

Agrarpolitik 2014–2017 und die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

Der Bund will mit der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 die Entschädigungen fokussierter an die landwirtschaftlichen Leistungen koppeln. Diese Stossrichtung ist richtig, denn der in der Verfassung festgeschriebene Auftragskatalog stellt die einzige Legitimation staatlicher Unterstützungen für die Landwirtschaft dar. Das nun vorgeschlagene Direktzahlungssystem ist aber nach wie vor zu wenig leistungsorientiert und sorgt sich stark um die Besitzstandswahrung. Damit dürften die erheblichen Ineffizienzen in der Schweizer Landwirtschaftspolitik kaum beseitigt werden.



Die Stossrichtung des weiterentwickelten Direktzahlungssystems im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 ist grundsätzlich zu begrüßen. Der erhoffte Paradigmenwechsel in der Landwirtschaftspolitik ist damit aber noch keineswegs sichergestellt. Im Bild: Zuckerrübenernte bei Rümlang.

Foto: Keystone

Die Schweizer Bauern stehen heute vor grossen Herausforderungen. Angesichts der zunehmenden und fortschreitenden Öffnung der Märkte, der strukturellen Probleme innerhalb der Landwirtschaft sowie der grossen volkswirtschaftlichen Kosten, die durch den Agrarschutz jährlich direkt und indirekt anfallen, besteht Handlungsbedarf. Im März 2011 präsentierte der Bundesrat erstmals Vorschläge zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 14–17),¹ die eine stärkere Ausrichtung der Direktzahlungen auf die Verfassungsziele vorsieht. Dies entspricht der geforderten Stossrichtung des Verfassungs-

auftrages: Die Landwirtschaft muss wirtschaftlich sein, die Versorgungssicherheit gewährleisten, Ökologie und Umwelt berücksichtigen sowie Kulturlandschaftspflege und die dezentrale Besiedelung garantieren. Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems soll es erleichtern, gesellschaftliche und marktorientierte Aufgaben zu entkoppeln, um so das bäuerliche Unternehmertum zu stärken.

Die Probleme von heute

Verschiedenste Studien² belegen, dass die Agrarpolitik des Bundes in den vergangenen Jahren die Ziele, wie sie in der Verfassung vorgegeben sind, nicht oder nur teilweise erreicht hat. Ohne die 2,8 Mrd. Franken Direktzahlungen wären die Nettoeinnahmen der Landwirtschaft heute praktisch bei null. Ein wesentlicher Grund dafür sind hohe Produktionskosten. Im Vergleich etwa zum süddeutschen Raum, der vergleichbare natürliche Produktionsbedingungen aufweist, sind die Kosten im Ackerbau bei etlichen Betrieben in der Schweiz rund drei bis vier Mal hö-



Dr. Philipp Bauer
Projektleiter allgemeine
Wirtschaftspolitik &
Bildung, economieuisse,
Zürich



Prof. Dr. Rudolf Minsch
Chefökonom und Mitglied
der Geschäftsleitung
economieuisse, Zürich

her. Das heutige Direktzahlungssystem bestraft dabei Erfolg: Erzielt ein Landwirt ein höheres Einkommen, werden ihm die Subventionen gekürzt. Der einfachste Weg, dies zu verhindern, ist die Re-Investition der Einnahmen in Maschinen und andere Vorleistungen. Unrentable Überinvestitionen können die Folge sein.

Auch bei den *gesellschaftlichen Aufgaben* sind erhebliche Ziellücken auszumachen. Den jährlichen Agrarberichten des Bundes zufolge ist bei der Nachhaltigkeit kein Fortschritt zu erkennen. Seit fast 10 Jahren stagniert die Entwicklung der Ökoflächen. Die artenreichen Flächen nehmen Jahr für Jahr deutlich ab, vor allem im Sömmerungsgebiet und in den Gunstlagen des Berggebietes. Auch beim Phosphor ist die Situation unbefriedigend: Der Überschuss beträgt heute jährlich rund 6000 Tonnen oder rund 40% der landesweit ausgebrachten Menge. Schwergewichtig stammt der grösste Anteil aus importierten Futtermitteln sowie Phosphor-Mineraldünger. Seit der Einführung der neuen Agrarpolitik vor rund 15 Jahren stagniert die Situation im Umweltbereich oder ist rückläufig.³ Die ökologischen Verhältnisse der ausländischen Agrarflächen für den importierten Dünger sind dabei noch gar nicht mitgerechnet. Die hohe Fleischproduktion und die importierten Futtermittel der Schweiz erfordern ausländische Flächen von rund 200 000–250 000 Hektaren Land. Das entspricht in etwa der gesamten offenen Ackerfläche der Schweiz.⁴

Ähnlich diskutabel sieht die Situation bei der *Versorgungssicherheit* aus. Interessanterweise besteht grosse Unklarheit darüber, wie der Begriff genau zu definieren ist. In der politischen Debatte wird häufig Versorgungssicherheit mit Ernährungssouveränität gleichgesetzt. Die Ernährungssouveränität der Schweiz ist jedoch mehr Mythos als Realität. Der Selbstversorgungsgrad liegt heute bei rund 60%; bei pflanzlichen Produkten etwa bei 40% und bei tierischen bei rund 95%.⁵ Diese Zahlen suggerieren, dass bei einem Importstopp die Bevölkerung in diesem Ausmass versorgt werden könnte. Dieser Schluss ist jedoch nicht zutreffend. Bei einem Importstopp kämen auch keine Futtermittel in die Schweiz, die für die Tierproduktion benötigt werden. Müssten die Landwirte aber ihre Futtermittel selber anbauen, säne der Selbstversorgungsgrad deutlich. Modellrechnungen von *Hättenschwiler und Flury*⁶ zeigen dies: Würde der Handel mit dem Ausland zu 50% ausfallen, könnte die Versorgung der Bevölkerung lediglich ein halbes Jahr sichergestellt werden. Danach müssten Rationierungen vorgenommen, die Tierproduktion stark reduziert und der pflanzliche Anbau

massiv ausgebaut werden. Selbstverständlich würde der Selbstversorgungsanteil weiter einbrechen, wenn der Handel mit dem Ausland vollständig gestört wäre oder die Landwirtschaft auch die benötigte Energie selber herstellen und etwa Erdöl substituieren müsste. Je nachdem wie der Selbstversorgungsgrad also definiert wird, schwankt dieser zwischen rund 20% und 60%.

Die Ernährungssouveränität oder ein fixer Selbstversorgungsgrad wird zweckmässigerweise in der Verfassung auch nicht vorgeschrieben. Vielmehr ist eine Versorgungssicherheit gefordert, d.h. eine Garantie, dass die Nahrungsmittelversorgung in schwierigen Zeiten sichergestellt werden kann. Das ist nicht dasselbe: Beispielsweise könnte durch ein Agrarfreihandel mit der EU der Selbstversorgungsgrad leicht sinken; gleichzeitig stiege aber die Versorgungssicherheit durch die gefestigten Handelsbeziehungen.

Die Landwirtschaftspolitik erfüllt den Verfassungsauftrag auch bei der *Kulturlandschaftspflege* und bei der *dezentralen Besiedelung* nur teilweise. Während im Berggebiet Kulturland der Überwaldung preisgegeben wird, geht dieses im Talgebiet vor allem durch Überbauung zurück. Schliesslich können durch das umfangreiche Stützungsniveau der Landwirtschaft Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dem Gewerbe auftreten.

Die bisherigen Überlegungen lassen den Schluss zu: Die in der Verfassung vorgeschriebenen Ziele werden heute nicht oder nur teilweise umgesetzt.⁷

Neuausrichtung der Agrarpolitik

Die AP 14–17 will die Probleme der bisherigen Landwirtschaftspolitik angehen: Die Innovationskraft der Bauern soll gestärkt, die Wettbewerbsfähigkeit verbessert und die Gesellschaftsziele konsequent an die Beiträge des Bundes gekoppelt werden. Zentrales Element der AP 14–17 bleiben die Direktzahlungen. Neu sollen diese aber nicht mehr wie heute als allgemeine Flächenbeiträge ausbezahlt werden. Damit die Transparenz erhöht wird, wird für jedes Ziel ein Instrument vorgeschlagen. Von den gesamthaft sieben neuen Instrumenten haben sechs entsprechend einen direkt leistungsorientierten Auftrag (siehe *Kasten 1*). Der Einfachheit halber trägt jedes Beitragsgefäss den passenden Namen, der klar angibt, für welches Verfassungsziel das vom Bund bezahlte Geld eingesetzt werden soll: Die Versorgungssicherheitsbeiträge dienen so zur Erhaltung einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln; die Kulturlandschaftsbeiträge sollen die Offenhaltung sicherstellen etc. Die Gelder, die am Ende übrig bleiben und keinem di-

1 Vernehmlassung zur AP 2014–2017: Erläuternder Bericht, 2011, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Landwirtschaft, Bern, 23.03.2011.

2 Vgl. Rentsch H., 2006, *Der befreite Bauer*, NZZ Libro, Zürich 2006; Bosshard A., F. Schläpfer und M. Jenny, 2010, *Weissbuch Landwirtschaft Schweiz, Analysen und Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik*, Bern: Haupt Verlag; Rentsch H. und P. Baur, 2008, *Agrarpolitische Mythen*, NZZ Libro, Zürich 2008.

3 Vgl. Hartmann M., S. Peter und W. Hediger, 2006, *Neuberechnung der landwirtschaftlichen Emissionen umweltrelevanter Stickstoff-Verbindungen*. ETH Zürich, Institut für Agrarwirtschaft.

4 Vgl. Bosshard A., F. Schläpfer und M. Jenny, 2010, *Weissbuch Landwirtschaft Schweiz, Analysen und Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik*, Bern: Haupt Verlag.

5 Vgl. Agrarbericht, 2008, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.

6 Vgl. Hättenschwiler P. und C. Flury, 2007, *Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung*, in: *Agrarforschung* 14(11–12): 554–559.

7 Vgl. *Economiesuisse*, 2011, *Direktzahlungssystem für die Landwirtschaft: Ziele verfehlt*, Dossierpolitik Economiesuisse 5.

rekten gesellschaftlichen Ziel gelten, fliessen in die Übergangs- oder Anpassungsbeiträge. Diese neue Kostentransparenz erlaubt es schliesslich, geforderte Leistungen und Landwirtschaftsbeiträge direkt miteinander zu vergleichen.

Das neue System ist nur wenig leistungsbezogen

Die Stossrichtung des weiterentwickelten Direktzahlungssystems ist grundsätzlich zu begrüssen. Der erhsehnte Paradigmenwechsel in der Landwirtschaftspolitik ist damit aber noch keineswegs sichergestellt. Der Grund dafür ist so einfach wie problematisch: Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems kann nur in einer engen Bandbreite erfolgen, wenn die Besitzstandwahrung die zentrale Orientierungsgrösse darstellt. Veränderungen erzeugen Gewinner und Verlierer. Doch wenn es aus politischen Gründen möglichst keine Verlierer geben darf, dann sind grössere Veränderungen nicht zu erzielen. Die Besitzstandwahrung bezieht sich auf zwei Ebenen:

- Zum einen wird die Höhe der Direktzahlungen auf Stufe Betrieb als Zielgrösse und nicht als resultierende Grösse aufge-

fasst. Obwohl die bisher entrichteten Direktzahlungen an die Betriebe bei weitem nicht immer leistungsorientiert erfolgten, scheinen die Zahlungen dennoch als Anrecht aufgefasst zu werden.

- Zum anderen scheint auch die Besitzstandwahrung auf Makroebene sakrosankt. Der Bund will a priori die Höhe der Beiträge aus politischen Gründen über die kommenden Jahre in etwa gleich bleiben lassen. Wenn aber die Summe der Beiträge fixiert ist und die Beiträge auf Stufe Betrieb nicht stark variieren dürfen, bleibt wenig Spielraum für eine Neugestaltung.

Aufgrund der zwei Prämissen der Besitzstandwahrung sind die Leistungsinstrumente zwangsläufig zu wenig zielgerichtet ausgestaltet, so dass die Ineffizienzen des bestehenden Direktzahlungssystems nicht beseitigt werden können. Am augenfälligsten sind hier sicherlich die *Versorgungssicherheitsbeiträge*, die mit Abstand den grössten Anteil an den künftigen Direktzahlungen ausmachen werden. Wären diese Beiträge leistungsorientiert, würde zunächst definiert, welche Versorgungssicherheit bei den wichtigsten Produkten minimal angestrebt wird. Dann würde abgeschätzt, wie hoch der Betrag zur Zielerreichung sein muss und wie dieser am effizientesten ausgerichtet werden kann. Die Botschaft aber verzichtet auf diese Überlegungen. Als Folge stehen diese Beiträge im Zentrum des politischen Ausmarchungsprozesses und wurden seit der Lancierung des ersten Konzeptes wiederholt auf Kosten der Übergangsbeiträge erhöht. Die Höhe der Versorgungssicherheitsbeiträge hat kaum mehr etwas mit einer Zielerreichung zu tun, vielmehr sind sie ein reines Füllgefäss zur Einkommenssicherung.

Im Vergleich zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen orientieren sich die anderen Instrumente zwar stärker an den gesellschaftlichen Zielen, sind aber auch nicht wirklich leistungsorientiert ausgestaltet. Bei einer stärkeren Leistungsorientierung der Direktzahlungen müssten die Biodiversitätsbeiträge im weit stärkeren Masse in die Berggebiete fliessen, denn hier sind die Flächen in der Regel deutlich artenreicher und die erbrachte Leistung damit höher. Dazu sollte die seit langem kritisierte, aber dennoch beibehaltene starke Degression der Beiträge mit zunehmender Höhenzone abgeschafft oder umgekehrt werden. Wenn bei den *Kulturlandschaftsbeiträgen* die Erschwernisbeiträge erhöht und differenzierter ausgestaltet würden, könnte der entstehende Mehraufwand kompensiert und die Beiträge entsprechend der Leistung ausbezahlt werden. Eine stärkere Leistungsorientierung würde nicht nur die

Kasten 1

Instrumente der Agrarpolitik 2014–2017

Die *Versorgungssicherheitsbeiträge* dienen der Erhaltung einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln. Die heutigen Mittel für die Tierbeiträge sollen neu komplett in Flächenbeiträge für die Versorgungssicherheit umgelagert werden. Sie sollen in Form eines Basisbeitrags und eines Zonenbeitrags für Produktionserschweren ausbezahlt werden. Zusätzlich soll ein spezifischer Förderbeitrag für offene Ackerflächen und für Dauerkulturen ausbezahlt werden.

Die *Kulturlandschaftsbeiträge* dienen zur Sicherstellung der Offenhaltung und werden entsprechend den klimatischen und topografischen Erschwernissen festgelegt. Für das Berg- und Hügelland ist neu ein Zonenbeitrag für die Offenhaltung vorgesehen. Dies soll den wegfallenden allgemeinen Flächenbeitrag teilweise kompensieren. Die Hangbeiträge werden stärker differenziert durch die Einführung einer zusätzlichen Hangneigungsstufe für Steillagen. Neu werden Hangbeiträge auch in der Talzone ausgerichtet.

Bei den *Biodiversitätsbeiträgen* werden die Beiträge für die Qualität erhöht. Zusätzlich werden Komponenten wie artenreiche Flächen im Sömmerungsgebiet, wildtierfreundlicher Ackerbau, Kleinstrukturen und Flächen entlang von Fließgewässern finanziell unterstützt.

Bei den *Landschaftsqualitätsbeiträgen* steht die Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger

Kulturlandschaften im Vordergrund. Auch die stärkere Berücksichtigung spezifischer regionaler Eigenheiten soll besser möglich sein.

Bei den *Produktionssystembeiträgen* sollen das heutige Niveau der Beiträge für den biologischen Landbau und die extensive Produktion von Getreide und Raps beibehalten werden. Es geht hier primär um die Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen.

Weitergeführt werden auch die Programme zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen sowie die regionalen Projekte. Sie fallen unter die *Ressourceneffizienzbeiträge*.

Als einziges explizit einkommensstützendes Instrument bleiben die sogenannten *Übergangs- oder Anpassungsbeiträge* übrig. Die Mittel stammen aus den bisherigen allgemeinen Flächenbeiträgen, entsprechen einer sozialen Abfederung der landwirtschaftlichen Entwicklung und sollen in den folgenden Jahren in dem Masse zugunsten von leistungsorientierten Instrumenten umgelagert werden, als diese Mittel seitens der Landwirte vermehrt nachgefragt werden. Das Instrument dient der Sozialverträglichkeit des landwirtschaftspolitischen Systemübergangs.

Quelle: Vgl. Agrarpolitik 2014–2017, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Bern.

Steilheit einer Fläche, sondern auch natürliche Hindernisse oder die Erschliessung berücksichtigen.

Fazit

Aus unserer Sicht scheint eines klar zu sein: Der gegenwärtige Entwurf kann die selbst gesetzten Ziele einer neuen, leistungsorientierten Landwirtschaft nicht erfüllen. Erstens dienen einige Instrumente immer noch weitgehend der Einkommenssicherung statt der Erreichung definierter Ziele. Zweitens sind diese Instrumente nur mangelhaft an die gesellschaftlichen Aufträge gekoppelt. Leistungsbeiträge bedingen, dass man weiss, was eine Leistung tatsächlich kostet. Ohne diese Basis ist eine Leistungsorientierung nicht möglich. Drittens – und damit verbunden – werden gerade die Rand- und Bergregionen, die für die Erfüllung der Verfassungsziele entscheidend sind, von der Agrarpolitik weiterhin zu wenig berücksichtigt. Langfristig hat das Festklammern am Status quo für die Landwirtschaft und den Bund negative Konsequenzen: Die nötigen Strukturpas-

sungen finden nicht statt. Als Konsequenz nimmt die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft weiter schleichend ab, so dass sie schlecht auf die anstehenden Marktöffnungen vorbereitet ist.

Die Agrarpolitik 2014–2017 ist von grosser Wichtigkeit, für die Bauern, aber auch für wichtige andere Branchen der Schweiz!⁸ Sollte sie aber wie jetzt vom Bund vorgesehen umgesetzt werden, verpassen wir eine grosse Chance, den Sektor langfristig auf seine grossen Herausforderungen vorzubereiten. █

8 Vgl. Economiesuisse, 2011, Öffnung im Agrarsektor: Chance für die Nahrungsmittelindustrie, Dossierpolitik Economiesuisse 8.

Tagungszentren und Seminarhotels

Belvédère **** *Ihr Erfolg ist unser Ziel... denn bei uns arbeiten Sie wo andere Ferien machen!*



Ihre Insel im Alltag...



Strandhotel & Restaurant Belvédère
CH-3700 Spiez
Tel. 033 655 66 66, Fax 033 654 66 33
info@belvedere-spiez.ch, www.belvedere-spiez.ch

HOTEL WOLFENSBERG
DEGERSHEIM



Ihre Lösung für jedes Seminar.



Hotel Wolfensberg, Familien Senn
CH-9113 Degersthal / St. Gallen
Tel. 071 370 02 02, Fax 071 370 02 04
Internet: www.wolfensberg.ch
E-Mail: info@wolfensberg.ch

KLOSTER FISCHINGEN



erfolgreich tagen – genussvoll tafeln – kultur erleben
www.klosterfischingen.ch

VEREIN ST. IDDAZELL KLOSTER FISCHINGEN

EMA house

tagen · präsentieren · lernen · zentral · funktional

Residential and Office
Nordsstrasse 1, CH-8006 Zürich
Phone 044 368 36 68, Fax 044 368 36 36
www.ema-house.ch, ema-house@bluewin.ch

THE ZÜRICH ALL SUITE HOTEL