

## Dossier Landwirtschaftspolitik

### Direktzahlungen in der Agrarpolitik 2011 (AP 2011)

4. September 2006

Nummer 30

7. Jahrgang

# dossierpolitik



## **Direktzahlungen in der Agrarpolitik 2011**

### **Das Wichtigste in Kürze**

Wenn sich die Wirtschaft mit der Agrarpolitik befasst, geschieht dies nicht einfach aus finanziellen Gründen. Sie weiss auch, dass die Landwirtschaft als Teil der schweizerischen Volkswirtschaft unentbehrliche Leistungen in Form von erstklassigen Produkten und öffentlichen Dienstleistungen erbringt. Allerdings kann es in der Agrarpolitik nicht mehr im gleichen Schritt und Trab wie bisher weitergehen, indem alle vier Jahre an den Stellschrauben der komplizierten Agrargesetzgebung etwas gedreht wird.

Die grundlegende ökonomische Frage ist, ob die Agrarpolitik und ihre für die AP 2011 vorgeschlagenen Anpassungen geeignet sind, die unbestrittenen Ziele einer multifunktionalen Landwirtschaft effizient zu erreichen. Multifunktionalität wird dabei verstanden als marktorientierte Landwirtschaft, die zugleich öffentliche, nicht marktfähige und deshalb von der Öffentlichkeit zu entschädigende Leistungen erbringt. Die AP 2011 beantwortet diese Frage nicht genügend klar.

Es ist bedauerlich, dass auf diese Zusammenhänge in der bisherigen politischen Diskussion kaum eingegangen wird. Dabei lassen seriöse wissenschaftliche Arbeiten ernsthafte Zweifel an der Zielerfüllung der Allgemeinen Direktzahlungen im Talgebiet aufkommen. Gleichzeitig wird aufgezeigt, dass deren Abbau eine positive Entwicklung der Tallandwirtschaft ermöglichen würde, und zwar sowohl in sozialer, wirtschaftlicher wie ökologischer Hinsicht.

Im Weiteren wird auf die sehr unterschiedliche Situation im Berggebiet aufmerksam gemacht, die eine stärkere Differenzierung der bisherigen, zu pauschal ausgerichteten Beiträge nahelegen würde.

### **Position von economiesuisse**

Mit dem Bundesrat teilt die Wirtschaft die Ansicht, dass es unabhängig davon, ob ein WTO-Abkommen oder ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU zustande kommt oder nicht, zweckmässig und dringlich ist, die anstehenden Reformen zügig anzupacken. Die AP 2011 macht Schritte in die richtige Richtung: Sie senkt die Kosten der Landwirtschaft, und wenn die Preisrückgänge weitergegeben werden, profitieren davon auch die Konsumentinnen und Konsumenten. Zudem sind einige der vorgeschlagenen Reformschritte im Hinblick auf die verschiedenen möglichen Marktöffnungsszenarien zielkonform.

Wie der Bundesrat erachten wir es als wichtig, dass die Zeit genutzt wird, um die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zusammen mit jener der vor- und nachgelagerten Stufen weiter zu verbessern und damit die Verletzlichkeit des Sektors gegenüber den früher oder später Realität werdenden Grenzöffnungen zu reduzieren. Die vorgeschlagenen Anpassungen erlauben zudem eine sozialverträgliche Entwicklung und können von der Landwirtschaft bewältigt werden. Ebenso anerkennt die Wirtschaft, dass mit dem bisherigen Direktzahlungssystem über Anreize auf freiwilliger Basis einige Fortschritte gemacht worden sind, z.B. ein gewisser Abbau der grossen Phosphor- und Stickstoffüberschüsse.

## Einleitung

Nur wenige Politikbereiche in der Schweiz weisen auch nur annähernd die Komplexität der Agrarpolitik auf. Bereits der im September veröffentlichte Vernehmlassungsentwurf des Bundesrats zur AP 2011 nimmt über 350 Seiten in Anspruch, die politischen Stellungnahmen füllen acht Bundesordner, die daraus hervorgegangene Botschaft zur AP 2011 umfasst wiederum fast 300 Seiten, und die ihnen zugrunde liegenden Statistiken, Analysen, Evaluationen und Szenarienrechnungen bringen weitere mehrere 1000 Seiten aufs Papier. Die Gefahr ist gross, dass sich angesichts dieser kaum mehr überblickbaren Fakten und Zusammenhänge die politische Diskussion rasch an einzelnen Details der Revision festzumachen droht und die grossen Linien und grundsätzlichen Fragen zum System als Ganzes aus den Augen verliert. Dabei wäre es in erster Linie die Aufgabe, dieses in umfassender und kritischer Weise zu analysieren und – auch im Licht zahlreicher wissenschaftlicher Erkenntnisse – zu optimieren.

Nachdem sich *economiesuisse* bisher vor allem mit den aussenhandelsbezogenen Aspekten der AP 2011 befasst hat, sollen mit dem vorliegenden „dossierpolitik“ einige grundsätzliche Fragen und Zusammenhänge im Bereich der Direktzahlungen in den Vordergrund gerückt werden. Damit sollen die parlamentarischen Beratungen mit bisher wenig berücksichtigten oder nicht in dieser Form vorliegenden Daten und Gesichtspunkten konfrontiert werden.

## Was sind die Ziele der AP 2011?

Nach Artikel 104 der Bundesverfassung hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft einen Beitrag zur siche-

ren Versorgung der Bevölkerung leistet, die natürlichen Lebensgrundlagen erhält, die Kulturlandschaft pflegt und zur dezentralen Besiedlung des Landes beiträgt. Mit der AP 2011 sollen die Rahmenbedingungen so weiterentwickelt werden, dass einerseits dieser Leistungsauftrag an die Landwirtschaft weiter erfüllt werden kann. Andererseits gilt es, auch in den vor- und nachgelagerten Branchen die vorhandenen Potenziale zur Kostensenkung sowie zur Verbesserung der Marktleistung und der Ökologie zu nutzen. Die dazu nötigen Anpassungen sollen dabei nur so schnell vorgenommen werden, dass die Entwicklung sozialverträglich bleibt.

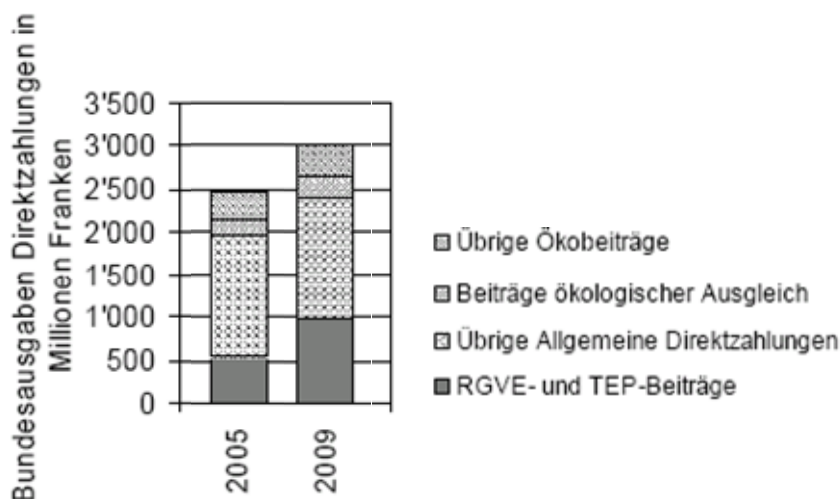
Es bestand in der Vernehmlassung ungeteilter Konsens darüber, dass die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft gemäss Verfassungsartikel auch im Rahmen der Ziele der AP 2001 weiterhin sichergestellt werden sollen. Daran orientiert sich auch die Wirtschaft.

Inwieweit die vorgeschlagenen Anpassungen geeignet sind, diese Ziele zu erreichen und ob dabei die Prioritäten richtig gesetzt worden sind, darüber gehen die Meinungen jedoch weit auseinander.

## Was ist neu am Direktzahlungssystem der AP 2011?

Die AP 2011 ist auf weite Strecken eine unveränderte Fortführung der bisherigen Politik bzw. der AP 2007. Gegenüber den jetzigen Regelungen beinhaltet die AP 2011 nur im Bereich der Marktstützung und der Allgemeinen Direktzahlungen grössere Anpassungen: Die Milchpreisstützung soll halbiert und die frei werdenden Gelder sollen als Ausgleich in die Allgemeinen Direktzahlungen umgelagert werden. Die Tierhaltungsbeiträge (sogenannte RGVE- und

## Veränderungen der Direktzahlungen aufgrund der AP 2011



Quelle: Mack G. / Flury CH: Auswirkungen der Agrarpolitik 2011 – Modellrechnungen für den Agrarsektor mit Hilfe des Prognosesystems SILAS, EVD / Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz – Tänikon ART, 2006.

TEP-Beiträge) werden markant ausgebaut, ohne jedoch den Bundeshaushalt zusätzlich zu belasten. Dadurch steigen die Ausgaben für die Tierhaltung ab 2009 von derzeit etwa 570 Millionen Franken um schätzungsweise 410 Millionen Franken auf fast eine Milliarde Franken und die Allgemeinen Direktzahlungen um denselben Betrag auf rund 2,4 Milliarden Franken (Mack und Flury 2006, vgl. Grafik Seite 1).

Im Weiteren werden die Exportsubventionen vollständig abgeschafft, die Mittel zur internen Marktstützung mehr als halbiert, die Zölle für Futtermittel und Brotgetreide gesenkt. Auch diese frei werdenden Gelder werden in die Allgemeinen Direktzahlungen umgelagert.

Durch die Umlagerung der genannten Marktstützungsmittel zu den Direktzahlungen nimmt, wie die Grafik auf Seite 1 zeigt, die Direktzahlungssumme von derzeit 2,5 auf knapp 3 Milliarden Franken zu.

Die übrigen Anpassungen sind von geringerer Tragweite. Bei den Allgemeinen Direktzahlungen (vgl. Kasten auf Seite 4) wird im Jahr 2008 der allgemeine Flächenbeitrag um 100 Franken je Hektare auf 1100 Franken reduziert. Im Gegenzug erhöht sich der Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen im Jahr 2009 um 200 Franken pro Hektare. Bei den ökologischen Direktzahlungen bleiben die heutigen Beitragsansätze weitgehend beibehalten. Eine Ausnahme sind die Beiträge für wenig intensive Wiesen, für die im Jahr 2008 der Ansatz von 650 Franken in der Tal- und Hügellzone bzw. 450 Franken in den Bergzonen I und II auf generell 300 Franken pro Hektare reduziert wird. Der BTS-Beitrag für Mastgeflügel wird mit der Erhöhung im Jahr 2008 von 180 auf 280 Franken pro GVE jenem des übrigen Geflügels angepasst. Der RAUS-Beitrag für Bisons sowie Dam- und Rothirsche wird gestrichen.

Bei den Anbaubeiträgen werden die Ansätze für Ölsaaten und Körnerleguminosen von 1500 Franken, für Faserpflanzen von 2000 Franken auf 600 Franken je Hektare gesenkt. Für Zuckerrüben wird neu ein Beitrag in der Höhe von 600 Franken pro Hektare eingeführt (bisher kein Beitrag). Geringfügige Anpassungen betreffen schliesslich

einzelne Regelungen ohne ökonomische Tragweite, beispielsweise die weitgehend unbestrittene Vereinfachung der Anforderungen für die Nährstoffbilanz.

Weil es sich bei den finanziellen Reformen um Umlagerungen handelt, bleibt der Zahlungsrahmen der AP 2011 gegenüber heute weitgehend unverändert.

### **Sind die Anpassungen zielführend und effizient?**

Die Anpassungen sollten nicht nur auf Grund der bisherigen Erfahrungen der Agrarpolitik, sondern auch im Hinblick auf die zunehmenden internationalen Verflechtungen beurteilt werden. Folgende Gesichtspunkte sind dabei wichtig:

#### **1) Schweizerische Landwirtschaftskosten nehmen weltweit einsame Spitzenposition ein**

Es ist unbestritten, dass die Schweizer Landwirtschaft im internationalen Vergleich eine Sonderstellung einnimmt, welche eine Unterstützung durch die öffentliche Hand rechtfertigt und notwendig macht. Diese Sonderposition betrifft insbesondere drei Bereiche:

- Das hohe Lohn- und Kostenniveau, dem sich die Landwirtschaft nicht einfach entziehen kann.
- Die Schweizer Landwirtschaft ist auf multifunktionale, in der Verfassung verankerte Leistungen ausgerichtet (vgl. Einleitung), für welche die öffentliche Hand bereit ist, sie angemessen zu entschädigen.
- Die Produktionsbedingungen im Berggebiet, das 28 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Schweiz umfasst (Bergzonen II bis IV), sind im Hinblick auf eine produktionsorientierte Landwirtschaft in hohem Masse erschwert.

Die öffentliche Hand lässt sich die Landwirtschaft 4,4 Milliarden Franken jährlich (2003) kosten, wenn die teilweise vom Bund ausserhalb des Landwirtschaftsbudgets subventionierten Kantons- und Gemeindebeiträge an die Landwirtschaft sowie die Aufwendungen für die vor- und nachgelagerten Bereiche, die Administration, Forschung und

### **Entwicklung der Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung**

Aufgabenbereich	1990/92	2002	2003	2004
	in Mio. Franken			
Produktion und Absatz	1685	979	798	731
Direktzahlungen	772	2429	2435	2498
Grundlagenverbesserungen	186	190	215	202
Weitere Ausgaben	405	469	460	471
Total Landwirtschaft und Ernährung	3048	4067	3908	3902

Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft, Agrarbericht 2005, S. 18.

Bildung berücksichtigt werden. Gegen 90 Prozent davon dürften direkt den Landwirtschaftsbetrieben zugutekommen. Nach Norwegen unterhalten wir die teuerste Landwirtschaft der Welt. Die Ausgaben pro Landwirtschaftsbetrieb haben sich seit 1990 praktisch verdoppelt und liegen heute bei 67'500 Franken (vgl. „dossierpolitik“ 2/2006).

Der Steuerzahler trägt gemäss OECD-Schätzung 69 Prozent zum Einkommen der Schweizer Landwirte bei. Auch dies ist international eine Spitzenposition. In der Bergzone III und IV übersteigen die Direktzahlungen eines durchschnittlichen Landwirtschaftsbetriebs sogar dessen Einkommen. An dieser ausserordentlich hohen Abhängigkeit ändert sich nichts, ob die Beiträge der öffentlichen Hand über die Marktstützung oder über Direktzahlungen erfolgen.<sup>1</sup>

## 2) Schlüsselfrage nach der Effizienz

Trotz der unbestrittenen Sonderrolle der Schweizer Landwirtschaft im internationalen Vergleich stellt sich die Frage: Wie effizient ist unsere Landwirtschaftspolitik? Könnten wir die agrarpolitischen Ziele mit weniger Geld erreichen? Wäre es möglich, mit einem leistungsorientierten, transparenteren System sogar mehr multifunktionale Leistungen der Landwirtschaft zu erhalten und dabei gleichzeitig die Eigenständigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu stärken? Die zentrale Frage nach Leistungsbezug und Effizienz der Agrarpolitik wurde weder in den Vernehmlassungsunterlagen noch in der Vernehmlassung selber gebührend thematisiert. Die zunehmenden internationalen Verflechtungen und die nachlassende öffentliche Zahlungsbereitschaft zugunsten des Agrarbudgets machen deshalb eine fundiertere Analyse der Effizienzfrage zur politischen Pflicht.

Forschungsarbeiten und agrarpolitische Analysen der letzten Jahre haben mehrfach auf erhebliche Effizienzmängel der AP 2007 hingewiesen, insbesondere was die verfassungsmässig festgehaltenen Leistungen der Landwirtschaft anbetrifft. Leider haben viele der darin enthaltenen Erkenntnisse im Vernehmlassungsentwurf trotz seiner ausgesprochenen Ausführlichkeit keinen oder nur in unübersehbar selektiver Form ihren Niederschlag gefunden. Auf einige Mängel soll im Folgenden hingewiesen werden:

<sup>1</sup> Deshalb ist die hauptsächlich von landwirtschaftlichen Kreisen geäusserte Kritik an der Umlagerung von Marktstützung in Direktzahlungen nicht nachvollziehbar, weil die Marktstützung wesentliche wirtschaftliche Nachteile aufweist gegenüber den Direktzahlungen.

### Wofür werden die Landwirtschaftsausgaben eingesetzt?

Die Zahlungen an die Landwirtschaft stützen sich auf zahlreiche Gesetzesgrundlagen und stammen entsprechend aus ganz verschiedenen Quellen. Wie sich die Landwirtschaftsausgaben zusammensetzen und wofür die Gelder verwendet werden, ist entsprechend komplex und im Detail oft wenig bekannt. Hier sind die wichtigsten Zahlungen zusammengefasst:

#### A) Direktzahlungen

Mit 2 Milliarden Franken oder 80 Prozent aller Direktzahlungen machen die **Allgemeinen Direktzahlungen** den grössten Teil der Direktzahlungen aus. Daraus erhalten die knapp 57'000 direktzahlungsberechtigten Landwirtschaftsbetriebe der Schweiz für jede Hektare (100 m x 100 m) Landwirtschaftsland jährlich einen Grundbeitrag von 1200 Franken (sogenannter Flächenbeitrag). Ackerland und Dauerkulturen erhalten weitere 400 Franken pro Hektare, bei bestimmten Kulturen bis 1500 Franken pro Hektare. Neben der Fläche steuern auch die Tiere Allgemeine Direktzahlungen bei: 900 Franken pro Jahr löst eine Grossvieheinheit, unter erschwerten Produktionsbedingungen gar bis zu 2090 Franken. Dazu kommen für steile Flächen Hangbeiträge zwischen 370 und 510 Franken pro Hektare.

Rund 20 Prozent der Direktzahlungen machen die **Ökologischen Direktzahlungen** aus. Werden Flächen nach bestimmten Vorgaben genutzt, werden zusätzlich zu den Allgemeinen Direktzahlungen sogenannte **Ökobeiträge** ausgerichtet. So erhalten extensiv genutzte Wiesen, Buntbrachen, Hochstammobstbäume oder Hecken zwischen 450 und 3000 Franken pro Hektare. Alle **biologisch bewirtschafteten** Flächen werden mit weiteren 200 bis 1200 Franken vergütet, und **artgerecht gehaltene Tiere** lösen zusätzlich zwischen 90 und 560 Franken pro Jahr und Grossvieheinheit. Schliesslich können aus der 2001 in Kraft getretenen **Öko-Qualitätsverordnung** 500 bis 1000 Franken pro Hektare weitere Zusatzbeiträge für besonders wertvolle Ökoflächen gewährt werden.

#### B) Weitere Bundesausgaben

Neben den Direktzahlungen gibt der Bund im Rahmen der Landwirtschaftsgesetzgebung jährlich rund 1,4 Milliarden Franken für Marktstützungen, für die Verbesserung der Infrastrukturen (z.B. landwirtschaftliche Meliorationen) oder Forschung und Administration aus (vgl. Tabelle Seite 3).

#### C) Kantonale und kommunale Ausgaben

Auch die Kantone und teilweise die Gemeinden unterstützen die Landwirtschaft mit eigenen, in der Regel vom Bund mit-subventionierten Programmen, von der Weiterbildung, der Infrastrukturverbesserung bis zu Naturschutzmassnahmen. Insgesamt dürften diese Ausgaben über 1 Milliarde Franken jährlich ausmachen.

Im Durchschnitt werden für jede Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche im Jahr rund 4000 Franken Steuergelder ausgegeben, im Talgebiet dabei deutlich mehr als im Berggebiet.

### **3) *Den Allgemeinen Direktzahlungen fehlt eine überzeugende Begründung***

Im heutigen Agrarbudget des Bundes bilden die Direktzahlungen mit 2,5 Milliarden bzw. in der AP 2011 mit rund 3 Milliarden Franken die Hauptausgaben, wovon wiederum über 80 Prozent die Allgemeinen Direktzahlungen ausmachen.

„Die Allgemeinen DZ haben das Ziel, eine flächendeckende Nutzung und Pflege sicherzustellen, insbesondere auch durch die Berücksichtigung der Bewirtschaftungsschwernisse in der Hügel- und Bergregion... Dieses Konzept hat sich bewährt und wird beibehalten.“ Mit dieser kurzen, nicht weiter kommentierten Passage in der Vernehmlassungsunterlage Seite 196 wird die weitaus wichtigste Ausgabe im Agrarbudget gerechtfertigt und ihre Weiterführung bzw. ihr Ausbau um 17 Prozent, nämlich um 331 Millionen Franken aus der bisherigen Marktstützung (Milch, Viehwirtschaft, Pflanzenbau), begründet.

In einer vom Bundesamt für Landwirtschaft selber in Auftrag gegebenen Studie wurde bereits 2004 festgestellt, dass „zumindest in der Talregion eine flächendeckende Bewirtschaftung auch ohne Allgemeine Direktzahlungen gewährleistet“ wäre.<sup>2</sup> Diese Studie bleibt in den gesamten Vernehmlassungsunterlagen des Bundes unerwähnt. Nicht nur diese Analyse zeigt auf, dass die Allgemeinen Direktzahlungen mit einer flächendeckenden Bewirtschaftung in keiner Weise zu rechtfertigen sind und ihnen die in der Vernehmlassung pauschal attestierte Legitimation offenbar fehlt. Andere Studien gehen noch einen Schritt weiter. Im Folgenden soll zuerst auf die Situation im Talgebiet Bezug genommen werden.

### **4) *Die Allgemeinen Direktzahlungen führen zu einer wirtschaftlichen Lähmung der Landwirtschaft im Talgebiet***

In einem ausführlichen Presseartikel zeigt der Umweltökonom Schläpfer<sup>3</sup> auf, dass die Allgemeinen Direktzahlungen Strukturen zementieren und die Wettbewerbsfähigkeit „der Landwirtschaft besonders im Schweizer Mittelland über Jahrzehnte lähmen dürften“. Da die Allgemeinen Direktzahlungen rund die Hälfte des Betriebseinkommens ausmachen, stehe bei jeder strategischen Planung auf einem Landwirtschaftsbetrieb die Überlegung im Vordergrund, wie sich diese Subventionen möglichst halten oder vermehren lassen. Weil die Gelder direkt oder indirekt an die bewirtschaftete Fläche gebunden sind, sei jeder Betrieb bestrebt, möglichst kein Land abzugeben. „Alles andere wäre ökonomisch ein Eigengoal. Dies ist der

Hauptgrund, warum in der Schweizer Landwirtschaft praktisch keine Flächenmobilität existiert.“

Von unabhängigen Experten wird geschätzt, dass Landwirtschaftsbetriebe in Ackerbauregionen mit der vorhandenen Faktorausstattung, also ohne zusätzliche Investitionen tätigen zu müssen, die zwei- bis vierfache Fläche ohne Verlust an Produktequalität oder Ertrag und ohne negative Auswirkungen auf die Kulturlandschaft bewirtschaften könnten. Es besteht im Mittelland also die anachronistische Situation, dass ein Wirtschaftszweig ohne Investitionen seine Produktivität um ein Mehrfaches steigern könnte, dies aber aufgrund staatlicher Renten nicht tut. Denn diese Renten können aufgrund des Bodenrechts, welches die Pacht- und Kaufpreise von Landwirtschaftsland limitiert, nicht über die Weitergabe von Land realisiert werden, sondern nur über die „eigene“ Bewirtschaftung. Wer kann, bewirtschaftet seine Flächen weiter oder lässt sie im Unterauftrag weiter bewirtschaften („Sofabauern“), um sich die Direktzahlungsrenten zu sichern.<sup>4</sup> Dabei werden Strukturen zementiert, die ohne diese Allgemeinen Direktzahlungen nicht im Geringsten rentabel wären. Da Land nicht vermehrbar ist, haben Betriebe, die wachsen wollen, das Nachsehen. Damit sind indirekt die hohen Renten der Allgemeinen Direktzahlungen wesentlich dafür verantwortlich, dass das Durchschnittseinkommen der Landwirtschaft auch im Talgebiet hinter dem Paritätslohn zurückbleibt – während gut geführte Betriebe mit angemessenen Strukturen ein Einkommen erwirtschaften, das deutlich über dem Paritätslohn liegt.<sup>5</sup>

Dass es bei den weltweit einzigartigen Flächenrenten

<sup>4</sup> In der Schweiz gelangen gemäss einer Schätzung von Giuliani und Rieder jährlich nur etwa 0,2 bis 0,4 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf den Bodenmarkt (Kauf und Verkauf von Boden). Der Pachtlandmarkt dürfte in einer ähnlichen Grössenordnung liegen. Die Nachfrage übersteigt das Angebot um ein Vielfaches. Vgl. Giuliani G. / Rieder P.: Bodenmarkt zwischen Land- und Wirtschaft. Agrarforschung 10 (7) 2003, S. 258–263.

<sup>5</sup> Das „beste“ Viertel der Landwirtschaftsbetriebe im Talgebiet erwirtschaftet ein Einkommen je Familienarbeitskraft von 87'000 Franken gegenüber dem ausserlandwirtschaftlichen Vergleichslohn von etwa 67'000 Franken. In diesem „besten“ Viertel dürfte auch ein wesentlicher Anteil an Betrieben enthalten sein, die aufgrund des subventionsbedingt ausgetrockneten Nutzflächenmarktes noch weit von ihrem Grössenoptimum entfernt sind, d.h. das Einkommenspotenzial ist auch bei diesen „besten“ Betrieben zweifellos noch lange nicht ausgeschöpft, wie die teilweise hohen Einkommen von rationell geführten Betrieben über 40 bis 50 Hektaren zeigen. Es kann also davon ausgegangen werden, dass in der Tal-landwirtschaft heute auch im Durchschnitt bei angemessenen Strukturen weit besser verdient werden könnte als in anderen vergleichbaren Berufen.

<sup>2</sup> Mann S. / Mack G: Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen. FAT-Schriftenreihe Nr. 64, 2004.

<sup>3</sup> Vgl. Schläpfer, Felix: Agrar-Subventionen – Zeit zum Ausmisten, in: „NZZ am Sonntag“, 19. März 2006.

der Schweizer Agrarpolitik um hohe Geldbeträge geht, zeigen folgende, bisher kaum beachtete Zahlen: Im Durchschnitt werden für jede Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche – also 100 auf 100 Meter – im Jahr rund 4300 Franken Steuergelder ausgegeben. Schätzungsweise 90 Prozent davon verbleiben direkt oder indirekt bei den Landwirtschaftsbetrieben. Je nach Höhenlage und Nutzungsart sind die Zahlungen aber sehr unterschiedlich. Das Talgebiet kommt dabei markant besser weg als das Berggebiet, obwohl mit den Direktzahlungen als ein wesentliches Ziel „nachteilige Produktionsbedingungen ausgeglichen“ werden sollten. Die weitaus höchsten Beträge werden für Ackerland, also das landwirtschaftlich beste Land, bereitgestellt. Für eine Buntbrache werden von Bund und Kanton bis über 7000 Franken pro Hektare und Jahr bezahlt und das Saatgut teilweise gratis zur Verfügung gestellt. Der jährliche Bewirtschaftungsaufwand für die betreffende Fläche beträgt dabei rund 15 Stunden.

Das Festhalten an der selber bewirtschafteten Fläche ist aber nur eine von zahlreichen Strategien, mit welchen in der Landwirtschaft die Renten der derzeitigen Agrarpolitik erhalten oder optimiert werden können. Sie alle sind Ausdruck eines in hohem Masse falsche Anreize setzenden und die Modernisierung der Landwirtschaft bremsenden Systems. Es wäre Aufgabe der Politik, auf solche Missstände im Rahmen der Diskussion um die AP 2011 einzugehen und auch eine Antwort zu geben.

**5) Die Allgemeinen Direktzahlungen kompromittieren die Erreichung des ökologischen Leistungsauftrags im Mittelland**

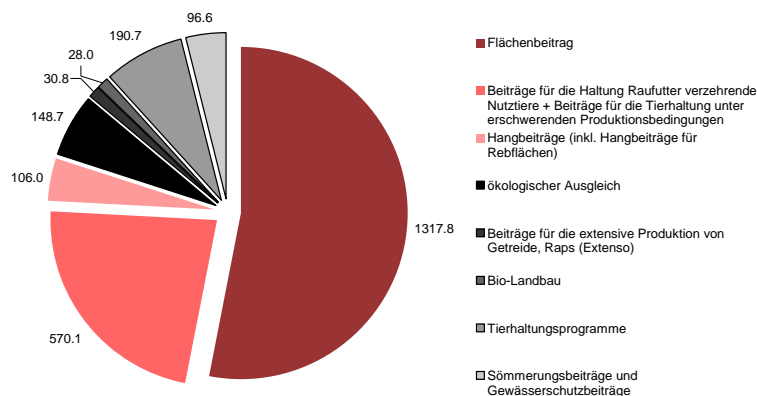
Die Allgemeinen Direktzahlungen seien nötig, so eine andere häufige Argumentation, weil sie ökologische Leis-

tungen der Landwirtschaft – den sogenannten „Ökologischen Leistungsnachweis“ (ÖLN) – abdecken würden. Tatsächlich ist es gerade umgekehrt, wie Schläpfer nachvollziehbar aufzeigt. Die Allgemeinen Direktzahlungen machen ökologische Leistungen, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen, vielmehr unattraktiv. Auch diese Problematik ist bisher in der Diskussion kaum beachtet worden.

Zunächst gilt es festzuhalten, dass der ökologische Leistungsnachweis zum allergrössten Teil Anforderungen beinhaltet, deren Einhaltung für jedes andere Unternehmen selbstverständlich ist, d.h. die gesetzlichen Vorschriften einzuhalten bzw. ein Überschreiten von gesetzlichen Grenzwerten zu verhindern (z.B. Gewässerschutzgesetz, Stoffverordnung usw.). Für die wenigen Ausnahmen, also die Anforderungen, die über diese gute fachliche Praxis bzw. die Umweltstandards hinausgehen und die tatsächlich als Leistung bezeichnet werden können, hält die Direktzahlungsverordnung die sogenannten Öko-Beiträge bereit, welche den Bewirtschafteter für allfällige Zusatzaufwände oder Ertragseinbussen entschädigt.

Die einschneidendste Anforderung des ÖLN betrifft im Mittelland den Mindestanteil von sieben Prozent ökologischer Ausgleichsflächen. Weil viele Betriebe ohnehin grössere Anteile nicht intensivierbarer Flächen aufweisen, beispielsweise Hangpartien, schattige Waldrandbereiche, vernässte Parzellen, vor allem aber auch Naturschutzgebiete – welche in vielen Kantonen aufgrund von Zusatzbeiträgen zu den lukrativsten Flächen gehören und nicht selten Stundenlöhne von mehreren Hundert Franken abwerfen –, ist diese Anforderung schon aus rein betrieblichen Gründen für schätzungsweise über 50 Prozent der Höfe ein reiner Mitnahmeeffekt, weil sowieso erfüllt. So-

**Verteilung der Direktzahlungen**  
(in Mio. Franken)



Quelle: BLW, Agrarbericht 2005, S. 153



fern ein Betrieb tatsächlich intensiv nutzbares Landwirtschaftsland „ökologisieren“ muss, um den ÖLN zu erfüllen, ermöglichen ihm die Ökobeiträge Flächenerlöse (sogenannte Deckungsbeiträge), welche bei geeigneter Wahl des Flächentyps deutlich über denjenigen einer normalen Fruchtfolge oder intensiven Grünlandnutzung liegen. Um den ÖLN zu erfüllen, hätte er also auch ohne Allgemeine Direktzahlungen bzw. ohne ÖLN-Anforderung gar keine finanziellen Einbussen hinzunehmen, sondern kann sein Betriebsergebnis über die Ökobeiträge eher noch optimieren. Es ist damit schönfärberisch zu argumentieren, die Allgemeinen Direktzahlungen würden den ökologischen Leistungsnachweis entschädigen.

Den Allgemeinen Direktzahlungen fehlt somit nicht nur eine überzeugende Begründung für die verfassungsmässige Leistungsentschädigung, sie wirken vielmehr dem wichtigsten Leistungsauftrag der Landwirtschaft im Mittelland geradezu entgegen: der Pflege der Kulturlandschaft und der Erhaltung der Artenvielfalt. Denn sie machen ökologische Leistungen, die über Mitnahmeeffekte und/oder die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen, schlicht unattraktiv, da im Mittelland 94 Prozent der Direktzahlungen an Fläche und Tiere gebunden sind. Die wenigen Prozente, die für spezifische ökologische Leistungen ausbezahlt werden, sind ökonomisch für den Landwirtschaftsbetrieb so gut wie irrelevant. Für die Bauern ist es interessanter, auf Produktion zu setzen und gleichzeitig die lukrativeren Allgemeinen Direktzahlungen zu optimieren.

Die Allgemeinen Direktzahlungen führen deshalb im Mittelland zur paradoxen Situation, dass eine Intensivierung der Produktion attraktiver ist als ein Ausbau der ökologischen Leistungen, trotz der teilweise unverhältnismässig hohen Anreize für Ökoflächen.<sup>6</sup>

Dass dies tatsächlich so ist, zeigen die Entwicklung der Ökoflächen und das massive Verfehlen der ökologisch-landschaftlichen Ziele im schweizerischen Mittelland. Der Anteil an Ökoflächen im Talgebiet erreichte 2004 gerade acht Prozent, lag also nur ganz knapp über dem pro Betrieb geforderten Minimum von sieben Prozent des ÖLN. Trotz sinkenden Produktpreisen, welche die Attraktivität der Ökoflächen laufend steigern sollten, sind die Flächenanteile des Ökoausgleichs seit 2004 erstmals sogar rück-

läufig. Im Mittelland reagieren Landwirte auf Ökoanreize praktisch nicht. Mehr noch: Sie können es sich leisten, ökologische Ziele zunehmend offen abzulehnen. Dabei werden die Flächenziele heute erst zu 20 Prozent erreicht: Statt der angestrebten 65'000 Hektaren qualitativ wertvoller Ökoflächen im Talgebiet gehen Schätzungen von derzeit unter 15'000 Hektaren aus. Der Rest der rund 60'000 Hektaren Ökoflächen im Talgebiet unterscheidet sich kaum von den intensiv genutzten Flächen. Das Ziel, über die Direktzahlungen eine attraktivere, artenreichere Kulturlandschaft zu schaffen, muss damit im Talgebiet als weitgehend gescheitert bezeichnet werden.<sup>7</sup>

Gerne wird die Einhaltung der ÖLN-Regelungen im Düngerbereich als wichtige Zusatzleistung genannt, die durch die Allgemeinen Direktzahlungen finanziert werde. Schläpfer weist im bereits erwähnten Artikel darauf hin, dass auch auf diesem Gebiet die Anreize in die umgekehrte Richtung wirken: Es gäbe Gesetze (wie die Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung), die einschränkender sind als der ÖLN und an die sich jedes andere Gewerbe – ohne Subventionen – halten muss, um das Grundwasser (Nitrat) und die Seen (Phosphat) nicht zu gefährden. Nicht so die Landwirtschaft: Seit Jahrzehnten werden ÖLN-konforme, aber klar gesetzeswidrige Belastungen des Grundwassers und der Böden durch Stickstoff und Phosphor beispielsweise im nördlichen Kanton Luzern toleriert. Dies sind im Übrigen Belastungen, die nicht unwesentlich auf die Intensivierungsanreize der Allgemeinen Direktzahlungen und der Marktstützungsmassnahmen zurückzuführen sind. Die daraus entstandenen und weiter entstehenden Schäden an der Umwelt werden nicht mit Sanktionen, sondern mit abermals millionenteuren, freiwilligen und bis heute wenig erfolgreichen Zusatzanreizen im Rahmen von Spezialprogrammen „bekämpft“.

Es ist nachvollziehbar, dass solche Fehlentwicklungen der Agrarpolitik in der Vernehmlassungsunterlage des Bundes nicht zu finden sind. Es muss aber doch erstaunen, dass der fehlende Leistungsausweis der Landwirtschaftspolitik im Mittelland bisher weder von der Politik noch von Umweltverbänden kommuniziert und thematisiert wurde. Offensichtlich gibt es im vielfältigen agrarpolitischen Interessengeflecht (über 300 Stellungnahmen in der Vernehmlassung) so etwas wie einen stillschweigenden Konsens darüber, das System der Direktzahlungen im Kern

<sup>6</sup> Alle flächenmässig wichtigeren Ökoflächentypen ermöglichen im Flachland Stundenerlöse und/oder Flächenerlöse, die eindeutig über denjenigen einer Intensivproduktion liegen. Während für die Milchproduktion im Talgebiet mit Stundenerlösen von 12 bis 25 Franken gerechnet wird, liegen sie bei Extensowiesen oder Buntbrachen bei 60 bis weit über 300 Franken. Da flächenmässig nur klein, sind sie für das Gesamteinkommen aber nicht ausschlaggebend und dienen lediglich zur Aufbesserung bzw. „Quersubventionierung“ des durchschnittlichen Betriebsstundenlohns.

<sup>7</sup> In der Vernehmlassungsunterlage wird lediglich die Differenz zwischen den bestehenden Ökoflächen im Mittelland – im Jahr 2002 57 100 Hektaren – und dem Flächenziel von 65 000 Hektaren genannt. Dass es beim Flächenziel aber gemäss Landschaftskonzept Schweiz des Bundesrats um qualitativ wertvolle Ökoflächen geht und nur ein kleiner Anteil der bestehenden Ökoflächen im Talgebiet ökologische Qualitätskriterien erfüllt, wird nicht erwähnt.

unangetastet zu lassen. Dabei würde der sukzessive Abbau der Allgemeinen Direktzahlungen im Mittelland die Attraktivität des ökologischen Ausgleichs sofort so weit erhöhen, dass ihr Anteil um ein Mehrfaches ansteigen dürfte – bei rund einer Milliarde geringeren volkswirtschaftlichen Kosten jährlich<sup>8</sup> und ohne den Verfassungsauftrag der flächendeckenden Nutzung oder einer marktorientierten Landwirtschaft zu gefährden.

#### Fazit

Das gegenwärtige System der Allgemeinen Direktzahlungen lässt sich im Talgebiet kaum noch mit dem Verfassungsauftrag legitimieren. Darüber hinaus ist es volkswirtschaftlich fragwürdig, weil es in hohem Masse die Entwicklung einer zukunftsfähigen, starken Landwirtschaft blockiert. Im Bereich der Artenvielfalt sind die Allgemeinen Direktzahlungen wesentlich dafür mitverantwortlich, dass die Ziele – trotz sehr hoher finanzieller Anreize für Ökoflächen – massiv verfehlt wurden, und im Bereich des Gewässerschutzes fördern sie Überschreitungen von Gesetzeslimiten durch unerwünschte Intensivierungsanreize. Sozialpolitisch sind die Allgemeinen Direktzahlungen kontraproduktiv. Sie blockieren mit ihren sehr hohen, ohne Gegenleistung ausgerichteten Renten die Flächenmobilität und damit den Strukturwandel und verhindern, dass nicht nur die wenigen grossen, gut geführten Betriebe ein sehr gutes Einkommen erwirtschaften können (das gegenwärtig deutlich über dem Paritätslohn liegt), sondern auch der Durchschnitt.

Aus ordnungs- und sozialpolitischen Gründen sind Korrekturen bei den Allgemeinen Direktzahlungen für die AP 2011 deshalb dringlich. Ein Verzicht auf eine Korrektur dieser Mängel würde nicht nur die Zahlungsbereitschaft der Steuerzahler für die Landwirtschaftspolitik in den kommenden Jahren vermindern, sondern auch die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft bei weiteren unumgänglichen Marktöffnungen schwächen.

#### Empfehlung

Wir empfehlen, statt des vorgesehenen deutlichen Ausbaus einen zeitlich gestaffelten Abbau der Allgemeinen Direktzahlungen im Talgebiet zu diskutieren und die erwarteten, positiven Folgen in volkswirtschaftlicher, landwirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht im Einzelnen zu analysieren.

#### Die allgemeinen Direktzahlungen sind auch im Berggebiet nicht zielführend

Im Berggebiet ist die Situation der Landwirtschaft und die Rolle der Agrarpolitik grundlegend anders zu beurteilen als im Talgebiet. Auf diese bisher zu wenig beachtete wichtige Differenzierung soll nachfolgend eingegangen werden.

Die grundlegenden Unterschiede betreffen insbesondere folgende Punkte:

##### 1) Disparitätenausgleich

Ein explizites Ziel der Agrarpolitik besteht darin, im Berggebiet einen Beitrag zum Disparitätenausgleich zu schaffen: Das mit zunehmender Höhenlage abnehmende Ertragspotenzial und die topografisch bedingten starken Bewirtschaftungerschwernisse gegenüber dem Talgebiet sollen ausgeglichen werden, so dass auch im Berggebiet ein angemessenes Einkommen in der Landwirtschaft erzielt werden kann.

Ohne hier auf Details eingehen zu können, ist darauf hinzuweisen, dass das Einkommen der Berglandwirtschaft deutlich hinter demjenigen im Talgebiet zurückliegt. Während die Flächenbeiträge (inklusive Hangbeiträge, welche spezifisch die Situation im Berggebiet berücksichtigen) über alle Zonen konstant bleiben, nehmen die Ökobeiträge sogar markant ab mit zunehmender Höhenzone, trotz höherem Bewirtschaftungsaufwand, deutlich höherer ökologischer Qualität, höheren Flächenanteilen und geringeren Erträgen als im Talgebiet. Gegenüber der Tal- und Hügellandregion wesentliche zusätzliche Gelder fliessen nur über die Tierbeiträge, insbesondere die Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerten Bedingungen, welche bis zu 1190 Franken pro Jahr und Grossvieheinheit erreichen (Bergzone IV) und damit einen beträchtlichen Anreiz zur Maximierung der Tierbestände und zur Intensivierung der Grünlandnutzung bieten.

Während im Talgebiet die Betriebe unter anderem über eine Wachstumsstrategie wesentliche Effizienz- und damit Einkommenssteigerungen realisieren können – oder bei nicht blockierter Flächenmobilität *könnten* –, ist im Berggebiet ein Wachstum der Betriebsgrösse aufgrund der hohen Arbeitsintensität und hoher Arbeitsspitzen bei der Grünlandbewirtschaftung nur begrenzt möglich und stösst regional teilweise bereits an Grenzen. Es ist deshalb zu beachten, dass dem Strukturwandel im Berggebiet eine andere Rolle zukommt als im Talgebiet, was die Bergbetriebe zusätzlich benachteiligt – in zukünftig eher noch zunehmendem Ausmass, da die Technisierung der Landwirtschaft die Flächenleistungen im Talgebiet markant stärker wachsen lässt als im Berggebiet. Für einen angemessenen Disparitätenausgleich scheinen deshalb die Flächenbeiträge grundsätzlich geeignet. Sie sollten dem

<sup>8</sup> Bezogen auf das Budget der AP 2011.

Berggebiet vorbehalten bleiben und könnten abgestuft nach Höhenzone ausgerichtet werden. Die bisher vor allem dem Berggebiet zugute kommenden Tierhalterbeiträge dagegen sind aufgrund einer unerwünschten Produktionsstützung und -lenkung und des Intensivierungsanreizes jedoch problematisch.

### **2) Dezentrale Besiedlung**

Der Verfassungsauftrag der dezentralen Besiedlung spielt nur im Berggebiet und einigen wenigen weiteren, strukturschwachen Regionen eine Rolle. Dass jährlich Mittel in der Höhe von 700 Millionen Franken an diesem agrarpolitischen Ziel vorbeigehen dürften, ist bereits im „dossierpolitik“ 2/06 ausführlicher dargelegt worden (Studie Rieder et al. 2004). Ebenso wird dort auf das grosse Optimierungspotenzial hingewiesen.

### **3) Flächendeckende Nutzung bzw. Offenhaltung der Landschaft**

Auch dieses agrarpolitische Ziel ist lediglich für das Berggebiet relevant. Denn im Talgebiet würden auch bei stark reduzierten oder wegfallenden Direktzahlungen kaum Flächen aus der Nutzung entlassen (siehe Mann S./Mack G.), während das Berggebiet trotz Direktzahlungen regional bereits von einer starken Flächenaufgabe geprägt ist. Am stärksten betroffen sind die Südtäler und generell das Sömmerungsgebiet. Dies zeigt deutlich die unterschiedliche Wirkung der Direktzahlungen im Berggebiet.

Gegenwärtig sind im Berggebiet die Gunstlagen – ähnlich wie im Talgebiet – begehrt und ökonomisch lukrativ zu bewirtschaften, während mit zunehmender Hangneigung und abnehmender Erschliessung die Nutzungsattraktivität rasch zurückgeht. Um die Offenhaltung der Landschaft wirksam erreichen zu können, sind die flächengebundenen Direktzahlungen viel stärker auf Nutzungsergebnisse hin auszurichten. Die Beiträge für die Gunstlagen sind zu senken, diejenigen für Flächen mit einer hohen Hangneigung, schlechter Erschliessung oder Bewirtschaftungshindernissen deutlich zu erhöhen.

### **4) Pflege der Kulturlandschaft und Erhaltung der Artenvielfalt**

Im Berggebiet hat die Pflege der Kulturlandschaft, insbesondere im Hinblick auf den Tourismus, höheres Gewicht, die Produktion von Nahrungsmitteln dagegen geringeres als im Mittelland.

Die Berglandwirtschaft ist auch für die Erhaltung der Artenvielfalt von vorrangiger Bedeutung, liegen doch rund 85 Prozent der ökologisch wertvollen landwirtschaftlich genutzten Flächen der Schweiz im Berggebiet, also auf lediglich 28 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Schweiz. Während heute flächenbezogen markant weni-

ger Ökozahungen ins Berggebiet ausgerichtet werden als ins Talgebiet, müsste dieses Verhältnis entsprechend der deutlich höheren ökologischen Leistungen und des erhöhten Bewirtschaftungsaufwands im Berggebiet umgekehrt werden.

#### **Fazit**

Das gegenwärtige Subventionssystem ist nicht geeignet, den angestrebten Ausgleich der Bedingungen zwischen Berg- und Talgebiet zu erreichen. Zudem werden die deutlich höheren ökologischen Leistungen der Berglandwirtschaft und der höhere Nutzungs- und Pflegeaufwand für Ökoflächen in den Bergzonen nicht angemessen abgegolten. Die AP 2011 verändert dieses Ungleichgewicht nicht.

#### **Empfehlung**

Wir empfehlen, gegenüber heute die Leistungen vermehrt am Aufwand sowie an erreichten Zielen<sup>9</sup> und nicht wie bisher primär an – theoretisch ermittelten, in der Praxis kaum je zutreffenden und zudem im Berggebiet wenig relevanten – Ertragseinbussen infolge Ökologisierung zu bemessen. Damit würden mit zunehmender Höhe auch die Beitragshöhen ansteigen und nicht wie bisher sinken. In dieser Richtung sollten sowohl die Ökobeiträge wie die Flächenbeiträge entsprechend abgestuft werden. Die Tierhaltungsbeiträge erachten wir dagegen als problematisch.

Für die Landwirtschaft im Berggebiet, die unter einer Reduktion von Zahlungen leiden würde, sind die Allgemeinen Direktzahlungen gegebenenfalls in reduzierter Form beizubehalten – allerdings abgestuft nach Zonen. Die frei werdenden Finanzen sind in andere, zielführende Instrumente umzulagern, beispielsweise Öko-Qualitätsbeiträge, um die Berglandwirtschaft gezielter in ihrem Leistungsauftrag im Bereich der Kulturlandschaftspflege, der Artenvielfalt und der Offenhaltung der Landschaft unterstützen zu können.

<sup>9</sup> Leider fehlen derzeit in der Agrarpolitik klare, quantitative Zielformulierungen über weite Strecken, was einerseits die Evaluation der Kosteneffizienz erschwert, andererseits den Aufbau eines konsequent leistungsorientierten Direktzahlungssystems behindert.

### **Schlussfolgerungen**

Für öffentliche Dienstleistungen der Landwirtschaft gemäss Art. 104 der Bundesverfassung braucht es erstens klar formulierte, operativ überprüfbare Leistungsaufträge, die fair abzugelten sind. Diese Abgeltung ist strikte von der Nahrungsmittelproduktion zu trennen. Dabei braucht es für das Talgebiet einerseits und das Berggebiet andererseits unterschiedliche Regelungen. Zweitens dürfen dem Strukturwandel keine Hindernisse in den Weg gelegt werden. Die schweizerische Landwirtschaft weist im internationalen Vergleich pro Fläche einen zu hohen Arbeitskräfteeinsatz und Kapitalbestand auf und ist deshalb teuer. Nötig ist deshalb ein funktionsfähiger Boden- und Pachtmarkt, um die Flächenmobilität zu verbessern. Drittens braucht es auch in Zukunft erhebliche Mittel für Direktzahlungen. Die Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer wird bereit sein diese aufzubringen, wenn sie weiss, für welche öffentlichen Güter und Externalitäten der Bauer entschädigt wird.

---

### **Rückfragen:**

rudolf.walser@economiesuisse.ch