

DER BEFREITE BAUER –

ANSTÖSSE FÜR EINEN AGRARPOLITISCHEN RICHTUNGSWECHSEL

ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN PUNKTE AUS DEM GLEICHNAMIGEN BUCH
VON AVENIR SUISSE, PUBLIZIERT IM VERLAG NZZ LIBRO IM NOVEMBER 2006

Vorbemerkung: Die Studie «Der befreite Bauer» ist ein umfangreiches Werk aus fünf Teilen. Nach einer agrarpolitischen Lagebeurteilung folgen drei Teilstudien zu den Kernthemen Multifunktionalität, Nahrungsmittelpreise und Bodenrecht, im letzten Teil wird eine grundsätzlich neue Agrarpolitik für bäuerliche Unternehmer skizziert. Ergänzt wird die Studie durch journalistische Porträts und Fotografien innovativer Bauern. Das vielschichtige, differenzierte Buch sperrt sich gegen den üblichen Stil eines «executive summary». Auf vielfachen Wunsch wird hier aber eine kurze Zusammenfassung vorgelegt, die auf dem an der Medienkonferenz vom 23. November abgegebenen Communiqué beruht. Auch dem Leser der Zusammenfassung werden die Seiten 15-19, 53-62 und 68-77 sowie im Schlussteil die Seiten 346-350 und 359-381 der Buchpublikation ans Herz gelegt.

Unter dem Titel «Der befreite Bauer» plädiert das neue Buch von Avenir Suisse für einen Richtungswechsel in der Agrarpolitik. Ein Autorenteam mit namhaften Experten legt dar, warum die heutigen Regulierungen den Strukturwandel bremsen und damit unternehmerische und innovative Bauern behindern. Auch die hohen Preise für Nahrungsmittel in der Schweiz sind wesentlich durch Wettbewerbsbeschränkungen verursacht, die aus dem Agrarschutz hervorgehen. Die Studie skizziert den Übergang zu einer Landwirtschaft, in welcher bäuerliche Unternehmer das Geschehen bestimmen. Der Bund soll sich aus der Versorgungsrolle zurückziehen und wie für andere Branchen lediglich für günstige unternehmerische Rahmenbedingungen sorgen. Dazu sollen über einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren (1) der agrarische Grenzschutz und die noch verbleibenden Marktstützungen stufenweise abgebaut, (2) die Direktzahlungen in Leistungsaufträge umgewandelt und reduziert und (3) das bäuerliche Boden- und Pachtrecht weitestgehend aufgehoben werden.

Notwendiger Richtungswechsel

Auf die Landwirtschaft entfallen jährlich gut 7 Prozent des Bundeshaushalts, obwohl dieser Sektor nur 0,9 Prozent zum Bruttoinlandprodukt (BIP) beiträgt und nur 2,5 Prozent der inländischen Beschäftigung ausmacht. Im Vergleich mit den Nachbarländern, selbst mit dem agrarischen «Bruderland» Österreich, zeigt sich ein Mangel an Wettbewerbsfähigkeit. Ein ausgebauter Grenzschutz und hohe Nahrungsmittelpreise sind die Folgen. Das zurzeit im Parlament diskutierte Vierjahresprogramm Agrarpolitik (AP) 2011 schlägt zwar eine leichte Verringerung des Zahlungsrahmens und einen weiteren Abbau der marktverzerrenden Produktstützungen vor. Diese Schritte gehen zwar in die richtige Richtung, doch wird der notwendige Strukturwandel weiterhin durch Regulierungen mit problematischen Verhaltensanreizen gebremst. Auch häufen sich die Klagen von unternehmerischen Bauern, aber auch von der verarbeitenden Industrie, dass Marktchancen nicht ausgenützt werden können.

Die für Produzenten, Konsumenten und Steuerzahler gleichermassen unbefriedigende Situation war Anlass für die vorliegende agrarpolitische Studie von Avenir Suisse. Darin werden drei agrarpolitische Kernthemen untersucht: die schweizerische Konzeption von Multifunktionalität und Direktzahlungen, die Ursachen der hohen Lebensmittelpreise sowie die Einschränkungen durch das bäuerliche Boden- und Pachtrecht. Auf diesen Teilstudien bauen die Vorschläge für eine tief greifende Reform der Landwirtschaftspolitik auf. An die Stelle der

Fortschreibung der vierjährigen Agrarprogramme soll ein langfristig angelegtes umfassendes Reformkonzept treten. Dieses hat zum Ziel, über einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren den Strukturwandel in Richtung einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft mit hoher Wertschöpfung zu beschleunigen.

Multifunktionalität und Direktzahlungen

Die Teilstudie von Markus F. Hofreither (Universität für Bodenkultur, Wien) weist nach, dass die grosszügigen Direktzahlungen in der Schweiz den Strukturwandel hin zu effizienteren Betrieben behindern. Die kleinbetriebliche Struktur der Schweizer Landwirtschaft bietet keine Vorteile für die multifunktionalen Ziele: sie fördert im Gegenteil oft eine Produktion, in welcher die negativen Umwelteffekte die positiven gemeinwirtschaftlichen Leistungen gefährden. Zudem stellt sich die Frage, ob der Inhalt der Multifunktionalität, mit der die Direktzahlungen begründet werden, unter heutigen Bedingungen noch zutreffend ist. Für die Versorgung der Bevölkerung hat die nationale Agrarproduktion kaum mehr die frühere Bedeutung. Auch zum Ziel der dezentralen Besiedelung kann die Landwirtschaft erwiesenermassen in den wenigsten Fällen etwas beitragen. Hingegen sind die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft oft eng mit bäuerlichen Aktivitäten verknüpft. Die heutigen Direktzahlungen sind aber für die Sicherung solcher gemeinwirtschaftlicher Leistungen weder zielgenau noch effizient. Es werden Leistungen abgegolten, die auch ohne Subventi-

onen erbracht würden. Der Bezug zu Fläche und Tierzahl führt zu einer intensiveren Produktion, und die Höhe der Direktzahlungen verringert die Anreizwirkung der ökologischen Abgeltungen. An diese Befunde knüpft Hofreither die wichtigsten Lösungsansätze:

- Die allgemeinen Direktzahlungen können abgebaut werden. Mittel sollten nur noch für die Bereitstellung explizit nachgefragter multifunktionaler Leistungen wie z.B. die Landschaftspflege eingesetzt werden.
- Die überwiegend gleichförmige Gestaltung des Direktzahlungssystems ist zugunsten einer stärker regionalen und zielgenaueren Ausrichtung aufzugeben.
- Die Zielerreichung bei den multifunktionalen Leistungen muss am konkreten Output gemessen werden, statt dass inputseitig Aktivitäten belohnt werden.

Teure Nahrungsmittel

In der Teilstudie von Hans Rentsch und Benjamin Buser geht es um die Differenzen zwischen der Schweiz und den benachbarten EU-Ländern bei den Nahrungsmittelpreisen. Dort kosten Nahrungsmittel im Durchschnitt mindestens 30 Prozent weniger als in der Schweiz. Nicht nur die landwirtschaftlichen Rohstoffe sind viel billiger, sondern EU-Konsumenten bezahlen auch für verarbeitete Produkte in der Regel deutlich weniger. Die Frage, welche Akteure in der Wertschöpfungskette an dieser Situation «schuld» sind, beschäftigt die Bauern und die verarbeitende Industrie in der Schweiz seit einiger Zeit. In der Betrachtung des BLW ist die Landwirtschaft

bloss für rund 1,6 von insgesamt 11,6 Mrd. CHF Mehrkosten «verantwortlich»; dagegen entfallen 8,2 Mrd. CHF auf die nachgelagerten Branchen der Verarbeitung und des Handels. Doch diese Zuordnungen von Kosten und Verantwortlichkeiten nach dem Schema des BLW lassen sich nicht aufrechterhalten. Eine differenziertere Betrachtungsweise unterscheidet zwischen allgemeinen und sektorspezifischen Ursachen für hohe Kosten und Preise. Das allgemeine Preis- bzw. Kostenniveau in den EU-Nachbarländern lag im untersuchten Zeitraum 2002-2004 im Mittel etwa 22 Prozent unter demjenigen der Schweiz. Interessanter in Bezug auf die Nahrungsmittelbranchen ist aber die zusätzliche, über diese 22 Prozent hinausgehende, sektorspezifische Preisdifferenz. Diese liegt gemäss BLW-Daten bei zusätzlichen 17 Prozentpunkten, gemäss Eurostat- und BFS-Quellen nur bei rund 11 Prozentpunkten. Bei Verwendung dieser Werte reduzieren sich die sektorspezifischen Mehrkosten in den nachgelagerten Branchen, je nach Datenquelle, von 8,2 Mrd. CHF auf rund 2 bis 4 Mrd. Die Kostenzuordnung des BLW muss ferner korrigiert werden, weil darin ein zu hoher Teil der Mehrkosten den vorgelagerten Branchen statt der Landwirtschaft selbst angelastet wird. Eine korrigierte Aufteilung der Mehrkosten ergibt einen Betrag von höchstens 0,3 Mrd. CHF für die vorgelagerten Sektoren. Die Landwirtschaft selbst verursacht in dieser Betrachtung Mehrkosten von ca. 2,4 Mrd. CHF statt der vom BLW geschätzten 1,6 Mrd.

In den vorgelagerten Branchen wirken die gleichen Ursachen kosten- und preiserhöhend

wie auf den nachgelagerten Stufen: durch hohe Zölle und staatliche Sondervorschriften behinderte Importe, kartellistische vertikale Vertriebswege, ein fragmentierter Markt mit kleinbetrieblichen Angebotsstrukturen sowie ein teilweise überzogener Qualitätswettbewerb auf hohem Preisniveau. Die heutige Agrarpolitik hält nicht nur die Kosten der landwirtschaftlichen Produktion selbst hoch, sondern verursacht auch in den nachgelagerten Sektoren beträchtliche Mehrkosten. Die wirtschaftspolitische Konsequenz aus dieser Analyse kann gemäss Rentsch/ Buser nicht darin bestehen, weiterhin einfach die Produzentenpreise zu senken und dafür die Direktzahlungen zu erhöhen. Auch ein zaghaftes Schrauben am Schwellenpreis für Futtermittel wird am Ende auf dem Ladentisch praktisch nichts bewirken. Sektorspezifisch wäre ein umfassendes Freihandelsabkommen für den Agrarbereich mit dem weitaus wichtigsten Handelspartner EU sicher ein Schritt in die richtige Richtung. Doch verbleibt dann immer noch das allgemeine Preisgefälle von 22 Prozent. Eine wirksame Politik der Marktöffnung zur Verminderung dieses Preisgefälles kann deshalb nicht punktuell, sondern nur als möglichst breit angelegtes Programm betrieben werden.

Bäuerliches Boden- und Pachtrecht

Flächenbezogenes betriebliches Wachstum kann einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von einzelnen Betrieben und des Agrarsektors insgesamt leisten. In der Teilstudie von Beat Meier geht es um die Frage, ob das landwirtschaftliche Boden- und Pachtrecht dieses

Flächenwachstum unterstützt oder ob Reformen nötig sind, um strukturerhaltende Elemente zu eliminieren.

Die Hauptmechanismen, die zu Flächenveränderungen führen, sind Einstieg bzw. Übernahme und Ausstieg bzw. Übergabe von Betrieben sowie Aufstockung und Abstockung der Flächen durch die aktiven Betriebe. Der landwirtschaftliche Bodenmarkt (Kaufmarkt) und der Pachtmarkt bilden die Drehscheibe für diese Transaktionen. Die von Meier erstmalig durchgeführten Schätzungen zeigen, dass von der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in einem Jahr knapp 6 Prozent oder rund 60 000 ha gehandelt werden, davon etwa die Hälfte auf dem Pachtmarkt. Etwa ein Drittel der angebotenen Fläche beansprucht der Einstieg familieninterner oder -externer Bewirtschafter. Da eine hohe Einstiegs- oder Übernahmerate den Strukturwandel und das Grössenwachstum offensichtlich bremst, liegt auf dem Einstiegsverhalten und den dahinter liegenden Anreizen ein Schwerpunkt der Analyse. Als Einstiegsanreiz wirken die Übernahmerechte innerhalb der Familie zu einem privilegierten tiefen Ertragswert. Eine Aufhebung dieser Privilegierung reduziert die Attraktivität einer familieninternen Übernahme und verbessert die Einstiegschancen familienexterner Käufer oder Pächter, verändert somit auch die qualitativen Selektionsbedingungen zugunsten von mehr Dynamik im Agrarsektor. Gleichzeitig erhöht die Aussicht auf einen höheren Verkaufserlös für den bestehenden Bewirtschafter die Bereitschaft zum Ausstieg. Zusätzlich kann die Auflösung von Betrieben durch eine vollständige Aufhebung

des Realteilungsverbotes erleichtert werden. Die Flächenmobilität zwischen den Betrieben erhöht sich durch die Aufhebung der Preisbegrenzung auf dem Bodenmarkt sowie durch eine Liberalisierung der Pachtdauern und Pachtzinsen.

Meier unterscheidet zwischen den Reformstrategien «Günstig wachsen» und «Wettbewerb». Die erste ist aus der Sicht des einzelnen bäuerlichen Betriebs formuliert und vermeidet Massnahmen, die die Produktionskosten durch höhere Bodenpreise oder Pachtzinsen zu sehr ansteigen lassen könnten. Die zweite radikalere Strategie beinhaltet die Aufhebung des Gewerbebegriffs, des Realteilungsverbots und der Preisbegrenzung im Bodenmarkt, während in Bezug auf Mindestpachtdauer und Pachtzinsbeschränkung nur Missbräuche bekämpft werden. Für die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Sektors steht diese Strategie, die auf einen flexibleren Bodenmarkt und damit auch auf eine bessere Allokation zu den produktivsten Verwendungen zielt, im Vordergrund. Allerdings führt die Analyse auch zur Vermutung, dass die Wirkung einer solchen isolierten Reform des bäuerlichen Boden- und Pachtrechts eher begrenzt wäre. Unter den heutigen Bedingungen mit hohen Direktzahlungen und diversen weiteren staatlichen Stützungen überlagern die strukturerhaltenden Anreize die möglichen Effekte von Liberalisierungen im Boden- und Pachtrecht. Deregulierungen im Boden- und Pachtrecht sind deshalb – wie hier vorgeschlagen – vor allem im Zusammenspiel mit Massnahmen in anderen Bereichen, d.h. im Rahmen eines konsistenten agrarpolitischen Reformkonzepts, sinnvoll und wirksam.

Eine neue Rolle für die Bauern – und den Staat

Die Studie von Avenir Suisse macht keine fixen oder gar quantitativen Vorgaben, wie die neue Landwirtschaft der Schweiz aussehen müsste – zum Beispiel in Form einer anzustrebenden «optimalen» Zahl von bäuerlichen Betrieben. Im Mittelpunkt des auf innere Kohärenz angelegten Reformprogramms steht vielmehr der unternehmerische und innovative Bauer, der sich am Markt orientiert. Beispiele in Österreich oder in Holland zeigen, dass ökologische und ökonomische Erfolgsgeschichten unternehmerischer Landwirtschaftsbetriebe möglich sind, sofern mehr Markt zugelassen wird. Der Übergang zu einer dergestalt «befreiten», aber auch ökonomisch nachhaltigen Landwirtschaft ist ein offener Prozess, dessen Resultat punkto Betriebsgrössen und -formen, Produkten und Märkten nur grob abgeschätzt werden kann und auf keinen Fall vorgegeben werden soll. Die grössten Erwartungen für einen agrarpolitischen Richtungswechsel ruhen auf der wachsenden Zahl der Bauern, die sich zunehmend durch die unzähligen Regulierungen eingeschränkt fühlen. Unternehmerische Landwirte oder besser: landwirtschaftliche Unternehmer sehen sich ungern als von Bundesgeldern abhängige «Auftragsbauern». Gerade diese in der Öffentlichkeit noch wenig artikulierte Minderheit fühlt sich durch die traditionelle Verbandspolitik nicht mehr richtig vertreten.

Die vorgeschlagenen Massnahmen zielen denn auch auf einen sukzessiven, langfristig angelegten Rückzug des Staates sowohl bei Marktstützungen und Direktzahlungen als auch punkto Regulierung.

Das Reformkonzept verfolgt 3 Stossrichtungen:

- Stufenweiser, aber umfassender Abbau von Marktstützungen und Grenzschutz, auch in Form unilateraler Marktöffnungen.
- Rück- und Umbau der Direktzahlungen in konkret definierte landschaftspflegerische Leistungsaufträge, die von lokalen bzw. regionalen «Bestellern» erteilt werden.
- Weitestgehende Deregulierung im bäuerlichen Boden- und Pachtrecht, inklusive Aufhebung von Gewerbegrenze und Selbstbewirtschaftungsprinzip.

Bei der Konkretisierung dieser Massnahmen sind zwei Randbedingungen zu beachten. Die erste betrifft den Vertrauensschutz. Anstelle der vierjährigen APs und der damit verbundenen politischen Unwägbarkeiten soll eine definierte Übergangsperiode von 10 bis 15 Jahren für die Landwirte Sicherheit bei Investitionen und wichtigen persönlichen Entscheidungen garantieren. Die zweite Bedingung bezieht sich auf den Schutz der Landschaft bei gleichzeitiger Flexibilisierung der Nutzung: Im Landwirtschaftsgebiet soll das Bauvolumen nicht vergrössert, hingegen insbesondere für Wohnzwecke frei genutzt werden dürfen.

Mit der Studie will Avenir Suisse die längst fällige grundsätzliche Diskussion über die Zukunft der schweizerischen Landwirtschaft anstossen. Diese breite agrarpolitische Debatte müsste parallel zur bevorstehenden Beratung und Verabschiedung der AP 2011 aufgenommen werden. Es ergäbe sich so die Möglichkeit, ab 2008 das hier skizzierte Reformprogramm zu konkretisieren, das dann ab 2011 an die Stelle einer weiteren AP treten könnte.