

Marktorientierte Landwirtschaft und dezentrale Besiedlung: ein Widerspruch?

Michael Burkard, Parlamentsdienste, Bern

Nach dem Prinzip der Multifunktionalität in Artikel 104 der schweizerischen Bundesverfassung (BV) sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine auf den Markt ausgerichtete Produktion unter anderem einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Der folgende Beitrag untersucht anhand einer Wirkungsanalyse der Agrarsubventionen das Verhältnis der beiden Politikziele Marktorientierung und dezentrale Besiedlung und beleuchtet ausgehend von diesem Beispiel unterschiedliche Entwicklungsszenarien für den ländlichen Raum.

Schlüsselwörter: Agrarsubvention, Bundeshaushalt, Bundesverfassung, dezentrale Besiedlung, Evaluation, komparative Kosten, Marktorientierung, Multifunktionalität, Subventionsgesetz, Wettbewerbsfähigkeit.

1. Einleitung und Methodik

Der vorliegende Artikel stützt sich im Wesentlichen auf Daten und Ergebnisse von zwei unabhängig voneinander erstellten Studien. Bei der ersten Studie handelt es sich um eine Evaluation der parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle (PVK, im Folgenden PVK-Analyse). Im Auftrag der Arbeitsgruppe Agrarpolitik der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates untersuchte die PVK, wem die staatlichen Agrarausgaben zugute kommen und inwiefern die untersuchten Subventionen zur Erreichung der angestrebten agrarpolitischen Ziele beitragen¹.

Bei der zweiten Studie handelt es sich um eine Untersuchung der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL, im Folgenden SL-Studie). Im Auftrag des Fonds Landschaft Schweiz (FLS) untersuchte die SL anhand

¹ PVK-Analyse, 2001, Ziff. 1.1.1. Die Evaluation bezog sich auf das Referenzjahr 1999.

ausgewählter Beispiele aus der Praxis die Wirkung von Bundessubventionen auf die Landschaft².

Der vorliegende Artikel stellt die Zusammenfassung einer Arbeit dar, in der die beiden erwähnten Evaluationen ausgewertet und die Ergebnisse mit zwei der in Art. 104 BV enthaltenen Politikziele - Marktorientierung bzw. Wettbewerbsfähigkeit³ und dezentrale Besiedlung - in Beziehung gesetzt werden. Dabei konzentriert sich der Artikel auf Aspekte, welche als Ansätze für die Diskussion der Entwicklung des ländlichen Raums dienen können.

2. Die Wirkung der Agrarsubventionen des Bundes im Allgemeinen

Die PVK untersuchte die Wirkung der Agrarsubventionen⁴ des Bundes einerseits in Bezug auf die Zahlungen pro Betrieb und andererseits in Bezug auf die Zahlungen, welche ein Betrieb pro Hektare (ha) erhielt.

Um die Wirkung der Agrarsubventionen pro Betrieb ermitteln zu können, hat die PVK die untersuchten Betriebe⁵ in drei Segmente aufgeteilt,

² SL-Studie, 2001, S. V.

³ Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft zu fördern, müssten die Agrarsubventionen des Bundes in erster Linie auf eine rasche und umfassende Strukturanpassung abzielen (Landwirtschaftsbericht, 1992, Ziff. 343). Um diesen, um den internationalen Kontext erweiterten, Ansatz des vorliegenden Artikels zu betonen, wird im Folgenden mehrheitlich der Begriff Wettbewerbsfähigkeit anstelle von Marktorientierung verwendet.

⁴ In diesem Artikel wird ein weiter Begriff der Subvention verwendet, welcher sich an der Definition in Artikel 1 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen der WTO vom 15. April 1994 orientiert (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement)). Im Kern beinhaltet der Subventionsbegriff des SCM eine staatliche Vorteilsgewährung an einen bestimmten Empfängerkreis. In Bezug auf die vorliegend interessierende Fragestellung entsteht bei dieser Begriffsbestimmung kein Widerspruch zu den bundesrechtlichen Subventionstatbeständen gemäss Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1).

⁵ Die Datenbank, welche die PVK eigens für ihre Analyse aufgebaut hatte, umfasste 61 084 landwirtschaftliche Betriebe. Im Jahr 1999 hatte das Bundesamt für Statistik in der Schweiz 73 591 Betriebe ausgewiesen. Somit erfasste die PVK-Analyse mehr als vier Fünftel aller landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz.

welche sie als „oberes Drittel“, „Mittelfeld“ und „unteres Drittel“ bezeichnete. Auf diese Weise befanden sich in jedem Drittel jeweils ein Drittel aller untersuchten Betriebe, d.h. je rund 20 000 Betriebe. Auf die obersten 10 % aller Betriebe entfielen pro Betrieb Beträge von jeweils über 56 000 Franken, währenddem die untersten 10 % aller Betriebe weniger als 10 000 Franken erhielten.

2.1 Betriebe mit den meisten Agrarsubventionen

Sodann untersuchte die PVK die Strukturmerkmale, welche die Betriebe im oberen bzw. im unteren Drittel auszeichneten. Für die Betriebe im oberen Drittel identifizierte die PVK folgende Strukturmerkmale: 95 % der Betriebe im oberen Drittel waren Haupterwerbsbetriebe. Knapp zwei Drittel dieser Betriebe wiesen eine Fläche von mehr als 20 ha aus und hatten mehr als zwei Standardarbeitskräfte. 76 % der Betriebe im oberen Drittel waren Tierhaltungsbetriebe; und 58 % waren im Berggebiet lokalisiert. Überdurchschnittlich viele Betriebe in dieser Kategorie wurden von natürlichen Personengemeinschaften und nach biologischen Methoden bewirtschaftet. Die PVK fasste ihre Ergebnisse betreffend die Agrarsubventionen pro Betrieb für das obere Drittel in folgendem Strukturprofil zusammen⁶:

Strukturprofil der Betriebe mit den meisten Agrarsubventionen pro Betrieb

- Haupterwerbsbetriebe
- mehr als 20 ha Fläche
- natürliche Personengemeinschaften
- mehr als 2 Standardarbeitskräfte
- Biobetriebe
- Tierhaltungsbetriebe
- Berggebiet

⁶ PVK-Analyse, 2001, Ziff. 6.2.1. Oberes Drittel: Reihenfolge Zahlungen pro Betrieb.

2.2 Betriebe mit den wenigsten Agrarsubventionen

Für die Betriebe im unteren Drittel stellte die PVK folgende Strukturmerkmale fest: Überdurchschnittlich viele der Betriebe im unteren Drittel waren Nebenerwerbsbetriebe mit weniger als 20 ha Fläche, welche von natürlichen Einzelpersonen mit weniger als zwei Standardarbeitskräften nach IP-Methoden oder auf konventionelle Art als Pflanzenbaubetriebe vorwiegend im Talgebiet bewirtschaftet wurden. Somit ergab sich in Bezug auf die Agrarsubventionen pro Betrieb für das untere Drittel folgendes Strukturprofil⁷:

Strukturprofil der Betriebe mit den wenigsten Agrarsubventionen pro Betrieb

- Nebenerwerbsbetriebe
- weniger als 20 ha Fläche
- natürliche Einzelpersonen
- weniger als 2 Standardarbeitskräfte
- konventionelle / IP-Betriebe
- Pflanzenbaubetriebe
- Talgebiet

2.3 Betriebe mit den meisten Agrarsubventionen pro Hektare

In einem zweiten Schritt untersuchte die PVK die Höhe der Zahlungen, die ein Einzelbetrieb im Jahr 1999 durchschnittlich pro Hektare (ha) erhielt. Zu diesem Zweck wurden die Zahlungen pro Betrieb durch die Anzahl Hektaren pro Betrieb dividiert. Das Ergebnis beschreibt somit nicht die Gesamtsumme, welche ein Betrieb erhält, sondern ordnet die Gesamtsumme den Hektaren zu. Daher sind die Beträge zwangsläufig kleiner als nach der Auswertung pro Betrieb. Nach dieser Methode stellte die PVK fest, dass die obersten 10 % der Betriebe 3200 Franken und mehr pro ha erhielten, während auf die untersten 10 % 1200 Franken pro ha und weniger entfielen.

⁷ PVK-Analyse, 2001, Ziff. 6.2.2. Unteres Drittel: Reihenfolge Zahlungen pro Betrieb.

Sodann untersuchte die PVK die Strukturmerkmale, welche die Betriebe im oberen bzw. im unteren Drittel – bezogen auf die Zahlungen, welche sie pro ha erhalten – auszeichnen. Für die Betriebe im oberen Drittel identifizierte die PVK folgende Strukturmerkmale: Die Betriebe im oberen Drittel waren überwiegend Nebenerwerbsbetriebe. 88 % der Betriebe im oberen Drittel waren kleinflächige Betriebe mit weniger als 20 ha. 95 % der Betriebe in dieser Kategorie wurden von natürlichen Einzelpersonen bewirtschaftet und 82 % der Betriebe in diesem Segment verfügten über weniger als zwei Standardarbeitskräfte. Mit 90 % waren fast alle Betriebe im oberen Drittel Tierhaltungsbetriebe; und 82 % waren im Berggebiet lokalisiert. Überdurchschnittlich viele Betriebe in dieser Kategorie wurden nach biologischen Methoden bewirtschaftet. Die PVK fasste ihre Ergebnisse betreffend die Agrarsubventionen pro Hektare für das obere Drittel in folgendem Strukturprofil zusammen⁸:

Strukturprofil der Betriebe mit den meisten Agrarsubventionen pro Hektare

- Nebenerwerbsbetriebe
- weniger als 20 ha Fläche
- natürliche Einzelpersonen
- weniger als 2 Standardarbeitskräfte
- Biobetriebe
- Tierhaltungsbetriebe
- Berggebiet

2.4 Betriebe mit den wenigsten Agrarsubventionen pro Hektare

Nach der Pro-Hektar-Rechnung entfielen auf das untere Drittel im Jahr 1999 insgesamt rund 488 Millionen Franken, was 26 % aller Zahlungen entsprach. Verteilt auf 20 363 Betriebe, erhielt ein Betrieb pro Hektar im unteren Drittel durchschnittlich 1185 Franken pro Hektare. Für die Betriebe in diesem Segment – bezogen auf die Agrarsubventionen pro Hektare – stellte die PVK folgende Strukturmerkmale fest: Überdurch-

⁸ PVK-Analyse, 2001, Ziff. 6.3.1. Oberes Drittel: Reihenfolge Zahlungen nach Hektaren.

schnittlich viele der Betriebe im unteren Drittel waren Haupterwerbsbetriebe mit mehr als 20 ha Fläche. Im unteren Drittel dominierten andere Rechtsformen wie Kapitalgesellschaften und Verwaltungsbetriebe mit mehr als zwei Standardarbeitskräften. Überwiegend wurde nach konventionellen oder IP-Methoden im Talgebiet produziert, spezialisiert auf Pflanzenbau. Somit ergab sich in Bezug auf die Agrarsubventionen pro Hektare für das untere Drittel folgendes Strukturprofil⁹:

Strukturprofil der Betriebe mit den wenigsten Agrarsubventionen pro Hektare

- Haupterwerbsbetriebe
- mehr als 20 ha Fläche
- andere Rechtsformen (Kapitalgesellschaften und Verwaltungsbetriebe)
- mehr als 2 Standardarbeitskräfte
- konventionelle / IP-Betriebe
- Pflanzenbaubetriebe
- Talgebiet

3. Die Wirkungen der Agrarsubventionen des Bundes in Bezug auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der dezentralen Besiedlung

Um die Wirkung von Agrarsubventionen in Bezug auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der dezentralen Besiedlung zu untersuchen, sollen im Folgenden je entsprechende Kriterien definiert werden, anhand welcher die Wirkungen im Einzelnen diskutiert werden können.

⁹ PVK-Analyse, 2001, Ziff. 6.3.2. Unteres Drittel: Reihenfolge Zahlungen nach Hektaren.

3.1 Wirkungskriterien in Bezug auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit

Entscheidende Kriterien für die Wettbewerbsfähigkeit sind tiefe Produktionskosten¹⁰ und eine hohe Produktivität. Bezüglich der Produktivität ist zu unterscheiden zwischen¹¹:

- Der Arbeitsproduktivität als Verhältnis der Wertschöpfung (Output) zur eingesetzten Arbeit (Input),
- der Kapitalproduktivität als Verhältnis der Wertschöpfung (Produktionsmenge abzüglich zugekaufter Vorleistungen) zum eingesetzten Kapital und
- der Bodenproduktivität als Verhältnis der Wertschöpfung zum eingesetzten Boden.

Für eine ökonomische Bewertung sind die Verhältnisse der Produktionsfaktoren untereinander ausschlaggebend, welche als Intensitäten bezeichnet werden. Wiederum sind drei Intensitäten zu unterscheiden:

- Die Intensität Kapital/Arbeit gibt an, wie viel Kapital (Maschinen, Düngemittel, Futter, Tiere, etc.) pro Arbeitskraft eingesetzt wird. Eine kapitalintensive Bewirtschaftung weist in der Regel auf einen hohen Mechanisierungsgrad hin.
- Die Intensität Kapital/Boden gibt an, wie viel Kapital pro Hektar eingesetzt wird. Diesbezüglich hohe Intensitäten weisen auf viehintensive, bodenarme oder bodenunabhängige Betriebe und einen intensiven Einsatz von Düngemittel und/oder Pestiziden hin.
- Die Intensität Arbeit/Boden gibt an, wie viel Arbeitskräfte pro Hektar eingesetzt werden und gibt somit Auskunft über die Struktur der Landwirtschaft. Eine arbeitsexensive Bewirtschaftung kann insbesondere in Randregionen auf Abwanderungen hindeuten.

Um die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft zu fördern, sollten in einer rein ökonomischen Betrachtungsweise Agrarsubventionen dazu dienen,

¹⁰ Rieder und Anwander Phan-huy, 1994, S. 217.

¹¹ ebenda, S. 53 ff.

- Die Intensität Kapital/Arbeit zu erhöhen, um die Arbeitsproduktivität zu steigern;
- Die Intensität Kapital/Boden zu erhöhen, um die Bodenproduktivität zu steigern;
- Die Intensität Arbeit/Boden zu senken, um die Produktionskosten zu senken.

Im Folgenden werden diese ökonomischen Vorgaben mit den Strukturprofilen der PVK-Analyse in Beziehung gesetzt.

Voraussetzung für eine Erhöhung der Intensitäten Kapital/Arbeit und Kapital/Boden ist der Zugang zu Kapital. Diese Voraussetzung erfüllen Kapitalgesellschaften in der Regel besser als natürliche Personen. Auch hinsichtlich der Intensität Arbeit/Boden weisen Kapitalgesellschaften und Verwaltungsbetriebe bezüglich der Flexibilität im Personalbereich insbesondere gegenüber Familienbetrieben Vorteile aus. Unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsproduktivität erscheinen Nebenerwerbsbetriebe von vornherein ungeeignet.

Für bodenbewirtschaftende Betriebe ist in Bezug auf die Intensität Arbeit/Boden zu ergänzen, dass die Produktionskosten auch bei einem gleich bleibendem Einsatz von Arbeitskräften durch eine Ausweitung des Faktors Boden gesenkt und skalare Erträge genutzt werden können (Kostendegression). Somit ist nebst der Rechtsform Kapitalgesellschaft eine Ausweitung der Bewirtschaftungsfläche¹² bzw. eine genügende Betriebsgrösse¹³ als zweites Kriterium eines ökonomischen Landwirt-

¹² Eine Sonderform der Ausweitung der Betriebsfläche stellt die sog. innere Aufstockung dar, mittels welcher insbesondere Betriebe in der voralpinen Hügellzone ihre fixen Faktoren auf kleiner Betriebsfläche mittels Futtermittelzukauf besser auszulasten suchen. Gemäss Art. 16 f. des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) gelten Aufstockungsbetriebe mit bodenunabhängigen Betriebsteilen wie Gewächshäuser und Masthallen als bodenbewirtschaftend, selbst wenn sie zu wenig Land besitzen und daher Futter zukaufen und Gülleabnahmeverträge abschliessen müssen. Das Kriterium der Bodenbewirtschaftung eröffnet diesen Betrieben einen Anspruch auf Direktzahlungen (SL-Studie, 2001, Ziff. 5.1.1).

¹³ Definitionsgemäss ist die optimale Betriebsgrösse erreicht, wenn eine Änderung der Produktionskapazität zu höheren Durchschnittskosten führt und somit das Minimum der langfristigen totalen Durchschnittskosten erreicht ist. Daher lässt sich weder die optimale Betriebsgrösse allgemein bestimmen noch eine zwangsläufige Angleichung der Betriebsgrössen herleiten (Koester, Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre, S. 111). Im Landwirtschaftsbericht wird ebenfalls davon ausgegangen, dass sich eine optimale Be-

schaftsbetriebes bestimmend. Als drittes Kriterium lässt sich aus dem Theorem der komparativen Kostenvorteile¹⁴ das Erfordernis nach Arbeitsteilung und Spezialisierung herleiten. In einer binnenwirtschaftlichen Betrachtungsweise¹⁵ bedeutet dies nach Auffassung des Bundesrates, dass sich die Landwirtschaftsbetriebe in den Berggebieten auf die Milchproduktion und diejenigen im Talgebiet auf die Fleisch- und Pflanzenproduktion bzw. auf wenige Pflanzen konzentrieren¹⁶. Aus einer rein ökonomischen Perspektive erscheinen allerdings Betriebe im Berggebiet – abgesehen von der Produktion gewisser Käsespezialitäten – aufgrund der topographischen Gegebenheiten und der Transportkosten gegenüber Betrieben im Flachland wenig rentabel. Von der Wertschöpfung her ist zudem die Fleischproduktion derjenigen von Milch vorzuziehen. Aufgrund der höheren Kosten fallen biologische Anbaumethoden für die spezialisierte Massenproduktion in der vorliegenden Studie ausser Betracht.

Ausgehend von diesen drei Kriterien lässt sich der Idealtypus eines unter ökonomischen Gesichtspunkten förderungswürdigen Landwirtschaftsbetriebe wie folgt skizzieren:

triebsgrösse für die vielfältige schweizerische Landwirtschaft kaum definieren lässt (Landwirtschaftsbericht, 1992, Ziff. 343).

¹⁴ Aufbauend auf der Freihandestheorie von Adam Smith, entwickelte David Ricardo 1871 das Theorem der komparativen Kostenvorteile, welches vom Ökonomen Paul Samuelson wie folgt umschrieben wurde: „Whether or not one of two regions is absolutely more efficient in the production of every good than is the other, if each specializes in the products in which it has a comparative advantage (greatest relative efficiency), trade will be mutually profitable to both regions“ (Desta, 2002, S. 2).

¹⁵ In einem internationalen Kontext könnte sich je nach Ausgang der weiteren WTO-Verhandlungen im Agrarbereich dereinst die Frage stellen, ob die schweizerische Landwirtschaft auf dem internationalen Agrarmarkt überhaupt über Produkte mit komparativen Kostenvorteilen verfügt oder ob sich die Produktionsfaktoren aus der Landwirtschaft in andere Sektoren mit grösserer relativer Effizienz wie beispielsweise Dienstleistungen im Tourismus verlagern. Vgl. dazu den Länderbericht der OECD zur Schweiz 2003-2004, OECD, 2004, S. 133. Zur Frage der langfristigen komparativen Vorteile der Schweiz in der europäischen Milchproduktion siehe Cottier, 2002, Ziff. V.

¹⁶ Botschaft, 2002, Ziff. 2.2.3.1.5.

Idealtypus eines ökonomischen Landwirtschaftsbetriebes

- Haupteinwerbungsbetrieb
- Mehr als 20 ha Fläche oder bodenunabhängiger Betrieb
- Andere Rechtsform (Kapitalgesellschaft oder Verwaltungsbetrieb)
- Mehr als 2 Standardarbeitskräfte
- Konventioneller Betrieb
- Auf Fleischproduktion oder Pflanzenbau spezialisierter Betrieb
- Talgebiet bzw. Flachland

3.2 Wirkungskriterien in Bezug auf die Förderung der dezentralen Besiedlung

Eine dezentrale Besiedlung erfordert nicht nur Arbeitsplätze im ländlichen Raum und insbesondere in den Berggebieten, sondern „Bäuerinnen und Bauern mit ihren Familien, die dezentral im ländlichen Raum wohnen und einen sozio-kulturellen Beitrag leisten“¹⁷. Wie bereits erwähnt, orientiert sich das Leitbild für die Entwicklung der Landwirtschaft am Bild der bäuerlichen Familie, deren Mitglieder einen bodenabhängigen Betrieb selbst, d.h. in der Regel ohne angestellte Arbeitskräfte, bewirtschaften¹⁸. Damit eine ganze Familie auf einem Betrieb ihr Auskommen finden kann, wird davon ausgegangen, dass dieser mindestens 20 Hektaren umfassen sollte. Weil sich der Pflanzenbau im Berggebiet in der Regel nicht rechnet, wird angenommen, dass es sich um einen Tierhaltungsbetrieb handelt. Um einen besseren Preis zu erzielen, wird überdies angenommen, dass der Betrieb nach biologischen Grundsätzen bewirtschaftet wird. Demzufolge können folgende Kriterien abgeleitet werden, die ein Familienbetrieb erfüllen muss, damit er einen Beitrag zur dezentralen Besiedlung leistet:

¹⁷ Botschaft, 2002, Ziff. 1.5.2.1.

¹⁸ Landwirtschaftsbericht, 1992, Ziff. 364.2.

Idealtypus eines Landwirtschaftsbetriebes, welcher zur dezentralen Besiedlung beiträgt

- Haupterwerbsbetrieb
- mehr als 20 ha Fläche
- natürliche Personengemeinschaft
- in der Regel 2 Standardarbeitskräfte (Familie mit Kindern)
- Biobetrieb
- Tierhaltungsbetrieb
- Berggebiet

3.3 Vergleich der Politikziele mit den Wirkungen der Agrarsubventionen

Im Folgenden werden die beiden Politikziele, welche in Artikel 104 BV mit den Begriffen „auf den Markt ausgerichtete Produktion (Abs. 1) einerseits und „wesentlicher Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes“ (Abs. 1 Bst. c) andererseits umschrieben werden, mit der effektiven Wirkung der Agrarsubventionen verglichen. Zu diesem Zweck werden die Eigenschaften, welche einerseits aufgrund von Kriterien des Marktes und andererseits in Bezug auf eine dezentrale Besiedlung für einen idealen Landwirtschaftsbetrieb erstellt wurden, mit den effektiv am meisten subventionierten Betrieben verglichen. Dazu werden die Ergebnisse der PVK-Analyse herangezogen, welche unter anderem die Strukturprofile derjenigen Landwirtschaftsbetriebe ermittelt hat, welche im Jahr 1999 pro Betrieb und pro Hektare am meisten Agrarsubventionen erhielten (je oberes Drittel). Eine entsprechende Übersicht in Tabelle 1 zeigt folgendes Bild:

Tab. 1: Vergleich der Politikziele Wettbewerbsfähigkeit und dezentrale Besiedlung mit den Wirkungen der Agrarsubventionen

Politikziel Wettbewerbsfähigkeit	Politikziel dezentrale Besiedlung	Wirkung der Subventionen pro Betrieb	Wirkung der Subventionen pro Hektare
Haupterwerbsbetrieb	Haupterwerbsbetrieb	Haupterwerbsbetrieb	Nebenerwerbsbetrieb
mehr als 20 ha Fläche/bodenunabhängiger Betrieb	mehr als 20 ha Fläche	mehr als 20 ha Fläche	Weniger als 20 ha Fläche
Kapitalgesellschaft	natürliche Personengemeinschaft	natürliche Personengemeinschaft	natürliche Einzelpersonen
mehr als 2 Standardarbeitskräfte	2 Standardarbeitskräfte	mehr als 2 Standardarbeitskräfte	Weniger als 2 Standardarbeitskräfte
konventionell	Biobetrieb	Biobetrieb	Biobetrieb
Fleischproduktion oder Pflanzenbau	Tierhaltungsbetrieb	Tierhaltungsbetrieb	Tierhaltungsbetrieb
Talgebiet	Berggebiet	Berggebiet	Berggebiet

Das **Fazit** kann wie folgt zusammengefasst werden:

Betreffend die Wirkungen der Agrarsubventionen ist festzustellen, dass diese teilweise ambivalente Anreize setzen, je nachdem, ob die Subvention pro Betrieb oder nach Hektaren betrachtet wird. Beispielsweise werden Strukturausprägungen, welche bei einer Betrachtungsweise pro Betrieb als „profitabel“ erscheinen, bei einer Betrachtungsweise nach Hektaren unterdurchschnittlich gefördert. Insbesondere in Bezug auf eine zentrale Strukturfrage, nämlich ob in erster Linie Haupt- oder aber Nebenerwerbsbetriebe gefördert werden sollen, fällt auf, dass sich die Subventionswirkungen teilweise gegenseitig aufheben.¹⁹ Diese zentrale Erkenntnis der PVK-Analyse wurde anschliessend auch von der GPK zur Kenntnis genommen²⁰. Der

¹⁹ Diese Ambivalenz könnte andererseits eine unvoreingenommene Neubeurteilung des Stellenwertes der Nebenerwerbsbetriebe vor dem Hintergrund restriktiverer finanzpolitischer Rahmenbedingungen in der Schweiz und der Öffnung der Agrarmärkte auf europäischer und internationaler Ebene ermöglichen (vgl. im Folgenden Ziff. 4 Schlussfolgerungen).

zur Kenntnis genommen²⁰. Der in Bezug auf die Subventionswirkungen ambivalente Befund, welcher die PVK aufgrund quantitativer Auswertungen feststellte, wird im Übrigen durch qualitative Beobachtungen bestätigt, wie sie beispielsweise in der SL-Studie in einem bereichsübergreifenden Ansatz dokumentiert wurden²¹.

Im Rahmen der vorliegend interessierenden Fragestellung kann in Bezug auf die Subventionswirkung festgehalten werden, dass die Agrarsubventionen des Bundes kohärent Tierhaltungsbetriebe im Berggebiet fördern.²²

Bezüglich des Vergleichs der Politikziele mit den Wirkungen der Agrarsubventionen ist festzustellen, dass mehr Anreize in Richtung des Politikziels der dezentralen Besiedlung gesetzt werden als in Richtung des Politikziels der Wettbewerbsfähigkeit. Während das Politikziel der dezentralen Besiedlung durch Anreize bezüglich 7 von insgesamt 7 (= 100 %) Strukturausprägungen ganz oder teilweise gefördert wird, ist dies hinsichtlich des Politikziels der Wettbewerbsfähigkeit nur bezüglich 3 von 7 (= 43 %) Strukturausprägungen ganz oder teilweise der Fall (Betriebsart, Fläche, Arbeitskräfte). Als Fazit kann somit festgehalten werden, dass die Agrarsubventionen des Bundes an die landwirtschaftlichen Empfänger schwergewichtig Anreize in Übereinstimmung mit dem Politikziel der dezentralen Besiedlung (100 %) setzen und weniger in Richtung des Politikziels der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft (43 %).

²⁰ Siehe dazu GPK-Bericht, 2001, Ziff. 3.4.2.

²¹ SL-Studie, 2001, Ziff. 2.3 sowie Ziff. 5.

²² Weil es sich also vornehmlich um Tierhaltungsbetriebe handelt, wird das Kriterium „biologische Bewirtschaftung“ hier nicht mehr erwähnt. Bei der Tierhaltung fällt nicht in erster Linie dieses Kriterium ins Gewicht, sondern die Art und Weise der Tierhaltung. Darüber, ob die Betriebe gewisse Kriterien der artgerechten Tierhaltung einhalten und über welches Label sie allenfalls verfügen (z.B. kagfreiland, Knospe von BIO SUISSE, Fidelio der Biofreiland AG, Coop Naturaplan, etc.) enthält die PVK-Analyse keine Angaben.

4. Schlussfolgerungen für das Politikziel der dezentralen Besiedlung

In der Botschaft zur Agrarpolitik (AP) 2007 hält der Bundesrat fest, dass der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung infolge des Strukturwandels zurückgegangen ist. Die stärkere Wettbewerbsorientierung, welche sich an den EU-Staaten messen müsse, werde dazu führen, dass auch in Zukunft die Nachfrage nach Arbeitskräften in der Landwirtschaft weiter abnehmen werde²³. Vor dem Hintergrund der tatsächlichen Entwicklungen in Bezug auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft, welcher nicht zuletzt im Rückgang der Landwirtschaftsbetriebe zum Ausdruck kommt, stellt sich die Frage nach der zukünftigen Bedeutung des Politikziels in Art. 104 Abs. 1 Bst. c BV, wonach die Landwirtschaft „einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes“ zu leisten hat.

4.1 Dezentrale Besiedlung im Alpenraum

Ansätze für Antworten auf diese Frage kann das Nationale Forschungsprogramm 48 (NFP 48) des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) liefern. Im Zentrum des NFP 48 steht die Frage, was nachhaltige Entwicklung im Alpenraum bedeutet und welche Voraussetzungen dafür notwendig sind. In Bezug auf den Verfassungsauftrag einer dezentralen Besiedlung hält der Präsident der Sektion Nationale Forschungsprogramme des SNF, Paul Messerli²⁴, fest, dass es sich hierbei um eine variable Grösse handle und der Grad der Dezentralisierung einen politischen Entscheid beinhalte, welcher über den Faktor Kosten gefällt werde. Demnach sollten Subventionen gezielt für Regionen eingesetzt werden, welche wirtschaftliche und ökologische Projekte zusammen mit

²³ Botschaft, 2002, Ziff. 1.5.2.1.

²⁴ Paul Messerli ist Wirtschaftsgeograf und leitet die Gruppe für Wirtschaftsgeografie und Regionalforschung am Geographischen Institut der Universität Bern.

Alpenzentren verwirklichen wollen.²⁵ Gemäss Messerli kommt dabei den Alpenstädten eine zentrale Bedeutung zu, denn bereits 50 % der Bewohnerinnen und Bewohner von Alpenregionen leben in kleinen und mittleren Agglomerationen. Um überleben zu können, müssten die Bergregionen die Wertschöpfungskette insbesondere bezüglich des Dienstleistungsangebots in Richtung Alpenzentren öffnen. Ein einseitiges Vertrauen auf die landschaftliche Schönheit genüge im Zeitalter der Freizeitindustrie nicht mehr. Als ein erfolgreiches Beispiel erwähnt Messerli Chamonix. Diese grösste Tourismusstadt in den Alpen habe die Wichtigkeit eines Zugangs zum Kulturangebot der Stadt Genf erkannt. In Bezug auf die Nah- und Wochenendtourismus von den grösseren Achsen Zürich-Graubünden, Basel-Bern-Berner Oberland und Genf-Lausanne-Unterwallis ausgegangen werden²⁶.

4.2 Von Direktzahlungen zum Strukturwandel?

Mit Bezug auf die Zukunft der schweizerischen Landwirtschaft ist sodann ein Blick auf die Strategie der EU für die Gemeinsame Agrarpolitik im Hinblick auf die Integration der mittel- und osteuropäischen Landwirtschaften aufschlussreich. Diese Strategie lässt sich exemplarisch am Beispiel von Polen aufzeigen. In Polen, dem grössten Beitrittsland, lebt ein Fünftel der Bevölkerung von der Landwirtschaft. Dabei wurde festgestellt, dass selbst unter der Annahme, dass von den zwei Millionen Bauernhöfen die Hälfte aufgegeben würde, ein polnischer Betrieb im Durchschnitt immer noch kleiner wäre als ein EU-Betrieb. Aus diesem Grund versucht die EU das Agrarproblem Polens in der Weise zu lösen, dass sie in den ländlichen Gebieten die Bildung von nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen in Handwerksbetrieben und Kleinindustrie forciert. Daher will die EU verhältnismässig mehr Mittel gezielt in die ländliche

²⁵ Martin Bösch, Professor an der Hochschule St. Gallen, hat für solche förderungswürdigen Regionen den Begriff „Labelregionen“ geprägt. Ähnlich auch Cottier, 2002, welcher in Bezug auf die Milchwirtschaft auf die Vermarktung von Milchprodukten unter regionalem Label wie beispielsweise „Pro Regio Milch“ Basel, „Regio Plus: Vermarktung von Milch- und Käsespezialitäten aus der Region Zürcher Berggebiet“ und auf das Potential eines vermehrten Schutzes regionaler Herkunftsbezeichnungen wie z.B. „echt entlebuch biosphärenreservat“ hingewiesen hat (Cottier, 2002, Ziff. V). Vgl. auch das Beispiel Bregenzerald in Österreich mit der Marke „KäseStrasse“ (www.kaesestrasse.at), aus „Der Bund“ vom 9. März 2004, S. 2.

²⁶ Interview mit Paul Messerli im „Tages-Anzeiger“ vom 26. September 2003, S. 48.

Entwicklung investieren, aber dagegen bei den allgemeinen Direktzahlungen Zurückhaltung üben.^{27, 28}

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Wissenschaft für den Alpenraum auf die Entwicklung von nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen setzt und dass diese Strategie von der EU bezüglich der Integration der mittel- und osteuropäischen Landwirtschaften ebenfalls angewandt wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich die schweizerische Politik angesichts eines vermehrten Drucks sowohl in finanzpolitischer Hinsicht²⁹ als auch aufgrund der Marktöffnungen durch die bilateralen Abkommen mit der EU sowie im multilateralen Rahmen der WTO in Bezug auf das Politikziel der dezentralen Besiedlung in Zukunft orientieren wird: Am Idealbild des Familienbetriebs als Haupterwerbsbetrieb mit „Bäuerinnen und Bauern mit ihren Familien, die dezentral im ländlichen Raum wohnen und einen sozio-kulturellen Beitrag leisten“³⁰, oder aber an den Erkenntnissen, welche die Wissenschaft unter anderem im Rahmen des NFP 48 gewonnen hat und die Ähnlichkeiten mit der Strategie aufweisen, die die EU hinsichtlich der Integration der mittel- und osteuropäischen Landwirtschaften umzusetzen im Begriffe ist.³¹

²⁷ Trotz veränderter finanzpolitischer Rahmenbedingungen wurde mit der AP 2007 (Weiterentwicklung der Agrarpolitik) das Konzept der AP 2002 (Neuorientierung der Agrarpolitik) weitergeführt, allen bäuerlichen Betrieben Direktzahlungen zukommen zu lassen und lediglich die Investitionshilfen auf Haupterwerbsbetriebe zu konzentrieren (Botschaft, 2002, Ziff. 1.5.2.4).

²⁸ Interview mit EU-Agrarkommissar Franz Fischler im „Tages-Anzeiger“ vom 25. September 2003, S. 5. Vgl. auch „Ostmitteleuropas Bauern in Erwartung des EU-Schocks“ im Fokus der Wirtschaft der „Neuen Zürcher Zeitung“ vom 7./8. Februar 2004, S. 29.

²⁹ Um in der laufenden Legislatur das Verfassungsziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts (Art. 126 BV) zu erreichen, ist es nicht auszuschliessen, dass im Zuge weiterer Entlastungsmassnahmen auch der Zahlungsrahmen 2004-2007 für die Landwirtschaft einer erneuten Überprüfung unterzogen wird.

³⁰ Botschaft, 2002, Ziff. 1.5.2.1.

³¹ Im Länderbericht 2003-2004 zur Schweiz verknüpften die Experten der OECD agrar- und finanzpolitische Überlegungen zu folgender Empfehlung: „...income support in rural areas should be provided with instruments that concentrate on poorer households rather than general measures that apply to all farmers. In this sense, incentives to reallocate employment to alternative activities could help to raise incomes in rural areas and reduce future support“ (OECD, 2004, S. 133). Zur bremsenden Wirkung flächenbezogener Direktzahlungen auf den Strukturwandel siehe auch „Entzauberung einer heiligen Kuh“, in der „Neuen Zürcher Zeitung“ vom 22./23. November 2003, S. 13.

5. Literatur

7. Landwirtschaftsbericht vom 27. Januar 1992 (BBI 1992 II 130 ff. (zitiert: Landwirtschaftsbericht)).

BLW, 2002. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007) des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) vom 29. Mai 2002 (zitiert: Botschaft).

BLW, 2003. Agrarbericht 2003 des Bundesamtes für Landwirtschaft.

Cottier T., 2002. Die Zukunft der Schweizer Milch aus internationaler Sicht. Beitrag zur Tagung der Schweizer Milchproduzenten „Zukunft Schweizer Milch“ auf der Expoagricole in Murten.

Desta M. G., 2002. The Law of International Trade in Agricultural Products – From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture. Kluwer Law International.

GPK, 2001. Agrarzahlen des Bundes – eine Analyse der Empfänger anhand der wichtigsten Zahlungsarten. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 3. Juli 2001 (zitiert: GPK-Bericht).

Koester U., 1992. Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre, 2. Auflage. Verlag Franz Vahlen, München.

OECD Economic Surveys 2003-2004: Switzerland. OECD 2004.

PVK, 2001. Geldflüsse in der Agrarpolitik: Eine empfängerorientierte Analyse der wichtigsten Agrarzahlen des Bundes. Schlussbericht der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Februar 2001 (zitiert: PVK-Analyse).

Rieder P., Anwander Phan-huy S., 1994. Grundlagen der Agrarmarktpolitik, 4. Auflage. vdf Hochschulverlag AG, ETH Zürich.

SL, 2001. Bundessubventionen – landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Praxisanalyse und Handlungsprogramm vom Oktober 2001 der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) im Auftrag des Fonds Landschaft Schweiz (FLS) (zitiert: SL-Studie).

Vallender K. A., 2002. In: Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar. Hrsg.: Ehrenzeller B. et al., Dike Verlag, Schulthess.

Summary

According to the principle of multifunctionality in article 104 of the Federal Constitution of the Swiss Confederation the Confederation shall ensure that agriculture contributes substantially by way of a market-oriented production to a decentralized inhabitation of the country.

The following article investigates the relation of the two political aims market orientation and decentralized inhabitation from analysing the effects of agricultural subsidies. Resulting from this example different development scenarios are highlighted for the rural area.

Anschrift des Verfassers:

Fürsprecher, LL.M
Michael Burkard
Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht
über Finanzen und AlpTransit (SPFA)
Parlamentsgebäude
3003 Bern
Email: michael.burkard@pd.admin.ch