



Faktenblatt Nr. 6
März 2016

Wirtschaftliche Kennzahlen für die multifunktionale Schweizer Landwirtschaft



Impressum

Autor: Felix Schläpfer

Traduction en français: Henri-Daniel Wibaut

Traduzione italiana: Chiara Solari

Gestaltung: Markus von Glasenapp

Vision Landwirtschaft, März 2016

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

INHALT

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	6
2 Probleme der verfügbaren Kennzahlen	7
3 Kennzahlen für die multifunktionale Landwirtschaft	9
4 Zahlen für 2010 bis 2014	12
5 Diskussion	14
Zitierte Literatur	16
Résumé	17
Riassunto	19
Summary	21
Anhang A: Kennzahlen: Definitionen und Erläuterungen zur Berechnung	23
Anhang B: Abgrenzung von Zahlungen für Leistungen und Einkommensstützung	27
Anhang C: Verwendete Daten des BFS und der OECD	30

Verwendete Abkürzungen:

BFS	Bundesamt für Statistik
LGR	Landwirtschaftliche Gesamtrechnung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

ZUSAMMENFASSUNG

Mangel an aussagekräftigen, interpretierbaren wirtschaftlichen Kennzahlen

Die wirtschaftlichen Ergebnisse der Schweizer Landwirtschaft können anhand der heute verfügbaren wirtschaftlichen Kennzahlen nicht oder nur sehr indirekt beurteilt werden. Die Wertschöpfung gemäss Landwirtschaftlicher Gesamtrechnung (LGR) vernachlässigt die gemeinwirtschaftlichen Leistungen und wird damit der modernen multifunktionalen Landwirtschaft nicht gerecht. Zudem wird die Produktion zu gestützten Inlandpreisen bewertet, die stark von internationalen Marktpreisen abweichen und somit wenig über die Wertschöpfung aussagen. Die von der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) publizierten Zahlen zur Höhe der Stützung der Schweizer Landwirtschaft sind ebenfalls schwer interpretierbar. Sie berücksichtigen zwar den Grenzschutz, vermischen aber Einkommensstützung und Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen.

Wirtschaftliche Kennzahlen für die multifunktionale Schweizer Landwirtschaft

Im vorliegenden Faktenblatt werden neun Kennzahlen definiert, welche die bestehenden Kennzahlen ergänzen und die festgestellten Lücken schliessen können. Die Kennzahlen basieren auf drei Grundlagen: (a) der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung des Bundesamts für Statistik (BFS), (b) den OECD-Statistiken zur Schweizer Landwirtschaft und (c) einer Klassifizierung der öffentlichen Ausgaben für die Landwirtschaft, in der Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen von Zahlungen mit dem Charakter von Einkommensstützung unterschieden werden. Die berechneten Kennzahlen umfassen:

- den Produktionswert der marktfähigen Güter zu Preisen an der Grenze
- den Wert der gemeinwirtschaftlichen Leistungen
- die externen Kosten (Umweltkosten zulasten der Allgemeinheit)
- zwei Kennzahlen für die Wertschöpfung der multifunktionalen Landwirtschaft
- den Umfang der «Stützung ohne Gegenleistung» (Stützung, die nicht den Charakter einer Zahlung für eine Leistung hat)
- den Anteil der Zahlungen für Leistungen an den Ausgaben für die Landwirtschaft.

Die Werte der neun Kennzahlen für das aktuellste verfügbare Jahr (2014) sind:

1) Produktionswert zu Preisen an der Grenze	7.215 Mrd. Fr.
2) Gemeinwirtschaftliche Leistungen	1.231 Mrd. Fr.
3) Externe Kosten	0.881 Mrd. Fr.
4) Nettowertschöpfung multifunktional I (ohne externe Kosten)	-0.068 Mrd. Fr.
5) Nettowertschöpfung multifunktional II (mit externen Kosten)	-0.950 Mrd. Fr.
6) Stützung ohne Gegenleistung (Transfer)	6.187 Mrd. Fr.
Anteil Zahlungen für Leistungen an den Zahlungen insgesamt:	
7) Direktzahlungen	43 %
8) Landwirtschaftlicher Zahlungsrahmen	36 %
9) Aufgabenbereich Landwirtschaft und Ernährung	37 %

Interpretation und Verwendung

Die hier berechnete Wertschöpfung der multifunktionalen Landwirtschaft lag im Jahr 2014 bei *minus* 1,0 Milliarden Franken. Dieser Wert liegt 3,2 Milliarden Franken tiefer als die gemäss landwirtschaftlicher Gesamtrechnung ausgewiesene Wertschöpfung (2,2 Milliarden Franken). Der Wert ergibt sich aus dem Produktionswert zu Preisen an der Grenze plus dem Wert der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (8,4 Milliarden Franken) abzüglich des Aufwands für Vorleistungen, Abschreibungen und externe Umweltkosten (9,4 Milliarden Franken). Die Stützung ohne Gegenleistung (Transfer) der Schweizer Landwirtschaft betrug 6,2 Milliarden Franken. Das sind 0,7 Milliarden weniger als der von der OECD ausgewiesene Betrag («*Total Support Estimate*» von 6,9 Milliarden). Bezogen auf den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen waren im Jahr 2014 37% der Bundesausgaben für die Landwirtschaft Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen, während die übrigen 63% den Charakter von Einkommensstützung (Zahlungen ohne Gegenleistung) hatten.

Die Kennzahlen eignen sich im Gegensatz zu den bisher verfügbaren Zahlen unmittelbar als Indikatoren für den wirtschaftlichen Erfolg der multifunktionalen Landwirtschaft und der Agrarpolitik in ihrem internationalen Kontext. Je höher die multifunktionale Wertschöpfung – und je tiefer die Stützung ohne Gegenleistung (Transfer) – desto besser ist die Schweizer Landwirtschaft gegenüber den Konsumenten und Steuerzahlern im Inland sowie im internationalen Marktumfeld positioniert und für zukünftige Herausforderungen gerüstet. Die Zahlen und ihre Veränderung über die Zeit ermöglichen eine bessere Beurteilung und Kommunikation der Ergebnisse der heutigen Politik sowie zukünftiger Reformvorschläge. Die Berechnungen können und sollen in Zukunft noch weiter verfeinert werden.

1 EINLEITUNG

Die Multifunktionalität der Schweizer Landwirtschaft ist seit 1996 in der Verfassung verankert. Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft im Rahmen der Produktion von Nahrungsmitteln auch zur sicheren Versorgung beiträgt, die Kulturlandschaft pflegt und weitere gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringt. Um den Verfassungsauftrag zu erfüllen, stellt der Bund Mittel für die Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft bereit. Die Beiträge für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen betragen heute 2,8 Milliarden Franken, was deutlich mehr ist als die (Netto-)Wertschöpfung der Landwirtschaft im Rahmen der Produktion von Nahrungsmitteln. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen sind demnach zu einem wichtigen Teil der landwirtschaftlichen Produktion geworden. Als solche erhalten sie aber in den offiziellen Statistiken kaum Beachtung.

Für die Beurteilung der wirtschaftlichen Ergebnisse der Schweizer Landwirtschaft werden in der Politik und in den Medien zwei Quellen besonders häufig herangezogen: (a) die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (LGR) des Bundesamts für Statistik (BFS), welche unter anderem den Produktionswert und die Wertschöpfung ausweist, sowie (b) die Schätzungen der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zum Umfang der Stützung der Landwirtschaft durch die Agrarpolitik (*Producer Support Estimate*). Beispielsweise wird anhand der Zahlen der LGR der Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt der Schweiz berechnet oder es wird ein hohes Ausmass der staatlichen Stützung gemäss *Producer Support Estimate* der OECD beklagt.

Die Statistiken des BFS und der OECD enthalten zwar wertvolle Grundlagen, die publizierten Kennzahlen sind aber für sich genommen wenig aussagekräftig oder sogar irreführend. Eine multifunktionale Landwirtschaft kann anhand dieser Kennzahlen nicht sachgerecht beurteilt werden. Angesichts ihres Umfangs und ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung sind die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft in Analysen der Wertschöpfung oder der Agrarstützung zu berücksichtigen.

Dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen in der LGR und von der OECD bisher vernachlässigt werden, ist nicht verwunderlich. Die Wertschöpfung der Landwirtschaft gemäss LGR und die Agrarstützung gemäss OECD werden nach internationalen Richtlinien berechnet, die nur sehr allmählich an neue Erfordernisse angepasst werden können. Bisher hatten diese Leistungen nicht denselben hohen Stellenwert wie heute und wie insbesondere in der Schweiz. Die Schweiz spielt bei der Entwicklung der multifunktionalen Landwirtschaft international eine Vorreiterrolle und gibt bezogen auf die Fläche weit mehr für gemeinwirtschaftliche Leistungen aus als die umliegenden Länder. Es liegt im Interesse der Schweiz und der Schweizer Landwirtschaft, dass diese Leistungen auch in der Statistik ausgewiesen und die Zahlungen nicht als Einkommensstützung interpretiert werden.

Ähnliches gilt für die Preisstützung durch den Grenzschutz, der heute in der Berechnung der Wertschöpfung der Schweizer Landwirtschaft nicht berücksichtigt wird. In vielen Ländern sind die Preise der Agrarerzeugnisse nicht wesentlich verschieden von den Preisen im angrenzenden Ausland. Hier wird die Wertschöpfung durch die Importbestimmungen nur unwesentlich beeinflusst. Anders in der Schweiz, wo die Produzentenpreise heute im Mittel rund 50 Prozent über den Preisen in den Nachbarländern liegen.

Die Grundlagen für eine korrekte Interpretation der Wertschöpfung gemäss LGR und der OECD-Zahlen für die Agrarstützung sind zwar weitgehend vorhanden. Man kann aber von

Interessierten ausserhalb eines engen Kreises von Fachleuten nicht erwarten, dass sie die verfügbaren Statistiken immer mit den nötigen Vorbehalten interpretieren und Korrekturen für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie den Grenzschutz in ihre Überlegungen einbeziehen. Wenn die Statistiken nicht direkt interpretierbar sind, sind Fehlschlüsse vorprogrammiert. Es ist wichtig, dass interpretierbare Kennzahlen für die Beurteilung der wirtschaftlichen Ergebnisse der Landwirtschaft und der Agrarpolitik allen Interessierten zur Verfügung stehen.

Das vorliegende Faktenblatt schlägt deshalb eine Reihe von wirtschaftlichen Kennzahlen für die multifunktionale Schweizer Landwirtschaft vor. Die Zahlen basieren auf dem Zahlenmaterial des BFS und der OECD sowie einer Klassifizierung der Ausgaben für die Landwirtschaft in Einkommensstützung (ohne Gegenleistung) und Zahlungen für Leistungen.

Im folgenden Abschnitt werden die Probleme der verfügbaren Kennzahlen näher erläutert. Abschnitt 3 definiert und beschreibt die neuen Kennzahlen, die anschliessend für die letzten fünf Jahre berechnet werden. Im Abschnitt 5 wird die Bedeutung und Verwendung der Kennzahlen kurz diskutiert.

2 PROBLEME DER VERFÜGBAREN KENNZAHLEN

2.1 Landwirtschaftliche Gesamtrechnung

Die vom Bundesamt für Statistik (BFS) herausgegebene Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (LGR) beschreibt die wirtschaftlichen Prozesse und Ergebnisse der Landwirtschaft anhand einer international vereinbarten und anerkannten Methodik. Die LGR folgt dabei den Methoden der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (BFS 2008). Sie beschreibt dieselben Aspekte der Wirtschaftstätigkeit wie Produktion, Einkommensbildung und Vermögensbildung und verwendet dieselben Definitionen und Bewertungskonzepte. Kennzahlen der LGR werden oft herangezogen, um den Beitrag und die Bedeutung der Landwirtschaft im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft zu messen und Entwicklungen über die Zeit zu beschreiben. Besonders wichtige Kennzahlen sind dabei der Produktionswert (Wert der produzierten Güter), die Bruttowertschöpfung (Produktionswert minus Ausgaben für Vorleistungen), die Nettowertschöpfung (Bruttowertschöpfung minus Abschreibungen) sowie das Nettounternehmenseinkommen (landwirtschaftliches Einkommen der Betriebe). Die Kennzahlen der LGR sind aus drei Gründen wenig aussagekräftig.

1. Die multifunktionale Schweizer Landwirtschaft produziert nicht nur Nahrungsmittel, sondern sie erbringt auch zahlreiche gemeinwirtschaftliche Leistungen, beispielsweise für die Landschaftspflege, die vom Bund mit 2,8 Milliarden entschädigt werden. Nach der Methodik der LGR gelten diese Dienstleistungen aber nicht als Produktion. Die Leistungen fliessen deshalb auch nicht in die Berechnung der Wertschöpfung ein. (Die Kosten, die dabei entstehen, werden jedoch in die LGR einbezogen.) Die Definition der landwirtschaftlichen Produktion stammt aus der Zeit vor den neueren agrarpolitischen Reformen. Im Rahmen ihrer historischen Entstehung ist die Berechnung der Wertschöpfung nachvollziehbar, in sachlicher Hinsicht ist sie problematisch. Sie wird der modernen multifunktionalen Landwirtschaft nicht gerecht. Die Pflege eines Hochstamm-Obstgartens oder einer Blumenwiese durch einen Landwirt ist von der Sache her kaum zu unterscheiden von der Pflege einer Hecke oder eines Rasens durch einen Gärtner, die ganz selbstverständlich als Produktion in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einfliesst.

2. Die Nahrungsmittelproduktion der Schweizer Landwirtschaft erfolgt in einem stark geschützten Umfeld. Die Produktion wird in der LGR zu inländischen Preisen bewertet, die sehr stark vom Importregime abhängig sind. Wird der Grenzschutz beispielsweise erhöht, so steigen die Preise im Inland und die Wertschöpfung gemäss LGR erhöht sich allein aufgrund dieser Tatsache. Grundsätzlich könnten in der Schweiz bei genügend hohem Grenzschutz Bananen für 20 Franken pro Kilogramm produziert und verkauft werden. Solange die Vorleistungen und Abschreibungen unter 20 Franken liegen, ergibt sich ein positiver Beitrag der landwirtschaftlichen Produktion an die Wertschöpfung. Das Ergebnis als wirtschaftlichen Erfolg der Landwirtschaft oder als positiven Beitrag der Landwirtschaft an die Volkswirtschaft zu bewerten, wäre offensichtlich problematisch. Wenn die berechnete Wertschöpfung aussagekräftig sein soll, so kann die Produktion nicht unabhängig von den Preisen auf den grenzüberschreitenden Märkten bewertet werden.
3. Die LGR berücksichtigt nicht die gesamten Kosten der Produktion. Externe Kosten sind Kosten zulasten unbeteiligter Dritter, die in den Markttransaktionen nicht berücksichtigt sind. Wenn bei der landwirtschaftlichen Produktion externe Kosten entstehen, so wird ein Teil der volkswirtschaftlich relevanten Kosten systematisch vernachlässigt. Nach heutiger Berechnungsweise könnte die Wertschöpfung der Landwirtschaft erhöht werden, indem man Umweltgesetze abschafft und damit landwirtschaftliche Produktionskosten «externalisiert». Zwar würden dann hohe Kosten für die Trinkwasseraufbereitung anfallen. Aber die Wertschöpfung der Landwirtschaft würde steigen. Das Beispiel zeigt: Eine Wertschöpfung, die externe Kosten unberücksichtigt lässt, ist kein umfassendes Mass für die wirtschaftlichen Ergebnisse der Landwirtschaft.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die in der LGR ausgewiesene Wertschöpfung ist für eine sachgemässe Beurteilung der wirtschaftlichen Ergebnisse der Landwirtschaft oder der Bedeutung der Landwirtschaft im Rahmen der Volkswirtschaft unzureichend oder sogar irreführend. Die LGR berücksichtigt die Kosten für ökologische und weitere gemeinwirtschaftliche Leistungen, die in der Landwirtschaft anfallen, vernachlässigt aber den positiven Beitrag zur Wertschöpfung. Andererseits ignoriert sie auf der Kostenseite die Kosten zulasten der Allgemeinheit. Sie vernachlässigt zudem die internationalen Preise als wichtige Referenz für die Bewertung der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz.

2.2 OECD-Kennzahlen für die Agrarstützung

Die OECD veröffentlicht im Rahmen der *Agricultural Policy Indicators* jährlich Kennzahlen zur Stützung der Landwirtschaft in den OECD-Ländern (OECD 2015). Der *Producer Support Estimate* schätzt den monetären Wert aller Transfers von Steuerzahlern und Konsumenten *an die landwirtschaftlichen Produzenten*, die durch die Summe der agrarpolitischen Massnahmen wie Direktzahlungen und Grenzschutz entstehen. Der *Total Support Estimate* schätzt den monetären Wert aller Transfers von Steuerzahlern und Konsumenten *an die Landwirtschaft*, was Aufwendungen für Forschung, Beratung und Verwaltung miteinschliesst, die nicht den einzelnen Produzenten, sondern der Landwirtschaft insgesamt zu Gute kommen.

Die Kennzahlen der OECD liefern wertvolle Informationen hinsichtlich der indirekten Stützung der Landwirtschaft durch den Grenzschutz. Als Mass für die öffentliche Stützung und damit für die Beurteilung der (Eigen-)Wirtschaftlichkeit der Landwirtschaft sind sie jedoch problematisch, da sie keine Unterscheidung machen zwischen *Transfers* und *Zahlungen für Leistungen*. In der Wirtschaftswissenschaft wird «Transfer» üblicherweise verwendet für Einkommensübertragungen ohne Gegenleistung. Was in der Statistik der OECD als Transfer

bezeichnet wird, umfasst aber auch die Zahlungen für Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Allgemeinheit. Obwohl das Konzept der multifunktionalen Landwirtschaft, wie es in der Schweiz besteht, bei der OECD seit langem anerkannt ist (OECD 2001), werden Kennzahlen für die Stützung ausgewiesen, welche Zahlungen für Leistungen miteinschliessen und damit einer multifunktionalen Landwirtschaft nicht gerecht werden.

3 KENNZAHLEN FÜR DIE MULTIFUNKTIONALE LANDWIRTSCHAFT

(Definitionen und Erläuterungen zur Berechnung sind im Anhang A zusammengestellt.)

3.1 Kennzahl 1: «Produktionswert Markt zu Preisen an der Grenze»

Aufgrund von Importzöllen und anderen Massnahmen kommen die Produzentenpreise vieler Erzeugnisse nicht durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage zustande, wie das bei anderen Gütern der Fall ist, sondern auch durch staatliche Entscheidungen über Grenzschutzmassnahmen. Die Kennzahl «Produktionswert Markt zu Preisen an der Grenze» korrigiert den Gesamtproduktionswert, der in der LGR ausgewiesen wird, um die Preisstützung gemäss den Schätzungen der OECD. Die Kennzahl ist vergleichbar mit dem Produktionswert, der in Ländern mit offenen Märkten für Agrarprodukte ausgewiesen wird.

3.2 Kennzahl 2: «Gemeinwirtschaftliche Leistungen»

Als gemeinwirtschaftliche Leistungen werden hier die Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Allgemeinheit bezeichnet, die vom Bund mit Direktzahlungen oder anderen spezifischen Beiträgen gefördert werden. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen haben den Charakter von Dienstleistungen und stellen heute einen wesentlichen Teil der landwirtschaftlichen Produktion dar. Die Berechnung der wirtschaftlichen Ergebnisse einer multifunktionalen Landwirtschaft ist wenig aussagekräftig, wenn sie nicht auch die gemeinwirtschaftliche Produktion umfasst.

Nicht als gemeinwirtschaftliche Leistungen gelten Leistungen, die im Rahmen der Produktion für den Markt auch ohne die Beiträge erbracht würden, sowie geförderte Leistungen, die zu anderen geförderten Leistungen in einem Widerspruch stehen. Ein Beispiel für Letzteres wären Zahlungen, die überhöhte Tierbestände fördern und Zahlungen für die Verminderung der Ammoniakemissionen, die durch ebendiese Tiere verursacht werden.

Als Wert der gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden die Abgeltungen (Direktzahlungen) eingesetzt, die für die Leistungen entrichtet werden. Die Abgrenzung der Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen von anderen Bundesausgaben für die Landwirtschaft ist teilweise eine Ermessensfrage. Die in den nachfolgenden Berechnungen verwendete Abgrenzung ist im Anhang B dargestellt.

3.3 Kennzahl 3: «Externe Kosten»

Externe Kosten der Landwirtschaft sind (Umwelt-)Kosten, die bei der Produktion landwirtschaftlicher Güter entstehen, aber nicht im Preis der erzeugten Produkte enthalten sind, sondern von der Allgemeinheit getragen werden. Die Allgemeinheit trägt die Kosten in Form von Umweltbelastungen und öffentlichen Ausgaben für die Vermeidung von Umweltbelastungen. Gleichzeitig verursachen öffentliche Ausgaben auch externe Kosten, beispielsweise indem in Regionen mit hohen Ammoniakbelastungen eine intensive Tierhaltung und Produktion mit verschiedenen Beiträgen gefördert wird.

Für die Betriebe spielen diese Kosten keine Rolle, aus Sicht der Gesellschaft und der Volkswirtschaft insgesamt hingegen schon. In der Berechnung der wirtschaftlichen Ergebnisse der Landwirtschaft sind die externen Kosten deshalb nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Die Berechnung der externen Kosten der Landwirtschaft kann nie vollständig sein, weil viele externe Kosten schwierig zu messen sind. In den nachfolgenden Berechnungen werden nur die externen Kosten der Treibhausgasemissionen und der Ammoniakemissionen berücksichtigt.

3.4 Kennzahl 4: «Nettowertschöpfung multifunktional I (ohne externe Kosten)»

Die multifunktionale Nettowertschöpfung I (ohne externe Kosten) wird analog zur Nettowertschöpfung der LGR berechnet, macht aber zwei Korrekturen. Als Produktionswert wird der «Produktionswert zu Preisen an der Grenze» eingesetzt (s. Abschnitt 3.1), und zu diesem Wert wird der Wert der gemeinwirtschaftlichen Leistungen addiert (s. Abschnitt 3.2). Entsprechend dieser Definition stellt die multifunktionale Nettowertschöpfung (I) die Wertschöpfung der multifunktionalen Landwirtschaft dar, wobei die Marktgüter zu dem Preis bewertet werden, zu dem sie importiert werden könnten.

3.5 Kennzahl 5: «Nettowertschöpfung multifunktional II (mit externen Kosten)»

Die multifunktionale Nettowertschöpfung II (mit externen Kosten) wird ebenfalls analog zur Nettowertschöpfung der LGR berechnet, macht aber drei Korrekturen. Als Produktionswert wird der «Produktionswert zu Preisen an der Grenze» eingesetzt (s. Abschnitt 3.1). Zu diesem Wert wird der Wert der gemeinwirtschaftlichen Leistungen addiert (s. Abschnitt 3.2), und die externen Kosten werden subtrahiert (s. Abschnitt 3.3). Wie die multifunktionale Nettowertschöpfung I misst auch die multifunktionale Nettowertschöpfung II die Wertschöpfung der multifunktionalen Landwirtschaft, ist aber durch den Einbezug der externen Kosten noch etwas umfassender.

3.6 Kennzahl 6: «Stützung ohne Gegenleistung (Transfer)»

Die Stützung ohne Gegenleistung (Transfer) misst direkte und indirekte Einkommensübertragungen, denen keine (Gegen-)Leistungen zugeordnet werden können. Der Wert basiert auf den gesamten Übertragungen an die Landwirtschaft («*Total Support Estimate*»), die von der OECD jährlich geschätzt werden. Von diesem Wert werden die Übertragungen *mit* einer Gegenleistung (Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen und Ausgaben für Leistungen der Verwaltung) subtrahiert und die externen Kosten addiert. Letztere sind indirekte Subventionen und haben den Charakter von Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft ohne Gegenleistung. Die Stützung ohne Gegenleistung misst, in welchem Umfang die Landwirtschaft unterstützt wird, ohne dass eine Gegenleistung erbracht wird.

3.7 Kennzahl 7: «Anteil Zahlungen für Leistungen (Direktzahlungen)»

Der Anteil Zahlungen für Leistungen (Direktzahlungen) misst, wie viele Prozent der Bundesausgaben für Direktzahlungen an die Landwirtschaft den Charakter von Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen haben. Er ist ein Mass dafür, wie weit das Prinzip «Direktzahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen» in der Agrarpolitik umgesetzt ist.

3.8 Kennzahl 8: «Anteil Zahlungen für Leistungen (Zahlungsrahmen)»

Der Anteil Zahlungen für Leistungen (Zahlungsrahmen) beziffert, wie viele Prozent der Bundesausgaben innerhalb des landwirtschaftlichen Zahlungsrahmens (s. Anhang B) den Charakter von Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen haben. Er ist ein Mass dafür, wie weit das Prinzip «Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen» in der Agrarpolitik umgesetzt ist.

3.9 Kennzahl 9: Anteil Zahlungen für Leistungen (Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung)

Der «Anteil Zahlungen für Leistungen (Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung)» weist aus, wie viele Prozent der Bundesausgaben für den Aufgabenbereich Landwirtschaft und Ernährung (s. Anhang B) den Charakter von Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen haben. Er ist ein Mass dafür, wie weit das Prinzip «Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen» bei den Bundesausgaben für die Landwirtschaft und Ernährung umgesetzt ist.

3.10 Datengrundlage

Die Datenquellen für die Berechnung der Kennzahlen sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Tabelle 1. Datenquellen.

Daten	Quelle
Landwirtschaftliche Gesamtrechnung	BFS (2015)
Stützungsmasse OECD	OECD (2015)
Zahlungen an die Landwirtschaft	BLW (2014, 2015)
Gemeinwirtschaftliche Leistungen	eigene Berechnungen
Externe Kosten: Emissionsmengen	OECD (2013)
Externe Kosten: Bewertungen	Treibhausgase: ECOPLAN/INFRAS (2014, S. 312) Ammoniak: Vision Landwirtschaft (2015a)

4 ZAHLEN FÜR 2010 BIS 2014

4.1 Kennzahlen

Tabelle 2 zeigt die Zahlenreihen für die Jahre 2010 bis 2014. Aufgrund der Reform des Direktzahlungssystems ist die Vergleichbarkeit zwischen den Werten für 2014 und denjenigen bis 2013 etwas eingeschränkt. Die Werte für 2014 werden jedoch wieder direkt vergleichbar sein mit den Werten der folgenden Jahre. Bei den aktuell vorliegenden Zahlen sind deshalb in erster Linie die absoluten Niveaus interpretierbar, nicht allfällige Veränderungen über die Zeit.

Tabelle 2. Erweiterte wirtschaftliche Kennzahlen

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014
1) Produktionswert zu Preisen an Grenze (Mrd. Fr.)	6.977	7.114	6.768	7.472	7.215
2) Gemeinwirtschaftliche Leistungen (Mrd. Fr.)	1.001	1.035	1.087	1.133	1.231
3) Externe Kosten (EK) (Mrd. Fr.)	0.891	0.884	0.881	0.881 ^a	0.881 ^a
4) Nettowertschöpfung multifunktional I (ohne EK) (Mrd. Fr.)	-0.380	-0.242	-0.526	0.222	-0.068
5) Nettowertschöpfung multifunktional II (mit EK) (Mrd. Fr.)	-1.271	-1.127	-1.407	-0.659	-0.950
6) Stützung ohne Gegenleistung (Transfer) (Mrd. Fr.)	5.499	5.678	5.758	5.500	6.187
Anteil Zahlungen für Leistungen in %:					
7) Direktzahlungen	35	36	37	39	43
8) Zahlungsrahmen	30	31	32	33	36
9) Aufgabenbereich Landwirtschaft und Ernährung	31	32	33	34	37

^a: Wert des Vorjahres.

4.2 Illustration der Berechnung

Abbildung 1 illustriert die Berechnung der multifunktionalen Wertschöpfung (II) anhand der Zahlen für das Jahr 2014. In einem ersten Schritt wird der multifunktionale Produktionswert berechnet. Die Summe von Produktionswert (7,2 Milliarden Franken) und gemeinwirtschaftlichen Leistungen (1,2 Milliarden Franken) ergibt 8,4 Milliarden Franken (linke farbige Säule). Anschliessend werden auf der Aufwandseite die Vorleistungen, Abschreibungen und externen Kosten subtrahiert (rechte Säule, total 9,4 Milliarden Franken). Es ergibt sich eine Nettowertschöpfung (II) von -1,0 Milliarden Franken. Die traditionell berechnete Nettowertschöpfung liegt bei 2,2 Milliarden Franken (s. Anhang C), also 3,2 Milliarden Franken höher.

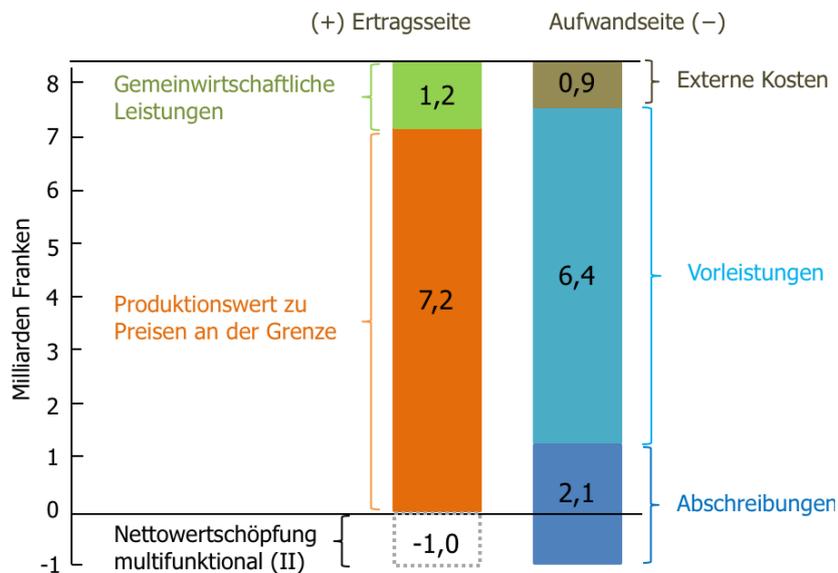


Abbildung 1. Die multifunktionale Nettowertschöpfung ergibt sich aus dem Produktionswert und den gemeinwirtschaftlichen Leistungen (linke Säule, grün und orange) abzüglich Vorleistungen, Abschreibungen und externer Kosten (rechte Säule). Der Wert von minus 1 Milliarde ist um 3,2 Milliarden Franken tiefer als derjenige der traditionell berechneten Nettowertschöpfung. Die Zahlen beziehen sich auf 2014.

Die Abbildung 2 illustriert die Berechnung der «Stützung ohne Gegenleistung» für das Jahr 2014. In einem ersten Schritt wird die Gesamtstützung berechnet als Summe der «Stützung total gemäss OECD» (6,9 Milliarden Franken) und der indirekten Stützung durch die externen Kosten zulasten der Allgemeinheit (0,9 Milliarden Franken). Anschliessend werden die Zahlungen für Leistungen subtrahiert (1,2 Milliarden Franken für gemeinwirtschaftliche Leistungen und 0,3 Milliarden Franken für Verwaltungsleistungen). Es ergibt sich eine Stützung ohne Gegenleistung von (gerundet) 6,2 Milliarden Franken.

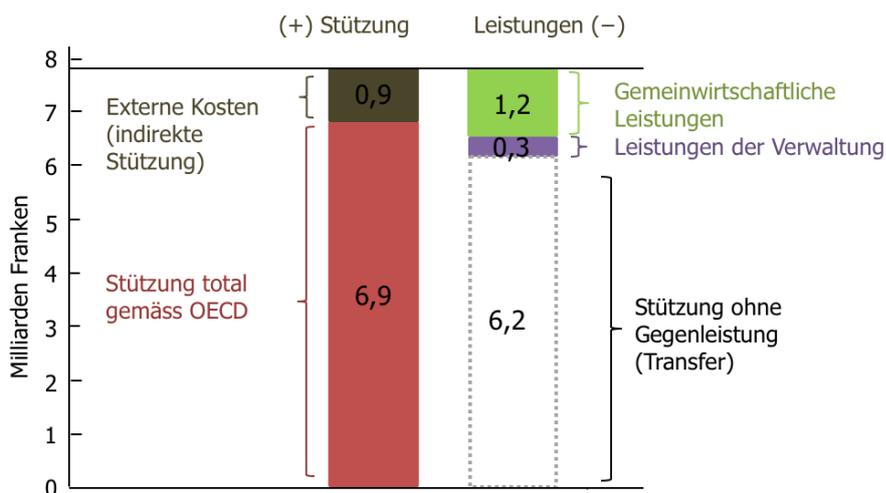


Abbildung 2. Die «Stützung ohne Gegenleistung» ergibt sich aus der «Stützung total gemäss OECD» und den externen Kosten (linke Säule) abzüglich der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und den Leistungen der Verwaltung (rechte Säule, grün und violett). Die Zahlen beziehen sich auf 2014.

5 DISKUSSION

Was heute in offiziellen Dokumenten des Bundes als Wertschöpfung der Landwirtschaft berechnet wird, sagt über die wirtschaftliche Realität der Schweizer Landwirtschaft wenig aus. Ebenso verhält es sich mit den Schätzungen der OECD zum Ausmass der Stützung der Schweizer Landwirtschaft («*Producer support estimate*»). Eine Rolle spielen diese Kennzahlen in der Tagespresse und in politischen Debatten vorwiegend im Rahmen von irreführenden Vergleichen mit dem Ausland und ebenso problematischen inländischen Vergleichen über die Zeit. Die Verwendung irreführender wirtschaftlicher Kennzahlen kann aber erfahrungsgemäss nur dadurch verhindert werden, dass ein Set aussagekräftigerer Zahlen als Ersatz bereitgestellt wird (Stiglitz et al. 2010, vgl. Einleitung).

Die hier vorgeschlagenen Kennzahlen ergänzen die bisherigen offiziellen Kennzahlen zur Schweizer Landwirtschaft, indem sie die gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie die Preisunterschiede zum Ausland berücksichtigen. Im Gegensatz zu den konventionellen Zahlen sind die berechneten Werte direkt interpretierbare Indikatoren für den wirtschaftlichen Erfolg der Landwirtschaft und der Agrarpolitik. Je höher die hier berechnete Wertschöpfung und je geringer die Stützung mit Transfercharakter, desto stärker und robuster ist die Schweizer Landwirtschaft gegenüber dem internationalen Marktumfeld positioniert. Hinzu kommt, dass man die Abgeltung von Leistungszahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen gegenüber den Steuerzahlern und Konsumenten besser legitimieren kann.

Die vorliegenden Zahlen sind in ihrer Genauigkeit noch begrenzt. Die wichtigste Herausforderung für ihre Berechnung ist die Klärung des Leistungsbezugs der Beiträge an die Landwirtschaft. Diese Klärung ist aber nicht nur für die Berechnung der hier vorgeschlagenen Kennzahlen notwendig, sondern hat auch eine generellere Bedeutung für die Evaluation und Legitimation der Zahlungen an die Landwirtschaft. Für die vorliegenden Berechnungen wurden die Ausgaben für die Landwirtschaft relativ pragmatisch klassifiziert (vgl. Anhang B). Für eine Verfeinerung der berechneten Kennzahlen ist eine genauere Bewertung der Leistungsanteile – auch anhand von empirischen Studien – erforderlich.

Weiter könnte eingewendet werden, dass nicht nur die Produkte zu Preisen an der Grenze bewertet werden sollten, sondern auch die importierten Vorleistungen. Die Vorleistungen der Landwirtschaft werden in der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung zu Anschaffungspreisen bewertet (BFS 2008). Für die Berechnung aussagekräftiger Wertschöpfungszahlen ist es entscheidend, dass diese Preisunterschiede nicht korrigiert werden, da dies die tatsächlichen Kosten sind, die anfallen. Zu korrigieren wären nur die auf Vorleistungen bezahlten Zölle sowie die in den Preisen enthaltenen Kosten der Pflichtlagerbestände. Da die Importstatistiken des Bundesamts für Statistik Vorleistungen nicht separat ausweisen, liegen diese Zahlen nicht vor (H. Demir, BFS, persönliche Mitteilung 15.2.2016). Der Gesamtumfang der importierten Vorleistungen der Landwirtschaft lag im Jahr 2013 bei 1,2 Milliarden Franken (Bundesrat 2015). Da die Zölle nur bei Futtermitteln und Saat- und Pflanzgut eine Rolle spielen und diese in den letzten Jahren gesunken sind (BAKBASEL 2014), kann von einer Zahl für die Zölle auf importierten Vorleistungen in der Grössenordnung von 100 Millionen Franken ausgegangen werden.

Ein weiterer möglicher Einwand betrifft die Berücksichtigung der externen Kosten. Dass die externen Kosten für die Gesellschaft als relevante Kosten wahrgenommen werden, zeigt sich unter anderem daran, dass der Bund heute im Rahmen der Ressourceneffizienzbeiträge und der Produktionssystembeiträge jährlich weit über hundert Millionen Franken für die

Vermeidung von Umweltbelastungen der Landwirtschaft bereitstellt. Insofern scheint klar zu sein, dass die externen Kosten in einer umfassenden Betrachtung als Produktionskosten aufzufassen sind. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch, dass andere Branchen wie die Transportbranche für ihre externen Kosten zulasten der Allgemeinheit aufkommen müssen, während die Landwirtschaft heute nicht einmal die Mineralölsteuer entrichten muss. Zu prüfen wäre aus diesem Blickwinkel sogar die Erfassung weiterer externer Kosten und eventuell auch positiver externer Effekte.

Die vorliegenden Zeitreihen können mit verhältnismässig geringem Aufwand weitergeführt werden, da die Berechnungen weitgehend auf den jährlich nachgeführten Statistiken des Bundesamts für Statistik und der OECD beruhen. Die Beurteilung des Charakters der Beiträge an die Landwirtschaft – als Leistungsbeiträge bzw. Einkommensstützung (vgl. Anhang B) – kann dabei im Rahmen von Evaluationen der Beitragsprogramme laufend aktualisiert werden.

Zitierte Literatur

- BAKBASEL (2014). Landwirtschaft – Beschaffungsseite. Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW). <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36523.pdf> (Zugriff am 22.2.2016)
- BFS (2008). Die Gesamtrechnungen des Primärsektors: Methoden. Eine Einführung in Theorie und Praxis. BFS, Neuchâtel.
- BFS (2015). Landwirtschaftliche Gesamtrechnung. Zu laufenden Preisen. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel. (letzte Änderung 09.08.2015) <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/02/blank/data/01/02.html> (Zugriff am 17.01.2016).
- BLW (2014). Agrarbericht 2014. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- BLW (2015). Agrarbericht 2015. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- Bundesrat (2015). Stellungnahme des Bundesrats zur Interpellation 15.3467. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153467> (Zugriff am 22.2.2016)
- ECOPLAN/INFRAS (2014). Externe Effekte des Verkehrs 2010. Monetarisierung von Umwelt-, Unfall- und Gesundheitseffekten. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung. Bern, Zürich und Altdorf.
- OECD (2001). Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. OECD, Paris.
- OECD (2013). OECD Database. Environmental Indicators for Agriculture. Environmental Performance of Agriculture 2013. (Zugriff am 17.12.2015)
- OECD (2015). OECD Database. Agricultural Policy Indicators. Producer and Consumer Support Estimates. (Zugriff am 17.12.2015)
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.P. (2010). Mismeasuring Our Lives. The New Press, New York.
- Vision Landwirtschaft (2012). Gezieltere Erschwernisbeiträge zugunsten einer flächendeckenden Bewirtschaftung. Faktenblatt Nr. 3. http://www.visionlandwirtschaft.ch/downloads/Faktenblatt_3_2012_D_aV.pdf (Zugriff am 22.2.2016)
- Vision Landwirtschaft (2015a). Eigene Berechnung Vision Landwirtschaft anhand der Vermeidungskosten (Gülleausbringung mit Schleppschlauch). http://www.visionlandwirtschaft.ch/downloads/ArtikelNZZ_Erlaeuterungen_Quellen.pdf (Zugriff am 17.01.2016)
- Vision Landwirtschaft (2015b). Multifunktionale Landwirtschaft: Lässt sich Versorgungssicherheit mit Ressourceneffizienz und dem Schutz der Biodiversität vereinbaren? Faktenblatt Nr. 5. http://www.visionlandwirtschaft.ch/downloads/Faktenblatt_Versorgungssicherheit_VL_Vollversion_webversion.pdf (Zugriff am 22.2.2016)

RÉSUMÉ

Données chiffrées concernant l'agriculture multifonctionnelle Suisse

Manque de données économiques pertinentes et interprétables

Il est difficile voire impossible d'apprécier les résultats économiques de l'agriculture suisse sur la base des données chiffrées disponibles. La valeur ajoutée, selon les Comptes nationaux (CN), néglige les prestations d'intérêt public et n'est donc pas conforme à une agriculture multifonctionnelle moderne. En outre, la production est évaluée à des prix nationaux soutenus, qui s'écartent sensiblement des prix pratiqués sur les marchés internationaux et sont donc peu révélateurs de la valeur ajoutée. Les chiffres publiés par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) au sujet du soutien de l'agriculture suisse sont également difficiles à interpréter. Ils tiennent certes compte de la protection à la frontière, mais ils mêlent les aides aux revenus et les paiements pour prestations d'intérêt public.

Données chiffrées relatives à l'agriculture multifonctionnelle suisse

La présente fiche d'information définit neuf données susceptibles de compléter les chiffres existants et de combler les lacunes constatées. Ces données se fondent sur trois bases : (a) les comptes économiques de l'agriculture établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS), (b) les statistiques de l'OCDE concernant l'agriculture suisse et (c) un classement des dépenses publiques affectées à l'agriculture, qui distingue les paiements pour prestations d'intérêt public et les paiements versés au titre de l'aide aux revenus. Les indices calculés comprennent les éléments suivants :

- la valeur de production des biens commercialisables au prix à la frontière ;
- la valeur des prestations d'intérêt public ;
- les coûts externes ;
- deux chiffres relatifs à la valeur ajoutée de l'agriculture multifonctionnelle ;
- le volume de l'aide sans contrepartie (aide n'ayant pas le caractère d'un paiement versé pour une prestation) ;
- la part des indemnités de prestations par rapport aux dépenses agricoles.

Les valeurs de ces neuf données pour l'année la plus récente disponible (2014) sont les suivantes (en milliards de francs) :

1) Valeur de production au prix à la frontière	7.215
2) Prestations d'intérêt public	1.231
3) Coûts externes	0.881
4) Valeur ajoutée nette, multifonctionnelle I (hors coûts externes)	-0.068
5) Valeur ajoutée nette, multifonctionnelle II (coûts externes compris)	-0.950
6) Aide sans contrepartie (transfert)	6.187
Part des indemnités de prestations :	
7) Paiements directs	43 %
8) Enveloppe budgétaire	36 %
9) Groupe de tâches Agriculture et alimentation	37 %

Interprétation et utilisation

La valeur ajoutée de l'agriculture multifonctionnelle s'élevait en 2014 à moins 1,0 milliard de francs. Cette valeur est de 3,2 milliards inférieure à la valeur ajoutée déclarée dans les comptes économiques de l'agriculture (2,2 milliards de francs). Le chiffre résulte de l'addition de la valeur de production à la frontière et de la valeur des prestations d'intérêt général (8,4 milliards de francs). Le soutien sans contrepartie (transfert) de l'agriculture suisse s'élevait à 6,2 milliards de francs, soit 0,7 milliard de moins que le montant établi par l'OCDE (« Total Support Estimate » de 6,9 milliards). Par rapport à l'enveloppe financière de l'agriculture, 37% des dépenses publiques en faveur de l'agriculture étaient affectées en 2014 aux paiements des prestations d'intérêt général, alors que les 63% restants avaient le caractère d'une aide au revenu (paiement sans contrepartie).

Au contraire des chiffres utilisés jusqu'à présent, ces données constituent des indicateurs immédiats de la performance économique de l'agriculture multifonctionnelle et de la politique agricole dans le contexte international. Plus la valeur ajoutée multifonctionnelle est élevée (et plus l'aide sans contrepartie est basse), mieux l'agriculture suisse sera positionnée vis-à-vis des consommateurs et des contribuables de Suisse ainsi que dans le contexte international, et mieux elle sera armée pour relever les défis de demain. Ces chiffres et leur évolution dans le temps amélioreront l'appréciation et la communication des résultats de la politique actuelle ainsi que des futures réformes proposées. Il est possible et même conseillé d'affiner encore ces calculs à l'avenir.

Trad. Henri-Daniel Wibaut

RIASSUNTO

Indicatori economici per l'agricoltura multifunzionale svizzera

Mancanza di indicatori economici significativi ed interpretabili

Attualmente, sulla base degli indicatori economici a disposizione, i risultati economici dell'agricoltura svizzera non possono essere valutati o possono esserlo solo in maniera molto indiretta. La creazione di valore aggiunto secondo i Conti economici dell'agricoltura (CEA) trascura le prestazioni di utilità pubblica di quest'ultima e quindi non rende giustizia alla moderna agricoltura multifunzionale. Viene inoltre valutata la produzione a prezzi interni che, godendo di sostegni, divergono molto dai prezzi internazionali di mercato e possono quindi dire poco riguardo alla creazione di valore aggiunto. Anche le cifre pubblicate dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), riguardanti il grado di sussidiamento dell'agricoltura svizzera, sono difficilmente interpretabili. Tengono infatti conto della protezione alla frontiera ma non differenziano i sostegni al reddito dai pagamenti per prestazioni di interesse pubblico.

Indicatori economici per l'agricoltura multifunzionale svizzera

In questa scheda vengono definiti nove indicatori che possono essere considerati a complemento degli indicatori esistenti e colmare le lacune individuate. Gli indicatori poggiano su tre basi: (a) i Conti economici dell'agricoltura dell'Ufficio federale di statistica (UST), (b) le statistiche dell'OCSE riguardanti l'agricoltura svizzera e (c) una classificazione della spesa pubblica per l'agricoltura nella quale vengono distinti i pagamenti per prestazioni d'interesse pubblico da quelli con carattere di sostegno al reddito. Gli indicatori calcolati comprendono:

- il valore di produzione dei beni commerciabili ai prezzi alla frontiera
- il valore delle prestazioni d'interesse pubblico
- i costi esterni
- due indicatori per la creazione di valore aggiunto dell'agricoltura multifunzionale
- il grado di "sostegno senza contropartita" (sostegno che non ha carattere di pagamento per una prestazione)
- la parte di spesa per l'agricoltura rappresentata da pagamenti per prestazioni.

I valori dei nove indicatori per l'anno più attuale a disposizione (2014) sono:

1) Valore di produzione ai prezzi alla frontiera	7.215 mrd. fr.
2) Prestazioni d'interesse pubblico	1.231 mrd. fr.
3) Costi esterni	0.881 mrd. fr.
4) Creazione netta di valore aggiunto multifunzionale I (senza costi esterni)	-0.068 mrd. fr.
5) Creazione netta di valore aggiunto multifunzionale II (inclusi i costi esterni)	-0.950 mrd. fr.
6) Sostegni senza contropartita (trasferimenti)	6.187 mrd. fr.
Percentuale dei pagamenti per prestazioni:	
7) Pagamenti diretti	43 %
8) Quadro budgetario agricoltura	36 %
9) Ambito di competenza agricoltura e alimentazione	37 %

Interpretazione ed utilizzazione

Nel 2014 la creazione di valore aggiunto dell'agricoltura multifunzionale, calcolata qui, si situava a meno 1,0 miliardi di franchi. Questo valore è inferiore di 3,2 miliardi di franchi rispetto alla creazione di valore aggiunto riportata nei Conti economici dell'agricoltura (2,2 miliardi di franchi) e risulta dal valore di produzione ai prezzi alla frontiera più il valore delle prestazioni d'interesse pubblico (8,4 miliardi di franchi) a cui vengono sottratti i costi dei consumi intermedi, delle ammortizzazioni e dei costi ambientali esterni (9,4 miliardi di franchi). I sostegni senza contropartita (trasferimenti) all'agricoltura svizzera erano di 6,2 miliardi di franchi, cioè di 0,7 miliardi in meno rispetto all'importo riportato dall'OCSE („Total Support Estimate“ di 6,9 miliardi). Riferito al quadro budgetario per l'agricoltura, nel 2014 il 37% della spesa agricola della Confederazione erano pagamenti per prestazioni d'interesse pubblico, mentre i restanti 63% avevano carattere di sostegni al reddito (pagamenti senza contropartita).

Al contrario dei dati finora a disposizione, questi indicatori permettono in maniera adeguata di valutare il successo economico dell'agricoltura multifunzionale e della politica agricola nel loro contesto internazionale. Più è elevata la creazione multifunzionale di valore aggiunto – e più basso è il sostegno senza contropartita (trasferimenti) – e meglio posizionata sarà l'agricoltura svizzera verso i consumatori e i contribuenti all'interno del Paese, come pure nel mercato internazionale, e meglio preparata sarà per le future sfide. Le cifre e le loro variazioni nel tempo premettono di valutare e comunicare meglio i risultati dell'odierna politica, come pure future proposte di riforme. In futuro i metodi di calcolo potranno e dovranno essere ulteriormente perfezionati.

Trad. Chiara Solari

SUMMARY

Aggregate economic indicators for multifunctional Swiss agriculture

Lack of meaningful and interpretable economic indicators

Evaluating the economic performance of Swiss agriculture on the basis of currently available statistics is difficult. Value added in agriculture which is available from the Economic Accounts for Agriculture neglects the substantial public-good services provided by agricultural holdings. As such, the statistic does not do justice to modern-day multifunctional agriculture. Furthermore, agricultural output is valued at the protected domestic prices which differ strongly from European market prices; the output figures are therefore problematic as a basis for the calculation of value added. The producer support estimates provided by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) are a problematic statistic as well. These estimates do account for the mentioned price differences. However, they do not distinguish between budgetary payments with the character of income support and payments for public-good services.

Aggregate economic indicators for multifunctional Swiss agriculture

This present fact sheet proposes a set of nine indicators which complement the existing indicators and thereby fill gaps in the currently available statistics. The indicators are based on three sources: (a) the Economic Accounts for Agriculture of the Swiss Federal Office of Statistics, (b) the OECD's Agricultural Policy Indicators and (c) a classification of the Swiss public expenditures for agriculture in which payments for public-good services are distinguished from payments with the character of income support. The calculated indicators include:

- output at border prices
- the value of public-good services
- the external costs
- two measures of value added for multifunctional agriculture
- the total amount of agricultural support provided without any service received in return
- the share of <payments for services> among three categories of budgetary expenditures

The values of the nine indicators for the year 2014 are:

1) Output at border prices	7.215 bln. CHF
2) Public-good services	1.231 bln. CHF
3) External costs	0.881 bln. CHF
4) Multifunctional net value added I (excluding external costs)	-0.068 bln. CHF
5) Multifunctional net value added II (including external costs)	-0.950 bln. CHF
6) Support provided without any service received in return (transfer)	6.187 bln. CHF
Share of <payments for services>:	
7) among the direct payments	43 %
8) among the total agricultural <payment frame>	36 %
9) among total budgetary expenditures for agriculture and nutrition	37 %

Interpretation and use

Value added as calculated in this study was at CHF *minus* 1.0 billion in the year 2014. This is CHF 3.2 billion less than value added according to the Economic Accounts for Agriculture (CHF 2.2 billion). The figure results from adding the output at border prices and public-good services (CHF 8.4 billion) and subtracting intermediate inputs, capital consumption and external environmental costs (CHF 9.4 billion). The public support of agriculture excluding payments for public-good services amounted to CHF 6.2 billion. This is 0.7 billion less than the agricultural support according to the OECD („*Total Support Estimate*“ of CHF 6.9 billion). Based on agricultural ‘payment frame’ in 2014, 37% of the budgetary expenditures for agriculture were payments for services, while the remaining 63 percent were support provided without any service received in return.

Contrary to the existing statistics, the proposed indicators can be directly used to evaluate the economic performance of Swiss multifunctional agriculture and related policies in the international context. The higher the multifunctional value added, and the lower the payments provided without any service received in return, the better is the performance of agriculture in terms of efficient public finance and the better is Swiss agriculture prepared for future challenges. The indicator values can facilitate the evaluation and communication of the outcome of current policies and future reform proposals. The present calculations can be and should be further refined in the future.

ANHANG A: KENNZAHLEN: DEFINITIONEN UND ERLÄUTERUNGEN ZUR BERECHNUNG

1) Produktionswert Markt zu Preisen an der Grenze

Definition:

$$PW_{MPG} = PW_{LGR} / K$$

PW_{MPG} : Produktionswert Markt zu Preisen an der Grenze

PW_{LGR} : Gesamtproduktionswert aus Landwirtschaftlicher Gesamtrechnung (LGR)

K : Koeffizient für Produzentenstützung

Erläuterungen:

- Der Koeffizient K ist die Produzentenstützung nach OECD (*Producer Nominal Protection Coefficient, Producer NPC*). Er misst das Verhältnis zwischen Produzentenpreis (ab Hof) und Preis an der Grenze (gemessen ab Hof).

2) Gemeinwirtschaftliche Leistungen

Definition:

$$GWL = \sum_{i=1}^n S_i \times L_i$$

GWL: Wert der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (bewertet zu ihren Kosten)

S_i : Betrag der staatlichen Zahlung i

L_i : Anteil der Zahlung i, die Leistungen entschädigt ($L_i=1$: 100% Zahlung für Leistung;

$L_i=0$: 0% Zahlung für Leistung)

Erläuterungen:

- Nicht jeder staatliche Beitrag ist eine Zahlung für eine Leistung. Beiträge für Leistungen werden hier definiert als Zahlungen, die über die gesetzlichen Anforderungen und die Gute Fachliche Praxis hinausgehen und erforderlich sind, damit die geförderten Leistungen unter den gegebenen Marktbedingungen von gut geführten Betrieben kostendeckend erbracht werden können (vgl. Anhang B).
- Zahlungen für Leistungen, die sich in ihrer Wirkung widersprechen und dadurch in ihrer Wirkung aufheben, werden nicht als Zahlungen für Leistungen taxiert (vgl. Anhang B).
- Neben den Direktzahlungen werden auch weitere Zahlungen des Bundes nach ihrem Leistungs- bzw. Transfercharakter klassifiziert (vgl. Anhang B).
- Allfällige gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft, die nicht abgegolten werden, werden im Rahmen der Berechnung nicht erfasst.
- Wie bei den Marktgütern wird auch die Produktion gemeinwirtschaftlicher Leistungen zum Preis bewertet, der für die Leistungen bezahlt wird.

3) Externe Kosten

Definition:

$$EK = \sum_{i=1}^n E_i \times W_i$$

EK: externe Kosten

E_i : Emission/Umweltbelastung i in Einheiten

W_i : externe Kosten der Emission/Umweltbelastung i pro Einheit

Erläuterungen:

- Die externen Kosten sind Kosten der Produktion, die nicht beim einzelnen Betrieb anfallen, sondern von der Allgemeinheit getragen werden.
- Berücksichtigt werden hier nur externe Kosten, die mit den verfügbaren Daten einigermaßen zuverlässig bewertet werden können. Aktuell sind dies Treibhausgas- und Ammoniakemissionen mit ihren negativen Auswirkungen auf die Luftqualität sowie naturnahe Ökosysteme. Weitere externe Kosten, etwa durch Nitrat im Grundwasser sind hier nicht berücksichtigt. (Eine spätere Ergänzung wäre wünschenswert.)
- Die Bewertung basiert auf gängigen Kostensätzen (Treibhausgase) oder tatsächlich getätigten Vermeidungskosten (Ammoniak).

4) Nettowertschöpfung multifunktional I (ohne externe Kosten)

Definition:

$$\begin{aligned} & \text{Produktionswert zu Preisen an der Grenze} \\ & + \text{Gemeinwirtschaftliche Leistungen} \\ & - \text{Vorleistungen LGR} \\ \hline & = \text{Bruttowertschöpfung multifunktional I} \\ & - \text{Abschreibungen LGR} \\ \hline & = \text{Nettowertschöpfung multifunktional I} \end{aligned}$$

Erläuterungen:

- Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen haben den Charakter von Dienstleistungen und fließen in die Berechnung der Wertschöpfung ein. Die Vorleistungen und Abschreibungen umfassen Vorleistungen und Abschreibungen aus der Produktion von Marktgütern und aus der Erstellung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen.
- Die berechnete Wertschöpfung ist nicht die Wertschöpfung, die bei geöffneten Grenzen entstehen würde, sondern die Wertschöpfung aus volkswirtschaftlicher Sicht beim heutigen Importregime. Der Gesamtproduktionswert wird zu Preisen an der Grenze bewertet, weil die Güter in Europa diesen Marktpreis haben und zu diesem Preis auch importiert werden könnten. Die Vorleistungen und Abschreibungen fließen zu Inlandpreisen ein.
- Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden zu den Preisen bewertet, die im Inland bezahlt werden. Die Leistungen können nicht wie Agrarerzeugnisse importiert, sondern müssen vor Ort erbracht werden.
- Grundsätzlich sind bei den importierten Vorleistungen Zölle sowie in den Preisen enthaltene Kosten der Pflichtlagerbestände in Abzug zu bringen. Diese Zahlen sind derzeit allerdings nicht verfügbar (s. Diskussion).

5) Nettowertschöpfung multifunktional II (mit externen Kosten)

Definition:

Produktionswert zu Preisen an der Grenze

+ Gemeinwirtschaftliche Leistungen

– Externe Kosten

– Vorleistungen LGR

= Bruttowertschöpfung multifunktional II

– Abschreibungen LGR

= Nettowertschöpfung multifunktional II

Erläuterungen:

- Gemeinwirtschaftliche Leistungen, Vorleistungen und Abschreibungen s. Nettowertschöpfung multifunktional I.
- Die externen Kosten gehören aus volkswirtschaftlicher Sicht zu den Kosten der Produktion und fließen deshalb wie die Vorleistungen in die Berechnung ein.
- Die externen Kosten werden abhängig von der räumlichen Dimension der Umweltbelastungen zu inländischen oder internationalen gängigen Preisen bewertet. Die externen Kosten der Ammoniakemissionen fallen im Inland an und werden entsprechend zu inländischen Vermeidungskosten bewertet (Vision Landwirtschaft 2015a). Bei den Treibhausgasemissionen werden globale Vermeidungskosten herangezogen (ECOPLAN/INFRAS 2014, S. 312).

6) Stützung ohne Gegenleistung (Transfer an die Landwirtschaft)

Definition:

$$S_T = TSE - AVL - GWL + EK$$

S_T : Stützung ohne Gegenleistung

TSE: Stützung durch Konsumenten und Steuerzahler nach OECD («Total Support Estimate»)

AVL: Ausgaben für Verwaltungsleistungen

GWL: Wert der gemeinwirtschaftlichen Leistungen

EK: externe Kosten

Erläuterung:

- Das Mass «Total Support Estimate» der OECD umfasst die Stützung ohne Gegenleistung, aber auch Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen und Ausgaben für Verwaltungsleistungen, während die indirekte Stützung über externe Kosten vernachlässigt wird.
- Die berechnete Kennzahl korrigiert das OECD-Mass um die Zahlungen für Leistungen (der Verwaltung und der Betriebe) und die externen Kosten.

7) Anteil Zahlungen für Leistungen: Direktzahlungen

Definition:

$$AZL_{DZ} = DZ_L / DZ \times 100$$

AZL_{DZ} : Anteil der Zahlungen für Leistungen an den gesamten Direktzahlungen (%)

DZ_L : Direktzahlungen mit dem Charakter von Zahlungen für Leistungen

DZ : Direktzahlungen total

Erläuterung:

- Beurteilung des Leistungscharakters s. Anhang B

8) Anteil Zahlungen für Leistungen: Zahlungsrahmen

Definition:

$$AZL_{ZR} = ZR_L / ZR \times 100$$

AZL_{ZR} : Anteil der Zahlungen für Leistungen innerhalb des Zahlungsrahmens (%)

ZR_L : Leistungszahlungen innerhalb Zahlungsrahmens

ZR : Zahlungen innerhalb des Zahlungsrahmens total

Erläuterung:

- Beurteilung des Leistungscharakters s. Anhang B

9) Anteil Zahlungen für Leistungen: Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung

Definition:

$$AZL_{LE} = LE_L / LE \times 100$$

AZL_{LE} : Anteil der Zahlungen für Leistungen innerhalb des Aufgabebereichs Landwirtschaft und Ernährung (%)

LE_L : Leistungszahlungen innerhalb des Aufgabebereichs Landwirtschaft und Ernährung

LE : Zahlungen innerhalb des Aufgabebereichs Landwirtschaft und Ernährung total

Erläuterung:

- Beurteilung des Leistungscharakters s. Anhang B

ANHANG B: ABGRENZUNG VON ZAHLUNGEN FÜR LEISTUNGEN UND EINKOMMENSSTÜTZUNG

Legende

Beurteilung:

- 1 Zahlung hat weitgehend den Charakter einer Kompensation für gemeinwirtschaftliche Leistungen.
- 0.5 Zahlung hat teilweise den Charakter einer Kompensation für gemeinwirtschaftliche Leistungen.
- 0 Zahlung hat weitgehend den Charakter einer Einkommensstützung (Transfer).

Begründungen für Beurteilung (für Werte 0 und 0.5):

- A Beitrag hat netto keinen positiven Effekt auf die Bereitstellung öffentlicher Güter. Allfällige positive Wirkungen werden durch negative Wirkungen kompensiert.
- B Anforderungen gehen in den meisten Fällen wenig oder nicht über gesetzliche Anforderungen und gute fachliche Praxis hinaus.
- C Widerspruch zu anderen Instrumenten/Zielen der Agrarpolitik, Netto-Effekt ist Einkommensstützung.
- D Doppelspurigkeit mit anderen Instrumenten der Agrarpolitik, Beitrag hat keine zusätzliche Wirkung.

Zahlung (Liste aus BLW 2014, 2015)	Beurteilung	Begründung
Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung		
Innerhalb Zahlungsrahmen		
Produktion und Absatz		
Qualität- und Absatzförderung	0	A
Milchwirtschaft	0	A
Viehwirtschaft	0	A
Pflanzenbau	0	A
Direktzahlungen		
Direktzahlungen bis 2013		
Allgemeine Direktzahlungen		
Flächenbeiträge	0	B
Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere	0	C ^a
Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen	0	D ^b
Allgemeine Hangbeiträge	1	
Hangbeiträge für Rebflächen in Steil- und Terrassenlagen	1	
Ökologische Direktzahlungen		
Ökobeiträge	1	
Beiträge für den ökologischen Ausgleich	1	
Beiträge nach der Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV)	1	

(Fortsetzung s. nächste Seite)

(Tabelle, Fortsetzung)

Zahlung (Liste aus BLW 2014, 2015)	Beurteilung	Begründung
Beiträge für die extensive Prod. von Getreide und Raps (Extenso-P.)	1	
Beiträge für den biologischen Landbau	1	
Ethobeiträge		
Beiträge für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS)	1	
Beiträge für regelmässigen Auslauf im Freien (RAUS)	1	
Sommerungsbeiträge	1	
Gewässerschutzbeiträge- und Ressourcenprogrammbeiträge	1	
Kürzungen / Vor- Nachzahlungen/ Begrenzung usw.	1	
Direktzahlungen ab 2014		
Kulturlandschaftsbeiträge		
Offenhaltungsbeitrag	0	D ^b
Hangbeitrag	1	
Steillagenbeitrag	1	
Hangbeitrag für Rebflächen	1	
Alpungsbeitrag	1	
Sommerungsbeitrag	1	
Versorgungssicherheitsbeiträge		
Basisbeitrag	0	A
Produktionserschwerungsbeitrag	0	D ^c
Beitrag für die offene Ackerfläche und für Dauerkulturen	0	A
Biodiversitätsbeiträge		
Qualitätsbeitrag	1	
Vernetzungsbeitrag	1	
Landschaftsqualitätsbeitrag	1	
Produktionssystembeiträge		
Beitrag für biologische Landwirtschaft	1	
Beitrag für extensive Produktion von Getreide, Sonnenblumen (u.a.)	1	
Beitrag für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion	0.5	A ^d
Tierwohlbeiträge	1	
Ressourceneffizienzbeiträge		
Beitrag für emissionsmindernde Ausbringverfahren	0.5	B, D ^e
Beitrag für schonende Bodenbearbeitung	1	
Beitrag für den Einsatz von präziser Applikationstechnik	1	
Übergangsbeitrag	0	A
Kürzungen / Vor- Nachzahlungen / Begrenzung usw.		
Beiträge für Gewässerschutz- und Ressourcenprogramme	0.5	C
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen		
Strukturverbesserungen	0	A
Investitionskredite	0	A
Betriebshilfe	0	A
Tierzucht und genetische Ressourcen	1	
Landwirtschaftliches Beratungswesen	1	

(Fortsetzung s. nächste Seite)

(Tabelle, Fortsetzung)

Zahlung (Liste aus BLW 2014, 2015)	Beurteilung	Begründung
Ausserhalb Zahlungsrahmen		
Verwaltung	1	
Beratung	1	
Pflanzenschutz	1	
Vollzug und Kontrolle (Agroscope)	1	
Gestüt (Agroscope)	1	
Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte	0	A
Familienzulagen in der Landwirtschaft	0	A
Ausgaben ausserhalb der Landwirtschaft		
Forschung und Entwicklung Landwirtschaft	1	
Tiergesundheit	1	
FAO	1	

^a: Beiträge setzen starke Anreize für zu hohe Tierbestände (vgl. Diskussionen um AP 2014-17).

^b: Auch in den Bergzonen sind flache, gut erschlossene Landwirtschaftliche Nutzflächen gesucht und nicht von Nutzungsaufgabe bedroht. Es handelt sich um optimale Lagen für die Haltung von Raufutterverzehrer. Zonenabhängige Beiträge haben nichts mit Leistung zu tun, sondern führen zu absurd hohen Direktzahlungen und Pachtzinsen (z.B. Engadin, Jura), die nicht zu rechtfertigen sind (vgl. Vision Landwirtschaft 2012). Für Offenhaltung von steileren, schlechter erschlossenen Flächen sind Hangbeitrag und Steillagenbeitrag vorgesehen, wobei vor allem letzterer heute nach wie vor zu tief ist.

^c: Doppelspurigkeit mit anderen Beiträgen. Kulturlandschaftsbeitrag stellt sicher, dass die Flächen weiterhin bewirtschaftet werden, und trägt auch zur Versorgungssicherheit bei (Produktionspotenzial wird aufrechterhalten; vgl. Vision Landwirtschaft 2015b).

^d: Das gegenwärtige Instrument hat praktisch keine Wirkung. Es gibt sogar die Vermutung, dass der Beitrag den Kraftfuttereinsatz eher erhöhen könnte. Da die Grenze sehr hoch gesetzt ist, bietet das für viele Betriebe den Anreiz, noch etwas mehr Kraftfutter einzusetzen, «wenn man das schon darf und der Nachbar, der viel mehr Kraftfutter einsetzt, den GMF-Beitrag ja auch erhält».

^e: Die emissionsmindernden Ausbringverfahren gehen teilweise nicht über die Gute Fachliche Praxis hinaus und korrigieren Anreize für zusätzliche Emissionen, die von anderen Instrumenten ausgehen.

ANHANG C: VERWENDETE DATEN DES BFS UND DER OECD

Variable	2010	2011	2012	2013	2014
BFS (2015)					
Gesamtproduktionswert (1000 CHF)	10'047'063	10'173'496	10'083'594	10'311'981	10'677'552
Vorleistungen (1000 CHF)	6'215'653	6'279'634	6'307'947	6'308'674	6'438'781
Bruttowertschöpfung (1000 CHF)	3'831'411	3'893'862	3'775'647	4'003'306	4'238'771
Abschreibungen (1000 CHF)	2'142'119	2'111'809	2'073'122	2'075'102	2'074'492
Nettowertschöpfung (1000 CHF)	1'689'292	1'782'054	1'702'525	1'928'204	2'164'280
OECD (2015)					
Producer Nominal Protection Coefficient	1.44	1.43	1.49	1.38	1.48
Total Support Estimate (1000 CHF)	5'913'290	6'140'400	6'281'240	6'064'830	6'853'480
OECD (2013)					
Treibhausgasemissionen (kt CO ₂ -Äq.)	5'637	5'572	5'539	5'539 ¹	5'539 ¹
Ammoniakemissionen (t)	57'648	57'648 ¹	57'648 ¹	57'648 ¹	57'648 ¹

¹ Wert des Vorjahres

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» (dt./frz.)*
- *Faktenblatt Nr. 2 «Landwirtschaftliche Wertschöpfung erhöhen» (dt./frz.),*
- *Faktenblatt Nr. 3 «Gezieltere Erschwernisbeiträge zugunsten einer flächendeckenden Bewirtschaftung» (nur dt.)*
- *Faktenblatt Nr. 4 «Entwicklungsmöglichkeiten von Landwirtschaftsbetrieben unter der neuen Schweizer Agrarpolitik» (nur dt.)*
- *Faktenblatt Nr. 5 «Multifunktionale Landwirtschaft: Lässt sich Versorgungssicherheit mit Ressourceneffizienz und dem Schutz der Biodiversität vereinbaren?» (dt.)*

Sie können in gedruckter Form bestellt oder als pdf unter www.visionlandwirtschaft.ch heruntergeladen werden.



Wie man uns unterstützen kann

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Vision teilen!

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:
- Einzelmitglied (Fr. 60.–/Jahr)
 - Familienmitglied (Fr. 80.–/Jahr)
 - Kollektivmitglied (Fr. 200.–/Jahr)

- Ja, ich will den Verein mit einer Spende unterstützen

Bitte nehmen Sie mit mir Kontakt auf:

Name _____
 Vorname _____
 Strasse _____
 PLZ/Ort _____
 E-Mail _____



Die Denkwerkstatt unabhängiger Agrarfachleute.

VISION 
LANDWIRTSCHAFT



Bitte
frankieren

Vision Landwirtschaft
Geschäftsstelle
Hof Litzibuch
CH-8966 Oberwil-Lieli
Schweiz