



## SGA-Tagung vom 25. und 26. März 2010, Agroscope Tänikon

# Die Bedeutung des Einkommens in der Schweizer Agrarpolitik

## Impulsreferat von Manfred Bötsch, Direktor Bundesamt für Landwirtschaft

### 1 Ausgangslage

Die Sicherstellung eines angemessenen Einkommens ist ein wichtiges Anliegen der Schweizer Agrarpolitik. Bis Anfang der neunziger Jahre erfolgte die Einkommenssicherung vorwiegend über die staatliche Preisstützung (kostendeckende Preise). Mit der flächendeckenden Einführung der Direktzahlungen ab 1993 wurde die Preis- von der Einkommenspolitik entkoppelt. 1996 stimmten Volk und Stände mit grosser Mehrheit einer neuen Verfassungsbestimmung zu (Artikel 104 BV). Gemäss Absatz 1 des neuen Verfassungsartikels hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion die von der Gesellschaft gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen wie Versorgungssicherheit, Erhalt der Bodenfruchtbarkeit und der Biodiversität oder auch die Pflege der Kulturlandschaft erbringt. Der Verfassungsartikel erwähnt in Absatz 3 explizit das Einkommen und postuliert ein „*angemessenes Entgelt für die erbrachten Leistungen*“.

### 2 Einkommensbeurteilung gemäss Landwirtschaftsgesetz

Basierend auf dem neuen Verfassungsartikel legte der Bundesrat mit der Botschaft zur Agrarpolitik 2002 ein neues Landwirtschaftsgesetz (LwG) vor, das vom Parlament verabschiedet und per 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist. Gemäss Artikel 5 LwG wird mit den Massnahmen angestrebt, „dass nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre Einkommen erzielen können, die mit den Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar sind“. Mit dem Einkommensvergleich soll sichergestellt werden, dass „die Landwirte nicht von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt werden“<sup>1</sup> und „nicht erst eine politische Reaktion erfolgt, wenn die gemeinwirtschaftlichen Leistungen sicht- und spürbar nicht mehr erbracht werden“<sup>2</sup>. Die Grundanliegen von Artikel 5 bestehen darin, eine nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft in wirtschaftlicher und auch in sozialer Hinsicht zu gewährleisten. Bezüglich der ökonomischen Dimension ist wichtig, dass „leistungsfähige Betriebe ein Einkommen erzielen können, das die notwendigen Investitionen zur Substanzerhaltung und Weiterentwicklung zulässt. Nur unter dieser Voraussetzung ist die Agrarpolitik auch wirtschaftlich nachhaltig“<sup>3</sup>. Die soziale Dimension konkretisiert sich in der Aussage, dass die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft und diejenige in der übrigen Bevölkerung nicht auseinanderlaufen sollen. Im Unterschied zum Einkommensvergleich nach altem Landwirtschaftsgesetz, der gemäss Botschaft „den Bezug zur Realität verloren“ habe, handle es sich „nicht um einen absoluten Wohlstandsvergleich, weil die Vor- und Nachteile der Erwerbstätigkeit

---

<sup>1</sup> Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), 96.060, Seite 89

<sup>2</sup> Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), 96.060, Seite 89

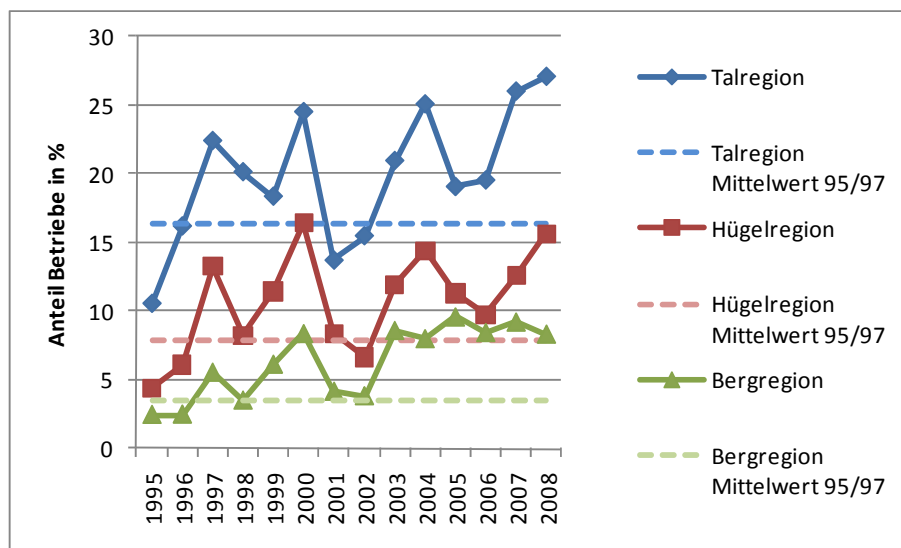
<sup>3</sup> Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), 96.060, Seite 89

und des Lebens in der Landwirtschaft einerseits und ausserhalb der Landwirtschaft andererseits nicht objektiv erfasst und quantifiziert werden können“<sup>4</sup>.

Zur Überprüfung dieser Gesetzesvorgabe soll der durchschnittliche Arbeitsverdienst in nachhaltig wirtschaftenden, leistungsfähigen Betrieben dem mittleren Arbeitseinkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung gegenüber gestellt werden. Dieser Vergleich hat weiter auf die Regionen bezogen zu erfolgen und es „soll von einer längerfristigen Betrachtung ausgegangen werden“<sup>5</sup>. Für den Vergleich sollen nur Betriebe beigezogen werden, die den ökologischen Leistungsnachweis erfüllen.

In der Botschaft zur AP 2002 wurde nicht weiter quantifiziert, welche Effizienzwerte erreicht werden sollen, noch wie hoch der Anteil der Betriebe sein soll, die das Vergleichseinkommen erreichen. Es wurde lediglich festgehalten, dass „dieser Anteil in den kommenden Jahren gehalten werden soll“<sup>6</sup>. Dies veranlasste Mitglieder des Parlamentes, Fragen und Ordnungsanträge zu stellen, die im Zusatzbericht zur Botschaft zur Agrarpolitik 2002 im Januar 1997 vom Bundesrat beantwortet wurden. Unter den Stichworten“ Einkommenspolitik und Strukturentwicklung“ hielt der Bundesrat fest, „allen Betrieben zu einem vergleichbaren Einkommen zu verhelfen, entspräche der Quadratur des Kreises“<sup>7</sup>. Die Verpflichtung des Staates erschöpfe sich deshalb darin, die Rahmenbedingungen so zu legen, dass leistungsfähige Betriebe ein vergleichbares Einkommen erzielen können. Das Effizienzerfordernis begründet der Bundesrat mit dem Sachverhalt, dass die Finanzmittel für die Landwirtschaft von der übrigen Bevölkerung mit wirtschaftlichen Tätigkeiten in der Regel unter Konkurrenzbedingungen, rund zur Hälfte im Export, zu erarbeiten seien. Aufgrund dieser Situation könne die nicht-landwirtschaftliche Bevölkerung von der Landwirtschaft einen effizienten Einsatz von Arbeit und Kapital verlangen. Zum Anteil führte er aus, dass der Prozentsatz an Betrieben, welche ein vergleichbares Einkommen erreichen oder überschreiten, in den kommenden Jahren nicht sinken solle. In der Botschaft zu den Zahlungsrahmen 2000-2003 definierte der Bundesrat als Referenzperiode die Jahre 1995-97<sup>8</sup>. Abbildung 1 zeigt, dass der Anteil der Betriebe, die den Vergleichslohn erreichen seither in allen Regionen deutlich zugenommen hat.

**Abbildung 1:** Anteil der Betriebe nach Regionen, die den Vergleichslohn erreichen bzw. übertreffen



Quelle: Agroscope Reckenholz-Tänikon ART

<sup>4</sup> Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), 96.060, Seiten 90-91

<sup>5</sup> Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), 96.060, Seite 90

<sup>6</sup> Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), 96.060, Seite 92

<sup>7</sup> Zusatzbericht zur Botschaft Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), Seite 13

<sup>8</sup> Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000-2003

### 3 Einbettung des Einkommensvergleichs in eine umfassende Nachhaltigkeitsbeurteilung

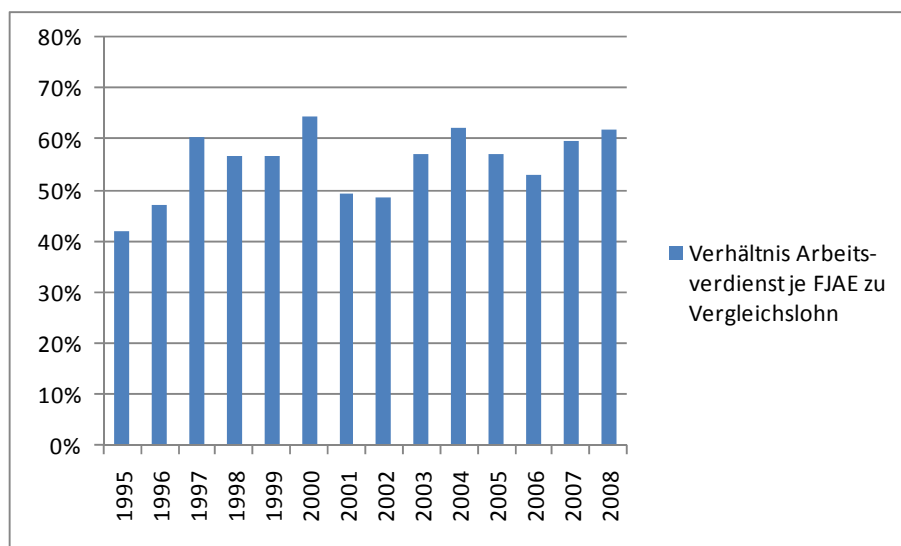
Aufgrund der vielfältigen Wirkungszusammenhänge und der Komplexität des landwirtschaftlichen Sektors genügt ein einzelbetrieblicher Einkommensvergleich nicht, um zu beurteilen, ob die Entwicklung nachhaltig ist. Deshalb wurde basierend auf der Nachhaltigkeitsverordnung<sup>9</sup> ein umfassendes Beurteilungskonzept<sup>10</sup> mit den dazugehörigen Nachhaltigkeitsindikatoren festgelegt. Dieses Konzept berücksichtigt die thematischen Aspekte der Ressourcen, der Effizienz und der Gerechtigkeit in den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit. Neben den ökologischen Indikatoren, auf die an dieser Stelle nicht explizit eingegangen wird, enthält das Konzept wirtschaftliche und soziale Indikatoren sowohl auf einzelbetrieblicher als auch auf sektoraler Ebene.

#### 3.1 Einzelbetriebliche Ebene

##### 3.1.1 Einkommensvergleich aller Betriebe

Der einzelbetriebliche Einkommensvergleich spielt bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit nach wie vor eine Rolle und zwar insbesondere bezüglich der sozialen Entwicklung. Dazu wird der durchschnittliche Arbeitsverdienst aller Betriebe (nicht nur der ökonomisch leistungsfähigen) mit dem Erwerbseinkommen der übrigen Bevölkerung verglichen. Grundsätzlich soll sich der Einkommensabstand nicht vergrössern. Gemäss Nachhaltigkeitskonzept entspricht dies dem Gerechtigkeitserfordernis. Der Einkommensabstand zwischen der Landwirtschaft und der übrigen Bevölkerung schwankt zwischen 40 und 50 Prozent. Seit Mitte der neunziger Jahre hat er sich tendenziell verringert.

**Abbildung 2:** Verhältnis Arbeitsverdienst je Familienjahresarbeitseinheit (FJAE) und Vergleichslohn



Quelle: Agroscope Reckenholz-Tänikon ART

Aktuell wird zudem ein Indikator für Betriebe in finanziell prekären Verhältnissen entwickelt und geprüft. Grundsätzlich sollte sich der Anteil der Betriebe in wirtschaftlich schwierigen Situationen aufgrund veränderter agrarpolitischer Rahmenbedingungen nicht erhöhen<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998, SR 919.118

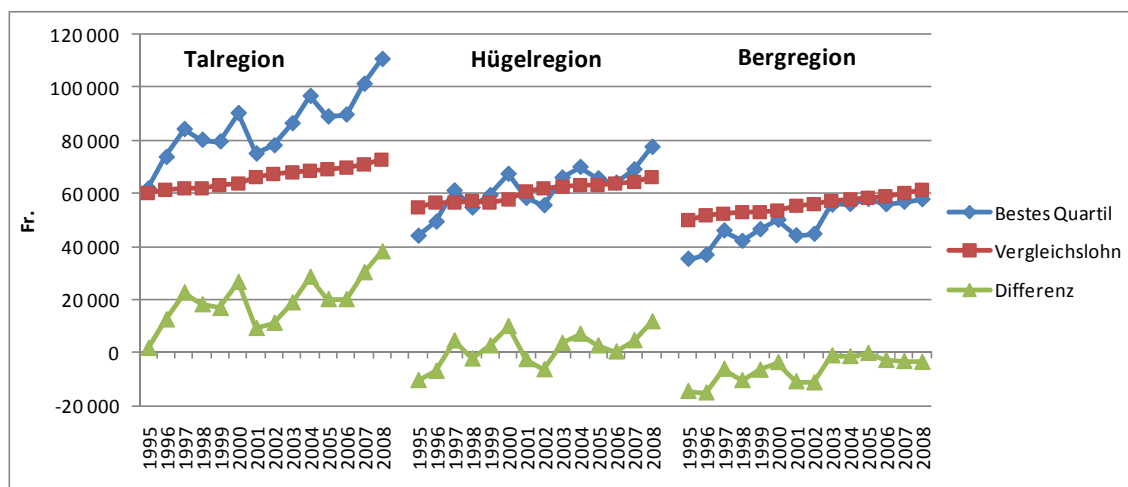
<sup>10</sup> Agrarbericht 2005, BLW, Seite 101 ff

<sup>11</sup> Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems vom 6. Mai 2009, Seite 113

### 3.1.2 Einkommensvergleich der effizienten Betriebe

Der einzelbetriebliche Einkommensvergleich auf Stufe der effizienten Betriebe wird zur Beurteilung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit verwendet. Dazu wird der mittlere Arbeitsverdienst des besten Quartils mit dem Vergleichslohn verglichen. Die Differenz zwischen diesen beiden Grössen soll sich konstant entwickeln. Das beste Quartil der Betriebe wird als Referenz für die leistungsfähigen bzw. die effizienten Betriebe verwendet, da man bei diesen davon ausgeht, dass es sich um Betriebe mit guter Arbeits- und Kapitalauslastung handelt. Damit wird der Effizienzaspekt im Nachhaltigkeitskonzept berücksichtigt. Der Arbeitsverdienst des besten Quartils ist in allen Zonen deutlich stärker angestiegen als der Vergleichslohn in der entsprechenden Region. In der Tal- und in der Hügelregion übertraf der mittlere Arbeitsverdienst des besten Viertels im Mittel der Jahre 2006/08 den Vergleichslohn um 29 500 bzw. 5 400 Franken über. In der Bergregion lag der Arbeitsverdienst des besten Viertels rund 3 400 Franken unter dem Vergleichslohn.

**Abbildung 3:** Mittlerer Arbeitsverdienst des besten Quartils und Vergleichslohn nach Regionen



Quellen: Agroscope Reckenholz-Tänikon ART, Bundesamt für Statistik

Von bäuerlicher Seite wird im Zusammenhang mit diesem Indikator kritisiert, dass bei einer solchen Betrachtung nur eine Politik für die besten Betriebe gemacht werde und so nur ein kleiner Teil der Betriebe langfristig überleben könne. Da dieser Indikator nur einer von mehreren ist, greift die Kritik zu kurz. Die Realität zeigt, dass viele Bauernfamilien aufgrund der nichtmonetären Vorteile des Bauerseins (Selbständigkeit, Arbeiten in der Natur und mit Tieren, Einheit von Arbeitsort und Familie etc.) bereit sind, zu einer geringeren Arbeitsentschädigung Landwirtschaft zu betreiben<sup>12</sup>. Es werden daher auch Betriebe weitergeführt, die den Vergleichslohn nicht erreichen. Zudem geht nur eine Minderheit der jungen Landwirtinnen und Landwirte, die beabsichtigen in die Landwirtschaft einzusteigen, davon aus, in der Landwirtschaft ein zufriedenstellendes Einkommen zu erwirtschaften<sup>13</sup>. Auch in der übrigen Bevölkerung erreichen nicht alle Berufsgruppen den Durchschnittswert und es gibt auch innerhalb der Gruppen aus diversen Gründen immer stark streuende Kennzahlen. Dass der mittlere Arbeitsverdienst des besten Quartils stärker ansteigt als der Mittelwert aller Betriebe, lässt darauf schliessen, dass die unternehmerische Komponente in der Landwirtschaft zunehmend zum Tragen kommt.

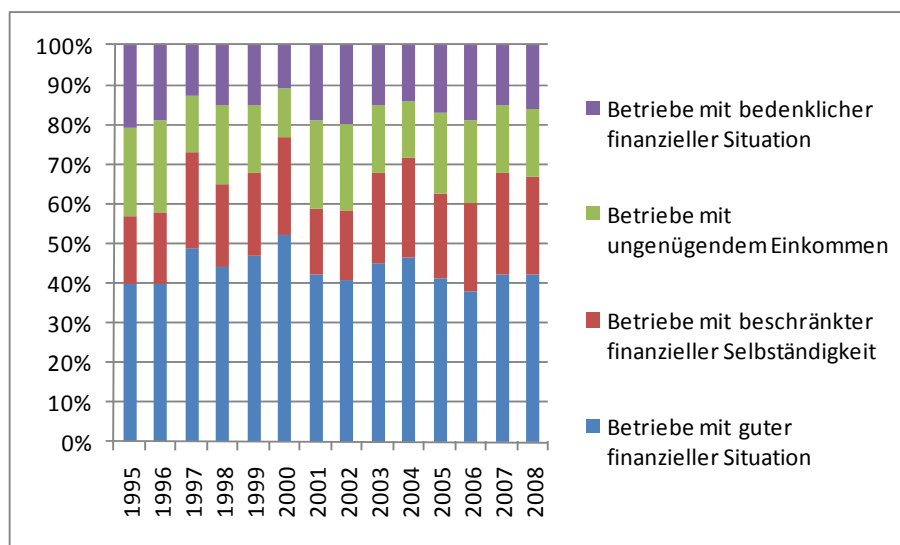
<sup>12</sup> Isopublic (2008): Junge Bauern und Bäuerinnen und ihre Sicht der Zukunft, Seite 23

<sup>13</sup> Rossier und Wyss (2007): Erwerbskombination – Kein Hindernis für die Hofnachfolge, Agrarforschung S. 111

### 3.1.3 Finanzielle Stabilität

Aus der Optik des Nachhaltigkeitskonzeptes ist für die Beurteilung der drei Dimensionen nebst den thematischen Aspekten der Gerechtigkeit und der Effizienz auch jener des Ressourcenerhalts zu beurteilen. Auf einzelbetrieblicher Ebene erfolgt dies durch die Darstellung der finanziellen Stabilität der Betriebe. Dazu werden die Fremdkapitalquote und die Eigenkapitalbildung herangezogen. Der Anteil jener Betriebe, der eine positive Eigenkapitalbildung aufweist und deren Fremdkapitalquote unter 50 Prozent liegt, werden als finanziell gut aufgestellt beurteilt. Als finanziell bedenklich wird die Situation bei Betrieben mit negativer Eigenkapitalbildung und Verschuldungsquote über 50 Prozent eingestuft. Die Anteile der so eingeteilten Betriebe sollten sich im Zeitablauf konstant bleiben und nicht ins Negative verschieben. Der Anteil der Betriebe in guter finanzieller Situation ist recht konstant und beträgt rund 40 Prozent. Rund ein Sechstel der Betriebe befindet sich in einer finanziell bedenklichen Situation.

**Abbildung 4:** Beurteilung der finanziellen Stabilität



Quelle: Agroscope Reckenholz-Tänikon ART

Die marktorientierte und auf selbstverantwortlichen Unternehmen basierende Ausrichtung der neuen Agrarpolitik bringt es mit sich, dass die Kennzahlen stark streuen. Diese grossen Unterschiede lassen sich nicht durch die Agrarpolitik beseitigen und zeigen, dass es für die Bauernfamilien auch ein Potenzial gibt, die unternehmerischen Freiheiten zu nutzen und die eigene Situation zu verbessern.

## 3.2 Sektorale Ebene

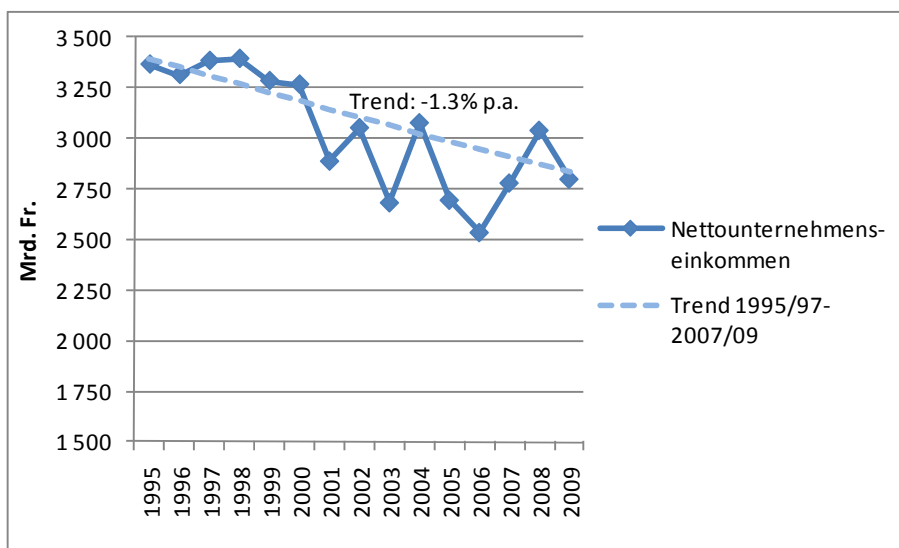
### 3.2.1 Entwicklung des Sektoreinkommens

In der Botschaft zur Agrarpolitik 2002<sup>14</sup> wurde ebenfalls dargelegt, weshalb neben den einzelbetrieblichen Ergebnissen auch das Sektoreinkommen als Indikator seine Relevanz hat. Es soll vor allem als Prognosegrösse verwendet werden, da es nicht direkt von einzelbetrieblichen Strukturentscheiden abhängt und deshalb für die Abschätzung einer sozialverträglichen Entwicklung des Sektors ein adäquater Indikator sei. Rückblickend könne jeweils die effektive Strukturveränderung verifiziert werden. Prospektiv lässt sich diese Vorgabe hingegen am besten über die Entwicklung des Sektoreinkommens abschätzen und damit die soziale Dimension eines agrarpolitischen Reformprojektes beurteilen. In den verschiedenen Botschaften des Bundesrats wurde ein Rückgang des Sektoreinkommens von 2

<sup>14</sup> Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), 96.060, Seite 90

bis 3 Prozent pro Jahr als sozialverträglich beurteilt. Nachdem das Sektoreinkommen zu Beginn der neunziger Jahre stark gesunken ist, hat sich der Rückgang seit Mitte der neunziger Jahre deutlich abgeflacht. In der Zeitperiode 1995/1997 bis 2007/09 betrug der jährliche Rückgang 1,3 Prozent, was weniger ist, als die als sozialverträglich eingestuften 2 bis 3 Prozent. Erwartungsgemäss ist parallel dazu auch die Betriebsaufgaberate gesunken. Während in den neunziger Jahren die Betriebszahl im Durchschnitt jährlich um 2,7 Prozent gesunken ist, betrug die Abnahmerate seit der Jahrtausendwende noch 1,8 Prozent pro Jahr. Hingegen war der Rückgang bei den Arbeitskräften mit gut 2 Prozent pro Jahr über die gesamte Zeit hinweg relativ konstant.

**Abbildung 5:** Entwicklung des Nettounternehmenseinkommens

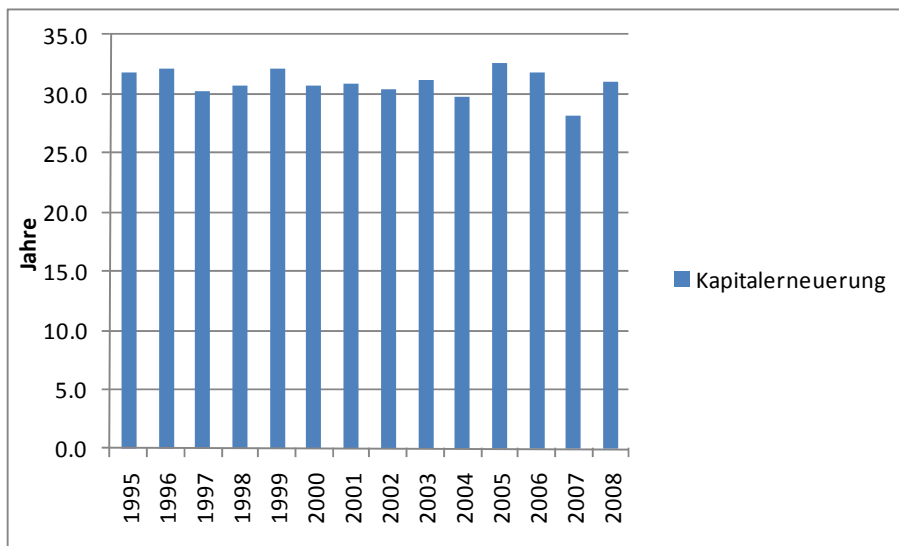


Quelle: Bundesamt für Statistik

### 3.2.2 Entwicklung der Kapitalerneuerung

Der Erhalt der Ressourcen im Sinne der genügenden Kapitalerneuerung ist der zweite Indikator auf sektoraler Ebene. Relevant ist dabei nicht der absolute Kapitalstock des Sektors, sondern dessen Erneuerungsrate. Als Indikator wird die Anzahl Jahre definiert, die es bei konstanten Bruttoanlageinvestitionen dauern würde, bis der gesamte Kapitalstock des Sektors erneuert wäre. Damit die Nachhaltigkeit gewahrt bleibt, soll diese Erneuerungsrate stabil bleiben. Gegenwärtig wird der Kapitalstock innerhalb einer Generation (~30 Jahre) erneuert. Die Kapitalerneuerung hat sich in den letzten Jahren praktisch konstant entwickelt.

**Abbildung 6:** Entwicklung der Kapitalerneuerung

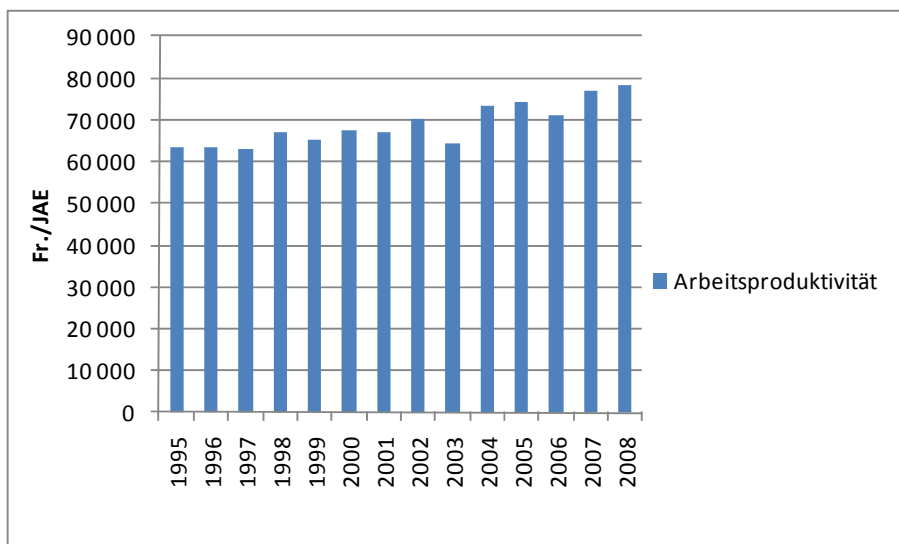


Quelle: Bundesamt für Statistik

### 3.2.3 Entwicklung der Arbeitsproduktivität

Der dritte thematische Aspekt der Nachhaltigkeit auf Sektorebene behandelt die Effizienz. Diese wird durch die Entwicklung der Arbeitsproduktivität ermittelt. Erwartet wird eine kontinuierliche Steigerung als mittelfristiger Trend über mehrere Jahre. Von Jahr zu Jahr können naturbedingte Schwankungen den Jahreswert prägen, weswegen Jahreswerte allein den Aussagewert schmälern. Der Indikator wird als Relation zwischen der Bruttowertschöpfung zu konstanten Herstellungspreisen und dem Total der eingesetzten Jahresarbeitseinheiten (JAE) berechnet. Die Entwicklung dieses Indikators im Vergleich zur Konkurrenz ist auch ein wichtiger Hinweis auf die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors. Die Arbeitsproduktivität hat in den vergangenen Jahren laufend zugenommen. Während die jährliche Zunahme in den neunziger Jahren im Durchschnitt 1,3 Prozent betrug, stieg die Arbeitsproduktivität seit der Jahrtausendwende durchschnittlich um 2,1 Prozent pro Jahr. Dies ist insbesondere auf die in den letzten Jahren sehr gute Ertragslage zurückzuführen.

**Abbildung 7:** Entwicklung der Arbeitsproduktivität



Quelle: Bundesamt für Statistik

## 4 Schlussfolgerungen

Eine gesunde finanzielle Situation ist eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für eine nachhaltige Landwirtschaft. Die von der Bevölkerung gewünschte Produktion von Nahrungsmitteln als Beitrag zur Versorgungssicherheit oder der Erhalt der Biodiversität und die Pflege der Landschaft können nicht sichergestellt werden, wenn die finanzielle Situation der Bauernfamilien ungenügend ist. Umgekehrt wäre der Verfassungsauftrag ebenso wenig erfüllt, wenn hervorragende wirtschaftliche Kennziffern mit wachsenden Umweltbelastungen kontrastieren würden. Was generell abstrakt trivial tönt, nämlich dass es für nachhaltige Systeme ein Gleichgewicht zwischen den ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimensionen braucht, ist in der konkreten Situation nicht so einfach fundiert und objektiv zu beurteilen. Ob die Anforderungen der Nachhaltigkeit erfüllt sind, lässt sich nicht mit einem einfachen Indikator überprüfen. Vielmehr sind den thematischen Aspekten, der Gerechtigkeit, der Effizienz und der Ressourcenerhaltung entsprechend verschiedene Indikatoren nötig. Der auf Unternehmertum und Markt fokussierte Ansatz überlässt dem einzelnen Betrieb grosse Freiheit und Verantwortung. Entsprechend gross ist die Streubreite der einzelbetrieblichen Ausrichtungen und Ergebnisse. Daher ist es zwingend, nebst der einzelbetrieblichen Optik auch die Entwicklung des Sektors zur Beurteilung der Nachhaltigkeit beizuziehen. Tabellarisch dargestellt resultieren entsprechend die folgenden sechs finanziellen Indikatoren:

**Tabelle 1:** Finanzielle Nachhaltigkeitsindikatoren im Bereich Ökonomie und Soziales

Aspekt	Einzelbetrieb	Sektor
Ressourcen	Finanzielle Stabilität	Entwicklung der Kapitalerneuerung
Effizienz	Einkommensvergleich der effizienten Betriebe	Entwicklung der Arbeitsproduktivität
Gerechtigkeit	Einkommensvergleich aller Betriebe	Entwicklung des Sektoreinkommens

Dieses Set an Indikatoren – ergänzt mit weiteren nicht-monetären Indikatoren zur Charakterisierung der drei Dimension der Nachhaltigkeit – lassen eine mit vernünftigem Aufwand betriebene Beschreibung der Situation des landwirtschaftlichen Sektors zu.

Die Analyse zeigt, dass sich keiner der Indikatoren seit Mitte der neunziger Jahre negativ entwickelt hat. Der Rückgang des Sektoreinkommens erfolgte langsamer als der für die Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung angenommene Rhythmus von 2 bis 3 Prozent pro Jahr. Dies schlug sich jedoch auf einzelbetrieblicher Ebene nur bedingt in besseren Einkommensergebnissen nieder, da sich gleichzeitig auch die Strukturentwicklung verlangsamte und die Betriebe die Kostendegression daher nur bedingt ausschöpfen konnten. Aufgrund der Entwicklung der analysierten finanziellen Indikatoren auf einzelbetrieblicher und sektoraler Ebene kann die landwirtschaftliche Produktion und die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht als nachhaltig beurteilt werden.