



Faktenblatt Nr. 2  
November 2011

## Landwirtschaftliche Wertschöpfung erhöhen

Vorschläge zur Weiterentwicklung des landwirtschaftlichen Direktzahlungssystems der Schweiz – ein Vergleich auf der Basis von Modellrechnungen

Der Reformvorschlag des Bundesrates zur Agrarpolitik 2014–2017 enthält wesentliche Verbesserungen gegenüber dem heutigen Direktzahlungssystem. Wie ein Detailvergleich mit dem Vorschlag von Vision Landwirtschaft zeigt, schöpft er aber das Optimierungspotenzial zugunsten der Landwirtschaft und der Umwelt bei weitem nicht aus.

## Inhalt

Editorial .....	3
Wozu dieses Faktenblatt?.....	5
Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Vorschläge zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems.....	5
Die Modellierung der Systemvorschläge .....	8
Verwendetes Modell .....	8
Die verglichenen Varianten.....	9
Auswirkungen der Systemvorschläge auf die Produktion .....	9
Pflanzenbau.....	9
Milch und Fleisch .....	10
Kalorienproduktion .....	11
Auswirkungen auf die Umwelt .....	12
Ressourcenschutz.....	12
Biodiversität.....	13
Energiebedarf .....	13
Auswirkungen auf Erlös, Kosten, Einkommen und Wertschöpfung .....	14
Produktionswert .....	14
Fremdkosten .....	15
Einkommen.....	15
Landwirtschaftliche Gesamtrechnung und Wertschöpfung.....	18
Zuordnung des Agrarbudgets zu den Verfassungszielen .....	19
Zuordnung der Beiträge nach Wirkung und Regionen (Tal-, Hügel-, Bergregion) .....	20
Schlussfolgerungen und Zusammenfassung.....	20
Literatur .....	23
Anhang: Modellrelevante Annahmen für die Berechnung der Varianten Vision Landwirtschaft mittels SILAS.....	24

### Verwendete Abkürzungen:

AP	Agrarpolitik
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
DZV	Direktzahlungsverordnung
GVE	Grossvieheinheiten
ha	Hektare
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis

### Impressum

Autoren: Felix Schläpfer, Andreas Bosshard, Markus Jenny  
Gestaltung: Marcel Burkhardt  
Oberwil-Lieli, im November 2011



Vision Landwirtschaft

Geschäftsstelle T+41 (0)56 641 11 55

Litzibuch F+41 (0)56 641 17 14

CH-8966 Oberwil-Lieli sekretariat@visionlandwirtschaft.ch

www.visionlandwirtschaft.ch

## Editorial

### Reformpfad nicht auf halbem Wege verlassen!

Ende März 2011 hat der Bundesrat eine Motion des Ständerates eingelöst und Vorschläge zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in die Vernehmlassung gegeben. Das Kernstück der Vorlage ist die Reform des Direktzahlungssystems, das in Zukunft klar auf die Ziele des Verfassungsartikels BV 104 ausgerichtet werden soll.

In der Vernehmlassungsunterlage fehlen allerdings die in der Motion geforderten Szenarien, die aufzeigen sollten, wie sich die verschiedenen Beitragshöhen auf die Zielerreichung auswirken. Ein Alternativvorschlag liegt aber von ausserhalb der Verwaltung vor. Bereits im Februar 2010 hat Vision Landwirtschaft im «Weissbuch Landwirtschaft Schweiz» die Schweizer Agrarpolitik eingehend durchleuchtet und daraus detaillierte Reformvorschläge formuliert.

Ein Vergleich verschiedener Varianten ermöglicht es, Stärken und Schwächen, Vor- und Nachteile verschiedener Lösungen gegeneinander abzuwägen und unterstützt damit die Suche nach einer sachorientierten Entscheidung in komplexen Situationen. Diesen Vergleich möchten wir mit dem vorliegenden Faktenblatt ermöglichen.

Dazu hat Vision Landwirtschaft die Forschungsanstalt Agroscope in Tänikon beauftragt, mit demselben Computermodell, mit dem die Auswirkungen des bundesrätlichen Vorschlags abgeschätzt wurden, auch die Auswirkungen des Vorschlages von Vision Landwirtschaft zu berechnen. Als Vergleichsbasis dient die Fortführung der bisherigen Politik.

### Die im vorliegenden Faktenblatt präsentierten Resultate zeigen:

- **Optimierungspotenzial bei weitem noch nicht ausgeschöpft.** Der Vorschlag des Bundesrates enthält unbestrittene und grundlegende Verbesserungen gegenüber dem jetzigen System. Er schöpft aber das Optimierungspotenzial bei weitem nicht aus. Der Vorschlag Vision Landwirtschaft schneidet in fast allen agrarpolitischen Zielbereichen besser ab.
- **Hauptanliegen der Motion noch nicht erfüllt.** Für das schlechtere Abschneiden des bundesrätlichen Vorschlages verantwortlich sind vor allem die vorgesehenen rund 1,6 Mrd. Franken Direktzahlungen und rund 0,7 Mrd. weitere Zahlungen pro Jahr, die weiterhin pauschal und ohne eigentliche Gegenleistung ausbezahlt werden sollen. Die Forderungen nach einer Umlagerung der weder agrarpolitisch noch volkswirtschaftlich zu rechtfertigenden hohen Pauschalzahlungen des jetzigen Agrarsystems waren aber gerade der Auslöser der Motion.
- **Versorgungssicherheitsbeiträge kontraproduktiv.** Insbesondere der im Vorschlag des Bundesrates vorgesehene Hauptausgabeposten, die jährlich über 1,0 Milliarden Franken hohen Versorgungssicherheitsbeiträge, lassen sich nicht rechtfertigen. Sie leisten gemäss den vorliegenden Berechnungen nicht nur keinen Beitrag an eine sichere Nahrungsmittelversorgung der Schweiz, sondern behindern darüber hinaus nachweislich eine zukunftsorientierte Entwicklung der Landwirtschaft und eine umweltschonende, ressourceneffiziente Bodennutzung.

Die Berechnungen zeigen, dass Umwelt, Landwirtschaft und Bevölkerung durch eine konsequente Umsetzung der Reform weit stärker gewinnen könnten als dies mit dem Vorschlag des Bundesrates der Fall wäre:

- **Wertschöpfung der Landwirtschaft mit gezielteren Direktzahlungen vervielfachen.** Die Wertschöpfung der Landwirtschaft beträgt beim Vorschlag von Vision Landwirtschaft inklusive der gemeinwirtschaftlichen Leistungen rund 2,3 Mrd. Franken und ist damit fast 3 Mal so hoch wie beim Vorschlag des Bundesrates – und rund 6 Mal höher als bei der jetzigen Agrarpolitik.
- **Betriebseinkommen verbessern.** Der Reformvorschlag des Bundesrates und der viel konsequenter auf die Verfassungsziele ausgerichtete Vorschlag von Vision Landwirtschaft führen etwa im gleichen Umfang zu einer Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen gegenüber der bisherigen Politik.
- **Direktzahlungen für Leistungen!** Mit einer konsequenten Leistungsabgeltung wie beim Vorschlag von Vision Landwirtschaft gehören neben der Berglandwirtschaft nachhaltig wirtschaftende bäuerliche Betriebe generell und dank deutlich zunehmender Umweltleistungen die breite Bevölkerung zu den Gewinnern. Beim bundesrätlichen Vorschlag schneiden dagegen die jetzt schon wirtschaftlich gut dastehenden grösseren Betriebe der Gunstlagen, die zudem relativ wenige gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen, besser ab.
- **Importe reduzieren, Einkommen erhöhen.** Da mehr gemeinwirtschaftliche Leistungen entschädigt und weniger Produktionsanreize gegeben werden, geht beim Vorschlag Vision Landwirtschaft die Bruttoproduktion zwar leicht zurück – nicht aber die Nettoproduktion, also die eigentliche Primärproduktion. Diese Entwicklung geht einher mit geringeren Dünger- und Energieimporten und als Folge geringerer Produktionsmengen deutlich zunehmenden Produzentenpreisen wichtiger Landwirtschaftsprodukte wie der Milch. Dadurch kann die Landwirtschaft sowohl über ihre gemeinwirtschaftlichen Leistungen wie über die Primärproduktion mehr verdienen.

**Fazit:** Beim bundesrätlichen Vorschlag sind demgemäss in fast allen Zielbereichen beträchtliche Systemoptimierungen möglich, und dies ohne dass deswegen andere Zielbereiche schlechter abschneiden. Dieses Resultat weist darauf hin, dass es sich nicht um Zielkonflikte handelt, sondern um Fragen der Systemeffizienz bei einem noch relativ jungen und noch nicht optimal austarierten, komplexen System.

Die bevorstehenden agrarpolitischen Weichenstellungen werden die Zukunft der Schweizer Landwirtschaft über viele Jahre prägen. Vision Landwirtschaft will mit dem vorliegenden Faktenblatt die Notwendigkeit und die positiven Perspektiven wichtiger Verbesserungen der gegenwärtigen Vorlage aufzeigen. Damit wollen wir den politischen Mut unterstützen, den es für eine tatsächliche Reform der Agrarpolitik braucht.

Andreas Bosshard  
Geschäftsführer Vision Landwirtschaft

## Etappen der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems im Rahmen der AP 2014–2017

Die Reform des Direktzahlungssystems, die derzeit im Gange ist, geht auf eine Motion des Ständerates zurück. Dieser beauftragte den Bundesrat im Oktober 2006, das Direktzahlungssystem einer Überprüfung zu unterziehen und Vorschläge für einen «möglichst zielgenauen Einsatz der Mittel» zu machen (Ständerat 2006).

Im Mai 2009 hat der Bundesrat einen entsprechenden Bericht vorgelegt. Kernstück darin ist ein Konzept für ein verbessertes Direktzahlungssystem, das im Gegensatz zu heute eine klare Ausrichtung der Zahlungen auf die in der Verfassung beschriebenen Ziele ermöglicht. Der Bericht wurde fast einhellig begrüsst. Mittelverteilung und Instrumente für die einzelnen Zielbereiche wurden allerdings darin noch nicht genannt.

Diese Konkretisierung wurde im Herbst 2009 durch eine zweite Ständeratsmotion gefordert (Ständerat 2009). Sie wurde vom Bundesrat mit einem Bericht eingelöst, der im März 2011 in die Vernehmlassung ging, ergänzt durch Modellrechnungen zu den Auswirkungen der Vorschläge. Allerdings fehlte darin die von der Motion geforderte Präsentation von verschiedenen Beitragsszenarien.

Vision Landwirtschaft hat bereits im Februar 2010 in ihrem «Weissbuch Landwirtschaft Schweiz» auf der Basis einer umfassenden Analyse einen detaillierten Vorschlag für ein weiterentwickeltes Direktzahlungssystem vorgestellt. Das vorliegende Faktenblatt vergleicht die agrarpolitischen Auswirkungen des bundesrätlichen Vorschlages vom März 2011 mit dem Vorschlag von Vision Landwirtschaft. Beide Vorschläge wurden durch Agroscope-Tänikon mit demselben Modell durchgerechnet und hinsichtlich ihrer Auswirkungen evaluiert.

Die Resultate des Vergleichs zeigen, dass der Vorschlag des Bundesrates zwar wichtige Verbesserungen gegenüber dem jetzigen Direktzahlungssystem beinhaltet, dass aber zentrale Forderungen der Motion nur halbherzig umgesetzt wurden. Der konsequent auf Leistungszahlungen ausgerichtete Vorschlag von Vision Landwirtschaft erreicht fast alle Verfassungsziele deutlich besser als der Vorschlag des Bundesrates und verbessert gleichzeitig die Einkommenssituation der Landwirtschaft, vor allem im Berggebiet.

Der Bundesrat wird im Januar 2012 aufgrund der Vernehmlassung eine Botschaft verabschieden, die in der Frühlingssession 2012 vom Parlament beraten wird. Vision Landwirtschaft will mit diesem Faktenblatt einen Beitrag leisten zu den bevorstehenden Konzeptarbeiten sowie zu den anstehenden politischen Entscheidungen, welche die Entwicklung der Schweizer Landwirtschaft über viele Jahre prägen wird.

## Wozu dieses Faktenblatt?

Mit dem Vorschlag des Bundesrates (EVD 2011) und demjenigen von Vision Landwirtschaft (Bosshard et al. 2010) liegen zwei Varianten für die Reform der Agrarpolitik vor (vgl. Tab. 1). Basierend auf Berechnungen mit demselben Computermodell vergleicht das vorliegende Faktenblatt die beiden Vorschläge. Beide verfolgen – in Einklang mit der Motion – grundsätzlich dasselbe Ziel: Die Zahlungen sollen transparent und konsequent auf die in der Bundesverfassung festgehaltenen Ziele ausgerichtet werden. Ziel des Faktenblattes ist es aufzuzeigen, wo der bundesrätliche Vorschlag nachgebessert werden sollte und welche Perspektiven sich daraus für die Landwirtschaft, die Umwelt und die Bevölkerung ergeben.

## Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Vorschläge zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

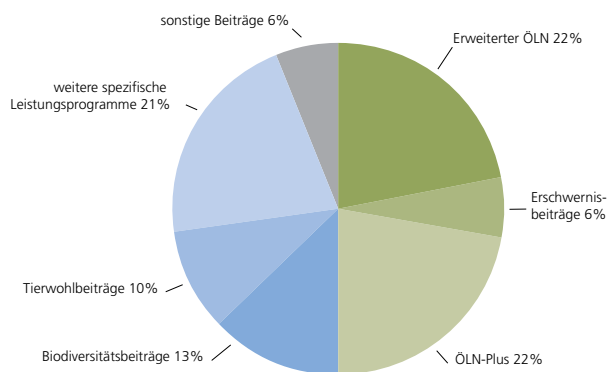
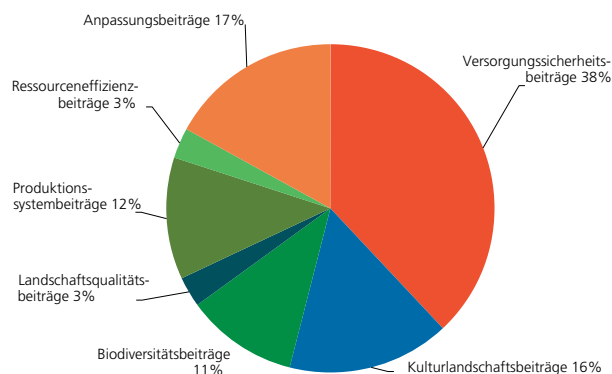
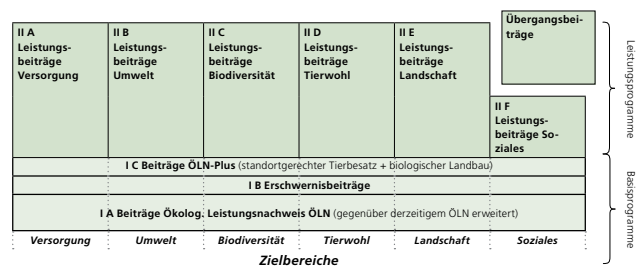
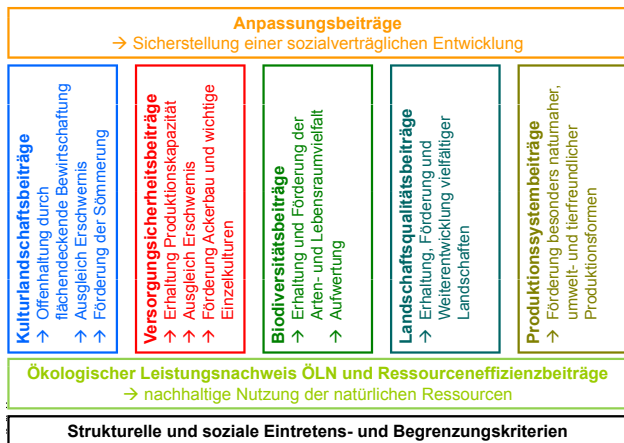
Die Struktur des Direktzahlungssystems ist bei beiden Vorschlägen weitgehend vergleichbar (Abb. 1). In beiden Systemvorschlägen sind die Beitragskategorien nach den Verfassungszielen benannt. Nur die Bezeichnungen der Zielbereiche sowie die Zuordnung der einzelnen Unterziele zu den Zielbereichen weichen geringfügig voneinander ab. Stärker gewichtet sind beim Vorschlag Vision Landwirtschaft die zielübergreifenden Beitragskategorien (Querbalken IA, IB und IC). Die Anpassungsbeiträge beim bundesrätlichen Vorschlag entsprechen den Übergangsbeiträgen bei Vision Landwirtschaft. Als soziale Komponente, welche Här-

tefälle abfedern soll, sind sie allerdings eigentlich nicht zielübergreifend, sondern wie von Vision Landwirtschaft vorgeschlagen klar dem sozialen Zielbereich zuzuordnen.

Grundlegende Unterschiede zwischen den beiden Vorschlägen zeigen sich nur bei den Mittelzuweisungen (Abb. 1 unten). Die Versorgungssicherheitsbeiträge machen beim Vorschlag des Bundesrates den grössten Teil der Kosten aus. Beim Vorschlag von Vision Landwirtschaft sind sie erst vorgesehen, wenn die Fläche von wichtigen Kulturen deutlich abnimmt. Dies wäre dann der Fall, wenn beispielsweise die Produzentenpreise infolge Marktöffnung gegenüber heute massiv sinken würden und sich der Anbau der für die Schweiz wichtigen Kulturen nicht mehr lohnt.

Deutlich höher sind beim Vorschlag des Bundesrates auch die Anpassungsbeiträge/Übergangsbeiträge.

Entsprechend bleiben beim Vorschlag des Bundesrates deutlich weniger Mittel für die übrigen Zielbereiche als bei Vision Landwirtschaft. Die relative Beitragshöhe ist bei diesen weiteren Zielbereichen aber weitgehend vergleichbar. Weitere Unterschiede zwischen den beiden Vorschlägen sind in Tab. 1 zusammengestellt.



**Abb. 1:** Schematischer Vergleich der beiden Varianten zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems: Links Vorschlag des Bundesrates, rechts Vorschlag von Vision Landwirtschaft. Bei den Beitragshöhen ist der Stand 2017 dargestellt. Die Höhe der Subventionen (Zahlungsrahmen) beträgt jeweils 3,5 Milliarden Franken jährlich. Details s. Abb. 15. Quellen: BLW 2011/Bosshard et al. 2010.

**Tab. 1:** Übersicht über die wichtigsten Unterschiede zwischen dem Direktzahlungskonzeptvorschlag des Bundesrats und demjenigen von Vision Landwirtschaft.

	<b>Bundesrat/BLW</b>	<b>Vision Landwirtschaft</b>
Zielorientierung der Direktzahlungen	Keine konsequente Umlagerung der Direktzahlungen. z.B. Beiträge für «Versorgungssicherheit» unabhängig davon, ob die Beträge einen Einfluss auf die Versorgungssicherheit haben. Zusätzlich zu diesen Beiträgen weitere Anbaubeiträge im Ackerbau	Vollständige Umlagerung der Direktzahlungen in zielorientierte Beiträge für gemeinwirtschaftliche Leistungen
Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN)	Anforderungen z.T. tiefer als bei AP 2011; ÖLN ist Voraussetzung für Bezug von Direktzahlungen, für die alleinige Einhaltung gibt es keine Beiträge	Anforderungen höher als bei AP 2011; für Einhaltung sind Beiträge vorgesehen, zugleich Voraussetzung für Bezug von weiteren Direktzahlungen
Betriebsbeitrag für soziale und kulturelle Leistungen der Landwirtschaft sowie Beitrag zur dezentralen Besiedlung	kein Betriebsbeitrag; keine Beiträge für soziale und kulturelle Leistungen der Landwirtschaft bzw. zur dezentralen Besiedlung	Betriebsbeitrag für soziale und kulturelle Leistungen der bäuerlichen Landwirtschaft sowie die dezentrale Besiedlung
Marktstützungen	Beibehaltung der Marktstützungen (Massnahmen Produktion und Absatz) Beispiele: Anbaubeiträge, Stützung Milch	zwei Varianten: • VL1: Umlagerung der Anbaubeiträge für Zuckerrüben und Ölsaaten in zielorientierte Direktzahlungen • VL2: Vollständige Umlagerung in zielorientierte Direktzahlungen
Höhe der Beiträge	Orientiert sich stark an bisherigen Beiträgen	Orientiert sich an Aufwand für gemeinwirtschaftliche Leistungen, wie in der Verfassung vorgesehen

Wie wirken sich diese Unterschiede auf die Ergebnisse der Landwirtschaftlichen Produktion und die weiteren multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft aus?

# Die Modellierung der Systemvorschläge

## Verwendetes Modell

Der Vergleich der beiden Vorschläge zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems basiert auf vier publizierten Grundlagen (Tab. 2).<sup>1</sup>

**Tab. 2:** Übersicht über die vorhandenen Grundlagenstudien.

	Vorschlag Bundesrat (BR)	Vorschlag Vision Landwirtschaft (VL)
Ausführliche Erläuterung des Systemvorschlags	EVD 2011 (Vernehmlassungsunterlage vom 23. März 2011)	Bosshard et al. 2010 (Weissbuch Landwirtschaft Schweiz)
Modellierungsstudie	ART Reckenholz-Tänikon (Zimmermann et al. 2011)	ART Reckenholz-Tänikon (Mann et al. 2011)
Zeithorizont der Modellierung	2011–2017	2011–2023

Die Auswirkungen der Reformvorschläge wurden sowohl beim Vorschlag des Bundesrates wie beim Vorschlag Vision Landwirtschaft mit dem Simulationsmodell SILAS durch die Forschungsanstalt Agroscope Tänikon berechnet.

Die SILAS-Modellrechnungen ermitteln, ausgehend vom Mittelwert der realen Agrarentwicklung zwischen 2005 und 2007 für die gewählten Prognosejahre die Veränderungen der Produktionsaktivitäten unter den vorgegebenen Szenarien-Rahmenbedingungen. Bei allen hier präsentierten Szenarien wird davon ausgegangen, dass das Agrarbudget konstant bleibt.<sup>2</sup>

Während der Bundesrat für seinen Vorschlag die Auswirkungen in Jahresschritten nur bis 2017 berechnen liess, wurden die Auswirkungen des Vorschlages Vision Landwirtschaft bis 2023 prognostiziert. Für den nachfolgenden Vergleich der Auswirkungen wird durchgängig das Jahr 2017 dargestellt; für die übrigen modellierten Jahre sei auf die diesem Faktenblatt zugrunde liegenden Studien verwiesen (s. Tab. 2).

Das Modell SILAS prognostiziert, wie sich Flächennutzung, Produktion, Einkommen usw. in Jahresschritten entwickeln, *wenn die Betriebe mit ihren gegebenen Strukturen* produzieren. Reaktionen der Betriebe mittels Strukturanpassungen (z.B. Maschinenbestand, Effizienzgewinne durch Flächenwachstum) werden im Modell also nicht berücksichtigt; nicht betriebsbezogene Entwicklungen wie biologische und technische Fortschritte oder Ersatzinvestitionen für altersbedingt aus der Nutzung fallende Stallplätze sind dagegen unabhängig vom jeweiligen Szenario im Modell enthalten. Dadurch unterschätzt das Modell tendenziell die resultierenden Einkommen der Landwirtschaftsbetriebe (Details s. Anmerkung in Anhang). Deshalb wurde die Einkommensentwicklung der Betriebe zusätzlich auch mit dem neuen, dynamischen Modell SWISSland berechnet, welches die Strukturentwicklung miteinbezieht. Details zur Funktionsweise der Modellierungsprogramme und zu den getroffenen Annahmen – beispielsweise über die zukünftige Preisentwicklung – sind in Mann et al. (2011) dokumentiert.

1 Wenige ergänzende Angaben und geringfügige Korrekturen zu den Modellierungsstudien wurden von der Forschungsanstalt Agroscope Tänikon separat zur Verfügung gestellt.

2 Das Agrarbudget weicht in der Modellierung um rund 60 Mio. Fr. vom Zahlungsrahmen in der Vernehmlassungsunterlage ab (3 480 Mio. Fr. pro Jahr gegenüber 3 418 Mio. Fr. in EVD 2011)



## Die verglichenen Varianten

Es werden im vorliegenden Faktenblatt 4 Szenarien bzw. Varianten verglichen:

- Die Weiterführung der jetzigen Agrarpolitik (Referenz, **REF**)
- das vom Bundesrat vorgeschlagene weiterentwickelte Direktzahlungssystem Agrarpolitik 2014–2017 (**BR**)
- das weiterentwickelte Direktzahlungssystem, wie es von Vision Landwirtschaft im Weissbuch Landwirtschaft vorgeschlagen wird, und zwar in zwei Varianten:  
**VL1:** Vorschlag gemäss Weissbuch, aber nur Teilumlagerung der Marktstützungen (nur Anbaubeträge Zuckerrüben und Ölsaaten, d.h. 70 Mio. Fr.)

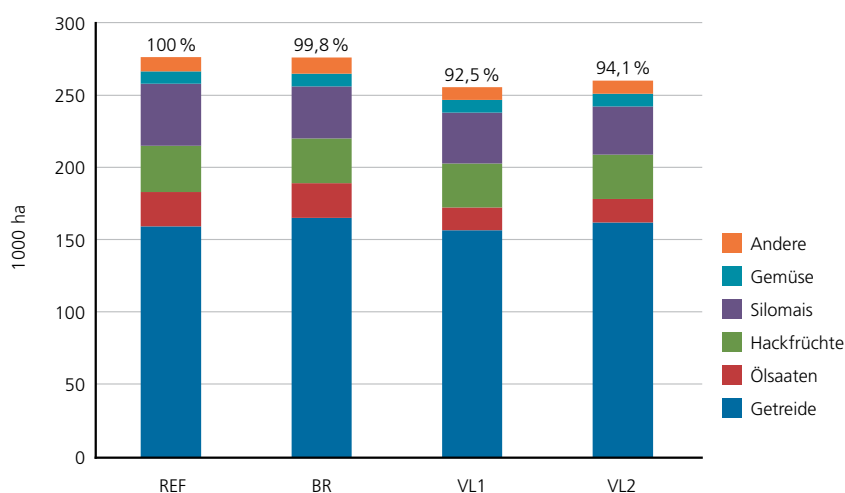
**VL2:** Vorschlag gemäss Weissbuch, d.h. vollständige Umlagerung der Marktstützungen

Die variantenspezifischen Beitragshöhen und Bewirtschaftungsanforderungen sind in Zimmermann et al. 2011 für den Vorschlag Bundesrat bzw. in Bosshard et al. 2010 und im Anhang für den Vorschlag Vision Landwirtschaft zusammengestellt.<sup>3</sup> Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Berechnungen für das Jahr 2017 dargestellt.

## Auswirkungen der Systemvorschläge auf die Produktion

### Pflanzenbau

Beim Ackerbau unterscheidet sich die Produktion der verschiedenen Varianten nur geringfügig. Dies ist bemerkenswert, weil beim Vorschlag Vision Landwirtschaft keine Versorgungssicherheitsbeiträge ausgerichtet werden, welche dagegen beim bundesrätlichen Vorschlag über einen Drittel aller Direktzahlungen ausmachen (Abb. 2). Einzig bei Silomais und bei den Ölsaaten wird eine Abnahme der Anbaufläche um rund einen Drittel gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates prognostiziert, wobei ab 2017 die Anbaufläche bei den Ölsaaten wieder leicht ansteigt. Damit wird die verschiedentlich geäusserte Kritik bestätigt, dass



**Abb. 2:** Zusammensetzung der ackerbaulichen Nutzung: Auswirkungen der drei Reformvarianten (BR = Vorschlag Bundesrat, VL = Vorschlag Vision Landwirtschaft) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017. Die Prozentwerte über den Säulen beziehen sich auf das Referenzszenario (totale Balkenhöhe REF=100 %). Dies gilt auch für alle weiteren Abbildungen.

<sup>3</sup> Das Weissbuch Landwirtschaft (Bosshard et al. 2010) enthält ebenfalls Ergebnisse von Modellrechnungen zu den Auswirkungen des Reformvorschlages. Diese Berechnungen wurden nicht mit SILAS, sondern mit dem Programm CH-Farmis erstellt. Aufgrund des unterschiedlichen Aufbaus der beiden Programme wichen auch die Modellierungsmöglichkeiten geringfügig voneinander ab. Ein kleiner Teil der mit CH-Farmis modellierten Beitragstypen konnten mit SILAS nicht berücksichtigt werden oder mussten leicht angepasst werden. Die Annahmen und Vorgaben, die von denjenigen im Weissbuch abweichen, sind im Anhang zusammengestellt.

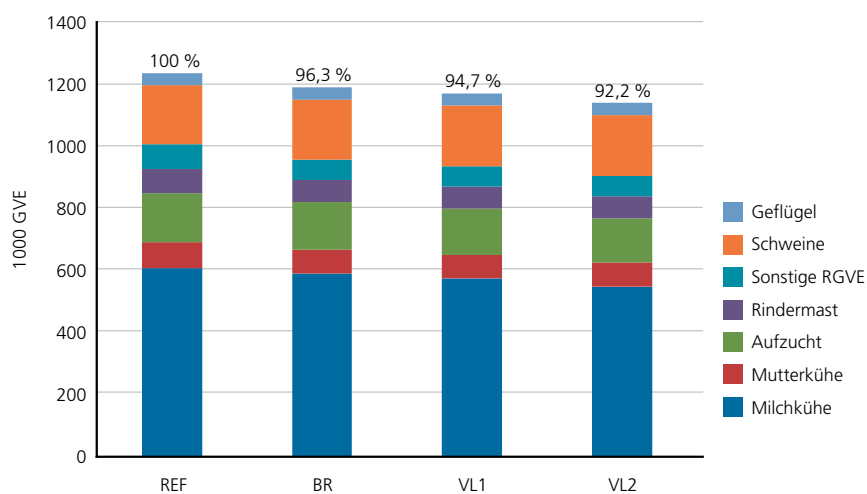
die Beiträge für Versorgungssicherheit, wie sie der Bundesrat in seiner Reformvariante – als grössten Ausgabeposten – vorsieht und welche der Bauernverband noch deutlich erhöhen will, nicht nötig sind. Dasselbe gilt auch für die Anbaubeiträge für Zuckerrüben und Ölsaaten, die gemäss Vorschlag Bundesrat zusätzlich zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen entrichtet werden, und welche beim Vorschlag Vision Landwirtschaft (Varianten VL1 und VL2) ebenfalls wegfallen.

### Milch und Fleisch

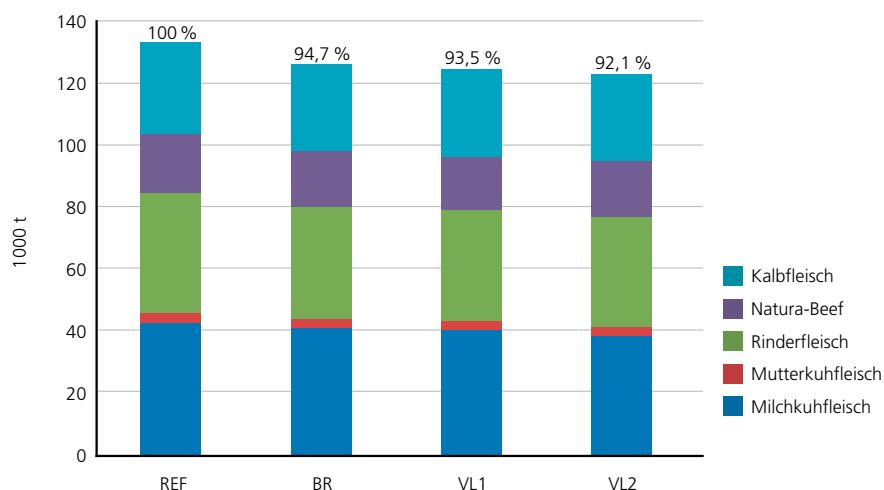
Die Tierbestände nehmen sowohl im Vorschlag des Bundesrates wie auch im Vorschlag VL gegenüber dem Referenzszenario, d.h. mit einer Fortführung der bisherigen Agrarpolitik, leicht ab (Abb. 3). Die Abnahme ist insofern erwünscht, als die gegenwärtigen Tierbestände – wie allgemein anerkannt – zu hoch sind. Denn zum einen machen sie hohe Futtermittelimporte nötig, zum andern sind sie Hauptursache vieler Umweltprobleme der Schweizer Landwirtschaft, beispielsweise der hohen Stickstoff-Überschüsse.

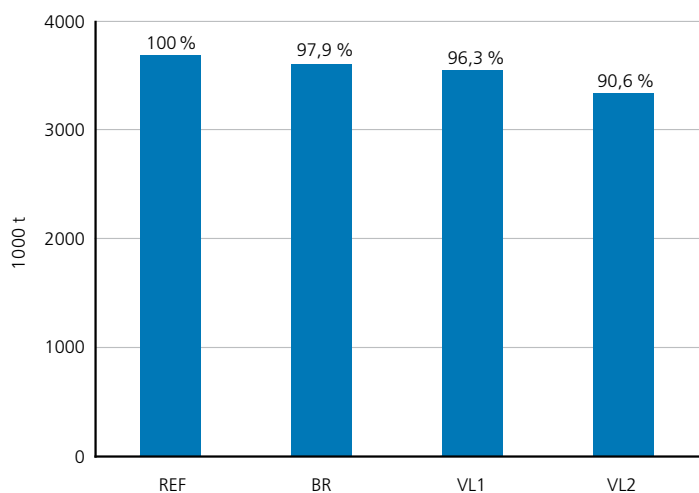
Entsprechend den geringeren Tierbeständen nimmt auch die Fleischproduktion bei allen Reformvarianten im Vergleich zur Weiterführung der bisherigen Politik leicht ab (Abb. 4). Diese Entwicklung hat jedoch keinen Einfluss auf die Versorgungssicherheit, weil die Ernährung der heutigen (zu) hohen Tierbestände nur mittels hoher Futtermittelimporte möglich ist.

**Abb. 3:** Tierbestände: Auswirkungen der drei Reformvarianten (BR = Vorschlag Bundesrat, VL = Vorschlag Vision Landwirtschaft) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017. GVE = Grossvieheinheiten.



**Abb. 4:** Produktionsmengen von Rind- und Kalbfleisch: Auswirkungen der drei Reformvarianten (BR = Vorschlag Bundesrat, VL = Vorschlag Vision Landwirtschaft) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017.





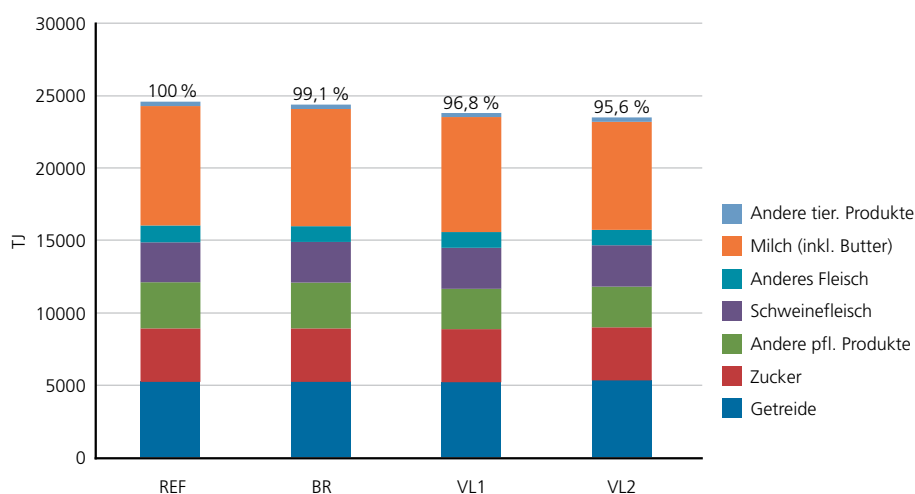
**Abb. 5:** Produktion von Verkehrsmilch: Auswirkungen der drei Reformvarianten (BR = Vorschlag Bundesrat, VL = Vorschlag Vision Landwirtschaft) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017.

Die Milchproduktion ist bei der Reformvariante von Vision Landwirtschaft VL1 tiefer als im Referenzszenario, aber nur geringfügig tiefer als beim bundesrätlichen Vorschlag (Abb. 5). Die Wirkung sinkender Stützungsmaßnahmen auf die Produktion wird durch die dabei tendenziell steigenden Marktpreise abgeschwächt. Selbst bei einer Streichung der Milchzulagen (Szenario VL2) verringert sich die Produktion nur geringfügig gegenüber dem Referenz- und Bundesratsszenario: Mit 3,3 Mio. t liegt die Milchproduktion immer noch im Durchschnittsbereich der Jahre 2005 bis 2007 und damit ziemlich genau auf einem Niveau, das der Marktnachfrage entspricht – mit entsprechend positiven Auswirkungen auf den Milchpreis.

## Kalorienproduktion

Die Brutto-Kalorienproduktion ist im Vorschlag VL1 und VL2 leicht tiefer als im Referenzszenario, in welchem sie als Folge von Ertrags- und Leistungssteigerungen kontinuierlich ansteigt (Abb. 6). Die Produktion ist allerdings in allen Szenarien stark von importierter Energie sowie importierten Düngemitteln abhängig. Im Durchschnitt benötigt die Schweizer Landwirtschaft heute rund 2 Kalorien nicht erneuerbare Energie für die Produktion von einer Nahrungsmittelkalorie.

Die für die Versorgungssicherheit relevante Produktionskapazität sowie die Netto-Produktion sind in den Varianten VL1 und VL2 etwa gleich hoch wie im Referenzszenario oder im Szenario Bundesrat.



**Abb. 6:** Bruttokalorienproduktion von Nahrungsmitteln: Auswirkungen der drei Reformvarianten (BR = Vorschlag Bundesrat, VL = Vorschlag Vision Landwirtschaft) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017.

## Auswirkungen auf die Umwelt

### Ressourcenschutz

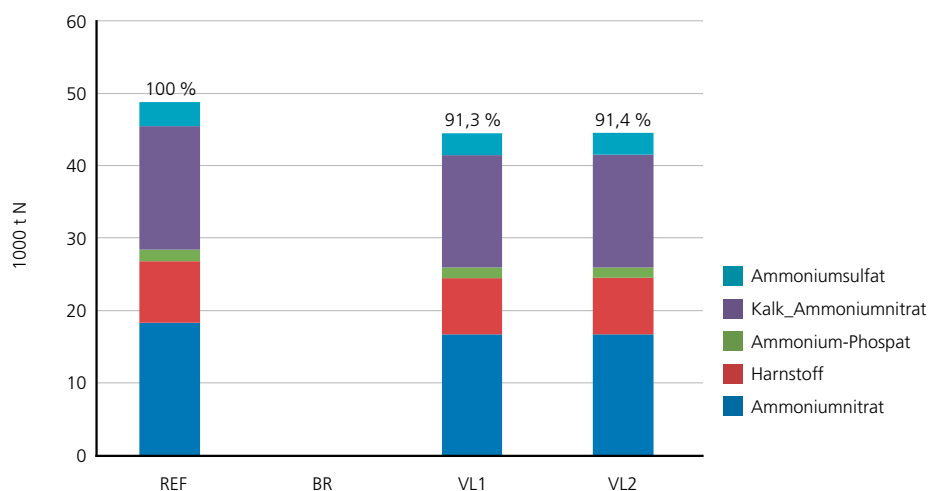
Die Auswirkungen der Systemvorschläge auf die Nährstoffüberschüsse (insbesondere Stickstoff: rund 100 000 t Überschuss pro Jahr) konnte mit dem verwendeten Modell nicht prognostiziert werden. Anhaltspunkte geben jedoch die Tierbestände (s. Abb. 3). Die verminderten Tierbestände bei allen Reformvorschlägen ermöglichen – neben den Beiträgen für die Stickstoff-Optimierung und weiteren Massnahmen in den VL-Szenarien – den Umweltzielen im Bereich Ressourcenschutz näher zu kommen (BAFU und BLW 2008), am deutlichsten bei den Vorschlägen von Vision Landwirtschaft VL1 und VL2.

Einen weiteren Beitrag zur Verminderung der Stickstoff-Problematik leistet die Reduktion der zugekauften Mineraldünger in den Vorschlägen von Vision Landwirtschaft VL1 und VL2 (Abb. 7).<sup>4</sup>

Der Import von Futtermitteln wird gemäss Modell bei den Szenarien BR und VL2 um rund 6 % vermindert (von 665 auf 642 Tausend Tonnen), während er im Szenario VL1 praktisch konstant bleibt. Im Szenario BR ist der Rückgang des Imports auf die Abnahme der RG-VE-Tierbestände und den Anstieg der Inlandproduktion an Futtergetreide zurückzuführen. Bei VL1 nimmt die Milchviehhaltung sogar noch leicht stärker ab, was zu tendenziell steigenden Fleischpreisen führt und einen leichten Anstieg der Schweinehaltung bewirkt. Weil die Schweine im Gegensatz zum Milchvieh fast ausschliesslich mit Kraftfutter gefüttert werden, genügt die leichte Zunahme des Bestands, um den Bedarfsrückgang des Milchviehs zu kompensieren, zudem nimmt die Inlandproduktion an Futtergetreide leicht ab, so dass der Import im Vergleich zum Szenario BR wieder zunimmt. Im Szenario VL2 ist der Rückgang der Milchviehhaltung so stark, dass der Importbedarf gegenüber VL1 wiederum zurückgeht.

Falls die Tierhaltung weniger stark von importierten Futtermitteln abhängen und der Stickstoff-Überschuss weiter vermindert werden soll, sind in diesem Bereich also weitere Massnahmen erforderlich. Vision Landwirtschaft ist daran, entsprechende Vorschläge auszuarbeiten.

**Abb. 7:** Zukauf von Mineraldünger: Auswirkungen der Reformvarianten von Vision Landwirtschaft (VL) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017.



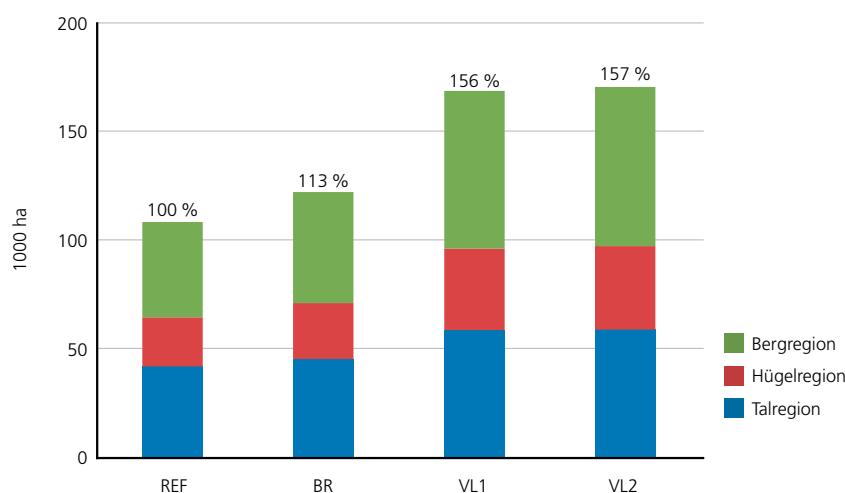
<sup>4</sup> Die Zahlen für den Vorschlag des Bundesrates wurden bisher nicht publiziert.

## Biodiversität

Der Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen (die gemäss Vorschlag Bundesrat neu «Biodiversitätsförderflächen» genannt werden) kann als ein Mass für die Biodiversitätsleistungen der Landwirtschaft verwendet werden. Beim Vorschlag Bundesrat nehmen die Flächen gegenüber heute um rund 17 % zu, bei den Vorschlägen Vision Landwirtschaft (VL1 und VL2) um rund 60 % (Abb. 8). Diese deutlich höheren Ökoflächenanteile liegen im Bereich der vorläufigen Resultate des von BAFU und BLW entwickelten Projektes «Operationalisierung Umweltziele Landwirtschaft Biodiversität». Es ist also eine deutlich stärkere Zunahme als beim Vorschlag des Bundesrates nötig, um die Biodiversitätsziele in der Schweiz zu erreichen.

Kommt dazu, dass die Vorschläge von Vision Landwirtschaft aufgrund spezifischerer Anreize auch zu einer stärkeren Förderung der ökologischen Qualität der Ökoflächen führen dürften – dies ist das andere wichtige Mass für die Biodiversitätsleistungen der Landwirtschaft.

Die zunehmenden Ökoflächen beim Vorschlag VL bedrängen die Netto-Produktion der Landwirtschaft jedoch nicht, wie die Resultate der Modellierung zeigen (s. oben). Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass ein Grossteil der neuen Ökoflächen nach wie vor produktiv ist, so die Hochstamm-Obstbäume, vor allem aber auch ein Grossteil der Ökowiesen. Insbesondere die Goldhaferwiesen, die gemäss Vorschlag Vision Landwirtschaft besonders zunehmen würden, haben nicht nur für die Biodiversität im Berggebiet eine wichtige Funktion, sondern sie sind zugleich produktiver als die sich derzeit immer stärker ausbreitenden überintensiv genutzten Wiesen in den höheren Lagen.



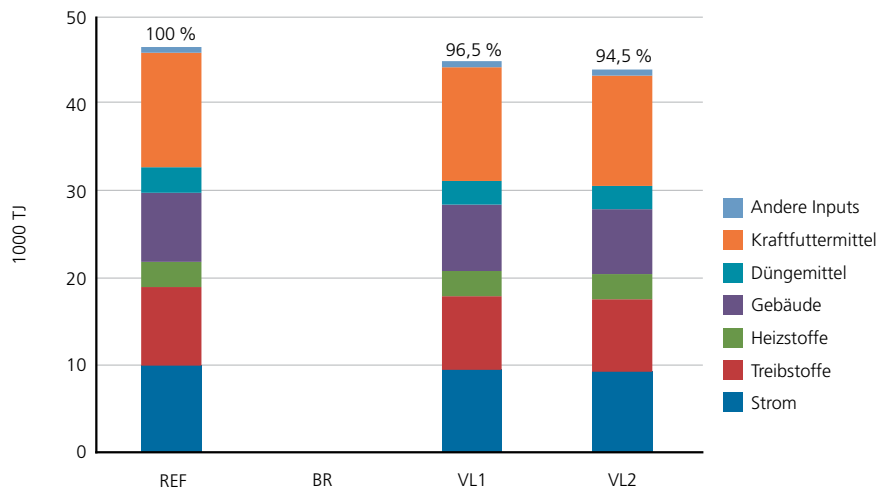
**Abb. 8:** Umfang an ökologischen Ausgleichsflächen: Auswirkungen der drei Reformvarianten (BR = Vorschlag Bundesrat, VL = Vorschlag Vision Landwirtschaft) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017.

## Energiebedarf

Beim Energiebedarf führt der Vorschlag von Vision Landwirtschaft nur zu einer leichten Verbesserung gegenüber der jetzigen Politik (Abb. 9).<sup>5</sup> Wie bei den Kraftfutterimporten wären weitergehende Massnahmen nötig, um die Landwirtschaft in diesem Bereich auf Nachhaltigkeit und geringere Auslandabhängigkeit auszurichten. Dadurch würde allerdings auch die Brutto-Fleischproduktion (nicht aber die Netto-Produktion) im Inland verringert.

<sup>5</sup> Die Zahlen für den Vorschlag des Bundesrates wurden bisher nicht publiziert.

**Abb. 9:** Landwirtschaftlicher Energiebedarf: Auswirkungen der Reformvarianten von Vision Landwirtschaft (VL) auf den (direkte und indirekte Energie) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017.

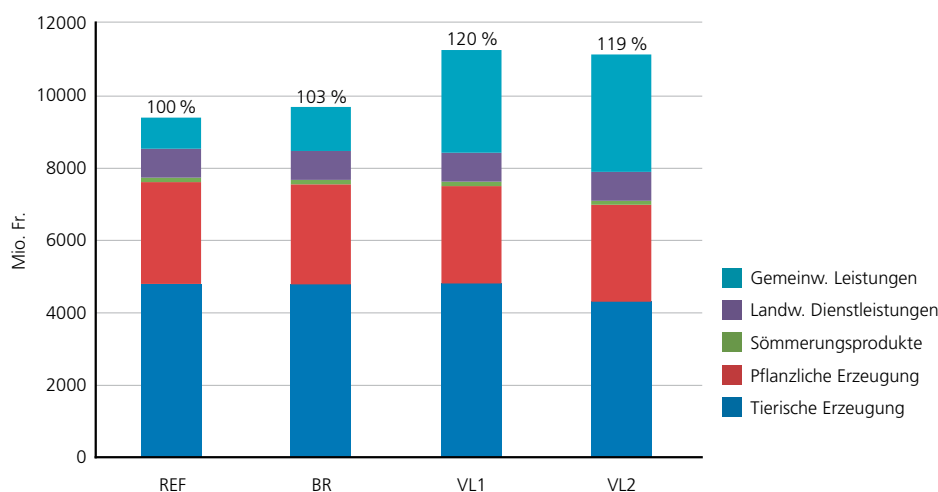


## Auswirkungen auf Erlös, Kosten, Einkommen und Wertschöpfung

### Produktionswert

Der Produktionswert der von der Landwirtschaft erstellten Güter und Dienstleistungen (Marktproduktion) bleibt beim Vorschlag des Bundesrates gegenüber der jetzigen Politik praktisch unverändert, auch im Szenario VL1 zeigt sich nur eine geringe Reduktion von knapp über 1 %, weil ein Teil des Produktionsrückgangs über steigende Marktpreise ausgeglichen wird. Im Szenario VL2 fallen insbesondere die Milchpreiszulagen weg (diese werden in Leistungsprogramme umgelagert), der ausgewiesene Produktionswert sinkt dadurch um 7,5 %. Unter Einbezug der gemeinwirtschaftlichen Leistungen erhöht sich der Produktionswert beim Vorschlag des Bundesrates leicht, bei beiden Varianten von Vision Landwirtschaft jedoch stark (Abb. 10). Da für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen kein Marktpreis existiert, wurden hier die Kosten eingesetzt, die bei der Leistungserbringung entstehen. Dieses Vorgehen entspricht dem Ansatz, mit dem staatliche Leistungen in volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen einfließen (Hotz-Hart et al. 2001, S. 162; Schläpfer & Mann 2011). Da bei der gegenwärtigen Agrarpolitik (Szenario REF) und beim Vorschlag Bundesrat nur ein kleinerer Teil des Agrarbudgets in gemeinwirtschaftliche Leistungen fließt, beim Vorschlag Vi-

**Abb. 10:** Produktionswert inkl. gemeinwirtschaftliche Leistungen: Auswirkungen der drei Reformvarianten (BR = Vorschlag Bundesrat, VL = Vorschlag Vision Landwirtschaft) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017.

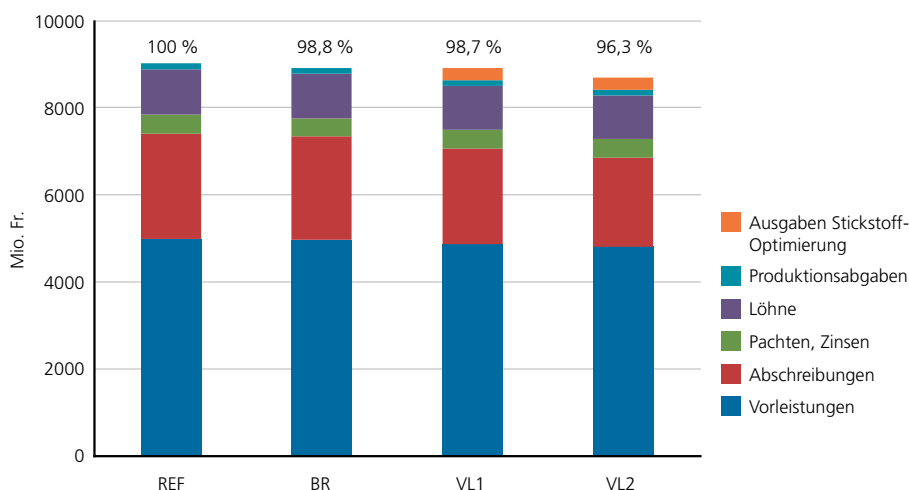


sion Landwirtschaft aber alle Direktzahlungen, sind die betreffenden Leistungen der Landwirtschaft in VL1 und VL2 entsprechend höher. Insgesamt resultiert damit beim Vorschlag Vision Landwirtschaft ein Produktionswert, der mit rund 2 Milliarden beachtlich höher liegt.

## Fremdkosten

Die Fremdkosten – also die Auslagen der Betriebe für die Produktion – sind in allen Varianten sehr hoch – etwa so hoch wie der Erlös aus der Produktion für den Markt (vgl. Abb. 11). In den Varianten Vision Landwirtschaft VL1 und VL2 sind dabei grössere Aufwendungen für den Ressourcenschutz eingeschlossen, die in der Abb. 11 separat ausgewiesen sind (Ausgaben Stickstoff-Optimierung). Bei der Modellierung des Vorschlages Bundesrat wurde demgegenüber davon ausgegangen, dass die Ressourceneffizienzbeiträge zu 100 % einkommenswirksam sind, dass also keine zusätzlichen Kosten entstehen. Würde auch in der Modellierung der Vorschläge von Vision Landwirtschaft beim Ressourcenschutz von einer (unrealistischen) 100 %igen Einkommenswirksamkeit ausgegangen, so würde sich das Sektoreinkommen (vgl. Abb. 11) um rund 300 Mio. Fr. erhöhen.

Auf vielen Betrieben könnten die Fremdkosten massiv reduziert werden, indem u.a. ein an die Produktion angepasster Maschinenpark gehalten wird oder die überbetriebliche Zusammenarbeit verstärkt würde. Damit würde sich das Einkommen der Betriebe markant erhöhen, insbesondere im Talgebiet. Wie stark die Fremdkosten vermindert werden könnten, lässt sich anhand des verwendeten Modells allerdings nicht prognostizieren. Die derzeit oft zu hohen Fremdkosten weisen aber darauf hin, dass der wirtschaftliche Druck auf die Betriebe heute entgegen weit verbreiteten Vorstellungen relativ gering ist oder sogar Fehlreize für eine überdimensionierte Infrastruktur bestehen.<sup>6</sup>



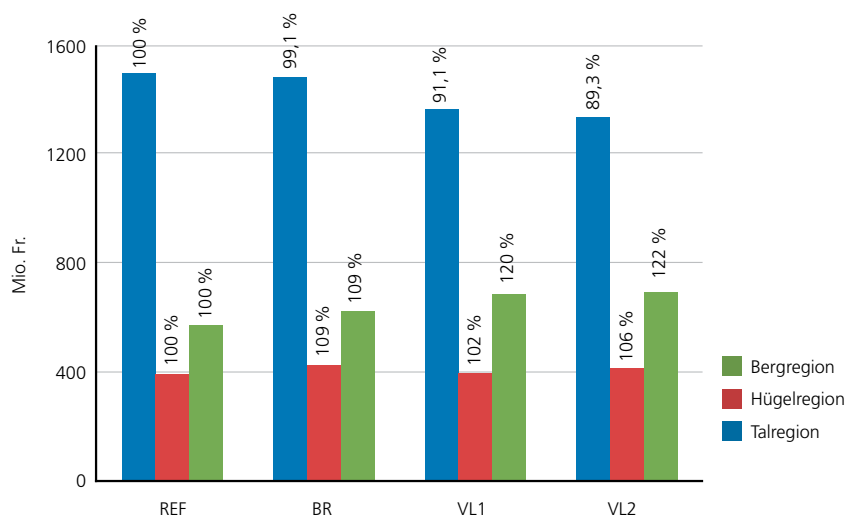
**Abb. 11:** Fremdkosten: Auswirkungen der drei Reformvarianten (BR = Vorschlag Bundesrat, VL = Vorschlag Vision Landwirtschaft) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017. Die Vorleistungen umfassen Kosten für die Instandhaltung von Maschinen und Gebäuden, Futtermittel, Energie und landwirtschaftliche Dienstleistungen.

## Einkommen

Das Sektoreinkommen (Nettounternehmenseinkommen), d.h. das Ergebnis aus Produktionserlös + Subventionen – Fremdkosten (Abb. 12) steigt beim Vorschlag Bundesrat gegenüber der jetzigen Agrarpolitik um rund 3 %, wobei die Erhöhung in der Hügel- und Bergregion erzielt wird, nicht aber in der Talregion. Beim Vorschlag Vision Landwirtschaft nimmt

<sup>6</sup> Für die Produktionsabgaben im Szenario BR wurde der Wert des Szenarios REF übernommen.

**Abb. 12:** Sektoreinkommen (landwirtschaftliches Einkommen aller Betriebe): Auswirkungen der drei Reformvarianten (BR = Vorschlag Bundesrat, VL = Vorschlag Vision Landwirtschaft) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017.



das Einkommen in der Talregion ab (-11 %) und in der Bergregion zu (+22 %). Im Vergleich mit dem Vorschlag des Bundesrates ist das gesamte Sektoreinkommen beim Vorschlag Vision Landwirtschaft geringfügig tiefer. Gründe für das tiefere Sektoreinkommen bei Vision Landwirtschaft sind vor allem Kosten von rund 300 Mio. Fr. für den Ressourcenschutz (Massnahmen Stickstoff-Optimierung). Ohne diese Kosten wäre das Sektoreinkommen beim Vorschlag Vision Landwirtschaft sogar etwas höher. Die Gründe dafür sind leicht steigende Produktpreise in der Rindviehhaltung (geringeres Angebot) und die tieferen Abschreibungen (weniger Stallneubauten).

Die tatsächliche Entwicklung der Einkommen ist anhand des statischen Modells SILAS allerdings schwer vorherzusagen, denn sie hängt stark von der Reaktion der Betriebe auf die veränderten Bedingungen ab, die vom Modell nicht abgebildet werden. Wie verschiedene Studien zeigen, hat ein grosser Teil der Betriebe vor allem im Talgebiet ein grosses, unausgeschöpftes Potenzial für die Verminderung von Kosten. Deutlich zeigt sich dies darin, dass ein gut strukturierter Betrieb (oberstes Viertel der Einkommen) im Talgebiet gemäss Agrarbericht 2010 ein landwirtschaftliches Einkommen pro Familienarbeitskraft von 106 000 Fr. pro Jahr erzielt, ein durchschnittlicher Betrieb hingegen deutlich weniger als die Hälfte davon (Tab. 3). Es ist davon auszugehen, dass die betrieblichen Optimierungsmöglichkeiten bei den Rahmenbedingungen und Anreizen gemäss Vorschlag Vision Landwirtschaft stärker ausgeschöpft werden als bisher (REF) bzw. beim Vorschlag Bundesrat. Dadurch kann die Verminderung des Nettounternehmenseinkommens auf Sektorebene aufgefangen werden, und das durchschnittliche Einkommen pro Arbeitskraft dürfte auch im Talgebiet gegenüber heute deutlich erhöht werden können.

**Tab. 3:** Landwirtschaftliches Einkommen je Familienarbeitskraft (Mittelwerte, in Fr.)\*

	Median	1. Viertel (1–25 %)	2. Viertel (25–50 %)	3. Viertel (50–75 %)	4. Viertel (75–100 %)
Talregion	48 213	10 167	37 516	59 876	106 101
Hügellregion	34 776	4 310	27 738	43 725	75 085
Bergregion	25 012	161	18 404	32 190	58 805

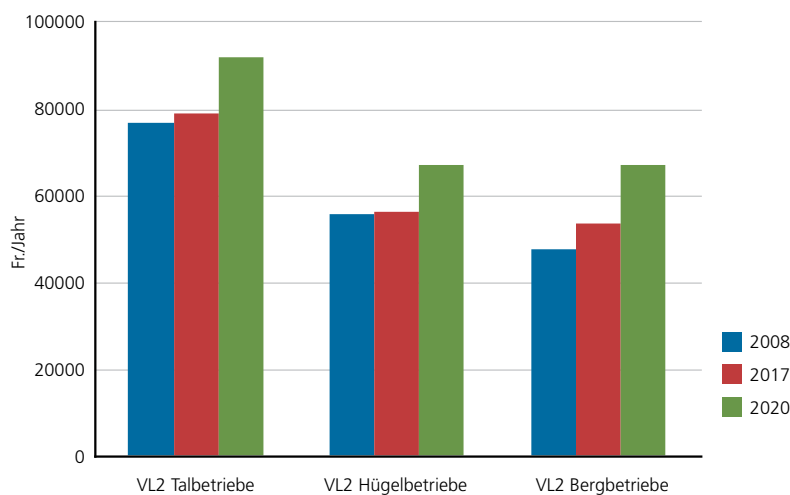
\*Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009. Quelle: BLW 2010

Im Gegensatz zum Modell SILAS können anhand des Modells SWISSland die Entwicklung der Strukturen prognostiziert und die Auswirkungen der Vorschläge auf die Einkommen unter Berücksichtigung von betrieblichen Anpassungen abgeschätzt werden. Im Folgenden werden die SWISSland-Resultate für den Vorschlag Vision Landwirtschaft für die Jahre



2008, 2017 und 2020 dargestellt.<sup>7</sup> Es wird davon ausgegangen, dass die Beiträge für Investitionen in Stickstoff-optimierende Massnahmen (rund 280 Millionen Franken) Ende 2017 auslaufen. Die Beiträge fliessen ab 2018 ebenfalls in Direktzahlungen für Leistungsprogramme im Hügel- und Berggebiet.<sup>8</sup>

Die SWISSland-Berechnungen zeigen auf, dass nach der Einführung des neuen Direktzahlungssystems im Jahr 2014 eine Anpassungsphase beginnt, in der die Betriebsstrukturen auf eine effiziente Produktion und auf gemeinwirtschaftliche Leistungen ausgerichtet werden. Die Anpassung beinhaltet auch eine vorübergehend leicht höhere Aufgaberrate unrentabler Betriebe. Die Betriebseinkommen steigen bis 2017 zuerst im Berggebiet, anschliessend zeigt das Modell auch im Talgebiet einen markanten Anstieg der Durchschnittseinkommen (Abb. 13). Die Modellprognosen zeigen, dass die Betriebe auch mit konsequent auf gemeinwirtschaftliche Leistungen ausgerichteten Direktzahlungen und ohne Einkommensstützungen sowie ohne Produktions- und Absatzmassnahmen rentabel wirtschaften. Tendenziell zeichnet sich ab, dass auch die Einkommen der Talbetriebe aufgrund der grossen Optimierungsmöglichkeiten ab 2017 wieder stark ansteigen.



**Abb. 13:** Entwicklung des durchschnittlichen Landwirtschaftlichen Einkommens der Betriebe im Vorschlag Vision Landwirtschaft Szenario VL2.<sup>9</sup>

Das Modell prognostiziert, dass im Szenario VL2 zwischen 2008 und 2017 jährlich 1,9 Prozent der Betriebe aufgeben. Dieser Wert ist etwas höher als die Prognose des Bundesrates für seinen Reformvorschlag und die Schätzung für das Referenzszenario (1,4 Prozent). Die Entwicklung ist ähnlich wie in jenen Szenarien, aber verstärkt: Der Anteil der Betriebe, die im Generationenwechsel von einer Hofnachfolge übernommen werden, sinkt. Gleichzeitig können die verbleibenden Betriebe stärker wachsen und damit ihre Einkommen steigern (Zimmermann et al. 2011, S. 11). Als sozialverträglich gelten Aufgaberraten unter 2,5 Prozent (Schweizer Bundesrat 2006, S. 6384).

7 Für den Vorschlag des Bundesrats sind nur Prognosen für das Jahr 2017 publiziert: Talregion: rund 93000Fr., Hügelregion: rund 62000Fr., Bergregion: rund 59000Fr. (EVD 2011, S. 268)

8 Das Sektoreinkommen verändert sich durch diese Umlagerung wie folgt: Talgebiet: -12 Mio. Fr., Hügelgebiet: +78 Mio. Fr., Berggebiet: +84 Mio. Fr.

9 Die Modellierung mit SWISSland geht davon aus, dass die Beiträge in den Leistungsprogrammen nur zu 80% einkommenswirksam sind.

## Landwirtschaftliche Gesamtrechnung und Wertschöpfung

Wichtige Kennzahlen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Betriebe (Netto-Unternehmenseinkommen) und für die Allgemeinheit (Subventionen und Produktionswert der gemeinwirtschaftlichen Leistungen) zeigen (Tab. 4):

- Bezüglich Sektoreinkommen (Nettounternehmenseinkommen) unterscheiden sich die verschiedenen Szenarien wenig (s. Abb. 12). Das Sektoreinkommen beträgt im bundesrätlichen Vorschlag rund 2,5 Mrd. und in den anderen Szenarien je rund 2,45 Mrd. Franken.
- Der Produktionswert der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist beim Vorschlag Bundesrat nur leicht, bei den Vorschlägen Vision Landwirtschaft VL1 und VL2 gegenüber der bisherigen Politik stark erhöht.
- Die Wertschöpfung der Landwirtschaft, berechnet als Produktionswert (Markt und gemeinwirtschaftliche Leistungen) minus Fremdkosten, beträgt im Referenzszenario rund 0,4 Mrd. Franken, beim Vorschlag Bundesrat rund 0,8 Mrd. und bei den Vorschlägen VL1 und VL2 rund 2,3 Mrd. Franken (Abb. 14).<sup>10</sup>

**Tab. 4:** Kennzahlen der um die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erweiterten Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung 2017 (in Mio. Fr.).

Kennzahl	REF	BR	VL1	VL2
Produktionswert Markt	8 540	8 478	8 431	7 903
Produktionswert gemeinwirtschaftliche Leistungen*	854	1 214	2 835	3 240
Fremdkosten	9 012	8 906	8 984	8 860
Wertschöpfung der Landwirtschaft	382	786	2 282	2 283
Subventionen (Zahlungsrahmen)	3 481	3 481	3 481	3 481

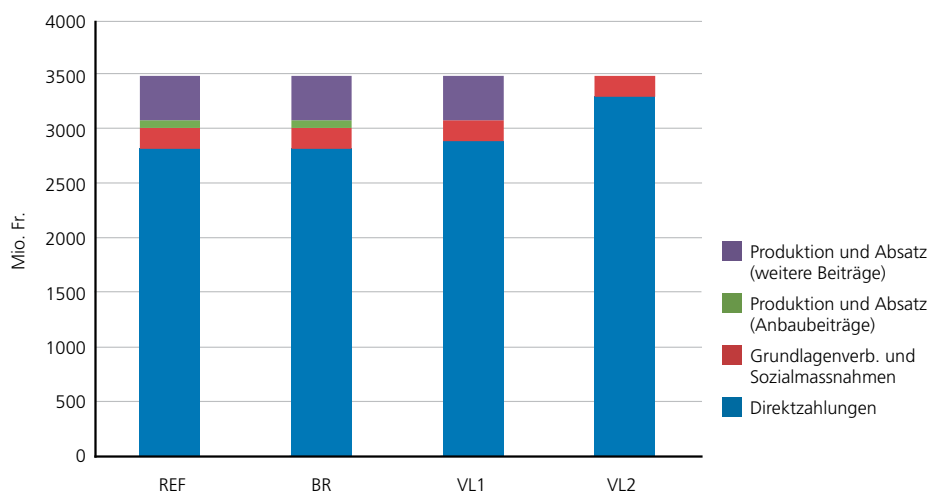
\*Summe der zielorientierten Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen

In der obigen Berechnung wurden – mangels vorhandener Bewertungsansätze für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen – Kosten und Leistungen (Outputs) gleichgesetzt. Die Leistungen werden zunächst allerdings moderater zunehmen als die Kosten. Längerfristig dürfte der Wert der Leistungen aber sogar höher sein als die Kosten, sodass die hier getroffene Vereinfachung in der Grössenordnung ein korrektes Resultat liefern dürfte.

<sup>10</sup> Das Wort Wertschöpfung (inkl. Wertschöpfungskette und Bruttowertschöpfung) kommt in der Vernehmlassungsunterlage (EVD 2011) rund 60 Mal vor. Quantitative Betrachtungen zur Wertschöpfung und zum Verbesserungspotenzial in diesem Bereich fehlen jedoch.

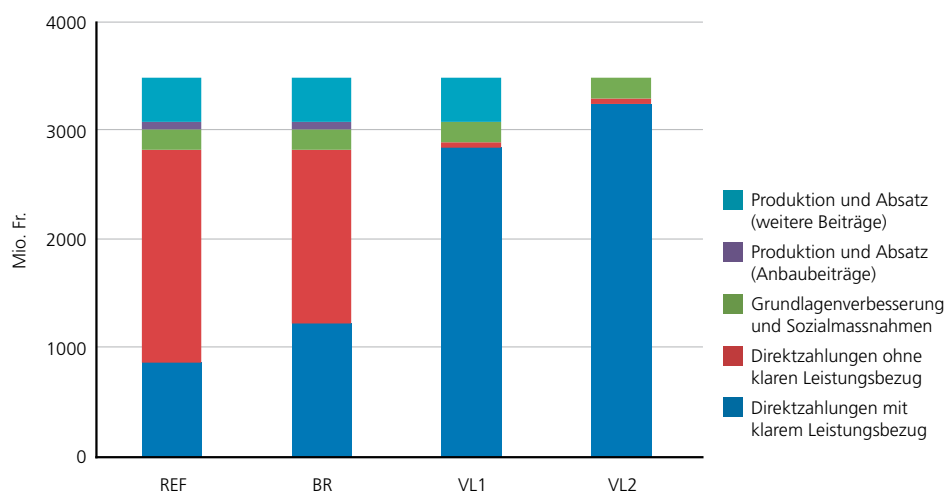
## Zuordnung des Agrarbudgets zu den Verfassungszielen

Die direkte Unterstützung der Landwirtschaft innerhalb des Zahlungsrahmens (d.h. ohne Verwaltung, Forschung, Beratung, kantonale Massnahmen, Grenzschutz u.a.) zeigt Abb. 14.



**Abb. 14:** Subventionen nach Beitragsart: Auswirkungen der drei Reformvarianten (BR = Vorschlag Bundesrat, VL = Vorschlag Vision Landwirtschaft) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017.

Wird bei den Direktzahlungen unterschieden zwischen Zahlungen mit und ohne klare Ausrichtung auf die gemeinwirtschaftlichen Leistungen bzw. auf die Verfassungsziele, so bringt der Vorschlag Bundesrat nur unwesentliche Verbesserungen gegenüber der heutigen Agrarpolitik (REF) (Abb. 15). Als klar zielorientiert eingestuft wurden im Vorschlag Bundesrat: Sömmerungsbeiträge/andere, BTS/RAUS, Bio-/Extensoproduktion, Biodiversitätsbeiträge, Hangbeiträge, Landschaftsqualitätsbeiträge, Ressourcenbeiträge sowie ein Teil der Kulturlandschaftsbeiträge.<sup>11</sup>



**Abb. 15:** Subventionen nach Beitragsart und Leistungsbezug: Auswirkungen der drei Reformvarianten (BR = Vorschlag Bundesrat, VL = Vorschlag Vision Landwirtschaft) im Vergleich zur Fortführung der bisherigen Politik (REF), Prognosejahr 2017.

11 Beitragskategorien gemäss Zimmermann et al. 2011, S. 13.

## Zuordnung der Beiträge nach Wirkung und Regionen (Tal-, Hügel-, Bergregion)

Die effektive Wirkung der Zahlungen ist im Talgebiet und im Hügel- und Berggebiet sehr unterschiedlich. In der Talregion tragen die Versorgungssicherheitsbeiträge im Vorschlag Bundesrat gemäss der Resultate vorliegender Modellrechnungen weder zur Versorgungssicherheit noch zu weiteren gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei. Die Bezeichnungen der Beiträge sind deshalb irreführend. In den Vernehmlassungsunterlagen des Bundesrates werden diese sehr hohen Beiträge in keiner Weise sorgfältig begründet (vgl. EVD 2011, S. 160).

In der Hügel- und Bergregion fördern hingegen alle Beitragsarten nach den Vorschlägen Bundesrat und Vision Landwirtschaft zumindest teilweise die Versorgungssicherheit wie auch weitere gemeinwirtschaftliche Leistungen. Der Unterschied in der Wirkung der verschiedenen Vorschläge ist entsprechend geringer als im Talgebiet. Er besteht vor allem darin, dass die Erhaltung des Produktionspotenzials im Hügel- und Berggebiet im Vorschlag von Vision Landwirtschaft über Leistungsbeiträge für andere gemeinwirtschaftliche Leistungen sichergestellt werden kann. Der Vorschlag des Bundesrates hingegen sieht dafür eigene Beiträge vor, die aber entsprechend weniger gemeinwirtschaftliche Leistungen generieren.

## Schlussfolgerungen und Zusammenfassung

Der vorliegende Vergleich der drei derzeit genauer untersuchten Varianten einer zukünftigen Schweizer Agrarpolitik – Weiterführung der jetzigen Politik (REF), Vorschlag des Bundesrates gemäss Vernehmlassungsunterlage März 2011 (BR), und Vorschlag Vision Landwirtschaft gemäss Weissbuch Landwirtschaft (VL, mit Untervarianten VL1 und VL2) – zeigt, dass mit dem Vorschlag des Bundesrates wichtige Verbesserungen bei der Erreichung der agrarpolitischen Ziele möglich sind gegenüber der heutigen Politik. Allerdings: Die nochmals deutlich besseren Resultate des Vorschlages von Vision Landwirtschaft weisen dabei auf ein weiteres beträchtliches Optimierungspotenzial hin.

Die wichtigsten Verbesserungsmöglichkeiten beim Vorschlag des Bundesrates liegen gemäss der Modellrechnungen zusammenfassend vor allem in folgenden Bereichen:

### 1. Unerwünschte Nebeneffekte eliminieren

**Die im Vorschlag des Bundesrats vorgesehenen Versorgungssicherheitsbeiträge von 1 Mrd. Franken jährlich tragen nichts zur Versorgung bei, sondern erzeugen vielmehr unerwünschte Nebeneffekte.**

- Für eine pflanzliche Produktion im heutigen Umfang sind keine Versorgungssicherheitsbeiträge nötig. Lediglich die Produktion von Silomais und Ölsaaten geht ohne diese Beiträge um rund ein Drittel zurück, dafür nehmen wichtige Produkte wie Brotgetreide sogar eher zu. Die geringere Produktion von Silomais ist aus Sicht der Versorgungssicherheit irrelevant und u.a. aus ökologischer Sicht sogar wünschbar, bei den Ölsaaten kann bei einem ausgewiesenen Bedarf ein Versorgungsbeitrag eingeführt werden.
- Für die Fleisch- und Milchproduktion im Talgebiet ist der Versorgungssicherheitsbeitrag sogar kontraproduktiv, da er zu einer nicht marktgerechten Produktion (Überproduktion) verleitet, woraus tiefere Produzentenpreise und letztlich ein geringeres Einkommen der Landwirte resultiert. Generell fördert der pauschale Versorgungssicherheitsbeitrag die Aufrechterhaltung ineffizienter Strukturen im Talgebiet. Die tierische Produktion im Berggebiet kann gemäss vorliegenden Resultaten durch Zahlungen sichergestellt werden, die an andere Leistungen geknüpft sind.

## 2. Wirkungslose Zahlungen umlagern

Der bundesrätliche Vorschlag umfasst rund 1,6 Mrd. Franken Direktzahlungen und rund 0,7 Mrd. weitere Zahlungen, die nicht klar auf gemeinwirtschaftliche Ziele ausgerichtet sind.

- Neben den Versorgungssicherheitsbeiträgen verpuffen nach den Modellrechnungen weitere vom Bundesrat vorgesehene Pauschalzahlungen fast oder ganz wirkungslos und fördern darüber hinaus die Entwicklung ineffizienter Strukturen. Dazu gehören die Anbaubeiträge im Ackerbau und weitere Massnahmen zur Förderung von Produktion und Absatz. Diese Beiträge sind gemäss Ständeratsmotion in die Förderung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Tal-, Hügel- und Berggebiet umzulagern.

## 3. Weitere Leistungszahlungen einführen

Die vom Bundesrat weiterhin vorgesehenen Pauschalzahlungen werden für Leistungszahlungen gebraucht, wenn die Agrarpolitik ihre Ziele erreichen soll.

Die im bundesrätlichen Vorschlag nicht zielführend oder gar kontraproduktiv eingesetzten Mittel sind nicht nur ineffizient, sie würden einer zukünftigen Agrarpolitik vor allem auch zur Erreichung ihrer Ziele fehlen. Wo die Mittel für zusätzliche zielorientierte Leistungszahlungen gebraucht werden, zeigt der Vorschlag von Vision Landwirtschaft im Detail auf. So sind gegenüber dem Vorschlag BR zusätzliche Direktzahlungen nötig:

- für eine gezieltere und höhere Entschädigung der erschwerten Bewirtschaftung im Berggebiet,
- für (weitere) Leistungsbeiträge im Sömmerungsgebiet oder
- für einen effizienteren Ressourceneinsatz (z.B. Stickstoff).

## 4. Wertschöpfungspotenzial besser ausschöpfen

Die Wertschöpfung der Landwirtschaft ist im Vorschlag des Bundesrates fast 3 Mal geringer als beim Vorschlag von Vision Landwirtschaft.

Werden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen mitberücksichtigt, so beträgt die Wertschöpfung bei der jetzigen Agrarpolitik rund 0,4 Mrd. Franken, beim Vorschlag des Bundesrats rund 0,8 Mrd. und beim Vorschlag Vision Landwirtschaft rund 2,3 Mrd. Franken.<sup>12</sup> Dies zeigt, dass der Vorschlag des Bundesrats die Möglichkeiten eines gezielten Mitteleinsatzes der Direktzahlungen noch bei weitem nicht ausgeschöpft hat.

<sup>12</sup> Das Netto-Unternehmenseinkommen des Sektors beträgt im Vorschlag des Bundesrats wie im Vorschlag von Vision Landwirtschaft rund 2,5 Mrd. Franken.

## **Effizientere Produktion und höheres Einkommen dank leistungsorientierten Zahlungen**

Eine konsequente Umlagerung der bisherigen Pauschalzahlungen in zielgerichtete Zahlungen zugunsten gemeinwirtschaftlicher Leistungen wirkt sich weder auf das Einkommen noch auf die Primärproduktion – wie von einigen bäuerlichen Kreisen befürchtet – negativ aus, im Gegenteil. Das zeigen die vorliegenden Zahlen deutlich. Zwar verlangt der Direktzahlungsvorschlag von Vision Landwirtschaft von den Betrieben weitergehende Anpassungen als der Vorschlag des Bundesrats, führt aber in ungefähr gleichem Umfang zu einer Erhöhung der Betriebseinkommen.

Der Hauptgrund liegt darin, dass auf den Betrieben durch die veränderten Anreize weniger Ausgaben für Vorleistungen wie Futtermittel oder Dünger getätigt werden – gegenwärtig sind die Fremdkosten etwa so hoch wie der Erlös aus der landwirtschaftlichen Produktion, d.h. ohne Direktzahlungen würde die Schweizer Landwirtschaft heute gar kein Einkommen mehr generieren. Eine konsequente Leistungsorientierung verbessert die Einkommenswirkung der Direktzahlungen, weil sie indirekt ökonomisch effiziente Produktionsweisen fördert (z.B. effizienter Stickstoffeinsatz) bzw. Effizienz nicht mit Fehlanreizen behindert.

### **Fazit – Reformpfad konsequent weitergehen!**

Der Vergleich mit den Vorschlägen von Vision Landwirtschaft zeigt, dass der Bundesrat – wohl aus Rücksicht auf reformkritische Kreise – bei seinem Reformvorschlag des Direktzahlungssystems auf halbem Weg Halt gemacht hat: In fast gleich hohem Umfang wie bisher werden Zahlungen vorgesehen, die nicht auf die gemeinwirtschaftlichen Leistungen ausgerichtet sind (wie es die Motion forderte).

**Eine konsequente Zielausrichtung der Direktzahlungen führt fast nur zu Gewinnern:** Die Landwirtschaft – und dabei insbesondere die Berglandwirtschaft –, die Umwelt, und nicht zuletzt die breite Bevölkerung profitieren in hohem Masse von einer Reform mit konsequent leistungsbezogenen Zahlungen.

Bemerkenswert ist, dass mit den hier vorgeschlagenen Optimierungen in praktisch allen Zielbereichen gleichzeitig ein besseres Abschneiden resultierte und bei keinem Zielbereich ein schlechteres. Es geht also nicht um Zielkonflikte und die Frage unterschiedlicher Prioritätensetzungen, sondern es handelt sich um Möglichkeiten von Effizienzsteigerungen, die durch den bundesrätlichen Vorschlag offensichtlich noch nicht ausgeschöpft wurden.

Eine Analyse der Resultate zeigte, dass auch der Vorschlag von Vision Landwirtschaft noch Optimierungspotenzial aufweist, beispielsweise im Bereich Energieeffizienz oder was die Abhängigkeit der Landwirtschaft von ausländischen Futtermittel- und Energieimporten angeht. Insofern ist der Vorschlag von Vision Landwirtschaft keineswegs eine Maximalvariante, sondern ein weiterer Schritt auf dem Weg zu einem effizienten, zeitgemässen Direktzahlungssystem.

## Zitierte Literatur

BAFU und BLW, 2008. Umweltziele Landwirtschaft. Hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen. Umwelt-Wissen Nr. 0820. Bundesamt für Umwelt, Bern: 221 S.

BLW 2010. Agrarbericht 2010. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.

BLW 2011. Foliensatz zur Informationsveranstaltung Agrarpolitik 2014–2017 vom 8. April 2011 in Zürich-Reckenholz. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.

Bosshard, A., Schläpfer, F. Jenny, M., 2010. Weissbuch Landwirtschaft Schweiz. Analysen und Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik. Haupt, Bern. 2. Auflage 2011.

EVD, 2011. Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17). Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014 bis 2017. Erläuternder Bericht. 23. März 2011. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD / Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Bern.

Hotz-Hart, B, Mäder, S., Vock, P., 2001. Volkswirtschaft der Schweiz. 3. Auflage. Verlag vdf, Zürich.

Mann, S., Mack, G., 2004. Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen. FAT-Schriftenreihe Nr. 64. Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon, Tänikon.

Mann, S., Mack, G., Möhring, A., Zimmermann, A., Ferjani, A., Gennaio, M.P., Calabrese, C., 2011. Modellrechnungen SILAS und SWISSland. Vergleich AP 2011/AP 2014–2017/ Vorschlag Vision Landwirtschaft. Studie im Auftrag von Vision Landwirtschaft, Juni 2011. Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon, Tänikon.

Schläpfer, F., Mann, S., 2011. Eine erweiterte Gesamtrechnung der multifunktionalen Schweizer Landwirtschaft. Arbeitspapier Vision Landwirtschaft, Oberwil-Lieli, und Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon, Tänikon.

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

Ständerat, 2006. Motion 06.3635, Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR, Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, 10. November 2006.

Ständerat, 2009. Motion 09.3973, Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR, Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Konkretisierung des Konzepts, 16. Oktober 2009.

Zimmermann, A., Möhring, A., Mack, G., Mann, S., Gennaio, M.P., 2011. Die Auswirkungen eines weiterentwickelten Direktzahlungssystems. Modellberechnungen mit SILAS und SWISSland. ART-Bericht 744. Forschungsanstalt Agroscoop Reckenholz-Tänikon, Tänikon.

## Anhang: Modellrelevante Annahmen für die Berechnung der Varianten Vision Landwirtschaft mittels SILAS

Vorgaben, die für die Modellrechnungen mit SILAS gegenüber denjenigen mit dem CH-Farmis-Modell im Weissbuch modifiziert werden mussten, sind unterstrichen.

### Basisprogramme

- Beteiligung am ÖLN-Plus für standortgerechten Tierbesatz: Ausgehend von den Betrieben, welche die Bedingungen erfüllen (RAUS-Betriebe bzw. Einhaltung eines minimalen und maximalen Tierbestands) verringert sich der Anteil der Betriebe, welche die Bedingungen nicht erfüllen, jedes Jahr um 15 % (modelllexogene Annahme).
- Die Beiträge gemäss Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV) werden nur für diejenigen Ökoflächen ausbezahlt, die zusätzliche Anforderungen erfüllen. Die durchschnittliche Höhe dieser Beiträge pro ha wurde aufgrund des erwarteten Anteils an ÖQV-Flächen geschätzt. Beispielsweise für Hecken, Feld- und Ufergehölze wurden 1 500Fr. angenommen, für Buntbrachen 900Fr. und pro Hochstammobstbaum 30Fr. Daraus ergibt sich z.B. für Hecken der Totalbeitrag von  $1\,200 + 1\,500 = 2\,700\text{Fr.}$  (vgl. Mann et al. 2011, S. 7).

### Leistungsprogramme

- Die Beitragssumme für die Leistungsprogramme ergibt sich aus der mit dem Modell prognostizierten Summe der Direktzahlungen abzüglich der Beiträge für die im Modell integrierten Basisprogramme und der Anpassungsbeiträge.
- Den Leistungsbeiträgen für Stickstoff-optimierende Verfahren (welche zum Leistungsprogramm Umwelt gehören), wurde 43 % dieser Beitragssumme zugewiesen.
- Die weiteren Leistungsbeiträge (Leistungsprogramme Versorgung, Umwelt, Biodiversität, Tierwohl, Landschaft, Soziales) werden zusammenfassend modelliert. Der Zahlungsumfang beträgt 57 % der Beitragssumme. Die Beiträge beschränken sich auf das Berggebiet und verteilen sich wie folgt auf die Zonen: BZI: 30 %, BZII: 38 %, BZIII: 20 %, BZIV: 12 %.
- Die Anbaubeiträge und Marktstützungen werden ebenfalls in die Leistungsbeiträge umgelagert. Die Aufteilung auf die Regionen (alle Zonen) erfolgte proportional zur Erlöseinbusse. Durch diese summarische Zuteilung fliesst ein grösserer Anteil dieser Leistungsbeiträge ins Talgebiet (261 von 475 Mio. Fr.) als bei der detaillierten Zuteilung auf einzelne Leistungsprogramme und Regionen im Weissbuch Landwirtschaft (Bosshard et al. 2010, Tab. 32 und 33).
- Bei den Beiträgen für Stickstoff-optimierende Verfahren wird von einer realistischen Einkommenswirksamkeit von 25 % ausgegangen (modelliert in Form eines teilweisen Ersatzes von Standard-Verfahren). Bei den übrigen Leistungsprogrammen wird analog zur Modellierung des Vorschlags Bundesrat eine Einkommenswirksamkeit von 100 % angenommen.



## Übergangsbeiträge

- Die Übergangsbeiträge betragen im Jahr 2014 128 Mio. Franken. Diese Summe verringert sich in den folgenden 5 Jahren linear bis auf Null. Die Zuteilung auf die Regionen erfolgt proportional zur Differenz zwischen den Direktzahlungen im Jahr 2013 und den Direktzahlungen im entsprechenden Jahr.

Anmerkung: Strukturanpassungen, die im Modell SILAS nicht abgebildet werden, konnten teilweise mit dem Modell SWISSland abgeschätzt werden (vgl. Zimmermann et al. 2011). SWISSland ist jedoch insofern limitiert, als das Modell die Einkommenswirkung der Leistungsprogramme, welche beim Vorschlag von Vision Landwirtschaft einen wesentlichen Teil der Zahlungen ausmachen, (derzeit) nur teilweise abbilden kann. Das Modell berücksichtigt nicht, dass die Einkommen aus den Leistungsprogrammen den Ausstiegsdruck vermindern (vgl. Mann et al. 2011, S. 82). Aus diesem Grund muss sich die vergleichende Analyse der Auswirkungen weitgehend auf das Modell SILAS und somit auf die Sektorebene beschränken. Durch die Vernachlässigung von Strukturanpassungen werden die landwirtschaftlichen Einkommen in SILAS tendenziell unterschätzt. Sofern auf die Resultate der Modellierung mit SWISSland (insbesondere Einkommensentwicklung der Einzelbetriebe) Verlass ist, deuten diese darauf hin, dass die Umlagerung von Zahlungen vom Talgebiet ins Hügel- und Berggebiet gegenüber dem Vorschlag von Vision Landwirtschaft eher noch verstärkt werden müsste. Grund: Im Talgebiet nehmen die Betriebseinkommen (nach einer kurzen Anpassungszeit) noch stärker zu als im Hügel- und Berggebiet.



## Was ist Vision Landwirtschaft?

Vision Landwirtschaft wurde 2007 auf dem Hof Ronmühle in Schötz/LU von Agrarökonomern, Agrarökologen, Landwirten und Kulturschaffenden als Verein gegründet.

Unsere Vision ist eine nachhaltige, wirtschaftlich starke, bäuerliche Landwirtschaft, die nicht nur Nahrungsmittel produziert, sondern wichtige Leistungen zugunsten der Gesellschaft erbringt und dafür fair entschädigt wird – zum Beispiel für die Umwelt, die Landschaft oder die Versorgungssicherheit.

Ganz Ähnliches verlangt Artikel 104 der Schweizerischen Bundesverfassung. Doch diese Vorgaben für eine «neue Agrarpolitik» blieben bisher weitgehend unerreicht. Vor allem deshalb, weil die öffentlichen Mittel in hohem Umfang bis heute nicht zielgerichtet eingesetzt werden.

Vision Landwirtschaft verfügt über das Fachwissen, die Unabhängigkeit und die Vernetzungen mit anderen konstruktiven Kräften, um Bewegung in die blockierte Politik und Lösungsmöglichkeiten in die öffentliche Diskussion zu bringen. Als breit abgestützte Denkwerkstatt will Vision Landwirtschaft mit sachlichen Analysen und fundierten Lösungsvorschlägen einen Beitrag leisten für eine zielgerichtete Fortführung der in den Anfängen stecken gebliebenen Agrarreform.

Vision Landwirtschaft wird vom Vereinsvorstand und einer Geschäftsstelle geführt und von einem fachlich breit abgestützten Beirat begleitet.

Wenn Sie sich für eine Mitwirkung interessieren, freuen wir uns über eine Kontaktaufnahme.

*Vision Landwirtschaft veröffentlicht in loser Folge Faktenblätter über aktuelle landwirtschaftliche Themen. Bereits erschienen ist Faktenblatt Nr. 1 «Analysen und Vorschläge zur Reform der Schweizer Agrarpolitik». Es kann in gedruckter Form bestellt oder als pdf unter [www.visionlandwirtschaft.ch](http://www.visionlandwirtschaft.ch) heruntergeladen werden.*



### Wie man uns unterstützen kann

Wir freuen uns, wenn Sie uns auf dem Weg zur Wende begleiten möchten! Sie können unsere Arbeit mit einer Mitgliedschaft unterstützen. Um unsere finanziellen Aufwände decken zu können, nehmen wir auch dankbar Spenden entgegen.

- Ja, ich will Mitglied werden
- Ja, ich will den Verein mit einer Spende unterstützen

Beiträge:  
Einzelmitglied FR. 60.–/Jahr, Familienmitglied FR. 80.–/Jahr,  
Kollektivmitglied FR. 200.–/Jahr

Bitte nehmen Sie mit mir Kontakt auf:

Frau  Herr

Name Vorname \_\_\_\_\_

Strasse \_\_\_\_\_

PLZ Ort \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Konto Vision Landwirtschaft: 60-237413-1.  
[www.visionlandwirtschaft.ch](http://www.visionlandwirtschaft.ch)



**VISION** WEGE ZUR WENDE  
**LANDWIRTSCHAFT**



**VISION** WEGE ZUR WENDE  
**LANDWIRTSCHAFT**

bitte  
frankieren

Vision Landwirtschaft  
Geschäftsstelle  
Litzibuch  
8966 Oberwil-Lieli  
Schweiz