



Presserohstoff

Datum

6. Mai 2009

Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

Die Direktzahlungen sollen künftig konsequent auf die von der Bevölkerung gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft ausgerichtet werden. In einem am 6. Mai 2009 verabschiedeten Bericht schlägt der Bundesrat eine Weiterentwicklung des heutigen Direktzahlungssystems vor. Massnahmen mit unspezifischer Zielausrichtung sollen durch zielgerichtete Instrumente ersetzt werden. Dadurch verbessern sich die Wirksamkeit und die Effizienz des Direktzahlungssystems.

Am 10. November 2006 hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates die Motion „Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, WZ“ (06.3635) eingereicht. In der vom Parlament überwiesenen Motion wird der Bundesrat beauftragt, bis spätestens 2009 einen Bericht vorzulegen, der dem Parlament eine Beurteilung ermöglichen soll, ob das Direktzahlungssystem im Rahmen einer nächsten Reformetappe anzupassen sei.

Die Direktzahlungen haben seit dem Beginn der Reform der Agrarpolitik anfangs der neunziger Jahre laufend an Bedeutung zugenommen. Mit der flächendeckenden Einführung der Direktzahlungen konnte die Stützung verstärkt von der Produktion entkoppelt, die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen nach Artikel 104 BV verbessert und die Sozialverträglichkeit der Reform sichergestellt werden.

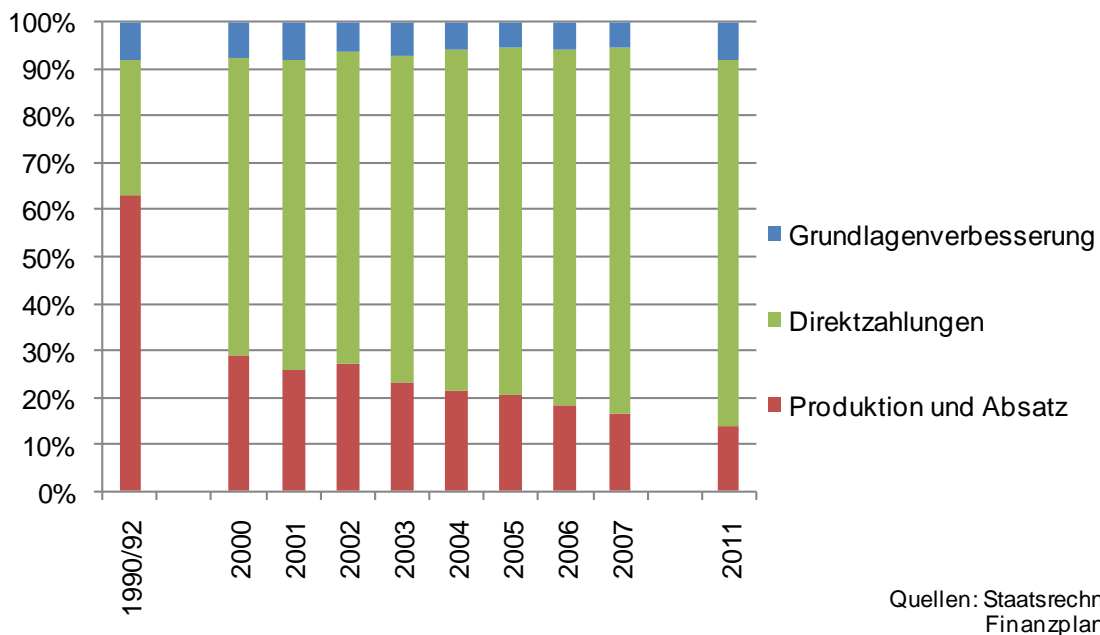


Abbildung 1: Entwicklung der Mittelverteilung zwischen den drei Zahlungsrahmen

Während in den Jahren 1990/92 fast zwei Drittel der Ausgaben für Marktstützungen aufgewendet wurden, sank dieser Anteil bis 2007 auf unter 20 Prozent. Gleichzeitig haben die Direktzahlungen laufend an Bedeutung gewonnen. Seit Anfang der neunziger Jahre stiegen die Ausgaben für Direktzahlungen von weniger als einem Drittel auf über 75 Prozent. Mit der Umsetzung der AP 2011 werden sich die Verhältnisse noch weiter Richtung Direktzahlungen verschieben.

Im Rahmen der Diskussionen zur Agrarpolitik 2011 wurden von verschiedener Seite Zweifel geäußert, ob der eingeschlagene Weg mit der laufenden Umlagerung von Marktstützungsmitteln zu den Direktzahlungen richtig sei und ob das heutige Direktzahlungssystem noch geeignet sei, um die Ziele der Agrarpolitik zu erreichen. Der Bericht geht auf die Fragestellung der Motion ein, indem zuerst die relevanten agrarpolitischen Rahmenbedingungen dargestellt und die Entwicklung bei den Direktzahlungen im Ausland aufgezeigt werden. Anschliessend wird erläutert, welche Kriterien ein wirksames und effizientes Direktzahlungssystem erfüllen muss. Ein zentrales Element bildet die Beschreibung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und die Definition konkreter Ziele für jede Leistung. Darauf aufbauend wird eine Beurteilung der heutigen Direktzahlungen vorgenommen und aufgezeigt, wie das Direktzahlungssystem weiterentwickelt werden soll. Abschliessend erfolgt eine Wertung unter den Gesichtspunkten der Effizienz, der internationalen Verpflichtungen und Entwicklungen (WTO und EU) sowie den allgemeinen politischen Zielen des Bundesrates.

Agrarpolitische Einbettung und Rahmenbedingungen

Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems kann nicht losgelöst von den Entwicklungen auf der Marktseite erfolgen. Diesbezüglich zeichnen sich zwei Tendenzen ab: Während die Preise für Agrargüter auf den internationalen Märkten tendenziell ansteigen, wird der Grenzschutz in der Schweiz wahrscheinlich weiter abnehmen (Doha-Runde der WTO, Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich mit der EU, weitere Freihandelsabkommen). Insgesamt ist mit einem Rückgang der Produzentenpreise in der Schweiz zu rechnen. Das Direktzahlungssystem ist so zu gestalten, dass die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei unterschiedlichen Preisentwicklungen aufgrund der aussenhandelspolitischen Szenarien erbringen kann.

Der international steigende Preistrend ist einerseits bedingt durch die zunehmende Nachfrage nach Nahrungsmitteln aufgrund der rasch wachsenden Weltbevölkerung sowie der steigenden Kaufkraft und andererseits durch die begrenzten Möglichkeiten zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion wegen der limitierten natürlichen Ressourcen wie fruchtbarer Boden und Wasser. Aufgrund dieser Entwicklung wird die Gefahr von Versorgungsengpässen weltweit tendenziell zunehmen. Die Zielsetzung der Versorgungssicherheit bleibt deshalb für die Schweiz als Nettoimporteur von Nahrungsmitteln wichtig.

Neben den Direktzahlungen müssen auch die übrigen agrarpolitischen Instrumente laufend überprüft und den Anforderungen der Zeit angepasst werden. Im Interesse einer produzierenden Landwirtschaft und einer wettbewerbsstarken Nahrungsmittelindustrie ist als Antwort auf die weitergehende Marktöffnung u.a. ein Schwerpunkt im Bereich der Absatzförderung im In- und namentlich im Ausland zu setzen. Nach Auffassung des Bundesrates sind Exportinitiativen sowie die prägnante Vermarktung von Schweizer Agrarprodukten verstärkt zu unterstützen.

Verschiedene weitere Politikbereiche weisen Berührungspunkte zur Agrarpolitik und damit auch zu den Direktzahlungen auf. Die Direktzahlungen sind künftig noch besser auf diese abzustimmen.

Entwicklungen bei den Direktzahlungen im Ausland

Direktzahlungen oder ähnliche Stützungssysteme sind heute in den meisten mit der Schweiz vergleichbaren Ländern ein wichtiger Pfeiler der Agrarpolitik. In den untersuchten Agrarpolitiken der EU, Norwegens, der USA und Kanadas kann ein Trend in Richtung stärker von der Produktion entkoppelter Massnahmen festgestellt werden. Die agrarpolitischen Stützungssysteme und insbesondere die Direktzahlungen weisen jedoch von Land zu Land aufgrund der Ausrichtung auf nationale Eigenheiten grosse Unterschiede auf. Neben relativ spezifischen Unterstützungsmassnahmen im Umweltbereich verfügen die meisten Länder über zusätzliche Massnahmen, die nicht gezielt auf die Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ausgerichtet sind, sondern in allgemeiner Weise der Einkommenssicherung dienen. Die EU wird in einer weiteren Reform der gemeinsamen Agrarpolitik ab 2013 voraussichtlich ihre Direktzahlungen stärker an die Erbringung von konkreten gemeinwirtschaftlichen Leistungen knüpfen.

Die Stützung der Schweizer Landwirtschaft ist international gesehen vergleichsweise hoch. Die Differenzen zum Ausland lassen sich nur teilweise mit dem höheren Kostenumfeld und den topographischen und klimatischen Nachteilen erklären. Kleinere Strukturen und ein höherer Arbeitseinsatz als Charakteristik einer bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Landwirtschaft tragen ebenfalls zu höheren Kosten bei.

Das Konzept der Multifunktionalität der Landwirtschaft und damit die grundlegende Legitimation für die Ausrichtung von Direktzahlungen ist bei wichtigen internationalen Organisationen wie OECD, Weltbank und Weltlandwirtschaftsrat heute anerkannt. Bei der WTO und der FAO ist dieses Konzept nicht explizit verankert; die Berücksichtigung von nicht-handelsbezogenen Anliegen („non-trade concerns“) zielt jedoch in die gleiche Richtung. Die Schweiz sollte daher mit den Direktzahlungen das Konzept der Multifunktionalität konsequent und glaubhaft umsetzen.

Theoretische Grundlagen

Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft gemäss Art. 104 BV sind positive Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion und haben den Charakter von öffentlichen Gütern. Da sie im Falle reiner Marktbedingungen nicht im von der Gesellschaft gewünschten Ausmass erbracht würden, ist eine Förderung dieser Leistungen mittels Direktzahlungen gerechtfertigt.

Die Hauptstossrichtung der seit Anfang der neunziger Jahre schrittweise umgesetzten Reform der Agrarpolitik war die Entkopplung der Stützung von der Produktion („decoupling“). Die Entkopplung allein reicht jedoch nicht aus, damit die Direktzahlungen wirksam und effizient sind. Die Direktzahlungen müssen deshalb noch besser auf die Ziele ausgerichtet („targeting“) und so bemessen werden, dass die angestrebte Zielsetzung erreicht wird („tailoring“). Wichtige Grundvoraussetzung dafür ist, dass konkrete Ziele definiert werden.

Welches sind die richtigen Bezugskriterien?

Ein Anliegen der Motion bestand darin, dass die Bezugskriterien für die Direktzahlungen überprüft werden sollen. Im Bericht wird untersucht, wie die einzelnen Kriterien auf die verschiedenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen wirken. **Flächenbezogene Beiträge** sind am besten geeignet, um Leistungen in den Bereichen Kulturlandschaft und natürliche Lebensgrundlagen zu fördern. Auch für Leistungen im Bereich Versorgungssicherheit sind sie geeignet, wenn sie an gewisse Produktionsanforderungen gekoppelt sind. **Tierbezogene Beiträge** sind vor allem geeignet für die Förderung des Tierwohls. Der Einfluss tierbezogener Beiträge auf die Versorgungssicherheit auf dem Grünland ist positiv, gleichzeitig wird jedoch insbesondere im Talgebiet die ackerbauliche Nutzung konkurrenziert, die für die Zielerreichung von zentraler Bedeutung ist. Zudem sind tierbezogene Zahlungen kritisch bezüglich Green-Box-Tauglichkeit in der WTO und verursachen teilweise unerwünschte ökologische Nebenwirkungen. Das **Bezugskriterium Arbeit** ist wenig geeignet, da kein direkter Zusammenhang zwischen Arbeits-Input und Output an gemeinwirtschaftlichen Leistungen besteht. Zudem ist es auch aufwendiger im Vollzug als die anderen Kriterien. Die Arbeit wird aber indirekt berücksichtigt, indem ein erhöhter Arbeitsaufwand z. B. für die Bewirtschaftung von Hanglagen, die Tierhaltung oder die Heckenpflege über die Höhe der flächen- oder tierbezogenen Zahlungen ausgeglichen werden kann.

Leistungsbeschreibung und Zieldefinition

Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft nach Art. 104 BV bilden die Basis für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Für jede Leistung wird mindestens eine explizite Zielsetzung definiert:

| Leistung | Zielsetzung |
|--|--|
| Sichere Versorgung der Bevölkerung | <ul style="list-style-type: none">• Produktionskapazität durch Kalorienproduktion in heutigem Ausmass und strategisch wichtige Kulturen erhalten• Genügend fruchtbaren Kulturboden erhalten |
| Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen | <ul style="list-style-type: none">• Biodiversität erhalten und fördern• Natürliche Ressourcen Boden, Wasser, Luft nachhaltig nutzen |
| Pflege der Kulturlandschaft | <ul style="list-style-type: none">• Kulturlandschaft offen halten• Vielfältige Landschaften erhalten und fördern |
| Dezentrale Besiedlung | <ul style="list-style-type: none">• Ziele werden auf kantonaler Ebene festgelegt |
| Tierwohl | <ul style="list-style-type: none">• Hohe Beteiligung bei besonders tierfreundlichen Haltungssystemen erreichen |
| Einkommenssicherung | <ul style="list-style-type: none">• Leistungserbringung langfristig sichern• Sozialverträgliche Entwicklung gewährleisten |

Beurteilung des heutigen Direktzahlungssystems

Die Definition der Ziele erfolgt in einigen Bereichen erstmalig in dieser expliziten Form. Mit dem heutigen Direktzahlungssystem werden die Ziele nur teilweise erreicht. Ziellücken bestehen bei der Versorgungssicherheit (Kulturboden), den natürlichen Lebensgrundlagen (Biodiversität, Boden-, Wasser- und Luftqualität), der Kulturlandschaft (Offenhaltung und Vielfalt) sowie beim Tierwohl.

Verschiedene Evaluationen zeigen, dass die Einführung des heutigen Direktzahlungssystems zu deutlichen Verbesserungen in den Bereichen Ökologie und Tierwohl geführt hat, ohne dass die Zielerreichung in den Bereichen Versorgungssicherheit und Einkommenssicherung abgenommen hat. Die durchgeführten Evaluationen attestieren dem heutigen Direktzahlungssystem bezüglich Versorgungssicherheit, Offenhaltung der Kulturlandschaft, Tierwohl und Einkommenssicherung eine gute Effektivität. Bezüglich Biodiversität wird die Wirkung des heutigen Systems als moderat positiv beurteilt. Gewisse Leistungen, wie die Landschaftsvielfalt und die Biodiversität im Sömmerungsgebiet, werden mit den heutigen Direktzahlungsinstrumenten nicht gezielt gefördert. Die bestehenden Instrumente reichen zudem nicht aus, um eine namhafte Reduktion der Ziellücken im Bereich der natürlichen Ressourcen herbeizuführen.

Bezüglich Effizienz bestehen noch in verschiedener Hinsicht Verbesserungspotenziale. Insbesondere sind die heutigen Direktzahlungen zu wenig konsequent auf die Ziele ausgerichtet, was verschiedene Fehlanreize verursacht. So entsteht aufgrund der Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere (RGVE-Beiträge) und der Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge) bis zu einem gewissen Mass ein Anreiz zur Ausdehnung der Tierhaltung. Das führt zu einer Intensivierung mit den damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen. Gleichzeitig konkurrenzieren die RGVE- und TEP-Beiträge in unerwünschtem Masse die ackerbauliche Nutzung, die bezüglich Versorgungssicherheit von zentraler Bedeutung ist. Ein weiterer Fehlanreiz besteht darin, dass heute alle Direktzahlungen an die leistungsbezogenen Kriterien Fläche und Tierzahl gebunden sind, obwohl ein Teil der heutigen Zahlungen nicht die Leistungserbringung, sondern die Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung bezweckt. Das führt zu Rentenbildung und hemmt die Strukturentwicklung.

Im heutigen Direktzahlungssystem wird neben den verschiedenen Einzelmassnahmen auch der über den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) hinausgehende biologische Landbau als gesamtbetriebliches Bewirtschaftungssystem mit Beiträgen gefördert. Obwohl die Umweltwirkung der Beiträge für den biologischen Landbau feststeht, ist davon auszugehen, dass dieselbe Wirkung über zielgerichtete Einzelmassnahmen effizienter erreicht werden kann. Die Anforderung im ÖLN, einen Mindestanteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) als ökologische Ausgleichsfläche zu bewirtschaften, ist hinsichtlich ihrer Effizienz ebenfalls kritisch zu beurteilen. Die unterschiedlichen Kostenstrukturen und das ungleiche Potenzial zur Bereitstellung von Biodiversität der landwirtschaftlichen Betriebe werden damit nicht berücksichtigt.

Wie wird der biologische Landbau im Konzept berücksichtigt?

Im Rahmen der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems stellt sich die Frage, ob der biologische Landbau überdurchschnittlich zur Zielerreichung bei den einzelnen Leistungen beiträgt und falls ja, wie dies im Konzept berücksichtigt werden kann.

Biobetriebe leisten nachweislich einen höheren Beitrag zur Zielerreichung im Bereich Biodiversität. Der Verzicht auf den Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln und Mineraldüngern hat einen positiven Einfluss auf die Bodenfruchtbarkeit und trägt zur Vermeidung von negativen Externalitäten bei. Im vorgeschlagenen Konzept wird diesem Aspekt im Rahmen der Biodiversitätsbeiträge Rechnung getragen. Zur Förderung der funktionalen Biodiversität sollen bei einem Verzicht auf den Einsatz von gewissen Pflanzenschutzmitteln oder Mineraldüngern auf der Produktionsfläche Zahlungen ausgerichtet werden. Das Konzept ermöglicht ein modulares Zusammenstellen von Verzichtsmassnahmen. Wenn sich jemand für eine längere Periode verpflichtet, bestimmte Produktionsmittel nicht einzusetzen oder wenn im Rahmen eines gesamtbetrieblichen Ansatzes auf deren Einsatz verzichtet wird (z.B. bei integrierter oder biologischer Bewirtschaftung), soll eine höhere Zahlung ausgerichtet werden.

Die Transaktionskosten des aktuellen Direktzahlungssystems sind vergleichsweise tief. Dies ist eine der Hauptstärken des heutigen Systems. Wesentlich tragen der gut organisierte Vollzug durch Bund und Kantone sowie der hohe Anteil an allgemeinen Direktzahlungen dazu bei. Die Transaktionskosten müssen aber auch vor dem Hintergrund allfälliger Zielverfehlungskosten beurteilt werden.

Einige der heutigen Direktzahlungsinstrumente sind in Bezug auf ihre Green-Box-Kompatibilität im Rahmen der WTO als kritisch zu beurteilen. Dies gilt in erster Linie für die tierbezogenen Beiträge (RGVE- und TEP-Beiträge), in geringerem Masse auch für den Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche sowie die Tierwohlbeiträge.

Die Analyse zeigt, dass eine Weiterentwicklung des heutigen Direktzahlungssystems notwendig ist.

Konzept für ein weiterentwickeltes Direktzahlungssystem

Kernelement der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems ist die Verbesserung der Zielausrichtung der einzelnen Instrumente. Insbesondere soll gegenüber heute klarer unterschieden werden, welche Instrumente die Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und welche die Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung bezwecken. Basierend auf der bisherigen Analyse ergibt sich folgendes Konzept:

Mit Kulturlandschaftsbeiträgen wird die Offenhaltung der Kulturlandschaft angestrebt. Die Offenhaltung wird erreicht, indem die land- und alpwirtschaftlichen Flächen flächendeckend bewirtschaftet werden. Sie dient als Basis für die Erbringung der übrigen gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Die Höhe der Beiträge ist so zu bemessen, dass eine extensive Bewirtschaftung möglich ist. Die Beiträge werden aufgrund der natürlichen Erschwernisse nach Zonen und Hangneigung differenziert.

Mit Versorgungssicherheitsbeiträgen soll die Produktionskapazität für den Fall von Versorgungsengpässen aufrechterhalten bleiben. Die Erhaltung der Produktionskapazität (Kapital, Know-how) wird erreicht, indem die natürlichen Ressourcen optimal genutzt und in heutigem Ausmass Kalorien produziert werden. Diese Zielsetzung würde mit den Kulturlandschaftsbeiträgen allein noch nicht erreicht. Mit den Beiträgen wird eine landwirtschaftliche Produktion gefördert, die über eine rein extensive Bewirtschaftung hinausgeht. Dazu müssen Mindestanforderungen sowohl für die ackerbauliche Nutzung als auch für die Grünlandnutzung festgelegt werden. Weiter gleichen Versorgungssicherheitsbeiträge produktionsbedingte Erschwernisse und komparative Kostennachteile der ackerbaulichen Produktion aus und tragen zur Erhaltung von strategisch wichtigen Kulturen bei.

Produzierende Landwirtschaft im Dienste der Gesellschaft

Das Leitbild der Schweizer Agrarpolitik ist eine multifunktionale Landwirtschaft. Gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung soll die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion erbringen. Da die für die landwirtschaftliche Produktion zur Verfügung stehende Fläche mit 0,14 ha pro Einwohner sehr klein ist, sollte das natürliche Potenzial zur Produktion von qualitativ hochstehenden Nahrungsmitteln soweit wie möglich genutzt werden. Dies ist auch vor dem Hintergrund der weltweiten Verknappung von Lebensmitteln bzw. der begrenzten natürlichen Ressourcen sinnvoll. Das Produktionsniveau muss dabei nachhaltig sein, das heisst die Tragfähigkeit der Ökosysteme darf nicht überschritten werden. Mit den Direktzahlungen werden für die Landwirtschaft gezielte Anreize geschaffen, um die gemeinwirtschaftlichen Leistungen im gesellschaftlich erwünschten Umfang sicherzustellen. Die Produktion marktfähiger Güter als auch die Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen als Charakteristik der Multifunktionalität sind somit gleichwertig und in hohem Mass voneinander abhängig.

Die Biodiversitätsbeiträge bezwecken die Erhaltung und Förderung der Biodiversität. Der Anreiz qualitativ wertvolle Flächen als Biodiversitätsförderflächen (heute ökologische Ausgleichsflächen) zu bewirtschaften soll erhöht werden, so dass die entsprechenden Ziele mit diesen freiwilligen Beiträgen erreicht werden können und so die Anforderung im ökologischen Leistungsnachweis, pro Betrieb einen Mindestanteil an Biodiversitätsförderflächen auszuscheiden, schrittweise aufgehoben werden kann. Zudem werden einmalige Aufwertungsmassnahmen und auf spezifische Zielarten ausgerichtete Artenförderungsprogramme unterstützt. Zur Erhaltung der funktionalen Biodiversität auf der Produktionsfläche soll der Verzicht auf den Einsatz von gewissen Pflanzenschutzmitteln oder Mineraldüngern gefördert werden. Biodiversitätsbeiträge werden auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche und neu auch im Sömmerungsgebiet entrichtet. Die Umsetzung der nationalen Inventare auf diesen Flächen wird künftig zusammen mit dem Vollzug der Biodiversitätsbeiträge erfolgen.

Biodiversitätsförderung: Anreize verstärken und Auflagen lockern

Landwirtschaftsbetriebe müssen heute zur Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweis mindestens 7% ökologische Ausgleichsflächen (neu Biodiversitätsförderflächen) ausscheiden, Betriebe mit Spezialkulturen 3,5%.

In Zukunft soll bei der Biodiversität die Qualität der bestimmende Faktor sein. Die entsprechenden Ziele leiten sich aus den Umweltzielen Landwirtschaft (UZL) ab und sind damit der Massstab, an welchem sich der Zielerreichungsgrad zu messen hat. Die Umsetzung dieser qualitativen Vorgaben hat regional zu quantifizierende Flächenansprüche zur Folge, damit die einheimischen, schwerpunktmässig auf der landwirtschaftlichen Fläche vorkommenden oder von der landwirtschaftlichen Nutzung abhängigen Arten und Lebensräume in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gesichert und gefördert werden können. Dieses Ziel soll mit verstärkten finanziellen Anreizen erreicht und mit einem entsprechenden Monitoring überwacht werden. In der Folge kann die einzelbetriebliche Auflage, einen Mindestanteil an Biodiversitätsförderflächen auszuscheiden, schrittweise aufgehoben werden. Die Verstärkung der Anreize und die Lockerung der Auflagen erhöhen den unternehmerischen Spielraum der Betriebe und wirken sich positiv auf die Motivation der Landwirtinnen und Landwirte zur Bereitstellung von Biodiversität aus, indem Biodiversität nicht länger als einschränkende Vorschrift sondern zunehmend als unternehmerische Chance wahrgenommen wird.

Landschaftsqualitätsbeiträge tragen zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften mit ihren spezifischen regionalen Eigenheiten bei (z.B. Waldweiden). Landschaftsziele werden auf regionaler Ebene durch Trägerschaften in einem partizipativen und sektorübergreifenden Prozess festgelegt. Die Bewirtschafter schliessen mit der Trägerschaft Bewirtschaftungsvereinbarungen ab; diese werden vom Bund geprüft und bewilligt. Der Bund richtet einen Einheitsbeitrag an die Trägerschaft aus, welche die leistungsbezogene Verteilung im Projekt selber vornimmt.

Mit Tierwohlbeiträgen wird eine möglichst hohe Beteiligung an Programmen zur Förderung besonders tierfreundlicher Produktionsformen angestrebt. Die bewährten Programme besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) und regelmässiger Auslauf im Freien (RAUS) sollen weitergeführt werden. Die Beitragshöhe richtet sich nach den einmaligen und permanenten Mehrkosten der besonders tierfreundlichen Haltungssysteme, wobei die am Markt erzielbaren Mehrerlöse berücksichtigt werden.

Mit diesen fünf permanenten Direktzahlungsinstrumenten wird die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch die Landwirtschaft gefördert und langfristig sichergestellt.

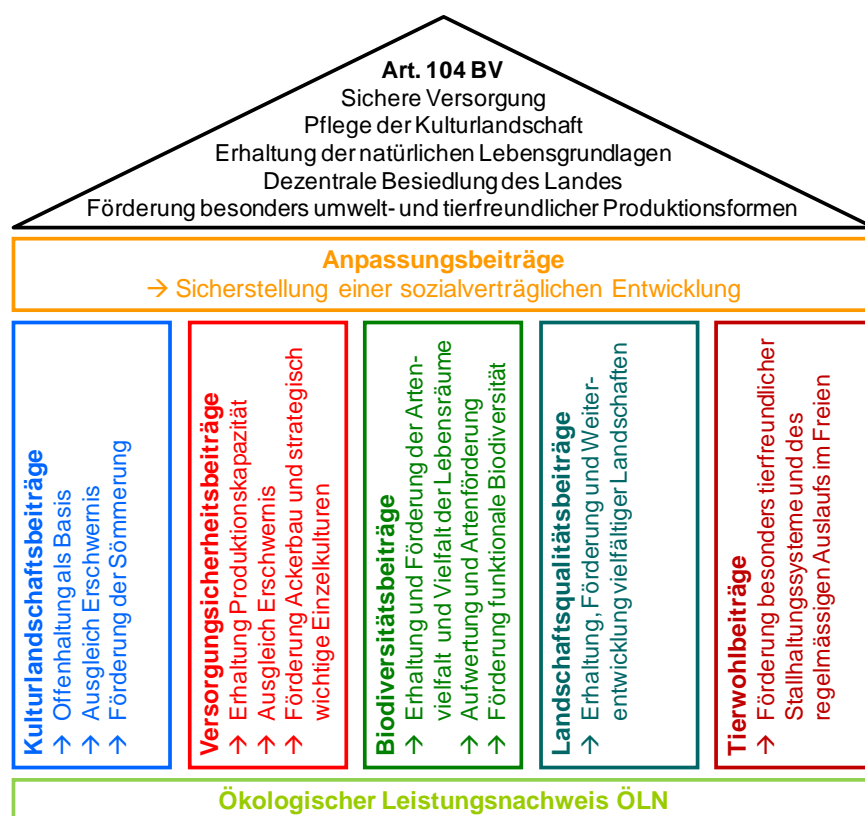


Abbildung 2: Direktzahlungssystem mit fünf permanenten Instrumenten

Kernelement der vorgeschlagenen Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems ist die Verbesserung der Ausrichtung der Instrumente auf die Leistungen gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung. Die fünf permanenten Direktzahlungsinstrumente sind jeweils nach deren Hauptzielsetzung benannt. Basis und damit Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen bleibt der Ökologische Leistungsnachweis. Die dezentrale Besiedlung wird indirekt über die Ausrichtung der anderen Direktzahlungsbeiträge gefördert. Anpassungsbeiträge und Ressourceneffizienzbeiträge werden befristet ausgerichtet.

Mit Anpassungsbeiträgen soll eine sozialverträgliche Entwicklung gewährleistet werden. Sie bemessen sich nach der Differenz zwischen den Direktzahlungen, die ein Betrieb vor und jenen, die er nach der Umsetzung der Reform erhält. Die Beiträge sind vollständig von der Produktion entkoppelt und werden personengebunden ausgerichtet. Sie sind befristet und sollen in sozialverträglichem Rhythmus abgebaut werden. Mit der klaren Trennung zwischen Instrumenten zur Leistungsförderung und zur Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung können die strukturhemmenden Fehlanreize der heutigen Direktzahlungen stark reduziert werden.

Damit die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden, ist der ökologische Leistungsnachweis weiterhin Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Daneben sollen die freiwilligen, regionalen Projekte zur Vermeidung von negativen Externalitäten und Steigerung der Ressourceneffizienz nach Art. 62a Gewässerschutzgesetz und Art 77a und 77b Landwirtschaftsgesetz weitergeführt werden. Als zentrales Element zur Reduktion bzw. Schliessung der bestehenden Ziellücken im Umweltbereich werden befristete Ressourceneffizienzbeiträge eingeführt. Damit soll die breitflächige Einführung von bewährten ressourcenschonenden Techniken gefördert werden. Die Umweltwirkung muss über die Dauer der Beitragszahlung hinaus erhalten bleiben. Eine Möglichkeit dazu besteht darin, die Anwendung der entsprechenden Technik als gute landwirtschaftliche Praxis nach Ablauf der Förderung im ÖLN zu verankern.

Der Erhaltung von fruchtbarem Kulturboden in quantitativer und qualitativer Hinsicht kommt eine zentrale Bedeutung zu. Landwirtschaftlich genutzte Flächen, die in der Bauzone liegen, sollen von den Direktzahlungen ausgeschlossen werden. Zudem wird geprüft, ob der Bund diejenigen Kantone oder Gemeinden, die viel Kulturboden (namentlich Fruchtfolgeflächen) einzonen bzw. versiegeln, zur Mitfinanzierung der Direktzahlungen verpflichten soll. Weiter soll der quantitative Bodenschutz in das Konzept der Landschaftsqualitätsbeiträge verpflichtend eingebunden werden.

Die dezentrale Besiedlung wird indirekt über die Ausrichtung der vorgeschlagenen Direktzahlungsbeiträge gefördert. Von besonderer Bedeutung sind diesbezüglich die Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträge, die je eine Komponente für den Ausgleich von natürlichen Erschwernissen enthalten. Eine spezifische Unterstützung soll nicht über Direktzahlungen, sondern über Strukturverbesserungsmassnahmen erfolgen, da letzere besser geeignet sind, lokale Initiativen zur Erhöhung der Wertschöpfung zu fördern. Legen die Kantone für besiedlungsgefährdete Gebiete Ziele fest, kann der Bund einen höheren Beitrag an gemeinschaftliche Massnahmen leisten.

Die sozialen und strukturellen Eintretens- und Begrenzungskriterien sollen spezifischer auf die Ziele ausgerichtet und vereinfacht werden. Bei der Anwendung der Kriterien soll klar differenziert werden zwischen den leistungsbezogenen Direktzahlungen, die auf die Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ausgerichtet sind, und den Anpassungsbeiträgen, mit denen eine sozialverträgliche Entwicklung sichergestellt wird.

Wertung und weiteres Vorgehen

Die Einführung des heutigen Direktzahlungssystem hat die Trennung der Preis- und Einkommenspolitik ermöglicht und zu namhaften Verbesserungen im Umweltbereich geführt. Aufgrund von verschiedenen Faktoren wie den veränderten Rahmenbedingungen, der Notwendigkeit einer verbesserten Zielausrichtung und den Erkenntnissen aus der Evaluation des heutigen Direktzahlungssystem ist der Bundesrat der Auffassung, dass dieses im Rahmen einer nächsten agrarpolitischen Reformetappe weiterzuentwickeln sei. Er schlägt mit dem Bericht ein sachlogisches und kohärentes Direktzahlungssystem vor, mit dem die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch die Landwirtschaft wirksam und effizient gefördert werden kann. Das vorgeschlagene System ist mit den internationalen Verpflichtungen vereinbar, liegt in der Stossrichtung der Arbeiten zur Weiterentwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik der EU und ist kohärent zu den Zielen und Leitlinien der Bundespolitik.

Die Höhe der Gesamtstützung der Landwirtschaft (Grenzschutz, Direktzahlungen etc.) und die Verteilung auf die einzelnen Direktzahlungsinstrumente hängen stark von der Entwicklung der Rahmenbedingungen ab, insbesondere von den Preisentwicklungen aufgrund der aussenhandelspolitischen Szenarien. Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass die vom Bundesrat im Rahmen der Aufgabenüberprüfung beschlossene Zielvorgabe für das Ausgabenwachstum im Bereich der Landwirtschaft von jährlich 0,1 Prozent im Zeitraum 2008-2015 ausreichend ist. Mit den Effizienzsteigerungen aufgrund der Weiterentwicklung der Direktzahlungen lassen sich die agrarpolitischen Ziele trotz sinkender Gesamtstützung besser erreichen als bisher.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahme der zuständigen parlamentarischen Kommissionen beabsichtigt der Bundesrat, die Erkenntnisse des vorliegenden Berichts im Rahmen einer nächsten agrarpolitischen Reformetappe zu konkretisieren. Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Direktzahlungsinstrumente kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht festgelegt werden, weil bezüglich der künftigen Preisentwicklungen noch grosse Unsicherheiten bestehen. Die konkrete Ausgestaltung der Instrumente sowie die Höhe der Direktzahlungen und die Mittelverteilung beabsichtigt der Bundesrat im Rahmen der nächsten Reformetappe zusammen mit den ausserhandelspolitischen Verhandlungsergebnissen und/oder einem Bundesbeschluss über die Zahlungsrahmen für die Jahre 2014 bis 2017 in einer entsprechenden Vernehmlassungsunterlage bzw. einer Botschaft vorzulegen.

Kontakt/Rückfragen:

Jürg Jordi, Bundesamt für Landwirtschaft, Leiter Fachbereich Kommunikation, Telefon 031 322 81 28