OECD Workshop on Multifunctionality, 2.–3. Juli 2001.
- COOP (2006): Einkaufstourismus 2005, Basel.
- CORNES, Richard Charles und Todd SANDLER (1986): The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, Cambridge: Cambridge University Press.
- COTTIER, Thomas, Remo ARPAGHAUS und Alwin R. KOPPE (2000): Schweizerisches und Europäisches Aussenhandelsrecht im Rahmen der WTO/GATT, Bern: Synthese 20, NFP 42.
- DE GORTER, Harry (2001): Multifunctionality and the WTO Negotiations on Agriculture Towards a Rural Development Policy, Washington D.C.: Paper presented at the World Bank Conference Leveraging Trade, Global Market Integration, and the New WTO Negotiations for Development, 23.–24. Juli 2001.

- DIE VOLKSWIRTSCHAFT (2006): Interview mit Bundesrat Joseph Deiss. Sechste WTO-Ministerkonferenz in Hongkong. Wie weiter? in: Die Volkswirtschaft Nr. 1, I. Februar 2006, S. 58 ff.
- ECONOMIESUISSE (2006): Agrarpolitik 2011. Landwirtschaft im Spannungsfeld interner Restriktionen und aussenwirtschaftlicher Forderungen, in: Dossierpolitik Nr. 3 vom 30. Januar 2006.
- EICHENBERGER, Reiner (2005): Hochpreisinsel Schweiz. Ursachen, Folgen, wirkungsvolle Rezepte, in: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 2/2005, S. 41–54.
- EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (2004a): Verordnung des EVD über den regelmässigen Auslauf von Nutztieren im Freien. RAUS-Verordnung vom 7. Dezember 1998. Stand 28. Dezember 2004, Bern.
- EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (2004b): Verordnung des EVD über besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme. BTS-Verordnung vom 7. Dezember 1998. Stand 28. Dezember 2004, Bern.
- EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (2005a): Milchbericht, Bern
- EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (2005b): Allgemeine Verordnung über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Agra-reinfuhrverordnung AEV vom 2. Mai 2005, Bern.
- EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT PREISÜBERWACHUNG (2005a): Hohe Produktionsmittel-Preise in der schweizerischen Landwirtschaft, Bern.
- EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT PREISÜBERWACHUNG (2005b): Jahresbericht 2004, Bern.
- ELIAS, Jiri und Peter BALASTÈR (2006): Gewandelte Wettbewerbsverhältnisse im Schweizer Detailhandel. in: Die Volkswirtschaft, Nr. 6/2006.
- EUROPEAN COMMISSION (2001a): A Framework for Indicators for the Economic and Social Dimensions of Sustainable Agriculture and Rural Development, Brüssel.
- EUROPEAN COMMISSION (2001b): Mountainous areas and rural development, in: Info-press.

- FALCONER, Kenneth, Pierre DUPRAZ und Martin Charles WHITBY (2001): An Investigation of Policy Administrative Costs for the English Environmentally Sensitive Areas, in: *Journal of Agricultural Economics* 52, S. 83–103.
- FENACO (2006): Geschäftsbericht 2005, Bern.
- FISCHLER, Franz (1998): Multifunctionality and identity of rural areas in Europe, Vasco: Videomessage anlässlich Seminar «Por un comercio mundial compatible con un espacio rural multifuncional y sostenible», Comunidad Autónoma del País, 26.–28. November 1998.
- FLATEN, Ola (2001): Applying the OECD framework: a review of the literature on food security in Norway, Paris: Consultant background paper for the OECD Workshop on Multifunctionality, 2.–3. Juli 2001.
- FLURY, Christian (2002): Zukunftsfähige Landwirtschaft im Alpenraum, Kiel: Schriftenreihe nachhaltige Land- und Forstwirtschaft im Alpenraum, Band 4, Wissenschaftsverlag Vauk.
- FLURY, Christian, Nikolaus GOTSCH und Peter RIEDER (2000a): Socio-economic and ecological effects of alternative direct payment regimes on different Swiss Alpine regions, in: *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales* 2000, Heft 57, S. 5–26.
- FLURY, Christian, Nikolaus GOTSCH und Peter RIEDER (2000b): Spatial effects of alternative direct payment systems on Swiss Alpine regions, Berlin: Poster presented at the xxivth International Conference of Agricultural Economists, Learning Workshop on Spatial Data Analysis, 13.–19. August 2000.
- FLURY, Christian, Nikolaus GOTSCH und Peter RIEDER (2002a). Nachhaltige Primärproduktion im Alpenraum. Ergebnisse zum Polyprojekt PRIMALP, in: *Bulletin ETH Zürich* 2002, Nr. 284, S. 20–23.
- FLURY, Christian, Nikolaus GOTSCH und Peter RIEDER (2002b): Konsequenzen der landwirtschaftlichen Strukturentwicklung für die Alpwirtschaft, in: *Montagna* 13, Juli 2002, S. 29–33.
- FLURY, Christian, Nikolaus GOTSCH und Peter RIEDER (2004a): Neukonzeption flächenbezogener Direktzahlungen im Berggebiet, in: *Agrarforschung* 11, Juni 2004, S. 224–229.

- FLURY, Christian, Nikolaus GOTSCH und Peter RIEDER (2004b): Zukunft im Wandel. Erwartete Entwicklung der Landwirtschaft im Alpenraum, in: *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* 1/2004, S. 55–73.
- FREEMAN, Frances und Ivan ROBERTS (1999): Multifunctionality – a pretext for protection? Canberra: ABARE Current Issues, 99/3.
- GANTNER, Urs (2004): Nutzungsstrategien für die Land- und Forstwirtschaft, in: *Agrarforschung* 11/10, S. 427.
- GASTROSUISSE/HOTELLERIESUISSE (2005): Schweizer Tourismus in Zahlen, Bern.
- GERMANN, Hannes (2004): Einkaufstourismus in Grenzgebieten durch Wettbewerbsverzerrungen, Bern: Interpellation Nationalrat vom 18. März 2004.
- GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES STÄNDERATES (2001): Agrarzahlen des Bundes. Eine Analyse der Empfänger anhand der wichtigsten Zahlungsarten, Bern.
- GIULIANI, Gianluca (2002): Landwirtschaftlicher Bodenmarkt und landwirtschaftliche Bodenpolitik in der Schweiz: eine theoretische und empirische agrarökonomische Analyse anhand von Daten über Handelsfälle von Landwirtschaftsland in den Kantonen Aargau, Graubünden und Zürich, Aachen: Diss. ETH Zürich Nr. 14781, Shaker Verlag.
- GOLDENBERGER, Martin (2005): Pachtzinskontrolle für Einzelgrundstücke ist wichtig, in: *UFA-Revue* 6/05, S. 10–11.
- GOTSCH, Nikolaus, Christian FLURY, Peter RIEDER, Hans Rudolf HEINIMANN, Andrea Corinna MAYER und Hans-Ruedi WETTSTEIN (2004): Land- und Forstwirtschaft im Alpenraum. Zukunft im Wandel, Kiel: Schriftenreihe nachhaltige Landwirtschaft im Alpenraum, Band 8, Wissenschaftsverlag Vauk.
- HANSER, Christian, Melchior EHRLER und Hansjörg SCHMID (2005): Abklärung der Anwendungsmöglichkeiten für regionale Entwicklungsprojekte. Regionalanalyse, Zürich: Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) und des Staatssekretariats für Wirtschaft.
- HENRICHSMEYER, Wilhelm und Heinz Peter WITZKE (1994): Agrarpolitik. Band 2. Bewertung und Willensbildung, Stuttgart: UTB Uni-Taschenbücher 1718, Verlag Eugen Ulmer.

- HILTY, Richard, Ludo VAN CAENEGEM und Daniel HERZOG (2005): Preisbaukasten. Baukostensammlung für landwirtschaftliche Betriebsgebäude, Ettenhausen: Agroscope FAT Tänikon.
- HOFER, Franz (2000): Hilfe von heute als Bumerang für morgen? Einfluss der Direktzahlungen auf den Strukturwandel, Zürich: Poster presented at the Annual Conference of the Swiss Society for Agricultural Economics and Rural Sociology, 22.–23. März 2000.
- HOFER, Franz (2002): Effekte von Direktzahlungen auf den Agrarstrukturwandel. Analyse der Auswirkungen von Direktzahlungen auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft basierend auf der mikroökonomischen Theorie und mikroökonomischen Daten aus dem Kanton Bern, Kiel: Vauk, Kiel, S. 136.
- HOFREITHER, Markus F. (1993): Landwirtschaft, Landschaftspflege und Tourismus, in: Langer und Weiermair (Hrsg.).
- HOFREITHER, Markus F. (1996): Bewertung von Umweltleistungen der Land- und Forstwirtschaft, in: Der Förderungsdienst 1, S. 9–15.
- HOFREITHER, Markus F. (1998): Selected thoughts on conceptual and empirical problems of agri-environmental policy making, Paris: unpublished background paper, commissioned by OECD-Directorate for Food, Agriculture, and Fisheries.
- HOFREITHER, Markus F. (2002a): Strukturwandel oder Konservierung? Nachhaltige Regionalpolitik in der EU, Wien: Diskussionspapier Nr. 92-w-02, 3/2002, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien.
- HOFREITHER, Markus F. (2002b): Integrated Rural Development, in: BROUWER und VAN DER STRAATEN (Hrsg.).
- HOFREITHER, Markus F. (2005): Agrarproduktion, Handelsordnung und Umwelt – Multifunktionalität zwischen Anspruch und Realität, in: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, 2/2005, S. 55–70.
- HOFREITHER, Markus F. (2006): Multifunktionalität und Schweizer Landwirtschaft, Wien: nicht publizierte Studie im Auftrag von AVENIR SUISSE, Universität für Bodenkultur Wien.

- HOFREITHER, Markus F. und Franz SINABELL (1994): Zielsetzungen für eine nachhaltige Landwirtschaft, in: Monographien Bd. 48. Umweltbundesamt Wien.
- HOFREITHER, Markus F., Erwin SCHMID und Franz SINABELL (2000): Ausgewählte quantitative Effekte des ÖPUL, in: Der Förderungsdienst, 48(10), Beratungsservice S. 83–90.
- HOTZ Reinhold, Jean-Michel HENNY und Benno STUDER (1995): Das bäuerliche Bodenrecht. Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, Brugg: Sekretariat des Schweizerischen Bauernverbandes.
- INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS (2005): The Shape of a Free Trade Agreement between Switzerland and the United States. Draft Paper, Washington D.C.
- ITEN, Rolf, Martin PETER, Anna VETTORI und Sarah MENEGALE (2003): Hohe Preise in der Schweiz. Ursachen und Wirkung, Bern: Strukturberichterstattung Nr. 19, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- JÄGER, Franz und Urs BERNEGGER (2006): Konsequente Umsetzung der Reformagenda, Agrarpolitik im Lichte der wirtschaftlichen Öffnung, in: Neue Zürcher Zeitung vom 24. November 2005.
- JÖRIN, Robert (2000): Die Regelung des Marktzutritts, Zürich: Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich.
- KIEMSTEDT, Hans (1967): Zur Bewertung der Landschaft für die Erholung, in: Beiträge zur Landschaftspflege, Sonderheft 1, Verlag Eugen Ulmer.
- KIEMSTEDT, Hans (1969): Bewertungsverfahren als Planungsgrundlage in der Landschaftspflege, in: Landschaft und Stadt, Heft 4, S. 154–158.
- LATACZ-LOHMANN, Uwe und Ian HODGE (2003): European agri-environmental policy for the 21st century, in: The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, No. 47, S. 133–139.
- LEHMANN, Bernard (2002): Multifunktionalität der Landwirtschaft aus ökonomischer Sicht, in: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, Heft 02/2002, S. 57–68.

- LEHMANN, Bernard, Rober HUBER und Claude GERWIG (2005): Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Schweine- und Geflügelproduktion, Zürich: Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich.
- LEHMANN, Bernard, Michael WEBER und Therese HALLER (2005): Perspektiven der Schweizer Fleischwirtschaft 2015+, Zürich: Studie im Auftrag der BELL AG Basel, Präsentationsfolien Institut für Agrarwirtschaft ETH Zürich.
- LIPS, Markus (2002): Die Auswirkungen der neuen Agrarhandelsrunde der Welthandelsorganisation auf die Schweiz, Aachen: Diss. ETH Zürich Nr 14496, Shaker Verlag.
- LIPS, Markus und Christian GAZZARIN (2005): Wie steht es um die Auslastung? in: UFA-Revue 3/2005.
- LÜSCHER, Andreas, Philippe JEANNERET, Thomas WALTER, Felix HERZOG, Dorothea KAMPMANN und Markus PETER (2005): Treibende Kräfte für Veränderungen in der Bewirtschaftung und der Biodiversität von Grasland im Alpenraum, Eine Basis für die Planung zukünftiger Entwicklungen (Zusammenfassung), Zürich: Studie Nationales Forschungsprogramm 48, Agroscope ART Reckenholz.
- MAAG, Sandra, Josef NÖSBERGER und Andreas LÜSCHER (2001): Mögliche Folgen einer Bewirtschaftungsaufgabe von Wiesen und Weiden im Berggebiet. Ergebnisse des Komponentenprojekts D. Polyprojekt PRIMALP, Zürich: Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich.
- MACK, Gabriele und Ali FERJANI (2002): Auswirkungen der Agrarpolitik 2007. Modellrechnungen für den Agrarsektor mit Hilfe des Prognosesystems SILAS, Ettenhausen: Eidg. Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik, Agrarökonomie Tänikon.
- MALCHER, Ingo (2006): Agrarhilfe landet bei Nestlé & Co, in: Tages-Anzeiger vom 19. Juni 2006.
- MANN, Stefan (2002): Konzeptionelle Potenziale des schweizerischen Direktzahlungsregimes für die EU, in: Agrarwirtschaft 51, Heft 8, S. 370–376.

- MANN, Stefan (2003): Die Kosten der Ökomassnahmen in der Schweizer Landwirtschaft, in: *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie*, Heft 01/2003, S. 103–128.
- MANN Stefan (2005a): Trade restrictions on farmland: a utilitarian analysis of paternalistic laws, Ettenhausen: Working Paper Series, No. 3, Agroscope FAT Tänikon.
- MANN, Stefan (2005b): Konzeptionelle Überlegungen zur Neugestaltung des Direktzahlungssystems der schweizerischen Landwirtschaft auf der Basis der Tinbergen-Regel, Ettenhausen: FAT-Schriftenreihe, Nr. 66, Agroscope FAT Tänikon.
- MANN, Stefan und Gabriele MACK (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, Ettenhausen: FAT-Schriftenreihe, Nr. 64, Agroscope FAT Tänikon.
- MEIER Beat (2002): Einkommensentwicklung und -verteilung in der Schweizer Landwirtschaft, in: *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie*, 2/2002, S. 153–167.
- MEIER Beat (2005): Überprüfung der Belastungsgrenze für grundpfandgesicherte Kredite im bäuerlichen Bodenrecht, Winterthur: Studie im Auftrag des Bundesamtes für Justiz.
- MENGHETTI, Pia und Andreas J. ZIMMERMANN (1996): Makroökonomie, Winterthur: Verlag Hans Schellenberg.
- MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, NATUR UND LEBENSMITTELQUALITÄT (2005): Ja zur Landwirtschaft, ein Perspektivpapier zur Zukunft des niederländischen Agrarsektors, Den Haag.
- MOOR, Hans (1975): Die Wohlfahrtsfunktionen der Landwirtschaft und deren Abgeltung, Bern: Europäische Hochschulschriften, Reihe v, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 110, Verlag Lang.
- NATHANI, Carsten, Marcel WICKART, Robert OLESCHAK und Renger VAN NIEUWKOOP (2005): Estimation of a Swiss input-output table for 2001. Technical report (Draft version of 28 November 2005), ETH Zürich.

- NIKLAUS, Jürg (2006): Das Patentgesetz auf Abwegen, in: Bauern Zeitung vom 6. Januar 2006.
- NITSCH, Heike und Bernhard OSTERBURG (2005): Cross Compliance (cc) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (öLN) in der Schweiz. Eine vergleichende Analyse. Endbericht, Braunschweig: Studie im Auftrag des schweizerischen Bundesamts für Landwirtschaft.
- NZZ AM SONNTAG (2005): Kampf um die Bohne, in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 11. Dezember 2005.
- NZZ AM SONNTAG (2005): Tiefere Zölle sind viel Geld wert, in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 20. November 2005.
- NZZ AM SONNTAG (2006): Carrefour mit neuem Ladenformat, in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 19. März 2006.
- NZZ AM SONNTAG (2006): Zeit zum Ausmisten, in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 19. März 2006.
- NZZ AM SONNTAG (2006): Teure Schweizer Hobby-Baumärkte, in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 30. April 2006.
- NZZ Online (2006): Keine deutschen Preise bei Aldi-Suisse, aber günstiger als die Konkurrenz, auf: www.nzz.ch, 21. Juni 2006.
- OECD (1996): Better Policies for Rural Development, Paris.
- OECD (2001a): Multifunctionality – towards an analytical framework, Paris: OECD.
- OECD (2001b): Multifunctionality. Applying the OECD Framework. Guiding Policy Design. Main Issues for Discussion, Paris: Secretariat OECD Workshop on Multifunctionality, 2.–3. Juli 2001.
- OECD (2001c): Transaction Costs and Multifunctionality. Main Issues, Paris: OECD Workshop on Multifunctionality, 2.–3. Juli 2001.
- OECD (2005): Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2005. Highlights, Paris.
- OECD (2005): Factbook 2005, Paris.
- OECD (2006): Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance, Paris.

- PEARCE, David W. und R. Kerry TURNER (1990): *Economics of Natural Resources and the Environment*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- PEVETZ, Werner, Otto HOFER und Helga PIRRINGER (1990): *Quantifizierung von Landespflegeleistungen und ökologisch begründeten Einkommensverzicht der österreichischen Landwirtschaft*, Wien: Schriftenreihe Nr. 60, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft.
- PEZZATTI, Marco G. (2001): Forschungsprojekt GREIFENSEE. Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft im Wassereinzugsgebiet des Greifensees, in: *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* 01/2001, S. 143–149.
- PEZZATTI, Marco G. und Rolf GERBER (2004): Greifenseeprojekt. Folgerungen für die zukünftige Agrarpolitik, in: *Agrarforschung* 11/10, S. 478–480.
- PILLET, Gonzague, Nicole ZINGG und David MARADAN (2000): *Quantitative Bewertung der externen Effekte der schweizerischen Landwirtschaft*. Zusammenfassung, Genf: Ecosys.
- POPP Hans, Emil KÄLIN und Roger SCHWARZENBACH (1989): *Der Bodenmarkt in der Landwirtschaftszone*, Liebefeld-Bern: Bericht 36 des Nationalen Forschungsprogramms «Boden».
- PRUCKNER, Gerald und Markus F. HOFREITHER (1992): *Überbetriebliche Effekte der Österreichischen Landwirtschaft*, Wien: Diskussionspapier Nr. 6-w-92, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien.
- PULFER, Iris und Anke MÖHRING (2006): *Umfrage bei Betriebsgemeinschaften, eine erfolgreiche Kooperationsform*, Ettenhausen: ART-Bericht, Nr. 660, Agroscope Reckenholz-Tänikon ART.
- RAAFLAUB, Martin und Marcel GENONI (2005): *Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel in der Schweiz und in den EU-Nachbarländern Deutschland und Frankreich*. Schlussbericht, Zollikofen: Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft, Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft.

- RAAFLAUB, Martin, Bruno DURGIAI und Marcel GENONI (2005): Wettbewerbsfähigkeit der tierischen Veredelung in der Schweiz, Zollikofen: Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft, Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft.
- RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten, Bonn: Drucksache 10/3613, Deutscher Bundestag.
- RENTSCH, Hans (2003): Umweltschutz auf Abwegen. Wie Verbände ihr Beschwerderecht einsetzen, Zürich: AVENIR SUISSE, Orell Füssli Verlag AG.
- RENTSCH, Hans, Stefan FLÜCKIGER, Thomas HELD, Yvonne HEINIGER und Thomas STRAUBHAAR (2004): Ökonomik der Reform. Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz, Zürich: AVENIR SUISSE, Orell Füssli Verlag AG.
- RIEDER, Peter (1998): Auswirkungen eines Beitritts zur Europäischen Union auf die schweizerische Agrarpolitik und Landwirtschaft, Zürich: Sonderdruck aus COTTIER und KOPSE (Hrsg.).
- RIEDER, Peter (2002): Die Zukunft der Land- und Forstwirtschaft im Alpenraum aktiv gestalten. Konzepte für eine nachhaltige Primärproduktion, Zürich: Vortrag gehalten an der Schlussveranstaltung des Polyprojektes PRIMALP vom 10. Juni 2002, ETH Zürich.
- RIEDER, Peter (o. J.): Ist die Schweizer Landwirtschaft heute wettbewerbsfähig? Zürich: Internes Arbeitspapier, Institut für Agrarwirtschaft ETH Zürich.
- RIEDER, Peter und Sibyl ANWANDER-PHAN HUY (1994): Grundlagen der Agrarmarktpolitik, Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- 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.

- ROMSTAD, Eirik (1999): Policies for Promoting Public Goods in Agriculture, Aas: Discussion Paper D-20/1999, Department of Economics and Social Sciences, Agricultural University of Norway.
- ROSCHWITZ, Anna (1999): Der monetäre Wert der Kulturlandschaft. Eine Contingent Valuation Studie, Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk.
- ROSSIER, Ruth und Brigitta Wyss (2005): Hofnachfolge Determinanten und Prozess. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Ettenhausen: Vortrag gehalten an Informationstagung Agrarökonomie 15. September 2005, Agroscope FAT Tänikon.
- ROTH, Thomas (2004): Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte. Eine neue Etappe in den Freihandelsbeziehungen mit der EU, in: Die Volkswirtschaft, Nr. 9/2004.
- RUDE, James (2000): Appropriate Remedies for Non-Trade Concerns: CATRN Paper No. 2000-05: Canadian Agri-food Trade Research Network.
- RÜTTIMANN, René, Christine HALLIER, Katrin FUCHS, Max NÄGELI, Franz LIEBERMANN, Albert GARTMANN und Ronald KUNDERT (2005): Unternehmen Zukunft. Generationswechsel bei KMU in der Schweiz, Zürich: Zürcher Kantonalbank (Hrsg.).
- SAMUELSON, Paul Anthony (1954): Pure Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics 36, S. 387–389.
- SCHEELE, Martin und Folkhard ISEMEYER (1989): Umweltschutz und Landschaftspflege im Bereich der Landwirtschaft. Kostenwirksame Verpflichtung oder neue Einkommensquelle?: Berichte über Landwirtschaft 67, S. 86–110.
- SCHILLER, Ulf und Björn WALKER (2006): Marktzutrittsbarrieren, Preistreiberi oder Kostendruck? Vergleichende Analyse der Jahresabschlüsse Schweizer Detailhändler mit internationalen Gegenspielern, Bern: Diskussionspapier, Institut für Unternehmensführung und Controlling, Universität Bern.
- SCHLÄPFER, Felix (2006): Zeit zum Ausmisten, in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 19. März 2006, S. 28 ff.

- SCHLUEP CAMPO, Isabelle und Robert JÖRIN (2004): Weniger Schutzzäune für die Landwirtschaft. Der Zollabbau als zentrales Problem der Dauha-Runde, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 168 vom 22. Juli 2004.
- SCHMID, Bernhard und Felix SCHLÄPFER (1999): Die voraussichtlichen Kosten des Nicht-Schützens der Biodiversität, Mainz: Vortrag gehalten am Mainzer Umwelt-Symposium 1999.
- SCHMID, Hansjörg (2001): Umweltpolitische Instrumente in der Agrarpolitik, Zürich: Diss. ETH Zürich Nr. 14299, Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich.
- SCHNYDER, Andreas, Michel DUMONDEL, Bernard LEHMANN und Michael WEBER (2003): Kurzfristige Optimierung der Performance von Schweizer Landwirtschaftsbetrieben, Regressionsanalyse zur Identifikation der Hauptbestimmungsfaktoren der Performance, Zürich: Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich.
- SCHULZE EHRING, Michael (2003): Transitionsprobleme einer geschützten Branche bei nachhaltiger Liberalisierung der Agrarmärkte am Beispiel der schweizerischen Schlachtwirtschaft, St. Gallen: Diss. Nr. 2772 Universität St. Gallen.
- SCHWEIZER BAUER (2006): 31 Prozent der Konsumenten kennen Suisse Garantie, in: Schweizer Bauer vom Mittwoch, 31. Mai 2006.
- SCHWEIZERISCHER BAUERNVERBAND (2000): Branchenrating Ernährungswirtschaft 2000–2003, Brugg.
- SCHWEIZERISCHER BAUERNVERBAND (2002): Die Landwirtschaft am Wendepunkt? Situationsbericht 2002, Brugg.
- SCHWEIZERISCHER BAUERNVERBAND (2004): Statistische Erhebungen und Schätzungen 2003, Brugg: 80. Jahreshft.
- SCHWEIZERISCHER BAUERNVERBAND (2005a): Statistische Erhebungen und Schätzungen 2004, Brugg: 81. Jahreshft.
- SCHWEIZERISCHER BAUERNVERBAND (2005b): Bilaterale Abkommen Landwirtschaft, Brugg: Departement Agrarwirtschaft und internationale Beziehungen.

- SCHWEIZERISCHER BAUERNVERBAND (2005c): Monatsblätter 09/05, Brugg.
- SCHWEIZERISCHER BAUERNVERBAND (2006): Standpunkt des Schweizerischen Bauernverbands (vom 15. März 2006) gegenüber einem Freihandelsabkommen mit der EU im Agrarbereich, Brugg.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1984): Sechster Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und Agrarpolitik (sechster Landwirtschaftsbericht), Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1988): Botschaft zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB), Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1992): Volksabstimmung vom 27. September 2007, Erläuterungen des Bundesrates, Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2005): Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 2. Dezember 2005, Bern: Bundesblatt S. 7097–7124.
- SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK (2002): Die Wirtschafts- und Währungslage in der Schweiz. Bericht zuhanden des Direktoriums für die vierteljährliche Lagebeurteilung und zuhanden des Bankrats, Bern: Quartalsheft Nr. 2.
- SENTI, Marc-André (2006): Ertragswert und Agrarstruktur, Ettenhausen: Agroscope FAT Tänikon.
- SENTI, Richard (2006): Offene Märkte und Wahrung des bäuerlichen Besitzstandes, in: Neue Zürcher Zeitung vom Samstag, 8. Juli 2006.
- SINABELL, Franz, Klaus SALHOFER und Markus F. HOFREITHER (1999): Aggregate Output Effects of Countryside Stewardship Policies, Wien: Research Project in the Framework of the EU-Fair Programme «Market Effects of Countryside Stewardship Policies (FAIRI-CT95-0709)», Final Report of Task 6, FAIRI/CT95-0709/c8/D-05, Universität für Bodenkultur Wien.
- SPEISER, Marcel (2004): Deutsche Kassen klingeln, in: Tages-Anzeiger vom 4. Mai 2004.
- STRAHM, Rudolf (2006): Hochpreisproblematik bei Wareneinkäufen, in: Die Volkswirtschaft, Nr. 6/2006.

- STUDER, Benno und Eduard HOFER (1987): Das landwirtschaftliche Pachtrecht, Brugg: Schweizerisches Bauernsekretariat, Brugg.
- TUTKUN, Aysel und Peter RIEDER (2004): Trendbericht. UNIVOX-Studie III A Landwirtschaft 2004/05, auf: <http://www.gfs-zh.ch>.
- VAN DIJK, Gerard (2001): Biodiversity and multifunctionality in European agriculture: priorities, current initiatives and possible new directions, in: BUGUÑA-HOFFMANN (Hrsg.).
- VATN, Arild (2000): Integrated policy approaches to multifunctionality, Aas: Discussion Paper D-18/2000, Agricultural University of Norway, Department of Economics and Social Sciences.
- VATN, Arild (2001): Transaction Costs and Multifunctionality, Paris: OECD Workshop on Multifunctionality, 2.–3. Juli 2001.
- VERBAND SCHWEIZERISCHER GEMÜSEPRODUZENTEN (2005): Offener Brief an ECONOMIESUISSE und die WTO-Minister, Bern.
- WAGSCHAL, Uwe, Daniele GANSER und Hans RENTSCH (2002): Der Alleingang. Die Schweiz 10 Jahre nach dem EWR-Nein, Zürich: AVENIR SUISSE, Orell Füssli Verlag AG.
- WALKENHORST, Peter und Daniel ZULAUF (2000): Deregulierung, Massnahmenkonsolidierung und Umweltbindung. Parallelentwicklung der Schweiz mit der EU-Agarpolitik? in: Berichte über Landwirtschaft 78, Heft 2, S. 282–298.
- WALSER, Rudolf (2006): Weltwirtschaftliche Herausforderungen: Neue Zürcher Zeitung Nr. 21 vom 26. Januar 2006.
- WASESCHA, Luzius (2006): Switzerland's Trade Policy. A Practitioner's View, Zürich: Vortrag gehalten an AVENIR SUISSE Tagung «Aussenwirtschaft» vom 20. März 2006.
- WEBER, Michael (2002): Strategisches Management in kleinen und mittleren Unternehmungen im schweizerischen Agribusiness, Zürich: Diss. ETH Zürich Nr. 14 867, Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich.

- WEISS, Jakob (1998): Das Missverständnis Landwirtschaft, Zürich: Diss. ETH Zürich Nr. 12 757, ETH Zürich.
- WHITBY, Martin Charles, Colin SAUNDERS und Christopher RAY (1996): The Full Cost for Stewardship Policies: Paper presented at the EU-AIR3 Concerted Action Workshop No. 4, Univ. of Hohenheim, Germany, September 1996.
- WINTERS, Alan (1988): The so Called «Non Economic» Objectives of Agricultural Policy, Paris: Working Papers No. 52, OECD Department of Economics and Statistics.
- WTO (2004): Trade Policy Review. Switzerland and Liechtenstein, Genf.
- WYNEN, Els (2002): Multifunctionality and Agriculture. Why the Fuss? Canberra: Current Issues Brief No. 13 2001–02, Information and Research Services, Department of the Parliamentary Library.
- ZGRAGGEN, Kurt, Erich SZERENCSEITS, Christian FLURY, Beatrice SCHÜPBACH, Nikolaus GOTSCH, Thomas WALTER und Peter RIEDER (2003): Modellierung optimaler Agrarstrukturen zur Erfüllung von Landschaftsfunktionen, in: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 02/2003, S. 147–166.

ZU DIESEM BUCH

Der vorliegende Band resultiert aus der Arbeit mehrerer Autoren, einem breiten Gedankenaustausch mit Experten sowie wertvollen Anregungen von Gesprächspartnern und Lektoren. Teil I (Agrarpolitik) und Teil V (Synthese) sowie zur Hauptsache Teil III (Sektoren) stammen von Hans RENTSCH, der als federführender Autor und Redaktor das Projekt leitete. Wesentliche Beiträge zum Teil III kamen von Benjamin BUSER, der auch die Tagungen und Workshops zum Projekt organisierte. Markus F. HOFREITHER verfasste den Teil II über Multifunktionalität und Direktzahlungen. Von Beat MEIER stammt der Teil IV zum Bodenrecht, in den auch Kommentare von Reinhold HOTZ eingeflossen sind. Al IMFELD schrieb die Geschichten von den unternehmerischen Bauern, die vom Fotografen Maurice HAAS bebildert wurden.

Kritische Hinweise und wichtige Argumente verdankt die Studie den Ökonomen Priska BAUR, Bernard LEHMANN, Peter MOSER und Richard SENTI. Auch die Programmkommission von AVENIR SUISSE lieferte wichtige Anregungen, insbesondere Jean-Christian LAMBELET, der die vorliegende Studie mit angestossen hat.

Im Verlaufe der rund zweijährigen Projektarbeit wurden mit zahlreichen Experten aus Verwaltung, Verbänden und Unternehmen Gespräche geführt. Besonders wertvoll waren die Kontakte mit Mitarbeitern der landwirtschaftlichen

Forschungsanstalt AGROSCOPE Reckenholz-Tänikon sowie dem SECO und dem Büro des Preisüberwachers. Wichtige Hinweise und Informationen kamen auch aus dem Schweizerischen Bauernverband, dem Bundesamt für Landwirtschaft, von COOP und MIGROS, von HOTELLERIE SUISSE, ECONOMIESUISSE, SWISSMILL, FENACO, NESTLÉ, EMMI, dem Genossenschaftsverband Schaffhausen und der kantonalen Verwaltung Luzern.

Für das Schlusslektorat konnten Markus HUTTER, Beat KAPPELER und Martin LENDI gewonnen werden. Die gestalterische Verantwortung lag in den Händen von Yves WINISTOERFER. Satz und Abbildungen besorgte Oliver SCHMID, zeitweilig unterstützt vom Othmar ROTHENFLUH und Daniel MARTI, mit der Koordination der Produktion wurde Monika TOBLER beauftragt. Hanspeter HUTMACHER und der nzz-Verlag erledigten das Korrektorat.

Die Schweizer Bauern geniessen nach wie vor höchsten Schutz und umfassende staatliche Unterstützung. Trotzdem herrscht selbst unter ihnen Unzufriedenheit mit der heutigen Situation. Die Agrarpolitik 2011 schreibt eine Regulierungsgeschichte fort, die trotz einigen Reformen am Dickicht von Vorgaben und Vorschriften wenig ändert. Widersprüchliche Anreize bremsen den Strukturwandel und die Entwicklung hin zu einer unternehmerischen Landwirtschaft. Für Konsumenten und Steuerzahler bedeutet dies: hohe Nahrungsmittelpreise, höchste Subventionen und maximale Intransparenz.

Dieses Buch wirft einen kritischen Blick auf die Lage und Entwicklungsaussichten des schweizerischen Agrarsektors. Analysiert werden das viel beschworene Konzept der «multifunktionalen Landwirtschaft», das bäuerliche Boden- und Pachtrecht sowie die Marktstrukturen in den vor- und nachgelagerten Branchen. Die Autoren plädieren für einen Rückzug des Staates, für den Übergang zu einer unternehmerischen marktorientierten Landwirtschaft und für ein neues, präziseres Verständnis von Leistungen für Landschaft und Umwelt.

AVENIR SUISSE Publikation 03/2006

<http://www.avenir-suisse.ch>

