
Zusammenfassung

Folgenabschätzung Trinkwasserinitiative: ökonomische und agrarstrukturelle Wirkungen

Die Trinkwasserinitiative (TWI) will die Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) deutlich verschärfen. Sie verlangt, dass nur noch diejenigen Landwirtschaftsbetriebe mit Direktzahlungen unterstützt werden, welche die Biodiversität erhalten, pestizidfrei produzieren, ohne prophylaktischen oder regelmässigen Antibiotikaeinsatz in der Tierhaltung auskommen und ihren Tierbestand mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernähren können. Die vorliegende Evaluation schätzt modellbasiert die ökonomischen und agrarstrukturellen Folgen der TWI für die Schweizer Landwirtschaft für das Jahr 2025 ab. Sie zeigt anhand von 18 unabhängigen Szenarien auf, welche Betriebstypen aus wirtschaftlichen Gründen bei einer Annahme der TWI aus dem Direktzahlungssystem aussteigen und wie sich die Flächennutzung, die Tierbestände, die Produktionsmengen sowie der Selbstversorgungsgrad und die Einkommen der Schweizer Landwirtschaft verändern könnten. Die Studie geht davon aus, dass sich bei einer Annahme der TWI lediglich der ÖLN für die Schweizer Landwirtinnen und Landwirte verändert, während alle übrigen zum Zeitpunkt der Einreichung der TWI (Januar 2018) geltenden Gesetze und Verordnungen unverändert bis 2025 bestehen bleiben würden. Deshalb rechnet die Studie auch damit, dass Pestizide, die heute im Biolandbau eingesetzt werden, bei einer Annahme der Initiative verboten würden.

Unsicherheiten hinsichtlich der Wirkung der Initiative wurden mittels 18 Sensitivitätsszenarien aufgefangen. Diese unterscheiden sich in ihren Annahmen zu Naturalertragsverlusten bei einer pestizidfreien Produktion, hinsichtlich der Preisentwicklung für Produkte, die nach dem Standard der TWI produziert werden, sowie betreffend das bis 2025 verfügbare Direktzahlungsbudget. Die Erarbeitung der Datengrundlagen und die Definition der 18 Sensitivitätsszenarien erfolgten in enger Zusammenarbeit mit einer Begleitgruppe, die sich aus Gegnerinnen und Befürwortern der Initiative sowie Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Bundesämter und der Wissenschaft zusammensetzte.

Die Modellrechnungen zeigen, dass bei einer Verschärfung des ÖLN eine im Vergleich zu heute grosse Zahl von Betrieben aus dem ÖLN aussteigen würde. Abhängig vom Szenario wäre es für 33–63 % der Veredelungsbetriebe (Schweine- und Geflügelbetriebe) sowie für 51–93 % der Spezialkulturbetriebe profitabler, ohne Direktzahlungen und mit stark verminderten ökologischen Vorgaben weiterzuproduzieren, als alternativ Ertragseinbussen durch eine Bewirtschaftung nach den Richtlinien der Initiative in Kauf zu nehmen. Für diese Betriebe würde das Umweltrecht bzw. dessen Umsetzung die Grenzen der Intensivierung vorgeben. Die Modellkalkulationen zeigen darüber hinaus, dass unabhängig von den Rahmenbedingungen über 87 % der Betriebe mit Raufutterverzehrer*innen weiterhin im ÖLN verbleiben würden. Für sie würde es sich nicht lohnen, ohne Direktzahlungen zu wirtschaften. Die Modellrechnungen deuten für alle Betriebstypen darauf hin, dass mit der Umsetzung der TWI die bereits heute relativ intensiv wirtschaftenden Betriebe eher aus dem ÖLN aussteigen und in der Folge noch weiter intensivieren würden, während die eher extensiven Betriebe im ÖLN verbleiben und folglich noch extensiver wirtschaften würden. Die Berechnungen ergeben, dass je nach Szenario 70–92 % der offenen Ackerfläche in der Schweiz pestizidfrei bewirtschaftet werden würden. Sie zeigen jedoch auch, dass die landwirtschaftliche Produktion und der Selbstversorgungsgrad rückläufig wären, wodurch mehr Nahrungsmittel in die Schweiz importiert werden müssten.

Wenn das heutige Direktzahlungsbudget den im ÖLN verbleibenden Betrieben vollumfänglich zur Verfügung stünde und die Betriebe Mehrpreise für ihre nach den Richtlinien der Initiative erzeugten Produkte erzielen könnten, würde das Einkommen der im ÖLN verbleibenden Betriebe je nach Szenario um durchschnittlich 2–34 % zunehmen. Ohne Mehrpreise für TWI-Produkte würden die Einkommen der Landwirtinnen und Landwirte jedoch im Durchschnitt um 6–19 % sinken.