



FAT-Schriftenreihe Nr. 66

Konzeptionelle Überlegungen zur Neugestaltung des Direktzahlungssystems der schweizerischen Landwirtschaft auf der Basis der Tinbergen-Regel

Stefan Mann

(mit einem Beitrag unter Mitwirkung von Hans-Ulrich Gujer, Felix Herzog und Bettina Landau)



 agroscope
FAT TÄNIKON

Stefan Mann

(mit einem Beitrag unter Mitwirkung von
Hans-Ulrich Gujer, Felix Herzog und Bettina Landau)

Konzeptionelle Überlegungen zur Neugestaltung des
Direktzahlungssystems der schweizerischen Landwirtschaft
auf der Basis der Tinbergen-Regel

Vorwort

Es ist die Aufgabe der Wissenschaft ihrer Zeit voraus zu sein. Dies trifft auch auf den Bereich der Agrarpolitik zu: Während Verwaltung, Politik und Berufsstand oft im Tagesgeschäft gefangen sind und für die Weiterentwicklung agrarpolitischer Massnahmen nach mehrheitsfähigen Kompromissen suchen, haben wissenschaftliche Arbeiten jenseits dieser tagespolitischen Notwendigkeiten längerfristigen Anforderungen zu genügen.

Obgleich die vorliegende Studie ganz im Zeichen der Lehren des niederländischen Nationalökonom Jan Tinbergen steht, sei hier an einen noch älteren Wirtschaftswissenschaftler erinnert, auf dessen Fundament alle wohlfahrtsökonomischen Betrachtungen ruhen: Der Brite Arthur C. Pigou (1877-1959) begründete als Nachfolger Alfred Marshalls in Cambridge die auf dem Utilitarismus fussende Wohlfahrtstheorie, die politische Massnahmen anhand zweier Kriterien beurteilt: Erstens ist die Wirkung der politischen Massnahmen auf das Volkseinkommen, „the national dividend or national income“, zu analysieren. Dabei waren Pigou vor allem auch die Externalitäten privaten Handelns wichtig, die oft nur durch staatliche Eingriffe internalisiert werden konnten. Zweitens wies Pigou aber auch immer wieder auf die Bedeutung der Verteilung vor dem Hintergrund eines abnehmenden Grenznutzens hin: „It is evident that any transference of income from a relatively rich man to a relatively poor man ..., since it enables more intense wants to be satisfied at the expense of less intense wants, must increase the aggregate sum of satisfaction.“

Diesen beiden normativen Grundsätzen folgt auch die vorliegende Analyse des schweizerischen Direktzahlungssystems. Sie kann dabei aufbauen auf vergleichsweise umfangreiche Erkenntnisse zur Wirkung des geltenden Direktzahlungssystems und zu den zugrundeliegenden politischen Zielen (Mann und Mack, 2005). So liegt der Rückgriff auf Tinbergen nahe, dem die Beziehungen zwischen Instrumenten und Zielen besonders wichtig waren.

Es sind vor allem zwei Gruppen von Externalitäten, die für die Optimierung der agrarpolitischen Massnahmen berücksichtigt werden. Dabei sind die positiven und negativen Umweltwirkungen landwirtschaftlicher Produktion eine auch international häufig diskutierte Grösse. Weniger erforscht ist der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung. Aufgrund der diesbezüglich bislang relativ dünnen Wissensgrundlage hat der Autor dieser Studie, Stefan Mann, zunächst quantitative Untersuchungen zum Kausalzusammenhang zwischen einem starken Primärsektor und einer positiven Bevölkerungsentwicklung durchgeführt. Erst nachdem als gesichert gelten konnte, dass ein solcher Zusammenhang existiert, konnten auch regionalpolitische Argumente für die Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebe in dünn besiedelten Regionen geltend gemacht werden.

Auch bei der Frage der Verteilergerechtigkeit mussten zunächst klärende Untersuchungen durchgeführt werden, bevor Politikempfehlungen abgegeben werden konnten. Diese betrafen die Primärverteilung des Einkommens landwirtschaftlicher Haushalte und den verteilungspolitischen Vergleich der Allgemeinen Direktzahlungen mit dem klassischen Instrument der Sozialhilfe. Auch hier galt, dass erst auf der Grundlage der Ist-Analyse Verbesserungsvorschläge formuliert wurden.

Ein grundlegender Unterschied zwischen den Konzepten, wie sie zur Vorbereitung bzw. Beeinflussung der Agrarpolitik 2011 von Seiten der Verwaltung oder oppositioneller Kräfte (Bosshard und Schläpfer, 2005) vorgelegt wurden und dieser Arbeit liegt also in der methodischen Entstehung. Wie eingangs bemerkt, ist ein wichtiges Kriterium der aktuellen, politischen Konzepte, dass sie eine hohe Konsensfähigkeit besitzen. Demgegenüber ist das Ziel dieser Schriftenreihe, ein logisch stringentes und wissenschaftlich fundiertes Konzept zur Diskussion zu stellen.

Die vorliegende Studie ist somit nicht als Gegenentwurf zu aktuellen agrarpolitischen Konzepten zu sehen, sondern vielmehr als langfristiger Wegweiser, in welche Richtung sich eine rationale Agrarpolitik bewegen könnte. Eine Agrarpolitik, in der zwar - wie heute - das Ziel einer multifunktionalen Landwirtschaft im Vordergrund steht, in der aber die öffentlichen Mittel möglichst effizient eingesetzt würden, um die gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu erbringen.

Der öffentliche Diskurs und die Quantifizierung der positiven und negativen Auswirkungen eines solchen Modells sollen zeigen, wieweit das vorliegende Konzept eine Grundlage für eine zukünftig realisierbare und gesellschaftlich vertretbare Agrarpolitik darstellt. Spannend dürfte insbesondere sein, wie kompatibel ein solches Konzept mit der heute absehbaren zukünftigen EU-Agrarpolitik ist.

Stephan Pfefferli, Leiter Agrarökonomie

Inhalt

1.	Einleitung	7
1.1	Problemstellung.....	7
1.2	Vorgehensweise	8
2.	Kritik und Konzept	10
2.1	Die Tinbergen-Regel und die Allgemeinen Direktzahlungen.....	10
2.2	Das Vier-Netze-Modell	16
3.	Das Ziel dezentraler Besiedlung	21
3.1	Der Beitrag der Landwirtschaft zur ländlichen Entwicklung	21
3.2	Effiziente agrarpolitische Instrumente zur Zielerreichung.....	26
4.	Das Ziel sozialer Gerechtigkeit	30
4.1	Die soziale Lage der Landwirtschaftsbetriebe	30
4.2	Gerechte und effiziente sozialpolitische Instrumente zur Abfederung von Reformen	35
5.	Vorschlag zur Neugestaltung der Allgemeinen Direktzahlungen	39
6.	Die ökologischen Direktzahlungen und das Ziel des Schutzes natürlicher Ressourcen 42 (von Stefan Mann, Hans-Ulrich Gujer, Felix Herzog und Bettina Landau)	
6.1	Die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises in den ökologischen Direktzahlungen	43
6.2	Regionale Differenzierung	45
6.3	Vernetzung und Qualität	45
6.4	Feinjustierungen	46
6.5	Vorschlag zur Anpassung der ökologischen Direktzahlungen	48
7.	Konsequenzen des Reformvorschlags	50
7.1	Einzelbetriebliche Konsequenzen	50
7.2	Sektorale Konsequenzen	51
7.3	Konsequenzen für die Agrarverwaltung	53
8.	Zusammenfassung	54
9.	Résumé	56
10.	Abstract	58
11.	Literatur	60

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

Die schweizerische Agrarpolitik verfolgt Ziele, die stark sektorspezifisch sind und die in hohem Masse mit der Bereitstellung öffentlicher Güter zusammenhängen. Die dabei im Einzelnen formulierten Ziele sind bekannt und wurden bezüglich ihrer ordnungstheoretischen Legitimation bereits diskutiert (Mann und Mack, 2005). Grundsätzlich kann zusammengefasst werden, dass die in Art. 104 der Schweizer Bundesverfassung formulierten Ziele mit hoher Deutlichkeit beschreiben, was seit einigen Jahren als Leitbild multifunktionaler Landwirtschaft bekannt ist (Theler, 1993; Pevetz, 1998).

Wenn Agrarökonomen in der Vergangenheit Politikempfehlungen ausgesprochen haben, indem sie Gegenentwürfe zu den bestehenden Systemen präsentierten (Henrichsmeyer und Witzke, 1994; Nellinger, 1996; Breustedt, 2003; Henning, 2003), so wurde im Wesentlichen vor dem Hintergrund ordoliberalen Theorien empfohlen, die Agrarpolitik in die Richtung einer deutlichen Liberalisierung weiterzuentwickeln. Allenfalls wurde in den Konzepten darauf geachtet, „die notwendige Anpassung der Landwirtschaft an die Erfordernisse und Möglichkeiten des gesamtwirtschaftlichen Wachstums ohne unerträgliche soziale Spannungen und Störungen zu vollziehen.“ (Schmitt, 1972; 343). Die Multifunktionalität der Landwirtschaft hingegen wurde bislang als Leitbild von Ökonomen nie sonderlich ernst genommen, sondern in erster Linie als Phantom landwirtschaftlicher Interessengruppen interpretiert, die auf diese Weise die Höhe der Transferzahlungen an die Landwirte sichern wollten.

Da in der Schweiz das Prinzip der direkten Demokratie verwirklicht wird, kann hier im Gegensatz zu EU und USA darauf verwiesen werden, dass eine deutliche Mehrheit der Stimmbürger das Leitbild der multifunktionalen Landwirtschaft gegenüber einer Landwirtschaft, die ganz den Gesetzen des freien Marktes gehorcht, gutheisst. Dies kam mit der entsprechenden Verfassungsänderung im Jahr 1996 zum Ausdruck. Mit der Festlegung in Art. 104 der Bundesverfassung, die Landwirtschaft habe zur Versorgungssicherheit, zum Ressourcenschutz und zur dezentralen Besiedlung einen wesentlichen Beitrag zu leisten, ist das Leitbild einer multifunktionalen Landwirtschaft seitdem in einer bislang einzigartigen Weise in der Verfassung eines Staates verankert.

Verwendet man neben den Marktpräferenzen der Bevölkerung auch die politischen Präferenzen als Massstab für individuellen Nutzen, nimmt man die politischen Präferenzen also ernst (Mann, 2003a), so ergibt sich daraus, dass Konzepte, mit denen die Effizienz der Agrarpolitik erhöht werden sollen, auch die vielfältigen Aufgaben der Landwirtschaft ausserhalb der Nahrungsmittelproduktion berücksichtigen müssen. Dies deutet darauf hin, dass die Vorschläge bezüglich reiner Liberalisierungsstrategien zu kurz greifen, und dass es vielmehr darauf ankommt, mehrere agrarpolitische Ziele gleichzeitig bei der Entwicklung von Politikempfehlungen zu berücksichtigen.

Im vorliegenden Bericht soll nun auf der Grundlage staatstheoretischer, ordnungstheoretischer und finanzpolitischer Erkenntnisse versucht werden, ein Direktzahlungssystem zu konzipieren,

das der Multifunktionalität der schweizerischen Landwirtschaft Rechnung trägt. Das Ziel ist dabei nicht primär, in die tagespolitische Debatte zur kurzfristigen Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems einzugreifen, sondern langfristig Perspektiven für eine rationalere, effizientere Basis eines Direktzahlungssystems aufzuzeigen. Dieses ist dann bezüglich seiner einzelbetrieblichen Konsequenzen, seiner Auswirkungen auf den Agrarsektor und des mit seiner Umsetzung verbundenen administrativen Aufwands mit dem derzeit geltenden Direktzahlungssystem zu vergleichen.

Das geltende Direktzahlungssystem der Schweiz ist überwiegend an die betriebliche Ausstattung mit den Produktionsfaktoren Fläche und Tiere (Raufutterverzehrer) gekoppelt. Ferner wird das bestehende Reglement durch regionale Differenzierung und die Kopplung der Direktzahlungen an den Ökologischen Leistungsnachweis charakterisiert. Da dieses System Ergebnis eines politischen Prozesses ist, ist es nur natürlich, dass wirtschaftspolitischen Prinzipien, wie etwa der Tinbergen-Regel, nicht Rechnung getragen wird. Es ist im Rahmen dieser Studie zu prüfen, ob die Ziele der schweizerischen Agrarpolitik auch mit einem System erreicht werden können, das mit einem geringeren Mittelaufwand zu realisieren ist. Mit 7,8 Prozent des Bundesbudgets (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2004) liegen die Aufwendungen für die Agrarpolitik heute in einem Bereich, der diese Frage provoziert.

1.2 Vorgehensweise

Das hier vorgestellte Konzept geht zunächst von der Relevanz der Tinbergen-Regel aus und stellt diese methodisch in den Mittelpunkt der Arbeit. Daher wird in Kapitel 2 die Regel zunächst abstrakt und dann am Beispiel der Allgemeinen Direktzahlungen dargestellt. Auf dieser Grundlage wird dann die Vorgehensweise für die Ausarbeitung eines agrarpolitischen Modells entwickelt, das einerseits die Tinbergen-Regel berücksichtigt, andererseits aber auf der Basis der multifunktionalen Landwirtschaft fusst. Die dabei vorgestellte Methodik bestimmt die weitere Gliederung dieses Berichtes.

Beim Ziel der dezentralen Besiedlung ist zu hinterfragen, ob die Landwirtschaft bessere Voraussetzungen als andere Sektoren hat, die dezentrale Besiedlung im ländlichen Raum sicherzustellen. In Abhängigkeit von der in Kapitel 3 hergeleiteten Antwort auf der Basis quantitativer Studien werden dort auch Politikempfehlungen für jene Regionen formuliert, in denen Entsiedlungsprozesse ein Problem darstellen.

Wenn es in Kapitel 4 um soziale Aspekte geht, ist der Vergleich zwischen der Landwirtschaft und anderen Sektoren in anderer Hinsicht zu ziehen als bei regionalpolitischen Betrachtungen. Erstens ist die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen darzustellen und zu prüfen, inwieweit es sich dabei um das Problem der „working poor“ handelt. Diese Frage ist auch hypothetisch für die Bedingungen einer reformierten Agrarpolitik zu stellen. Zweitens ist aber auch die Frage zu beantworten, inwieweit die primär für urbane Räume entwickelten Instrumente der Sozialpolitik im ländlichen Raum greifen. Es ist zu beantworten, ob eigenständige sozialpolitisch motivierte Direktzahlungen für die Landwirtschaft oder sogar den gesamten ländlichen Raum eingeführt werden sollten.

In Kapitel 5 werden die Erkenntnisse der beiden vorangegangenen Abschnitte aufgegriffen. Auf dieser Grundlage werden Empfehlungen formuliert, wie das Instrument der Allgemeinen Direktzahlungen sinnvollerweise weiterzuentwickeln wäre.

Als nächstes wird das Thema des Schutzes der ökologischen Ressourcen behandelt. Grundsätzlich kann hier bereits auf ein zielgerichtetes Politikinstrument zurückgegriffen werden. Aber auch dieses Instrument kann durch zunehmende Outputorientierung und einzelne Anpassungen noch weiter verbessert werden. Dieser Zielstellung ist Kapitel 6 gewidmet.

Die Synthese der Überlegungen erfolgt in Kapitel 7. Dort werden die im Einzelnen entworfenen Instrumente in ihrer Gesamtwirkung untersucht und beschrieben. Besonders eingegangen wird dort neben der Darstellung einzelbetrieblicher und sektoraler Konsequenzen auch auf den administrativen Aufwand des vorgeschlagenen Systems im Vergleich zum Aufwand, der für die Umsetzung des geltenden Direktzahlungssystems erforderlich ist. Unter Berücksichtigung aller betrachteten Ergebnisse wird schliesslich eine normative Aussage über die Vorzüglichkeit des Reformvorschlages hinsichtlich seiner Effizienz getroffen.

Grundsätzlich werden mit der Analyse sämtliche Wirkungsbereiche der Direktzahlungen betrachtet. Eine wichtige Ausnahme stellen berggebietspezifische Fragen dar, insbesondere die Bedeutung der Sömmerung und der Hangbewirtschaftung. Bereits eine vorausgehende Wirkungsanalyse der Direktzahlungen (Mann und Mack, 2005) machte deutlich, dass für eine Abschätzung des standortabhängigen Nutzens der Hangbewirtschaftung heute noch wichtige methodische Grundlagen fehlen. Daher werden Hangbeiträge sowie Sömmerungsbeiträge aus der folgenden Betrachtung systematisch ausgeklammert.

2. Kritik und Konzept

2.1 Die Tinbergen-Regel und die Allgemeinen Direktzahlungen

Die hier wiedergegebenen Zusammenhänge wurden von Tinbergen (1937) erstmalig im Rahmen ökonomischer Untersuchungen der US-amerikanischen Volkswirtschaft und den dort auftretenden Konjunkturschwankungen entdeckt. In seinem Werk „On the theory of economic policy“ (1956) stellt Tinbergen schliesslich den allgemeinen Zusammenhang zwischen wirtschaftspolitischen Zielen und wirtschaftspolitischen Instrumenten dar. Er soll an dieser Stelle zunächst in formalisierter Form unter der Annahme fixer politischer Ziele wiedergegeben werden (Tinbergen, 1956; Ahrens und Lippert, 1994).

$$y = Az + Bu$$

mit y = Vektor der wohlfahrtsmaximalen Werte der Zielvariablen y_i ,

z = Vektor der Instrumentvariablen z_k ,

u = Vektor aller die betrachteten Zielvariablen beeinflussenden ökonomischen Daten u_l (exogene Variablen)

A = Matrix der partiellen Wirkungskoeffizienten a_{ik} ($a_{ik} = dy_i/dz_k$),

B = Matrix der partiellen Dateneffekte b_{il} ($b_{il} = dy_i/du_l$).

Grundsätzlich sind somit gemäss Tinbergen alle Zielvariablen kausal mit allen Instrumentenvariablen verknüpft. Bei fest vorgegebenen, als wohlfahrtsmaximal angenommenen Werten der Zielvariablen (Vektor y) und der exogenen Variablen (Vektor u), besitzt dieses Gleichungssystem bis auf Ausnahmefälle nur dann eine Lösung

$$z = A^{-1}y - (A^{-1}B)u,$$

wenn A , die Matrix der partiellen Wirkungskoeffizienten, quadratisch ist. Dies impliziert, dass die Zahl der Instrumente gleich der Zahl der fest vorgegebenen Zielvariablen ist.

Für die Wirtschaftspolitik ist dieser Zusammenhang als Tinbergen-Regel bekannt geworden, die besagt, dass die Politik üblicherweise dann effizienter ist, wenn für die Erreichung eines jeden Ziels ein Instrument zur Verfügung steht. Umgekehrt formuliert: Eine Kopplung mehrerer Ziele durch ein Instrument führt zu Ineffizienzen. Eine solche Kopplung führt nämlich dazu, dass die Ziele lediglich in einem bestimmten Verhältnis zueinander erreicht werden können, womit ein Freiheitsgrad verloren geht. Selbst wenn es sich um ein Instrument handelt, das mehrere Ziele effizient zu erfüllen in der Lage ist, tritt zumindest dann ein Problem auf, wenn eine differenzierte Anpassung des Instrumenteneinsatzes an veränderte Strukturbedingungen vorzunehmen ist. Grosskopf (2001; 504) fasst zusammen: „Dieses Vorgehen nach Tinbergen erhöht die Flexibilität bei Rahmenänderungen, steigert die Effizienz bei Zielerreichung und verbessert die gerechte Verteilung von Druck sowie die Vermeidung von Rentenerzielung und Mitnahme.“

Die Agrarpolitik war bereits zu Zeiten Tinbergens durch eine Vielzahl von Zielen gekennzeichnet, sodass er selbst schrieb: „Natürlich sind zahlreiche Instrumente erforderlich, um eine Politik mit so vielen Zielen durchzuführen.“ (Tinbergen, 1968; 199). Dies soll nun anhand des Instru-

menten der Allgemeinen Direktzahlungen illustriert werden, da für die schweizerische Agrarpolitik dies ein Prototyp eines Instruments ist, mit dem mehrere Ziele erreicht werden sollen.

Obgleich mit den Allgemeinen Direktzahlungen auch die im ersten Band beschriebenen Ziele der Versorgungssicherheit und der dezentralen Besiedlung verfolgt werden, genügt es für die Darstellung der Relevanz der Tinbergen-Regel für die Agrarpolitik, hier nur auf die Zielgerichtetheit der Allgemeinen Direktzahlung für das Ziel eines angemessenen Einkommens und für das des Schutzes natürlicher Ressourcen einzugehen.

Zunächst sei auf das Ziel eines angemessenen Einkommens der in der Landwirtschaft Beschäftigten einzugehen. Im Landwirtschaftsgesetz wird in Art. 5 das Ziel definiert, „dass nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe (...) Einkommen erzielen können, die mit den Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar sind. Fast noch weiter geht an dieser Stelle Art. 41 der Bundesverfassung, in der es heisst „Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass (...) Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können.“ Insofern sollte somit eines der Ziele der Allgemeinen Direktzahlungen sein, jeder Person, die in nennenswertem Umfang in der Branche arbeitet, ein gewisses Mindesteinkommen zu gewähren. Es soll an dieser Stelle geprüft werden, ob die Allgemeinen Direktzahlungen dieses Ziel mit grösstmöglicher Effizienz erreichen bzw. inwieweit die Verkopplung von Zielen die Ursache für entstehende Ineffizienzen ist.

Von den rund 70 000 landwirtschaftlichen Betrieben in der Schweiz kommen etwa 60 000 Betriebe in den Genuss der Allgemeinen Direktzahlungen. Die verbleibenden 10 000 Betriebe erhalten überwiegend aus den folgenden Gründen keine Direktzahlungen:

- Die gesetzlich festgelegte Einkommensobergrenze wird überschritten.
- Die Betriebe sind – gemessen an einem standardisierten Arbeitszeitbedarf - zu klein, um sich für Direktzahlungen zu qualifizieren.
- Der Betriebsleiter ist über 65 Jahre alt.
- Der ökologische Leistungsnachweis wird nicht erbracht.
- Der Bewirtschafter ist eine juristische Person.

Der erste Grund für die Nichtgewährung der Direktzahlungen ist aus sozialpolitischer Sicht leicht nachvollziehbar. Ein komplementäres Einkommen wird nur dort gewährt, wo kein hohes Einkommen aufgrund der Aktivitäten am Markt erzielt wird. Auch die zweite Einschränkung widerspricht nicht dem definierten Ziel, das landwirtschaftliche Einkommen näher als unter den Bedingungen des freien Marktes an das ausserlandwirtschaftliche Vergleichseinkommen rücken zu lassen. Denn mit einer marginalen landwirtschaftlichen Nebentätigkeit kann ein Individuum nicht erwarten, in den Kreis jener aufgenommen zu werden, deren Einkommen aus agrarpolitischen Erwägungen heraus unterstützt wird. Allerdings zeigt sich an diesem Punkt wiederum die grundsätzliche Fragwürdigkeit sektoraler Einkommensziele: Die Betriebsgrössen-Schwelle, ab der der Betriebsleiter sich im Kreise der sozialpolitisch besonders „schützenswerten“ Landwirte aufgenommen fühlen darf, ist nicht objektiv gegeben, sondern Ergebnis eines politischen Prozesses.

Aus sozialpolitischer Sicht fragwürdiger ist die altersmässige Beschränkung der Allgemeinen Direktzahlungen. Es ist zunächst nicht nachvollziehbar, dass der Schutz des landwirtschaftlichen Einkommens landwirtschaftlicher Betriebsleiter ab einem gewissen Alter enden soll. Allenfalls ist diese Konstellation mit dem Argument zu verteidigen, dass mit der normalen Altersgrenze die Verantwortung für das Einkommen vom Staat auf die vom Landwirt vorzunehmende Alterssicherung übergeht. Dieses Argument steht jedoch auf schwachen Füßen, da es dort einen sozialpolitischen Strukturbruch schafft, wo für Selbständige ausserhalb der Landwirtschaft – etwa für den selbständigen Maler, der auch nach seinem 65. Lebensjahr ohne Veränderung sein Unternehmen führen kann – kein Strukturbruch ist. Die Relevanz der Tinbergen-Regel wird hier bereits in Ansätzen deutlich: Die bei der Altersgrenze zugrunde liegende Überlegung war die, ältere Landwirte zur Übergabe des Betriebs zu bewegen und so den Strukturwandel zu fördern. Durch die Verkoppelung dieses strukturpolitischen Ziels mit einem sozialpolitischen Ziel entstehen hier jedoch für das sozialpolitische Ziel nur schwer zu erklärende Abgrenzungen. Diese gesetzliche Abgrenzung wird häufig unterlaufen, indem der Betrieb pro forma an die jüngere Gattin oder den Sohn übergeben wird, sobald der faktische Betriebsleiter sein 65. Lebensjahr erreicht hat, um so weiter in den Genuss der Allgemeinen Direktzahlungen zu gelangen.

Noch problematischer ist allerdings die Verkoppelung zwischen dem Ziel des angemessenen Einkommens und dem Ziel des Schutzes natürlicher Ressourcen, wie sie im Landwirtschaftsgesetz (Art. 5 Abs. 1) explizit festgeschrieben wurde. Grundsätzlich sollte das Ziel eines angemessenen Einkommens, wird dieses Ziel auch im Kontext eines bestimmten Sektors als legitim angesehen, für alle landwirtschaftlichen Betriebe mit den oben genannten Einschränkungen gelten. De facto gilt es jedoch nicht für jene Betriebe, die zwar die gesetzlich definierten Umweltschutzbestimmungen in der Landwirtschaft einhalten, aber darüber hinaus keine „freiwilligen“ ökologischen Leistungen erbringen. Dass für diese Betriebe das Ziel eines angemessenen Einkommens nicht gelten soll, stuft sie quasi in die Kategorie von Pariahs ein, die aus dem Kreis der „richtigen“ Landwirte ausgestossen werden. Da diese Betriebe sich jedoch an die gesetzlichen Bestimmungen vollumfänglich halten (zumindest gilt hier die Unschuldsvermutung), ist diese implizite Kategorisierung gänzlich ungerechtfertigt.

Die Produktion öffentlicher Güter wird durch den Staat und nicht durch den Markt abgegolten. Abgesehen von diesem Unterschied, der sich durch die Nichtausschliessbarkeit der öffentlichen Güter erklärt, ist die Produktion von öffentlichen Gütern wie sauberer Luft oder Landschaftsvielfalt der Produktion etwa von Milch und Weizen weder moralisch überlegen noch ist sie grundsätzlich qualitativ anders. Insofern ist sozialpolitisch die Kopplung an die Erfüllung bestimmter ökologischer Standards so zu werten, wie wenn nur solche Landwirte einkommenspolitisch motivierte Direktzahlungen erhielten, die eine festgelegte Mindestfläche an Weizen produzieren. Dies wäre jedoch sozialpolitisch ebenso wenig zu vertreten, wie die Kopplung an ökologische Leistungen bei näherem Hinsehen zu vertreten ist.

Aufgrund der Verkoppelung verfehlen die Allgemeinen Direktzahlungen also für diejenigen Landwirte ihre sozialpolitische Zielsetzung, die konventionelle Landwirtschaft betreiben. An dieser Stelle ist nun darauf einzugehen, dass die Allgemeinen Direktzahlungen eben auch ökologische Ziele haben. Die Verkopplung ökologischer Ziele mit eher sozialpolitisch motivierten Direktzahlungen wird international als „cross-compliance“ bezeichnet. Während der ökologische

Leistungsnachweis aus einer Vielzahl von Bestimmungen besteht, sei an dieser Stelle hauptsächlich auf die Anforderung Bezug genommen, dass sieben Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebes als ökologische Ausgleichsfläche zur Verfügung stehen.

Die Problematik lässt sich an dieser Stelle einteilen in die Frage nach der Höhe der Ausgleichszahlung und die anteilige Höhe der ökologischen Ausgleichsfläche. Um mit der Frage nach der Höhe der Ausgleichszahlung zu beginnen: Die Frage, woraus sich diese Höhe unter der Annahme zweier Ziele ergeben sollte, ist keineswegs trivial. Man ist zunächst versucht zu fordern, dass diese sich aus der Summe des Nutzens der gegenüber den gesetzlichen Mindestanforderungen geleisteten Mehraufwendungen und dem Einkommensdifferential, das aus sozialpolitischen Gründen gewährt wird, ergeben sollte. Es muss konzediert werden, dass dies eine Überlegung ist, die so durch die Politik bislang nicht hörbar wurde. Insofern wäre es reiner Zufall, wenn die Höhe tatsächlich dementsprechend bemessen worden wäre. Doch dies allein ist noch kein konzeptioneller Kritikpunkt der Allgemeinen Direktzahlungen. Dieser Kritikpunkt liegt vielmehr dort, dass dem Landwirt durch die Verkopplung ein zu grosser Anreiz gegeben wird, Fläche in den ökologischen Ausgleich zu geben. In jenen Fällen, in denen

$$\text{Grenznutzen} < \text{Grenzkosten} < \text{Grenznutzen} + \text{Sozialtransfer},$$

wird der Landwirt 7 % der Fläche in den ökologischen Ausgleich geben, obwohl es gesamtwirtschaftlich effizienter wäre, wenn er es nicht täte. Auf dieses notwendige Übel der cross-compliance haben bereits Latacz-Lohmann und Buckwell (1998) hingewiesen. Ökologisch effizientere Ergebnisse liessen sich erzielen, wenn die allgemeinen Direktzahlungen schlicht der Höhe des Grenznutzens der Massnahme entsprächen. Doch dann könnte das sozialpolitische Ziel nur dann erfüllt werden, wenn

$$\text{Grenznutzen} = \text{Grenzkosten} + \text{angemessener Sozialtransfer}.$$

Diese Gleichung kann nicht durch die Politik gesteuert werden, sondern kann als exogen vorgegeben angesehen werden. Dass die Gleichung zutrifft, erscheint somit sehr unwahrscheinlich. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass sowohl der Grenznutzen als auch der Grenzkosten natürlich stark von der Grösse des Betriebs abhängen. Dem wird dadurch Rechnung getragen, dass die Direktzahlungen zu einem grossen Teil pro Hektar Landwirtschaftlicher Nutzfläche abgegolten werden. Die Höhe des angemessenen Sozialtransfers hängt nicht von der Grösse des Betriebs, höchstens von der Grösse des Haushalts ab. Allenfalls liesse sich sogar argumentieren, dass grössere Betriebe nur eines geringeren Sozialtransfers als kleinere Betriebe bedürfen. Diesem Tatbestand können die Direktzahlungen aufgrund der Verkopplung nicht mehr Rechnung tragen. Also handelt es sich um ein weiteres Dilemma, das sich notwendigerweise aus der Verkopplung von Zielen ergibt. Dieses Dilemma führt unter anderem auch zu einem unnötig starken Überwälzungseffekt (Matsuda, 2002) der Direktzahlungen an Bodeneigentümer.

Wie ist nun die Schwelle von 7 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebs zu rechtfertigen, die bestimmten ökologischen Anforderungen genügen muss, damit die Direktzahlungen geleistet werden? Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass diese 7 % Fläche entweder durch Extensivierungsmassnahmen geleistet werden können, die zusätzlich im Rahmen der Ökomassnahmen vergütet werden (zum Beispiel extensive Wiesen, Rotationsbrache), oder durch andere Massnahmen wie extensive Weide oder Steinhaufen, die nicht zusätzlich förderfähig sind. Wird

die Mindestfläche dadurch gewährleistet, dass solche nicht zusätzlich förderfähigen Elemente durch den Betrieb bereitgestellt werden, wird ein Grenznutzen angenommen, wie er in Abb. 2.1 zu sehen ist: Er ist nur genau bei 7 % der Fläche grösser Null, dort dafür beträchtlich. In Fällen, bei denen eine zusätzliche Vergütung im Rahmen der ökologischen Direktzahlungen stattfindet, ist die Situation unterhalb der 7 % identisch. Der Abfall des anzunehmenden Grenznutzens ist jedoch bei einem Flächenanteil oberhalb von 7 % geringer (Abb. 2.2). Normalerweise wird es sich bei den Ausgleichsflächen teilweise um beitragsberechtigte und teilweise um nicht beitragsberechtigte Flächen handeln. Insofern handelt es sich bei diesen Darstellungen um Vereinfachungen.

Aus ökologischer Perspektive hat das Einsetzen einer Mindestfläche von 7 % der Betriebsfläche durchaus eine gewisse Logik. Insbesondere Biodiversität kann sich nicht auf minimalen Flächen halten. Aufgrund wissenschaftlicher Untersuchungen wurden 7 % als der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche angenommen, der mindestens erforderlich ist, um eine ausreichende ökologische Qualität zu gewährleisten. Doch erstens ging man bei den Überlegungen von der Fläche einer Region aus, nicht von der Fläche eines Betriebes. Auf betrieblicher Ebene kann – in Abhängigkeit von den regionalen und betrieblichen Bedingungen – die Schwelle sehr wohl an einer anderen Stelle liegen. Und zweitens wird der betriebliche Grenznutzen auch dann, wenn man die Quantifizierung der sieben Prozent nicht grundsätzlich in Abrede stellt, anders aussehen als in den Abb. 2.1 oder 2.2. Ein Beispiel wurde in Abb. 2.3 skizziert: Auch eine Ökologisierung von 5 oder 6 % der Betriebsfläche wird schon einen nennenswerten positiven Grenznutzen haben, der sich in den Allgemeinen Direktzahlungen nicht niederschlägt.

Ist diese unrealistische Abbildung des ökologischen Nutzens durch die Allgemeinen Direktzahlungen nun ebenfalls der Verkoppelung von Zielen geschuldet? Zum Teil schon: Denn wären nicht sozialpolitische Ziele mit den Allgemeinen Direktzahlungen verknüpft, so liessen sich Grenznutzenkurven wie in Abb. 2.3 ohne allzu rigide Schwellen auch in Direktzahlungsmodalitäten umstellen.

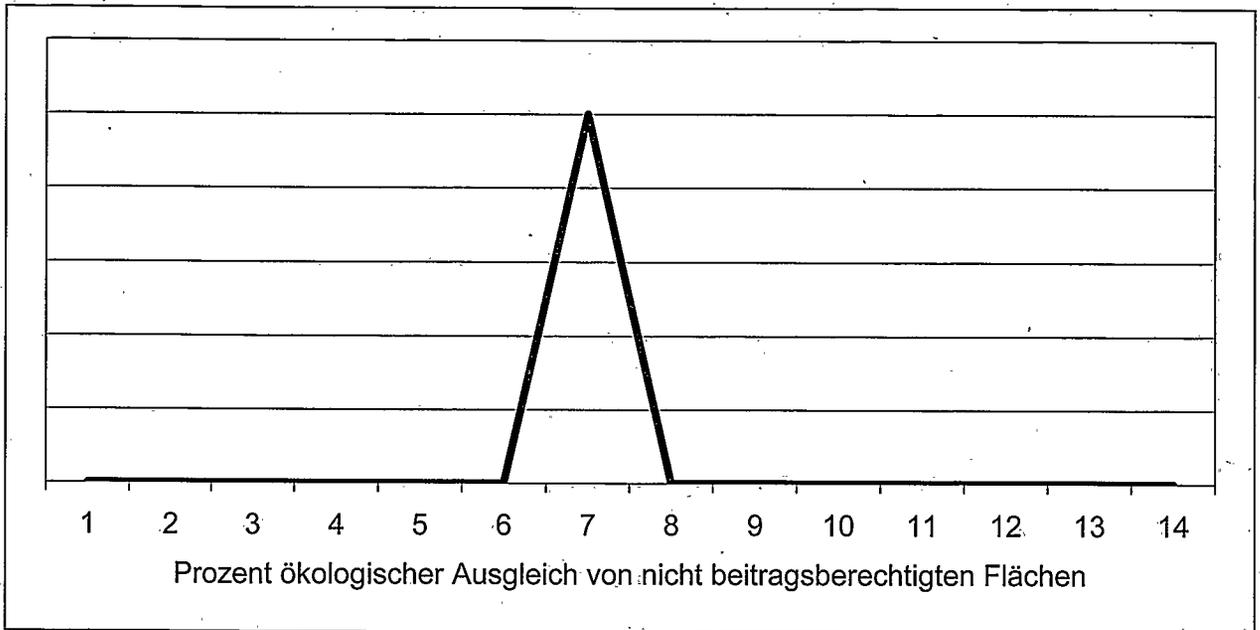


Abb. 2.1: Grenznutzen, der durch die Modalitäten der Allgemeinen Direktzahlungen für nicht beitragsberechtigte Flächen angenommen wird.

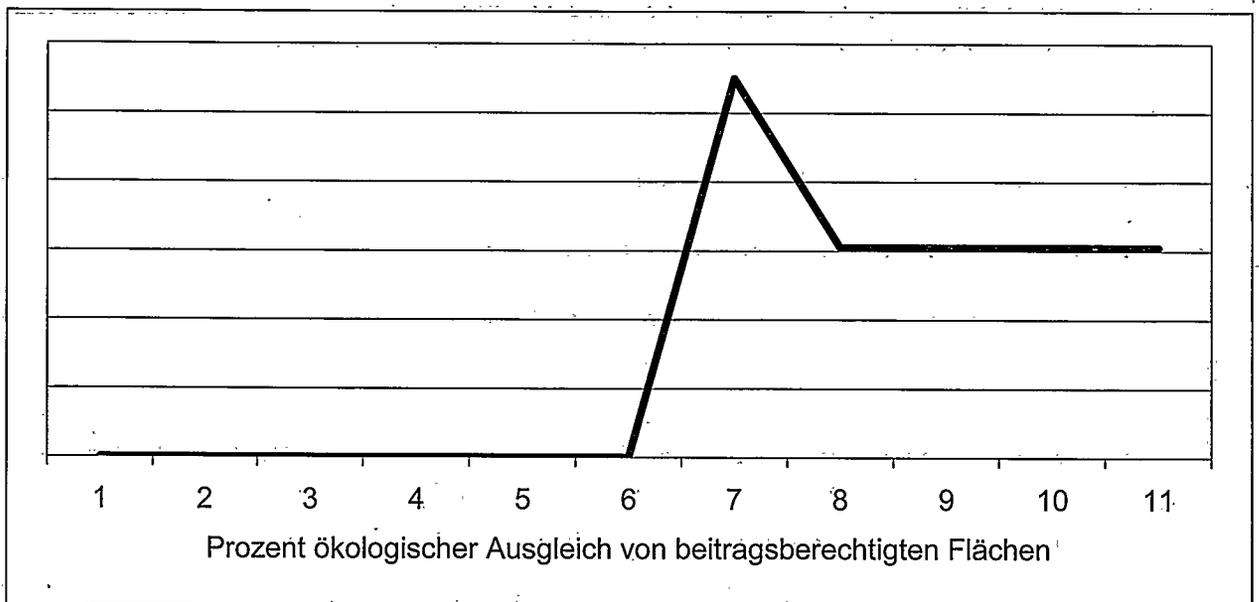


Abb. 2.2: Grenznutzen, der durch die Modalitäten der Allgemeinen Direktzahlungen für beitragsberechtigte Flächen angenommen wird.

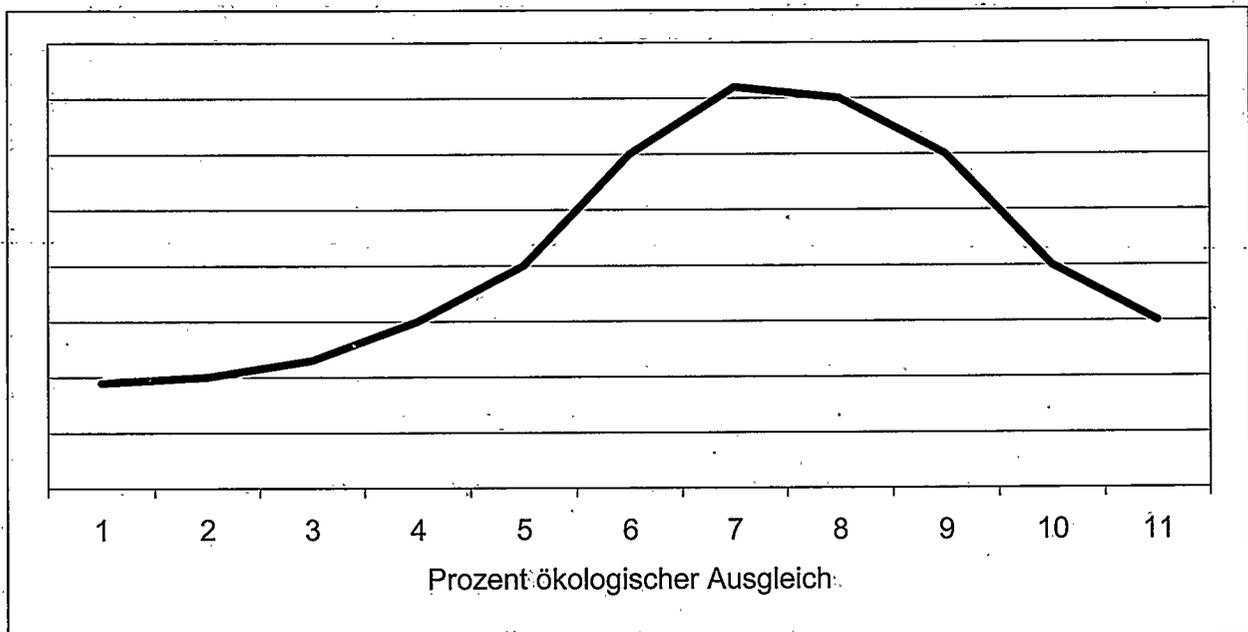


Abb. 2.3: Möglicher Grenznutzen ökologischer Ausgleichmassnahmen eines landwirtschaftlichen Betriebs

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass sich durch die Verkopplung des sozialpolitischen mit dem ökologischen Ziel im Instrument der Allgemeinen Direktzahlungen folgende Effizienzverluste ergeben:

- Ausschluss jener Landwirte vom sozialpolitischen Ziel, die sich gegen eine Ökologisierung entscheiden.
- Anreiz, mehr Flächen zu ökologisieren, als effizient wäre.
- Kein Anreiz, eine geringe Fläche (< 7 %) des Betriebs zu ökologisieren.

Darüber hinaus ergeben sich Verluste nicht nur aufgrund der Verkopplung mit dem strukturpolitischen Ziel, Betriebsleiter ab dem 66. Lebensjahr zur Übergabe ihres Betriebs zu bewegen, sondern auch durch die Verkopplung mit dem regionalpolitischen Ziel der dezentralen Besiedlung und dem Ziel ausreichender Versorgungssicherheit. Hierauf weist bereits Richli (2003; 180) hin: „Sollte die Agrarpolitik (zu) kleine Betriebsgrößen weiterhin auf Dauer unterstützen wollen, so würde sich die Entflechtung von Agrarpolitik und Regionalpolitik aufdrängen. Es belastet die Agrarpolitik auf die Dauer zu sehr, wenn sie mit den Kosten für die Erhaltung von Landwirtschaftsbetrieben aus Gründen der Besiedlung belastet wird. Diese Kosten sollten im Rahmen der Regionalpolitik budgetiert und verrechnet werden.“ Auf eine weitergehende Beschreibung der Ineffizienzen durch diese Verkopplung wird hier allerdings verzichtet, um zu Lösungsansätzen im Sinne der Tinbergen-Regel übergehen zu können.

2.2 Das Vier-Netze-Modell

Das im vorhergehenden Abschnitt hergeleitete und begründete Prinzip Tinbergens, wonach pro Ziel ein Instrument anzuwenden sei, kann natürlich ad absurdum geführt werden. Beispielsweise gibt es innerhalb des Ziels des Schutzes natürlicher Ressourcen fast beliebig viele Teilziele: Das

Ziel sauberen Wassers, das Ziel sauberer Luft, das Ziel gesunder Böden und das Ziel des Erosionsschutzes sind nur einige der Ziele im abiotischen Bereich, hinzu kommen Ziele im biotischen Bereich und im Bereich Landschaftsvielfalt. Ist man nun versucht, für jedes dieser Ziele mindestens ein Instrument zu schaffen, so muss an die von Mann und Mack (2005) zitierte Erkenntnis erinnert werden; dass kleine Spezialprogramme anteilmässig hohe Transaktionskosten verursachen, während der Anteil bei grossen Standardprogrammen niedriger ist. Gleichzeitig muss konzediert werden, dass es Instrumente wie etwa Direktzahlungen für den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel gibt, die sowohl zu biotischen Zielen (Schutz der Nützlinge) wie auch zu abiotischen Zielen (Schutz des Grundwassers vor Rückständen) relativ treffgenau beitragen. So schreiben Romstad et al. (2000; 107): „It will be more or less impossible to formulate a payment scheme for each element and to secure consistent incentives across all combinations of good configurations.“

Nichtsdestoweniger trifft die im obigen Abschnitt angewandte Argumentationsstrategie grundsätzlich auch bei den Zielen „Schutz der Nützlinge“ und „Schutz des Grundwassers“ zu: Eine weitere Differenzierung würde die Zielgenauigkeit wahrscheinlich erhöhen. Es scheint also einen Trade-off zwischen Zielgenauigkeit und Transaktionskosten zu geben. Dieser Trade-off wird so gelöst, dass zwischen relationalen und nichtrelationalen Zielen zu differenzieren ist. Bei relationalen Zielen, d.h. Zielen zwischen denen starke kausale Verknüpfungen bestehen, kann die Bündelung mehrerer Ziele in ein Instrument zweckmässig sein. Hingegen gilt für nichtrelationale, also miteinander nicht oder nur schwach interagierende Ziele, dass die Tinbergen-Regel beachtet werden sollte.

Insofern ist es zweckmässig, die von Mann und Mack (2005, Kap.3) herausgearbeiteten Ziele der schweizerischen Agrarpolitik, zu Kategorien von Zielen zusammenzufassen, die jeweils in sich selbst relationale Teilziele beinhalten, deren relationale Beziehungen untereinander aber gering sind. Dies kann im Wesentlichen analog zur Zusammenfassung in der Bundesverfassung geschehen:

1. Das Ziel ausreichender Versorgungssicherheit
2. Das Ziel des Schutzes natürlicher Ressourcen
3. Das Ziel dezentraler Besiedlung
4. Das Ziel eines angemessenen Einkommens

In einem nächsten Schritt wäre nun zu fragen, ob Direktzahlungen das geeignete Mittel sind, um diese vier Ziele zu erreichen.

Das Ziel eines angemessenen Beitrages der Landwirtschaft zur Versorgungssicherheit würde von Mann und Mack (2005) als agrarpolitisches Ziel bereits kritisch hinterfragt, da die Beziehung zwischen einer Förderung des Agrarsektors und der Sicherheit der Nahrungsvorsorgung unklar ist. Wenn jedoch agrarpolitische Instrumente eingesetzt werden sollen, um etwa den Anteil der Selbstversorgung durch die heimische Landwirtschaft konstant zu halten, so scheinen Direktzahlungen sicher nicht als das Mittel der Wahl, und je stärker sie von der Produktion entkoppelt werden, desto weniger lässt sich mit Direktzahlungen ein Beitrag zur Selbstversorgung schaffen. Eine Erhöhung der Produktion lässt sich am effizientesten durch Beihilfen zur Produktion, also

Eingriffe in den Markt, erreichen. Da es jedoch an dieser Stelle um das Direktzahlungssystem gehen soll, ist dies nicht weiter zu vertiefen. Über das Ziel der Versorgungssicherheit wird bei den zukünftigen Ausführungen somit hinweggegangen.

Das Ziel des Schutzes natürlicher Ressourcen betrifft hingegen die Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Landwirt. Seit Samuelson (1954) wissen wir, dass diese durch den Staat zu vergüten ist. Direkte Zahlungen vom Staat an den Landwirt sind hier also zumindest eine naheliegende und wahrscheinlich gemeinsam mit der klaren Zuweisung von Verfügungsrechten (Scheele, 1993) potenziell die effizienteste Option. Ein effizientes Direktzahlungssystem darf daher den Aspekt des Schutzes natürlicher Ressourcen nicht vernachlässigen.

Weniger eindeutig ist, welches effiziente politische Instrumente zum Erhalt der dezentralen Besiedlung im ländlichen Raum sind. Ob die Agrarpolitik hier einen Beitrag zu leisten hat, kann erst in einem gesonderten Kapitel beantwortet werden. Wenn sie jedoch einen spezifisch sektoralen Beitrag zu erbringen hat, dann haben Arbeiten wie die von Hofer (2002) und Mann (2003b) gezeigt, dass Direktzahlungen die Aufgabe von Betrieben signifikant verlangsamen. Vorbehaltlich der Prüfung, ob die Aufgabe der dezentralen Besiedlung nicht eher ein Aufgabenfeld der allgemeinen Regionalpolitik ist, kann so die dezentrale Besiedlung zunächst als potenzielles Zielfeld landwirtschaftlicher Direktzahlungen angesehen werden.

Ähnliches gilt für das Ziel eines angemessenen Einkommens. Auch hier ist zunächst zu überprüfen, ob für eine gesonderte Behandlung des Agrarsektors ausreichende Argumente vorliegen. Erste Anhaltspunkte dafür könnten die bisher gesonderte soziale Behandlung von Landwirten sowie die Untauglichkeit des Instruments Sozialhilfe für Landwirte sein. Auch hier gilt: Wenn spezifische Massnahmen für Landwirte angemessen sind, dann dürften direkte Transfers vom Staat an die Bedürftigen das adäquate Instrument sein.

In Abb 2.4 werden die hier gefundenen Bestandteile eines Direktzahlungssystems, das den Anforderungen einer multifunktionalen Landwirtschaft gerecht wird, in einen anschaulichen Zusammenhang gebracht. Es wird das Bild von Betrieben genutzt, die entweder von einem Sicherheitsnetz aufgefangen werden oder aber ihre Tätigkeit einstellen müssen.

In einer Marktwirtschaft entscheidet üblicherweise der Markt, ob ein Unternehmen überlebensfähig ist. Ungeachtet aller Multifunktionalität des Agrarsektors sollte es diese Option natürlich auch für landwirtschaftliche Unternehmen in der Schweiz geben: Durch den Verkauf der Produkte bei einem Preisniveau, das entweder nur durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage zustande kommt oder aus Gründen, die ausserhalb unseres Betrachtungshorizonts liegen (zum Beispiel Ernährungssicherheit), staatlich beeinflusst werden, einen Gewinn Erlösen, der es den Unternehmen ermöglicht, seine Aktivitäten fortzusetzen oder sogar auszubauen. Es ist allerdings anzunehmen, dass das Sicherheitsnetz „Markt“ unter den derzeitigen Bedingungen die wenigsten landwirtschaftlichen Unternehmen in der Schweiz auffängt.

Ein landwirtschaftliches Unternehmen sollte nicht nur den Anreiz haben, hochwertige Nahrungsmittel für den Markt zu produzieren, es sollte auch den Anreiz haben, öffentliche Güter für die Gesellschaft zu produzieren. Daher folgt das Netz des Schutzes natürlicher Ressourcen dem des Marktes. Auch wenn ein Betrieb nicht ausreichend Nahrungsmittel produziert, um damit am Markt zu bestehen, kann er ausreichend (internalisierte) Externalitäten wie Biodiversität oder

Erosionsschutz bereitstellen, sodass dies als Legitimation für das Weiterbestehen des Betriebs ausreicht. Die Art und Höhe der Direktzahlungen zum Schutz natürlicher Ressourcen entscheiden, welche Unternehmen durch dieses Netz fallen und welche darin aufgefangen werden.

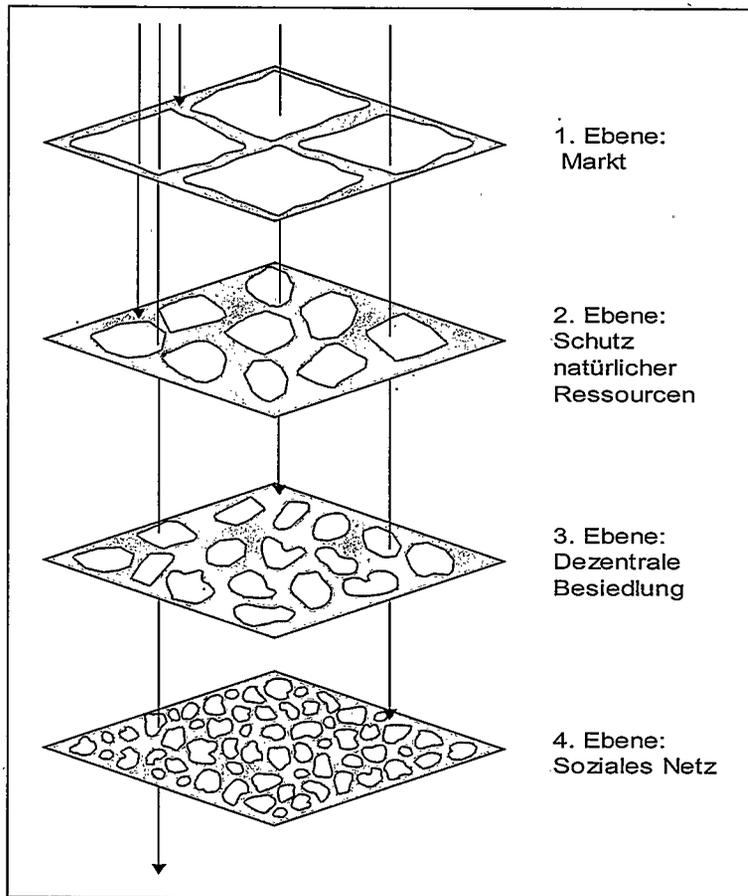


Abb. 2.4 Das Vier-Netze-Modell als Grundlage für ein effizientes Direktzahlungssystem

Je mehr private und öffentliche Güter das landwirtschaftliche Unternehmen produziert, desto wahrscheinlicher ist dessen Weiterbestehen. Diese Relation ist für das dritte und vierte Netz nicht gegeben. Das dritte Netz fängt jene Betriebe auf, die durch ihre Aktivität die Entsiedelung ländlicher Regionen verhindern bzw. verlangsamen. Ein steigender Grenznutzen ist hier weder auf der betrieblichen noch auf der volkswirtschaftlichen Ebene gegeben. Einzelbetrieblich führen vermehrte Aktivitäten des Betriebs (zum Beispiel Expansion zuungunsten des Nachbarbetriebs) wohl nicht zu einer stärkeren Besiedlung ländlicher Regionen. Und volkswirtschaftlich gesehen kann das Ziel der dezentralen Besiedlung ab einer gewissen Einwohnerdichte als erreicht gelten. Eine zusätzliche Erhöhung der Besiedlungsdichte erzeugt dann keinen zusätzlichen Nutzen mehr. Da es sich bei dem Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung also offensichtlich um ein kategoriales Ziel und nicht um ein relatives handelt, wird dieses Netz den oberen beiden untergeordnet.

Der Sozialpolitik liegt auch im landwirtschaftlichen Bereich das Subsidiaritätsprinzip zugrunde (Henrichsmeyer und Witzke, 1994). Das bedeutet: Erst wenn alle anderen Sicherungssysteme versagt haben, greift die Gesellschaft mit sozialpolitischen Massnahmen ein und sorgt für ein Mindesteinkommen der betroffenen Personen. Daher muss das sozialpolitische Netz an unter-

ter Stelle stehen und darf nur dann zum Tragen kommen, wenn einerseits die Netze des Marktes, des Ressourcenschutzes und der dezentralen Besiedlung dem landwirtschaftlichen Betrieb das Überleben nicht ermöglichen, andererseits jedoch unter dem Aspekt der Gerechtigkeit ein Weiterbestehen des Betriebs wünschenswert wäre.

3. Das Ziel dezentraler Besiedlung

3.1 Der Beitrag der Landwirtschaft zur ländlichen Entwicklung

Bereits durch Mann und Mack (2005) wurde dargestellt, dass die Entsiedlung ländlicher Räume negative externe Effekte verursachen kann. Für jene, die in ländlichen Gemeinden bleiben, aus denen sowohl ein Grossteil des sozialen Umfeldes als auch in zunehmendem Masse die Infrastruktur (Einkaufsmöglichkeiten, öffentlicher Nahverkehr etc.) verschwinden, ergibt sich zweifelsohne ein Wohlfahrtsverlust. Insofern ist es berechtigt, nach Strategien zu suchen, wie durch ein Eingreifen des Staates Prozessen der Entsiedlung vorgebeugt werden kann.

Dabei wird die Dynamik des ländlichen Raums in Industriestaaten durch zwei gegenläufige Entwicklungen beschrieben: Auf der einen Seite finden in einigen Regionen spürbare Prozesse der Entsiedlung im Zusammenhang mit Urbanisierungstendenzen statt. Diese Prozesse sind seit langem bekannt und waren in den letzten Jahren in besonderem Masse in Russland zu beobachten (Heleniak, 1999; Kontorovich, 2000). Meist weniger unerwünscht ist die gegenläufige Entwicklung, die erst seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu beobachten ist. Dabei handelt es sich um den Prozess der Gegenurbanisierung, bei dem einst städtische Bevölkerung in ländliche Regionen migriert (Boyle und Halfacree, 1998; Dahms und McComb, 1999).

Für die Schweiz ist zunächst zu bemerken, dass das Land als Ganzes für die vergangenen Jahrzehnte auf ein Bevölkerungswachstum blicken kann, das in Europa ein fast einmalig hohes Niveau hat. Die Zunahme von 5,9 Prozent Einwohnern zwischen 1990 und 2000 stammt etwa zu gleichen Teilen aus dem Geburtenüberschuss und Wanderungsgewinnen. Insofern wird jede lokale Tendenz der Entsiedlung durch diese nationale Entwicklung a priori abgeschwächt. Baumgartner (2003) weist zudem darauf hin, dass zwischen 1973 und 1997 in der Schweiz eine deutliche Entwicklung der „Städteflucht“ zu verzeichnen war: Während die Kernstadt Zürich seit 1970 etwa 16 Prozent der Bevölkerung verloren hat, ist in der gleichen Zeit die Bevölkerung der Agglomeration Zürich um 25 Prozent gewachsen. Erst in den letzten Jahren ist auch in den Schweizer Kernstädten wieder ein gewisses Bevölkerungswachstum zu verzeichnen.

Insofern sind die Voraussetzungen zur ökonomischen, kulturellen und sozialen Entwicklung im ländlichen Raum der Schweiz grundsätzlich als günstig einzustufen. Betrachtet man die 1600 Gemeinden in der Schweiz, die eine Einwohnerdichte von weniger als 150 Einwohnern pro Quadratkilometer aufweisen und danach nach einer vereinfachten Klassifikation als ländlich gelten können (in ihnen leben 1,3 Millionen der 7 Millionen Einwohner der Schweiz), so ist in 1350 dieser Gemeinden eine Bevölkerungszunahme oder doch zumindest eine konstante Entwicklung zu verzeichnen. Es verbleiben somit nur 250 Gemeinden mit – zum Teil marginalen – Entsiedlungstendenzen. Die Abbildungen 3.1 und 3.2 visualisieren, welche ländlichen Gemeinden in der Schweiz von einem negativen Geburten- bzw. Wanderungssaldo betroffen sind, wobei es sich nur bei den am dunkelsten gedruckten Gemeinden wirklich um Problemfälle handelt.

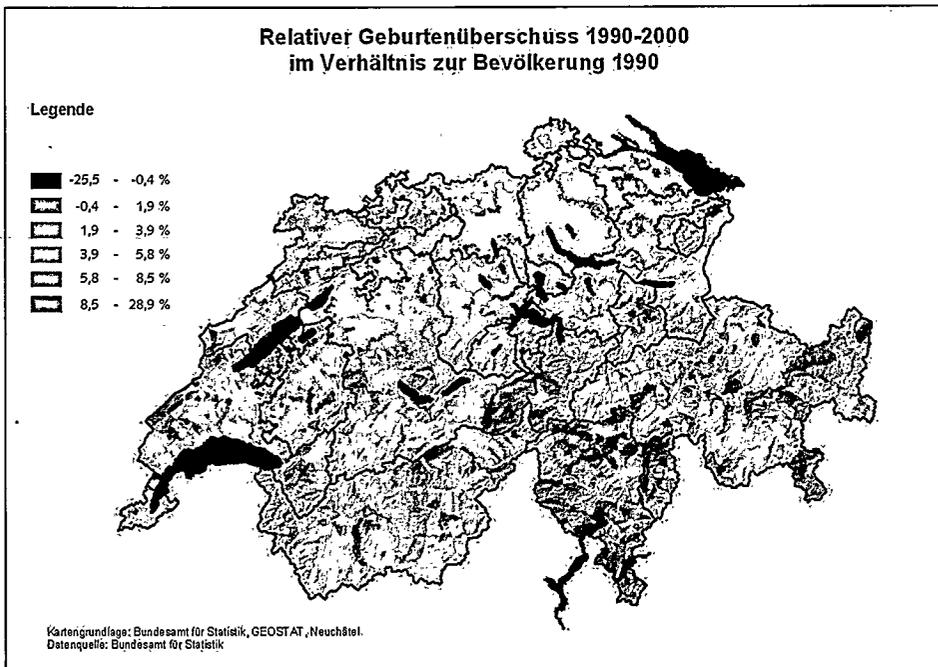


Abb. 3.1: Geburtenüberschuss 1990-2000 in Relation zur Bevölkerung 1990
(Quelle: Schweizerischer Bauernverband).

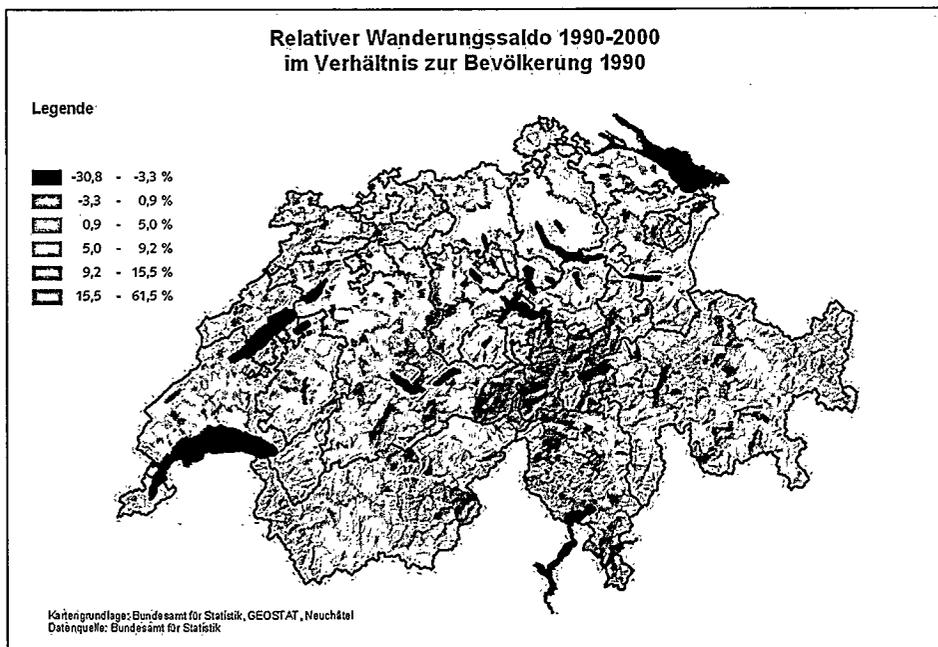


Abb. 3.2: Wanderungssaldo 1990-2000 in Relation zur Bevölkerung 1990
(Quelle: Schweizerischer Bauernverband).

Insofern scheint es das Problem der Entsiedlung ländlicher Räume in der Schweiz bei oberflächlicher Betrachtung nicht zu geben. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass lokal durchaus bedenkliche Entwicklungen der Entsiedlung ländlicher Gemeinden zu beobachten sind. So haben beispielsweise die beiden Tessiner Gemeinden Indemini und Calpiogna zwischen 1990 und 2000 rund dreissig Prozent ihrer Einwohner verloren. In Perrefitte im Kanton Bern weist die

Volkszählung im Jahr 2000 nur 544 Einwohner auf, nachdem es 1990 noch 681 gewesen waren. Viele weitere Beispiele könnten hinzugefügt werden.

An dieser Stelle ist kritisch auf zwei Studien einzugehen, die sich mit der räumlichen Identifizierung lokaler Problemlagen auseinandersetzen. So beschäftigt sich der Schweizerische Bauernverband (2002) mit der Gefährdungslage sämtlicher Gemeinden, indem zwei Dimensionen gemessen und gewertet werden: Erstens die Entwicklung der Bevölkerung zwischen 1990 und 2000, zweitens die Anzahl der Schüler pro Gemeinde. Diese beiden Kategorien bestimmen über die Eingruppierung der Gemeinde als nicht gefährdet, leicht gefährdet, gefährdet und stark gefährdet. Um einige Beispiele für die Einstufung zu nennen: Sind beide Indikatoren zwischen 1990 und 2000 gestiegen (wie dies etwa in der Hälfte aller Gemeinden der Fall war), wird die Gemeinde als nicht gefährdet eingestuft. Ist zwar die Anzahl der Schüler gestiegen, die Bevölkerung jedoch um 5-10 % zurückgegangen, gilt die Gemeinde als leicht gefährdet. Ist umgekehrt zwar die Bevölkerung gewachsen, dafür aber die Anzahl an Schülern um über 10 % zurückgegangen, wird die Gemeinde als gefährdet eingestuft. Gemeinden ohne Schüler werden ebenso wie Gemeinden mit einem Bevölkerungsrückgang um über 10 % als stark gefährdet eingestuft.

Nun lässt sich darüber streiten, ob jede Gemeinde, in der die Schule im Nachbardorf steht, dadurch bereits stark gefährdet ist, oder ob das Problem hier nicht interessengeleitet dramatisiert wird. Angesichts der beschriebenen insgesamt erfreulichen Entwicklung erstaunt jedenfalls das Ergebnis, dass in der Bergregion 31 % aller Gemeinden als stark gefährdet eingestuft werden. Immerhin ist aufschlussreich, dass sich die Problemregionen „vor allem in ländlichen Regionen des zentralen und östlichen Alpenraums sowie im Jura“ (Schweizerischer Bauernverband, 2002) konzentrieren.

Zweitens ist von einer etwas differenzierteren Betrachtung sämtlicher Gemeinden in der Schweiz zu berichten, die am Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich vorgenommen wurde (Buser und Buchli, 2004). Hier erfolgte die Clusteranalyse in Hinblick auf die Variablen Bevölkerung, Wirtschaftsstruktur, Zentrum/ Peripherie-Funktion, Finanzkraft/ Wohlstand und Lebensqualität. Das Ergebnis ist sehr viel hoffnungsvoller als das der erstgenannten Analyse: Von den knapp 3000 analysierten Gemeinden fallen lediglich 25 Gemeinden in die Kategorie „gefährdete periphere Gemeinden“. In dieser Studie werden die gefährdeten Gemeinden insbesondere im Kanton Graubünden ausgemacht. Dies kann als kongruent mit den Ergebnissen des Bauernverbandes, nicht jedoch mit der Besiedlungsentwicklung angesehen werden: Viele der als problematisch eingestuften Gemeinden verzeichneten in den letzten Jahren durchaus eine stabile Bevölkerungsentwicklung, während zahlreiche Gemeinden mit starkem Bevölkerungsrückgang nicht als problematisch, sondern beispielsweise als „touristische Wohngemeinden“ eingestuft wurden, sodass die als kritisch empfundenen Indikatoren an anderer Stelle zu suchen sind.

Im Kontext einer Beschäftigung mit dem Schweizer Direktzahlungssystem wären die vorausgehenden Überlegungen irrelevant, gäbe es nicht die (implizite oder explizite) Vermutung, dass die landwirtschaftliche Entwicklung mit der Besiedlungsentwicklung in einem bestimmten kausalen Zusammenhang stünden. Insbesondere auch die Formulierung von Artikel 104 der Bundesverfassung zur Rolle der Landwirtschaft impliziert, dass die Landwirtschaft im Prozess der ländlichen Entwicklung eine andere, ja eine wichtigere Rolle zum Erhalt der dezentralen Besied-

lung zu spielen hat als der sekundäre und der tertiäre Sektor, also als Industrie und Dienstleister. Entsprechend wäre eine agrarpolitische Veränderung nur dann verfassungskonform, wenn das Ziel dezentraler Besiedlung durch die Massnahmen nach wie vor gewährleistet wird.

Diese Sichtweise einer engen kausalen Verknüpfung zwischen Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung wird bislang von der wissenschaftlichen Agrarökonomie nicht wirklich geteilt. Heutiges Lehrbuchwissen über die Verknüpfung des Ziels, einen ausreichend besiedelten ländlichen Raum zu erhalten, mit der Förderung der Landwirtschaft ist vielmehr, „dass die Landwirtschaft nur einen begrenzten (im Zeitablauf zumeist abnehmenden) Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den ländlichen Räumen leisten kann und die Förderung ausserlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze vergleichsweise effizienter ist.“ (Henrichsmeyer und Witzke 1994; S. 346).

Um den kausalen Zusammenhang zwischen den einzelnen Wirtschaftssektoren im ländlichen Raum und der ländlichen Besiedlungsentwicklung nachzuvollziehen, wurden in der FAT mehrere Studien durchgeführt (Mann, 2004 a und b, 2005 a und b), die sich vor allem durch quantitative Methoden und in erster Linie auf der Grundlage einer schweizerischen Gemeindedatenbank mit der Frage beschäftigten, in welchem Ausmass die Besiedlungsentwicklung in den einzelnen Gemeinden durch den Anteil von Beschäftigten und die Anzahl von Unternehmen im primären, sekundären und tertiären Wirtschaftssektor erklärt werden kann. Ergänzend wurden vier Gemeinden besucht und ein quantitativer Vergleich anhand einer Gemeindedatenbank des deutschen Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern vorgenommen. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Zwischen der ökonomischen Struktur einer Region und der Besiedlungsentwicklung lässt sich durchaus ein kausaler Zusammenhang nachweisen. Dieser ist jedoch bei weitem nicht erschöpfend. Um zu einem umfassenden Verständnis der Besiedlungsentwicklung insbesondere in reichen Ländern wie der Schweiz zu gelangen, müssen zahlreiche weiche Faktoren in die Betrachtung einbezogen werden.
- Besser als durch die Zahl der Beschäftigten in den einzelnen Sektoren lässt sich die Bevölkerungsentwicklung im ländlichen Raum durch die Anzahl von Unternehmen erklären, die in den Gemeinden angesiedelt sind. Dies deutet also darauf hin, dass viele kleine Unternehmen für die ländliche Entwicklung förderlicher als das Vorhandensein weniger Grossunternehmen sind.
- Landwirtschaftliche Haupterwerbsbetriebe tragen trotz der bestehenden Grössenunterschiede nicht weniger zum Erhalt bzw. zur Zunahme der Besiedlungsdichte bei als Industrie- bzw. Dienstleistungsunternehmen. Besonders stark ist ihr Beitrag in sehr dünn besiedelten Gemeinden und in Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Anteil landwirtschaftlicher Unternehmen. In stark agrarisch geprägten Gemeinden ist es dagegen nicht die Dichte, sondern der Strukturwandel, der die Entsiedlung anregt. Der positive Effekt der Landwirtschaft lässt sich übrigens nur in familienbasierten Agrarsystemen nachweisen. In fordistischen Systemen wie in Ostdeutschland (Land, 2000) ist ein gegenteiliger Effekt zu beobachten.
- An weiteren ökonomische Faktoren, die die Veränderung der Einwohnerdichte beeinflussen, ist insbesondere das Vorhandensein von Arbeitsplätzen in den benachbarten Gemeinden hervorzuheben. Ein hoher Anteil an Auswärtspendlern regt die Bevölkerungsentwicklung

deutlich an, während ein hoher Anteil von auswärts kommender Pendler keinen deutlichen Einfluss hat.

- An nichtökonomischen Einflussgrössen ist schliesslich noch die Altersstruktur der Gemeinde zu nennen. Nicht nur ein hoher Anteil alter Menschen, sondern auch ein hoher Anteil junger Menschen kann als Problemfaktor für ländliche Gemeinden angesehen werden, da sich junge Menschen durch eine überdurchschnittliche Mobilität auszeichnen.

Im Rahmen der konzeptionellen Betrachtung des Direktzahlungssystems ist das wichtigste Ergebnis der beschriebenen Untersuchungen, dass landwirtschaftliche Unternehmen gemessen an ihrer Grösse tatsächlich einen besonderen Beitrag zur dezentralen Besiedlung leisten, sodass der entsprechende Artikel in der Verfassung damit quasi seine wissenschaftliche Legitimation erhält. Für diesen überdurchschnittlichen Beitrag der Landwirtschaft können unterschiedliche Erklärungen – eher komplementär als alternativ – herangezogen werden.

Von grosser Bedeutung sind die lokalen Verflechtungen landwirtschaftlicher Familienbetriebe bzw. Haushalte mit anderen ökonomischen Akteuren in der Region. Durch den Kauf von Betriebsmitteln wie Futter oder Saatgut vor Ort, aber auch durch den Erwerb von Gütern für den landwirtschaftlichen Haushalt, kann ein landwirtschaftlicher Betrieb für zusätzliche regionale Wertschöpfung sorgen. In Tabelle 3.1 werden auf Interdependenzstudien beruhende Untersuchungen in einem Alpental wiedergegeben, die aufzeigen, welche Wirkung ein Franken, der in eine bestimmte Branche fliesst, für die gesamte Region hat. Die Landwirtschaft hat dabei nach dem Tourismus den höchsten lokalen Multiplikator aller Sektoren.

Tab. 3.1 Nachfragemultiplikatoren im Val Bregaglia (Quelle: Buser et al. 2002)

Auslösende Branche	Multiplikator
Landwirtschaft	1,193
Nahrungsmittel	1,065
Industrie/ Gewerbe	1,139
Bauwesen	1,121
Dienstleistungen	1,017
Elektrizität	1,025
Tourismus	1,225
Öffentlicher Sektor	1,046

- In Zeiten zunehmender Mobilität ist bei bäuerlichen Familienbetrieben die Einheit von Wohnort und Arbeitsort noch immer fast hundertprozentig gewährleistet. Schon dieser Tatbestand, der üblicherweise durch eine starke soziale Bindung des Landwirts an die Dorfgemeinschaft verstärkt wird, gewährleistet eine gewisse gleichmässige Verteilung der Besiedlung.
- Die Haushalte in landwirtschaftlichen Familienbetrieben folgen in der Tendenz herkömmlichen Organisationsmustern (Rossier 2001), wozu auch eine höhere Anzahl von Kindern gehört, wie sich zum Teil auch aus der höheren Durchschnittsgrösse landwirtschaftlicher Haushalte im Vergleich mit nichtlandwirtschaftlichen Haushalten ablesen lässt (Harsche 1999). Bei

einer kürzlich durch die FAT durchgeführten Umfrage ergab sich pro landwirtschaftlichem Haushalt eine durchschnittliche Anzahl von 2,7 Kindern, während es im gesamtschweizerischen Durchschnitt 1,4 Kinder pro Frau sind.

3.2 Effiziente agrarpolitische Instrumente zur Zielerreichung

Nach dieser Diagnose drängt sich nun die Frage nach den daraus erwachsenden agrarpolitischen Konsequenzen auf. Zur Beantwortung dieser Frage erscheint es zweckmässig, zwei bereits erwähnte Resultate nochmals besonders herauszustellen.

Erstens ist der Verfassungsauftrag, die Landwirtschaft habe einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung zu leisten, gemäss der obigen Analyse auch aus wissenschaftlicher Perspektive sehr ernst zu nehmen. Ein ungebremselter Strukturwandel hätte voraussichtlich höchst negative Auswirkungen auf die Besiedlungsentwicklung in heute bereits gefährdeten Regionen.

Zweitens jedoch ist die Entsiedlung des ländlichen Raumes in der Schweiz kein allgemeines Problem, sondern ein lokal begrenztes. Es wäre absurd, in den zahlreichen Agglomerationsgebieten, in denen eher die fortschreitende Bodenversiegelung ein Problem darstellt als Entsiedlungsprozesse, agrarpolitische Massnahmen gegen die Entsiedlung zu ergreifen.

Insofern müssen agrarpolitische Massnahmen zur Verhinderung von Entsiedlungsprozessen zwar bestehen, dabei aber regional differenziert werden. Eine solche Differenzierung vermindert jedoch andererseits die Transparenz und erhöht die Transaktionskosten der Agrarpolitik. Wenn eine regionale Differenzierung schon unerlässlich ist, so sollte doch auf einfache Lösungen und möglichst auf bestehende Muster zurückgegriffen werden. Dies senkt gegenüber dem Entwurf einer neuen Gebietskategorie sämtliche Arten von Transaktionskosten, sowohl die Verhandlungskosten im Zuge der Ausweisung als auch die Informationskosten bei der Ausrichtung individueller Handlungsstrategien.

Solche Differenzierungen kennt die Schweizer Regionalpolitik seit langem (Schiess, 2003). Aus ihr ist diesbezüglich auf zwei nicht sektorspezifische Ansätze zu verweisen: Auf IHG-Regionen und Erneuerungsgebiete. Das Investitionshilfegesetz (IHG) ist dabei im gesamten Berggebiet gültig, während die Erneuerungsgebiete deutlich enger gefasst sind.

Es wäre bei weitem übertrieben zu behaupten, dass das gesamte Berggebiet von Entsiedlungstendenzen bedroht wäre. Gerade im westlichen Graubünden oder im südlichen Tessin gibt es Entwicklungen, die ebenfalls eher ökologische Probleme durch Versiegelung zusätzlicher Flächen als sozioökonomische Probleme durch die Entleerung ländlicher Räume befürchten liessen. Umgekehrt gibt es durchaus auch in der Talregion Gemeinden mit problematischen Bedingungen. Abb. 3.3 zeigt, in welchen Regionen der Schweiz durch die Kantone Erneuerungsgebiete ausgewiesen wurden.

Es muss andererseits darauf hingewiesen werden, dass möglicherweise auch gerade das hohe agrarpolitische Stützungsniveau dazu beigetragen hat, dass Entsiedlungsprozesse in so wenigen ländlichen Gemeinden zu beobachten waren. Insofern wäre eine zu eng beschränkte Definition gefährdeter Regionen nicht ratsam, da man dadurch neue gefährdete Regionen schaffen könnte.

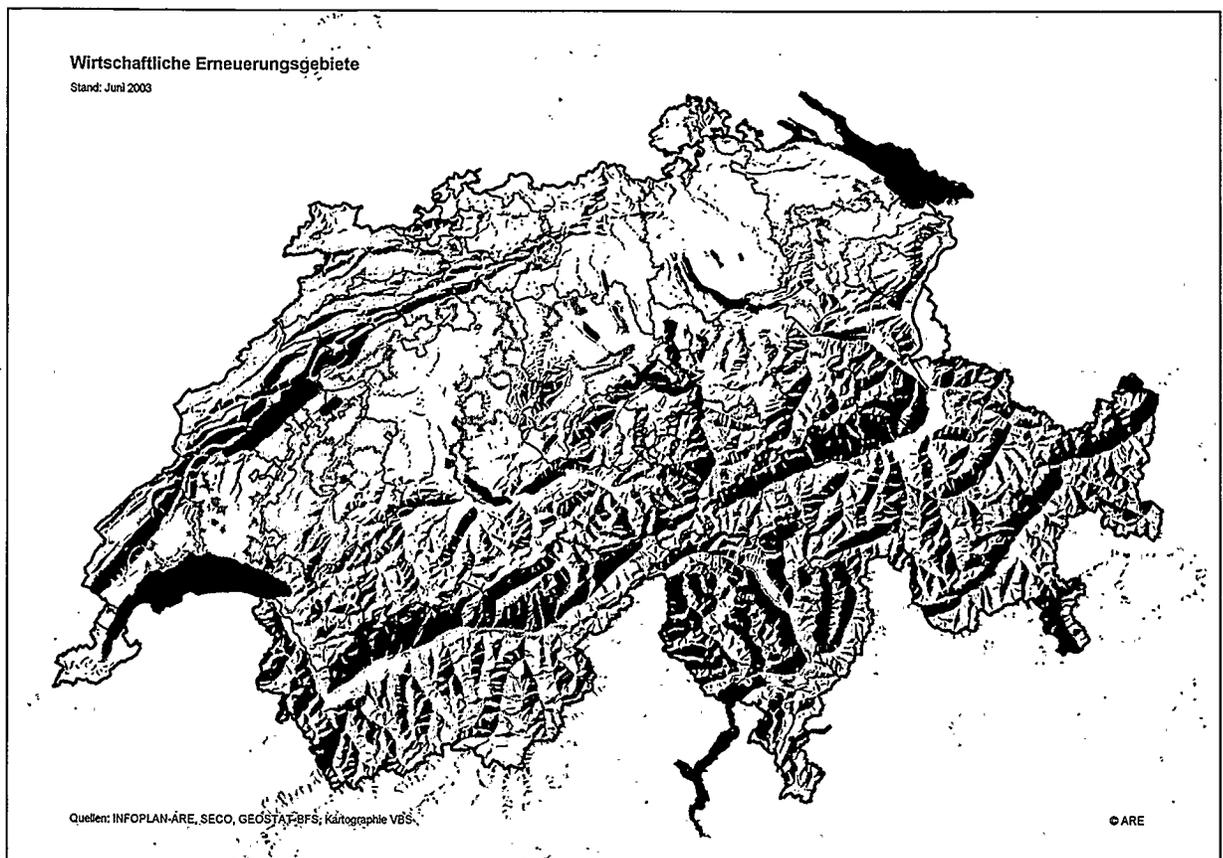


Abb. 3.3: Die Verteilung wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete in der Schweiz (Erneuerungsgebiete sind hellgrau gekennzeichnet).

Die 1995 vom Bund ausgewiesenen (und seitdem aktualisierten) Erneuerungsgebiete scheinen eine bessere Grundlage zu bieten, um regionale Problemsituationen kenntlich zu machen. Laut Art. 2 des entsprechenden Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete handelt es sich um Regionen, in denen

- „a. ein besonderer Strukturanpassungsbedarf vorhanden ist
- b. erhebliche, über dem Landesmittel liegende Arbeitslosigkeit besteht oder unmittelbar droht; oder
- c. ein starker Verlust an Arbeitsplätzen bereits eingetreten oder zu erwarten ist.“

Die Regionen werden durch die einzelnen Kantone ausgewiesen; auf Bundesebene wird geprüft, ob die entsprechenden Kriterien erfüllt sind. Die Festlegung erfolgt schliesslich im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement.

Bislang konzentrieren sich die zusätzlichen Massnahmen, mit denen die Entwicklung in den Erneuerungsgebieten gefördert werden kann, auf den zweiten und einen Teil des dritten Sektors. Beihilfeberechtigt sind neben Industrieunternehmen auch jene Dienstleistungsunternehmen, die einen hohen Innovationsgrad, eine grosse Wertschöpfung sowie einen überregionalen Absatzmarkt nachweisen können. Unter der Bedingung der Schaffung neuer Arbeitsplätze, werden

solchen Unternehmen gemeinsam von Bund und Kanton Bürgschaften, Zinskostenbeiträge und Steuererleichterungen gewährt.

Angesichts der oben dargestellten Zusammenhänge zwischen dem Primärsektor und ländlicher Entwicklung können als einzige Gründe, weswegen die Massnahmen den Primärsektor ausschliessen, die bisherige institutionelle Trennung der zuständigen Verwaltungsstellen und der Verweis auf bestehende Förderinstrumente im Agrarsektor angeführt werden. Werden jedoch die Fördermassnahmen in den Erneuerungsgebieten als Politikmassnahmen zur Förderung der dezentralen Besiedlung interpretiert, dann wäre es naheliegend, dass ein Einbezug des ja besonders effizient auf das Ziel einwirkenden Primärsektors insgesamt die Effizienz der Regionalpolitik erhöhen würde.

Natürlich ist die Gleichsetzung der Erneuerungsgebiete mit Entsiedlungsgebieten kein unangreifbarer Vorschlag, wie auch beim Vergleich der Abbildungen 3.1 und 3.2 mit Abbildung 3.3 deutlich wird. So ist das Unterwallis ein Beispiel für eine Region, die als Erneuerungsgebiet definiert ist, ohne dass bedeutende Entsiedlungstendenzen sichtbar wären, während für Teile des Berner Oberlandes die gegenteilige Diagnose zutrifft. Es ist wichtig, dass die Gebietsfestlegung so offen bleibt, dass sich auch neu entstehende Krisenregionen als Erneuerungsgebiet „qualifizieren“ können und umgekehrt prosperierende Gemeinden nicht länger als Erneuerungsgebiet gelten dürfen. Doch die Alternative zur Nutzung einer bereits bestehenden Kategorisierung wäre, eine neue Kategorisierung der Gemeinden vorzunehmen. Egal, ob ein solcher Prozess von oben erfolgen würde (und die Kriterien von jeder Gemeinde infrage gestellt werden würden) oder von unten (und jede Gemeinde sich zur Problemregion erklären wollte), sind ihm so viele Unwägbarkeiten inhärent, dass es in jedem Fall vorteilhaft sein dürfte, sich auf eine bestehende Kategorisierung abzustützen.

Nun ist natürlich noch die Frage zu beantworten, welche Massnahmen denn für den primären Sektor in jenen Regionen, in denen regionalpolitischer Handlungsbedarf besteht, zweckmässig wären. Diejenigen Instrumente, die in den Erneuerungsgebieten für den sekundären und tertiären Sektor angeboten werden, sind für den primären Sektor wahrscheinlich nicht die effizientesten. Aufgrund des ungleich tieferen Fremdkapital-Anteils, den landwirtschaftliche Unternehmen im Vergleich zu anderen haben (Henrichsmeyer und Witzke, 1991), wären beispielsweise Zinskostenbeiträge im primären Sektor aller Wahrscheinlichkeit nach keine ausreichende Massnahme zur Bewahrung der landwirtschaftlichen Betriebe.

Immerhin sind für den primären Sektor wahrscheinlich auch andere Zielsetzungen zu beschreiben als für die übrigen Sektoren. Im Industrie- und Dienstleistungsbereich geht es mittels der Fördermassnahmen darum, möglichst viele neue Arbeitsplätze und Unternehmensgründungen zu ermöglichen. Bei realistischer Betrachtungsweise kann dieses Ziel für den Agrarsektor kaum verfolgt werden. In diesem, von starken Schrumpfungsprozessen charakterisiertem Sektor (Mann und Mante, 2004), kann es lediglich um die Geschwindigkeit des Strukturwandels gehen. Eine aufgeklärte Agrarpolitik mit dem Ziel der Sicherstellung der dezentralen Besiedlung hätte demnach strukturkonservativ zu sein.

Wie bereits erwähnt, wurde den Direktzahlungen bereits eine nicht unerhebliche strukturkonservierende Wirkung nachgewiesen (Hofer, 2002). Die untersuchten Direktzahlungen waren an

die Ausstattung mit Faktoren gebunden. Der ökonomischen Logik folgend, müsste die Wirkung der Direktzahlungen auf den Erhalt des Betriebs noch direkter sein, wenn die Transfers an das Bestehen eines landwirtschaftlichen Betriebs gebunden wären. Diese Überlegung spricht dafür, als agrarpolitisches Mittel der Wahl für die dezentrale Besiedlung betriebsgebundene Direktzahlungen auszurichten.

4. Das Ziel sozialer Gerechtigkeit

In der wissenschaftlichen Sozialpolitik herrscht seit langem (Titmuss, 1950; Glatzer, 1977) weitgehender Konsens, dass das Absinken des Lebensstandards unter ein gewisses Niveau zu vermeiden ist. „If there is such a thing as natural equality then we have a substantial reason to support and create a corresponding social equality. (...) If needs are universal, there must exist corresponding needs-satisfiers that establish a universal claim on social goods.“ (Fitzpatrick, 2001; 23 f.)

Dieser allgemeine Konsens eines jedem zu gewährenden Mindeststandards wurde in den letzten Jahrzehnten geschwächt durch Sozialwissenschaftler, die eine Legitimation für sozialpolitische Transfers nur dann gegeben sahen, wenn die Empfänger gewisse Bedingungen erfüllten (Mead, 1986; Field, 1997). Dennoch gibt es ein verbreitetes Unbehagen gegenüber einer allzu ungleichen Wohlstandsverteilung. Dies wird dort am deutlichsten, wo die von Armut betroffenen Personen durch eine Erwerbstätigkeit zum Sozialprodukt beitragen, wo sie also, um mit Ellwood (1988; 125) zu sprechen, sich an die Spielregeln hielten, aber dennoch verloren. Dieses Phänomen von Personen, die im Erwerbsleben und gleichzeitig unterhalb der Armutsgrenze stehen, wird als „working poor“ definiert. Die Auffassung, dass die Existenz von working poor nicht hingenommen werden soll, ist weit verbreitet (vgl. Kutzner und Pelissari, 2002). Dies ist in der Landwirtschaft von besonderer Relevanz, denn wenn hier Armut auftritt, dann per definitionem in Form von „working poor“.

4.1 Die soziale Lage der Landwirtschaftsbetriebe

Die soziale Lage der Landwirtschaft ist nicht leicht adäquat zu erfassen. Dies liegt weniger daran, dass ein gewisser Anteil selbst erzeugter Lebensmittel, andere Haushaltsgrößen und zwischen Stadt und Land unterschiedliche Lebenshaltungskosten die Interpretation von Einkommensdifferenzen erschwert, sondern vor allem daran, dass wir über das Einkommen der Landwirte wenig wissen.

Die Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten an der FAT hat die Aufgabe, hier Aufschlüsse zu erbringen. Was den Einkommensvergleich unterschiedlicher Betriebszweige oder des landwirtschaftlichen Einkommens in unterschiedlichen Regionen betrifft, ist eine Auswertung der rund 3000 (von 70 000) landwirtschaftlichen Buchführungsabschlüsse auch überaus aufschlussreich. Doch bei der Darstellung unterschiedlicher Gesamteinkommen ergeben sich dann Repräsentativitätsprobleme, wenn wir davon ausgehen, dass Betriebe mit niedrigem Einkommen systematisch in geringerer Masse in der Lage sind, die strengen Anforderungen zu erfüllen, um in das Buchhaltungsnetz aufgenommen zu werden. Erste Untersuchungen zu diesem Problemfeld der Repräsentativität (Meier, 2005) bestätigen diese Vermutung in der Tendenz.

Die Alternativen zu der dargestellten Vorgehensweise sind direkte statistische Erhebungen. Diese sind bislang nur für die schweizerische Gesamtbevölkerung durchgeführt worden (Streuli und Bauer, 2002). Landwirte stellten hier nur einen kleinen Teil dar, sodass auch in diesem Fall die Frage der Repräsentativität offen bleiben muss. Doch die Ergebnisse sind beunruhigend: Laut dieser Studie zählen trotz des international einmalig hohen Stützungs-niveaus in der Schweiz

34,4 % der Haushalte mit mindestens einem Landwirt zu den working poor, gefolgt von 28,5 % im Sektor „Textil- und Lederherstellung“ und 18,8 % im Sektor „Gebäudereinigung, Hauswarte“.

Tabelle 1 stellt die Ergebnisse aus der Zentralen Auswertung für den Durchschnitt der Jahre 1999-2002, gestaffelt nach Einkommensdezilen vor. Einschränkend ist dabei zur statistischen Repräsentativität zu bemerken, dass von der Möglichkeit ausgegangen werden muss, dass die Einkommenshöhe positiv mit der Fähigkeit und Bereitschaft, die Anforderungen für eine Aufnahme in die Zentrale Auswertung zu erfüllen, korreliert ist. Insofern besteht eine gewisse Unsicherheit, ob die Gruppe der einkommensschwachen Haushalte in der Zentralen Auswertung nicht grundsätzlich unterrepräsentiert ist.

Tab. 4.1: Durchschnittliches Gesamteinkommen aller landwirtschaftlichen Haushalte, gestaffelt.

Schicht		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Jahr		1999/02	1999/02	1999/02	1999/02	1999/02	1999/02	1999/02	1999/02	1999/02	1999/02
Referenzbetriebe	Anz.	262	270	302	305	324	322	324	325	339	317
Vertretene Betriebe	Anz.	5 329	5 323	5 318	5 309	5 317	5 315	5 320	5 315	5 322	5 306
Landwirtschaftliche Nutzfläche	ha	14.22	14.83	15.98	16.26	17.41	18.55	19.75	21.29	23.39	27.53
Tierbestand total (im Eigentum)	GVE	18.7	18.9	21.5	21.9	22.6	24.0	24.4	26.5	29.6	33.2
Anzahl Personen Familie < 16 Jahren	Anz.	0.67	0.92	1.06	1.22	1.28	1.35	1.40	1.48	1.56	1.58
Anzahl Personen Familie >= 16 Jahren	Anz.	2.56	2.86	2.99	3.03	3.03	3.05	3.06	3.05	2.98	3.18
Landw. Einkommen	Fr.	14 747	28 190	35 642	40 996	46 676	54 601	60 222	69 795	83 283	122 059
davon: Allgemeine Direktzahlungen	Fr.	29 943	31 157	31 535	31 286	31 816	33 347	34 195	35 471	37 400	39 752
Ökologische Direktzahlungen	Fr.	3 954	4 040	4 604	4 889	5 341	5 988	6 765	7 122	8 371	10 872
Nebeneinkommen	Fr.	7 816	12 747	14 872	17 352	18 844	18 946	22 007	22 867	24 989	27 241
davon: Nebeneinkommen selbständig	Fr.	2 045	2 235	3 029	3 140	3 609	3 371	3 770	4 301	5 751	7 739
Nebeneinkommen unselbständig	Fr.	3 466	6 234	6 848	8 286	8 848	9 714	11 916	12 123	12 815	12 495
Familienzulagen	Fr.	1 619	2 710	3 326	3 560	3 408	3 633	3 445	3 437	3 197	2 550
Renten	Fr.	820	939	1 018	1 340	1 947	1 069	1 870	1 707	1 654	2 108
Erträge aus Kapitalanlagen	Fr.	-293	289	113	496	373	481	752	789	1 281	1 626
Gesamteinkommen	Fr.	22 562	40 937	50 515	58 348	65 520	73 546	82 229	92 661	108 273	149 300

Bei einem Blick auf Tabelle 4.1, in der die durchschnittlichen jährlichen Gesamteinkommen der einzelnen Betriebe zwischen den Jahren 1999 und 2002 muss festgestellt werden, dass die Einkommensdifferenzen in der Schweizer Landwirtschaft beträchtlich sind, wobei dies ein für Selbständige typisches Phänomen ist (Merz, 2004). Im Betrachtungszeitraum haben die 10 % einkommensstärksten Betriebe mehr als das Sechsfache von dem verdient, was als Einkommen in den 10 % einkommensschwächsten Betrieben erwirtschaftet wurde. Bei der Analyse der Dezile ergeben sich, auch im Vergleich mit entsprechenden früheren Untersuchungen der Einkommensdifferenzen in der Schweizer Landwirtschaft (Schwarzenbach, 1986), nicht allzu viele Überraschungen: Die einkommensstärksten Gruppen sind mit den Faktoren Boden und Vieh etwa doppelt so stark ausgestattet wie die einkommensschwächsten Betriebe. Auch die Möglichkeiten eines Nebenerwerbs scheinen für die starken Betriebe besser als für die am unteren Ende der Einkommensskala zu sein, auch wenn die diesbezüglichen Unterschiede nur ein ver-

gleichsweise geringes Ausmass haben. Hinter den einkommensstarken Betrieben steht ferner ein etwas grösserer Haushalt als hinter den ärmeren Betrieben.

Erwähnenswert ist noch der Bezug öffentlicher Mittel. Dass ein grosser, einkommensstarker Betrieb in stärkerem Umfang als ein Kleinbetrieb öffentliche Güter wie Biodiversität bereitstellen kann, ist plausibel, und der entsprechende Unterschied im Bezug ökologischer Direktzahlungen nachvollziehbar. Dass hingegen einkommensschwächere Haushalte zwar nicht beträchtlich, aber doch immerhin 10 000 Franken weniger allgemeine Direktzahlungen pro Jahr erhalten als jene im obersten Dezil, ist aus sozialpolitischer Sicht überaus fragwürdig. Auch für das System der Direktzahlungen scheint das zuzutreffen, was in der allgemeinen Sozialpolitik Murray (1982), und speziell beim System der Agrarpreisstützung von Witzke (1980; 353) kritisierte: „Viele Personen erlangen Vorteile, die gar nicht besonderer sozialer Massnahmen bedürfen.“

Das Gesamteinkommen der in der Zentralen Auswertung vertretenen Haushalte wurde in zehn Gruppen nicht nur als Durchschnitt der gesamten Stichprobe der Jahre 1999-2002, sondern auch als fortlaufender Durchschnitt für einzelne Betriebe in den Jahren 1999-2001 gestaffelt, um auf diese Weise den Unterschied in der kurzfristigen Armut und der chronischen Armut besser quantifizieren zu können. Immerhin besagen Ergebnisse der OECD (1998), dass nur etwa ein Drittel der working poor in Deutschland über einen sechsjährigen Zeitraum drei Jahre oder länger in diesem Status verharrten. Für die übrigen zwei Drittel der Betroffenen war working poor nur ein transitorischer Status.

Im Vergleich mit den o.g. Zahlen der OECD in Abb. 4.1 nimmt sich die soziale Situation der schweizerischen Landwirte relativ statisch aus. Auch im dreijährigen Mittel übersteigt das Einkommen der einkommensstärksten Betriebe das der einkommensschwächsten noch fast um das Fünffache. Insofern scheint es zu keinen allzu grossen Verzerrungen zu führen, wenn sich die Betrachtung im Folgenden weiterhin auf die kurzfristige Einkommenssituation beschränkt.

In einem nächsten Arbeitsschritt wurde für die in Tabelle 4.1 dargestellten Dezile anhand der Haushaltsgrösse und der dort durchschnittlich angelaufenen Kosten für Wohnungsmiete ermittelt, wie hoch die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) empfohlenen Sozialhilfesätze wären. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kantone in der Schweiz selbst die Höhe der Sozialhilfe festlegen, dass sich jedoch die Empfehlungen der SKOS weitgehend mit der anerkannten Armutsschwelle decken. Dann wurden die Einkommen der Landwirte in den einzelnen Dezilen ohne Allgemeine Direktzahlungen jenen mit Sozialhilfe und jenen mit Allgemeinen Direktzahlungen (also den real erhaltenen Einkommen) gegenübergestellt.

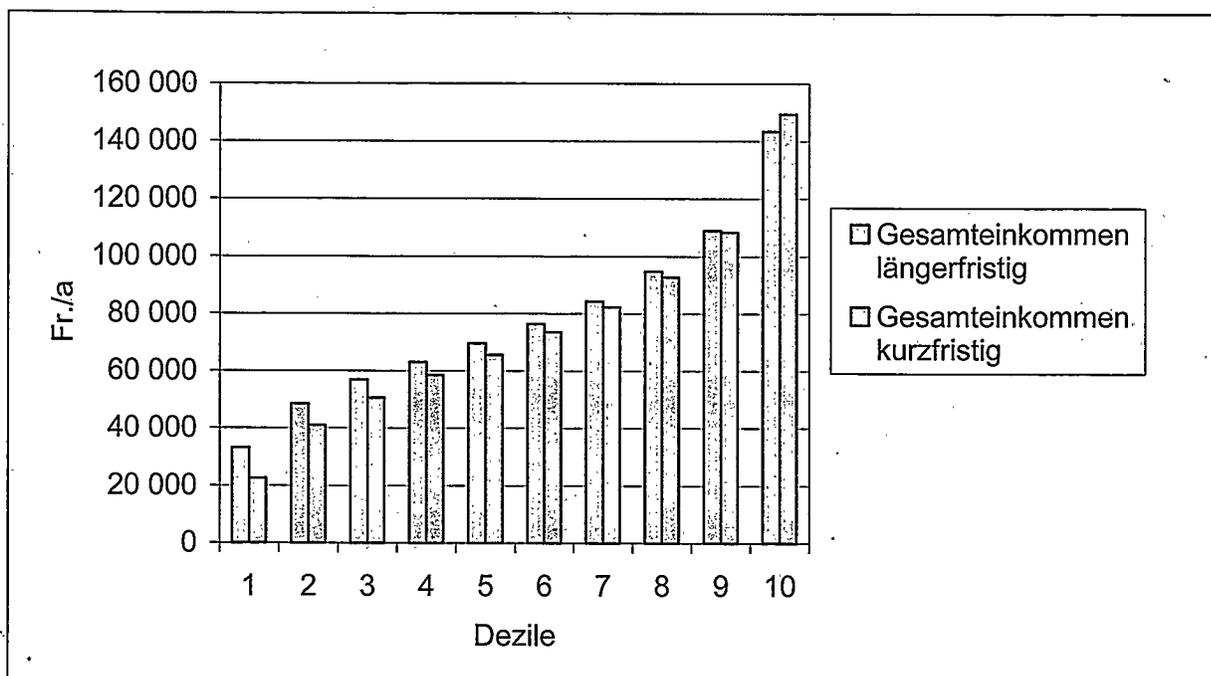


Abb. 4.1: Vergleich längerfristiger (1999-2001) und kurzfristiger Einkommen.

Das Ergebnis wird in Abbildung 4.2 dargestellt. Zweierlei zur Höhe der Einkommen ist hervorzuheben: Erstens liegt das Einkommen der untersten beiden Dezile auch mit Allgemeinen Direktzahlungen unterhalb des Sozialhilfeniveaus. Es gibt also einen nicht unbeträchtlichen Teil von Landwirten, der mit der Sozialhilfe deutlich besser gestellt wäre als mit den Allgemeinen Direktzahlungen. Wenn Murray (1984) für die USA feststellt, dass zeitgleich mit der Ausdehnung des Budgets für Sozialpolitik in den siebziger Jahren das Absinken der Armutsquote plötzlich endete, so kann analog für den Agrarsektor der Schweiz festgestellt werden, dass eine im internationalen Vergleich einmalig grosszügige staatliche Unterstützung der Landwirte nichts am Auftreten von Armut geändert zu haben scheint.

Zweitens gibt es auf der anderen Seite eine vergleichbar grosse Gruppe von Landwirten, die auch ohne Allgemeine Direktzahlungen ein Einkommen klar oberhalb der Armutsschwelle erwirtschaften würde. Die einkommensstärksten 10 % von Landwirten würden auch ohne Allgemeine Direktzahlungen noch ein Einkommen erwirtschaften, das rund doppelt so hoch wie der Sozialhilfesatz wäre.

Anhand der schraffierten Flächen wird in der Abbildung ein weiteres, wenig erstaunliches Ergebnis deutlich: Es liessen sich staatliche Mittel einsparen, wenn der Staat das System der Allgemeinen Direktzahlungen (Ausgaben nach rechts unten schraffiert) durch den gezielten Transfer an Landwirte unterhalb der Armutsschwelle (Ausgaben nach rechts oben schraffiert) ersetzen würde.

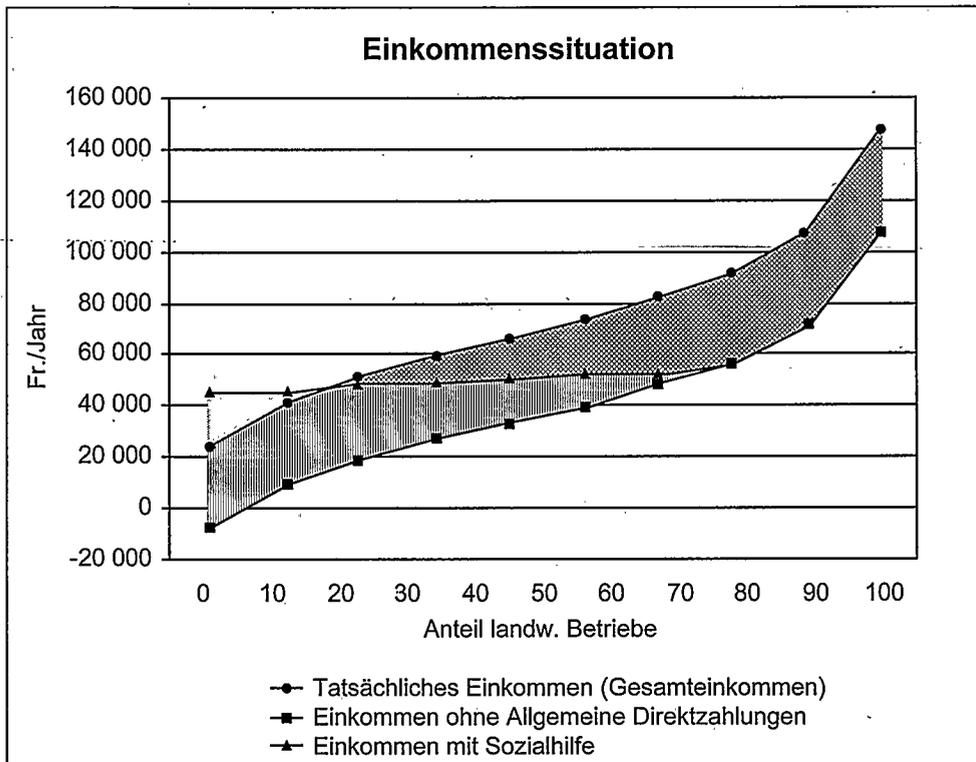


Abb. 4.2: Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe unter verschiedenen Szenarien.

In Abbildung 4.3 und Tabelle 4.2 wird dargestellt, wie die drei in Abbildung 4.2 gerechneten Szenarien auf die Verteilung unter den Landwirten wirken würden. Mittels der Lorenz-Kurven¹ wird deutlich, dass eine laissez-faire-Situation, also eine Situation ohne Eingriff des Staates, zu einer extrem ungleichen Einkommenssituation führen würde. Berücksichtigt man, dass die gesamte Schweiz einen Gini-Koeffizienten² von 0,33 aufweist (CIA, 2002) und damit noch über dem Gini-Koeffizienten ihrer Nachbarländer liegt (Jackson, 2000), wird deutlich, dass ein intra-sektoraler Gini-Koeffizient von 0,43 nicht nachhaltig wäre. Der derzeitige Gini-Koeffizient liegt bei 0,26, während eine Substitution der Allgemeinen Direktzahlungen durch Sozialhilfe zu einem weitgehenden Ausgleich der Einkommensdisparitäten innerhalb des Agrarsektors und zu einem Gini-Koeffizienten von nur 0,15 führen würde.

¹ Die Lorenz-Kurve wurde von Max Otto Lorenz zur grafischen Darstellung von Statistik-Verteilungen und der Veranschaulichung des Ausmaßes an Ungleichheit entwickelt. Angewendet auf die Einkommensverteilung einer Bevölkerung lässt sich mit Hilfe dieser grafischen Darstellung beispielsweise auf einfache Weise ablesen, wie viel Prozent der Haushalte wie viel Prozent der Einkommen beziehen. Alle Haushalte zusammen sind 100 % und beziehen insgesamt 100 % des Gesamteinkommens. Diese 100 % der Haushalte werden in beliebig viele Abschnitte unterteilt, beispielsweise in 10 %, 20 %, 30 % bis zum letzten Punkt 100 %.

² Der Gini-Koeffizient ist definiert als Fläche zwischen der Lorenzkurve des Nettoeinkommens privater Haushalte je Haushaltsmitglied (hier: landwirtschaftlicher Haushalte) und der Gleichverteilungsgeraden, dividiert durch die Fläche unter der Gleichverteilungsgeraden. Ein Gini-Koeffizient von 1 entspricht also der Konzentration allen Einkommens bei einer Person, während ein Gini-Koeffizient von Null die absolute Gleichverteilung beschreibt.

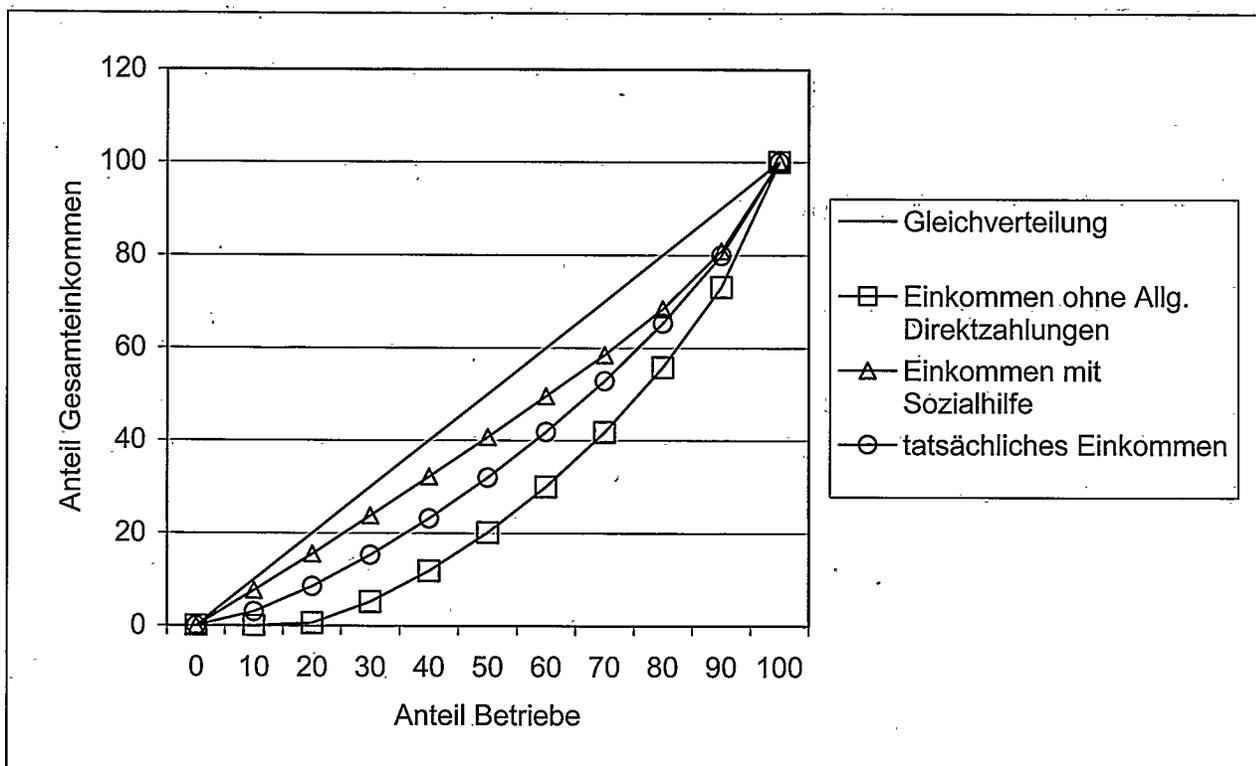


Abb. 4.3: Lorenzkurve der Schweizer Landwirtschaft.

Tab. 4.2: Gini-Koeffizienten der Szenarien

Szenario	Gini-Koeffizient
Einkommen ohne Allg. Direktzahlungen	0,43
Einkommen mit Sozialhilfe	0,15
Tatsächliches Einkommen	0,26

Abschliessend ist noch kurz zu rechtfertigen, dass auf eine Einbeziehung des Vermögens der landwirtschaftlichen Haushalte in die Betrachtung verzichtet wurde. Immerhin kann gerade das Bodeneigentum dazu führen, dass auch einkommensschwache Haushalte kalkulatorisch Millionäre sind. Formal kann die Aussparung dieser Tatsache dadurch begründet werden, dass das Betriebsvermögen in die Ermittlung der Sozialhilfebedürftigkeit in der Schweiz in der Regel nicht einbezogen wird. Inhaltlich wichtiger sind jedoch die zahlreichen von Burose (1996) zusammengefassten Argumente gegen einen Einbezug des Vermögens in die Beurteilung der sozialen Lage der Landwirte, der über die in Tabelle 4.1 vorgenommene Einbeziehung des Kapitaleinkommens hinausgeht. Diese beziehen sich insbesondere auf die mangelnde Nutzbarkeit des bestehenden Vermögens für die Haushaltsmitglieder.

4.2 Gerechte und effiziente sozialpolitische Instrumente zur Abfederung von Reformen

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass jener Anteil der Landwirte, deren Einkommen unterhalb der Sozialhilfeschwelle liegt, schon heute Anspruch auf einen Ausgleich dieser Differenz durch

Sozialhilfe hätte. Doch dieser gesetzliche Anspruch wird so gut wie nie geltend gemacht. Es sind institutionelle Barrieren, insbesondere das Stigma des Gangs zum Sozialamt, die zu dieser unbefriedigenden Situation führen. Unbefriedigend deswegen, weil nicht gerecht sein kann, dass arbeitende Menschen auf einen niedrigeren Lebensstandard beschränkt werden als Menschen, die keinerlei offensichtlich produktiven Beitrag für die Gesellschaft leisten.

Insofern kann hier zunächst nur an die bereits oben wiedergegebene Forderung von Witzke (1980a) erinnert werden, durch negative Steuersätze einen Transfer an Landwirte zu schaffen, der für eine sozialverträglichere Einkommensverteilung bessere Voraussetzungen schafft als das System der Allgemeinen Direktzahlungen. Von Witzke (1980b; 353) ist auch zu zitieren, wenn er dem Vorwurf begegnet, ein solches System sei strukturkonservierend: „Die Regelsätze nach dem (...) Sozialhilfegesetz (...) dürften im allgemeinen niedrig genug sein, um die Anreize für eine alternative Beschäftigung nicht zu sehr zu vermindern. (...) Hier kann freilich nicht unerwähnt bleiben, dass mit Massnahmen zur Sicherung eines Mindesteinkommens natürlich auch eine Tendenz zum Abbau der Leistungsanreize einhergehen kann. Dies gilt für den Agrarsektor ebenso wie für Beschäftigte in anderen Wirtschaftsbereichen.“

Auch in der Schweiz wurde das Instrument einer negativen Einkommenssteuer bereits eingefordert (Lutz, 1998). Bei diesem Vorschlag geht es auch nicht darum, eine neue Sonderbehandlung der Landwirte gegenüber Nichtlandwirten einzufordern. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Instrument der Direktzahlungen, die laut Art. 2 der Direktzahlungsverordnung nur Landwirten zustehen, bereits eine gravierende Ungleichbehandlung gegeben ist. Mit dem Wechsel von Direktzahlungen zu negativen Steuersätzen erfolgt in der Landwirtschaft eine Umstellung auf ein Instrument, das, wenn es sich bewährt, durchaus auch für andere kleine und mittelständische Unternehmen und schlussendlich auch für abhängig Beschäftigte angewendet werden kann, was von den flächen- und tiergebundenen Direktzahlungen nicht behauptet werden kann.

Es gibt jedoch grundsätzlich zwei Argumente, es nicht allein bei der Forderung einer Substitution der (nicht an die Bereitstellung öffentlicher Güter gebundenen) Allgemeinen Direktzahlungen durch eine institutionell zugänglicher gemachte Sozialhilfe zu belassen. Das erste, pragmatischere, ist die Frage der politischen Durchsetzbarkeit. Wenn Schrader (1980) den Vorschlag einer Mindesteinkommenssicherung unter anderem auch aufgrund seiner mangelnden politischen Durchsetzbarkeit kritisierte, so hat ihm die Geschichte bis heute recht gegeben. Auch Abb. 4.2 verdeutlicht, dass 80 % der Schweizer Landwirte bei einem solchen Systemwechsel auf der „Verliererseite“ stünden. Das allein macht die Wahrscheinlichkeit der politischen Umsetzbarkeit einer solchen Massnahme gering.

Zweitens ist die Forderung nach Besitzstandswahrung vielleicht auch aus ethischer Sicht nicht so unangemessen, wie es bei Sichtung der Literatur (Graefe zu Baringdorf, 2003; Ribbe, 2003) erscheinen mag. Wenn die Agrarpolitik über Jahrzehnte Anreize gegeben hat, zu investieren und zu produzieren, ist zu fragen, ob ein plötzlicher Übergang zum freien Markt jetzt denen gegenüber fair wäre, die vielleicht vor zehn oder dreissig Jahren auf diese Anreize hin beträchtliches (Human-)Kapital in die Landwirtschaft investiert haben und deren Opportunitätskosten heute, wie Witzke (1994) richtig bemerkt, entsprechend gering sind. Das wichtigste Argument

von Köhne (2002) gegen den Grundsatz der Besitzstandswahrung ist, dass die Unsicherheit der Agrarpolitik bekannt ist. Doch dieses Argument steht auf schwachen Füßen. So wenig, wie heute die Agrarpolitik in zwanzig Jahren realistisch abgeschätzt werden kann, so wenig konnte vor zwanzig Jahren die heutige Agrarpolitik antizipiert werden. Dies trifft auf die Schweizer Agrarpolitik mit ihrem rasanten Wandlungsprozess der letzten Jahre besonders zu. Es ist den heutigen Landwirten wohl kaum zu verübeln, wenn sie ihre Entscheidung zur Übernahme des Betriebs oft auf Zukunftserwartungen, die sich an der Gegenwart orientieren, abgestützt haben.

Eine gewisse moralische Verpflichtung gegenüber heutigen Betriebsleitern kann also begründet werden. Konzidiert man andererseits, dass bestimmt keine moralische Verpflichtung gegenüber jenen begründet werden kann, die heute vor der Entscheidung stehen, ob sie einen landwirtschaftlichen Betrieb übernehmen, so liesse sich ein Förderprinzip vertreten, das mit dem Begriff „dynamische Differenzierung“ umschrieben werden kann. Betriebsleitern, die einen Betrieb bis zu einem in der jüngeren Vergangenheit liegenden Stichtag übernommen haben, wären sozialpolitisch begründete Transfers zu zahlen. Neu einsteigende Betriebsleiter hingegen wüssten, dass sie ihre Entscheidung zu treffen hätten, ohne staatliche Transfers erwarten zu können, die über den Sozialhilfesatz hinausgehen. Nur dann würden sie sich für eine Betriebsübernahme entscheiden, wenn sie erwarten könnten, dass die Voraussetzungen für echten unternehmerischen Erfolg vorliegen. Die Daten im vorhergehenden Abschnitt belegen, dass einige Betriebe schon heute entsprechende Voraussetzungen bieten.

Es wäre sowohl sozialpolitisch sinnvoll als auch für den Bodenmarkt entlastend, wenn solche Transfers für aktive Betriebsleiter nicht an die Faktorausstattung gekoppelt wären. Bei der Wahrung gewisser betrieblicher Mindestgrössen wäre eine Ausrichtung an sozialen Indikatoren wie der Haushaltsgrösse zweckmässig. Durch die in der Schweiz bereits bestehende Altersobergrenze von 65 Jahren für den Erhalt von Direktzahlungen wären der Zahlungsdauer solcher Transfers klare Grenzen gesetzt. Damit wäre allerdings das in Abschnitt 2 angesprochene Problem der Ungleichbehandlung landwirtschaftlicher und ausserlandwirtschaftlicher Unternehmer im Alter für den Personenkreis der Direktzahlungsberechtigten nicht gelöst.

Die Frage nach der angemessenen Höhe solcher Allgemeiner Direktzahlungen kann unterschiedlich beantwortet werden. Einerseits könnte die Transferhöhe etwa so bemessen werden, dass ein durchschnittlicher Betrieb das ausserlandwirtschaftliche Vergleichseinkommen erreichen würde. Dies würde allerdings eine massive Besserstellung einer Mehrzahl von Landwirten gegenüber dem Status quo bedeuten, da drei Viertel der Landwirte das Vergleichseinkommen heute nicht erreichen (Schneider, 2003). Ein auch für die Situation des schweizerischen Bundeshaushalts angemessenere Lösung wäre, durchschnittlich jene zirka 32 000 Franken Allgemeiner Direktzahlungen pro Betrieb zu gewähren, die der Medianbetrieb gemäss Tab. 4.1 bereits heute erhält.

Anhand der Altersverteilung der schweizerischen Landwirtschaft (nach Daten der landwirtschaftlichen Betriebszählung) wird in Abbildung 4.4 dargestellt, welches Finanzvolumen im Zeitraum 2004-2046 notwendig wäre, um im Jahr 2001 aktiven Betriebsleitern bis zu ihrem 65. Lebensjahr einen Transfer von Fr. 32 000.-/a zu zahlen. Der erwartete Degressionseffekt ist klar sichtbar.

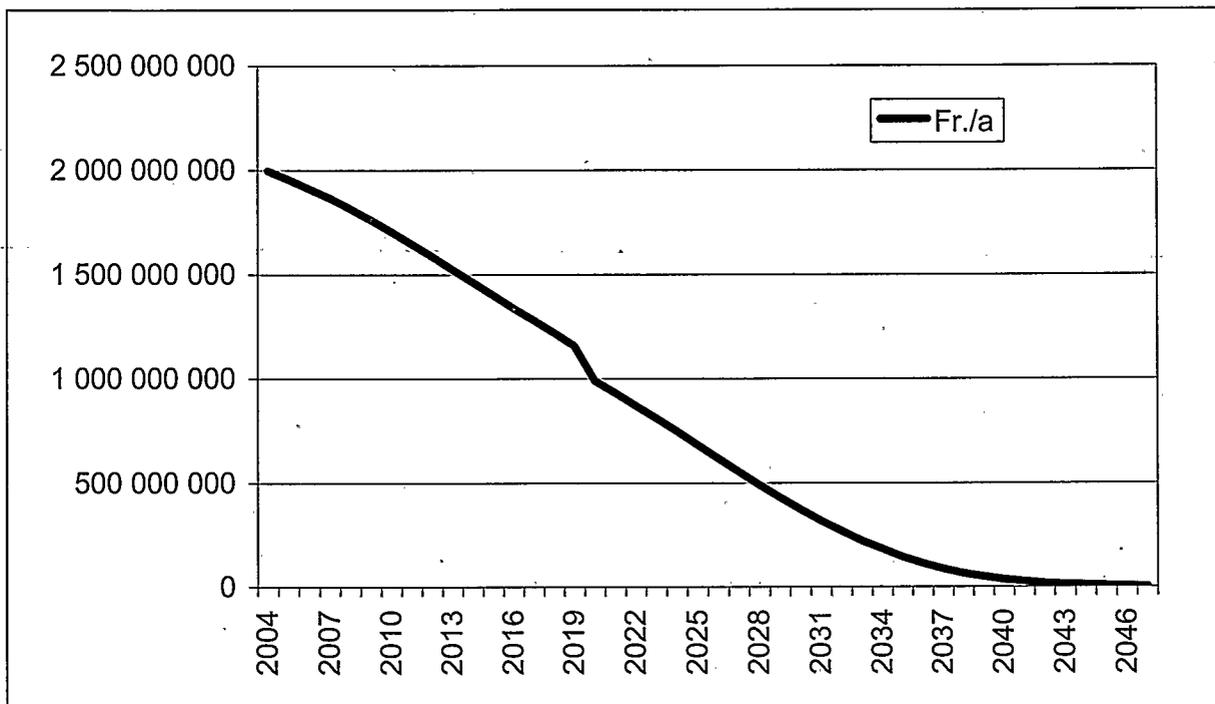


Abb. 4.4: Finanzvolumen sozialpolitischer Direktzahlungen bei dynamischer Differenzierung (Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen).

Wie jeder sozialpolitische Transfer hätte eine solche Zahlung an bestehende Betriebsleiter eine strukturkonservierende Komponente. Der Landwirt hätte ein aktives Interesse daran, nicht während seiner Erwerbsphase die Rechte an den Transfers zu verlieren und wird seinen Betrieb in dieser Zeit daher kaum aufgeben. Allerdings führen die erwähnten meist geringen Opportunitätskosten aktiver Landwirte ohnehin dazu, dass Betriebe höchst selten während der aktiven Erwerbsphase aufgegeben werden (Burnier et al., 1980; Strohm, 1998; Stiglbauer und Weiss, 1999). Ferner würde der Anreiz wegfallen, prämiertenbedingte Betriebsvergrößerungen vorzunehmen, z.B. Mutterkühe aufgrund der damit verbundenen Direktzahlungen zu halten, oder Flächen hinzuzupachten, um so zusätzliche Flächenbeihilfen beziehen zu können.

Für die Flächen von Betrieben, deren Leiter die Altersgrenze erreichen, wäre hingegen ein bedeutsamer Strukturwandel zu erwarten. Geht man von Generationenfolgen von 30 Jahren aus, beträfe dies jährlich etwa 3,3 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Auf diesen freiwerdenden Flächen würden sich aller Voraussicht nach Strukturen entwickeln, die eine leistungsfähige, marktgerechte und effiziente Landwirtschaft erlauben würden.

5. Vorschlag zur Neugestaltung der Allgemeinen Direktzahlungen

Auch bei Berücksichtigung der in Kapitel 2 dargestellten Tinbergen-Regel drängt sich nun auf, dass die Ziele, die sich aus der regionalpolitischen und der sozialpolitischen Analyse der vorangegangenen zwei Kapitel ergeben, eng miteinander verwoben sind. In beiden Fällen geht es darum, landwirtschaftlichen Betrieben das Weiterbestehen zu ermöglichen: Aus regionalpolitischer Perspektive in den Gegenden, in denen die Landwirtschaft zur Besiedlungsstabilität beizutragen hat, aus sozialpolitischer Perspektive, da heutigen Betriebsleitenden ein politisch induzierter massiver Wertverfall ihres Humankapitals nicht zugemutet werden kann.

Interessant ist, dass hier das Ziel einer bewahrenden Politik durch die beiden Ansätze in unterschiedlichen Dimensionen eingeschränkt wird: Von der Regionalpolitik in räumlicher Hinsicht, da nur in Entsedelungsregionen Handlungsbedarf besteht, von der Sozialpolitik in zeitlicher, da es nur um die Generation heutiger Betriebsleitender gehen kann. Da das Ziel selbst jedoch in beiden Fällen eine Bestandessicherung ist, bietet es sich insbesondere zur Einsparung unnötiger Transaktionskosten an, zunächst auch von einem Instrument auszugehen.

Da die Allgemeinen Direktzahlungen in ihrer heutigen Form bereits eine starke regional- und sozialpolitische Komponente haben, ist es sinnvoll, sie als Ausgangspunkt für unsere Überlegungen zu nutzen. Von ihren umweltpolitischen Aspekten sollten die Allgemeinen Direktzahlungen dabei jedoch aufgrund der in Kapitel 2 vorgetragenen Argumente befreit werden. Insofern ist zunächst vorzuschlagen, den ökologischen Leistungsnachweis nicht mehr zur Voraussetzung für den Bezug der Allgemeinen Direktzahlungen zu machen. Dies hat natürlich ökologische Konsequenzen. Wie diese zu behandeln bzw. zu kompensieren sind, wird im folgenden Kapitel zu diskutieren sein, wenn die ökologischen Zielsetzungen thematisiert werden.

Die Direktzahlungen werden heute analog zur Ausstattung des Betriebs mit Produktionsfaktoren ausgezahlt, wobei Fläche und raufutterverzehrende Tiere entscheidend sind. Ist es das Ziel des Transfers, den Betrieb zu erhalten, so führt diese Bemessungsgrundlage zu Streuverlusten, wie auch Kapitel 4 gezeigt hat: Grosse und leistungsfähige Betriebe erhalten Direktzahlungen in unangemessen hohem Masse, sodass Mitnahmeeffekte auftreten, während kleine Betriebe zu wenig Direktzahlungen erhalten, um weiter auf dem Betrieb arbeiten zu können. Denkbar wäre auch, Direktzahlungen umgekehrt proportional zur Ausstattung mit Fläche und Tieren zu gewähren. Doch während dies sozialpolitisch zielgerichtet wäre, wäre die Anreizwirkung einer solchen Bemessungsgrundlage fatal, da die Betriebsleitenden einen Anreiz hätten, ihr Unternehmen schnellstmöglich zu verkleinern.

Somit wird deutlich, dass eine Kopplung der Allgemeinen Direktzahlungen an die Ausstattung des Betriebs mit Produktionsfaktoren keinen Sinn macht. Andererseits darf auch nicht die Selbstdeklaration als landwirtschaftlicher Betrieb ausreichen, um in den Genuss der Direktzahlungen zu gelangen, sondern es bedarf gewisser Mindestausstattungen mit Produktionsfaktoren. Dabei kann als tauglich gelten, dass durch das BLW meist der Bedarf an Standardarbeitskräften (SAK) herangezogen wird, um zu prüfen, ob eine Produktionsstätte sich als vollwertiger landwirtschaftlicher Betrieb qualifizieren kann. So werden beispielsweise in der Verordnung der

sozialen Begleitmassnahmen Umschulungsbeihilfen laut Art. 20 nur Betrieben ab 0,75 SAK gewährt. Um diese Schwelle herum liegen Betriebe, die zwischen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieb liegen. Beibehalten werden kann die Schwelle von 0,25 SAK, oberhalb derer überhaupt Direktzahlungen gewährt werden. Betriebe unterhalb von 0,25 SAK werden in der Regel Hobbybetriebe sein, für die die Agrarpolitik kaum eigenständige Massnahmen durchführen muss. Betriebe mit bis zu einer halben Standardarbeitskraft hingegen können als Nebenerwerbsbetriebe bezeichnet werden, für die in abgeschwächter Form sowohl die Bedeutung für die dezentrale Besiedlung als auch das Recht auf eine soziale Abfederung gilt.

Wenn die Transfers befähigen sollen, den Betrieb weiterzuführen, so wird die notwendige Höhe der Beiträge proportional zur Anzahl der Haushaltsmitglieder verlaufen. Einheitliche Betriebsbeiträge mögen zwar einen alleinstehenden Landwirt dazu bewegen, weiterhin auf seinem Betrieb zu wirtschaften, ermöglichen jedoch einer Grossfamilie unter Umständen nicht, weiterhin Landwirtschaft zu betreiben. Andererseits wäre es sowohl angesichts des definierten Ziels des Betriebserhalts als auch bei einem Blick auf die nicht proportional zur Anzahl der Haushaltsmitglieder verlaufenden Regelsatzgestaltung bei der Sozialhilfe ebenfalls unangemessen, eine einheitliche Pro-Kopf-Prämie entsprechend der Anzahl der Haushaltsmitglieder zu zahlen.

In Tab. 5.1 wird veranschaulicht, wie eine Neugestaltung aussehen könnte, die einen Kompromiss zwischen dem Betrieb und der Anzahl der Haushaltsmitglieder zu finden versucht. Dabei wird davon ausgegangen, dass Flächen-, RGVE- und TEP-Beiträge sowie Familienzulagen mit dem vorgeschlagenen System ersetzt werden könnten. Zielsetzung der in der Tabelle gewählten Beitragshöhen war dabei, dass

- die Allgemeinen Direktzahlungen für einen durchschnittlichen landwirtschaftlichen Haushalt die Hälfte bis drei Viertel der Armutsschwelle erreichen. Auf diese Weise wird ein Anreiz sichergestellt, über Markterlöse und ökologische Leistungen einen weiteren, signifikanten Teil zum Einkommen beizutragen.
- die neuen Allgemeinen Direktzahlungen das bislang für Allgemeine Direktzahlungen vorgesehene Budget in der Summe nicht überschreiten.

Tab. 5.1: Beispiel für Beitragssätze neu gestalteter Allgemeiner Direktzahlungen pro Jahr in Franken.

	Für Haupterwerbsbetriebe (>1 SAK)	Für Schwellenbetriebe (0,5-1 SAK)	Für Nebenerwerbsbetriebe (0,25-0,5 SAK)
Betriebsleiterin bzw. Betriebsleiter	24 000	16 000	8 000
Ehepartnerin bzw. Ehepartner	6 000	4 000	2 000
Weitere im Haushalt lebende Personen sowie Kinder (vor oder in Ausbildung)	4 500	3 000	1 500

Hier ist wieder daran zu erinnern, dass so oder ähnlich gestaltete Allgemeine Direktzahlungen sowohl eine sozialpolitische als auch eine regionalpolitische Zielsetzung haben. Wie im letzten Kapitel dargestellt, besteht aus sozialpolitischer Sicht kein Grund, einen solchen Transfer auch

neu einsteigenden Betriebsleitern zu gewähren. Insofern sollten für die Allgemeinen Direktzahlungen deutliche Einschränkungen formuliert werden:

1. Es sollte ein in der jüngsten Vergangenheit liegender Stichtag gewählt werden. Nur Betriebsleiter, die vor diesem Stichtag einen Betrieb übernommen haben, sind grundsätzlich für den Bezug der Allgemeinen Direktzahlungen qualifiziert. Dabei ist bei Betriebsverkleinerung ein Wechsel in die nächsttiefere Kategorie möglich. Bei Vergrößerung erfolgt jedoch kein Wechsel in die nächsthöhere Kategorie.
2. Nach wie vor sollte gelten, dass der Anspruch auf Allgemeine Direktzahlungen mit dem 65. Lebensjahr erlischt. Gegenüber der jetzigen Praxis gewinnt diese Bestimmung noch an Wichtigkeit, um den Strukturwandel nicht aufzuhalten.
3. Eine weitere, den Strukturwandel beschleunigende Praxis wäre, Betriebsleitern ab dem 55. Lebensjahr die Direktzahlungen auch zu gewähren, ohne dass der Betrieb weiter geleitet werden muss.
4. Bis auf die Berücksichtigung zusätzlicher, in der Zukunft geborene Kinder sollten die Allgemeinen Direktzahlungen in der Höhe des Wertes zum Stichtag gedeckelt werden, um Missbrauch in der Form zusätzlicher Scheinmeldungen von Personen im Haushalt des Betriebsleiters auszuschliessen.

Damit dürfte ein wichtiges soziales Ziel der Agrarpolitik in Form eines angemessenen Einkommens der Landwirte bereits zu erreichen sein. Nicht jedoch das regionalpolitische Ziel. Bereits in Kapitel 3 wurde herausgearbeitet, dass etwa durch die Definition der Erneuerungsgebiete bereits Regionen definiert wurden, in denen eine besondere strukturkonservative Politik für den Agrarsektor angemessen wäre. In diesen Regionen wäre es also nicht damit getan, ab der kommenden Generation die Landbewirtschaftung dem Markt und den agrarökologischen Förderinstrumenten zu überlassen, will man eine unerwünschte Entsedelung vermeiden. Somit sollten die Einschränkungen 1 und 3 für diese Regionen ausser Kraft gesetzt werden. Auch kommende Hofnachfolger bezögen dann weiterhin Allgemeine Direktzahlungen. Sie hätten somit einen höheren Anreiz, in den bestehenden Regionen zu verbleiben und dort Markt- und Nicht-Markt-Güter zu erzeugen.

Natürlich ist es, wie bei jeder regionalen Abgrenzung von Problemregionen, wichtig, dass das Instrument so flexibel gehandhabt wird, dass auch Regionen, die zukünftig in strukturpolitische Problemlagen geraten, in die Förderfähigkeit einbezogen werden, ebenso wie Regionen, in denen sich die Entwicklung konsolidiert, aus der Förderfähigkeit herausfallen können. Dabei ist vor dem Hintergrund strukturpolitischer Erfahrungen in der Europäischen Union dafür Sorge zu tragen, dass sich die Summe der förderfähigen Gebiete nicht fortwährend vergrössert.

6. Die ökologischen Direktzahlungen und das Ziel des Schutzes natürlicher Ressourcen

von Stefan Mann, Hans-Ulrich Gujer, Felix Herzog und Bettina Landau

Anders als bei den anderen Verfassungszielen ‚dezentrale Besiedlung‘ und ‚soziale Abfederung‘ haben wir es beim Ziel ‚Schutz natürlicher Ressourcen‘ mit einem Ziel zu tun, für das – analog der Vorgabe von Tinbergen – mit dem Instrument der ökologischen Direktzahlungen grundsätzlich bereits ein zielgerichtetes Instrument besteht. Insofern ist es auch, wie bereits in Mann (2002) bemerkt wurde, um die ordnungstheoretische Legitimation der ökologischen Direktzahlungen a priori besser bestellt als um jene der Allgemeinen Direktzahlungen.

Auch nachdem die Evaluationsergebnisse verschiedener Massnahmen im naturwissenschaftlichen Bereich gewisse Erfolge zeigten (zum Beispiel Winzeler et al., 2002; Jöhl et al., 2004; Pozzi, 2004) und im Regelfall ein spürbarer Qualitätsunterschied zwischen Flächen unter einzelnen Programmen und übrigen landwirtschaftlichen Flächen feststellbar war, sollte es bei Vorschlägen zur Neuausrichtung des Direktzahlungssystems also nicht darum gehen, das gesamte Instrument der ökologischen Direktzahlungen infrage zu stellen. Vielmehr war der Inhalt der Gruppendiskussionen zwischen den Autoren eher die Fragestellung, wie die Massnahme der ökologischen Direktzahlungen so angepasst werden könnte, das die Effizienz der einzelnen Massnahmen weiter optimiert werden könnte.

Grundsätzlich sind auf diese Fragestellungen in dreierlei Hinsicht Antworten zu geben:

- Erstens ist eine Vorgabe, die sich durch den dargestellten Reformansatz ergibt, dass sich das Instrument der ökologischen Direktzahlungen vom hauptsächlichen Instrument zum alleinigen agrarumweltpolitischen Instrument des Bundes wandelt. Von Allgemeinen Direktzahlungen, so lautet der Vorschlag, sollen zukünftig keine Anreizwirkungen auf den Ressourcenschutz ausgehen, um das Instrument nicht zu überladen. Aus dieser Vorgabe erwachsen neue Anforderungen an das Instrument der ökologischen Direktzahlungen, die sich insbesondere auf jene ökologischen Parameter beziehen, die in der gegenwärtigen Situation durch den Ökologischen Leistungsnachweis abgedeckt werden. Ausserdem ist unter den neuen Bedingungen über die Staffelung der Beitragshöhen zwischen Berg- und Talgebiet erneut nachzudenken.
- Zweitens ist aus Sicht des Ressourcenschutzes selbstverständlich in erster Linie das ökologische Output entscheidend, das durch die Landwirtschaft erbracht wird. Es kommt weder auf die Menge der eingesetzten Faktoren noch auf den produktionstechnischen Steuerungsprozess an, sondern auf den Grad gesicherter Biodiversität und auf die Qualität der Ressourcen Boden, Wasser und Luft. Mit der Ökoqualitätsverordnung hat dieser Gedanke in die Agrarumweltpolitik der Schweiz bereits Einzug gehalten. Er ist jedoch, wenn auch mit kleinen Schritten, die die Mehrheit der Beteiligten nicht überfordert, zukünftig noch klarer umzusetzen.

- Drittens ist natürlich auch das System und der Aufbau der ökologischen Direktzahlungen selbst nicht frei von Potenzialen zur Feinjustierung. Dies betrifft sowohl bereits bestehende Massnahmen, als auch bisherige Lücken, bei denen ein gewisses ökologisches Potenzial vermutet werden kann.

Aus diesen drei Punkten ergeben sich die Vorschläge zur Modifikation der ökologischen Direktzahlungen, die nachfolgend dargestellt werden.

6.1 Die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises in den ökologischen Direktzahlungen

Derzeit sieht die Direktzahlungsverordnung vor, dass in Form des ökologischen Leistungsnachweises Mindestanforderungen in den Bereichen

- Tiergerechte Haltung der Nutztiere
- Ausgeglichene Düngerbilanz
- Angemessener Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen
- Geregelter Fruchtfolge
- Geeigneter Bodenschutz
- Auswahl und gezielte Anwendung der Pflanzenschutzmittel

erbracht werden müssen, um sich für den Bezug der Allgemeinen Direktzahlungen zu qualifizieren.

Geht man aufgrund der in Kapitel 2 angeführten Überlegungen davon aus, dass die Allgemeinen Direktzahlungen zukünftig nicht mehr an den ökologischen Leistungsnachweis gekoppelt werden sollten, so bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten an, mit den hier angeführten Mindestanforderungen umzugehen.

Einerseits wäre die einfache Lösung, auf die Anforderungen zukünftig zu verzichten. Dies wäre dann zu empfehlen, wenn der ökologische Mehrwert der Massnahmen gering ist. Andererseits wäre es denkbar, die Massnahmen zukünftig gesetzlich festzuschreiben. Dies würde die Besitzrechtsstruktur zuungunsten der Landwirte verschieben. Zwischen diesen Extremen gäbe es weitere Möglichkeiten. Erstens wäre es denkbar, die ökologischen Leistungen als neue Fördertatbestände zu etablieren. Zweitens könnte argumentiert werden, dass es sich bei den angeführten Punkten um Grundvoraussetzungen handelt, um sich für ökologische Direktzahlungen zu qualifizieren.

Eine weitere Option drängt sich bereits beim Punkt der „tiergerechten Haltung der Nutztiere“ auf, und zwar da die Mindestanforderungen des ökologischen Leistungsnachweises diesbezüglich lediglich darin bestehen, die Bestimmungen der Tierschutzverordnung einzuhalten. Dies impliziert umgekehrt die ordnungspolitisch höchst bedenkliche Annahme, Betriebe ausserhalb des ökologischen Leistungsnachweises seien nicht gehalten, die Tierschutzverordnung einzuhalten. So darf ein Staat, der seine eigenen Gesetze ernst nimmt, nicht argumentieren. Es muss zukünftig davon auszugehen sein, dass jeder Betrieb sämtliche Gesetzgebung einschliesslich der

vollständigen Verordnungen einzuhalten hat und andernfalls mit ernsthaften Sanktionen zu rechnen hat. Dies gilt nicht nur im Bereich des Tierschutzes, sondern auch für die Rechtswerke zum Boden- und Gewässerschutz.

Eine Verschiebung der Besitzrechte zuungunsten der Landwirte mag für diese auf den ersten Blick härter erscheinen, als es tatsächlich ist. Es darf nicht vergessen werden, dass die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bereits heute von rund 90 % der landwirtschaftlichen Betriebe eingehalten werden. Hinzu kommen bei einzelnen Punkten Gerechtigkeitsüberlegungen bezüglich der Verfügungsrechte. So stellen Scheele und Schmitt (1987) gute Argumente dafür dar, dass das Recht auf die Verschmutzung von Grundwasser nicht zu den Besitzrechten eines Landwirts gehören sollte. Dies spricht dafür, eine ausgeglichene Nährstoffbilanz zu den Pflichten eines Landwirts zu machen. Und die Feststellung Birnbachers (1988), der Staat habe nicht nur das Recht, sondern nachgerade die Pflicht, für eine nachhaltige Verwendung der Ressourcen zum Nutzen zukünftiger Generationen zu sorgen, legt ähnliche Schlussfolgerungen bezüglich eines geeigneten Bodenschutzes und einer geregelten Fruchtfolge nahe. Ein angemessener Bodenschutz und eine vielseitige Fruchtfolge erhalten die Bodenfruchtbarkeit für zukünftige Generationen. Dieser Beitrag zur Nachhaltigkeit kann von den Landwirten auf der gesetzlichen Ebene eingefordert werden. Im Sinne einer Second-best-Lösung kann – im Falle mangelnder politischen Durchsetzbarkeit einer rechtlichen Vorgabe – schliesslich empfohlen werden, diese Auflagen zumindest obligatorisch für jene Landwirte zu machen, die sich für ökologische Direktzahlungen qualifizieren möchten. Dies entspricht weitgehend dem aktuellen Stand.

Sehr viel weniger eindeutig müssen die Empfehlungen bezüglich der gezielten Auswahl von Pflanzenschutzmitteln ausfallen. Entsprechend der Evaluationsuntersuchungen kann nicht eindeutig festgestellt werden, dass die Voraussetzungen des ökologischen Leistungsnachweises zur einer Verminderung des Herbizidgehaltes von Gewässern geführt hat. Die Entwicklung weiterer Umweltwirkungen von Pflanzenschutzmitteln wurde bislang nicht ausreichend wissenschaftlich verfolgt. Somit wäre es zu gewagt, diesbezüglich politische Empfehlungen abzugeben.

Zu erwähnen ist noch die Forderung nach einer angemessenen Höhe der ökologischen Ausgleichsflächen. Dieser Bestimmung liegt die sich erhärtende Erkenntnis zugrunde, dass ein isolierter Schutz kleiner Parzellen kaum einen ökologischen Mehrwert schafft. Zudem führt das Fehlen von Mindestanforderungen an die botanische Qualität oder die Struktur oder die Bewirtschaftung von ökologischer Ausgleichsfläche (ÖAF) in der Direktzahlungsverordnung dazu, dass heute ein grosser Anteil der ÖAF nur einen geringen ökologischen Mehrwert schafft. Insofern ist zu empfehlen, nur den Betrieben ökologische Direktzahlungen zu gewähren, die entweder mindestens zehn Prozent der Betriebsfläche ökologisieren oder deren ökologisierte Flächen in ein Vernetzungsprojekt eingebunden sind. Nur so ist zu gewährleisten, dass die ökologischen Massnahmen einen entsprechenden Nutzenzuwachs für die ökologische Situation erbringen. Die Schwelle von 10 % ist natürlich approximativ hergeleitet. Sie misst sich zum Einen aus Durchschnittserfahrungen über die kritische Masse von Extensivierungsflächen, zum Anderen an der agrarpolitischen Zielsetzung von 65 000 ha ökologischer Ausgleichsfläche im Talgebiet, was in etwa einem Anteil von 10 % entspricht.

6.2 Regionale Differenzierung

Im System der derzeitigen Agrarpolitik werden die Ökomassnahmen im Berggebiet deutlich geringer als im Talgebiet vergütet, da von geringeren Opportunitätskosten ausgegangen wird. Gegenüber einer intensiven Bewirtschaftung ist der Nutzenentgang extensiver Flächen im Berggebiet geringer als im Talgebiet.

Andererseits ist gerade die Biodiversität, und damit allgemein gesprochen eine wichtige Nutzenkomponente einer extensiven Bewirtschaftung der Flächen, in vielen Fällen im Berggebiet höher als im Talgebiet. Während diesem Tatbestand durch die Feststellung der ökologischen Qualität und entsprechenden Vergütungen (siehe unten) Rechnung getragen werden kann, ist ein entscheidender Gesichtspunkt, dass die Opportunitätskosten extensiver Wirtschaftsweise gegenüber intensiver Nutzung im Berggebiet zwar vergleichsweise gering sind, dort die extensive Wirtschaftsweise jedoch oft in engerer Konkurrenz zur Nutzungsaufgabe steht. Während also beispielsweise Beiträge für extensiv genutzte Wiesen in der Talregion zu einer Extensivierung führen, führen sie im Berggebiet unter Umständen überhaupt erst zu einer weiteren Nutzung der entsprechenden Flächen. Beides erhöht den ökologischen Nutzen, wenn auch auf sehr unterschiedliche Weise, so doch vielleicht in vergleichbarem Umfang. Bislang wird die Nutzung der Flächen im Berggebiet in erster Linie durch Flächenbeiträge gewährleistet, mit den in Kapitel 2 beschriebenen unerwünschten Nebenwirkungen. Auch um dies zu kompensieren und keine Nutzungsaufgabe zu provozieren, wird vorgeschlagen, zukünftig ökologische Direktzahlungen in allen Regionen in gleicher Höhe auszusahlen.

Gotsch et al. (2004) beschäftigen sich ausführlich mit berggebietspezifischen Fragen der Agrarpolitik. Wenn sie zu der Schlussfolgerung gelangen, dass zur Reduzierung der Lawinengefahr ein Anreiz zur Bewirtschaftung von Steillagen bestehen sollte, so deutet dies auf eine Rechtfertigung der Hangbeiträge hin. Allerdings wären Hangbeiträge in diesem Zusammenhang eher als ökologische denn als Allgemeine Direktzahlung einzuordnen. Wenn sie ferner darauf aufmerksam machen, dass die ökologische Qualität mit zunehmender Höhe ansteigt, so ist auf die nachfolgenden Bemerkungen zur Vergütung ökologischer Qualität zu verweisen. Ferner sollte immer die Option bestehen, dass die kantonalen Ämter für Naturschutz mit den Bewirtschaftern besonders schutzwürdiger Standorte Vertragsnaturschutz vereinbaren, wenn eine höhere Vergütung als die im Rahmen der ökologischen Direktzahlungen angemessen erscheint.

6.3 Vernetzung und Qualität

Durch die Ökoqualitätsverordnung (ÖQV) werden derzeit jeweils Fr. 500.-/ha gewährt, wenn eine Vernetzung der Flächen nach definierten Kriterien vorgenommen wurde oder eine definierte ökologische Qualität nachgewiesen wird. Dies ist eine eher geringe Summe für nachgewiesenen ökologischen Nutzen. Andererseits zeigen die Berechnungen von Mann (2003c), dass die ökologischen Direktzahlungen selbst zwar ein mehr oder weniger nachvollziehbar gestaffeltes System sind, die Beitragshöhen, gemessen an den dem Landwirt entstehenden Kosten, hingegen durchweg eher hoch angesetzt wurden. Somit wird das ökologische Output heute gegenüber dem ökologischen Input (Verzicht auf Faktoreinsatz) tendenziell unterbewertet.

Dies führt zu dem Vorschlag einer Umgewichtung. Ausgangspunkt sollen die kumulierten Beiträge gemäss DZV und ÖQV für die einzelnen Typen von ökologischen Ausgleichsflächen sein. Die Vergütung für solche Flächen soll gegenüber der heutigen Situation konstant bleiben. Für Flächen, deren ökologische Qualität nicht nachgewiesen wird und die auch nicht in einem Vernetzungsprojekt integriert wurden, soll die Vergütung als pragmatischer Vorschlag auf die Hälfte sinken.

6.4 Feinjustierungen

Überprüft man die heutigen agrarökologischen Massnahmen auf ihre Effizienz, so stellen sich erste, kritische Fragen schon allein aufgrund der vorhandenen internationalen Literatur. So wird beispielsweise die im Rahmen der agrarökologischen Massnahmen praktizierte Förderung des biologischen Landbaus von Agrarökonomen meist als ineffizient bezeichnet (von Alvensleben, 1998; Anonymus, 2001; Koester, 2001). Effizienter sei die Förderung der gewünschten ökologischen Massnahmen auf direktem Wege. Dieser Argumentationsweise ist jedoch aus zwei Gründen zu widersprechen. Erstens wissen wir seit Vatn (2002), dass es einen Trade-off zwischen Präzision und Transaktionskosten gibt. Beim biologischen Landbau handelt es sich um ein klar definiertes und gut etabliertes integrales System, das gerade nicht in seine einzelnen Komponenten zerlegt werden kann und das sowohl für Landwirte als auch für Konsumenten klar nachvollziehbare Qualitätsparameter aufweist. Zweitens ist aus zahlreichen vergleichenden ackerbaulichen Untersuchungen bekannt, dass biologisch bewirtschaftete Flächen per se eine höhere ökologische Qualität als integriert bewirtschaftete Flächen aufweisen. Dies betrifft u.a. Parameter wie die Nitratauswaschung, Lachgas- und Methan-Emissionen, die Bodenstruktur und -fruchtbarkeit, die Biodiversität und die Energie- und Stickstoffeffizienz (Friebein, 1998; Pfiffner, 2000; El-Hage Scialabba und Hattam, 2002). Ein entscheidender Vorteil ist, dass die chemische Korrektur bestimmter Entwicklungen kategorisch ausgeschlossen wird. Dies lässt es gerechtfertigt erscheinen, dass auch durch die öffentliche Hand die Bewirtschaftung nach den Kriterien des biologischen Landbaus vergütet wird. Aus ökologischer Sicht ist die Kombination des biologischen Landbaus mit ökologischen Ausgleichsmassnahmen allerdings die optimale Lösung. Insofern ist auch zu begrüssen, dass durch die IFOAM und nationale Stellen derzeit an strengeren Vorgaben zu Mindestqualitätskriterien für Biodiversität gearbeitet wird.

Die ökologischen Vorteile des biologischen Landbaus relativieren sich, wenn Referenzgrösse nicht die Fläche, sondern die erzeugte Menge an Nahrungsmitteln ist. Doch die Menge an Produkten ist nicht wirklich ein kritischer Faktor in der Schweizer Landwirtschaft, sodass die Umweltwirkungen pro Fläche als geeigneterer Indikator angesehen werden können.

Im Rahmen der Evaluation der Ökomassnahmen konnte man, wie erwähnt, generell einen ökologischen Nutzen bei den extensivierten Flächen erkennen, der allerdings von Massnahme zu Massnahme durchaus unterschiedlich gross war. Besonders wenig ökologische Qualität bezüglich der floristischen Qualität zeigte sich bei wenig intensiv genutzten Wiesen. Diese Massnahme wurde im Hinblick auf die gefährdeten, ökologisch wertvollen Fromentalwiesen und anderer Wiesentypen geschaffen, die organische Düngung benötigen. Wie die Evaluation jedoch ergab, entspricht nur eine Minderheit solchen Typen. Um aber sicherzustellen, dass die öffentlichen Mittel hier nicht ineffektiv ausgegeben werden, sollten wenig intensiv genutzte Wiesen zukünf-

tig nur noch im Rahmen von Vernetzungsprojekten oder mit nachgewiesener Qualität gefördert werden.

Extensiv genutzte Weiden weisen üblicherweise keine schlechtere ökologische Qualität als extensiv genutzte Wiesen auf. Insofern ergeben sich Argumente dafür, zumindest qualitativ hochwertige bzw. vernetzte Weiden in die Förderung mit einzubeziehen. Ein Nebeneinander extensiver Wiesen und Weiden hat auch das Potenzial, die Artenvielfalt zu erhöhen.

Bei extensiv und wenig intensiv genutzten Wiesen ist der späte Termin für den ersten Schnitt (15. Juni im Talgebiet) aus ökologischer Perspektive nicht für jeden Standort ideal, da beim gleichzeitigen Schneiden vieler Standorte nach dem 15. Juni das Struktur- und Blütenangebot entzogen wird und kaum mehr Refugien insbesondere für Arthropoden verbleiben. Vorstellbar wäre, statt dem starren Termin wahlweise einen gestaffelten Schnitt oder eine mindestens achtwöchige Dauer zwischen dem ersten und zweiten Schritt vorzuschreiben. Hier müssten allerdings Pilotprojekte zeigen, ob eine solche Bestimmung kontrollierbar und damit administrierbar ist.

Die Massnahme „Extenso-Getreide“ wies einen geringeren ökologischen Nutzen als ursprünglich erhofft auf (Gaillard und Nemecek, 2002). Um mit dieser Massnahme einen Gegenwert für die verausgabten Fördermittel zu gewährleisten, wird es notwendig sein, die Anforderungen zu verschärfen. So sollte die Auswahl der zur Verfügung stehenden Herbizide eingeschränkt werden, insbesondere unter Ausschluss sämtlicher Voraufbauherbizide. Auch sollten die Bewirtschafter bei dieser Massnahme angehalten werden, bei Herbizidbehandlungen das Schwellenprinzip zu beachten.

Andere Massnahmen hatten zwar durchaus einen hohen ökologischen Nutzen; es lassen sich jedoch ohne Schaden für die Natur administrative Vereinfachungen vornehmen. Dies betrifft insbesondere die beiden Brachenprogramme (Rotationsbrache und Buntbrache), die sich voraussichtlich problemlos in ein Programm mit flexibler Stilllegungsdauer überführen liessen.

Wiederum andere Programme haben Potenzial, in ihren Möglichkeiten erweitert zu werden. So ist nicht einsehbar, weswegen die Auswahl förderfähiger Hochstammbäume auf Obst-, Nuss- oder Kastanienbäume beschränkt ist. Integriert man grundsätzlich weitere geeignete Baumtypen in dieses Programm, so können damit auch innovative Formen der Agro-Forstwirtschaft gefördert werden, in deren Rahmen die gleichzeitige Produktion von Nahrungsrohstoffen und Holz möglich sind. Dabei sollte die Schaffung intensiver Formen der Agro-Forstwirtschaft vermieden werden.

Komplementär zum Ackerschonstreifen-Programm wäre ferner ein Programm „Ackersäume“ hilfreich. Dabei würden Landwirte dafür entschädigt, dass sie auf einem Streifen am Ackerrand keine Nahrungspflanzen, sondern Einsaaten analog zu den auf Brachen zugelassenen Saatmischungen anbauen würden. Der ökologische Nutzen und damit auch die angemessene Vergütung für ein solches neues Programm würden dem der Brache entsprechen.

6.5 Vorschlag zur Anpassung der ökologischen Direktzahlungen

Fasst man die Überlegungen der vorangegangenen Abschnitte zusammen, lassen sich ökologische Direktzahlungen begründen, wie sie in Tabelle 6.1 zusammengestellt sind.

Es stellt sich die Frage nach der mit den genannten Massnahmen und Beiträgen verbundenen Anreizwirkung. Wie erwähnt, geht es dabei im Talgebiet um die Anreizwirkung für die Extensivierung der Flächen, während für das Berggebiet in erster Linie zu thematisieren ist, ob überhaupt noch ein Anreiz zur Bewirtschaftung der Flächen besteht (die Nutzungsaufgabe im Berggebiet erfolgt vorwiegend auf Grenzertragsflächen oder Flächen mit erschwerten Bewirtschaftungsbedingungen).

Tab. 6.1: Beispiel zur Modifikation der ökologischen Direktzahlungen³.

	Ohne Qualitätsnachweis/ Vernetzung (Fr./ha)	Mit Qualitätsnachweis oder Vernetzung (Fr./ha)	Mit Qualitätsnachweis und Vernetzung (Fr./ha)
Bio-Landbau Grünland	200	-	-
Bio-Landbau Ackerland	650	-	-
Extenso-Getreide	400	-	-
Extensiv genutzte Wiesen, Hecken und Feldgehölze, Streueflächen	1000	2000	2500
Wenig intensiv genutzte Wiesen,	0	1500	2000
Extensive Weiden	0	1000	1000
Brachen, Ackersäume	1500	Keine Q-Kriterien, nur Vernetzung: 3000	-
Ackerschonstreifen	1000	Keine Q-Kriterien, nur Vernetzung: 2000	-
Hochstammbäume	Fr. 10.-/Baum	Fr. 20.-/Baum	Fr. 40.-/Baum

Während auf der Grundlage von Kostenkalkulationen der Ökomassnahmen (Mann, 2003c) davon ausgegangen werden kann, dass zumindest zur Extensivierung mit kontrollierter Qualität oder im Rahmen von Vernetzungsprojekten ein solcher Anreiz gegeben ist, kann auch für das Berggebiet von einer optimistischen Prognose ausgegangen werden. Es geht vor allem um die Frage, ob das Programm „extensiv genutzte Wiesen“, ggf. angereichert durch entsprechende Hangbeiträge, einen ausreichenden Anreiz zur Offenhaltung der Flächen bietet. Empirisch können hier Anleihen aus Untersuchungen in Schutzgebieten gezogen werden. Aus einer Analyse von Wiesener (2002) wissen wir, dass auch in bergigen Lagen des deutschsprachigen Raums die

³ Unter Aussparung der hier nicht thematisierten Ethobeiträge; diesbezüglich wird auf Mann (2003c) verwiesen.

Offenhaltung von Flächen (ohne Koppelprodukte im Nahrungsbereich) selten mit mehr als Fr. 1000.-/ha, oft auch nur mit der Hälfte vergütet wird. Dies lässt die Vergütung für extensiv genutzte Wiesen als ausreichend erscheinen. Auf Standorten, auf denen diese Durchschnittsbetrachtung nicht zutrifft, ist wie erwähnt auf die Möglichkeit der Naturschutzbehörde zu verweisen, Vertragsnaturschutz mit den Bewirtschaftern zu vereinbaren.

7. Konsequenzen des Reformvorschlags

Wenn in den vorangegangenen zwei Kapiteln ein Vorschlag für die Neugestaltung der Allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen entwickelt worden ist, so wird vor einer Umsetzung eines solchen Vorschlags wichtig sein, sich ex ante näher mit den zu erwartenden Konsequenzen auseinander zu setzen. Dies soll hier zunächst nur qualitativ geschehen, aber auf drei unterschiedlichen Ebenen. Zunächst wird im Rahmen einer einzelbetrieblichen Betrachtung danach gefragt, welche Landwirtschaftsbetriebe zu den Gewinnern, welche zu den Verlierern einer solchen Reform zählen würden. In einem zweiten Schritt wird kurz resümiert, welche Konsequenzen die vorgeschlagenen Reformschritte für den Agrarsektor als Ganzes hätten. Und drittens schliesslich wird gefragt, wie sich der notwendige Verwaltungsaufwand eines so neu gestalteten Systems entwickeln würde.

7.1 Einzelbetriebliche Konsequenzen

Wie bei fast jeder Agrarreform, gibt es auch bei der vorgeschlagenen Veränderung Betriebe, die nach der Reform finanziell besser dastehen werden, und solche, die zu den Verlierern gehören werden. Am Beispiel der Schwellenbetriebe, also Betrieben zwischen klaren Haupt- und klaren Nebenerwerbsbetrieben, soll dies kurz verdeutlicht werden. Die Schwellenbetriebe sind aus sozialpolitischer Perspektive eine besondere Herausforderung, sodass die Implikationen eines neuen Systems hier besonders zu beobachten sind.

Betrieb 2 exemplifiziert einen Betrieb, der insbesondere aufgrund der gehaltenen Mutterkühe heute RGVE- und TEP-Beiträge in einer Höhe erhält, die durch den Reformvorschlag so nicht ausgeglichen werden, insbesondere deswegen nicht, weil es sich um einen alleinstehenden Landwirt mit einem entsprechend geringen Sozialbedarf handelt. Dagegen würden die aufgeführten Betriebe 1 und 3 von der Reform profitieren. Ein hoher Zuwachs ergibt sich insbesondere bei Betrieb 3. Dieser kommt erstens durch die grosse Familie zustande, zweitens aber auch durch die stärkere Honorierung ökologischer Leistungen in der Bergregion.

Grössere Betriebe schneiden nach der Reform eher schlechter ab. Nimmt man in Tabelle 7.1 Betrieb 1 doppelt so gross an, wie dort abgebildet, bekäme er nach dem derzeitigen System auch doppelt so viele Direktzahlungen, während sich die Summe der Direktzahlungen nach dem neuen System nur moderat erhöhen würde. Damit wäre für einen doppelt so grossen Betrieb 1 kein Vorteil mehr mit einem Systemwechsel verbunden.

Bedeutet dies, dass durch die vorgeschlagene Reform jeder Anreiz einer Betriebserweiterung und damit jede Honorierung unternehmerischer Initiative verloren geht? Diese Frage ist mit Nein zu beantworten. Zwar ist es so, dass die Politik keine Betriebserweiterungen mehr induziert. Aber der Anreiz für jede unternehmerische Expansion sollte auch nicht vom Staat kommen, sondern vom Markt. Wenn durch Geflügelmast zukünftig interessante Gewinne erwirtschaftet werden können, dann wird es für Betriebsleiter im vorgeschlagenen System keinen Grund geben, statt dieser Marktchance auf politisch besonders geförderte Bereiche wie die Mutterkuhhaltung zu setzen. Das neue System erlaubt es erst in vollem Masse, unternehmeri-

sche Anreize ohne Verzerrungen aufzugreifen. Dies gilt insbesondere für die neu übernommenen Betriebe, die ohne Allgemeine Direktzahlungen kalkulieren und wirtschaften müssen.

Tab. 7.1 Beispielbetriebe (Haupterwerb).

	Betrieb 1 (Paar mit 2 Kindern; Talregion)		Betrieb 2 (Alleinstehend; Hügelregion)		Betrieb 3 (Paar + Elternteil, 3 Kinder; Bergregion)	
		SAK		SAK		SAK
	10 ha Ackerland mit Brache	0.28	16 Mutter- kühe	0.48	15 ha Wiese (wenig intensiv)	0.42
	2 ha Gemüse	0.60	10 ha Wiese	0.28	10 Milchkühe	0.43
SUMME		0.88		0.76		0.87
DZ heute	Flächenb.	19 200	Flächenb.	12 000	Flächenb.	18 000
	Ökol. DZ	2 500	Tierbeiträge	18 560	Ökol. DZ	4 500
SUMME		21 700		30 560		22 500
DZ neu	Allg. DZ	26 000	Allg. DZ	16 000	Allg. DZ	32 000
	Ökol. DZ	1 500			Ökol. DZ	0
SUMME		27 500		16 000		32 000
Differenz		+5 800		-14 560		+9 500

Eine weitere Erleichterung auf der Kostenseite wird für die Ertragssituation der landwirtschaftlichen Betriebe ferner ins Gewicht fallen: Durch den Wegfall der Flächenbeiträge wird auch der Überwälzungseffekt auf den landwirtschaftlichen Bodenmarkt entfallen. Dies wird das Niveau der Kauf- und Pachtpreise von Boden höchstwahrscheinlich spürbar senken. Damit ist insbesondere für Pachtbetriebe auf der Kostenseite eine Entlastung abzusehen.

7.2 Sektorale Konsequenzen

Nachdem die unterschiedlichen Auswirkungen des Vorschlags auf einzelne Betriebe angedeutet wurden, ist auch zu fragen, ob die in Art. 104 BV definierten Ziele durch eine so geartete Reform noch gewährleistet werden könnten. Hierfür sind die Ziele einzeln durchzugehen.

Bereits erwähnt wurde, dass das Ziel der Versorgungssicherheit hier kaum zu thematisieren ist, da insbesondere das Niveau heutiger Versorgung mit inländischen Lebensmitteln am effizientesten über Marktinterventionen geregelt werden kann. Bedenklich wäre es lediglich, wenn durch einen Wegfall der flächengebundenen Direktzahlungen so viel Ackerfläche brach fallen würde, dass die Produktionsbereitschaft nicht mehr gegeben wäre.

Doch die von Mann und Mack (2005) dargestellten Modellergebnisse zeigen, dass eine grossflächige Aufgabe der Flächenbewirtschaftung auch bei einem Wegfall der flächengebundenen Direktzahlungen nicht zu erwarten ist. Gerade bei den Ackerflächen ist nicht anzunehmen, dass ohne flächengebundene Direktzahlungen eine Nutzungsaufgabe einträte. Insofern scheint man

sich um das Ziel der Versorgungssicherheit im Kontext des vorgeschlagenen Direktzahlungssystems keine Sorgen machen zu müssen.

Das Ziel des Schutzes natürlicher Ressourcen wird durch die vorgeschlagenen Massnahmen in stärkerem Masse als bislang erfüllt. Dies ergibt sich aus drei relevanten Veränderungen, die vorgeschlagen wurden:

Erstens wurde angeregt, die meisten Bestandteile des ökologischen Leistungsnachweises in gesetzliche Bestimmungen zu überführen. Dies verschlechtert zwar zunächst die finanzielle Situation jener Betriebe, die bislang den ökologischen Leistungsnachweis nicht erbrachten und keine Allgemeinen Direktzahlungen bezogen haben, wenn auch nicht in starkem Masse. Es verbessert jedoch gerade auf den Flächen dieser 10 % der Betriebe die ökologische Situation. Doch gerade die Betriebe, die fortan einen Grossteil des ökologischen Leistungsnachweises erfüllen müssen und es bislang nicht getan haben, werden mit Sicherheit überkompensiert, wenn auch sie nun in den Kreis der Bezüger Allgemeiner Direktzahlungen fallen. Einen Nettoverlust erleiden nur jene Betriebe, die zum Beispiel zu klein oder zu einkommensstark sind, um sich für die Allgemeinen Direktzahlungen zu qualifizieren, aber dennoch mit verschärften ökologischen Auflagen weiter wirtschaften müssen.

Eine Verbesserung der ökologischen Situation ergibt sich jedoch nicht nur auf den Flächen der Betriebe, die bis anhin den ökologischen Leistungsnachweis nicht erfüllt haben. Durch die Verlagerung der Vergütung auf Flächen mit Qualitätsnachweis bzw. Vernetzung wird in zunehmendem Masse ökologische Qualität statt Restriktionen beim Faktoreinsatz gefördert. Vorbehaltlich einer genaueren Evaluation der Ökoqualitätsverordnung kann hier von einem deutlichen Mehrwert im ökologischen Bereich ausgegangen werden.

Ferner werden die ökologischen Direktzahlungen in der Bergregion denen in der Talregion angeglichen. Das erhöht gerade in der Bergregion mit ihrem höheren Biodiversitätspotenzial den Anreiz, extensive Landwirtschaft zu betreiben.

Der Beitrag der Landwirtschaft zum Ziel der dezentralen Besiedlung wird im vorgeschlagenen System dadurch erreicht, dass in den Problemregionen eine betont strukturkonservative Agrarpolitik betrieben wird. Der Staat liefert einen deutlichen finanziellen Anreiz, landwirtschaftliche Betriebe nicht aufzugeben und in einem definierten Umfang weiter zu bewirtschaften. Dies hält die Familien der Landwirte in der Region, in der Tendenz aber auch Personen im Umfeld der Landwirtschaft, also im Ernährungshandwerk, dem Landhandel oder der Saatguterzeugung.

Entsprechend dem in Kapitel 2 vorgestellten Vier-Netze-Modell bleibt noch die Frage nach der Sozialverträglichkeit der vorgeschlagenen Reform. Hier ist in erster Linie auf das Prinzip der dynamischen Differenzierung zu verweisen. Es ermöglicht all jenen, die bereits beträchtliches Humankapital in die Landwirtschaft investiert haben, weiterhin ihren Beruf auszuüben. All jene hingegen, die heute und in Zukunft vor der Fragestellung stehen, ob sie den elterlichen Betrieb übernehmen, müssen ihre Entscheidung mit dem Wissen fällen, dass sie ihren Lebensunterhalt als Landwirt mit der Produktion privater und öffentlicher Güter verdienen müssen.

Dies führt dazu, dass – jenseits des agrarpolitischen Zielkataloges – eine Agrarstruktur geschaffen wird, die ungleich wettbewerbsfähiger ist als die heutige, ohne dass damit verbundene negative soziale oder ökologische Effekte zu erwarten wären.

7.3 Konsequenzen für die Agrarverwaltung

Eine Agrarreform muss sich auch daran messen lassen, ob der administrative Aufwand mit ihrer Umsetzung noch weiter steigen würde. Schon heute wird insbesondere von Seiten des landwirtschaftlichen Berufsstandes hervorgehoben, dass das Direktzahlungssystem – etwa im Vergleich zur Marktstützung – ungleich mehr Kapazitäten zur Erledigung administrativer Vorgänge erfordert, sowohl auf Seiten der Gemeinden und Kantone als auch auf Seiten der Landwirte.

Das hier vorgeschlagene System würde insbesondere im Bereich der Allgemeinen Direktzahlungen erhebliche Vereinfachungen der Abwicklung mit sich bringen. Statt vier Arten allgemeiner Direktzahlungen gibt es nur noch zwei, eine für Haupt- und eine für Nebenerwerbsbetriebe. Auch dort wird gerade bei grossen Betrieben aufgrund der SAK-Schwelle nur eine sehr grobe Überschlagsrechnung notwendig sein, um die Förderhöhe zu ermitteln. Eine detaillierte Verfolgung von Betriebsvergrösserungen bzw. -verkleinerungen wird bei dem vorgeschlagenen Direktzahlungssystem nur noch in wenigen Fällen erforderlich sein. Dies eröffnet auch für die Agrarstatistik neue Einsparpotenziale.

Im Bereich der ökologischen Direktzahlungen ergeben sich kaum systematische Veränderungen. Die Anzahl der Fördertatbestände bleibt konstant, und durch die Veränderungen der Beitragshöhen wird der Verwaltungsaufwand nicht tangiert. Der stärkere Anreiz, für ökologische Ausgleichsflächen den ökologischen Leistungsnachweis zu erbringen oder eine Einbindung in ein Vernetzungsprojekt zu organisieren, wird schliesslich zu einer gewissen Erhöhung des Verwaltungsaufwandes führen. Es ist jedoch zu erwarten, dass dieser Effekt sowohl durch die höhere ökologische Qualität legitimiert als auch durch die Einsparungen im Bereich der Allgemeinen Direktzahlungen überkompensiert wird.

8. Zusammenfassung

Durch das bestehende Direktzahlungssystem der schweizerischen Agrarpolitik werden zwar die von der Verfassung vorgegebenen Ziele im Wesentlichen erfüllt, auf der Grundlage der Tinbergen-Regel, wonach Politik nur dann effizient sein kann, wenn für jedes Ziel auch mindestens ein Instrument zur Verfügung steht, muss jedoch angenommen werden, dass bestimmte Effizienzpotenziale heute noch ungenutzt bleiben. Dies wird durch eine nähere Analyse der Zielverkopplung im Instrument der Allgemeinen Direktzahlungen bestätigt. Beispielsweise werden die Allgemeinen Direktzahlungen ihrer sozialpolitischen Zielsetzung für die Betriebe nicht gerecht, die sich mangels eines ökologischen Leistungsnachweises nicht für diese Zahlungen qualifizieren. Auch ist es schwer zu sehen, wie ein nicht regionalisiertes Förderinstrument wie die Allgemeinen Direktzahlungen regionalen Problemlagen wie bei der dezentralen Besiedlung gerecht werden können.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen wird zunächst das Vier-Netze-Modell konstruiert. Es wird davon ausgegangen, dass es unterschiedliche Gründe gibt, weswegen ein landwirtschaftlicher Betrieb aus gesamtgesellschaftlicher Sicht bestehen bleiben sollte. Entsprechend sollte es auch unterschiedliche Netze geben, die den Betriebserhalt gewährleisten, den Betrieb „auffangen“. Dies ist zunächst der Markt, auf dem landwirtschaftliche Produkte abgesetzt werden, dann aber auch die Nachfrage nach dem öffentlichen Gut „Umwelt“, drittens das Ziel der dezentralen Besiedlung in gefährdeten Regionen und viertens der Anspruch, soziale Härtefälle zu vermeiden.

Zu den beiden letztgenannten Zielen wurden eigenständige Untersuchungen durchgeführt, um weitere Ergebnisse über Ziel-Mittel-Relationen zu erhalten. Dabei ergab sich,

- dass landwirtschaftliche Unternehmen tatsächlich einen überdurchschnittlichen Beitrag zum Ziel der Bevölkerungsstabilität im ländlichen Raum leisten. Dies betrifft insbesondere besonders dünn besiedelte Regionen und solche Gebiete, in denen der Anteil landwirtschaftlicher Unternehmen eher gering ist.
- dass Allgemeine Direktzahlungen in ihrer derzeitigen Form einkommensstarke Betriebe eher begünstigen und insofern soziale Problemlagen nur unzureichend lösen.

Mit dem Instrument der ökologischen Direktzahlungen gibt es bereits ein Instrument, das spezifisch auf ein Ziel zugeschnitten ist, nämlich auf das des Schutzes natürlicher Ressourcen. Hier besteht vergleichsweise geringer Reformbedarf; eher geht es um eine evolutionäre Weiterentwicklung des Instruments. In erster Linie wird es hier darum gehen, stärker auf eine leistungs- und ergebnisorientierte Vergütung hinzuarbeiten und die Entschädigungen in der Bergregion denen in der Talregion anzugleichen.

Das Instrument der Allgemeinen Direktzahlungen kann so umgestaltet werden, dass es sowohl auf das Ziel der dezentralen Besiedlung als auch auf das Ziel einer sozialen Abfederung wirkt. Allerdings ist dabei für das Ziel der dezentralen Besiedlung eine räumliche, für das Ziel der sozialen Abfederung eine zeitliche Begrenzung notwendig.

Es wird vorgeschlagen, Allgemeine Direktzahlungen als Betriebsbeitrag oberhalb gewisser Mindestschwellen der landwirtschaftlichen Tätigkeit auszuführen. Dabei soll die Höhe der Beiträge nur mehr von der Haushaltsgrösse und von der Einordnung als Haupt-, Schwellen- oder Neben-erwerbsbetrieb abhängen, wobei für einen Haupterwerbsbetrieb eines kinderlosen Paares von einer Höhe von Fr. 30 000.- ausgegangen wird. Wie bislang soll der Anspruch auf Direktzahlungen mit dem 65. Geburtstag erlöschen. Neu ist jedoch das Prinzip der dynamischen Differenzierung: Personen, die ausserhalb von Problemregionen zukünftig einen landwirtschaftlichen Betrieb übernehmen, sollen keinen Anspruch mehr auf Allgemeine Direktzahlungen haben.

Mit dem Vorschlag der Neugestaltung des Direktzahlungssystems wird erwartet, dass die agrarpolitischen Ziele nach wie vor erfüllt werden können. Der Vorteil gegenüber dem bestehenden System wird jedoch darin gesehen, dass sich wettbewerbsfähige Strukturen bei mittelfristig deutlich geringerem Einsatz öffentlicher Mittel herausbilden können.

9. Résumé

Considérations conceptuelles relatives à la reconfiguration du système suisse des paiements directs agricoles sur la base de la règle de Tinbergen.

Le système existant des paiements directs versés dans le cadre de la politique agricole en Suisse permet en général d'atteindre les principaux objectifs stipulés dans la Constitution suisse. Toutefois, lorsqu'on applique la règle de Tinbergen, selon laquelle une politique ne peut être efficace qu'à condition qu'il existe un instrument pour chaque objectif, il faut partir du principe que les potentiels d'efficacité du système ne sont pas encore pleinement exploités. Ceci est confirmé par l'analyse détaillée des objectifs couplés de l'instrument des paiements directs généraux. Par exemple, les objectifs socio-politiques visés par les paiements directs généraux ne peuvent pas être atteints dans les exploitations agricoles qui n'y ont pas droit en raison d'un manque de prestations écologiques requises. De même, un instrument politique non régionalisé tel que les paiements directs généraux ne peut que difficilement tenir compte des situations régionales problématiques liées à l'occupation décentralisée du territoire.

Dans un premier temps, suite à ces considérations, on a construit le modèle à quatre réseaux tout en partant du principe qu'il existe différentes raisons pour lesquelles une exploitation agricole devrait subsister du point de vue de la société. Il devrait donc y avoir différents réseaux qui garantissent la survie de l'exploitation et « ancrent » son existence. Il s'agit tout d'abord du marché des produits agricoles, ensuite également de la demande liée au bien public qui est « l'environnement », puis de l'objectif de l'occupation décentralisée des régions menacées et, enfin, de l'objectif d'éviter des cas sociaux.

Des études séparées ont été réalisées sur les deux derniers objectifs afin d'obtenir des résultats plus détaillés sur la relation entre l'objectif et les moyens utilisés. Il en ressort les deux points suivants:

- L'exploitation agricole apporte en effet une contribution supérieure à la moyenne pour maintenir la stabilité de la population dans l'espace rurale. Ceci concerne notamment les régions avec une densité de population particulièrement faible et les zones dans lesquelles la part des exploitations agricoles est plutôt faible.
- Les paiements directs généraux dans leur forme actuelle ont tendance à favoriser les exploitations à revenu élevé et ne permettent donc pas de résoudre les problèmes sociaux dans une mesure suffisante.

Avec les paiements directs écologiques, il existe déjà un instrument visant un objectif spécifique, soit celui de protéger les ressources naturelles. Il n'est donc pas nécessaire de réformer cet instrument; il faudrait plutôt le développer. Il s'agira en premier lieu d'orienter plus concrètement les contributions vers les prestations et les résultats et d'adapter les rémunérations des régions de montagne à celles des régions de plaine.

L'instrument des paiements directs généraux peut être modifié de façon à ce qu'il permette de poursuivre à la fois l'objectif de l'occupation décentralisée du territoire et celui de l'atténuation des rigueurs sociales. A noter qu'il faudra une limite géographique pour l'occupation décentralisée du territoire tandis que l'objectif de l'atténuation des rigueurs sociales devra être limité par le temps.

On propose de verser des paiements directs généraux comme contribution d'exploitation à partir d'un seuil minimal de l'activité agricole (voir résumé tableau 8.1). Le montant des contributions devra être défini sur la base de la taille de l'exploitation et en fonction du fait que l'activité agricole est exercée à titre principal ou accessoire. Pour une exploitation à titre principal dirigée par un couple sans enfants, on partirait de 30 000 francs. Comme jusqu'à présent, le droit aux paiements directs s'éteindrait à l'âge de 65 ans. Ce qui est nouveau, c'est le principe de la différenciation dynamique: les personnes qui reprendront désormais une exploitation agricole située hors des régions problématiques n'auront plus le droit de toucher des paiements directs généraux.

Tab. 9.1: Vue d'ensemble des mesures proposées

Eléments existants	Nouveaux éléments
Contributions à la surface	Paiements directs généraux (contributions d'exploitation visant des objectifs de la politique sociale et régionale)
Contributions UGBFG (contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers)	
Contributions GACD (garde d'animaux dans des conditions difficiles)	
Paiements directs écologiques	Paiements directs écologiques (légèrement modifiés)
PER	En partie, transfert en lois, seulement condition pour les paiements directs écologiques
Eléments non étudiés	
Contributions pour les terrains en pente, contributions d'estivage	

La révision proposée du système des paiements directs permettra toujours d'atteindre les objectifs de la politique agricole. L'avantage par rapport à l'ancien système tient au fait que des structures compétitives pourront s'établir avec des moyens publics nettement moins élevés à moyen terme.

10. Abstract

Conceptual considerations on the redesign of the Swiss system of agricultural direct payments on the basis of the Tinbergen rule

The existing system of direct payments in Swiss agricultural policy essentially achieves the goals set by the Constitution, but on the basis of the Tinbergen Rule, according to which policy can only be efficient when at least one instrument is also available for each goal, it must be assumed that even today there is untapped potential for efficiency. This is confirmed by a closer analysis of goal coupling in the instrument of General Direct Payments. For example, the General Direct Payments do not fulfil their socio-political goals for farms which do not qualify for these payments in the absence of proof of environmental performance. It is also difficult to see how a non-regionalised form of subsidy such as General Direct Payments can deal with regional problem situations such as decentralised settlement.

Based on these considerations, a Four Networks Model has initially been developed. The assumption is that there are different reasons why a farm should survive from an overall social viewpoint. Accordingly there should also be different networks to guarantee farm survival, to „cushion“ the farm. Firstly there is the market on which the agricultural products are sold, then the demand for the public good, i.e. the environment, thirdly the goal of decentralised settlement in endangered regions, and fourthly the requirement to prevent cases of social hardship.

Independent studies of the last two goals were carried out with a view to obtaining further findings on end-means relationships. These showed

- that farms actually make an above-average contribution to the goal of population stability in rural areas. This applies particularly to sparsely populated regions and areas where the proportion of farms tends to be low;
- that General Direct Payments in their current form tend to favour high-income farms and in this respect are only an inadequate solution to social problem situations.

The instrument of environmental direct payments already provides an instrument tailored specifically to one goal, namely the protection of natural resources. Here there is comparatively little need for reform; it is more a question of the evolutionary refinement of the instrument. This will primarily involve working more intensively towards a performance- and result-oriented payment and bringing compensation payments in the mountain regions into line with those in the lowlands.

The instrument of General Direct Payments can be redesigned so that it has an effect both on the goal of decentralised settlement and on the goal of social cushioning. At the same time, however, a geographical limitation is needed for the goal of decentralised settlement and a time limitation for that of social cushioning.

As summarised in Tab. 8.1, the proposal is to pay General Direct Payments as a farm contribution above certain minimum thresholds of agricultural activity. Here the amount of contributions will depend more on household size and on classification as a full-time or part-time farm, with an amount of Fr 30 000 being taken as the starting point for a full-time farm run by a childless

couple. As previously, the entitlement to direct payments will lapse on the 65th birthday. However the principle of dynamic differentiation is new: in future individuals taking over a farm outside problem regions will no longer be entitled to General Direct Payments.

Tab. 10.1: Summary of proposals

Existing elements	New elements
Area contributions	General Direct Payments (farm contributions based on social and regional policy)
RGVE contributions [for roughage-consuming cattle equivalents]	
TEP contributions [for animal husbandry under difficult production conditions]	
Environmental direct payments	Environmental direct payments (slightly modified)
Proof of environmental performance	Partly legislation, partly just a prerequisite for environmental direct payments
Elements not investigated	
Payments for hillside farming, summering payments	

In proposing the redesign of the direct payments system, it is anticipated that the goals of agricultural policy will continue to be achievable. However, it is considered that the advantage over the existing system will be the ability to develop competitive structures using significantly less public funding in the medium term.

11. Literatur

Ahrens H., Lippert C., 1994. Tinbergen-Regel und Agrarpolitik. In: K. Hagedorn, F. Isermeyer, D. Rost, A. Weber: Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Münster: Landwirtschaftsverlag.

von Alvensleben R., 1998. "Ökologischer Landbau: Ein umweltpolitisches Leitbild?", *Agrarwirtschaft* 47 (10), 381-382.

Anonymous 2001. Brauchen wir eine Neuorientierung in der Agrarpolitik? Erklärung von Agrarökonomien (Stand: 14.1.01), www.gaia-online.net/ger/dokumente/erklaerung.pdf.

Baumgartner F., 2003. Raumentwicklung im Mittelland in den letzten 50 Jahren - Ursachen und Wirkungen. *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* 2/03, 19-30.

Birnbacher D., 1988. Verantwortung für zukünftige Generationen. Stuttgart.

Bosshard A., Schläpfer F., 2005. Perspektiven einer wirkungsorientierten Agrarpolitik. *Agrarforschung* 12 (5), 52-57.

Boyle P., Halfacree K., 1998. Migration into rural areas: theories and issues. Chichester: John Wiley and Sons.

Breustedt G., 2003. Grundsätzliche Überlegungen zu einer Entkopplung der Direktzahlungen in der EU. *Agrarwirtschaft* 52 (3), 149-156.

Burnier M., Fankhauser A., Keller K., Liechti M., Matasci A.R., Roos B., Steiner A., Wytttenbach E., 1980. Die Situation der bäuerlichen Familie nach der Hofübergabe. Lindau.

Burose C., 1996. Das Privatvermögen der Landwirtschaft und dessen Einfluss auf die soziale Lage - Anmerkungen. *Agrarwirtschaft* 45 (12), 443-445.

Buser B., Buchli S., 2004. Dezentrale Besiedlung - was ersetzt die Landwirtschaft? Vortrag am 16.11.2004 an der ETH Zürich.

Buser B., Giuliani G., Rieder P., 2002. Die wirtschaftliche Zukunft des Val Bregaglia. Zürich.

CIA, 2002. CIA World Factbook. New York.

Dahms F., McComb J., 1999. 'Counterurbanisation' - interaction and functional change in a rural amenity area - a Canadian example. *Journal of Rural Studies* 15 (2), 129-146.

Eidgenössisches Finanzdepartement, 2004. Bundesfinanzen in Kürze - Rechnung 2003. Bern.

El-Hage Scialabba N., Hattam C., 2002. Organic Agriculture, Environment and Food Security. Rom: FAO.

Ellwood D., 1988. Poor Support. New York: Basic Books.

Field F., 1997. Reforming Welfare. London: Social Market Foundation.

Fitzpatrick T., 2001. Welfare Theory - an Introduction. New York: palgrave.

- Frieben B., 1998. Verfahren zur Bestandesaufnahme und Bewertung von Betrieben des Organischen Landbaus im Hinblick auf Biotop- und Artenschutz und die Stabilisierung des Agrarökosystems. Institut für Organischen Landbau, Bonn.
- Gaillard G., Nemecek T., 2002. Ökobilanzierung des Extensivanbaus von Getreide und Raps. *Agrarforschung* 9 (11-12), 490-495.
- Glatzer W., 1977. Einkommenspolitische Zielsetzung und Einkommensverteilung. In: W. Zapf: Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt.
- Gotsch N., Flury C., Kreuzer M., Rieder P., Heinemann H.R., Mayer A.C., Wettstein H.-R., 2004. Land- und Forstwirtschaft im Alpenraum - Zukunft im Wandel. Kiel, Vauk.
- Graefe zu Baringdorf F.W., 2003. Viele Bäuerinnen und Bauern braucht das Land. Pressemitteilung der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft vom 9.5.2003.
- Grosskopf W., 2001. Agrarpolitik und der Pfad der Tugend. *Agrarwirtschaft* 50 (8), 498-504.
- Harsche J., 1999. Wie zukunftsfähig ist die Landwirtschaft in mitteleuropäischen Gebirgsregionen? Poster auf der 36. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus. Kiel.
- Heleniak T., 1999. Out-Migration and Depopulation of the Russian North during the 1990's. *Post-Soviet-Geography and Economics* 40 (3), 155-205.
- Hénning C., 2003. Entkoppelte Direktzahlungen: Meilenstein auf dem Weg zu einer rationalen Wirtschaftspolitik und politische Entwaffnung der Agrarlobbyisten? *Agrarwirtschaft* 52 (3), 137-139.
- Henrichsmeyer W., Witzke H.P., 1991. Agrarpolitik Band 1: Grundlagen. Stuttgart: Ulmer.
- Henrichsmeyer W., Witzke H.P., 1994. Agrarpolitik Band 2: Bewertung und Willensbildung. Stuttgart: Ulmer.
- Hofer F., 2002., Strukturwirkung von Direktzahlungen. Zürich.
- Jackson A., 2000. Taxes, Growth and Inequality. *Behind the numbers* 2 (4), 1-14.
- Jöhl R., Knop E., Herzog F., Jeanneret P., Walter T., Duelli P., Ewald C., 2004. Gefährdete Heuschrecken in extensiv genutzten Wiesen. *Agrarforschung* 11 (5), 156-161.
- Köhne M., 2002. Die Zukunft der Direktzahlungen an die Landwirtschaft. *Agrarwirtschaft* 51 (8), 369.
- Koester U., 2001. "Grundsätze für eine Neuausrichtung der Agrarpolitik", *Agrarwirtschaft* 50 (4), 229-231.
- Kontorovich V., 2000. Can Russia Resettle the Far East? *Post-Communist Economies* 12 (3), 365-384.
- Kutzner S., Pelizzari A., 2002. Working Poor in der Schweiz: Wege aus der Sozialhilfe. Vortrag auf der Fachtagung der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik am 23. Mai 2002.
- Land R., 2000. Von der LPG zur Agrar-Fabrik. *Berliner Debatte INITIAL* 11 (5/6), 204-218.

Latacz-Lohmann U., Buckwell A., 1998. Einige ökonomische Überlegungen zu „cross-compliance“. *Agrarwirtschaft* 47 (11), 429-431.

Lutz C., 1998. Plädoyer für einen Umbau des Wohlfahrtsstaats. *NZZ* vom 16.5.1998, S. 22.

Mann S., 2002. Konzeptionelle Potenziale des schweizerischen Direktzahlungsregimes für die EU. *Agrarwirtschaft* 51 (8), 370-376.

Mann S., 2003a. Meritorik und Transaktionskosten: Ökonomische Argumente zur Förderung des ökologischen Landbaus. *GAIA* 12 (2), 107-110.

Mann S., 2003b. Bestimmungsgründe des landwirtschaftlichen Strukturwandels. *Agrarforschung* 10 (1), 32-36.

Mann S., 2003c. Die Kosten der Ökomassnahmen in der Schweizer Landwirtschaft. *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* 1/03, 103-130.

Mann S., 2004a. Das Agrarsystem und die Entsedelung ländlicher Räume. *Berliner Debatte INITIAL* 15 (2), 86-95.

Mann S., 2004b. Landwirtschaft und ländlicher Raum. *Agrarforschung* 12 (2), 44-49.

Mann S., 2005a. Structures, structural change and rural development. *Local Economy* (eingereicht).

Mann S., 2005b. A sectoral view of rural development. *International Regional Science Review* (akzeptiert).

Mann S., Mack G., 2005. Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen. Tänikon.

Mann S., Mante J., 2004. Von Bauern und Fleischern - ein Vergleich der Ausstiegsmuster in schrumpfenden Sektoren. *Berichte über Landwirtschaft* 82 (2), 301-310.

Matsuda Y., 2002. Analysis of the Überwälzungseffekt of land-based direct payments in Bavaria, Germany. *Journal of Rural Economics* 74, 395-397.

Mead L., 1986. *Beyond Entitlement*. New York: Free Press.

Meier B., 2005. Analyse der Repräsentativität im schweizerischen landwirtschaftlichen Buchhaltungsnetz. Zürich.

Merz J., 2004. Reichtum in Deutschland: Mikroanalytische Ergebnisse der Einkommenssteuerstatistik für Selbständige und abhängig Beschäftigte. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 5 (2), 105-126.

Murray C., 1982. The two wars against poverty. *Public Interest* 69, 3-16.

Murray C., 1984. *Losing Ground*. New York: Basic Books.

Nellinger L., 1996. Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform unter einkommens-, markt- und umweltpolitischen Gesichtspunkten. *Agrarwirtschaft* 45 (10), 362-372.

OECD, 1998. Low income Dynamics in four OECD countries. *OECD Economic Outlook* 64, 171-186.

- Pevetz W., 1998. Die Multifunktionalität der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Wien: Bundesanstalt für Agrarwirtschaft.
- Pfiffner L., 2000. Significance of organic farming for invertebrate diversity -enhancing beneficial organisms with field margins in combination with organic farming. In: Stolton, S., Geier, B. and McNeely, J. A., (eds.), 2000, The Relationship Between Nature Conservation, Biodiversity and Organic Agriculture, Proceedings of an International Workshop, Vignola, Italy, 1999. IFOAM, Tholey-Theley, Germany, p. 52-66.
- Pozzi S., 2004. Evaluation des mesures de compensation écologique dans la région de Nuilly-Combremont par le biais des araignées. *Revue Suisse Agric.* **36** (2), 57-64.
- Ribbe L., 2003. Der Landwirt als Dienstleister für Natur und Umwelt. Vortrag am 1.12.2003 in Kiel.
- Richli P., 2003. Der bäuerliche Betrieb in der Agrarpolitik: Vollerwerb, Haupterwerb, Nebenerwerb. *Blätter für Agrarrecht* **37** (3), 169-184.
- Romstad E., Vatn A., Rørstad P.K., Søyland V., 2000. Multifunctional Agriculture - Implications for Policy Design. Ås: NLH.
- Rossier R., 2001. Family Concept and Farm Development Options, XIX European Congress on Rural Sociology, Dijon, September 3-7, 2001.
- Samuelson P., 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics* **36**, 387-389.
- Scheele M., 1994. Institutionelle Voraussetzungen für umweltgerechtes wirtschaftliches und politisches Entscheiden. In: K. Hagedorn, F. Isermeyer, D. Rost, A. Weber: Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Münster: Landwirtschaftsverlag.
- Scheele M., Schmitt G., 1987. Streit um den Wasserpfeffig. Göttingen.
- Schiess R., 2003. Ziele und Strategien der bisherigen schweizerischen Regionalpolitik. *Die Volkswirtschaft* 2/03, 8-12.
- Schmitt G., 1972. Landwirtschaft in der Marktwirtschaft: Das Dilemma der Agrarpolitik. In: Casse, D., D. Gutmann, H.J. Thieme: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Konzeption und Wirklichkeit. Stuttgart.
- Schneider U., 2003. Agrarreform - grosse Herausforderungen für die Landwirtschaft. *Die Volkswirtschaft* 9-2003, 15-18.
- Schrader H., 1980. Anmerkungen: Mindesteinkommenssicherung - eine agrarpolitische Alternative? *Agrarwirtschaft* **29** (11), 347-349.
- Schwarzenbach R., 1986. Einkommensunterschiede innerhalb der schweizerischen Landwirtschaft - Ausmass und Ursachen. Zürich.
- Schweizerischer Bauernverband, 2002. Die Landwirtschaft am Wendepunkt? Situationsbericht 2002. Brugg.

- Stiglbauer A.M., Weiss C.R., 1999. Family and Non-Family succession in the Upper-Austrian Farm Sector. Vortrag auf der EAAE-Tagung in Warschau.
- Streuli E., Bauer T., 2002. Working Poor in der Schweiz. Neuchatel: Bundesamt für Statistik.
- Strohm R., 1998. Verlaufsformen der Faktormobilität im Agrarstrukturwandel ländlicher Regionen. Kiel.
- Theiler C., 1993. Agrarstruktur der Nebenerwerbsbetriebe: ihr Beitrag zur Multifunktionalität in verschiedenen Regionen der Schweiz. *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* 1/93, 4-26.
- Tinbergen J., 1937. An economic approach to business cycle problems. Paris: Hermann.
- Tinbergen J., 1956. On the theory of economic policy. Amsterdam: North Holland.
- Tinbergen J., 1968. Wirtschaftspolitik. Freiburg: Verlag Rombach.
- Titmuss R.M., 1950. Problems of Social Policy. London: HMSO.
- Vatn A., 2002. Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes. *European Review of Agricultural Economics* 29 (3), 309-327.
- Wiesener H.-B., 2002. Institutionelle Arrangements zur Offenhaltung in Grossschutzgebieten. Diplomarbeit. Rostock.
- Winzeler M., Herzog F., Gaillard G., 2002. Wie ökologisch ist die Schweizer Landwirtschaft? *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* 2/02, 69-84.
- von Witzke H., 1980a. Grundzüge für eine Mindesteinkommenssicherung für die Landwirtschaft der EG. *Agrarwirtschaft* 29 (6), 172-181.
- von Witzke H., 1980b. Erwiderung: Alternative landwirtschaftliche Einkommenspolitiken: Preisstützung vs. Mindesteinkommenssicherung. *Agrarwirtschaft* 29 (11), 349-353.
- Witzke H.P., 1994. Intersektorale Einkommensvergleiche und ihre Interpretation. *Agrarwirtschaft* 43 (2), 115-124.

Frühere Nummern der FAT-Schriftenreihe

Jahr	Nr.	Verfasser	Titel
1997	46	Gaillard G. et al.	Umweltinventar der landwirtschaftlichen Inputs im Pflanzenbau.
1998	47	Kaufmann R. (Red.)	Elektronik in der Landtechnik.
1998	48	Van Caenegem L. et al.	Erdwärmetauscher für Mastschweine.
1998	49	Deininger E.	Beeinflussung der aggressiven Auseinandersetzungen beim Gruppieren von abgesetzten Sauen.
1999	50	Mayer C.	Stallklimatische, ethologische und klinische Untersuchungen zur Tiergerechtigkeit unterschiedlicher Haltungssysteme in der Schweinemast.
2000	51	Van Caenegem L. und Wechsler B.	Stallklimawerte und ihre Berechnung.
2000	52	Heinzer L. et al.	Ökologische und ökonomische Bewertung von Bioenergeträgern.
2001	53	Kircher A.	Untersuchungen zum Tier-Fressplatz-Verhältnis bei der Fütterung von Aufzuchtferkeln und Mastschweinen an Rohrbreiautomaten unter dem Aspekt der Tiergerechtigkeit.
2002	54	Kaufmann R., Hütl G. (Redaktion)	Landtechnik im Alpenraum. 6. Tagung 15./16.5.2002 in Feldkirch
2002	55	Schnider R.	Gesundheit von Mastschweinen in unterschiedlichen Haltungssystemen.
2003	56	Hilty R. und Herzog D.	Wie teuer sind Milchviehställe wirklich?
2003	57	Ferjani A.	Équilibre sectoriel, équilibre général: Modelisation de l'impact de la libéralisation sur l'agriculture et l'économie tunisiennes (nur französisch).
2003	58	Loretz C.	Verhalten von behornen und hornlosen Ziegen im Laufstall am Fressplatz und im Liegebereich.
2004	59	Kaufmann R. (Redaktion)	Elektronik in der Landtechnik.
2004	60	Gysi M. (Redaktion)	Landwirtschaftliche Forschung auf der Faktorseite.
2004	61	Rossier R.	Familienkonzepte und betriebliche Entwicklungsoptionen.
2004	62	Matthias Schick (Redaktion)	14. Arbeitswissenschaftliches Seminar. VDI-MEG-Arbeitskreis, Arbeitswissenschaften im Landbau.
2004	63	Anken T. et al.	Pflanzenentwicklung, Stickstoffdynamik und Nitratauswaschung gepflügter und direktgesäter Parzellen.
2004	64	Mann S. und Mack G.	Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen.
2005	65	Rinaldi M. et al.	Treibstoffverbrauch und Emissionen von Traktoren bei landwirtschaftlichen Arbeiten

Das Direktzahlungssystem der Schweiz ist historisch gewachsen. Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit der Frage, wie das geltende System im Sinne eines Reengineering-Ansatzes gestaltet werden müsste, damit die in der Verfassung definierten agrarpolitischen Ziele mit maximaler Effizienz erreicht werden können. Dabei werden auch soziale Fragestellungen in die Betrachtung einbezogen.

Im Bereich der ökologischen Direktzahlungen werden im Ergebnis nur kleinere Anpassungen empfohlen, die sich vor allem auf eine stärkere Qualitätsorientierung beziehen. Dagegen wird für den Bereich der Allgemeinen Direktzahlungen eine weitgehende Abkopplung der Transfers von der Faktorausstattung der Betriebe vorgeschlagen. Die regionalpolitischen und sozialen Ziele werden am effizientesten durch Betriebsbeiträge erreicht, die sich an der Zahl der Haushaltsmitglieder orientieren. Ausserhalb von Problemregionen erlischt der Anspruch auf solche Transfers mit dem 65. Geburtstag des heutigen Betriebsleiters. Es wird erwartet, dass durch ein solches System ein abgefederter Übergang zu effizienteren Strukturen erfolgen kann.