



Faktenblatt Nr. 3  
Mai 2012

## Gezielte Erschwernisbeiträge zugunsten einer flächendeckenden Bewirtschaftung

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

## Inhalt

Erschwernis besser unterstützen.....	3
Hohe Hangbeiträge alleine genügen nicht.....	5
Steillandanteil für Erschwernis und Einkommen ausschlaggebender Faktor.....	5
Erschwernislagen gegenüber Gunstlagen stark benachteiligt .....	6
Schlussfolgerungen .....	10
Auswirkungen auf die Höhe der erschwernisbezogenen Direktzahlungen im Berggebiet .....	14
Kästchen 1: Fortschreitende Nutzungsaufgabe verursacht Folgeprobleme und mindert Produktion und Wertschöpfung der Berglandwirtschaft.....	2
Kästchen 2: SAM, Steilheit und weitere Erschwernisse bestimmen Arbeitsaufwand der Futterernte .....	4
Kästchen 3: Warum ist der SAM ein wichtiges Mass für die Erschwernis im Berggebiet? .....	7
Kästchen 4: Material und Methoden .....	9
Kästchen 5: Wie die Erschwernis im Berggebiet fair ausgeglichen werden kann.....	13

### Verwendete Abkürzungen:

AP 2014-17:	Agrarpolitik 2014-2017
ART:	Agroscope Reckenholz Tänikon
BLW:	Bundesamt für Landwirtschaft
DZV:	Direktzahlungsverordnung
LN:	Landwirtschaftliche Nutzfläche
ÖQV:	Öko-Qualitätsverordnung
SAK:	Standardarbeitskraft
TEP:	Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen
WDZ:	Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems
SAM:	Steillandanteil Mähnutzung, definiert als Prozentanteil an Mähwiesen mit einer Neigung von über 35% bezogen auf die gesamte LN des Betriebes.

### Impressum

Autoren: Andreas Bosshard, Lukas Häusler, Ö+L Gmbh  
Gestaltung: Markus von Glasenapp  
Oberwil-Lieli, im Mai 2012

## ERSCHWERNIS BESSER UNTERSTÜTZEN

Die finanzielle Unterstützung der Berglandwirtschaft durch den Bund ist gegenwärtig trotz deutlich schlechterer Einkommenssituation insgesamt viel geringer als diejenige der Tallandwirtschaft. Es ist ein unbestrittenes Ziel der AP 2014-17, dieses Ungleichgewicht zu vermindern, indem vor allem die standortgemässe Produktion und die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Berglandwirtschaft besser unterstützt werden. So kann gleichzeitig die Aufrechterhaltung der flächendeckenden Nutzung mit den verschiedenen damit zusammenhängenden Wertschöpfungen sichergestellt werden (s. Kästchen 1). Zur Erreichung dieses Zieles werden vom Bundesrat in seiner Botschaft verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, u.a. höhere Hangbeiträge und die Einführung einer weiteren Neigungskategorie (>50%).

### **DAS VORLIEGENDE FAKTENBLATT ANALYSIERT EINIGE WICHTIGE ASPEKTE DER ERSCHWERTEN BEWIRTSCHAFTUNG,**

basierend auf Analysen von Daten aus Detailanalysen von 6 ausgewählten Bergbetrieben sowie statistischen Auswertungen der Daten von 156 Landwirtschaftsbetrieben aus dem Kanton Graubünden sowie 36 Betrieben aus dem Projekt CultivAlpe (s. Kästchen 4). Die Resultate zeigen, dass der bundesrätliche Vorschlag nicht genügt, um Bewirtschaftung erschwerter Lagen – nicht nur im Berggebiet – angemessen auszugleichen.

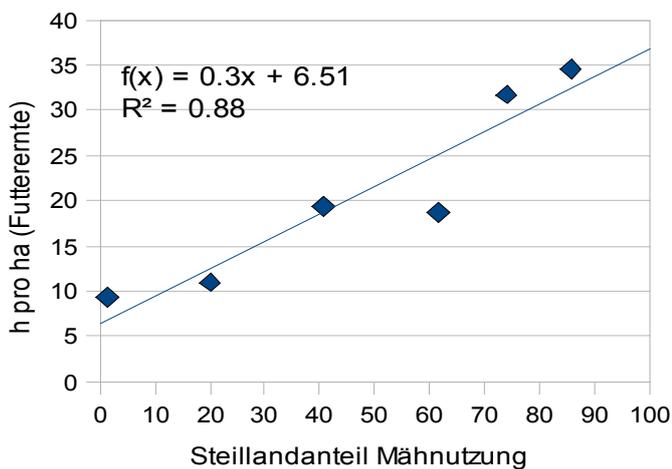
#### **Kästchen 1: Fortschreitende Nutzungsaufgabe in Erschwernislagen verursacht Folgeprobleme und mindert Produktion und Wertschöpfung der Berglandwirtschaft**

Mit knapp einem Quadratmeter pro Sekunde geht in Erschwernislagen im Berggebiet laufend fast ebenso viel Landwirtschaftsland durch Nutzungsaufgabe verloren wie in den Gunstlagen der Schweiz durch die rege Bautätigkeit<sup>1</sup>. Die Nutzungsaufgabe beeinträchtigt die Biodiversität und die Qualität der Kulturlandschaft im Berggebiet und vermindert darüber hinaus auch die Nahrungsmittelproduktion. Nicht zuletzt gehen der Berglandwirtschaft so zunehmend Einkommensmöglichkeiten und Wertschöpfung verloren. Diese Entwicklung widerspricht verschiedenen agrarpolitischen Zielsetzungen, so der angestrebten flächendeckenden Nutzung, der Erhaltung der Landschaftsqualität, der Förderung der Biodiversität und der dezentralen Besiedlung.

<sup>1</sup> Stöcklin J., Bosshard A., Klaus G., Rudmann-Maurer K. & Fischer M. 2007: Landnutzung und biologische Vielfalt in den Alpen. Fakten, Perspektiven, Empfehlungen. Synthese NFP 48 Forschungsschwerpunkt II „Land- und Forstwirtschaft im alpinen Lebensraum“. vdf-Verlag, Zürich.

## Kästchen 2: SAM, Steilheit und weitere Erschwernisse bestimmen Arbeitsaufwand der Futterernte

Mit dem neuen Programm „Arbeitsvoranschlag“ der eidg. Forschungsanstalt ART Tänikon wurde bei den detailliert erfassten 6 Betrieben der Arbeitsaufwand für die Grünlandnutzung abgeschätzt. Resultat: Mit zunehmendem Steillandanteil SAM nimmt der durchschnittliche Arbeitsaufwand pro ha Mähwiese auf dem Betrieb beinahe linear zu – von durchschnittlich 10 Arbeitsstunden pro ha bei 0-20% SAM auf über 30 Arbeitsstunden bei einem SAM über 75% (Abb. 1).



**Abb. 1:** Durchschnittlicher Arbeitsaufwand in Stunden pro Hektare für die Futterernte in Abhängigkeit des Steillandanteils Mähnutzung. Berech-

**Auf Parzellenebene sind die Unterschiede hinsichtlich des Arbeitsaufwandes in Abhängigkeit der Steilheit noch markanter** als auf betrieblicher Ebene. So werden für die Futterernte auf dem Betrieb im Oberengadin auf flachen Parzellen, welche die schlagkräftigste Mechanisierung zulassen, 4.4 h pro ha und Schnitt aufgewendet. Auf den steilsten Flächen in Obwalden mit einer Neigung von rund 90% hingegen sind gemäss Arbeitsvoranschlag bis zu 52 Stunden pro ha und Schnitt nötig – das ist 12 Mal mehr (wobei ein hoher Anteil davon teure Maschinenstunden ausmachen). Für eine Fläche mit einer Hangneigung zwischen 35 und 50% setzt der Betrieb in Uri gut 13 Arbeitsstunden pro ha und Schnitt ein. Zu beachten ist, dass bei diesen drei aufgeführten Beispielen die jeweils schlagkräftigste Mechanisierung eingesetzt wird. Sowohl die bisherigen wie die im Rahmen der AP 2014-17 neu vorgeschlagenen Hangbeiträge können diese Differenzen bei weitem nicht ausgleichen.

**Neben der Hangneigung verursachen Hindernisse auf Mähwiesen zum Teil bedeutenden Mehraufwand bei der Futterernte.** Bei den analysierten 6 Betrieben verursachen Hindernisse bis zu 30% der gesamten Arbeitszeit für die Flächenbewirtschaftung. Während in den unteren Lagen vor allem Bäume und Hecken als Hindernisse wirken, sind es in den höheren Lagen vor allem Steine und Felsen, die Mehraufwand verursachen. Auf dem Betrieb im Oberengadin wird der grösste Teil der Handarbeit durch Bächlein und Wassergräben verursacht, deren Böschungen mit Motorsense, Blasgerät und Handrechen bearbeitet werden müssen, wobei diese Flächen nicht zum Steilland zählen.

Die befragten Betriebsleiter sind sich weitgehend einig, **dass die Erschwernisse durch Hindernisse in Zukunft besser abgegolten werden sollte.** Allerdings dürfe kein grosser administrativer Aufwand für die Erfassung dieser Hindernisse anfallen.

Zusätzlich zur Arbeitszeit auf dem Feld können **die Anfahrtswege auf die Parzellen** stark ins Gewicht fallen. Bei den Betrieben mit hohem Steillandanteil ist aufgrund der Topographie und der oft schwierigen und schlechten Parzellenerschliessung die Chance erhöht, viel Arbeitszeit für das Zurücklegen der Wegstrecken aufzuwenden.

## HÖHERE HANGBEITRÄGE ALLEIN GENÜGEN NICHT

Die vorgeschlagenen Hangbeiträge sind gemäss den Zahlen aus den Einzelbetriebsanalysen für die steileren Hangneigungen zu gering, und die unterschiedenen drei Hangneigungskategorien sind zu wenig differenziert, um die tatsächliche Erschwernis (Kästchen 2) auszugleichen. Wiesen, die deutlich über 50% Neigung aufweisen, verursachen einen nochmals deutlich höheren Aufwand in der Mähnutzung. Zudem ist die Neigung nicht der einzige bedeutsame Erschwernisfaktor. Weitere wichtige sind Hindernisse und Erschliessung. Diese sind im Vergleich mit vielen anderen direktzahlungsrelevanten Daten relativ einfach und mit geringem Aufwand zu erfassen. Deshalb sollten sie ebenfalls bei der Bemessung der Erschwernisbeiträge einbezogen werden.

Die Resultate zeigen darüber hinaus, dass ein erhöhter Anteil an Erschwernisflächen für Landwirtschaftsbetriebe weitreichende, bisher jedoch kaum beachtete Folgen hat: Zunächst sind Bergbetriebe mit zunehmendem Steillandanteil in ihrer Betriebsgrösse zunehmend eingeschränkt.

Sowohl die Ergebnisse der Einzelbetriebsstudien wie der statistischen Auswertung der umfassenderen Datensätze ergaben, dass pro 10% zusätzlichem Steillandanteil Mähnutzung SAM (s. Glossar) die maximal von einem Familienbetrieb bewirtschaftbare Betriebsfläche um rund 4,5 ha abnimmt – von rund 60 ha bei 0% SAM auf 10-15 ha bei 100% SAM (Abb. 3a und b).

## STEILLANDANTEIL FÜR ERSCHWERNIS UND EINKOMMEN AUSSCHLAGGEBENDER FAKTOR

Noch stärker als die bewirtschaftbare Fläche nimmt das realisierbare Einkommen mit zunehmendem SAM ab. Zum einen ermöglicht die geringere Flächennutzungskapazität von Betrieben mit höherem SAM auch entsprechend geringere – ja immer direkt oder indirekt flächenbezogene – Direktzahlungen. Dies zeigt die Auswertung des Datensatzes aus dem Kanton Graubünden (Abb. 4): **Pro 10% zusätzlichem SAM nimmt die maximal realisierbare Summe der allgemeinen Direktzahlungen<sup>2</sup> eines Familienbetriebes um durchschnittlich 7'000 Franken ab, von über 100'000 Franken bei 0% SAM auf knapp 30'000 Franken bei 100% SAM** (95%-Wahrscheinlichkeit).

Zum anderen können Betriebe mit hohem SAM entsprechend ihrer geringeren LN auch deutlich weniger Tiere halten. Damit steigen die Produktionskosten pro Einheit an und gleichzeitig können weniger Zahlungen für Öko- und Tierschutzleistungen erzielt werden. Aus diesen Gründen dürfte das Einkommen mit zunehmendem SAM noch stärker abnehmen als die Direktzahlungen. Detaillierte Zahlen liegen im Rahmen dieser Untersuchung dazu jedoch keine vor.

<sup>2</sup> Flächenbeiträge, tierbezogene Beiträge sowie Hangbeiträge. Ökobeiträge waren im Datensatz für eine entsprechende Auswertung nicht im nötigen Detailgrad verfügbar. Ihr Einbezug würde aber das Bild und die Grundaussage kaum verändern, wie Überschlagsrechnungen zeigen. Ebenso werden zusätzliche Erschwernisbeiträge, welche einige Kantone in geringem Umfang zusätzlich zum Bund ausrichten, in diesem Faktenblatt nicht berücksichtigt.

Die ausgeführten Zusammenhänge können auf folgende Formel gebracht werden:

**Zunehmender Steillandanteil = abnehmende bewirtschaftbare Fläche pro Familienbetrieb  
= abnehmende Direktzahlungen und stark abnehmendes Einkommen**

**Fazit: Bergbetriebe in den Gunstlagen – vor allem in den höheren Bergzonen – werden derzeit besonders gut unterstützt durch das gegenwärtige Direktzahlungssystem, solche mit hohem Erschwernisflächenanteil – vor allem in tieferen Lagen – besonders schlecht.**

## **ERSCHWERNISLAGEN GEGENÜBER GUNSTLAGEN STARK BENACHTEILIGT**

Aus den Ergebnissen lässt sich ableiten, dass grosse Betriebe mit vorwiegend ebenem Land – insbesondere wenn sie in den höheren Bergzonen liegen und damit hohe TEP-Beiträge erhalten – für ihre Leistungen durch das heutige Direktzahlungssystem grosszügig unterstützt werden. Umgekehrt erhalten Betriebe, die viel steiles Land bewirtschaften, insbesondere in tiefergelegenen Lagen mit entsprechend geringeren TEP-Beiträgen, bezogen auf den gleichen Arbeitseinsatz nur einen Bruchteil an allgemeinen Direktzahlungen<sup>3</sup>. Dazu kommt dass diese Betriebe aufgrund ihrer geringen Grösse oft auch viel schwieriger Zugang zu Investitionskrediten erhalten.

Die geschätzte Einkommensdisparität um den Faktor 3 bis 4 zwischen Bergbetrieben in Gunstlagen verglichen mit solchen in Erschwernislagen ist enorm. Gemäss den vorliegenden Resultaten würde sich beim Vorschlag des Bundesrates zur AP 2014-17 die mangelnde Unterstützung von Betrieben in Erschwernislagen insbesondere in futterwüchsigen Regionen mit entsprechend höheren Tierzahlen und damit höheren TEP-Beiträgen gegenüber heute kaum entschärfen – dies trotz der vorgesehenen erhöhten Hangbeiträge. Es ist deshalb in der zukünftigen Agrarpolitik eine zusätzliche Beitragskategorie nötig, welche diese Disparität in geeigneter Weise wenigstens teilweise auszugleichen vermag. Vorgeschlagen als geeignetes Instrument wird ein SAM-abhängiger Betriebsbeitrag.

**Eine entsprechende Anpassung der Direktzahlungen im Bereich der Erschwernis ist umso dringlicher, als Steillandbetriebe meist besonders hohe gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen, beispielsweise zur Offenhaltung der Landschaft und im Bereich Biodiversität. Ohne diese Betriebe würde in Regionen mit hohem Steillandanteil ein grosser Teil des Landes verbrachen, mit den genannten vielfältigen negativen Auswirkungen.**

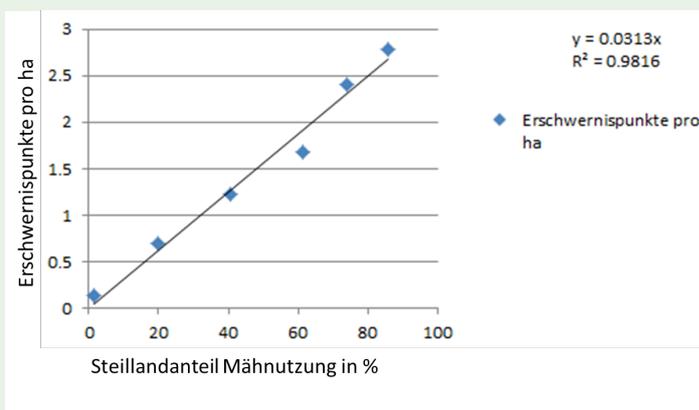
<sup>3</sup> Zu berücksichtigen ist hier, dass kleine Betriebe mit entsprechend kleinerer Tierzahl entsprechend weniger Aufwand für die Tierhaltung betreiben müssen als grosse Betriebe. Im Winter haben kleinere Betriebe damit oft (mehr) Arbeitskapazität frei. Sie können, sofern verfügbar, eher einem saisonalen Nebenerwerb nachgehen als grosse, was ggf. die Einkommenssituation mildern kann.

### Kästchen 3: Warum ist der SAM ein wichtiges Mass für die Erschwernis im Berggebiet?

Die von Familienbetrieben maximal mögliche Betriebsgrösse und die Einkommensmöglichkeiten von Bergbetrieben nehmen vor allem aus folgenden Gründen mit zunehmendem Steillandanteil ab:

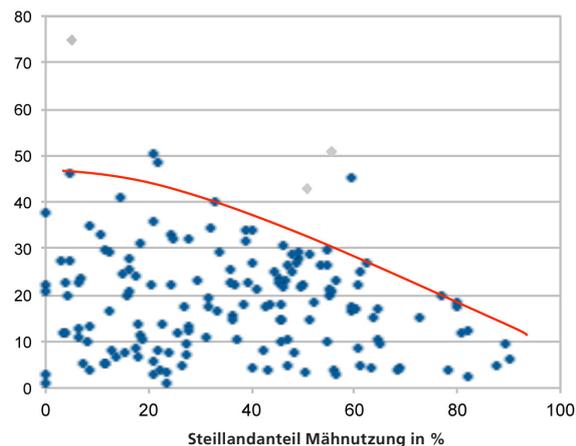
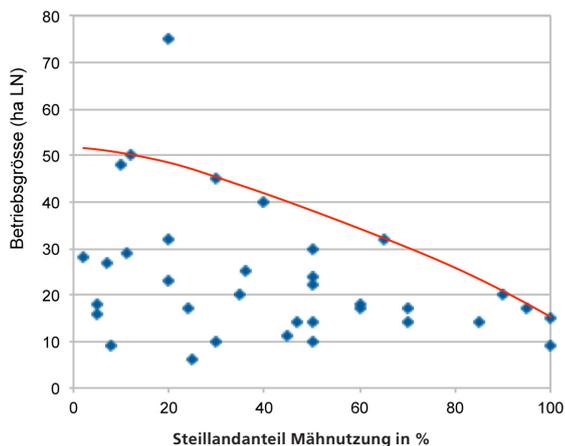
- In den begrenzt verfügbaren Schönwetterperioden während des Heuet erlaubt die sehr arbeitsintensive Bewirtschaftung von steilen Mähwiesen lediglich geringe Flächenleistungen bei hohen Arbeitspitzen. Der Umfang der Steilland-Mähwiesen begrenzt damit die maximal bewirtschaftbare Fläche eines Familienbetriebes, da diese Arbeiten nicht im Lohn vergeben oder über Angestellte bewirtschaftet werden können.
- Das Silierverfahren, welches im Vergleich zur Heuproduktion eine deutlich verkürzte Trocknungszeit aufweist und deshalb auch in kurzzeitigen Schönwetterperioden eine Nutzung ermöglicht, ist in Steillagen nicht praktikierbar (fehlende Mechanisierung).
- Ab einem bestimmten Anteil an gemähten Steillandflächen (in der Regel ab ca. 30-60% je nach Futterwüchsigkeit und Bewirtschaftungsintensität) können diese Flächen nicht mehr alle als Ökoflächen bewirtschaftet werden: Denn um die Nährstoffbilanz einzuhalten und ebenso um den Mindestbedarf an energie- und eiweissreicherem Futter abzudecken, muss ein Teil dieser Steiflächen intensiver bewirtschaftet werden. Steillagen sind aber stark erosionsgefährdet, besonders bei zu intensiver Nutzung. Nachhaltig können sie höchstens wenig intensiv bewirtschaftet werden: Pro Flächeneinheit kann nur relativ wenig Dünger ausgebracht werden. Dadurch brauchen Steillandbetriebe mehr düngbare Fläche zur Ausbringung des Hofdüngers als Betriebe mit viel flachem Land – meist gegen zwei Drittel der LN.
- Durch den mehrmaligen Schnitt und das aufwändige Misten vervielfacht sich auf den gedüngten Flächen der Arbeitsbedarf gegenüber einer Ökofläche. Aus diesem Grund ist zu vermuten, dass bei höheren SAM die Betriebsgrössen sogar überproportional stark abnehmen mit zunehmendem Steillandanteil.

Der SAM scheint sich gut zu eignen als generelles Mass für die ganzbetriebliche Erschwernis bei der Grünlandnutzung. Dies zeigt eine Auswertung anhand der 6 detailliert untersuchten Betriebe. Die Korrelationsanalyse zwischen SAM und der realen Erschwernis unter Berücksichtigung des Mehraufwandes auch sehr steiler Flächen ergab eine sehr hohe Korrelation (Korrelationskoeffizient = 0.9912, vgl. Abb. 2). Mit zunehmendem SAM steigt offenbar gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit, extrem steile Flächen (50-80% und >80% Hangneigung) bewirtschaften zu müssen.



**Abb. 2:** Beziehung zwischen Erschwernispunkten (EP) pro ha und SAM.

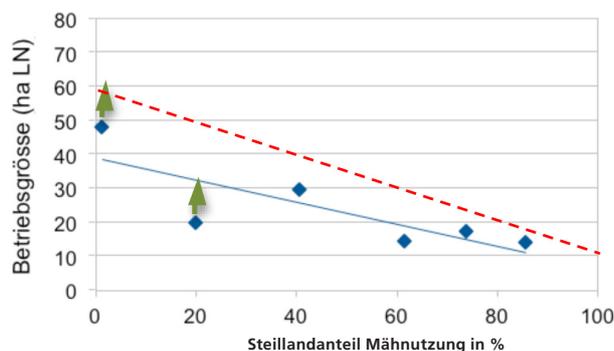
$$EP = A_{18-35\%} \times 1 + A_{36-50\%} \times 2 + A_{51-80\%} \times 3 + A_{>80\%} \times 4$$



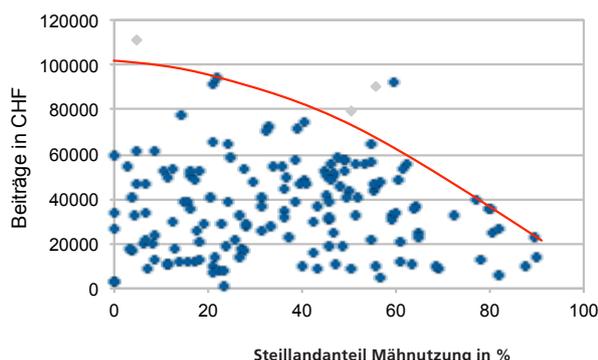
**Abb. 3a:** Steillandanteil Mähnutzung bestimmt die maximal realisierbare Betriebsgröße: Bis auf wenige Ausnahmen kann ein Einfamilienbetrieb bei gegebenem Anteil steiler Mähwiesen (SAM) maximal so viel landwirtschaftliche Nutzfläche bewirtschaften wie von der roten Kurve angegeben. Bei Betrieben, die deutlich weniger als von der Grenzkurve angegeben bewirtschaften, handelt es sich oft um Nebenerwerbs- oder Hobbybetriebe.<sup>4</sup>

Grau: Betriebe mit besonders hohem Weideanteil in der LN (>25%). Datenbasis: Datensatz CultivAlpe (links) und Kt. Graubünden (rechts).

**Abb. 3b:** Steillandanteil Mähnutzung in Bezug zur betrieblichen LN im Datensatz der 6 detailliert untersuchten Betriebe. Blau: Trendlinie. Die grünen Pfeile bezeichnen Betriebe, bei denen der Betriebsleiter die Betriebsfläche vergrößern will; rot gestrichelt die daraus postulierte Bewirtschaftungskapazität.



**Abb. 4:** Summe der allgemeinen Direktzahlungen (flächen- und tierbezogene Beiträge sowie Hangbeiträge<sup>5</sup>) in Abhängigkeit des SAM: Datensatz des Kt. GR. Die rote Kurve gibt die ungefähr zu erwartenden maximalen allgemeinen Direktzahlungen in Abhängigkeit des SAM; 98% der Betriebe liegen unterhalb dieser Kurve. Grau: Betriebe mit besonders hohem Dauerweideanteil in der LN (>25%).



<sup>4</sup> >95% der Einfamilienbetriebe des Datensatzes bewirtschaften soviel oder weniger Land als von der „Maximalkurve“ angegeben. Für Betriebsgrößen, die unter der Kapazitätskurve liegen, kommen verschiedene, hier nicht näher untersuchte Erklärungen in Frage: Nebenerwerbsbetrieb, unterdurchschnittliche Mechanisierung oder die fehlende Möglichkeit zur Betriebsvergrößerung aufgrund mangelnder Bodenverfügbarkeit (Häusler 2009). Weniger als 3% der Betriebe aus den untersuchten Datensätzen schaffen es, bezogen auf ihren Steillandanteil deutlich mehr Fläche als erwartet zu bewirtschaften. Bis auf einen wiesen diese Betriebe einen deutlich überdurchschnittlich hohen Dauerweideanteil auf (>25% der LN).

<sup>5</sup> Tierbezogene Beiträge: Beitrag für Raufutter verzehrende Tiere sowie TEP-Beiträge

#### Kästchen 4: Material und Methoden

Um erschwerende Faktoren der Mähnutzung zu identifizieren und zu quantifizieren, wurden mit sechs Landwirten, die Bergbetriebe mit unterschiedlichen Erschwernissituationen bewirtschaften, mündliche Interviews geführt und die betreffenden Betriebskennzahlen erfasst.

Ausgewählt wurden Bergbetriebe, die sich in Bezug auf die Intensität der Grünlandnutzung (Tierbesatz), auf die Höhenlage sowie hinsichtlich des Steillandanteils deutlich unterscheiden (Tab. 1).

**Tab. 1:** Eigenschaften der befragten Betriebe

	<b>Intensive Grünlandnutzung</b>	<b>Vorschlag Vision Landwirtschaft (VL)</b>
Fast nur Land >35% Neigung (= steil)	Mittlere Höhenlage: Kanton URI (Schächental)	Hoch gelegen: Berner Oberland (Frutigen)
Steil und flach gemischt	Tief gelegen: Kanton Obwalden	Tief gelegen: Zürcher Oberland (Fischenthal)
Vorwiegend flach	Hoch gelegen: Kanton Graubünden (Oberengadin)	Hoch gelegen: Kanton Graubünden (Unteren-gadin)

Bei den befragten Betrieben handelt es sich um Grünlandbetriebe. Einzig der Betrieb im Unterengadin betreibt in kleinem Umfang Ackerbau. Als wichtigste Nutztiere werden auf allen sechs Betrieben Milchkühe respektive Mutterkühe gehalten.

Um die Resultate statistisch breiter abzusichern, wurden zwei weitere Datensätze verwendet. Den einen stellte dankenswerterweise der Kanton Graubünden (Amt für Landwirtschaft und Geoinformation) zur Verfügung. Anhand der topographischen Karte der Schweiz wurden 10 Gemeinden mit unterschiedlichem Steillandanteil ausgewählt: Die Gemeinden Bever, Celerina/Schlarigna, Samedan mit niedrigem Steillandanteil; Mesocco, Riom-Parsonz, Salouf mit mittlerem Steillandanteil; Luzein, St. Antönien, St. Martin, Vals mit hohem Steillandanteil. Es wurden nur diejenigen Betriebe berücksichtigt, welche mehr als 85% ihrer Betriebsfläche in den ausgewählten Gemeinden bewirtschaften, was eine Stichprobe von insgesamt 159 Betrieben ergab. Bei denjenigen Landwirten, die auch ausserhalb der erfassten Gemeindeperimeter Land bewirtschaften, wurde angenommen, dass die Flächen dieselben Eigenschaften aufwiesen wie innerhalb der erfassten Gemeinde. Der andere Datensatz stammt aus der Studie CultivAlpe\* und umfasst 40 Bergbetriebe aus verschiedenen Kantonen.

\* Bosshard A. und von Glasenapp M., 2012: *CultivAlpe – Landwirtschaftliche Nutzungsaufgabe und Wiedernutzung im Schweizer Berggebiet: Ursachen, Instrumente und Perspektiven. Projektbericht.* Ö+L GmbH, Oberwil-Lieli.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

- 1. Die vorliegenden Daten bestätigen, dass die Mähnutzung von steilen Hanglagen mit einem enorm viel grösseren Arbeitsaufwand verbunden ist als derjenige von Flächen unter 35% Neigung.** Bei optimaler Mechanisierung verursacht eine Hangneigung von über 35-50% respektive von über 80% gegenüber einer flachen Parzelle einen rund drei respektive zwölf Mal höheren Arbeitsaufwand. Folglich ist die Stossrichtung des Bundes grundsätzlich richtig, dass für sehr steile Lagen eine zusätzliche Hangneigungskategorie mit höheren Beiträgen geschaffen werden soll. **Die vorgeschlagenen Beiträge müssen aber aufgrund der vorliegenden Ergebnisse in den steileren Lagen weiter angehoben und zudem für steilere Flächen weiter differenziert werden** (Details s. Kästchen 5).
- 2. Neben der Steilheit sind weitere Flächeneigenschaften wie Hindernisse in der Fläche oder die Erschliessung ebenso wichtige Erschwernisfaktoren** für die Bewirtschaftung. Diese – beim gegenwärtigen Vorschlag des Bundesrates nicht berücksichtigten – Faktoren lassen sich auf einfache Weise erfassen und sind für einen gerechten Ausgleich der Erschwernis bei der Reform des Direktzahlungssystem miteinzubeziehen (Details s. Kästchen 5).
- 3. Schliesslich zeigen die vorliegenden Daten, dass neben den Eigenschaften der einzelnen Flächen auch ihr Anteil an der Betriebsfläche eine wesentliche Rolle als Erschwernisfaktor spielt. Der Bewirtschaftungsaufwand nimmt nämlich mit zunehmendem Steillandanteil überproportional zu,** weil Betriebe mit hohem Steillandanteil Mähnutzung (SAM) im Gegensatz zu Betrieben mit tiefem SAM gezwungen sind, einen Teil ihrer steilen Flächen intensiver zu nutzen. Der Grund liegt darin, dass Steillandbetriebe ihren Hofdünger auch auf Steiflächen ausbringen müssen, weil nicht genügend flacheres Land zur Verfügung steht<sup>6</sup>. In grober Annäherung muss in der Regel mindestens die Hälfte der Betriebsfläche gedüngt werden können. Bei Steillandbetrieben sind es oft bis zwei Drittel, weil wegen der hohen Erosionsgefährdung und aus futterbaulichen Gründen lediglich eine wenig intensive Nutzung möglich ist. Zum einen ist das Misten selber auf solchen Flächen mit hohem Aufwand verbunden. Gleichzeitig sind auf den gedüngten Steiflächen auch mehr Schnittnutzungen notwendig als auf ungedüngten. Dies vervielfacht insgesamt den Aufwand gegenüber der Extensivnutzung von Ökoflächen. Zudem fehlt Betrieben mit vorwiegend Steiflächen die Möglichkeit, für die Futterernte auch kürzere Schönwetterperioden mittels Silagetechnik nutzen zu können, da für Steillagen keine entsprechende Mechanisierung existiert. Dies reduziert die Schlagkraft solcher Betriebe zusätzlich.
- 4. Dies führt dazu, dass in Regionen mit hohem Steillandanteil durchschnittlich auf steilen Flächen mehr Arbeit und ebenso höhere Arbeitsspitzen anfallen als auf – ansonsten genau gleich garteten – Steiflächen in Regionen bzw. auf Betrieben mit tiefem SAM.**

<sup>6</sup> Ausgeprägte Steillandbetriebe liegen fast ausschliesslich in Regionen, die nur sehr geringe Anteile an flacherem Land aufweisen, beispielsweise in einigen Regionen des Bündnerlandes, der Innerschweiz oder des Berner Oberlandes. Eine bessere Verteilung des Steillandes zwischen den Betrieben kommt als Lösung der SAM-Problematik also nicht in Betracht.

- 5. Aufgrund der oben (Punkte 1-4) genannten Erschwernisfaktoren nimmt die Flächenleistung eines Betriebes mit zunehmendem Steillandanteil stark ab.** Während Familienbetriebe mit 0% SAM auch im Berggebiet durchaus 60 ha und mehr LN bewirtschaften können, stossen Betriebe mit 50% SAM bereits bei 30 ha an ihre Belastungsgrenzen. Für Familienbetriebe mit 100% SAM gelten, je nach Erschliessung und Steilheit, **10-15 ha als Maximum**, die standortgerecht bewirtschaftet werden können. Die maximal von einem Familienbetrieb bewirtschaftbare Betriebsfläche nimmt pro 10% zusätzlichem SAM um rund 4,5 ha ab.
- 6. Die bei zunehmendem SAM geringere Flächenkapazität pro Betrieb wirkt sich stark auf die Direktzahlungen und das Einkommen aus.** Pro 10% zusätzlichem SAM nimmt gemäss vorliegenden Daten die beim jetzigen Direktzahlungssystem maximal realisierbare Summe der allgemeinen Direktzahlungen eines Familienbetriebes um durchschnittlich 7'000 Franken ab, von über 100'000 Franken bei 0% SAM auf unter 30'000 Franken bei 100% SAM. Das Betriebseinkommen dürfte dabei pro Familienbetrieb noch stärker zurückgehen (Skaleneffekte bei der Produktion von Milch und Fleisch).
- 7. Daran ändert die vom Bundesrat vorgeschlagene Reform trotz etwas höherer Hangbeiträge nichts, im Gegenteil.** Insgesamt würden die erschwernisbezogenen Direktzahlungen gegenüber heute sogar noch leicht zurückgehen (vgl. Abb. 5). Infolge des Wegfalls der TEP-Beiträge würden besonders Betriebe mit hohem SAM in futtermüchtigen Lagen gegenüber heute Direktzahlungen verlieren, ohne dass sie diese mit Leistungsprogrammen kompensieren könnten, da diese ebenfalls alle an den Flächenumfang gebunden sind. Zahlreiche Steillandbetriebe, die bereits jetzt nahe am Existenzminimum leben, müssten, obwohl sie sehr wertvolle Dienste für Versorgungssicherheit, Landschaft und Ökologie erbringen, ihren Betrieb aus wirtschaftlichen Gründen aufgeben. Dagegen werden hoch gelegene Betriebe mit tiefem SAM für ihre Leistungen bereits jetzt gut und gemäss Vorschlag Bundesrat in Zukunft noch besser entschädigt. Aus diesen Gründen ist der Vorschlag eines SAM-Betriebsbeitrages eine sachlich korrekte Forderung, um die hohen Disparitäten zwischen Betrieben in den Gunstlagen gegenüber denjenigen in Erschwernislagen wenigstens teilweise auszugleichen (Details dazu s. Kästchen 5).
- 8. Der Faktor Steillandanteil Mähnutzung (SAM = Anteil Mähwiesen an der LN mit Hangneigung >35%) eignet sich gemäss der vorliegenden Ergebnisse tatsächlich gut dazu, die gesamtbetriebliche Erschwerniskomponente von Bergbetrieben auf einfache Weise abzubilden.** Eine Erklärung dafür dürfte sein, dass ein Betrieb mit hohem SAM mit hoher Wahrscheinlichkeit gleichzeitig auch einen entsprechend hohen Anteil an Flächen hat, die besonders steil sind (>50% Neigung). Da der SAM mit betrieblichen Daten berechnet werden kann, die bundesweit für jeden Betrieb bereits erfasst sind, eignet er sich daher grundsätzlich als Mass dafür, Betriebe mit hoher Erschwernis zu entschädigen.
- 9. Die Zonenzugehörigkeit des Betriebes ist dagegen kein geeignetes Kriterium zur Bemessung von Erschwernisbeiträgen.** Denn keiner der wesentlichen Erschwernisfaktoren nimmt mit zunehmender Höhenzone zu, im Gegenteil. Mit zunehmender Höhenlage nimmt die betriebliche Flächenleistung eher zu, da aufgrund geringerer Wüchsigkeit weniger Schnittnutzungen notwendig sind, aber auch die Weidepflege aufgrund geringerem Verwaltungsdruck weniger aufwändig ist. **Erschwernisbeiträge sind deshalb an andere Kriterien als an Höhenzonen zu knüpfen. Der vom Bundesrat**

**für die AP 2014-17 vorgesehene „Zonenbeitrag Offenhaltung“ ist vor diesem Hintergrund in Frage zu stellen.**

- 10. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Zonenbeitrag Produktionserschwerwis da-  
gegen lässt sich begründen, allerdings nur teilweise:** Die LN im Berg- und Hügel-  
gebiet, also in den Zonen HZ bis BZ IV, „ist zum grössten Teil nur als Grünfläche nutzbar,  
was die Wahlmöglichkeit der Betriebe wesentlich einschränkt. Die Beitragshöhe berück-  
sichtigt (die Bewirtschaftungerschwerwis beziehungsweise) das tiefere Ertragsniveau  
gegenüber einer standortgerechten Bewirtschaftung in der Talzone.“<sup>7</sup> Aus dieser Be-  
gründung lässt sich allerdings lediglich ein Beitrag für nicht ackerfähiges Land recht-  
fertigen, aber nicht ein Beitrag, welcher mit zunehmender Höhenzone ansteigt. Zwar  
nimmt mit zunehmender Höhe der Grünlandertrag ab, aber entsprechend auch der Be-  
wirtschaftungsaufwand und die Kosten. Zudem ist der in Klammern gesetzte Teil der  
Begründung wie oben ausgeführt nicht stichhaltig, da die Erschwerwis nichts mit der  
Höhenzone zu tun hat.
- 11. Die Resultate der vorliegenden Studie zeigen, dass die gegenwärtige Bemessung der Direktzahlungen Betriebe mit hohem Steillandanteil gleich in mehrfa-  
cher Hinsicht stark benachteiligt. Diese Situation verbessert die vom Bundesrat  
vorgeschlagene Reform nur marginal. Der SAM-Beitrag kann das notwendige  
Gegensteuer geben.**
- 12. Die Ergebnisse zeigen im Weiteren, dass auch die gegenwärtigen SAK-Berechnungen für die Bewirtschaftung steiler Mähwiesen deutlich anzupassen sind,**  
und zwar in folgenden Punkten:
- Es sind zusätzliche Neigungsklassen ab 35% Neigung einzuführen und bei den stei-  
leren Mähwiesen die Aufwände stark zu erhöhen.
  - Die überproportionale Zunahme des Arbeitsaufwandes für die Mähwiesennutzung  
bei Betrieben ab einem SAM über 30% ist miteinzubeziehen.
- 13. Die vorgeschlagenen Anpassungen kommen gezielt den benachteiligten Lagen  
im Berggebiet zugute, die derzeit und ebenso im Reformvorschlag des Bundes-  
rates in Bezug auf die staatliche Unterstützung trotz der erhöhten Erschwer-  
nisse stark benachteiligt sind.** Insbesondere Betriebe mit hohem Steillandanteil sind  
in Zukunft besser zu unterstützen. Eine entsprechende Anpassung ist umso dringlicher,  
als Steillandbetriebe meist besonders hohe und nicht ersetzbare gemeinwirtschaftliche  
Leistungen erbringen. Ohne diese Betriebe würde in Regionen mit hohem Steillandanteil  
ein grosser Teil des Landes verbrachen, mit den bekannten vielfältigen negativen Aus-  
wirkungen. Das widerspricht dem landwirtschaftlichen Verfassungsauftrag.

<sup>7</sup> Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017, 1.2.2012, S. 132

## Kästchen 5: Wie die Erschwernis im Berggebiet fair ausgeglichen werden kann – Die nötigen Anpassungen bei den berggebietspezifischen Direktzahlungen

### (1a) Gezieltere Hangbeiträge

Bei den Allgemeinen Hangbeiträgen schlagen wir folgende Anpassungen der gemäss Botschaft Bundesrat vorgesehenen Beiträge vor:

18-35% Neigung:	410 Fr./ha (Botschaft Bundesrat: 410)
35-50% Neigung:	800 Fr./ha (Botschaft Bundesrat: 700)
50-80% Neigung:	1300 Fr./ha (Botschaft Bundesrat: 1000)
>80% Neigung:	1800 Fr./ha (Botschaft Bundesrat: 1000)

### (1b) Einbezug von Hindernissen und Erschliessung als massgebliche Erschwernisfaktoren bei den Erschwernisbeiträgen

Wir schlagen folgende zusätzlichen Beiträge vor (Kategorie Kulturlandschaftsbeiträge):

- *Hindernisse in der Fläche:*  
Pro 10 Hindernisse pro ha 200 Fr. Als Hindernisse gelten alle festen Elemente in einer Fläche, die ein Ausweichen mit dem Bewirtschaftungsgerät nötig machen (Felsblöcke, grosse Steine etc.) ausser Vegetationsstrukturen. Linienförmige Elemente (Gräben, Bäche, Hecken) gelten als 2 Hindernisse.
- *Erschliessung:*
  - Heu muss mangels Zufahrt unterhalb Fläche hochgetragen/-gezogen werden: 300 Fr./ha
  - Heu muss mit Seilen abgeführt werden (keine ladewagentaugliche Zufahrt zur Fläche): 600 Fr./ha

### (2) Neuer SAM-Beitrag

Gemäss den hier aufgearbeiteten Grundlagen schlagen wir zwei mögliche Modelle für einen SAM-Betriebsbeitrag vor:

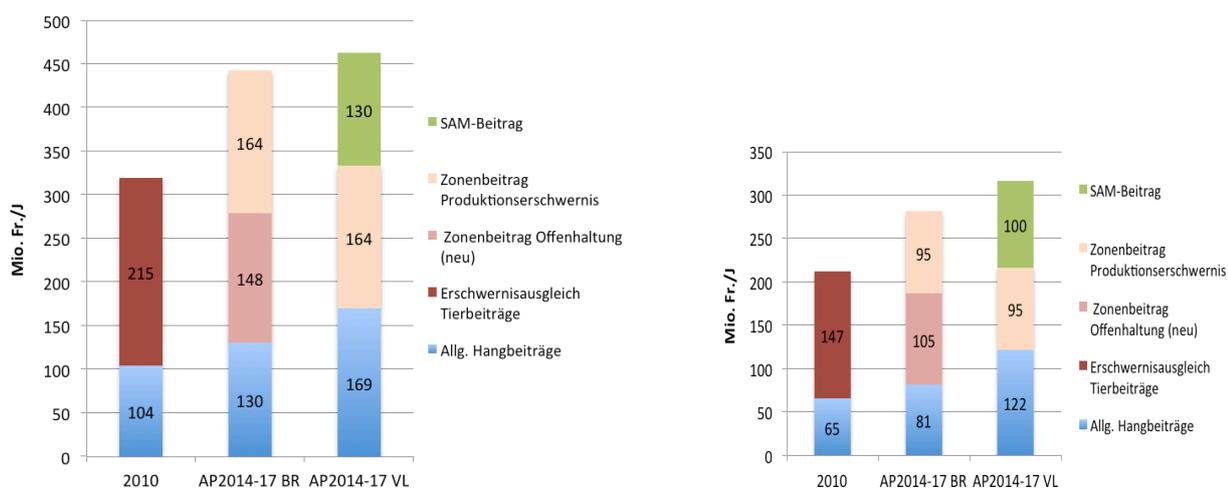
1. Der Beitrag geht von 25'000 Fr. / Jahr bei 100% SAM linear auf 0 Fr bei 20% SAM zurück<sup>8</sup>.  
Problematisch bei einem Betriebsbeitrag ist allerdings, dass kleine Nebenerwerbs- und v.a. Hobbybetriebe davon weit überproportional profitieren würden und möglicherweise sogar ein Anreiz geschaffen würde, Betriebe aufzuteilen. Wir schlagen deshalb vor, den betreffenden Betrag für Betriebe, die weniger als 15 ha Steilland bewirtschaften, um 1000.- Fr./ha Steilland, welches unterhalb 15 ha liegt, zu kürzen.
2. Der SAM-Beitrag beträgt 22.- Fr./a/Jahr für Betriebe mit 100% SAM und geht mit abnehmendem SAM linear zurück bis auf 0.- Fr. für Betriebe mit 20% SAM.

Inhaltlich gehört diese neue Beitragskategorie gemäss Terminologie der Agrarpolitik 2014-17 zu den Versorgungssicherheits- oder Kulturlandschaftsbeiträgen, da es beim SAM-Beitrag primär um die Aufrechterhaltung der Produktion bzw. einer flächendeckenden Nutzung im Berggebiet geht.

<sup>8</sup> Gemäss den vorliegenden Daten (vgl. Abb. 4) müsste ein SAM-Beitrag, welche die pro Familienbetrieb bei voller Auslastung realisierbaren allg. Direktzahlungen bezogen auf die Steillandproblematik vollständig ausgleicht, gut 70'000 Franken pro Betrieb bei 100% SAM betragen. Dieser Betrag müsste an die SAK gebunden werden und würde entsprechend abnehmen mit geringerer SAK. Beim Vorschlag des Bundesrates dürfte sich an dieser Grössenordnung nichts ändern. Aus verschiedenen Gründen ist es unrealistisch, einen vollständigen Ausgleich der Erschwernis zu fordern oder anzustreben. Die Zahlen zeigen aber, dass der hier vorgeschlagene SAM-Erschwernisbeitrag von 25'000 Fr./J. pro Betrieb bei 100% SAM nur einen kleinen Teil der tatsächlichen, SAM-bedingten Erschwernisse ausgleichen dürfte.

## AUSWIRKUNGEN AUF DIE HÖHE DER ERSCHWERNISBEZOGENEN DIREKTZAH- LUNGEN IM BERGGEBIET

Die vorgeschlagenen Korrekturen führen einerseits zu leicht höheren Beiträgen zugunsten des Berggebietes insgesamt im Vergleich mit dem jetzigen System wie im Vergleich mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen AP 2014-17. Vor allem aber bewirken die hier gemachten Vorschläge eine deutliche Verlagerung der Direktzahlungen innerhalb des Berggebietes, indem die Beiträge viel gezielter auf die tatsächlichen Erschwernisse ausgerichtet werden (s. Abb 5).



**Abb. 5:** Berggebietspezifische Beiträge: Alle Zonen (linke Grafik) bzw. nur Bergregion (Bergzonen II-IV, rechte Grafik). Blaue und grüne Säulenteile: Direkt an die Erschwernis gebundene Beiträge. Säulenteile in roten Farbtönen: Pauschal an die Höhenzone, nicht aber an die Erschwernis gebundene Beiträge.

Die Grafik zeigt, dass beim bundesrätlichen Vorschlag zur AP 2014-17 die Unterstützung im Berggebiet gegenüber der heutigen Agrarpolitik zunimmt, allerdings sind die meisten Beiträge wenig zielgerichtet lediglich an die Höhenzone und nicht an die tatsächliche Erschwernis gebunden. Beim Vorschlag VL nimmt die Unterstützung des Berggebietes insgesamt nochmals leicht zu, insbesondere aber werden die Direktzahlungen dank den differenzierteren Hangbeiträgen und dem neu vorgeschlagenen SAM-Beitrag deutlich gezielter auf die tatsächliche Erschwernis und die damit verbundenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen ausgerichtet.

TEP = bisherige Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Bedingungen, wobei nur derjenige Anteil als Erschwernisausgleich angerechnet wurde, der über den Ausgleich der mit zunehmenden Höhenzonen pro ha abnehmenden RGVE-Beiträge hinaus geht; SAM=Beitrag Steillandanteil Mähnutzung. BR = Bundesrat, VL = Vision Landwirtschaft.

## Was ist Vision Landwirtschaft?

Vision Landwirtschaft wurde 2007 auf dem Hof Ronmühle in Schötz/LU von Agrarökonom\*innen, 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 sind Faktenblatt Nr. 1 «Analysen und Vorschläge zur Reform der Schweizer Agrarpolitik» und Faktenblatt Nr. 2 «Landwirtschaftliche Wertschöpfung erhöhen». Sie können 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