



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

6. Mai 2009

Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

Bericht des Bundesrates

in Erfüllung der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
vom 10. November 2006 (06.3635)

Bezugsquelle: BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Bestellnummern: Deutsch: 730.750.d
Französisch: 730.750.f
Italienisch: 730.750.i

Übersicht

Am 10. November 2006 hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates die Motion „Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems“ (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.

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 vorliegende 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, wobei sich zunehmende Preisschwankungen auf den internationalen Märkten künftig vermehrt auf den Schweizer Markt auswirken werden. Das Direktzahlungssystem ist deshalb so zu gestalten, dass die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei unterschiedlichen Preisverhältnissen 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 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 gemeinschaftlicher 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 gemeinschaftlichen 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 gemeinschaftlichen 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 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.

Leistungsbeschreibung und Zieldefinition

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

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.

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 die Anforderung, im ÖLN 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.

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.

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.

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 aussenhandelspolitischen Verhandlungsergebnissen und/oder einem Bundesbeschluss über die Zahlungsrahmen für die Jahre 2014 bis 2017 in einer entsprechenden Botschaft vorzulegen.

Inhalt

Übersicht	2
Inhalt	9
1 Einleitung.....	12
1.1 Direktzahlungen und die Reform der Agrarpolitik	12
1.2 Motion des Parlaments verlangt Bericht über Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems	13
1.3 Vorgehen zur Erarbeitung des Berichts	14
1.4 Einordnung des Berichts in den agrarpolitischen Gesamtkontext	16
2 Beschreibung des heute geltenden Direktzahlungssystems	20
2.1 Allgemeine Direktzahlungen	21
2.2 Ökologische Direktzahlungen	21
2.3 Vollzug.....	23
2.4 Zunehmende Bedeutung der Direktzahlungen	24
3 Rahmenbedingungen.....	25
3.1 Entwicklung der internationalen Agrarmärkte und der Ernährungssituation.....	25
3.2 Auswirkungen von internationalen Abkommen.....	29
3.3 Vorgaben der WTO bezüglich Ausgestaltung der Direktzahlungen	32
3.4 Entwicklung nationaler Politikbereiche mit Einfluss auf die Direktzahlungen	34
3.5 Schlussfolgerungen.....	41
4 Entwicklungen bei den Direktzahlungen im Ausland	42
4.1 EU	42
4.2 Norwegen.....	49
4.3 USA	52
4.4 Kanada	55
4.5 Vergleich der eingesetzten Mittel.....	56
4.6 Bedeutung der Multifunktionalität im Rahmen der internationalen Landwirtschaftspolitik.....	59
4.7 Schlussfolgerungen.....	64

5	Theoretische Grundlagen für eine effiziente Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen..	65
5.1	Öffentliche Güter und Externalitäten bilden Grundlage für staatliches Eingreifen.....	65
5.2	Direktzahlungen als zentrales Instrument zur Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen.....	71
5.3	Anforderungen an ein wirksames und effizientes Direktzahlungssystem.....	74
5.4	Schlussfolgerungen.....	85
6	Beschreibung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und Definition von Zielen	87
6.1	Sichere Versorgung	88
6.2	Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen	92
6.3	Pflege der Kulturlandschaft	100
6.4	Dezentrale Besiedlung	105
6.5	Tierwohl.....	107
6.6	Einkommenssicherung.....	109
6.7	Weitere Leistungen	113
6.8	Schlussfolgerungen.....	118
7	Beurteilung des heutigen Direktzahlungssystems	119
7.1	Zielerreichung.....	119
7.2	Ergebnisse der Evaluationen	127
7.3	Effizienz.....	131
7.4	WTO-Kompatibilität	137
7.5	Schlussfolgerungen.....	137
8	Konzept eines weiterentwickelten Direktzahlungssystems.....	140
8.1	Grundprinzipien	140
8.2	Übersicht über die Ziele und die korrespondierenden Instrumente.....	140
8.3	Permanente Beiträge zur Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen.....	142
8.3.1	Kulturlandschaftsbeiträge.....	142
8.3.2	Versorgungssicherheitsbeiträge.....	143
8.3.3	Biodiversitätsbeiträge	144
8.3.4	Landschaftsqualitätsbeiträge	147
8.3.5	Tierwohlbeiträge.....	150

8.4	Weitere Instrumente zur Erreichung der übrigen Leistungsziele	151
8.4.1	Nachhaltige Ressourcennutzung: Förderung ressourcenschonender Techniken und betrieblicher Innovationen	151
8.4.2	Quantitativer Bodenschutz: Verknüpfung von Raumplanung und Direktzahlungen	152
8.4.3	Dezentrale Besiedlung: Gezielte Förderung über Strukturverbesserungsmassnahmen	153
8.5	Einkommenssicherung	154
8.5.1	Leistungsbezogene Direktzahlungen zur Sicherstellung der langfristigen Leistungserbringung	154
8.5.2	Anpassungsbeiträge zur Sicherstellung eines sozialverträglichen Übergangs	154
8.6	Eintretens- und Begrenzungskriterien	155
8.6.1	Grundlagen für die Festlegung von Eintretens- und Begrenzungskriterien	155
8.6.2	Eintretenskriterien für leistungsbezogene Direktzahlungen	157
8.6.3	Eintretens- und Begrenzungskriterien für die Anpassungsbeiträge	158
8.7	Mittelleinsatz und Mittelverteilung	159
8.7.1	Ausgangslage	159
8.7.2	Höhe der leistungsbezogenen Direktzahlungen	160
8.7.3	Verhältnis von leistungsbezogenen Direktzahlungen und Anpassungsbeiträgen	162
8.7.4	Mittelverteilung im weiterentwickelten Direktzahlungskonzept	164
8.7.5	Fazit	166
9	Beurteilung des weiterentwickelten Direktzahlungssystems und weiteres Vorgehen	168
9.1	Beurteilung hinsichtlich der Effizienz	168
9.2	Beurteilung hinsichtlich der internationalen Verpflichtungen und Entwicklungen	169
9.3	Beurteilung hinsichtlich der innenpolitischen Ziele	171
9.4	Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen	174
	Abkürzungsverzeichnis	175
	Abbildungsverzeichnis	179
	Tabellenverzeichnis	180
	Literatur	181

1 Einleitung

Der Bericht über die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems fügt sich in einen Reformprozess der Agrarpolitik ein, welcher Anfang der neunziger Jahre eingeleitet wurde und über vier Reformschritte konsequent weitergeführt wurde (Ziff. 1.1). Im Rahmen der Beratungen zur AP 2011 wurden Zweifel geäußert, ob das heutige Direktzahlungssystem unter den veränderten Rahmenbedingungen noch geeignet sei, um die Ziele der Agrarpolitik zu erreichen. Diese Frage soll mit dem vorliegenden Bericht zuhanden des Parlaments geklärt werden (Ziff. 1.2). Ausgehend vom Landwirtschaftsartikel in der Bundesverfassung wurden in drei Arbeitsschritten unter Einbezug von externen Experten die Grundlagen für den Bericht erarbeitet (Ziff. 1.3). Am Schluss des Kapitels wird aufgezeigt, wie sich die Umsetzung der Vorschläge des Berichts in den Gesamtkontext der laufenden agrarpolitischen Projekte einordnet (Ziff. 1.4).

1.1 Direktzahlungen und die Reform der Agrarpolitik

Gegen Ende der achtziger Jahre stiess die alte Agrarpolitik an ihre Grenzen. Sie zielte darauf ab, mittels garantierter und kostendeckender Preise für ein paritätisches Einkommen der Landwirte zu sorgen. Die staatlich fixierten Preise führten zu Produktionssteigerungen und damit zu Überschüssen, was in vielen Bereichen staatliche Mengenbegrenzungen erforderlich machte (Milch, Zuckerrüben, Ölsaaten). Die hohen Produktionsanreize verursachten zudem ökologische Defizite, die von der Gesellschaft nicht mehr akzeptiert wurden. Mit dem Siebten Landwirtschaftsbericht¹ leitete der Bundesrat eine grundlegende Neuorientierung der Schweizer Agrarpolitik ein und legte mit der gleichzeitig verabschiedeten Botschaft² über ergänzende Direktzahlungen den Grundstein für die **erste Reformetappe**. Am 9. Oktober 1992 beschloss das Parlament mit Artikel 31a und Artikel 31b altes Landwirtschaftsgesetz (aLwG)³ die Rechtsgrundlage für produktunabhängige Direktzahlungen. Gestützt darauf konnten die Ziele der Agrarpolitik nicht mehr nur über die administrierten Preise, sondern in zunehmendem Masse auch über produktunabhängige Direktzahlungen erreicht werden (Entkopplung von Preis- und Einkommenspolitik). In der Folge hat der Bundesrat mit seinen Beschlüssen diesen Grundsatzentscheid schrittweise umgesetzt, indem die administrierten Preise gesenkt und im Gegenzug die produktunabhängigen Direktzahlungen ausgebaut wurden.

Am 9. Juni 1996 haben das Schweizer Volk mit 78 Prozent der Stimmen und alle Stände die geltende Verfassungsgrundlage für die Agrarpolitik angenommen (Art. 104 BV). Darauf basierend hat der Bundesrat mit der Botschaft zur Agrarpolitik 2002 (AP 2002)⁴ dem Parlament ein Gesamtkonzept in Form eines neuen Landwirtschaftsgesetzes (LwG)⁵ unterbreitet. Die neue Rechtsgrundlage wurde am 29. April 1998 vom Parlament verabschiedet und trat 1999 in Kraft⁶. Zentrale Elemente der **zweiten Reformetappe** waren die Aufhebung aller staatlichen Preis- und Abnahmegarantien sowie die weitere Reduktion der Marktstützungsmittel um einen Drittel innerhalb von fünf Jahren. Zudem wurde die neue Verfassungsbestimmung umgesetzt, die für die Entrichtung von Direktzahlungen einen ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) voraussetzt.

Am 20. Juni 2003 hat das Parlament im Rahmen der Agrarpolitik 2007 (AP 2007) eine Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes beschlossen⁷. Hauptpunkt dieser **dritten Reformetappe** war der Beschluss, im Jahr 2009 die Milchkontingentierung aufzuheben. Weitere wichtige Änderungen waren die Einführung der Versteigerung der Zollkontingente für Fleisch sowie der Ausbau des Instrumentariums für Strukturverbesserungen und soziale Begleitmassnahmen.

Die **vierte Reformetappe**, die Agrarpolitik 2011 (AP 2011), wurde vom Parlament am 10. Oktober 2007 verabschiedet. Die Kernelemente sind die Reduktion der zur Preisstützung eingesetzten Mittel

¹ BBI 1992 II 130

² BBI 1992 II 1

³ BBI 1992 VI 114

⁴ Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik, BBI 1996 IV 1.

⁵ SR 910.1

⁶ AS 1998 3033

⁷ AS 2003 4217

und die vollständige Abschaffung von Exportsubventionen auf unverarbeiteten Landwirtschaftsprodukten bis Ende 2009. Die frei werdenden Mittel werden in produktunabhängige Direktzahlungen umgelagert. Zudem werden die Zölle für Getreide und Futtermittel per Mitte 2009 weiter gesenkt.

1.2 Motion des Parlaments verlangt Bericht über Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

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. Die vorberatende Kommission des Ständerates (WAK-S 06.038) verabschiedete in der Folge eine Motion, die vom Bundesrat verlangt, einen Bericht über die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems vorzulegen. Dieser soll im Hinblick auf eine nächste Reformetappe der Agrarpolitik eine Beurteilung ermöglichen, ob das Direktzahlungssystem anzupassen sei. Die Motion⁸ lautet wie folgt:

Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 10. November 2006 (06.3635):

Der Bundesrat wird beauftragt, bis spätestens im Jahre 2009 einen Bericht über die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems vorzulegen.

Dabei sind insbesondere folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Entwicklung bei anderen Direktzahlungssystemen (EU) und bei den internationalen Rahmenbedingungen (WTO, Agrarabkommen mit der EU);
- Angemessenheit der Abgeltung von nicht marktfähigen Leistungen, die von der Landwirtschaft verlangt werden;
- möglichst zielgenauer Einsatz der Mittel im Hinblick auf die zu erzielende Wirkung (z.B. Produktivität, Ökologie, Tierwohl, dezentrale Besiedlung, Einkommenssicherung);
- Anreizmöglichkeiten für die Betriebe, eine höhere Wirkung über den Standard hinaus zu erzielen (z.B. Biodiversität);
- Bezugskriterien (Betrieb, Fläche, Tiereinheiten, Arbeit);
- kostengünstiger und glaubwürdiger Vollzug.

Zielsetzung eines weiterentwickelten Direktzahlungssystems sollte sein, der Landwirtschaft einen stabilen Rahmen zur Verfügung zu stellen, der es ihr erlaubt, den verfassungsmässigen Auftrag weiterhin zu erfüllen.

Der Bericht sollte eine Beurteilung ermöglichen, ob im Rahmen der AP 2015 das Direktzahlungssystem anzupassen sei.

In seiner Antwort vom 5. März 2007 beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion. Er hielt darin unter anderem fest:

„Innerhalb der Agrarstützung nimmt die Bedeutung der Direktzahlungen zukünftig weiter zu. Sie werden deshalb einen Schwerpunkt der Weiterentwicklungsarbeiten für die Agrarpolitik nach 2011 bilden. Auch unter den zukünftigen Rahmenbedingungen sollen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen von der Landwirtschaft erbracht werden können. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Überprüfung und die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems auf der Basis der aktuell gültigen Verfassungsgrundlage (Art. 104) vorgenommen werden sollen. Er ist bereit, das Resultat der Arbeiten bis Ende 2009 in Form eines Berichts vorzulegen.“

Das Parlament hat die Motion am 14. März 2007 angenommen.

⁸ 06.3635 Motion WAK-S, Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

1.3 Vorgehen zur Erarbeitung des Berichts

1.3.1 Geltender Artikel 104 BV als Grundlage für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

Die Motion verlangt, dass das Direktzahlungssystem der Landwirtschaft erlauben soll, den verfassungsmässigen Auftrag weiterhin zu erfüllen. Sie geht also implizit davon aus, dass Art. 104 BV unverändert Gültigkeit haben soll. Dies bekräftigte auch der Bundesrat in seiner Antwort (vgl. Ziff. 1.2). Der Landwirtschaftsartikel von 1996 ist in der Bevölkerung nach wie vor breit verankert (Brandenberg et al. 2007, vgl. Ziff. 6).

Artikel 104 macht inhaltliche Vorgaben, die für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems relevant sind, bezüglich Zielen, Kompetenzen und Ausgestaltung der Direktzahlungsinstrumente. Diese werden nachfolgend erläutert und bilden Vorgaben für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems.

Artikel 104 definiert sechs **Grundziele** der Agrarpolitik:

1. Sichere Versorgung der Bevölkerung (Abs. 1 Bst. a)
2. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Abs. 1 Bst. b und Abs. 3 Bst. b)
3. Pflege der Kulturlandschaft (Abs. 1 Bst. b)
4. Dezentrale Besiedlung (Abs. 1 Bst. c)
5. Förderung des Tierwohls (Abs. 3 Bst. b)
6. Einkommenssicherung (Abs. 3 Bst. a)

Diese Grundziele werden in Ziff. 6 diskutiert und konkretisiert. Der Bericht beantwortet auch die Frage, ob die Erreichung der Ziele im Einzelnen mit Direktzahlungen oder mit anderen agrarpolitischen Instrumenten, resp. Instrumenten anderer Politikbereiche, angestrebt werden soll (vgl. Ziff. 8).

Bezüglich **Kompetenzen** hält Art. 104 klar fest, dass die Agrarpolitik eine Aufgabe des Bundes ist. Dies gilt bezüglich der Definition von Direktzahlungsinstrumenten wie auch bezüglich der Finanzierung. Aufgrund unterschiedlicher naturräumlicher Bedingungen sind regionale Differenzierungen bei den Instrumenten zum Teil aber sinnvoll und möglich. Im Zusammenspiel der Agrarpolitik und anderer Sektoralpolitiken ist auch die regionale Kofinanzierung einzelner Instrumente sinnvoll (vgl. Ziff. 5.3.4).

Schliesslich enthält Art. 104 gewisse Vorgaben bezüglich **Ausgestaltung der Direktzahlungsinstrumente**:

- Der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) ist Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen (Abs. 3 Bst. a).
- Besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen sind mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen zu fördern (Abs. 3 Bst. b).
- Die Förderung der Landwirtschaft konzentriert sich auf die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe (Abs. 2).

1.3.2 Arbeitsschritte und Aufbau des Berichts

In einem ersten Arbeitsschritt wurden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft nach Art. 104 BV beschrieben und pro Leistung konkrete Ziele definiert und Indikatoren festgelegt. Anschliessend wurden für die einzelnen Ziele die geeignetsten Einzelinstrumente bestimmt und in einem dritten Schritt folgte die Integration der verschiedenen Einzelinstrumente in ein Gesamtkonzept. Dabei galt es, sowohl die Interaktionen zwischen den Zielen, als auch die Möglichkeiten eines kostengünstigen Vollzugs sowie die Verträglichkeit der Instrumente mit den Vorgaben aus der Bundesverfassung und aus internationalen Verträgen (z.B. der WTO-Übereinkommen) zu berücksichtigen.

Parallel dazu wurden weitere, in der Motion erwähnte Aspekte wie die Entwicklung der Rahmenbedingungen und mögliche Bezugskriterien bearbeitet. Darauf aufbauend ergibt sich folgende Gliederung des Berichts:

- In Ziff. 2 wird das heutige Direktzahlungssystem beschrieben.
- In Ziff. 3 werden die Rahmenbedingungen dargestellt, die für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik und insbesondere der Direktzahlungen von Bedeutung sind.
- Ziff. 4 zeigt auf, wie die Direktzahlungssysteme in anderen Ländern konzipiert sind und weiterentwickelt werden. Weiter wird der Stellenwert der Multifunktionalität im internationalen Kontext erörtert.
- Ziff. 5 enthält theoretische Grundlagen zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungen und der Funktion von Direktzahlungen sowie grundsätzliche Überlegungen dazu, welche Kriterien ein wirksames und effizientes Direktzahlungssystem erfüllen sollte.
- In Ziff. 6 werden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft beschrieben und konkrete Ziele festgelegt. Weitere mögliche Leistungen der Landwirtschaft werden diskutiert.
- In Ziff. 7 wird das heutige Direktzahlungssystem beurteilt. Es wird aufgezeigt, inwiefern mit dem heutigen Direktzahlungssystem die Ziele erreicht werden und ob es Effizienzverbesserungspotenzial gibt.
- In Ziff. 8 wird das Konzept eines weiterentwickelten Direktzahlungssystems vorgestellt. Während einige Instrumente des heutigen Direktzahlungssystems darin nicht mehr enthalten sind, werden andere bisherige Massnahmen besser auf die Ziele ausgerichtet. Schliesslich werden auch neue Instrumente vorgeschlagen. Mit angepassten Begriffen für die einzelnen Beitragsarten wird besser aufgezeigt, welche Zielsetzung mit der jeweiligen Massnahme hauptsächlich verfolgt wird.
- In Ziff. 9 wird eine Wertung des vorgeschlagenen Konzepts vorgenommen.

1.3.3 Einbezug von externen Experten

Bei der Erarbeitung des Berichts wurden die Wissenschaft, die interessierten Fachorganisationen und die Beratende Kommission für Landwirtschaft miteinbezogen.

Wissenschaftlicher Beirat

Wissenschaftliche Analysen und Grundlagen wurden berücksichtigt bei der Ausarbeitung der Ziele, bei der Beurteilung des heutigen und bei der Erarbeitung des weiterentwickelten Direktzahlungssystems. Daneben begleitete ein wissenschaftlicher Beirat die Entstehung des vorliegenden Berichts. Er hatte die Funktion einer kritischen Instanz, die die Arbeiten von aussen betrachtet und Empfehlungen zuhanden der Projektleitung abgibt. Er setzte sich aus folgenden Personen zusammen:

- Stefan Mann, Leiter Forschungsgruppe Sozioökonomie, Agroscope Reckenholz-Tänikon ART (Leitung)
- Stefanie Engel, Professorin für Umweltpolitik und Umweltökonomie, ETH Zürich
- Claude Jeanrenaud, Professeur ordinaire d'économie nationale et directeur de l'Institut de recherches économiques, Universität Neuenburg
- Paul Messerli, Professor und Leiter der Gruppe für Wirtschaftsgeographie und Regionalforschung am Geographischen Institut, Universität Bern
- Matthias Stolze, Fachgruppenleiter Sozioökonomie, Forschungsinstitut für biologischen Landbau, FiBL Frick
- Michael Winzeler, Leiter Forschungsbereich Biodiversität und Umweltmanagement, Agroscope Reckenholz-Tänikon ART

Begleitgruppe

Aufgrund des grossen öffentlichen Interesses an der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems wurden die verschiedenen Stakeholder im Rahmen einer fachlichen Begleitgruppe frühzeitig in den Prozess einbezogen. Eine breite Mitwirkungsmöglichkeit wird sich im Rahmen der Vernehmlassung zu einer allfälligen Botschaft bzw. der Anhörung bei der Umsetzung auf Verordnungsebene bieten. Die Mitglieder der Begleitgruppe haben ihre Meinungen und fachlichen Anliegen in 3 Sitzungen eingebracht. Sie haben zu verschiedenen Fragen Stellung genommen und eigene Vorschläge eingebracht.

In der Begleitgruppe waren folgende Organisationen vertreten:

- Agridea, Hans Schüpbach
- Avenir Suisse, Priska Baur
- Bio Suisse, Regina Fuhrer
- Coop, Sibyl Anwander Phan-huy
- economiesuisse, Rudolf Minsch
- Föderation der schweizerischen Nahrungsmittelindustrien (FIAL), Lorenz Hirt
- IP-Suisse, Andreas Stalder
- Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL), Urs Meyer-Dotta
- Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren (LDK), RR Isidor Baumann, Uri
- Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren (LDK), RR Michel Probst, Jura
- Konferenz der Landwirtschaftsämtler der Schweiz (KOLAS), Roger Bisig
- Pro Natura, Marcel Liner
- Schweizer Getreideproduzentenverband (SGPV), Fritz Glauser
- Schweizer Milchproduzenten (SMP), Peter Gfeller
- Schweizer Tierschutz (STS), Hansueli Huber
- Schweizer Vogelschutz (SVS), Michael Schaad
- Schweizerische Vogelwarte Sempach, Markus Jenny
- Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband (SBLV), Christine Bühler-Gerber
- Schweizerischer Bauernverband (SBV), Christophe Eggenschwiler
- Schweizerischer Bauernverband (SBV), Ueli Niklaus
- Vereinigung Schweizerischer Futtermittelfabrikanten (VSF), Rudolf Marti

Beratende Kommission für Landwirtschaft

Die Beratende Kommission für Landwirtschaft nach Art. 186 LwG berät den Bundesrat bei der Anwendung und Weiterentwicklung des Landwirtschaftsgesetzes. Sie hat sich an drei Sitzungen mit den Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems befasst und dabei offene Fragen und mögliche Lösungsvorschläge behandelt.

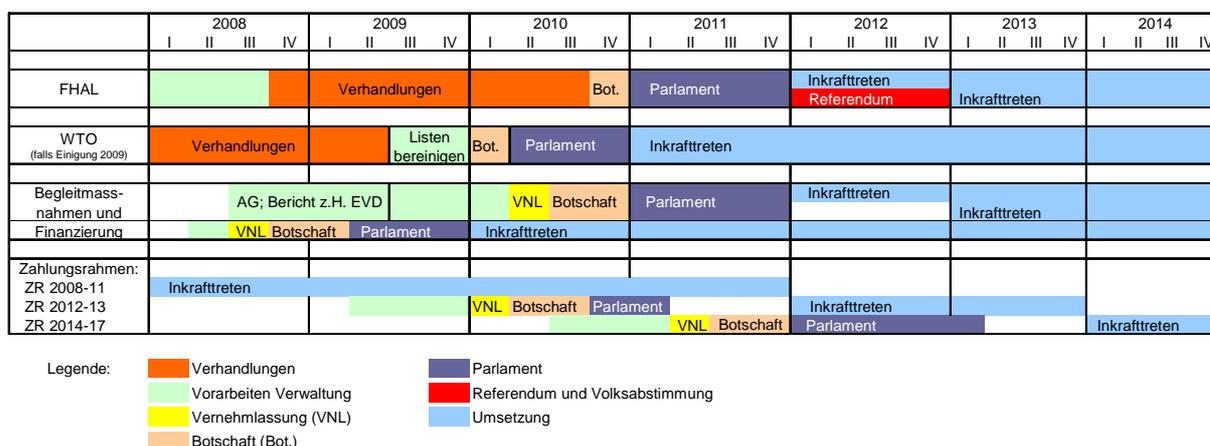
1.4 Einordnung des Berichts in den agrarpolitischen Gesamtkontext

Gemäss Auftrag der Motion befasst sich der Bericht in erster Linie mit den Direktzahlungen, die ein sehr wichtiges Instrument der Agrarpolitik sind. Auch die übrigen agrarpolitischen Instrumente wie Grenzschutz, Grundlagenverbesserungsmassnahmen, Absatzförderung etc. müssen laufend überprüft und den Anforderungen der Zeit angepasst werden.

Im Interesse einer produzierenden Landwirtschaft und einer wettbewerbsstarken Nahrungsmittelin-
 dustrie ist als Antwort auf die weitergehende Marktöffnung u.a. ein Schwerpunkt im Bereich der Ab-
 satzförderung im In- und namentlich im Ausland zu setzen. Nach Auffassung des Bundesrates sind
 Exportinitiativen sowie die prägnante Vermarktung Schweizer Agrarprodukte verstärkt zu unterstützen.
 Die Marktanteile sollen gehalten und ausgebaut sowie die Konsumenten offensiver und dynamischer
 von Schweizer Produkten überzeugt werden. Die entsprechenden Finanzmittel sind unter Berücksich-
 tigung der bestehenden Zahlungsrahmen bzw. der Finanzpläne für diese Aufgaben bereitzustellen. Es
 ist zentral, dass diese Kampagnen auf einer definierten Qualitätsstrategie mit überzeugendem
 „Swissness“-Auftritt basieren. Dazu ist nötig, dass sich die Marktakteure verstärkt engagieren. Für die
 vergleichsweise bescheidenen Exportvolumina ist es aber von grosser Wichtigkeit, dass der Auftritt
 gemeinsam und koordiniert erfolgt, um den Wiedererkennungswert der Herkunft Schweiz und der
 Schweizer Qualität zu sichern. Diese Aktivitäten müssen rasch ergriffen werden. Daher ist beabsich-
 tigt, solche Massnahmen mit Pilotprojekten noch in diesem Jahr zu lancieren. Die Koordination mit
 den Begleitmassnahmen zu einem Agrarfreihandels- oder WTO-Abkommen wird sichergestellt.

Daneben muss der Bericht über die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems auf die parallel
 laufenden agrarpolitischen Projekte abgestimmt werden. In Abbildung 1 sind die wichtigsten Prozesse
 dargestellt.

Abbildung 1: Agrarpolitische Agenda



Agrarfreihandel mit der EU

Der Abschluss eines Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU im Agrar- und Le-
 bensmittelbereich (FHAL) hätte einen grossen Einfluss auf die Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach
 2011. Am 14. März 2008 hat der Bundesrat entschieden, Verhandlungen für ein FHAL aufzunehmen.
 Das entsprechende Verhandlungsmandat hat er am 27. August 2008 nach Konsultation der parlamen-
 tarischen Kommissionen und der Kantone verabschiedet. Nachdem die EU ihrerseits die entspre-
 chenden Verhandlungsmandate erteilt hat, wurden die Verhandlungen am 4. November 2008 offiziell
 eröffnet. Voraussichtlich werden die Verhandlungen rund zwei Jahre dauern, sodass ein allfälliges
 Abkommen frühestens 2011 vom Parlament genehmigt werden kann und frühestens 2012 in Kraft tritt.
 Falls gegen das Freihandelsabkommen das Referendum ergriffen wird, ist nicht mit einer Umsetzung
 vor 2013 zu rechnen.

Doha-Runde der WTO

Zum zweiten wichtigen aussenhandelspolitischen Prozess gehören die Verhandlungen im Rahmen
 der Doha-Runde der WTO. Der Prozess wurde im Jahr 2001 in Doha (Katar) lanciert. Er soll zu einem
 weiteren multilateralen Abbau des Grenzschutzes führen, wobei insbesondere auch die Anliegen der
 Entwicklungsländer berücksichtigt werden sollen (Entwicklungsrunde). Weder die Ministerkonferenz in
 Cancún 2003 noch jene in Hongkong Ende 2005 führten zu einem Durchbruch. Zwar wurde der Ver-
 handlungsprozess stetig vorangetrieben und in vielen Punkten Konsens erzielt (z.B. Abschaffung der
 Exportsubventionen bis 2013), eine abschliessende Einigung konnte jedoch bisher nicht erzielt wer-

den. Das letzte Treffen auf Ministerebene im Juli 2008 führte zu keinem Abschluss, weil sich die USA und Indien bezüglich Modalitäten der Schutzklauselanwendung nicht auf einen Kompromiss verständigen konnten. Auch ausserhalb des Agrarbereichs bestehen noch weit divergierende Positionen. Momentan ist offen, ob und wann die Doha-Runde abgeschlossen werden kann. Sollte noch in diesem Jahr ein Abschluss zustande kommen, wäre frühestens ab 2011 mit der Umsetzung der ersten Zollabbauschritte zu rechnen.

Begleitmassnahmen FHAL und WTO

Falls ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU zustande kommt bzw. die Doha-Runde abgeschlossen wird, würde der Rückgang des landwirtschaftlichen Sektoreinkommens voraussichtlich über das sozial verträgliche Mass hinausgehen. Deshalb sind rechtzeitig Begleitmassnahmen vorzubereiten. Momentan laufen diesbezüglich Arbeiten sowohl auf der Ebene der Instrumente wie auch auf der Ebene der Finanzierung:

- Instrumente: Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der wichtige Organisationen der Land- und Ernährungswirtschaft vertreten sind. Diese Arbeitsgruppe hat den Auftrag, zuhanden des EVD bis Mitte 2009 einen Bericht über mögliche Begleitmassnahmen zu erarbeiten.
- Finanzierung: Der Bundesrat hat Ende 2008 eine Vernehmlassung für eine Spezialfinanzierung durchgeführt und am 6. März 2009 die entsprechende Botschaft verabschiedet⁹. Gemäss diesem Vorschlag sollen zur Finanzierung von Begleitmassnahmen für die Land- und Ernährungswirtschaft ab 2009 bis 2016 die Zolleinnahmen aus Agrarprodukten und Lebensmitteln in der Grössenordnung von anfänglich jährlich 550 Millionen Franken als Bilanzreserve reservert werden. Die notwendige Anpassung des LwG soll zu Beginn des Jahres 2010 in Kraft gesetzt werden.

Zusammen mit der Ratifizierung eines FHAL oder eines WTO-Abkommens wird der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zu den Begleitmassnahmen vorlegen. Darin werden einerseits die konkreten Instrumente und andererseits die Höhe der dafür eingesetzten finanziellen Mittel zu regeln sein. Auch die Frage, wie die zusätzlichen Aufwendungen in die Staatsrechnung integriert werden (Schuldenbremse), muss zu diesem Zeitpunkt geklärt werden.

Weitere Freihandelsabkommen

Freihandelsabkommen ermöglichen den schweizerischen Unternehmen einen stabilen, rechtlich abgesicherten und diskriminierungsfreien Zugang zu den Märkten der Partnerländer. Neben der EFTA-Konvention und dem Freihandelsabkommen mit der EWG von 1972 verfügt die Schweiz gegenwärtig über ein Netz von Freihandelsabkommen mit Ländern ausserhalb der Europäischen Union (EU). Bisher wurden 21 solcher Abkommen abgeschlossen, 16 davon sind bereits in Kraft. Die Abkommen werden normalerweise im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) abgeschlossen. Dennoch hat die Schweiz die Möglichkeit, Freihandelsabkommen auch ausserhalb der EFTA abzuschliessen und macht davon auch Gebrauch, wie die abgeschlossenen bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und Japan zeigen.

Landwirtschaftliche Zahlungsrahmen

Der Bundesrat will die bedeutenden mehrjährigen Finanzvorlagen zeitlich besser auf die Legislaturplanung abstimmen. Wichtige mehrjährige Finanzvorlagen wurden bisher in aller Regel gegen Ende der Legislatur vom Parlament verabschiedet. Teilweise werden wichtige Vorentscheide getroffen, welche die Sach- und Finanzplanung in der neuen Legislatur einschränken. Hinzu kommt, dass die einzelnen Finanzvorlagen zeitlich erheblich auseinanderfallen, was die Prioritätensetzung aus einer finanzpolitischen Gesamtsicht erschwert. Künftig sollen wichtige Finanzvorlagen und die Legislaturpla-

⁹ BBI 2009 1335

nung in engem Bezug erarbeitet und dem Parlament in kurzer Abfolge unterbreitet werden. Damit können die Finanzvorlagen bereits im zweiten, spätestens aber im dritten Legislaturjahr in Kraft treten. Die Neuregelung soll auf Vorlagen in den Bereichen Landwirtschaft, Bildung und Forschung, öffentlicher Verkehr sowie der Entwicklungszusammenarbeit Anwendung finden. Die Umstellung bedingt eine Übergangslösung, wobei bei den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen die Übergangsphase zwei Jahre beträgt. Der Bundesrat wird voraussichtlich 2010 eine Botschaft für die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen in den Jahren 2012 und 2013 verabschieden.

Voraussichtlich werden die Zahlungsrahmen anschliessend wieder im ordentlichen 4-Jahres-Rhythmus, d.h. für die Jahre 2014 bis 2017 festgelegt. Aus heutiger Sicht wird zusammen mit der Verabschiedung dieser Zahlungsrahmen auch die nächste substantielle Etappe der Agrarreform umgesetzt.

Fazit

Eine Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems muss eng koordiniert werden mit den anderen agrarpolitischen Prozessen. Dies gilt sowohl für die aussenhandelspolitischen Projekte FHAL und WTO (inkl. Begleitmassnahmen) als auch für die Finanzierungsbeschlüsse für die Jahre nach 2011. Voraussichtlich werden Anpassungen an der Gesetzesgrundlage der Direktzahlungen entweder gleichzeitig mit der Ratifikation eines FHAL und der Verabschiedung von Begleitmassnahmen oder zusammen mit der Verabschiedung der Zahlungsrahmen für die Jahre 2014 bis 2017 erfolgen. Je nachdem wie die Verhandlungen mit der EU verlaufen, ist sogar ein Zusammenschluss aller drei Prozesse möglich.

2 Beschreibung des heute geltenden Direktzahlungssystems

Das heute geltende Direktzahlungssystem basiert auf dem neuen Landwirtschaftsartikel in der Bundesverfassung und wurde im Rahmen der Agrarpolitik 2002 eingeführt (Ziff. 1.1). Mit den Direktzahlungen soll die **Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen** durch die Landwirtschaft **gefördert** werden. Sie setzen finanzielle Anreize, damit die von der Gesellschaft gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss Art. 104 Abs. 1 BV durch die Landwirtschaft erbracht werden (Förderung einer multifunktionalen Landwirtschaft). Mit dem gleichen Instrumentarium wird auch das bäuerliche Einkommen ergänzt (Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV). Zudem werden mit Direktzahlungen Produktionsformen unterstützt, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind (Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV).

Grundvoraussetzung für den Bezug aller Direktzahlungen ist die Erbringung des **ökologischen Leistungsnachweises, ÖLN**. Dazu kommen **strukturelle und soziale Eintretens- und Begrenzungskriterien**. Gemäss Direktzahlungsverordnung (DZV)¹⁰ gelten folgende Voraussetzungen und Auflagen für die Ausrichtung der Direktzahlungen:

- **Ökologischer Leistungsnachweis**
 - Tiergerechte Haltung der Nutztiere
 - Ausgeglichene Düngerbilanz
 - Angemessener Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen
 - Geregelter Fruchtfolge
 - Geeigneter Bodenschutz
 - Auswahl und gezielte Anwendung von Pflanzenschutzmitteln
- Einhaltung der Gewässer-, Umwelt- und Tierschutzgesetzgebung
- Minimales Arbeitsaufkommen in Standardarbeitskräften (SAK)
- Altersgrenze
- Grenzwerte für die Summe der Beiträge pro SAK
- Grenzwerte bezüglich der Fläche und der Tierzahl je Betrieb, ab denen die Beiträge abgestuft werden
- Anforderungen an die landwirtschaftliche Ausbildung
- Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen
- Bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe
 - Führen eines Betriebs auf eigene Rechnung und Gefahr
 - Direktzahlungen nur für bäuerliche Betriebe
 - Abgrenzung der beitragsberechtigten Flächen
 - Anteil betriebseigener Arbeitskräfte
 - Höchsttierbestände
- Direktzahlungen für Flächen im ausländischen Gebiet

Unterschieden wird zwischen **allgemeinen** und **ökologischen** Direktzahlungen. Diese werden nachfolgend erläutert.

¹⁰ SR 910.13

2.1 Allgemeine Direktzahlungen

Die allgemeinen Direktzahlungen (Art. 72 bis 75 LwG) sind in Beiträge unterteilt, die zur Sicherstellung der flächendeckenden Bewirtschaftung im Tal- und Berggebiet ausbezahlt werden und Beiträge, die zum Ausgleich von erschwerenden Produktionsbedingungen dem Berg- und Hügellgebiet vorbehalten bleiben¹¹. Die Beiträge sind sowohl flächen- als auch tiergebunden (Tabelle 1).

Tabelle 1: Übersicht über die allgemeinen Direktzahlungen

Beitragsart	Zielsetzung	Zone	Bezugskriterium
Flächenbeitrag	Pflege der Kulturlandschaft und Gesunderhaltung der Lebensgrundlagen	Alle Zonen	Fläche: Beitrag pro Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche (LN)
Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen	Sicherstellung der Nahrungsmittelproduktion	Alle Zonen	Fläche: Beitrag pro Hektare offene Ackerfläche und Dauerkulturen
Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere, RGVE-Beiträge	Förderung und Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Fleischproduktion auf Raufutterbasis und einer flächendeckenden Nutzung, insbesondere durch Grünland	Alle Zonen	Tiere: Beitrag pro Raufutter verzehrende Grossvieheinheit (RGVE). Als Raufutter verzehrende Nutztiere gelten Tiere der Rinder- und Pferdegattung, Schafe, Ziegen, Bisons, Hirsche, Lamas und Alpakas. Der Beitrag wird je ha Futterfläche begrenzt und nach Zonen abgestuft (Förderlimite).
Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen, TEP-Beiträge	Ausgleich der erschwerenden Produktionsbedingungen der Viehhalter im Berg- und Hügellgebiet	Berg- und Hügellgebiet	Tiere: Beitrag pro RGVE abgestuft nach Zonen bzw. Erschwernis. Beitragsbegrenzung bzw. Flächenbindung analog RGVE-Beiträge
Allgemeine Hangbeiträge	Ausgleich der erschwerten Flächenbewirtschaftung im Berg- und Hügellgebiet	Berg- und Hügellgebiet	Fläche: Beitrag pro Hektare abgestuft nach zwei Neigungsstufen
Hangbeiträge für Rebflächen	Erhaltung und Stützung des Rebbaus in Steil- und Terrassenlagen durch Ausgleich der erschwerenden Produktionsbedingungen	Alle Zonen	Fläche: Beitrag pro Hektare für Terrassen sowie für Steillagen nach Neigung

Die Höhe der Beiträge wurde so bemessen, dass die mit der Liberalisierung auf der Marktseite verbundenen Einkommensverluste teilweise ausgeglichen und damit eine sozialverträgliche Entwicklung sichergestellt werden konnten.

2.2 Ökologische Direktzahlungen

Mit den ökologischen Direktzahlungen (Art. 76 und 77 LwG) werden besondere ökologische und ethologische Leistungen unterstützt. Dazu gehören die Beiträge für den ökologischen Ausgleich, die Ökoqualitätsbeiträge, die extensive Produktion von Getreide und Raps, der biologische Landbau, die Ethobeiträge und die Zahlungen nach Artikel 62a Gewässerschutzgesetz (GschG)¹² sowie die Sömmerungsbeiträge gemäss Sömmerungsbeitragsverordnung (SöBV)¹³ (Tabelle 2)

¹¹ Dem Grundsatz einer angemessenen Berücksichtigung erschwerender Produktions- und Lebensbedingungen bei der Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes (Art. 4 LwG) trägt auch das Direktzahlungssystem Rechnung. Der hierzu verwendete Produktionskataster unterteilt die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Erschwernisgebiete und -zonen. Er wird für die Differenzierung von Massnahmen aus verschiedenen Bereichen des LwG und des übrigen Bundesrechts eingesetzt und dient auch der Abstufung von Direktzahlungen. Tabellen 1 und 2 mit den Direktzahlungsarten zeigen, welche Massnahmen auf den Produktionskataster abgestützt werden.

Der Produktionskataster unterteilt die Schweiz in das Tal-, das Berg- und das Sömmerungsgebiet. Das Talgebiet ist in die Talzone und die Hügellzone untergliedert. Das Berggebiet umfasst die Bergzonen I bis IV. Hügellzone und Berggebiet werden als ‚Berg- und Hügellgebiet‘ bezeichnet (BLW 2008).

¹² SR 814.10

¹³ SR 910.133

Tabelle 2: Übersicht über die ökologischen Direktzahlungen

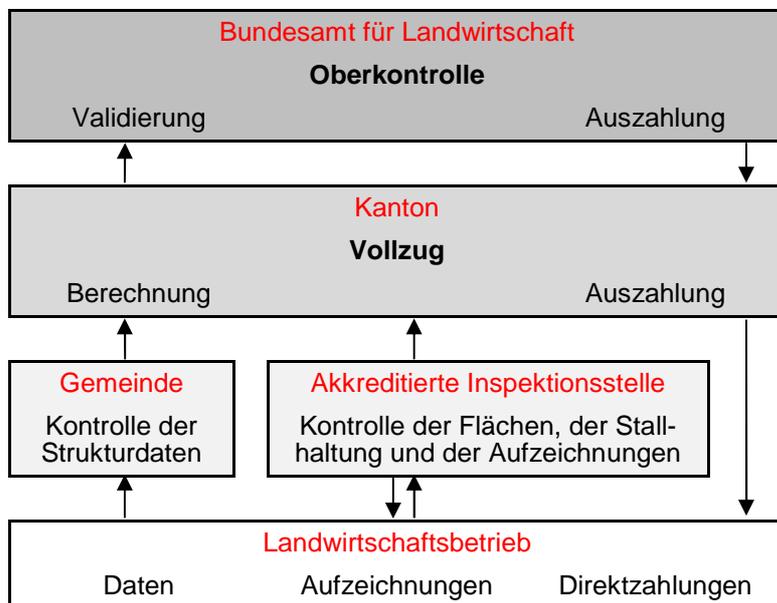
Beitragsart	Zielsetzung	Zone	Bezugskriterium
<i>Beiträge für den ökologischen Ausgleich</i>			
Extensiv genutzte Wiesen, Streuflächen, Hecken, Feld- und Ufergehölze	Förderung besonderer Leistungen, deren Anforderungen über den ÖLN hinausgehen. Förderung Biodiversität, Erhaltung typischer Landschaftsstrukturen und -elemente	Alle Zonen	Fläche: Beitrag pro Hektare abgestuft nach Zonen
Wenig intensiv genutzte Wiesen		Alle Zonen	Fläche: Beitrag pro Hektare
Buntbrache		Talgebiet	Fläche: Beitrag pro Hektare
Rotationsbrache		Talgebiet	Fläche: Beitrag pro Hektare
Ackerschonstreifen		Alle Zonen	Fläche: Beitrag pro Hektare
Saum auf Ackerland		Talgebiet und Bergzonen I und II	Fläche: Beitrag pro Hektare
Hochstammfeldobstbäume		Alle Zonen	Beitrag pro Baum
<i>Ökoqualitäts- und Vernetzungsbeiträge</i>			
Für biologische Qualität: Extensiv genutzte Wiesen, wenig intensiv genutzte Wiesen, Streue, extensive Weiden, Waldweiden, Hecken-, Feld- und Ufergehölze	Förderung von biologischer Qualität und Vernetzung ökologischer Ausgleichsflächen	Alle Zonen	Fläche: pro Hektare, abgestuft nach Zonen
Für biologische Qualität der Hochstamm-Feldobstbäume		Alle Zonen	Beitrag pro Baum
Für die Vernetzung		Alle Zonen	Fläche: pro Hektare, abgestuft nach Zonen
<i>Weitere Ökoprogramme</i>			
Beiträge für die extensive Produktion von Getreide und Raps	Förderung des Verzichts auf Wachstumsregulatoren, Fungizide, chemisch-synthetische Stimulatoren der natürlichen Abwehrkräfte und Insektizide	Alle Zonen	Fläche: pro Hektare
Beiträge für den biologischen Landbau	Förderung des biologischen Landbaus als besonders umweltfreundliche Produktionsform	Alle Zonen	Fläche: pro Hektare, abgestuft nach Spezialkulturen, offener Ackerfläche und übriger landwirtschaftlicher Nutzfläche
<i>Ethobeiträge</i>			
Beiträge für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme, BTS	Förderung besonders tierfreundlicher Stallhaltungssysteme, welche über das Tierschutzniveau hinausgehen	Alle Zonen	Tiere: Beitrag pro Grossvieheinheit (GVE), abgestuft nach verschiedenen Tierkategorien
Beiträge für regelmässigen Auslauf im Freien, RAUS	Förderung des regelmässigen Auslaufs	Alle Zonen	Tiere: Beitrag pro GVE, abgestuft nach verschiedenen Tierkategorien
<i>Sommerungsbeiträge</i>	Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und damit Schutz und Pflege der Alp- und Juraweiden	Sommerungsgebiet und entsprechend bewirtschaftete Einzelbetriebe ausserhalb Sommerungsgebiet	Tiere: Festgelegter Viehbesatz. Beitrag pro Normalstoss (NST). NST = 1 RGVE 100 Tage gesömmert
<i>Beiträge für den Gewässerschutz</i>	Förderung von Massnahmen zur Verhinderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen in ober- und unterirdischen Gewässern	Alle Zonen	Fläche: Projektbezogen entsprechend Projektgebiet

Die Höhe der Beiträge leitet sich ab aus der Anforderung, dass sich besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen wirtschaftlich lohnen sollen.

2.3 Vollzug

In den Vollzug des Direktzahlungssystems sind die Landwirtschaftsbetriebe, die Kantone und die von ihnen beauftragten Inspektionsstellen sowie der Bund eingebunden. Die nachfolgende Abbildung gibt einen schematischen Überblick über die Prozesse:

Abbildung 2: Prozesse beim Vollzug des Direktzahlungssystems



Die Landwirte sind dabei auf drei Arten in den Vollzugsprozess integriert: Sie müssen mit Formularen die entsprechenden Direktzahlungen beantragen, während des Jahres die notwendigen Aufzeichnungen über ihre Aktivitäten auf dem Betrieb als Basis für die Inspektionen erstellen und den Betrieb inspizieren lassen.

Die Kantone bilden die wichtigste ausführende Institution: Sie organisieren die Datenerhebung, die Kontrollen der Einhaltung der Auflagen auf den Betrieben, die Prüfung der Direktzahlungsberechtigung, übernehmen den Vollzug bei Mängeln inkl. allfälliger Kürzungen und zahlen die Direktzahlungen an die Landwirte aus. Sie sind gleichzeitig das Bindeglied in der Kommunikation zwischen Gesetzgeber und Leistungserbringer (Landwirt). Den Kantonen ist es dabei überlassen, ob sie Teilbereiche wie die Inspektionen oder die Datenerhebung an andere Akteure auslagern. So sind die Gemeinden in den meisten Kantonen in die Datenerhebung und in die Kontrolle der Ökoauflagen involviert (z.B. Kontrolle des Schnittzeitpunktes der Ausgleichsflächen).

Die Inspektionen der Betriebe (Erfüllung ÖLN, RAUS, BTS) werden in allen Kantonen von privaten oder öffentlichen, akkreditierten Inspektionsstellen durchgeführt. Diese kombinieren die öffentlich-rechtlichen mit privatrechtlichen Labelkontrollen. Die Kontrolle des biologischen Landbaus ist in allen Kantonen an private Organisationen ausgelagert. Mit der Inspektionskoordinationsverordnung vom 14. November 2007 (VKIL)¹⁴ wurde eine gute Grundlage für eine umfassende Koordination der verschiedenen öffentlich- und privatrechtlichen Kontrollen geschaffen.

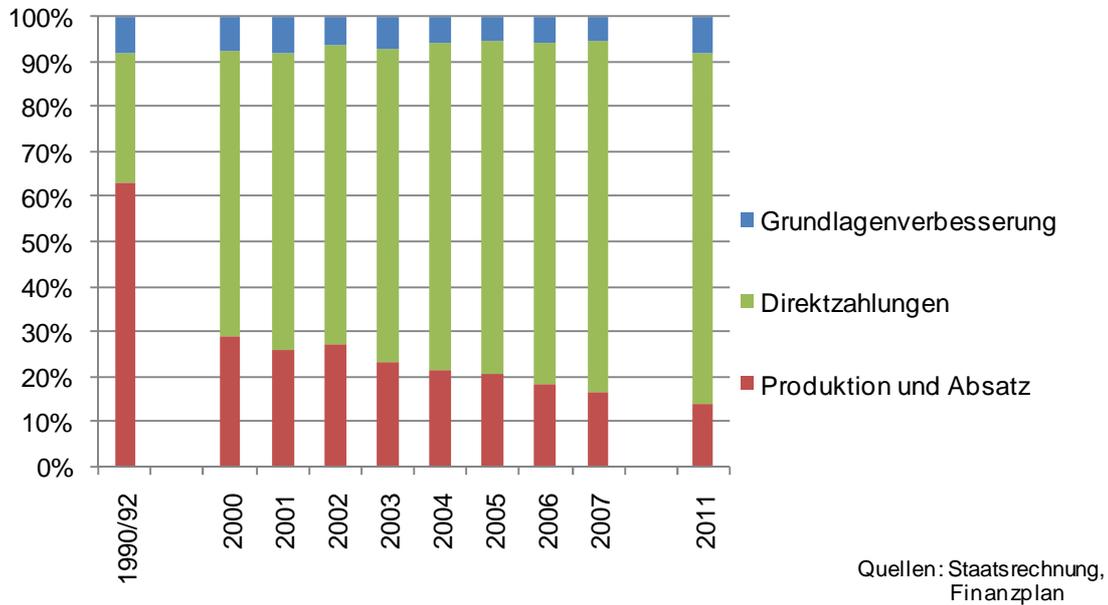
Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) hat als übergeordnete Stelle die Aufgabe, den kantonalen Vollzug zu unterstützen und zu kontrollieren. Das Bundesamt zahlt zudem die Beiträge an die Kantone aus und erstattet über den Vollzugsbericht.

¹⁴ SR 910.15

2.4 Zunehmende Bedeutung der Direktzahlungen

Seit Beginn der Reform der Agrarpolitik Anfang der neunziger Jahre ist der Anteil der produktgebundenen Marktstützungen an den gesamten Agrarausgaben des Bundes stark zurückgegangen (vgl. Ziff. 1.1).

Abbildung 3: 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 (Abbildung 3). Mit der Umsetzung der AP 2011 werden sich die Verhältnisse noch weiter Richtung Direktzahlungen verschieben (vgl. Ziff. 1.1).

3 Rahmenbedingungen

Eine Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems muss die Rahmenbedingungen, in denen sich die Landwirtschaft national und international bewegt, berücksichtigen. Dabei spielen die Entwicklung auf den internationalen Märkten (Ziff. 3.1) ebenso eine Rolle wie die möglichen Auswirkungen von ausenhandelspolitischen Abkommen wie einem FHAL oder einem Abschluss der Doha-Runde (Ziff. 3.2). Relevant ist auch, welche Vorgaben von Seiten der WTO bezüglich der Ausgestaltung der Direktzahlungen bestehen (Ziff. 3.3). Schliesslich gilt es auch die Entwicklungen in den nationalen Politikbereichen mit Schnittstellen zur Agrarpolitik mit einzubeziehen (Ziff. 3.4)

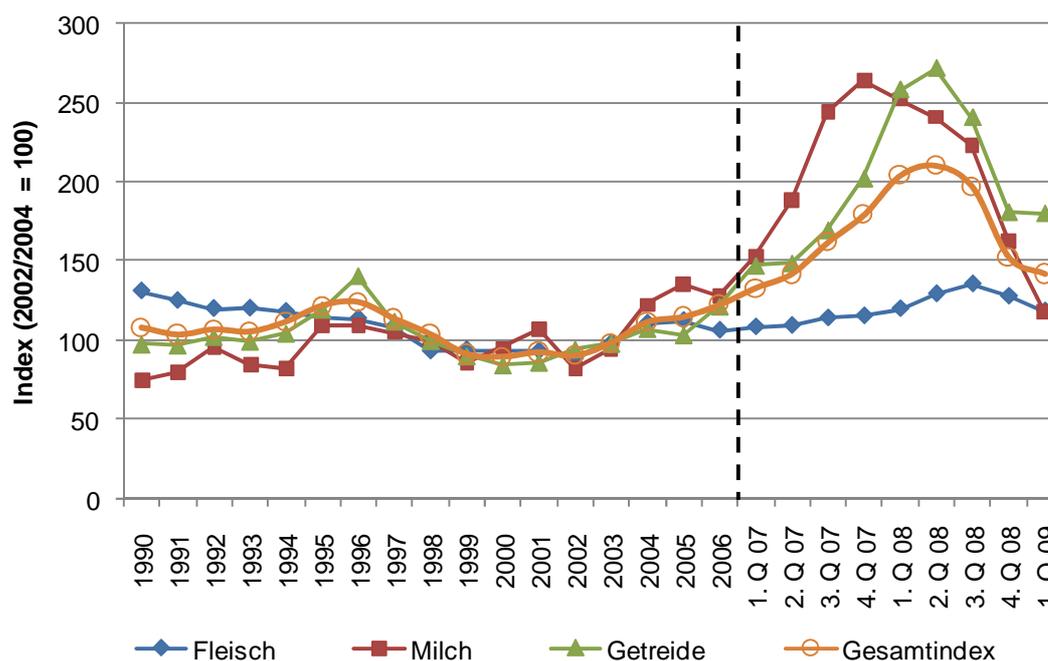
3.1 Entwicklung der internationalen Agrarmärkte und der Ernährungssituation

3.1.1 Preisentwicklungen auf den internationalen Agrarmärkten

Hohe Preisvolatilität in den vergangenen zwei Jahren

Das Jahr 2007 war weltweit gekennzeichnet durch einen starken Anstieg der Preise wichtiger Grundnahrungsmittel auf den Weltmärkten. Die Preishausse begann bereits Ende 2006 bei den Milchprodukten (Abbildung 4). Deren Preise lagen 2007 (Jahresdurchschnitt) bei Butter um 67 %, bei Magermilchpulver um 93 %, bei Vollmilchpulver um 91 % und bei Käse um 51 % über jenen von 2006 (Jahresdurchschnitt). Beim Weizen begann die kräftige Hausse etwas später, nämlich Mitte 2007. Der Preisanstieg beim Mais begann Ende 2007 und war etwas weniger ausgeprägt.

Abbildung 4: Internationale Preisentwicklung bei verschiedenen Produktgruppen



Quelle: FAO

Die Preise von Weizen, Mais und Milchprodukten sind in der zweiten Hälfte 2008 auf den internationalen Nahrungsmittelmärkten gegenüber den Höchstständen im Frühjahr beträchtlich gefallen und befanden sich Ende Jahr praktisch wieder auf dem Niveau vor der Preishausse im Jahr 2007.

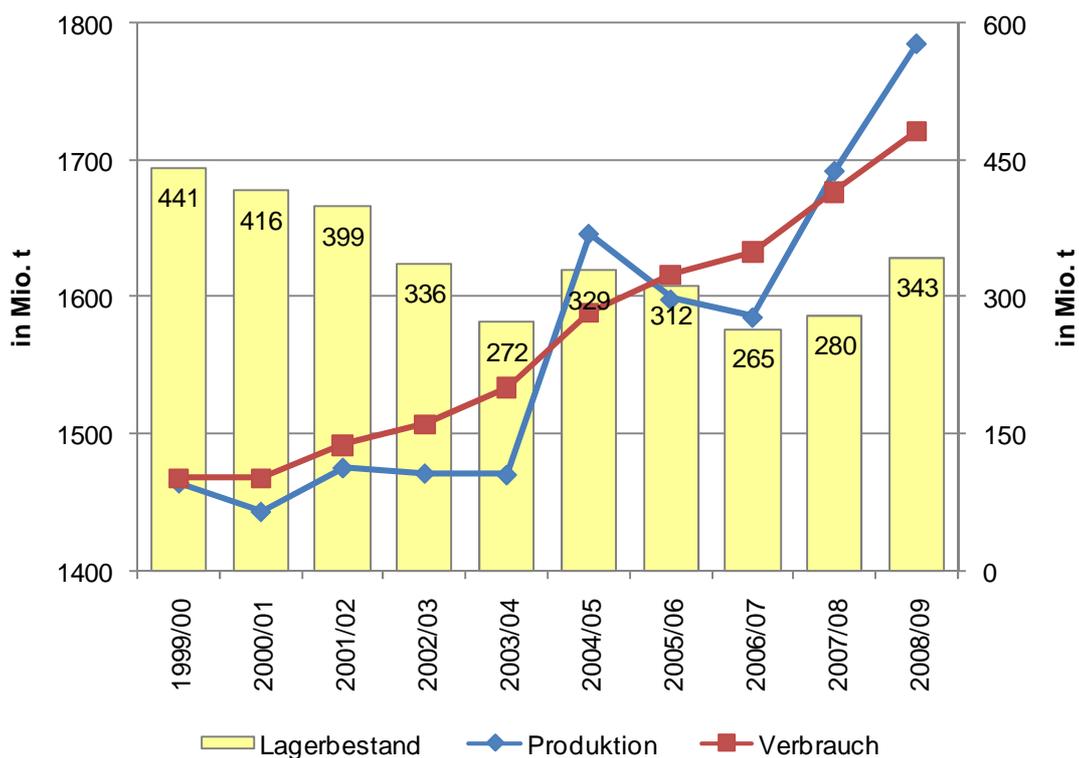
Ursachen für die beobachteten Preisentwicklungen

In den neunziger Jahren entwickelten sich die Preise für Agrarrohstoffe stabil. Seit der Jahrtausendwende ist hingegen eine Aufwärtstendenz festzustellen, die 2007/08 in die oben beschriebene Preis-

hausse mündete. Der anschließende Rückgang der Preise war sehr stark. Das Niveau der Preise liegt aber heute immer noch rund 50 Prozent über demjenigen zu Beginn des Jahrtausends. Der steigende Trend wird durch die neusten Preisentwicklungen nicht in Frage gestellt.

Die Gründe für die in den letzten Jahren beobachtete Entwicklung sind vielfältig. Offensichtlich ist, wie Abbildung 5 zeigt, dass beim Getreide seit 1999 die Produktion das Angebot nur in sehr guten Landwirtschaftsjahren wie z.B. 2004 oder 2008 überstieg. Dadurch nahmen die Lagerbestände über die Jahre hinweg deutlich ab. In der Abbildung 5 gut zu beobachten ist auch, dass die Nachfrage kontinuierlich zugenommen hat, in den letzten zwei bis drei Jahren tendenziell noch stärker als in den Vorjahren.

Abbildung 5: Entwicklung von Angebot und Nachfrage sowie der Lagerbestände bei Getreide (ohne Reis)



Quelle: USDA

Die Nachfragesteigerung ist auf das Bevölkerungswachstum, die Wohlstandssteigerung, welche eine bessere Ernährung ganz allgemein und einen höheren Verbrauch von Milch und Fleisch zur Folge hat, und in den letzten Jahren zusätzlich auf die gestiegene Nachfrage nach Biotreibstoffen zurückzuführen. Letzteres ist auf die Verknappung von Erdöl und verschiedene staatliche Programme, insbesondere in der EU und in den USA, zur Reduktion von Treibhausgasemissionen zurückzuführen.

Das Angebot blieb in den meisten Jahren hinter der Nachfrage zurück, weil die Anreize zur Ausdehnung der Produktion zu gering waren. Die Preise für landwirtschaftliche Rohstoffe waren über Jahrzehnte gefallen und hatten ein Niveau erreicht, welches für Investitionen in die landwirtschaftliche Produktion nicht förderlich war. Zwischen 2000 und 2007 hatte sich ein strukturelles Ungleichgewicht aufgebaut, das einige Jahre durch den Abbau von Lagerbeständen verdeckt blieb. 2007 waren die Lagerbestände bei Getreide auf ein kritisch tiefes Niveau gefallen und die Preise stiegen sehr stark, da das Angebot die Nachfrage wiederum nicht ganz decken konnte. Dazu beigetragen hatten auch dürrebedingte Ausfälle in wichtigen Exportländern sowie temporäre Exportrestriktionen. Auch bei der Milch waren die Lager für Butter und Milchpulver im Frühjahr 2007 aufgebraucht, die Nachfrage nach wie vor stark und die weltweite Milchproduktion reichte nicht ganz aus, um diese zu decken. Entsprechend stark stiegen die Preise. Weitere Gründe für die Preissteigerungen in allen Produktkategorien waren zudem die Verteuerung der Energie und die Abwertung des US-Dollars.

Ende 2008 sah die Situation wieder anders aus. Beim Getreide wurde auf Grund der hohen Preise mehr angebaut und insbesondere die Intensität erhöht. Zusätzlich waren die Wetterverhältnisse weltweit günstig, so dass das Angebot um rund 20 Millionen Tonnen höher ausfiel als die Nachfrage. Die Preise fielen entsprechend stark. Auch bei der Milch entspannte sich die Lage rasch wieder. Die Entwicklung der beiden letzten Jahre zeigt klar, dass die Agrarmärkte schon bei kleinen Ungleichgewichten sehr stark reagieren können. Verstärkt werden die Schwankungen zusätzlich durch spekulative Elemente. Die Meinungen darüber, in welchem Ausmass die Spekulation an den Warenterminbörsen für die Preissteigerungen auf den internationalen Agrarmärkten verantwortlich ist, gehen allerdings weit auseinander.

Langfristige Preisentwicklung tendiert nach oben

Im Agricultural Outlook der OECD-FAO wird für das Jahr 2017 prognostiziert, dass sich die Preise für die meisten Agrarprodukte auf einem höheren Niveau als im Durchschnitt der letzten Dekade einpendeln werden. Namhafte Preissteigerungen werden prognostiziert für Weizen (+ 42 %), für Mais (+ 60 %), für Ölsaaten (+ 64 %), für Butter (+ 61 %) und für Käse (+ 56 %). Gemäss OECD-FAO Outlook weniger stark steigen würden die Preise für Rindfleisch (+ 18 %) und für Schweinefleisch (+ 24 %). Bei diesen Angaben handelt es sich um nominale Werte. Mit Ausnahme des Fleisches würden gemäss Outlook die Preise auch real ansteigen. Die in den vergangenen Jahren beobachtete Trendumkehr wird somit von den Prognosen bestätigt.

Der Outlook der OECD-FAO geht davon aus, dass die Lagerbestände für Getreide im Verhältnis zum Verbrauch auf einem tiefen Niveau bleiben dürften. Damit hat die Grundkonstellation wie vor der Preishausse 2007 Bestand. In den letzten Jahren hat ausserdem die Klimavariabilität zugenommen und die Situation dürfte sich in Zukunft noch verschärfen. Damit erhöhen sich auch die Ernteschwankungen. Da die Nachfrage relativ unelastisch ist, muss deshalb für die Zukunft davon ausgegangen werden, dass Preissprünge, wie sie in letzter Zeit zu beobachten waren, jederzeit wieder eintreten können.

Damit dürfte auch die Spekulation attraktiv bleiben und politische Eingriffe, wie z.B. die Exportrestriktionen bei Reis im Frühjahr 2008, dürften die Volatilitäten an den Agrarmärkten hoch halten. Insgesamt sind Spekulation und politische Eingriffe aber nicht Auslöser der Preishausse, sondern verstärken Entwicklungen, die auf Grund der Besonderheiten der Agrarmärkte (unelastische Nachfrage, natürliche Begrenztheit des Angebots, Wettereinflüsse) entstehen.

Fazit

Für die nächsten Jahre ist zu erwarten, dass die Agrarmärkte sehr volatil bleiben und die Preise für Agrargüter auf den internationalen Märkten tendenziell ansteigen. Dadurch wird sich die Differenz zum Schweizer Preisniveau voraussichtlich verringern. Preisschwankungen auf den internationalen Märkten wirken sich heute meist nur abgeschwächt auf die Preise in der Schweiz aus. Aufgrund der sinkenden Preisdifferenzen und des tieferen Grenzschatzes werden sich zunehmende Preisschwankungen auf den internationalen Märkten jedoch künftig vermehrt auf den Schweizer Markt auswirken.

3.1.2 Ernährungssicherung – eine grosse Herausforderung

Weltweite Ernährungssituation

Die armen Bevölkerungsschichten in den Entwicklungsländern verwenden mehr als die Hälfte des Haushaltbudgets für Nahrungsmittel. Zudem kaufen diese Haushalte weniger verarbeitete Produkte ein. Die Preissteigerungen auf den Agrarrohstoffen schlagen entsprechend viel mehr auf die Budgets der Konsumentinnen und Konsumenten durch als in den Industrieländern. Die hohen Preise zwingen viele Haushalte mit geringem Einkommen, die Zahl der täglichen Mahlzeiten zu reduzieren oder die verfügbaren Mittel für Produkte mit einem tieferen Nährwert einzusetzen. Gemäss FAO hat sich die Zahl der unterernährten Menschen zwischen 2007 und 2008 von 850 auf 963 Millionen Menschen erhöht.

Besonders betroffen von einem Anstieg der Nahrungsmittelpreise sind jene Entwicklungsländer, die sowohl Erdöl als auch Nahrungsmittel importieren müssen. Ihre Reserven für die Bezahlung der lebensnotwendigen Güter sind weitgehend erschöpft. So bedeuten die Preissteigerungen zwischen 2006 und 2008 gemäss Schätzung der FAO allein für die sogenannten „Low-income food deficit countries“ eine Zunahme der Importkosten für Nahrungsmittel um 95 Prozent (FAO 2008). Ausserdem wird der Staatshaushalt zu einem bedeutenden Teil durch Zolleinnahmen finanziert. Die Linderung der Not durch das Senken von Zöllen reduziert den staatlichen Spielraum zur Finanzierung von Importen oder Hilfen an die notleidende Bevölkerung.

Nachfrage steigt weiter an

Gemäss Schätzungen der FAO (2008) soll die Nachfrage nach Agrarrohstoffen bis 2030 um 50 % und bis 2050 um bis zu 100 % zunehmen. Ein wesentlicher Faktor dieser Nachfragesteigerung ist weiterhin das Wachstum der Erdbevölkerung von heute rund 6,6 Milliarden Menschen auf ungefähr 9,2 Milliarden Menschen im Jahr 2050 – dies entspricht dem mittleren Bevölkerungswachstumsszenario der UN-Behörden. Pro Jahr müssen heute rund 75 Millionen Menschen zusätzlich ernährt werden. Dies entspricht fast der Bevölkerung von Deutschland. Hinzu kommt, dass damit gerechnet wird, dass sich die Kaufkraft in bevölkerungsreichen Schwellenländern ebenfalls weiter erhöht und damit die Nachfrage nach tierischen Produkten überproportional zunimmt. Die Nachfrage nach Agrarrohstoffen für die Energieproduktion und für industrielle Zwecke dürfte ebenfalls weiter zulegen. Bei den Biotreibstoffen rechnen die OECD und die FAO für das Jahr 2017, unter der Annahme, dass die gegenwärtige Förderpolitik fortbesteht, mit beinahe einer Verdreifachung der Produktionsmenge.

Beschränkte Ressourcen für Ausdehnung des Angebots¹⁵

Der Prozess der Photosynthese setzt den Ertragszuwachsen der einzelnen Pflanzen Grenzen und die Flächenerträge hängen von den natürlichen Voraussetzungen wie Bodenfruchtbarkeit, Wasserverfügbarkeit, Temperatur, Höhenlage, Saisondauer und Sonneneinstrahlung ab. Innerhalb einer Produktionsperiode ist ausserdem das Wetter entscheidend für Erfolg und Misserfolg. Dies unterscheidet die landwirtschaftliche von der industriellen Produktion.

Das Festland der Erdoberfläche breitet sich auf rund 14,8 Milliarden Hektaren aus. Davon wächst auf 9 Milliarden Hektaren Biomasse, der Rest ist Siedlungsfläche oder unproduktive Fläche wie Eis oder Gebirge. Von den 9 Milliarden Hektaren sind 4 Milliarden Wald und 5 Milliarden Hektaren gelten als landwirtschaftlich genutzt. Für den Anbau von Acker- und Spezialkulturen werden gegen 1,6 Milliarden Hektaren verwendet, die restlichen 3,4 Milliarden Hektaren werden in unterschiedlicher Intensität als Grasland genutzt oder es handelt sich um Naturschutzflächen oder momentan brach liegende Flächen. Neueste Schätzungen gehen davon aus, dass sich der Umfang der brach liegenden Flächen zwischen 50 und 100 Millionen Hektaren bewegt, meistens handelt es sich aber um ertragsschwächere Flächen.

Die Möglichkeiten auf der Erde Ackerbau zu betreiben, sind somit beschränkt. Gemäss einer IIASA/FAO-Studie aus dem Jahr 2001 eignen sich höchstens rund 3,3 Milliarden Hektaren für den Ackerbau. Davon sind fast 800 Millionen Hektaren bewaldet und 600 Millionen Hektaren sind nur bedingt für den Ackerbau nutzbar. Für die Ausdehnung der Produktion von Agrarrohstoffen stehen also nur beschränkt Flächen zur Verfügung.

Neben dem Boden ist die Ressource Wasser der limitierende Faktor für die Produktion von Agrarrohstoffen. So benötigt die Produktion von 1 Kilogramm Weizen rund 1 000 Liter Wasser und jene von 1 Kilogramm Rindfleisch bis 15 000 Liter. Eine fleischreiche Ernährung braucht deutlich mehr Wasser als eine vegetarische. Heute gehen rund 70 % des weltweit genutzten Süsswassers in die Produktion von Agrarrohstoffen. Besonders kritisch ist Wasser in Gebieten mit wenig Niederschlag. Nach Schätzungen der UNO dürften bis im Jahr 2025 rund 1,8 Milliarden Menschen in Gebieten mit akutem Wassermangel leben. Eine nachhaltige Produktion ist vor allem dort gefährdet, wo mit Grundwasser inten-

¹⁵ Im Rahmen des Berichts zur Beantwortung des Postulats Stadler (08.3270, Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit) wird der Bundesrat eine umfassende Auslegeordnung zum Thema Ressourcenknappheit vorlegen. Die Verabschiedung des Berichts durch den Bundesrat ist im Jahr 2009 vorgesehen.

siv bewässert wird und zu diesem Zweck mehr Wasser entnommen wird, als während des Jahres wieder nachfließt. Dies gilt heute z.B. für den Norden Chinas, die Punjab-Region Indiens oder für Gebiete im Nahen und Mittleren Osten. So hat Saudi-Arabien angekündigt, die Weizenproduktion bis 2016 aufzugeben, weil es die Grundwasservorkommen für andere Zwecke verwenden will.

In den letzten 50 Jahren sind die Erträge sowohl beim Pflanzenbau als auch in der Tierproduktion aufgrund von Fortschritten in Züchtung und Produktionstechnik stark angestiegen. Beim Pflanzenbau haben sich die Ertragszunahmen in den letzten Jahren teilweise abgeflacht. Die Steigerung der Flächenerträge kann aber auch negative Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen haben. So sinkt in vielen Anbaugebieten die Bodenfruchtbarkeit als Folge einseitiger Fruchtfolgen, gleichzeitig werden Wasser und Luft durch den vermehrten Einsatz von Produktionsmitteln wie Dünger und Pflanzenschutzmittel belastet. Für die Zukunft besteht folglich die Herausforderung darin, hohe Erträge mit nachhaltigen Methoden zu erzielen.

Neben der Landwirtschaft spielen auch die Fischerei und die Aquakultur eine sehr wichtige Rolle in der Nahrungsmittelproduktion. Gemäss dem Weltfischereibericht galten im Jahr 2007 rund ein Viertel der weltweiten Fischbestände als ausgefischt oder überfischt und rund die Hälfte als vollbefischt (FAO 2009). Eine nachhaltige Ausdehnung des klassischen Fischfangs ist gemäss FAO nicht mehr möglich. Produktionszuwächse sind nur noch im Bereich der Aquakultur zu erwarten, wobei die beschränkten Land- und Süsswasserressourcen, die Verfügbarkeit von genügend Futter sowie die limitierte Belastbarkeit der Ökosysteme auch hier einer Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion enge Grenzen setzen.

Fazit

Die Analysen zeigen, dass international in Zukunft grosse Anstrengungen notwendig sind, um die rasch wachsende Weltbevölkerung zu ernähren. Einerseits sind die dafür notwendigen Ressourcen wie fruchtbarer Boden und Wasser weltweit begrenzt, andererseits gibt es physische Limiten für Ertragssteigerungen je Flächeneinheit. Erschwerend kommt hinzu, dass die Intensivierungen der letzten 50 Jahre zu Umweltschäden geführt und die Biodiversität sowie die Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen beeinträchtigt haben.

Die Gefahr von Versorgungsengpässen wird weltweit tendenziell zunehmen, weshalb die sichere Versorgung gemäss Art. 104 Abs. 1 Bst. a BV eine wichtige Zielsetzung für die Schweizer Agrarpolitik bleibt. Da die Schweiz fast die Hälfte der konsumierten Kalorien importiert, sollten die bestehenden natürlichen Ressourcen weiterhin für die Produktion von Nahrungsmitteln genutzt werden. Dadurch kann die Schweiz ihre Abhängigkeit von Importen begrenzen und einen Beitrag zur globalen Ernährungssicherung leisten. Eine optimale Nutzung der vorhandenen natürlichen Ressourcen ist in der Schweiz aufgrund des hohen Kostenumfelds sowie den klimatischen und topografischen Nachteilen nur gewährleistet, wenn die Landwirtschaft staatlich gestützt wird. Bei zunehmend offeneren Grenzen werden diesbezüglich die Direktzahlungen an Bedeutung gewinnen.

3.2 Auswirkungen von internationalen Abkommen

Parallel zu den Entwicklungen auf den internationalen Märkten laufen momentan auf verschiedenen Ebenen Bestrebungen, den internationalen Agrarhandel weiter zu liberalisieren (vgl. Ziff. 1.4). Insbesondere ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU und/oder ein möglicher WTO-Abschluss hätten grosse Auswirkungen für die Schweizer Landwirtschaft. Sie werden nachfolgend skizziert.

3.2.1 Agrarfreihandel mit der EU

Inhalte eines Abkommens

Mit dem Verhandlungsmandat, das der Bundesrat am 14. März 2008 verabschiedet hat, wird eine Marktöffnung der gesamten ernährungswirtschaftlichen Produktionskette sowie eine Verstärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Lebensmittel- und Produktsicherheit sowie beim Gesundheits-

schutz mit der EU angestrebt. Für den Agrar- und Lebensmittelsektor gilt im Gegensatz zu den Industriegütern noch kein freier Warenverkehr mit der EU. Aufgrund des Agrarabkommens von 1999¹⁶ sowie des Protokolls Nr. 2 zum Freihandelsabkommen von 1972¹⁷ besteht lediglich eine teilweise Öffnung. Ein Freihandelsabkommen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) strebt eine umfassende Liberalisierung des Handels mit Agrargütern und Lebensmitteln an. Das FHAL soll alle **Stufen** der ernährungswirtschaftlichen Produktionskette umfassen:

- die **vorgelagerte Stufe**, die Produktionsmittel und Investitionsgüter liefert;
- die **Landwirtschaft**, die Nahrungsmittel und Rohstoffe produziert;
- die **nachgelagerte Stufe**, die landwirtschaftliche Produkte verarbeitet (erste und zweite Verarbeitungsstufe).

Ein FHAL würde die **tarifären Handelshemmnisse** wie Zölle, Kontingente und Exportsubventionen auf allen Stufen aufheben. Der Zollschutz soll je nach Sensibilität der Produkte gestaffelt, d.h. mit spezifischen Übergangsfristen abgebaut werden.

Gleichzeitig wird der Abbau der noch bestehenden **nicht-tarifären Handelshemmnisse** angestrebt. Damit sind unterschiedliche Vorschriften in Bezug auf Herstellung, Beschaffenheit, Kennzeichnung und Zulassung von Produkten gemeint. Voraussetzung ist eine umfassende Angleichung der betroffenen Gesetzgebungen sowie die Anerkennung der Gleichwertigkeit bzw. Identität dieser Vorschriften. Betroffen sind das gesamte Lebensmittelrecht, aber auch Vorschriften über Tiergesundheit, Tierschutz, Vermarktungsnormen, Pflanzenschutzmittel, Dünger, Futtermittel, pflanzliches Vermehrungsmaterial und Sortenschutz. In sensiblen Bereichen sollen Sonderregelungen gesucht werden, etwa bei den Marktzulassungsbestimmungen für gentechnisch veränderte Organismen, bei den Produktionslandbezeichnungen oder bei gewissen Bestimmungen des Tierschutzes.

Dieses Konzept beinhaltet jedoch nicht die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU. Die Schweiz wäre in der Ausgestaltung der internen Landwirtschaftspolitik und insbesondere auch der Direktzahlungen weiterhin autonom.

Auswirkungen

Die **Produzentenpreise** lagen in der EU im Durchschnitt der Jahre 2005/07 knapp 40 Prozent unter den Preisen in der Schweiz. Während bei Milch sowie Kuh- und Kalbfleisch die Differenzen rund 35 Prozent betragen, lagen sie beim Rind- und Schweinefleisch bei mehr als 40 Prozent und bei Geflügelfleisch sogar bei über 50 Prozent. Bei den pflanzlichen Produkten sind die Differenzen teilweise noch grösser. Für Getreide, Raps und Kartoffeln betragen sie zwischen 50 und 60 Prozent, für Zuckerrüben rund 40 Prozent. Bei einigen Produkten wie beispielsweise Milch und Eier wird sich voraussichtlich auch mit offenen Grenzen im Inland ein Preis realisieren lassen, der über demjenigen in den umliegenden Ländern liegt. Aufgrund der Preisentwicklungen auf den internationalen Agrarmärkten und basierend auf den aktuellen Preisprognosen (vgl. Ziff. 3.1.1) ist bei einer Umsetzung eines FHAL mit einem durchschnittlichen Rückgang der Produzentenpreise gegenüber AP 2011 von rund 30 Prozent zu rechnen.

¹⁶ Das im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossene Agrarabkommen von 1999 sieht insbesondere Freihandel für Käse seit 1. Juni 2007 vor. Es enthält auch für andere Produkte gewisse Zollkonzessionen. Ausserdem werden in verschiedenen Bereichen (Saatgut, Pflanzenschutz, Futtermittel, lebende Tiere und tierische Erzeugnisse) technische Handelshemmnisse abgebaut.

¹⁷ Das Protokoll Nr. 2 zum FHAL sieht seit der Anpassung im Rahmen der Bilateralen II im Jahr 2004 für zahlreiche landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie) die zollfreie Einfuhr in die EU und die subventionsfreie Ausfuhr aus der EU in die Schweiz vor. Umgekehrt kann die Schweiz die gegenüber der EU bestehenden Preisnachteile bei den verwendeten landwirtschaftlichen Rohstoffen mit Zöllen und Exportsubventionen ausgleichen.

Kostenseitig ist ebenfalls mit einer Annäherung zwischen der Schweiz und der EU zu rechnen. Im Rahmen der Arbeiten zur AP 2011 wurden ausführliche Analysen zu den Preisunterschieden für **Vorleistungen und Abschreibungen** zwischen der Schweiz und den umliegenden EU-Ländern durchgeführt¹⁸. Am grössten sind die Preisdifferenzen bei den Futtermitteln. Hier ist bei einer Umsetzung eines FHAL mit einer weitgehenden Annäherung und bedeutenden Kosteneinsparungen zu rechnen. Bei den übrigen Kostenpositionen ist damit zu rechnen, dass sich die Preisdifferenz aufgrund des erhöhten Kostendrucks und günstigeren Beschaffungsmöglichkeiten ebenfalls verringert.

3.2.2 Doha-Runde der WTO

Modalitäten im aktuellen Vorschlag

Am 6. Dezember 2008 hat der Verhandlungsführer der WTO-Agrarverhandlungen einen neuen Entwurf der Modalitäten im Landwirtschaftsbereich vorgelegt. Dieser Entwurf ist mehrheitlich bereinigt und enthält nur noch wenige offene Punkte. Bei der **internen Stützung** und den **Exportsubventionen** sind folgende Verpflichtungen vorgesehen:

- a) Reduktion der internen marktverzehrenden Stützung um die Hälfte¹⁹
- b) Aufhebung aller Exportsubventionen bis 2013
- c) Keine Reduktionsverpflichtung bei den Zahlungen der Green-Box. In der Green-Box sind alle heutigen Direktzahlungen notifiziert. Die Kriterien der Green-Box werden überarbeitet, wobei sich gegenüber heute nur leichte Verschärfungen abzeichnen. Diese betreffen vorwiegend den Nachweis einer definierten Referenzperiode, aufgrund derer die Zahlungen ausgerichtet werden.

Beim **Marktzugang** ist eine Reduktion der Zölle gemäss einer abgestuften Formel vorgesehen, wobei der Abbau im obersten Band 70 Prozent betragen soll²⁰.

Maximal 4 Prozent der Zolllinien dürfen als sensibel deklariert werden. Bei sensiblen Produkten muss der Zoll weniger stark gesenkt werden, gleichzeitig müssen jedoch die Importkontingente je nach Abweichung vom ordentlichen Zollabbau erhöht werden²¹. Länder wie die Schweiz, bei denen über 30 Prozent der Zolllinien im obersten Band liegen, können zusätzlich maximal zwei Prozent der Zolllinien als sensibel deklarieren. Als Gegenleistungen müssten die Zollkontingente aller sensiblen Produkte aber um weitere 0,5 % ausgedehnt werden. Zudem ist eine Limitierung der Zölle bei maximal 100 % vorgesehen (sog. Capping), wobei auch hier gewisse Ausnahmemöglichkeiten mit entsprechender „Bezahlung“ vorgesehen sind.

Auswirkungen

Mit den im Rahmen der bisherigen Reformschritte beschlossenen Massnahmen kann die Abbaupflichtung bei der Marktstützung eingehalten werden. Dies gilt ebenfalls für alle Exportsubventionen nach dem LwG. Deren Aufhebung wurde im Rahmen der AP 2011 beschlossen und wird bis Ende 2009 umgesetzt. Betroffen von den Aufhebungsverpflichtungen wären hingegen auch die Exportsub-

¹⁸ Vgl. Botschaft zur AP 2011 (BBI 2006 6337), S. 6376-6377.

¹⁹ Das aggregierte Stützungsmass AMS (Amber Box) ist um 52,5% zu reduzieren, die gesamte handelsverzerrende Stützung (OTDS) um 55%.

²⁰ - Band 1 (0-20% Zoll): Zollabbau von 50%
- Band 2 (20-50% Zoll): Zollabbau von 57%
- Band 3 (50-75% Zoll): Zollabbau von 64%
- Band 4 (> 75% Zoll): Zollabbau von 70%

²¹ - Reduktion des Zollabbaus um 2/3: Ausdehnung um 4 Prozent des Inlandkonsums
- Reduktion des Zollabbaus um 1/2: Ausdehnung um 3.5 Prozent des Inlandkonsums
- Reduktion des Zollabbaus um 1/3: Ausdehnung um 3 Prozent des Inlandkonsums

ventionen nach dem Schoggigesetz²² gestützt auf das Protokoll Nr. 2, die gegenwärtig rund 60 bis 70 Millionen Franken pro Jahr betragen.

Die absehbaren Verpflichtungen beim Marktzugang gehen deutlich über die bisher beschlossenen Marktöffnungen hinaus. Sie betreffen alle Produktionsbereiche und führen unter Berücksichtigung der internationalen Preisprognosen zu einem durchschnittlichen Rückgang der Produzentenpreise gegenüber der AP 2011 von rund 20 bis 25 Prozent.

Ein WTO-Abschluss würde bei den Futtermittelkosten noch einmal zu einer deutlichen Reduktion führen. Das Kostensenkungspotenzial ist insgesamt jedoch weniger ausgeprägt als bei einem FHAL.

3.2.3 Weitere Freihandelsabkommen

Im Rahmen von Freihandelsabkommen werden in den meisten Fällen gegenseitige Konzessionen für einen erleichterten Marktzugang vereinbart, heute vorwiegend mit Schwellen- oder Entwicklungsländern. Da die Schweizer Industriezölle bereits sehr tief sind und die Interessen der Verhandlungspartner oft bei den Agrarexporten liegen, bestehen Konzessionsmöglichkeiten fast nur noch im Landwirtschaftsbereich. Bisher ist es gelungen, die Konzessionen auf ein für die Schweizer Landwirtschaft verträgliches Ausmass zu beschränken, d.h., sensible Branchen (Milch, Fleisch, Getreide, Wein usw.) konnten grösstenteils von Konzessionen ausgenommen werden. Dies ist bei Verhandlungen mit bedeutenden Agrarexporturen wesentlich schwieriger. Deshalb ist davon auszugehen, dass weitere Freihandelsabkommen zu einer sukzessiven Öffnung der Agrarmärkte beitragen werden.

3.2.4 Fazit

Die Umsetzung eines FHAL oder eines neuen WTO-Abkommens würde für die Landwirtschaft wichtige Veränderungen mit sich bringen. Das jährliche Sektoreinkommen würde gegenüber der AP 2011 voraussichtlich um rund 750 bis 900 Millionen Franken zurückgehen. Zur Neuausrichtung des Agrarsektors auf die veränderten Rahmenbedingungen und zur Abfederung des Übergangs wären befristet Begleitmassnahmen notwendig (vgl. Ziff. 1.4).

Gleichzeitig ist momentan nicht davon auszugehen, dass ein aussenhandelspolitisches Abkommen den Handlungsspielraum für die Ausgestaltung der internen Agrarpolitik gegenüber heute einschränken würde. Dies gilt insbesondere für die in der Green-Box notifizierte Direktzahlungen, da diese im WTO-Kontext weiterhin von Abbauverpflichtungen ausgenommen sind.

Mit den Direktzahlungen soll sichergestellt werden, dass die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auch bei tieferen Preisen erbringt. Das Direktzahlungssystem ist dabei so zu konzipieren, dass die Ziele bei unterschiedlichen aussenhandelspolitischen Szenarien erreicht werden können. Zudem ist im Hinblick auf weitergehende Marktöffnungen darauf zu achten, dass mit der Ausgestaltung des Direktzahlungssystems die Herausbildung von wettbewerbsfähigen Strukturen nicht beeinträchtigt, sondern begünstigt wird.

3.3 Vorgaben der WTO bezüglich Ausgestaltung der Direktzahlungen

Die Einführung von Regeln für den Handel mit Agrarprodukten als Folge der Uruguay-Runde, löste eine tiefgreifende Veränderung der Regulierung von staatlichen Massnahmen für die Landwirtschaft aus. Die Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, jegliche Unterstützung für die Landwirtschaft, einschliesslich des Grenzschatzes, zu disziplinieren. Zum einen wurden die Exportsubventionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse beschränkt, und zum anderen die Importrestriktionen oder -verbote in Zölle umgewandelt. Diese wurden zudem beträchtlich gesenkt. Für die sogenannten Inlandbeihilfen oder „interne Stützung“ wurden Obergrenzen festgelegt, die nicht überschritten werden dürfen. Be-

²² Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.111.72)

zweckt wurde ein deutlicher Abbau der handelsverzerrenden Beihilfen. Parallel dazu wurde ein Instrument eingeführt, das Massnahmen umfasst, die keine oder nur geringe Auswirkungen auf die Produktion haben. Diese Massnahmen wurden in der sogenannten Green-Box aufgenommen. Die Green-Box ist nach der Lichtsignal-Farbe benannt. Die Kriterien dazu werden im Anhang 2 des Agrarabkommens der Welthandelsorganisation wiedergegeben (WTO 2003). Die Green-Box rechtfertigt jede Stützungsmassnahme, die keine handelsverzerrende Auswirkung hat. Die Massnahmen, die sich auf diesen Anhang berufen können, sind von jeder Abbaupflichtung und jeder Beschränkung ausgenommen. Paragraph (§) 1 des Anhangs hält die Grundprinzipien fest: Green-Box-Zahlungen dürfen keine oder höchstens geringe Auswirkung auf die Produktion haben. Die Massnahmen müssen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden und dürfen sich nicht wie eine Preisstützung auswirken. Diese Kriterien müssen auf alle als „grün“ geltenden Massnahmen angewendet werden. Anhang 2 des Landwirtschaftsabkommens ist folgendermassen strukturiert:

Die ersten Paragraphen (§ 2-4) behandeln Zahlungen, die nicht direkt an die Produzenten ausgerichtet werden.

Mit § 5 beginnt das Kapitel, das den eigentlichen Direktzahlungen gewidmet ist. Darin werden die Bedingungen aufgezählt, die jede Direktzahlung erfüllen muss, sofern sie nicht unter die nachfolgenden Absätze fällt. In den Paragraphen 6-13 werden die verschiedenen Formen von Direktzahlungen aufgeführt, unter anderem die nicht produktionsbezogene Einkommensstützung (§ 6). Die Auflistung ist nicht abschliessend. Wenn eine Massnahme unter keinen der Paragraphen 6-13 des Anhangs fällt, muss sie mit § 5 konform sein. Dieser verweist seinerseits auf § 1 und § 6 Buchstaben b-e, welche folgende Bedingungen für die Zahlungen von Green-Box-konformen Beiträgen auflistet:

- b) Die Höhe solcher Zahlungen in einem gegebenen Jahr ist nicht abhängig von oder bezogen auf Art oder Menge der Produktion (einschliesslich Grossvieheinheiten) eines Produzenten in einem beliebigen Jahr nach dem Bezugszeitraum.
- c) Die Höhe solcher Zahlungen in einem gegebenen Jahr ist nicht abhängig von den Preisen oder bezogen auf die Preise, die intern oder international in einem beliebigen Jahr nach dem Bezugszeitraum für eine Produktion gelten.
- d) Die Höhe solcher Zahlungen in einem gegebenen Jahr ist nicht abhängig von oder bezogen auf Produktionsfaktoren, die in einem beliebigen Jahr nach dem Bezugszeitraum eingesetzt werden.
- e) Der Erhalt solcher Zahlungen ist nicht davon abhängig, ob produziert wird.

Paragraph 6 mit der Überschrift „Nicht produktionsbezogene Einkommensstützung“ stellt das Herzstück des Konzepts der an Produzenten ausgerichteten Direktzahlungen dar. Neben den oben erwähnten Bedingungen hält § 6 unter Buchstabe a Folgendes fest:

- a) Die Berechtigung zum Erhalt solcher Zahlungen wird anhand von eindeutigen Kriterien wie Einkommen, Status als Produzent oder Landbesitzer, Einsatz von Produktionsfaktoren oder Produktionsleistung in einem gegebenen begrenzten Bezugszeitraum festgelegt.

In einem solchen Rahmen kann sicher davon ausgegangen werden, dass die erwähnten Bedingungen auf das nicht produktionsbezogene Direktzahlungssystem, wie es in der Schweiz definiert ist, anwendbar sind. Unabhängig davon, auf welchen Paragraphen Bezug genommen wird, muss jede Direktzahlung die oben erwähnten Mindestanforderungen erfüllen. Die Paragraphen 7-13 enthalten Präzisierungen von einzelnen Formen von Direktzahlungen. Sind die darin vorgegebenen Bedingungen erfüllt, wird die Massnahme als Green-Box-tauglich erachtet. Der Grundgedanke von § 5 schlägt sich in diesen Kategorien nieder.

Die in den Paragraphen 7–13 aufgelisteten Bedingungen umfassen die folgenden Zahlungsmöglichkeiten:

- Einkommensversicherung und andere Einkommenssicherungsprogramme (§ 7)
- Hilfe bei Naturkatastrophen (§ 8)
- Strukturanpassung in Form von Ruhestandsprogrammen für Produzenten (§ 9)
- Strukturanpassung in Form von Programmen zur Stilllegung von Ressourcen (§ 10)
- Investitionsbeihilfen (§ 11)
- Umweltprogramme (§ 12)
- Regionalbeihilfe (§ 13)

Fazit

Die WTO-Vorgaben geben einen verbindlichen juristischen Rahmen für die Direktzahlungen vor. Im Rahmen der Doha-Runde der WTO sind nur leichte Verschärfungen der Green-Box-Kriterien vorgesehen (vgl. Ziff. 3.2.2). Diese betreffen vorwiegend den Nachweis einer definierten Referenzperiode, aufgrund derer die Zahlungen ausgerichtet sind. Künftig ist mit einer verstärkten Durchsetzung der bisherigen Kriterien im Rahmen von WTO-rechtlichen Verfahren zu rechnen. Ein weiterentwickeltes Direktzahlungssystem sollte daher nicht im Widerspruch zu den Green-Box-Kriterien stehen.

3.4 Entwicklung nationaler Politikbereiche mit Einfluss auf die Direktzahlungen

Verschiedene nationale Politikbereiche haben einen Einfluss auf die Tätigkeiten und Leistungen der Landwirtschaft. Bei der Konzeption des Direktzahlungssystems müssen deshalb die Entwicklungen in diesen Politikbereichen berücksichtigt und allfällige Synergien ausgenutzt werden.

3.4.1 Stofflicher Umweltschutz

Gegenwärtig werden die vorhandenen Vollzugshilfen im Bereich baulicher und stofflicher Umweltschutz in der Landwirtschaft aktualisiert und eine umfassende, modulartig aufgebaute Vollzugshilfe erstellt. Damit werden unbestimmte Begriffe des aktuellen Umweltrechts konkretisiert.

2005 wurde das Zulassungs- und Bewilligungsverfahren für Pflanzenschutzmittel (PSM) an das EG-Recht angepasst. Datenanforderungen und Beurteilungsmethoden wurden mit der EU harmonisiert, und die EG-Entscheidungen bezüglich der Positivliste für Wirkstoffe wie auch die Bestimmungen zu Anwendungseinschränkungen und Auflagen werden bei den Entscheiden der Schweizer Behörden ebenfalls berücksichtigt. Im Rahmen eines Überarbeitungsprogramms werden schon lange zugelassene Wirkstoffe aufgrund neuer Erkenntnisse und Beurteilungsmethoden neu beurteilt und Bewilligungen mit neuen Bestimmungen wie Anwendungsbeschränkungen und Abstandsaufgaben verknüpft. Ein Schwerpunkt in diesem Überarbeitungsprogramm ist der Gewässerschutz.

Die Motion UREK-N 00.3184 verlangt ein Konzept, um die Luftreinhalteziele zu erreichen und die Grenzwerte zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt bei allen Luftschadstoffen einzuhalten. Dabei ist zu prüfen, ob Änderungen der Zielvorgaben aus umwelt- und gesundheitspolitischen Gründen erforderlich sind. Das Konzept soll die bisher getroffenen lufthygienischen Massnahmen im Hinblick auf ihre Zieleffizienz evaluieren und die zu ergreifenden Massnahmen insbesondere auf die Schadstoffe Stickoxide, flüchtige organische Verbindungen, Feinstaub und Ammoniak aufzeigen und bewerten. Der Bericht ist in Erarbeitung. Aktuell wird auch eine Lösung zur Verringerung der Umweltverschmutzung durch Dieselmotoren aus der Landwirtschaft gesucht. Die land- und forstwirtschaftlichen Fahrzeuge sind, gemessen am Fahrzeugbestand, für einen überproportionalen Anteil der Dieselmotoremissionen verantwortlich. Zu klären ist dabei die Frage, ob sich die Schweiz an die Regelung in der EU anlehnt oder ob eine Sonderlösung für die Schweiz wirtschaftlich und technisch vertretbar ist. Mit dem Inkrafttreten der EG-Vorschriften (Abgasnorm Stufe III B) ab 2011-2013 werden die Hersteller von Traktoren ab Werk entsprechende Filter oder gleichwertige Systeme anbieten. Diese Norm bringt eine wesentli-

che Verbesserung der Abgaswerte. Für neue dieselbetriebene Traktoren und Motorkarren soll eine Partikelfilterpflicht eingeführt werden, sobald derart ausgerüstete Traktoren zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen lieferbar sind.

Fazit

Die neue Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft wird den Vollzug des Umweltrechts in den Kantonen vereinheitlichen. Dadurch wird sich die Frage akzentuieren, ob und in welchen Bereichen der ÖLN diesen Vollzug unterstützen oder über das Umweltrecht hinausgehen soll. Das Überarbeitungsprogramm bei der Zulassung von PSM wird zu einer Reduktion der zugelassenen Mittel und bei einigen zugelassenen Mitteln zu verschärften Auflagen zum Schutz der Gewässer führen. Dadurch sollte sich der Eintrag von PSM in Grund- und Oberflächengewässer reduzieren. Im Bereich der Luftreinhaltung besteht ein Druck zur Verschärfung der Vorschriften, da die Luftreinhaltziele in den für die Landwirtschaft relevanten Bereichen noch nicht erfüllt sind.

3.4.2 Energie und Klima

Das Kyoto-Protokoll²³ und das CO₂-Gesetz²⁴ geben den Rahmen für klimapolitische Ziele und Massnahmen für die Zeit bis zum Ablauf der ersten Verpflichtungsperiode von 2008-2012 vor. Gegenwärtig wird international verhandelt, wie die bestehende Klimakonvention weitergeführt und nach 2012 das Kyoto-Protokoll abgelöst werden soll. Aktuell werden die schweizerischen Emissionsverpflichtungen primär durch das bis 2012 befristete CO₂-Gesetz umgesetzt. Der Bundesrat erarbeitet derzeit eine Vorlage zur Revision des CO₂-Gesetzes mit neuen Reduktionszielen und mit Massnahmen zur Minderung der Treibhausgasemissionen für die Zeit nach 2012. Um abzuklären inwiefern die Landwirtschaft einen Beitrag zur Reduktion der Emissionen leisten könnte, untersuchen das BLW, das BAFU und der Schweizerische Bauernverband derzeit in einem gemeinsamen Projekt das technische Reduktionspotenzial und die entsprechenden Vermeidungskosten in der Landwirtschaft.

Die Ergebnisse sollen in eine Klimastrategie für die Landwirtschaft einfließen, die das BLW zusammen mit verschiedenen Partnern entwickelt. Diese soll nicht nur die Frage der Emissionsreduktion, sondern auch die Frage der Anpassungsmöglichkeiten behandeln. Die Landwirtschaft ist nicht nur Mitverursacherin sondern auch Betroffene des Klimawandels. Es ist erwiesen, dass sich aufgrund des Klimawandels das schweizrelevante Niederschlagsregime, die Höhe der Schneefallgrenze und dementsprechend auch das Abflussverhalten der Flüsse und die saisonale Verfügbarkeit von Wasser verändern wird. Im Sommer und Herbst wird es voraussichtlich vermehrt Trockenperioden geben, während für das Winterhalbjahr von einer Zunahme der Hochwasserereignisse auszugehen ist. Für die Prävention braucht es eine enge Abstimmung zwischen baulichen, planerischen und organisatorischen Massnahmen. Sehr wichtig für den Hochwasserschutz ist der Raum, den die Gewässer zur Verfügung haben. Im Hochwasserschutz geht es darum, die Siedlungsentwicklung und den Raumananspruch des Gewässers besser aufeinander abzustimmen, und gleichzeitig darauf zu achten, dass der Landwirtschaft die nötigen Produktionsflächen erhalten bleiben.

Ein wichtiges Thema im Zusammenhang mit Klima und Energie ist auch der Umgang mit der Treibstoffproduktion aus nachwachsenden Rohstoffen. Bei (sehr) hohen fossilen Treibstoffpreisen kann der Anbau von Nahrungsmitteln in der Schweiz durch die Produktion von Agrotreibstoffen konkurrenziert werden. In der Antwort auf eine Motion²⁵ unterstreicht der Bundesrat, dass die Nahrungsmittelproduktion gegenüber der Treibstoffproduktion aus nachwachsenden Rohstoffen Vorrang hat, die Produktion von Treibstoffen aus Abfall und Reststoffen jedoch via Mineralölsteuerbefreiung gefördert werden soll. Er vertritt deshalb gegenüber biogenen Treibstoffen aus nachwachsenden Rohstoffen eine restriktive Haltung, spricht sich aber gegen deren Verbot aus. Vielmehr will er mit der Definition von sozialen und ökologischen Mindestanforderungen auf internationaler Ebene ein Zeichen setzen. Mit dem Inkrafttre-

²³ SR 0.814.011

²⁴ SR 641.71

²⁵ 08.3336 Motion Girod, Keine Konkurrenzierung von Nahrungsmitteln durch Agrotreibstoffe

ten des revidierten Mineralölsteuergesetzes (MinöStG)²⁶ und der Mineralölsteuerverordnung (MinöStV)²⁷ führte die Schweiz als erstes Land weltweit verbindliche ökologische und soziale Mindestanforderung für die Produktion und den Import von steuerbefreitem biogenen Treibstoffen ein. Die staatliche Förderung inländischer Biotreibstoffe, wie sie in einigen Ländern praktiziert wird, ist zur CO₂-Reduktion kostspieliger als die Schaffung von Anreizen zugunsten der Energieeffizienz. Potenzial für die energetische Nutzung von Biomasse besteht in der Schweiz hauptsächlich bei der Verwertung von organischen Abfällen, Reststoffen und Holz.

Fazit

Inwiefern die Landwirtschaft für die Zeit nach 2012 auch zur Reduktion der Treibhausgasemissionen beitragen muss, ist momentan noch offen. Im Rahmen einer Klimastrategie für die Landwirtschaft sollen mögliche Reduktionsszenarien und -massnahmen sowie Anpassungsmöglichkeiten geprüft werden. Aufgrund des heutigen Kenntnisstands ergeben sich aus klima- und energiepolitischer Sicht keine unmittelbaren Implikationen auf die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems.

3.4.3 Biodiversität

1995 ist die Biodiversitäts-Konvention (Convention on Biological Diversity CBD) für die Schweiz in Kraft getreten. Damit verpflichtet sich die Schweiz zur Erarbeitung und Umsetzung einer Biodiversitätsstrategie. Mit dem Beschluss zur Legislaturplanung 2007-2011 hat das Parlament die Ausarbeitung einer Strategie zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität zugestimmt. Die Biodiversitätsstrategie wird unter der Leitung des UVEK in Zusammenarbeit mit den Kantonen, den beteiligten Bundesämtern, den politischen und sozialen Partnern sowie der Wissenschaft erarbeitet. Bis Ende 2011 sollen Biodiversitätsziele vorliegen.

Um die Hoch- und Flachmoore sowie Moorlandschaften zu schützen wurden in den Jahren 1991 und 1996 Verordnungen mit den dazugehörigen Inventaren in Kraft gesetzt. Neben den Hoch- und Flachmooren gehören trockene und wechsellrockene Wiesen und Weiden zu den am stärksten bedrohten Lebensräumen. Um dem Rückgang dieser Flächen entgegenzuwirken, hat das BAFU auch ein Inventar der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung erstellt. Die Trockenwiesenverordnung hat zum Ziel, Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Land- und Waldwirtschaft zu schützen und zu fördern. Dazu sind diese landwirtschaftlichen Grenzertragsstandorte weiter zu bewirtschaften wie bisher, d.h. weder intensiver zu nutzen noch die Bewirtschaftung aufzugeben. Es sind finanzielle Anreize für die Landwirtschaft verbunden mit Bewirtschaftungsauflagen geplant. Das Inkrafttreten dieser Verordnung kann erst erfolgen, wenn die gegenwärtig offenen Fragen zur Finanzierung geklärt sind.

Fazit

Die Landwirtschaft hat aufgrund ihrer hohen Flächenwirksamkeit im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen einen besonders grossen Einfluss auf die Biodiversität. Die Förderung der Biodiversität auf den landwirtschaftlich genutzten Flächen wird daher auch in Zukunft wichtig sein. Dabei ist die Koordination zwischen den Instrumenten des LwG und den anderen biodiversitätsrelevanten Politikbereichen zu verbessern.

3.4.4 Wald

Der Wald hat nach wie vor eine hohe Bedeutung für die Landwirtschaft. Einerseits sind viele Landwirte auch Waldbesitzer, andererseits bietet die Holzverarbeitung Erwerbsmöglichkeiten im ländlichen Raum. Mit der Teilrevision des Waldgesetzes (WaG)²⁸ bestand die Absicht, die Wirtschaftlichkeit der

²⁶ SR 641.61

²⁷ SR 641.611

²⁸ SR 921.0

Waldwirtschaft zu verbessern und verschiedene Bestimmungen unter dem Blickwinkel des natürlichen Waldeinwuchses neu zu regeln (Lockerung des Rodungsverbots und der Rodungersatzpflicht). Nach dem Scheitern der Vorlage im Parlament sind derzeit keine konkreten Revisionsarbeiten in der Waldgesetzgebung im Gang. In Bezug auf die landwirtschaftsrelevanten Aspekte sind somit kurz- bis mittelfristig keine neuen Regelungen zu erwarten. Die Problematik des Waldeinwuchses kann in bestimmten Gebieten nicht mehr allein mittels Direktzahlungen angegangen werden, sondern muss ergänzend mit konkreten regionalen Initiativen und Projekten erfolgen. Diesbezüglich laufen beispielsweise im Kanton Wallis Abklärungen im Rahmen des Pilotprojekts "Wald- und Raumfunktionen in Regionen mit Waldeinwuchs". Ziel des Projektes ist, in Gebieten mit eindeutigen Waldeinwuchs (Fokusgebiete) diejenigen Teilgebiete zu definieren, in welchen der Waldeinwuchs unerwünscht ist und mit geeigneten Anreizen für eine angepasste landwirtschaftliche Bewirtschaftung verhindert werden soll (Schlüsselgebiete).

Ein Konfliktpotenzial zwischen der Land- und Forstwirtschaft besteht bezüglich der Holzproduktion auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Werden Flächen nicht jährlich genutzt, so entfällt heute der Anspruch auf Direktzahlungen, weil es sich definitionsgemäss (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV)²⁹ nicht mehr um landwirtschaftliche Nutzflächen handelt. Die Anlage von Holzplantagen zwecks Energiegewinnung auf landwirtschaftlich genutzten Flächen würde dem Ziel der sicheren Versorgung widersprechen und den ohnehin schon grossen Druck auf die landwirtschaftliche Nutzfläche noch verstärken (vgl. Ziff. 3.4.2).

Fazit

Das Einwachsen von Wald hat direkte Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die Bereitstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen in den betroffenen Regionen. Mit den Instrumenten der Waldpolitik können diese Prozesse kaum beeinflusst werden. Demgegenüber leisten die Direktzahlungen einen wichtigen Beitrag zur Offenhaltung der Kulturlandschaft. Insbesondere in Gebieten, wo die Bewirtschaftung besonders aufwändig ist, konnte der Waldeinwuchs in den vergangenen Jahren trotzdem nicht verhindert werden (vgl. Ziff. 7.1.3). Hier gilt es auf lokaler Ebene angepasste Lösungen zu entwickeln.

3.4.5 Pärke von nationaler Bedeutung

Mit der Inkraftsetzung der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG)³⁰ und der Pärkeverordnung (PäV)³¹ per 1. Dezember 2007 wurde die Rechtsgrundlage für die Errichtung und die Unterstützung von Pärken von nationaler Bedeutung geschaffen. Es werden drei Park-Kategorien unterschieden: Nationalpärke, Naturerlebnispärke und – für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum von besonderer Bedeutung – regionale Naturpärke. Ein Parkprojekt wurde bisher mit einem Label gemäss NHG ausgezeichnet (RNP/Biosphäre Entlebuch), 9 Projekte stehen in der vom Bund unterstützten Errichtungsphase und 8 neue Gesuche sind anfangs 2009 eingereicht worden.

Bei den regionalen Naturpärken steht eine nachhaltige Entwicklung der Region im Zentrum. Mit diesen Pärken sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungsunternehmen zu stärken, die Vermarktung regionaler Produkte zu fördern und das regionale Wertschöpfungspotenzial in Wert zu setzen. Nach dem Prinzip der Freiwilligkeit sollen nur Pärke anerkannt werden, die auf regionalen Initiativen beruhen, von der lokalen Bevölkerung getragen werden und in ein kantonales Programm eingebunden sind. Für die Förderung von Pärken stehen mittelfristig Finanzmittel in der Höhe von 10 Millionen Franken pro Jahr zur Verfügung. Diese dienen dem Aufbau und Betrieb eines Parks, d.h. sie helfen den Parkbetreibern, ihre administrativen Aufwendungen zu decken.

²⁹ SR 910.91

³⁰ SR 451

³¹ SR 451.36

Fazit

Die Landwirtschaft als Gestalterin und Pflegerin der Kulturlandschaft erbringt wichtige Basisleistungen für die regionalen Naturpärke. Aufgrund der beschränkten Finanzmittel, die für die Förderung von Pärken zur Verfügung stehen, werden diese Leistungen der Landwirtschaft auch künftig vorwiegend über das Agrarbudget zu fördern sein.

3.4.6 Landschaft

Die nationale Landschaftspolitik hat zwei Ausprägungen: Das Landschaftskonzept Schweiz als formelles Konzept nach Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG)³² stellt eine verbindliche Richtschnur für den Natur- und Landschaftsschutz bei der Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinne von Art. 2 NHG dar. Andererseits ist über eine Fokussierung schützenswerter naturnaher Landschaften (bspw. Moorgebiete oder Auen) im Natur- und Heimatschutz die Erhaltung bestimmter Landschaften landesweit gewährleistet.

Die Umsetzung des Landschaftsschutzes wurde und wird zwar weiterentwickelt. So wurde das Landschaftskonzept Schweiz im Leitbild Landschaft 2020 konkretisiert, oder die Pärke von nationaler Bedeutung eröffnen inzwischen die Möglichkeit, Landschaftsziele in einer Charta festzuschreiben, und schliesslich wird im Rahmen des Projekts zur Umsetzung des bundesrätlichen Auftrages zur Aufwertung des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN-Inventar) dessen Wirkung verbessert.

Sowohl für die Raumplanung als auch für den Landschaftsschutz tragen die Kantone die Hauptverantwortung. Deshalb bleibt die Wirkung des Landschaftskonzepts Schweiz oder auch des BLN-Inventars mit ihrer auf Bundesaufgaben beschränkten Verbindlichkeit begrenzt. Zudem haben zahlreiche Sektoralpolitiken beachtliche landschaftliche Auswirkungen. Dabei werden landschaftspolitische Anliegen mit unterschiedlicher Priorität berücksichtigt und über verschiedene Sektoralpolitiken hinweg wenig koordiniert.

Gerade im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“ (NFP 48) hat sich gezeigt, dass die mangelnde Koordination landschaftsrelevanter Aktivitäten ein Kernproblem einer nationalen Landschaftspolitik darstellt. Gestützt auf diese Erkenntnis lässt das BAFU gegenwärtig einen Bericht zu einem „Regionalen Landschaftsprogramm“ (ECOPLAN 2009) erarbeiten. Dieses Instrument zielt auf eine bessere Wirksamkeit und Kohärenz der Landschaftspolitik über die Grenzen der Sektoralpolitiken hinweg ab. Als Koordinationsinstrument würde ein regionales Landschaftsprogramm einerseits vor Ort zu erarbeitende Entwicklungsziele und andererseits darauf abgestimmte Massnahmen enthalten. Es könnte zudem die inhaltliche Grundlage für die Koordination von Subventionen bilden, die in eine Region fliessen.

Fazit

Landwirtschaftliche Aktivitäten prägen die Kulturlandschaft nach wie vor weiträumig und massgeblich. Die Landwirtschaftspolitik ist somit eine äusserst landschaftsrelevante Sektoralpolitik. Bestrebungen für eine bessere Abstimmung von Politikbereichen, die die Landschaft beeinflussen, betreffen daher die Agrarpolitik und insbesondere auch die Direktzahlungen.

3.4.7 Raumplanung

Nach 25-jähriger Anwendung des Raumplanungsgesetzes (RPG) wurde im Raumentwicklungsbericht (REB) 2005 des ARE festgestellt, dass wesentliche Ziele des Raumplanungsgesetzes, insbesondere die Trennung des Siedlungsgebietes vom Nichtsiedlungsgebiet zwar erreicht worden seien, die Raumentwicklung jedoch nach wie vor nicht nachhaltig sei. Verdeutlicht wird dies durch die Tatsache,

³² SR 700

dass pro Sekunde ein Quadratmeter Kulturboden verloren geht. Die landwirtschaftlich genutzten Flächen werden bedrängt durch das Siedlungswachstum, die Ausdehnung der Infrastruktur, die dazu geforderten ökologischen Ersatzmassnahmen, durch den Raumbedarf für Fliessgewässer und durch die Ausdehnung der Waldfläche. Besonders ausgeprägt sind die Nutzungskonflikte im Mittelland, indem mit dem Ausbau des Strassen- und des Bahnnetzes sowie der Elektrizitäts- und der Gasversorgung die Zersiedlung weiter voranschreitet. Auch mit dem 1992 eingeführten Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), der einen Mindestumfang von 438 560 Hektaren FFF definiert, konnte der Verlust an landwirtschaftlich wertvollem Kulturland nicht entscheidend eingedämmt werden.

Ein Entwurf des neuen Raumentwicklungsgesetzes (E-REG) ist momentan in Vernehmlassung. Mit der Revision des heutigen RPG sollen einerseits bewährte Instrumente der Raumplanung (Konzepte und Sachpläne, kantonale Richtpläne, Nutzungspläne) übernommen werden, andererseits den Kantonen in verschiedenen Bereichen klarere Vorgaben gemacht werden, als dies heute der Fall ist. Das E-REG bezieht neben den ländlichen Räumen auch Metropolen, Agglomerationen und Städte mit ein und schlägt verschiedene abgaberechtliche Bestimmungen (Versiegelungsabgabe in Kulturlandzonen, Wohnflächenabgaben in Kulturlandzonen) sowie Anreizmassnahmen vor. Aber auch die Sanktionsmöglichkeiten sollen verstärkt werden. Ausserhalb der Bauzonen wird anstelle der Landwirtschaftszone neu der Begriff der Kulturlandzone vorgeschlagen. Damit soll verdeutlicht werden, dass dieses Gebiet sehr unterschiedliche Funktionen (insbesondere Landwirtschaft, Naturschutz, Gewässer, Wald, Naturgefahren, Schutz natürlicher Ressourcen sowie Freizeit und Erholung) erfüllt. Das Bauen ausserhalb Bauzonen (BaB) soll ebenfalls neu geregelt werden, indem Detailvorschriften an die Kantone delegiert, ein verbindlicher Rahmen jedoch vom Bund vorgegeben wird. Die für die Raumplanung fundamentale Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet soll dadurch nicht unterlaufen werden. Der Bundesrat hat beschlossen, das E-REG dem Parlament als indirekten Gegenvorschlag zur Eidg. Volksinitiative „Raum für Mensch und Natur“ (Landschaftsinitiative, eingereicht am 14.8.2008) zu unterbreiten. Er wird dem Parlament eine Botschaft und einen Antrag über die Landschaftsinitiative im November 2009 unterbreiten.

Die Landschaftsinitiative bezweckt einen besseren Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlands und verlangt, dass die Gesamtfläche der Bauzonen während 20 Jahren nicht vergrössert wird. Gemäss einer Untersuchung von Fahrländer und Partner (2008) belaufen sich die aktuell verfügbaren Bauzonenreserven (unüberbaute Bauzonen und innere Reserven) auf 52 800 Hektaren, wovon 32 500 Hektaren für Wohnnutzungen und 20 400 Hektaren für Arbeitsnutzungen verfügbar sind. Die Nachfrage nach Bauzonenfläche im Zeitraum 2005-2030 wird mit 27 300 Hektaren (23 600 Hektaren Wohnnutzung, 3700 Hektaren Arbeitsnutzung) veranschlagt. Die verfügbaren Bauzonenreserven sind damit deutlich grösser als die zukünftige Nachfrage nach Bauzonenfläche. Auch in der räumlichen Verteilung lässt sich feststellen, dass selbst in der Agglomeration Zürich noch grosse Reserven vorhanden sind.

Auch die Motion Bigger³³ nimmt das Anliegen eines besseren Schutzes des Kulturlands auf und fordert die Schaffung eines Sachplans für landwirtschaftliche Vorranggebiete. Der Bundesrat teilt die Besorgnis des Motionärs über den anhaltenden Verlust von landwirtschaftlichem Kulturland und beantragt dem Parlament die Annahme dieses Vorstosses. Der Vorstoss wurde breit unterstützt, im Plenum bis dato aber noch nicht behandelt.

Gleichzeitig wird in der vom Schweizerischen Fischerei-Verband eingereichten Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ verlangt, dass die Kantone die Renaturierung von Wasserläufen fördern, die durch bauliche Massnahmen und Wasserkraftwerke beeinträchtigt sind. Der Bundesrat hat den von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) ausgearbeiteten Gegenvorschlag unterstützt. Dieser verlangt, dass nur die wichtigsten Abschnitte revitalisiert werden, d.h. 4 000 Kilometer von 15 000 Kilometer eingedämmten und begradigten Gewässerabschnitten. Bei der konkreten Umsetzung können sich Konflikte ergeben zwischen dem Raumbedarf für die Fliessgewässer und den Interessen der Landwirtschaft zur Erhaltung des Kulturlands (insbesondere Fruchtfolgeflächen).

³³ 05.3676 Motion Bigger, Kulturlandverlust und landwirtschaftliche Nutzfläche

Fazit

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der quantitative Bodenschutz im Raumplanungsrecht bisher zu wenig griffig geregelt ist. Zwar besteht mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) ein zweckmässiges Instrumentarium zum Schutz des Bodens. Dieses wird jedoch nicht immer korrekt umgesetzt. Bei den Interessenabwägungen wird den landwirtschaftlichen Flächen generell und insbesondere auch den FFF vielfach zu wenig Gewicht beigemessen, sodass der Rückgang der Kulturlächen aufgrund der vielfältigen Ansprüche bis heute unvermindert anhält. Die Landwirtschaft kann jedoch die gemeinwirtschaftlichen Leistungen nur erbringen, wenn genügend grosse und zusammenhängende Kulturlandflächen zur Verfügung stehen. Aus Sicht der Landwirtschaft als grösste Flächennutzerin muss auch mit Blick auf die weltweite Entwicklung in der Nahrungsmittelproduktion (vgl. Ziff. 3.1.2) sichergestellt werden, dass das Produktionspotenzial der landwirtschaftlichen Nutzflächen und insbesondere der Fruchtfolgeflächen (FFF) erhalten bleibt.

3.4.8 Regionalpolitik

Die wirtschaftlichen Hauptprobleme der Berggebiete und ländlichen Räume und darin eingeschlossen auch der Landwirtschaft bestehen darin, den Strukturwandel erfolgreich zu meistern und der Abwanderung junger, qualifizierter Leute mangels attraktiver Arbeitsplätze (sog. „brain drain“) vorzubeugen. Expertenarbeiten und Evaluationen haben gezeigt, dass die frühere Regionalpolitik nur geringe Beiträge zur Lösung dieser Probleme beizusteuern vermochte.

Die Neue Regionalpolitik (NRP), welche mit dem neuen Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik³⁴ am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, wurde deshalb konsequent auf die Förderung der regionalen Wertschöpfung ausgerichtet. Für die Umsetzung der NRP hat das Parlament ein Mehrjahresprogramm 2008-2015 beschlossen. Dem Fonds für Regionalentwicklung sollen in einem auf acht Jahre befristeten Zahlungsrahmen Mittel von 230 Millionen Franken zufließen.

Fazit

Die NRP soll dazu beitragen, dass die Berggebiete und die weiteren ländlichen Räume in der Schweiz endogene Wachstumsbeiträge zu leisten vermögen. Daneben übernehmen solche Gebiete und Räume aber auch viele komplementäre Aufgaben für die Gesellschaft und die Zentren. Diese Leistungen werden jedoch nicht über die NRP, sondern einerseits durch die Instrumente der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und andererseits durch weitere Sektoralpolitiken, insbesondere auch die Agrarpolitik unterstützt. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft werden auch inskünftig primär über das agrarpolitische Instrumentarium zu fördern sein.

3.4.9 Tierschutz

Das Tierschutzgesetz (TSchG)³⁵ wurde in den vergangenen Jahren vollständig revidiert. Auslöser für die Totalrevision war die öffentliche Kritik an Gesetzeslücken und an Mängeln beim Vollzug. Das revidierte Tierschutzgesetz, welches das Parlament am 16. Dezember 2005 verabschiedet hatte, setzte der Bundesrat zusammen mit der neuen Tierschutzverordnung (TSchV)³⁶ auf den 1. September 2008 in Kraft. Das Niveau der Schweizer Tierschutzgesetzgebung liegt in vielen Bereichen über jenem im angrenzenden Ausland, obwohl der Tierschutz auch in gewissen Ländern der EU verbessert wurde und wird. So hat zum Beispiel Österreich seit 2005 ein Tierschutzrecht, das in vielen Bereichen gleichwertig ist. Was die Umsetzung der Gesetzgebung anbelangt, hat die Schweiz jedoch nach wie vor eine Vorreiterrolle. Die Anforderung einer tiergerechten Haltung der Nutztiere ist im ÖLN enthalten und damit eine Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Deshalb wird die Einhaltung der Tierschutzbestimmungen auf den Schweizer Landwirtschaftsbetrieben regelmässig durch akkreditierte Inspektionsstellen kontrolliert.

³⁴ SR 901.0

³⁵ SR 455

³⁶ SR 455.1

Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem Niveau der Tierschutzgesetzgebung und den Direktzahlungen zur Förderung besonders tierfreundlicher Stallhaltungssysteme. Da es nur Beiträge gibt für Haltungssysteme, die über das Niveau der Tierschutzgesetzgebung hinaus gehen, müssen die Beitragsvoraussetzungen überprüft werden, wenn das Niveau der Tierschutzgesetzgebung angehoben wird.

Fazit

Der Vollzug des Tierschutzrechts auf Landwirtschaftsbetrieben erfolgt eng koordiniert mit dem Vollzug der Direktzahlungen, insbesondere mit den Kontrollen im Rahmen des ÖLN. Darüber hinaus bestehen gezielte Programme, die das Tierwohl über das gesetzlich vorgeschriebene Niveau hinaus fördern. Momentan gibt es im Tierschutzrecht keine Entwicklungen, die die aktuelle Regelung in Frage stellen würde.

3.5 Schlussfolgerungen

Für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems lassen sich aufgrund der in diesem Kapitel dargestellten Rahmenbedingungen folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Während die Preise für Agrargüter auf den internationalen Märkten in den nächsten Jahren tendenziell ansteigen, wird der Grenzschutz in der Schweiz wahrscheinlich weiter abnehmen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Produzentenpreise in der Schweiz dadurch sinken. Sinkende Produzentenpreise einerseits, das hohe Schweizer Kostenumfeld und die klimatischen sowie topographischen Nachteile andererseits führen dazu, dass es auch in Zukunft Anreize in Form von Direktzahlungen braucht, damit die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringen kann.
- Bei sinkendem Grenzschutz wird die Bedeutung der Direktzahlungen insbesondere zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit zunehmen. Im Hinblick auf weitere Marktöffnungen ist darauf zu achten, dass mit den Direktzahlungen die Entwicklung von wettbewerbsfähigeren Strukturen begünstigt wird. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass Veränderungen in sozial verträglichem Rhythmus erfolgen.
- Die mittelfristige Preisentwicklung in der Schweiz ist momentan sehr unsicher. Einerseits gibt es Unsicherheiten, was die Preisentwicklungen auf den internationalen Märkten und andererseits, was das künftige Ausmass des Grenzschutzes in der Schweiz anbelangt. Das Direktzahlungssystem ist daher so zu gestalten, dass die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei unterschiedlichen Preisverhältnissen erbringen kann.
- Ein Abschluss der Doha-Runde der WTO wird voraussichtlich nur zu einer leichten Verschärfung der Green-Box-Kriterien führen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Green-Box-Kriterien künftig vermehrt mit WTO-rechtlichen Verfahren durchgesetzt werden, sollten die Direktzahlungen möglichst entkoppelt und in Übereinstimmung mit den Green-Box-Kriterien sein.
- Der landwirtschaftliche Kulturboden ist die Grundlage für die Erbringung der meisten gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Diese Ressource ist aufgrund der Siedlungsentwicklung stark unter Druck. Zudem gibt es auch Raumansprüche von anderen Politikbereichen, die in Konkurrenz stehen zur landwirtschaftliche Nutzung des Bodens (Revitalisierung von Gewässern, Hochwasserschutz, Rodungsersatz). Den starken ökonomischen Anreizen zur Versiegelung des Kulturbodens könnte durch eine Verknüpfung der Instrumente der Raumplanung mit den Direktzahlungen stärker entgegengewirkt werden.
- Tendenziell steigen die Anforderungen, die von den anderen Politikbereichen an die Landwirtschaft gestellt werden. Da in den anderen Politikbereichen auch künftig nur in sehr beschränktem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, kommt den Direktzahlungen in Bezug auf die Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen weiterhin eine zentrale Rolle zu. Die Direktzahlungen sind dabei künftig noch besser auf die anderen Politikbereiche abzustimmen.

4 Entwicklungen bei den Direktzahlungen im Ausland

Die Direktzahlungen sind nicht nur in der Schweiz sondern auch in anderen Ländern ein zentrales Instrument der Agrarpolitik. Nachfolgend werden die Direktzahlungssysteme der EU, von Norwegen, der USA und von Kanada beschrieben (Ziff. 4.1 bis 4.4). Neben den instrumentellen Aspekten ist auch ein Vergleich der Stützungshöhe von Interesse (Ziff. 4.5). Da sich Direktzahlungen im internationalen Kontext langfristig nur legitimieren lassen, wenn die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft anerkannt werden, wird schliesslich unter Ziff. 4.6 der Stand der internationalen Diskussion zum Thema Multifunktionalität dargelegt.

4.1 EU

In der EU sind Direktzahlungen heute ein wichtiges agrarpolitisches Instrument. Es wird periodisch weiterentwickelt. Nach der Erläuterung des allgemeinen Kontexts (Ziff. 4.1.1) wird auf die verschiedenen Arten von EU-Direktzahlungen inklusive deren Ziele näher eingegangen (Ziff. 4.1.2 und 4.1.3). Anschliessend wird die Finanzierung des Systems erklärt (Ziff. 4.1.4) und dargestellt, in welche Richtung sich die EU-Agrarpolitik voraussichtlich weiterentwickeln wird (Ziff. 4.1.5). Abschliessend werden die Erkenntnisse zusammengefasst (Ziff. 4.1.6).

4.1.1 Grundzüge der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Die GAP beruht auf drei Grundsätzen:

- Einheit der Märkte (freier Warenverkehr innerhalb der EU);
- Gemeinschaftspräferenz kombiniert mit einer gemeinsamen Aussenhandelspolitik (vorrangige Vermarktung von EU-Produkten und Zollschutz gegen Importe);
- finanzielle Solidarität (Art. 33 EGV ff.)³⁷.

Die Massnahmen der GAP sind in zwei Gruppen (Säulen) eingeteilt:

Die **erste Säule** umfasst die produktspezifischen Marktordnungen (z.B. Getreide, Milch und Milchprodukte, Rind- und Kalbfleisch) sowie die Ausgleichszahlungen (Flächen- und Tierprämien), welche 1992 zur Teilkompensation der ab diesem Zeitpunkt vorgenommenen Preissenkungen eingeführt wurden. Die Ausgleichszahlungen wurden mit der Reform von 2003 grundsätzlich von der Produktion entkoppelt (Umsetzung ab 2005), d.h. in eine Betriebsprämie umgewandelt. Die **zweite Säule** fasst die Massnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes zusammen.

Die Schweizer und die EU-Agrarpolitik haben sich im Verlaufe der neunziger Jahre, auch unter WTO-Einfluss, angenähert. Sowohl die Schweiz als auch die EU bekennen sich zu einer multifunktionalen Landwirtschaft. Bei den geltenden Marktordnungen gibt es jedoch Unterschiede: Während beispielsweise die Schweiz 2009 die Milchkontingentierung aufhebt, läuft diese in der EU anfangs 2015 aus, wobei die Kontingentsmengen sukzessive ausgeweitet und die Interventionspreise schrittweise gesenkt werden. Mit der Agrarpolitik 2011 wurden in der Schweiz per 2009 alle Exportsubventionen mit Ausnahme der Exportbeiträge für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte abgeschafft, während sich die EU im Rahmen der WTO-Verhandlungen mit der Abschaffung der Exportsubventionen erst per 2013, d.h. am Ende der Laufzeit des aktuellen Finanzrahmens, einverstanden erklärt hat.

4.1.2 Erste Säule: Betriebsprämie und verbleibende Flächen- und Tierprämien

In der EU werden explizit nur Massnahmen der ersten Säule als Direktzahlungen bezeichnet. Die Direktzahlungen umfassen die Betriebsprämie und die produktspezifischen Flächen- und Tierprämien.

³⁷ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV);
http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html

Entstehung

Vor der Reform von 2003 wurden im Rahmen der ersten Säule der GAP Direktzahlungen in Form von produktspezifischen Hektar- und Tierprämien ausgerichtet. Diese Direktzahlungen waren 1992 zur Teilkompensation der ab diesem Zeitpunkt vorgenommenen Preissenkungen eingeführt worden. Aufgrund der regionalen Differenzierung der Hektarprämien nach dem Ertragspotenzial und dem unterschiedlichen Tierbesatz war die Stützung pro Hektar sehr unterschiedlich je nach Standort und Produktionsausrichtung.

Ziel der Reform von 2003³⁸ war eine weitgehende Entkopplung dieser Direktzahlungen von der Produktion. Das sehr unterschiedliche Subventionsniveau machte es jedoch politisch unmöglich, einheitliche Flächenbeiträge auszurichten. Die Umverteilung zwischen den einzelnen Betrieben resp. den verschiedenen Regionen wäre zu gross gewesen. Vor diesem Hintergrund wurde als neue Direktzahlung die sogenannte Betriebsprämie eingeführt. Die Betriebsprämie ist kein fixer Beitrag pro Betrieb, sondern eine betriebsbezogene Flächenprämie, die eine Entkopplung der Zahlungen unter weitgehender Besitzstandswahrung für den Einzelbetrieb ermöglicht. Neben der neuen von der Produktion entkoppelten Betriebsprämie enthält die erste Säule auch weiterhin an spezifische Produkte gebundene Massnahmen wie beispielsweise gekoppelte Prämien, Interventionsregelungen und Exportsubventionen.

Betriebsprämie: Grundmodell

Die Höhe der individuellen **Betriebsprämie (Grundmodell)** errechnet sich in zwei Schritten:

- Es werden sogenannte Zahlungsansprüche bestimmt.
Berechnung (Anzahl und Wert pro Hektare):
Bisherige Prämien (Flächen- und Tierprämien) geteilt durch **bisherige** beihilfefähige Flächen (Bsp.: 6 000 EUR / 14 ha = 429 EUR je Zahlungsanspruch). Die bisherigen beihilfefähigen Flächen sind sämtliche Flächen, für die im Referenzzeitraum ein Anspruch auf Direktzahlungen bestand (inkl. Futterflächen).
- Berechnung der Betriebsprämie:
Die Betriebsprämie ergibt sich aus der Multiplikation der **aktuellen** beihilfefähigen Fläche³⁹ mit dem Wert je Zahlungsanspruch (Bsp.: 12 ha mal 429 EUR / ha = 5 148 EUR), wobei die beihilfefähige Fläche höchstens so gross ist wie die Anzahl Zahlungsansprüche.

Die anfangs zugeteilte Betriebsprämie unterscheidet sich damit von Betrieb zu Betrieb aufgrund von Unterschieden bezüglich:

- Anzahl Zahlungsansprüche (bisherige beihilfefähige Flächen);
- Wert der Zahlungsansprüche;
- aktuell verfügbare beihilfefähige Flächen.

Die Betriebsprämie ist allerdings nicht fix. Zahlungsansprüche können durch Zu- und Verkauf mit oder ohne Flächen von einem Betrieb auf einen anderen übertragen werden. Mit einem Kauf von Zahlungsansprüchen kann ein Betrieb seine Betriebsprämie aufstocken, wenn die aktuell beihilfefähige

³⁸ Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001, ABI. L 270 vom 21.10.2003, S. 1

³⁹ Zur aktuell beihilfefähigen Fläche gehören alle landwirtschaftlichen Flächen des Betriebs, die als Ackerland oder Dauergrünland genutzt werden, ausgenommen die Flächen für Dauerkulturen, Wälder oder nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten. Die Definition weicht von jener der bisherigen beihilfefähigen Flächen ab. Dies und weitere Gründe wie die Bildung einer nationalen Reserve und die Umlagerung eines Teils der Beihilfen in die zweite Säule („Modulation“) führt dazu, dass die Betriebsprämie in der Regel kleiner ist als die alte Prämien-summe.

Fläche grösser ist als die bisherige beihilfefähige Fläche⁴⁰. Auch Zu- und Verpachtungen sind zulässig, wenn zusammen mit den Zahlungsansprüchen eine gleiche Anzahl Hektaren beihilfefähiger Flächen übertragen wird.

Betriebsprämie: Regionalmodell

Als Alternative zum Grundmodell der Betriebsprämie können sich die Mitgliedstaaten für ein **Regionalmodell** entscheiden. Im Unterschied zum Grundmodell erhalten hier alle Landwirte einer Region gleich hohe Zahlungsansprüche pro ha beihilfefähiger Fläche. Dieser Ansatz bringt eine gewisse Umverteilung der Zahlungen unter den Landwirten mit sich. Eine Differenzierung zwischen Grün- und Ackerland ist möglich. Mitgliedstaaten mit einer beihilfefähigen Fläche von weniger als drei Millionen Hektaren⁴¹ können als eine einzige Region angesehen werden.

Die Mitgliedstaaten können sich auch für **gemischte Modelle** entscheiden. Hier wird das Grundmodell mit dem Regionalmodell kombiniert.

Flächen- und Tierprämien

Schliesslich steht es den Mitgliedstaaten frei, innerhalb eines vorgegebenen Rahmens gewisse alte Flächen- und Tierprämien zum Teil weiterhin in der ursprünglichen gekoppelten Form auszurichten (Teilkoppelung). So können beispielsweise weiterhin Mutterkuhprämien ausgerichtet werden, dasselbe gilt auch für einen Teil der Getreideprämien. Mit den Beschlüssen zum Gesundheitscheck vom November 2008 (vgl. Ziff. 4.1.5) wurde diese Teilkoppelung aber auf die Mutterkuhprämie und die Prämie für Schaf- und Ziegenfleisch beschränkt.

Umsetzung in den Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten haben verschiedene Wege gewählt zur Umsetzung der EU-Vorgaben bezüglich Betriebsprämie. Alle neuen Mitgliedstaaten wenden das Regionalmodell an und Deutschland sowie England sind auf dem Weg dazu. Frankreich, Italien und Österreich haben sich für die individuelle Betriebsprämie im Grundmodell in Kombination mit der Teilkoppelung entschieden (Tabelle 3).

⁴⁰ Beispiel: Ein Betrieb kauft 2 Zahlungsansprüche für eine Fläche von 2 ha Zuckerrüben, die neu beihilfefähig sind, es früher aber nicht waren.

⁴¹ Die landwirtschaftliche Nutzfläche in der Schweiz beträgt 1,065 Millionen Hektaren.

Tabelle 3: Vergleich der EU-Betriebsprämie im Grundmodell mit dem Regionalmodell

	Grundmodell	Regionalmodell
Bezugsgrösse	Hektaren	Hektaren
Höhe der Beiträge pro Hektare	Für jeden Betrieb individuell. Bestimmt nach der Höhe der bisherigen, produktgebundenen Stützung.	Für alle Betriebe einer Region gleich. Bestimmt nach der Höhe der bisherigen produktgebundenen Stützung der Region. Möglichkeit der Differenzierung nach Grün- und Ackerland.
Höhe der Beiträge total	Förderfähige Flächen, begrenzt durch Anzahl Prämienrechte (Zahlungsansprüche). Möglichkeit, Prämienrechte zu kaufen und zu verkaufen.	Förderfähige Flächen, begrenzt durch Anzahl Prämienrechte (Zahlungsansprüche). Möglichkeit, Prämienrechte zu kaufen oder zu verkaufen.
Entwicklung in den nächsten Jahren	Frankreich, Italien, Österreich ⁴² : Grundmodell verbunden mit Teilkoppelung, konstant. Deutschland: gemischtes Modell, Überführung in regional einheitliche Flächenprämien. Neue Mitgliedstaaten: Regionalmodell, konstant.	

Cross Compliance (CC)

Voraussetzung für den Erhalt sämtlicher gekoppelter und entkoppelter Prämien (Direktzahlungen) der ersten Säule ist die Einhaltung der Cross-Compliance (Art. 4 der EG-Ratsverordnung 1782/2003) und von Mindestanforderungen für die Produktion (Art. 5). Ein Nicht-Einhalten dieser Mindeststandards führt zu Sanktionen d.h. Kürzungen der Direktzahlungen. Die CC verlangt die Einhaltung bestimmter rechtlicher Vorschriften in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit. Die Mindestanforderungen für die Produktion umfassen die Erhaltung der landwirtschaftlicher Flächen in „gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ und die Erhaltung von Dauergrünland. Diese Mindeststandards gelten für den gesamten Betrieb, also auch für Flächen ohne Prämienrechte und Tierproduktionsverfahren wie die Schweine- und Geflügelhaltung, die keine Direktzahlungen erhalten.

Der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz nach Art. 70 Abs. 2 LwG umfasst einen Teil der Ziele von Art. 4 und 5 der EG-Ratsverordnung 1782/2003. Die Cross-Compliance in der EU entspricht mit Bezug auf das Umwelt-, Gewässer- und Tierschutzrecht Art. 70 Abs. 4 LwG. Eine Studie (Nitsch und Osterburg 2005) kommt zum Schluss, dass sich viele Standards des schweizerischen ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) mit den Auflagen der Cross Compliance und den Mindestanforderungen für die Produktion in der EU decken. Dabei sind die Anforderungen des ÖLN teils strenger als die Mindeststandards in der EU (Mindestanteil an ökologischen Ausgleichsflächen, geregelte Fruchtfolge sowie Auswahl und gezielte Anwendung von Pflanzenschutzmitteln), teils milder (z.B. kein Schutz von Dauergrünland). Die CC umfasst hingegen mehr Bereiche als der ÖLN (insbesondere das Lebensmittelrecht), wobei es für diese Bereiche in der Schweiz ebenfalls gesetzliche Bestimmungen gibt.

Ein Bericht des Europäischen Rechnungshofs über die Wirksamkeit der CC-Regelung in der EU (2008) zeigt auf, dass die Umsetzung der CC noch erhebliche Mängel aufweist. So wird festgehalten, dass die Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zur Anwendung wirksamer Kontroll- und Sanktionssysteme nicht nachkommen, so dass nicht hinreichend gewährleistet ist, dass die Betriebsinhaber ihrerseits ihre Verpflichtungen einhalten. Demgegenüber ist der ÖLN in der Schweiz gut eingeführt. Das Kontrollwesen ist zuverlässig und Verstösse werden geahndet (vgl. Ziff. 2.3).

⁴² Österreich bleibt vorläufig beim Grundmodell, wobei folgende Beihilfen und Prämien (teilweise) gekoppelt bleiben: Hartweizen, Eiweisspflanzen, Energiepflanzen, Schalenfrüchte, Stärkekartoffeln (60 %), Schlachtpremie (40 %); Mutterkuhprämie, Hopfen (25 %).

Zielbezug der Massnahmen

Die Direktzahlungen der ersten Säule sind Zahlungen zur Einkommensstützung. Dies ergibt sich aus den Ausführungen der Kommission im Zusammenhang mit der Reform von 1992 („MacSharry-Reform“), als die Direktzahlungen der ersten Säule („direkte Beihilfen“) eingeführt wurden⁴³. Auch in späteren Dokumenten finden sich entsprechende Hinweise, die wichtigsten in der EG-Ratsverordnung 1782/2003, die u.a. die Regeln zur Betriebsprämie festhält.

In einer Analyse aus dem Jahr 2003 kommt der Europäische Rechnungshof zum Schluss, dass die Gemeinschaft nur über unzureichende statistische Informationen über das verfügbare Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte verfügt. Das bedeutet, dass die Grundlagen für ein optimales Targeting (Ausrichtung der Zahlungen auf die effektive Einkommenslage landwirtschaftlicher Haushalte) fehlen. Eine Bewertung der Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Haushalte ist nicht möglich, deshalb kann nicht eindeutig bestimmt werden, ob das entsprechende Ziel des EG-Vertrags erreicht wird⁴⁴.

4.1.3 Zweite Säule: Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums

Im Rahmen der zweiten Säule existieren folgende **Schwerpunkte** mit entsprechenden Massnahmen:

- Schwerpunkt 1: Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (Bildung, Investitionshilfen, Förderung der Qualität, Starthilfe, Vorruhestandsregelung);
- Schwerpunkt 2: Massnahmen zur Verbesserung der Umwelt und der Landschaft (Umwelt, Tierschutz, benachteiligte Gebiete, nachhaltige Bewirtschaftung bewaldeter Flächen);
- Schwerpunkt 3: Massnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (z.B. Dorferneuerung, Diversifizierung);
- Schwerpunkt 4: Leader (Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien durch lokale Aktionsgruppen: innovative Konzepte, Kooperationsprojekte, Vernetzung lokaler Partnerschaften).

Basierend auf strategischen Leitlinien der EU legen die Mitgliedstaaten jeweils für sieben Jahre einen nationalen Strategieplan und konkrete Umsetzungsprogramme (Entwicklungsprogramme) fest, die von der Kommission genehmigt werden müssen. Die aktuelle Programmplanungsperiode hat 2007 begonnen und läuft bis 2013. Ein Mitgliedstaat kann entweder ein einziges Programm für sein gesamtes Hoheitsgebiet oder verschiedene regionale Programme vorlegen. Die Entwicklungsprogramme setzen sich aus einem Bündel von Massnahmen zusammen, wobei Massnahmen aus allen vier Schwerpunkten enthalten sein müssen. Die Umweltmassnahmen müssen zwingend flächendeckend im ganzen Land angeboten werden⁴⁵.

Bei den meisten Massnahmen wird nicht vorgegeben, wie die Höhe der Zahlung bemessen wird. Eine Ausnahme bilden die Massnahmen im Bereich des Schwerpunkts 2 (Umwelt, benachteiligte Gebiete). Hier wird explizit erwähnt, dass die Zahlungen zum Ausgleich der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste der Landwirte dienen⁴⁶. Die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen und die Höhe der Beiträge sowie Angaben zu den konkreten Zielen, den Indikatoren und dem Monitoring sind in den Entwicklungsprogrammen geregelt.

⁴³ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat vom 1.2.1991, Die künftige Entwicklung der GAP, Grundsatzpapier der Kommission, KOM(91) 100 endg., S. 12.

⁴⁴ Nach Artikel 33 Abs. 1 des EG-Vertrags besteht eines der fünf Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik darin, der landwirtschaftlichen Bevölkerung insbesondere durch die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten.

⁴⁵ Für Beispiele von Programmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vgl. jene von Bayern 2007-2013 (www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/programme/eler/24245/linkurl_1.pdf) oder Österreich 2007-2013 (<http://land.lebensministerium.at/article/articleview/60417/1/8486>).

⁴⁶ vgl. z.B. Art. 37, 38, 39, 40 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005, über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1

Zielbezug der Massnahmen

Für die einzelnen Massnahmen sind im Allgemeinen keine konkreten Ziele festgelegt. Entsprechend den vier Schwerpunkten sind folgende summarischen Ziele definiert worden⁴⁷:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation;
- Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung;
- Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.

Als Grundlage für die Evaluation der siebenjährigen Entwicklungsprogramme müssen die Mitgliedstaaten quantifizierte Ziele für die einzelnen Massnahmen formulieren⁴⁸.

4.1.4 Finanzierungsquellen

Während die **erste Säule der GAP** voll aus dem EU-Gesamtbudget finanziert wird, ist die **zweite Säule** kofinanziert, d.h. die EU leistet einen Beitrag, der Rest wird von den Mitgliedstaaten selbst finanziert. Die Höchstsätze für die Kofinanzierung der EU schwanken zwischen 50 und 80 Prozent und hängen von folgenden zwei Faktoren ab:

- Region: Die Kofinanzierungssätze sind höher in den Konvergenzregionen, d.h. jenen Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts beträgt.
- Massnahmengruppe (Schwerpunkt): Die Kofinanzierungsanteile für Massnahmen im Bereich Umwelt und Landschaft sind höher als für die anderen Massnahmen. Dies spiegelt die besondere Bedeutung wider, die die EU dieser Massnahmengruppe zumisst.

Zusätzlich zur Förderung im Rahmen der GAP sind **nationale Beihilfen** für kleine und mittlere in der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen tätige Unternehmen möglich. Die EU legt hierzu Rahmenbedingungen inklusive Förderobergrenzen fest. Die Beihilfen dürfen nur ausgerichtet werden, wenn sie den Zielen der GAP nicht zuwiderlaufen. Massnahmen, die lediglich das Ziel verfolgen, die finanzielle Lage der Erzeuger zu verbessern und die nicht zur Entwicklung des Sektors beitragen sowie Beihilfen, die auf der Grundlage des Preises, der Menge oder von Betriebseinheiten gewährt werden, sind verboten. 2007 wurde die entsprechende Verordnung aufgeteilt. Die Beihilfen für die Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen wurden den allgemeinen Regeln zur Förderung von Unternehmen unterstellt, während die Regeln für die Beihilfen an die Landwirtschaft im engeren Sinn neu in einer überarbeiteten separaten Verordnung festgehalten sind.

Für die Unterstützung der Verarbeitung und Vermarktung gibt es grundsätzlich auch noch andere Fördermöglichkeiten im Rahmen der EG-Gesetzgebung. So stehen für bestimmte Gebiete Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur Verfügung mit dem Ziel die regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie die europäische territoriale Zusammenarbeit zu fördern⁴⁹.

⁴⁷ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005, Artikel 4

⁴⁸ Vgl. Art. 16 c der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. In der Vergangenheit wurden jedoch oft nur qualitative Ziele formuliert, vgl. bayerisches Programm 2000-2006.

⁴⁹ Die Kohäsionspolitik 2007-2013 (EU 2007)

4.1.5 Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik

Beschlüsse zum Gesundheitscheck der GAP vom November 2008

Im November 2008 einigten sich die Agrarminister der EU im Rahmen des sogenannten *Gesundheitschecks* auf verschiedene Anpassungen bei der GAP⁵⁰. Die Beschlüsse sollen der EU-Landwirtschaft helfen, besser auf Marktsignale zu reagieren und für neue Herausforderungen und Chancen etwa in den Bereichen Klimawandel, Wassermanagement, Schutz der biologischen Vielfalt und Erzeugung von Bioenergie gerüstet zu sein.

Das System der Betriebsprämie wird beibehalten. Zukünftig wird aber der grösste Teil der noch gekoppelten Zahlungen auch von der Produktion entkoppelt und in die Betriebsprämienregelung einbezogen. Eine Ausnahme bleibt bei den Mutterkuhprämien und den Prämien für Schaf- und Ziegenfleisch. Hier können die Mitgliedstaaten die gekoppelte Stützung in der derzeitigen Höhe beibehalten.

Die Zahlungen aus der ersten Säule wurden bis jetzt ab einer Höhe von 5 000 Euro pro Betrieb um 5 % gekürzt und der entsprechende Betrag für die Entwicklung des ländlichen Raums (2. Säule) zur Verfügung gestellt. Diese Modulation wird bis 2012 stufenweise auf 10 % erhöht. Bei Zahlungen von über 300 000 Euro werden zusätzlich weitere 4 % abgezogen. Damit werden mehr Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der 2. Säule zur Verfügung stehen.

Die produktionslenkende Massnahme der obligatorischen Flächenstilllegung in der EU wird abgeschafft. Künftig sind Landwirte nicht mehr verpflichtet, 10 % ihrer Ackerflächen stillzulegen. Die Cross Compliance wird einerseits vereinfacht, indem einige Standards gestrichen werden, andererseits wird es aber neue Anforderungen geben, um den Umweltnutzen der Flächenstilllegung zu erhalten und das Wassermanagement zu verbessern.

Direktzahlungen an die Landwirtschaft in der EU nach 2013

Eine nächste grundsätzliche Überprüfung der GAP unter landwirtschaftlichen und finanzpolitischen Gesichtspunkten ist bereits vorgesehen. Die Überprüfung findet im Zusammenhang mit der für das Jahr 2009 geplanten Neubeurteilung aller Haushaltsausgaben und -einnahmen statt. Als Grundlage für zukünftige Reformen der EU-Politiken und die finanzielle Vorschau für die Zeit nach 2013 wird die Kommission einen Bericht verfassen. Bereits liegen verschiedene Vorschläge vor, die nun in den politischen Prozess einfließen⁵¹. Die verschiedenen Vorschläge und Ideen sind teilweise sehr unterschiedlich. Offizielle Vorschläge von Seiten der Europäischen Kommission sind für das Jahr 2011 zu erwarten. Als Vorbereitung hat sie einen Auftrag unter dem Thema „Bereitstellung von öffentlichen Gütern durch die Agrarpolitik der Europäischen Union“ ausgeschrieben, in dem die gemeinwirtschaftlichen Leistungen beschrieben werden sollen⁵². Im Rahmen dieses Auftrags müssen auch Vorschläge gemacht werden, mit welcher Politik zukünftig welche Leistungen gefördert werden sollen. Die Arbeit soll bis Ende 2009 beendet werden und dient der Kommission als Grundlage für ihren Vorschlag für die zukünftige Agrarpolitik nach 2013.

⁵⁰ Beschluss der Agrarminister der EU vom 20. November 2008, vgl. Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16. Die Verordnung ist am 1. Februar 2009 in Kraft getreten.

⁵¹ Bureau und Mahé (2008); Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (2008); Hofer et al. (2009)

⁵² Bereitstellung von öffentlichen Gütern durch die Agrarpolitik der Europäischen Union.
http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/tenderdocs/2008/219598/index_en.htm

4.1.6 Fazit

Direktzahlungen der ersten Säule

Die Direktzahlungen der ersten Säule sind Zahlungen zur Einkommensstützung. Die Höhe der Zahlungen ergibt sich noch heute aus dem produktbezogenen Stützungs niveau vor 1992, das danach schrittweise abgesenkt wurde. Eine präzise Ausrichtung der Zahlungen auf die effektive Einkommenslage landwirtschaftlicher Haushalte zur Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung findet nicht statt.

Das Grundmodell der EU-Betriebsprämie unterscheidet sich wesentlich vom Schweizer System. Die EU-Betriebsprämie wird zwar analog zu den Schweizer Flächenbeiträgen pro Hektar bewirtschaftetes Land ausbezahlt. Die Ansätze pro Hektare sind jedoch von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich hoch. Sie richten sich nach der Höhe der bisherigen (produktgebundenen) Stützung. Die Wahrung der einzelbetrieblichen Besitzstandsverhältnisse stand im Vordergrund für diese Lösung.

Das Regionalmodell der EU-Betriebsprämie liegt dem Schweizer System näher. Beim Regionalmodell des EU-Betriebsbeitrages sind die Ansätze pro Hektare für alle Betriebe in einer Region gleich. Sie können analog zu den Schweizer Flächenbeiträgen nach Grünland und Ackerfläche differenziert werden. Die Höhe richtet sich nach der bisherigen, durchschnittlichen Stützung in der Region.

Das System der Betriebsprämie entwickelt sich tendenziell in Richtung Regionalmodell. Einige Mitgliedstaaten (z.B. Deutschland) haben heute ein gemischtes Modell, das im Laufe der nächsten Jahre in ein reines Regionalmodell überführt wird. Ausserdem müssen alle neuen Mitgliedstaaten (12 von 27) das Regionalmodell anwenden. Der Trend läuft eindeutig in Richtung Regionalmodell.

Zwischen CC und ÖLN gibt es Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Gemeinsam ist den beiden Ansätzen, dass die Einhaltung der Anforderungen die Voraussetzung für die Ausrichtung der Direktzahlungen sind. Materiell sind die Anforderungen des ÖLN teilweise strenger (Ökoausgleich, Fruchtfolge, Pflanzenschutzmittel), die CC umfasst dagegen mehr Bereiche (insb. Lebensmittelrecht).

Direktzahlungen der zweiten Säule

Für die breite Palette an Massnahmen zur ländlichen Entwicklung besteht ein summarischer Zielbezug (drei Ziele). Für die einzelnen Massnahmen sind auf EU-Ebene keine Ziele definiert. Die Mitgliedstaaten müssen allerdings zu jeder Programmplanungsperiode (sieben Jahre) konkrete Ziele definieren für die Massnahmen, die sie effektiv anwenden.

Für die meisten Massnahmen gibt es in der Schweiz verwandte Instrumente. Im Ansatz ist die zweite Säule der GAP allerdings breiter, da auch Förderungen möglich sind, die landwirtschaftsunabhängig sind (z.B. Finanzierung gemeinschaftlicher touristischer Infrastruktur oder Forstwirtschaft).

4.2 Norwegen

4.2.1 Überblick über die norwegische Agrarpolitik

Die norwegische Agrarpolitik verfolgt wie die schweizerische das Ziel, trotz geografisch, klimatisch und strukturell nachteiligen Bedingungen, eine inländische landwirtschaftliche Produktion aufrechtzuerhalten. Sie stützt ihre Landwirtschaft mit hohem Grenzschutz, interner Marktstützung (v.a. staatl. festgelegten Preisen, welche jährlich mit den Produzentenorganisationen ausgehandelt werden), Direktzahlungen (*Direct Support*), Exportförderung und Steuererleichterungen. Die finanzielle Stützung (v.a. Direktzahlungen) betrug im Jahr 2007 rund 11,1 Mrd. NOK (2,3 Mrd. CHF). Zur Regulierung des Milchmarktes hält Norwegen an der Milchkontingentierung fest, erhöhte aber 2005 die Kontingentsmenge um 2 % und 2007 zusätzlich um 1 %.

4.2.2 Direktzahlungen

Produktionsmengenbezogene Beiträge

Zusätzlich zu staatlich regulierten Preisen werden in Norwegen Direktzahlungsbeiträge pro produzierte Menge (z.B. Tonne Rindfleisch oder Liter Milch) ausbezahlt. Solche Zahlungen machten im Jahr 2007 gut 10 Prozent der finanziellen Stützung der norwegischen Landwirtschaft aus. Darunter fallen:

- Variable Ausgleichsbeiträge (*Deficiency Payments*) für Fleisch und Wolle;
- Transportbeiträge für Fleisch und Eier;
- Beiträge für Früchte, Beeren, Gemüse und Kartoffeln von hoher Qualität;
- Zulagen für Milch und Milchprodukte (unterteilt in Basiszulage und regionale Zulagen).

Flächenbeiträge

Das 1994 eingeführte Flächennutzungs- und Kulturlandschaftsprogramm (*Acreage and Cultural Landscape Programme*) beinhaltet verschiedene Flächenbeiträge. Im Jahr 2006 betrug die über dieses Programm ausbezahlte Summe gesamthaft rund ein Viertel der budgetären Agrarstützung.

- Der einheitliche Kulturlandschaftsbeitrag wird pro Hektare landwirtschaftlich genutzte Fläche ausbezahlt und betrug im Jahr 2006 1870 NOK/ha (347 CHF/ha). Dieser Beitrag soll dazu beitragen, dass die landwirtschaftliche Nutzfläche produktiv genutzt wird und die Kulturlandschaft erhalten bleibt. Die Zahlung ist an die Bedingung geknüpft, dass umweltfreundliche Produktionspraktiken angewendet werden.
- Zusätzliche Flächenanbaubeiträge erhalten norwegische Landwirte für den Anbau bestimmter Kulturen ebenso wie Landwirte in benachteiligten Gebieten. Mit diesen Beiträgen, welche in Bezug auf die angebaute Kultur, Region und Betriebsgrösse variieren können, soll einerseits die Produktion gewisser Güter gelenkt werden. Andererseits sollen Leistungen gefördert werden, die zur Erhaltung bestimmter Landschaftstypen beitragen und hauptsächlich durch Kleinbauern in dezentralen Regionen erbracht werden. Das Programm beinhaltet:
 - Flächenbeiträge für Kartoffeln, Getreide, Gemüse, Früchte und Beeren;
 - Flächenbeiträge für die Tierfutterproduktion (Zahlungshöhe wird reduziert, wenn Tierbesatz pro Futterfläche zu tief oder zu hoch liegt);
 - Flächenbeiträge für Landwirte in Berggebieten zur Kompensation der höheren Arbeits- und Transportkosten (variieren und sind abhängig von der Distanz zwischen Betriebsgebäude und Felder);
 - Hangbeiträge (pro ha mit Neigung >20 %, wobei mindestens die Hälfte der betrieblichen Nutzfläche diese Neigung aufweisen muss damit der Betrieb beitragsberechtigt ist).

Tierbeiträge

Tierbeiträge (*Production Payment for Livestock*) werden in Norwegen für Rinder, Schweine, Pferde, Schafe, Ziegen, Kaninchen, Gänse und Legehennen ausbezahlt. Die Beitragshöhe sinkt mit zunehmender Anzahl Tiere. Der Beitrag ist auf eine bestimmte Anzahl Tiere pro Betrieb limitiert. Knapp 20 Prozent der finanziellen Stützung entfielen im Jahr 2007 auf diese Beitragsform.

Betriebsbeiträge

Norwegen entrichtet auch Betriebsbeiträge und zwar in verschiedener Ausprägung:

- Fixer Strukturbeitrag für Milchbetriebe (ab 5 Milchkühe oder 27 Milchziegen), seit 2002 auch für Mastbetriebe ab 40 Mastkälber;
- Zusätzlicher fixer Beitrag für Milchbetriebe im Berggebiet, welche im Sommer Milch produzieren.

Zielbezug der Massnahmen

Die allgemeine Zielsetzung der norwegischen Agrarpolitik besteht einerseits in der Einkommenssicherung. Es wird diesbezüglich allerdings festgehalten, dass die Landwirte als Selbständige selber verantwortlich sind für ihr Einkommen. Zudem wird gerade auch mit den Direktzahlungen bezweckt, die Ernährungssicherheit sicherzustellen und zur Lebensfähigkeit der ländliche Räume und vielfältigen Kulturlandschaften beizutragen. Für einzelne Massnahmen wie beispielsweise die Flächenbeiträge existiert ein expliziter Zielbezug (vgl. oben).

Nationales Umweltprogramm (National Environmental Programme)

Mit dem Ziel, die zahlreichen bestehenden Beiträge zur Förderung von Umweltleistungen besser koordinieren zu können, wurde 2004 das *National Environmental Programme* eingeführt. Es definiert nationale Agrarumweltziele betreffend Biodiversität und Reduktion der Umweltbelastung, beinhaltet aber auch Ziele in Bezug auf das Kulturerbe und den Erhalt der Kulturlandschaft inklusive dem öffentlichen Zugang dazu. Die Teilnahme am Programm setzt einen betriebsspezifischen Umweltplan voraus, welcher durch den Beitragsbezüger erstellt werden muss. Unter das Nationale Umweltprogramm fallen beispielsweise Beiträge für extensiv genutzte Weiden, speziell umweltschonende Bodenbearbeitung oder Beiträge für den biologischen Landbau. Letztere betragen im Jahr 2007 rund 150 Mio. NOK (29 Mio. CHF).

Ein weiteres Ziel des Nationalen Umweltprogramms ist es, den 18 Verwaltungsprovinzen Norwegens bei der Ausgestaltung der Agrarumweltpolitik mehr Verantwortung zu übertragen. Alle Provinzen müssen regionale Umweltprogramme vorlegen, die aufzeigen sollen, mit welchen regionalen Instrumenten die nationalen Ziele verfolgt werden sollen. Mit der Abgabe von Verantwortung an die Provinzen soll das Bewusstsein der lokalen Bevölkerung für agrarumweltpolitische Anliegen gefördert, lokale Bedürfnisse besser berücksichtigt und schliesslich die Effizienz bei der Verteilung der öffentlichen Gelder erhöht werden. 2007 betragen die für die lokalen Umweltprogramme eingesetzten öffentlichen Mittel 390 Mio. NOK (74 Mio. CHF).

Weitere Massnahmen

Neben den bereits dargestellten Direktzahlungsmassnahmen unterstützt Norwegen seine Landwirtschaft mit weiteren Massnahmen unter dem Titel *Direct Support*. Diese Massnahmen lassen sich in zwei Kategorien unterteilen:

1. Massnahmen zur sozialen Absicherung der Landwirte:
 - Ferien- und Krankheitsentschädigungsbeiträge für Tierhalter;
 - Unterstützungsbeiträge bei Krankheit (für alle Landwirtinnen und Landwirte);
 - Entschädigungsbeiträge für Ernteverluste bei natürlichen Katastrophen (ausbezahlt, wenn die Ernte tiefer ausfällt als 70 % des Durchschnitts der letzten 5 Jahre);
 - Entschädigungsbeiträge für Tierhalter bei Schäden durch Raubtiere.
2. Massnahmen zur Vergünstigung von Produktionsmitteln:
 - Treibstoffvergünstigungen;
 - Transportbeiträge für Futtermittel;
 - Vergünstigungen von tierärztlichen Leistungen;
 - Schädlings- und Krankheitsbekämpfung (inkl. Beratung auf dem Hof).

4.2.3 Fazit

Das Massnahmenset in Norwegen ist deutlich breiter gefächert als jenes in der Schweiz. Erstens richtet Norwegen im Unterschied zur Schweiz betriebsbezogene Direktzahlungen aus. Zweitens gibt es in Norwegen produktionsmengenbezogene Direktzahlungen für praktisch alle Produkte ausser Getreide. In der Schweiz sind höchstens die Milchzulagen mit solchen Zahlungen vergleichbar. Drittens werden tierbezogene Beiträge in Norwegen im Gegensatz zur Schweiz nicht nur für Raufutterverzehrer sondern auch für Schweine und Geflügel ausgerichtet. Schliesslich verfügt Norwegen über verschiedene weitere Massnahmen zur sozialen Absicherung und Produktionsmittelvergünstigung. In der Schweiz gibt es mit Ausnahme der Mineralölsteuerrückerstattung auf Treibstoffen keine solchen Massnahmen.

Die grössten Gemeinsamkeiten zwischen dem norwegischen und dem schweizerischen System lassen sich bei den Flächenbeiträgen erkennen. Einerseits gibt es einen einheitlichen Kulturlandschaftsbeitrag, der mit dem allgemeinen Flächenbeitrag in der Schweiz vergleichbar ist. Andererseits gibt es spezifische Beiträge für Acker- und Spezialkulturen sowie für Hanglagen, welche Ähnlichkeiten zum Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche und Dauerkulturen und den Hangbeiträgen in der Schweiz aufweisen. Norwegen kennt auch eine Differenzierung der Zahlungen zugunsten der Berggebiete, wobei der Ausgleich von regionalen Erschwernissen nicht wie in der Schweiz über die Tierbeiträge, sondern über Flächen- und Betriebsbeiträge erfolgt. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Direktzahlungen in Norwegen stärker an die Produktion gekoppelt sind als in der Schweiz.

4.3 USA

4.3.1 Überblick über die amerikanische Agrarpolitik

Im Juni 2008 verabschiedete der amerikanische Kongress die Farm Bill 2008, die für die Jahre 2008-2012 ein Agrarbudget in der Höhe von 290 Mrd. USD festlegt. Die amerikanische Agrarpolitik umfasst dabei folgende vierzehn Massnahmengruppen:

- Agrarrohstoffe (*Commodities*)
- Umweltschutz (*Conservation*)
- Handel (*Trade*)
- Ernährung (*Nutrition*)
- Darlehen (*Credit*)
- Ländliche Entwicklung (*Rural Development*)
- Forschung (*Research*)
- Forstwirtschaft (*Forestry*)
- Energie (*Energy*)
- Gartenbau und Biologischer Landbau (*Horticulture and Organic Agriculture*)
- Tierhaltung (*Livestock*)
- Ernteversicherung (*Crop Insurance*)
- Warentermingeschäfte (*Commodity Futures*)
- Verschiedenes (*Miscellaneous*)

Die grösste Bedeutung hat die Massnahmengruppe Ernährung, mit der Nahrungsmittel für Arme subventioniert werden. Der Anteil dieser Rubrik am gesamten Agrarbudget beträgt rund zwei Drittel. Finanziell die zweitwichtigste Massnahmengruppe ist jene der Agrarrohstoffe (14 %) gefolgt vom Umweltschutz (10 %) und den Ausgaben für die Ernteversicherung (7 %). Finanziell relativ unbedeutend sind die Ausgaben für die ländliche Entwicklung, wo es um die Finanzierung ländlicher Infrastruktur ausserhalb des Agrarsektors geht. Bei dieser Rangierung muss beachtet werden, dass für bestimmte Gruppen (wie Forschung oder Darlehen) die Finanzierung der Massnahmen über andere Programme läuft und die entsprechenden Ausgaben nicht dem Agrarbudget zugerechnet werden.

4.3.2 Direktzahlungen

Berechnung

Direktzahlungen (*Direct Payments*) werden unter dem Titel Agrarrohstoffe ausgerichtet. Sie wurden mit der Farm Bill 2002 eingeführt. Auf der Grundlage der Farm Bill 2008 gibt es Direktzahlungen für die folgenden Produkte: Weizen, Futtergetreide, Baumwolle, Reis, Ölsaaten und Erdnüsse. Die Direktzahlungen werden jährlich ausgerichtet und basieren auf einer historischen Fläche (resp. 83,3 - 85 % davon) und einem historischen Ertrag (Tabelle 4). Der Produzent ist frei, ob er die entsprechende Kultur tatsächlich anbauen will. Alternativ kann er mit Ausnahme von Früchten und Gemüse auch andere Kulturen oder nichts anbauen, ohne die Bezugsberechtigung zu verlieren. Die Direktzahlungssumme ist auf 40 000 USD pro Person begrenzt. Unter bestimmten Umständen ist eine Verdoppelung möglich. Die Zahlungen sind bei der WTO der Green-Box zugeteilt.

Tabelle 4: Beispiel Direktzahlungen in den USA (Jahr 2008)

Berechnung	Einheit	Mais	Sojabohnen
Base acres ⁵³ (historische Fläche)	acres	400	600
Begrenzung der Base acres	%	85	85
Direct payment yield (historischer Ertrag)	bushels ⁵⁴ /acre	110	35
Direktzahlungssatz	USD/bushel	0,28	0,44
Direktzahlung	USD	10 472	7 854

Verhältnis der Direktzahlungen zu anderen Zahlungen im Massnahmenpaket Agrarrohstoffe

Es gibt neben den Direktzahlungen vor allem noch zwei Zahlungstypen:

- Antizyklische Zahlungen (*Counter Cyclical Payments, CCP*): Zahlungen, die nur bei tiefen Preisen ausbezahlt werden. Möglich sind sie für dieselben Kulturen wie die Direktzahlungen, basierend auf historischen Flächen und Erträgen. Neu wurden mit der Farm Bill 2008 zusätzlich CCP für Erbsen und Linsen eingeführt. Die Kultur muss nicht angebaut werden. Auch hier gibt es eine Begrenzung pro Person (65 000 USD), die unter bestimmten Bedingungen verdoppelt werden kann.
- Vermarktungsdarlehen (*Marketing Loans*) in verschiedenen Ausprägungen (z.B. *Loan Deficiency Payments, LDP*), die dem Farmer einen Mindestpreis (*loan rate*) für ausgewählte Kulturen garantieren. Die Liste der beitragsberechtigten Kulturen ist länger als bei den Direktzahlungen und den CCP. Im Gegensatz zu diesen beiden Programmen müssen die Kulturen tatsächlich angebaut werden.

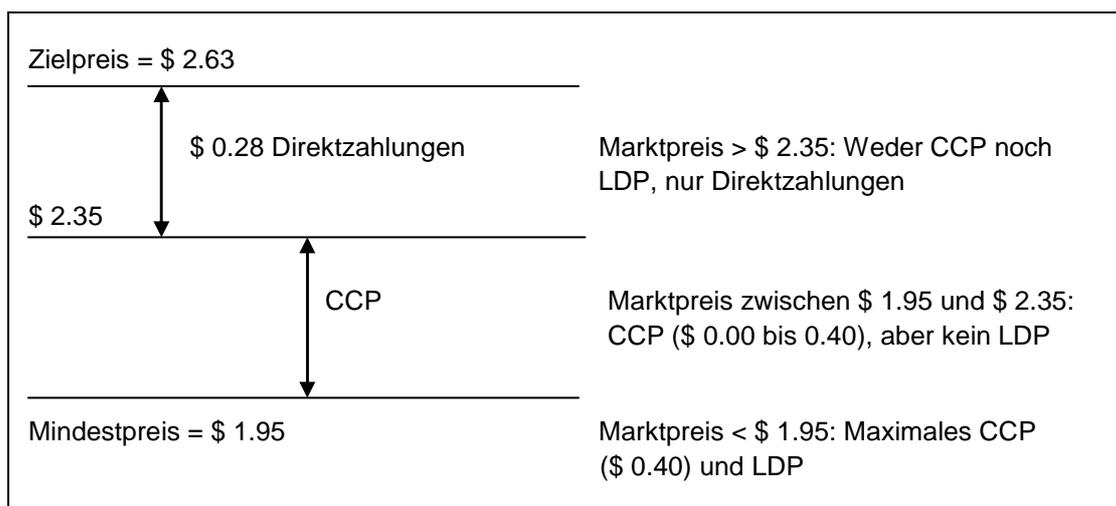
Das Zusammenwirken der drei Instrumente ist beispielhaft für Mais in Abbildung 6 dargestellt. Dabei ist zu beachten:

- Die Direktzahlungen in der Höhe von 0,28 USD pro bushel werden immer ausbezahlt.
- Die Höhe der CCP ergibt sich aus dem Zielpreis abzüglich den Direktzahlungen und dem Mindestpreis bzw. dem Marktpreis, wenn dieser höher ist als der Mindestpreis.

⁵³ 1 acre entspricht 0.4047 ha (400 acres = 162 ha)

⁵⁴ 1 US-bushel (amerikanischer Scheffel) entspricht 35,239 l

Abbildung 6: Zusammenspiel von Direktzahlungen, LDP und CCP bei Mais (Werte pro bushel)



Weiterentwicklungen im Rahmen der Farm Bill 2008

Die wichtigste instrumentelle Anpassung im Rahmen der Farm Bill 2008 ist die Neueinführung des sogenannten ACRE-Programms (*Average Crop Revenue Election Program*). Die Teilnahme an diesem Programm ist freiwillig. Der Landwirt verzichtet auf die CCP, einen Teil der Direktzahlungen und die LDP. Im Gegenzug erhält er eine Einkommensgarantie, berechnet auf Grund des durchschnittlichen Einkommens der letzten 5 Jahre und den Durchschnittspreisen der letzten zwei Jahre. Das ACRE soll mit der Zeit die CCP ablösen. Auch die ACRE-Zahlungen sind beschränkt auf 65 000 USD pro Person, zuzüglich der Reduktionen bei den Direktzahlungen. Das ACRE-Programm könnte im Fall von Preisreduktionen sehr wichtig werden, weil die Zahlungen aufgrund der Durchschnittspreise der letzten Jahre und nicht aufgrund der relativ tiefen Interventionspreise berechnet werden.

Das Interventionssystem, welches einen Mindestpreis für Rohmilch garantierte, wurde mit der Farm Bill 2008 abgeschafft. Dafür gibt es neu einen Mindestpreis für ausgewählte verarbeitete Produkte. Es sind dies Cheddar Käse (2,49 USD/kg), Butter (2,32 USD/kg) und Milchpulver (1,77 USD/kg). Es handelt sich damit um an die Produktion gekoppelte Zahlungen.

Zielbezug

In dem den Agrarrohstoff-Zahlungen zugrundeliegenden Rechtsakt (*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*) findet sich kein Hinweis auf die den Direktzahlungen zugrundeliegenden Ziele. In einer Arbeit des Forschungsdienstes des Kongresses wird jedoch pauschal für alle Massnahmen unter dem Titel „Agrarrohstoffe“ ein klarer Einkommensbezug hergestellt⁵⁵.

4.3.3 Umweltzahlungen

Unter dem Titel „Umweltschutz“ existiert eine breite Massnahmenpalette im ökologischen Bereich. Die Zahlungen dienen dem Ausgleich von Kosten, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der Programme entstehen, werden aber nicht Direktzahlungen genannt. Mit den diversen Programmen sollen Feuchtgebiete, Wiesen und Naturwälder erhalten werden. Für die fünf Jahre der Farm Bill 2008 stehen 30 Mrd. USD zur Verfügung. Ab 2010 soll die unterstützte Fläche von 39 auf 32 Millionen acres reduziert werden.

⁵⁵ “The objectives of federal commodity programs are to stabilize and support farm incomes by shifting some of the risks to the federal government. These risks include short-term market price instability and longer term capacity adjustments. The goals are to maintain the economic health of the nation's farm sector so that it can utilize its comparative advantages to be globally competitive in producing food and fiber.” (Monke 2006)

4.3.4 Fazit

Die Zahlungen, welche im US-Agrarrecht als Direktzahlungen bezeichnet werden, weisen im Vergleich zur Schweiz sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede auf. Die Zahlungen in den USA unterstützen vor allem den Ackerbau. Die Ansätze sind pro Kultur angesetzt, wobei keine Produktion verlangt wird. Teilweise haben die Zahlungen den Charakter von Versicherungen, um den Landwirten bei tiefen Preisen ein Mindesteinkommen zu garantieren. Tierbezogene Zahlungen oder Zahlungen für Grünland gibt es in den USA nicht.

4.4 Kanada

Direktzahlungen gibt es in der kanadischen Landwirtschaft nicht. Trotzdem wird die Landwirtschaft vom Staat unterstützt. Von 2003 bis 2008 war das Programm *Cadre stratégique pour l'agriculture* (CSA) gültig. Dabei geht es auf der einen Seite um eine gewisse Absicherung der Landwirte in Krisensituationen. Auf der anderen Seite soll die Landwirtschaft auch unterstützt werden durch Förderung von Innovationen und Unterstützung des Exportes von landwirtschaftlichen Produkten.

Wichtige parastaatliche agrarpolitische Massnahmen im Bereich der Angebotslenkung (Milch, Eier, Geflügel) sind nicht Teil des CSA und werden hier deshalb auch nicht beschrieben. Zu beachten ist, dass neben dem offiziellen CSA in den letzten Jahren auch noch weitere Notprogramme parallel zum CSA angeboten wurden (BSE, Viehzucht, Getreide, Ölsaaten) und neben dem CSA auch noch auslaufende Massnahmen der Provinzen/Territorien in Kraft sind.

Das agrarpolitische Rahmenwerk CSA trat 2003 in Kraft und lief 2008 aus (Ziff. 4.4.1). In einem breit angelegten Prozess wurde seit 2006 an einem neuen Programm gearbeitet, welches das CSA ablösen soll. Der Prozess findet unter Einbezug der relevanten Interessengruppen statt. Dazu gehören neben der Landwirtschaft und der Verarbeitung insbesondere die 10 Provinzen und die drei Territorien. Das neue Programm heisst *Cultivons l'avenir* (Ziff. 4.4.2).

4.4.1 Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA) 2003-2008

Der bis 2008 gültige CSA enthält Programme zu folgenden Themen:

- Initiative zur Förderung der überbetrieblichen Zusammenarbeit
- Erweiterung der geschäftlichen Möglichkeiten
- Risikomanagement
- Nahrungsmittelsicherheit und Nahrungsmittelqualität
- Umweltschutz
- Innovationsförderung
- Förderung des ländlichen Raums
- Positionierung auf dem internationalen Markt

Mit den verschiedenen Programmen werden nicht nur Landwirte unterstützt. Es ist vielmehr eine Förderung des gesamten Sektors inklusive Vermarktung und teilweise auch Verarbeitung. Direkte Zahlungen an Landwirte gibt es vor allem im Bereich Risikomanagement. Hier gibt es Programme zur finanziellen Absicherung der Jahreseinkommen oder zur Unterstützung von Investitionen (Investitionskredite). Auch soll der Zugang zu zahlbaren Versicherungen gegen Naturgefahren sichergestellt werden.

4.4.2 Cultivons l'avenir

Cultivons l'avenir wird schrittweise den *Cadre stratégique pour l'agriculture* (CSA) ablösen. Am weitesten fortgeschritten ist die Reform im Bereich Risikomanagement. Noch unklar ist, was die Reform in den anderen Bereichen bringt.

Das Risikomanagement setzt sich neu aus folgenden Instrumenten zusammen:

- **Agri-investissement** fördert die Einrichtung eines speziellen Sparkontos, das Landwirtinnen und Landwirten helfen soll, kleine Einkommensverluste von Jahr zu Jahr aufzufangen. Die Landwirte bezahlen jedes Jahr einen Betrag auf ein Konto von Agri-investissement und erhalten einen gleichen Betrag vom Staat.
- **Agri-stabilité** unterstützt Landwirtinnen und Landwirte, die grössere Einkommensverluste erleiden. Verglichen wird das aktuelle Einkommen mit dem Einkommen vergangener Jahre. Agri-stabilité greift, wenn die Einkommensausfälle im aktuellen Jahr im Vergleich zu den Referenzjahren die Schwelle von 15 % überschreiten.
- **Agri-protection** ist ein Programm, welches die anderen Instrumente ergänzt und spezifisch auf Katastrophen ausgerichtet ist. Die Landwirte bezahlen eine Prämie und erhalten im Fall von Verlusten einen Ausgleich.
- **Agri-relance** soll der Zentralregierung und den Provinzen/Territorien erlauben, im Fall von Naturkatastrophen gemeinsam, schnell und gezielt zu helfen.

4.4.3 Fazit

In Kanada gibt es keine Direktzahlungen wie wir sie in der Schweiz kennen. Es gibt aber ähnliche Instrumente wie z.B. Investitionshilfen. Dafür gibt es ein breites Angebot an Unterstützungsmassnahmen, die wir nicht kennen (z.B. im Bereich der Versicherungen). Weitere wichtige Massnahmen sind parastaatlich geregelt und werden hier nicht untersucht.

4.5 Vergleich der eingesetzten Mittel

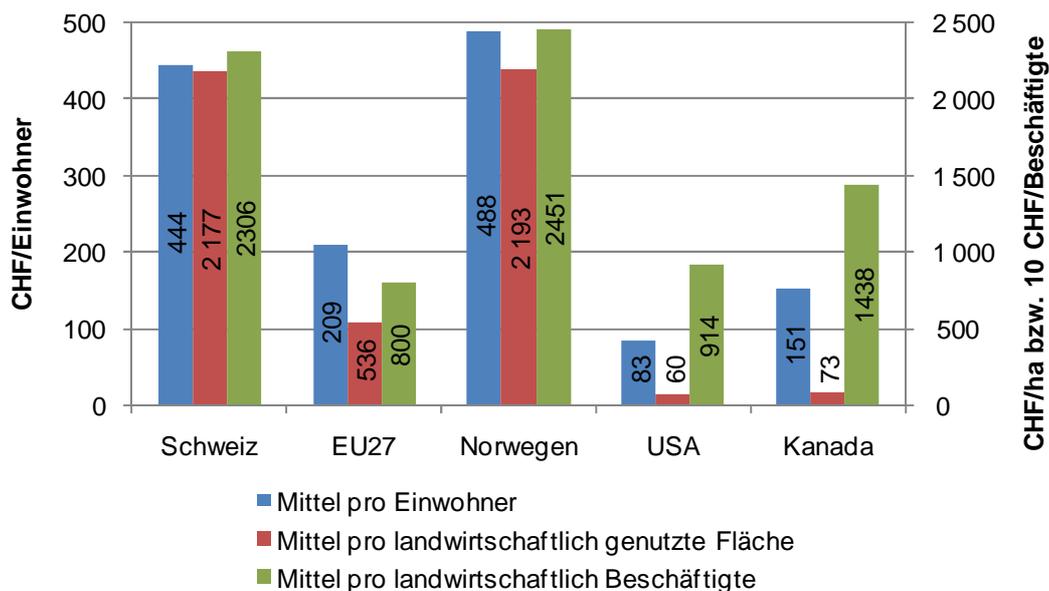
Anhand von international verfügbaren Daten soll in einem ersten Schritt ein Vergleich der für die Landwirtschaft eingesetzten Mittel mit der EU und anderen Industrieländern vorgenommen werden (Ziff. 4.5.1). Anschliessend folgt ein detaillierter Vergleich mit Österreich (Ziff. 4.5.2).

4.5.1 Mitteleinsatz der Schweiz im internationalen Vergleich

In Ziff. 4.1 bis 4.4 wurden die agrarpolitischen Instrumente und insbesondere die Direktzahlungsinstrumente der EU, von Norwegen, der USA und von Kanada dargestellt. Für diese Länder soll nun die Höhe der eingesetzten Mittel verglichen werden (Abbildung 7). Die verwendeten Daten basieren auf den PSE-Berechnungen⁵⁶ aus dem Jahr 2007. Dieser von der OECD berechnete Indikator schätzt den jährlichen monetären Transfer der Steuerzahler und der Konsumenten zu den landwirtschaftlichen Produzenten. Der Grenzschutz wurde abgezogen, weil in erster Linie der budgetmässige Mitteleinsatz zwischen den Ländern verglichen werden soll. Der Anteil der von diesen Staaten eingesetzten finanziellen Mittel beläuft sich auf 59 % bis 66 % der Gesamtstützung.

⁵⁶ Producer Support Estimate (PSE): Der PSE der Schweiz setzt sich zusammen aus Marktpreisstützung, Absatzförderung, Direktzahlungen und Beiträgen zur Grundlagenverbesserung.

Abbildung 7: Internationaler Vergleich der finanziellen Stützung der Landwirtschaft (2007)



Quellen: UN Statistic Division, OECD, FAOSTAT

Der Vergleich zeigt, dass es namhafte Differenzen bezüglich der finanziellen Stützung der Landwirtschaft gibt. Während in der Schweiz und in Norwegen pro Einwohner zwischen 400 und 500 Franken für die Landwirtschaft ausgegeben wird, liegt dieser Wert in den USA unter 100 Franken. Noch grösser sind die Differenzen wenn man die finanzielle Stützung pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche vergleicht⁵⁷. Einem Wert von knapp 2 200 Franken pro Hektare in der Schweiz und in Norwegen stehen weniger als 100 Franken Stützung in den USA und in Kanada gegenüber. Etwas anders sieht das Bild aus beim Vergleich pro in der Landwirtschaft beschäftigte Person⁵⁸. Erstens sind die Differenzen insgesamt weniger ausgeprägt (lediglich Faktor 3 zwischen Höchst- und Tiefstwert) und zweitens weist diesbezüglich die EU, die sich bei den anderen beiden Kennzahlen im Mittelfeld befindet, mit lediglich 8 000 Franken pro Person den tiefsten Wert auf.

Die ermittelten Stützungsdifferenzen zwischen den Ländern lassen sich teilweise mit den sehr unterschiedlichen Produktionsbedingungen und Strukturen in den einzelnen Ländern erklären. So ist der Anteil der Flächen mit klimatischen und topografischen Bewirtschaftungerschwernissen bzw. der Flächen, die nicht ackerbaulich genutzt werden können in der Schweiz und in Norwegen deutlich höher als in den anderen im Vergleich dargestellten Ländern. Das ist mit ein Grund, weshalb in der Schweiz und in Norwegen deutlich kleinere Strukturen bestehen. Während in der Schweiz und in Norwegen ein landwirtschaftlich Beschäftigter durchschnittlich rund 10 Hektaren bewirtschaftet sind es in den USA 150 und in Kanada sogar fast 200 Hektaren.

Das Gegenteil ist natürlich auch der Fall; eine hohe Stützung beeinflusst die Strukturen. Strukturen wie jene in Kanada sind für Schweizer Verhältnisse zwar nicht realistisch. Ein Blick über die Landesgrenze nach Süddeutschland (z.B. Baden-Württemberg, Bayern) zeigt, dass es auch im vergleichbaren mitteleuropäischen Kontext grössere Strukturen gibt.

4.5.2 Vergleich des Mitteleinsatzes zwischen der Schweiz und der EU am Beispiel von Österreich

Die Höhe des Mitteleinsatzes in der EU variiert von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Dies hängt zusammen mit der unterschiedlichen Grösse des Agrarsektors in den einzelnen Ländern und dem Spiel-

⁵⁷ Landwirtschaftliche Fläche (Agricultural Area) gemäss FAOSTAT für das Jahr 2005. Für die Schweiz sind sowohl die landwirtschaftliche Nutzfläche als auch die Sömmerungsflächen enthalten.

⁵⁸ Landwirtschaftliche Beschäftigte (Total economically active population in agriculture) gemäss FAOSTAT für das Jahr 2006.

raum, den die GAP den Mitgliedstaaten bei den Massnahmen im Rahmen der zweiten Säule einräumt. Im Folgenden wird am Beispiel Österreichs aufgezeigt, wie viele Mittel dort für die verschiedenen Instrumente der GAP eingesetzt werden und es wird ein Vergleich mit der Schweiz angestellt.

Der Vergleich bezieht sich auf das Jahr 2006. Den Schweizer Ausgaben innerhalb der Zahlungsrahmen werden die entsprechenden österreichischen Zahlungen inner- und ausserhalb der GAP (EU-, Bundes- und Ländermittel) gegenübergestellt. Nicht enthalten sind auf Schweizer Seite die Zahlungen der Kantone und Gemeinden in der Höhe von rund 188 Millionen Franken⁵⁹, die über Direktzahlungen und Strukturverbesserungsmassnahmen ausgerichtet werden. Während die Schweiz höhere Zahlungen im Bereich Produktion und Absatz aufweist, haben in Österreich die Zahlungen im Bereich Grundlagenverbesserungen mehr Gewicht (Tabelle 5).

Tabelle 5: Vergleich Mitteleinsatz Schweiz – Österreich nach Massnahmenkategorien (2006)

Schweiz	Mio. CHF	Österreich	Mio. CHF
Produktion und Absatz	606	Erste Säule: Marktordnungen ⁶⁰ Zweite Säule: Qualitätsverbesserung, Absatzförderungs- und Marketingmassnahmen	200
Direktzahlungen	2 553	Erste Säule: Direktzahlungen (Betriebsprämie sowie Flächen- und Tierprämien) Zweite Säule: Direktzahlungen im Bereich Umwelt und benachteiligte Gebiete	2 659
Grundlagenverbesserung	201	Zweite Säule: Ausgaben in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit sowie Lebensqualität und Diversifizierung	515

In Tabelle 6 ist die Summe der Mittel aller drei Massnahmenkategorien pro Einwohner, pro Fläche und pro landwirtschaftlich beschäftigte Person dargestellt. Für diesen Vergleich wurden in der Schweiz die Kantons- und Gemeindebeiträge berücksichtigt.

Tabelle 6: Vergleich Mitteleinsatz Schweiz – Österreich (2006)

	Mittel	Einwohner	Landw. Beschäftigte	Fläche	Mittel pro Einwohner	Mittel pro Beschäftigte	Mittel pro Fläche
	Mio. CHF	Personen	Personen	ha LN ⁶¹	CHF/Person	CHF/Person	CHF/ha
Schweiz	3 548	7 455 000	144 000	1 065 118	476	24 639	3 331
Österreich	3 374	8 327 000	155 000	2 536 442	405	21 768	1 330

Es zeigt sich, dass in der Schweiz pro Einwohner knapp 20 Prozent mehr Mittel eingesetzt werden als in Österreich. Pro Person, die in der Landwirtschaft arbeitet, beträgt die Differenz gut 10 Prozent. Am grössten sind die Differenzen wiederum beim Vergleich pro Hektare. Der Mitteleinsatz pro Hektare ist in der Schweiz rund zweieinhalb mal so hoch wie in Österreich.

4.5.3 Fazit

In allen untersuchten Ländern wird die Landwirtschaft mehr oder weniger stark mit finanziellen Instrumenten unterstützt. Bei allen Vergleichen mit dem Ausland ist der Mitteleinsatz in der Schweiz hoch,

⁵⁹ Zahlungen, die von der OECD dem Producer Support Estimate (PSE) zugerechnet werden

⁶⁰ Lagerhaltungskosten, Beihilfen für Verarbeitung und Vermarktung, Ausfuhrerstattungen

⁶¹ Österreich: Landwirtschaftlich genutzte Fläche von 3 267 833 ha abzüglich Almen und Bergmähder von 731 391 ha

wobei insbesondere Norwegen seine Landwirtschaft in vergleichbarem Ausmass unterstützt. Die Differenzen zum Ausland lassen sich bis zu einem gewissen Grad durch die topographischen und klimatischen Nachteile und das hohe Kostenumfeld in der Schweiz begründen. Der internationale Vergleich zeigt, dass noch ein Potenzial zur Verbesserung der Effizienz in der Schweizer Landwirtschaft besteht.

4.6 Bedeutung der Multifunktionalität im Rahmen der internationalen Landwirtschaftspolitik

4.6.1 WTO

Das Konzept der Multifunktionalität als solches ist in den Texten der Uruguay-Runde nicht enthalten. In der Präambel des Übereinkommens über die Landwirtschaft ist jedoch der Begriff „nicht handelsbezogene Anliegen“ verankert:

„...und zwar unter Berücksichtigung nicht handelsbezogener Anliegen wie Ernährungssicherung und Umweltschutz...“

So ist die Multifunktionalität in dem weiter gefassten Begriff der nicht handelsbezogenen Anliegen („non-trade concerns“) enthalten. Es ist allgemein anerkannt, dass mit den in der Green-Box zugeteilten Instrumenten Multifunktionalitätsziele verfolgt werden können. Die Frage hingegen, ob andere Unterstützungsformen – darunter jene mit handelsverzerrenden Auswirkungen – notwendige Instrumente zur Erreichung dieser Ziele sind, konnte bisher nicht abschliessend beantwortet werden. Seit dem Aufkommen des Begriffs der Multifunktionalität in der OECD wurde in den verschiedenen Verhandlungsphasen die Berücksichtigung dieser Überlegungen thematisiert, ohne sie jedoch genauer zu definieren. Das Konzept der Multifunktionalität wird von bestimmten Mitgliedern für die Gestaltung ihrer Agrarpolitik herangezogen, ohne dass dafür ein rechtlich verbindlicher Rahmen besteht. Zahlreiche Entwicklungsländer verfügen nicht über die Mittel, um ihre Landwirtschaft im Ausmass der entwickelten Länder stützen zu können. Ihr Widerstand ist zu gross, um eine solide Verankerung des Multifunktionalitätskonzepts beim heutigen Stand der Positionen ins Auge fassen zu können.

4.6.2 OECD

Durchbruch des Multifunktionalitätskonzepts

Die OECD begann 1998 mit ihren Arbeiten zur Multifunktionalität, nachdem es den europäischen Agrarministern an der Ministerkonferenz zu Beginn desselben Jahres gelungen war, sich gegen den Willen der USA, Australiens und Neuseelands durchzusetzen und die Multifunktionalität der Landwirtschaft als Schwerpunktthema in das Arbeitsprogramm der OECD aufzunehmen. Erstmals wurde auf ministerieller Ebene die Multifunktionalität der Landwirtschaft anerkannt. Die Minister hielten in ihrer Mitteilung vom 6. März 1998 zuhanden des OECD-Rates fest⁶²:

„Neben ihrer Primärfunktion der Bereitstellung von Nahrungsmitteln und Rohstoffen kann die Landwirtschaft darüber hinaus landschaftsgestaltend wirken, eine Umweltschutzfunktion ausüben, beispielsweise durch den Bodenschutz, den nachhaltigen Umgang mit nachwachsenden Rohstoffen und die Bewahrung der biologischen Vielfalt, und schliesslich auch zur sozioökonomischen Existenzsicherung vieler ländlicher Gebiete beitragen. In zahlreichen OECD-Ländern spielt die Landwirtschaft aufgrund dieses multifunktionalen Charakters eine besonders wichtige Rolle im wirtschaftlichen Leben der ländlichen Gebiete. Wenn es für derartige öffentliche Güter keine Märkte gibt und die Kosten sowie die Nutzeffekte nicht voll internalisiert werden, kann die staatliche Politik eine nützliche Rolle spielen. Die Reform der Agrarpolitik gemäss den im Rahmen der OECD 1987 vereinbarten Grundsätzen⁶³, einschliesslich sorgfältig zielgerichteter staatlicher Massnahmen, wird den

⁶² Meeting of the Committee for Agriculture at Ministerial Level, Paris, SG/COM/NEWS(98)22

⁶³ OECD (1987): National Policies and Agricultural Trade. Paris.

Agrarsektor in die Lage versetzen, zur Lebensfähigkeit ländlicher Gebiete beizutragen und Umweltprobleme in Angriff zu nehmen sowie gleichzeitig den Ressourceneinsatz in der Landwirtschaft effizienter und nachhaltiger zu gestalten.“

Die Minister betonten zudem, dass die Agrar- und Ernährungspolitik bestrebt sein sollte, die komplementären Aspekte der gemeinsamen Ziele zu stärken. Es soll der Landwirtschaft auf diese Weise gestattet werden, ihren multifunktionalen Charakter auf transparente, gezielte und effiziente Weise zum Ausdruck zu bringen. Bei der Verfolgung der gemeinsamen Ziele kommt es darauf an, ein Spektrum zielgerichteter Politikmassnahmen und -ansätze anzuwenden, die gewährleisten, dass der wachsenden Sorge um gesundheitlich unbedenkliche Nahrungsmittel, Ernährungssicherheit, Umweltschutz und Existenzsicherung der ländlichen Gebiete Rechnung getragen wird. Dabei sollen Vorteile maximiert, das bestmögliche Kosten-Nutzen-Verhältnis sichergestellt und Verzerrungen von Produktion und Handel vermieden werden.

Definition des Multifunktionalitätsbegriffs nach OECD

In einem ersten Schritt widmeten sich die Arbeiten der OECD dem Wesen der Multifunktionalität und der Ausarbeitung einer gemeinsamen Terminologie. Die Arbeiten mündeten 2001 in der Veröffentlichung eines analytischen Rahmenwerks (OECD 2001), in welchem ein sog. „positiver“ und „normativer“ Ansatz zur Definition der Multifunktionalität herangezogen wird. Beim „normativen“ Ansatz wird die Landwirtschaft mit der Erfüllung bestimmter gesellschaftlicher Aufgaben betraut. Die Multifunktionalität ist somit nicht in erster Linie eine Eigenschaft des Produktionsprozesses, sondern nimmt selbst einen Wert an. Es kann somit ein Ziel der Politik sein, eine multifunktionale Aktivität zu bewahren oder deren Multifunktionalität zu erhöhen. Der sog. „positive“ Ansatz interpretiert Multifunktionalität als eine Eigenschaft wirtschaftlichen Handelns und führt zu folgender „Arbeitsdefinition“:

Multifunktionalität umschreibt die Tatsache, dass ein wirtschaftliches Handeln vielfältige Güter und Dienstleistungen hervorbringen und aufgrund dieser Eigenschaft zu verschiedenen gesellschaftlichen Zielen gleichzeitig beitragen kann. Die Schlüsselemente der Multifunktionalität sind (i) die Existenz **vielfältiger** Waren und nicht warenbezogener **Güter und Leistungen**, welche **gemeinsam** durch die Landwirtschaft **produziert** werden; und (ii) die Tatsache, dass einige der nicht warenbezogenen Leistungen Eigenschaften von **Externalitäten** oder **öffentlichen Gütern** aufweisen, mit der Folge, dass Märkte für diese Güter nicht existieren bzw. kaum funktionieren.

Diese Definition hat sich in der internationalen Diskussion über Multifunktionalität am meisten durchgesetzt. Sie zeigt, dass im Gegensatz zum Konzept der Nachhaltigkeit, welches ein langfristiges, ziel- und ressourcenorientiertes Konzept ist, die Multifunktionalität ein aktivitätsorientiertes Konzept ist, das die spezifischen Eigenschaften des Produktionsprozesses und dessen vielseitigen Resultate beschreibt.

Kuppelproduktion (jointness) als Voraussetzung für Multifunktionalität

Das Hauptaugenmerk auf der Produktionsseite der Multifunktionalität richtet sich auf das Wesen und das Ausmass an Kuppelung (sog. *jointness*) zwischen der Produktion von landwirtschaftlichen Gütern und multifunktionalen bzw. nicht warenbezogenen Leistungen (sog. *non-commodity outputs*). Ist die Produktion aneinander gekuppelt (d.h. es besteht *jointness*), so können Kostensenkungen durch Verbundvorteile (*economies of scope*) erzielt werden. Verbundvorteile der Produktion entstehen, wenn dem Produktionsprozess eigene Charakteristika es preiswerter machen, zwei oder mehr Güter und Dienstleistungen nicht mehr separat, sondern gemeinsam bereitzustellen. Ein wichtiges Thema auf der Angebotsseite der Multifunktionalität ist zudem, ob einige nicht warenbezogene Leistungen kostengünstiger durch ausserlandwirtschaftliche Anbieter geliefert werden könnten. Aus Sicht der OECD kann ein begrenztes staatliches Eingreifen volkswirtschaftlich dann gerechtfertigt werden, wenn zwischen der Güterproduktion und der Erbringung nicht warenbezogener Leistungen, welche als solche den Charakter öffentlicher Güter aufweisen müssen, entweder ein hoher Kuppelungsgrad (sog. *strong jointness*) besteht, oder aber die Kuppelproduktion Verbundvorteile aufweist und somit ein alternativer Anbieter die nicht warenbezogenen Leistung zu einem höheren Preis anbieten müsste. Unter den

OECD-Mitgliedstaaten bestehen aber tiefgreifende Meinungsunterschiede in der Beurteilung, welche Güter und Leistungen gekuppelt sind. Während einige Mitglieder die positiven Effekte der Landwirtschaft stark an die Güterproduktion gekuppelt sehen, erachten andere die Kuppelung als sehr schwach oder inexistent.

Die jüngsten Arbeiten der OECD zur Multifunktionalität widmeten sich der Jointness in den drei zentralen Bereichen: ländliche Entwicklung, positive und negative Umweltexternalitäten und Ernährungssicherheit. Im Rahmen eines OECD-Workshops diskutierten Ende des Jahres 2006 Wissenschaftler und Delegierte das Wesen und die Stärke der Jointness in den drei obgenannten Bereichen. Unter den Experten bestand Konsens, dass bei der Beurteilung der Jointness das Quantifizieren der landwirtschaftlich erbrachten, nicht warenbezogenen Leistungen die grösste Herausforderung darstellt. Eine abschliessende wissenschaftliche Beurteilung der Stärke der Jointness ist mit dem heutigen Wissensstand nicht möglich. Keine Übereinstimmung bestand in Bezug auf die qualitative Beurteilung nicht warenbezogener Leistungen. Während vorwiegend Vertreter europäischer Länder den Einfluss der Landwirtschaft auf die ländliche Entwicklung, die Umwelt und die Ernährungssicherheit als multifunktionale Leistungen erachteten, waren die Vertreter insbesondere der Agrarexportländer diesbezüglich weitaus skeptischer. Hinsichtlich der Ernährungssicherheit beispielsweise vertraten sie die Meinung, dass der internationale Handel und ein globales Beziehungsnetz weit mehr zur globalen aber auch nationalen Ernährungssicherheit beitragen als ein hoher Selbstversorgungsgrad aufgrund einer hohen Inlandproduktion. Aufgrund der starken Abhängigkeit vieler Staaten von importierten Inputfaktoren bei der Lebensmittelproduktion (z.B. von Erdöl, Dünger) erachten die Experten Indikatoren zu der Eigenversorgung mit Produktionsfaktoren (Boden, Energie, Dünger etc.) aussagekräftiger als der inländische Selbstversorgungsgrad.

4.6.3 FAO

Millenniumsentwicklungsziele

Die FAO anerkennt und verwendet das Konzept der Multifunktionalität offiziell nicht, da dieses unter den Mitgliedern sehr kontrovers interpretiert wird. Dennoch enthalten die Ziele der FAO Aspekte, die sich auf die Multifunktionalität der Landwirtschaft beziehen. Die FAO bemüht sich um die Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft, welche zur Erreichung der folgenden Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals, MDG*) beiträgt:

- Armutsbekämpfung (MDG, Target 1): Bis 2015: Halbierung des Anteils der Weltbevölkerung, der mit weniger als 1 USD pro Tag auskommen muss (u.a. durch Förderung der ländlichen Entwicklung).
- Hungerbekämpfung (MDG, Target 2): Bis 2015: Halbierung des Anteils der Weltbevölkerung, der an Hunger leidet (u.a. durch Steigerung der Lebensmittelproduktion).
- Schutz der Umwelt und natürlichen Ressourcen (MDG, Target 9): Integration der nachhaltigen Entwicklung in die nationalen politischen Programme. Erhaltung und nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen (insbesondere Boden, Wasser, Luft, Klima und genetische Ressourcen).

Mit Fokus auf die Agrarpolitik hat die FAO im Jahr 2000 das Projekt ROA (Roles of Agriculture Project⁶⁴) lanciert. Die internationale Plattform soll politischen Entscheidungsträgern aufzeigen, wie agrarpolitische Instrumente und Investitionen in die Landwirtschaft zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele beitragen können. Eine der grössten Herausforderung für die globale Gemeinschaft im 21. Jahrhundert und im speziellen für die Landwirtschaft sieht die FAO darin, mit einer nachhaltigen Nahrungsmittelproduktion eine Weltbevölkerung ernähren zu können, die von heute rund 6,6 Milliarden bis 2030 auf 8 Milliarden Menschen wachsen wird.

⁶⁴ Siehe dazu: http://www.fao.org/es/ESA/roa/index_en.asp

Jahresbericht zum Stand der globalen Ernährung und Landwirtschaft für 2007

Der Jahresbericht der FAO erschien 2007 unter dem Titel *Paying farmers for environmental services* („Landwirte für Umweltdienstleistungen bezahlen“). Die FAO stellt darin fest, dass die Nachfrage nach landwirtschaftlich erbrachten Umweltleistungen, insbesondere solchen, die zur Verminderung des Klimawandels, zur Verbesserung des Wassermanagements und zur Erhaltung der Biodiversität beitragen, zukünftig aufgrund des wachsenden Drucks auf die Ökosysteme stark ansteigen wird. Die FAO fordert effizientere Anreizmechanismen und Abgeltungsmassnahmen, namentlich in Entwicklungsländern, damit deren Potenzial für Umweltleistungen besser ausgeschöpft werden kann. Direktzahlungen zur Förderung von Dienstleistungen, insbesondere zugunsten der Umwelt, unterstützt die FAO, wenn sich solche Vergütungsmechanismen nicht nachteilig auf die Schwächsten auf der Welt auswirken und auch den ärmsten Landwirten zugänglich sind.

Auf Initiative der Schweiz hat die FAO eine Arbeitsgruppe zum Thema nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft in den Berggebieten (SARD-M) eingesetzt, die sich spezifisch mit der Frage solcher Umweltleistungen für Berggebiete befasst.

FAO-Welternährungskonferenz im Juni 2008

Der markante Preisanstieg bei wichtigen Agrarprodukten im Jahr 2007 und der ersten Jahreshälfte 2008 sowie die damit verbundenen Probleme der armen Bevölkerung in Entwicklungsländern haben auf internationaler Ebene diverse Diskussionen und Initiativen in Gang gesetzt. Unter der Federführung der FAO fand in Rom im Juni 2008 eine *High Level Conference on World Food Security: the Challenges of Climate Change and Bioenergy* statt. Bereits am 28. April 2008 hatte der UNO Generalsekretär Ban Ki-moon eine *High Level Task Force on the Global Food Security Crisis* ins Leben gerufen. In der Task Force vertreten sind spezialisierte UNO-Einheiten wie die FAO, das UNEP oder die WHO aber auch die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds. Als unmittelbare Reaktion auf die Ernährungskrise wurden Sofortmassnahmen wie Nahrungsmittelhilfe und Finanzhilfen an die notleidende Bevölkerung beschlossen. Um langfristig die Ernährung einer rasch wachsenden Bevölkerung sicherstellen zu können, wurden folgende Schwerpunkte gesetzt:

1. Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität;
2. Schutz der natürlichen Ressourcen;
3. Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im ländlichen Raum und Erleichterung des Marktzugangs;
4. Ausbau von Forschung, Bildung und Beratung;
5. Sicherstellung des Zugangs zu Nahrung für die Ärmsten und Einsatz von Direkthilfen.

4.6.4 Weltbank

Ende 2007 wurde von der Weltbank mit dem Weltentwicklungsbericht 2008 (World Bank 2007) eine weitere viel beachtete internationale Bestandesaufnahme zur Landwirtschaft vorgelegt. Die Weltbank misst der Landwirtschaft aus sozialer, ökologischer und ökonomischer Sicht eine zentrale Rolle für die weitere globale Entwicklung bei und sieht die Landwirtschaft als „grundlegendes Instrument für nachhaltige Entwicklung und Armutsreduzierung“. Die Landwirtschaft sei lange Zeit vernachlässigt worden. Sie müsse wieder einen Platz im Zentrum der Entwicklungsagenda erhalten, damit ihr grosses Potenzial in der Armutsbekämpfung ausgeschöpft werden könne. Derzeit nehme der Druck auf die Landwirtschaft von allen Seiten zu. Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Biotreibstoffen wachse, gleichzeitig jedoch würden Boden und Wasser zunehmend knapper. Aus Sicht der Weltbank sind Reformen im Bereich der Politik, Wirtschaft, Umwelt oder Handel dringend notwendig, was eine Neuausrichtung auch der Industrieländer zugunsten der Armen, die bisher als grosse Verlierer der globalen Landwirtschaftspolitik dastehen, bedingt. Die landwirtschaftlichen Produzenten in Entwicklungsländern sollen besser in das globale marktwirtschaftliche System integriert werden und somit von neuen Marktchancen profitieren können. Die Weltbank begrüsst daher weitere Liberalisierungsschritte

im Welthandelssystem. Es soll zudem mehr in die Landwirtschaft investiert werden, insbesondere in die Forschung, Beratung und Bildung. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der kleinbäuerlichen Produzenten fordert sie technische und institutionelle Innovationen. Sie sollen den Zugang der Kleinproduzenten zu Ressourcen (z.B. durch verbessertes Land- und Wassermanagement), Produktionsmitteln sowie Finanz- und Versicherungsdienstleistungen erleichtern.

Im Gegensatz zum Weltagrарbericht geht der Weltentwicklungsbericht 2008 nicht explizit auf das Konzept der Multifunktionalität ein. Dennoch anerkennen die Autoren, inkl. Weltbankpräsident Robert B. Zoellick im Vorwort des Berichtes, die Leistungen der Landwirtschaft namentlich in Bezug auf die Umwelt und Erhaltung der Biodiversität. Sie fordern gezielte Anreizmechanismen und Investitionen zur Förderung dieser Leistungen. Aufgrund der steigenden Ressourcenknappheit müssen aus Sicht der Weltbank die landwirtschaftliche Produktionssysteme nachhaltiger und die ökologischen Leistungen erhöht werden. Infolge Marktversagens bei Umweltexternalitäten können Zahlungen an die Leistungserbringer ein effizientes Instrument sein.

4.6.5 Weltlandwirtschaftsrat (IAASTD)

Der Weltlandwirtschaftsrat (engl. *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD*)⁶⁵ hat im Dezember 2008 den Weltagrарbericht publiziert, welcher von rund 400 Wissenschaftlern in drei Jahren ausgearbeitet und von 58 Regierungen (inkl. der Schweiz) unterzeichnet wurde. Der Bericht fordert ein grundlegendes Umdenken bei der globalen Landwirtschaft. Die moderne Landwirtschaft habe durch Produktivitätssteigerung die Nahrungsmittelproduktion zwar signifikant steigern können. Der Fortschritt sei jedoch in vielen Fällen mit hohen sozialen und ökologischen Kosten einhergegangen. Der Rat kommt zum Schluss, dass die Wissenschaft und Technologie in der Landwirtschaft neue Wege gehen und den einseitigen Fokus auf höchstmögliche Erträge mit geringstem Arbeitseinsatz verlassen muss. Angesichts der wachsenden Weltbevölkerung, klimatischen Veränderungen und zunehmender Ressourcenknappheit müssen die heutige Nahrungsmittelproduktion und Ernährungssysteme tiefgreifende Veränderungen durchlaufen, wenn Hunger und Armut bekämpft sowie soziale und ökologische Katastrophen verhindert werden sollen. Dieser Paradigmenwechsel, hin zu einer nachhaltigen Lebensmittelproduktion, wird gemäss Agrarrat nur mit zusätzlichen hohen Investitionen in die Landwirtschaft möglich sein.

Ein entscheidender Grundstein für eine neue globale Agrarpolitik wird in der Multifunktionalität der Landwirtschaft gesehen. Der Bericht fordert ausdrücklich, dass der Multifunktionalität der Landwirtschaft eine stärkere Bedeutung beigemessen wird, die sozialen und ökologischen Leistungen der Landwirtschaft anerkannt, gefördert und wo nötig auch abgegolten werden müssen. Aus Sicht der Autoren erbringen gerade die kleinbäuerlichen Produzenten⁶⁶, welche die lokale Bevölkerung mit Nahrungsmitteln versorgen, für die Gesellschaft und Umwelt besonders wertvolle Leistungen. Sie nutzen die regionspezifischen natürlichen Ressourcen nachhaltig und weisen das grösste Potenzial zur Produktivitätssteigerung auf. Der Bericht hält auch fest, dass wissenschaftliches Wissen und technische Innovationen sich stärker an den Bedürfnissen der Kleinproduzenten orientieren müssen, da diese über ein traditionelles Wissen verfügen, das ebenfalls eine wichtige Ressource für die Zukunft darstellt. Gleichzeitig muss diesen Produzenten der Zugang zu Boden, Kapital, Produktionsmitteln, Bildung und neuen Technologien gewährt werden. Letztlich fordern die Experten einen verbesserten Zutritt der Kleinproduzenten zu den lokalen, regionalen und internationalen Märkten.

4.6.6 Fazit

Die Analyse zeigt, dass das Konzept der Multifunktionalität – auch wenn es in einzelnen Fällen nicht explizit als solches genannt wird – dennoch in die Überlegungen aller oben aufgeführten internationa-

⁶⁵ Der Weltlandwirtschaftsrat ist eine internationale Initiative, die im August 2002 von der Weltbank und der FAO initiiert wurde. Partnerorganisationen sind der globale Umweltfonds (GEF), das UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP), das UNO-Umweltprogramm (UNEP), die Weltgesundheitsorganisation (WHO) sowie die UNESCO.

⁶⁶ Im englisch verfassten Weltagrарbericht wird der Begriff *small scale farmers* verwendet, was mit *kleinbäuerlichen Betrieben* oder auch *Familienbetrieben* übersetzt werden kann.

len Organisationen einfließt. Keine der Organisationen widerspricht grundsätzlich dem theoretischen Konzept der Multifunktionalität. Divergenzen ergeben sich jedoch bei der Interpretation und politischen Umsetzung des Konzepts. Einerseits lassen gewisse Elemente des Konzepts, wie nicht warenbezogene Leistungen, Kuppelung oder Verbundeffekte einen recht grossen Interpretationsspielraum bei der politischen Umsetzung offen. Andererseits haben alle zur Umsetzung des Konzepts notwendigen politischen Massnahmen einen mehr oder weniger grossen Einfluss auf andere Länder. Die internationale Diskussion zeigt, dass tiefgreifende Differenzen in der Beurteilung politischer Strategien, die zur Erreichung des gewünschten Mixes von warenbezogenen und nicht warenbezogenen Gütern gewählt werden, bestehen. Namentlich sind es im globalen Agrarhandelssystem die exportierenden Staaten, die durch die Agrarstützung den Weltmarkt verzerren und dadurch die Produzenten in andern Ländern benachteiligen. Die Importländer wiederum erachten es als legitim, ihre Landwirtschaft für die Erbringung der multifunktionalen Leistungen entsprechend zu fördern.

4.7 Schlussfolgerungen

Für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems lassen sich aufgrund der in diesem Kapitel dargestellten ausländischen Direktzahlungssysteme, des Vergleichs der eingesetzten Mittel und den internationalen Entwicklungen bezüglich des Multifunktionalitätskonzepts folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- In allen untersuchten Ländern kann ein Trend in Richtung entkoppelter Massnahmen festgestellt werden. Die agrarpolitischen Stützungssysteme und insbesondere die Direktzahlungen weisen jedoch von Land zu Land grosse Unterschiede auf. Im internationalen Kontext existiert kein allgemein anerkanntes Direktzahlungssystem, an dem sich die Schweiz bei der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems orientieren müsste.
- Neben relativ spezifischen Unterstützungsmassnahmen im Umweltbereich verfügen die meisten Länder über zusätzliche Massnahmen, die vergleichbar sind mit den allgemeinen Direktzahlungen in der Schweiz. Es existiert in keinem der untersuchten Länder ein klares Konzept, welche Ziele neben der Einkommenssicherung mit diesen Instrumenten noch erreicht werden sollen.
- Aufgrund des geringen Zielbezugs der Massnahmen im Ausland sollte sich die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems nicht zu stark an den bestehenden ausländischen Systemen orientieren. Die EU wird in einer weiteren GAP-Reform ab 2013 voraussichtlich ihre Direktzahlungen (erste Säule) stärker an die Erbringung von konkreten gemeinwirtschaftlichen Leistungen knüpfen. Im Hinblick darauf geht es darum, dass die Schweiz ihre führende Rolle bezüglich Zielausrichtung und Legitimation der Direktzahlungen behauptet.
- Die Stützung der Schweizer Landwirtschaft ist nicht nur aufgrund des Grenzschutzes sondern auch aufgrund des Einsatzes von Bundesmitteln vergleichsweise hoch. Die Differenzen im Vergleich mit dem Ausland lassen sich nur teilweise mit den topographischen und klimatischen Nachteilen und dem hohen Schweizer Kostenumfeld erklären. Aufgrund der kleineren Strukturen und des höheren Arbeitseinsatzes ist anzunehmen, dass noch ein Potenzial zur Verbesserung der Effizienz besteht.
- 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.

5 Theoretische Grundlagen für eine effiziente Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen

In diesem Kapitel geht es darum, eine theoretisch fundierte Grundlage zu entwickeln für die effiziente Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Zuerst wird analysiert, inwiefern es sich bei den in der Verfassung genannten Grundzielen (Ziff. 1.3.1) um öffentliche Güter bzw. Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion handelt und ob ein staatliches Eingreifen zur Förderung dieser Ziele gerechtfertigt ist (Ziff. 5.1). Anschliessend wird auf die Rolle der Direktzahlungen zur Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen eingegangen und geklärt, was die rechtliche Natur und die Funktion der Direktzahlungen ist (Ziff. 5.2). Schliesslich werden Kriterien definiert, denen ein wirksames und effizientes Direktzahlungssystem genügen sollte (Ziff. 5.3).

5.1 Öffentliche Güter und Externalitäten bilden Grundlage für staatliches Eingreifen

Die allgemeine Wirtschaftstheorie geht davon aus, dass in einem vollkommenen Markt ohne Eingriffe des Staats ein maximaler volkswirtschaftlicher Nutzen resultiert (Samuelson und Nordhaus 1998). Ein vollkommener Markt zeichnet sich durch vollständige Konkurrenz (keine Marktmacht), klar geregelte Eigentumsverhältnisse (keine öffentlichen Güter und Externalitäten) und vollständige Information aus. In der Realität ist die Bedingung des vollkommenen Marktes nicht erfüllt, d.h. es gibt Marktversagen. Dies gilt auch für den Agrarsektor: Die Agrarmärkte sind gekennzeichnet durch Asymmetrie zwischen den einzelnen Stufen (viele Produzenten, wenige Verteiler, viele Konsumenten) und durch die landwirtschaftliche Produktion werden verschiedene öffentliche Güter produziert oder beeinträchtigt. Das Vorhandensein von öffentlichen Gütern bzw. von externen Effekten der landwirtschaftlichen Produktion ist zentral für das Verständnis der Multifunktionalität der Landwirtschaft und bildet die grundlegende Rechtfertigung für staatliches Eingreifen im Agrarsektor mittels Direktzahlungen (vgl. Ziff. 4.6.2).

5.1.1 Öffentliche Güter

Definition

Unter einem öffentlichen Gut versteht man ein Gut, von dessen Konsum niemand ausgeschlossen werden kann (Nichtausschliessbarkeit) und bei dessen Konsum sich die Konsumenten nicht gegenseitig beeinträchtigen (Nichtrivalität). Nichtrivalität bedeutet, dass ein Gut von mehreren Individuen gleichzeitig genutzt bzw. konsumiert werden kann.

Der Übergang zwischen öffentlichen und privaten Gütern kann graduell sein. Beispielsweise kann bei einer tiefen Nutzungsintensität eines Gutes Nichtrivalität bestehen, mit zunehmender Nutzungsintensität jedoch eine Nutzungsrivalität entstehen (z.B. Gemeinschaftsweiden). Bei solchen Gütern mit Rivalität aber ohne Ausschlussmöglichkeit spricht man von Allmendgütern. Die Ausschliessbarkeit ist stark gekoppelt an die Frage der Eigentumsrechte. Bestehen private Eigentumsrechte, ist Ausschliessbarkeit gegeben. Bei Gütern, bei denen Ausschliessbarkeit gegeben, aber keine Rivalität im Konsum vorhanden ist, spricht man von Klubgütern (z.B. Klubsorten). Bei gemeinsamem Eigentum ist die Ausschliessbarkeit nur gegenüber den Nicht-Eigentümern jedoch nicht innerhalb der Eigentümergruppe gegeben. Die Tabelle 7 gibt eine Übersicht über die verschiedenen Charakterisierungen von öffentlichen Gütern:

Tabelle 7: Charakterisierung von Gütern

		Rivalität	
		Ja	Nein
Ausschliessbarkeit	Ja	Privates Gut	Klubgut
	Nein	Allmendgut	Öffentliches Gut

Eine weitere Kategorie von Gütern bilden die meritorischen Güter. Bei meritorischen Gütern wäre zwar ein Ausschluss möglich, aber ein solcher ist politisch nicht erwünscht. Bei gewissen meritorischen Gütern ist eine Rivalität im Konsum vorhanden (z.B. Gesundheitswesen), bei anderen nicht (z.B. öffentliche Sicherheit). Meritorische Güter sind demnach private Güter oder Klubgüter, die aufgrund von sozialen oder anderen politischen Interessen vom Staat zu Allmendgütern bzw. zu öffentlichen Gütern gemacht werden.

Marktversagen bei öffentlichen Gütern

Weshalb spricht man nun im Zusammenhang mit öffentlichen Gütern von Marktversagen? Normalerweise darf ein Gut nur nutzen, wer den geforderten Kaufpreis eines Gutes bezahlt. Beim Kauf eines Gutes erwirbt man das Recht zur Nutzung. Wenn es aber nicht möglich ist, andere von der Nutzung dieses Gutes auszuschliessen, wird niemand bereit sein, einen Preis dafür zu bezahlen. Die einzelnen Nachfrager können sich bei öffentlichen Gütern wie Trittbrettfahrer verhalten, d.h. sie können das Gut nutzen ohne dafür zu bezahlen. Der Einzelne hat kein Interesse, für das Gut zu bezahlen, weshalb kein Anreiz zu dessen Bereitstellung über den Markt besteht. Das kann zu einer Unterversorgung führen. Gewisse öffentliche Güter, wie beispielsweise saubere Luft, sind von Natur aus, d.h. ohne menschliches Dazutun, vorhanden. Weil niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden kann, ist die Nutzung solcher Güter kostenlos, was zu einer Übernutzung führen kann. Generell kann festgehalten werden, dass bei öffentlichen Gütern aufgrund mangelnder Marktanreize die Gefahr besteht, dass eine volkswirtschaftlich suboptimale Versorgung resultiert und somit Wohlfahrtsverluste entstehen.

Klassifizierung der agrarpolitischen Grundziele

In diesem Abschnitt wird versucht die in Ziff. 1.3.1 genannten Grundziele der Agrarpolitik bezüglich ihrem Charakter als öffentliche Güter einzuteilen. Zuerst soll anhand der beiden Kriterien Nicht-Ausschliessbarkeit und Nicht-Rivalität eine Beurteilung erfolgen, ob es sich hauptsächlich um ein privates oder um ein öffentliches Gut handelt (Tabelle 8). Anschliessend werden die Grundziele einzeln diskutiert und es wird detailliert auf die spezifischen Eigenschaften eingegangen.

Tabelle 8: Einteilung der Grundziele der Agrarpolitik in Bezug auf öffentliche Güter

Grundziel	Nicht-Ausschliessbarkeit	Nicht-Rivalität	Charakter
Versorgungssicherheit	Ja	Ja	Öffentliches Gut
Erhaltung Lebensgrundlagen a) Biodiversität b) Boden c) Wasser d) Luft	Ja Ja/Nein Ja/Nein Ja	Ja Ja/Nein Ja/Nein Ja	Öffentliches Gut Öffentliches/Privates Gut Öffentliches/Privates Gut Öffentliches Gut
Kulturlandschaftspflege	Ja	Ja	Öffentliches Gut
Dezentrale Besiedlung	Ja/Nein	Ja/Nein	Öffentliches/Privates Gut
Tierwohl	Ja/Nein	Ja/Nein	Öffentliches/Privates Gut

Versorgungssicherheit: Die Produktion und der Konsum von Gütern wird in Normalzeiten grundsätzlich über den Markt sichergestellt. In Krisensituationen ist der Zugang zu genügend Nahrungsmitteln auf dem freien Markt nicht mehr jederzeit und für alle Menschen gegeben (z.B. aufgrund von Angebotsknappheit), was die öffentliche Sicherheit gefährdet. Von der öffentlichen Sicherheit und somit von der Versorgungssicherheit kann weder jemand ausgeschlossen werden noch besteht eine Rivalität im Konsum. Die Versorgungssicherheit hat somit den Charakter eines öffentlichen Gutes.

Natürliche Lebensgrundlagen:

- a) Biodiversität: In der Hauptsache kann weder jemand vom Nutzen der Biodiversität ausgeschlossen werden, noch besteht Rivalität im Konsum. Dies gilt insbesondere für die Options-, Vermächtnis- und Existenzwerte der Biodiversität (bezüglich der verschiedenen Wertekategorien vgl. auch Ziff. 5.3.4). Die Biodiversität kann auch einen direkten Gebrauchswert haben. So kann ein Landwirt bei höherer Biodiversität allenfalls von einer höheren Nützlichkeitsdichte profitieren. Wenn ein solcher Effekt auf der eigenen Produktionsfläche anfällt, stellt dies für den betreffenden Landwirten ein privates Gut dar.
- b) Boden: In Abhängigkeit davon, wie knapp der Boden ist bzw. wie die konkreten Besitzverhältnisse sind, kann der Boden ein öffentliches Gut, ein Allmendgut oder ein privates Gut sein. In der Schweiz ist der Boden heute mehrheitlich im Privateigentum. Wo dies nicht der Fall ist (z.B. bei Alpgenossenschaften) ist die Nutzung meist klar geregelt. Was die konkrete Nutzung und Produktion des Bodens anbelangt, ist der Boden in der Schweiz grundsätzlich ein privates Gut, d.h. andere können von der Nutzung ausgeschlossen werden und es besteht Rivalität in der Nutzung. Der Boden weist jedoch Funktionen auf, bei denen Nicht-Ausschliessbarkeit und Nichtrivalität vorliegt. Zu nennen sind beispielsweise die Regulierungsfunktion oder die Vorsorgefunktion des Bodens. Bezüglich dieser Funktionen ist der Boden ein öffentliches Gut.
- c) Wasser: Die Frage der Knappheit spielt auch beim Wasser eine wichtige Rolle. Je grösser die Knappheit, umso stärker ausgeprägt ist die Rivalität im Konsum. Auch bei der Frage der Ausschliessbarkeit gibt es beide Möglichkeiten. Beim Trinkwasser ist meistens Ausschliessbarkeit gegeben, beim Wasser in der Atmosphäre bzw. in Seen und Flüssen meistens jedoch nicht. Insofern hat Wasser je nach Situation die Ausprägung eines privaten oder eines öffentlichen Gutes.
- d) Luft: Die Luft ist ein klassisches öffentliches Gut; grundsätzlich besteht weder Rivalität beim Konsum noch kann jemand von der Nutzung ausgeschlossen werden.

Kulturlandschaftspflege: Die Kulturlandschaft hat in der Schweiz klar den Charakter eines öffentlichen Gutes. Die Landschaft ist grösstenteils zugänglich, sodass niemand von der Nutzung ausgeschlossen wird, und es besteht keine bzw. nur eine geringe Rivalität im Konsum, wenn es um den ästhetischen Aspekt der Landschaft geht. Würde man Landschaftspärke schaffen und Eintritt verlangen, würde die Landschaft zu einem Klubgut. Bezüglich der Erholungsfunktion von Landschaft nimmt die Rivalität mit zunehmender Nutzungsintensität tendenziell zu.

Dezentrale Besiedlung: Die dezentrale Besiedlung hat sowohl den Charakter eines privaten als auch eines öffentlichen Gutes. So haben die Menschen, die in peripheren Regionen leben, einen direkten, privaten Nutzen der dezentralen Besiedlung. Für Menschen, die ausserhalb dieser Regionen leben, ist die dezentrale Besiedlung vor allem aufgrund der damit verbundenen Options- und Vermächtniswerte wichtig. Im Bezug auf diese Werte stellt die dezentrale Besiedlung ein öffentliches Gut dar.

Tierwohl: Das Tierwohl kann sowohl als privates als auch als öffentliches Gut verstanden werden. Privat ist das Gut dann, wenn man argumentiert, dass über den Konsum von Produkten aus tierfreundlicher Haltung sowohl Ausschliessbarkeit als auch Rivalität gegeben sei und damit ein Markt für das Gut Tierwohl bestehe. Diese Argumentation greift jedoch insofern zu kurz, als über den Markt nicht alle Präferenzen zum Ausdruck gebracht werden (z.B. jene von Vegetariern oder Veganern). Das Tierwohl verursacht nicht nur einen Nutzen bei Konsumentinnen und Konsumenten von tierischen Produkten, sondern enthält auch eine Art Existenzwert für Personen, die grundsätzlich am Wohlergehen von Tieren interessiert sind. In diesem zweiten Sinne stellt das Tierwohl ein öffentliches Gut dar.

5.1.2 Externalitäten

Definition

Unter dem Begriff Externalitäten (oder externe Effekte) versteht man Auswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten, die nicht durch den Markt erfasst werden. Solche Auswirkungen können positiv oder negativ sein und fallen entweder bei der Produktion oder beim Konsum an. Externalitäten zeichnen sich dadurch aus, dass Kosten und Nutzen einer wirtschaftlichen Aktivität teilweise bei unbeteiligten Dritten anfallen. Man spricht in diesem Zusammenhang von externen Kosten und Nutzen. Extern heisst dabei, dass ein Geschädigter keine Entschädigung erhält und ein Nutzniesser keine Gegenleistung entrichtet.

Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die in Ziff. 5.1.1 diskutierten öffentlichen Güter entweder als Nebenprodukte der landwirtschaftlichen Produktion anfallen (positive Externalitäten) bzw. von der landwirtschaftlichen Produktion beeinträchtigt werden (negative Externalitäten). Ausgehend von einer Situation ohne landwirtschaftliche Tätigkeit wird nachfolgend für die einzelnen öffentlichen Güter diskutiert, ob es sich um eine positive oder eine negative Externalität der landwirtschaftlichen Produktion handelt⁶⁷ (Tabelle 9).

Tabelle 9: Einteilung der Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion

Grundziel	Positive Externalität	Negative Externalität
Versorgungssicherheit	X	
Erhaltung Lebensgrundlagen		
a) Biodiversität	X	(X)
b) Boden	X	X
c) Wasser	(X)	X
d) Luft		X
Kulturlandschaftspflege	X	(X)
Dezentrale Besiedlung	X	
Tierwohl	(X)	(X)

Versorgungssicherheit: Ohne inländische landwirtschaftliche Produktion wäre die Schweiz bezüglich Versorgung mit Nahrungsmitteln in Krisenzeiten vollständig auf Importe angewiesen. Durch die Produktion von Lebensmitteln werden Produktionskapazitäten (fruchtbarer Kulturboden, Kapital und Know-how) geschaffen und erhalten, die im Krisenfall genutzt werden können. Indem in Normalzeiten produziert wird, verbessert sich die Versorgungssicherheit gegenüber einer Situation ohne Landwirtschaft.

Natürliche Lebensgrundlagen:

a) Biodiversität: Ohne landwirtschaftliche Nutzung wäre die Schweiz vorwiegend bewaldet. Durch die landwirtschaftliche Inkulturnahme von Flächen und die über lange Zeit vorwiegend extensive Nutzung wurde eine Vielzahl von Habitaten für Tiere und Pflanzen geschaffen, was zu einer Zunahme der Biodiversität geführt hat. In artenreichen Feuchtgebieten wurde die Biodiversität durch den Prozess der Nutzbarmachung für die landwirtschaftliche Produktion und der damit verbundenen Entwässerung dieser Flächen oft auch beeinträchtigt. Mit der Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion seit dem vorletzten Jahrhundert wurde die oft erst durch die landwirtschaftliche Nutzung entstandene Artenvielfalt vielerorts stark zurückgedrängt. Die landwirtschaftliche Produktion hat einen positiven Effekt auf die Biodiversität, wenn nicht alle Flächen intensiv genutzt werden bzw. wenn eine gewisse Abstufung der Nutzungsintensität besteht. Gleichzeitig gibt es auch negative Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion auf die Biodiversität, wenn Stoffe aus der Landwirtschaft über das Wasser oder die Luft in empfindliche Ökosysteme (z.B. Moore) eingetragen werden.

b) Boden: Beim Boden verhält es sich ähnlich wie bei der Biodiversität. Fruchtbarer Kulturboden ist durch landwirtschaftliche Nutzung über Jahrhunderte hinweg entstanden. Eine Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion hätte eine Verwaldung und damit den Verlust der Bodenfruchtbarkeit zur Folge. Der fruchtbare, für die Nahrungsmittelproduktion geeignete Kulturboden ist also eine positive Externalität der landwirtschaftlichen Nutzung im Interesse der Gesellschaft. Hingegen können die weiteren Funktionen, die der Boden erfüllt (z.B. Regulierungsfunktion), durch die landwirtschaftliche Nutzung auch negativ beeinträchtigt werden.

⁶⁷ Die positiven Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion werden im vorliegenden Bericht als „gemeinwirtschaftliche“ Leistungen der Landwirtschaft bezeichnet.

c) Wasser und Luft: Gegenüber einer Situation ohne Landwirtschaft wird die Qualität von Wasser und Luft mit einer landwirtschaftlichen Produktion gemindert. Bis zu einem gewissen Grad kann die Grundwasserbildung bzw. das Wasserrückhaltevermögen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen auch als positive Externalität angesehen werden (vgl. Ziff. 6.7.5)

Kulturlandschaftspflege: Durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung wird die Verwaltung verhindert. Die verschiedenen Kulturen, Bewirtschaftungsformen sowie die Gebäude und Weidetiere bewirken eine vielfältige Kulturlandschaft. Die offene, vielfältige Kulturlandschaft ist somit eine positive Externalität der landwirtschaftlichen Nutzung. Die Intensivierung der Bewirtschaftung kann auch zu Veränderungen des Landschaftsbildes führen, welche von der Bevölkerung negativ bewertet werden. Eine derartige Entwicklung kann man als negative Externalität der Bewirtschaftung begreifen.

Dezentrale Besiedlung: Aufgrund des starken Flächenbezugs erfolgt die landwirtschaftliche Produktion dezentral, weshalb sie einen direkten und indirekten Einfluss auf die dezentrale Besiedlung hat (vgl. Ziff. 6.4.3).

Tierwohl: Das Tierwohl ist insofern ein Spezialfall, als die Betroffenen, nämlich die Nutztiere, ihre Präferenzen nicht äussern können. Der Wert, den individuelles Wohlergehen für die Tiere hat, schlägt sich deshalb nicht in der Nachfrage nach Tierwohl nieder. Der Wert des Tierwohls findet nur indirekt über die menschlichen Präferenzen Ausdruck. Je nach Standpunkt kann das Tierwohl in der Nutztierhaltung eine negative Externalität (im Falle, dass die Nutztierhaltung bezüglich Tierwohl grundsätzlich als negativ beurteilt wird) oder eine positive Externalität sein (im Falle, dass eine gesellschaftliche Nachfrage nach Tierwohl besteht, die über die private Nachfrage hinausgeht).

Begriffserklärung

Gemeinwirtschaftliche Leistungen:

Als gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft werden positive Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion bezeichnet, die den Charakter von öffentlichen Gütern haben. Gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringt die Landwirtschaft in den Bereichen Versorgungssicherheit, Erhaltung des fruchtbaren Kulturbodens, Biodiversität, Kulturlandschaftspflege, dezentrale Besiedlung und Tierwohl. Die Bereitstellung dieser Leistungen wird nicht per se im gesellschaftlich erwünschten Ausmass über den Markt sichergestellt, weshalb sie mit agrarpolitischen Instrumenten gefördert werden.

5.1.3 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Bedingungen für staatliches Eingreifen bei Externalitäten

Im vorangehenden Kapitel wurde dargelegt, dass die landwirtschaftliche Produktion verschiedene Externalitäten verursacht. Dieser Umstand allein rechtfertigt jedoch noch keine staatliche Intervention, da beim Vorhandensein von Externalitäten nicht direkt auf ein Marktversagen geschlossen werden kann. Ob ein Marktversagen vorliegt, ist abhängig von zwei Punkten:

1. **Möglichkeit über Verteilung von Kosten und Nutzen zu verhandeln:** Gemäss Coase (1960) können Verursacher und Betroffene von Externalitäten unabhängig von der anfänglichen Zuteilung der Eigentumsrechte miteinander aushandeln, wie sie die Kosten und Nutzen untereinander verteilen wollen. Auf der Basis dieser Verhandlungen werden die Verfügungsrechte zwischen den Parteien neu verteilt, so dass sich Grenzkosten und -nutzen beider Parteien entsprechen. Zwei Bedingungen müssen aber erfüllt sein, damit das sogenannte Coase-Theorem funktioniert: Einerseits müssen die Transaktionskosten für die Verhandlungen niedrig sein. Ansonsten lohnt es sich für die beteiligten Parteien nicht, miteinander zu verhandeln. Andererseits muss es möglich sein, die Verfügungsrechte zwischen den Parteien klar zu definieren. Dies ist nicht der Fall, wenn es sich um öffentliche Güter handelt, bei denen es gemäss Definition nicht möglich ist, jemanden vom Konsum auszuschliessen.

2. **Die Nachfrage nach öffentlichen Gütern übersteigt das Angebot, das bei freiem Markt resultiert:** Auch wenn es sich bei einer Externalität um ein öffentliches Gut handelt, bei dem es nicht möglich ist, über eine andere Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen den Parteien zu verhandeln, resultiert nicht unbedingt eine suboptimale Versorgung mit dem Gut am Markt. Produziert ein Marktteilnehmer neben Marktgütern als Externalitäten gleichzeitig eine bestimmte Menge eines öffentlichen Gutes, entfaltet das öffentliche Gut bei Dritten zwar einen Nutzen. Solange aber die Nachfrage das aufgrund der Marktanreize generierte Angebot des öffentlichen Gutes nicht übersteigt, besteht kein Anlass regulierend in den Markt einzugreifen (Haddock 2008).

Aufgrund dieser Überlegungen liegt dann ein Marktversagen vor und ist staatliches Eingreifen gerechtfertigt, wenn aufgrund von Externalitäten erstens die Qualität und/oder die Menge von öffentlichen Gütern beeinträchtigt wird und zweitens die Nachfrage nach diesen öffentlichen Gütern das vom Markt generierte Angebot übersteigt.

Weil alle Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion den Charakter von öffentlichen Gütern haben bzw. solche tangieren (vgl. Ziff. 5.1.1), kann die erste Bedingung für staatliches Eingreifen als gegeben betrachtet werden. Der Frage, ob die angebotene Menge der verschiedenen öffentlichen Gütern bei reinen Marktbedingungen unter der gesellschaftlichen Nachfrage liegt (2. Bedingung), soll im nachfolgenden Abschnitt nachgegangen werden.

Reicht der Markt für die Bereitstellung der öffentlichen Güter aus?

Ursprünglich hat die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen ohne spezifische staatliche Stützung und Regelung erbracht. Die traditionelle landwirtschaftliche Produktion diente zur Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und führte zu einer offenen, vielfältigen Kulturlandschaft mit einer grossen Biodiversität und einer dispersen Besiedlung des Landes. Der technische Fortschritt, die Entwicklung der Agrarpreise sowie das starke Wachstum des sekundären und tertiären Sektors im letzten Jahrhundert veränderte die landwirtschaftliche Produktion in verschiedenartiger Weise:

- Konzentration auf die ertragsreichen Flächen, Intensivierung von deren Bewirtschaftung;
- Aufgabe der Bewirtschaftung von ertragsarmen Flächen;
- Spezialisierung und überbetriebliche Zusammenarbeit (z.B. Futterzufuhr / innere Aufstockung);
- Konzentration einzelner Betriebszweige in bestimmten Regionen;
- Wachstum der Betriebe und der durchschnittlichen Parzellengrösse;
- Erhöhung des Risikopotenzials, die natürlichen Lebensgrundlagen chemisch oder physikalisch zu beeinträchtigen.

Diese Entwicklungen, zusammen mit der starken Zunahme der Bevölkerung und des internationalen Agrarhandels, vermindern in vielen Fällen das Ausmass und die Qualität der gemeinwirtschaftlichen Leistungen. So wäre die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz bei reinen Weltmarktbedingungen deutlich geringer (Hättenschwiler und Flury 2007). Die Produktion würde sich auf die Gunstlagen konzentrieren, sodass an den weniger geeigneten Standorten die Bewirtschaftung aufgegeben und Wald aufkommen würde, mit negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild, die Biodiversität und die dezentrale Besiedlung. Aufgrund der vielfach ausgedrückten Präferenzen der Bevölkerung für diese Leistungen (vgl. Einleitung zu Ziff. 6) ist davon auszugehen, dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen heute im Falle reiner Marktbedingungen nicht im gesellschaftlich erwünschten Ausmass erbracht würden. Wurde früher die Nachfrage nach gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit der Nahrungsmittelproduktion ohne gezielte Förderung in gewünschtem Ausmass erbracht, besteht heute zwischen der aufgrund der reinen Marktkräfte von der Landwirtschaft angebotenen und der von der Gesellschaft gewünschten Menge an öffentlichen Gütern eine Diskrepanz. Aufgrund der reinen Marktkräfte resultiert eine volkswirtschaftlich suboptimale Versorgung mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

gen, weshalb staatliches Eingreifen angezeigt ist. Ziel und Zweck der agrarpolitischen Instrumente besteht darin, die Differenzen zwischen privatem Angebot und gesellschaftlicher Nachfrage nach öffentlichen Gütern zu schliessen.

Einfluss des Marktes auf die Bereitstellung der öffentlichen Güter durch die Landwirtschaft

Bereits im vorangehenden Abschnitt wurde angedeutet, dass die Preisverhältnisse auf den Agrarmärkten einen Einfluss auf die Bereitstellung der öffentlichen Güter durch die Landwirtschaft haben. Im Grundsatz gilt: Hohe Preise verstärken die Anreize zur Produktion, weshalb sowohl die positiven als auch die negativen Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion höher sind. Tabelle 10 enthält eine Übersicht, wie unterschiedliche Preisniveaus auf die Bereitstellung öffentlicher Güter wirken.

Tabelle 10: Einfluss der Preise auf die öffentlichen Güter

Grundziel	tiefe Preise	hohe Preise
Sichere Versorgung	-	+
Natürliche Lebensgrundlagen		
- Biodiversität a) in Gunstlagen	+	-
b) auf Grenzertragsstandorten	-	+
- Boden a) Menge an Kulturboden	-	+
b) Bodenqualität	+	-
- Wasser	+	-
- Luft	+	-
Kulturlandschaftspflege		
- Offenhaltung der Landschaft	-	+
- landschaftliche Vielfalt	+	-
Dezentrale Besiedlung	-	+
Tierwohl	k.E.	k.E.

Legende: + = positiver Einfluss; - = negativer Einfluss; k.E. = kein Einfluss

Hohe Preise haben einen positiven Einfluss auf die sichere Versorgung, die Biodiversität auf Grenzertragsstandorten, die Menge an fruchtbarem Kulturboden sowie auf die Offenhaltung der Kulturlandschaft und die dezentrale Besiedlung. Hohe Preise können aber auch negative Auswirkungen haben. Sie bewirken nämlich einen Anreiz für intensive Produktion, was zu einer Beeinträchtigung der Biodiversität, der Boden-, Wasser- und Luftqualität sowie des Landschaftsbilds führen kann. Bezüglich Tierwohl gibt es keinen direkten Zusammenhang zwischen allgemeinem Preisniveau und Ausmass der Leistungserbringung.

Je nach Preissituation trägt also der Markt mehr oder weniger zur Bereitstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei. Im Fall von sehr hohen Preisen wäre es denkbar, dass die positiven Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion ohne staatliche Stützung in dem von der Gesellschaft gewünschten Ausmass bereitgestellt würden, hingegen die negativen Externalitäten mit geeigneten Massnahmen begrenzt werden müssten. Diese Abhängigkeiten gilt es bei der Konzeption von agrarpolitischen Instrumenten zu berücksichtigen (vgl. Ziff. 5.3.2).

5.2 Direktzahlungen als zentrales Instrument zur Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen

Markunvollkommenheiten wie sie in Ziff. 5.1 beschrieben wurden, können auf zwei Arten begegnet werden. Erstens über die Festlegung von gesetzlichen Vorschriften und zweitens mit der Einführung von finanziellen Instrumenten, d.h. mit Anreizen oder Belastungen. Direktzahlungen stellen eine spezifische Art von finanziellen Anreizen dar. Sie haben in den vergangenen fünfzehn Jahren innerhalb des agrarpolitischen Instrumentariums stark an Bedeutung gewonnen und machen heute in der Schweiz mehr als 80 Prozent der staatlichen Zahlungen zugunsten der Landwirtschaft aus (vgl. Ziff. 2.4).

5.2.1 Definition des Begriffs „Direktzahlungen“

Mann und Mack (2004) schreiben zum Begriff der Direktzahlungen Folgendes: Der Begriff der „Direktzahlungen“ ist zunächst aus linguistischer Sicht als verwirrend oder zumindest als starke Verkürzung zu beschreiben. Jeder Zahlungsvorgang ist in gewissem Sinne eine „Direktzahlung“, da eine gewisse Summe direkt vom Zahlenden zum Empfänger fliesst. Dass sich der Begriff der Direktzahlungen international für jene Zahlungen eingebürgert hat, die von der öffentlichen Hand direkt an den Landwirt fließen, ist nur historisch zu verstehen: Dort, wo Direktzahlungen in den neunziger Jahren eingeführt wurden (in erster Linie in der Europäischen Union und in der Schweiz), lösten sie ein System ab, in dem der Staat Rahmenbedingungen für künstlich hohe Nahrungsmittelpreise schaffte, und die Landwirtschaft auf diese Weise indirekt subventionierte, nämlich über vom Verbraucher getragene Mehrpreise. Nunmehr arrangiert der Staat nicht mehr Mehrzahlungen vom Verbraucher an den Landwirt, sondern der Staat transferiert das Geld „direkt“.

Gemäss Landwirtschaftsgesetz werden unter Direktzahlungen die Massnahmen gemäss 3. Titel LwG (Artikel 70 ff.) verstanden. Sie grenzen sich demnach ab von den Massnahmen unter den anderen Titeln des LwG, namentlich von den Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz, von den sozialen Begleitmassnahmen, von den Strukturverbesserungen und von der Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht.

Der Begriff der Direktzahlungen in der Schweiz unterscheidet sich von jenem in der EU. Gemäss heutiger Systematik bezieht sich der Begriff auf die allgemeinen *und* die ökologischen Direktzahlungen (vgl. Ziff. 2), währendem sich der Begriff in der EU auf die Massnahmen der ersten Säule beschränkt (Betriebsprämie und verbleibende Flächen- und Tierprämien) und die Massnahmen zugunsten von Umwelt und Landschaft innerhalb der zweiten Säule ausklammert (vgl. Ziff. 4.1.2)⁶⁸.

Wesentliches Merkmal der Direktzahlungen ist, dass sie produktunabhängig ausgestaltet sind und jährlich berechnet und ausbezahlt werden. Allerdings sind einige der heutigen Direktzahlungsarten trotzdem an gewisse Produktionszweige gebunden. So gibt es z.B. unterschiedliche RGVE- oder BTS-Beitragsansätze für verschiedene Tierkategorien.

Da die heutige Definition der Direktzahlungen im LwG nicht als grundsätzlich gegeben angesehen werden kann, wird im vorliegenden Bericht folgende Definition des Begriffs Direktzahlungen verwendet:

Arbeitsdefinition „Direktzahlungen“:

Als Direktzahlungen werden Zahlungen der öffentlichen Hand an Landwirte verstanden, die nicht direkt an marktfähige Güter gebunden sind und jährlich berechnet und ausbezahlt werden.

Alle Instrumente, die gemäss dieser Definition nicht Direktzahlungen sind, sind nicht explizit Gegenstand der Arbeiten zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Da jedoch zwischen den Direktzahlungen und den anderen agrar- und aussenhandelspolitischen Massnahmen Verbindungen bestehen, können die Entwicklungen bei den übrigen Massnahmen nicht ausgeblendet werden. Deshalb wurden betreffend deren Entwicklung, insbesondere bezüglich Höhe des Grenzschatzes, Annahmen getroffen und mit Szenarien gearbeitet.

5.2.2 Funktion der Direktzahlungen

Ein klares Verständnis darüber, welche Funktion die Direktzahlungen haben, ist notwendig, um korrekte Schlussfolgerungen bezüglich deren Ausgestaltung zu ziehen. Wird die Landwirtschaft mit Direktzahlungen für die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen abgeloht oder wird die Landwirtschaft mit den Direktzahlungen gefördert, damit sie die gemeinwirtschaftlichen Leistungen

⁶⁸ Die rechtliche Definition der Direktzahlungen in der EU ist in Art. 2 und in Anhang 1 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 bzw. der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 enthalten.

erbringt? In der politischen Diskussion bestehen dazu unterschiedliche Auffassungen. Diese Frage soll nachfolgend ausgehend von einer Analyse der subventionsrechtlichen Natur der Direktzahlungen geklärt werden. Die Ausführungen basieren weitgehend auf einer Arbeit von Huber (2003).

Im Subventionsgesetz (SuG)⁶⁹ wird zwischen zwei Formen von Subventionen unterschieden (Art. 3 SuG)

- **Finanzhilfen** sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten.
- **Abgeltungen** sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben (Bst. a) oder öffentlich rechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind (Bst. b).

Es stellt sich nun die Frage, ob es sich bei den Direktzahlungen um Finanzhilfen oder Abgeltungen handelt. Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV spricht im Zusammenhang von Direktzahlungen von einem „Entgelt für die erbrachten Leistungen“. Auch in der allgemeinen agrarpolitischen Diskussion wird oft von der „Abgeltung“ der gemeinwirtschaftlichen Leistungen gesprochen. Dies lässt vermuten, dass es sich bei den Direktzahlungen um Abgeltungen im Sinne des bundesrechtlichen Subventionsbegriffs handelt. Dies ist jedoch nicht der Fall. Abgeltungen zeichnen sich dadurch aus, dass dem Empfänger entweder die Erbringung der Leistung rechtlich vorgeschrieben ist oder öffentlich rechtliche Aufgaben übertragen sind. Eine solche Verpflichtung ist jedoch weder im LWG noch in der Auslegung des Bundesrates enthalten. Vielmehr kann jeder Direktzahlungsempfänger wählen, ob er die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringen will oder nicht. Es kann zwar sein, dass die Zahlungen vom Bund für die Weiterführung des Betriebs notwendig sind, der Entscheid über die Führung eines Betriebs liegt jedoch im freien Ermessen des Landwirts oder der Landwirtin. Aufgrund dieser Überlegungen steht fest, dass Direktzahlungen nicht Abgeltungen, sondern Finanzhilfen sind. Diese Sicht wird auch von Lehre und Rechtsprechung⁷⁰ geteilt.

Neben der subventionsrechtlichen Qualifikation zeigt die Entwicklung der Direktzahlungen, dass der Gesetzgeber die Betriebe nicht verpflichtet, bestimmte gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu erbringen. Für die Offenhaltung der Fläche und die dezentrale Besiedlung würde dies allenfalls einer Betriebsführungs- und Bewirtschaftungspflicht entsprechen. Der Gesetzgeber verfolgte bereits mit der ersten Etappe der Reform der Agrarpolitik ein Förderkonzept (vgl. Art. 31a und 31b aLwG, in Kraft seit 1993). Die Bewirtschafter erhielten Betriebs- und Flächenbeiträge, solange sie einen Betrieb führten. Die zweite Etappe der Reform der Agrarpolitik brachte mit dem ökologischen Leistungsnachweis weitere Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen, um Direktzahlungen zu erhalten, ohne dass die Bewirtschafter rechtlich gezwungen wurden, entsprechend zu wirtschaften.

Die Landwirtschaft wird vom Bund nur so weit mit Direktzahlungen unterstützt, als es für die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen notwendig ist (Prinzip der notwendigen Stützung). Die Direktzahlungen wirken als Anreize, um das Verhalten der Landwirtinnen und Landwirte so zu lenken, dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbracht werden. Art. 104 BV ist deshalb nicht als Leistungsauftrag an die Landwirtschaft aufzufassen, für dessen Einhaltung die Landwirtschaft von der Gesellschaft mittels Direktzahlungen abgegolten wird. Der Verfassungsauftrag richtet sich nicht an die Landwirtschaft, sondern an den Bund. Der Bund wird in Art. 104 BV beauftragt, die Landwirtschaftspolitik so zu gestalten, dass die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringt („*Der Bund sorgt dafür, dass ...*“).

Die Frage nach der Funktion der Direktzahlungen ist relevant, wenn es um die Höhe und die Ausgestaltung der Direktzahlungen geht. Oft wird verkürzt argumentiert, dass die Direktzahlungen Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen seien und deren Höhe daher unabhängig von der Entwick-

⁶⁹ SR 616.1

⁷⁰ vgl. z.B. BGE 2A.48 1997

lung auf der Preisseite seien. Dies ist jedoch nicht der Fall. Wie in Ziff. 5.1.3 dargelegt, haben die Preise eine Auswirkung auf die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Bei höheren Preisen ist daher die „notwendige Stützung“ beispielsweise für die Sicherstellung der Versorgungssicherheit geringer als bei tiefen Preisen (Tabelle 10).

5.3 Anforderungen an ein wirksames und effizientes Direktzahlungssystem

Eine Anliegen der Motion der WAK-S besteht darin, die Mittel möglichst zielgenau und wirksam einzusetzen. In diesem Abschnitt soll deshalb der Frage nachgegangen werden, welche Kriterien ein wirksames und effizientes Direktzahlungssystem erfüllen sollte.

5.3.1 Von „Decoupling“ zu „Targeting und Tailoring“

Seit dem Beginn der neunziger Jahre befindet sich die Agrarpolitik in der Schweiz und in Europa im Umbruch. Bis zu diesem Zeitpunkt bestand die Förderung der Landwirtschaft vorwiegend aus Massnahmen der Preisstützung. Mit der breiten Einführung der Direktzahlungen wurde eine Entkopplung (engl. „decoupling“) zwischen der Preis- und Einkommenspolitik erreicht. Diese Entkopplung hatte positive Auswirkungen auf die Umwelt, da die Beiträge an ökologische Anforderungen gebunden wurden und führte zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. Die Entkopplung ist zwar eine notwendige jedoch keine hinreichende Bedingung für eine wirksame und effiziente Agrarpolitik. Es ist nicht ausreichend für die Erreichung der agrarpolitischen Ziele, wenn die Direktzahlungen ausschliesslich den Charakter von Kompensationszahlungen aufweisen und über keinen klaren Leistungsbezug verfügen. Die OECD (2008) hält fest, dass die Entkopplung nicht das Ende der Reform der Agrarpolitik sei und zusätzliche Effektivitäts- und Effizienzverbesserungen durch eine bessere Zielausrichtung („targeting“) und Feinjustierung der Instrumente („tailoring“) erreicht werden können.

Begriffserklärungen

Effektivität:

Eine Massnahme gilt als effektiv, wenn die definierten Sachziele damit erreicht werden können.

Effizienz:

Eine Massnahme gilt als effizient, wenn die definierten Sachziele mit möglichst tiefen Kosten erreicht werden.

„Targeting“ kann mit „Zielausrichtung“ übersetzt werden. Eine Zahlung ist dann als zielgerichtet zu betrachten, wenn sie die spezifischen Soll-Werte eines politischen Zieles verfolgt und dabei unbeabsichtigte Transfers und negative Auswirkungen auf Dritte (sog. spill-overs) minimiert (OECD 2007a).

Das Kernanliegen des Targeting besteht also darin, einen konkreten Bezug zwischen den angestrebten Zielen und den dafür eingesetzten Instrumenten zu definieren. Dies ist nur möglich, wenn konkrete und überprüfbare Ziele festgelegt werden (vgl. Ziff. 6).

„Tailoring“ kann mit „massschneidern“ übersetzt werden. Die Höhe und Dauer einer Zahlungen soll genau so bemessen sein, dass die angestrebte Zielsetzung erreicht wird. Anreize, die über das für die Zielerreichung notwendige Mass hinausgehen, sind zu vermeiden (OECD 2003). Um diese grundsätzlichen Anforderungen an ein wirksames und effizientes Direktzahlungssystem praktisch umzusetzen, gilt es folgende Fragen zu beantworten:

- Welche Ziele werden mit den Massnahmen verfolgt?
- Wie kann ein klarer Bezug zwischen Zielen und Massnahmen hergestellt werden trotz vielfältigen Wirkungszusammenhängen?
- An welche Kriterien soll die Zahlung gekoppelt werden (effiziente Bezugskriterien)?

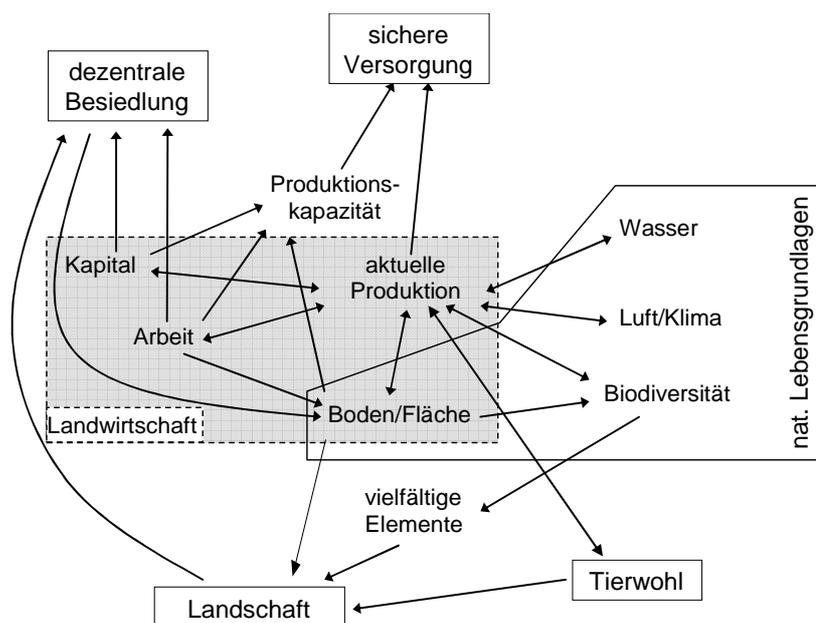
- Welches ist die optimale Regelungsebene?
- Wie ist der Trade-Off zwischen effizienter Förderung der gesamtwirtschaftlichen Leistungen und Transfereffizienz zu berücksichtigen?
- Wie hoch sind die Transaktionskosten und wie stehen sie im Verhältnis zur Höhe und Wirksamkeit der Zahlung?
- Wie ist die Förderung von gesamtbetrieblichen Bewirtschaftungssystemen verglichen mit sektoral wirkenden, zielbezogenen Einzelmassnahmen einzustufen?
- Mit welchen Instrumenten soll die Vermeidung von negativen Externalitäten erreicht werden?
- Wie sind Ausschreibeverfahren zu beurteilen?

Die Frage, welche Ziele mit den agrarpolitischen Massnahmen angestrebt werden, wird in Ziff. 6 ausführlich diskutiert. Die übrigen Fragen werden in den nachfolgenden Ziff. 5.3.2 bis 5.3.8 behandelt. Daraus wird abgeleitet, welche Kriterien ein wirksames und effizientes Direktzahlungssystem erfüllen sollte.

5.3.2 Zielbezug der Massnahmen

Wie bereits erwähnt, weisen die verschiedenen Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion vielfältige Berührungspunkte auf. Diese gegenseitigen Abhängigkeiten sind in Abbildung 8 grob grafisch dargestellt.

Abbildung 8: Wirkungszusammenhänge zwischen den verschiedenen Externalitäten

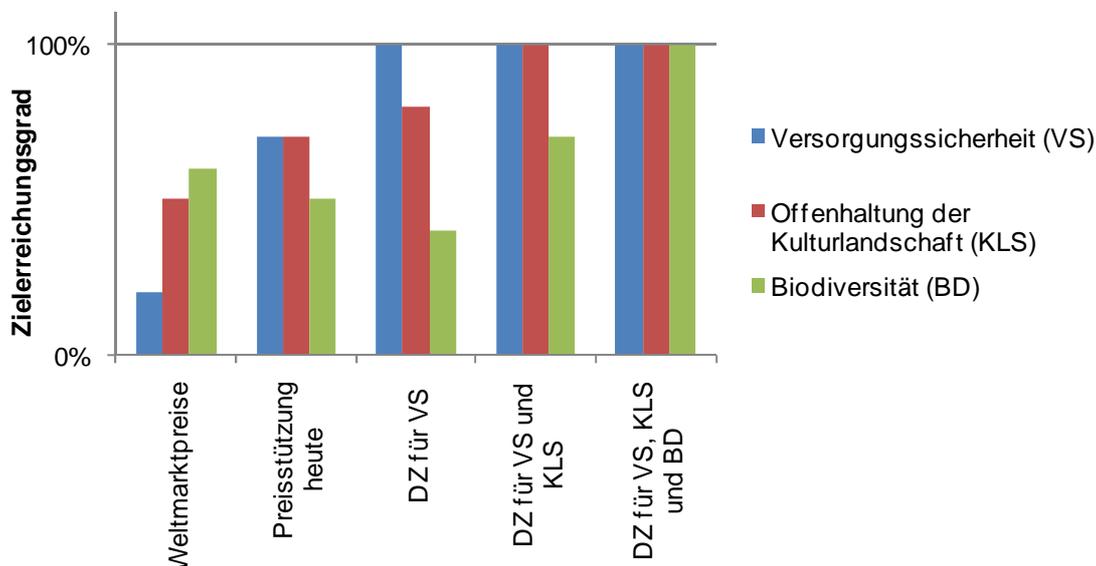


Die Darstellung zeigt den engen Bezug zwischen der landwirtschaftlichen Produktion und den verschiedenen gesamtwirtschaftlichen Leistungen. Wie bereits dargelegt, ist es nicht möglich die Ziele in den verschiedenen Bereichen ausschliesslich durch eine Förderung der Produktion zu erreichen. Es braucht Instrumente, die einen klaren Bezug zu den angestrebten Zielen haben. Gemäss Tinbergen (1968) ist eine effiziente Erreichung aller Ziele nur dann möglich, wenn mindestens so viele zielgerichtete Instrumente eingesetzt werden, wie Ziele verfolgt werden⁷¹. Wird diese Bedingung nicht eingehalten, erreicht man entweder nicht alle Ziele oder es entstehen Kosten durch eine Übererfüllung von Zielen (Zielverfehlungskosten).

⁷¹ Dies ist vergleichbar mit der Lösung eines mathematischen Gleichungssystems: Man erhält nur dann eine eindeutige Lösung, wenn die Zahl der Variablen (Instrumente) der Anzahl Gleichungen (Ziele) entspricht.

Anhand der drei gemeinwirtschaftlichen Leistungen Versorgungssicherheit, Biodiversität und Offenhaltung der Kulturlandschaft wird diese Anforderung nachfolgend beispielhaft dargelegt (Abbildung 9). Ausgangspunkt dazu bildet eine Referenzsituation ohne Direktzahlungen und Marktpreisstützung. In diesem Fall würden die drei Ziele jeweils nur zum Teil erreicht. Mit Zöllen und interner Preisstützung in der heutigen Grössenordnung und der damit verbundenen Steigerung des Produktionsanreizes würde die Zielerreichung bezüglich Versorgungssicherheit und Offenhaltung der Kulturlandschaft zunehmen, bei der Biodiversität wäre tendenziell ein Rückgang zu erwarten.

Abbildung 9: Beispielhafte Darstellung der Tinbergen-Regel anhand von drei Leistungen



Führt man nun ein spezifisches Direktzahlungsinstrument zur Förderung der Versorgungssicherheit ein, kann die Zielsetzung in diesem Bereich damit erreicht werden. Gleichzeitig verbessert sich die Zielerreichung bei der Offenhaltung, bei der Biodiversität ist hingegen mit einem Rückgang zu rechnen. Mit der Einführung eines zweiten Direktzahlungsinstruments zur Offenhaltung könnte auch die Bewirtschaftung von marginalen Standorten sichergestellt werden, weshalb sich auch die Zielerreichung bei der Biodiversität verbessert. Das Ziel ist jedoch noch nicht erreicht, weil in den Gunstlagen die Biodiversität nicht im gewünschten Ausmass vorhanden ist. Erst mit einem dritten, spezifisch auf die Biodiversität ausgerichteten Instrument, wäre es schliesslich möglich alle drei Ziele gleichzeitig zu erreichen. Das Beispiel zeigt, dass ein Instrument auf mehrere Ziele wirken kann. Damit alle Ziele gleichzeitig erreicht werden können, braucht es pro Ziel mindestens eine spezifische Massnahme, die einen klaren Zielbezug aufweist.

Bei jedem zusätzlichen Instrument sind die anderen Instrumente neu zu justieren, damit die spezifische Zielerreichung gewährleistet ist. Bezogen auf das vorherige Beispiel bedeutet dies, dass beispielsweise die Direktzahlungen für die Versorgung weniger hoch sein müssen, wenn man gleichzeitig auch noch die Offenhaltung der Kulturlandschaft anstrebt. Man kann daher auch nicht sagen, dass die für eine zielgerichtete Massnahme eingesetzten Mittel nur der Erreichung dieses Zieles dienen. Je nachdem welches Ziel man zuerst anstrebt ergibt sich eine andere Verteilung der Mittel auf die einzelnen Instrumente.

Fazit

Die Wirkungszusammenhänge zwischen den verschiedenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen sind vielfältig. Ein einzelnes Direktzahlungsinstrument wirkt nicht spezifisch nur auf eine Leistung, sondern kann gleichzeitig verschiedene Leistungen beeinflussen. In einem effizienten Direktzahlungssystem muss erstens klar definiert werden, welche Zielsetzung mit einem Instrument primär angestrebt wird und zweitens pro Ziel mindestens eine Massnahme bestehen.

5.3.3 Effiziente Bezugskriterien

Die Frage nach den geeigneten Bezugskriterien ist immer wieder Gegenstand der politischen Diskussion. Der Motionstext verlangt denn auch eine explizite Darstellung dieser Frage im Bericht. Es soll deshalb untersucht werden, welches Bezugskriterium im Hinblick auf die Förderung der einzelnen Leistungen am besten geeignet ist.

Theoretisch wäre es am effizientesten, die Zahlungen direkt an den jeweils gewünschten Output zu koppeln. Dies ist jedoch in der Praxis technisch kaum möglich oder würde z.T. prohibitiv hohe Transaktionskosten verursachen (vgl. Ziff. 5.3.6). Zum Beispiel bei der Versorgungssicherheit, oder beim Tierwohl wäre es entweder vom Vollzug her sehr aufwändig oder aber methodisch kaum machbar, die erbrachte Leistung spezifisch zu messen und die finanziellen Anreize direkt an die entsprechende Leistung zu binden.

Deshalb stehen teilweise nur bedingt zielbezogene Kriterien zur Verfügung, nach denen die Zahlungen ausgerichtet werden. Damit die Ziele trotzdem erreicht werden, ist in diesem Fall die Ausrichtung der Zahlungen an spezifische Anforderungen zu knüpfen, die einen möglichst direkten und genauen Zielbezug aufweisen.

Welches sind geeignete Bezugskriterien?

Der Motionstext verlangt eine Prüfung der Frage der Bezugskriterien und nennt dabei explizit die Kriterien Fläche, Tiere, Arbeit und Betrieb. Es stellt sich die Frage, über welches Bezugskriterium die gemeinwirtschaftlichen Leistungen am effizientesten gefördert werden können. In Tabelle 11 werden die verschiedenen Grundziele den Bezugskriterien (inkl. Produktionsmenge) gegenübergestellt und untersucht, wie geeignet die einzelnen Kriterien bezüglich Erreichung der jeweiligen Ziele sind.

Tabelle 11: Eignung verschiedener Bezugskriterien bezüglich Zielerreichung

Grundziel	Menge	Fläche	Tiere	Arbeit	Betrieb
Sichere Versorgung	++	+	+	+	
Natürliche Lebensgrundlagen	--	++	-	-	
Kulturlandschaftspflege	+	++	+	+	
Dezentrale Besiedlung	+	+	+	+	++
Tierwohl			++		

Legende:

- ++ = gut geeignet (stark positiver Einfluss auf Zielerreichung)
- + = bedingt geeignet (positiver Einfluss auf Zielerreichung)
- = ungeeignet (negativer Einfluss auf Zielerreichung)

Produktionsmenge: Eine Bindung der Zahlungen an die produzierte Menge fördert direkt die Produktion. Das entspricht dem Instrument der Marktstützung. Wie in Ziff. 5.1.3 dargelegt, ist ein höherer Produktionsanreiz v.a. bezüglich Versorgungssicherheit aber auch für die Offenhaltung der Landschaft und die dezentrale Besiedlung positiv. Gleichzeitig verursachen solche Zahlungen einen starken Produktionsanreiz und bewirken eine Intensivierung der Produktion. Ohne einschränkende Anforderungen bezüglich Ökologie wirken sich solche Zahlungen daher negativ auf die natürlichen Lebensgrundlagen aus.

Fläche: Flächenbezogene Zahlungen sind am besten geeignet, um auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft hinzuwirken. Über die Höhe der flächenbezogenen Zahlung können auch verschiedene andere Aspekte wie beispielsweise die Bewirtschaftungserschwernis oder der Pflegeaufwand mitberücksichtigt werden. Flächenbezogene Zahlungen wirken auch positiv auf die Versorgungssicherheit. Je nachdem, welche Anforderungen an eine flächenbezogene Zahlung geknüpft sind (vgl. unten), kann ein Produktions- oder ein Extensivierungsanreiz geschaffen werden.

Tiere: Zahlungen je Tier bzw. je Grossvieheinheit (GVE) schaffen einen Anreiz zur Haltung von Tieren. Der Einfluss auf die Versorgungssicherheit auf dem Grünland ist positiv, gleichzeitig wird jedoch die ackerbauliche Nutzung konkurrenziert, die für die Versorgungssicherheit ebenfalls von zentraler Bedeutung ist. Tierbezogene Zahlungen können einen Beitrag leisten zur Offenhaltung der Landschaft und zur dezentralen Besiedlung und sind am geeignetsten, wenn es um die Förderung des Tierwohls geht (hier verbunden mit spezifischen Anforderungen). Gleichzeitig wirkt sich die Förderung der Tierhaltung negativ auf die natürlichen Lebensgrundlagen aus.

Arbeit: Bindet man Zahlungen an das Kriterium Arbeit (Standardarbeitskraft, SAK), werden arbeitsintensive gegenüber arbeitsexensiven Betriebszweigen bzw. eine intensivere gegenüber einer extensiveren Produktion gefördert. Über diesen Produktionsanreiz ist eine indirekte Förderung der Versorgungssicherheit, der Kulturlandschaftspflege und der dezentralen Besiedlung möglich.

Betrieb: Zahlungen je Betrieb schaffen einen Anreiz den Betrieb weiterzuführen und wirken daher strukturhaltend. Einen direkten Bezug zu den verschiedenen Leistungen besteht daher nur bei der dezentralen Besiedlung.

Ob ein Bezugskriterium tatsächlich effizient ist, hängt neben dem Leistungsbezug auch davon ab, wie hoch die Transaktionskosten beim Vollzug sind. Eine Diskussion bezüglich Transaktionskosten der Bezugskriterien findet sich in Ziff. 5.3.6.

An welche Anforderungen sind Zahlungen zu knüpfen?

Wie einleitend in diesem Kapitel dargelegt, kann es aufgrund des bedingten Zielbezugs der Bezugskriterien sinnvoll sein, die Zahlungen an die Einhaltung bestimmter Anforderungen zu binden. Je geringer der direkte Bezug zwischen Bezugskriterium und Ziel ist bzw. je grösser die unerwünschten Nebeneffekte auf andere Ziele sind, umso wichtiger ist es, konkrete Anforderungen mit der Zahlung zu verknüpfen. Was heisst dies nun bezüglich der verschiedenen Ziele?⁷²

Sichere Versorgung: Die Kriterien Tiere und teilweise auch Arbeit verursachen einen Produktionsanreiz und wirken so relativ direkt auf die Zielerreichung, weshalb keine Anforderungen nötig sind. Beim Kriterium Fläche sind gewisse Produktionsanforderungen nötig, um zur Zielerreichung beizutragen.

Natürliche Lebensgrundlagen: Werden die Zahlungen ohne Anforderungen ausgerichtet, haben die einzelnen Bezugskriterien kaum einen positiven Effekt auf die Zielerreichung. Im Gegenteil: Tierbezogene Zahlungen wirken sich ohne einschränkende Anforderungen sogar negativ auf die natürlichen Lebensgrundlagen aus. Flächenbezogene Zahlungen eignen sich wie oben dargestellt am Besten, um die Zielerreichung bei den natürlichen Lebensgrundlagen zu fördern, wobei auch bei diesem Kriterium spezifische Anforderungen notwendig sind, um eine Wirkung zu erreichen.

Anforderungen, die die Produktionsintensität begrenzen sind nicht zielgerichtet und beeinträchtigen die Zielsetzung bezüglich sicherer Versorgung. Daher sollten spezifischere Anforderungen an das Kriterium Fläche geknüpft werden. Bei der Biodiversität stehen dabei Anforderungen bezüglich Vorhandensein von Arten im Vordergrund. Zur Vermeidung von negativen Externalitäten im Bereich Boden, Wasser und Luft sind Anforderungen bezüglich Anwendung von spezifischen, ressourcenschonenden Techniken wirksam. Letzteres ist ein Schlüssel, um den Zielkonflikt zwischen Produktion und Ökologie zu entschärfen (vgl. Ziff. 5.3.8).

Landschaftspflege: Zur Sicherstellung der Offenhaltung braucht es eine Anforderung bezüglich flächendeckender Bewirtschaftung. Dies ist implizit gegeben, wenn Beiträge an die landwirtschaftlich genutzte Fläche gebunden sind. Bei tier- oder arbeitsgebundenen Zahlungen wäre eine solche Anforderung nötig. Bezüglich Landschaftsqualität braucht es spezifische Anforderungen an die Art der Flächenbewirtschaftung, die die jeweiligen gesellschaftlichen Bedürfnisse wiedergeben.

⁷² Es werden nur die direktzahlungsrelevanten Kriterien Fläche, Tiere, Arbeit und Betrieb diskutiert, die gemäss vorigem Abschnitt bezüglich der jeweiligen Zielerreichung einen Einfluss haben.

Dezentrale Besiedlung: Bei allen Kriterien ist eine Anforderung nötig, dass der Empfänger der Zahlung in einer besiedlungsgefährdeten Region lebt.

Tierwohl: Das Tierwohl über tierbezogene Zahlungen zu fördern ist dann zielführend, wenn Anforderungen bezüglich tierfreundlicher Haltung gestellt werden.

Fazit

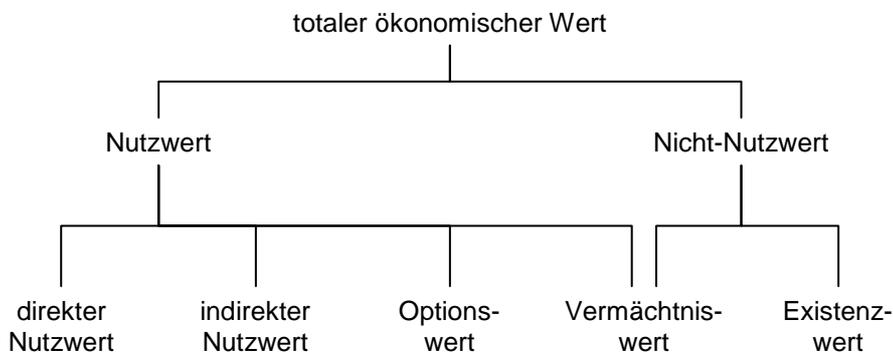
Für ein zielgerichtetes und effizientes Direktzahlungssystem sind die Bezugskriterien und die Anforderungen so zu wählen, dass das angestrebte Ziel möglichst gut erreicht wird, dies bei gleichzeitiger Minimierung der negativen Nebeneffekte auf die anderen Ziele. Aufgrund der Analyse ist dies beim Bezugskriterium Fläche am besten erfüllt. Das Kriterium Tiere wirkt positiv auf das Ziel Versorgungssicherheit und vor allem auf das Ziel Tierwohl. Das Kriterium Arbeit ist bezüglich Zielausrichtung meist nur das zweit- oder drittbeste Kriterium und weist gegenüber Fläche und Tier weitere Nachteile bezüglich Transaktionskosten auf. Das Kriterium Betrieb ist nur geeignet bezüglich dem Ziel dezentrale Besiedlung.

5.3.4 Optimale Regelungsebene

Die Frage der Regionalität ist für eine möglichst effiziente Ausgestaltung der Direktzahlungen von grosser Bedeutung. Olson (1969) definierte das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Massnahmen sind dann effizient, wenn der Nutzen einer Massnahmen denjenigen zugute kommen, die dafür bezahlen und Entscheidungen treffen können. Es stellt sich daher die Frage, auf welcher Ebene der Nutzen der verschiedenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen anfällt.

Um diese Frage beantworten zu können, muss in einem ersten Schritt analysiert werden, welche Wertaspekte die einzelnen gemeinwirtschaftlichen Leistungen auszeichnen. Wie in Abbildung 10 ersichtlich ist, unterscheidet man in der Ökonomie die folgenden Werte:

Abbildung 10: Zusammensetzung des totalen ökonomischen Wertes



Quelle: nach Bateman und Turner (1993)

Der direkte und der indirekte Nutzwert stammen von der tatsächlichen Nutzung von Gütern. Der direkte Nutzwert wird marktmässig erfasst (privates Gut), der indirekte nicht (öffentliches Gut). Der Optionswert bringt die Zahlungsbereitschaft für den Schutz eines Gutes zum Ausdruck, damit die Möglichkeit besteht, dieses in Zukunft zu nutzen. Der Vermächtniswert drückt die Zahlungsbereitschaft dafür aus, dass ein Gut (z.B. die Natur) auch den kommenden Generationen zur Nutzung oder auch zur Nicht-Nutzung zur Verfügung steht. Der Existenzwert beschreibt einen Eigenwert von Sachen (z.B. Biodiversität), der sich losgelöst von einer potenziellen menschlichen Nutzung ergibt. Allein die Kenntnis über das Vorhandensein dieses Gutes ist wertvoll.

Im Zusammenhang mit den gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft sind der indirekte Nutzwert, der Options-, der Vermächtnis- und der Existenzwert von Bedeutung. Währendem die Realisierung des indirekten Nutzwerts direkte physische Präsenz des Individuums voraussetzt, ist dies bei den übrigen Werten nicht der Fall (Häfliger und Rieder 1996). Je nachdem, welche Wertkomponenten ein öffentliches Gut umfasst, kann daraus geschlossen werden, ob ein regional ausgeprägtes Interes-

se an einem Gut besteht oder nicht. Um dies zu beurteilen, werden in Tabelle 12 die verschiedenen öffentlichen Güter im Hinblick auf ihre Wertkomponenten untersucht.

Tabelle 12: Wertkomponenten der öffentlichen Güter

Grundziel	Indirekter Nutzwert (lokal)	Optionswert (nicht lokal)	Vermächtniswert (nicht lokal)	Existenzwert (nicht lokal)
Versorgungssicherheit		X		
Erhaltung Lebensgrundlagen				
a) Biodiversität		X	X	X
b) Boden -quantität -qualität	X	X	X	
c) Wasser	X			
d) Luft	X			
Kulturlandschaftspflege	X	X	X	X
Dezentrale Besiedlung	X	X	X	
Tierwohl				X

Die Versorgungssicherheit, die natürlichen Lebensgrundlagen Biodiversität (ohne ästhetische Aspekte) und Bodenquantität sowie das Tierwohl enthalten ausschliesslich nicht lokale Wertkomponenten. Bei den negativen Externalitäten Boden- Wasser- und Luftqualität steht der indirekte Nutzwert im Vordergrund, sodass diese Grössen einen stark lokalen Bezug aufweisen. Die Kulturlandschaft und die dezentrale Besiedlung verfügen über Wertkomponenten, die sowohl lokal als auch nicht-lokal ausgeprägt sind.

Fazit

Die optimale Regelungsebene kann aufgrund dieser Analyse für die verschiedenen positiven und negativen Externalitäten folgendermassen festgelegt werden: Versorgungssicherheit, Biodiversität, Bodenquantität und Tierwohl verfügen über keine Wertkomponenten mit lokalem Bezug, weshalb die Ziele für diese Leistungen national definiert werden sollten. Bei den negativen Externalitäten Boden-, Wasser und Luftqualität besteht zwar ein klar lokaler Bezug, eine regional unterschiedliche Regelung macht dennoch wenig Sinn. Die Nachfrage nach sauberem Wasser und sauberer Luft ist aufgrund der physiologischen Bedürfnisse der Menschen überall gleich hoch. Die Ziele in diesem Bereich sind denn auch bereits heute in der nationalen Gesetzgebung festgelegt. Eine Kompetenzdelegation bezüglich Zieldefinition und Finanzierung ist daher vor allem im Bereich Kulturlandschaft und dezentrale Besiedlung angezeigt (vgl. auch Huber et al. 2007), wobei es auch bei diesen Leistungen Wertaspekte von nationalem Interesse gibt.

5.3.5 Effiziente Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen versus Transfereffizienz

Die bisherigen Überlegungen konzentrierten sich auf die Frage, wie die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft möglichst effektiv und effizient gefördert werden können. Ein weiteres, wichtiges Ziel in der agrarpolitischen Diskussion betrifft die Einkommenssicherung bzw. die Frage der Transfereffizienz. Während es bei der effizienten Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen darum geht, mit möglichst geringen Kosten die definierten Ziele zu erreichen, geht es bei der Frage der Transfereffizienz darum, mit möglichst geringen Kosten einen möglichst hohen Einkommensanstieg bei den Landwirtinnen und Landwirten auszulösen. Dies sind zwei grundsätzlich verschiedene Zielsetzungen, und es stellt sich die Frage, welche Instrumente über eine hohe Transfereffizienz verfügen.

Die OECD (2002) hält fest, dass Massnahmen mit einem handels- und produktionsverzerrenden Effekt eine tiefere Transfereffizienz haben als entkoppelte Massnahmen. Die grösste volkswirtschaftliche

Transfereffizienz wird mit vollständig entkoppelten Massnahmen erreicht. Vollständige Entkopplung ist dann gegeben, wenn die Zahlungen weder an die produzierte Menge, noch an Produktionsfaktoren (Fläche, Tiere), noch an irgendwelche Bewirtschaftungsauflagen gebunden sind.

Vollständig entkoppelte Massnahmen haben, gerade weil sie von jeglichen Auflagen entkoppelt sind, nur einen geringen Effekt auf die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft. Sie fördern weder die sichere Versorgung, noch die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen oder die Pflege der Kulturlandschaft. Einzig zur Zielsetzung der dezentralen Besiedlung können entkoppelte Zahlungen beitragen.

Im Gegensatz dazu sind Direktzahlungsinstrumente, die die Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen bezwecken, zwingend an zumindest teilweise produktionsbezogene Bezugskriterien und spezifische Auflagen zu binden (vgl. Ziff. 5.3.3). Die dadurch geschaffenen Anreize gleichen Kostennachteile, welche den Landwirtinnen und Landwirten durch die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen entstehen, aus. Deshalb ist hier die Transfereffizienz immanent geringer.

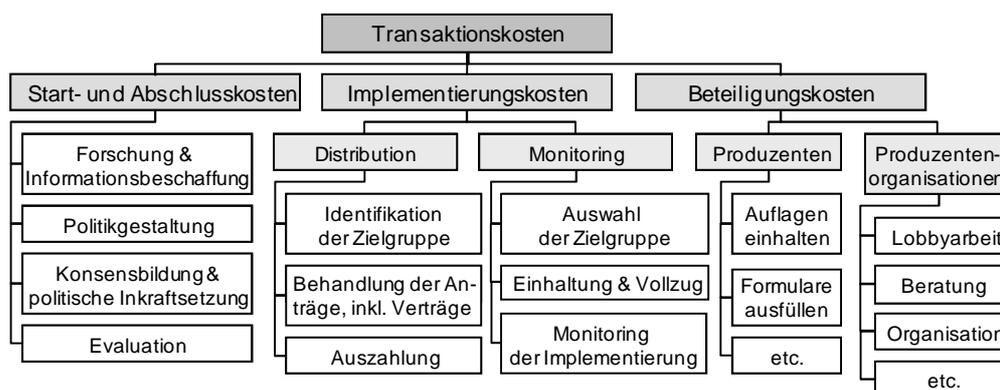
Es besteht demnach ein Zielkonflikt zwischen der effizienten Förderung der Multifunktionalität und der volkswirtschaftlichen Transfereffizienz. Ein effizienter Einkommenstransfer ist unvereinbar mit einer effizienten Leistungsförderung (möglichst wenig Geld für eine bestimmte Leistung). Ein möglichst effizientes Direktzahlungssystem begegnet diesem Zielkonflikt durch eine klare Unterscheidung zwischen leistungsorientierten Instrumenten, die die Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen anstreben, und transferorientierten Instrumenten, die einen möglichst hohen Einkommensanstieg bei den landwirtschaftlichen Betrieben bezwecken.

Im Zusammenhang mit Transfereffizienz gilt es zudem zu beachten, dass sich die durchschnittliche Einkommenssituation in der Landwirtschaft zwar kurzfristig, nicht aber in der langfristigen Perspektive durch staatliche Transferzahlungen beeinflussen lässt (Heinrichsmeyer und Witzke, 1994). Bei höherer Stützung verläuft der Strukturwandel langsamer, weshalb mit höherer Stützung langfristig nicht höhere Einkommen, sondern eine grössere Anzahl von Beschäftigten bzw. Betrieben und damit teurere Strukturen resultieren. Wenn nicht explizit die Strukturhaltung angestrebt wird, sind daher transferorientierte Instrumente nur befristet, zur Bewältigung von Übergängen oder zur Begleitung von Reformen einzusetzen.

5.3.6 Transaktionskosten

Eine weitere wichtige Fragestellung bei der Ausgestaltung von agrarpolitischen Instrumenten sind die Transaktionskosten. Transaktionskosten sind alle Kosten, die durch Interaktionen zwischen und innerhalb staatlicher und privater Organisationen sowie den Betroffenen auf allen Stufen der Politikgestaltung und -umsetzung entstehen (OECD 2007b). Die Kosten entstehen beim Sammeln der notwendigen Informationen, bei der Gestaltung der Massnahmen, der Selektion der Zielgruppe, der Verteilung der Transfers, dem Monitoring sowie der Kontrolle und bei der abschliessenden Erfolgsanalyse (Abbildung 11).

Abbildung 11: Unterteilung der Transaktionskosten in Sub-Gruppen



Quelle: nach OECD (2007b)

Grundsätzlich verursachen alle politischen Massnahmen Transaktionskosten. Die Transaktionskosten sind bei der Ausgestaltung einer Massnahme zu berücksichtigen, da meist ein Zielkonflikt zwischen Zielgenauigkeit einer Massnahme (Nutzen) und Transaktionskosten besteht. In diesem Sinne gilt es die Instrumente so auszugestalten, dass Kosten und Nutzen in einem optimalen Verhältnis zueinander stehen. Gerade wenn es darum geht, das Instrumentarium besser auf die Ziele auszurichten (Targeting), ist eine sorgfältige Abwägung notwendig. Targeting macht also volkswirtschaftlich nur Sinn, wenn die Mehrausgaben durch höhere Transaktionskosten geringer sind als die Gewinne durch die Effektivitäts- und Effizienzsteigerung.

Die in Ziff. 5.3.3 diskutierten Bezugskriterien verursachen unterschiedliche Transaktionskosten, welche sich je nach spezifischen zusätzlichen Anforderungen noch beträchtlich unterscheiden können. Auf den ersten Blick scheinen die Transaktionskosten für das Kriterium Betrieb am tiefsten zu sein. Da jedoch verhindert werden müsste, dass betriebsbezogene Zahlungen einen Anreiz zu künstlichen Betriebsteilungen auslösen, dürften die administrativen Kosten beim Vollzug nicht unterschätzt werden. Die Koppelung der Zahlungen an die Fläche ist ebenfalls kostengünstig. Hier entsteht vor allem Aufwand bei der Abgrenzung zwischen beitragsberechtigten und nicht beitragsberechtigten Flächen. Diesbezüglich ist das Kriterium Tiere deutlich einfacher. Bei diesem Kriterium führt vor allem die Frage des Stichtags bzw. die Bestimmung des durchschnittlichen jährlichen Tierbestandes zu administrativem Aufwand. Das Kriterium Standardarbeit basiert auf einer Umrechnung von Flächen und Tieren. Bezüglich Erhebung dieser Daten fällt nur ein Zusatzaufwand an, wenn nicht schon beide Kriterien bekannt sind. Zusätzliche Transaktionskosten ergeben sich bei diesem Kriterium aus der wissenschaftlichen und politischen Definition, wie viel Arbeit die Bewirtschaftung der einzelnen Flächen bzw. die Haltung der verschiedenen Tiere verursachen (SAK-Faktoren). Daher ist dieses Kriterium mit höheren Transaktionskosten verbunden als die Kriterien Fläche und Tiere.

5.3.7 Zielgerichtete Einzelmassnahmen versus Förderung von gesamtbetrieblichen Bewirtschaftungssystemen

Ein alternativer Politikansatz zur Zielerreichung via Einzelmassnahmen besteht in der Förderung eines bestimmten auf betrieblicher Ebene angewendeten Bewirtschaftungssystems. Erst wenn ein Betrieb alle Auflagen und Anforderungen des Bewirtschaftungssystems erfüllt, erhält er eine entsprechende Zahlung. Wenn die Auflagen und Anforderungen der Bewirtschaftungssysteme im Einklang stehen mit den Zielen der Politik, kann über eine Förderung von Bewirtschaftungssystemen ein Beitrag zur Zielerreichung erreicht werden. Beispiele für eine Systemförderung sind die Förderung der integrierten Produktion oder des biologischen Landbaus. Wie ist die Förderung von gesamtbetrieblichen Bewirtschaftungssystemen im Vergleich mit Einzelmassnahmen zu bewerten?

Angesichts der Breite der agrarpolitischen Zielsetzungen ist nicht davon auszugehen, dass es ein einzelnes Bewirtschaftungssystem gibt, mit dem alle Ziele gleichzeitig erreicht werden können (Birner et al. 2001). Folglich bietet sich eine Systemförderung höchstens zur Erreichung eines bestimmten Zielsets an (z.B. integrierte Produktion, um Umweltziele zu erreichen). Bei neuen agrarpolitischen Zielen ist anzunehmen, dass es leichter ist, eine spezifische neue Massnahme zu implementieren als ein bestehendes System auf die neue Zielsetzung anzupassen. Einzelmassnahmen sind auch flexibler, wenn es darum geht, die Massnahme aufgrund unerwünschter Nebeneffekte auf andere Ziele anzupassen. Eine Förderung durch Einzelmassnahmen zeichnet sich demnach gegenüber einer Förderung durch Bewirtschaftungssysteme durch eine höhere Flexibilität aus.

Ein weiterer Vorteil bei einer Einzelmassnahme ist darin zu sehen, dass diese ohne weitere Vorbedingungen allen Landwirten offensteht. Deshalb ist bei einem ausreichenden Anreiz davon auszugehen, dass die Umsetzung der Massnahme eine grosse Verbreitung finden kann. Bei einer Systemförderung profitieren bei der Einführung zunächst nur die Landwirtinnen und Landwirte, die das System bereits implementiert haben. Eine weitere Ausbreitung setzt voraus, dass zusätzliche Betriebe das gesamte Bewirtschaftungssystem übernehmen müssen, was mit grösseren Veränderungen und Kosten verbunden ist als die Umsetzung einer einzelnen Massnahme. Einzelmassnahmen haben daher in der Regel eine grössere Reichweite als eine Systemförderung.

Einzelmassnahmen erlauben eine genaue Zielerreichung. Regionale Unterschiede können mit Einzelmassnahmen gut berücksichtigt werden. Eine regionale Differenzierung ist bei der Förderung von gesamtbetrieblichen Bewirtschaftungssystemen schwer umsetzbar und steht im Widerspruch zum Ansatz, dass alle Betriebe, die sich für ein bestimmtes Betriebssystem entscheiden, die gleichen Anforderungen erfüllen müssen. Ein weiterer Nachteil bei betrieblichen Systemansätzen besteht darin, dass sich die Systemebene auf den Einzelbetrieb beschränkt. Gewisse Ziele lassen sich jedoch unter Umständen besser von einer Gruppe von Betrieben innerhalb einer Region erreichen.

Weil die Förderung von gesamtbetrieblichen Bewirtschaftungssystemen nicht gleichmässig zur Erreichung aller Ziele beiträgt, besteht die Gefahr, dass man die Anreize über das Niveau hinaus erhöht, das in gewissen Zielbereichen nötig wäre. Das hat zur Folge, dass in Bereichen, in denen die Zielsetzungen bereits erreicht sind, unnötige Kosten entstehen. Erstens verursacht eine Erhöhung der Anreize eine Überversorgung, d.h. man bezahlt auch für weitere Umsetzungen, die man eigentlich gar nicht mehr benötigt. Zweitens bezahlt man mit einer Anreizerhöhung den bereits beteiligten Landwirten mehr, obwohl sie zu einem tieferen Preis bereit sind, die gewünschte Leistung zu erbringen. Das verursacht Zielverfehlungskosten, die im Verhältnis zu allfällig tieferen Transaktionskosten zu sehen sind. Verschiedentlich wird argumentiert, dass die Förderung von gesamtbetrieblichen Bewirtschaftungssystemen mit geringeren Transaktionskosten verbunden sei. Eine Förderung wäre dann sinnvoll, wenn die im Vergleich zu Einzelinstrumenten höheren Zielverfehlungskosten geringer sind als die eingesparten Transaktionskosten (Dabbert und Häring 2003). Dies ist vor allem dann gegeben, wenn eine breite Verbesserung des Zustands mehrerer Ziele angestrebt wird, während spezifische Ziele sinnvollweise durch spezifische Massnahmen erreicht werden. Zentral ist daher die Frage, ob die Transaktionskosten bei der Förderung von gesamtbetrieblichen Bewirtschaftungssystemen tiefer sind als bei Einzelmassnahmen. Ob dies der Fall ist, lässt sich nicht generell für alle, sondern nur anhand von konkreten Bewirtschaftungssystemen beantworten.

5.3.8 Instrumente zur Vermeidung von negativen Externalitäten

Wie in Ziff. 5.1.2 ausgeführt wird, können die gemeinwirtschaftlichen Leistungen als positive Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion beschrieben werden. Werden Direktzahlungen eingesetzt, um das Erbringen positiver Externalitäten zu fördern, so übernimmt die Gesellschaft die Kosten dafür. Sie hat jedoch im Gegenzug einen Nutzen von den gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

Anders sieht das Bild bei den negativen Externalitäten aus. In diesem Fall verursacht die Landwirtschaft Kosten, die von der Gesellschaft getragen werden. Eine Reduktion der Externalitäten ist aber auch für die Landwirtschaft mit Kosten verbunden. Daraus ergibt sich das Konzept der volkswirtschaftlich "optimalen Umweltbelastung", das besagt, dass die Grenzkosten der Vermeidung den marginalen Schadenskosten der Gesellschaft entsprechen sollen (Pearce 1976). Es gibt verschiedene Instrumente, mit denen die Umweltbeeinträchtigungen auf das volkswirtschaftlich optimale Niveau gebracht werden können:

1. Vorschriften
2. Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen (ÖLN)
3. Finanzielle Anreize (Direktzahlungen oder Investitionshilfen)
4. Zertifikate (Verschmutzungsrechte)
5. Lenkungsabgaben

Welche dieser Instrumente sind nun effizient? Die Ressourcenökonomie unterscheidet zwischen statischer und dynamischer Effizienz. Statische Effizienz ist dann gegeben, wenn ein Umweltziel mit minimalen Kosten erreicht wird. Das ist dann erfüllt, wenn die Grenzkosten der Vermeidung für alle Akteure gleich hoch sind. Dynamisch effizient sind Massnahmen dann, wenn sie umwelttechnischen Fortschritt induzieren, d.h. wenn sie einen Anreiz bieten für den Einsatz von effizienten Vermeidungstechniken (Fritsch et al. 2001).

Marktwirtschaftliche Instrumente (3. bis 5.) sind **statisch effizient**. Mit ihnen kann berücksichtigt werden, dass die Schadensvermeidungskosten meistens von Betrieb zu Betrieb variieren. Mit Vorschriften (1. und 2.) wird diesem Umstand hingegen nicht Rechnung getragen, d.h. alle Betriebe müssen sich an die Vorgabe halten, unabhängig davon, welche Kosten dadurch auf dem Betrieb verursacht werden.

Bezüglich **dynamischer Effizienz** kann festgehalten werden, dass je nach konkreter Ausgestaltung alle Instrumente einen Anreiz für den Einsatz von neuen, ressourcenschonenden Techniken geben können. Dies ist jedoch bei Vorschriften und an Auflagen gekoppelten Zahlungen (1. bis 3.) nur der Fall, wenn sie spezifisch den Einsatz von solchen Techniken vorschreiben bzw. fördern. Zertifikate und Lenkungsabgaben sind dynamisch effizient, wenn sie sich auf die Menge der Emissionen beziehen. Ein kritischer Faktor bei den Zertifikaten und den Lenkungsabgaben sind die **Transaktionskosten**. Eine Implementierung solcher Instrumente ist mit grossem, zusätzlichem Aufwand verbunden. Vorschriften und Direktzahlungen bestehen bereits und werden vollzogen, für die Umsetzung von Zertifikaten und Lenkungsabgaben müsste jedoch daneben noch ein zusätzliches Vollzugssystem mit entsprechender Kostenfolge aufgebaut werden.

Ob die Gesellschaft die Kosten der negativen Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion tragen soll oder die Landwirtschaft, muss im politischen Prozess entschieden werden. Das im Umweltrecht verankerte **Verursacherprinzip** (Art. 74 Abs. 2 BV) postuliert, dass der Verursacher einer Externalität auch deren Kosten tragen soll⁷³. Während Zertifikate oder Lenkungsabgaben im Einklang stehen mit dem Verursacherprinzip, ist dies bei finanziellen Anreizen nicht der Fall. Wird die Landwirtschaft permanent für die Vermeidung von negativen Externalitäten von der Gesellschaft entschädigt, steht dies im Widerspruch zum Verursacherprinzip. Weicht man vom Verursacherprinzip ab, kann ein falscher Anreiz entstehen, negative Externalitäten zu verursachen, indem darauf spekuliert wird, dadurch zusätzliche Vermeidungszahlungen auszulösen. Finanzielle Anreize zur Vermeidung von negativen Externalitäten sind auch bezüglich Gleichbehandlung der Landwirtschaft mit den übrigen Wirtschaftssektoren problematisch. Eine permanente Ausrichtung von Zahlungen zur Vermeidung von negativen Externalitäten lässt sich daher kaum rechtfertigen und wird auch bezüglich Zahlungsbereitschaft der Gesellschaft an Grenzen stossen.

Fazit

Grundsätzlich können die Ziele im Bereich der negativen Externalitäten zwar mit finanziellen Anreizen angestrebt werden, eine permanente Förderung der Vermeidung von negativen Externalitäten steht jedoch im Widerspruch zum Verursacherprinzip. Zeitlich befristete Beiträge lassen sich besser rechtfertigen, wobei Zahlungen für die Einführung neuer, ressourcenschonender Techniken sowohl bezüglich statischer als auch dynamischer Effizienz am Besten abschneiden.

5.3.9 Ausschreibeverfahren

Eine Alternative zur bisher bekannten Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen mittels pauschalen Direktzahlungsbeiträgen besteht darin, die Direktzahlungen den Landwirten mittels Ausschreibeverfahren auszurichten. In diesem Fall würde die öffentliche Hand eine bestimmte Menge einer gemeinwirtschaftlichen Leistung ausschreiben und jeder Landwirt könnte ein Angebot machen, zu welchem Preis er bereit ist, diese Leistung zu erbringen. Gemäss Frey und Kirchgässner (2002) hätte dies folgende Vorteile:

- Produzentenrenten würden vermieden. Solche entstehen bei pauschalen Zahlungen, da sich die Höhe der Zahlung nicht an den individuellen Produktionskosten der Anbieter orientieren.
- Die Informationskosten sind kleiner. Die öffentliche Hand muss die Kostenstrukturen und die Ertragslage der Betriebe nicht mehr im Detail kennen.

⁷³ Ist der Verursacher ein Produzent von Gütern, wird er versuchen, die Kosten der negativen Externalitäten über die Produktpreise an die Konsumenten weiterzugeben.

- Das System wird flexibler. Die Nachfrage kann besser auf die Präferenzen der Bevölkerung abgestimmt werden und die Betriebe können selbstständiger entscheiden, wie sie handeln möchten.
- Der Wettbewerb zwischen den Anbietern wird gefördert.

Das Ausschreibeverfahren ist in der Agrarpolitik anderer Länder teilweise bereits etabliert. So kennt beispielsweise die USA mit dem „Conservation Reserve Program“ und dem „Environmental Quality Incentives Program“ zwei Ausschreibungsinstrumente (Claasen et al. 2008) und in Deutschland läuft seit 2000 ein Pilotprojekt, welches auch den Einsatz eines Ausschreibeverfahrens beim Artenschutz prüft (Bertke 2005).

Für eine konkrete Umsetzung des Ausschreibeverfahrens müsste geprüft werden, welche gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit einem solchen Verfahren gefördert werden können. Beispielsweise sind Ausschreibungen nur für homogene und standortungebundene Leistungen geeignet. Zudem müsste abgeklärt werden, welchen Einfluss strategisches Verhalten der Marktteilnehmer spielen könnte und wie hoch die Transaktionskosten einer Ausschreibung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen wären.

5.4 Schlussfolgerungen

Für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems lassen sich aufgrund der in diesem Kapitel dargestellten theoretischen Überlegungen folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Die in der Art. 104 BV aufgeführten Leistungen sind positive Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion, die den Charakter von öffentlichen Gütern aufweisen. Da sie im Falle reiner Marktbedingungen nicht im von der Gesellschaft gewünschten Ausmass vorhanden wären, ist eine staatliche Förderung mittels Direktzahlungen angezeigt.
- Mit den Direktzahlungen wird bezweckt, die Differenz zwischen privatem Angebot und gesellschaftlicher Nachfrage nach öffentlichen Gütern zu schliessen. Direktzahlungen sind nicht Abgeltungen für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, sondern finanzielle Anreize (Finanzhilfen), mit denen die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch die Landwirtschaft gefördert wird.
- Die Hauptstossrichtung der seit Anfang der neunziger Jahre schrittweise umgesetzten Reform der Agrarpolitik war die Entkopplung („decoupling“). Die Entkopplung allein reicht 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“). In der praktischen Umsetzung heisst dies, dass ein wirksames und effizientes Direktzahlungssystem folgenden Kriterien genügen sollte:
 - Die einzelnen Massnahmen verfügen über einen klaren Zielbezug. Das heisst, pro Zielsetzung gibt es mindestens eine Massnahme, die auf diese Zielsetzung ausgerichtet ist.
 - Mit den Bezugskriterien wird die angestrebte Zielsetzung der einzelnen Massnahmen möglichst gut gefördert und negative Nebeneffekte auf die anderen Ziele werden vermieden. Als Bezugskriterien stehen die Fläche und teilweise auch die Tiere im Vordergrund, da sich mit diesen die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen am besten fördern lässt. Das Bezugskriterium Arbeit ist nicht zielgerichtet, der Aspekt des Arbeitseinsatzes lässt sich jedoch über die Höhe von flächen- oder tierbezogenen Zahlungen berücksichtigen.
 - Die Direktzahlungen berücksichtigen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, d.h. Entscheidungskompetenz und Finanzierung sind auf derselben institutionellen Ebene angesiedelt, auf der sich der Nutzen der gemeinwirtschaftlichen Leistung entfaltet. Für die grosse Mehrheit der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist die Stufe Bund die optimale Regelungsebene. In den Bereichen Landschaftsqualität und dezentrale Besiedlung ist auch die kantonale Ebene mit einzubeziehen.

- Es gibt eine klare Unterscheidung zwischen leistungsorientierten Instrumenten, die der Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen dienen und transferorientierten Instrumenten, die einen möglichst direkten Einkommenseffekt bei den landwirtschaftlichen Betrieben bezwecken. Transferorientierte Instrumente sind vollständig entkoppelt und befristet auszugestalten.
- Die Transaktionskosten sind zu berücksichtigen. Tendenziell sind die Transaktionskosten bei hoher Zielausrichtung höher als bei unspezifischen Instrumenten.
- Die Förderung gesamtbetrieblicher Bewirtschaftungssysteme wirkt weniger genau auf die einzelnen Ziele als spezifische Einzelinstrumente. Das verursacht Zielverfehlungskosten. Die Förderung gesamtbetrieblicher Ansätze wäre gegenüber Einzelmaßnahmen vorzuziehen, wenn diese Zielverfehlungskosten durch tiefere Transaktionskosten kompensiert würden.
- Grundsätzlich können mit Direktzahlungen Anreize zur Erbringung positiver Externalitäten und zur Vermeidung negativer Externalitäten gesetzt werden. Ein dauerhafter Einsatz von Direktzahlungen zur Vermeidung negativer Externalitäten widerspricht jedoch dem Verursacherprinzip. Zur Vermeidung von negativen Externalitäten sind zeitlich befristete Zahlungen zur Förderung der Einführung von ressourcenschonenden Techniken das Instrument mit der höchsten Wirksamkeit und Effizienz.
- Das Ausschreibungsverfahren stellt im Vergleich zum bisher bekannten System mit pauschalen Beiträgen eine interessante Alternative zur Ausrichtung von Direktzahlungen dar. Es verfügt gegenüber dem heutigen Ansatz über verschiedene Vorteile. Vor einer konkreten Umsetzung dieses Verfahrens müsste es jedoch eingehend auf seine Praxistauglichkeit im Schweizer Kontext geprüft werden.

6 Beschreibung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und Definition von Zielen

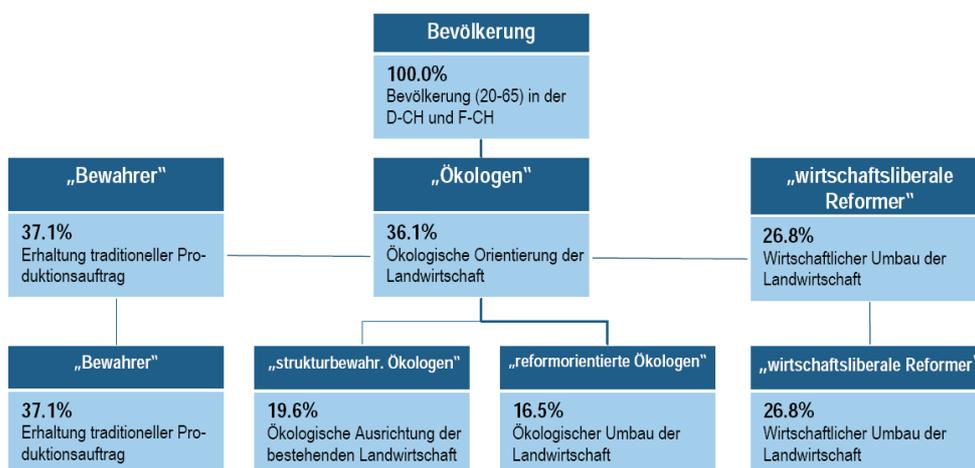
Dieses Kapitel widmet sich ausführlich den gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft. Dass die in Art. 104 BV verankerten gemeinwirtschaftlichen Leistungen nach wie vor gut mit den Erwartungen der Schweizer Bevölkerung an die Landwirtschaft übereinstimmen, hat eine Studie von Brandenburg et al. (2007) ergeben. Für die Analyse der Erwartungen wurde die Methode der adaptiven Conjoint-Analyse verwendet. Sie ist besonders geeignet, Erwartungen und Präferenzen von Befragten zu identifizieren und zu beschreiben, weil die verschiedenen Erwartungen gegeneinander abgewogen werden müssen und nicht alle als gleich wichtig eingestuft werden können. Die wichtigsten Ergebnisse werden an dieser Stelle kurz wiedergegeben.

Die zehn von der Bevölkerung am höchsten bewerteten Erwartungen sind die folgenden (beginnend mit der am höchsten bewerteten Erwartung):

1. Einhaltung besonders strenger Tierschutzbestimmungen
2. Sicherung eines angemessenen Einkommens für Landwirte
3. Einhaltung besonders hoher Umweltstandards
4. Gewährleistung einer ausreichenden Selbstversorgung der Bevölkerung
5. Erhaltung der traditionellen Sorten und Arten (Nutztiere und Kulturpflanzen)
6. Bereitstellung und Pflege öffentlicher Erholungsräume mit hoher Lebensqualität
7. Ausbau und Pflege ökologisch wertvoller Flächen
8. Erhaltung der traditionellen Landschafts- und Ortsbilder
9. Genaue Deklaration der Nahrungsmittel (Herkunft und Produktionsart)
10. Stärkung der Wettbewerbsposition auf ausländischen Märkten

Auf der Grundlage der individuellen Erwartungsprofile konnten mittels Clusterung typische Erwartungsgruppen in der Bevölkerung und ihre Häufigkeit ermittelt werden (Abbildung 12).

Abbildung 12: Erwartungsgruppen in der Schweizer Bevölkerung



Quelle: Brandenburg et al. (2007)

Von besonderem Interesse sind Erwartungen, die von allen Erwartungsgruppen hoch bewertet werden. Solche Erwartungen bilden den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ innerhalb der Bevölkerung. Die folgende Liste gibt Erwartungen wieder, die von allen identifizierten Erwartungsgruppen jeweils als überdurchschnittlich wichtig eingestuft wurden:

- Sicherung eines angemessenen Einkommens für Landwirte
- Einhaltung besonders hoher Umweltstandards

- Bereitstellung und Pflege öffentlicher Erholungsräume mit hoher Lebensqualität
- Gewährleistung einer ausreichenden Selbstversorgung der Bevölkerung

Es zeigt sich eine sehr hohe Übereinstimmung zwischen den Zielen der Verfassung und den ermittelten Erwartungen der Schweizer Bevölkerung. Auch die periodisch durchgeführten Univox-Umfragen zum Thema Landwirtschaft (Tutkun et al. 2007) und eine kürzlich durchgeführte Studie der ETH Zürich (Höchli et al. 2008) bestätigen diese Ergebnisse. Vergleichbare Studien in der EU zeigen, dass die europäische Bevölkerung ähnliche Erwartungen an die Landwirtschaft hat (EU-Kommission 2007).

Ausgehend von dieser Feststellung sollen nachfolgend die gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss Art. 104 BV beschrieben und konkrete Ziele definiert werden. Das Kapitel gliedert sich wie folgt:

- Sichere Versorgung (Ziff. 6.1)
- Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Ziff. 6.2)
- Pflege der Kulturlandschaft (Ziff. 6.3)
- Dezentrale Besiedlung (Ziff. 6.4)
- Tierwohl (Ziff. 6.5)
- Einkommenssicherung (Ziff. 6.6)

Im letzten Abschnitt (Ziff. 6.7) werden weitere mögliche gemeinwirtschaftliche Leistungen aufgeführt und diskutiert, ob sie bereits über die anderen Leistungen abgedeckt sind oder ob eine spezifische Zielsetzung sinnvoll wäre.

6.1 Sichere Versorgung

6.1.1 Rechtliche Verankerung

Bundesverfassung

Nach Art. 104 Abs.1 Bst. a BV hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft einen **wesentlichen** Beitrag zur **sicheren Versorgung der Bevölkerung** leistet. Gemäss Art. 104 BV hat der Bund permanent dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft einen Beitrag zur sicheren Versorgung leistet. Nach Landesversorgungsartikel (Art. 102 BV) stellt der Bund die Versorgung des Landes mit **lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen** sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag, und **trifft vorsorgliche Massnahmen**. Der Art. 102 bezieht sich somit explizit auf die Krisensituation. Unter dem Begriff „Sichere Versorgung“ kann sowohl „Food Safety“ als auch „Food Security“ verstanden werden (siehe Kasten unten). Die Food Safety wird in der Schweiz über das Lebensmittelrecht abgedeckt, weshalb sich die Ausführungen zur Versorgungssicherheit in diesem Bericht auf den Aspekt der Food Security beschränken.

In der aktuellen politischen Diskussion über Ernährungssicherheit stehen der Begriff Ernährungssouveränität, dessen Interpretation sowie daraus ableitbare Auswirkungen auf die Schweizer Agrar- und Aussenhandelspolitik ebenfalls im Blickpunkt. Der Bundesrat hat im Rahmen der Beantwortung von zwei parlamentarischen Vorstössen⁷⁴ im Jahr 2008 hierzu Stellung genommen.

⁷⁴ 08.3260 Motion Lang, Ernährungssouveränität für Grundnahrungsmittel und 08.3243 Dringliche Interpellation der Grünen Fraktion, Ernährungskrise und Lebensmittelsicherheit

Begriffserklärungen

Ernährungssicherheit (Food Security):

Nach FAO ist Ernährungssicherheit (Food Security) dann gegeben, wenn „die Menschen jederzeit Zugang zu genügender und ausgewogener Ernährung haben, um ein aktives Leben in Gesundheit führen zu können“.

Lebensmittelsicherheit (Food Safety):

Unter Lebensmittelsicherheit (Food Safety) wird die Gewissheit verstanden, dass Nahrungsmittel aufgrund ihrer Herstellung, Behandlung, Lagerung und ihres Transportes keine gesundheitsgefährdenden Eigenschaften aufweisen.

Ernährungssouveränität:

Ernährungssouveränität bezeichnet das Recht, als Volk, Land und Ländergruppe, seine Landwirtschafts- und Ernährungspolitik selbst zu definieren bzw. die Selbstbestimmung bezüglich Art und Weise, wie Nahrungsmittel produziert werden, und das Recht auf Versorgung mit eigenen Nahrungsmitteln, soweit die von ihm eingegangenen völkerrechtlichen Vereinbarungen nicht verletzt werden.

Gesetze und andere Erlasse

Das LwG hält in Art. 1 fest, dass der Bund dafür sorgt, dass die Landwirtschaft durch eine **nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion** einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung. Weiter kann der Bund für eine **angemessene Landesversorgung** bei Getreide (Art. 55), Ölsaaten (Art. 56) und Kartoffeln (Art. 57) notwendige Massnahmen an der Grenze treffen oder Beiträge ausrichten.

Das Landesversorgungsgesetz (LVG)⁷⁵ regelt die vorsorglichen Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber begegnen kann (Art. 1). Lebenswichtig sind insbesondere Nahrungsmittel, Hilfs- und Rohstoffe für die Landwirtschaft [...] sowie Lager- und Speichermöglichkeiten (Art. 2). Gemäss Art. 3 Abs. 2 ist die Bereitschaft so zu erstellen, dass im Krisenfall Massnahmen zur Landesversorgung **unverzüglich** in Kraft gesetzt werden können. Eine solche Massnahme wird in Art. 28 Abs. 1 Bst. b beschrieben, aufgrund dessen der Bundesrat zur Behebung schwerer Mangellagen Vorschriften über die Mengen für die Erzeugung, die Verarbeitung, die Verteilung und den Verbrauch erlassen kann.

Im Kapitel 4 „Fruchtfolgeflächen“ der Raumplanungsverordnung (RPV)⁷⁶ ist in Art. 26 Abs. 3 festgehalten, dass ein Mindestumfang von Fruchtfolgeflächen benötigt wird, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann. Art. 29 RPV schreibt vor, dass der Bund im Sachplan Fruchtfolgeflächen den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen festlegt und auf die Kantone aufteilt.

Internationale Vereinbarungen

Internationale Abkommen zur sicheren Nahrungsmittelversorgung in Krisensituationen gibt es keine. Im Gegenteil: Internationale Verträge enthalten teilweise Klauseln, die den Exporteur in Krisenzeiten von der Lieferungspflicht entbindet. Für entwickelte Nationen mit einer hohen Kaufkraft wie die Schweiz ist davon auszugehen, dass der Import einer gewissen Menge an Nahrungsmitteln in Krisenzeiten auch ohne internationale vertragliche Absicherungen möglich ist.

Ein regelmässiger Erfahrungsaustausch zum Thema Nahrungsmittelversorgung findet im FAPC (Food Agriculture Planning Comitee) im Rahmen des Euroatlantischen Partnerschaftsrats statt. Alle gemein-

⁷⁵ SR 531

⁷⁶ SR 700.1

sam erarbeiteten Richtlinien haben aber nicht bindenden Charakter. Im neuen Art. 52a LVG wurde die Basis für weitere Kooperationsmöglichkeiten zur Versorgungssicherung geschaffen. Internationale Kooperationen ausserhalb der Ernährungssicherung bestehen z.B. im Bereich des Transportwesens und der Erdölversorgung.

In Bezug auf die Ernährungssicherung von Importländern hat die Gruppe der G10 (Initianten waren die Schweiz und Japan) im Juni 2006 bei der WTO eine Disziplinierung bzw. Aufhebung der Exportrestriktionen und -verbote gefordert (z.B. im Falle von Missernten).

6.1.2 Beschreibung der Leistung

Physische Dimension

Gemäss Definition ist Ernährungssicherheit dann gegeben, wenn alle Menschen jederzeit Zugang zu genügend und ausgewogener Ernährung haben, um ein aktives Leben in Gesundheit führen zu können. Die physische Leistung besteht also darin, den Zugang zu Nahrungsmitteln in Normal- sowie Krisenzeit zu gewährleisten. Dabei stützt sich der Staat auf die drei Pfeiler Inlandproduktion, Lager und Import, die untereinander bis zu einem gewissen Grad substituierbar sind (z.B. kann eine Reduktion der Inlandproduktion mit erhöhtem Import und erhöhter Lagerhaltung kompensiert werden). Die Versorgungssicherungsstrategie der wirtschaftlichen Landesversorgung (EVD 2003) konzentriert sich auf die lebensnotwendigen Grundbereiche Ernährung, Energie und Heilmittel in kurz- und mittelfristigen Versorgungsengpässen. Zusätzlich wird auch der Infrastrukturbereich, soweit er eine Bedeutung für die Sicherstellung der Grundbereiche hat, in die Versorgungsstrategie einbezogen. Ziel der Versorgungsstrategie ist, die Versorgung zu 100 % insbesondere durch Pflichtlagerfreigabe, Importförderung und Produktionslenkungsmassnahmen während mindestens 6 Monaten sicherzustellen. Danach kann eine hundertprozentige Marktversorgung nicht mehr garantiert werden, weshalb zusätzlich Handel und Konsum durch Nachfragenlenkungsmassnahmen (Kontingentierung, Rationierung oder Ähnliches) eingeschränkt werden können. Hierbei soll eine energetisch physiologische Versorgungssicherheit im Umfang von 2 400 bis 2 500 kcal pro Person und Tag sichergestellt werden.

Ökonomische Dimension

Die sichere Versorgung hat sowohl Charakter eines privaten als auch eines öffentlichen Gutes:

- **Privates Gut:** In Normalzeiten kann die sichere Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen über den Markt gewährleistet werden, da kein Marktversagen vorliegt.
- **Öffentliches Gut:** In Krisensituationen ist der Zugang zu genügend Nahrungsmitteln auf dem freien Markt nicht mehr jederzeit und für alle Menschen gegeben (z.B. aufgrund von Angebotsknappheit), womit die öffentliche Sicherheit stark gefährdet ist. Die Versorgungssicherheit hat somit den Charakter eines öffentlichen Gutes.

Soziale Dimension

Durch die Gewissheit, auch in Krisenzeiten mit genügend Nahrungsmitteln versorgt zu sein, stiftet die Versorgungssicherheit auch in Normalzeiten einen permanenten Nutzen für die Bevölkerung in Form von Sicherheitsgefühl bzw. eines Gefühls nationalen Wohlbefindens aus der Gewissheit einer sicheren Versorgung (Rude 2000). Dieser psychologische Nutzen ist vergleichbar mit dem Sicherheitsgefühl eines Versicherten durch die kollektive Risikoübernahme.

6.1.3 Beitrag der Landwirtschaft

In normalen Zeiten leistet die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung. Im Krisenfall ermöglicht die landwirtschaftliche Produktion zusammen mit der Freisetzung der Lager und dem Import, dass die Bevölkerung weiterhin mit genügend Nahrungsmitteln versorgt werden kann. Die Leistung wird also heute erbracht, der physische Nutzen wird jedoch teilweise erst im Krisenfall ersicht-

tlich. Die Leistung der Landwirtschaft besteht darin, dass sie durch die Produktion die Produktionskapazität erhält. Die Produktionskapazität umfasst den fruchtbaren Kulturboden, Infrastruktur (Maschinen, Gebäude, Güterwege, Wasserversorgungs-, Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen etc.) und Know-how für die Produktion bzw. Produktionssteigerung im Krisenfall. Indirekt erhält die Landwirtschaft durch die Inlandproduktion auch die in der Krise notwendigen Verarbeitungskapazitäten aufrecht und erhöht die Bestände an Rohprodukten und Nahrungsmitteln in der Versorgungskette (Hättenschwiler und Flury 2007). Schliesslich kann die Landwirtschaft auch durch die Produktion von Energie aus Biomasse bzw. erneuerbaren Ressourcen wie Wind und Sonne in beschränktem Rahmen zur energetischen Versorgungssicherheit beitragen. Da bei Nahrungsmittelknappheit die Flächen jedoch vorab zur Nahrungsmittelproduktion und nicht zur Energieerzeugung genutzt werden, beschränkt sich dieser Beitrag realistisch auf die Bereitstellung von Energie aus Hofdüngern, Ernterückständen und Abfällen (vgl. Ziff. 3.4.2). Wenn alle ackerfähigen Böden zur Produktion von Energie genutzt würden, könnten nicht einmal acht Prozent des heutigen fossilen Energieverbrauchs der Schweiz gedeckt werden (Peter 2008).

6.1.4 Zusammenfassung und Zielsetzung

Die Landwirtschaft trägt mit der Produktion von Nahrungsmitteln wesentlich zur Versorgungssicherheit in der Schweiz bei. Import und Lagerhaltung von Lebensmitteln bilden die zwei weiteren Pfeiler der Versorgungssicherheit. Die in Art. 104 BV erwähnte „sichere Versorgung“ wird vorwiegend im Sinne der *Food Security* verstanden. Aspekte der *Food Safety*, welche die Qualität der Produkte oder die Auswahlmöglichkeiten der Konsumenten betreffen, sind in diesem Zusammenhang nicht Gegenstand der Versorgungssicherheit.

Die Leistung der Landwirtschaft bezüglich Versorgungssicherheit besteht darin, dass sie durch die Produktion von Lebensmitteln die notwendige Produktionskapazität (Kulturboden, Infrastruktur, Know-how) aufrecht erhält. Indirekt trägt die Landwirtschaft durch die Produktion auch zur Aufrechterhaltung der Verarbeitungskapazitäten bei. Da die für die landwirtschaftliche Produktion zur Verfügung stehende Fläche mit lediglich 0,14 ha pro Einwohner sehr klein ist, sollte das natürliche Potenzial zur Produktion von Lebensmitteln im Grundsatz soweit wie möglich genutzt werden. Heute liegt zwar das Produktionsniveau teilweise über dem für die Ökosysteme tragbaren Niveau (vgl. Ziff. 7.1.2). Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass sich die in den vergangenen Jahren beobachtete, namhafte Steigerung der Ressourceneffizienz auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird. Für die Zieldefinition scheint daher das heutige Produktionsniveau eine sinnvolle Orientierungsgrösse. Da der Kenntnisstand bezüglich der Tragfähigkeit der Ökosysteme und dem nachhaltig möglichen Produktionsniveau heute noch zu wenig gut fundiert ist, kann es sein, dass diese Annahme aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse später gegen oben oder unten angepasst werden muss.

Die Versorgungssicherheit ist eine Leistung, die ihre Wirkung auf nationaler Ebene entfaltet, weshalb ausschliesslich eine nationale Zielsetzung zur Anwendung kommen soll.

Zielsetzung:

Die Produktionskapazität soll erhalten werden durch eine inländische Kalorienproduktion im heutigen Ausmass (Ziel 1). Auch vor dem Hintergrund der weltweiten Verknappung der Lebensmittel bzw. der begrenzten natürlichen Ressourcen ist dieses Ziel sinnvoll (vgl. Ziff. 3.1), wobei der Beitrag der Schweizer Landwirtschaft zur globalen Ernährungssicherung limitiert ist. Ziel 1 kann nur erreicht werden, wenn in der Schweiz weiterhin in bedeutendem Umfang Ackerbau betrieben wird.

Die Zusammensetzung der aktuellen Produktion soll sich – wie in der Verfassung stipuliert – grundsätzlich an den Marktbedürfnissen orientieren und muss nicht den für Krisenzeiten definierten ernährungsphysiologischen Mindestanforderungen bezüglich der Kohlenhydrat-, Protein- und Fettzusammensetzung entsprechen. Die Zusammensetzung der Produktion kann in Krisenzeiten in relativ kurzer Zeit und mit tragbarem Aufwand den ernährungsphysiologischen Mindestanforderungen angepasst werden, wenn die entsprechenden Produktions- und Verarbeitungskapazitäten zur Verfügung stehen. Das bedingt, dass für gewisse Produktionszweige (insb. gewisse Ackerkulturen wie Ölsaaten, Zuckerrüben oder Saatgut) ein Mindestausmass an inländischer Produktion vorhanden ist (Ziel 2).

Die besonderen Eigenschaften des landwirtschaftlichen Produktionsfaktors Kulturboden (z.B. Irreversibilität bei Verbauung oder zeitlicher Aufwand zur Rückführung verwaldeter Flächen) bedingen, dass die für den Krisenfall notwendigen Flächen für die landwirtschaftliche Produktion erhalten werden müssen. Dies ist im Gegensatz zu den anderen Produktionsfaktoren über die Erreichung von Ziel 1 nicht automatisch gewährleistet. Der fruchtbare Kulturboden soll deshalb erhalten bleiben (Ziel 3), wobei als Indikator der ackerfähige Boden verwendet wird.

6.2 Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen

Gemäss Art. 104 Abs. 1 Bst b BV hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen leistet. Darunter wird die Erhaltung von Boden, Wasser, Luft und Klima sowie der Biodiversität verstanden. Einerseits sind intakte natürliche Lebensgrundlagen eine wichtige Voraussetzung für die landwirtschaftliche Produktion. Andererseits hat die Landwirtschaft auch einen grossen Einfluss auf die Quantität und Qualität der natürlichen Lebensgrundlagen.

Die Beschreibung der Leistungen der Landwirtschaft sowie die Definition der Ziele für diesen Bereich richten sich nach der Publikation Umweltziele Landwirtschaft (BAFU und BLW 2008). Die Umweltziele Landwirtschaft wurden gemeinsam vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) und vom BLW erarbeitet. Sie sind das Ergebnis eines ersten Teilprojekts im Rahmen eines umfassenden Projekts „Umweltziele“ des BAFU. In diesem Gesamtprojekt erarbeitet das BAFU ein System von allgemeinen Umweltzielen und spezifiziert diese anschliessend für diejenigen Sektoren, die einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung leisten können. Die Umweltziele beruhen auf bestehenden rechtlichen Grundlagen wie Gesetzen, Verordnungen, internationalen Abkommen und Beschlüssen des Bundesrates. In denjenigen Bereichen, in denen die Ziele in den rechtlichen Bestimmungen abstrakt gehalten sind, werden sie anhand wissenschaftlicher Erkenntnisse konkretisiert. Für die anderen Sektoren sollen die Umweltziele bis Ende 2010 vorliegen. Die Umweltziele sind nicht mit zeitlichen Vorgaben versehen, da die Rechtsgrundlagen in der Regel auch nicht terminiert sind. Massnahmen und allfällige Etappenziele zur Erreichung der Umweltziele werden nicht im Rahmen des Projekts Umweltziele festgelegt, sondern sollen im Rahmen der jeweiligen Sektoralpolitik definiert werden.

Nachfolgend werden die gemeinwirtschaftliche Leistung Biodiversität und die Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion auf die übrigen natürlichen Lebensgrundlagen in zwei separaten Abschnitten dargestellt (vgl. Ziff. 6.2.1 und Ziff. 6.2.2). Die Publikation Umweltziele Landwirtschaft enthält neben der Biodiversität und den stofflichen Umweltzielen auch Zielsetzungen im Bereich Landschaft und Gewässerraum. Die Landschaft wird in Ziff. 6.3 als eigenständiges Thema ausführlich behandelt. Da die Thematik Gewässerraum im Sinne des Leitbildes Fliessgewässer die Biodiversität, das Landschaftsbild, die Erneuerung von Grundwasserreserven und den Schutz vor Hochwasser beeinflusst, wird dieses Thema im vorliegenden Bericht in den entsprechenden Kapiteln aufgegriffen.

6.2.1 Biodiversität

Rechtliche Verankerung

Artikel 78 der Bundesverfassung verlangt den Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt und die Erhaltung ihrer Lebensräume. Bedrohte Arten sind zu schützen. Im Jahre 1966 wurde das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) verabschiedet, das die Grundlage des derzeitigen Biodiversitätsschutzes bildet. Es verpflichtet den Bund zum Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt sowie ihrer biologischen Vielfalt und ihrer natürlichen Lebensräume (Art. 1). Zudem verlangt es vom Bund, Biotop von nationaler Bedeutung zu erhalten (Art. 18a) und verpflichtet die Kantone, in intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen für ökologischen Ausgleich zu sorgen (Art. 18b). Die Natur- und Heimatschutzverordnung (NHV)⁷⁷ bezweckt mit dem ökologischen Ausgleich insbesondere, isolierte Biotop miteinander zu verbinden (je nach Bedarf auch durch die Neuschaffung von Biotopen), die Artenvielfalt zu fördern, eine möglichst naturnahe und schonende

⁷⁷ SR 451.1

Bodennutzung zu erreichen und das Landschaftsbild zu beleben (Art. 15). Für die Umsetzung des Gesetzes sind Bund und Kantone verantwortlich. Verschiedene Verordnungen konkretisieren die Ausführung.

Artikel 104 der Bundesverfassung verlangt von der Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen und zur Pflege der Kulturlandschaft. Das Landwirtschaftsgesetz (LwG) von 1998 legt in Artikel 1 die nachhaltige Nutzung, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft als Ziele der Schweizer Landwirtschaft fest. Gemäss Artikel 70 LwG erhalten nur diejenigen Landwirte allgemeine und ökologische Direktzahlungen, die einen ökologischen Leistungsnachweis erfüllen, der unter anderem einen Mindestanteil an ökologischen Ausgleichsflächen fordert. Besonders naturnahe und umweltfreundliche Produktionsformen sollen mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen gefördert werden (Art. 76). Beiträge für Strukturverbesserungen werden auch zur Erreichung ökologischer Ziele gewährt (Art. 87). Die Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV)⁷⁸ gibt Anreize zur Verbesserung der Qualität und der Vernetzung der ökologischen Ausgleichsflächen (Art. 1).

Im Umweltschutzgesetz (USG)⁷⁹ geht es allgemein um den Schutz von Mensch, Tier und Lebensgemeinschaften vor Immissionen (Art. 1). Dazu können beispielsweise unerwünschte Stickstoffeinträge in empfindliche Lebensräume wie Moore und Trockenwiesen gezählt werden. Das Waldgesetz (WaG) von 1991 will unter anderem den Wald als naturnahe Lebensgemeinschaft schützen (Art. 1). Zur Erhaltung der Artenvielfalt von Fauna und Flora können die Kantone angemessene Flächen als Waldreservate ausscheiden (Art. 20). Im Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz JSG)⁸⁰ von 1986 sowie im Bundesgesetz über die Fischerei (BGF)⁸¹ von 1991 ist jeweils in Artikel 1 festgelegt, dass die Artenvielfalt und die Lebensräume wildlebender Säugetiere und Vögel bzw. Fische, Krebse und Fischnährtiere zu erhalten und bedrohte Tierarten zu schützen sind. Das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) und das Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG)⁸² bezwecken die Erhaltung natürlicher Lebensräume für die einheimische Tier- und Pflanzenwelt und die Erhaltung von Fischgewässern (Art. 1 bzw. 4).

Seit 1991 sind die Roten Listen formal in Artikel 14 Abs. 3 Buchstabe d der NHV als Indikatoren zur Bezeichnung der schützenswerten Biotope erwähnt. Ein Meilenstein beim Schutz der Biodiversität war das Landschaftskonzept Schweiz (LKS) (BUWAL und BRP 1998), das ein Konzept nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes (RPG) ist und im Dezember 1997 vom Bundesrat gutgeheissen wurde. Es fordert in den Sachzielen, dass keine zusätzlichen Arten in die Roten Listen kommen und dass gefährdete Arten und ihre Lebensräume so weit erhalten werden, dass keine Art in der Gefährdungseinstufung schlechter klassiert werden muss. Die Zahl der Arten in den Roten Listen soll zudem jährlich um ein Prozent reduziert werden können. Laut dem allgemeinen Ziel Natur und Landschaft des LKS sollen Naturlandschaften, natürliche Landschaftsformen und -elemente in ihrer Eigenart, Vielfalt und Schönheit erhalten bleiben. Freiräume für die Eigenentwicklung und Dynamik der Natur sind zuzulassen, das Wasser in der Landschaft ist aufzuwerten, und es sind Lebensräume für die Erhaltung der vielfältigen heimischen Flora und Fauna sicherzustellen, aufzuwerten und zu vernetzen.

In der Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2007, unverändert übernommen in die Botschaft zur AP 2011) setzt der Bundesrat das Ziel, dass 65 000 Hektaren im Talgebiet als ökologische Ausgleichsflächen bewirtschaftet werden. Im Landschaftskonzept Schweiz (LKS) hat der Bundesrat festgelegt, dass diese Flächen als qualitativ wertvolle ökologische Ausgleichsflächen bewirtschaftet werden sollen (das LKS wurde 1997 als verbindlich gutgeheissen).

Die Erhaltung der Biodiversität ist auch in internationalen Vereinbarungen breit abgestützt. Die drei wichtigsten Abkommen sind das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt, die Berner Konvention

⁷⁸ SR 910.14

⁷⁹ SR 814.01

⁸⁰ SR 922.0

⁸¹ SR 923.0

⁸² SR 721.100

und der Internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft.

Beschreibung der Leistung

Der Begriff Biodiversität, auch biologische Vielfalt genannt, umfasst vier verschiedene Ebenen, zwischen denen enge Wechselbeziehungen bestehen:

1. Am häufigsten wird Biodiversität auf der Ebene der Arten beschrieben, im einfachsten Fall durch die Erfassung der Arten von ausgewählten Organismengruppen wie Vögel oder Pflanzen auf einer bestimmten Fläche.
2. Die Vielfalt innerhalb der Arten wird als genetische Vielfalt bezeichnet. Hierzu gehört auch die Vielfalt von Sorten und Rassen bei Nutzpflanzen und Nutztieren. Die genetische Vielfalt ermöglicht es den Arten, sich an Veränderungen der Umwelt anzupassen sowie Krankheiten und Schädlingen zu widerstehen. Ihre Bedeutung wird mit dem Klimawandel stark zunehmen, da dieser teilweise ein hohes Mass an Anpassungsfähigkeit erfordern wird.
3. Zur Biodiversität zählt auch die regionale Vielfalt der Lebensräume und Ökosysteme, in denen Arten leben.
4. Die funktionale Biodiversität beschreibt die Vielfalt realisierter ökologischer Funktionen und Prozesse im Ökosystem (z. B. Stoffabbau-Kapazitäten).

Biodiversität ist Grundvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme, für die Weiterentwicklung der Natur, die Anpassung aller Lebewesen an sich verändernde Umweltbedingungen und damit für deren langfristiges Überleben. Sie bildet die komplexe Grundlage für die Evolution. Und sie ist die Versicherung, dass das Ökosystem auch langfristig aufrechterhalten werden kann. Ökosystemdienstleistungen sind beispielsweise die Neubildung von Böden oder der Abbau von Schadstoffen. Je grösser die Anzahl von funktionell ähnlichen Spezies einer Gemeinschaft ist, desto grösser ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass wenigstens eine dieser Arten Umweltveränderungen überleben.

Der wichtigste Nutzwert der Biodiversität ist somit die Sicherung der Welternährung, aber auch die Medizin kann direkt von der Biodiversität profitieren. Indirekte Nutzwerte sind in der Aufrechterhaltung der Ökosystemdienstleistungen, wie beispielsweise der Regulierung des Wasserkreislaufs, begründet. Biodiversität besitzt auch einen Optionswert, indem die physiologischen Baupläne erhalten bleiben und allenfalls unter zukünftigen Bedingungen wertvollen Nutzen erbringen können. Darüber hinaus ist die Biodiversität auch Teil unseres kulturellen Erbes (Vermächtniswert) und erfährt eine allgemeine Wertschätzung in der Bevölkerung (Existenzwert).

Beitrag der Landwirtschaft

Die Biodiversität wird von unterschiedlichen natürlichen und anthropogenen Faktoren beeinflusst. Mitteleuropa wäre ohne Landwirtschaft bis heute grösstenteils von Wäldern bedeckt. Die heutige Kulturlandschaft Mitteleuropas ist also das Ergebnis einer jahrtausendealten Landnutzungsgeschichte und hat in ihrer Entwicklung eine Vielfalt unterschiedlicher Lebensräume geschaffen. Daraus entstand ein enormer Reichtum an Arten, der seinen Höhepunkt im vorletzten Jahrhundert hatte.

Seither sinkt jedoch diese Vielfalt u.a. als Folge des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums, welche die weitere Erschliessung natürlicher Landflächen und die Intensivierung der Landwirtschaft nach sich ziehen. Dabei spielen die Vereinheitlichung der Standorteigenschaften, Intensivierung der Bodenbearbeitung, Mineraldüngung und Einführung des chemischen Pflanzenschutzes eine Rolle, welche zu den Hauptgefährdungsursachen der letzten Jahrzehnte für wildlebende Tiere und Pflanzen führten: die Zerschneidung und Degradierung sowie der Verlust von Lebensräumen, die Übernutzung und Verschmutzung von Boden und Wasser, die Einschleppung gebietsfremder Arten und die Klimaveränderung.

Die landwirtschaftliche Nutzung schafft also mit ihren Tätigkeiten Lebensräume, die ohne staatliche Stützung der Landwirtschaft nicht vorhanden wären. In diesem Sinne stellt die Biodiversität eine positive Externalität der Landwirtschaft dar. Vielfältige Lebensräume bilden wiederum die Lebensgrundla-

ge für eine vielfältige Pflanzen- und Tierwelt und damit Artenvielfalt. Wichtig ist, dass vielfältige Lebensräume mit ganz bestimmten Qualitäten geschaffen werden. Diese Lebensraumqualitäten müssen dabei den Ansprüchen der zu fördernden Arten entsprechen. Entsprechend der Vielfalt der Arten sind auch die Qualitätsansprüche sehr divers und umfassen verschiedene Aspekte wie z.B. das Vorhandensein von Kleinstrukturen wie Hecken oder Tümpel oder auch die Lage der Flächen in Kombination mit anderen Flächen. Die meisten der zu fördernden Arten finden sich in extensiv genutzten Lebensräumen. Gewisse Arten sind aber auch zum Beispiel auf ackerbauliche Nutzung angewiesen, wobei sie von einem reduzierten Einsatz von Herbiziden profitieren.

Man unterscheidet zwischen Leitarten und Zielarten. Während Leitarten durch eine allgemeine Aufwertung von Lebensräumen wirksam gefördert werden können, stellen Zielarten ganz spezifische Ansprüche, wie beispielsweise das Vorhandensein von adäquaten Nistgelegenheiten. Für eine Förderung von Zielarten sind deshalb speziell angepasste Massnahmen nötig.

Eine weitere positive Externalität der Landwirtschaft ist deren Verwendung unterschiedlicher Pflanzensorten und Nutztierassen zur Produktion von Nahrungsmitteln. Sie trägt damit massgeblich zur Erhaltung der genetischen Vielfalt bei.

Einen besonderen Beitrag leistet die Landwirtschaft bezüglich der funktionalen Biodiversität im Boden und damit einem wichtigen Aspekt der Bodenfruchtbarkeit. Diese ist signifikant von der Bewirtschaftung abhängig. Einen positiven Effekt bewirken pfluglose Anbausysteme, Düngung mit organischem Material und geeignete Fruchtfolgen. Anbausysteme, die auf den Einsatz von gewissen Pflanzenschutzmitteln oder Mineraldüngern verzichten, leisten direkt einen Beitrag zur Erhaltung einer guten Bodenfruchtbarkeit. Zudem leisten sie einen indirekten Beitrag, da in solchen Systemen der Fruchtfolgegestaltung und der optimalen Düngung ein grosser Stellenwert zukommt.

Neben diesem direkten Beitrag der Landwirtschaft zur Biodiversität beeinflusst sie diese auch indirekt über die bewirtschaftete Fläche hinaus, insbesondere durch den Eintrag von Nährstoffen über das Wasser und die Luft in empfindliche Ökosysteme wie Wälder, Moore oder Trockenwiesen und -weiden. Hier liegt der Beitrag der Landwirtschaft darin, diese Einträge tief zu halten respektive die negativen Externalitäten zu vermeiden. Im Kontext dieses Berichtes wird dieser Aspekt bei den Themen Wasser und Luft behandelt.

Zusammenfassung und Zielsetzung

Die Erhaltung und Förderung der Biodiversität stellt eine wichtige und umfassende Leistung der Landwirtschaft dar. Die Zielsetzung muss den verschiedenen Ebenen der Biodiversität gerecht werden. Die Zielsetzung wurde aus dem Bericht Umweltziele Landwirtschaft übernommen.

Zielsetzung:

Die Landwirtschaft leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität. Dieser umfasst die folgenden Aspekte.

1. Artenvielfalt und Vielfalt von Lebensräumen: Die Landwirtschaft sichert und fördert die einheimischen, schwerpunktmässig auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche vorkommenden oder von der landwirtschaftlichen Nutzung abhängigen Arten und Lebensräume in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet. Die Bestände der Zielarten werden erhalten und gefördert. Die Bestände der Leitarten werden gefördert, indem geeignete Lebensräume in ausreichender Fläche und in der nötigen Qualität und räumlichen Verteilung zur Verfügung gestellt werden.
2. Genetische Vielfalt innerhalb der Arten: Die Landwirtschaft erhält und fördert die genetische Vielfalt bei einheimischen, schwerpunktmässig auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche vorkommenden wildlebenden Arten. Sie leistet zudem einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung von einheimischen Sorten landwirtschaftlicher Kulturpflanzen und von einheimischen Nutztierassen.
3. Funktionale Biodiversität: Die landwirtschaftliche Produktion erhält die von der Biodiversität erbrachten Ökosystemdienstleistungen.

6.2.2 Auswirkungen der Landwirtschaft auf Boden-, Wasser- und Luftqualität sowie Klima

Durch eine unsachgemässe landwirtschaftliche Produktion können die natürlichen Lebensgrundlagen in nicht nachhaltiger Weise negativ beeinträchtigt werden. Nachfolgend werden die Wirkungen der landwirtschaftlichen Produktion auf die Boden-, Wasser- und Luftqualität bzw. das Klima erläutert.

Bodenqualität

Der Mensch greift schon seit langem in die natürlichen Kreisläufe des Ökosystems Boden ein. Er hat damit den fruchtbaren Kulturboden überhaupt erst geschaffen. Positiven Einfluss auf die Bodenfruchtbarkeit haben die vielfältigen Bodenlebewesen. Dieser Aspekt wird unter dem Begriff funktionale Biodiversität in Ziff. 6.2.1 beschrieben. Als Basis für diese umfassende Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, gilt es Regeln für den chemischen und physikalischen Bodenschutz einzuhalten. Eine unsorgfältige oder nicht sachgemässe Nutzung des Bodens kann zu einer nicht nachhaltigen Anreicherung von Schadstoffen, zu Erosion oder Bodenverdichtung führen. Nur mit einer nachhaltigen Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit kann die Eignung des Bodens für die Produktion von Lebensmitteln aufrechterhalten bleiben. Dieses Kapitel widmet sich den Aspekten Vermeidung von Schadstoffeinträgen, Erosion und Bodenverdichtung. Der Aspekt der quantitativen Erhaltung des Kulturbodens wird in Ziff. 6.1 (Sichere Versorgung) und in Ziff. 6.3 (Pflege der Kulturlandschaft) abgehandelt.

Schadstoffe im Boden:

Schadstoffbelastungen können die Bodenfruchtbarkeit, das Wachstum und den Ertrag von Nutzpflanzen, die Artenvielfalt und die natürlichen Stoffkreisläufe gefährden. Kommt es zu einer Mobilisierung der Bodenschadstoffe, werden Oberflächengewässer oder das Grundwasser verschmutzt. Über die Nutzpflanzen können die Schadstoffe in die Nahrungskette gelangen. In der Folge wirken sie auch bei Tieren und Menschen gesundheitsgefährdend. Bei höheren Schadstoffbelastungen kann zudem eine direkte Gefährdung von Mensch und Tier nicht ausgeschlossen werden.

Besonders problematisch sind nicht oder nur sehr langsam abbaubare, sogenannte persistente Schadstoffe, die sich im Lauf der Zeit im Boden anreichern. Dazu gehören vor allem Schwermetalle und organische Schadstoffe wie polychlorierte Biphenyle (PCB), Dioxine, polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK) oder persistente Tierarznei- und Pflanzenschutzmittel (Persistent Organic Pollutants, POPs).

Die Landwirtschaft trägt mit verschiedenen Produktionsmitteln zum Eintrag von Schadstoffen in den Boden bei. Grossflächig spielen Cadmium in Mineraldüngern, Kupfer in Pflanzenschutzmitteln sowie Kupfer und Zink in Futtermittelzusätzen eine wichtige Rolle. Organische Schadstoffe sind in Pflanzenschutzmitteln und Tierarzneimitteln enthalten. Hohe Schwermetallkonzentrationen finden sich in landwirtschaftlichen Spezialkulturen, wie zum Beispiel Rebbergen. Die Zulassung und Anwendung von Stoffen ist in verschiedenen Verordnungen geregelt.

Bodenerosion:

Als Bodenerosion bezeichnet man den Abtrag von Feinerde durch Wasser und Wind. In der Schweiz ist fast ausschliesslich die Wassererosion wirksam. In einer Naturlandschaft ist die Bodenoberfläche meist durch eine geschlossene Vegetationsdecke weitgehend vor Erosion geschützt. Durch die Beseitigung der Pflanzendecke, beispielsweise durch den Ackerbau, kann Erosion verstärkt auftreten.

Da vor allem nährstoffreiche humus- und tonhaltige Feinerde abgeschwemmt wird, schädigt eine starke Bodenerosion den Boden und die Bodenfruchtbarkeit. Dadurch wird mittel- bis langfristig die Ertragsfähigkeit des Bodens vermindert. Zudem werden natürliche Bodenfunktionen wie das Wasserspeichervermögen, die Durchwurzelbarkeit und die Filterleistung beeinträchtigt. Die Schäden ausserhalb der landwirtschaftlich genutzten Parzelle dürfen nicht vernachlässigt werden (Off-Site-Schäden). Ein Teil des Bodenmaterials gelangt in angrenzende, naturnahe Lebensräume oder mit dem Abschwemmwasser via Drainagesystem in Bäche, Flüsse und Seen oder sedimentiert auf Strassen oder

in Kellern. Die Bodenerosion ist damit ein wichtiger Pfad, über den unerwünschte Stoffe wie Phosphor, Stickstoff und Pflanzenschutzmittel in die Gewässer gelangen.

Die Bodenerosion tritt vor allem auf offenen Ackerflächen auf, die in der Regel jährlich bearbeitet werden. Viele Böden im Mittelland neigen zudem zu Verschlammung und Wasserstau, was zusammen mit dem Relief und den hohen Niederschlägen zu einem erhöhten Erosionsrisiko führt. Aufgrund der zahlreichen Faktoren, von denen die Erosion abhängt, ist sie sehr ungleichmässig verteilt und variiert von Parzelle zu Parzelle deutlich mehr, als beim Vergleich verschiedener Regionen.

Bodenverdichtung:

Das Befahren des Bodens mit schweren Bau-, Zug-, Saat- oder Erntemaschinen kann zu dauerhaften, mechanisch nicht behebbaren Verdichtungen des Unterbodens führen, insbesondere bei zu nassem Boden. Bei der Bodenverdichtung werden die grossen Bodenporen zusammengedrückt. Dadurch wird der Gasaustausch zwischen dem Boden und der Atmosphäre verhindert, was zu einem gestörten Gashaushalt im Boden führt und die Vegetation und die Bodenlebewesen beeinträchtigt. Das Eindringen von Pflanzenwurzeln und Bodentieren ist in verdichteten Böden deutlich erschwert. Verdichtete Böden verfügen zudem über eine eingeschränkte Sickerkapazität, wodurch der Oberflächenabfluss gefördert wird. Dies begünstigt die Bodenerosion und erhöht das Hochwasserrisiko. Da das Wasser länger auf der Oberfläche liegen bleibt, kommt es zu einer Vernässung des Bodens. Von einer Verdichtung besonders gefährdet sind Böden mit starkem Grund- oder Stauwassereinfluss sowie solche in feuchten Regionen.

Wasserqualität

Wasser ist ein verletzliches Gut. Rückstände verschiedener Stoffe, die über die Abwässer sowie über Abschwemmungen und Auswaschungen aus dem Siedlungsgebiet und aus Landwirtschaftsflächen in die Gewässer gelangen, können problematisch sein. Die Landwirtschaft trägt eine Verantwortung betreffend Gewässerbelastungen durch Nitrat, Phosphor sowie durch Pflanzenschutz- und Arzneimittel.

Nitrat:

Stickstoff ist ein für Pflanzen lebensnotwendiger Nährstoff, der vor allem durch Gülle, Mist, Kompost, Mineraldünger oder verrottende Pflanzenteile in den Boden gelangt und dort von Bakterien in Nitrat (NO_3^-) umgebaut wird. Nitrat kann direkt von den Pflanzen als Stickstoffquelle aufgenommen und verwertet werden. Da Nitrat äusserst wasserlöslich ist und selten die gesamte verfügbare Menge im Boden von den Pflanzen aufgenommen wird, kann das überschüssige Nitrat mit den versickernden Niederschlägen ins Grundwasser ausgewaschen werden und das Trinkwasser belasten.

Nitrat gelangt über den Oberflächenabfluss oder über das Grundwasser auch in die Fliessgewässer und Seen und schliesslich ins Meer. Eine unnatürlich hohe Stickstoffzufuhr stellt einen bedeutenden Eingriff in den Stoffhaushalt des Meeres dar.

Acker- und Gemüsebau sind mit Abstand die bedeutendste Ursache für erhöhte Nitratkonzentrationen. Aus sehr intensiv genutzten Wiesen und Weiden kann ebenfalls Nitrat in die Gewässer ausgewaschen werden. Generell weist Grünland aber aufgrund der kontinuierlichen Bodenbedeckung ein geringeres Risiko für Nitratauswaschung auf. Erhöhte Nitratgehalte im Wasser in landwirtschaftlich genutzten Einzugsgebieten sind die Folge einer nicht standortgerechten Bodennutzung.

Phosphor:

Phosphor (P) zählt neben Stickstoff und Kalium zu den Hauptnährstoffen der Pflanzen. In Gewässern, insbesondere in Seen und Teichen, ist er der limitierende Faktor für das Wachstum von Algen und Cyanobakterien. Während in Bächen und Flüssen meist keine ökologischen Probleme durch einen erhöhten Phosphor-Eintrag entstehen, kommt es in Seen, Teichen und im Meer zu einer höheren Produktion pflanzlicher Biomasse (Eutrophierung). Der Abbau der abgestorbenen und sedimentieren-

den Biomasse entzieht dem Wasser Sauerstoff. Die danach von anaeroben Bakterien verursachten Zersetzungsprozesse können giftige Stoffe wie Schwefelwasserstoff, Ammoniak und Methan bilden. Das Gewässer beginnt „umzukippen“ (Fischsterben, Geruchsbelästigung). Weitere negative Folgen einer Eutrophierung sind die Abnahme der Biodiversität, Kosten bei der Trinkwasseraufbereitung und eine eingeschränkte Nutzung der Seen für Freizeitaktivitäten und den Tourismus.

Für die zum Teil immer noch hohen Phosphorgehalte der Seen im schweizerischen Mittelland ist heute vor allem die Landwirtschaft verantwortlich. Ein Eintrag von nur wenigen Prozenten des in der Landwirtschaft eingesetzten Phosphors reicht aus, um die Gewässer zu belasten. Besonders Seen mit landwirtschaftlich intensiv genutzten Einzugsgebieten weisen hohe Phosphorgehalte auf. Problematisch sind beispielsweise die Einzugsgebiete von Baldegger-, Hallwiler-, Sempacher- und Zugersee.

Pflanzenschutzmittel:

Pflanzenschutzmittel (PSM) werden vor allem zum Schutz von Kulturpflanzen und zur Kontrolle der Vegetation in die Umwelt ausgebracht. Durch Auswaschung, Abdrift und Abschwemmung sowie durch unsachgemässe Handhabung können sie in unter- und oberirdische Gewässer, in die Luft und in den Boden gelangen, wo sie ein Risiko für Mensch und Umwelt darstellen.

Im Ackerbau werden 60 Prozent des Gesamtumsatzes der in der Landwirtschaft verwendeten PSM ausgebracht; in den Spezialkulturen Gemüse-, Obst- und Rebbau sind es 34 Prozent (SGCI-Statistik 2006). Dabei ist zu beachten, dass der Ackerbau 27 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche umfasst, die Spezialkulturen 2,6 Prozent.

Arzneimittel:

Arzneimitteln werden sowohl im Human- als auch im Veterinärbereich eingesetzt. Diese biologisch aktiven Substanzen und deren Abbauprodukte können über unterschiedliche Pfade in die Umwelt gelangen. Für die Veterinärarzneimittel steht der Austrag mit der Gülle auf den Boden und anschliessend durch Auswaschung und Abschwemmung in die unter- und oberirdischen Gewässer im Vordergrund.

Wichtige Tierarzneimittel in der Landwirtschaft sind Antibiotika und Antiparasitika. Sie werden zur akuten therapeutischen Behandlung der Nutztiere oder auch zum vorbeugenden Infektionsschutz eingesetzt. Der Einsatz von Hormonen und Antibiotika zur Leistungs- und Wachstumsförderung ist in der Schweiz seit 1999 verboten.

Luftqualität und Klima

Viele Aktivitäten des Menschen führen dazu, dass jährlich grosse Mengen von Gasen und Staubteilchen in die Atmosphäre abgegeben werden. Diese Schadstoffemissionen in die Luft können sowohl in der Nähe der Emittenten wie auch weit davon entfernt zu erheblichen und andauernden Belastungen des Menschen und seiner Umwelt führen. Die Landwirtschaft trägt eine Verantwortung in den Bereichen Ammoniak, Dieseleruss und Treibhausgase.

Ammoniak:

Die stickstoffhaltigen Schadstoffe wie Ammoniak belasten vor allem Ökosysteme, die auf stickstoffarme Standorte angewiesen sind wie Wälder, Moore und artenreiche Wiesen. Es kommt zu einer Verschiebung der Artendominanz und zu einer Abnahme der Artenvielfalt. Übermässige Stickstoffeinträge führen zudem zu Nährstoffungleichgewichten und über die Bodenversauerung zur Freisetzung von toxischen Stoffen wie Schwermetallen in der Bodenlösung.

Der Stickstoffkreislauf der Landwirtschaft ist mit relativ hohen, zum Teil unvermeidbaren Verlusten verbunden. Beim Ammoniak stammen mehr als 90 Prozent der Gesamtemissionen aus der Landwirtschaft. Sie stammen vor allem aus der Nutztierhaltung. Sie entstehen im Stall, auf dem Laufhof und

auf der Weide, während der Hofdüngerlagerung sowie nach dem Ausbringen von Mist und Gülle oder von stickstoffhaltigen Düngern. In offenen Haltungssystemen mit grossem Platzangebot für die Tiere entweicht tendenziell mehr Ammoniak, womit ein Zielkonflikt mit dem Tierwohl besteht.

Dieseleruss:

Ein besonders gesundheitsschädlicher Teil des Feinstaubes ist Dieseleruss, der von Verbrennungsmotoren emittiert wird. Er besteht vor allem aus unverbranntem Kohlenstoff.

Treibhausgase:

Der Anteil der Landwirtschaft an den gesamten nicht energiebedingten Treibhausgasemissionen (ohne direkte CO₂-Emissionen) hat 2005 rund 10 Prozent betragen. Er ist auf die Viehhaltung (rund 43 %, Verdauung), auf die Bearbeitung der landwirtschaftlichen Böden (rund 39 %) und die Hofdüngerbewirtschaftung (rund 17 %) zurückzuführen.

Zusammenfassung und Zielsetzung

Landwirtschaftliche Tätigkeiten greifen immer in die natürlichen Kreisläufe ein und beeinflussen damit die Qualität der natürlichen Ressourcen Boden, Wasser, Luft und Klima. Die Landwirtschaft nutzt diese Lebensgrundlagen nachhaltig, wenn durch diese Eingriffe keine langfristig schädigenden Wirkungen auf Menschen, Tiere und Umwelt entstehen. Besonders irreversible Schäden gilt es zu vermeiden.

Zielsetzung:

Die Landwirtschaft nutzt die Ressourcen Boden, Wasser und Luft nachhaltig. Dieses Oberziel wird mit den von BAFU und BLW erarbeiteten Umweltzielen Landwirtschaft wie in Tabelle 13 ersichtlich konkretisiert:

Tabelle 13: Umweltziele der Landwirtschaft für Boden, Wasser und Luft

	Allgemeines Umweltziel	Umweltziel Landwirtschaft
Boden		
Schadstoffe im Boden	Keine Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit und der Gesundheit durch anorganische oder organische Schadstoffe.	1. Keine Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit und der Gesundheit durch anorganische oder organische Schadstoffe aus der Landwirtschaft. 2. Der Eintrag einzelner Schadstoffe aus der Landwirtschaft in Böden ist kleiner als deren Austrag und Abbau.
Bodenerosion	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit durch Erosion. • Keine Beeinträchtigung der Gewässer und naturnaher Lebensräume durch abgeschwemmtes Bodenmaterial. 	1. Keine Richtwertüberschreitungen für Erosion und Verhinderung der Talwegerosion auf Ackerflächen. 2. Keine Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit durch Erosion auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. 3. Keine Beeinträchtigung der Gewässer und naturnaher Lebensräume durch abgeschwemmtes Bodenmaterial aus landwirtschaftlich genutzten Flächen.
Bodenverdichtung	Keine Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit durch Bodenverdichtung.	Vermeidung dauerhafter Verdichtungen landwirtschaftlicher Böden.
Wasser		
Nitrat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maximal 25 mg Nitrat pro Liter in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind. 2. Reduktion der Stickstoffeinträge in die Gewässer um 50 % gegenüber 1985. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maximal 25 mg Nitrat pro Liter in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind und deren Zuströmbereich hauptsächlich von der Landwirtschaft genutzt wird. 2. Reduktion der landwirtschaftsbedingten Stickstoffeinträge in die Gewässer um 50 % gegenüber 1985.

	Allgemeines Umweltziel	Umweltziel Landwirtschaft
Phosphor	Der Sauerstoffgehalt im Seewasser darf zu keiner Zeit und in keiner Seetiefe weniger als 4 mg Sauerstoff pro Liter betragen. Er muss zudem ausreichen, damit wenig empfindliche Tiere den Seegrund ganzjährig und in einer möglichst natürlichen Dichte besiedeln können. Besondere natürliche Verhältnisse bleiben vorbehalten.	Der Gesamtposphorgehalt in Seen, deren Phosphoreintrag hauptsächlich aus der Landwirtschaft stammt, beträgt weniger als 20 µg Phosphor pro Liter. Besondere natürliche Verhältnisse bleiben vorbehalten.
Pflanzenschutzmittel	<ol style="list-style-type: none"> Keine Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit durch Pflanzenschutzmittel. Maximal 0,1 µg organische Pflanzenschutzmittel und relevante Metaboliten pro Liter je Einzelstoff in oberirdischen Gewässern sowie im Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist. Vorbehalten bleiben andere Werte aufgrund von Einzelstoffbeurteilungen im Rahmen des Zulassungsverfahrens. Das Umweltrisiko durch Pflanzenschutzmittel ist so weit wie möglich zu reduzieren. Dabei sind naturräumliche Gegebenheiten zu berücksichtigen. 	<ol style="list-style-type: none"> Keine Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit durch Pflanzenschutzmittel aus der Landwirtschaft. Für Gewässer, deren Pflanzenschutzmittel-Eintrag hauptsächlich aus der Landwirtschaft stammt: maximal 0,1 µg organische Pflanzenschutzmittel und relevante Metaboliten pro Liter je Einzelstoff in oberirdischen Gewässern sowie im Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist. Vorbehalten bleiben andere Werte aufgrund von Einzelstoffbeurteilungen im Rahmen des Zulassungsverfahrens. Das Umweltrisiko durch Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft ist so weit wie möglich zu reduzieren. Dabei sind naturräumliche Gegebenheiten zu berücksichtigen.
Arzneimittel	Keine Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit durch Arzneimittel.	Keine Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit durch Tierarzneimittel, deren Eintrag hauptsächlich aus der Landwirtschaft stammt.
Luft und Klima		
Treibhausgase	Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau, auf dem eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert wird.	Reduktion der landwirtschaftlichen Kohlendioxid-, Methan- und Lachgasemissionen.
Stickstoffhaltige Luftschadstoffe	<ol style="list-style-type: none"> Vorsorgliche Begrenzung der Emissionen so weit, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Keine übermässigen Immissionen, das heisst keine Überschreitung von Belastungsgrenzen wie Immissionsgrenzwerte, Critical Loads, Critical Levels und „Air Quality Guidelines“. Verschärfte Emissionsbegrenzungen, falls trotz vorsorglicher Emissionsbegrenzung übermässige Immissionen verursacht werden. 	Die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft betragen maximal 25 000 Tonnen Stickstoff pro Jahr. (Ammoniak, Stickoxide)
Dieseleruss	Reduktion der gesamten Dieselerussmissionen in der Schweiz auf 100 Tonnen pro Jahr.	Die Dieselerussmissionen der Landwirtschaft betragen maximal 20 Tonnen pro Jahr.

6.3 Pflege der Kulturlandschaft

6.3.1 Rechtliche Verankerung

Bundesverfassung

Laut Bundesverfassung sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Pflege der Kulturlandschaft leistet (Art. 104 BV). Der Raumplanungsartikel (Art. 75 BV) verlangt einen haushälterischen Umgang mit dem Boden und eine geordnete Besiedlung des Landes und ist damit für die Erhaltung der Kulturlandschaft ebenfalls bedeutsam. Der Natur- und Heimatschutzartikel (Art. 78 BV) verpflichtet den Bund, bei der Erfüllung sämtlicher Aufgaben Landschaften zu schonen.

Gesetze

Auf Gesetzesstufe wird heute der Beitrag der Landwirtschaft zur Pflege der Kulturlandschaft (Art. 1 LwG) in quantitativer Hinsicht teilweise konkretisiert: Für den Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft (Offenhaltung/Schutz vor Einwaldung) entrichtet der Bund in Lagen mit erschwerenden Produktionsbedingungen Hangbeiträge und im Sömmerungsgebiet Sömmerungsbeiträge (Art. 75 und 77

LwG). Zudem verlangt das RPG die haushälterische Nutzung des Bodens (Art. 1) und die Erhaltung von genügend Flächen geeigneten Kulturlandes (Art. 3). Der Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) bezweckt die Erhaltung einer Mindestfläche an ackerfähigem Boden. Das NHG präzisiert unter anderem den Schutz von Landschaften dahingehend, dass der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben die Wahrung des „heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes“ sicherzustellen hat (Art. 1 bis 3 NHG). Der Landschaftsschutz wird zudem auch über die Festlegung von Inventaren konkretisiert, in deren Perimeter schutzzielspezifische Anforderungen gelten (Art. 5 bis 12 sowie Art. 23a ff NHG). Ein weiteres Beispiel für konkretisierten Landschaftsschutz sind die Naturpärke, für die der angestrebte Zustand der Landschaft in einer Charta festgelegt wird (Art. 23e bis 23m NHG). Da das Bundesrecht jedoch keine eigentliche Landschaftsdefinition kennt, wurden für behördliche Aufgaben vertiefende Instrumente erarbeitet wie das Landschaftskonzept Schweiz (BUWAL und BRP 1998) und das Leitbild Landschaft 2020 des BAFU (BUWAL 2003). Darin wird deutlich, dass Landschaft wesentlich auf kultureller und gesellschaftlicher Wahrnehmung basiert.

Internationale Vereinbarungen

In der Europäischen Landschaftskonvention wird unter Landschaft Folgendes verstanden: „'Paysage' désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations“⁸³ (Conseil de l'Europe 2000, S. 4). Diese Definition unterstreicht die Bedeutung des von den Menschen als Landschaft wahrgenommenen Raums. Der Vertragstext sieht deshalb vor, dass landschaftsbezogene Qualitätsziele in einem partizipativen Prozess festgelegt werden. Die Landschaftskonvention des Europarates wurde von der Schweiz unterzeichnet, aber bislang noch nicht ratifiziert.

6.3.2 Beschreibung der Leistung

Biologische Dimension: Habitatvielfalt

Kulturlandschaft ist in unseren Breitengraden Voraussetzung für Artenreichtum: „Die offene Kulturlandschaft bietet Lebensraum für wildlebende Pflanzen und Tiere, welche nicht im Wald leben. Bestimmte besonders artenreiche Pflanzen- und Tiergesellschaften sind auf extensiv bewirtschaftete Flächen angewiesen“⁸⁴. Für die Biodiversität hat Landschaft die objektive Funktion, Lebensräume zur Verfügung zu stellen, welche der Artenvielfalt förderlich sind. Habitatvielfalt als eine der Dimensionen der Biodiversität ist Bestandteil der Zielsetzungen im Leistungsbereich natürliche Lebensgrundlagen. Die vorliegende Leistungsbeschreibung behandelt hingegen die gesellschaftlichen Ansprüche an die Kulturlandschaft.

Ästhetische Dimension: Landschaften als Ausdruck gesellschaftlicher Realität

„Die von der Landwirtschaft gestaltete traditionelle Kulturlandschaft prägt das Bild der Schweiz in Jura, Mittelland und Alpen“⁸⁵. Über Jahrhunderte wurde ein charakteristisches Mosaik von Wiesen, Weiden, Äckern und Wäldern aus dem natürlicherweise vorherrschenden Wald herausgebildet, welches zudem durch eine ursprünglich bäuerliche Besiedlungsstruktur mit verschiedenen Dorftypen und Einzelhof-siedlungen geprägt ist. Traditionelle Kulturlandschaften lassen Landnutzungsformen erkennen, welche als dynamischer Ausdruck der Kultur einer spezifischen Region gelesen werden können⁸⁶. Kulturlandschaft lässt sich allerdings nicht auf die traditionelle Kulturlandschaft reduzieren, und die Pflegeleistung der Landwirtschaft beschränkt sich nicht bloss auf Konservierung. Vor dem Hintergrund sich wandelnder technischer und ökonomischer Herausforderungen sowie veränderter Nutzungssysteme sind auch neue agrarische Landschaften Ausdruck kultureller Entwicklung und stellen landschaftliche Zeitzeichen gesellschaftlicher Verhältnisse dar. Im Bereich von Agglomerationen wird die landwirt-

⁸³ "Landschaft" ist ein vom Menschen als solches wahrgenommenes Gebiet, dessen Charakter das Ergebnis des Wirkens und Zusammenwirkens natürlicher und/oder anthropogener Faktoren ist.

⁸⁴ BBl 1996 IV 1, S. 81

⁸⁵ BBl 1996 IV 1, S. 81

⁸⁶ Zum Verhältnis von traditioneller Landnutzung und Landschaftsvielfalt vgl. bspw. Bätzing 2003.

schaftlich genutzte Landschaft zudem aufgrund sich wandelnder gesellschaftlicher Bedürfnisse immer ausgeprägter zur Erholungslandschaft⁸⁷. Die agrarisch geprägte Kulturlandschaft kann insgesamt als Spur landwirtschaftlicher Tätigkeit, als von Bäuerinnen und Bauern mitgestaltete, gepflegte und veränderte räumliche Gesamtheit der Kombination natürlicher und kultureller Landschaftselemente verstanden werden. Nimmt man traditionelle Kulturlandschaften zum Massstab, zeichnen sich attraktive Kulturlandschaften durch Vielfalt aus, weisen eine Mindestausdehnung sowie einen erkennbaren Bezug zur naturräumlichen Grundlage auf und kontrastieren mit Naturlandschaften und mit städtischen Siedlungslandschaften.

Naturräumliche Kammern – mit oder ohne Spuren menschlicher Aktivitäten – sind in ästhetischer Hinsicht allerdings noch keine Landschaften. Zu Landschaften werden sie erst über die Wahrnehmung. Als wahrgenommener Raum ist Landschaft kein dreidimensionaler Gegenstand, sondern eine gesellschaftlich geprägte Fähigkeit, die physische Mitwelt zu lesen, sie als Landschaft ästhetisch wahrzunehmen und in den Alltag einzubeziehen. Deshalb bewerten verschiedene Personengruppen Landschaften und Landschaftsveränderungen unterschiedlich, und es bestehen unterschiedliche Ansprüche an Landschaften. Die Art und Weise, wie Landschaft wahrgenommen wird, weist auch zeitlich keine Konstanz auf, sondern unterliegt gesellschaftlichem Wandel. Auseinandersetzungen über die künftige Entwicklung von Landschaft bedürfen deshalb einer Verständigung über divergierende ästhetische Vorstellungen von Landschaft: „Landschaftspolitik bedingt einen integrativen Ansatz“ (Backhaus et al. 2007, S. 19).

Kulturlandschaft ist damit in zweierlei Hinsicht Ausdruck gesellschaftlicher Realität: Sie stellt einerseits die räumliche Manifestation sozialer, ökonomischer und kultureller Rahmenbedingungen der Landwirtschaft dar. Andererseits prägt Kulturlandschaft als wahrgenommener Lebensraum den Alltag der Menschen und es bestehen gesellschaftliche Ansprüche an die Landschaft. Man spricht daher davon, dass Kulturlandschaft doppelt kontextgeprägt ist. Damit bietet es sich an, landschaftspflegerische Leistungen der Landwirtschaft zu gesellschaftlichen Ansprüchen in Beziehung zu setzen und damit in ästhetischer Hinsicht zu thematisieren.

Ökonomische Dimension

Ökonomisch stellt die Erhaltung und Aufwertung der von der Gesellschaft nachgefragten Landschaftsästhetik ein öffentliches Gut dar, deren Zerstörung einen öffentlichen Schaden. Die Allgemeinheit ist bereit, die Erhaltung, Pflege und Entwicklung attraktiver Kulturlandschaften finanziell zu unterstützen (Brandenberg et al. 2007). Auf der Angebotsseite handelt es sich bei der gepflegten Kulturlandschaft um eine positive Externalität der Landwirtschaft⁸⁸. Die Intensivierung der Bewirtschaftung kann auch zu Veränderungen des Landschaftsbildes führen, welche von der Bevölkerung negativ bewertet werden. Eine derartige Entwicklung kann man als negative Externalität der Bewirtschaftung begreifen.

Räumlicher Bezug

Landschaftsästhetik hat zwar insofern eine nationale Dimension, als Kulturlandschaft auch Vielfalt verschiedener Landschaften auf kleinem Raum bedeutet. Als öffentliches Gut weisen Kulturlandschaften jedoch ausgeprägte regionale Relevanz auf. Die Nachfrage nach spezifischen Kulturlandschaften ist an historisch gewachsenen, regionalen Erscheinungsbildern orientiert, welche eine für die Schweiz typische Vielfalt regional unterschiedlicher Fruchtfolgen und Nutzungsintensitäten widerspiegeln. So präsentiert sich zum Beispiel die traditionelle Graslandschaft der nördlichen Voralpen trotz einheitlicher natürlicher Voraussetzungen alles andere als uniform. Sie ist vielmehr vom Pays d'Enhaut bis ins Appenzellerland eklatant durch die jeweiligen Bewirtschaftungstraditionen geprägt. Auch die Nachfrage nach der Leistung Kulturlandschaftspflege ist regional unterschiedlich ausgeprägt: Sie ist in Tou-

⁸⁷ Zum Verhältnis von Landwirtschaft und modernen Alltagslandschaften vgl. bspw. Tobias et al. 2005.

⁸⁸ Der jährliche Nutzen der Landschaft für den Tourismus in der Schweiz wird auf 2,5 Milliarden Franken veranschlagt (SECO und BUWAL 2002). Auch in Tourismusgebieten fällt dabei ein beachtlicher Teil der Pflege der Landschaft als Externalität der landwirtschaftlichen Produktion an.

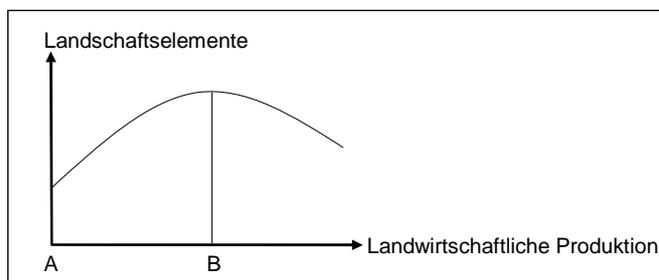
rismusgebieten oder in Agglomerationen gross, weil hier die Ressource Erlebnisraum einen wichtigen Faktor im Standortwettbewerb darstellt. Sie fällt hingegen im ländlichen Raum ohne Tourismus eher bescheiden aus, wobei hier die Erhaltung der Kulturlandschaft für die lokale Bevölkerung etwa hinsichtlich Identitätsstiftung von Bedeutung sein kann. Dies illustriert, dass Landschaft in verschiedenen regionalen Kontexten unterschiedliche Bedeutungen erlangt, und dass in regionaler Hinsicht unterschiedliche Ansprüche an die Landschaft bestehen. Landschaft ist daher sinnvollerweise räumlich differenziert, im jeweiligen regionalen Zusammenhang zu betrachten⁸⁹.

6.3.3 Beitrag der Landwirtschaft

Kulturlandschaft entsteht als unbeabsichtigte Handlungsfolge von Aktivitäten in verschiedensten Bereichen. Nebst der Landwirtschaft prägen auch Waldwirtschaft, Vollzug der Raumplanung oder Siedlungs- und Verkehrsentwicklung die Kulturlandschaft in grossem Masse. Diese Sektoren beeinflussen sich gegenseitig und lassen sich nicht klar voneinander abgrenzen. Zwar nimmt der Beitrag der Landwirtschaft zur Pflege der Kulturlandschaft tendenziell ab. Er ist jedoch noch immer äusserst flächenwirksam: Es werden rund 1 070 000 ha LN und 540 000 ha Sömmerungsfläche – insgesamt knapp 40 Prozent der Landesfläche – landwirtschaftlich genutzt. Die Landwirtschaft trägt über folgenden Mechanismus zur Pflege der Kulturlandschaft bei:

Über den Einsatz des Faktors Boden wird mit landwirtschaftlicher Produktion die Kulturlandschaft hergestellt, erhalten, verändert. Der Verlauf der Leistung ist abhängig von der Intensität der landwirtschaftlichen Produktion (Abbildung 13): Ohne Bewirtschaftung (A) verringern sich tendenziell Vielfalt und Attraktivität der Landschaft (Einwachsen, Bewaldung). Bei der Fortführung der Bewirtschaftung auf einem bestimmten Intensitätsniveau werden vielfältige Landschaften erhalten (B). Landschaftliche Vielfalt kann bei einer Intensivierung der Produktion schliesslich wieder abnehmen: Entfernen von Einzelbäumen, Vergrösserung von Feldern, Neubauten grosser Scheunen, Umnutzung traditioneller Gebäude, industrielle Produktionsformen etc.

Abbildung 13: Einfluss der Produktionsintensität auf die Kulturlandschaft



Unterhalb der natürlichen Waldgrenze war das Gebiet der Schweiz ursprünglich vollständig bewaldet. Agrarisch geprägte Kulturlandschaften zeichnen sich damit im Wesentlichen durch ein weiträumiges, mosaikartiges bis grossflächiges Zurückdrängen des bewaldeten Gebiets aus. Brachliegende Flächen wachsen wieder ein und werden schliesslich erneut bewaldet. Der quantitative Effekt der Bodenbewirtschaftung ist damit die Offenhaltung von Flächen, wobei sich die Gefahr des Einwachsens gegenwärtig auf Grenzertragslagen insbesondere im Berggebiet und im Sömmerungsgebiet konzentriert.

Einen qualitativen Beitrag zur Pflege von Kulturlandschaften leistet die Landwirtschaft dann, wenn die die Spuren der Bewirtschaftung als ästhetisch ansprechende Landschaft wahrgenommen werden. Sehr allgemein gehalten dürfte das dann der Fall sein, wenn vielfältige Landschaftselemente einen nutzungsräumlichen Bezug aufweisen, die Ausdehnung des Kulturlandschaftstyps mit der Ausdeh-

⁸⁹ Bereits im Siebten Landwirtschaftsbericht (Bundesrat 1992) wurde die Landschaftspflege regional unterschiedlich gewichtet und damals vorwiegend im Berggebiet als relevant erachtet: „Angesichts der Bedeutung des Tourismus für das Berggebiet ist die landschaftspflegerische Funktion der Berglandwirtschaft besonders wichtig. Diese ist eng mit der Flächenbewirtschaftung, auch bei nachteiligen Produktionsbedingungen verbunden“ (BBl 1992 II 130, S. 512).

nung der entsprechenden naturräumlichen Grundlage übereinstimmt und einen erkennbaren Bezug zu dieser aufweist oder wenn etwa bewirtschaftungsformspezifische Bau- und Anlageformen bestehen, welche nach Möglichkeit noch genutzt werden. Auch neue (Agrar-)Kulturlandschaften können einen derartigen Raumbezug aufweisen, vielfältig sein und nachhaltige Nutzungsformen eigenständig zum Ausdruck bringen. Da die Ansprüche an Landschaften jedoch regional beträchtlich divergieren können, ist eine detaillierte Feststellung von Ansprüchen an die Landschaft und die Festsetzung von Entwicklungszielen vor Ort und durch die Betroffenen zielführend. Eine Ausrichtung des Beitrags der Landwirtschaft zur Landschaftspflege an regionale Bedürfnisse ermöglicht es, vielfältige Qualität von Kulturlandschaften zu fördern. Auf diese Weise kann die vielgestaltige regionale Typizität der agrarisch geprägten Kulturlandschaft sichergestellt werden, die in ihrer Gesamtheit für die Schweiz charakteristisch ist.

6.3.4 Zusammenfassung und Zielsetzung

Kulturlandschaften sind dynamischer Ausdruck gesellschaftlicher Wirklichkeit sowohl als Resultat (land-)wirtschaftlicher Aktivitäten als auch hinsichtlich der ästhetischen Ansprüche der Gesellschaft (doppelte Kontextprägung). Der Beitrag der Landwirtschaft zur Landschaftspflege berührt damit traditionelle und neue Kulturlandschaften und hat somit nicht bloss bewahrenden Charakter im Sinne von Landschaftsschutz, sondern ist auch für die Landschaftsentwicklung bedeutsam.

Als Externalität der Landwirtschaft ist Kulturlandschaft regional ausgeprägt, da sie Resultat einer Kombination vielfältiger naturräumlicher Gegebenheiten mit unterschiedlichen Nutzungstraditionen ist. Auch die gesellschaftlichen Ansprüche an die Landschaft unterscheiden sich regional. Die nationale Dimension dieser regionalen Ausprägung der Landschaften äussert sich darin, dass in der Schweiz eine kleinräumige Vielfalt unterschiedlicher Kulturlandschaften vorzufinden ist.

Der Beitrag der Landwirtschaft zur Pflege hat eine quantitative Dimension: Über die flächendeckende Nutzung der Land- und Alpwirtschaftsfläche wird die Wiederbewaldung verhindert. Die landwirtschaftliche Nutzung hat jedoch auch qualitative Effekte auf die Vielfalt der Landschaft und steht deshalb in Einklang oder Konflikt mit den jeweiligen regionalen gesellschaftlichen Ansprüchen an die Landschaftsästhetik. Die Pflege der Kulturlandschaft ist somit eine Leistung, die ihre Wirkung sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene entfaltet.

Zielsetzung:

Die Landschaft soll durch eine flächendeckende Bewirtschaftung offengehalten werden (Ziel 1). Diese Zielsetzung gilt national. Damit wird eine landschaftspflegerische Basisfunktion sichergestellt.

In qualitativer Hinsicht soll sich die landwirtschaftlich geprägte Kulturlandschaft durch Vielfalt auszeichnen (Ziel 2). Der spezifische Charakter und die ästhetische Qualität der Kulturlandschaft sollen die Ansprüche der Gesellschaft an ihre Umgebung erfüllen. Die Kantone oder andere regionale Trägerschaften können nach Vorgaben des Bundes entsprechende Qualitätsziele festlegen.

Diese Ziele stehen in Einklang mit dem von BAFU und BLW gemeinsam für die Landwirtschaft aus bestehenden gesetzlichen Grundlagen abgeleiteten Landschaftsziel (vgl. BAFU und BLW 2008):

„Erhalt, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften mit ihren spezifischen regionalen Eigenarten und ihrer Bedeutung für Biodiversität, Erholung, Identität, Tourismus und Standortattraktivität über

1. Offenhaltung durch angepasste Bewirtschaftung;
2. Vielfalt der nachhaltig genutzten und erlebbaren Kulturlandschaften;
3. Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung ihrer regionsspezifischen, charakteristischen, natürlichen, naturnahen und baulichen Elemente.

6.4 Dezentrale Besiedlung

6.4.1 Rechtliche Verankerung

Einleitung

Zweckartikel der Bundesverfassung

Gemäss Art. 2 BV hat die Eidgenossenschaft unter anderem folgende Zwecke:

- Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt.
- Sie sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern.
- Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Im Kommentar zur Bundesverfassung von Ehrenzeller et al. (2002) wird die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt als „elementarer Staatszweck“ anerkannt. Die Förderung des inneren Zusammenhalts und der kulturellen Vielfalt des Landes werden als „unbestrittene, eigentlich selbstverständliche Staatszwecke“ bezeichnet. Es gibt allerdings keinen Hinweis, dass die Wörter „gemeinsam“, „innerer Zusammenhalt“ und „Chancengleichheit“ eine räumliche Dimension haben könnten.

Raumplanungsrecht

Art. 75 BV (Raumplanung) postuliert als Ziel der Raumplanung die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung des Landes. Gemäss Art. 1 des Raumplanungsgesetzes unterstützen Bund, Kantone und Gemeinden unter anderem Bestrebungen, die auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinwirken sowie die ausreichende Versorgungsbasis des Landes sichern.

Unter dem Begriff der Dezentralisation der Besiedlung ist zu verstehen, dass es in der Schweiz aus der Sicht der Raumplanung verschiedene Gross-, Mittel- und Kleinzentren geben soll und nicht ein einziges dominantes Zentrum. Ein verwandter verwendeter Begriff ist jener der dezentralen Konzentration (Netz von kompakten Siedlungsgebieten unterschiedlicher Grösse; vgl. auch Tschannen 1999).

Natur- und Heimatschutz

Das auf Art. 78 BV basierende Natur- und Heimatschutzgesetz definiert neben Landschaften auch Ortsbilder als schützenswerte Objekte (Art. 13). Wenn man davon ausgeht, dass Ortsbilder vor allem dann wertvoll sind, wenn die Dörfer noch bewohnt werden, dann kann gefolgert werden, dass die dezentrale Besiedlung aus Sicht des Heimatschutzes von Bedeutung ist.

Regionalpolitik

Die Regionalpolitik des Bundes stützt sich ab auf Art. 103 BV (Strukturpolitik). Art. 1 des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik nennt als (operationales) Hauptziel der Politik die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen und die Erhöhung derer Wertschöpfung. Im Vergleich zur bis Ende 2007 geltenden Regionalpolitik, welche auch Umverteilungsziele anstrebte, ist das neue Gesetz (vgl. Ziff. 3.4.8) stärker auf die Bewältigung der künftigen wirtschaftlichen Herausforderungen der Regionen ausgerichtet. Mit der Stärkung der regionalen Zentren soll unter anderem auch ein Beitrag zur Erhaltung der dezentralen Besiedlung geleistet werden (dezentrale Konzentration mit Impulswirkung auf die umliegenden Gebiete).

Agrarpolitik

Die alte Verfassungsbestimmung (Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. b) enthielt keine Aussage zu den Aufgaben der Landwirtschaft. Sie verlangte nur, dass die Landwirtschaft leistungsfähig sein müsse.

Im Sechsten Landwirtschaftsbericht wurden die Aufgaben der Landwirtschaft explizit aufgeführt. Danach trägt „ihre Erhaltung [...] dazu bei, das regionalpolitische Ziel der dezentralisierten Besiedlung zu realisieren.“⁹⁰ Im Siebten Landwirtschaftsbericht wurde diese Aufgabe anders formuliert. Danach hat die Landwirtschaft einen „Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben im ländlichen Raum“ zu leisten⁹¹. Allerdings machte der Bericht zu dieser Aufgabe keine weiteren Ausführungen.

In der Botschaft zu den zwei Volksinitiativen „für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft“ und „Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft“ schlug der Bundesrat vor, als Gegenvorschlag zu den Initiativen den Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. b mit den Leistungen der Landwirtschaft, die diese erfüllen soll, zu ergänzen. Dazu gehört auch der Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes. Diese Aufgabe wurde auf Druck der Bergkantone im Rahmen der Vernehmlassung aufgenommen. Betont wurde, dass die dezentrale Besiedlung des Landes ein wichtiges politisches Ziel sei und die Landwirtschaft dazu einen wesentlichen Beitrag leisten müsse. Es wurde aber auch darauf hingewiesen, dass entlegene Gebiete infolge der Rationalisierung der Landwirtschaft nur über die Schaffung ausserlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze erhalten werden können⁹².

Gemäss dem aktuellen Landwirtschaftsartikel in der Bundesverfassung (Art. 104) muss der Bund dafür sorgen, dass die Landwirtschaft unter anderem einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Art. 1 des Landwirtschaftsgesetzes wiederholt diese Aufgabe. Weder Kommentare zur Bundesverfassung noch die Botschaft zur AP 2002, in welcher der Bundesrat den neuen Verfassungsartikel kommentiert, bieten jedoch Interpretationshilfen für eine konkretere Auslegung des Begriffs der dezentralen Besiedlung.

Finanzausgleich

Auf der Grundlage von Art. 135 BV fördert der Bund den Finanz- und Lastenausgleich zwischen den Kantonen. Gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)⁹³ gewährt der Bund den Kantonen, die durch ihre geografisch-topografische Situation übermässig belastet sind, einen Ausgleich. Indikatoren für eine hohe Belastung sind insbesondere ein überdurchschnittlich hoher Anteil an hoch gelegenen Siedlungsgebieten und produktiven Flächen sowie disperse Siedlungsstrukturen und eine geringe Bevölkerungsdichte.

6.4.2 Beschreibung der Leistung

Bei der dezentralen Besiedlung stehen einerseits die Begriffe Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Bewirtschaftung in ländlichen Räumen im Vordergrund, andererseits ist auch die räumliche Distanz der Wohn- und Arbeitsstätten von grösseren Zentren wichtig. Im deutschen Sprachgebrauch wird der Begriff für ganzjährig bewohnte kleinere Dörfer oder Streusiedlungen verwendet, der französische Begriff *occupation decentralisée* spricht eher die Nutzung der Fläche an.

Mit zunehmender Mobilität arbeiten viele Leute auch im ländlichen Raum nicht mehr dort, wo sie wohnen. Spezialisierungen innerhalb eines räumlichen Gebietes auf gewisse Funktionen sind möglich und sinnvoll (dezentrale Konzentration), ohne dass das Wesen der dezentralen Besiedlung eines Raumes verloren geht. Begrenzend sind weniger diese Spezialisierungen als die Distanzen, die zurückgelegt werden müssen, um Leistungen der Grundversorgung in Anspruch nehmen zu können oder um zum Arbeitsort zu gelangen.

Die heutigen dezentralen Siedlungsstrukturen sind im Laufe der Zeit aufgrund von kulturellen und ökonomischen Rahmenbedingungen entstanden. Sie sind eine wesentliche Voraussetzung für einen funktionierenden politischen Föderalismus. Unter dezentralen Siedlungsstrukturen wird heute jedoch nicht eine flächenhafte disperse Besiedlung verstanden, sondern das Vorhandensein von funktionierenden Haupt-, Mittel- und Kleinzentren.

⁹⁰ BBl 1984 III 469, S. 716

⁹¹ BBl 1992 II 130, S. 473

⁹² BBl 1992 II 130, S. 457, 460

⁹³ SR 613.2

6.4.3 Beitrag der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft trägt über folgende Mechanismen zur dezentralen Besiedlung bei (vgl. auch Flury 2007, S. 6):

- Direkter Effekt: Sie leistet einen Beitrag, indem sie den in der Landwirtschaft Beschäftigten und ihren Angehörigen die Möglichkeit bietet, in der Region zu arbeiten und zu leben.
- Indirekter Effekt: Über den Bezug von Vorleistungen und Investitionsgütern sowie über die Konsumausgaben erzeugt die Landwirtschaft Beschäftigung und Wertschöpfung in anderen Branchen der Regionalwirtschaft. Durch ihre über die Produktion von Nahrungsmitteln hinausgehenden Funktionen (wie z.B. Kulturlandschaftspflege, Erhaltung von Lebensgrundlagen, Beitrag zur kulturellen Identität einer Region) leistet sie über die Verbesserung der Standortattraktivität ebenfalls einen Beitrag zur dezentralen Besiedlung.

6.4.4 Zusammenfassung und Zielsetzung

Die dezentrale Besiedlung des Landes gehört zum schweizerischen Staatsverständnis. Aus Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen lässt sich schliessen, dass die dezentrale Besiedlung einen gesellschaftlichen Wert an und für sich darstellt. Es gibt allerdings keinen Politikbereich, der ein konkretes Besiedlungsziel verfolgt. In der Agrar- und Regionalpolitik wird lediglich postuliert, dass diese Politiken zur Besiedlung beitragen sollen. Die Landwirtschaft leistet einen direkten und einen indirekten Beitrag zur dezentralen Besiedlung.

Zielsetzung:

Im Sinne der Subsidiarität sollen Kantone mit besiedlungsgefährdeten Gebieten eigene Ziele bezüglich dezentraler Besiedlung festlegen. Eine Unterstützung durch den Bund kann projektbezogen und abgestimmt auf diese Zielsetzungen erfolgen, wenn sich die Bevölkerung in diesen Regionen aktiv für ihre Zukunftssicherung einsetzt.

6.5 Tierwohl

6.5.1 Rechtliche Verankerung

Bundesverfassung

In Art. 80 BV wird der Bund beauftragt, Vorschriften über den Schutz der Tiere zu erlassen. Abs. 2 Bst. a hält explizit fest, dass im Bereich der Tierhaltung Vorschriften zu treffen sind. Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV sieht vor, dass der Bund mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen fördert, die besonders tierfreundlich sind.

Gesetze

Im Tierschutzgesetz und der Tierschutzverordnung sind die Vorschriften über den Umgang mit Tieren geregelt. Jeder Betrieb ist verpflichtet, die entsprechenden Vorschriften einzuhalten.

In Art. 76a LwG wird die Förderung besonders tierfreundlicher Produktionsformen nach Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV konkretisiert. Die Förderung geschieht mit Ethobeiträgen. Die Beiträge sind so zu bemessen, dass sich die besonders ethologische Leistung wirtschaftlich lohnt, wobei die am Markt erzielbaren Mehrerlöse zu berücksichtigen sind.

Internationale Vereinbarungen

Das Europäische Übereinkommen vom 10. März 1976 zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen trat für die Schweiz am 25. März 1981 in Kraft. Auf der Basis des Übereinkommens werden Empfehlungen erarbeitet⁹⁴.

6.5.2 Beschreibung der Leistung

Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV und Art. 76a LwG bilden die Basis zur Förderung besonders tierfreundlicher Produktionsformen mit Beiträgen. Aus der BV und dem LwG kann abgeleitet werden, dass Produktionsformen gemeint sind, die das Tierwohl über das von der Tierschutzgesetzgebung ohnehin verlangte Niveau hinaus erhöhen.

Die Einhaltung der schweizerischen Tierschutzbestimmungen ist Pflicht und somit keine förderungswürdige Leistung.

Teilweise sind die schweizerischen Tierschutzbestimmungen strenger bzw. stellen höhere Anforderungen als die Bestimmungen unserer Handelspartner. Die Einhaltung von strengeren Vorschriften wird von der Gesellschaft zweifellos bei den tierischen Produkten wahrgenommen, von denen bedeutende Mengen importiert werden und bekannt ist, dass die Exportländer keine oder viel weniger strenge Tierschutzvorschriften haben als die Schweiz⁹⁵. Heute wird diesen gegenüber dem Ausland höheren Anforderungen über den Grenzschutz Rechnung getragen. Bei offenen Grenzen wäre es denkbar, die Mehrkosten für die Einhaltung von strengeren Tierschutzvorschriften über andere Instrumente auszugleichen (Investitionshilfen oder Direktzahlungen).

Wenn den Tieren mehr Fläche und Tageslicht sowie Ruhe-, Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten von höherer Qualität zur Verfügung gestellt werden, als die Schweizer Tierschutzgesetzgebung vorschreibt oder wenn ihnen Zugang ins Freie gewährt wird, so handelt es sich um eine förderungswürdige Leistung, welche das Tierwohl über das gesetzlich vorgegebene Schutzniveau hinaus steigert (besonders tierfreundliche Haltung).

Für tierische Produkte, die aus besonders tierfreundlicher Haltung stammen, besteht ein Markt (Label). Die höheren Produktionskosten dieser Produkte werden einerseits über höhere Produktpreise und andererseits über Anreize des Bundes in Form von Ethobeiträgen gedeckt.

Das Tierwohl hat sowohl Aspekte eines privaten als auch eines öffentlichen Gutes. Einerseits sind die Konsumenten bereit, für Produkte aus besonders tierfreundlicher Haltung mehr zu bezahlen, andererseits können oft gerade jene Personen, die besonders am Tierwohl interessiert sind, ihre Präferenzen nicht am Markt zum Ausdruck bringen, weil sie wenig oder gar keine tierischen Produkte konsumieren.

6.5.3 Beitrag der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft fördert das Tierwohl, indem die landwirtschaftlichen Nutztiere besonders tierfreundlich gehalten werden. Da die überwiegende Mehrheit der Nutztiere auf landwirtschaftlichen Betrieben gehalten werden, spielt die Landwirtschaft eine zentrale Rolle bezüglich Förderung des Tierwohls.

6.5.4 Zusammenfassung und Zielsetzung

Das Tierwohl wird heute einerseits über die Tierschutzgesetzgebung und andererseits über die Etho-Direktzahlungsprogramme gefördert. Die Einhaltung des Tierschutzgesetzes ist grundsätzlich keine

⁹⁴ Beispielsweise "Standing Committee of the European Convention for the Protection of Animals Kept for Farming Purposes (T-AP) Recommendation Concerning Pigs", vom 2. Dezember 2004.

⁹⁵ Beispielsweise Pouletfleisch aus EU-Ländern; CH-Tierschutzgesetzgebung schreibt eine maximale Besatzdichte von 30 kg/m² vor. In der EU ist eine Obergrenze von 33 kg/m² geplant, wobei unter bestimmten Bedingungen auch eine grössere Dichte möglich ist.

förderungswürdige Leistung. Falls die Tierschutzvorschriften in den Herkunftsländern unter dem Schweizer Niveau liegen, stellt sich die Frage einer Entschädigung der höheren Kosten für die schweizerischen Tierhalter. Trägt ein Betrieb zusätzlich zum Tierwohl bei, indem er die für die Ethoprogramme definierten Anforderungen erfüllt, die über das gesetzlich vorgegebene Schutzniveau hinaus gehen, erbringt er eine förderungswürdige Leistung.

Die Ethoprogramme sind als Mittel zur Förderung des Tierwohls über das gesetzliche Schutzniveau hinaus gut akzeptiert. Es stellt sich die Frage, welche Art der Zielsetzung getroffen werden soll. Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV gibt für das Tierwohl keine Ziele vor, sondern verpflichtet den Bund lediglich, Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind, mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen zu fördern. Grundsätzlich kann die Förderung über spezielle Direktzahlungen (Ethobeiträge) oder gezielte Investitionsanreize beim Stallbau (Investitionshilfen) geschehen. Eine mögliche Zielsetzung besteht darin, Beteiligungsrate bei den Ethoprogrammen bzw. den Investitionshilfen zu definieren.

Zielsetzung:

Grundsätzlich soll eine möglichst hohe Beteiligungsrate erreicht werden. Ausgehend vom Prinzip der steigenden Grenzkosten erscheint als Richtgrösse eine Beteiligungsrate von mindestens 80 % je Tierkategorie vernünftig.

6.6 Einkommenssicherung

Neben den bisher dargestellten Zielen für die verschiedenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist auch die Einkommenssicherung ein wichtiges Ziel der Agrarpolitik. Da die Einkommenssicherung selber keine gemeinwirtschaftliche Leistung ist, weicht die Gliederung dieses Kapitels von den vorangegangenen ab. Zwar werden zuerst auch die rechtliche Verankerung dieser Zielsetzung und der heutige Stand der Zielerreichung dargestellt. Anschliessend wird die Frage geklärt, ob und warum es eine einkommenspolitische Zielsetzung braucht, und die bisherige Zielsetzung wird diskutiert. Aufbauend auf den Folgerungen, die sich daraus ergeben, wird schliesslich eine überarbeitete Zielsetzung bezüglich Einkommenssicherung abgeleitet.

6.6.1 Rechtliche Verankerung

Bundesverfassung

- In Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV ist festgehalten, dass der Bund das bäuerliche Einkommen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen durch Direktzahlungen ergänzt, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.

Im Kommentar dazu wird in der Botschaft AP 2002⁹⁶ festgehalten, dass ein Zusammenhang zwischen der Höhe des Markterlöses und der Direktzahlungen besteht, d.h. dass die Direktzahlungen subsidiären Charakter haben: „Grundlage der Einkommensbildung ist die Produktion und der Produkteverkauf. Je höher der Kostendeckungsgrad durch den Produkteerlös ist, desto geringer wird der Direktzahlungsbedarf. Daraus resultiert das öffentliche Interesse an der hohen Wertschöpfung aus der Produktion.“

- Art. 41 Abs. 1 Bst. d BV postuliert, dass sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einsetzen, dass Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können.

Gesetze und Verordnungen

- In Art. 2 Abs. 1 Bst. c LwG ist festgehalten, dass der Bund für eine sozialverträgliche Entwicklung in der Landwirtschaft sorgt.

⁹⁶ BBI 1996 IV 1, S. 301

- Art. 5 äussert sich explizit zum Einkommen:
 - ¹ Mit den Massnahmen dieses Gesetzes wird angestrebt, dass nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre Einkommen erzielen können, die mit den Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar sind.
 - ² Sinken die Einkommen wesentlich unter das vergleichbare Niveau, so ergreift der Bundesrat befristete Massnahmen zur Verbesserung der Einkommenssituation.
 - ³ Auf die andern Wirtschaftszweige, die ökonomische Situation der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung sowie die Lage der Bundesfinanzen ist Rücksicht zu nehmen.
- In der Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft⁹⁷ wird einerseits definiert, wie der Einkommensvergleich gemäss Art. 5 LwG durchgeführt werden soll (Art. 4-7). Andererseits ist festgehalten, dass das BLW jährlich einen Bericht über die Resultate der Beurteilung der Landwirtschaft unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit erstellt und veröffentlicht (Art. 11). Diesen Auftrag erfüllt das BLW mit dem jährlich erscheinenden Agrarbericht. Im Agrarbericht 2005 wurde zum ersten Mal eine umfassende Nachhaltigkeitsbeurteilung vorgenommen. Darin wird das Verhältnis von Arbeitsverdienst und Vergleichslohn als Indikator für die soziale Dimension der Nachhaltigkeit verwendet. Ein Anstieg der Einkommensdifferenz zwischen der Landwirtschaft und der übrigen Bevölkerung wird als negativ beurteilt.

6.6.2 Notwendigkeit einer Zielsetzung bezüglich Einkommenssicherung

Es gibt zwei Gründe, die für eine einkommenspolitische Zielsetzung in der Agrarpolitik sprechen.

- **Leistungsbezogene Gründe:** Grundsätzlich könnte man sich auf den Standpunkt stellen, dass es keine weitere Zielsetzung braucht, wenn sichergestellt ist, dass die für alle gemeinwirtschaftlichen Leistungen definierten Ziele erreicht werden. Eine solche Betrachtung klammert jedoch die Frage der Fristigkeit aus. Veränderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen wirken sich zeitlich verzögert auf die Leistungserbringung aus. Es ist möglich, dass zwar die unmittelbar messbaren Leistungsziele bei einer bestimmten Ausgestaltung der agrarpolitischen Rahmenbedingungen kurzfristig im gewünschten Ausmass erreicht werden, bei Fortführung dieser Rahmenbedingungen die Zielerreichung jedoch langfristig nicht gewährleistet ist. Es gilt daher sicherzustellen, dass die Landwirtschaft die Leistungen erbringt, ohne dazu vom Kapital zu zehren, das für die Leistungserbringung notwendig ist.
- **Soziale Gründe:** Der Agrarsektor ist aufgrund der starken staatlichen Stützung und Regulierung direkt von den politischen Entwicklungen abhängig. Veränderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen wirken sich unmittelbar und direkt auf die Lebensverhältnisse der Bauernfamilien aus. Viele Landwirte haben ihr Vermögen in den landwirtschaftlichen Betrieb investiert und/oder ihre Ausbildung im Hinblick auf eine Tätigkeit in der Landwirtschaft gemacht. Dem ist bei Anpassungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen im Sinne eines Vertrauensschutzes Rechnung zu tragen. Der Bund hat deshalb eine soziale Verantwortung gegenüber den Bauerfamilien (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. c LwG).

Explizit wurden bisher vor allem die leistungsbezogenen Gründe herangezogen, um eine einkommenspolitische Zielsetzung für die Landwirtschaft zu rechtfertigen. Im Vordergrund stand dabei der Einkommensvergleich nach Art. 5 LwG.

6.6.3 Diskussion der bisherigen Zielsetzung

Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV fordert ein angemessenes Entgelt für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Gemäss Botschaft zur AP 2002⁹⁸ ist das Entgelt dann angemessen, „wenn leistungsfähige Betriebe die Kosten der nachhaltigen Bewirtschaftung im Durchschnitt mehrerer Jahre decken können.“ Kostendeckung ist dann gegeben, wenn diese Betriebe im Mittel den Vergleichslohn erreichen. Diese Interpretation von Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV wurde auf Gesetzesstufe in Art. 5 LwG Abs. 1 umgesetzt.

⁹⁷ SR 919.118

⁹⁸ BBl 1996 IV 1, S. 302

Der Kommentar zu Artikel 5 in der Botschaft AP 2002⁹⁹ zeigt deutlich, dass über die Zielsetzung des vergleichbaren Einkommens für leistungsfähige Betriebe die langfristige Leistungserbringung sichergestellt werden soll:

„Bei ungenügendem Einkommen ist zu erwarten, dass die von der Gesellschaft verlangten gemeinwirtschaftlichen Leistungen nicht mehr oder nur noch in unzureichendem Mass bereitgestellt werden. Die Sicherung eines vergleichbaren Einkommens ist demzufolge ein wichtiges Element, um die agrarpolitischen Ziele erreichen zu können. [...] Damit die geforderten Leistungen dauernd erbracht werden, müssen jedoch leistungsfähige Betriebe ein Einkommen erzielen können, das die notwendigen Investitionen zur Substanzerhaltung und Weiterentwicklung zulässt. [...] Der Einkommensvergleich gibt auf indirektem Weg Hinweise darüber, ob und wie weit die Aufgabenerfüllung gefährdet ist. In diesem Sinn stellt er sicher, dass nicht erst eine Reaktion erfolgt, wenn die gemeinwirtschaftlichen Leistungen sicht- und spürbar nicht mehr erbracht werden und allenfalls Strukturen für die Leistungserbringung unwiderruflich verloren sind.“

Wie ist dieser Ansatz aus heutiger Sicht zu beurteilen? Auf der einen Seite ist es korrekt, dass die langfristige Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen gefährdet ist, wenn leistungsfähige Betriebe die „notwendigen Investitionen zur Substanzerhaltung und Weiterentwicklung“ nicht mehr tätigen. Auf der anderen Seite ist jedoch nicht ersichtlich, weshalb die leistungsfähigen Betriebe die notwendigen Investitionen nur dann tätigen können, wenn das Einkommen genau dem Vergleichslohn entspricht. Anstelle des vergleichbaren Einkommens wäre auf einzelbetrieblicher Ebene als Mass für die notwendigen Investitionen eher eine von der Betriebsgrösse und der Kapitalausstattung abhängige kritische Investitionshöhe oder eine Mindesteigenkapitalbildung zielführend.

Das Einkommen spielt eine Rolle in Bezug auf die Attraktivität des landwirtschaftlichen Sektors für die Beschäftigten. Aus einer solchen Beschäftigungsoptik wäre die langfristige Leistungserbringung dann sichergestellt, wenn genügend Personen aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit ein nach ihrer Auffassung angemessenes Einkommen erzielen können. Das Einkommen, zu dem Personen bereit sind in der Landwirtschaft zu arbeiten, entspricht nicht notwendigerweise dem Vergleichslohn. Es ist bekannt, dass Landwirtinnen und Landwirte bereit sind, ein verglichen mit der übrigen Bevölkerung tieferes Einkommen in Kauf zu nehmen. Dies hat verschiedene Gründe: Einerseits geniessen die Landwirtinnen und Landwirte andere monetäre Vorteile wie billigeres Wohnen, tiefere Kosten für den Arbeitsweg etc. (BLW 2004, S. 66). Andererseits gibt es nichtmonetäre Vorteile, die der landwirtschaftliche Beruf mit sich bringt wie die Selbständigkeit (sein eigener Chef sein), das Arbeiten in der Natur und mit Tieren oder die Einheit von Arbeitsort und Familie. Landwirte sind wegen dieser nichtmonetären Vorteile des Bauerseins bereit, auf geldwerte Vorteile zu verzichten. Eine Umfrage hat ergeben, dass weniger als 50 Prozent der Hofnachfolger, die den Betrieb übernehmen, davon ausgehen, in der Landwirtschaft ein zufriedenstellendes Einkommen zu erwirtschaften (Rossier und Wyss 2006). Auswertungen von Buchhaltungsergebnissen der zentralen Auswertung zeigen, dass Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter unter 35 Jahren, die neu in die Landwirtschaft eingestiegen sind, einen Arbeitsverdienst erzielen, der fast 30 Prozent unter dem Vergleichslohn liegt. Diese Differenz kann als Zahlungsbereitschaft für das „Bauersein“ gewertet werden.

Man kann nun zwar die agrarpolitischen Instrumente auf das Ziel des Vergleichslohns ausrichten, wird dieses jedoch nicht erreichen, wenn die Landwirtinnen und Landwirte – wie oben dargelegt – bereit sind, zu einer tieferen Entschädigung zu arbeiten. Eine Ausrichtung der Agrarpolitik auf dieses Ziel führt langfristig gesehen nicht dazu, dass die einzelbetrieblichen Einkommen höher sind oder mehr Leistungen erbracht werden, sondern dass mehr Personen im Sektor arbeiten und die Betriebe kleiner sind (vgl. Ziff. 5.3.5). Wenn es bei der Einkommenssicherung einzig um die langfristige Leistungssicherung ginge, müsste sich die Zielsetzung nicht an der mittleren Einkommenssituation in der übrigen Wirtschaft orientieren, sondern am Einkommen, für das Personen bereit sind, in der Landwirtschaft zu arbeiten.

⁹⁹ BBI 1996 IV 1, S. 89

Um die langfristige Leistungserbringung sicherzustellen, ist anstelle des einzelbetrieblichen auch ein sektoraler Ansatz denkbar. Die sektorale Betrachtung hat den Vorteil, dass man um die teilweise arbiträre Definition, was leistungsfähige Betriebe sind, herumkommt. Das Anliegen, dass die Leistungserbringung durch die Landwirtschaft langfristig sichergestellt werden soll, d.h. ohne vom dazu notwendigen Kapital zu zehren, stimmt mit dem Grundsatz der Nachhaltigkeit überein. Im Rahmen der Nachhaltigkeitsbeurteilung wird auf sektoraler Ebene der Indikator der Kapitalerneuerung verwendet. Der Indikator ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen dem gesamten im Agrarsektor investierten Kapital und den jährlichen Bruttoinvestitionen und zeigt an, wie viele Jahre die Erneuerung des Kapitalstocks bei gleich bleibenden Bruttoanlageinvestitionen dauern würde. Dies erlaubt eine Beurteilung, ob die Landwirtschaft für die Leistungserbringung ausreichend gefördert wird oder aber von ihrer Substanz lebt.

Bei der bisherigen Ausgestaltung der Agrarpolitik und der Bemessung der einzelnen Reformschritte verfolgte man bisher auch die soziale Zielsetzung. So wurde beispielsweise die Agrarpolitik 2011 so konzipiert, dass weiterhin eine sozialverträgliche Entwicklung gewährleistet bleibt¹⁰⁰. Als Indikator für die Sozialverträglichkeit wird ebenfalls der Einkommensvergleich herangezogen. Hier wird jedoch nicht nur das Einkommen der besten Betriebe mit dem Vergleichslohn in Bezug gesetzt, sondern der Einkommensdurchschnitt aller Betriebe. Die Zielsetzung besteht darin, dass der Einkommensabstand zur übrigen Bevölkerung über die Zeit hinweg konstant bleibt. Auch hier geht es ähnlich wie bei der langfristigen Leistungssicherung in erster Linie um den Ausgleich zwischen der Landwirtschaft und der übrigen Bevölkerung, was sich, wie bereits erwähnt, in der langfristigen Optik nur bedingt mit agrarpolitischen Massnahmen steuern lässt. Wenn sich die nichtmonetären Vorteile der bäuerlichen Situation verändern, kann sich auch die Differenz zwischen dem bäuerlichen Einkommen und dem Vergleichslohn verändern, ohne dass dies unbedingt eine Besser- oder Schlechterstellung der Bauernfamilien bedeutet. Aussagekräftiger bezüglich sozialer Situation der Landwirtschaft wäre ein Indikator, der sich am Verbrauch orientiert. Im Rahmen einer Studie der Schweizerischen Hochschule für Landwirtschaft und der Berner Fachhochschule Fachbereich Soziale Arbeit wurde ein Indikator erarbeitet, der eine Beurteilung erlaubt, welche Betriebe sich in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen befinden (Fluder et al. 2009).

6.6.4 Zusammenfassung und Zielsetzung

Es gibt sowohl leistungsbezogene als auch soziale Gründe, die eine einkommenspolitische Zielsetzung rechtfertigen. Die heute im LwG verankerte Einkommenszielsetzung zielt darauf ab, dass leistungsfähige und nachhaltig wirtschaftende Betriebe ein mit der übrigen Bevölkerung vergleichbares Einkommen erzielen. Begründet wird dies mit der langfristigen Sicherstellung der Leistungserbringung. Dass ein vergleichbares Einkommen für die langfristige Sicherstellung der Leistungserbringung notwendig ist, lässt sich weder aus einer Optik der notwendigen Investitionen noch aus einer Beschäftigungsoptik begründen.

Auch bei der sozialen Zielsetzung wird das bäuerliche Einkommen mit der übrigen Bevölkerung verglichen. Der Vergleichslohnansatz bezweckt in beiden Fällen eher den Ausgleich der Einkommenssituation zwischen dem Landwirtschaftssektor und den übrigen Sektoren als die langfristige Leistungssicherung bzw. die Verhinderung von sozialen Härten. Die Höhe des landwirtschaftlichen Einkommens lässt sich jedoch über agrarpolitische Instrumente vor allem langfristig kaum steuern, da Landwirte als selbständige Unternehmer selber entscheiden, zu welcher Entlohnung sie bereit sind, in der Landwirtschaft zu arbeiten.

Die enge Verknüpfung, die mit dem Vergleichslohnansatz zwischen dem Ziel der langfristigen Leistungssicherung und dem sozialen Ziel besteht, führt dazu, dass das agrarpolitische Instrumentarium nur auf eines der beiden Ziele ausgerichtet werden kann. Die einkommenspolitische Zielsetzung der Leistungserbringung und jene der sozialverträglichen Entwicklung sollen deshalb mit geeigneten Indi-

¹⁰⁰ „Die Anpassungen sollen nur so schnell vorangehen, dass die Entwicklung sozialverträglich bleibt.“ (BBI 2006 6337, S. 6339).

katoren präzisiert und klar voneinander entkoppelt werden. Dadurch kann die Zielausrichtung der Instrumente und deren Effizienz verbessert werden.

Zielsetzung:

Die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen soll langfristig sichergestellt werden (Ziel 1). Dazu soll der Nachhaltigkeitsindikator Kapitalerneuerung verwendet werden. Die Kapitalerneuerung soll sich über die Zeit hinweg konstant entwickeln. So wird sichergestellt, dass die Landwirtschaft bei der Leistungserbringung nicht von ihrer Substanz zehrt.

Soziale Notlagen aufgrund von Veränderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen sollen grundsätzlich verhindert werden (Ziel 2). Die sozial motivierte Einkommenszielsetzung ergänzt die übrigen Zielsetzungen der Agrarpolitik. Sie ist nicht Mittel für andere Zwecke (Leistungserbringung) sondern Ziel für sich selbst. Der Anteil von Betrieben in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen sollte sich aufgrund veränderter agrarpolitischer Rahmenbedingungen nicht erhöhen.

6.7 Weitere Leistungen

Neben den bisher beschriebenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die explizit auf Artikel 104 BV basieren, werden in der politischen Diskussion oft noch weitere positive Leistungen der Landwirtschaft aufgeführt. In diesem Abschnitt wird überprüft, inwiefern es sich dabei um gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft handelt und ob in der Verfassung eine rechtliche Grundlage für eine allfällige staatliche Förderung dieser Leistungen besteht. Schliesslich wird jeweils in einem Fazit festgehalten, ob eine explizite Zielsetzung getroffen wird.

6.7.1 Vielfältige bäuerliche Strukturen

Beschreibung der Leistung

Trotz einer kontinuierlichen Strukturentwicklung in der Landwirtschaft sind vielfältige Betriebe, die hauptsächlich von den Bauernfamilien selber bewirtschaftet werden, bis heute die vorherrschende Betriebsform geblieben. Vielfältige bäuerliche Betriebe, insbesondere solche mit Tierhaltung und ackerbaulicher Nutzung sind positiv zu werten, weil die betrieblichen Stoffkreisläufe besser geschlossen sind und das unternehmerische Risiko auf mehr Betriebszweige verteilt ist. Vielfältige bäuerliche Betriebe werden von der nicht ländlichen Bevölkerung geschätzt und dienen oft als Projektion einer ländlichen Idylle und einer heilen Welt, beispielsweise in Kinderbüchern.

Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss Artikel 104 Abs. 1 BV können auch mit gegenüber heute grösseren Familienbetrieben erbracht werden. Vorbehalte sind anzubringen beim Beitrag zur dezentralen Besiedlung. Die Erhaltung einer gewissen Anzahl von Landwirtschaftsbetrieben hat vor allem dort einen positiven Besiedlungseffekt, wo die übrigen wirtschaftlichen Tätigkeiten gering sind und Arbeitsplätze nicht in Pendlerdistanz liegen. Für die Erhaltung der natürlichen Ressourcen, die Pflege der Kulturlandschaft und die sichere Versorgung der Bevölkerung hat die Anzahl der Familienbetriebe nur eine untergeordnete Bedeutung.

Die kleinbäuerliche Vielfalt steht in einem gewissen Zielkonflikt zur Forderung nach konkurrenzfähigen Strukturen in der Landwirtschaft. Der Einsatz grösserer und schlagkräftiger Maschinen, die Automatisierung der Melk- und Fütterungstechnik erfordern häufig eine gröbere Parzellierung der landwirtschaftlichen Nutzfläche und grössere Tierbestände. Dies führt dazu, dass kleinere Betriebe zu grösseren Einheiten zusammenwachsen. Ein Ausweg aus diesem Zielkonflikt bietet die Entwicklung einer dualen Struktur, in der neben grösseren Betrieben mit einer schlagkräftigen Mechanisierung und kostengünstiger Tierhaltung kleinere Betriebe existieren können. Strategien, um sich als kleinstrukturierter Familienbetrieb behaupten zu können, sind die Diversifizierung (z.B. hofeigene Verarbeitung, Agrotourismus) oder die Erwerbsskombination.

Rechtliche Verankerung

Art. 104 Abs. 2 der Bundesverfassung hält fest, dass der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe fördert. Bäuerliche Betriebe sind gekennzeichnet durch die Verbindung von Arbeit, Kapital und Heimstätte unter der Verantwortung der Betriebsleiterfamilie (SBV 1995). Die Arbeiten auf dem Betrieb werden überwiegend von der Betriebsleiterfamilie selber ausgeführt. Die gemäss Artikel 104 Abs. 2 explizit geforderten Eigenschaften bodenbewirtschaftend und bäuerlich, sind eher eine Negativdefinition, indem zum Ausdruck gebracht wird, was die Bevölkerung nicht will, nämlich eine bodenunabhängige, industrielle Landwirtschaft. Die Definition von bodenbewirtschaftenden, bäuerlichen Betrieb ist so weit gefasst, dass heute die grosse Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe unter diese Betriebsform subsummiert werden kann. Im Bereich der Direktzahlungen wird die Anforderung so umgesetzt, dass mit den strukturellen Eintretenskriterien nicht-bäuerliche Betriebe von der Förderung ausgeschlossen werden (vgl. Ziff. 8.6). Auch das bäuerliche Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtrecht sowie die Familienzulagen in der Landwirtschaft dienen der Förderung einer bäuerlichen Landwirtschaft.

Fazit

Es bestehen zwei Möglichkeiten, um den Wert einer bäuerlichen Landwirtschaft zu berücksichtigen. Entweder grenzt man den Begriff ein auf jene Betriebe, die den Vorstellungen einer vielfältigen und bäuerlichen Landwirtschaft der Gesellschaft entsprechen (z.B. Vielfalt an Kulturen und gehaltenen Tieren, persönliche Beziehung des Betriebsleiters zu den Tieren etc.) und definiert spezifische Ziele zur Erhaltung dieser Art von Betrieben. Oder man bleibt bei der breiten Definition des Begriffs und verwendet das Kriterium weiterhin als Restriktion, mit der festgelegt wird, welche Betriebe mit den agrarpolitischen Instrumenten unterstützt werden sollen. Die bisherige Auslegung von Art. 104 Abs. 2 entspricht dieser zweiten Variante. Es besteht momentan kein Anlass, diesbezüglich eine Änderung vorzunehmen, da man davon ausgehen kann, dass neben grossen und effizienten Betrieben weiterhin auch vielfältige, kleinbäuerliche Betriebe bestehen bleiben.

6.7.2 Erhaltung des kulturellen Erbes und Werte des ländlichen Raums

Beschreibung der Leistung

In der Schweiz, wie auch in anderen Ländern, haben viele Kulturgüter und Werte ihre Wurzeln in der Landwirtschaft. Zum kulturellen Erbe des ländlichen Lebens gehören bäuerliche Bräuche und Traditionen wie Alpfahrten, Volksmusik, Instrumente (z.B. Alphorn), Volkslieder, Jodeln, Trachten, Viehschauen, landwirtschaftliche Geräte und Maschinen, Dialekte, Esskultur, Wohnkultur, Vereinskultur, Gebäude, Kleider, Tätigkeiten, Erzählstoffe und Sagen, ländliche Sportarten (Schwingen, Hornussen oder Steinstossen). Dabei verschmelzen die Begriffe „bäuerlich“ und „ländlich“, da früher fast alle Kulturen auf dem Lande ihren Ursprung in der bäuerlichen Kultur hatten. Dieses Erbe wie zum Beispiel Alpbefahrten kann touristisch genutzt werden und der Erhaltung von überliefertem Wissen dienen.

Ländlich-bäuerliche Werte können beschrieben werden als Lebenseinstellungen und Weltanschauungen, bei denen Werte wie die Familie und die Verwandtschaft, die Nachbarschaftshilfe, aber auch die Überschaubarkeit der Umgebung, Dorfvereine etc. im Vordergrund stehen. Traditionen oder Bräuche zeichnen sich dadurch aus, dass ein „gleichgesinntes Kollektiv“ diese erhält und auslebt. Die Bauern oder Bäuerinnen tragen zwar zur Erhaltung des ländlichen Kulturguts bei, aber heutzutage werden viele Elemente auch von Personen gepflegt, die nicht (mehr) in der Landwirtschaft tätig sind und diese Aktivitäten zum Ausgleich in der Freizeit ausüben.

Rechtliche Verankerung

Als Grundlage für eine spezifische Förderung der ländlichen Kultur könnte wiederum Artikel 104 Abs. 2 BV herangezogen werden, wo festgehalten wird, dass der Bund die bäuerlichen Betriebe fördert. Eine spezifische Förderung dieser kulturellen Werte wurde bisher zwar nicht als notwendig erachtet. Indem die Agrarstützung Landwirtschaftsbetrieben die wirtschaftliche Existenz sichert, trägt sie jedoch

dazu bei, dass die Bauernfamilien die bäuerliche Kultur im Alltag leben und von Generation zu Generation weitergegeben. Eine direkte Förderung des bäuerlichen Kulturgutes könnte allenfalls über Artikel 69 BV erfolgen, wobei der erste Absatz in diesem Artikel festhält, dass für den Bereich der Kultur die Kantone zuständig sind.

Fazit

Die Landwirtschaft trägt nach wie vor zur Erhaltung des kulturellen Erbes und der Werte des ländlichen Raums bei. Die ländlichen Traditionen und Bräuche werden jedoch in zunehmendem Masse von Personen gepflegt und gelebt, die nicht mehr direkt in der Landwirtschaft tätig sind. Eine spezifische auf die landwirtschaftliche Bevölkerung fokussierte Zielsetzung zur Förderung des kulturellen Erbes und der Werte des ländlichen Raums ist daher nicht angezeigt.

6.7.3 Klimaschutz (Kohlenstoffaufnahme auf landwirtschaftlichen Flächen)

Beschreibung der Leistung

Die Strategie der Speicherung von Kohlenstoff in Böden, Wäldern und in der allgemeinen Vegetation (C-Sequestrierung) beruht auf der Annahme, dass durch geeignete Massnahmen die Kohlenstoff-Fixierung im Boden und in der Vegetation erhöht bzw. der Fluss von Kohlenstoff aus dem Boden und der Vegetation in die Atmosphäre vermindert werden kann, sodass netto ein Senkeneffekt entsteht. Das Potenzial zur langfristigen C-Speicherung macht jedoch nur einen kleinen Bruchteil der Brutto-kohlenstoff-Fixierung aus, da durch die Atmung der Pflanzen, deren Zersetzung und natürliche Störungen der Grossteil des aufgenommenen Kohlenstoffs wieder in die Atmosphäre gelangt.

In Agrar-Ökosystemen ist, im Gegensatz zu Waldökosystemen, der grösste Anteil des Kohlenstoffs nicht in der pflanzlichen Biomasse, sondern in den Böden gespeichert. Der Humusgehalt von Ackerböden hängt von verschiedenen Faktoren wie den Standortbedingungen, den Humusausgangshalten, der Fruchtfolge, der Düngung oder der Bodenbearbeitung ab. Wichtige Einflussgrössen sind die Zufuhr organischer Substanz sowie der Abbau der organischen Bodensubstanz.

Gegenüber der natürlichen Vegetation führt die ackerbauliche Nutzung in den meisten Fällen zu einer Verminderung der Humusmenge. Nach Jahrzehnten gleichbleibender Flächennutzung stellen sich neue, tiefere Humusgehalte im Boden ein. Massnahmen zur C-Sequestrierung in der Landwirtschaft können dazu beitragen, die freigesetzte Menge Kohlenstoff zumindest teilweise wieder zu binden. Das kann durch gezielte Landnutzungsänderungen und Bewirtschaftungsmassnahmen geschehen. Der Anreicherungsprozess kann viele Jahrzehnte dauern, er ist endlich (limitiert durch das Bindungspotenzial des Bodens) und grundsätzlich reversibel. Um den Kohlenstoff dauerhaft zu speichern, darf nicht wieder auf eine humuszehrende Bewirtschaftung umgestellt werden.

Landwirtschaftliche Sequestrierungsmöglichkeiten bestehen bei der ackerbaulichen Nutzung (Erhöhung Kunstwiesenanteil in der Fruchtfolge, Zwischenkulturen, lang anhaltende Bodenbedeckung, evtl. Direktsaat), bei der Grünlandbewirtschaftung (Umwandlung Acker zu Dauergrünland, Agroforst-Systeme) und bei der Bewirtschaftung organischer Böden (Renaturierung, Extensivierung). Allerdings können die aufgezählten Massnahmen neben Gewinnen in der Kohlenstoffspeicherung auch zu gegenteiligen Auswirkungen auf das Klima führen, indem Landnutzungs- und Bewirtschaftungsänderungen die Emissionen von Lachgas und Methan erhöht (z.B. Methanemissionen nach Renaturierung kultivierter Moore, höhere Methanemissionen, wenn aufgrund der Ausdehnung der Graslandfläche mehr Tiere gehalten werden).

Bei der Quantifizierung bestehen noch erhebliche Unsicherheiten. Gegenwärtig wird davon ausgegangen, dass die C-Verluste aus der Bewirtschaftung von Moorgebieten höher sind, als der Kohlenstoff, der gegenwärtig sequestriert wird. Das maximale landwirtschaftliche Sequestrierungspotenzial der Schweiz dürfte im internationalen Vergleich aufgrund der landwirtschaftlichen Struktur, die sich durch einen hohen Anteil an Kunstwiesen und Dauergrünland auszeichnet, gering sein.

Rechtliche Grundlagen

Leistungen der Landwirtschaft zum Klimaschutz sowie – für diese Thematik insbesondere ebenfalls relevant – zum schonenden Umgang mit der Ressource Boden können aus Artikel 104 Abs. 1 Bst b BV (Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen) abgeleitet werden. Zusätzlich kann Artikel 74 BV (Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen) herangezogen werden. Massnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen lassen sich aus dem CO₂-Gesetz und dem Umweltschutzgesetz ableiten. Allerdings finden Sequestrierungsaktivitäten keine Erwähnung. Die Eindämmung der Emissionen an der Quelle steht im Vordergrund.

International ist es den Staaten gemäss Artikel 3.4 des Kyoto-Protokolls freigestellt, vom Menschen verursachte inländische Senkenleistungen, die durch forst- und landwirtschaftliche Aktivitäten (Waldbewirtschaftung, Ackerbau, Graslandbewirtschaftung und Wiederbegrünung oder Ödlandbegrünung) entstehen, an ihre Reduktionsverpflichtungen anrechnen zu lassen. Die Schweiz hat sich entschieden, die Wirkung der Waldbewirtschaftung für die Zielerreichung zu berücksichtigen. Hingegen verzichtet sie in der ersten Verpflichtungsperiode auf eine Anrechnung von landwirtschaftlichen Senken. Verhandlungen zu einem Nachfolgeabkommen für das 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll sind im Gang. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage der landwirtschaftlichen Senken behandelt.

Fazit

Heute lassen sich keine sicheren Aussagen zu den Auswirkung vieler Bewirtschaftungsaktivitäten und -formen hinsichtlich C-Sequestrierung machen. Sicher negativ ist der Beitrag der Landwirtschaft durch die Drainage und Bewirtschaftung ehemaliger Moore (z.B. Berner Seeland). Es ist unwahrscheinlich, dass dieser Verlust durch Massnahmen auf mineralischen Böden im Ackerbau vollständig kompensiert wird, sodass davon auszugehen ist, dass die Schweizer Landwirtschaft heute netto mehr Kohlenstoff freisetzt als sequestriert. Aufgrund des beschränkten Kenntnisstands soll momentan keine Zielsetzung definiert werden. Dies ist zu überprüfen, sollten sich die relevanten Parameter aufgrund neuer Erkenntnisse bzw. aufgrund des Verhandlungsergebnisses bei einem Kyoto-Nachfolgeabkommen anders präsentieren.

6.7.4 Schutz vor Naturgefahren

Beschreibung der Leistungen

Bezüglich Schutz vor Naturgefahren kann die Landwirtschaft zur Reduktion des Gefahrenpotenzials und zur Verminderung des Schadensausmasses beitragen, indem Einzugsgebiete gezielt bewirtschaftet, durch schonende Bodenbearbeitung und Erosionsschutz der Wasserrückhalt verbessert, Retentionsräume und Abflusskorridore für Hochwasserereignisse zur Verfügung gestellt und bewirtschaftet sowie Kleingewässer und Wasserableitungen gepflegt und unterhalten werden.

Der Beitrag der Landwirtschaft zum Schutz vor Naturgefahren kann heute nur qualitativ beschrieben werden. Versuche zur Quantifizierung sind bisher nur vereinzelt und unkoordiniert unternommen worden. Ob durch die bestimmte landwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen auch das Gegenteil der Fall ist, das heisst das Risiko von natürlichen Beeinträchtigungen steigt, ist unklar. Eine gezielte und koordinierte Untersuchung fehlt.

Im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Flächen für Retentionsräume und Abflusskorridore sind allfällige Entschädigungen und Wiederherstellungen im Schadensfall zwischen dem nutzniessenden Gemeinwesen und den betroffenen Grundeigentümern und Bewirtschaftern im Einzelnen vertraglich zu regeln.

Rechtliche Verankerung

Ein eigenständiger Artikel in der BV über die Aufgaben des Bundes im Bereich des Schutzes vor Naturgefahren besteht nicht. Regelungen dazu finden sich dennoch in Art. 57 (Grundsatz allgemein zur

Sicherheit), Art. 76 (Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers) und Art. 77 (Schutzfunktion des Waldes). Leistungen der Landwirtschaft zum Schutz vor Naturgefahren können aus Art. 104 Abs. 1 Bst. b (Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft) und Bst. c (dezentrale Besiedlung) abgeleitet werden.

Dieser Vielfalt auf Stufe BV entsprechend finden sich verschiedene Bestimmungen in Bundesgesetzen wie RPG, WBG, WaG und LwG (Art. 1 Bst. b: Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen; Art. 87 Abs. 1 Bst. c: Finanzhilfen zum Schutz vor Naturgefahren).

Fazit

Die Zielsetzungen der nachhaltigen Ressourcennutzung und der flächendeckenden Bewirtschaftung decken die Anliegen bezüglich Schutz vor Naturgefahren bereits relativ breit ab. Es bestehen heute auf regionaler Ebene teilweise Verträge mit Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern mit der öffentlichen Hand, um lokal den Schutz vor Naturgefahren zu gewährleisten. Zudem bestehen nach wie vor relativ grosse Unsicherheiten, über welche Wirkungsmechanismen die Landwirtschaft zum Schutz vor Naturgefahren beitragen kann. Aus diesen Gründen wird zurzeit in diesem Bereich auf eine explizite Zielsetzung verzichtet. Falls die momentan laufenden Untersuchungen der PLANAT (Nationale Plattform Naturgefahren) bezüglich Schutz vor Naturgefahren durch die Landwirtschaft neue Kenntnisse liefern sollten, muss diesbezüglich eine Neubeurteilung vorgenommen werden.

6.7.5 Grundwasserbildung und Wasserrückhaltevermögen

Beschreibung der Leistung

Eine flächendeckende Bodenbewirtschaftung hat grundsätzlich eine positive Wirkung auf Grundwasserbildung und Wasserrückhaltevermögen. Durch die Offenhaltung der Landschaft trägt die Landwirtschaft neben dem Wald vor allem in den Schwemmböden der grossen Talebenen positiv zur Grundwasserbildung und zur Wasserrückhaltekapazität bei.

Die landwirtschaftliche Produktion kann Grundwasserbildung und Wasserrückhaltevermögen auch negativ beeinflussen. Dies gilt insbesondere, wenn es aufgrund einer nicht nachhaltigen Bewirtschaftung zu Bodenverdichtung oder Erosion kommt.

Rechtliche Grundlagen

Die Förderung der Grundwasserbildung und des Wasserrückhaltevermögens könnte in der Verfassung auf Art. 104 Abs. 1 Bst b (Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft), Art. 76 Abs. 1 (Schutz der Wasservorkommen und Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers) abgestützt werden. Entsprechende Bestimmungen finden sich in verschiedenen Bundesgesetzen wie RPG, GschG sowie LwG.

Fazit

Die landwirtschaftliche Tätigkeit kann die Grundwasserbildung und das Wasserrückhaltevermögen sowohl positiv als auch negativ beeinflussen. Beide Aspekte werden bereits durch die oben beschriebenen Zielsetzungen "Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen" (vgl. Ziff. 6.2) und "Pflege der Kulturlandschaft" (vgl. Ziff. 6.3) abgedeckt. Eine spezifische Zielsetzung ist somit nicht angezeigt.

6.8 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel wurden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft gemäss Art. 104 BV beschrieben und für jede Leistung eine oder mehrere Zielsetzungen getroffen. Daraus ergibt sich für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems folgendes agrarpolitisches Zielsystem (Tabelle 14):

Tabelle 14: Übersicht über die Ziele

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

Zudem wurde untersucht, ob noch weitere gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft eine Förderung über Direktzahlungen rechtfertigen würden. Für diese wurden keine expliziten Ziele formuliert. Entweder sind die weiteren Leistungen bereits über eine andere Zielsetzung abgedeckt, oder es besteht kein konkreter Handlungsbedarf, der eine Zielsetzung rechtfertigen würde. Der Aspekt der bäuerlichen Betriebe soll weiterhin über die strukturellen Eintretenskriterien abgedeckt werden (vgl. Ziff. 8.6.2).

7 Beurteilung des heutigen Direktzahlungssystems

Für die Beurteilung des heutigen Direktzahlungssystems wird in einem ersten Schritt untersucht, ob die in Ziff. 6 definierten Ziele erreicht werden (Ziff. 7.1). Eine solche explizite Zieldefinition erfolgt in einigen Bereichen erstmalig, sodass bestehende Ziellücken teilweise klarer zu Tage treten. Die Analyse der Ziellücken zeigt, in welche Richtung sich der Mitteleinsatz in Zukunft verschieben müsste, gibt jedoch erst bedingt Aufschluss über die Qualität des Direktzahlungssystems bzw. der einzelnen Direktzahlungsinstrumente. In einem zweiten Schritt werden die Ergebnisse der bisher durchgeführten Evaluationen des Direktzahlungssystems dargestellt (Ziff. 7.2). Basierend auf den in Ziff. 5.3 definierten Kriterien wird anschliessend das geltende Direktzahlungssystem auf seine Effizienz hin untersucht (Ziff. 7.3). Ebenfalls geprüft wird, inwiefern die heutigen Direktzahlungsinstrumente mit den Green-Box-Kriterien der WTO vereinbar sind (Ziff. 7.4). Abschliessend wird, basierend auf den gewonnenen Erkenntnissen, eine Beurteilung vorgenommen, ob das Direktzahlungssystem im Rahmen einer nächsten Etappe der Agrarreform anzupassen sei (Ziff. 7.5).

7.1 Zielerreichung

7.1.1 Sichere Versorgung

Der Bundesrat hat im Rahmen verschiedener parlamentarischer Vorstösse¹⁰¹ zur aktuellen Lage der Versorgungssicherheit Stellung genommen. Der Bundesrat hält in seinen Antworten fest, dass in der Schweiz auch in Krisensituationen eine genügende Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sichergestellt werden kann. Er kommt zum Schluss, dass die Versorgungssicherheit mittelfristig gewährleistet ist und die Agrarreformen, die zurzeit vollzogen werden, auch in Zukunft die Erfüllung des Verfassungsauftrages ermöglichen, selbst wenn ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU abgeschlossen wird.

Bezüglich der drei in Ziff. 6.1.4. formulierten Zielsetzungen sieht die Situation folgendermassen aus:

Kalorienproduktion halten

Die Produktion von Nahrungsmittelkalorien hat seit dem Beginn der neunziger Jahre um 5 Prozent zugenommen (Tabelle 15). Diese Steigerung wird durch den Umstand etwas relativiert, dass gleichzeitig auch die Futtermittelimporte angestiegen sind. So ist für die Nettoproduktion¹⁰² zwar immer noch eine Zunahme zu verzeichnen, diese liegt aber mit 2,4 Prozent deutlich tiefer. Trotzdem kann festgehalten werden, dass die Zielsetzung einer konstanten Kalorienproduktion in den letzten Jahren erreicht wurde. Da gleichzeitig die Bevölkerung und damit der Verbrauch von Nahrungsmitteln stärker zugenommen hat, ist der Selbstversorgungsgrad trotz leichter Produktionssteigerung rückläufig. Der Bruttoselbstversorgungsgrad ist um drei Prozentpunkte auf rund 59 Prozent zurückgegangen, der Nettoselbstversorgungsgrad beträgt noch 54 Prozent gegenüber 58 in den Jahren 1990/92.

Tabelle 15: Entwicklung von Nahrungsmittelproduktion und Inlandverbrauch

	1990/92	2004/06	1990/92 - 2004/06
	TJ	TJ	%
Nahrungsmittelproduktion Brutto	21 974	23 079	+ 5,0
Nahrungsmittelproduktion Netto	20 637	21 134	+ 2,4
Inlandverbrauch	35 377	39 288	+ 11,1

¹⁰¹ 06.3880 Motion Schibli, Förderung der inländischen Nahrungsmittelproduktion
08.3194 Motion von Siebenthal, Sicherung der Selbstversorgung unserer Bevölkerung über die Agrarpolitik 2015

¹⁰² Für die Bestimmung der Nettoproduktion wird die auf den Futtermittelimporten basierende Produktion an tierischen Nahrungsmitteln abgezogen.

Erhalt von strategisch wichtigen Kulturen

Bei für die Versorgungssicherheit strategisch wichtigen Kulturen wie Ölsaaten und Zuckerrüben ist seit Beginn der neunziger Jahre eine deutliche Flächenzunahme von je über 30 Prozent zu beobachten. Das Mindestausmass an inländischer Produktion zur Erhaltung des spezifischen Know-hows und der notwendigen Verarbeitungskapazitäten wird bei diesen Produktionszweigen erreicht. Beim Saatgut war im gleichen Zeitraum ein Rückgang von rund 30 Prozent zu verzeichnen.

Erhaltung des fruchtbaren Kulturbodens

Wie die Arealstatistik zeigt (vgl. Ziff. 7.1.3), nehmen die landwirtschaftlich genutzten Flächen aufgrund der Verwaldung und der Zunahme der Siedlungsfläche laufend ab. Bezüglich Versorgungssicherheit ist vor allem die Abnahme des ackerfähigen Bodens problematisch. Zwischen 1979/85 und 1992/97 ist die ackerfähige Fläche um 2,1 Prozent zurückgegangen, was fast der Hälfte der Fläche des Neuenburgersees entspricht. Zwischenresultate der aktuell laufenden Erhebung (2004/09) zeigen, dass sich in den bisher ausgewerteten Gemeinden die Siedlungsfläche ungebremst weiter ausgedehnt hat. Diese Entwicklung ist bezüglich Versorgungssicherheit als negativ zu werten und zeigt, dass bezüglich quantitativem Bodenschutz Handlungsbedarf besteht.

7.1.2 Natürliche Lebensgrundlagen

Wie in Ziff. 6.2.1 ausgeführt, haben BLW und BAFU gemeinsam den Bericht Umweltziele Landwirtschaft erarbeitet und publiziert (BAFU und BLW 2008). In diesem Bericht ist neben den aus rechtlichen Grundlagen abgeleiteten Zielen auch der Stand der Zielerreichung beschrieben. An dieser Stelle werden die Resultate zusammengefasst dargestellt.

Erhaltung und Förderung der Biodiversität

Im Bereich Biodiversität wurden drei Teilziele formuliert. Die Zielerreichung wird entsprechend gegliedert dargestellt.

Teilziel 1: Arten und Lebensräume: Die Landwirtschaft sichert und fördert die einheimischen, schwerpunktmässig auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche vorkommenden oder von der landwirtschaftlichen Nutzung abhängigen Arten und Lebensräume in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet. Die Bestände der Zielarten werden erhalten und gefördert. Die Bestände der Leitarten werden gefördert, indem geeignete Lebensräume in ausreichender Fläche und in der nötigen Qualität und räumlichen Verteilung zur Verfügung gestellt werden.

Die Gesamtbeurteilung der Wirkung der ökologischen Ausgleichsflächen fällt moderat positiv aus. Mit dem ökologischen Ausgleich wurde zwar ein messbarer Nutzen für die Biodiversität erzielt; das Ziel, mit dem ökologischen Ausgleich den Rückgang der gefährdeten Arten zu stoppen und ihre Wiederausbreitung zu ermöglichen, wurde aber nicht erreicht. Die Anteile der qualitativ wertvollen ökologischen Ausgleichsflächen variieren je nach Typ der Ausgleichsflächen zwischen 11 und 100 % (bei Streueflächen), wobei von den flächenmässig bedeutenden Typen der Ausgleichsflächen (extensiv und wenig intensiv genutzte Wiesen sowie Hochstammobstgärten) nur zwischen 11 und 29 % qualitativ wertvoll sind.

Es muss allgemein festgestellt werden, dass die gesetzlichen Verpflichtungen, die sich aus der Bundesverfassung, den internationalen Abkommen und den Bundesgesetzen ergeben, unter den heutigen Rahmenbedingungen noch nicht erfüllt sind. Die bisherigen Bemühungen der Landwirtschaft im Bereich Biodiversität reichen nicht, um die Biodiversität im Kulturland zu erhalten. Konkrete Daten liefert der Swiss Bird Index[®]. Der Trend ist für viele Vogelarten des Kulturlandes seit Beginn der Messung negativ. Dies widerspiegelt die anhaltenden Schwierigkeiten vieler Vogelarten im Kulturland der Schweiz. Auch die Bestandesgrössen der meisten Ziel- und Leitarten sowie die Flächenausdehnung der Lebensräume haben in den letzten Jahrzehnten zum Teil deutlich abgenommen. So zeigt ein Ver-

gleich der Kartierung der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung (TWW) mit älteren, kantonalen Trockenraseninventaren, dass die Flächen mit Trockenwiesen und -weiden in den letzten 20 Jahren infolge Nutzungsintensivierung oder Nutzungsaufgabe um rund ein Fünftel abgenommen haben. Auch die Qualität der Hoch- und Flachmoore hat sich zwischen 1997/2001 und 2002/06 verschlechtert, unter anderem weil vielerorts Pufferzonen fehlen oder mangelhaft umgesetzt sind und die Nutzung von Flachmooren intensiviert oder aufgegeben wird.

Umsetzungsziele für den ökologischen Ausgleich wurden im Rahmen der Agrarpolitik 2007 formuliert. Bis ins Jahr 2005 hätten im Talgebiet 65 000 Hektaren ökologische Ausgleichsflächen ausgeschieden sein müssen (ca. 10 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Talgebiet; ohne Hochstammobstbäume). Dies entspricht nur quantitativ dem Ziel, das der Bundesrat im Landschaftskonzept Schweiz (LKS) festgelegt hat. Gemäss LKS sollten diese Flächen auch qualitativ wertvoll sein. Diese Ziele wurden nicht erreicht. Im Jahr 2007 waren im Talgebiet rund 58 000 Hektaren ökologische Ausgleichsflächen ausgeschieden. Damit beträgt der Anteil dieser Flächen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Talgebiet 9 %. Besonders ackerbauliche Gunstlagen weisen meist ein erhebliches Defizit an Ökoflächen auf. Der Anteil wertvoller ökologischer Ausgleichsflächen liegt dort in der Regel unter 1 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Teilziel 2: Genetische Vielfalt: Die Landwirtschaft erhält und fördert die genetische Vielfalt bei einheimischen, schwerpunktmässig auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche vorkommenden wildlebenden Arten. Sie leistet zudem einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung von einheimischen Sorten landwirtschaftlicher Kulturpflanzen und von einheimischen Nutztierassen.

Viele seltene Tier- und Pflanzenarten leben verstreut in kleinen, isolierten Populationen, in welchen die genetische Vielfalt stark zurückgeht. Das haben Untersuchungen an Beständen des Moorenzians (*Swertia perennis*), des Deutschen Enzians (*Gentianella germanica*) und des Uferhahnenfusses (*Ranunculus reptans*) gezeigt. Bei allen drei Arten waren kleine und isolierte Populationen genetisch weniger vielfältig als grosse.

Im Bereich der phyto-genetischen Ressourcen konnten viele alte Sorten der Kulturarten inventarisiert, in Genbanken eingelagert oder in Sammlungen gepflanzt werden. Damit ist die genetische Vielfalt der Kulturarten zu einem grossen Teil gesichert. Insgesamt werden in der Schweiz 20 195 Sorten bzw. Akzessionen konserviert. Zurzeit werden im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen 31 Sammlungen und 42 Projekte durchgeführt. Diese können aber nur teilweise verhindern, dass die genetische Vielfalt stark gefährdet ist und weiter zurückgeht.

Teilziel 3: Funktionale Biodiversität: Die landwirtschaftliche Produktion erhält die von der Biodiversität erbrachten Ökosystemdienstleistungen.

Ökosystemdienstleistungen der Biodiversität sind beispielsweise die Neubildung und Erhaltung fruchtbarer Kulturböden durch Bodenlebewesen, die Bestäubungsleistung von Insekten oder die natürliche Schädlingsregulierung durch Nützlinge. Gegenwärtig ist keine Aussage zum Zustand der funktionalen Biodiversität möglich.

Ausgewiesener Handlungsbedarf besteht insbesondere beim Teilziel 1. Die Biodiversitätsziele im Bereich Landwirtschaft können nur dann erreicht werden, wenn der Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen in der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Talgebiet erhöht und vor allem deren Qualität im Hinblick auf die Zielerreichung verbessert wird. Auch das Sömmerungsgebiet muss so genutzt werden, dass die dortige Artenvielfalt erhalten bleibt.

Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen Boden, Wasser und Luft

Die Zielerreichung im stofflichen Bereich ist in der Tabelle 16 zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 16: Zielerreichung im Bereich Boden, Wasser, Luft und Klima

	Umweltziel Landwirtschaft	Zielerreichung
Boden		
Schadstoffe im Boden	<ol style="list-style-type: none"> Keine Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit und der Gesundheit durch anorganische oder organische Schadstoffe aus der Landwirtschaft. Der Eintrag einzelner Schadstoffe aus der Landwirtschaft in Böden ist kleiner als deren Austrag und Abbau. 	<ol style="list-style-type: none"> Allein im NABO-Referenznetz wird an 39 % der insgesamt 105 Standorte mindestens ein Richtwert überschritten. Als Hauptursachen stehen bei 10 % der Standorte anthropogene Schadstoffeinträge von Kupfer, Cadmium, Zink und Blei im Vordergrund. Bei weiteren 19 % der Standorte werden Richtwerte löslicher Gehalte von Cadmium und Zink aufgrund diffuser Einträge und der Bodenversauerung überschritten. Bei den übrigen Standorten sind natürlich erhöhte Schadstoffgehalte im Ausgangsgestein verantwortlich. Für einzelne Landwirtschaftsbetriebe im NABO-Messnetz liegen die Einträge gemäss NABO-Flux rund 3- bis 4-mal über den Austrägen. Für die Mehrheit der 48 Parzellen im Messnetz der NABO nehmen die Schwermetallkonzentrationen im Boden in einem Jahrzehnt um weniger als 1 % des jeweiligen Richtwertes zu.
Bodenerosion	<ol style="list-style-type: none"> Keine Richtwertüberschreitungen für Erosion und Verhinderung der Talwegerosion auf Ackerflächen. Keine Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit durch Erosion auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Keine Beeinträchtigung der Gewässer und naturnaher Lebensräume durch abgeschwemmtes Bodenmaterial aus landwirtschaftlich genutzten Flächen. 	<p>Es liegen nur Resultate von Fallstudien vor. Untersuchungen der Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART in der Region Frienisberg zeigen, dass vor allem durch die Zunahme konservierender Bodenbearbeitungsverfahren und den vermehrten Anbau von Zwischenkulturen die Bodenabträge seit der Einführung des ökologischen Leistungsnachweises um 15 bis 30 % abgenommen haben. Dieser Erfolg kann allerdings zu zwei Dritteln auf das spezielle Umweltschutzprogramm des Kantons Bern zurückgeführt werden.</p> <p>In der Region Frienisberg (Kanton Bern) haben 65 % der ackerfähigen Parzellen direkt oder indirekt Kontakt mit Oberflächengewässern; 90 % des erodierten Materials, das die Parzellen verlässt, fliesst über die Kanalisation oder über das Wegsystem in die Bäche, Flüsse und Seen. Sichtbar ist die Bodenerosion deshalb vor allem dort, wo keine unterirdischen Wassersammler in der unmittelbaren Umgebung existieren.</p>
Bodenverdichtung	Vermeidung dauerhafter Verdichtungen landwirtschaftlicher Böden.	Da Messungen sehr aufwendig sind, fehlen genaue und flächendeckende Angaben zum Ausmass und zur Verbreitung der Bodenverdichtung. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass infolge der stetigen Zunahme der Gewichte von Bau-, Zug- und Erntemaschinen die Gefährdung der Böden durch Bodenverdichtung tendenziell zugenommen hat, wobei festzuhalten ist, dass die heutigen Maschinen und Geräte eine deutlich grösser dimensionierte Bereifung aufweisen. Für die Ackerböden in der Schweiz gibt es eine Risikokarte der Verdichtungsgefährdung.
Wasser		
Nitrat	<ol style="list-style-type: none"> Maximal 25 mg Nitrat pro Liter in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind und deren Zuströmbereich hauptsächlich von der Landwirtschaft genutzt wird. Reduktion der landwirtschaftsbedingten Stickstoffeinträge in die Gewässer um 50 % gegenüber 1985. 	<ol style="list-style-type: none"> Nach einem deutlichen Rückgang der Nitratgehalte im Grundwasser Ende des 20. Jahrhunderts sind die Nitratkonzentrationen seit 2003 im Durchschnitt wieder deutlich angestiegen. Bei 61 % der im Jahr 2006 untersuchten Grundwasser-Messstellen mit der Hauptbodennutzung Ackerbau lag der maximale Nitratgehalt über der Anforderung der Gewässerschutzverordnung von 25 mg/l, ebenso wie bei 22 % der untersuchten Grundwasser-Messstellen mit der Hauptbodennutzung Gras- und Viehwirtschaft. Die Stickstoffbelastung im gesamten Rheineinzugsgebiet der Schweiz unterhalb der Seen aus diffusen anthropogenen Einträgen (= überwiegend Landwirtschaft) ist zwischen 1985 und 2001 um 18 % gesunken

	Umweltziel Landwirtschaft	Zielerreichung
Phosphor	Der Gesamtphosphorgehalt in Seen, deren Phosphoreintrag hauptsächlich aus der Landwirtschaft stammt, beträgt weniger als 20 µg Phosphor pro Liter. Besondere natürliche Verhältnisse bleiben vorbehalten.	Zurzeit wird das Umweltziel in mehreren Seen mehr oder weniger verfehlt. Erreicht wird es im Bodensee (Obersee), Langensee, Brienzensee, Thunersee, Neuenburgersee und Walensee. Problematisch sind bei den grossen Seen der Zugersee und der Luganersee.
Pflanzenschutzmittel	<ol style="list-style-type: none"> Keine Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit durch Pflanzenschutzmittel aus der Landwirtschaft. Für Gewässer, deren Pflanzenschutzmittel-Eintrag hauptsächlich aus der Landwirtschaft stammt: maximal 0,1 µg organische Pflanzenschutzmittel und relevante Metaboliten pro Liter je Einzelstoff in oberirdischen Gewässern sowie im Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist. Vorbehalten bleiben andere Werte aufgrund von Einzelstoffbeurteilungen im Rahmen des Zulassungsverfahrens. Das Umweltrisiko durch Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft ist so weit wie möglich zu reduzieren. Dabei sind naturräumliche Gegebenheiten zu berücksichtigen. 	<ol style="list-style-type: none"> Eine vollständige allgemeine Beurteilung liegt nicht vor. In Kampagnen werden besonders in kleinen Fließgewässern mit grosser Dynamik kurzfristig (Stunden bis wenige Tage) Konzentrationen erreicht, die im Bereich der Effektkonzentrationen für verschiedene aquatische Organismen liegen oder diese überschreiten. Zwischen 2004 und 2006 wiesen pro Jahr rund 10 % der untersuchten Grundwasser- Messstellen bei mindestens einer Messung mehr als 0,1 µg PSM (Einzelsubstanz) pro Liter auf. Für Oberflächengewässer existieren zurzeit keine national repräsentativen Untersuchungen. Die Stichprobenuntersuchungen einzelner Kantone weisen aber darauf hin, dass der Wert von 0,1 µg/l vor allem in kleineren Gewässern oft und deutlich überschritten wird. Zur Beurteilung des Umweltrisikos von Pflanzenschutzmitteln besteht kein umfassender, konsolidierter Indikator.
Arzneimittel	Keine Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit durch Tierarzneimittel, deren Eintrag hauptsächlich aus der Landwirtschaft stammt.	Mangels zielspezifischer Daten wird die Verkaufsmenge an Antibiotika als erste Hilfsgrösse verwendet. Im Jahr 2006 wurden im Grosshandel 63 Tonnen Veterinärantibiotika verkauft. Aufgrund der Rückhaltung im Boden werden Tierarzneimittel im Vergleich zu Humanarzneimitteln – mit Ausnahme weniger Regenerereignisse – in tieferen Konzentrationen im Oberflächengewässer nachgewiesen
Klima und Luft		
Treibhausgase	Reduktion der landwirtschaftlichen Kohlendioxid-, Methan- und Lachgasemissionen.	Die gesamten landwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen haben sich gemäss Treibhausgasinventar zwischen 1990 und 2006 um 10 % vermindert. Seit 2004 kann ein leichter Anstieg dieser Emissionen beobachtet werden. Diese Entwicklung ist auf die wieder zunehmenden Rindviehzahlen zurückzuführen.
Stickstoffhaltige Luftschadstoffe (Ammoniak, Stickoxide)	Die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft betragen maximal 25 000 Tonnen Stickstoff pro Jahr.	Bisherige Abschätzungen der Ammoniakemissionen haben für das Jahr 2000 gesamtschweizerische Emissionen von 44 000 Tonnen Ammoniak-Stickstoff ergeben. Zwischen 1995 und 2000 wurde eine deutliche Abnahme und ab 2000 eine weitere leichte Abnahme der Emissionen berechnet. Aufgrund der Ergebnisse von Immissionsmessungen muss aber davon ausgegangen werden, dass die Emissionen seit 2000 nicht abgenommen haben und deshalb die Ziellücke unverändert hoch ist.
Dieseleruss	Die Dieselerussemissionen der Landwirtschaft betragen maximal 20 Tonnen pro Jahr.	Die Dieselerussemissionen der Landwirtschaft betragen im Jahr 2005 rund 400 Tonnen. Sie liegen noch um einen Faktor 20 zu hoch.

Quelle: Bericht Umweltziele Landwirtschaft, BAFU und BLW, 2008, zusammengefasste Auszüge

Heute bestehen in verschiedenen Bereichen noch erhebliche Ziellücken. Insbesondere in denjenigen Bereichen, in welchen kein Trend hin zur Zielerreichung feststellbar ist, besteht Handlungsbedarf. Die Grösse der Ziellücken und die zur Zielerreichung notwendigen grossen Anstrengungen machen in verschiedenen Bereichen die Formulierung von Etappenzielen notwendig. Solche Etappenziele sind zusammen mit konkreten Massnahmenvorschlägen unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts, anderer gesetzter Ziele und der wirtschaftlichen Auswirkungen festzulegen.

Bei einigen Zielbereichen sind zwar Ziellücken vorhanden, deren Ausmass kann aber aufgrund der dazu notwendigen, sehr aufwändigen Messungen nicht flächendeckend genau beziffert werden. Dies betrifft insbesondere den Zielbereich Boden und Aspekte des Zielbereichs Wasser. Diese Ziellücken

sind dadurch charakterisiert, dass sie zum grössten Teil einzelnen Standorten respektive einzelnen Gewässern zugeordnet werden können und sich damit regional unterschiedlich gross sind. Anders ist dies bei den Ziellücken im Bereich Luft und Klima. Aufgrund der diffusen Verteilung der Schadstoffe in der Atmosphäre sind die Ziellücken hier in der ganzen Schweiz ähnlich gross, wenn auch hier jeder Landwirtschaftsbetrieb gemäss seiner individuellen Struktur unterschiedlich stark dazu beiträgt.

7.1.3 Pflege der Kulturlandschaft

Offenhaltung der Kulturlandschaft

Die Arealstatistik (BFS 2005) zeigt, dass im Zeitraum von 1979/1985 bis 1992/1997 die Landwirtschaftsfläche unterhalb von 1 080 m ü. M. um über 38 000 Hektaren zurückgegangen ist, wobei 82 % dieser Flächen überbaut wurden. Oberhalb von 1 080 m ü. M. betrug der Rückgang der landwirtschaftlichen Flächen rund 22 000 Hektaren. In diesen höheren Lagen ist nur 13 % des Rückgangs auf die Ausdehnung der Siedlungs- oder Verkehrsflächen zurückzuführen. Hauptursache für den Rückgang von landwirtschaftlich genutzten Flächen im Berg- und Sömmerungsgebiet ist die Zunahme von Wald und Gehölzen, wobei vor allem die Zentralalpen und die Alpensüdseite sowie Grenzertragslagen von der Ausdehnung der Waldfläche betroffen sind (Stöcklin et al. 2007, S. 57-61; Baur 2006). Zwischenergebnisse des dritten Landesforstinventars (LFI 3) bestätigen diese Entwicklung¹⁰³. Auch regionale Studien dokumentieren einen eindrücklichen Verlust an Kulturland auf Kosten der Wiederbewaldung: Im Bergell beispielsweise nahm die Waldfläche zwischen 1942 und 2003 stündlich um die Fläche eines Autoparkplatzes (9 m²) zu (Commissione forestale Bregaglia 2003). Während im Mittelland der Rückgang der landwirtschaftlichen Flächen vorwiegend auf die Ausdehnung der Siedlungsfläche zurückzuführen ist, wird die Abnahme im Berg- und Sömmerungsgebiet hauptsächlich durch das Aufkommen von Wald auf schwierig zu bewirtschaftenden Flächen verursacht. Die nationale Zielsetzung „Offenhaltung der Landschaft und Erhaltung des Kulturlandes“ wird somit nicht flächendeckend erreicht, insbesondere in den höheren Bergzonen, im Sömmerungsgebiet und auf Grenzertragsflächen besteht hinsichtlich Offenhaltung eine Ziellücke.

Vielfältige Kulturlandschaft

Veränderungen der Qualität der Landschaft finden schleichend statt und werden deshalb kaum unmittelbar wahrgenommen. Im Rahmen des Projekts „Landschaft unter Druck“ (ARE und BAFU 2007) wurde untersucht, wie sich einzelne Landschaftselemente über die Zeit hinweg entwickeln. So nahm in den vergangenen Jahren beispielsweise die Zahl der Bauten ausserhalb der Bauzonen zu, während die Anzahl der Obstbäume stark zurückgegangen ist.

Systematische Erhebungen zu qualitativen Veränderungen der Landschaft fehlen weitgehend. Es gibt nur Untersuchungen für einzelne Landschaftstypen. Für die Waldweiden des Juras ist beispielsweise ein weitreichender Verlust der mosaikartigen Struktur von Wald und Grünland festzustellen. Während Flächen vor allem in der Nähe der Höfe intensiver genutzt werden, verwalden andere vollständig. Diese Entwicklung ist auf die nachkriegszeitliche Produktionssteigerung, die während langer Zeit angestrebte klare Trennung zwischen Wald und Weide sowie die Rationalisierung der Bewirtschaftung zurückzuführen. (Perrenoud et al. 2003). Dieselbe bipolare Entwicklung von Intensivierung und Rationalisierung einerseits und Nutzungsaufgabe andererseits gefährdet beispielsweise auch die Erhaltung der Terrassenlandschaften (Stiftung Landschaftsschutz Schweiz 2006). Die Ergebnisse des NFP 48 zeigen für den ganzen Alpenraum, dass die Mechanisierung und Intensivierung der Landwirtschaft zusammen mit der zunehmenden Erschliessung und Zersiedelung zu einem Rückgang der Nutzungsvielfalt und damit zu einem weitreichenden Verlust an Landschaftsvielfalt geführt hat. (Stöcklin et al. 2007) Die Zielsetzung „Landschaftsvielfalt“ im Sinne von spezifischem Charakter und ästhetischer Qualität von Landschaften wird angesichts dieser Ergebnisse nicht mehr überall erreicht.

¹⁰³ „Im Vergleich zum zweiten Landesforstinventar hat der Wald innert 11 Jahren gesamtschweizerisch um 4,9 Prozent zugenommen. Im Jura und im Mittelland hat sich die Waldfläche nicht signifikant verändert. In den Voralpen hat sie um rund 2 Prozent und in den Alpen und auf der Alpensüdseite um je rund 9 Prozent zugenommen. Der Grund für die deutliche Zunahme der Waldfläche liegt darin, dass sich der Wald nicht mehr genutzte Alpfächen zurückerobert.“ (BAFU und WSL 2007).

7.1.4 Dezentrale Besiedlung

Gemäss einer Studie von Rieder et al. (2004) sind rund 230 Gemeinden bezüglich Besiedlung als gefährdet einzustufen. Gesamthaft trägt die Landwirtschaft in 360 Gemeinden (rund 12 % der Gemeinden der Schweiz) massgeblich zur Besiedlung bei. In diesen Gemeinden leben 1,2 % der Bevölkerung und befinden sich 11 % der LN. Sie befinden sich im weiteren Gotthardgebiet, in Graubünden und im Jura. Die Studie berücksichtigt ausschliesslich den direkten Besiedlungseffekt. Die indirekten Effekte, welche die Landwirtschaft über die wirtschaftliche Verflechtung mit den vor- und nachgelagerten Stufen, den privaten Konsum sowie das Offenhalten und die Pflege der Kulturlandschaft auf die Besiedlung hat, wird von der Studie nicht berücksichtigt.

Es existiert keine quantitative Untersuchung, wie sich der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung in der Vergangenheit entwickelt hat. Weil die Anzahl der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen aufgrund des Strukturwandels laufend sinkt, kann davon ausgegangen werden, dass der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung ebenfalls abnimmt. Inwiefern bezüglich Besiedlung eine Ziellücke besteht, ist in erster Linie von Kantonen mit besiedlungsgefährdeten Gebieten zu beurteilen.

7.1.5 Tierwohl

Mit den ethologischen Programmen (BTS und RAUS) wird das Tierwohl über das Niveau der Tierschutzgesetzgebung hinaus gefördert. Die Mehrheit der Nutztiere werden heute nach den Richtlinien von mindestens einem der beiden Programme gehalten. Bei den verschiedenen Tierkategorien bestehen bezüglich Beteiligung jedoch beträchtliche Unterschiede. Tabelle 17 gibt eine Übersicht pro Tierkategorie.

Tabelle 17: Beteiligung pro Tierkategorie an den Ethoprogrammen

Tierkategorie	Beteiligung BTS ¹	Beteiligung RAUS ¹
Milchkühe	29,4 % (+10,4)	77,9 % (+12,4)
Rinder, über 1 jährig	34,3 % (+11,9)	73,8 % (+13,7)
Stiere, über 1 jährig	36,4 % (+12,8)	56,0 % (+13,5)
Weibliches Jungvieh, 4 – 12 Monate	33,6 % (+10,9)	65,0 % (+13,8)
Männliches Jungvieh, 4 – 12 Monate	13,5 % (+3,7)	31,1 % (+7,3)
Aufzuchtälber, unter 4 Monate	-	26,9 % (+2,9)
Mutter- und Ammenkühe (BTS: ohne Kälber, RAUS: mit Kälbern)	83,2 % (+7,8)	93,5 % (+3,6)
Rinder, Stiere, Ochsen, über 4 Monate	60,1 % (+8,0)	48,9 % (+10,5)
Kälber, unter 4 Monate	-	22,6 % (+0,3)
Mastkälber	-	11,2 % (+2,7)
<i>Total Rindvieh</i>	<i>36,7 % (+12,0)</i>	<i>74,5 % (+12,2)</i>
Tiere der Pferdegattung	-	84,3 % (+5,4)
Schafe	-	82,8 % (+8,9)
Ziegen	31,0 % (+7,8)	72,2 % (+5,5)
Dam- und Rothirsche	-	88,1 % (+7,7)
Bisons	-	97,2 % (-2,8)
Kaninchen	38,3 % (+35,7)	2,6 % (-1,0)
<i>Total übrige Raufutter Verzehrter</i>	<i>31,4 % (+14,3)</i>	<i>81,7 % (+9,4)</i>
Zuchtschweine, über 6 Monate, und Ferkel	62,8 % (+17,5)	62,4 % (+18,7)
Remonten, bis 6 Monate, und Mastschweine	64,3 % (+7,0)	61,1 % (+8,3)
<i>Total Schweine</i>	<i>63,8 % (+11,1)</i>	<i>61,6 % (+12,2)</i>
Zuchthennen und -hähne	34,3 % (+17,3)	16,5 % (+9,0)
Legehennen	82,2 % (+10,4)	66,8 % (+8,3)
Junghennen, -hähne und Küken	74,6 % (+15,2)	17,0 % (+5,4)
Mastpoulets	87,7 % (+5,6)	6,9 % (-10,1)
Truten	97,1 % (+1,5)	96,9 % (+1,7)
<i>Total Geflügel</i>	<i>84,1 % (+8,5)</i>	<i>37,0 % (-1,5)</i>
<i>Total alle Tierkategorien</i>	<i>42,4 % (+12,4)</i>	<i>71,9 % (+11,2)</i>

¹ Anzahl GVE, Angaben 2007, in Klammern Veränderung in Prozentpunkten im Vergleich zu 2002

Aufgrund der gewählten Zielsetzung einer möglichst hohen Beteiligung an den beiden Programmen mit einer Zielgrösse von mindestens 80 % kann in den meisten Tierkategorien über beide Programme eine erfreuliche Zielerreichung festgestellt werden. Nichtsdestotrotz bestehen beispielsweise beim BTS-Programm für Milchkühe, beim männlichen Jungvieh oder beim RAUS-Programm von Mastpoulets Ziellücken, welche verstärkter Anreize bedürfen.

7.1.6 Einkommenssicherung

Langfristige Sicherstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen

Die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch die Landwirtschaft ist langfristig nur sichergestellt, wenn die ökonomische Nachhaltigkeit gewährleistet ist. Um dies abzuschätzen wird der Indikator Kapitalerneuerung verwendet. Die Kapitalerneuerung hat sich in den letzten 15 Jahren relativ konstant entwickelt. Der Kapitalstock wird im Durchschnitt alle 25 bis 30 Jahre erneuert. Daraus kann geschlossen werden, dass die Kapazität der Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen langfristig zu erbringen, seit dem Beginn der Reform der Agrarpolitik nicht abgenommen hat.

Mit dem Indikator Kapitalerneuerung kann ex post überprüft werden, ob die langfristige Leistungserbringung durch die Landwirtschaft gefährdet ist. Der Indikator erlaubt jedoch keine Aussagen darüber, ob die Leistungen auch mit einer geringeren Stützung erbracht würden, d.h. ob die Zielsetzung heute übererfüllt wird. Genau das zeigen aber verschiedene wissenschaftliche Studien, indem sie zum Ergebnis kommen, dass die Leistungserbringung nicht gefährdet wäre, wenn die agrarpolitische Stützung bzw. die Höhe der Direktzahlungen wesentlich unter dem aktuellen Niveau liegen würde (z.B. Mann und Mack 2004; Rieder et al. 2004; Flury et al. 2007).

Diese Feststellung ist einerseits relevant, wenn es um die Beurteilung der heutigen Direktzahlungsinstrumente geht, weshalb sie unter Ziff. 7.2 an verschiedener Stelle wieder aufgegriffen wird. Andererseits ist sie von Bedeutung im Hinblick auf den zukünftigen Mitteleinsatz bzw. die zukünftige Mittelverteilung. In Ziff. 8.7, wo es um diese Fragen geht, wird versucht, das mögliche Effizienzverbesserungs- bzw. Kostensenkungspotenzial zu quantifizieren und daraus abzuleiten, wie hoch das Stützungs-niveau und die Höhe der Direktzahlungen sein müssen, damit die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen langfristig erbringen kann.

Verhinderung von sozialen Notlagen aufgrund von Veränderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen

Die Zielsetzung soll künftig mit einem Indikator überprüft werden, der anzeigt, wie sich der Anteil der Bauernhaushalte unter dem Existenzminimum entwickelt. Der Indikator wurde im Rahmen einer Studie im letzten Jahr erarbeitet (Fluder et al. 2009). Der Indikator wurde bisher jedoch noch nicht berechnet. Die Beurteilung der Zielerreichung soll daher an dieser Stelle anhand von anderen Hilfsgrößen wie der Strukturentwicklung, der Inanspruchnahme von sozialen Begleitmassnahmen und der Einkommensentwicklung bei den Betrieben mit den geringsten Einkommen vorgenommen werden.

Der Strukturwandel kann mit der Entwicklung der Anzahl Betriebe oder der Anzahl Arbeitskräfte in der Landwirtschaft beschrieben werden. Während sich die Abnahme der Betriebe in den neunziger Jahren tendenziell beschleunigt hat (-2,7 % p.a.) und seit der Jahrtausendwende wieder langsamer verläuft (-1,9 % p.a.), ist der Rückgang bei den Beschäftigten seit Anfang der neunziger Jahre sehr stetig (-2,2 % p.a.). Betriebsaufgaben erfolgten grundsätzlich im Generationenwechsel. Es ist davon auszugehen, dass Betriebe nur in den seltensten Fällen aufgrund finanzieller Schwierigkeiten vorzeitig aufgegeben werden mussten. Dies wird auch durch die relativ geringe Inanspruchnahme der sozialen Begleitmassnahmen bestätigt. Nur 0,24 Prozent der direktzahlungsberechtigten Betriebe haben im Durchschnitt der Jahre 2005/07 die sozialen Begleitmassnahmen (Betriebshilfe und Umschulungsbeihilfe) genutzt.

Eine Auswertung von Buchhaltungsergebnissen von ART Tänikon zeigt, dass das durchschnittliche Gesamteinkommen der Betriebe des ersten Quartils (unterstes Viertel der Betriebe bezüglich Arbeitsverdienst) zwischen 1997/99 und 2005/07 um 1,3 Prozent pro Jahr zugenommen hat. Im gleichen Zeitraum lag die durchschnittliche Teuerung bei 0,9 Prozent, sodass sich die Kaufkraft der einkommensschwächsten Bauernhaushalte leicht verbessert hat.

Es gibt wie in allen anderen Bevölkerungsgruppen auch in der Landwirtschaft immer wieder soziale Notlagen. Diese lassen sich aber oft weder direkt auf die Agrarpolitik zurückführen, noch kann solchen mit agrarpolitischen Massnahmen begegnet werden. Die finanzielle Situation der weniger bemittelten Bauernhaushalte hat sich in den vergangenen Jahren leicht verbessert und es ist keine Beschleunigung der Betriebsaufgaben festzustellen, sodass festgehalten werden kann, dass die Zielsetzung einer sozialverträglichen Entwicklung bisher erreicht wurde.

7.2 Ergebnisse der Evaluationen

Die Direktzahlungen wurden in den vergangenen Jahren wissenschaftlich evaluiert. Gegenstand der Evaluationen waren einerseits der ÖLN (vgl. Ziff. 7.2.1) und andererseits die Instrumente der allgemeinen und der ökologischen Direktzahlungen (vgl. Ziff. 7.2.2 bzw. 7.2.3).

7.2.1 Ökologischer Leistungsnachweis

Grundsätzlich hat der ÖLN zur Erreichung der agrarökologischen Ziele beigetragen (Flury 2005). Nachfolgend werden für die einzelnen ÖLN-Anforderungen die Ergebnisse der Evaluation zusammengefasst wiedergegeben:

Die Auflage einer **ausgeglichenen Nährstoffbilanz** ist für die Reduktion der Überschüsse der Stickstoffbilanz ein wirksames Instrument. Die Anforderung der Nährstoffbilanz hat zum Rückgang des Mineraldüngereinsatzes und zu einem bewussteren Umgang mit Düngern geführt. Die Nährstoffbilanz ist auch für die Reduktion des Phosphorüberschusses zentral. Vor allem in Regionen mit hohen Tierbeständen hat die Einhaltung der einzelbetrieblichen Bilanz zu einem Rückgang des ausgebrachten Phosphors geführt. Dieser Effekt wird nicht primär über eine Reduktion des Tierbestandes, sondern vielmehr über Massnahmen in der Fütterung und über Düngerabnahmeverträge erreicht.

Durch Auflage einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz haben die Betriebe einen Anreiz, die Bilanz zu erfüllen. Sie haben jedoch mehrheitlich keinen Anreiz, den Düngereinsatz freiwillig weiter einzuschränken, die Nährstoffe effizienter einzusetzen und die Verluste zu reduzieren. Die Überschüsse der nationalen N- und vor allem der P-Bilanz legen den Schluss nahe, dass das Instrument der Nährstoffbilanz in der heutigen Ausgestaltung nicht ausreicht, um die Überschüsse weiter zu reduzieren. Deren Rückgang hat seit Ende der neunziger Jahre stagniert oder die Überschüsse sind sogar wieder leicht angestiegen. Neben den zugelassenen Toleranzen in der Nährstoffbilanz deuten die Überschüsse auch auf Probleme im Vollzug als Ursache hin.

Die Auflage eines **geeigneten Bodenschutzes** wurde bis Ende 2003 mit dem Bodenschutzindex umgesetzt. Die Einhaltung des Bodenschutzindex führt zur Reduktion der Nitratauswaschung und der Phosphoreinträge in die Gewässer. Mit der Einführung der Auflage sind die Schwarzbrachen im Winter generell zurückgegangen und die Bodenbedeckung wurde verbessert. Die erosionsmindernde Wirkung des Bodenschutzes steht dabei in enger Beziehung zu den Flächenveränderungen im Ackerbau, zum vermehrten Anbau von Zwischenfutter sowie zum stark zunehmenden Einsatz von konservierenden Bodenbearbeitungsverfahren. Wissenschaftlich fundierte Aussagen zu den Auswirkungen der Auflagen beim Bodenschutz, die im Jahr 2004 den Bodenschutzindex abgelöst haben, sind noch nicht vorhanden.

Die Wirkung der **geregelten Fruchtfolge** auf die Stoffflüsse ist im Vergleich zur Nährstoffbilanz und Bodenbedeckung gering, insbesondere was die Stickstoff- und Phosphorverluste angeht. Bei den Pflanzenschutzmitteln wirkt sie sich über die Unterdrückung von Krankheiten und Schädlingen positiv auf die Einsatzmengen aus.

Die Anforderung eines **angemessenen Anteils an ökologischen Ausgleichsflächen** hat wesentlich zur Bereitstellung von ökologischen Ausgleichsflächen (öAF) beigetragen. Die Wirkung der öAF auf die Biodiversität sind in Ziff. 7.2.3 dargestellt. Ansonsten dürfte die eingeschränkte Düngung der öAF auch zu einer Reduktion der N- und P-Verluste beitragen. Die Verpflichtung im ökologischen Ausgleich entlang von Gewässern, Hecken und Gehölzen einen Pufferstreifen anzulegen, dürfte ein wirk-

sames Instrument zur Reduktion der Phosphor- und Pflanzenschutzmitteleinträge in die Gewässer sein. Die Wirkung der Pufferstreifen bezieht sich primär auf Insektizide und Fungizide, die potentiell durch Abdrift in die Gewässer eingetragen werden. Die Pufferstreifen dürften bei starken Niederschlägen nicht genügen, um die Abschwemmung von gelösten Herbiziden zu verhindern.

Die Auflagen zur **gezielten Anwendung von Pflanzenschutzmitteln** fördern zwar den Einsatz mit selektiveren Mitteln, grundsätzlich wird aber nicht unbedingt weniger gespritzt als im konventionellen Landbau. Der Übergang von konventioneller Betriebsführung zum integrierten und biologischen Anbau hat daher den Pflanzenschutzmitteleinsatz nicht zwangsläufig reduziert. Als Folge des Mengensplittings ist die Zahl der Behandlungen in den letzten Jahren zum Teil sogar angestiegen. Gleichzeitig zeigt sich, dass sich der Werkstoffeinsatz bei den wichtigsten Kulturen wie Getreide, Mais, Raps und Kartoffeln stabilisiert hat. Die Anwendungs- und Zulassungsbeschränkungen wie sie z.B. für Atrazin verfügt wurden, tragen dagegen zum Rückgang der PSM-Mengen bei.

Da die verschiedenen Anforderungen des ÖLN für die Betriebe wie gesetzliche Vorschriften wirken und der ÖLN kaum Anreize für den Einsatz ressourcenschonender Techniken enthält, wird er bezüglich Effizienz negativ beurteilt (Zgraggen 2005). Generell kann festgehalten werden, dass mit der Einführung des ÖLN als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen deutliche Verbesserungen im Bereich der natürlichen Lebensgrundlagen erreicht wurden, diese jedoch seit der Jahrtausendwende stagnieren.

7.2.2 Allgemeine Direktzahlungen

Die Allgemeinen Direktzahlungen wurden von der Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon auf ihre Wirkung bezüglich der agrarpolitischen Ziele überprüft (Mann und Mack 2004).

Der **allgemeine Flächenbeitrag** und insbesondere der **Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen** fördern die ackerbauliche gegenüber der Grünlandnutzung. Dies ist aus der Optik der Versorgungssicherheit als positiv zu werten. Gleichzeitig haben die Flächenbeiträge bei hohem Preisniveau im Talgebiet keinen Einfluss auf die flächendeckende Bewirtschaftung. Im Hügel- und vor allem im Berggebiet haben die Flächenbeiträge einen positiven Einfluss auf die flächendeckende Bewirtschaftung, insbesondere auf die Weidenutzung. Die Kopplung der Beiträge an die Einhaltung des ÖLN hat eine positive Wirkung auf die natürlichen Lebensgrundlagen. Dies ist zwar grundsätzlich bei allen allgemeinen Direktzahlungen der Fall, da die tierbezogenen Beiträge jedoch einen produktionsfördernden Effekt haben (siehe unten), gilt dies insbesondere für den allgemeinen Flächenbeitrag. Der Flächenbeitrag hat zwar kurzfristig eine hohe Einkommenswirkung, es besteht jedoch die Gefahr der Rentenbildung und Verminderung der Flächenverfügbarkeit auf dem Pachtlandmarkt.

Die **Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere** stärken die Wettbewerbsfähigkeit der Tierhaltung auf Raufutterbasis und fördern damit die Produktion auf Grünland. Die RGVE-Beiträge haben keinen signifikanten Einfluss auf die flächendeckende Bewirtschaftung. Im Talgebiet bewirken die RGVE-Beiträge eine Ausdehnung des Grünlands auf Kosten des Ackerbaus, was sich negativ auf die Versorgungssicherheit auswirkt. Zudem ist die Einkommenswirkung im Talgebiet gering. Die RGVE-Beiträge bewirken eine Intensivierung der Grünlandnutzung. Die produktionsfördernde Wirkung der Beiträge besteht einerseits darin, dass für Betriebe mit einer Viehdichte unterhalb der Förderlimite ein Anreiz zur Intensivierung besteht, andererseits haben Betriebe an der Förderlimite einen Anreiz, auch weiterhin mit hoher Intensität zu wirtschaften. Dadurch wird insbesondere im Hügel- und Berggebiet die extensive Bewirtschaftung als ökologische Ausgleichsflächen konkurrenziert. Im Hügel- und Berggebiet haben die RGVE-Beiträge eine positive Einkommenswirkung und tragen damit auch zur dezentralen Besiedlung bei.

Mit den **Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen** wird im Hügel- und Berggebiet eine ähnliche Wirkung erzielt wie mit den RGVE-Beiträgen. Der Einfluss auf die flächendeckende Bewirtschaftung ist gering. In Gebieten mit einer Viehdichte unterhalb der Förderlimite verursachen die Beiträge einen Anreiz zur Produktionsausdehnung. Ohne TEP-Beiträge würde das Grünland deutlich extensiver genutzt. Die Einkommenswirkung und damit auch der Beitrag zur dezentralen Besiedlung ist signifikant.

Die **allgemeinen Hangbeiträge** fördern die Bewirtschaftung und damit die Offenhaltung von Hang- und Steillagen. Je nachdem, welcher Bewirtschaftungsaufwand auf einer Fläche besteht, reicht die Beitragshöhe heute aus, um die Offenhaltung zu gewährleisten. Insbesondere auf hoffernen Parzellen ist dies nicht immer gegeben.

Den allgemeinen Direktzahlungen als Ganzes wird eine flächendeckende Wirkung und damit hohe Effektivität zugesprochen. Sie haben kurzfristig einen Einfluss auf die bäuerlichen Einkommen, langfristig wirken sie in der heutigen Höhe strukturerhaltend. Die allgemeinen Direktzahlungen verursachen zudem weniger handelsverzerrende Effekte als die Marktstützung.

Beim heutigen Direktzahlungssystem besteht ein Verbesserungspotenzial im Hinblick auf eine effiziente Zielerreichung. Dies kommt einerseits daher, dass die allgemeinen Direktzahlungen keinen systematischen Bezug zu den angestrebten Zielen aufweisen; nicht für alle gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft wurden bis anhin Ziele formuliert. Andererseits wird bei den heutigen allgemeinen Direktzahlungen nicht klar unterschieden zwischen der Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und der Einkommenssicherung (vgl. Ziff. 7.3.2)

Auch andere Untersuchungen enthalten relevante Aussagen bezüglich der allgemeinen Direktzahlungen:

- Die heutigen allgemeinen Direktzahlungen stellen nicht das geeignete Instrumentarium dar, um die Ziele im Bereich der Einkommenssicherung zu erreichen. Die Flächen im Talgebiet würden auch ohne allgemeine Direktzahlungen bewirtschaftet, weshalb diese Mittel für die Einkommenssicherung reserviert und an soziale Kriterien gebunden werden sollten (Mann 2005).
- Anhand eines Benchmarkbetriebs mit 40 Hektaren Fläche ermittelten Rieder et. al (2004), dass ein Teil der heutigen Stützung strukturerhaltend wirkt. Basierend auf der Annahme, dass die Strukturerhaltung nur zur Förderung der dezentralen Besiedlung beiträgt, kam die Studie zum Schluss, dass die agrarpolitischen Zielen in den nicht besiedlungsgefährdeten Gebieten mit einer geringeren Stützung erreicht werden könnten (vgl. Ziff. 8.7.2).
- Die allgemeinen Direktzahlungen sind zu wenig konsequent auf die Förderung der von der Gesellschaft gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen ausgerichtet. Insbesondere die tierbezogenen allgemeinen Direktzahlungen konkurrenzieren die ökologischen Direktzahlungen. Die Haltung von Tieren an sich ist noch keine gemeinwirtschaftliche Leistung. Ein Teil der allgemeinen Direktzahlungen stellt an die Fläche und die Tierzahl gebundene Renten dar (Stöcklin et. al 2007).

7.2.3 Ökologische Direktzahlungen

Mit den ökologischen Direktzahlungen werden Anreize geschaffen, damit die Landwirte ökologische und ethologische Anforderungen einhalten, die über die allgemeinen gesetzlichen Vorgaben und den ÖLN hinausgehen übersteigen. Die verschiedenen Massnahmen wurden zwischen 1994 und 2005 in rund 40 Forschungsprojekten evaluiert. Die Ergebnisse wurden in einem Synthesebericht zusammengefasst (Flury 2005).

Beiträge für den ökologischen Ausgleich: Ziel ist, den Lebensraum für die vielfältige einheimische Fauna und Flora in den Landwirtschaftsgebieten zu erhalten und nach Möglichkeit wieder zu vergrößern. Der ökologische Ausgleich trägt zudem zur Erhaltung der typischen Landschaftsstrukturen und -elemente bei. 2007 betragen die ökologischen Ausgleichsflächen (öAF) 98 058 ha, wovon 57 % extensiv genutzte Wiesen, 30 % wenig intensiv genutzte Wiesen, 7% Streueflächen, 3% Feld- und Ufergehölz, 2 % Buntbrachen und 1 % Rotationsbrachen waren. Zusätzlich wurden Beiträge für 2,3 Millionen Hochstamm-Feldobstbäume ausgerichtet. Die Gesamtfläche der öAF (beitragsberechtigte und anrechenbare Flächen) betrug 2007 120 767 ha.

Gesamthaft ist die Wirkung der öAF auf die Biodiversität als „moderat positiv“ zu beurteilen. Auf den öAF gibt es im Vergleich zu intensiv bewirtschafteten Flächen eine höhere Artenvielfalt. Dementsprechend leistet der ökologische Ausgleich einen messbaren Beitrag zur Erhaltung der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft. Die Artenvielfalt ist jedoch insgesamt gesehen noch immer auf einem tiefen Niveau. Nur ein kleiner Teil der öAF entspricht den Qualitätskriterien der Ökoqualitätsverordnung. Arten der Roten Liste profitieren nur vereinzelt vom ökologischen Ausgleich. Diese Instrumente nützen in erster Linie Arten mit mittleren Ansprüchen und bewahren potenziell bedrohte Arten davor, in den Status von gefährdeten Arten abzurutschen. Um bereits jetzt bedrohte Arten zu fördern, müssen jedoch weitergehende Massnahmen getroffen werden, wobei insbesondere auch die Abstimmung mit den Massnahmen nach dem Natur- und Heimatschutzgesetz von zentraler Bedeutung ist. Im Berggebiet leistet der ökologische Ausgleich einen Beitrag zur Fortsetzung der extensiven Bewirtschaftung bestimmter Bergwiesen, die sonst möglicherweise verbrachen würden. Die neu angesäten oder gepflanzten Typen von ökologischen Ausgleichsflächen (vor allem Buntbrachen und Säume) fördern zwar die Artenvielfalt, spielen aber aufgrund der geringen Fläche eine untergeordnete Rolle. Bei allen anderen Typen (insbesondere bei Streueflächen, extensiv und wenig intensiv genutzten Wiesen) wird vermutet, dass ein Teil dieser Standorte bereits vor der Bewirtschaftung als ökologische Ausgleichsflächen eine höhere Biodiversität aufgewiesen hat und die Hauptwirkung der Beiträge darin bestand, diese Standorte vor einer weiteren Intensivierung zu bewahren.

Beiträge für die Öko-Qualität: Sie dienen dazu, die natürliche Artenvielfalt zu erhalten und zu fördern. 2007 erhielten 51 989 ha ökologische Ausgleichsflächen Beiträge für eine besondere biologische Qualität oder für die Vernetzung in Projekten zugunsten definierter Zielarten.

Die Evaluation hat ergeben, dass künftig das Hauptaugenmerk auf die Förderung der Qualität der Ausgleichsflächen zu legen ist. Dies umfasst eine Aufwertung von einzelnen Typen sowie bisher unberücksichtigter Strukturelemente und gleichzeitig eine Mittelverschiebung von der DZV zur ÖQV. Gewisse Anpassungen in dieser Richtung wurden im Rahmen der AP 2011 vorgenommen.

Beiträge für die extensive Produktion von Getreide und Raps: Die Beiträge wurden anfänglich zur Produktionslenkung eingeführt. Sie fördern den Anbau von Getreide und Raps unter Verzicht auf Wachstumsregulatoren, Fungizide, chemisch-synthetische Stimulatoren der natürlichen Abwehrkräfte und Insektizide. 2007 wurden 76 913 ha unterstützt, davon 54 % Brotgetreide, 39 % Futtergetreide und 7 % Raps. Seit 1989 sind die Mengen der in der Schweiz verkauften Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe generell rückläufig, seit 1999 allerdings deutlich abgeschwächt.

Der Rückgang beim Einsatz von Insektiziden dürfte in direkter Verbindung zur Bedeutung des Extensioanbaus stehen, welcher deren Einsatz verbietet. Neben dem reduzierten Pflanzenschutzmitteleinsatz wird im Extensioanbau von Getreide und Raps tendenziell auch weniger Stickstoffmineraldünger eingesetzt. Modellrechnungen (Zraggen 2005) legen allerdings den Schluss nahe, dass für die Betriebe mit den Extensobeiträgen ein Anreiz zur Ausdehnung der Ackerfläche besteht. Der Extensioanbau führt in der ökonomischen Optimierung zu einer Ausdehnung der Getreidefläche auf Kosten der übrigen Ackerkulturen und des Grünlandes, was tendenziell zu höheren Stickstoff- und Phosphorverlusten führt.

Beiträge für den biologischen Landbau: 2007 wurden 113 531 ha unterstützt. Der Einsatz von chemisch-synthetischen Wirkstoffen ist untersagt. Der biologische Landbau hat gemäss Flury (2005) zur Veränderung der eingesetzten Mengen Pflanzenschutzmittel beigetragen. Gegen Pilzkrankheiten ist der Einsatz von Schwefelpräparaten sowie von anorganischen Kupferpräparaten erlaubt. Dies sind allerdings Mittel mit recht hohen Einsatzmengen, zudem reichert sich Kupfer im Boden an. Der Verzicht auf Stickstoffmineraldünger wirkt sich positiv auf die nationale Stickstoffbilanz aus. Der Einfluss des biologischen Landbaus auf die Höhe der P-Verluste durch Erosion und Abschwemmung ist weitgehend ungeklärt, wobei zumindest die P-Gehalte der biologisch bewirtschafteten Böden geringer sein dürften. Ebenso sind im Biolandbau die flächenbezogenen Nährstoffbilanzen weniger unausgeglichen als in anderen Anbausystemen, was das Verlustpotenzial für Nährstoffe reduziert.

Ethobeiträge: Der Bund fördert die Tierhaltung mit den Programmen „besonders tierfreundliche Stallhaltungssystemen (BTS)“ sowie „regelmässiger Auslauf im Freien (RAUS)“. Die Beteiligung ist in den einzelnen Tierkategorien sehr unterschiedlich (vgl. Ziff. 7.1.5).

Die Tierhaltungsprogramme BTS und RAUS sind zur Förderung des Tierwohls relevant und bis auf wenige Ausnahmen effektiv. Das Tierwohl hat sich erhöht, die Programme haben zum Ziel eines verbesserten Tierwohls beigetragen. Die Verbesserung des Tierwohls wird auch durch die freiwillige tierfreundliche Haltung sowie die Marktentwicklung mit einem starken Anstieg der Labelprogramme begünstigt; für die Breitenwirkung sind jedoch die Tierhaltungsprogramme RAUS und BTS verantwortlich. Ohne die Tierhaltungsprogramme RAUS und BTS würde sich der Anteil der Produkte aus der besonders tierfreundlichen Haltung stark vermindern. Bei einzelnen Tierkategorien zeigt sich, dass Ungleichgewichte zwischen dem Nutzen der Programmen und der Höhe der Beiträge bestehen. So führt BTS bei Milchkühen bei grösseren Beständen zu Kosteneinsparungen gegenüber der konventionellen Stallhaltung. Insgesamt werden die Zahlungen zur Förderung des Tierwohls aus volkswirtschaftlicher Sicht als effizient beurteilt. Im RAUS-Programm ist der gesellschaftliche Nutzen eines verbesserten Tierwohls relativ hoch und übersteigt die Kosten für die Beiträge. Das BTS-Programm kann nicht beurteilt werden, da entsprechende Grundlagen fehlen.

Gewässerschutzbeiträge: Damit werden zeitlich befristete Projekte zur Sanierung von mit Nitrat, Phosphor oder Pflanzenschutzmitteln belasteten Gewässern unterstützt. Im Jahre 2007 waren insgesamt 25 Projekte in der Umsetzung: 20 Nitratprojekte, 3 Phosphorprojekte und 2 Projekte im Bereich Pflanzenschutzmittel mit insgesamt 21 835 ha. Diese Projekte tragen lokal zur Reduktion der Gewässerbelastung bei.

Sömmerungsbeiträge: Die Evaluation der Sömmerungsbeiträge zeigt, dass diese in einem hohem Masse zur Bewirtschaftung und Pflege beitragen (Mack und Flury 2008). Bezüglich der Bestossung werden sie grundsätzlich als effektiv beurteilt, zumal der Viehbesatz nach den Grundsätzen einer nachhaltigen Nutzung festgelegt ist und entsprechende Bewirtschaftungsanforderungen bestehen, um negative Effekte zu verhindern. Weiter wird basierend auf den bisherigen Entwicklungen prognostiziert, dass die im Rahmen der AP 2011 beschlossene Erhöhung der Beiträge nicht ausreichen wird, um den Rückgang der Bestossung zu stoppen. Ein solcher Rückgang führt zu einem Verlust an offener Kulturlandschaft und Biodiversität. Neben einer Erhöhung der bisherigen Sömmerungsbeiträge besteht auch die Möglichkeit, zur Erhaltung und Förderung von ökologisch und landschaftlich besonders wertvollen Flächen spezifische Beiträge auszurichten. Die Machbarkeit eines solchen ergänzenden Öko- und Landschaftsprogramms ist grundsätzlich gegeben (Schiess et al. 2009).

7.3 Effizienz

Die Evaluationen des heutigen Direktzahlungssystems zeigen vor allem auf, wie effektiv das heutige Direktzahlungssystem ist. Aussagen über die Effizienz der Direktzahlungen sind nur punktuell enthalten. Daher sollen in diesem Abschnitt die heutigen Direktzahlungsinstrumente anhand der in Ziff. 5.3 eingeführten Kriterien vertieft auf ihre Effizienz hin untersucht werden.

7.3.1 Zielbezug der Massnahmen

Die Wirkungszusammenhänge zwischen den verschiedenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen sind vielfältig. Deshalb wirkt ein einzelnes Direktzahlungsinstrument nicht spezifisch nur auf eine Leistung, sondern kann gleichzeitig verschiedene Leistungen beeinflussen. Eine Anforderung an ein effizientes Direktzahlungssystem besteht darin, dass klar definiert wird, welche Zielsetzung mit einem Instrument primär angestrebt wird. Nur dann ist es möglich, die Parameter einer Massnahme so zu wählen, dass diese in möglichst optimaler Weise auf die Leistungserbringung wirken.

Allgemeine Direktzahlungen

In Ziff. 2 wurde aufgezeigt, welche Zielsetzungen mit den einzelnen Beitragstypen verfolgt werden. Dabei wird ersichtlich, dass pro Massnahme oft mehrerer Ziele angestrebt werden, ohne dass klar definiert ist, welcher Zielsetzung das Instrument primär dienen soll. Insgesamt werden mit den allgemeinen Direktzahlungen die beiden Leistungen Versorgungssicherheit und Kulturlandschaftspflege gefördert, wobei der allgemeine Flächenbeitrag und die Hangbeiträge tendenziell stärker auf die Offenhaltung, die tierbezogenen Beiträge und der Zusatzbeitrag für offene Ackerflächen und Dauerkulturen eher auf die Versorgungssicherheit ausgerichtet sind. Gleichzeitig enthalten diese Zahlungen auch eine Komponente, die die Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung bezweckt (vgl. Ziff. 7.3.4.). Ein klarer Zielbezug der einzelnen Massnahmen fehlt.

Ökologische Direktzahlungen

Der Zielbezug bei den ökologischen Direktzahlungen ist klarer. Die Beiträge für den ökologischen Ausgleich sowie für Qualität und Vernetzung bezwecken die Förderung der Biodiversität, wobei der Zielbezug bei den Zahlungen gemäss Ökoqualitätsverordnung deutlich stärker ist als bei jenen gemäss DZV.

Bei den Extenso- und Biobeiträgen ist der Bezug zu den Zielen nicht direkt gegeben. Beiden Massnahmen ist gemeinsam, dass sie die eingesetzten Mengen an Pflanzenschutzmitteln reduzieren, was einerseits zu einer tieferen Belastung der Gewässer mit diesen Stoffen und andererseits zu einer höheren Biodiversität auf den Produktionsflächen führt. Zudem bewirken die Biobeiträge tendenziell auch eine Verminderung des Nährstoffaustrags und damit eine geringere Belastung der Gewässer.

Mit den ethologischen Direktzahlungen wird die Förderung des Tierwohls bezweckt. Der Zielbezug ist bei diesen Massnahmen sehr direkt und klar.

Die Sömmerungsbeiträge haben ebenfalls einen relativ klaren Zielbezug. Sie bezwecken in erster Linie die Offenhaltung der Landschaft in den Sömmerungsgebieten und haben zudem eine positive Wirkung auf die Biodiversität.

Die Gewässerschutzbeiträge nach Artikel 62a GschG sind ebenfalls sehr zielgerichtet. Sie bezwecken eine Reduktion der Gewässerbelastung mit Nitrat, Phosphor und Pflanzenschutzmitteln.

Ökologischer Leistungsnachweis

Die einzelnen Vorgaben des ÖLN sind vor allem auf die Vermeidung von negativen Effekten auf Boden, Wasser und Luft ausgerichtet. Die Anforderung, dass pro Betrieb ein Mindestanteil an ökologischen Ausgleichsflächen vorhanden sein muss, bezweckt die Förderung der Biodiversität. Mit der Auflage der tiergerechten Haltung wird die Einhaltung des Tierschutzgesetzes sichergestellt.

Soziale und strukturelle Eintretens- und Begrenzungskriterien

Die sozialen und strukturellen Eintretens- und Begrenzungskriterien weisen einen geringen Zielbezug auf. Bezüglich der in der Verfassung definierten Leistungen besteht einzig bei der Ausbildungsanforderung ein Zusammenhang. Es kann argumentiert werden, dass gut ausgebildete Landwirte die ge-

meinwirtschaftlichen Leistungen besser erbringen können, als solche ohne Ausbildung. Die Anforderung, dass nur bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe Direktzahlungen erhalten sollen, zielt zudem darauf ab, eine bäuerlich geprägte Landwirtschaft zu erhalten. Die beiden sozialen Kriterien Altersgrenze und Einkommens- und Vermögensgrenze haben einen gewissen Zusammenhang mit der sozialen Zielsetzung im Bereich der Einkommenssicherung. Über keinen Zielbezug verfügen die beiden Kriterien Abstufung nach Fläche und Tierzahl sowie Beitragsbegrenzung pro SAK.

7.3.2 Bezugskriterien

Die Überlegungen in Ziff. 5.3.3 haben gezeigt, dass zur Förderung der verschiedenen Leistungen unterschiedliche Bezugskriterien effizient sind. Die Bezugskriterien sollten daher mit der Zielausrichtung der Massnahmen übereinstimmen.

Allgemeine Direktzahlungen

Da die allgemeinen Direktzahlungen ungenügend auf die Ziele ausgerichtet sind, verursachen die heute angewendeten Bezugskriterien teilweise unerwünschte Anreize. Erstens haben die tierbezogenen Beiträge unerwünschte Nebeneffekte auf die natürlichen Lebensgrundlagen. Betriebe haben aufgrund dieser Beiträge einen Anreiz ihren Tierbestand aufzustocken. Nachdem der Rindviehbestand in den neunziger Jahren rückläufig war, nehmen die Tierzahlen seit 2004 wieder zu, was mit höheren Ammoniak- und Treibhausgasemissionen verbunden ist. Die sogenannte Förderlimite begrenzt zwar den Anreiz zur Aufstockung der Tiere für die Betriebe. Gerade in den Bergzonen liegt jedoch die Förderlimite in gewissen ökologisch sensiblen Gebieten eindeutig über dem ökologisch nachhaltigen Niveau. Zudem kann mit der Förderlimite nicht verhindert werden, dass die Betriebe günstig gelegene Flächen intensivieren und marginale Flächen extensivieren, was unerwünschte Auswirkungen auf die Biodiversität und das Landschaftsbild hat (vgl. Ziff. 7.1.3).

Zweitens wird die Attraktivität der Grünlandnutzung durch die Förderung der Tierhaltung mittels RGVE-Beiträgen v.a. im Talgebiet gegenüber der ackerbaulichen Nutzung künstlich erhöht. Aufgrund der RGVE-Beiträge wird heute das Grünland stärker über Direktzahlungen gestützt als die offene Ackerfläche, was in den vergangenen Jahren zu einer laufenden Ausdehnung der Grünlandnutzung auf Kosten des Ackerbaus geführt hat. In Anbetracht dessen, dass der Ackerbau stärker zur Zielsetzung der Versorgungssicherheit beiträgt als die Grünlandnutzung, die RGVE-Beiträge sich aber eigentlich fast nur mit dieser Zielsetzung legitimieren lassen, sind sie als nicht zielführend bzw. in dieser Hinsicht sogar als kontraproduktiv einzustufen.

Drittens ist es problematisch, dass alle Zahlungen über die leistungsbezogenen Kriterien Fläche und Tierzahl ausgerichtet werden, obwohl ein Teil der Zahlungen nicht notwendig ist für die Sicherstellung der Leistungserbringung, sondern vielmehr für die Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung. Zahlungen mit der Zielsetzung des Einkommenstransfers sollten vollständig von produktionsgebundenen Kriterien entkoppelt und betriebs- resp. personengebunden ausgerichtet werden. Diese Problematik und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die strukturelle Entwicklung der Landwirtschaft wird in Ziff. 7.3.4 vertieft dargestellt.

Ökologische Direktzahlungen

Flächengebundene Zahlungen verknüpft mit spezifischen Qualitäts- oder Bewirtschaftungsauflagen sind am besten geeignet, um die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten. Die flächenbezogenen ökologischen Direktzahlungen sind daher bezüglich Bezugskriterium als positiv zu werten. Bei den tierbezogenen ökologischen Direktzahlungen (Etho- und Sömmerungsbeiträge) gelten grundsätzlich die gleichen ökologischen Vorbehalte wie bei den Tierbeiträgen im Bereich der allgemeinen Direktzahlungen (siehe oben).

7.3.3 Optimale Regelungsebene

Je nachdem, welche Leistung mit einer Massnahme gefördert werden soll, ist die optimale Regelungsebene eine andere (vgl. Ziff. 5.3.4). Das heutige Direktzahlungssystem ist fast ausschliesslich auf Stufe Bund geregelt. Einzig bei den ökologischen Direktzahlungen im Bereich Ökoqualität und Vernetzung und bei den Beiträgen für den Gewässerschutz besteht eine inhaltliche und finanzielle Beteiligung der Kantone.

Der grösste Schwachpunkt bezüglich der Anforderung der fiskalischen Äquivalenz besteht im Bereich der Kulturlandschaft. Die Massnahmen im Bereich der allgemeinen Direktzahlungen, insbesondere der allgemeine Flächenbeitrag und die Hangbeiträge, wirken zwar auf die als nationale Zielsetzung definierte Offenhaltung hin. Ein spezifisches Instrument zur gezielten Förderung der regionalen, landschaftlichen Vielfalt fehlt im heutigen Direktzahlungssystem jedoch. Obwohl der Nutzen der Landschaft lokal anfällt, besteht heute keine Möglichkeit, dass die Bevölkerung vor Ort ihre Anliegen und Interessen bezüglich Landschaft einbringen und sich an den entsprechenden Fördermassnahmen direkt finanziell beteiligen muss.

7.3.4 Transfereffizienz

Die OECD (2002) hat Untersuchungen zur volkswirtschaftlichen Transfereffizienz gemacht. In der Marktstützung gelangen bei volkswirtschaftlichen Kosten von einem Franken nur gerade 25 Rappen zum Bewirtschafter, weitere 13 Rappen werden an die Landeigentümer weitergegeben. Von den untersuchten Instrumenten wurde die beste volkswirtschaftliche Transfereffizienz bei einer flächengebundenen Stützung ohne weitere Auflagen festgestellt. Hier verbleiben von einem Franken gesamter Kosten 47 Rappen beim Bewirtschafter und weitere 46 Rappen bei den Landeigentümern. Für Selbstbewirtschafter ergibt sich eine hohe Transfereffizienz der Bundesmittel von 93 Prozent, auf zugepachteten Flächen bleibt jedoch nicht einmal die Hälfte der Stützung beim Bewirtschafter. Obwohl die Verhältnisse in der Schweiz aufgrund des bäuerlichen Boden- und des landwirtschaftlichen Pachtrechts möglicherweise etwas anders aussehen, ist doch davon auszugehen dass bei einem Pachtlandanteil von fast 50 Prozent¹⁰⁴ ein namhafter Teil der heutigen Stützung nicht in der Landwirtschaft verbleibt, sondern an die Verpächter abfließt.

Wie in Ziff. 5.3.5 dargelegt, sollte bei den Direktzahlungen klar unterschieden werden zwischen leistungsorientierten Instrumenten, die die Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen anstreben und transferorientierten Instrumenten, die einen möglichst hohe Einkommensanstieg bei den landwirtschaftlichen Betrieben bezwecken. Transferorientierte Zahlungen sollten nur befristet, vollständig entkoppelt und personengebunden ausgerichtet werden. Im heutigen Direktzahlungssystem werden alle Zahlungen an leistungsbezogene Kriterien geknüpft, d.h. es gibt keine explizit transferorientierten Zahlungen. Es stellt sich daher die Frage, ob tatsächlich alle heutigen Direktzahlungen für die Leistungserbringung notwendig sind, oder ob die Leistungen auch mit weniger Direktzahlungen erbracht würden. Wie in Ziff. 7.1.6 dargestellt, zeigen verschiedene wissenschaftliche Arbeiten der letzten Jahre, dass die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auch mit einer geringeren Stützung bzw. tieferen Direktzahlungen noch erbringen würde. Der Anteil der Direktzahlungen, der über das zur langfristigen Leistungserbringung notwendige Niveau hinausgeht, hat keinen Bezug zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungen, sondern bezweckt die Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung. Dieser Anteil sollte daher über ein explizit transferorientiertes Instrument ausgerichtet werden, während die nach leistungsbezogenen Kriterien ausgerichteten Direktzahlungen auf das für die Zielerreichung notwendige Mass zu beschränken sind. Indem heute alle Zahlungen an leistungsbezogene Kriterien gebunden sind, fliesst einerseits wie einleitend dargestellt ein namhafter Teil der Direktzahlungen an Bodeneigentümer ausserhalb der Landwirtschaft ab. Andererseits ergibt sich ein unerwünschter Anreiz die Flächen selber zu bewirtschaften. Das führt zu einer mangelnder Verfügbarkeit von Fläche auf dem Pachtlandmarkt, bremst die Strukturentwicklung und beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit. Gerade im Hinblick auf die anstehenden weiteren Marktöffnungsschritte ist dies prob-

¹⁰⁴ In der Schweiz sind 56% der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Eigentum der Bewirtschaftenden (SBV 2008).

lematisch. Diese Fehlanreize lassen sich nicht – wie das oft von bäuerlicher Seite gefordert wird – mit einer stärkeren Bindung der Zahlungen an die Tiere oder die Arbeit eliminieren. Erstens wird die Strukturentwicklung vor allem über die Höhe der Gesamtstützung beeinflusst (Mann 2008) und zweitens kann bei einer weiterhin relativ hohen Stützung die Attraktivität der Bodennutzung nur reduziert werden, wenn die Zahlungen vollständig entkoppelt werden und klar zwischen leistungs- und transferorientierten Instrumenten unterschieden wird.

7.3.5 Transaktionskosten

In einer Untersuchung von Buchli und Flury (2004) zeigt sich, dass die Vollzugseffizienz des Direktzahlungssystems relativ hoch ist. Für die Fallstudienkantone Zürich und Graubünden bewegen sich die Vollzugs- und Kontrollkosten zwischen 1,8 % und 2,8 % der gesamthaft ausgezahlten Direktzahlungen. Pro Betrieb liegen die Kosten bei knapp 1 100 Franken, wobei die Betriebe im Kanton Zürich im Mittel knapp 39 000 Franken erhielten, bei den Betrieben im Kanton Graubünden waren es über 60 000 Franken. Im gesamtschweizerischen Mittel betragen die Direktzahlungen pro Betrieb im Jahr 2003 rund 42 700 Franken. Von diesen Transaktionskosten trägt der Landwirt den grössten Teil selber, die öffentliche Hand 36 % (Graubünden) respektive 38 % (Zürich). Damit ist der Anteil aus Steuergeldern für die Transaktionskosten von ca. 0,7 % von den ausgerichteten Direktzahlungen als sehr gering zu bezeichnen.

Aus Sicht des Vollzugs besteht kein dringender Handlungsbedarf. Die Inspektionen sind bereits recht gut koordiniert, der Vollzug ist effizient und die Kürzungen der Direktzahlungen bei Mängeln zeigen Wirkung. Allerdings ist das Zusammenspiel der Akteure sehr komplex und die Datensysteme nicht durchgängig. Im Rahmen des Programms ASA 2011 soll die Durchgängigkeit der Datensysteme verbessert werden, was zu einer Reduktion des administrativen Aufwands für die Vollzugs- und Kontrollstellen führt.

7.3.6 Einzelmassnahme versus Förderung gesamtbetrieblicher Bewirtschaftungssysteme

Im heutigen Direktzahlungssystem ist der gesamtbetriebliche Ansatz in zweifacher Weise enthalten. Erstens ist die Einhaltung des ÖLN eine gesamtbetriebliche Anforderung, die als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen gilt. Für die Einhaltung der ÖLN-Anforderungen werden dabei die Landwirtinnen und Landwirte nicht direkt mit Direktzahlungen unterstützt. Die Einhaltung der ÖLN-Vorgaben wird indirekt gefördert, indem nur jene Betriebe Direktzahlungen für die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen erhalten, die sich nach diesen Vorgaben richten. In diesem Sinn kann man hier nicht von einer klassischen Förderung eines gesamtbetrieblichen Bewirtschaftungssystems sprechen.

Der zweite Bereich, in dem im heutigen Direktzahlungssystem ein gesamtbetrieblicher Ansatz Anwendung findet, ist bei der Förderung des biologischen Landbaus. Wie in Ziff. 5.3.7 dargestellt, ist eine Förderung von gesamtbetrieblichen Bewirtschaftungssystemen gegenüber Einzelmassnahmen nur dann sinnvoll, wenn höhere Zielverfehlungskosten mit tieferen Transaktionskosten kompensiert werden. Es gibt verschiedene ausländische Untersuchungen, die die Transaktionskosten der Förderung des biologischen Landbaus mit jenen von Einzelmassnahmen verglichen haben. Die Ergebnisse sind teilweise widersprüchlich. Tendenziell zeigt sich, dass die Transaktionskosten für die Massnahme biologischer Landbau bei der öffentlichen Hand geringer sind, jene auf Stufe Landwirtschaftsbetrieb aufgrund der hohen Kontrollfrequenz jedoch höher (z.B. Beckmann et al. 2003). Die Umweltziele würden mit einer alleinigen Förderung des biologischen Landbaus nur ungenügend erreicht und daher muss die Massnahme mit weiteren gezielten Einzelmassnahmen ergänzt werden. Ein Vergleich der Transaktionskosten der Förderung des biologischen Landbaus mit jenen von Einzelmassnahmen ist daher gar nicht aussagekräftig, weil die Transaktionskosten der Einzelmassnahmen sowieso anfallen. Ohne zusätzliche spezifische Einzelinstrumente wären die Zielverfehlungskosten sehr hoch. Die Förderung des Biolandbaus als gesamtbetriebliches Bewirtschaftungssystem weist zudem gegenüber gezielten Einzelmassnahmen klare Nachteile bezüglich Flexibilität, regionaler Differenzierbarkeit und Reichweite bezüglich Beteiligung auf.

7.3.7 Instrumente zur Vermeidung von negativen Externalitäten

Heute besteht ein mehrstufiges System von Massnahmen zur Reduktion der negativen Externalitäten aus der landwirtschaftlichen Produktion. Die Basis bilden die Vorschriften des Umweltrechts. Diese Vorschriften gilt es zu beachten und einzuhalten, ansonsten droht ein strafrechtliches Verfahren, wobei die Beweislast bei der öffentlichen Hand liegt. Die zweite Stufe bildet der ÖLN, der verschiedene Vorschriften des Umweltrechts (z.B. Düngerbilanz, Bodenschutz) konkretisiert. Die Einhaltung des ÖLN ist Voraussetzung für die Ausrichtung der Direktzahlungen und die Landwirte müssen selber aufzeigen, dass sie die Anforderungen einhalten. Mit der Einführung des ÖLN konnte der Vollzug des Umwelt- und auch des Tierschutzrechts in den letzten Jahren stark verbessert werden. Darüber hinaus enthält der ÖLN auch zusätzliche Anforderungen im Bereich der Pflanzenschutzmittel, der Fruchtfolge und des ökologischen Ausgleichs. Das dritte Element sind die Direktzahlungsbeiträge für die extensive Produktion von Getreide und Raps sowie jene für den biologischen Landbau, mit denen insbesondere die Reduktion des Pflanzenschutzmitteleinsatzes mit permanenten finanziellen Anreizen gefördert wird. Die vierte Stufe sind die Fördermassnahmen nach Art. 62a GschG und Art 77a und b LwG. Im Rahmen von regionalen oder branchenspezifischen Projekten können über diese Instrumente befristete Anreize für eine Reduktion der Umweltbelastung und eine Verbesserung der Ressourceneffizienz geschaffen werden.

Mit der Einführung des ÖLN im Rahmen der Agrarpolitik 2002 wurde seit Mitte der neunziger Jahre eine markante Verbesserung in fast allen ökologischen Bereichen erreicht. Seit Ende der neunziger Jahre ist jedoch eine Stagnation festzustellen. Nachdem der ÖLN fast flächendeckend erfüllt wird, bestehen kaum noch zusätzliche Anreize für eine ökologische Weiterentwicklung, was zur Einführung des Ressourcenprogrammes (Art. 77a und b LwG) in der Agrarpolitik 2011 geführt hat. Heute kann noch nicht gesagt, wie weit damit die bestehenden Ziellücken im ökologischen Bereich geschlossen werden.

Die heutigen Massnahmen sollen nun aufgrund der Überlegungen in Ziff. 5.3.8 gewertet werden. Ausgeklammert werden die Vorschriften des Umweltrechts, da diese nicht Teil der Direktzahlungen sind. Der ÖLN kann aus umweltökonomischer Sicht als effizientes Instrument gewertet werden, wenn es darum geht, einen Anreiz für die Umsetzung der Vorschriften des Umweltrechts zu geben. Geht der ÖLN über das Umweltrecht hinaus, ist dies nur effizient, wenn damit ein Anreiz geschaffen wird, besonders ressourcenschonende Techniken anzuwenden. Dies ist nicht der Fall bei den über das gesetzliche Niveau hinausgehenden Anforderungen des ÖLN. Insbesondere die Anforderung, dass 7 % der LN als ökologische Ausgleichsfläche bewirtschaftet werden müssen ist nicht effizient, weil die Kosten für die Ausscheidung dieser Flächen von Betrieb zu Betrieb sehr unterschiedlich sind und nicht alle Betriebe über das gleiche Potenzial zur Bereitstellung von Biodiversität verfügen.

Die Beiträge für die extensive Produktion von Getreide und Raps bieten ebenfalls keinen Anreiz für den Einsatz von besonders ressourcenschonenden Techniken. Es sind vordefinierte Landbauverfahren, bei denen auf gewisse Produktionsmittel verzichtet wird. Da sie permanent mit finanziellen Anreizen gefördert werden, stehen sie auch im Widerspruch zum Verursacherprinzip, indem die Gesellschaft die Landwirtschaft für die Reduktion der negativen Externalitäten entschädigt und die Landwirtschaft die Kosten nicht selber trägt.

Die Massnahmen nach Art. 62a GschG und Art. 77a und b LwG sind sehr zielgerichtet und fördern den Einsatz von ressourcenschonenden Techniken. Sie verursachen jedoch einen relativ hohen Vollzugsaufwand. Zudem ist ihre Wirkung limitiert, da sie Projektcharakter haben, daher eine lokale Initiative voraussetzen und die Förderung auf einen bestimmten Projektperimeter beschränkt ist. Es wäre effizienter, ressourcenschonende Techniken generell für eine befristete Zeit zu fördern.

7.4 WTO-Kompatibilität

Bei jeder Evaluation betreffend WTO-Kompatibilität von Inlandstützungsmassnahmen stellt sich zuerst die Frage, ob die Massnahme eine mehr als geringe Auswirkung auf eine bestimmte Produktion hat (§ 1 von Anhang 2 des Agrarabkommens) und ob sie ausschliesslich aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Bei Direktzahlungen an Produzenten ist die Kompatibilität mit § 5 ff. zu berücksichtigen. Die heutigen Direktzahlungen (vgl. Ziff. 2) sind alle in § 5, 6, 12 und 13 enthalten.

Die Flächenbeiträge (§ 6) sowie die allgemeinen Hangbeiträge (§ 13) und die Sömmerungsbeiträge (§ 12) stehen klar im Einklang mit den Bedingungen der entsprechenden Absätze. Zu den Umweltbeiträgen (§ 12) zählen gegenwärtig die Beiträge für den ökologischen Ausgleich, die Beiträge für den biologischen Landbau und die Beiträge für die extensive Produktion von Getreide und Raps. Letztere stellen zwar eine Produktionsförderung für bestimmte Kulturen dar, verfolgen jedoch das Ziel, den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in diesen Kulturen einzudämmen. Realistisch betrachtet ist es aufgrund der ökologischen und damit produktionsmindernden Zielsetzung dieser Massnahme eher unwahrscheinlich, dass diese Zahlungen zu Beschwerden führen. Die ebenfalls in der Green-Box notifizierten sogenannten Tierwohlbeiträge bauen auf dem gleichen Konzept auf wie die Umweltbeiträge. Sie sind aber insofern problematisch, als die unterstützten Produktionen die Viehhaltung fördern.

Bei den Zusatzbeiträgen für offenes Ackerland und Dauerkulturen (§ 6) besteht zwar keine optimale Kompatibilität, doch steht der Zweck der Massnahme kaum im Widerspruch zu den Vorgaben der Green-Box. Ein Ackerbaubeitrag ist nicht gänzlich ohne Auswirkung auf bestimmte Produktionen. Die problematischsten Massnahmen sind die Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere (§ 6) und für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (§ 13). Diese Beiträge sind an die Tierzahl gebunden, was explizit inkompatibel ist mit den Anforderungen von Anhang 2, § 1 bzw. § 6, welche einen solchen Produktionsanreiz untersagen.

7.5 Schlussfolgerungen

Für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems lassen sich aufgrund der in diesem Kapitel dargestellten Beurteilung des heutigen Direktzahlungssystems folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Die in Ziff. 6 definierten Ziele werden mit dem heutigen Direktzahlungssystem nur teilweise erreicht. Ziellücken bestehen in folgenden Bereichen:
 - Versorgungssicherheit: Erhaltung des fruchtbaren Kulturbodens, insbesondere der guten Böden im Talgebiet;
 - Natürliche Lebensgrundlagen: Qualität und teilweise Quantität der Biodiversität, insbesondere im Talgebiet, Wasser- und Bodenqualität auf regionaler und lokaler Ebene, Luft (insb. Ammoniak);
 - Kulturlandschaft: Offenhaltung in den höheren Zonen und v.a. im Sömmerungsgebiet, Landschaftsvielfalt in spezifischen Regionen;
 - Tierwohl: Beteiligung bei den Ethoprogrammen bei gewissen Tierkategorien.
- Aufgrund der Beschlüsse im Rahmen der Agrarpolitik 2011 werden sich die Ziellücken bei den natürlichen Lebensgrundlagen und beim Tierwohl zwar reduzieren, aber voraussichtlich nicht vollständig schliessen. Teilweise lassen sich die Ziellücken durch eine Erhöhung der eingesetzten Mittel schliessen (Tierwohl), bei den anderen ist dies nur möglich, wenn auch die Instrumente angepasst werden bzw. neue Instrumente geschaffen werden.

- Die verschiedenen 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.
- Das heutige Direktzahlungssystem weist bezüglich Effizienz relevante Defizite auf:
 - Der **Zielbezug** ist bei verschiedenen Instrumenten unklar. Insbesondere bei den allgemeinen Direktzahlungen wird nicht klar unterschieden zwischen den einzelnen Zielen. Die sozialen und strukturellen Eintretens- und Begrenzungskriterien haben nur einen geringen Bezug zu den Zielen. Insbesondere die Abstufung nach Fläche und Tierzahl sowie die Beitragslimite pro SAK weisen über gar keinen Zielbezug auf.
 - Die aktuellen **Bezugskriterien** Fläche und teilweise Tiere sind grundsätzlich geeignet, um die gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu fördern. Aufgrund des ungenügenden Zielbezugs bei den allgemeinen Direktzahlungen ergeben sich mit den Tierbeiträgen (RGVE- und TEP-Beiträge) Fehlanreize. Dadurch wird einerseits die Qualität der natürlichen Lebensgrundlagen beeinträchtigt und andererseits in unerwünschter Weise die ackerbauliche Nutzung konkurrenziert.
 - Die **Regelungsebene** der heutigen Direktzahlungen ist vorwiegend auf Stufe Bund angesiedelt. Ausnahme bilden die Zahlungen nach ÖQV und die Gewässerschutzbeiträge. Die Förderung der Kulturlandschaft, die ihren ästhetischen Nutzen vorwiegend lokal vor Ort entfaltet, erfolgt nur mit nationalen Instrumenten.
 - Das heutige Direktzahlungssystem erfüllt die Kriterien bezüglich **Transfereffizienz** nur ungenügend. Indem alle Zahlungen an Produktionsfaktoren (Fläche und Tiere) gebunden werden, obwohl ein Teil der Zahlungen klar den Charakter von Transferzahlungen hat, entstehen Renten und wird die Strukturentwicklung gehemmt.
 - Die **Transaktionskosten** der aktuellen Direktzahlungen sind vergleichsweise tief. Dies ist eine der Hauptstärken des heutigen Systems. Erklären lässt sich dies einerseits mit dem gut organisierten Vollzug und andererseits durch den hohen Anteil an allgemeinen Direktzahlungen. Tiefe Transaktionskosten an sich sind noch kein Gütesiegel für eine Massnahme. Die Transaktionskosten müssen vor dem Hintergrund allfälliger Zielverfehlungskosten beurteilt werden.
 - Im heutigen Direktzahlungssystem wird neben den verschiedenen **Einzelmassnahmen** auch der biologische Landbau als **gesamtbetriebliches Bewirtschaftungssystem** gefördert. Obwohl die Umweltwirkung der Beiträge für den biologischen Landbau feststeht, ist davon auszugehen, dass dieselbe Wirkung über die Förderung von zielgerichteten Einzelmassnahmen effizienter erreicht werden kann.

- Die **Vermeidung von negativen Externalitäten** wird heute mit mehreren Instrumenten angestrebt. Der in der Verfassung verankerte ÖLN ist geeignet, wenn es darum geht, die Vorschriften des Umweltrechts zu konkretisieren und umzusetzen. Kritisch ist, dass der ÖLN die Anforderung enthält, dass 7 Prozent der LN als ökologische Ausgleichsfläche bewirtschaftet werden muss. Die unterschiedlichen Kostenstrukturen und das ungleiche Potenzial zur Bereitstellung von Biodiversität der landwirtschaftlichen Betriebe wird damit nicht berücksichtigt.
Die permanente Förderung der extensiven Produktion von Getreide und Raps bzw. des biologischen Landbaus mit Direktzahlungen steht im Widerspruch zum Verursacherprinzip. Diese beiden Beiträge geben zudem kaum Anreize für den Einsatz ressourcenschonender Techniken.
- Einige der heutigen Direktzahlungsinstrumente sind im Bezug auf ihre Green-Box-Kompatibilität im Rahmen der WTO als kritisch zu beurteilen. Dies gilt in erster Linie für die tierbezogenen Beiträge, die unter § 6 bzw. § 13 notifiziert sind (RGVE- und TEP-Beiträge). Beim Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche, den Extenso- sowie den Ethobeiträgen, gibt es ebenfalls gewisse Ansatzpunkte für Kritik von Seiten der WTO. Unproblematisch sind der allgemeine Flächenbeitrag, die Hangbeiträge, sowie die Beiträge für den ökologischen Ausgleich, die Biobeiträge sowie die Sömmerungs- und die Gewässerschutzbeiträge.

Aufgrund der vorliegenden Analyse ist der Bundesrat der Auffassung, dass das heutige Direktzahlungssystem im Rahmen einer nächsten Reformetappe anzupassen ist. Basierend auf den bisherigen Überlegungen wird in der Folge ein Konzept für ein weiterentwickeltes Direktzahlungssystem vorgestellt, das die Stärken des heutigen Systems so weit wie möglich beibehält und gleichzeitig die skizzierten Schwächen behebt.

8 Konzept eines weiterentwickelten Direktzahlungssystems

8.1 Grundprinzipien

Die **Hauptzielsetzung** bei einer Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems besteht darin, die **Direktzahlungen wirksamer und effizienter** auszugestalten. Das weiterentwickelte Direktzahlungssystem wird daher konsequent nach den in Ziff. 5 hergeleiteten Effizienzkriterien ausgerichtet. Dadurch soll erreicht werden, dass die Ziele bei weiteren Marktöffnungsschritten und dementsprechend sinkender Stützung besser erreicht werden als bisher.

Bei einer Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems sind zudem die zukünftigen Rahmenbedingungen (vgl. Ziff. 3) sowie die Entwicklungen bezüglich Direktzahlungen auf internationaler Ebene (vgl. Ziff. 4) zu berücksichtigen. Basierend darauf werden folgende Anforderungen für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems definiert:

- Im Hinblick auf weitere Marktöffnungsschritte sind die Direktzahlungen so auszugestalten, dass die Entwicklung von wettbewerbsfähigeren Strukturen begünstigt wird. Die Direktzahlungen sind konsequent nach dem für die langfristige Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen notwendigen Stützungslevel zu bemessen.
- Aufgrund der Unsicherheiten bezüglich Preisentwicklung sollen die Ziele bei unterschiedlichen Preis- und Kostenszenarien im Grundsatz mit dem gleichen Direktzahlungssystem erreicht werden können. Je nach Preisniveau werden die einzelnen Instrumente mit mehr oder weniger Mitteln bestückt.
- Die Direktzahlungen sind so auszugestalten, dass sie möglichst entkoppelt und mit den Green-Box-Kriterien der WTO kompatibel sind.
- Positive Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion sind mit finanziellen Anreizen zu fördern; aufgrund des Verursacherprinzips ist die Vermeidung von negativen Externalitäten keine Leistung, die permanent mit finanziellen Mitteln unterstützt werden soll.
- Die Agrarpolitik ist grundsätzlich eine Bundespolitik. Für Leistungen mit lokaler Nutzensausprägung sollen die Kantone in die Zieldefinition und die finanzielle Verantwortung eingebunden werden. Netto soll dabei keine Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen resultieren.
- Aufgrund der vielen Schnittstellen sind die Direktzahlungen künftig noch besser auf die anderen Politikbereiche abzustimmen und sind Mehrfachsubventionierungen identischer Aufgabengebiete über verschiedene Sektoralpolitiken zu vermeiden.

8.2 Übersicht über die Ziele und die korrespondierenden Instrumente

Das Instrumentarium der Direktzahlungen ist gegenüber dem heutigen System besser auf die Ziele auszurichten. Die Grundidee im weiterentwickelten Direktzahlungssystem besteht deshalb darin, je Ziel ein spezifisch auf dieses Ziel hinwirkendes Instrument zu konzipieren. In Tabelle 18 ist den einzelnen Zielen (vgl. Ziff. 6.8) jeweils eine spezifische, zielbezogene Massnahme zugeordnet. Das Konzept enthält als Kernelement fünf permanent ausgerichtete Direktzahlungsbeiträge (fett markiert), mit denen die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft gefördert werden soll. Die Bezeichnung dieser Instrumente ist so gewählt, dass dadurch deren *primäre* Zielsetzung zum Ausdruck kommt. Es ist jedoch klar, dass ein bestimmtes Instrument auch auf die anderen Ziele wirkt, bzw. die Erreichung eines Ziels von verschiedenen Massnahmen beeinflusst wird (vgl. Ziff. 5.3.2). Die kursiv markierten Massnahmen sind weitere Instrumente, mit denen die übrigen, von den permanenten Direktzahlungsbeiträgen noch nicht abgedeckten Ziele erreicht werden sollen.

Tabelle 18: Übersicht über die Ziele und Massnahmen

Leistung	Zielsetzung	Massnahme	Ziff.
Sichere Versorgung der Bevölkerung	<ul style="list-style-type: none"> Produktionskapazität und strategisch wichtige Kulturen erhalten Genügend fruchtbarer Kulturboden erhalten 	<ul style="list-style-type: none"> Versorgungssicherheitsbeiträge 	8.3.2
		<ul style="list-style-type: none"> <i>Massnahmen zum Schutz des Kulturlands</i> 	8.4.2
Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> Biodiversität erhalten und fördern Natürliche Ressourcen Boden, Wasser, Luft nachhaltig nutzen 	<ul style="list-style-type: none"> Biodiversitätsbeiträge 	8.3.3
		<ul style="list-style-type: none"> <i>ÖLN, regionale Umweltprojekte und befristete Ressourceneffizienzbeiträge</i> 	8.4.1
Pflege der Kulturlandschaft	<ul style="list-style-type: none"> Kulturlandschaft offen halten Vielfältige Landschaften erhalten und fördern 	<ul style="list-style-type: none"> Kulturlandschaftsbeiträge 	8.3.1
		<ul style="list-style-type: none"> Landschaftsqualitätsbeiträge 	8.3.4
Dezentrale Besiedlung	<ul style="list-style-type: none"> Ziele werden auf kantonaler Ebene festgelegt 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Gezielte Förderung über Investitionshilfen</i> 	8.4.3
Tierwohl	<ul style="list-style-type: none"> Hohe Beteiligung bei besonders tierfreundlichen Haltungssystemen 	<ul style="list-style-type: none"> Tierwohlbeiträge 	8.3.5
Einkommenssicherung	<ul style="list-style-type: none"> Leistungserbringung langfristig sichern Sozialverträgliche Entwicklung gewährleisten 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Steuerung über Höhe der leistungsbezogenen DZ</i> 	8.5.1
		<ul style="list-style-type: none"> <i>Anpassungsbeiträge</i> 	8.5.2

Da für die weiteren Leistungen keine expliziten Ziele definiert wurden (vgl. Ziff. 6.7), sollen diese Leistungen auch nicht mit spezifischen Instrumenten gefördert werden.

Die einzelnen Instrumente des weiterentwickelten Direktzahlungssystems werden in den nächsten Abschnitten detailliert dargestellt. In den Ziff. 8.3.1 bis 8.3.5 werden die fünf vorgeschlagenen permanenten Direktzahlungsbeitragstypen erläutert. Sie folgen der Reihenfolge nach grundsätzlich den einzelnen Zielen in der Verfassung. Eine Ausnahme bilden die Kulturlandschaftsbeiträge, mit denen die Offenhaltung der Kulturlandschaft bezweckt wird. Für die meisten anderen Leistungen ist die Offenhaltung eine Grundvoraussetzung, weshalb die Kulturlandschaftsbeiträge zuerst behandelt werden.

Mit den vorgesehenen Typen von Direktzahlungsbeiträgen werden noch nicht alle Ziele abgedeckt. Die Zielerreichung in den Bereichen Vermeidung negativer Externalitäten, quantitativer Bodenschutz und dezentrale Besiedlung werden deshalb über zusätzliche Massnahmen bzw. über andere Instrumente angestrebt (vgl. Ziff. 8.4.1 bis 8.4.3). Die Zielerreichung im Bereich der Einkommenssicherung wird einerseits über die Höhe der eingesetzten Mittel im Bereich der leistungsbezogenen Massnahmen und andererseits über ein Instrument zur Abfederung des Übergangs angestrebt (vgl. Ziff. 8.5).

Anschliessend werden die heutigen strukturellen Eintretens- und Begrenzungskriterien für die Direktzahlungen diskutiert und Vorschläge zur Anpassung dieser Kriterien gemacht (vgl. Ziff. 8.6). Basierend auf dem weiterentwickelten Direktzahlungssystem wird abschliessend dargelegt, wie viele Mittel in Abhängigkeit von den möglichen Preisszenarien eingesetzt werden müssten und wie sich die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Zielbereiche bzw. Beitragstypen mit der Umsetzung von WDZ in der Tendenz verändern würde (vgl. Ziff. 8.7).

8.3 Permanente Beiträge zur Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen

Die Einhaltung des ÖLN ist weiterhin Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Das heisst, dass die in diesem Kapitel beschriebenen Beiträge nur von Betrieben beansprucht werden können, die die Bedingungen des ökologischen Leistungsnachweises erfüllen. Konzeptionelle Überlegungen zum ÖLN sind in Ziff. 8.4.1 dargestellt.

8.3.1 Kulturlandschaftsbeiträge

Mit den Kulturlandschaftsbeiträgen wird die Offenhaltung der Kulturlandschaft bezweckt. Die Offenhaltung wird erreicht, indem die land- und alpwirtschaftlichen Flächen flächendeckend bewirtschaftet werden. Die Kulturlandschaftsbeiträge bestehen aus folgenden Elementen (Tabelle 19):

Tabelle 19: Ausgestaltung der Kulturlandschaftsbeiträge

Typ	Ausgestaltung	Zielsetzung
Basiskomponente	Einheitliche Zahlung in allen Zonen pro ha LN	Flächendeckende Bewirtschaftung in der Talzone
Erschwerniskomponente	Zahlung nach Zone und Hanglagen differenziert pro ha LN	Flächendeckende Bewirtschaftung im Berg- und Hügelgebiet bzw. der Hanglagen
Sömmerungskomponente	Zahlung pro gesömmerter Normalstoss	Bewirtschaftung im Sömmerungsgebiet

Mit der **Basiskomponente** soll die Bewirtschaftung der ebenen Flächen in der Talzone sichergestellt werden. Die Zahlung wird flächenbezogen ausgerichtet und ist auf der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche gleich hoch.

Mit der Basiskomponente wird den klimatischen und topografischen Unterschieden nicht Rechnung getragen. Die Bewirtschaftung in der Hügel- und Bergregion und in Hanglagen ist jedoch aufgrund dieser Unterschiede mit höheren Kosten bzw. mit niedrigeren Erträgen verbunden. Deshalb sollen diese Nachteile mit einer Komponente für die **Erschwernis** ausgeglichen werden. Der Erschwernisausgleich enthält zwei Elemente. Erstens eine nach Zonen steigende Zahlung pro Hektare landwirtschaftlicher Nutzfläche. Mit dieser soll die Bewirtschaftung von ebenen Flächen im Berg- und Hügelgebiet erreicht werden. Damit das Ziel der Offenhaltung jedoch erreicht werden kann, braucht es zweitens eine zusätzliche Förderung für die Bewirtschaftung der Hanglagen. Dieses Element entspricht grundsätzlich den heutigen Hangbeiträgen. Gegenüber heute sollen die Zahlungen auch auf die Hanglagen der Talzone ausgedehnt werden.

Auch im **Sömmerungsgebiet** sollen Kulturlandschaftsbeiträge entrichtet werden, wobei sie hier pro Normalstoss und nicht wie auf der LN flächengebunden ausgerichtet werden. Diese Zahlung entspricht grundsätzlich dem heutigen Sömmerungsbeitrag. Eine Beschränkung der Zahlung auf Alpen unterhalb der Waldgrenze wäre zwar aufgrund der Zielsetzungen logisch – aber nur schwer umsetzbar. Die Förderung auf der Sömmerungsfläche soll einen wichtigen Grundbeitrag zur Bewirtschaftung und Offenhaltung der alpwirtschaftlich genutzten Flächen leisten. Zusätzlich dazu sollen im Sömmerungsgebiet künftig auch Direktzahlungen für Biodiversität und für Landschaftsqualität entrichtet werden (vgl. Ziff. 8.3.3 und 8.3.4).

Mit der vorgeschlagenen Differenzierung der Kulturlandschaftsbeiträge wird den unterschiedlichen Bedingungen für die Bewirtschaftung nur teilweise Rechnung getragen, da sich die Beiträge an den durchschnittlichen Kosten der Bewirtschaftung in den verschiedenen Zonen orientieren. Gewisse Aspekte wie die Hof-Feld-Distanz oder die Erschliessung von Parzellen könnten nur mit einer noch feineren Differenzierung der Beiträge (z.B. mit Hilfe von GIS-Daten) berücksichtigt werden. Wo die Beiträge auf gewissen Flächen bzw. in bestimmten Regionen nicht ausreichen, um die Bewirtschaftung sicherzustellen, muss die betreffende Region selber entscheiden, ob diese Flächen aufgrund landschaftsäs-

thetischer oder ökologischer Gründe doch noch bewirtschaftet werden sollen und sich beispielsweise über das Instrument der Landschaftsqualitätsbeiträge (vgl. Ziff. 8.3.4) entsprechend finanziell beteiligen. Damit steht auch die Option offen, dass auf bestimmten Flächen auf die Fortführung der Bewirtschaftung verzichtet wird.

8.3.2 Versorgungssicherheitsbeiträge

Mit den Versorgungssicherheitsbeiträgen soll die Produktionskapazität für den Fall von Versorgungsengpässen aufrecht erhalten 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. Die Versorgungssicherheitsbeiträge setzen sich aus folgenden Elementen zusammen (Tabelle 20):

Tabelle 20: Ausgestaltung der Versorgungssicherheitsbeiträge

Typ	Ausgestaltung	Zielsetzung
Basiskomponente	Einheitliche Zahlung in allen Zonen pro ha LN	Nutzung des natürlichen Produktionspotenzials in der Talzone
Erschwerniskomponente	Zahlung nach Zone differenziert pro ha LN	Nutzung des natürlichen Produktionspotenzials im Berg- und Hügellgebiet
Ackerflächenkomponente	Einheitliche Zahlung in allen Zonen pro ha offene Ackerfläche	Erhaltung der ackerbaulichen Nutzung
Einzelkulturkomponente	Einheitliche Zahlung in allen Zonen pro ha LN einer spezifischen Kultur	Erhaltung strategisch wichtiger Kulturen

Mit der **Basiskomponente** sollen die zusätzlichen Kosten gedeckt werden, die bei einer Produktion mit einer standortgerechten Nutzungsintensität gegenüber einer rein extensiven Bewirtschaftung entstehen. Die Zahlung ist über die gesamte LN hinweg gleich hoch. Um sicherzustellen, dass die Zielsetzung erreicht wird, muss eine landwirtschaftliche Nutzung erfolgen. Auf dem Grünland wird ein Mindesttierbesatz (RGVE) pro Hektare Grünland vorausgesetzt. Der Mindesttierbesatz wird nach Zonen differenziert.

Gleiches gilt für den **Erschwernisausgleich**, mit dem im Berg- und Hügellgebiet die klimatischen und topographischen Nachteile der standortangepassten Bewirtschaftung gegenüber der Talzone ausgeglichen werden. Da für die Berechnung des Mindesttierbesatzes der Ganzjahresbestand herangezogen wird, ist auch der Beitrag der Sömmerung zur sicheren Versorgung über die Basis- und Erschwerniskomponente abgedeckt.

Mit der Zahlung auf **Ackerflächen** werden die komparativen Kostennachteile der ackerbaulichen gegenüber der Grünlandnutzung ausgeglichen. Damit soll die ackerbauliche Nutzung in etwa im heutigen Umfang erhalten werden. Dies ist notwendig, weil auf Ackerflächen die Kalorienproduktion höher ist als auf Grünland und die Zielsetzung bezüglich Versorgungssicherheit nur über die Erhaltung des Ackerbaus in der Schweiz erreicht werden kann. Diese Zahlung entspricht von der Konzeption her dem heutigen Zusatzbeitrag für offene Ackerflächen.

Grundsätzlich soll der Versorgungssicherheitsbeitrag nur zwischen Ackerbau- und Grünlandnutzung differenziert werden. Bezüglich Kalorienproduktion ist es in erster Linie wichtig, dass überhaupt produziert wird. Welche Produkte genau produziert werden, ist von sekundärer Bedeutung und soll grundsätzlich vom Markt her gesteuert werden.

Bestimmte strategisch wichtige Kulturen sollen jedoch über eine Förderung von **Einzelkulturen** zusätzlich gestützt werden. Bei Ölsaaten oder Zuckerrüben ist ein minimales Produktionsvolumen nötig, damit die notwendigen Verarbeitungskapazitäten im Inland erhalten werden. Ähnliches gilt für Saatgut, das für die Ausdehnung der Produktion in Krisenzeiten von zentraler Bedeutung ist. Die Förderung mittels kulturspezifischer Zahlungen ist nötig, da diese Kulturen ohne spezifische Stützung nicht im ausreichenden Ausmass angebaut würden. Sie sind gleich konzipiert wie die heutigen Anbaubeiträge. Sie sollen wie diese unter dem Zahlungsrahmen Produktion und Absatz geführt werden. Je nach Preissituation könnte es auch für gewisse Dauer- oder Spezialkulturen sinnvoll sein, eine kulturspezifische Förderung auszurichten. Für welche Kulturen die Einzelkulturkomponente ausgerichtet wird, muss periodisch überprüft werden. Die Zahlungen je Kultur werden im Gesetz befristet, so dass das Parlament im Rahmen der vierjährigen Beratungen zu den Zahlungsrahmen regelmässig über deren Weiterführung bzw. Aufhebung entscheiden kann. Läuft die gesetzliche Grundlage für die Förderung einer Kultur aus, sollen die Zahlungen in einer Übergangsphase degressiv abgebaut werden.

Höhe der Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträge

Die Höhe der Kulturlandschafts- und der Versorgungssicherheitsbeiträge ist so anzusetzen, dass die bei effizienter Bewirtschaftung über den Markt nicht gedeckten durchschnittlichen Kosten der Offenhaltung bzw. der Kalorienproduktion ausgeglichen werden. Das bedeutet, dass die Höhe dieser Beiträge abhängig ist vom preislichen Umfeld. Bei hohen Preisen sind die Kosten für Offenhaltung und Kalorienproduktion eher über die Markterlöse gedeckt als bei einem tiefen Preisniveau. Je nachdem wie hoch die Preise sind, sind demnach die Beitragssätze höher oder tiefer anzusetzen (vgl. Ziff. 8.7.2). Während bei hohen Preisen beispielsweise die Basiskomponente bei den Kulturlandschaftsbeiträgen sehr gering ausfallen dürfte, wäre sie bei tiefen Preisen entsprechend höher. Die Beiträge sind grundsätzlich kumulierbar.

8.3.3 Biodiversitätsbeiträge

Die Erhaltung und Förderung der Biodiversität soll wie bisher mittels Beiträgen und Anforderungen erfolgen. Während das heutige System jedoch auf die Erhaltung und Förderung von Arten und Lebensräumen beschränkt ist, soll das neue Konzept allen Aspekten der Biodiversität Rechnung tragen. Auch die funktionale Biodiversität und die damit verbundenen Ökosystemdienstleistungen sollen gefördert werden. Das Konzept ist zudem offen für eine allfällige Integration der heute mit anderen agrarpolitischen Instrumenten geförderten Erhaltung der genetischen Vielfalt von Nutzpflanzen und -tieren (vgl. Zielsetzung bezüglich Biodiversität in Ziff. 6.2.1).

Wie in Ziff. 7.1.2 dargelegt, liegt heute neben dem im Talgebiet nicht erreichten Flächenziel insbesondere bei der Qualität ein Manko vor. Das Konzept der Biodiversitätsbeiträge setzt deshalb einen Schwerpunkt bei der Verbesserung der Qualität der Flächen.

Die Schaffung und Erhaltung von speziellen Habitaten durch die Landwirtschaft wird in Ziff. 5.1.2 als positive Externalität beschrieben. Entsprechend soll sie mit permanenten Zahlungen gefördert werden. Die ökonomischen Anreize zur Bereitstellung von Flächen für die Biodiversität sollen erhöht und damit das freiwillige Engagement der Landwirte dafür gestärkt werden.

Bei Flächen, die an einem bestimmten Ort liegen müssen, damit sie die gewünschte Qualität aufweisen, stösst das Prinzip der freiwilligen Förderung an Grenzen. Dies gilt insbesondere für die inventarisierten Flächen auf den landwirtschaftlich genutzten Flächen (Moore und Trockenwiesen und -weiden sowie Amphibienlaichgebiete). Das Konzept soll für diese Fläche Anforderungen beinhalten, die den Vollzug der Vorgaben aus dem NHG vereinfachen.

Daraus ergeben sich folgende Stossrichtungen für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems im Bereich der Biodiversität:

1. Verstärkte Förderung der Qualität von Flächen für die Biodiversität;
2. Stärkung von Eigeninitiative und freiwilligem Engagement;
3. Harmonisierung des Vollzugs bei der Biodiversitätsförderung nach LwG und NHG.

Diese allgemeinen Stossrichtungen werden mit den verschiedenen Elementen des im Folgenden beschriebenen Konzepts aufgenommen.

Neuer Begriff „Biodiversitätsförderfläche, BFF“

Neu soll der Begriff Biodiversitätsförderfläche BFF anstelle des heutigen Begriffs ökologische Ausgleichsfläche verwendet werden. Damit werden die positiven Eigenschaften dieser Flächen und damit die Leistung der Landwirte hervorgehoben, während mit dem heutigen Begriff die Betonung auf dem Ausgleich liegt. Entsprechend werden die Beiträge zur Förderung der Biodiversität als Biodiversitätsbeiträge bezeichnet.

Straffung der Grundvoraussetzungen

Im heutigen Konzept sind die für die Biodiversität relevanten Grundvoraussetzungen zum Bezug von Direktzahlungen im ÖLN definiert. Diese Regeln sollen im Grundsatz beibehalten werden. Im Wesentlichen geht es dabei darum, auf gewissen Flächen Bewirtschaftungsanforderungen einzuhalten, die der Biodiversität förderlich sind.

Die Umsetzung und der Vollzug der in den nationalen Inventaren gemäss NHG enthaltenen Flächen wie Flachmoore und Trockenwiesen und -weiden ist heute nicht Bestandteil des ÖLN und erfolgt je nach Kanton nicht durch dasselbe Amt. Dadurch müssen sich die Landwirte an verschiedene Ansprechpersonen wenden. Neu soll die Anforderung an eine zielgerichtete Bewirtschaftung dieser Flächen Bestandteil des ÖLN (resp. der SöBV) werden. Die finanzielle Förderung der inventarisierten Flächen soll mit der Förderung der Biodiversität auf nicht inventarisierten Flächen zusammengelegt werden, indem auf beiden Flächenkategorien Biodiversitätsbeiträge ausgerichtet werden. Inwiefern diese neue Regelung neben den nationalen Inventaren auch die kantonal und regional inventarisierten Flächen umfassen soll, ist noch offen.

Die bestehenden BFF-Typen sollen durch weitere Typen auf der Betriebsfläche und im Sömmerungsgebiet ergänzt werden. So sollen neue Typen geschaffen werden wie zum Beispiel „Pufferstreifen entlang von Mooren“, „Uferbereich entlang von Gewässern“, „Waldrandsaum“ oder „extensiv genutzte Weiden im Sömmerungsgebiet“. Die Einhaltung der notwendigen Bewirtschaftungsanforderungen an die BFF, wie z.B. der Verzicht auf Düngung oder ein späterer Schnitzeitpunkt werden vorausgesetzt.

Allein für das Einhalten der entsprechenden Bewirtschaftungsanforderungen sollen neu keine Beiträge mehr bezahlt werden. Nur wenn eine BFF-Fläche über eine definierte Qualität bezüglich Biodiversität verfügt, sollen Beiträge ausgerichtet werden (siehe unten). Gleichzeitig sollen die für die Förderung der Biodiversität eingesetzten Mittel erhöht werden. Damit wird der Anreiz für die Landwirtinnen und Landwirte verstärkt, freiwillig Flächen als Biodiversitätsförderflächen zu bewirtschaften. Indem die Zielerreichung über eine Erhöhung der Beiträge sichergestellt wird, kann die Anforderung bezüglich Mindestflächenanteil von BFF im ÖLN schrittweise aufgehoben werden. Die Erhöhung der Anreize und die Lockerung der Auflagen sollen dazu beitragen, dass die Landwirte die Bereitstellung von Biodiversität nicht länger als Vorschrift sondern zunehmend als unternehmerische Chance wahrnehmen.

Permanente Förderung der Qualität von Biodiversitätsförderflächen

Zur Erhaltung und Förderung von vielfältigen und qualitativ hochwertigen Lebensräumen und damit der von diesen Lebensräumen profitierenden Leitarten sollen jährliche Zahlungen ausgerichtet wer-

den. Analog zu den heutigen Ökoqualitätsbeiträgen nach der Ökoqualitätsverordnung (ÖQV) soll die Bezahlung an die Erreichung definierter Qualitätsstandards gebunden sein.

Heute sind in der ÖQV nicht für alle Flächen-Typen Qualitätsmerkmale definiert. Deshalb werden vom Bund für weitere BFF-Typen Kriterien definiert, beispielsweise für Bunt- und Rotationsbrachen oder für Pufferstreifen entlang von Mooren. Die Qualitätskriterien können nebst den Anforderungen an die botanische, faunistische, genetische oder strukturelle Vielfalt auch Kriterien zur Lage, Grösse sowie Kriterien zur räumlichen Anordnung mit weiteren BFF beinhalten. Bei einzelnen BFF können unterschiedliche Qualitätsniveaus definiert werden (z.B. extensiv genutzte Wiese NHG, extensiv genutzte Wiese mit 8 Zeigerarten, extensiv genutzte Wiese mit 4 Zeigerarten). Die Qualitätskriterien sind den regionalen Gegebenheiten entsprechend zu differenzieren.

Die Beiträge für BFF sollen gegenüber heute substantiell erhöht werden, so dass die entsprechenden Ziele mit diesen freiwilligen Beiträgen erreicht werden können und in der Folge auf die 7 %-Anforderung im ÖLN verzichtet werden kann. Die Biodiversitätsförderflächen werden dadurch künftig vermehrt auf Flächen mit hohem Qualitätspotenzial für die Biodiversität angelegt. Im Rahmen der Arbeiten zur Biodiversitätsstrategie (vgl. Ziff. 3.4.3) werden die für die Biodiversität definierten Ziele (vgl. Ziff. 6.2.1) regionalisiert und quantifiziert. Die Höhe der Beiträge soll auf diese regionalisierten Ziele ausgerichtet werden, sodass die Aufhebung der Mindestanforderung nicht zu einer aus ökologischer Sicht unerwünschten Segregation führen sollte. Ansonsten müssten entsprechende Gegenmassnahmen ergriffen werden. Der Bund übernimmt 100 % dieser Beiträge.

Einmalige Aufwertungsmassnahmen

Da neu nur noch für Biodiversitätsförderflächen mit definierter Qualität permanente Beiträge ausgerichtet werden sollen, soll den Landwirten eine finanzielle Hilfestellung geboten werden, um die Qualität der BFF auf das geforderte Niveau anzuheben. Solche Aufwertungsmassnahmen beinhalten die Förderung für Aufwertungen bereits bestehender BFF oder die Aufwertung einer landwirtschaftlich genutzten Fläche zu einer BFF mit einmaligen Zahlungen. Dies kann beispielsweise die Neupflanzung einer Hecke, die Anlage eines Tümpels oder die Neuansaat einer artenreichen Wiese sein. Eine Aufwertung soll vom Bund mit einem vordefinierten Beitragsansatz gefördert werden. Die BFF wird nach der Aufwertung während einer Mindestdauer als BFF bewirtschaftet. Bei dieser Förderung handelt es sich um eine einmalige Zahlung.

Artenförderungsmassnahmen

Die Förderung bestimmter, sehr anspruchsvoller Arten (sogenannte Zielarten) erfordern spezifischere Massnahmen. Solche Artenförderungsmassnahmen, die über die Qualität und die Aufwertungsmassnahmen von BFF hinausführen, werden mit Zahlungen unterstützt. Das Vorgehen zur Umsetzung von Artenschutzmassnahmen läuft analog zum heute bereits existierenden Verfahren bei den Ressourcenprojekten (Art. 77a und b LwG) und Gewässerschutzprojekten (Art. 62a GschG). Der Bund legt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, die schwerpunktmässig zu fördernden Arten fest. Die Federführung bei der Erarbeitung der Artenschutzprojekte liegt beim Kanton. Der Bestand der zu fördernden Art wird erhoben und es werden Massnahmen zur Förderung dieser Art festgelegt und umgesetzt. Die Entwicklung der Art wird mittels eines Monitorings verfolgt. Das Konzept ist periodisch zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Eine finanzielle Beteiligung durch die Kantone wird vorausgesetzt. Es sind sowohl einmalige Zahlungen v.a. für die Projekterarbeitung als auch permanente Zahlungen für die Umsetzung der entsprechenden Massnahmen vorgesehen.

Massnahmen zur Förderung der funktionalen Biodiversität auf der Produktionsfläche

Für die Förderung der funktionalen Biodiversität sind spezifische Massnahmen auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche vorgesehen, die nicht als BFF bewirtschaftet werden. Bei einem Verzicht auf den Einsatz von gewissen Pflanzenschutzmitteln oder Mineräldüngern werden Zahlungen ausgerichtet. Das Konzept ermöglicht ein modulares Zusammenstellen von Verzichtsmassnahmen, die mit Beiträgen gefördert werden können. 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), kann eine höhere Zahlung ausgerichtet werden. Ein solcher Verzicht und allfällig damit verbundene Bewirtschaftungsumstellungen haben eine positive Auswirkung insbesondere auf die Bodenfruchtbarkeit, aber auch auf weitere Ökosystemdienstleistungen wie die Bestäubung oder die natürliche Schädlingsregulation.

8.3.4 Landschaftsqualitätsbeiträge

Zweck und Regelungsebene

Für die nationale Zielsetzung „Offenhaltung der Landschaft“ bestehen bereits im heutigen Direktzahlungssystem Anreize für eine flächendeckende Bewirtschaftung. Für die regionale Zielsetzung „vielfältige Landschaftsqualität“ fehlt hingegen eine gezielte Massnahme, da landschaftliche Vielfalt nur als Nebenprodukt von Biodiversität gefördert werden kann. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems ist diese Lücke zu schliessen. Landschaftsqualitätsbeiträge sollen die gezielte Pflege traditioneller Kulturlandschaften und die nachhaltige Gestaltung neuer Landschaften ermöglichen und damit dazu beitragen, die landschaftliche Vielfalt in der Schweiz zu erhalten. Sie zielen darauf ab, die Ansprüche der Bevölkerung an die Landschaft zu erfüllen. Mittels ergebnisorientierter Anreize soll Landschaftspflege zu einem wählbaren Produktionszweig der Landwirtschaft werden.

Agrarpolitik ist eine Bundesaufgabe und die Massnahmen sind deshalb grundsätzlich national auszugestalten. Sofern die Ziele effektiver erreicht werden können, sind für spezifische Leistungsbereiche die Kantone stärker einzubeziehen. Angesichts der beschriebenen Ausgangslage für den Bereich Landschaftsqualität, welche den Einbezug Betroffener voraussetzt, bietet sich eine regionalisierte Massnahme nach folgendem Prinzip an: Für Leistungen der Landwirtschaft, welche die Qualität der Landschaft betreffen, ist die Kompetenz der Zieldefinition an die regionale Ebene zu delegieren. Der Bund legt Leitlinien des Verfahrens fest, stellt materielle Grundlagen zur Verfügung und beurteilt die Projekte auf deren Basis. Die Kantone können weitere Anforderungen definieren, koordinieren die Projekte und leiten Gesuche nach einer Vorprüfung an den Bund weiter. Sie sind auch zuständig für die Umsetzung und beteiligen sich an der Finanzierung der Massnahmen.

Landschaftsqualitätsprojekte (LQ-Projekte)

LQ-Projektperimeter: Der Projektperimeter umfasst mindestens eine topografisch abgegrenzte Kammer (Richtgrössen: >10 km² Gesamtfläche und >5 km² LN und/oder Sömmerungsfläche). Administrative Grenzen rechtfertigen keine kleineren Perimeter. Die übrige Fläche des Projektperimeters kann auf bestockte und/oder Siedlungs-/Verkehrsfläche entfallen. Für die Bewilligung eines Projektes ist es schliesslich notwendig, dass die Bewirtschafter, mit denen Pflegeverträge abgeschlossen werden, zusammen mindestens zwei Drittel der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LN und Sömmerungsfläche) im LQ-Projektperimeter bewirtschaften.

Beteiligungsverfahren: Landschaftsziele werden projektbezogen und partizipativ auf regionaler Ebene festgelegt. Damit möglichst alle Ansprüche an die Landschaft einbezogen werden können, genügen LQ-Projekte dem Standard von Landschaftsentwicklungskonzepten (LEK¹⁰⁵) oder gleichwertigen Verfahren. Im Hinblick auf eine Balance zwischen griffigen Anforderungen und effizientem Vorgehen ist vom Bund ein geeigneter Verfahrensraster zu entwickeln. Dieser Raster soll beispielsweise den

¹⁰⁵ Ein LEK lässt sich folgendermassen charakterisieren: Erstens sind die verschiedenen Nutzungsansprüche an einzelne Teilräume zu erfassen. Zweitens werden diese Nutzungsansprüche auf gegenseitige Verträglichkeit untersucht und gewichtet. In einem dritten Schritt wird versucht, möglichst viele dieser Nutzungsansprüche gleichzeitig nebeneinander und möglichst sogar mit gegenseitigem Vorteil füreinander in Entwicklungszielen unterzubringen und planerisch festzuhalten. Bei der Erarbeitung derartiger Zielsetzungen sind jene Kreise einzubeziehen, die die Landschaft nutzen. Vgl. auch Bolliger et al. (2002).

Einbezug der betroffenen Akteure sicherstellen, eine isolierte Betrachtung der Landwirtschaft verhindern und die Einhaltung standardisierter Prozesse für die regionalisierte Zielfindung (Bottom-up) garantieren.

Zielfestlegung: Die Erarbeitung von Zielen für Landschaftsqualität erfolgt sektorübergreifend (Einbezug von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Gewässer, Wald usw.) und hinsichtlich der Landwirtschaft überbetrieblich. Übergeordnete Zielsetzungen, welche sich aus bestehenden Schutzgebieten (Nationalpark, Naturpärke, Biosphärenreservat), Inventaren (BLN, Moorlandschaften, IVS) oder weiteren Planungsgrundlagen mit Landschaftszielen (Richtplanung, bestehende LEK) ergeben, sind zwingend zu berücksichtigen. Als Arbeitshilfe für die Festlegung von Landschaftszielen ist vom Bund die Erarbeitung von Landschaftsplanungsgrundlagen für wichtige Typenlandschaften zu prüfen¹⁰⁶. LQ-Projekte sollen zudem Mindestanforderungen an den haushälterischen Umgang mit Kulturland erfüllen und müssen deshalb auch Ziele zum quantitativen Bodenschutz enthalten (vgl. Ziff. 8.4.2). Schliesslich ist bei der Festlegung der Ziele in Analogie zu den entsprechenden Bestimmungen für Wald und Weide (Art. 699 Zivilgesetzbuch, ZGB)¹⁰⁷ im Hinblick auf die Erlebbarkeit der Landschaft auch die Zugänglichkeit zum landwirtschaftlichen Wegnetz zu klären.

LQ-Verträge: Der im LQ-Projekt als Ziel definierte Sollzustand ist für die von den Landwirten genutzte Fläche planerisch festzuhalten. Gleichzeitig wird der zusätzliche Aufwand für die Bewirtschaftung von Teilflächen und Elementen bemessen und ein provisorischer Verteilschlüssel der Landschaftsqualitätsbeiträge festgelegt. Gestützt auf diese Plangrundlage schliesst der Kanton mit den Bewirtschaftern von Betrieben und Sömmerungsbetrieben Landschaftsqualitätsverträge (LQ-Verträge) ab. Ein LQ-Vertrag beinhaltet Vereinbarungen zwischen Bewirtschafter und Kanton. Diese Vereinbarungen bestehen aus einer kartografischen Darstellung von Ist- und Sollzustand¹⁰⁸. Bereits bei der Zielfestlegung ist jedoch darauf zu achten, dass die notwendigen Bewirtschaftungsanpassungen aus agronomischer Sicht tragbar sind. Ein LQ-Vertrag betrifft die gesamte Betriebsfläche, für welche das Projekt Bewirtschaftungsanpassungen vorsieht, sowie allenfalls weitere Vereinbarungen, welche nicht Flächen betreffen, sondern beispielsweise Gebäude oder Tiere. Können sich Bewirtschafter mit den festgelegten Zielen nicht einverstanden erklären, bleibt deren Betriebsfläche ausserhalb des LQ-Vertrags-Perimeters (Prinzip der Freiwilligkeit). Die Verpflichtungsdauer beträgt 6 Jahre. Steigen Bewirtschafter vorher aus dem Vertrag aus, sind die gewährten Beiträge grundsätzlich zurückzuerstatten. Für die Kontrolle von Vereinbarungen sind die Kantone zuständig. Dem BLW obliegt die Oberaufsicht. Nach Ablauf der Vertragsperiode muss der Sollzustand erreicht sein, damit für eine nächste Periode erneut Verträge abgeschlossen werden können. Zielsetzungen sind von der Trägerschaft zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Dabei ist es nicht notwendig, das Projekt von Grund auf zu überarbeiten; für bestehende Projekte soll die Fortführung mittels eines vereinfachten Verfahrens möglich sein.

Projektbeurteilung: Die Gesuchsbehandlung wird in zwei Schritten vorgenommen. Nach der planerischen Darstellung der LQ-Projektziele nimmt der Bund eine Vorprüfung des LQ-Projekts vor. Auf eine Vorprüfung kann verzichtet werden, wenn für den Projektperimeter bereits landschaftliche Zielsetzungen bestehen (Inventare, Pärke, Richtplanung, bestehende LEK usw.). Nach dem Entwurf der Verträge reicht der Kanton das LQ-Projekt dem Bund zur definitiven Prüfung und Bewilligung der Finanzierung ein. Das BLW entscheidet nach Massgabe der verfahrensmässigen und materiellen Vorgaben und räumt dabei dem BAFU die Möglichkeit zur Stellungnahme ein.

¹⁰⁶ Diese könnten sich an der in Erarbeitung befindlichen Landschaftstypologie Schweiz orientieren (ARE et al. 2008).

¹⁰⁷ SR 210

¹⁰⁸ Die kartografische Darstellung enthält bspw. folgende Informationen: Grundbuchparzellen, LN mit Kulturcodes, Betriebsfläche, Sömmerungsfläche, Inventarobjekte/-flächen und Schutzgebiete, Wald, Gewässerschutz-zonen, Bauzonen, wesentliche Landschaftselemente (Feldobstbäume, Hecken, Kanäle, Einzelbäume, Zäune, Terrassen usw.).

Landschaftsqualitätsbeiträge

Beitragsberechtigung: Beitragsberechtigt für Landschaftsqualitätsbeiträge (LQ-Beiträge) sind Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von (Ganzjahres-)Betrieben und Sömmerungsbetrieben, welche den ÖLN einhalten bzw. die Anforderungen der SöBV erfüllen. Wie bei der Förderung der Biodiversität soll es auch im Sömmerungsgebiet möglich sein, Anreize für die gezielte Landschaftspflege zu bieten. LQ-Beiträge können nicht nur auf der LN oder Sömmerungsfläche, sondern auch auf den übrigen vom Bewirtschafter gepflegten Flächen (bspw. gestufter Waldrand, Hecken, Gewässerraum, Waldweiden, Streuland)¹⁰⁹ ausgerichtet werden, welche an LN oder Sömmerungsfläche angrenzen und für das Landschaftsbild von Bedeutung sind (weiträumige Waldbewirtschaftung hingegen soll nicht zu Beiträgen berechtigen).

Finanzierung: Eine kantonale Kofinanzierung der LQ-Beiträge im Umfang von 20 % wird vorausgesetzt. Dies lässt sich damit rechtfertigen, dass nebst dem übergeordneten Interesse an Landschaftsvielfalt hinsichtlich Landschaftsqualität im Wesentlichen die Region von den entsprechenden Leistungen der Landwirtschaft profitiert. Ein spezieller Bundesbeitrag an die Projektierung von Landschaftsqualitätsmassnahmen (Anschubfinanzierung) ist nicht vorgesehen. Erfahrungsgemäss betreffen bei LEK die Finanzierungsprobleme nicht die Erarbeitungs-, sondern die Umsetzungsphase.

Beitragssystem: Es wird grundsätzlich ein für sämtliche Vertragsflächen einheitlicher Landschaftsqualitätsbeitrag ausgerichtet. Der Bund übernimmt 80 % der Kosten, der Kanton finanziert die übrigen 20 %. Die Mittel werden leistungsbezogen nach einem im Rahmen des LQ-Projekts festgelegten Schlüssel für die Bewirtschaftung verschiedener Vertragsflächen und -elemente verteilt. Auf diese Weise kann ein stärkeres Engagement für die Landschaftspflege leistungsbezogen gefördert werden, und eine eigentliche Spezialisierung von Betrieben auf Landschaftspflege ist dort möglich, wo diese Leistung gewünscht wird. Ins Auge zu fassen ist dabei eine Differenzierung des einheitlichen LQ-Beitrags in Abhängigkeit des jeweiligen LQ-Projekts: So ist bei Landschaftsaufwertungen in reinen Ackerbaugebieten, wo bspw. im Wesentlichen zusätzliche Auflagen zur Fruchtfolge vereinbart werden, der zusätzliche Aufwand zweifellos bescheidener als etwa bei Terrassenlandschaften oder steilen und gegliederten voralpinen Tälern mit einem Vertragsschwerpunkt Waldrandpflege. Mit den Mitteln des einheitlichen LQ-Beitrags können im Rahmen der 6-jährigen Verträge auch einmalige landschaftliche Aufwertungsmassnahmen finanziert werden, die keine wiederkehrende Leistung verlangen (Trockenmauern, Durchforstung oder Anlage von Hecken, Prügelpfade, Alleebäume usw.).

Schnittstelle zu den Biodiversitätsbeiträgen

Die Lebensraumvielfalt als Zielsetzung, welche mit Biodiversitätsbeiträgen gefördert werden soll, ist auch ein Aspekt von Landschaft. Die Schnittstelle zwischen Biodiversität und Landschaft ergibt sich darüber, dass gewisse Landschaftselemente sowohl für Landschaftsästhetik als auch für Artenvielfalt bedeutsam und förderlich sind. Sofern gestufte Waldränder oder Hecken von der Bevölkerung in einer bestimmten Region als wesentlich für die Landschaftsentwicklung eingestuft werden, erfüllen sie gleichzeitig landschaftsästhetische Anliegen und Biodiversitätsziele. Beinhaltet hingegen die Landschaftsentwicklung aufgrund regionaler Ansprüche beispielsweise die Förderung des Bergackerbaus oder eine Neupflanzung von Alleen, handelt es sich um Elemente, die für die Landschaftsästhetik zwar von Bedeutung sind, hinsichtlich Biodiversität jedoch nur geringe Effekte haben. Aus diesem Grund ist das Verhältnis von LQ- und Biodiversitätsbeiträgen wie folgt zu klären:

LQ-Projekte und einmalige Aufwertungsmassnahmen: Im Perimeter von LQ-Projekten können für einmalige Aufwertungsmassnahmen Biodiversitätsbeiträge entrichtet werden, wenn die entsprechenden Landschaftselemente auch für die Biodiversität von Nutzen sind. Ist deren Unterhalt Gegenstand einer Vereinbarung im Rahmen eines LQ-Vertrags, können zudem Landschaftsqualitätsbeiträge aus-

¹⁰⁹ Einige aufgelistete Beispiele gehören heute zur LN. Es ist jedoch zu prüfen, ob die LN inskünftig auf die produktive Fläche zu beschränken und beispielsweise die Pflege von Hecken oder Gewässerraum ausschliesslich über Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge zu fördern wäre.

gelöst werden, solange sie während der definierten Mindestdauer die Anforderungen der Biodiversität (definierte Qualitätskriterien von BFF durch das Biodiversitätskonzept) erfüllen. Nach Ablauf dieser Mindestdauer bleibt der Anspruch auf den Landschaftsqualitätsbeitrag bestehen, auch wenn das Element nicht mehr als BFF bewirtschaftet wird (bspw. Hecke ohne Krautsaum). Für Landschaftselemente, die nur die Landschaftsästhetik betreffen, wird hingegen kein Beitrag für die einmalige Aufwertung ausgerichtet. Das flexible Beitragskonzept ermöglicht es, für erwünschte Aufwertungsmassnahmen Mittel aus dem Sammeltopf zu verwenden.

LQ-Projekte und Artenförderung: Die regionale Trägerschaft hat die Möglichkeit, das Modul „Artenförderung“ aus dem Biodiversitätskonzept und das LQ-Projekt in einem Gesamtprojekt zu vereinen und als ein Gesuch beim Bund einzureichen. Dabei geniesst bei der Zusammenführung der beiden Konzepte die Artenförderung Priorität vor der Landschaftsästhetik, d.h. die Wirksamkeit der Artenförderung darf nicht auf Kosten von Ansprüchen der Bevölkerung an die Landschaft beeinträchtigt werden. Für den Fall, dass nur entweder der Teil Artenförderung oder der Teil Landschaftsqualität des vereinigten Projekts gutgeheissen werden kann, gilt Folgendes: Das Artenförderungskonzept kann immer unabhängig von der Landschaftsqualität bewilligt werden; das Teilprojekt Landschaftsqualität kann nur dann separat bewilligt werden, wenn es der Zielsetzung der Artenförderung nicht entgegenläuft. Bestehen zum Zeitpunkt des Starts von LQ-Projekten im Perimeter bereits Artenförderungsmassnahmen, sind diese zwingend zu berücksichtigen und in die Zielsetzung zu integrieren.

Bei der Umsetzung der Landschaftsqualitäts- und der Biodiversitätsbeiträge ist zudem ein besonderes Augenmerk auf die Abstimmung zu Politikbereichen mit ähnlich gerichteter Zielsetzungen zu legen. Die Massnahmen des NHG, des USG und des LWG sind möglichst gut miteinander zu koordinieren. Synergien sollen genutzt werden und Doppelspurigkeiten im Vollzug sowie Mehrfachsubventionen sind zu vermeiden und entsprechende Mitteltransfers zwischen den Aufgabengebieten Umwelt und Landwirtschaft sind zu prüfen.

8.3.5 Tierwohlbeiträge

Die Förderung des Tierwohls über die Programme „besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme“ BTS und „regelmässiger Auslauf im Freien“ RAUS hat sich bewährt. Zudem zeigt der Anreiz eines um 20 % erhöhten Ansatzes der Investitionshilfe-Pauschale pro GVE für den Bau von BTS-Ställen ebenfalls die gewünschte Wirkung. Es besteht somit kein dringender Handlungsbedarf, an den beiden Tierwohlprogrammen als auch am System der Investitionshilfeszuschläge grundsätzliche Änderungen vorzunehmen.

Eine vertieft abzuklärende Frage ist, ob für die Förderung des Tierwohls die Direktzahlungen oder die Investitionshilfen allenfalls stärker gewichtet werden sollen. Am effizientesten wäre es, wenn mit den Investitionshilfen die baulichen Mehrkosten gegenüber dem Standard gemäss geltendem Tierschutzrecht abgedeckt und mit den Direktzahlungen die Mehrkosten entschädigt würden, welche die tierfreundlichere Haltungsform im permanenten Betrieb verursacht.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass BTS-konforme Ställe in gewissen Fällen aufgrund von einfacheren Stallsystemen tiefere Investitionskosten verursachen als konventionelle (z.B. Laufställe für Kühe). Meistens sind jedoch BTS-Ställe teurer, weil z.B. ein höherer Platzbedarf pro Tier notwendig ist oder zusätzliche Anforderungen gelten (z.B. Mehrflächensystem). Baukostenvergleiche zeigen, dass je nach Tierkategorie grosse Unterschiede bestehen. Entsprechend wäre der BTS-Zuschlag bei den Investitionshilfen nach Tierkategorien zu differenzieren.

Auch mit einer gezielteren Förderung von BTS-Ställen mittels Investitionshilfen bleiben die BTS-Direktzahlungsbeiträge notwendig. Erstens fallen teilweise im permanenten Betrieb eines BTS-Stalles Mehrkosten an, z.B. wegen erhöhtem Strohbedarf oder Mehrarbeit zur Erfüllung verschiedener mit dem Programm verbundener Auflagen. Zweitens ist ein permanenter Anreiz für BTS-Ställe mit höheren Flächenanforderungen notwendig, wenn es möglich ist, den Stall mit geringem Aufwand konventionell und/oder mit höherem Tierbesatz zu nutzen. Drittens gelten für die Ausrichtung von Investitionshilfen erhöhte gesamtbetriebliche Anforderungen, sodass nicht alle Stallbauvorhaben mit Investitions-

hilfen unterstützt werden. Hier sind die BTS-Beiträge weiterhin das einzige Instrument, um die besonders tierfreundliche Stallhaltung zu fördern.

Die Höhe der Beiträge hängt von den tierkategoriespezifischen Kosten (einmalige und permanente) und den am Markt erzielten Mehrerlösen ab. Da die Zielsetzung eine möglichst hohe Beteiligung ist, müssen die Beiträge gegenüber heute allenfalls differenzierter ausgestaltet werden.

8.4 Weitere Instrumente zur Erreichung der übrigen Leistungsziele

8.4.1 Nachhaltige Ressourcennutzung: Förderung ressourcenschonender Techniken und betrieblicher Innovationen

In diesem Kapitel wird das Konzept zur Förderung der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen Boden, Wasser, Luft und Klima respektive zur Verbesserung der Zielerreichung in den Umweltzielen Landwirtschaft mit stofflichem Bezug dargelegt. Konform mit dem Verursacherprinzip soll die Vermeidung von negativen Externalitäten bzw. von Verschmutzungen nicht permanent mit finanziellen Mitteln unterstützt werden. Zeitlich befristete finanzielle Anreize sind jedoch sinnvoll zur Förderung der Einführung neuer Techniken respektive zur Sanierung eines nicht zielkonformen Zustandes (vgl. Ziff. 5.3.8). Solche Förderbeiträge sollen aber nach gegebener Zeit auslaufen und durch andere, dauerhafte Lösungen abgelöst werden. Eine dauerhafte Zahlung würde nicht nur dem im Umweltrecht verankerten Verursacherprinzip widersprechen, sondern auch betreffend Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung an Grenzen stossen.

Der Grundsatz der nicht dauerhaften Zahlungen zur Vermeidung von negativen Externalitäten soll konsequent umgesetzt werden. Dieses Kapitel beschreibt das dazu erarbeitete Konzept. Es besteht aus vier Elementen.

Weniger Nebenwirkungen aus der Förderung der positiven Leistungen

Erstes Element im Konzept zur Vermeidung negativer Externalitäten ist die Gestaltung der permanenten Beiträge gemäss Ziff. 8.3 (Kulturlandschafts-, Versorgungssicherheits-, Biodiversitäts-, Landschaftsqualitäts- und Tierwohlbeiträge). Die genauere Ausrichtung dieser Beiträge auf die damit verfolgten Ziele sowie die Beschränkung der dafür vorgesehenen Mittel auf dasjenige Niveau, das für die Zielerreichung notwendig ist, bewirken eine stärkere Entkopplung der Zahlungen von der Produktion. Insbesondere mit dem weitgehenden Verzicht auf tiergebundene Beiträge wird ein Wegfall von Anreizen zur Intensivierung der Tierhaltung bewirkt.

Beibehaltung des ÖLN und der weiteren gesetzlichen Bestimmungen

Zweites Element zur Vermeidung von negativen Externalitäten ist die Beibehaltung des ÖLN als gesamtbetriebliche Grundvoraussetzung für den Bezug von Direktzahlungen. Auch die Umweltvorschriften sollen weitergeführt werden. Verbesserungen werden beim Vollzug dieser rechtlichen Grundlagen angestrebt, beispielsweise mit Massnahmen und Hilfsmitteln zur Verbesserungen des überbetrieblichen Nährstoffmanagements.

Weiterführung der Förderung freiwilliger Projekte

Die beiden bestehenden Instrumente zur Förderung von freiwilligen Projekten, die die nachhaltige Nutzung der natürlicher Ressourcen verbessern, sollen weitergeführt werden. Es handelt sich um folgende Massnahmen:

- Projekte zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Nutzung natürlicher Ressourcen gemäss Art. 77a und 77b LwG. Der Bund richtet Beiträge an regionale und branchenspezifische Projekte aus. Die Beiträge richten sich nach der Wirkung des Projekts, betragen maximal 80 Prozent der anrechenbaren Kosten und werden an eine Trägerschaft ausgerichtet. Die Beiträge sind auf sechs Jahre befristet und sind an die Bedingung geknüpft, dass die Wirkung der Pro-

jekte über die Projektdauer Zeit hinaus erhalten bleibt (z.B. Projekte zur Reduktion der Ammoniakemissionen).

- Projekte zur Verminderung von übermässigen Gewässerbelastungen durch Nitrat, Phosphor oder Pflanzenschutzmittel gemäss Art. 62a GSchG. Der Bund entrichtet Beiträge an Landwirtschaftsbetriebe, die Massnahmen zur Reduktion von Stoffeinträgen in Gewässer ergreifen. Entgegen dem Verursacherprinzip werden solche Massnahmen heute dauerhaft unterstützt (z.B. Projekte zur Reduktion der Nitrat- oder PSM-Einträge) . Im neuen Konzept soll die finanzielle Unterstützung von Massnahmen gemäss Art. 62a GSchG zeitlich befristet werden und wie bei den Projekten gemäss Art. 77a und 77b LwG an die Bedingung geknüpft werden, dass die Wirkung über die Unterstützungsperiode hinaus erhalten bleibt.

Daneben entfalten auch im Rahmen der Strukturverbesserungen unterstützte Projekte Wirkung bezüglich der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen. So werden zum Beispiel bei Gesamtmeliorationen und bei Projekten zur regionalen Entwicklung gemäss LwG Art. 93 Abs.1 Bst. c ökologische Anliegen umgesetzt.

Befristete Ressourceneffizienzbeiträge

In Bereichen, in denen trotz Umsetzung der oben aufgeführten Massnahmen voraussichtlich Ziellücken bei den natürlichen Ressourcen bleiben, soll die Einführung von ressourcenschonenden Techniken (z.B. Schleppschlauchverteiler oder Antidriftdüsen) und betrieblichen Innovationen mit **Ressourceneffizienzbeiträgen** gefördert werden. Bedingung dazu ist, dass die Massnahmen erwiesenermassen zur Verringerung der Ziellücken beitragen und technisch und betrieblich umsetzbar sind. Dies betrifft insbesondere Massnahmen, die sich in freiwilligen Projekten bewährt haben. Je nach Art der Ziellücke kann eine solche Förderung gesamtschweizerisch erfolgen oder speziell auf Regionen oder Branchen mit Ziellücken ausgerichtet sein. Die Finanzierung erfolgt vollumfänglich durch den Bund. Ressourceneffizienzbeiträge sind eine sinnvolle Ergänzung zu den gut eingeführten, ebenfalls nur befristet ausgerichteten Beiträgen gemäss Art. 77a und 77b LwG, die jedoch auf einzelne regionale oder branchenspezifische Projekte beschränkt sind. Insbesondere wenn es um die Schliessung von überregionalen Ziellücken geht, sind Ressourceneffizienzbeiträge von Vorteil, weil damit nicht mehrere gleichgelagerte Projekte einzeln erarbeitet, beurteilt und administriert werden müssen.

Die Förderung bestimmter Techniken oder Innovationen mittels Ressourceneffizienzbeiträgen ist befristet. Wie bei den freiwilligen Projekten nach Art. 77a und 77b LwG, muss sichergestellt werden, dass die Umweltwirkung über die Dauer der Beitragszahlung hinaus erhalten bleibt. Eine Möglichkeit besteht darin, die Anwendung der entsprechenden Technik als gute landwirtschaftliche Praxis nach Ablauf der Förderung im ÖLN zu verankern. Dies müsste im Sinne stabiler, voraussehbarer Rahmenbedingungen frühzeitig beschlossen und mit einer entsprechenden Übergangsfrist umgesetzt werden.

Der Vorteil der befristeten Ressourceneffizienzbeiträge gegenüber der Förderung von Einzelprojekten liegt darin, dass sie nicht von der Initiative einer Region oder einer Branche abhängig sind und somit bei geringeren administrativen Kosten eine breitere Wirkung entfalten können.

8.4.2 Quantitativer Bodenschutz: Verknüpfung von Raumplanung und Direktzahlungen

Ein wichtiges Ziel in den drei Leistungsbereichen sichere Versorgung, Lebensgrundlagen und Landschaft ist die quantitative Erhaltung des Kulturlands. Der Verlust von fruchtbarem Boden geschieht heute hauptsächlich durch Verwaldung und durch Versiegelung. Währenddem mit dem Kulturlandschaftsbeitrag und mit konkreten LQ-Projekten dem Waldeinwuchs entgegengewirkt werden kann, sind die ökonomischen Anreize dieser Massnahmen zu gering, um die Versiegelung wirksam einzudämmen. Die quantitative Erhaltung des Kulturlands ist jedoch eine zentrale Voraussetzung, damit die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen weiterhin erbringen kann.

Das Raumplanungsrecht bezweckt den Schutz bzw. die haushälterische Nutzung des Bodens. Aber weder das Raumplanungsgesetz noch der Sachplan Fruchtfolgeflächen haben in den letzten Jahren verhindern können, dass fruchtbares Kulturland in grossem Umfang der Siedlungsentwicklung wei-

chen musste. Der Entwurf des neuen Raumentwicklungsgesetzes (E-REG), der momentan in Vernehmlassung ist, schlägt diesbezüglich griffigere Instrumente vor. Inwieweit sich die aktuelle Entwicklung mit diesen verbessern wird, ist derzeit offen. Es besteht zwar ein rechtlicher Rahmen, der den Erhalt von genügend Kulturland für die Landwirtschaft bezweckt (bisher Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG, neu Art. 7 Bst. c E-REG), aber die Versiegelung ist ökonomisch derart attraktiv, dass die aktuell geltenden Instrumente nicht korrekt umgesetzt werden.

Um den Schutz des fruchtbaren Kulturlands zu verbessern, soll deshalb die Raumplanung mit dem Instrument der Direktzahlungen verknüpft werden. Es geht dabei nicht darum, mit Direktzahlungsbeiträgen die landwirtschaftliche Nutzung mit finanziellen Anreizen gleich attraktiv zu machen wie die Versiegelung. Das wäre viel zu teuer und praktisch nicht umsetzbar. Vielmehr soll mit der Verknüpfung von Raumplanung und Direktzahlungen die Attraktivität der Versiegelung reduziert werden. Folgende Massnahmen sind vorgesehen:

1. Ausschluss von Flächen in der Bauzone von den Direktzahlungen. Mit der Einzonung von Landwirtschaftsland in eine Bauzone nach Artikel 14 RPG wird die Zweckbestimmung geändert. Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung dieser Flächen bekommt damit den Status einer Übergangslösung bis zum Zeitpunkt der endgültigen Überbauung. Die Bewirtschaftung ist somit nicht nachhaltig, weshalb sich eine Ausrichtung von Direktzahlungen auf diesen Flächen nicht rechtfertigen lässt. Alle rechtmässig im Rahmen der Nutzungsplanung ausgeschiedenen Bauzonen sollen daher von den Direktzahlungen ausgeschlossen werden. Den mit dieser Änderung verbundenen Härtefällen bei Pachtverhältnissen (der landwirtschaftliche Bewirtschafter verliert die Direktzahlungen und hat keinen finanziellen Vorteil von der Einzonung) wird einerseits über die Anpassungsbeiträge begegnet andererseits wird sich das Problem mittelfristig über den Markt lösen, weil die Pachtpreise für Bauzonenflächen sinken werden.
2. Verpflichtung der Kantone oder Gemeinden zur Mitfinanzierung der Direktzahlungen bei hohem Bodenverbrauch. In Anlehnung an den Entwurf des neuen Raumentwicklungsgesetzes (Art. 74 E-REG) ist ein Modell denkbar, bei dem denjenigen Kantonen oder Gemeinden, die viel Kulturboden (namentlich Fruchtfolgeflächen) einzonen bzw. versiegeln, die Direktzahlungen des Bundes gekürzt würden. Um eine Kollektivbestrafung der Landwirtschaft und eine Gefährdung der Leistungserbringung zu verhindern, müssten die Kantone oder Gemeinden verpflichtet werden, die Differenz zum Bundesbeitrag mit eigenen Mitteln zu ergänzen. Dazu müsste eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.
3. Einbindung des quantitativen Bodenschutzes in das Konzept der Landschaftsqualitätsbeiträge (vgl. Ziff. 8.3.4). Kantonale Konzepte zur Förderung der Landschaftsqualität würden vom Bund nur genehmigt, wenn diese Mindestanforderungen an Landschaftsqualitätsprojekte bezüglich des haushälterischen Umgangs mit Boden (insbesondere den Erhalt von Fruchtfolgeflächen) vorsehen. Dies hätte den Vorteil, dass in die landschaftlichen Gesamtplanungen immer auch das Anliegen des quantitativen Bodenschutzes einbezogen werden müsste.

Mit der Verknüpfung der Raumplanung mit den Direktzahlungen wird der Anreiz zur Einzonung bzw. Versiegelung von Landwirtschaftsland eingedämmt, was zu einem schonenderen Umgang mit der wertvollen Ressource Kulturboden führt.

8.4.3 Dezentrale Besiedlung: Gezielte Förderung über Strukturverbesserungsmassnahmen

Mit den in Ziff. 8.3 erwähnten Direktzahlungen fliessen weiterhin namhafte Mittel in den ländlichen Raum. Über die Kulturlandschafts- und die Versorgungssicherheitsbeiträge werden die Produktionsschwernisse in den höheren Zonen weiterhin in bisherigem Umfang ausgeglichen. Eine zusätzliche, spezifisch auf die Erhaltung der dezentralen Besiedlung ausgerichtete Direktzahlung ist jedoch aus folgenden Gründen nicht sinnvoll:

- Wie in Ziff. 6.4.1 beschrieben, verfolgt der Bund in den Sektoralpolitiken keine expliziten, quantifizierten Ziele bezüglich dezentraler Besiedlung. Eine spezifische Direktzahlung für die dezentrale Besiedlung liesse sich somit aufgrund der fehlenden Zielsetzung auf Stufe Bund nicht rechtfertigen.

- Da die dezentrale Besiedlung nicht von der Landwirtschaft allein sichergestellt werden kann, liesse sich ein spezifisches Instrument, das nur auf einen landwirtschaftlichen Bezückerkreis ausgerichtet ist, nicht begründen.
- Direktzahlungen bieten keinen Anreiz für Innovation und Wertschöpfung auf dem Markt. Mit einer Direktzahlung für die dezentrale Besiedlung würde nur Strukturhaltung betrieben, was kontraproduktiv wäre, da sich dadurch die Diskrepanz bezüglich wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu den übrigen Regionen nur verstärken würde.
- Um Direktzahlungen für die dezentrale Besiedlung auszurichten, wäre es notwendig, besiedlungsgefährdete Gebiete auszuscheiden. Eine solche Ausscheidung wäre schwierig, aufwendig und im konkreten Fall oft auch ungerecht. Dies kann auch aus der bereits zitierten ETH-Studie (Rieder et al. 2004) gefolgert werden. So sind z.B. die Verhältnisse in grossflächigen Gemeinden oft so unterschiedlich, dass eine Festlegung der Besiedlungsgefährdung auf Stufe Gemeinden nicht befriedigend machbar wäre.

Der Bund soll die dezentrale Besiedlung dort fördern, wo auf lokaler Ebene eine Initiative besteht. Dies geschieht einerseits über die ordentliche Regionalpolitik (vgl. Ziff. 3.4.8), andererseits soll eine spezifische Förderung der dezentralen Besiedlung auch weiterhin über das Instrumentarium der Strukturverbesserungen (Investitionshilfen) erfolgen. Namentlich über gemeinschaftliche Bodenverbesserungen und Projekte zur regionalen Entwicklung ist eine gezielte Förderung der dezentralen Besiedlung möglich. Der Bund leistet einen Zusatzbeitrag an solche Vorhaben, wenn diese zur Umsetzung übergeordneter regionaler Ziele beitragen (Art. 17 Abs. 1 Bst. f Strukturverbesserungsverordnung, SVV)¹¹⁰. Wenn also Kantone konkrete Besiedlungs- oder Beschäftigungsziele formuliert haben, können regionale Entwicklungsprojekte eine höhere Bundesförderung auslösen, wenn aufgezeigt wird, wie sie zur Erreichung dieser Ziele beitragen.

8.5 Einkommenssicherung

Die Zielsetzung bezüglich Einkommenssicherung bezweckt einerseits, dass die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen langfristig erbringen kann und andererseits, dass soziale Notlagen aufgrund von Veränderungen der agrarpolitischer Rahmendbedingungen verhindert werden. Die vorgeschlagene, klarere Entkopplung der beiden Ziele bedingt auch eine Entkopplung auf Ebene der Instrumente.

8.5.1 Leistungsbezogene Direktzahlungen zur Sicherstellung der langfristigen Leistungserbringung

Die erste Zielsetzung bedingt keine zusätzlichen spezifischen Instrumente. Die im Direktzahlungskonzept, in den Ziff. 8.3 und 8.4 dargestellten Instrumente reichen aus, damit die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen zielgerichtet und effizient erbringt. Die Anreize pro Instrument sind entsprechend dem Grundsatz des Tailoring so zu justieren, dass die je Leistungsbereich getroffenen Ziele erreicht werden. Aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge und auch der Trägheit des Systems ist die Zielsetzung im Sinne einer Kontrollfunktion zu verstehen. Die Mittel, die über die einzelnen, zielgerichteten Instrumente fliessen, sollen insgesamt so hoch sein, dass die Landwirtschaft die Leistungen langfristig erbringen kann. Die Gesamtsumme dieser leistungsbezogenen Direktzahlungen wird voraussichtlich tiefer sein als die heutigen Direktzahlungen, da ein Teil der heutigen Direktzahlungen nicht die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, sondern die Sicherstellung der Sozialverträglichkeit bezweckt (vgl. Ziff. 8.7.2).

8.5.2 Anpassungsbeiträge zur Sicherstellung eines sozialverträglichen Übergangs

Die Differenz zwischen den bisherigen und den neu ausschliesslich auf die Leistungserbringung ausgerichteten Direktzahlungen soll in Form eines spezifischen Instruments, den **Anpassungsbeiträgen**, ausgerichtet werden. Die Anpassungsbeiträge sind ein explizit transferorientiertes Instrument, mit dem

¹¹⁰ SR 913.1

ein sozialverträglicher Übergang zwischen dem bisherigen und dem weiterentwickelten Direktzahlungssystem erreicht werden soll. Sie sind entsprechend den in Ziff. 5.3.5 eingeführten Kriterien konzipiert, so dass die Transfereffizienz dieser Zahlung möglichst hoch ist:

- Da die Anpassungsbeiträge nicht im Zusammenhang stehen mit der Leistungserbringung, sind sie nicht an leistungsbezogene Kriterien wie Fläche oder Tierzahl geknüpft, sondern vollständig entkoppelt.
- Die Anpassungsbeiträge werden personengebunden ausgerichtet. Damit stellt sich die Frage, was mit der Beitragsberechtigung bei einer Betriebsaufgabe bzw. -übergabe geschieht? Es bestehen verschiedene Optionen: a) die Beitragsberechtigung erlischt, b) sie kann auf einen allfälligen Nachfolger übertragen werden oder c) sie besteht weiter.
Erlischt die Beitragsberechtigung bei einer Aufgabe der Bewirtschaftung, hat dies zur Folge, dass der Betrieb solange wie möglich weiterbewirtschaftet und nicht an einen allfälligen Hofnachfolger übergeben wird. Damit würde in unerwünschter Weise in die Strukturentwicklung eingegriffen.
Eine Übertragung des Beitragsanspruchs auf die nachfolgende Generation lässt sich schwer begründen, da die Hauptzielsetzung der Massnahme eine sozialverträgliche Anpassung ist und sich für die jüngere Generation schwerlich ein Anspruch auf eine solche Unterstützung durch den Bund rechtfertigen lässt (6.6.2).
Ein Weiterbestehen der Beitragsberechtigung hat zwar den Nachteil, dass gewisse Mittel an Personen fließen, die nicht mehr in der Landwirtschaft tätig sind. Das wird dadurch relativiert, dass aufgrund der Einführung einer solchen, von der Fläche entkoppelten Zahlung gleichzeitig auch weniger Mittel über die Bodenrente an Personen ausserhalb der Landwirtschaft abfließen. Der Effekt kann zusätzlich eingeschränkt werden, indem man geeignete Begrenzungskriterien, wie beispielsweise Einkommensgrenzen definiert. Deshalb ist die Option c) zu favorisieren; die Beitragsberechtigung soll bei Betriebsaufgabe mit klar definierten Einschränkungen weiterbestehen (vgl. Ziff. 8.6).
- Die Anpassungsbeiträge sollen befristet ausgerichtet werden. Sie sollen im Lauf der Zeit in sozialverträglichem Rhythmus reduziert werden. Sind die Preise rückläufig werden die frei werdenden Mittel zu den leistungsbezogenen Direktzahlungen umgelagert, ansonsten werden sie eingespart (vgl. 8.7.2).

Bei der Einführung des Beitrags entspricht dessen Höhe der Differenz zwischen den Direktzahlungen, die ein Betriebsleiter vor und jenen, die er nach Umsetzung der Reform erhält. Damit können zwei Effekte aufgefangen werden:

1. **Umverteilungen aufgrund von Änderungen bei den Instrumenten:** Anpassungen bei der Ausgestaltung der Direktzahlungsinstrumente führen unweigerlich zu Umverteilungen innerhalb des Sektors. Auch wenn die Gesamtsumme der leistungsbezogenen Direktzahlungen vor und nach Umsetzung gleich bleiben würde, gibt es Betriebe, die netto verlieren und solche, die netto gewinnen.
2. **Differenzierung zwischen leistungsbezogenen Direktzahlungen und transferorientierten Zahlungen:** Indem die Höhe der leistungsbezogenen Direktzahlungen auf das zur Leistungserbringung notwendige Niveau beschränkt wird, wird ein Teil der heutigen Direktzahlungen neu über die Anpassungsbeiträge ausgerichtet. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die Preise hoch bleiben und damit gegenüber heute weniger leistungsbezogene Direktzahlungen benötigt werden (vgl. Ziff. 8.7.2).

8.6 Eintretens- und Begrenzungskriterien

8.6.1 Grundlagen für die Festlegung von Eintretens- und Begrenzungskriterien

Die Bundesverfassung hält in Art. 104 Abs. 2 fest, dass der Bund, ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe fördert. Mit den Eintretens- und Begrenzungskriterien für

Direktzahlungen werden die Strukturen der Landwirtschaft beeinflusst. Es geht um die Frage, welche Betriebe mit einem weiterentwickelten Direktzahlungssystem Beiträge erhalten sollen, beziehungsweise wo und in welcher Höhe allenfalls Grenzen festgelegt werden. Folgende Grundsätze lassen sich für die Festlegung der Eintretens- und Begrenzungskriterien aus der Verfassung ableiten:

- Die Eintretens- und Begrenzungskriterien sollen einen Bezug zur Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen bzw. zu den angestrebten Zielen haben (vgl. Ziff. 6);
- Mit den Eintretenskriterien sind bodenbewirtschaftende, bäuerliche Betriebe zu fördern;
- Die zumutbare Selbsthilfe der Landwirtschaft soll mit den Eintretens- und Begrenzungskriterien berücksichtigt werden.

Der Verfassungsartikel zielt nicht auf ein bestimmtes Betriebsideal. Vielmehr werden darin die oben genannten Grundsätze festgelegt. Nur die Gewährleistung einer vielfältigen Landwirtschaft, welche den individuellen strukturellen Voraussetzungen der Betriebe sowie den Eignungen und Neigungen der Betriebsleiter und -leiterinnen Rechnung trägt, kann den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen gerecht werden.

Gesellschaftliche Akzeptanz

Die Eintretens- und Begrenzungskriterien haben zudem eine wichtige Funktion in Bezug auf die gesellschaftliche Akzeptanz des Direktzahlungssystems. Landwirtschaftliche Betriebe sollen einen minimalen Beitrag an marktfähigen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringen, sogenannte Hobbybetriebe sollen für den Bezug von Direktzahlungen ausgeschlossen werden. Damit wird auch sichergestellt, dass der Verwaltungsaufwand gering gehalten wird, indem Bagatellsubventionen vermieden werden. Direktzahlungen sollen grundsätzlich an Betriebe ausbezahlt werden, welche die gewünschten Leistungen erbringen, die Verantwortung für die Betriebsführung tragen und den Nutzen daraus generieren. Dies stellt hohe Anforderungen an das Wissen der Betriebsleiter und Betriebsleiterinnen. Diese Voraussetzungen erzielen aber nur eine Wirkung, wenn die Betriebsleiter und Betriebsleiterinnen eine minimale Arbeitsleistung auf dem Betrieb erbringen. Anpassungsbeiträge sollen nur solange ausgerichtet werden, bis die Betriebsleiter das AHV-Alter erreicht haben. Zudem sollen sie für finanziell gut gestellte Betriebe begrenzt werden.

Leistungsbezogene Direktzahlungen und Anpassungsbeiträge

Im Konzept für ein weiterentwickeltes Direktzahlungssystem sind die Instrumente zur Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und die Instrumente zur Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung getrennt, da jeweils unterschiedliche Zielsetzungen bestehen. Diese Unterscheidung soll auch bei den Eintretens- und Begrenzungskriterien gemacht werden. Beispielsweise kann ein Landwirtschaftsbetrieb eine gemeinwirtschaftliche Leistung unabhängig von seiner Grösse in entsprechendem Umfang erbringen. Sozial motivierte Einschränkungen sollen bei den leistungsbezogenen Direktzahlungen konsequenterweise keine gemacht werden. Anders verhält es sich bei den Anpassungsbeiträgen. Die genannten Einschränkungen sind hier abhängig von der finanziellen Situation des Betriebs.

Die nachfolgend aufgeführten Eintretens- und Begrenzungskriterien werden unterteilt in solche, die für die leistungsbezogenen Direktzahlungen und in solche, die für die Anpassungsbeiträge zur Anwendung kommen. Die bei der Einführung der Kriterien erfolgte Begründung und die heutige Ausgestaltung gilt, wo nicht anders erwähnt, auch im weiterentwickelten Direktzahlungssystem.

8.6.2 Eintretenskriterien für leistungsbezogene Direktzahlungen

Grundvoraussetzung für den Erhalt von leistungsbezogenen Direktzahlungen (Kulturlandschaftsbeiträge, Versorgungssicherheitsbeiträge, Biodiversitätsbeiträge, Landschaftsqualitätsbeiträge, Tierwohlbeiträge) sind folgende Eintretenskriterien:

Minimales Arbeitsaufkommen in SAK auf dem bewirtschafteten Betrieb

Die Höhe ist heute bei 0,25 SAK festgelegt. Ziel der Einführung war die Abgrenzung von sogenannten Hobbybetrieben¹¹¹ und die Reduktion des Verwaltungsaufwands durch die Vermeidung von Bagatellsubventionen. Die Höhe soll beibehalten werden.

Als Option könnte die SAK-Untergrenze durch Einführung eines DZ-Minimalbetrags ersetzt werden. Die Diskussion, welche Betriebe stützungswürdig sind, würde dadurch entfallen. Die Festlegung eines Minimalbeitrags kann rein verwaltungsökonomisch begründet werden.

Anforderungen an die landwirtschaftliche Ausbildung

Heute ist ein eidgenössischer Berufsattest oder ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis als Landwirtin oder Landwirt bzw. Bäuerin mit Fachausweis oder eine gleichwertige Ausbildung in einem landwirtschaftlichen Spezialberuf Voraussetzung. Gleichgestellt ist eine andere berufliche Grundbildung, wenn diese durch eine Weiterbildung oder eine dreijährige landwirtschaftliche Praxistätigkeit ergänzt ist. Ziel ist, die Qualität der Leistungserbringung zu sichern. Für eine nachhaltige und effiziente Leistungserbringung und eine gute landwirtschaftliche Praxis ist ein solides Fachwissen notwendig.

Bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe

- Führen eines Betriebes auf eigene Rechnung und Gefahr
Direktzahlungen werden für tatsächliche Bewirtschafter bzw. bäuerliche Familienbetriebe ausgerichtet, welche Nutzen und Schaden der Betriebsführung tragen. Das Führen des Betriebs auf eigene Rechnung ist ein zentrales Merkmal für bäuerliche Betriebe, die gemäss Verfassung gefördert werden sollen.
- Direktzahlungen nur an bäuerliche Betriebe
An juristische Personen, Bund, Kantone, Gemeinden und Bewirtschafter mit Tierbeständen über dem Höchstbestand gemäss Höchstbestandesverordnung (HBV)¹¹² werden grundsätzlich keine Direktzahlungen ausgerichtet. Ausnahmen bilden die „bäuerliche AG“ und „bäuerliche GmbH“. Ziel ist, die Unterstützung auf bäuerliche Familienbetriebe zu beschränken. Innerhalb der öffentlichen Hand soll kein Geldtransfer stattfinden.
- Abgrenzung der beitragsberechtigten Flächen
Beitragsberechtigt ist die LN mit Ausnahme der Flächen von Baumschulen, Forstpflanzen, Zierpflanzen und Gewächshäusern mit festem Fundament. Ziel ist, Beiträge zur Produktion nur für landwirtschaftlich genutzte Flächen auszurichten.
- Anteil betriebseigener Arbeitskräfte
Heute müssen mindestens 50 % der Arbeiten von betriebseigenen Arbeitskräften ausgeführt werden. Ziel ist, eine minimale Bewirtschaftung durch Arbeitskräfte des Betriebes sicherzustellen. Es sollen keine Beiträge für Bewirtschafter entrichtet werden, die den Betrieb ausschliesslich von Externen wie beispielsweise durch Lohnunternehmer bewirtschaften lassen. Das Vorhandensein von betriebseigenen Arbeitskräften ist ein zentrales Merkmal für bäuerliche Betriebe, die gemäss Verfassung gefördert werden sollen.

Als Option könnte die Anforderung ergänzt werden mit der Auflage eines Mindestanteils familieneigener Arbeitskräfte, da andere Zielsetzungen (z.B. Ausbildung) ausgehebelt werden können, wenn die Arbeit ausschliesslich durch Angestellte ausgeführt wird.

¹¹¹ BBI 2002 4721, S. 4823

¹¹² SR 916.344

- **Höchsttierbestände**
Betriebe, die den ÖLN nur durch Abgabe von Hofdünger an Dritte erbringen, müssen die entsprechenden Höchsttierbestände einhalten. Die Höchsttierbestände dürfen nur überschritten werden, wenn der ÖLN ohne Hofdüngerabgabe an Dritte erbracht wird und der Betrieb registriert ist. Mit der AP 2002 hat die Zielsetzung insofern geändert, als für die Festlegung von Tierhöchstbeständen nicht mehr die Produktionslenkung im Vordergrund stand, sondern vor allem eine nachhaltige Produktion in bäuerlichen Betrieben¹¹³.

Direktzahlungen für Flächen im ausländischen Gebiet

Für angestammte Flächen in der ausländischen Wirtschaftszone werden 75 % der Beiträge (heute Flächen-, Bio- und Extensobeiträge) ausgerichtet. Das Ziel ist, Betriebe mit angestammten Flächen im Ausland nicht schlechter zu stellen als Betriebe mit allen Flächen im Inland, unter der Voraussetzung einer Bewirtschaftung seit dem 1. Mai 1984¹¹⁴. Auf den entsprechenden Flächen werden die Leistungen erbracht und es resultiert ein Nutzen für die Eidgenossenschaft. Kulturlandschafts- und Landschaftsqualitätsbeiträge sollen ausgeschlossen sein.

Für die leistungsbezogenen Direktzahlungen gelten weder Einkommens- und Vermögensgrenzen noch die Altersgrenze. Zudem sind die Beitragsbegrenzung pro SAK und die Abstufung nach Fläche und Tierzahl aufgrund des fehlenden Zielbezugs nicht mehr im Konzept vorgesehen.

8.6.3 Eintretens- und Begrenzungskriterien für die Anpassungsbeiträge

Bei der Ausrichtung und Bemessung der Anpassungsbeiträge kommen folgende Eintretens- und Begrenzungskriterien zur Anwendung:

Altersgrenze

Keine Anpassungsbeiträge erhalten Bewirtschaftende, die vor dem 1. Januar des Beitragsjahres das 65. Altersjahr erreichen. Ziel bei der Einführung der Altersgrenze war, der „Verzögerung der Hofübergabe“ entgegenzuwirken¹¹⁵ und den „Strukturwandel im Generationenwechsel“ zu fördern¹¹⁶. Die Altersgrenze führt dazu, dass die Betriebe an die junge Generation übergeben werden. Ohne Altersgrenze würden die Betriebe teilweise weitergeführt und anschliessend verkauft oder verpachtet. In diesem Fall wäre gemäss einer Studie von Meier (2007) der Beitrag zum Grössenwachstum der anderen Betriebe grösser, als mit der Altersgrenze. Die Betriebsleitenden können die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auch nach Erreichen des 65. Altersjahres noch erbringen, weshalb dieses Kriterium neu nur noch für die Anpassungsbeiträge angewendet wird. Der Wegfall der Anpassungsbeiträge beim Erreichen des 65. Altersjahres wird durch die AHV kompensiert.

Grenzwerte für Einkommen und Vermögen

Die Summe der Direktzahlungen wird ab einem bestimmten Einkommen bzw. Vermögen gekürzt. Die Massnahme ist sozial begründet. Gut verdienende und vermögende Personen benötigen weniger staatliche Stützung. Mit der AP 2007 wurde der Verzicht auf die Einkommens- und Vermögensgrenzen vorgeschlagen¹¹⁷. Zur Leistungserbringung besteht kein Bezug, für die sozial motivierten Anpassungsbeiträge sind Einkommens- und Vermögensgrenzen jedoch nötig. Allenfalls sind die für die Kürzung massgebenden Einkommens- und Vermögenswerte gegenüber heute anzupassen.

¹¹³ BBI 1996 IV 1, S. 169

¹¹⁴ BBI 2002 4721, S. 4824

¹¹⁵ BBI 1996 IV 1, S. 213

¹¹⁶ BBI 2002 4721, S. 4823

¹¹⁷ BBI 2002 4721, S. 4824

8.7 Mitteleinsatz und Mittelverteilung

In diesem Kapitel wird ausgehend von der heutigen Situation (vgl. Ziff. 8.7.1) untersucht, wie hoch die leistungsbezogenen Direktzahlungen sein müssen, damit die gemeinwirtschaftlichen Leistungen langfristig erbracht werden können (vgl. Ziff. 8.7.2) und wie das Verhältnis von leistungsbezogenen Direktzahlungen und Anpassungsbeiträgen ist (vgl. Ziff. 8.7.3). Anhand von qualitativen Überlegungen wird hergeleitet, in welche Richtung sich die Mittelausstattung je nach Preisszenario für die einzelnen Direktzahlungsinstrumente entwickeln wird (vgl. Ziff. 8.7.4). Schliesslich wird festgehalten, welche finanziellen Folgen die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems insgesamt hat (vgl. Ziff. 8.7.5).

8.7.1 Ausgangslage

Im Durchschnitt der Jahre 2005/07 wurden 2 542 Millionen Franken an Direktzahlungen ausgerichtet. Mit der Umsetzung der Agrarpolitik 2011 steigt dieser Betrag auf rund 2,8 Mrd. Franken. In Tabelle 21 ist dargestellt, wie sich die Mittel auf die heutigen Direktzahlungsinstrumente verteilen.

Tabelle 21: Mittelverteilung auf die heutigen Direktzahlungsinstrumente 2005/07 und nach Umsetzung AP 2011

	2005/2007		AP 2011 (2011)	
	Mio. CHF	%	Mio. CHF	%
Flächenbeiträge	1 305	51	1 272	45
Beiträge für Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere	335	13	493	18
Beiträge für Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbed	280	11	360	13
Hangbeiträge	105	4	106	4
Allgemeine Direktzahlungen	2 026	80	2 231	79
Ökobeiträge (Ökoausgleich, Extensio, Bio)	186	7	193	7
Sommerungsbeiträge	92	4	101	4
Regionale Programme und Massnahmen (ÖQV, 62a)	36	1	79	3
Ethobeiträge	202	8	207	7
Ökologische Direktzahlungen	516	20	580	21
Total Direktzahlungen	2 542	100	2 811	100

Quelle: Agrarbericht 2008

Die allgemeinen Direktzahlungen machen rund 80 % der Direktzahlungen aus. Wichtigstes Instrument ist der Flächenbeitrag, gefolgt von den RGVE- und den TEP-Beiträgen. Die ökologischen Direktzahlungen haben einen Anteil von 20 % am Total der Direktzahlungen. Am wichtigsten sind in diesem Bereich die Öko- und Ethobeiträge.

An der heutigen Aufteilung der Mittel ändert sich mit der AP 2011 nichts Grundsätzliches. Gegenüber 2005/07 werden die Mittel bis 2011 sowohl bei den allgemeinen als auch bei den ökologischen Direktzahlungen aufgestockt. Insgesamt ergibt sich eine Mittelzunahme von rund 270 Mio. Franken. Den Hauptanteil machen dabei die Erhöhung der RGVE-Beiträge sowie der TEP- und Sommerungsbeiträge aus. Der Erhöhung des Zusatzbeitrags für die offene Ackerfläche steht die Senkung der allgemeinen Flächenbeiträge gegenüber, sodass bei den Flächenbeiträgen insgesamt ein Rückgang resultiert. Für öko- und ethologische Massnahmen stehen 60 Millionen Franken mehr Mittel zur Verfügung.

Die allgemeinen Direktzahlungen zielen heute v.a. auf drei Ziele ab: sichere Versorgung, flächendeckende Bewirtschaftung und Einkommenssicherung. Die mit den ökologischen Massnahmen angepeilten Ziele sind einerseits die Biodiversität und das Tierwohl, aber auch die Vermeidung von negativen Externalitäten. Da die heutigen Massnahmen insbesondere bei den allgemeinen Direktzahlungen nicht spezifisch auf die angestrebten Ziele ausgerichtet sind, lassen sich die eingesetzten Mittel auch nicht den einzelnen Zielen zuordnen.

8.7.2 Höhe der leistungsbezogenen Direktzahlungen

Heutiges Stützungs niveau und vorhandenes Effizienzverbesserungspotenzial

Das Stützungs niveau in der Schweiz ist im internationalen Vergleich hoch. Die gesamte Stützung der Landwirtschaft betrug gemäss PSE-Berechnungen der OECD im Mittel der Jahre 2005/07 rund 6 Mrd. Franken. Darin enthalten ist sowohl die Stützung über den Grenzschutz von 2,7 Milliarden Franken als auch die Stützung über die Mittel der öffentlichen Hand von rund 3,3 Milliarden Franken. Gemäss zwei wissenschaftlichen Untersuchungen entspricht die heutige Agrarstützung nicht dem für die langfristige Sicherstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen notwendigen Niveau, sondern liegt darüber:

- Die Evaluation der allgemeinen Direktzahlungen hat ergeben, dass bei einem Preisniveau wie im Jahr 2002 die flächendeckende Bewirtschaftung und eine gleichbleibende ackerbauliche Produktion im Talgebiet ohne allgemeine DZ sichergestellt werden können (Mann und Mack 2004).
- Eine Studie über die Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft der ETH Zürich (Rieder et al. 2004) hat aufgezeigt, dass in Regionen, in denen die Landwirtschaft keinen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung leistet, die Zahlungen um rund 700 Millionen Franken pro Jahr reduziert werden könnten, ohne dass dies die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen beeinträchtigen würde. Die Grösse des Benchmarkbetriebs betrug allerdings 40 Hektaren LN und als Referenzeinkommen wurde der Vergleichslohn verwendet.

Es bestehen somit Anhaltspunkte, wonach die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auch bei einem tieferen Stützungs niveau erbringen könnte und somit Potenziale zur Senkung der strukturell bedingten Kosten bzw. zur Verbesserung der Effizienz existieren. Es wird nun versucht, diese Effizienzverbesserungspotenziale anhand von Daten der zentralen Auswertung von Buchhaltungsergebnissen der ART abzuschätzen. Als Benchmark wird das beste Viertel der Betriebe herangezogen. Das ist einerseits eine anspruchsvolle Vorgabe, andererseits zeigt ein Vergleich zwischen der Schweizer Talregion und dem topografisch und klimatisch vergleichbaren deutschen Bundesland Baden-Württemberg, dass zwischen 17 und 25 Prozent der Schweizer Talbetriebe bezüglich Produktivität etwa auf dem Niveau der deutschen Berufskollegen liegen (Schmid 2009). Das beste Viertel der Betriebe in der Tal-, Hügel- und Bergregion wird mit dem jeweiligen Mittelwert verglichen. Anschliessend werden die Ergebnisse der drei Regionen entsprechend deren Gewicht aggregiert. Einerseits setzen die effizientesten Betriebe im Durchschnitt der Jahre 2005/07 pro Hektare LN rund 22 Prozent weniger Arbeit ein, und andererseits weisen sie pro Hektare etwas höhere Erlöse (+2,4 %) und tiefere Kosten (-7,9 %) aus. Weiter wird angenommen, dass die Landwirte zur Steigerung der Arbeitsproduktivität in diesem Umfang nur bereit sind, wenn sich gleichzeitig ihre Arbeitsentschädigung im gleichen Ausmass erhöht (+28 %). Würden alle Betriebe so effizient wirtschaften wie das beste Viertel ergäbe sich zwischen dem Benchmark und dem Durchschnitt der Betriebe eine Differenz von 1,3 Milliarden Franken.

Diese Differenz wird in den nachfolgenden Überlegungen als Orientierungsgrösse für die Höhe des Effizienzverbesserungspotenzials in der Landwirtschaft verwendet. Sie basiert auf einer anspruchsvollen Selektion der Betriebe und auf heutigen Preisen. Kann die Landwirtschaft ihre Effizienz im abgeschätzten Ausmass verbessern, wäre die langfristige Leistungserbringung durch die Landwirtschaft auch dann noch gewährleistet, wenn die Stützung der Landwirtschaft um diesen Betrag tiefer liegen würde. Die Stützung kann jedoch nicht in einem Schritt abgebaut werden, denn kurz- und mittelfristig könnte mit einer deutlich tieferen Stützung die Zielsetzung einer sozialverträglichen Entwicklung nicht mehr erfüllt werden. Das weiterentwickelte Konzept sieht deshalb vor, die Mittelausstattung der leistungsbezogenen Direktzahlungen auf das für die langfristige Leistungserbringung notwendige Niveau zu beschränken und die Differenz zwischen diesem Niveau und dem Stützungs niveau zum Zeitpunkt der Umsetzung über die neu vorgeschlagenen Anpassungsbeiträge auszurichten (vgl. Ziff. 8.7.3). Basierend auf diesen Überlegungen wird nachfolgend dargelegt, wie hoch die leistungsbezogenen Direktzahlungen bei unterschiedlichen Preisszenarien sein müssten.

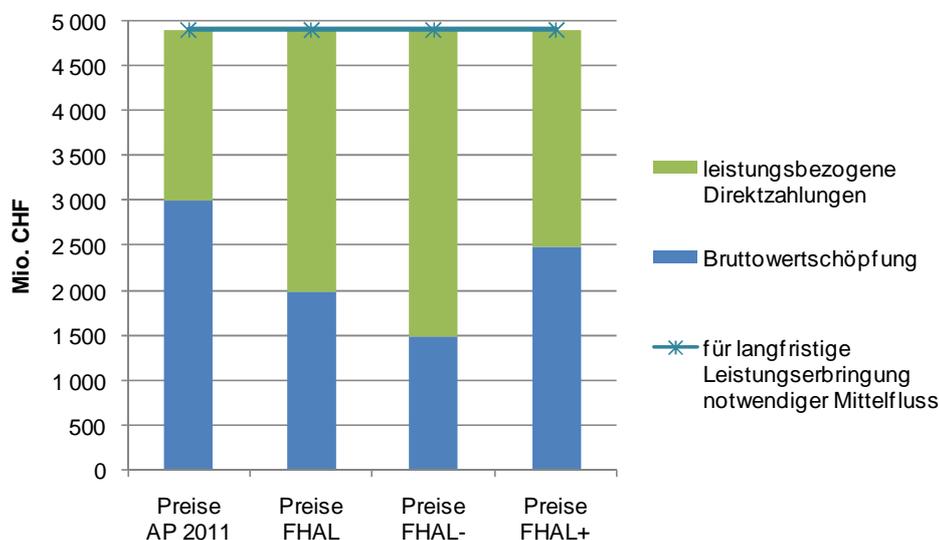
Höhe der leistungsbezogenen Direktzahlungen bestimmt durch langfristig notwendigen Mittelfluss

Der Gesamtmittelfluss von der Markt- und der Direktzahlungsseite in die Landwirtschaft betrug im Jahr 2005/07 rund 6,2 Milliarden Franken. Der Mittelfluss setzt sich zusammen aus dem Markterlös ausgedrückt als Bruttowertschöpfung¹¹⁸ in der Höhe von 3,7 Milliarden Franken und den Direktzahlungen von 2,5 Milliarden Franken. Ausgehend vom abgeschätzten Effizienzverbesserungspotenzial ergibt sich ein für die langfristige Sicherstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen notwendiger Mittelfluss von rund 4,9 Mrd. Franken. Mit den im Rahmen der Agrarpolitik 2011 beschlossenen Anpassungen wird die Stützung reduziert, sodass bis 2011 bereits ein Teil des Effizienzverbesserungspotenzials realisiert wird. Der Mittelfluss in die Landwirtschaft wird dadurch voraussichtlich auf 5,8 Mrd. Franken sinken. Nach Umsetzung der AP 2011 verbleibt aufgrund der getroffenen Annahmen ein Effizienzverbesserungspotenzial von rund 900 Mio. Franken.

Wie hoch müssten nun die leistungsbezogenen Direktzahlungen bemessen werden? Damit die Landwirtschaft die Leistungen langfristig erbringen kann, müssen die Direktzahlungen der Differenz zwischen notwendigem Mittelfluss und Bruttowertschöpfung entsprechen. Die Höhe der Direktzahlungen hängt also ab von den erwarteten Preisen (vgl. Ziff. 5.1). Bei hohen Preisen sind insgesamt weniger Direktzahlungsmittel nötig als bei tiefen. Der Wert der Leistungen, die die Landwirtschaft erbringt, ist zwar unabhängig von der Höhe der Preise, die Höhe der Förderung, damit die Landwirtschaft diese Leistung erbringen kann, jedoch nicht. Bei hohen Preisen steuert bereits der Markt einen Beitrag z.B. zur Erreichung der Offenhaltungs- und Versorgungszielsetzung bei. Bei tiefen Preisen ist dieser Beitrag kleiner.

Der Zusammenhang zwischen dem für die langfristige Leistungserbringung notwendigen Mittelfluss, dem Preisniveau und den leistungsbezogenen Direktzahlungen ist in der Abbildung 14 dargestellt.

Abbildung 14: Verhältnis zwischen notwendigem Mittelfluss, Preisniveau und Direktzahlungen



Bleiben die Preise auf dem Niveau nach Umsetzung der Agrarpolitik 2011 (AP 2011), würden weniger leistungsbezogene Direktzahlungen benötigt als heute. In diesem Fall würde ein Teil der heutigen Direktzahlungsmittel über die Anpassungsbeiträge entrichtet und diese schrittweise abgebaut. Dies ist jedoch aufgrund der aussenhandelspolitischen Entwicklungen ein unrealistisches Szenario (vgl. Ziff. 8.7.3).

¹¹⁸ Als Mass zur Abbildung der Marktseite wird die Bruttowertschöpfung und nicht der Umsatz (Erzeugung) verwendet, weil insbesondere eine Reduktion der Preise für Futtergetreide und Ölsaaten sich auch auf der Kostenseite in Form tieferer Vorleistungen ausdrückt. Die Auswirkungen von Preissenkungen würden dadurch überschätzt. Mit dem Mass der Bruttowertschöpfung (= Erzeugung - Vorleistungen) kann der Nettoeffekt von Preisveränderungen am besten abgebildet werden.

Bei einem Abschluss der WTO-Verhandlungen oder einem Freihandelsabkommen sinken die Preise. So ist bei einer Umsetzung eines FHAL mit einer Angleichung der Schweizer Preise an jene der EU zu rechnen. Dadurch würde die Bruttowertschöpfung auf rund 2 Milliarden Franken sinken. In diesem Fall würden für die Sicherstellung der Leistungserbringung leistungsbezogene Direktzahlungen in der Höhe von rund 2,9 Milliarden Franken pro Jahr benötigt. Kommt die Bruttowertschöpfung unter das Niveau zu liegen, das bei heutigen EU-Preisen zu erwarten ist, müssten die leistungsbezogenen Direktzahlungen aufgestockt werden (FHAL-). Im Falle höherer Preise ist das Gegenteil der Fall (FHAL+).

Der Mechanismus der Anpassung der Höhe der Direktzahlungen soll nicht wie beispielsweise beim amerikanischen System der „Counter Cyclical Payments“ (vgl. Ziff. 4.3.2) rechtlich festgeschrieben werden. Das stünde im Widerspruch zu den Kriterien der Green-Box der WTO. Vielmehr soll eine Anpassung über den politischen Prozess erfolgen, indem die Gesamthöhe der Direktzahlungen alle 4 Jahre im Rahmen der Bewilligung der Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft durch das Parlament festgelegt wird. Dieser Zeithorizont ist sinnvoll, weil mit den Direktzahlungen ja die langfristige Sicherstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen bezweckt wird und für diese Periode die Preiserwartungen abgeschätzt werden können. Weichen die Preise von der unterstellten Preisentwicklung ab, muss die Landwirtschaft das kurzfristig selber auffangen. Über eine beschränkte Zeit hinweg ist der Sektor in der Lage, eine Situation zu überbrücken, in der die Preise tiefer liegen als bei der Festsetzung der Zahlungsrahmen angenommen wurde. Andererseits könnte die Landwirtschaft kurzzeitig profitieren, wenn sich die Preise besser entwickeln als erwartet. Es ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Höhe der Direktzahlungen entsprechend der gesamtsektoralen Entwicklung angepasst wird. Für den einzelnen Betrieb gibt es keinen Anspruch auf ein bestimmtes Einkommen. Die Landwirtschaft trägt unter den jeweils gegebenen Rahmenbedingungen selber das unternehmerische Risiko.

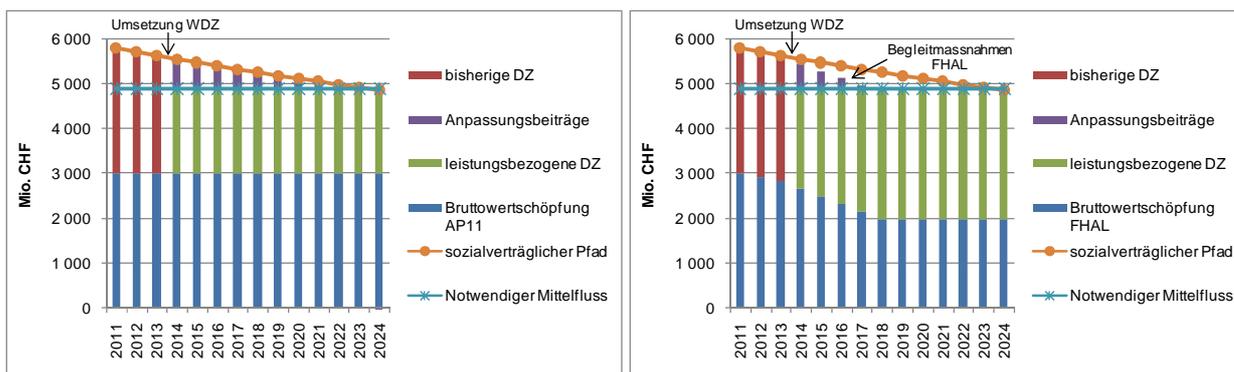
Was geschieht, wenn die Markterlöse aufgrund gestiegener Preise bis auf das Niveau des notwendigen Mittelflusses ansteigen oder dieses sogar übertreffen? In diesem Fall würden aus einkommenspolitischer Sicht keine Direktzahlungen mehr benötigt. Zur Erreichung der Ziele im Bereich der Biodiversität wären jedoch gerade in diesem Fall deutlich höhere Biodiversitätsbeiträge nötig. Zudem würde im Bereich des stofflichen Umweltschutzes der Anreiz zur Einhaltung des ÖLN wegfallen. Die Ziele im Bereich der natürlichen Lebensgrundlagen könnten in diesem Fall nur über eine Verschärfung der Vorschriften oder die Einführung von Lenkungsabgaben erreicht werden.

8.7.3 Verhältnis von leistungsbezogenen Direktzahlungen und Anpassungsbeiträgen

Der vorangehende Abschnitt beschäftigte sich mit der Frage, wie hoch die leistungsbezogenen Direktzahlungen bei unterschiedlichen Preisniveaus sein müssten. Darauf aufbauend soll nun das Zusammenspiel zwischen den leistungsbezogenen Direktzahlungen und den Anpassungsbeiträgen im Zeitablauf dargestellt werden.

Es wird angenommen, dass das vorgeschlagene Konzept ab 2014 umgesetzt wird. Dabei wird von zwei Preisszenarien ausgegangen, innerhalb derer sich die Preise aller Voraussicht nach bewegen werden. Das erste Preisszenario geht davon aus, dass die Preise auf dem Niveau der AP 2011 verharren (Abbildung 15). Das zweite Szenario unterstellt den Abschluss eines FHAL und eine schrittweise Umsetzung zwischen 2014 und 2018. Das würde zu einer starken Annäherung der Schweizer Produzentenpreise an das EU-Niveau führen (vgl. Ziff. 3.2.1).

Abbildung 15: Leistungsbezogene Direktzahlungen und Anpassungsbeiträge im Zeitablauf



Die bisherige Agrarpolitik verfolgte das Konzept, dass der Landwirtschaft eine kontinuierliche Reduktion der Stützung zugemutet werden kann. Bei einem jährlichen Rückgang des Sektoreinkommens von 2,5 Prozent wurde angenommen, dass Betriebsaufgaben grundsätzlich beim Generationenwechsel erfolgen können und damit eine sozialverträgliche Entwicklung gewährleistet ist¹¹⁹. Eine Fortsetzung dieser sozialverträglichen Stützungsreduktion wird in den Grafiken mit dem „sozialverträglichen Pfad“ angedeutet. Würde die Stützung schneller sinken, wäre die Sozialverträglichkeit in Frage gestellt. Mit dem notwendigen Mittelfluss wird ausgehend von der am Markt realisierten Bruttowertschöpfung abgeschätzt, wie hoch die leistungsbezogenen Direktzahlungen sein müssen (vgl. Ziff. 8.7.2).

Für den Fall, dass die Preise auf dem Niveau der AP 2011 verharren (Bruttowertschöpfung AP11), wären weniger leistungsbezogene Direktzahlungen notwendig als bisher (vgl. linke Grafik in Abbildung 15). Die im Zeitablauf abnehmende Differenz zwischen dem sozialverträglichen Pfad und der notwendigen Stützung würde nicht in Form von leistungsbezogenen Direktzahlungen pro Fläche oder Tier ausgerichtet, sondern als personengebundene Anpassungsbeiträge. Insgesamt würden gegenüber heute Mittel eingespart. Solange das hohe Preisniveau aufgrund des Grenzschutzes besteht, ist allerdings ein solches Szenario politisch nur dann realistisch, wenn die Preise am Weltmarkt bis auf das Schweizer Niveau steigen würden. Ansonsten ist davon auszugehen, dass die Stützungsreduktion auf der Preis- und nicht auf der Finanzmittelseite erfolgen wird, wie dies bei den bisherigen Reformschritten der Agrarpolitik stets der Fall war. Setzt man diese Politik durch einen weiteren, kontinuierlichen Preisstützungsabbau im sozialverträglichen Rhythmus fort, würden die Anpassungsbeiträge zwar auch reduziert, die frei werdenden Mittel würden jedoch schrittweise in leistungsbezogene Direktzahlungen umgelagert.

Für den Fall, dass die Preise aufgrund eines Agrarfreihandelsabkommens mit der EU (Bruttowertschöpfung FHAL) oder eines WTO-Abschlusses deutlich sinken und sich dem EU-Niveau annähern, wären die leistungsbezogenen Direktzahlungen verglichen mit dem Hochpreisszenario deutlich höher zu bemessen. (vgl. rechte Grafik in Abbildung 15). Im Übergang könnte jedoch der Fall eintreten, dass ein Teil der heutigen DZ als Anpassungsbeiträge ausgerichtet würde. In der Darstellung wird auch ersichtlich, dass die heutigen Mittel für Direktzahlungen zwischenzeitlich nicht ausreichen, um auf dem sozialverträglichen Pfad zu bleiben. Dazu sind zusätzliche Mittel im Rahmen von Begleitmassnahmen nötig. In der Botschaft vom 6. März 2009 schlägt daher der Bundesrat vor, eine Bilanzreserve für die Finanzierung von Begleitmassnahmen zu bilden¹²⁰. Mit befristeten zusätzlichen Mitteln für Begleitmassnahmen beabsichtigt er den Übergang zu einem gegenüber der EU offenen Markt für die Land- und Ernährungswirtschaft zu erleichtern. Eine Zusammenführung von Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft im Rahmen eines FHAL und der Anpassungsbeiträge wäre zu prüfen.

¹¹⁹ BBI 2006 6337, S. 6392-6393

¹²⁰ BBI 2009 1335

8.7.4 Mittelverteilung im weiterentwickelten Direktzahlungskonzept

Einflussgrößen für die Festlegung der Mittelverteilung

Unter Berücksichtigung der beiden im vorangehenden Kapitel definierten möglichen Preisszenarien (AP 2011 und FHAL) soll in diesem Abschnitt hergeleitet werden, wie im Rahmen eines weiterentwickelten Direktzahlungssystems die Mittel auf die einzelnen Instrumente zu verteilen wären. Dazu ist es in einem ersten Schritt nötig, die folgenden Fragen zu klären:

- Besteht heute eine Ziellücke?
- Wie wirkt die AP 2011 bzw. ein allfälliges FHAL auf die Zielerreichung?
- Wie wirkt die Anpassung der Instrumente auf die Zielerreichung?

Ausgehend von einer Synthese dieser Ergebnisse wird anschliessend dargelegt, wie sich die Mittelverteilung bei der Umsetzung des vorliegenden Konzepts entwickeln müsste (Tabelle 22).

Heutige Ziellücken¹²¹

Die Ziele im Bereich Versorgungssicherheit und Offenhaltung der Kulturlandschaft im Talgebiet werden mehrheitlich erreicht. In anderen Bereichen bestehen jedoch heute noch Ziellücken. So wird das Ziel der Offenhaltung im Berg- und Sömmerungsgebiet heute nicht erfüllt und auch bei den Zielen im Bereich der natürlichen Lebensgrundlagen und der Landschaftsqualität bestehen Ziellücken. Beim Tierwohl bestehen insbesondere bei gewissen Tierkategorien noch Lücken. Bei der dezentralen Besiedlung wurde die Zieldefinitionskompetenz auf regionaler Ebene angesiedelt, weshalb keine absoluten Aussagen über die Zielerreichung gemacht werden kann.

Wirkung der AP 2011 und des FHAL auf die Zielerreichung

Bereits die AP 2011 und verstärkt noch ein FHAL führen zu einem Rückgang der ackerbaulichen Produktion in der Schweiz. Die Kalorienproduktion wird dadurch zurückgehen. Die Reduktion der Stützung durch die AP 2011 und das FHAL bewirkt einen Rückgang des Anreizes, Flächen im Talgebiet zu bewirtschaften. Bezüglich der Offenhaltung im Berg- und Sömmerungsgebiet sowie der dezentralen Besiedlung wird der negative Effekt des Preisrückgangs durch die Mittelaufstockung im Rahmen der AP 2011 ausgeglichen. Beim FHAL wäre hingegen die Auswirkung auf die Bewirtschaftung in den höheren Lagen und die dezentrale Besiedlung negativ. Ebenfalls eher negativ wirken sich die AP 2011 und das FHAL auf die Landschaftsqualität aus; der höhere wirtschaftliche Druck und die damit einhergehende Vergrösserung der Strukturen und die stärkere Spezialisierung wirken tendenziell in Richtung Reduktion der landschaftlichen Vielfalt.

Im Gegensatz dazu führen die instrumentellen Anpassungen im Rahmen der AP 2011 und der Preisrückgang durch die AP 2011 und das FHAL zu einer Verbesserung im Bereich der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Mittelaufstockung bei den Tierwohlbeiträgen im Rahmen der AP 2011 verbessert zudem die Zielerreichung beim Tierwohl.

Wirkung der vorgeschlagenen Anpassungen bei den Direktzahlungsinstrumenten

Die im Konzept vorgesehenen Anpassungen der Direktzahlungsinstrumente haben ungeachtet der Ausstattung mit finanziellen Mitteln insgesamt positive Wirkungen auf die Zielerreichung. Die Einführung einer neuen Massnahme im Bereich der Landschaftsqualität und die bessere Fokussierung der Zahlungen auf die Qualität der Biodiversität führen zu einer Verbesserung der Zielerreichung in diesen beiden Gebieten. Gleiches gilt für die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen. Durch die Aufhebung der allgemeinen Tierbeiträge und mit der Einführung der neuen Ressourceneffizienzbeiträge verbessert sich die Zielerreichung in diesem Bereich.

¹²¹ Eine ausführliche Darstellung der heutigen Zielerreichung bzw. der bestehenden Ziellücken findet sich in Ziff. 7.1.

Die Zielerreichung in den Bereichen Versorgungssicherheit und Offenhaltung der Kulturlandschaft wird durch die Weiterentwicklung der Direktzahlungsinstrumente weder in die eine noch in die andere Richtung massgeblich beeinflusst. Bei der dezentralen Besiedlung und beim Tierwohl werden keine instrumentellen Anpassungen vorgeschlagen, weshalb sich keine Effekte ergeben.

Schlussfolgerung bezüglich Mittelausstattung der einzelnen Instrumente

Basierend auf den Überlegungen in den vorangegangenen Abschnitten wird nachfolgend eine qualitative Einschätzung vorgenommen, wie sich der Mitteleinsatz je Zielbereich verändern müsste. Da die Auswirkungen auf die Preise bei einem WTO-Abschluss ähnlich sind wie bei einem FHAL, gelten die Ausführungen für das FHAL-Szenario sinngemäss auch für die WTO. Tabelle 22 enthält eine Übersicht.

Tabelle 22: Veränderung der pro Zielbereich eingesetzten Mittel

Primäre Zielsetzung	Vorgeschlagene Instrumente	Ziellücken heute	Wirkung AP 2011, FHAL	Wirkung Anpassung Instrumente	Veränderung Mitteleinsatz WDZ bei Preisen	
					wie AP11	wie FHAL
Sichere Versorgung	Versorgungssicherheitsbeiträge	nein	-	=	=	+
Biodiversität	Biodiversitätsbeiträge	ja	+	+	+	=
Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen	Ressourceneffizienzbeiträge	ja	+	+	-	-
Offene Kulturlandschaft	Kulturlandschaftsbeiträge					
<i>Bewirtschaftung Talzone</i>	<i>Basiskomponente</i>	<i>nein</i>	<i>-</i>	<i>=</i>	<i>--</i>	<i>-</i>
<i>Bewirtschaftung höhere Zonen + Hanglagen</i>	<i>Erschwerniskomponente</i>	<i>teilweise</i>	<i>= / -</i>	<i>=</i>	<i>=</i>	<i>=</i>
<i>Bewirtschaftung Sömmerungsgebiet</i>	<i>Sömmerungskomponente</i>	<i>ja</i>	<i>= / -</i>	<i>=</i>	<i>+</i>	<i>++</i>
Vielfältige Landschaften	Landschaftsqualitätsbeiträge	ja	-	+	+	+
Dezentrale Besiedlung	(Förderung über Investitionshilfen)	offen	= / -	=	-	-
Tierwohl	Tierwohlbeiträge	ja	+ / =	=	+	+

Versorgungssicherheitsbeiträge

Bei gleichbleibenden Produzentenpreisen braucht es keine zusätzlichen Mittel, um die Zielsetzung zu erreichen. Bei tieferen Preisen aufgrund eines FHAL müssten hingegen die eingesetzten Mittel erhöht werden.

Biodiversitätsbeiträge

Grundsätzlich werden die vorgeschlagenen Anpassungen der Instrumente die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel deutlich erhöhen (Fokussierung der Biodiversitätsförderung auf Qualität, Aufhebung Tierbeiträge, Einführung der Anpassungsbeiträge). Die spezifisch für die Biodiversitätsförderung eingesetzten Mittel müssen jedoch bei konstanten Preisen parallel mit der schrittweisen Aufhebung der 7 %-Anforderung im ÖLN erhöht werden. Zusätzlicher Mittelbedarf ergibt sich auch aufgrund der neu vorgesehenen Förderung der funktionalen Biodiversität auf Produktionsflächen. Bei einem FHAL kann das Ziel voraussichtlich mit Mitteln in der Grössenordnung wie nach Umsetzung der AP 2011 erreicht werden, weil die Konkurrenz durch die übrigen Nutzungen bei tieferen Preisen deutlich geringer ist.

Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

Da im Bereich der Vermeidung von negativen Externalitäten nur noch temporäre Massnahmen vorgesehen sind (regionale Projekte, befristete Ressourceneffizienzbeiträge), werden in diesem Bereich tendenziell weniger Mittel benötigt. Dies gilt umso mehr, wenn die Preise tief sind.

Kulturlandschaftsbeiträge

Die verschiedenen Zahlungstypen beim Kulturlandschaftsbeitrag entwickeln sich unterschiedlich. Während die Mittel für die Zahlungen auf der gesamten LN bei tiefen Preisen moderat bzw. bei hohen Preisen relativ stark reduziert werden können, sind die Mittel im Sömmerungsgebiet zu erhöhen. Bei den spezifischen Zahlungen in den höheren Zonen und in Hanglagen sind keine grösseren Mittelverschiebungen zu erwarten.

Landschaftsqualitätsbeiträge

Für die neue Massnahme sind Mittel aus anderen Bereichen einzusetzen. Es ist eine kantonale Kofinanzierung vorgesehen. Es ist darauf zu achten, dass sich mit dem neuen Instrument und mit der Anpassung der Finanzierung bei den Biodiversitätsbeiträgen per Saldo keine Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen ergibt.

Dezentrale Besiedlung

Die Förderung der dezentralen Besiedlung soll auch in Zukunft nicht über ein spezifisches Direktzahlungsinstrument erfolgen, weshalb sich gegenüber heute keine Veränderungen im Mitteleinsatz ergeben. Die Unterstützung über die Strukturverbesserungsmassnahmen erfolgt im Rahmen der dort eingestellten Finanzmittel.

Tierwohlbeiträge

Bei den Tierwohlbeiträgen drängt sich nach Umsetzung der AP 2011 ebenfalls keine Änderung in der Höhe der Mittel auf. Durch eine feinere Unterscheidung zwischen einmaligen Mehrkosten bei der Investition (Ausgleich über Strukturverbesserungen) und laufenden Mehrkosten beim Betrieb der besonders tierfreundlichen Stallhaltungssysteme (Ausgleich über Direktzahlungen) kann eine Verbesserung der Effizienz der eingesetzten Mittel erreicht werden.

8.7.5 Fazit

Auch nach der Umsetzung der Agrarpolitik 2011 verbleibt ein Effizienzverbesserungspotenzial für die Schweizer Landwirtschaft. Die Gesamtstützung der Landwirtschaft kann daher nach Umsetzung der Agrarpolitik 2011 schrittweise und in sozialverträglichem Rhythmus weiter reduziert werden. Da der Bundesrat die Marktöffnung insbesondere gegenüber der EU aber auch im Rahmen der WTO weiter vorantreiben will, wird der Abbau der Stützung nach 2011 voraussichtlich auf der Preisseite erfolgen. Bei der Umsetzung eines FHAL ist eine Angleichung der Schweizer Preise an das Preisniveau in der EU zu erwarten. In diesem Fall ist damit zu rechnen, dass mittelfristig weiterhin permanente Zahlungen in etwa in heutigem Ausmass und je nach Geschwindigkeit der Umsetzung befristet zusätzliche Mittel für Begleitmassnahmen benötigt werden.

Diese Einschätzung ist jedoch mit sehr viel Unsicherheit behaftet. Insbesondere dann, wenn sich die Preise auf den internationalen Agrarmärkten anders entwickeln sollten als angenommen, hätte dies Auswirkungen auf die Höhe der Direktzahlungen. Kommen die Preise erheblich über dem angenommenen FHAL-Niveau zu liegen, könnten die für Direktzahlungen eingesetzten Bundesmittel mittelfristig sinken, bei deutlich tieferen Preisen wäre eine permanente Erhöhung der Mittel nötig. Letzteres scheint mit Blick auf den nach oben gerichteten internationalen Preistrend jedoch unwahrscheinlich. Daher rechnet der Bundesrat damit, dass die vom Bundesrat im Rahmen der Aufgabenüberprüfung beschlossene Zielvorgabe für das Ausgabenwachstum im Bereich Landwirtschaft von jährlich 0,1 Prozent im Zeitraum 2008-2015 ausreichend ist. Langfristig führen die Effizienzverbesserungen aufgrund der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems dazu, dass der Bundeshaushalt entlastet wird.

Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Direktzahlungsinstrumente kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht festgelegt werden. Die konkrete Ausgestaltung der Instrumente sowie die genaue Höhe der Direktzahlungen und die Mittelverteilung beabsichtigt der Bundesrat im Rahmen der nächsten Reformetappe zusammen mit den aussenhandelspolitischen Verhandlungsergebnissen und/oder einem Bundesbeschluss über die Zahlungsrahmen für die Jahre 2014 bis 2017 in einer entsprechenden Botschaft vorzulegen. Dann wird es auch möglich sein, quantitative Aussagen über die Auswirkungen der vorgeschlagenen Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems zu machen.

9 Beurteilung des weiterentwickelten Direktzahlungssystems und weiteres Vorgehen

Nachfolgende Ausführungen haben zum Ziel, das vorgeschlagene weiterentwickelte Direktzahlungssystem unter den Gesichtspunkten der Effizienz (Ziff. 9.1), der internationalen Verpflichtungen (WTO) und der Entwicklungen in der EU (Ziff. 9.2) sowie der allgemeinen politischen Ziele des Bundesrates zu würdigen (Ziff. 9.3). Abgeschlossen wird dieses Kapitel mit Schlussfolgerungen und den Vorschlägen zum weiteren Vorgehen (Ziff. 9.4).

9.1 Beurteilung hinsichtlich der Effizienz

Die Beurteilung des heutigen Direktzahlungssystems in Ziff. 7 hat ergeben, dass dieses zwar grundsätzlich wirksam ist, aber gleichzeitig relevante Defizite bezüglich Effizienz aufweist. Nachfolgend wird dargestellt, inwiefern das weiterentwickelte Direktzahlungssystem diesbezüglich eine Verbesserung bringt:

- Der **Zielbezug** ist gegenüber dem aktuellen System deutlich verbessert. Es ist klar, mit welcher Massnahme welche Zielsetzung primär gefördert wird. Dies schafft Transparenz und Klarheit bei den betroffenen Landwirten wie auch bei der Bevölkerung. Für Leistungen bzw. Ziele, zu deren Erreichung bisher keine spezifischen Instrumente bestanden, werden neue Instrumente vorgeschlagen. So wird zur Förderung der landschaftlichen Vielfalt neu ein Landschaftsqualitätsbeitrag vorgesehen und die Biodiversitätsbeiträge sollen auf das Sömmerungsgebiet ausgedehnt werden. Gleichzeitig sind Massnahmen ohne Zielbezug wie die Abstufung nach Fläche und Tierzahl sowie die Beitragslimite pro SAK nicht mehr im weiterentwickelten Konzept enthalten.
- Die verbesserte Zielausrichtung insbesondere bei den Zahlungen, die heute unter den allgemeinen Direktzahlungen subsummiert sind, erlaubt es auch, die **Bezugskriterien** klarer auf die angestrebte Zielsetzung auszurichten. Mit der Abschaffung der tierbezogenen Beiträge (RGVE- und TEP-Beiträge) werden unerwünschte Nebeneffekte auf die natürlichen Lebensgrundlagen eliminiert. Mit den vorgeschlagenen Versorgungssicherheitsbeiträgen kann die nachhaltige Nutzung des Grünlands besser sichergestellt werden. Das Gleiche gilt für die ackerbauliche Nutzung, die ohne allgemeine Tierbeiträge weniger stark konkurrenziert wird.
- Bezüglich **Regelungsebene** wird in Entsprechung des Äquivalenzprinzips eine Umorientierung der kantonalen Beteiligung vorgesehen. Die Kulturlandschaft, die bisher ausschliesslich über die allgemeinen, nationalen Direktzahlungsinstrumente gefördert wurde, soll neu zusätzlich gezielt über Landschaftsqualitätsbeiträge mit kantonaler Beteiligung gefördert werden. Im Gegenzug erfolgt die Förderung der Biodiversität verstärkt durch den Bund.
- Das weiterentwickelte System erfüllt die Kriterien bezüglich **Transfereffizienz**. Mit der Einführung der Anpassungsbeiträge wird die Leistungsförderung von der sozialen Zielsetzung entkoppelt. Dadurch werden die im heutigen System bestehenden Renten minimiert. Gleichzeitig vermindert sich der Anreiz für die Landwirte, die Flächen um der Beiträge wegen selber zu bewirtschaften, was die Flächenverfügbarkeit auf dem Pachtlandmarkt erhöht und die Strukturentwicklung erleichtert.
- Mit den vorgeschlagenen Anpassungen werden sich die **Transaktionskosten** gegenüber heute eher erhöhen. Die Tabelle 23 gibt eine Übersicht, wie sich vorgeschlagenen Anpassungen auf den Vollzug auswirken.

Tabelle 23: Auswirkungen der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems auf den Vollzug

Keine wesentlichen Auswirkungen auf Vollzug	Elemente mit Potenzial für einen einfacheren Vollzug:	Elemente mit potenziell aufwändigerem Vollzug:
<ul style="list-style-type: none"> • Kulturlandschaftsbeiträge • Versorgungssicherheitsbeiträge • Tierwohlbeiträge • Anpassungsbeiträge 	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinheitlichung des Vollzugs im Bereich Biodiversität (LwG und NHG) • Aufhebung des Mindestflächenanteils an ökologischen Ausgleichsflächen im ÖLN • Aufhebung der Abstufung und der Grenzwerte für die Beitragssumme pro SAK 	<ul style="list-style-type: none"> • Landschaftsqualitätsbeiträge • Stärkere Ausrichtung der Biodiversitätsförderung auf Qualität • Biodiversitätsbeiträge im Sömmerungsgebiet • Befristete Ressourceneffizienzbeiträge

Der Vollzugsaufwand für die Kulturlandschaftsbeiträge, die Versorgungssicherheitsbeiträge und die Anpassungsbeiträge wird in der gleichen Grössenordnung sein wie heute für die allgemeinen Direktzahlungen. Gleiches gilt für die Tierwohlbeiträge. Eine Entlastung beim Vollzug ergibt sich durch die Vereinheitlichung des Vollzugs zwischen LwG und NHG bezüglich Biodiversität. Zudem ist mit der schrittweisen Aufhebung der 7 %-Anforderung im ÖLN sowie mit der Aufhebung der Beitragsabstufung und der Beitragsbegrenzung pro SAK mit Minderaufwand zu rechnen. Mehraufwand werden die Einführung der Landschaftsqualitätsbeiträge, die verstärkte Ausrichtung der Biodiversitätsförderung auf die Qualität, die Ausdehnung der Biodiversitätsbeiträge auf das Sömmerungsgebiet und die Einführung der befristeten Ressourceneffizienzbeiträge mit sich bringen.

Da wenig differenzierte Massnahmen weniger Vollzugsaufwand zur Folge haben als differenzierte Massnahmen, ist insgesamt mit einem konsequenter auf die Ziele ausgerichteten und damit gegenüber heute differenzierteren Direktzahlungssystem mit einem etwas höheren Vollzugsaufwand d.h. mit höheren Transaktionskosten zu rechnen. Bei der detaillierten Ausgestaltung der Massnahmen und Umsetzung auf Verordnungsebene, sind Vollzugsfragen daher hohes Gewicht einzuräumen und neue Vollzugslösungen zu prüfen. Die tendenziell höheren Transaktionskosten relativieren sich zudem durch den Umstand, dass mit den differenzierten Massnahmen auch eine höhere Effizienz bei der Zielerreichung einhergeht.

- Das weiterentwickelte Direktzahlungssystem fördert die gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit zielgerichteten **Einzelmassnahmen**. Es enthält daneben kein weiteres spezifisches Instrument zur Förderung von **gesamtbetrieblichen Bewirtschaftungssystemen**. Gesamtbetriebliche Bewirtschaftungssysteme, die auf den Einsatz von gewissen Pflanzenschutzmitteln oder Mineraldüngern verzichten, haben aber eine zusätzliche positive Wirkung auf die natürlichen Lebensgrundlagen und insbesondere auf die Biodiversität. Deshalb soll für solche gesamtbetrieblichen Ansätze über die Förderung der funktionalen Biodiversität im Rahmen der Biodiversitätsbeiträge eine höhere Zahlung ausgerichtet werden.
- Bei der **Vermeidung von negativen Externalitäten** wird das Verursacherprinzip stärker berücksichtigt als bisher. Das Konzept sieht keine Massnahmen mehr vor, mit denen die Vermeidung von negativen Externalitäten permanent gefördert werden. Zudem wird mit der Einführung von Ressourceneffizienzbeiträgen der Anreiz zum Einsatz von ressourcenschonenden Techniken erhöht. Dadurch können die Ziellücken im Bereich des stofflichen Umweltschutzes wesentlich reduziert werden, ohne dadurch die Zielerreichung im Bereich Versorgungssicherheit zu beeinträchtigen.

9.2 Beurteilung hinsichtlich der internationalen Verpflichtungen und Entwicklungen

9.2.1 WTO-Kompatibilität

Nachfolgend wird die Frage geklärt, inwieweit das weiterentwickelte Direktzahlungssystem mit den

Green-Box-Kriterien der WTO übereinstimmt. Für die Beurteilung wird das aktuell geltende Agrarabkommen herangezogen (vgl. Ziff. 3.3). Die Beurteilung nach einem Abschluss der Doha-Runde wird nicht wesentlich anders ausfallen, da nur mit einigen Präzisierungen der Kriterien zu rechnen ist.

Kulturlandschaftsbeiträge:

Die Kulturlandschaftsbeiträge fördern die Offenhaltung der Kulturlandschaft. Sie bestehen aus drei Beitragstypen, die alle kompatibel sind mit den bestehenden Green-Box-Kriterien. Sie lassen sich entsprechend ihrer spezifischen Zielsetzung folgendermassen in der Green-Box einordnen: Basisbeitrag in § 6, Erschwernisbeitrag in § 13, Sömmerungsbeitrag in § 12 oder auch in § 13.

Versorgungssicherheitsbeiträge

Die Versorgungssicherheitsbeiträge bezwecken die Erhaltung der Produktionskapazität, indem die Kalorienproduktion auf heutigem Niveau gehalten wird. Die Versorgungssicherheitsbeiträge bestehen aus 4 Elementen. Bezüglich Green-Box-Kompatibilität sind die einzelnen Instrumente unterschiedlich zu beurteilen. Der Basisbeitrag ist ein Flächenbeitrag, der über die gesamte LN hinweg einheitlich gleich hoch ist. Er ist wie der heutige allgemeine Flächenbeitrag unter § 6 einzuordnen. Für die Ausrichtung der Zahlung auf der Grünlandfläche wird ein gewisser Mindesttierbesatz vorausgesetzt. Dies stellt gegenüber der Koppelung ans Tier bei den heutigen differenzierten RGVE-Beiträgen, die im Widerspruch zur Formulierung in § 6 steht, eine wesentliche Verbesserung dar. Es besteht jedoch auch bei einer solchen Ausgestaltung ein gewisses Risiko, dass die Massnahme im Falle eines WTO-rechtlichen Verfahrens als nicht kompatibel mit den Green-Box-Kriterien beurteilt würde.

Der Erschwernisbeitrag kann über § 13 legitimiert werden und ist unproblematisch. Der Ackerflächenbeitrag entspricht dem heutigen Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche. Wie in Ziff. 7.4 erwähnt, ist dessen Einordnung unter § 6 ebenfalls nicht ganz gesichert, da er einen gewissen produktionslenkenden Effekt hat. Die kulturspezifischen Beiträge entsprechen den heutigen Anbaubeiträgen. Letztere sind nicht in der Green-Box notifiziert und werden auch nicht über den Zahlungsrahmen Direktzahlungen sondern über den Zahlungsrahmen Produktion und Absatz finanziert. Die kulturspezifischen Beiträge können auch zukünftig nicht der Green-Box zugeordnet werden.

Da sich die Erhaltung der Produktionskapazität grundsätzlich kaum als hundertprozentig von der Produktion entkoppelte Massnahme gestalten lässt, kann die Anforderung der Kompatibilität mit den Green-Box-Kriterien der WTO in diesem Fall nicht abschliessend als erfüllt beurteilt werden. Bei der konkreten Ausgestaltung der Massnahme wird auf eine möglichst hohe Kompatibilität zu achten sein. Zudem ist zu vermerken, dass eine Berechtigung für produktgebundene Stützung (oder Amber-Box-Massnahmen gemäss WTO-Klassifizierung), zwar in gegenüber heute stark reduziertem Umfang, auch nach der Umsetzung eines Doha-Abkommens weiter bestehen wird (vgl. Ziff. 3.2.2).

Biodiversitätsbeiträge

Die Zielsetzung der Biodiversitätsbeiträge umfasst den Erhalt und die Förderung der Artenvielfalt und ihrer Lebensräume. Sie stellen eine klassische Umweltmassnahme dar und lassen sich gleich wie die heutigen Beiträge für den ökologischen Ausgleich problemlos unter § 12 in der Green-Box einordnen.

Landschaftsqualitätsbeiträge

Die Landschaftsqualitätsbeiträge verfolgen den Erhalt und die Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften mit ihren spezifischen regionalen Eigenarten. Sie fördern insbesondere die Landschaftsästhetik und werden am sinnvollsten unter § 12 notifiziert.

Tierwohlbeiträge

Die Tierwohlbeiträge fördern das Tierwohl über das im Tierschutzgesetz definierte Niveau hinaus. Sie entsprechen den heutigen Ethoprogrammen BTS und RAUS und sind als Umweltprogramme in § 12 notifiziert. Sie werden von gewissen Mitgliedern der WTO als handelsverzerrend kritisiert. Da die Tierwohlbeiträge auf dem gleichen Konzept aufgebaut sind wie die Umweltbeiträge und andere WTO-

Mitgliedstaaten wie die USA ebenfalls Zahlungen zur Förderung des Tierwohls unter § 12 laufen lassen, scheint eine Weiterführung der Notifizierung unter § 12 gerechtfertigt. Im Falle eines WTO-rechtlichen Verfahrens besteht jedoch ein erhebliches Risiko, dass der Massnahme die Green-Box-Tauglichkeit abgesprochen würde.

Regionale Umweltprojekte und befristete Ressourceneffizienzbeiträge

Die verschiedenen Beiträge, die vorgesehen sind, um die Ziellücken im stofflichen Bereich zu reduzieren bzw. zu schliessen, stellen klassische Umweltmassnahmen dar, die problemlos unter § 12 eingeordnet werden können.

Anpassungsbeiträge

Anpassungsbeiträge bezwecken die Verhinderung von sozialen Notlagen aufgrund veränderter politischer Rahmenbedingungen. Sie sind vollständig entkoppelt und können als Einkommensstützung unter § 6 notifiziert werden.

9.2.2 Vergleich mit der Weiterentwicklung in der EU

In Ziff. 4.1.5 wurde dargestellt, wie sich die EU-Agrarpolitik weiterentwickelt. Die vorgeschlagene Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems in der Schweiz geht in verschiedener Hinsicht in die gleiche Richtung wie die Beschlüsse des Gesundheitschecks der GAP:

- Die Zahlungen werden mit dem Gesundheitscheck noch weiter von der Produktion entkoppelt. Mit der Aufhebung der tierbezogenen RGVE- und TEP-Beiträge geht der Vorschlag in die gleiche Richtung.
- Die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung geht in eine ähnliche Richtung wie die vorgeschlagene Aufhebung der Anforderung von 7% ökologischen Ausgleichsflächen pro Betrieb. In der Schweiz soll der Nutzen für die Biodiversität jedoch nicht über neue Vorschriften für alle, sondern über eine Erhöhung der finanziellen Anreize für qualitativ hochwertige Flächen erreicht werden.
- Die Erhöhung der Modulation und die damit verbundene Umlagerung von Zahlungen aus der 1. Säule in die 2. Säule führt in der EU zu einer verstärkten Förderung von konkreten Leistungen. Das entspricht dem Ansatz, der mit der Weiterentwicklung in der Schweiz verfolgt wird.

Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems ist jedoch deutlich konsequenter als die Beschlüsse des Gesundheitschecks, was die Zielausrichtung der Direktzahlungen anbelangt. Die EU ihrerseits plant für die Zeit nach 2013 ebenfalls, die Instrumente besser auf die Ziele auszurichten. Das kann daraus geschlossen werden, dass die Europäische Kommission einen Auftrag ausgeschrieben hat, der die öffentlichen Güter der europäischen Agrarpolitik beschreiben und konkrete Massnahmen zu deren Förderung vorschlagen soll. Indem im vorliegenden Bericht die Leistungen der Landwirtschaft beschrieben, Ziele definiert und klar auf die Zielerreichung ausgerichtete Direktzahlungsinstrumente vorgeschlagen werden, wurde für den Schweizer Kontext genau diese Arbeit bereits geleistet. Mit der vorgeschlagenen Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems kann die Schweiz ihre führende Rolle, was die Zielausrichtung und Legitimation der Direktzahlungen anbelangt, behaupten.

9.3 Beurteilung hinsichtlich der innenpolitischen Ziele

Das Konzept zur Weiterentwicklung der Direktzahlungen muss auch kohärent sein zu den Zielen und Leitlinien der Bundespolitik. In den folgenden Abschnitten wird dazu das Konzept zur Weiterentwicklung der Direktzahlungen an den Zielen des Bundesrates für das Jahr 2009 gemäss Bundesratsbeschluss vom 12. November 2008 gemessen (Bundeskanzlei 2008). Die Beurteilung des Konzepts erfolgt nach den fünf geltenden Oberzielen. Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems ist explizit eine Massnahme unter dem ersten Oberziel, das Konzept muss aber auch kohärent sein zum übrigen Zielsystem des Bundesrates.

9.3.1 Den Wirtschaftsstandort stärken, um die Voraussetzungen für mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen

Unter diesem Oberziel verfolgt der Bundesrat die Stärkung des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt und die Verbesserung der Rahmenbedingungen, die Förderung der Forschung und Innovation, die Stärkung der Handlungsfähigkeit des Staates und den Ausgleich des Bundeshaushaltes sowie die Optimierung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur. Gemessen an diesen Zielen kann folgendes festgehalten werden:

Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems ist ein Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen im Binnenmarkt. Mit der stärkeren Zielausrichtung, der Wahl von geeigneten Bezugskriterien sowie der besseren Berücksichtigung der adäquaten Regelungsebene kann die Effizienz der eingesetzten Mittel gegenüber heute verbessert werden. Dies ist zentral für die anvisierte weitere Reduktion des Grenzschutzes, indem dadurch ermöglicht wird, dass die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auch bei offeneren Grenzen weiterhin erbringen kann.

Die vorgeschlagene Entkopplung von leistungsbezogenen Direktzahlungen und sozial motivierten Transferzahlungen (Anpassungsbeiträge) ist zentral für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. Die Landwirtschaft kann sich dadurch auf ein langfristig realistisches Stützungs niveau ausrichten, was sowohl bezüglich Entscheid zum Einstieg in den Sektor als auch bezüglich Investitionen die Vorausschaubarkeit und die Planungssicherheit erhöht. Diese Neuerung schafft somit Stabilität und Verlässlichkeit, was das Vertrauen seitens der Landwirtschaft in das System stärkt.

Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems ist auch Teil der Aufgabenüberprüfung. Mit den Vorschlägen können die damit verbundenen Ziele erreicht werden, wie Verbesserung der Effizienz, Stärkung der Transparenz und Erhöhung der Handlungsfähigkeit des Staates. Der Bund kann situationsbezogen gemäss den Bedürfnissen steuern. Per Saldo erhöht das vorgeschlagene Konzept somit die Effizienz und stärkt das unternehmerische Verhalten, was wichtige Beiträge im Sinne des ersten Zieles sind.

9.3.2 Die Sicherheit gewährleisten

Gemessen an diesem Oberziel kann festgehalten werden, dass mit den vorgeschlagenen Versorgungssicherheitsbeiträgen die Landwirtschaft auch in Zukunft einen wesentlichen Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung leisten kann. Mit der klaren Fokussierung wird diesbezüglich auch Transparenz geschaffen. Da das neue System auch die natürlichen Ressourcen zur landwirtschaftlichen Produktion sichert, ist diese Versorgungsleistung auch langfristig gewährleistet.

Die Ernährungskrise anfangs 2008 hat der Öffentlichkeit klar gemacht, dass die Versorgung mit Nahrungsmitteln keine Selbstverständlichkeit ist und für die Zukunft eine echte Herausforderung darstellt. Der Bundesrat hat der Ernährungssicherheit lange vor der Krise entsprechende Bedeutung beigegeben. Schon 1996 hat er in seiner Botschaft zur Agrarpolitik 2002 festgehalten, dass „die Ernährungssicherung eine der grossen Herausforderungen der Menschheit sein wird“. Die Landwirtschaft soll in den Entwicklungsländern gestärkt und eine produktive Landwirtschaft in der Schweiz erhalten werden, folgerte er daraus. In der Botschaft zur AP 2007 schrieb der Bundesrat, dass „in Anbetracht der rasant wachsenden Weltbevölkerung die nachhaltige Produktion von Nahrungsmitteln weltweit eine der grössten Herausforderungen darstellt“. In der Botschaft zur AP 2011 entwickelte der Bundesrat diese Linie konsequent weiter: „Die Versorgungssicherheit ist durch eine nachhaltige, auf den Markt ausgerichtete Produktion zu leisten und nicht nur durch die Aufrechterhaltung des Produktionspotenzials“. Die Schweizer Landwirtschaft hat trotz des starken Abbaus der Preisstützung seit Anfang der neunziger Jahre die Nahrungsmittelproduktion gehalten (vgl. Ziff. 7.1.1). Mit der nun vorgeschlagenen Weiterentwicklung werden diese Leistung und die dazu nötigen Ressourcen erhalten. Das neue Konzept ist damit nicht nur kohärent zum Oberziel, sondern stützt es wesentlich und sichert damit Grundbedürfnisse des Menschen.

9.3.3 Die gesellschaftliche Kohäsion stärken

Unter dieser Oberzielsetzung gilt es zu beurteilen, ob die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems geeignet ist, um zwischen den Ansprüchen der urbanen Gesellschaft und jenen der ländlichen Räume Brücken zu bauen. Mit der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems werden die Anliegen der Bevölkerung unterstützt. Die klare Fokussierung, indem pro Ziel eine Massnahme vorgeschlagen und die Bezeichnungen selbstredend gewählt werden, erhöht die Transparenz für Aussenstehende und erleichtert damit auch den Dialog. Umgekehrt erlaubt die Weiterentwicklung der Landwirtschaft ihre diesbezüglichen Leistungen hinsichtlich Effizienz und Effektivität auch klarer darzulegen, was die Nachvollziehbarkeit verbessert und damit die Akzeptanz und Stabilität des Systems erhöht. Die vorgeschlagene Weiterentwicklung stellt keinen radikalen Umbau, sondern eine kohärente Fortsetzung der bisherigen Politik dar, mit der für die Landwirtschaft ein weiterhin sozialverträglicher Anpassungsprozess gewährleistet ist.

Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems ist auch kohärent zum Leitbild für die Land- und Ernährungswirtschaft der Beratenden Kommission für Landwirtschaft (Bundesrat 2006). In dieser Kommission sind alle wesentlichen Akteure von der Landwirtschaft bis zu den Konsumenten, von der Industrie bis zum Umweltschutz vertreten. Die Übereinstimmung des Leitbildes der Kommission mit der vorgeschlagenen Weiterentwicklung ist ein Beleg für die anvisierte gesellschaftliche Kohäsion. Die Erwartungen der Gesellschaft werden mit der Weiterentwicklung ernst genommen, was das Verständnis für die Anliegen und Leistungen des ländlichen Raumes bzw. der Landwirtschaft verbessert und den Dialog stärkt.

9.3.4 Die Ressourcen nachhaltig nutzen

Dieses Oberziel des Bundesrats entspricht klar der Stossrichtung für die Weiterentwicklung der Direktzahlungen. Eine wichtige Basis sind die "Umweltziele Landwirtschaft", welche eine Konkretisierung der allgemeinen umweltrechtlichen Zielsetzungen darstellen (vgl. Ziff. 6.2). Die Ausformulierung von konkreten Zielen erlaubt eine transparente Abwägung zwischen den verschiedenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen und die Definition von realistischen Zwischenzielen im politischen Prozess. Mit den vorgesehenen Massnahmen wird diesem Anliegen insofern Rechnung getragen, als gezielt Massnahmen gefördert werden, die nicht eine Einschränkung der Produktion bezwecken, sondern eine Steigerung der Ressourceneffizienz. Dies gilt sowohl im stofflichen Bereich als auch für die Biodiversität. Die Zielerreichung wird sich mit der Umsetzung des vorgeschlagenen Konzeptes deutlich verbessern.

Unsere Gesellschaft, die mehr und mehr in urbanen Räumen lebt, ist stark an gesunden, umweltgerecht produzierten Nahrungsmitteln sowie an der Erhaltung der natürlichen Ressourcen interessiert. Das vorgeschlagene Direktzahlungssystem stärkt die nachhaltige Nutzung unserer Ressourcen, sichert eine multifunktionale Landwirtschaft und ist somit kompatibel mit diesem Oberziel.

9.3.5 Die Stellung der Schweiz in einer vernetzten Welt festigen

Die Schweiz mit einer stark exportorientierten Wirtschaft will sich der dynamischen Entwicklung der Globalisierung nicht verschliessen. Im Gegenteil, sie hat ein grosses Interesse auf multilateraler wie bilateraler Ebene mit entsprechenden Verträgen die Öffnung der Märkte zu gestalten. Entsprechend hat der Bundesrat eine Aussenwirtschaftsstrategie verabschiedet, die vom Parlament mehrfach bestätigt worden ist. Der Agrarsektor kann sich dieser Entwicklung nicht entziehen. Die Direktzahlungen sind ein wesentliches Instrument, um die von der Gesellschaft gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen und gleichzeitig die Herausforderung in einer immer stärker globalisierten Wirtschaft bestehen zu können.

Mit den Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems wird diesen weitergehenden Herausforderungen in geeigneter Weise begegnet. Das Konzept stellt auf die erwarteten Entwicklungen ab, lässt aber gleichzeitig die nötige Flexibilität, um auf unterschiedliche Entwicklungen reagieren zu können. Dadurch wird die Handlungsfähigkeit des Staates gewahrt. Die vorgeschlagene Weiterentwicklung vermag daher die wirtschaftspolitisch erwünschte Öffnung mit den geforderten Ansprü-

chen der Gesellschaft nach einer multifunktionaler Landwirtschaft bzw. den Erwartungen der Landwirtschaft nach einer sozialverträglichen Entwicklung zu versöhnen.

Die im Zusammenhang mit der Öffnung des Agrarmarktes geforderte und erwartete Ausrichtung des Agrarsektors auf eine nachhaltige und qualitätsorientierte Produktion von Nahrungsmitteln wird durch diese Weiterentwicklung eindeutig gestärkt. Wie dargelegt wurde, können damit eine umwelt- und tiergerechte Produktion, welche gleichzeitig eine vielfältige Kulturlandschaft und hohe Biodiversität bietet, massgeblich unterstützt werden. Mit dem Konzept wird, wie in Ziff. 9.2 dargestellt, die völkerrechtliche Absicherung der Direktzahlungen und die Glaubwürdigkeit der Schweizer Position in den internationalen Verhandlungen gestärkt.

9.4 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Das Parlament fordert den Bundesrat im Rahmen der Motion 06.3635 auf, einen Bericht über die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems vorzulegen. Darin wird unter anderem gefordert, die Zahlungen besser auf die Ziele auszurichten und das Direktzahlungssystem bezüglich seiner Eignung auf internationale Entwicklungen zukunftsstauglich zu gestalten.

Der Bundesrat hat diesen Auftrag mit dem vorliegenden Bericht umgesetzt und kommt zu folgenden Erkenntnissen:

1. Das gegenwärtige Direktzahlungssystem steht im internationalen Vergleich gut da, weist aber Verbesserungspotenzial auf. Die Hauptschwäche des Systems gründet darin, dass die Direktzahlungsinstrumente zu wenig auf die Ziele ausgerichtet sind.
2. Der Bundesrat konkretisiert mit dem vorliegenden Bericht die auf die Verfassung abgestützten gemeinwirtschaftlichen Leistungen und legt quantifizierte Ziele fest.
3. Darauf aufbauend schlägt der Bundesrat ein weiterentwickeltes Direktzahlungssystem vor, mit dem die gemeinwirtschaftlichen Leistungen effizienter erbracht werden können. So lassen sich die agrarpolitischen Ziele trotz sinkender Gesamtstützung besser erreichen als bisher.
4. Das vorgeschlagene Konzept ist kohärent zu den internationalen Verpflichtungen und Entwicklungen und steht im Einklang mit den Zielen des Bundesrats.

Der Bundesrat beabsichtigt, unter Berücksichtigung der Stellungnahme der zuständigen parlamentarischen Kommissionen, die Erkenntnisse des vorliegenden Berichts im Rahmen einer nächsten agrarpolitischen Reformatappe zu konkretisieren. Dabei sollen insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Stand und Entwicklung der für den agrar- und Lebensmittelsektor relevanten aussenhandelspolitischen Marktöffnungsprozesse (FHAL, WTO etc.);
- Mittelausstattung der verschiedenen Instrumente unter Berücksichtigung der bestehenden Ziellücken bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen, der Preis- und Kostenentwicklungen sowie der finanzpolitischen Vorgaben;
- Auswirkungen auf einzelbetrieblicher, regionaler und sektoraler Ebene.

Die Konkretisierung soll im Rahmen einer Vernehmlassungsunterlage bzw. einer Botschaft zusammen mit den aussenhandelspolitischen Verhandlungsergebnissen und/oder einem Bundesbeschluss über die Zahlungsrahmen für die Jahre 2014 bis 2017 erfolgen.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ACRE-Programm	Average Crop Revenue Election Program
AG	Aktiengesellschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AMS	Aggregate Measurement of Support (aggregiertes Stützungsmaß)
AP 2002	Agrarpolitik 2002 (Neuorientierung der Agrarpolitik)
AP 2007	Agrarpolitik 2007 (Weiterentwicklung der Agrarpolitik)
AP 2011	Agrarpolitik 2011 (Weiterentwicklung der Agrarpolitik)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ART	Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechtes
ASA 2011	Agrarsektoradministration 2011
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BBI	Bundesblatt
BEKO	Beratende Kommission für Landwirtschaft
BFF	Biodiversitätsförderflächen
BFS	Bundesamt für Statistik
BGF	Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei; SR 923.0
BIP	Bruttoinlandprodukt
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BRP	Ehemaliges Bundesamt für Raumplanung; heute Teil des ARE
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie (Rinderwahnsinn)
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BTS	Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme
BUWAL	Ehemaliges Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft; heute Teil des BAFU
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101
bzw.	beziehungsweise
C	Kohlenstoff
CBD	Convention on Biological Diversity (Biodiversitäts-Konvention)
CC	Cross Compliance (Einhaltung von Vorschriften in den Bereichen Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz)
CCP	Counter Cyclical Payments (Antizyklische Zahlungen)
CO ₂	Kohlendioxid
CSA	Cadre stratégique pour l'agriculture
d. h.	das heisst
DZ	Direktzahlungen
DZV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung); SR 910.13
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EG	Europäische Gemeinschaft
Eidg.	Eidgenössisch
ELER	Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

E-REG	Entwurf Raumentwicklungsgesetz
et al.	und andere
etc.	et cetera
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FFF	Fruchtfolgefläche
FHAL	Freihandelsabkommen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich
G10	Gruppe von Nettoagrarimporteuren, aktiv im Rahmen der WTO. Die G10 besteht aus neun Mitgliedstaaten: Schweiz (Koordination), Liechtenstein, Japan, Südkorea, Taiwan, Island, Israel, Norwegen und Mauritius
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EG
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GschG	Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz); SR 814.20
GVE	Grossvieheinheit
HBV	Verordnung vom 26. November 2003 über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion (Höchstbestandesverordnung); SR 916.344
IAASTD	International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development (Weltlandwirtschaftsrat)
IIASA	Internationales Institut für angewandte Systemanalyse
inkl.	inklusive
IP	Integrierte Produktion
IVS	Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz
JSG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz); SR 922.0
KBNL	Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz
KOLAS	Konferenz der Landwirtschaftsämtler der Schweiz
LDK	Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren
LDP	Loan Deficiency Payments (Vermarktungsdarlehen)
LEK	Landschaftsentwicklungskonzept
LFI	Landesforstinventar
LKS	Landschaftskonzept Schweiz
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LQ	Landschaftsqualität
LVG	Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz); SR 531
LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz); SR 910.1
m ü. M.	Meter über Meer
MDG	Millennium Development Goals (Millenniumsentwicklungsziele)
N	Stickstoff
NABO	Nationale Bodenbeobachtung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NFP 48	Nationales Forschungsprogramm 48; „Landschaften und Lebensräume der Alpen“
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz; SR 451

NHV	Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz; SR 451.1
NO ³⁻	Nitrat
Nr.	Nummer
NRP	Neue Regionalpolitik
NST	Normalstoss
öAF	Ökologische Ausgleichsfläche
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
ÖQV	Verordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung); SR 910.14
OTDS	Overall Trade-Distorting Domestic Support (gesamtes handelsverzerrendes Stützungsmass)
P	Phosphor
p.a.	per annum (pro Jahr)
PAK	Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe
PCB	Polychlorierte Biphenyle
PLANAT	Nationale Plattform Naturgefahren
POPs	Persistent Organic Pollutants (Persistente organische Schadstoffe)
PSE	Producer Support Estimate
PSM	Pflanzenschutzmittel
RAUS	Regelmässiger Auslauf im Freien
REB	Raumentwicklungsbericht
resp.	respektive
RGVE	Raufutter verzehrende Grossvieheinheit
RKCH	Raumkonzept Schweiz
ROA	Roles of Agriculture Project
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz); SR 700
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000; SR 701.1
RR	Regierungsrat
S.	Seite
SAK	Standardarbeitskraft
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SöBV	Verordnung vom 29. März 2000 über Sömmerungsbeiträge (Sömmerungsbeitragsverordnung); SR 910.133
sog.	sogenannt
SR	Systematische Rechtssammlung
SRVA	Service romand de vulgarisation agricole
SuG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz); SR 616.1
SV	Strukturverbesserungen
SVV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung); SR 913.1
TEP	Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen
TschG	Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005; SR 455
TVD	Tierverkehrsdatenbank

TWW	Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung
u.a.	unter anderem
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNEP	United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
UREK-N/S	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats/Ständerats
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
USDA	United States Department of Agriculture (Landwirtschaftsministerium der Vereinigten Staaten von Amerika)
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz); SR 814.01
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UZL	Umweltziele Landwirtschaft
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VNL	Vernehmlassung
WaG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz); SR 921.0
WAK-S	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats
WBG	Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau; SR 721.100
WDZ	Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WSL	Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer
ZR	Zahlungsrahmen

Masseinheiten

CHF	Schweizer Franken
EUR	Euro (€)
ha	Hektare
kg	Kilogramm
km ²	Quadratkilometer
l	Liter
m ²	Quadratmeter
mg	Milligramm
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarde
NOK	Norwegische Kronen
sec.	Sekunde
t	Tonne
TJ	Terajoule
USD	US-Dollar (\$)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Agrarpolitische Agenda	17
Abbildung 2:	Prozesse beim Vollzug des Direktzahlungssystems.....	23
Abbildung 3:	Entwicklung der Mittelverteilung zwischen den drei Zahlungsrahmen	24
Abbildung 4:	Internationale Preisentwicklung bei verschiedenen Produktgruppen	25
Abbildung 5:	Entwicklung von Angebot und Nachfrage sowie der Lagerbestände bei Getreide (ohne Reis)	26
Abbildung 6:	Zusammenspiel von Direktzahlungen, LDP und CCP bei Mais (Werte pro bushel)....	54
Abbildung 7:	Internationaler Vergleich der finanziellen Stützung der Landwirtschaft (2007).....	57
Abbildung 8:	Wirkungszusammenhänge zwischen den verschiedenen Externalitäten	75
Abbildung 9:	Beispielhafte Darstellung der Tinbergen-Regel anhand von drei Leistungen.....	76
Abbildung 10:	Zusammensetzung des totalen ökonomischen Wertes	79
Abbildung 11:	Unterteilung der Transaktionskosten in Sub-Gruppen.....	81
Abbildung 12:	Erwartungsgruppen in der Schweizer Bevölkerung	87
Abbildung 13:	Einfluss der Produktionsintensität auf die Kulturlandschaft	103
Abbildung 14:	Verhältnis zwischen notwendigem Mittelfluss, Preisniveau und Direktzahlungen.....	161
Abbildung 15:	Leistungsbezogene Direktzahlungen und Anpassungsbeiträge im Zeitablauf	163

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht über die allgemeinen Direktzahlungen	21
Tabelle 2:	Übersicht über die ökologischen Direktzahlungen	22
Tabelle 3:	Vergleich der EU-Betriebsprämie im Grundmodell mit dem Regionalmodell	45
Tabelle 4:	Beispiel Direktzahlungen in den USA (Jahr 2008)	53
Tabelle 5:	Vergleich Mitteleinsatz Schweiz – Österreich nach Massnahmenkategorien (2006) ..	58
Tabelle 6:	Vergleich Mitteleinsatz Schweiz – Österreich (2006).....	58
Tabelle 7:	Charakterisierung von Gütern	65
Tabelle 8:	Einteilung der Grundziele der Agrarpolitik in Bezug auf öffentliche Güter	66
Tabelle 9:	Einteilung der Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion	68
Tabelle 10:	Einfluss der Preise auf die öffentlichen Güter	71
Tabelle 11:	Eignung verschiedener Bezugskriterien bezüglich Zielerreichung	77
Tabelle 12:	Wertkomponenten der öffentlichen Güter	80
Tabelle 13:	Umweltziele der Landwirtschaft für Boden, Wasser und Luft	99
Tabelle 14:	Übersicht über die Ziele	118
Tabelle 15:	Entwicklung von Nahrungsmittelproduktion und Inlandverbrauch	119
Tabelle 16:	Zielerreichung im Bereich Boden, Wasser, Luft und Klima.....	122
Tabelle 17:	Beteiligung pro Tierkategorie an den Ethoprogrammen	125
Tabelle 18:	Übersicht über die Ziele und Massnahmen.....	141
Tabelle 19:	Ausgestaltung der Kulturlandschaftsbeiträge	142
Tabelle 20:	Ausgestaltung der Versorgungssicherheitsbeiträge	143
Tabelle 21:	Mittelverteilung auf die heutigen Direktzahlungsinstrumente 2005/07 und nach Umsetzung AP 2011	159
Tabelle 22:	Veränderung der pro Zielbereich eingesetzten Mittel	165
Tabelle 23:	Auswirkungen der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems auf den Vollzug .	169

Literatur

- ARE (2005): Raumentwicklungsbericht 2005, Bundesamt für Raumentwicklung, Bern.
- ARE (2005): Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz, Bern.
- ARE und BAFU (2007): Landschaft unter Druck. 3. Fortschreibung 1989 – 2003. Bern.
- ARE, BAFU und BFS (2008): Landschaftstypologie Schweiz - Konsultationsentwurf vom 4. September 2008
- Backhaus N., Reichler C. und Stremlow M. (2007): Alpenlandschaften – Von der Vorstellung zur Handlung. Synthesebericht I NFP 48. vdf, Zürich.
- BAFU und BLW (2008): Umweltziele Landwirtschaft. Hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen. Umwelt-Wissen Nr. 0820. Bundesamt für Umwelt, Bern.
- BAFU und WSL (2007): Waldfläche, Vorrat und Laubholz nehmen zu – grosse regionale Unterschiede. Medienmitteilung vom 9. November 2007.
<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=15538> (Stand: 25.2.2009)
- Bateman I.J. und Turner R.K. (1993): Valuation of the Environment, Methods and Techniques: The Contingent Valuation Method. In: Turner, R.K. (Hg.): Sustainable environmental economics and management: principles and practice. Belhaven Press, London.
- Bätzing W. (2003): Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. C.H. Beck, München.
- Baur P. (2006): Die Rückkehr des Waldes im südlichen Alpenraum der Schweiz: Hintergründe eines Landschaftswandels. In: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 2, S. 3-26.
- Beckmann V., Tiemann S., Reute K. und Hagedorn K. (2003): Kosten der Erreichung von Umweltqualitätszielen in ausgewählten Regionen durch Umstellung auf Landbau im Vergleich zu anderen Agrarumweltmassnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Administrations- und Kontrollkosten. BLE, Bonn.
- Bertke, E. (2005): Ökologische Güter in einem ergebnisorientierten Honorierungssystem für ökologische Leistungen der Landwirtschaft. Herleitung – Definition – Kontrolle. Göttingen, Univ. Diss.. ibidem Verlag, Stuttgart.
- BFS (2005): Arealstatistik Schweiz. Zahlen – Fakten – Analysen. Neuchâtel.
- Birner R., Bräuer I., Grethe H., Hirschfeld J., Lüth M., Meyer J., Wälzholz A., Wenk R. und Wittmer H. (2001): Ich kaufe, also will ich? Eine interdisziplinäre Analyse der Entscheidung für oder gegen den Kauf besonders tier- und umweltfreundlich erzeugter Lebensmittel. Diskussionsbeitrag 0103, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen. Göttingen
- BLW (2004): Agrarbericht 2004, Bern.
- BLW (2005): Agrarbericht 2005, Bern.
- BLW (2007): Agrarbericht 2007, Bern.
- BLW (2008): Agrarbericht 2008, Bern.
- BLW (2008): Die landwirtschaftlichen Erschwerniszonen der Schweiz – Bericht vom 17. März 2008.
<http://www.blw.admin.ch/themen/00015/index.html?lang=de> (Stand: 25.2.2009)
- Bolliger P., Charollais M. und Condrau V. (2002): Werkzeugkasten LEK – Arbeitshilfe zum Erarbeiten von Landschaftsentwicklungskonzepten. HSR und SRVA, Rapperswil und Lausanne.

- Brandenberg A. et al. (2007): Was erwartet die schweizerische Bevölkerung von der Landwirtschaft?. 4hm AG und Uni St. Gallen, St.Gallen.
- Buchli S. und Flury C. (2004): Policy related Transaction Costs of Direct Payments in Switzerland, Zürich.
- Bundeskanzlei (2008): Ziele des Bundesrates 2009.
<http://www.bk.admin.ch/dienstleistungen/publikationen/index.html?lang=de> (Stand: 25.2.2009)
- Bundesrat (1984): Sechster Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes. Bundesblatt 1984 Band III, S. 469-808
- Bundesrat (1992a): Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes. Bundesblatt 1992 Band II S. 1-129
- Bundesrat (1992b): Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes. Bundesblatt 1992 Band II, S. 130-549
- Bundesrat (1996): Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002). Bundesblatt 1996 Band IV S. 1-466
- Bundesrat (2002): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007). Bundesblatt 2002 S. 4721-5010
- Bundesrat (2006): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011). Bundesblatt 2006 S. 6337-6630
- Bureau J. und Mahé L. (2008): La réforme de la PAC au delà de 2013 – Une vision à plus long terme.
<http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/>
- BUWAL (2003): Landschaft 2020 – Leitbild des BUWAL für Natur und Landschaft. Bern, 25 S.
- BUWAL und BRP (1998): Landschaftskonzept Schweiz. Bern, 175 S.
- Claassen, R., Cattaneo, A. and Johansson, R. (2008.): Cost-effective design of agri-environmental payment programs: US experience in theory and practice. Ecological Economics, 65(4), 737-752.
- Coase R. H. (1960): The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics 3 (October), 1-44.
- Commissione forestale Bregaglia – Amt für Wald Graubünden – Region Südbünden (2006): Bregaglia 1942 – 2003. Sviluppo della superficie boschiva.
- Conseil de l'Europe (2000): Convention européenne du paysage et rapport explicatif. Strasbourg.
- Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (2008): European Agricultural Policy 2020: The Dutch outlook. http://www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p_file_id=30905
- ECOPLAN (2009): Regionales Landschaftsprogramm. Wege zu einer wirkungsvolleren Landschaftspolitik – instrumenteller und institutioneller Rahmen sowie mögliche Inhalte und Ziele. Schlussbericht im Auftrag des BAFU, Abteilung Natur und Landschaft. Bern.
- Ehrenzeller B. (Hg.) (2002): Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar. St. Gallen.
- Europäische Kommission (2008): Europäer, Landwirtschaft und Gemeinsame Agrarpolitik - 2007, Befragung: November – Dezember 2007, Eurobarometer Spezial 294.
- Europäische Union (2007): Die Kohäsionspolitik 2007-2013, Erläuterungen und offizielle Texte. Brüssel.
- Europäischer Rechnungshof (2003): Sonderbericht über die Messung des landwirtschaftlichen Einkommens durch die Kommission, Nr. 14/2003.

- Europäischer Rechnungshof (2008): Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam? Sonderbericht Nr. 8/2008.
- EVD (2003): Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung, Bern.
- Fahrländer Partner (2008): Wieviele Bauzonen braucht die Schweiz?, Schlussbericht vom 10.10.2008.
- FAO (2007): State of Food and Agriculture. www.fao.org/sof/sofa/sofa_en_2007.html.
- FAO (2008): Food Outlook November 2007 und Juli 2008, Statistical appendix, Market indicators and food import bills. www.fao.org/worldfoodsituation
- FAO (2009): The state of world Fisheries and Aquaculture 2008. www.fao.org/docrep/011/i0250e/i0250e00.htm
- Farm Security and Rural Investment Act of 2002, Public Law 107-171-May 13, 2002.
- Fluder R., Neukomm S., Contzen S. und Genoni M. (2009): Schlussbericht Konzeptstudie Bauernhaushalte unter dem Existenzminimum. Berner Fachhochschule Fachbereich Soziale Arbeit und Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft SHL, Bern.
- Flury C. (2005): Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994-2005. Bern.
- Flury C. (2007): Evaluation der Jointness zwischen Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung. Zürich.
- Flury C., Giuliani G. und Buchli S. (2007): Regionalwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft, Agrarforschung 14 (11+12), 560-565.
- Flury C., Giuliani G. und Buchli S. (2004): Regionalwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft. Agrarforschung 14 (11-12), 186-191.
- Flury C., Gotsch N. und Rieder P. (2004): Strukturwandel für eine zukunftsfähige Berglandwirtschaft. Agrarforschung 11(5), 560-565.
- Frey, B.S. und Kirchgässner, G. (2002): Demokratische Wirtschaftspolitik. 3. Auflage. Verlag Vahlen, München.
- Fritsch M., Wein T. und Ewers H.-J. (2001): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. Verlag Franz Vahlen, München.
- Haddock D. (2008): Irrelevant Externality Angst: Journal of Interdisciplinary Economics 19, 3-18.
- Häfliger H. und Rieder P. (1996): Optimale Regelungsebene: Fallbeispiel Kulturlandschaft. Schweizerischer Nationalfonds, Synthesebericht 27, Nationales Forschungsprogramm 28. Einsiedeln.
- Hättenschwiler P. und Flury C., (2007): Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung. Agrarforschung 14 (11-12), 554-559.
- Heinrichsmeyer W. und Witzke H.P. (1994): Agrarpolitik (Bd 2), Bewertung und Willensbildung. Ulmer Verlag, Stuttgart.
- Höchli C., Schläpfer und F., Engel, S. (2008): Präferenzen für gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft in der Schweiz. Institut für Umweltentscheidungen, ETH Zürich.
- Hofer E., Heissenhuber A., Hoffmann H., Hebauer C. und Kirner L. (2009): Weiterentwicklung der Direktzahlungen nach 2013. Präsentation der Ergebnisse einer internationalen Expertengruppe, IV. Bayerisch-Österreichische Strategietagung zur Weiterentwicklung der Europäischen Agrarpolitik, 2. und 3. April 2009, Passau.
- Huber A.J. (2003): Direktzahlungen sind Subventionen. Blätter für Agrarrecht 37.
- Huber R., Haller T., Weber M. und Lehmann B. (2007): Land(wirt)schaft 2020: Was erwartet die Gesellschaft?. Agrarforschung 14 (9), 406-411.

- IAASTD (2008): Executive Summary of the Synthesis Report of the International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. www.agassessment.org/docs/IAASTD_EXEC_SUMMARY_JAN_2008.pdf (Stand: 25.2.2009)
- Mack G. und Flury C. (2008): Wirkung der Sömmerungsbeiträge. *Agrarforschung* 15 (10), 500-505.
- Mann S. (2004): Landwirtschaft und ländlicher Raum, *agroscope FAT Tänikon*. *Agrarforschung* 11 (2), 44-49.
- Mann S. (2005): Konzeptionelle Überlegungen zur Neugestaltung des Direktzahlungssystems der schweizerischen Landwirtschaft auf der Basis der Tinbergen-Regel. *FAT-Schriftenreihe* Nr. 66. *agroscope FAT, Tänikon*.
- Mann S. (2008): Was hat es auf sich mit der Flächenmobilität? *Agrarforschung* 15 (9), 464-469.
- Mann S. und Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, *FAT-Schriftenreihe* Nr. 64. *agroscope FAT, Tänikon*.
- Meier B. (2007): Altersstruktur und Strukturwandel in der schweizerischen Landwirtschaft. *bemepro, Winterthur*.
- Monke J. (2006): Farm Commodity Programs: Direct Payments, Counter-Cyclical Payments, and Marketing Loans. CRS Report for Congress, Congressional Research Service.
- Nitsch H. und Osterburg B. (2005): Cross Compliance (CC) in der EU und ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz – eine vergleichende Analyse. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig.
- OECD (1987): National Policies and Agricultural Trade. Paris.
- OECD (2001): Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. Paris
- OECD (2002): The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures. Paris.
- OECD (2003): Multifunctionality – The Policy Implications. Paris.
- OECD (2007a): Policy Design Characteristics for Effective Targeting. Paris.
- OECD (2007b): Policy-related transactions costs and policy choice: Main report. Paris.
- OECD (2008): Synthesis Report: Policy Design and Implementation. Paris.
- OECD und FAO (2008): OECD-FAO AGRICULTURAL OUTLOOK 2008-2017. Paris und Rom.
- Olson M. (1969): Strategic theory and its applications: the principle of "fiscal equivalence": the divisions of responsibilities among different levels of government: *American Economic Review* 59, 479-532.
- Pearce D.W. (1976) : *Environmental Economics*. London.
- Perrenoud A. et al. (2003) : *Exploitation durable des pâturages boisés : Un exemple appliqué du Jura suisse*. Nachhaltige Bewirtschaftung von Wytweiden. Ein Fallbespiel aus dem Schweizer Jura. Bern, Stuttgart, Wien.
- Peter S. (2008) : Bioenergieproduktion auf Agrarland - Utopie oder bald Realität. *Agrarforschung* 15 (08), 414-416.
- Rieder P., Buchli S. und Kopainsky B. (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung. Zürich.
- Rossier R. und Wyss B. (2006): Interessen und Motive der kommenden Generation an der Landwirtschaft. *Ländlicher Raum* 57 (1), 23-28.

- Rude J. (2000): Appropriate Remedies for Non-Trade Concerns. Catrn Paper No. 2000-05. Canadian Agri-food Trade Research Network.
- Samuelson A. und Nordhaus W.D. (1998): Volkswirtschaftslehre. Übersetzung der 15. amerikanischen Ausgabe, Wien.
- SBV (1995): Das bäuerliche Bodenrecht. Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991. Sekretariat des Schweizerischen Bauernverbandes, Brugg.
- SBV (2008): Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung. Schweizerischer Bauernverband, Brugg.
- Schiess C., Weyermann I. und Benz R. (2009): Entwicklung von Kriterien zur Bewertung von Ökologie und Landschaft im Sömmerungsgebiet. Schlussbericht, Agridea, Lindau.
- Schmid D. (2009): Schweiz – Baden-Württemberg: Ein Produktivitätsvergleich. Agrarforschung 16 (4), 52-57.
- SECO und BUWAL (2002): Geschützte Landschaften als touristische Attraktion. Pressemitteilung vom 11. Juni 2002. http://www.admin.ch/cp/d/3d05f8f5_1@fwsrvq.bfi.admin.ch.html (Stand: 25.2.2009)
- Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (2006): Grundsätze zur nachhaltigen Entwicklung der Terrassenlandschaften der Schweiz. Eine Studie im Rahmen von Proterra – Aktion zur Erhaltung der Terrassenlandschaften der Schweiz. Bern.
- Stöcklin J., Bosshard A., Klaus G., Rudmann-Maurer K. und Fischer M. (2007): Landnutzung und biologische Vielfalt in den Alpen. Fakten, Perspektiven, Empfehlungen. Synthese NFP 48 Forschungsschwerpunkt II „Land- und Forstwirtschaft im alpinen Lebensraum“. vdf-Verlag, Zürich.
- Tinbergen J. (1968): Wirtschaftspolitik. Tuchtfeldt E. (Hg.), Beiträge zur Wirtschaftspolitik (8). Verlag Rombach, Freiburg im Breisgau.
- Tobias S., Nüesch A., Nebel R. und Guilmain A. (2005): Suburbane Landwirtschaft oder Landschaftsmanagement?. AGRAR-Forschung 12 (7), 306-311.
- Tschannen P. (1999): Kommentierung der Art. 1 bis 3 (Ziele, Planungspflicht, Planungsgrundsätze und der Art. 6 bis 12 (Richtpläne der Kantone). In: Aemisegger H. et al. (Hg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung. Zürich.
- Tutkun A., Haller T. und Lehmann B. (2007): UNIVOX III A Landwirtschaft 2006/2007. Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich, Zürich.
- USDA (2007): Farm Bill Proposals by Title. www.usda.gov (Stand: 25.2.2009)
- World Bank (2007): World Development Report 2008: Agriculture for Development.
- WTO (2003): The WTO Agreements Series 3 – Agriculture. WTO Publications, Genf
- Zraggen K. (2005): Ökonomische Evaluation der ökologischen Massnahmen in der Schweizer Landwirtschaft. Eine ex-ante Analyse unter Verwendung eines sektoralen Landnutzungsmodells für das Wassereinzugsgebiet des Greifensees. Shaker Verlag, Aachen.