

Konzeptionelle Potenziale des schweizerischen Direktzahlungsregimes für die EU

STEFAN MANN

What Potentials

Does the Swiss Direct Payment Regime Offer for the CAP

The paper has the goal to check whether elements of the Swiss direct payment regime could serve as a model for the EU. It does so by checking the direct payment regime's accordance with the concept of an efficient and sustainable economic policy and by quantitatively examining what impact it has if some of its elements are integrated into the Common Agricultural Policy (CAP). It becomes clear that Swiss agricultural policy roots much firmer in the foundations of public finance theory than the CAP, but that an adaptation in the EU would lead either to large budget increases or to massive income losses for farmers. However, the Swiss example shows that large direct payments can be brought into accordance with public finance theory.

Key words: Direct payments; public finance; Switzerland; agri-environmental policy

Zusammenfassung

Der Beitrag hat das Ziel zu prüfen, ob Elemente des Direktzahlungsregimes der Schweiz eine Vorbildwirkung für die EU haben könnten, indem die schweizerischen Direktzahlungen ordnungstheoretisch im Hinblick auf das Leitbild einer effizienten und nachhaltigen Wirtschaftspolitik eingeordnet werden und auf quantitativer Basis die Potenziale und Einkommenswirkungen einer Übernahme einiger Elemente in die EU-Agrarpolitik untersucht werden. Es wird deutlich, dass die schweizerische Agrarpolitik ordnungspolitisch weit besser fundiert ist als die GAP, dass aber eine Übertragung auf die EU zu einer massiven Verteuerung der Agrarpolitik oder aber zu ebenso massiven Einkommenseinbußen der Landwirte führen würde. Insgesamt zeigt das schweizerische Beispiel jedoch, dass sich hohe Direktzahlungen durchaus mit finanzwissenschaftlichen Kriterien in Übereinstimmung bringen lassen.

Schlüsselwörter: Direktzahlungen; Ordnungspolitik; Schweiz; Agrarumweltspolitik

1 Einleitung

In der Agrarpolitik der Schweiz hat sich in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts ein gewaltiger Paradigmenwechsel vollzogen. Der Übergang von einem primär auf Marktstützung fußenden System hin zu einem streng ökologisch orientierten Direktzahlungsregime ist dabei in der Literatur durchaus gewürdigt worden (CURRY, 1996; ANWANDER PHAN-HUY, 2000). Ebenfalls gewürdigt wurde, dass die Schweiz damit in gewisser Hinsicht eine vergleichbare Entwicklung durchlief wie die Europäische Union, die etwa zeitgleich den Akzent ihrer Agrarpolitik ebenfalls von der Marktstützung hin zu direkten Transfers an die Landwirtschaft verschob (WALKENHORST und ZULAUF, 2000).

Wenn in Deutschland derzeit verstärkt über die Kopplung der Direktzahlungen an ökologische Leistungen debattiert wird, so täte man gut daran, sich bezüglich eventueller Hoffnungen und Befürchtungen stärker an den Erfahrungen der Schweiz zu orientieren. Selbstverständlich sind die sozioökonomischen Bedingungen der Schweiz ebenso wie ihre landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen andere

als in weiten Teilen der EU. Dennoch kann man sich an einem Beispiel wie der Schweiz für den europäischen Kontext verdeutlichen, welche Konsequenzen eine solche deutlich ökologische Ausrichtung der Agrarpolitik hat und welche Kosten durch das Erbringen ökologischer Leistungen anfallen.

So ist auch das Ziel dieses Beitrags nicht, belastbare Prognosedaten für eine verstärkte Kopplung des EU-Direktzahlungsregimes an Umweltleistungen zu liefern. Vielmehr sollen die Erfahrungen der Schweiz mit der Ökologisierung der Landwirtschaft nachvollzogen werden, und es soll in Form von Überschlagsrechnungen in der Tendenz dargestellt werden, welche Konsequenzen eine entsprechende Ausrichtung für die gemeinsame Agrarpolitik hätte.

Abschnitt 2 beginnt mit einer kurzen Darstellung der Entwicklungsgeschichte der schweizerischen Agrarpolitik. Danach wird das Direktzahlungsregime dargestellt, das seit 1999 in Kraft ist. In einem dritten Abschnitt wird die ordnungstheoretische Begründung des Direktzahlungsregimes dargestellt und insbesondere belegt, dass der Zusammenhang zwischen den Transferzahlungen und auftretenden externen Effekten der Landbewirtschaftung durch das schweizerische Direktzahlungsregime in einem höheren Maße gegeben ist. Es wird die These aufgestellt und begründet, dass durch die damit bessere Legitimation der Direktzahlungen auch eine höhere politische Stabilität des Regelapparates hergestellt wird.

Ein vierter Abschnitt dient der Abschätzung, in welchem Maße die Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach schweizerischem Vorbild an ökologische Leistungen gekoppelt werden könnten. Es werden diesbezüglich drei unterschiedliche Szenarien vorgestellt. Insofern wird die Option der Modulation an einem Beispiel modelliert, das bereits in der Realität umgesetzt wurde.

Der fünfte Abschnitt gibt auf der Grundlage der qualitativen Überlegungen und der quantitativen Berechnungen einen Ausblick, welche Schlussfolgerungen aus den schweizerischen Erfahrungen und ihrer partiellen Übertragbarkeit für die Weiterentwicklung der GAP gezogen werden sollten.

2 Die Ökologisierung der schweizerischen Agrarpolitik

Die schweizerische Agrarpolitik entwickelte sich im Rückblick zwar stets mit nationalen Akzenten, aber doch – gemessen an der der Schweiz zugeschriebenen Unabhängigkeit – in erstaunlicher Konkordanz zu den meisten Nachbarländern, zumindest im Hinblick auf die der sektoralen Stützung zugrundeliegenden Paradigmen. So fällt die Entstehung der Agrarpolitik in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts: Durch rasch wachsende Getreideimporte aus Osteuropa wurde auch der Ackerbau in der Schweiz in enorme wirtschaftliche Schwierigkeiten gebracht, die in der Errichtung von Getreidezöllen sowie der Subventionierung

von Produktionsfaktoren (Maschinen und Humankapital) resultierten (GAWRONSKI, 1981). In den folgenden Jahrzehnten entsteht ein System staatlicher Stützungen für den Agrarbereich (BRUGGER, 1992), das sich insbesondere im Verlauf und in Folge der beiden Weltkriege zu einem der protektionistischsten Systeme weltweit entwickelt (OECD, 2001).

An den Berichten des schweizerischen Bundesrates über die Lage der Landwirtschaft lässt sich stets relativ deutlich ablesen, welche Rolle die Landwirtschaft und damit auch ihre Subventionierung in der Politik spielt. Noch 1976 wird die folgende Zielhierarchie der Agrarpolitik genannt: Erstens, die Nahrungsmittelversorgung in Normalzeiten unter Berücksichtigung einer sinnvollen weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung; zweitens, die Vorsorge für Zeiten gestörter Zufuhren unter langfristiger Erhaltung der Produktionsreserven und unter Wahrung einer genügenden Anbaubereitschaft durch Förderung des Ackerbaus und drittens, die Landschaftspflege als eine Art Wohlfahrtsfunktion der Landwirtschaft in Form von Schutz- und Pflegemaßnahmen der Landwirte für die Landschaftsgestaltung, für die Bodenqualität und für den Wasserhaushalt.

Im Rückblick entdeckt ANWANDER PHAN-HUY (2000) etwa zeitgleich die Entstehung eines ökologischen Problembewusstseins, hervorgerufen durch eutrophierte Seen und Nitrat im Trinkwasser. Doch die Agrarpolitik benötigt viele Jahre, um den mit der landwirtschaftlichen Produktion einher gehenden ökologischen Problemen wirksam begegnen zu können. In einer agrarpolitischen Retrospektive nennt BRUGGER (1992) noch für die achtziger Jahre ausschließlich marktpolitische Interventionen des Bundes. Der Einstieg in die Ökologisierung der Agrarpolitik beginnt in der Schweiz auch erst nach der MacSharry Reform in der EU. Durch erste, an ökologische Leistungen geknüpfte Direktzahlungen beginnt eine verstärkte Umstellung der landwirtschaftlichen Betriebe von konventionellem auf integrierten Landbau. Der endgültige Paradigmenwechsel hingegen wird von unten provoziert: Erst nachdem mehrere agrarische und ökologische Verbände eigene Vorstellungen von einer Weiterentwicklung der Agrarpolitik lancieren, tritt die Bundesversammlung Ende 1995 mit einem Gegenentwurf an die Öffentlichkeit, worauf etwa der WWF seine Initiative zurückzieht. Im April 1996 wird der Entwurf des Bundes von den beiden Kammern der Schweiz, im Juni 1996 mit einer Mehrheit von 78 % der Bevölkerung angenommen (POPP, 2000).

Mit dieser Volksabstimmung sprach sich die Bevölkerung bewusst für eine Verankerung der Multifunktionalität der Landwirtschaft in der Verfassung aus. Mit ihr ist auch die Ökologisierung der Agrarpolitik in die Wege geleitet worden, woran auch die Kleinbauerninitiative nichts ändert, deren Vorschlag, Direktzahlungen an die Richtlinien des ökologischen Landbaus zu binden, aber nur bis zu einer gewissen Obergrenze ausbezahlen, zwei Jahre später von 77 % der Stimmbürger abgelehnt wird. Seit 1999, dem Inkrafttreten des Programmes *Agrarpolitik 2002*, prägen nun zwei wesentliche Elemente der Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe die Agrarpolitik der Schweiz. Dagegen verlieren Marktinterventionen in stärkerem Maße an Gewicht, als das für die Europäische Union festgestellt werden kann.

Erstens gibt es einen Block allgemeiner Direktzahlungen, die noch 80 bis 90 % der gesamten Direktzahlungen ausma-

chen. Ähnlich wie in der EU, werden diese allgemeinen Direktzahlungen zum Teil an die vom Betrieb bewirtschaftete Fläche gebunden (allerdings anders als dort nicht an bestimmte Kulturen), zum Teil an die im Betrieb gehaltenen raufutterverzehrenden Nutztiere. Hier hören allerdings die Parallelen mit der EU-Agrarpolitik auch auf. Wichtige konzeptionelle Unterschiede sind

- die Bindung der allgemeinen Direktzahlungen an den sogenannten Ökologischen Leistungsnachweis. Der ökologische Leistungsnachweis besteht neben der Einhaltung der (für EU-Maßstäbe recht strengen) Tierschutzverordnung im Nachweis einer ausgeglichenen Düngerbilanz und Restriktionen bei der Fruchtfolge und beim Pflanzenschutz. Ferner müssen sieben Prozent der Fläche des Betriebs ökologische Ausgleichsflächen sein, die zum Teil gesondert honoriert werden (s.u.). Als ökologische Ausgleichsflächen zählen extensiv genutztes Grünland, Bracheflächen oder auch unbefestigte Wege.
- die gezielte Förderung des Berggebietes. Hierfür stehen verschiedene Elemente zur Verfügung, von denen hier exemplarisch die Sömmerungsbeiträge für Rinder und Schafe, gestaffelte „Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen“ bis zu 1190 Franken/ GVE und Jahr sowie Hangbeiträge genannt werden sollen. Letztere werden proportional zur Hangneigung der bewirtschafteten Flächen ausgezahlt.
- die strenge Bindung an Einkommens- und Vermögensobergrenzen und einen Höchstbetrag von 55 000 Franken pro Arbeitskraft (diese Bestimmung steht derzeit zur Disposition).

Neben diesem wichtigen Element der allgemeinen Direktzahlungen wird der übrige Teil der Direktzahlungen in Form sogenannter Ökobeiträge entrichtet. Im Rahmen dieses Instrumentes sind die folgenden Maßnahmen förderfähig:

- Maßnahmen des ökologischen Ausgleichs. Darunter fallen die Extensivierung von Wiesen, das Anlegen von Hecken, Feldgehölzen und Hochstamm-bäumen auf den Flächen des Betriebes. Auch diese Maßnahmen werden im Berggebiet anders vergütet als im Talgebiet. Für den Ackerbau, der in der Schweiz auf die Tal- und Hügelregion beschränkt ist, sind Dauer- und Buntbrache sowie Acker-schonstreifen zu nennen.
- besonders tierfreundliche Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere: Mit zwei Programmen, einem für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) und einem zum verstärkten Auslauf der Nutztiere im Freien (RAUS), werden Maßnahmen vergütet, die über die Tierschutzverordnung in einem definierten Maß hinausgehen.
- Extenso-Getreide: Wird im Getreide- und Rapsanbau u.a. auf Fungizide und Wachstumsregulatoren verzichtet, vergütet dies der Bund mit 400 Franken / ha und Jahr.
- biologischer Landbau: Ähnlich wie in den meisten EU-Staaten, werden Betriebe, die nach den Kriterien des ökologischen Landbaus wirtschaften, gesondert gefördert.

Untersuchungen zu den ersten beiden hier genannten Maßnahmenbündeln des ökologischen Ausgleichs (MANN, 2002) lassen erkennen, dass die Maßnahmen zum überwiegenden Teil durch die öffentliche Hand eher überkompensiert als zu schwach vergütet werden.

Die Transfers an den Agrarsektor werden mit diesen Festlegungen in stärkerem Maße als in der EU an ökologische Leistungen gekoppelt. Die politisch-ökonomischen Implikationen dieser Kopplung sollen im nächsten Abschnitt zunächst qualitativ ausgelotet werden.

Während für die Direktzahlungen an die Landwirte durch den Bund heute jährlich rund 2,2 Mrd. Franken ausgegeben werden, machen die Maßnahmen der direkten Marktinterventionen im Rahmen der Agrarpolitik noch einen Umfang von rd. 800 Millionen Fr. aus. Dieses Maßnahmenbündel, das insbesondere Beihilfen im Bereich der Milchverarbeitung beinhaltet, hat jedoch eindeutig schrumpfenden Charakter. Es soll im Folgenden aus der Diskussion weitgehend ausgeklammert werden.

3 Erklärungsansätze für Agrarpolitik – Public Choice oder Public Finance?

Die Erklärungsansätze dafür, dass der Staat den Agrarsektor durch geeignete Maßnahmen unterstützt, können grob in zwei Kategorien unterteilt werden.

Mit der von OLSON (1965) und BUCHANAN (1972) begründeten Public-choice-Theorie wird deskriptiv versucht, Transfers von der öffentlichen Hand an den Agrarsektor durch bestimmte Konstellationen von Interessengruppen zu erklären. Anwendungen der Public-choice-Theorie auf den Agrarsektor (HAGEDORN, 1989; TULLOCK und HILLMAN, 1991; HENNING, 2000) erklären die entsprechenden Transfers in erster Linie durch die Nachfrage nach Wählerstimmen bzw. durch den starken Organisationsgrad der Landwirte. Die Landwirtschaft wird von den Politikern (ökonomisch) unterstützt, da diese wiederum auf die (politische) Unterstützung durch die Landwirte angewiesen sind.

Ein alternativer Erklärungsansatz ist der ordnungswirtschaftlich orientierte der Finanzwissenschaft (public finance), die von MUSGRAVE (1959) auf der Grundlage von SAMUELSON (1954, 1955) entwickelt wurde. In diesem theoretischen Umfeld werden die Staatsaufgaben normativ mit effizienzorientierten Argumenten begründet. In ihrer Anwendung auf den Agrarsektor versucht die Finanzwissenschaft, die staatliche Unterstützung mit externen Effekten der landwirtschaftlichen Produktion (SINABELL, 1997) oder der Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Agrarsektor (BRUNSTADT et al., 1995) zu begründen. Die Landwirtschaft wird unterstützt, um Marktversagen zu kompensieren.

Agrarökonomien haben in den letzten Jahrzehnten hinreichend klar gemacht, welche Arten von Marktversagen dabei in der Lage sind, eine Begründung für die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz durch die gängigen Instrumente der Agrarpolitik zu liefern. So ist der unvollkommene Wettbewerb in den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Sektoren ebensowenig ein sinnvoller Anlass für die Unterstützung der Landwirtschaft (HENRICHSMEYER et al., 1993) wie die Sicherstellung der Nahrungsversorgung in Krisenzeiten (SOHN, 1984; RADEMACHER, 1992). Einzig ökologische Effekte der Landwirtschaft, wie die Bewahrung der Artenvielfalt und die Schaffung ansprechender Landschaften, sind in der Lage, eine normative, finanzwissenschaftlich fundierte Begründung für die Unterstützung der Landwirtschaft zu liefern (AHRENS et al., 2000).

Es ist wahrscheinlich, dass eine solche normative Begründung für staatliche Agrarprotektion eine bessere

Grundlage ist, letztere nachhaltig zu bewahren und zu sichern, als eine beschreibende Erklärung, welche politischen Konstellationen zur Unterstützung durch die öffentlichen Hand führen. So ist es sicher kein Zufall, dass aus dem Umfeld des Deutschen Bauernverbandes heraus stets mit den gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft, nicht der politischen Schlagkraft argumentiert wird (HEEREMAN-VON ZUYDTWYCK, 1990). Es sei hier die These aufgestellt, dass die Unterstützung des Agrarsektors durch die öffentliche Hand langfristig nur dann gewährleistet ist, wenn eine plausible Rechtfertigung im finanzwissenschaftlichen Sinne für sie gefunden werden kann. Bei einer rein politischen Erklärung auf der Grundlage von „Macht und Tausch“ (HENNING, 2000) läuft die Agrarpolitik früher oder später Gefahr, vom Volkssouverän "entlarvt" und beseitigt zu werden. Auch eine rein historische Begründung trägt nicht beliebig lange: „Es ist kaum vorstellbar, dass jemand im Jahre 2020 noch staatliche Unterstützung für sich reklamieren kann mit dem Argument, 28 Jahre zuvor habe eine Agrarreform stattgefunden.“ (ISERMEYER, 2001)

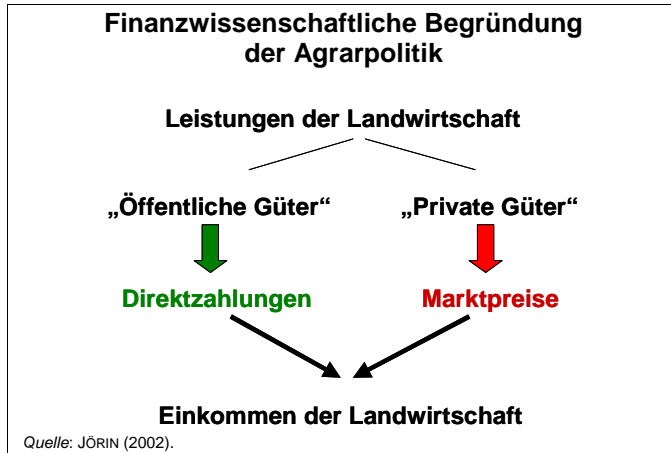
Die Direktzahlungen im Rahmen der GAP entbehren heute noch weitgehend einer normativen finanzwissenschaftlichen Begründung. Zwar ist unbestritten, dass auch in der EU (positive wie negative) externe Effekte von der Landwirtschaft ausgehen. Doch selbst in agrarpolitischen Standard-Lehrbüchern (HENRICHSMEYER und WITZKE, 1994; RITSON und HARVEY, 1997) wird die mangelnde Vereinbarkeit der GAP mit ökologischen sowie sozialpolitischen Zielen der Gesellschaft herausgestellt und am Ende zur Erklärung der GAP doch wieder auf die Public Choice Theorie zurückgegriffen.

Über die Agrarpolitik ist (verständlicherweise) weit weniger publiziert worden als über die GAP. Doch fällt eine finanzwissenschaftliche Begründung der Maßnahmen bei ihrer Analyse relativ leicht, wie es auch die Abbildung verdeutlicht. Dies trifft natürlich insbesondere auf den Maßnahmenkatalog des ökologischen Ausgleichs zu: Definiert man die property rights der Landwirte bei der Ausübung einer Landwirtschaft, die im Pflanzenbau in etwa der guten fachlichen Praxis in der EU entspricht und im Bereich der Tierhaltung noch deutlich darüber hinausgeht, so werden die Landwirte im Rahmen des ökologischen Ausgleichs für Leistungen bezahlt, mit denen sie zusätzliche positive externe Effekte erbringen. Diese bestehen bei den meisten Programmen in der Förderung der Artenvielfalt, bei einigen (z.B. dem Pflanzen von Hochstamm-bäumen und Hecken) darüber hinaus in der Erhöhung der Attraktivität des Landschaftsbildes, bei manchen schließlich in der Steigerung des Tierwohls.

Grundsätzlich kann dieser Zusammenhang auch für die (quantitativ ja bedeutenderen) allgemeinen Direktzahlungen reklamiert werden. Hier ist es allerdings so, dass die Landwirte im Rahmen der flächen- und tierabhängigen Zahlungen nicht für einzelne ökologische Maßnahmen kompensiert werden, sondern gewisse Mindestanforderungen erfüllen müssen, wie dies in Abschnitt 2 ausgeführt wurde. Auch mit diesen Mindestanforderungen werden positive externe Effekte erzielt. Somit kann auch hier der Zusammenhang zwischen Leistungen der Landwirte für die Gesellschaft mit den Leistungen der Gesellschaft an die Landwirte festgestellt werden.

Auch die Hangbeiträge und die übrigen, spezifisch auf Bergbauern zugeschnittenen Instrumente entbehren nicht

einer gewissen inneren Logik. Im Berggebiet bergen nicht bewirtschaftete Flächen stets die Gefahr der Erosion in sich. Insofern kann es aus ökologischer Sicht als vordringlich betrachtet werden, einen monetären Anreiz zur Bewirtschaftung dieser Flächen zu gewähren. Dies wird auch in neueren Publikationen aus der Schweizer Agrarökonomie anerkannt (FLURY et al., 2002).



Spätestens beim Thema der Quantifizierung ergeben sich natürlich kritische Fragen. Davon sind auch die qualitativ gut begründeten Zahlungen im Rahmen des ökologischen Ausgleichs nicht ausgenommen. LEHMANN (2002) weist darauf hin, dass der Nutzen ökologischer Maßnahmen regional sehr unterschiedlich ist, ohne dass die Direktzahlungsverordnung dem auch nur in Ansätzen Rechnung tragen würde. Überhaupt ist anzumerken, dass die Höhe der Prämien zum Teil mit vagem Blick auf die dem Landwirt entstehenden Kosten festgelegt wurde, zum Teil „aus dem Bauch heraus“. Der Versuch einer Nutzenmessung spielte dabei eine geringere Rolle als Gespräche mit einflussreichen Gruppierungen, so dass hier auch die Public Choice Theorie wieder ihren Erklärungsbeitrag zu leisten hat.

Mit noch mehr Fragezeichen ist die Ausgestaltung der allgemeinen Direktzahlungen zu versehen. Die Leistung des Landwirts besteht im Erfüllen fixer Mindestanforderungen, während die Zahlungen durch den Staat proportional zur Faktorausstattung entrichtet werden. Vielleicht können auf diese Weise Transaktionskosten eingespart werden. Dennoch ist festzustellen, dass bei den allgemeinen Direktzahlungen nicht nur die Höhe der Transfers, sondern auch ihr Referenzsystem auf wirtschaftswissenschaftlich recht unsicherer Grundlage fußt. Darüber hinaus ist zu fragen, ob die Zweiteilung zwischen allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen administrative Vorteile in Größenordnungen hat, die die fehlende finanzwissenschaftliche Plausibilität wettmachen. Selbst wenn dem so wäre, wäre auch die Gewichtung zwischen beiden Maßnahmenbündeln zu überprüfen.

So kann also nicht behauptet werden, dass das Direktzahlungsregime aus agrarökonomischer Sicht bar jeder Kritik wäre. Hingegen kann durchaus festgestellt werden, dass hier zumindest sehr deutliche Ansätze einer finanzwissenschaftlichen Fundierung sichtbar werden, die in dieser Form bei der GAP fehlen. Insofern – und vor dem Hintergrund der Diskussionen zur Modulation in einigen EU-

Staaten – besteht guter Grund, die Übertragbarkeit des Direktzahlungsregimes auf die EU zu überprüfen. Der nächste Abschnitt soll hierzu erste Ansätze liefern.

4 Übertragbarkeit des Direktzahlungsregimes auf die EU

Eine der Standardfragen agrarökonomischer Forschung der letzten Jahrzehnte war stets, unter welchen Umständen und mit welchen Konsequenzen sich die GAP auf Staaten übertragen lässt, die (noch) nicht Mitglied der Europäischen Union sind. Die Feststellung, dass das Direktzahlungsregime aus finanzwissenschaftlicher Sicht besser fundiert ist als dasjenige der Europäischen Union, führt in diesem Beitrag zur umgekehrten Frage: Welche Konsequenzen hätte es, wenn das System der Direktzahlungen als Kernelement in die GAP übernommen werden würde?

Nun liegt es auf der Hand, dass die direkte Übertragbarkeit der Elemente des Direktzahlungsregimes auf die Europäische Gemeinschaft sowohl aufgrund ökonomischer Voraussetzungen, insbesondere aber auch sehr anderer natürlichen Standortbedingungen, eng begrenzt ist. Sömmerungsbeiträge würden etwa in den Niederlanden jeder Sinnhaftigkeit entbehren. Jedes noch so ausgefeilte Modell stieße hier an Grenzen. Insofern sollen an dieser Stelle nur drei sehr grobe Überschlagsrechnungen dargestellt werden, die alle von den folgenden Voraussetzungen ausgehen:

- Sämtliche Mittel aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefond der Landwirtschaft (EAGFL), Abt. Garantie, werden für Direktzahlungen entsprechend dem Vorbild ausgegeben.
- Die unterschiedlichen Maßnahmen werden in der EU, getrennt nach Tierbeständen, Ackerfläche und Grünland, proportional zu den gleichen Anteilen wahrgenommen wie in der Schweiz; dabei fallen die gleichen Kosten pro Hektar bzw. pro GVE an.
- Die spezifischen Maßnahmen für das Berggebiet wie Hangbeiträge und Sömmerungszuschläge werden vernachlässigt, da diese im Kontext der EU nur regional Bedeutung haben.

Insbesondere die Annahme von Kosten, die im EU-Durchschnitt so hoch liegen wie in der Schweiz, ist mit der Realität sicher kaum in Übereinstimmung zu bringen. Da jedoch aussagekräftige Kostenvergleiche für die einzelnen Produktlinien nicht vorliegen, wurde die Annahme aus pragmatischen Gründen dennoch getroffen.

Agrarpolitik kann als System mit drei variablen Größen verstanden werden:

- Budget (Transfers von der Gesellschaft an die Landwirtschaft)
- Netto-Einkommenssituation der Landwirte
- Ausmaß der durch die Landwirte bereitzustellenden öffentlichen Güter

Ceteris paribus ergibt sich die dritte Größe, wenn die beiden anderen vorgegeben werden. Die drei im Folgenden beschriebenen Szenarien gehen jeweils von zwei gegebenen Größen unter Übernahme des schweizerischen Direktzahlungsregimes in die EU aus.

4.1 Gleiches Budget und gleiches Einkommen, aber andere ökologische Leistungen

Zunächst soll angenommen werden, das Budget aus dem EAGFL, Abt. Garantie, das für das Jahr 2001 41,5 Mrd. € betrug, sollte konstant gehalten werden. Gleichzeitig sollen für die EU-Landwirte jedoch möglichst auch keine Einkommenseinbußen im Vergleich mit dem Status quo entstehen. Darüber hinaus wird angenommen, dass die Agrarumweltmaßnahmen in der EU, für die rund 4 % des EAGFL (Abt. Garantie) verwendet werden, für die Landwirte einkommensneutral sind.

So wie in der Schweiz fast alle Landwirte die Mindestanforderungen für die allgemeinen Direktzahlungen durch gewisse ökologische Leistungen erfüllen, soll die Erfüllung dieser Anforderungen in diesem Szenario auch für die EU-Landwirtschaft angenommen werden. Ein Teil der Mindestanforderungen zum Erhalt der allgemeinen Direktzahlungen könnte dabei grundsätzlich durch die obligatorische Flächenstilllegung erfüllt werden, die in der EU derzeit bei zehn Prozent der Ackerfläche liegt. (Zehn Prozent der EU-Ackerfläche entsprechen in etwa den in der Schweiz geforderten sieben Prozent der Gesamtfläche.) Allerdings gelten für diese Maßnahme dann die Anforderungen, wie sie für die Schweiz an die Rotationsbrache gestellt werden, nämlich die Verwendung einer Saatmischung mit einheimischen Kräutern.

Legt man die in der Schweiz für die Rotationsbrache dem Betrieb zusätzlich entstehenden Kosten für die EU zugrunde, verursachen diese durch die flächendeckende Begrünung der Rotationsbrache mit einer ökologisch relativ ausgefeilten Saatmischung in der EU mit überschlägig 5,8 Mrd. € bereits fast dreimal so hohe Ausgaben, wie die Europäische Kommission sie für Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung stellt. Diese Kosten werden noch um entsprechende Opportunitätskosten erhöht, wenn man davon ausgeht, dass durch den Anbau nachwachsender Rohstoffe auf stillgelegten Flächen derzeit noch ein zusätzliches Einkommen erwirtschaftet wird, das durch die vorgegebene Begrünung der Flächen ebenfalls entfällt.

Nun kann man davon ausgehen, dass in der EU aufgrund niedrigerer Faktorpreise und wettbewerbsfähigerer Betriebsgrößen geringere Kosten als in der Schweiz für die Begrünung der Rotationsbrache anfallen und dass ein beträchtlicher Teil der Betriebe schon heute seine Stilllegungsfläche begrünt. Das grundsätzliche Ergebnis bleibt nichtsdestoweniger, dass man bei dem gegebenen Budget der EU für die Agrarumweltpolitik nicht einmal bei der Option einer hälftigen Kofinanzierung durch nationale oder regionale Regierungen das (relative) Ausmaß an ökologischen Leistungen erzielen kann, das durch die Landwirte erbracht wird, es sei denn, es werden Einkommenseinbußen der Landwirte in Kauf genommen. Diese Möglichkeit soll im nächsten Teilabschnitt berücksichtigt werden.

4.2 Gleiches Budget und gleiche ökologische Leistungen, aber Einkommensveränderungen

In dieser Variante soll geprüft werden, welche Auswirkungen es auf die Einkommenssituation in der europäischen Landwirtschaft hätte, wenn die Landwirte in der EU (etwa auf ordnungspolitischem Wege oder durch Modulation der Direktzahlungen) dazu gebracht werden würden, anteilig die gleichen ökologischen Leistungen zu erbringen wie in

der Schweiz. Hierfür werden wiederum die Werte zugrunde gelegt, wie sie von MANN (2002) auf betrieblicher Basis (unter Einbeziehung der zusätzlichen Transaktionskosten durch Antragstellung etc.) ermittelt wurden. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Kosten und den Anteil, mit dem die einzelnen Maßnahmen durch die Landwirte in der Schweiz in Anspruch genommen wurden.

Zum besseren Verständnis von Tabelle 1 ist noch zu bemerken, dass die Maßnahmen für Wiesen nur auf Grünland vergütet werden, nicht auf den in der Schweiz so genannten Kunstwiesen (auf Ackerland). Der Bereich des biologischen Landbaus wurde wegen zu unsicherer Berechnungsgrundlagen nicht mit einbezogen, da hier die Mehrkosten einem Mehrerlös gegengerechnet werden müssten, der in hohem Maße von den jeweiligen Marktgegebenheiten abhängt.

Tabelle 1: **Kosten der Ökomaßnahmen und Inanspruchnahme in der Schweiz**

Maßnahme	Kosten	Inanspruchnahme (2000)
BTS	Ca0 ¹	20 % der GVE
RAUS (€/GVE)	203 ²	48 % der GVE
Extensive Wiese (€/ha)	690	6 % des Grünlandes
Wenig intensive Wiese (€/ha)	626	6 % des Grünlandes
Streueflächen (€/ha)	382	0,5 % des Grünlandes
Hecken und Feldgehölze (€/ha)	2836	0,5 % des Grünlandes
Buntbrache (€/ha)	1814	3 % des Ackerlandes
Rotationsbrache (€/ha)	2378	2 % des Ackerlandes
Ackerschonstreifen (€/ha)	430	0,1 % des Ackerlandes
Hochstamm-Feldbäume (60 Bäume/ha, €/Baum)	49	6 % des Grünlandes
Extenso-Getreide (€/ha)	393	20 % der Getreide- u. Rapsfläche

¹ Von Tierart zu Tierart sehr unterschiedlich. Meist werden die Mehrkosten durch den am Markt erzielbaren Mehrerlös eher überkompensiert. – ² Wert wurde für Milchkuhe ermittelt, da RAUS für diese am häufigsten in Anspruch genommen wird.

Quelle: MANN (2002).

In Tabelle 2 werden die in Tabelle 1 dargestellten Verhältnisse nun auf die landwirtschaftliche Fläche und Tiere der EU übertragen. Nochmals ist zu betonen, dass es sich dabei um eine überaus grobe Überschlagskalkulation unter Vernachlässigung zahlreicher Aspekte handelt, die lediglich Tendenzen aufzeigen soll. Dennoch wird deutlich, dass insbesondere die verstärkte Freilandhaltung von Tieren, das Pflanzen von Hochstamm-Obstbäumen auf Grünland zur Erhöhung der Attraktivität der Landschaft und zur Förderung des Artenreichtums sowie der Verzicht von Fungiziden und Wachstumsregulatoren im Getreideanbau beträchtliche Mehrkosten für die Landwirte verursacht. Aber auch die übrigen Ökomaßnahmen würden zu betrieblichen Mehrkosten führen, die sich insgesamt auf geschätzte 41,9 Mrd. € summieren und die von den Landwirten in der EU zu tragen wären.

Tabelle 2: **Gesamtkosten der Ökomaßnahmen bei Übertragung auf die EU**

Maßnahme	Gesamtkosten(€)	Umfang
BTS	---	28 Mio. GVE
RAUS	13,8 Mrd.	68 Mio. GVE
Extensive Wiese	2,2 Mrd.	3,2 Mio. ha
Wenig intensive Wiese	2,0 Mrd.	3,2 Mio. ha
Streueflächen	100 Mio.	270 000 ha
Hecken und Feldgehölze	800 Mio.	270 000 ha
Buntbrache	4,1 Mrd.	2,3 Mio. ha
Rotationsbrache	3,6 Mrd.	1,5 Mio. ha
Ackerschonstreifen	32 Mio.	76000 ha
Hochstamm-Feldbäume	9,5 Mrd.	3,2 Mio. ha à 60 Bäume
Extenso-Getreide	5,8 Mrd.	15 Mio. ha
SUMME	41,9 Mrd.	

Diese geschätzten Gesamtkosten entsprechen in etwa dem Umfang des EAGFL, Abt. Garantie, für das Jahr 2001. Dies würde bedeuten, dass die Landwirte bei Beibehaltung des gegenwärtigen Budgets, aber etwa einer Modulation entsprechend den Schweizer Agrarumweltmaßnahmen, quasi dem freien Markt ausgesetzt wären. Mit den Mitteln der öffentlichen Hand könnten gerade die durch ökologische Maßnahmen entstehenden Mehrkosten gedeckt werden. Im Übrigen müsste der Übergang zu einer Produktionsstruktur angenommen werden, wie sie unter den Bedingungen zu Weltmarktpreisen entstünde.

4.3 Gleiches Einkommen und gleiche ökologische Leistungen, aber geändertes Budget

Für die Überlegung, unter welchen Bedingungen die Landwirte in der EU ökologische Leistungen entsprechend ihren Kollegen erbringen könnten, ohne dabei Einkommensverluste zu erleiden, müssen keine neuen Berechnungen angestellt werden, denn es handelt sich quasi lediglich um eine Verschiebung der property rights. Die ökologischen Leistungen müssten nunmehr nicht – wie als Möglichkeit im letzten Szenario beschrieben – ordnungspolitisch verfügt werden, sondern würden von den Landwirten freiwillig erbracht werden, da sie dafür kompensiert werden. Auch hier sind die kalkulierten Mehrkosten aus Tabelle 2 in Höhe von 41,9 Mrd. € zu berücksichtigen, die bei einer Übertragung der Ökomaßnahmen in die EU entstünden. Bei einer Verdoppelung des EAGFL, Abt. Garantie, könnte also sowohl das Einkommen der Landwirte gehalten, als auch die Ökologisierung der Landwirtschaft auf Schweizer Niveau gebracht werden. Dass dieses Szenario nicht nur politisch unrealistisch ist, sondern auch der Agrarleitlinie zur Begrenzung des Zuwachses der Agrarausgaben klar zuwiderlaufen würde, liegt auf der Hand.

5 Diskussion

Es scheint ein Dilemma für die GAP zu bestehen. Einerseits ist sie in ihrem derzeitigen Erscheinungsbild kaum ordnungspolitisch zu rechtfertigen, da den Landwirten Renten gezahlt werden, ohne dass dafür definierte Gegenleistungen der Landwirte an die Gesellschaft erkennbar werden. Eine Umgestaltung, etwa in Richtung einer deutlichen Ökologisierung nach Vorbild, würde die politische Überlebensfähigkeit einer aktiven, gestaltenden Agrarpolitik spürbar erhöhen. Andererseits wäre eine solche Ökologisierung mit einer enormen Erhöhung der Agrarausgaben oder, sehr viel wahrscheinlicher, erheblichen Einkommenseinbußen der Landwirte verknüpft.

Dieses Dilemma relativiert sich weitgehend, wenn man die Empfehlungen betrachtet, die von zahlreichen Agrarökonomen in den letzten Jahren wiederholt formuliert worden sind. HENRICHSMEYER und WITZKE (1994, S. 581) beispielsweise fordern als „First-best-Ausrichtung der EU-Agrarpolitik“ eine Förderung des betrieblichen Strukturwandels und dabei eine Abfederung unakzeptabler sozialer Belastungen. KOESTER (1995, S. 628) weist darauf hin, dass „Transferzahlungen als Kompensation für Politikänderungen (...) ordnungspolitisch allenfalls vertretbar (sind), wenn zeitliche Befristung und Produktionsneutralität gesichert werden.“ Dies deutet darauf hin, dass aus wissenschaftlicher Perspektive in der EU ohnehin nur ein Weg einge-

schlagen werden sollte, der für den landwirtschaftlichen Berufsstand schmerzhaft und mit einschneidenden Veränderungen verbunden ist. Derzeitige Besitzstände des Agrarsektors sind schlichtweg ungerechtfertigt und werden nicht unbegrenzt zu erhalten sein.

Früher oder später werden die Tage der Direktzahlungen in der EU in ihrer jetzigen Form also gezählt sein. Insofern macht das Beispiel der Ökologisierung der Agrarpolitik, das in der Schweiz beobachtet werden kann, manchen Beobachtern vielleicht sogar Mut. Es belegt, dass eine ordnungstheoretische und finanzwissenschaftliche Fundierung der Agrarpolitik nicht notwendigerweise mit einer radikalen Liberalisierung des Agrarsektors gleichzusetzen ist. Auch umfangreiche Transferleistungen des Staates an Landwirte können bei entsprechender Ausrichtung glaubhaft mit der Nachfrage der Gesellschaft nach öffentlichen Gütern begründet werden. Voraussetzung dafür ist eine grundsätzliche „willingness to pay“ der EU-Bevölkerung für bestimmte öffentliche Leistungen. Dass diese im Falle der EU-Landwirtschaft andere sein werden als in der Schweiz, und dass diese sicher auch unter anderen Bedingungen zu erbringen sein werden, liegt auf der Hand. Nichtsdestoweniger vermittelt das Beispiel aus systematischer Sicht wichtige Denkanstöße.

Literaturverzeichnis

- AHRENS, H.; LIPPERT, C.; RITTERSHOFER, M. (2000): Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) No. 2078/92 in der Landwirtschaft. *Agrarwirtschaft* 49 (2), S. 99-115.
- ANWANDER PHAN-HUY, S. (2000): Ökologisierung der schweizerischen Agrarpolitik. *Agrarforschung* 7 (7), S. 320-325.
- BRUGGER, H. (1992): *Agrarpolitik des Bundes seit 1914*. Frauenfeld: Huber.
- BRUNSTADT, R.J.; GAASLAND, I.; VÅRDAL, E. (1995): Agriculture as a provider of public goods: a case study from Norway. *Agricultural Economics* 13 (1), S. 39-49.
- BUCHANAN, J.M. (1972): *Theory of Public Choice: political application of economics*. Ann Arbor.
- Bundesrat (1976): *Fünfter Bericht über die Lage der Schweizerischen Landwirtschaft*. Bern.
- CURRY, N. (1996): *Swiss Agricultural Policy, the Swiss Agricultural Knowledge Network and the Environment*. Schriftenreihe des Instituts für Agrarwirtschaft der ETH Zürich 1/1996.
- FLURY, C.; GOTSCH, N.; RIEDER, P. (2002): Site-specific and regionally optimal direct payments: welfare economic analysis and model results for Swiss Alpine regions. *Agricultural Economics*: (Accepted for publication).
- GAWRONSKI, V. (1981): *Landwirtschaft und Agrarpolitik in der Schweiz*. Zürich: Wirtschaftsförderung.
- HAGEDORN, K. (1989): *Public Choice and Agricultural Policy*. In Dasgupta, P.; *Issues in Contemporary Economics*, Vol. 3. New York.
- HEEREMAN-VON ZUYDTWYCK, C. (1990): Die Perspektiven der Landwirtschaft müssen erhalten bleiben. *Wirtschaftsdienst* 70 (11), S. 546-547.
- HENNING, C.H.C.A. (2000): *Macht und Tausch in der Europäischen Agrarpolitik: eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen*. Frankfurt: Campus-Verlag.
- HENRICHSMEYER, W.; GANS, O.; EVERS, J. (1993): *Einführung in die Volkswirtschaftslehre*. 10. Aufl. Stuttgart: Ulmer.
- HENRICHSMEYER, W.; WITZKE, P. (1994): *Agrarpolitik, Teil 2: Bewertung und Willensbildung*. Stuttgart.
- ISERMEYER, F. (2001): Die Agrarwende: Was kann Frau Künast tun? *Top agrar* 5/2001, S. 26-32.
- JÖRIN, R. (2002): *Transparenz durch Wettbewerb: Reform der Agrarmarkordnungen*. Vortrag am 23.5.2002 in Murten.
- KOESTER, U. (1995): *Verträglichkeit mit ordnungspolitischen Grundsätzen und Weltagrarhandel – Ansätze einer Weiterentwicklung der Agrarreform*. In: GROSSKOPF, W.; HANF, C.H.; HEIDHUES, F.; ZEDDIES, J.: *Die Landwirtschaft nach der EU-Agrarreform*. Münster.
- LEHMANN, B. (2002): *Ökonomie der Multifunktionalität*. *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* 1/02 (im Druck).

Agrarwirtschaft 51 (2002), Heft 8

- MANN, S. (2002): Die volkswirtschaftlichen Kosten der Ökomaßnahmen. *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* 2/02 (im Druck).
- MUSGRAVE, R. (1959): *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: Mc GrawHill.
- OECD: *Agricultural Policies in OECD Countries*. Paris: OECD 2001
- OLSON, M.(1965): *Die Logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- POPP, H. (2000): *Das Jahrhundert der Agrarrevolution – Schweizer Landwirtschaft und Agrarpolitik im 20. Jahrhundert*. Bern: Schweizer Agrarmedien GmbH.
- RADEMACHER, K. (1992): *Ansätze für die Planung versorgungspolitischer Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland zur Sicherstellung der Ernährung in Krisenzeiten unter besonderer Berücksichtigung ernährungswissenschaftlicher Aspekte*. Bonn.
- RITSON, C.; HARVEY, D. (1997): *Common Agricultural Policy*. Wallingford: CAB.
- SAMUELSON, P.A. (1954): *The Pure Theory of Public Expenditure*. *Review of Economics and Statistics* 36, S. 387-389.
- SAMUELSON, P.A. (1955): *A Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*. *Review of Economics and Statistics* 37, S. 350-356.
- SINABELL, F. (1997): *Are support measures and external effects of agriculture linked together?* Wien: WPR.
- SOHN, W. (1984): *Versorgungssicherung als Argument in der Agrarpolitik*. Münster: Landwirtschaftsverlag.
- TULLOCK, G.; HILLMAN, J. (1991): *Public choice and agriculture: An American Example*. Macmillan: Basingstoke.
- WALKENHORST, P.; ZULAUF, D. (2000): *Deregulierung, Maßnahmenkonsolidierung und Umweltbindung: Parallelentwicklung der Schweiz mit der EU-Agrarpolitik? Berichte über Landwirtschaft* 78 (2) 282-298
- Verfasser: Dr. habil. STEFAN MANN, Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik Tänikon, CH-8356 Ettenhausen