

## Weissbuch Landwirtschaft Schweiz

### Analysen und Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik

Andreas Bosshard, Felix Schläpfer, Markus Jenny  
Herausgegeben von Vision Landwirtschaft

Unter Mitarbeit von Roger Biedermann, Josef Blum,  
Marcel Liner, Raimund Rodewald und Otto Schmid

Haupt Verlag  
Bern • Stuttgart • Wien

## Kurzfassung

Zahlreiche neuere Studien belegen, dass die Reform der Schweizer Agrarpolitik seit Anfang der 1990er-Jahre weit weniger erfolgreich war, als von offizieller Seite und von bäuerlichen Kreisen in regelmässigen Abständen beteuert wird. Dieses Buch analysiert die Erfolge und Defizite und zeigt konkrete Lösungsvorschläge auf. Es ist in fünf Teile gegliedert.

**Teil I** beschreibt die Ausgangslage. Die aufkommende Kritik und die zunehmende politische und öffentliche Unzufriedenheit über das Schweizer Agrarsystem treffen die Landwirtschaft in einem heiklen Moment. Unser Land wird sich – mit oder ohne WTO-Abkommen und Freihandelsabkommen mit der EU – den sich öffnenden Märkten auch im Agrarbereich nicht ganz verschliessen können. Sollten dadurch, wie erwartet, die Produzentenpreise sinken, wäre die Landwirtschaft mit Einkommenseinbussen konfrontiert. Gleichzeitig stehen als Folge der Wirtschaftskrise die öffentlichen Finanzen unter Druck, sodass die Höhe des Agrarbudgets vermehrt zum Thema werden könnte.

In dieser kritischen Situation ist vorausschauendes Handeln besonders wichtig. Ohne eine Behebung der gegenwärtigen Defizite der Agrarpolitik werden die kommenden Herausforderungen nicht ohne Schaden für die Landwirtschaft gemeistert werden können. Zwar sind aus ebendiesem Grund seit Kurzem Vorbereitungen von Politik und Verwaltung für eine Agrarreform angelaufen (Motion «Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems»). Aber bereits die vorliegenden, erst konzeptionellen Vorschläge (Bundesrat 2009) sind in Gefahr, in die politischen Mühlen des Interessenausgleichs zu geraten und zur Wirkungslosigkeit degradiert zu werden. Vision Landwirtschaft, eine unabhängige Denkwerkstatt, die ein breites Fachwissen anerkannter Experten vereint, will mit diesem Buch einen substanziellen Beitrag für eine zukunftsfähige, verfassungsgemässe Reform der Agrarpolitik und eine nachhaltige, wirtschaftlich starke Landwirtschaft leisten.

In einer detaillierten Analyse der heutigen Situation beschreibt das Buch in **Teil II** die Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Agrarpolitik. Mittels prägnanter Grafiken und übersichtlicher Tabellen werden die grundlegenden Fakten zur Produktivität der Landwirtschaft, zum Einkommen, zu den staatlichen Agrarzahungen, zum

Direktzahlungssystem, zu Umwelt, Biodiversität und Landschaft sowie zum landwirtschaftlichen Strukturwandel auf allgemeinverständliche Art aufgearbeitet. Besonderes Gewicht wird auf eine differenzierte Betrachtung der weitgehend unterschiedlichen Situation der Landwirtschaft in den Berg- und Talgebieten gelegt. Die Darstellungen zeitlicher Entwicklungen, Zielerreichungsanalysen und Vergleiche mit dem Ausland ordnen das Datenmaterial in den historischen, nationalen und internationalen Kontext ein und erlauben der interessierten Leserschaft eine eigene Urteilsbildung.

Mit dem landwirtschaftlichen Verfassungsauftrag (Artikel 104) verfügt die Agrarpolitik der Schweiz über einen zukunftsweisenden, auch heute noch von der Bevölkerung breit mitgetragenen Auftrag. Mit dem Fokus auf die Multifunktionalität und die Nachhaltigkeit der Landwirtschaft und weg von den Preisstützungen übernahm die Schweiz international eine Pionierrolle.

Allerdings zeigt die Analyse in Teil II des Buches, dass die bisherige «Neue Agrarpolitik» den Verfassungsauftrag und die (erst teilweise) existierenden konkreten Zielsetzungen, die daraus abgeleitet wurden, in den meisten Bereichen nur in unbefriedigenden Ausmass umgesetzt, teilweise gar deutlich verfehlt. Der Grund liegt in zahlreichen Fehlanreizen eines sehr komplizierten, in sich widersprüchlichen und in seinen Auswirkungen immer weniger steuerbaren Systems. Die Defizite widerspiegeln sich unter anderem in folgenden Zahlen:

- Nur ein Bruchteil der Zahlungen, nämlich knapp 500 Millionen Franken jährlich, ist klar auf die in der Verfassung formulierten Ziele ausgerichtet. Die dadurch gesetzten Anreize werden durch die viel stärkeren «Abreize» der Pauschalzahlungen praktisch neutralisiert oder kehren sich in vielen Zielbereichen gar ins Gegenteil. Bei praktisch allen Zielen fehlen klare konzeptionelle Grundlagen für eine nachfragegerechte Bereitstellung und leistungsgerechte Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen.
- Wird die Produktion für den Markt isoliert betrachtet – unter Abzug der staatlichen Unterstützung und der betrieblichen Kosten der gemeinwirtschaftlichen Leistungen in der Gesamtrechnung –, so erwirtschaftet die Landwirtschaft im Durchschnitt praktisch kein Nettoeinkommen mehr. Ursache dafür ist in erster Linie der in den Gunstlagen (Talgebiet) pro Fläche zu hohe Fremdmittel- und Kapitaleinsatz vieler Betriebe, in den Grenzertragslagen (Berggebiet) die aufwendigen Produktionsbedingungen. Weil im ersten Fall zu intensiv produziert wird und im zweiten Fall eine angemessene Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen bis heute fehlt und deshalb laufend Kulturland verbracht, gehen in beiden Fällen – allerdings aus gegenteiligen Gründen – beispielsweise Biodiversität und Landschaftsqualität zurück.
- Die wichtigsten durch die Landwirtschaft verursachten Umweltprobleme – beispielsweise schädliche Stickstoffverluste von jährlich ca. 90'000 Tonnen, überdüngte Mittellandseen, auf tiefem Niveau weiter abnehmende Biodiversität, viel zu geringe Anteile an wertvollen ökologischen Ausgleichsflächen, schleichende Abnahme der Landschaftsqualität, Bodenverdichtung und Bodenerosion – sind zwar seit der letzten Agrarreform Ende der 1990er-Jahren teilweise nicht weiter angestiegen, sie sind aber entgegen den Zielsetzungen nicht annähernd gelöst oder rückgängig gemacht worden. Der hohen öffentlichen Unterstützung stehen hohe externe Kosten bei gleichzeitig ungenügend geförderten und erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft gegenüber.
- Eine Schlüsselrolle für viele Umweltprobleme spielen Nährstoffüberschüsse aus den hohen und laufend zunehmenden Futtermittelimporten, die eine Ackerfläche im Ausland benötigen, die fast so gross ist wie diejenige in der Schweiz. Es ist weder ökonomisch noch ökologisch sinnvoll, die Fleischproduktion mit importierten Futtermitteln in der Schweiz auf dem derzeit hohen Niveau aufrechtzuerhalten. Denn die Umweltschäden sind grundsätzlich bedeutend grösser, wenn die Tierproduktion nicht am Ort der Futterproduktion stattfindet, vor allem weil so die Nährstoffkreisläufe Pflanze-Tier-Pflanze unterbrochen werden.

Doch nicht nur falsche Anreize sind für die Defizite verantwortlich. Auch weitere Bereiche des Schweizer Agrarsystems sind reformbedürftig. So ist die landwirtschaftliche Ausbildung bis heute einseitig auf Produktionssteigerung und Technik ausgerichtet, während viele andere Aspekte des Verfassungsauftrages, beispielsweise der Bereich Natur und Landschaft, praktisch nicht thematisiert werden. Oder dass die fehlende Zielorientierung der Agrarpolitik lange übersehen und bisher keine Alternativen und umfassenderen Lösungsvorschläge entwickelt wurden, liegt auch am weitgehenden Fehlen einer unabhängigen, kompetitiven landwirtschaftlichen Forschung. Der grösste Teil der Agrarforschung wird vom Bundesamt für Landwirtschaft an die eidgenössischen Forschungsanstalten vergeben.

Aus der umfassenden Situationsanalyse und den daraus abgeleiteten Wirkungszielen werden in **Teil III** die Grundlagen für eine neue, leistungsorientierte Agrarpolitik entwickelt. Auf der Basis von anerkannten Prinzipien und Mechanismen wird ein Vorschlag für ein neues Direktzahlungssystem entworfen. Die bewährten Instrumente

der bisherigen Agrarpolitik werden übernommen, einige werden ergänzt und optimiert, andere neu entwickelt. Die übersichtliche, einfache Gliederung des Systems besteht aus drei zielübergreifenden Basisprogrammen und sechs zielspezifischen Leistungsprogrammen. Die vorgeschlagenen Beitragshöhen, die mithilfe eines Computermodells eruiert wurden, gehen von einem gegenüber heute gleichbleibendem Agrarbudgetrahmen aus und damit von der Annahme, dass dem Souverän die Landwirtschaft auch in Zukunft die bisherige Unterstützung wert sein wird, sofern die Mittel effektiv und effizient auf die gegebenen Ziele ausgerichtet werden.

In **Teil IV** werden die Auswirkungen des vorgeschlagenen Direktzahlungssystems anhand von Modellrechnungen abgeschätzt, und zwar aufgeschlüsselt auf die wichtigsten Regionen und Betriebstypen. Die Resultate zeigen, dass mit der Neuorientierung des Systems nicht nur die bisherigen Ziele der Agrarpolitik erreicht werden können, sondern dass sich damit auch die konkretisierten und weiter gehenden Zielsetzungen, wie sie von Vision Landwirtschaft vorgeschlagen werden, realisieren lassen. Neben massiven Verbesserungen bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen würde sich gleichzeitig die Einkommenssituation der Landwirtschaft vor allem mittelfristig verbessern. Gleichzeitig würden sich die derzeit grossen Einkommensunterschiede zwischen Tal- und Berggebiet angleichen. Auch im Sömmerungsgebiet, das im bisherigen Direktzahlungssystem vernachlässigt worden ist, könnten deutlich mehr Leistungen fair abgegolten und Einkommen generiert und die noch immer grossen Naturwerte besser erhalten und gefördert werden.

Positiv wären auch die Auswirkungen auf die Produktion von Nahrungsmitteln. Zwar dürfte beim vorgeschlagenen Direktzahlungsmodell die Bruttoproduktion der Landwirtschaft deutlich abnehmen, weil weniger Futtermittel, Dünger und Energie aus dem Ausland importiert werden. Aber in der Bilanz nähme die Nettoproduktion – und damit die eigentliche Primärproduktion – aufgrund einer Ausdehnung der Flächennutzung im Berggebiet und einer effizienteren Energie- und Ressourcennutzung tendenziell zu. Ebenso würde sich die zunehmend wichtiger werdende CO<sub>2</sub>-Effizienz der Landwirtschaft verbessern.

Schliesslich wirken die leistungsorientierten Anreize nicht im selben Umfang strukturmentierend wie die bisherigen, weil Leistungen honoriert werden und nicht Besitzstände wie die Anzahl gehaltener Tiere oder die Betriebsfläche. Während im Talgebiet die Anzahl Betriebe eher stärker zurückgehen dürfte, würde sie im Berggebiet, wo bereits heute zunehmend Arbeitskräfte zur nachhaltigen Nutzung des Landes fehlen, eher zunehmen. Damit wird auch ein Beitrag an die bisher nicht erfüllte Zielsetzung der Sicherstellung einer dezentralen Besiedlung geleistet.

Die Reform des gegenwärtigen Direktzahlungssystems, des zentralen agrarpolitischen Steuerungsinstrumentes, ist damit für eine marktnahe Produktion, für die Bereitstellung der nachgefragten gemeinwirtschaftlichen Leistungen und nicht zuletzt für die wirtschaftliche Zukunft der einheimischen Landwirtschaft eine vordringliche Aufgabe.

Die Reform des ökonomischen Anreizsystems allein genügt für eine erfolgreiche Reform allerdings nicht, wie **Teil V** in den Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen deutlich macht. Auch Bildung, Beratung, Kontrolle und Forschung müssen auf die vielfältigen Aufgaben der heutigen Landwirtschaft teilweise grundlegend neu ausgerichtet werden. Und schliesslich entscheiden auch die Konsumenten wesentlich mit, was und wie die Schweizer Landwirtschaft produziert. Auch in dieser Hinsicht soll die Agrarpolitik die Verfassungsziele unterstützen indem sie beispielsweise über die relevanten Zusammenhänge zwischen Konsumgewohnheiten und gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft informiert oder Lenkungsmassnahmen ergreift.

Damit die Reform gelingt, sind landwirtschaftliche Kreise, Verwaltung, Politiker, Umwelt- und Konsumentenverbände sowie die Bürgerinnen und Bürger aufgefordert, «am selben Strick zu ziehen» und sich gemeinsam und aus übergeordneter Warte für die verfassungsorientierte Neuausrichtung der Agrarpolitik einzusetzen.

Vergleich zwischen den Auswirkungen des jetzigen Direktzahlungssystems und dem von Vision Landwirtschaft vorgeschlagenen Modell in Bezug auf landwirtschaftliche Kenngrössen und gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft.

Zielerreichung:

- Die derzeit vorhandenen agrarpolitischen Ziele werden verfehlt.
- Die derzeit vorhandenen agrarpolitischen Ziele werden erreicht, aber die von Vision Landwirtschaft vorgeschlagenen Ziele werden nicht erreicht.
- Auch die von Vision Landwirtschaft vorgeschlagenen Ziele werden voraussichtlich erreicht.
- Keine Zielsetzungen vorhanden.

Entwicklungstendenz:

→: Situation stabil, «↘» / «↗»: Abnahme / Zunahme ohne Wertung, «↘» / «↗» bzw. «↘» / «↗» bzw. «↘» / «↗»: tendenzielle /deutliche Verschlechterung bzw. Verbesserung gegenüber dem derzeitigen Zustand.

Zielbereich und Indikator	Aktuelle Zielerreichung und aktueller Trend	Auswirkungen Direktzahlungssystem Vorschlag Vision Landwirtschaft <sup>o</sup>
Agrarbudget Bund (Fr./Jahr)	→ (3,6 Mrd.)	→ (3,6 Mrd.)
Flächendeckende Bewirtschaftung (Landwirtschaftlich genutzte Fläche)	↘	↗
Brutto-Selbsternährungsgrad (=auf der Basis Bruttoproduktion)	→*	↘*
Netto-Selbsternährungsgrad (=auf der Basis Nettoproduktion)	↘	↗
N-Rückhaltung ins Wasser	→	↗↗
N-Rückhaltung in die Luft	→	↗↗
P-Effizienz (Output/Input)	→	↗↗
Energieeffizienz (Energiegehalt Lebensmittel/Energieinput Produktion)	→	↗↗
Klimaneutralität (Emissionen in CO <sub>2</sub> -Äquivalenten)	→	↗
Bodenfruchtbarkeit (Indikatoren u.a. zu Erosion, Fruchtfolge, biologischer Bodenaktivität)	↘	→
Naturnahe, artenreiche Lebensräume (angemeldete und nicht angemeldete landw. genutzte Flächen, welche die Qualitätskriterien der Öko-Qualitätsverordnung erfüllen)	↘	↗↗
Biodiversität (Populationsgrösse und Verbreitung typischer Arten der Kulturlandschaft, die in der Roten Liste aufgeführt sind)	↘	↗↗
Landschaftsqualität (z.B. Strukturvielfalt)	↘	↗
Biologisch bewirtschaftete Fläche (Indikator für verschiedene Zielbereiche)	→	↗↗
Tierwohl (Anteil der gemäss Tierwohlprogrammen gehaltenen Tiere)	↗	↗↗
Arbeitsbedarf in der Landwirtschaft	↘	↘/↗***
Nettowertschöpfung der Landwirtschaft (Fr./Jahr)	↘	→
Einkommen pro Betrieb (Fr./Jahr)	→	↗
Einkommensunterschiede Gunstlagen/Ungunstlagen (%)	→	↗**
Multiplikatoreffekt der Direktzahlungen (Fr. Einkommen pro Fr. Direktzahlungen)	↘	↗

<sup>o</sup> Gesamtmodell VVL (= Modell 3 gemäss Kapitel 18.1), \* Vision Landwirtschaft setzt nur Ziele für den Netto-Selbsternährungsgrad, \*\* Einkommen gleichen sich an, \*\*\* Talgebiet/Berggebiet