

# Altersstruktur und Strukturwandel in der schweizerischen Landwirtschaft

Autor(en): **Meier, Beat**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): - **(2007)**

Heft 2

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966520>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## **Altersstruktur und Strukturwandel in der schweizerischen Landwirtschaft**

Beat Meier, bemepro, beat meier projekte, Gertrudstrasse 17, CH-8400 Winterthur

**Die Zahl der Betriebe, die von einer natürlichen Person bewirtschaftet werden, geht zwischen 1990 und 2005 pro Jahr um durchschnittlich 2,5 % zurück. Hinter den seit 1990 relativ stabilen Abnahmeraten stehen, bezogen auf einzelne Altersgruppen, sehr unterschiedliche Entwicklungen:**

- **1990 bis 1996 vor allem Rückgang der 55- bis 65-Jährigen.**
- **1996 bis 2000 vor allem Rückgang der über 65-Jährigen.**
- **2000 bis 2005 vor allem Rückgang der unter 40-Jährigen.**

**Der massive Rückgang der über 65-jährigen Bewirtschaftenden zwischen 1996 und 2000 ist vorwiegend auf die Altersgrenze für den Bezug von Direktzahlungen zurückzuführen. Da diese Altersgrenze gegenüber dem vorherigen Trend zwar einerseits zu häufigeren Betriebsaufgaben aber andererseits auch zu häufigeren Eintritten junger Bewirtschafter(innen) geführt hat, bewirkt sie eine Verlangsamung des betrieblichen Wachstums.**

**Die Simulation einer möglichen zukünftigen Entwicklung deutet darauf hin, dass aufgrund der aktuellen Altersstruktur und bei einer Fortsetzung der bisherigen Trends in den nächsten 10 Jahren nicht mit einer relevanten Beschleunigung oder Verlangsamung zu rechnen ist.**

**Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass die Landwirtschaftsbetriebe in benachbarten Regionen grösser sind und meist auch deutlich schneller wachsen. Beim aktuellen Trend verlieren somit die schweizerischen Betriebe an relativer Wettbewerbsfähigkeit. Um mehr betriebliche Wachstumsmöglichkeiten zu schaffen, ist der Staat primär bei der Aufhebung von Austrittshemmnissen und Eintrittsanreizen gefordert.**

**Schlüsselwörter: Altersstruktur, Wachstum, Einstieg, Ausstieg, Strukturwandel, Direktzahlungen, Starthilfe, Ausstiegsförderung**

## 1. Einleitung

Das Tempo von Reformen im Agrarbereich wird äusserst kontrovers beurteilt. Gemessen an der Abnahme der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe werden gleichzeitig eine „sozialverträgliche“ Strukturentwicklung aber auch mehr betriebliche Wachstumsmöglichkeiten gefordert. So wird bezüglich der Reformetappe „Agrarpolitik 2011“ argumentiert, dass ein Rückgang des sektoralen Einkommens um 2,5 % pro Jahr sozialverträglich sei, weil eine gleich hohe Abnahmerate der Betriebszahl im Wesentlichen durch Aufgabeentscheide beim Generationswechsel erreicht werden kann<sup>1</sup>. Die vorliegende Arbeit untersucht die altersabhängigen Prozesse der Ein- und Austritte von Bewirtschaftenden.

## 2. Rückblick auf die Periode 1990 bis 2005

Die Zahl der Betriebe, die von einer natürlichen Person bewirtschaftet werden, geht zwischen 1990 und 2005 pro Jahr um durchschnittlich 2,5 % zurück. Bis 1996 lag die Abnahmerate bei 2,3 %, zwischen 1996 und 2000 bei 2,6 % und von 2000 bis 2005 wieder bei 2,3 %. Hinter dem relativ stabilen Trend stehen gemäss den agrarstatistischen Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS) sehr unterschiedliche Entwicklungen in der Altersstruktur. Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Betriebe nach Altersjahr der Bewirtschafter(innen) für die Betriebszählungsjahre 1990, 1996, 2000 und 2005. Die wichtigsten Beobachtungen und Veränderungen werden nachfolgend kurz kommentiert.

- Auch ohne die Altersstruktur vor 1990 im Detail zu kennen, kann aus dem Verlauf bei den über 60-Jährigen abgeleitet werden, dass der altersbedingte Ausstieg relativ kontinuierlich über die ganze Periode der 60- bis 80-Jährigen stattgefunden hat. Die überdurchschnittliche Differenz zwischen der Anzahl Betriebe der 65- und 66-Jährigen sowie zwischen den 70- und 71-Jährigen deutet darauf hin, dass bei diesen Altersstufen Austritte etwas häufiger stattgefunden haben.
- In der Periode von 1990 bis 1996 findet ein Rückgang der Betriebszahl natürlicher Personen um insgesamt über 11 000 Betriebe statt.

---

<sup>1</sup> Schweizer Bundesrat 2006, S. 6384.

Ein grosser Teil ist dabei auf die im Jahr 1990 sehr stark vertretenen 55- bis 65-Jährigen zurückzuführen. In der Mitte der Altersverteilung stellt man fest, dass das Maximum der 42-Jährigen in den sechs Jahren noch leicht ansteigt und im Jahr 1996 zu über 2300 48-jährigen Bewirtschaftern führt. Die Kurve der jungen Einsteiger verläuft 1996 weiter rechts, wobei dies durch ein erhöhtes Einstiegsalter oder eine tiefere Zahl junger Einsteiger verursacht sein kann.

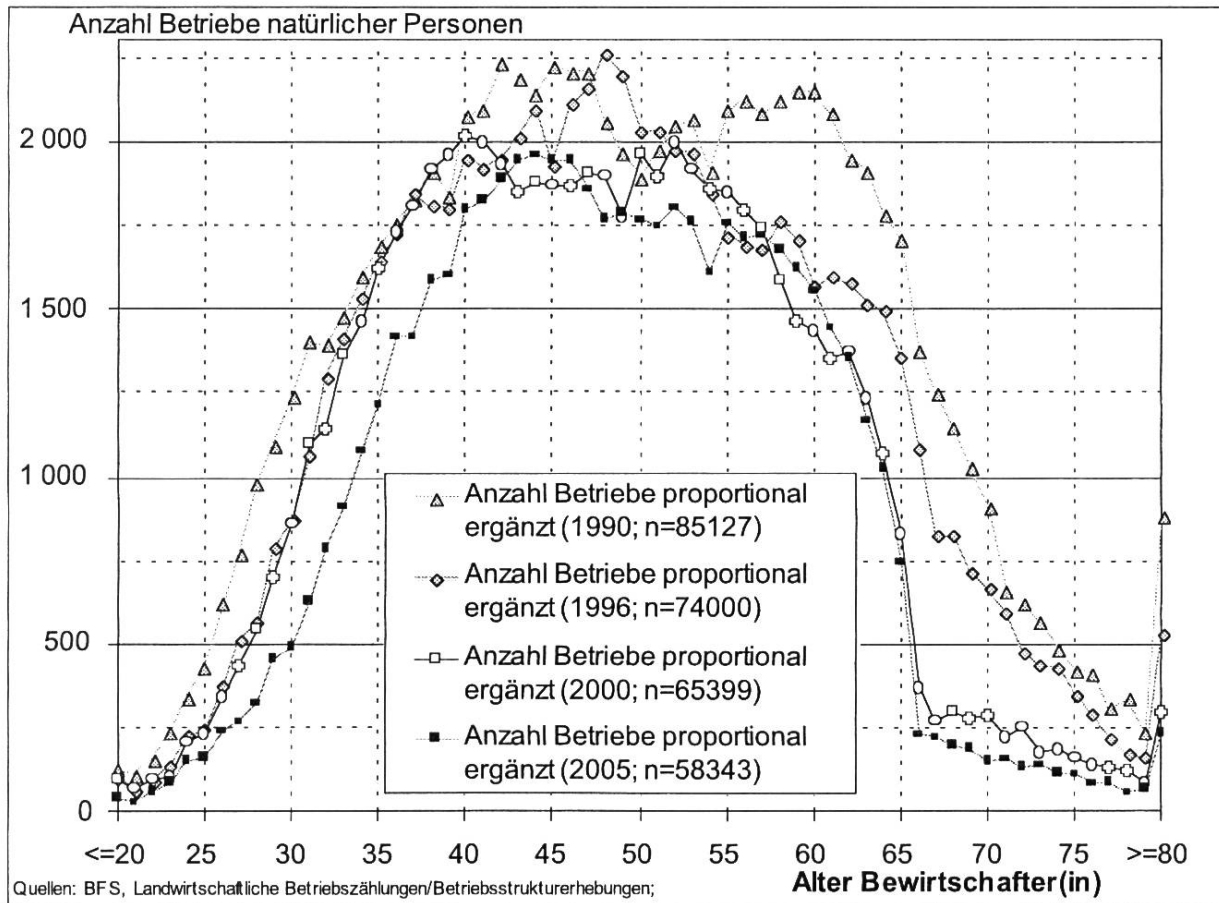


Abb. 1: Altersstruktur der Bewirtschafter(innen) von Betrieben natürlicher Personen; proportional ergänzte Daten 1990, 1996, 2000, 2005.

- In den drei Jahren 1996 bis 2000 ist eine markante Veränderung bei den über 65-Jährigen feststellbar: Deren Zahl halbiert sich ungefähr, wobei die Reduktion offensichtlich im Wesentlichen nach dem Erreichen des 65. Altersjahres stattfindet. Diese Entwicklung ist gleichzeitig mit häufigeren Betriebsaufgaben und häufigeren Übernahmen im Generationswechsel verbunden. Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist eine höhere Betriebsaufgabenrate zu begrüssen, problematisch ist hingegen das gegenüber dem Trend markante Ansteigen der Betriebsübernahmen im Generationswechsel um ins-

gesamt rund 1200 bis 1800 Betriebe. Als Folge bleibt die Zahl der bis 45-jährigen Bewirtschafter, die zwischen 1990 und 1996 jährlich um 2 % abnahm, in der Periode 1996 bis 2000 nahezu unverändert.

- Die massive Veränderung der Altersstruktur zwischen 1996 und 2000 ist vorwiegend (wenn nicht sogar ausschliesslich) auf die Einführung der Altersgrenze von 65 Jahren für den Bezug von Direktzahlungen zurückzuführen. Eine solche Alterslimite gab es zwar für die ergänzenden Direktzahlungen bereits ab 1994, mit dem Reformschritt der Agrarpolitik (AP) 2002 wurden aber sämtliche Direktzahlungen, die gleichzeitig weiter ausgebaut wurden, ab 1999 dieser Limite unterstellt.
- In der Periode von 2000 bis 2005 finden im Vergleich zu den 1990-er Jahren weniger Veränderungen statt. Die weiterhin um das 65. Altersjahr konzentrierten Austritte der Bewirtschafter prägen die Entwicklung bei den älteren Bewirtschaftern. Der Rückgang um rund 7000 Betriebe in den 5 Jahren ist somit viel weniger durch den Rückzug der „Pensionäre“ geprägt, als dies bis 2000 der Fall war. Vielmehr führen weniger Eintritte junger Bewirtschafter zu einer Verschiebung der „Einsteigerkurve“ nach rechts, nachdem zwischen 1996 und 2000 diesbezüglich keine Veränderung feststellbar war.
- Das bis zum Jahr 2000 entstandene, neue Maximum von Bewirtschaftern um das 40. Altersjahr wandert in den nachfolgenden Jahren kontinuierlich nach rechts und lässt die Abnahmeraten der 45- bis 65-Jährigen gegen Null tendieren.

### **3. Erklärung und Modellierung der Entwicklung durch empirische Analyse der Teilmechanismen**

Wie die vorangehende deskriptive Analyse gezeigt hat, gibt es für das Ein- und Ausstiegsverhalten offensichtlich sowohl klare altersabhängige Gesetzmässigkeiten, als auch jahresabhängige exogene Faktoren wie die Einführung der Alterslimite im Direktzahlungssystem. Dies ist aus den Daten der Betriebszählung ablesbar, wobei für ein bestimmtes Altersjahr nur die Nettoveränderung der Anzahl Betriebe zwischen zwei Zeitpunkten ermittelt werden. Um die dahinter liegenden Teilmechanis-

men zu verstehen werden deshalb zusätzlich historisierte AGIS-Daten<sup>2</sup> herangezogen.

Als Grundmechanismus wird davon ausgegangen, dass der/die Bewirtschafter/in eines Betriebes in zwei Folgejahren um ein Jahr älter wird und sich die Kurve der Altersverteilung nach rechts verschiebt. Die Abweichungen von diesem Grundmechanismus sind die Austritte und die Eintritte von Bewirtschafterinnen, die folgendermassen unterschieden werden können.

- Austritt mit Wegfall des Betriebes (Betriebsaufgabe, Wechsel zu juristischer Person, Verkleinerung unter BFS-Erfassungsnorm).
- Austritt mit Wechsel zu juristischer Person (zu einer Generationengemeinschaft oder einer anderen Gemeinschaft; Betriebsidentifikation bleibt).
- Austritt mit Wechsel zu maximal 19 Jahre jüngerem Bewirtschafter.
- Austritt mit Generationswechsel zu mindestens 20 Jahre jüngerem Bewirtschafter.
- Eintritt eines neuen Bewirtschafters mit einem neuen Betrieb (Neugründung, Auflösung einer anerkannten Betriebsgemeinschaft, Überschreiten der BFS-Erfassungsnorm).
- Eintritt bei Generationswechsel zu mindestens 20 Jahre jüngerem Bewirtschafter.
- Eintritt bei Wechsel zu maximal 19 Jahre jüngerem Bewirtschafter.
- Eintritt bei Wechsel von juristischer Person (Auflösung einer Generationengemeinschaft oder einer anderen nicht anerkannten Gemeinschaft; Betriebsidentifikation bleibt).

Die quantitative Analyse zeigt, wenig überraschend, eine charakteristische Altersabhängigkeit dieser Teilmechanismen<sup>3</sup>. Als wichtige Gruppe treten rund 800 Betriebe mit einem Generationswechsel hervor. Der Austritt findet vor allem zwischen 55 und 65 Jahren statt, die Eintrittsverteilung der jungen Bewirtschafter weist eine klare Häufung zwischen 30 und 35 Jahren auf. Eine analoge Bewegung von älteren zu jüngeren Bewirtschaftern stellen die Bildung und Auflösung von Gene-

---

<sup>2</sup> Agrarpolitisches Informationssystem (AGIS) des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW), Bern. Die Historisierung erlaubt die Untersuchung betriebsbezogener Informationen im Zeitablauf.

<sup>3</sup> Für eine detaillierte Darstellung sei auf Meier (2007) verwiesen.

rationengemeinschaften dar. Diese prägen die Dynamik der Wechsel zwischen natürlichen und juristischen Personen stark. Betriebsübergaben an eine maximal 19 Jahre jüngere Person finden in vielen Fällen (rund 250 Betriebe pro Jahr) an die Ehefrau eines Bewirtschafters statt, der das 65. Altersjahr erreicht und deshalb den Anspruch auf Direktzahlungen verliert. Die Einstiegsverteilung dieser Personen konzentriert sich um das 60. Altersjahr.

Im Sinne einer Synthese fließen diese Erkenntnisse in den Aufbau eines Simulationsmodells ein. Ein wesentlicher Schritt besteht dabei in der Übertragung der aus AGIS-Daten der Jahre 2003 bis 2005 ermittelten Teilmechanismen auf den gesamten Zeitabschnitt von 1990 bis 2005. Als Ziel der Modellierung steht die Erklärung der Entwicklung seit 1990 im Vordergrund. Dabei interessieren insbesondere die Veränderungen des altersabhängigen Austritts- und Eintrittsverhaltens und deren mögliche Ursachen. Weitere Anwendungsmöglichkeiten bestehen in der Formulierung von alternativen vergangenen oder zukünftigen Entwicklungspfaden.

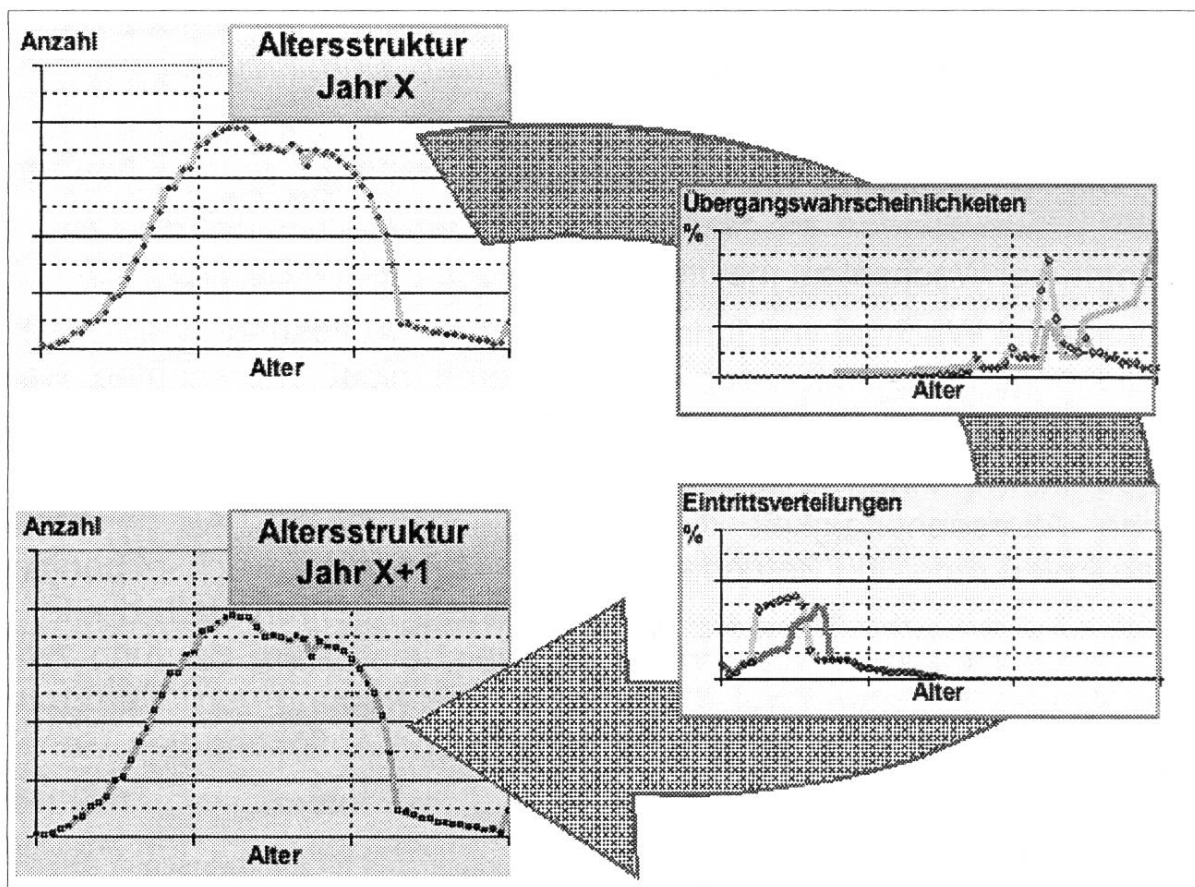


Abb. 2: Konzeptioneller Aufbau des Simulationsmodells.

## 4. Simulation alternativer Entwicklungen 1990 bis 2005

Durch die Variierung der exogenen Modellparameter, das heisst der Übergangswahrscheinlichkeiten und der Eintrittsverteilungen, lässt sich in der Form plausibler und quantitativ konsistenter Szenarios darstellen, wie die Entwicklung unter anderen Rahmenbedingungen hätte verlaufen können.

Die erste Simulation führt die Modellparameter, die für die Periode 1990 bis 1996 eine gute Abbildung der Strukturentwicklung gewährleisten, unverändert bis 2005 fort. Es wird somit unter anderem angenommen, dass ab 1999 keine verschärfte Altersgrenze für die Direktzahlungen gilt. Etwas plakativ könnte man dieses Szenario „Keiner zu alt für multifunktionale Leistungen“ nennen.

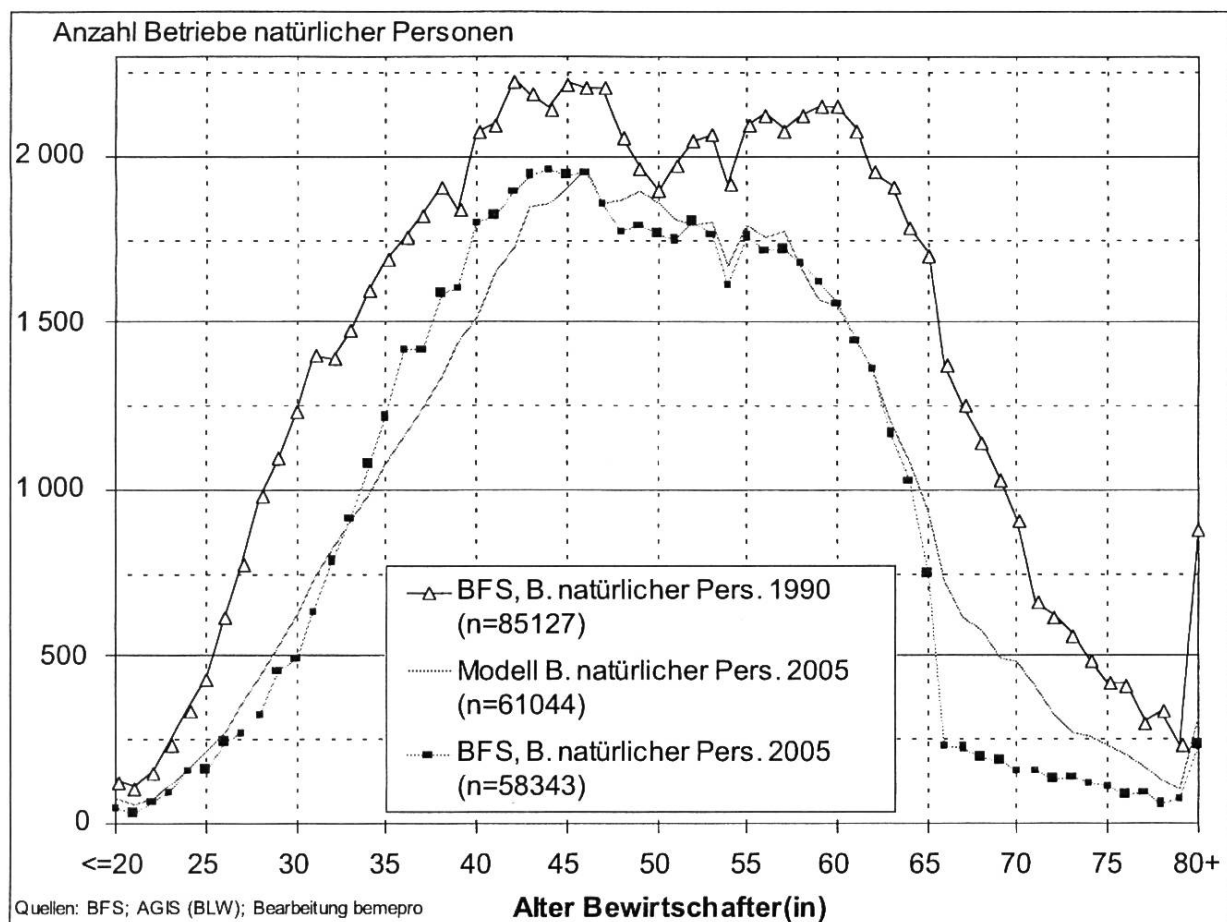


Abb. 3: Alternative Entwicklung 1990 bis 2005 im Szenario „Keiner zu alt für multifunktionale Leistungen“.



Abbildung 3 zeigt, dass im Vergleich zur realen Entwicklung vor allem der massive Rückgang der über 65-jährigen Bewirtschafter ausbleibt. Die Betriebszahl im Jahr 2005 läge rund 2700 Betriebe höher als in der realen Entwicklung. Dieser „langsamere Strukturwandel“ im Sinne der Abnahme der Zahl der Betriebe weist jedoch - mit Blick auf die Altersstruktur - gegenüber der effektiven Entwicklung zwei entscheidende Vorteile auf: Erstens läge im Jahr 2005 die Zahl der über 65-Jährigen um mehr als 3100 Betriebe höher als der heute beobachtete Wert und zweitens läge die Zahl der unter 46 Jahre alten Bewirtschafter um rund 1200 Betriebe tiefer. Dies deutet darauf hin, dass ein „Verzicht“ auf die zwischen 1996 und 2000 beschleunigte Betriebsaufgabe den heutigen Handlungsspielraum vergrößert hätte. Dieser Handlungsspielraum könnte dazu dienen, in den kommenden Jahren mit einem gleichzeitig sozialverträglichen und schnelleren Strukturwandel agrarpolitische Reformen zu unterstützen.

Die zweite Simulation unterstellt ab dem 65. Altersjahr gegenüber der realen Entwicklung leicht erhöhte Austrittsraten (z.B. 30 % statt 23 % der 65-Jährigen). Zusätzlich werden die Übergaberaten im Generationswechsel ab dem 60. Alterjahr leicht gesenkt (z.B. 8 % statt 12 % bei den 65-Jährigen). Die modifizierten Modellparameter gelten für die Simulation ab 1990 unverändert bis 2005. Dieses Szenario lässt sich als „Sozialverträglich beschleunigt ohne Altersgrenze“ bezeichnen, denn diese Entwicklung hätte für unter 65-Jährige die Wahrscheinlichkeit einer Betriebsaufgabe nicht erhöht und würde im Jahr 2005 immer noch über 900 Eintritte im Generationswechsel oder durch Auflösung von Generationengemeinschaften beinhalten. Abbildung 4 zeigt jedoch, dass im Jahr 2005 mit 54 600 Betrieben natürlicher Personen rund 3700 weniger Betriebe vorhanden wären als effektiv beobachtet. Verglichen mit der aktuellen jährlichen Abnahme um 1300 Betriebe würde dieses Szenario einem zeitlichen „Vorsprung“ von rund 3 Jahren entsprechen (wenn das Ziel eines beschleunigten betrieblichen Wachstums verfolgt wird).

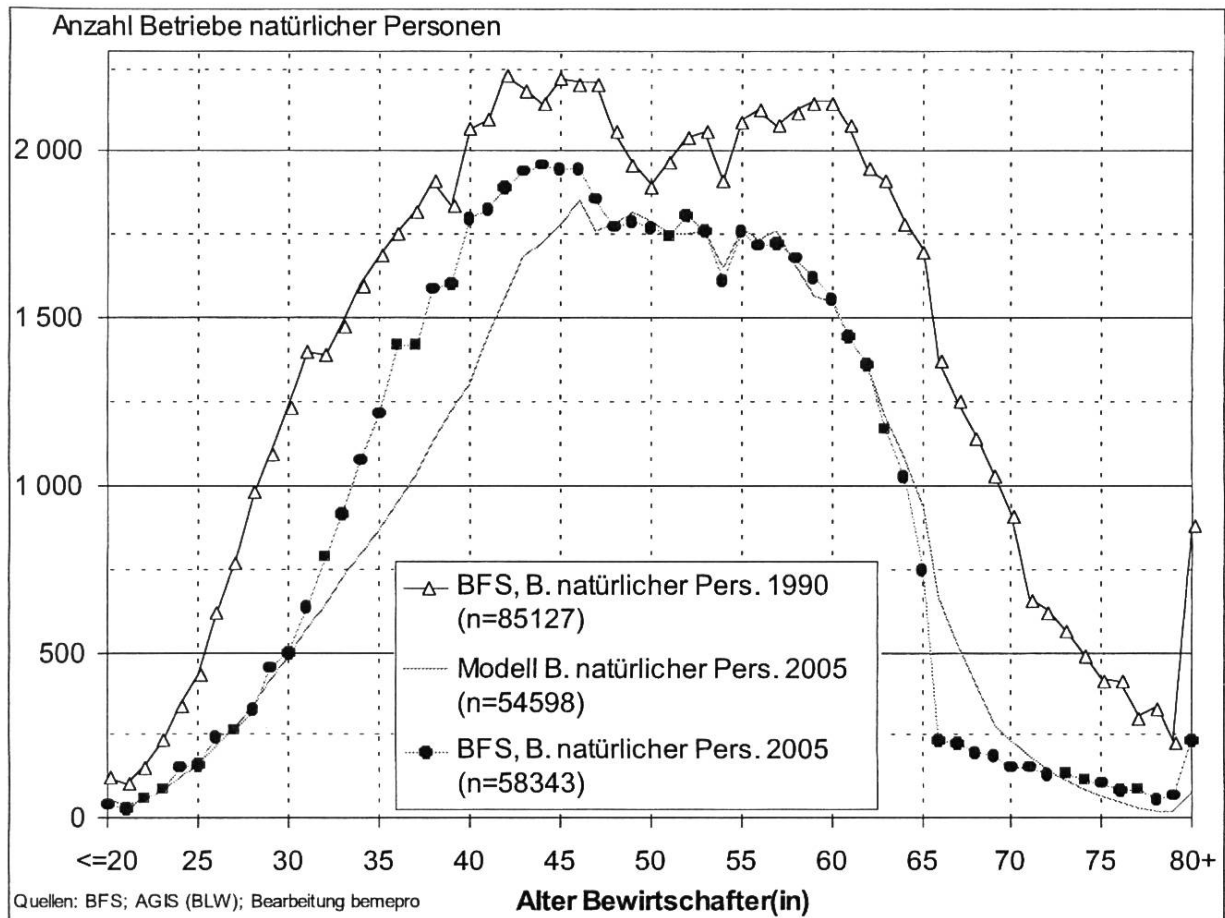


Abb. 4: Alternative Entwicklung 1990 bis 2005 im Szenario „Sozialverträglich beschleunigt“.

## 5. Simulation einer möglichen zukünftigen Entwicklung 2005 bis 2020

Mit der Zerlegung der Entwicklung der Altersstruktur in die wichtigsten Teilmechanismen ist es möglich, den aktuellen Trend der jährlichen Abnahme der Anzahl Betriebe um rund 1300 Einheiten oder zirka 2,2 % genauer zu erklären. Es drängt sich auf, das Simulationsmodell auch für eine Simulation der zukünftigen Entwicklung einzusetzen. Dabei ist anzunehmen, dass die Berücksichtigung der altersabhängigen Teilmechanismen, verglichen mit einer einfachen Fortschreibung der aktuellen Abnahmerate, zu aussagekräftigeren Ergebnissen führt.

Zunächst wird ein Szenario „Weiter wie bisher“ untersucht. Dieses geht davon aus, dass die für die Periode 2000 bis 2005 ermittelten Modellparameter im Wesentlichen unverändert weitere 15 Jahre gültig sind.

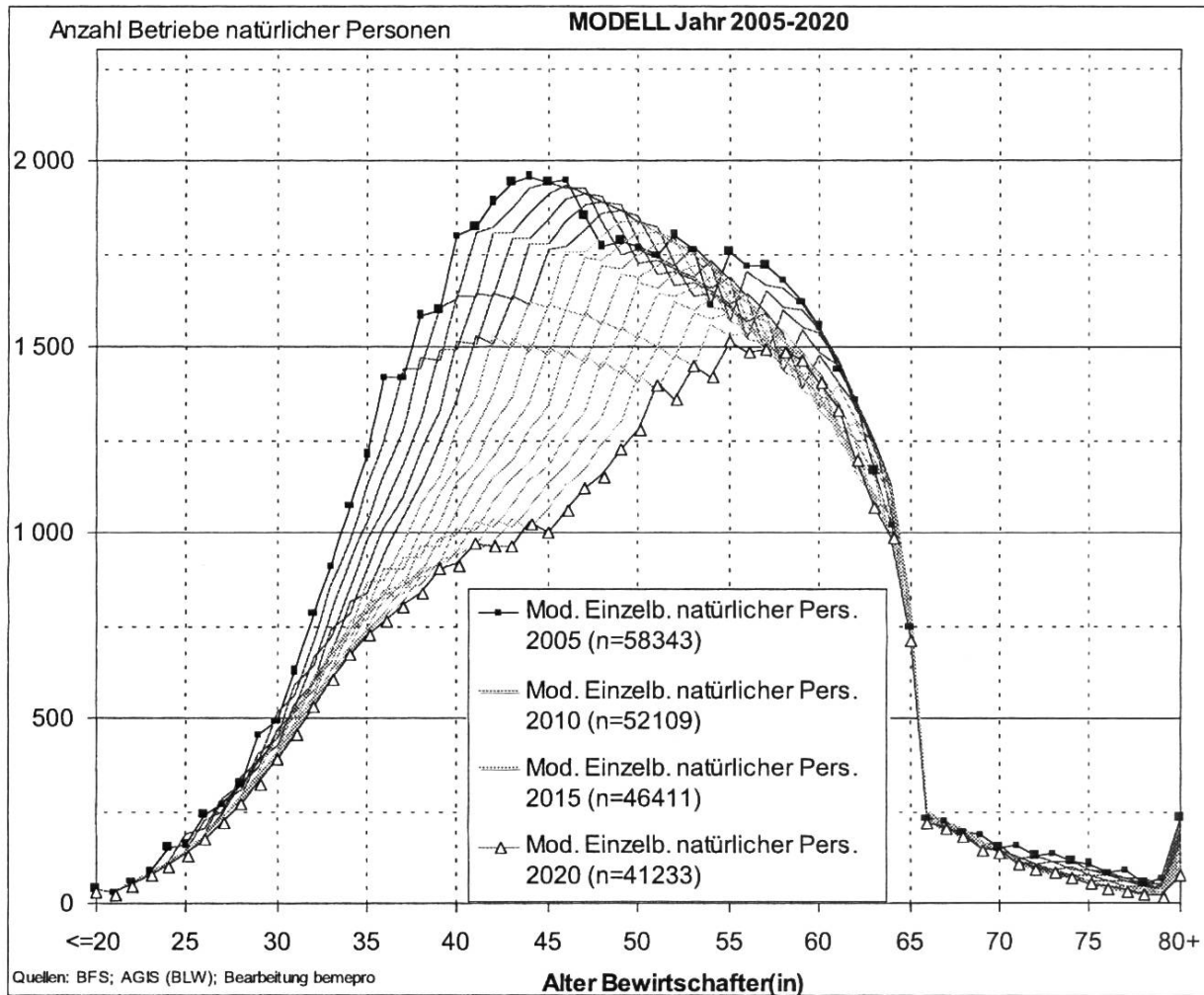


Abb. 5: Simulation der Entwicklung der Altersstruktur 2005 bis 2020 „Weiter wie bisher“.

Gemäss Simulation sinkt dabei die Gesamtzahl der Betriebe auf 46 000, wobei die Abnahmerate nahezu unverändert bei 2,2 % bleibt. Es ist folglich gemäss diesem Szenario nicht zu erwarten, dass sich die Abnahme der Betriebszahl in den nächsten Jahren wesentlich beschleunigt oder verlangsamt, auch wenn die aktuelle Altersstruktur und die altersabhängigen Teilmechanismen berücksichtigt werden. Die Altersverteilung würde gemäss Abbildung 5 eine wesentliche Rechtsverschiebung erfahren, wobei die Zahl der unter 45-jährigen Bewirtschafter massiv zurückgeht. Zudem wird deutlich, dass das heutige Maximum bei den 45-Jährigen auch noch in 15 Jahren die Altersstruktur stark prägen wird. Gleichzeitig nimmt die relative Bedeutung der über 50-Jährigen zu, da die Anzahl junger Einsteiger nicht mehr über 1000 Betriebe pro Jahrgang anwächst.

Als zweites Szenario wird die Auswirkung von gegenüber dem aktuellen Trend halbierten Übernahmeraten simuliert („Eintritte halbiert“). Dabei übergeben beispielsweise bei den 60-Jährigen nur 1,6 % statt 3,2 % der Bewirtschafter den Betrieb an die nachfolgende Generation, bei den 65-Jährigen wären es 14,5 % statt 29,0 %. Mit den halbierten Einstiegsraten liegt bis 2020 die Zahl der unter 50-Jährigen deutlich tiefer als bei einer Trendfortsetzung. Die Zahl der Betriebe würde auf 40 000 statt auf 46 000 sinken. Dies ermöglicht jährliche Wachstumsraten von über 3 %.

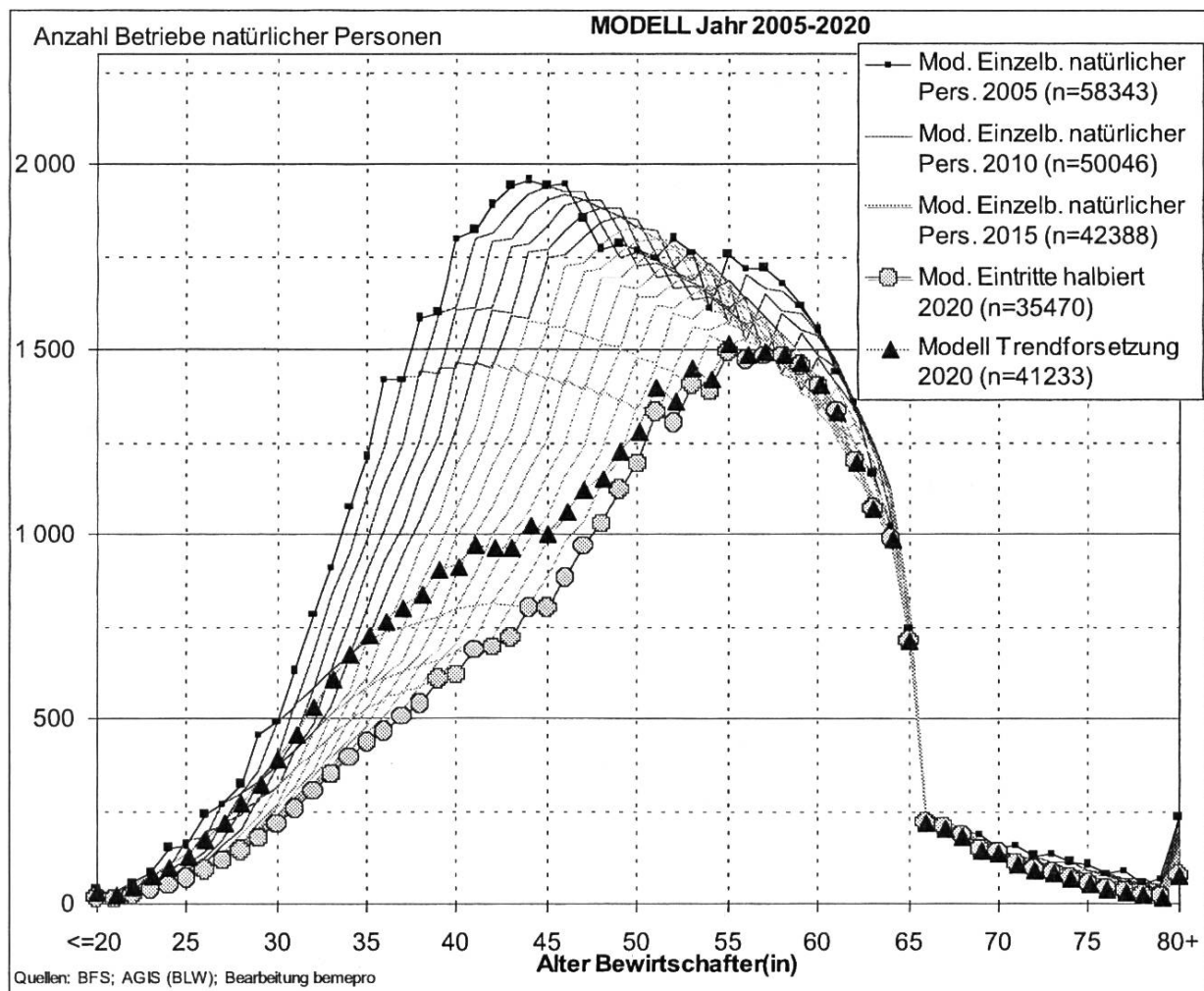


Abb. 6: Simulation der Entwicklung der Altersstruktur 2005 bis 2020 „Eintritte halbiert“.

## 6. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft hängt - nicht nur, aber auch - von den Produktionskosten ab. Produktionskosten wiederum sind - nicht nur, aber wesentlich - von der Betriebsgrösse geprägt. Mit der aktuellen Abnahmerate der Betriebszahl bzw. der flächenmässigen Wachstumsrate von jährlich 2,0 % bis 2,5 % verschlechtert sich die Stellung der kleinstrukturierten Landwirtschaft im internationalen Vergleich permanent. Unter Berücksichtigung der altersabhängigen Teilmechanismen der Strukturentwicklung - wie dies in der vorliegenden Arbeit gemacht wurde - ist auch in Zukunft keine Beschleunigung zu erwarten.

Dabei steht die Politik vor dem Dilemma, dass der Schutz und die Stützung der aktiven Betriebe zugleich Einstiegsanreize für Nachfolger und eventuelle Neueinsteiger bildet. Damit werden die im Hinblick auf die zukünftigen Herausforderungen entscheidenden Wachstums- und Kostensenkungspotenziale geschmälert.

Die Krux liegt darin, dass zwischen dem Bündel agrarpolitischer Ziele einerseits und der finanziellen Ausstattung der Instrumente andererseits erhebliche Inkongruenzen bestehen. Dabei wäre die Grundidee bestehend: Die Landwirtschaft produziert diejenigen Mengen und Qualitäten, die auf dem Markt akzeptable Preise bringen, der Staat kauft diejenigen gemeinwirtschaftlichen Güter ein, für die kein Markt besteht. Nun sind aber die Preise für letztere, die Direktzahlungen, nicht nur an der Nachfrage und dem Angebot der Betriebe für gemeinwirtschaftliche Leistungen orientiert, sondern haben auch eine starke kompensatorische Komponente für den Abbau der Preisstützung. Faktisch verkauft folglich der 55-jährige Landwirt gegen staatliche Direktzahlungen nicht nur gemeinwirtschaftliche Leistungen, sondern er wird auch für ein Anrecht auf eine gewisse Politikkonstanz entschädigt, schliesslich hat er einen Teil seiner Investitionen zu Zeiten staatlicher Preis- und Absatzgarantie getätigt. Mit welcher Begründung freilich der 30-jährige Einsteiger für die Korrektur früherer Politikmassnahmen (Politikfehler) kompensiert werden soll, bleibt im Dunklen.

Die Lösung liegt somit auf der Hand. Die Direktzahlungen sind in die Komponenten „Nachfrage gemeinwirtschaftlicher Leistungen“ und „Kompensation Stützungsabbau“ aufzuteilen. Da Neueinsteiger keine Kompensation beanspruchen können, wird der Einstiegsanreiz durch

die Direktzahlungen massiv reduziert und das obenstehende Dilemma weitgehend der Substanz beraubt<sup>4</sup>.

Man könnte diese agrarpolitische Hausaufgabe auch als Leistungsorientierung des Direktzahlungssystems bezeichnen. Als Nebeneffekt würde dabei auch klarer erkennbar, dass die heutigen Kriterien für die Leistungserbringung erhebliche Mängel aufweisen. So ist es durchaus begründbar, einen 66-jährigen AHV-Empfänger von der Kompensations-Komponente auszuschliessen, warum jedoch seine Landschaftspflegeleistung nichts mehr Wert sein soll ist schon weniger einsichtig.

Die vorliegende Arbeit zeigt noch ein Weiteres: Die altersmässige Limitierung der Direktzahlungsberechtigung war äusserst wirksam. Die Zielsetzung des Bundesrates, der „Verzögerung der Hofübergabe“ entgegenzuwirken und den „Strukturwandel im Generationenwechsel“ zu fördern<sup>5</sup> ist weitgehend erreicht. Wird aus der heutigen Optik jedoch der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit mehr Bedeutung zugemessen, so ist das Entstehen einer überproportional starken Gruppe von heute 35- bis 45-Jährigen Bewirtschaftern sehr kritisch zu beurteilen. Falls das Ziel der Kostensenkung oberste Priorität hat, so wäre eine möglichst tiefe Übernahmerate durch die nachfolgende Generation vorteilhaft, da jeder Einsteiger die Wachstumsmöglichkeiten der bereits aktiven Bewirtschafter verkleinert. Die kurzfristig erhöhte Dynamik führt langfristig zu einer Verlangsamung oder gar einer Blockierung der Strukturentwicklung. In einem Referenzsystem ohne Altersgrenze würde die Bewirtschaftung häufiger noch einige Jahre über das 65. Altersjahr hinaus weitergeführt. Falls dann später aufgrund veränderter persönlicher oder externer Rahmenbedingungen häufiger eine Betriebsaufgabe stattfindet, so kann die „Verzögerung“ der Hofübergabeentscheidung zu einem schnelleren Strukturwandel führen. Wie die alternativen Szenarien ohne Altersgrenze gezeigt haben, hätten - sozialverträglich - bis 2005 durchaus Strukturen entstehen können, die dank ausgeprägteren Grösseneffekten wettbewerbsfähiger wären und dank einem grösseren Anteil über 65-jähriger Bewirtschafter auch mehr Handlungsspielraum für zukünftige Reformen bieten könnten.

---

<sup>4</sup> Anzumerken ist, dass diese Trennung von Zielen und Instrumenten alles andere als originell ist. Namhafte Autoren im In- und Ausland haben das agrarpolitische Wirken seit den 1970-er Jahren in diesem Sinne kritisch begleitet.

<sup>5</sup> Schweizer Bundesrat 1996, S. 213.

Ausgehend von der dargelegten strukturellen Wirksamkeit der Direktzahlungs-Altersgrenze können die Überlegungen auch auf andere Massnahmen mit Altersgrenzen übertragen werden. Dazu gehören die Starthilfen oder Ausstiegsförderungen.

Die Starthilfen (zinslose Darlehen) verfolgen das Ziel, die Anfangsverschuldung bei der Betriebsübernahme zu reduzieren. Ein erstes Problem besteht darin, dass keine Sicherheit besteht, dass die kosten-senkenden Wirkungen der günstigeren Finanzierung die kosten-treibenden Effekte der zusätzlichen Einstiegsanreize (Verzicht auf mög-liches Wachstum) übertreffen. Als zweites Problem ist im vorliegenden Kontext der zusätzliche Anreiz zu sehen, eine Betriebsübernahme ge-rade noch vor Überschreiten der Altersgrenze von 35 Jahren durchzu-führen, um von der Starthilfe zu profitieren. Wenn in einem Referenz-system ohne diese Altersgrenze in einer grösseren Zahl von Fällen die ältere Generation den Betrieb länger weiterbewirtschaftet, die Nachfol-geentscheidung hinausgezögert wird und schliesslich aufgrund verän-derter persönlicher oder externer Rahmenbedingungen kein Eintritt mehr stattfindet, so verstärkt die Altersgrenze den generellen Einstiegs-anreiz der Starthilfen zusätzlich.

Mit einer gewissen Regelmässigkeit kommen Forderungen nach einer staatlichen Förderung des Ausstieges aus der Landwirtschaft auf die politische Agenda. Die potenziell paradoxe Situation, dass gleichzeitig öffentliche Mittel für den Einstieg und den Verbleib in der Landwirtschaft aber auch für den Ausstieg aus derselben eingesetzt werden, ist hier nicht weiter zu erörtern. In Anlehnung an die zwei bereits diskutierten Massnahmen muss hingegen die Aufmerksamkeit wiederum auf das Referenzsystem gelenkt werden. Aus volkswirtschaftlicher und langfris-tiger Perspektive muss für eine gerechtfertigte Intervention die Gewiss-heit bestehen, dass die staatlich finanzierte, heutige Beschleunigung des betrieblichen Wachstums über einen längeren Zeitraum einen grö-sseren Nutzen generiert, als ein Verzicht auf diese Intervention. Zusätzli-cher Nutzen fällt beispielsweise in Form tieferer Nahrungsmittelpreise oder tieferer Steuerzahlungen zugunsten der Landwirtschaft an. Im Re-ferenzsystem ohne Ausstiegssubvention ist das kurzfristige Wachstum sicher geringer, das Potenzial einer späteren Beschleunigung aber durchaus vorhanden, eventuell sogar höher. Mit Blick auf die aktuelle Übermechanisierung, die hohen Investitionen in Milchlieferrechte oder die hohen Direktzahlungen von über 2000 Franken pro ha ist es zudem zumindest denkbar, dass ein betriebliches Wachstum von beispielswei-se 20 ha auf 30 ha heute teurer realisiert wird als in zehn Jahren. Eine

weitere Problematik besteht darin, dass Vorruhestands- oder Hofaufgabe-Programme meistens mit einer altersmässigen Beschränkung des Kreises der Berechtigten verbunden sind. Wiederum sind Zweifel angebracht, ob es aus volkswirtschaftlicher und langfristiger Perspektive besser ist, einen 55-jährigen Bewirtschafter zum Ausstieg zu bewegen, als die Betriebsaufgabe eines 35-jährigen Bewirtschafters zu unterstützen.

Natürlich kann mit diesen Überlegungen nicht belegt werden, dass ein Ausstiegsprogramm a priori ineffizient ist. Hingegen wird analog zu den vorangehenden Beispielen aufgezeigt, dass alle mit Altersgrenzen verbundenen, staatlichen Interventionen langfristig ein grundsätzliches Risiko bergen, entgegen der ursprünglichen Zielsetzung zu wirken. Der Nachweis der Vorteilhaftigkeit solcher Programme ist äusserst schwierig zu erbringen und eine sehr sorgfältige Prüfung des Referenzsystems ist angezeigt.



## 7. Literatur

Meier Beat, 2006. Die Entwicklung der Altersstruktur in der schweizerischen Landwirtschaft. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft. Arbeitsbericht vom 11. Dezember 2006 (unveröffentlicht). bemepro, Winterthur, 125 S.

Meier Beat, 2007. Altersstruktur und Strukturwandel in der schweizerischen Landwirtschaft. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft. bemepro, Winterthur, 31 S. ([www.bemepro.ch/publikationen.php](http://www.bemepro.ch/publikationen.php))

Schweizer Bundesrat, 1996. Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) vom 26. Juni 1996. Bundesblatt 148. Jahrgang, Bd. IV, Heft 40 vom 8.10.1996, S. 1-466.

Schweizer Bundesrat, 2006. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) vom 17. Mai 2006. Bundesblatt Nr. 29 vom 25. Juli 2006, S. 6337-6596.

Der Autor dankt dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) für die Unterstützung der Forschungsarbeit.

### **Anschrift des Verfassers:**

Dr. Beat Meier  
bemepro, beat meier projekte  
Gertrudstrasse 17  
CH-8400 Winterthur

[beat.meier@bemepro.ch](mailto:beat.meier@bemepro.ch)