

Versorgungssicherheitsbeiträge: Mittel effizienter einsetzen

Anke Möhring, Gabriele Mack, Albert Zimmermann, Stefan Mann und Ali Ferjani

Agroscope, Tänikon, 8356 Ettenhausen, Schweiz

Auskünfte: Anke Möhring, E-Mail: anke.moehring@agroscope.admin.ch



Für versorgungsrelevante Kulturen ohne Saatgutproduktion im Inland wie Raps sollte die Förderung einer Saatgutzucht oder -produktion im Inland, Alternativkulturen oder die Pflichtlagerhaltung von Saatgut oder der Endprodukte geprüft werden. (Foto: Gabriela Brändle, Agroscope)

Einleitung

Das Instrument der Versorgungssicherheitsbeiträge ist mit 1,1 Mrd. Franken pro Jahr budgetmässig die wichtigste Beitragskategorie der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17). Sie besteht aus den Elementen: i) Basisbeitrag, ii) Produktionserschwerungsbeitrag und iii) Förderbeitrag für offene Ackerflächen und Dauerkulturen. In engem konzeptionellen Zusammenhang mit den Versorgungssicherheitsbeiträgen stehen die Einzelkulturbeiträge für Zuckerrüben, Ölsaaten, Eiweisspflanzen und Saatgut (Botschaft AP 14–17: S. 2250, LwG, Art. 54), deren Budget zusätzlich rund 60 Mio. Franken pro Jahr beträgt.

Der Auftrag an die Schweizer Landwirtinnen und Landwirte, die Bevölkerung durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion sicher zu versorgen, ist durch die Bundesverfassung (Art. 104) und durch das Landwirtschaftsgesetz (LwG, Art. 1) rechtlich legitimiert. Des Weiteren bedarf es, gemäss Landesversorgungsgesetz (LVG, SR 531, Art. 30) und Raumplanungsverordnung (RPV, Art. 26), eines Mindestumfangs an Fruchtfolgeflächen, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann. Diese

Versorgungs- beziehungsweise Produktionsleistung erbringt die Schweizer Landwirtschaft grösstenteils in einem – im internationalen Vergleich – ungünstigen Kostenumfeld. Deshalb sollen die seit 2014 gezahlten Versorgungssicherheitsbeiträge (VSB) und die Einzelkulturbeiträge (EKB) zusammen mit den geltenden Grenzschutzmassnahmen sicherstellen, dass – trotz teurerem Kostenumfeld – eine dauerhafte inländische (Kalorien-) Produktion in der heutigen Grössenordnung erfolgen kann.

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) ist verpflichtet, die agrarpolitischen Instrumente regelmässig auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen (LwG, Art. 185) und übergab Agroscope den Evaluationsauftrag. Die Evaluation zeigt eine Wirkungsanalyse im Hinblick auf die Zielerreichung und prüft, ob Massnahmen zur Erhöhung der Effizienz der Beiträge für Versorgungssicherheit möglich und angezeigt sind. Zudem wird hinterfragt, ob es zur Erhaltung der Produktionskapazität (Land, Know-how, Infrastruktur) tatsächlich eine Kalorienproduktion in heutigem Ausmass braucht.

Dieser Artikel legt die Kernbotschaften der Evaluation dar, die richtungsweisend für die Ausgestaltung neuer oder geänderter Massnahmen im Bereich Versorgungssicherheit sein sollen und damit zur Weiterentwicklung und Effizienzsteigerung der Schweizer Agrarpolitik beitragen. Abbildung 1 fasst die wichtigsten Eckpunkte der Evaluation zusammen. Die folgenden Verweise auf Kapitel, Tabellen und Abbildungen beziehen sich auf die detaillierte Evaluation (Möhring *et al.* 2018, im Folgenden AS 66 genannt).

Kernbotschaften und Empfehlungen

Ziele klar definieren und operationalisieren

Es ist wichtig, die mit einer Politik verfolgten Ziele klar zu definieren und anhand geeigneter Indikatoren zu operationalisieren. Damit kann die Wirksamkeit einer Politik gemessen werden.

Die Ziele im Bereich Versorgungssicherheit (VS) sind aktuell vor allem anhand von Indikatoren für die Verfügbarkeit von Boden und für die zu produzierende Menge an Kalorien operationalisiert. Die Brutto-Kalorienproduktion soll im Jahr 2017 24 500 Terajoule (TJ) betragen, der Zielwert für die Netto-Kalorienproduktion liegt bei 22 100 Terajoule (Botschaft AP 14–17, S. 2149). Der Verlust an Landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN) – beispielsweise durch Überbauung oder Einwaldung – wird auf 1000 Hektaren pro Jahr begrenzt (Botschaft AP 14–17, S. 2149).

Zusammenfassung

Zur sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln richtet der Bund seit 2014 Versorgungssicherheitsbeiträge aus. Sie machen mit jährlich 1,1 Mrd. Franken einen grossen Teil der Direktzahlungen aus. Nun hat Agroscope das Instrument im Auftrag des Bundesamts für Landwirtschaft auf seine Wirksamkeit geprüft und schlägt Verbesserungen vor. So sollten die Ziele der Versorgungssicherheitsbeiträge präziser und messbarer werden und sich stärker auf die ausreichende Versorgung in Krisenzeiten ausrichten. Wichtig ist die Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren, insbesondere von ackerfähigen Böden, Saatgut und Maschinen, Energie, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie Know-how. Zu prüfen ist die Abschaffung der «Begleitaufgabe» Mindesttierbesatz und die Beitragsabstufung für Biodiversitätsförderflächen. Sehr wirksam für die Versorgungssicherheit ist die Förderung strategisch wichtiger Kulturen wie Kartoffeln, Brotgetreide, Zuckerrüben oder Raps sowie der Erhalt der ackerbaufähigen Fläche. Wenn die Ziele weniger auf die Produktion von Kalorien, sondern stärker auf den Erhalt der Produktionsfaktoren fokussieren würden, könnten die freiwerdenden Mittel zur Schliessung bestehender Ziellücken genutzt werden. Ausserdem zeigt die Evaluation, dass die eingesetzten Mittel einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung des Einkommens in der Landwirtschaft leisten, was bei einer Veränderung des Instruments berücksichtigt werden sollte.

Die weiteren, auf die Versorgungssicherheit bezogenen Zielformulierungen der AP 14–17 enthalten weniger konkrete Angaben zur Operationalisierung, wodurch die Beurteilung der Effektivität schwieriger wird. Die vorliegende Evaluation zeigt mögliche Ansatzpunkte für deren Präzisierung auf:

Aufgrund des hohen Wohlstands in der Schweiz und der guten Versorgungslage auch vergleichsweise armer Bevölkerungsschichten geht es für die Schweiz derzeit weniger um die aktuelle Situation, sondern mehr um die mittel- bis langfristige Ernährungssicherheit beziehungsweise um die ausreichende Versorgung in einem ausserordentlich gravierenden Krisenfall. Das dazu im Landwirtschaftsgesetz (LwG, Art. 72) formulierte Hauptziel der Versorgungssicherheitsbeiträge (VSB) «Aufrechterhaltung der Produktions- und Verarbeitungskapazitäten für den Fall von länger andauernden Versorgungsengpässen» definiert aber weder die Quantität und die Art der zu erhaltenden Produktionskapazitäten noch ein mögliches Level der angesprochenen Versorgungsengpässe oder deren Zeithorizonte.

Mit dem Versorgungssicherheits-Förderbeitrag für offene Ackerflächen und Dauerkulturen sowie ergänzend mit den Einzelkulturbeiträgen soll die Produktion strategisch wichtiger Kulturen «in etwa in heutigem Umfang erhalten bleiben» (Botschaft AP 14–17, S. 2210). Da der Druck auf die ackerfähigen Böden durch die Bedürfnisse einer wachsenden Bevölkerung nicht kleiner wird, kann dieses Ziel nicht allein durch agrarpolitische Instrumente erreicht werden, sondern muss durch weitere Massnahmen begleitet werden. So sind einzelne versorgungspolitisch relevante Ziele – wie zum Beispiel der Erhalt eines Mindestumfangs an ackerbaufähigen Flächen – aktuell nicht eindeutig dem Instrument VSB zugeordnet, sondern werden durch die Raumplanungsverordnung (RPV, Art. 27 Abs. 1) und im Sachplan Fruchtfolgeflächen (ARE und BLW 1992) geregelt.

Einige der «übrigen», zumeist kulturspezifischen Ziele beziehen sich auf die Ausgangslage im Jahr 2014 und beinhalten im Wesentlichen die Erhaltung der bestehenden Produktionskapazitäten (AS 66: Tab. 6). Bestimmte Kapazitäten gilt es gemäss Botschaft AP 14–17 (S. 2190, S. 2210) eher zu erhöhen (z. B. Ackerfläche), andere zu verringern (z. B. Anteil der Kunstwiesenfläche, Tierdichte in der Hügel- und Bergregion). Die Beurteilung der Zielerreichung kann in diesem Fall nur anhand eines Vergleichs der Entwicklung vor und nach Einführung des Instruments erfolgen. Allerdings ist es anhand dieser Vergleiche im Rahmen der Evaluation nicht zweifelsfrei möglich zu eruieren, wie hoch der Anteil der Versorgungssicherheitsbeiträge effektiv an der Zielerreichung

ist. Es ist durchaus möglich, dass eine gewünschte Wirkung durch agrarpolitische Instrumente mit anderen Zielsetzungen beeinflusst, überlagert oder beeinträchtigt wird.

Empfehlungen: Die Ziele der Instrumente im Bereich Versorgungssicherheit sollten stärker auf die ausreichende Versorgung in Zeiten mit Versorgungsengpässen ausgerichtet werden. Dabei ist der Anpassungsfähigkeit der Landwirtschaft verstärkt Augenmerk zu schenken. Neben den realisierbaren Importen in Krisenzeiten spielen für die Versorgungssicherheit die quantitative und qualitative Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren eine Rolle. Dazu gehören insbesondere die ackerfähigen Böden, Saatgut und Maschinen, Energie sowie Dünge- und Pflanzenschutzmittel, aber auch Know-how. Zudem sollte die wachsende Nachfrage nach Lebensmitteln aufgrund der in der Zukunft steigenden Bevölkerung in der Schweiz und des sich daraufhin ändernden Bedarfs jeweils mitberücksichtigt werden.

Ausgestaltung optimieren

Die Evaluation hat sowohl *ex post* (im Nachhinein) als auch *ex ante* (im Voraus) gezeigt, dass die Bestimmungen zum Mindesttierbesatz (MTB) nur wenig wirkungsrelevant hinsichtlich der Intensität der Grünlandnutzung (RGVE/ha) und der Zielerreichung im Bereich Kalorienproduktion sind. Zugleich ergaben die Untersuchungen zur Wirkung der Beitragsabstufung nach Betriebsgrösse keine signifikanten Ergebnisse hinsichtlich Einfluss auf die Zielbeiträge zur Kalorienproduktion. Ebenso ist die Halbierung des Basisbeitrags für Biodiversitätsförderflächen (BFF) aus versorgungspolitischer Sicht nicht begründbar.

Empfehlungen: Die Ausgestaltung des Instruments sollte optimiert werden. Die «Begleitaufgabe» MTB und die Beitragsreduktion für BFF sind auch aus Sicht der Welt Handelsorganisation (World Trade Organization, WTO) kritische Parameter. Deren Abschaffung ist zu prüfen.

Mindestanbau strategisch wichtiger Kulturen sichern

Die Einzelkulturbeiträge sowie die Versorgungssicherheits-Förderbeiträge für Acker- und Dauerkulturen tragen dazu bei, den Anbau von Acker- und Dauerkulturen sowie insbesondere den Anbau strategisch wichtiger Kulturen zu fördern (AS 66: Kapitel 4.5 und 8.1.3).

Als besonders kritisch hat sich die Verfügbarkeit von Saatgut erwiesen (AS 66: Kapitel 5.4 und 10.2). Das Saatgut für Raps, Sonnenblumen, Zuckerrüben und für viele Gemüsearten wird fast vollständig importiert; die

Datenquellen

- Sekundärstatistik / Literatur
- AGIS / BFS / ZA
- Modellresultate

Modelle

- SWISSland
- DSS-ESSA

Methoden

- Szenarioanalyse
- Zielerreichungsgrad / Soll-Ist-Wert-Vergleich
- Längsschnittvergleiche / Trend-Ist-Wert-Vergleich
- Sensitivitätsrechnungen
- Expertenbefragung
- Ökonometrisch-Statistische Auswertung
- Approximation



Abb. 1 | Evaluationsdesign (AGIS = Agrarpolitisches Informationssystem, BFS = Bundesamt für Statistik, ZA = Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten, SWISSland = StrukturWandel Informationssystem Schweiz, DSS-ESSA = Decision Support System – Ernährungssicherungsstrategie Angebotslenkung).

Verwendung von Nachbauseaatgut würde zu hohen Ertragseinbußen führen, weil vorwiegend Hybridsorten angebaut werden. Generell wird die Züchtung und Vermehrung von Kulturen immer anspruchsvoller und konzentriert sich auf wenige grosse Firmen. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass beim Ausfall eines Lieferanten eine vollständige Versorgung nicht mehr gewährleistet werden kann. Das heisst, wenn keine Importe mehr möglich sind, steht kurz- und mittelfristig nicht genügend Saatgut zur Verfügung, um alle Flächen bewirtschaften zu können. Bis in einer längerfristigen Krise die Produktion auf die Kulturen umgestellt ist, für welche die erforderlichen Produktionsmittel noch verfügbar sind, könnten Saatgutvorräte von lagerfähigen Kulturen eingesetzt werden, wofür entsprechende Pflichtlager aufzubauen wären. Gleichzeitig sollten Alternativen, welche auf einer Inland-Saatgutproduktion basieren, geprüft werden, im Falle der Ölsaaten beispielsweise der aktuell noch wenig bedeutende Sojaanbau.

Ferner ist eine ausreichende Energieversorgung unbedingt erforderlich. Andere Produktionsmittel wie Maschinen oder Lagerkapazitäten könnten in einer Krisensituation teilweise besser ausgelastet werden. Mangelnder Düng- und Pflanzenschutzmitteleinsatz führt zwar zu tieferen Erträgen, aber nicht zu einem vollständigen Produktionsausfall. Folglich zeigen unsere Untersuchungen – ausgehend von den aktuellen Produktionsvoraussetzungen – für ein Krisenszenario mit annähernd ausbleibenden Importen von Nahrungs- und Produktionsmitteln eine klare Versorgungslücke beim Ölsaaten- und Zuckerrübensaatgut und nur knapp ge-

nügende Umfänge bei den Fruchtfolgeflächen und bei der Mechanisierung – vor allem für den Kartoffelanbau (AS 66: Kapitel 5.4).

Unter der Annahme, dass selbst in gravierenden Krisensituationen gewisse ergänzende Importe weiterhin möglich wären und der Zeitraum für mögliche Anpassungen relativ kurz wäre, werden im Rahmen der vorliegenden Evaluation Minimalflächen für die wichtigsten Ackerkulturen, Obst und Gemüse sowie Minimalbestände für die Anzahl zu haltender Milchkühe, -ziegen und -schafe vorgeschlagen (AS 66: Tab. 12). Diese Bestände würden eine rasche Produktionsumstellung noch zulassen und die in einer solchen Krise minimal erforderlichen Produktions- und Verarbeitungskapazitäten erhalten. Unsere Modellrechnungen zeigen, dass bei Fortführung der AP 14–17 diese Schwellenwerte für Getreide- und Ölsaatenflächen sowie für den Milchkuhbestand gut, für die Kartoffel- und Zuckerrübenflächen knapp eingehalten werden könnten. Grundvoraussetzung für eine ausreichende Eigenversorgung wäre dabei, dass der Umfang der heutigen ackerbaufähigen Fläche zumindest konstant bliebe.

Empfehlungen: Die Förderung strategisch wichtiger Kulturen ist aus versorgungspolitischer Sicht sehr wirksam. Alleine mit Einzelkulturbeiträgen (61 Mio. Fr.) und den Förderbeiträgen für offene Ackerfläche und Dauerkulturen (112 Mio. Fr.) können zirka die Hälfte der zusätzlichen Kalorien produziert werden. Der Basisbeitrag Versorgungssicherheit und der Produktionserschwernisbeitrag mit rund 980 Mio. Fr. tragen somit nur etwa die

Hälfte zur zusätzlichen Kalorienproduktion bei. Für die krisenoptimierte Produktion gilt, dass besonderes Augenmerk auf die Minimalflächen von Kulturen zu legen ist, die einen besonders grossen Beitrag zur Kalorienproduktion leisten (Kartoffeln, Brotgetreide, Zuckerrüben, Raps). Im Falle von Kulturen ohne Saatgutproduktion im Inland sollte zum einen die Förderung einer entsprechenden Saatgut- oder -produktion sowie von Alternativkulturen geprüft werden (z. B. Soja als Ergänzung zu Raps oder Sonnenblumen). Zum anderen könnten Begleitmassnahmen, beispielsweise die Pflichtlagerhaltung von Saatgut (Raps-, Zuckerrübensaatgut) oder eine Ausweitung der Pflichtlagermengen wichtiger Produkte (Speiseöle, Zucker) mithelfen, kurzfristige Versorgungsengpässe zu überbrücken. Dem Erhalt der ackerbaufähigen Fläche ist in Bezug auf die Versorgungssicherheit eine besonders hohe Bedeutung beizumessen, weil selbst eine optimierte Nutzung der aktuell verfügbaren Fruchtfolgeflächen nur knapp für die minimal erforderliche Kalorienversorgung der Schweizer Bevölkerung ausreichen würde (Zimmermann et al. 2017).

Produktionspotenzial erhalten

Unsere Berechnungen zeigen, dass der Umfang der ackerbaufähigen Fläche bei Fortführung der AP 14–17 bis 2027 nicht gefährdet wäre. Auch das Ziel eines maximalen LN-Verlustes von 1000 ha LN je Jahr würde von Seiten der Landwirtschaft eingehalten. Somit liegt der Zielerreichungsgrad der heutigen Instrumente im Bereich Versorgungssicherheit in puncto «Ausnutzung des flächenmässigen Produktionspotenzials» bei 100 %. Dennoch weisen wir auf den fortschreitenden Rückgang der offenen Ackerfläche hin (Abb. 2). Für den Futtergetreideanbau prognostizieren wir mit unserem Modell eine weitere Flächenabnahme bis 2027. Demgegenüber belegen die Zahlen von Swiss Granum (2017) zumindest eine Stabilisierung der Futtergetreidefläche seit 2014. Neben der Produktion auf der offenen Ackerfläche fördern die VSB mit den Basisbeiträgen und den Produktionserschwerungsbeiträgen auch die Produktion auf dem Grünland. Die futterbauliche Produktion dieser Flächen wird über die Haltung von raufutterverzehrenden Nutztieren zu Nahrungsmitteln für die menschliche Ernährung veredelt. Insgesamt können wir festhalten, dass die Ausnutzung des Produktionspotenzials auf dem Grünland nicht gefährdet ist. Eine Reduktion der VSB oder eine Konzentration der Mittel auf Grenzertragsflächen würde zu einer Zunahme der extensiven Grünlandbewirtschaftung führen. Dies würde die Versorgungssicherheit nicht gefährden, solange der Umfang der intensiven Grünlandflächen noch ein Raufutterangebot

liefern würde, das den Bedarf der aktuellen Milchviehhaltung selbst bei einem Verzicht auf den Ackerfutterbau decken könnte. Es ist davon auszugehen, dass der Einfluss des Strukturwandels und die Preisentwicklungen bei Milch und Fleisch in der Tierhaltung das Produktionspotenzial in Form von Know-how und Kapital stärker beeinflussen als die VSB.

Die Aufhebung des Grenzschutzes oder die Einführung eines grössenunabhängigen Betriebsbeitrags würden ohne Ausrichtung eines (acker-)flächenbezogenen Beitrags dazu führen, dass mehr Fläche aus der landwirtschaftlichen Nutzung herausfällt (AS 66: Kapitel 7 und 8.5.2, Abb. 33 und 34).

Empfehlungen: Die Indikatoren zur Beurteilung des flächenmässigen Produktionspotenzials (ackerbaufähige Flächen und LN-Verlust) sollten auch zukünftig aus Sicht der Versorgungssicherheit operationalisiert werden, da beide Indikatoren Auskunft über die Verfügbarkeit des knappen Produktionsfaktors Boden geben und somit wichtig für die Beurteilung der Produktionsresilienz in der Schweizer Landwirtschaft sind (AS 66: Abb. 17).

Mittelallokation bestimmt Effizienz

Ohne die Ausrichtung von Versorgungs- und Einzelkulturbeiträgen würden im Jahr 2027 rund 17 500 TJ netto produziert. Mit Versorgungssicherheits- und Einzelkulturbeiträgen von rund 1,16 Mrd. Fr. wäre die Netto-Kalorienproduktion um ca. 3900 TJ höher (+22 %), was eine Gesamtproduktion von netto 21 400 TJ ergibt (AS 66: Kapitel 4.4, Tab. 8). Dies sichert der Schweiz einen Selbstversorgungsgrad von brutto 55 % und netto 50 % sowie den Erhalt des flächenmässigen Produktionspotenzials. Der quantifizierte Beitrag der Einzelkulturbeiträge an dieser Erhöhung beträgt ca. 1350 TJ netto. Die Wirkung der vergleichsweise geringen Einzelkulturbeiträge von 61 Mio. Fr. entspricht somit einem Drittel der Gesamtwirkung der VSB und EKB. Lediglich ca. 2550 TJ netto werden zusätzlich aufgrund der Versorgungssicherheitsbeiträge von 1,1 Mrd. Fr. produziert (AS 66: Kapitel 4.5, Tab. 9).

Wäre die im Jahr 2016 realisierte Kalorienproduktion die relevante Zielgrösse (20 400 TJ netto), könnte auch bei einer Halbierung der Einzelkulturbeiträge (–30 Mio. Fr.) oder bei Reduktion der Versorgungssicherheits- und Einzelkulturbeiträge (VSB & EKB) um je 25 % (–300 Mio. Fr.) ein Zielerreichungsgrad (ZEG) von 100 % eingehalten werden (AS 66: Kapitel 8.1.1, Abb. 20). Dies würde jedoch den ansteigenden Kalorienbedarf einer wachsenden Bevölkerung vernachlässigen.

Bestünde die Zielsetzung im Bereich Versorgungssicherheit nur aus den Zielindikatoren «Erhalt einer minimalen

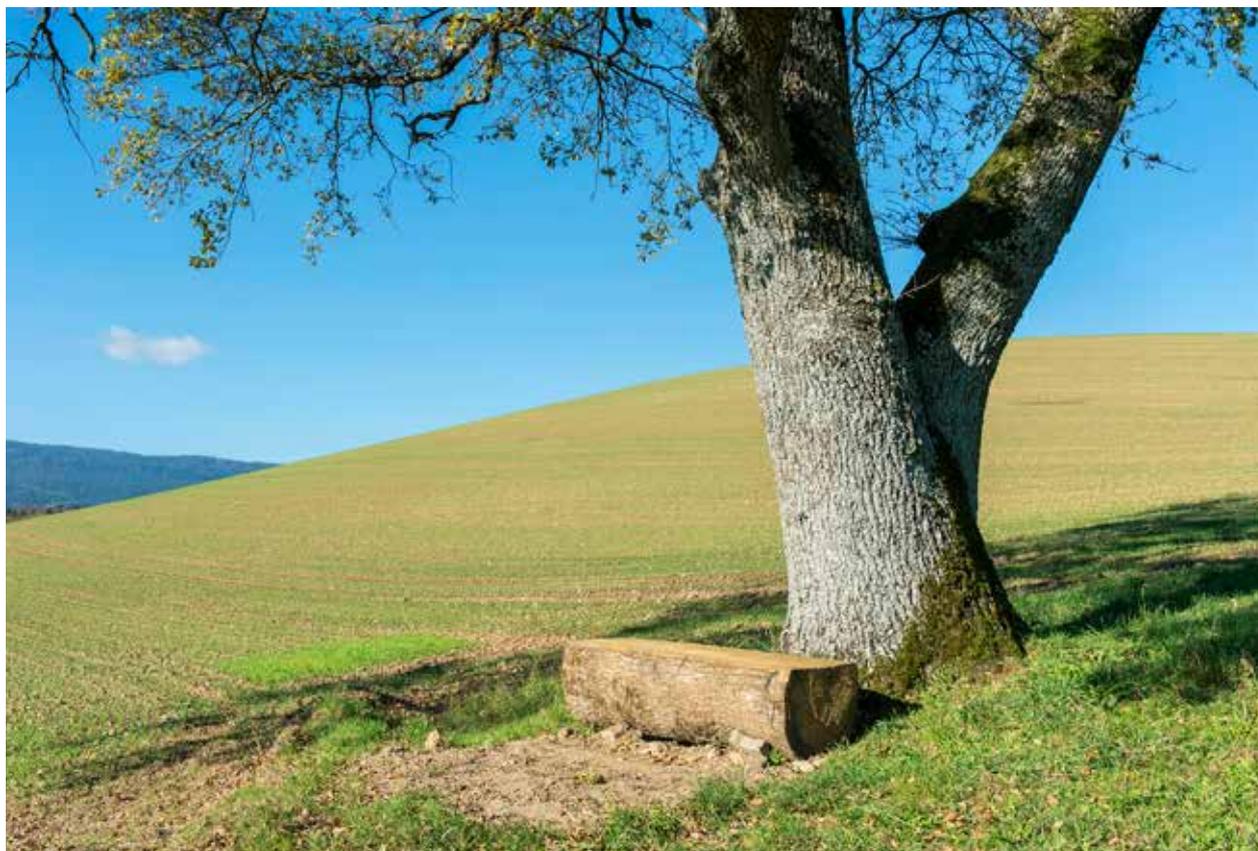


Abb. 2 | Die quantitative und qualitative Verfügbarkeit von ackerfähigen Böden sichert die Resilienz der Schweizer Landwirtschaft, insbesondere im Fall von Versorgungsengpässen. (Foto: Carole Parodi, Agroscope)

Fruchtfolgefläche von 438 560 ha» und «maximaler LN-Verlust von 1000 ha je Jahr», wären Effizienzgewinne bei Reduktion der VSB & EKB um 25 % (–300 Mio. Fr.), bei Wegfall oder Halbierung der EKB (–54 Mio. Fr. resp. –28 Mio. Fr.) und bei gezielterem Mitteleinsatz auf ackerbaufähigen Flächen (–760 Mio. Fr.) möglich (AS 66: Kapitel 6.1, 7 und 8.5.2, Abb. 33 und 34). Die Minimalflächen an strategischen Kulturen zur Sicherstellung der Produktion bei Versorgungsengpässen müssten dann speziell für Zuckerrüben und Kartoffeln durch Umlagerung der finanziellen Beiträge und einen gezielteren kulturspezifischen Mitteleinsatz erfolgen (AS 66: Kapitel 8.5.1, Abb. 31 und 32). Die vorgeschlagenen Schwellenwerte zur Mindestproduktion strategisch wichtiger Kulturen für die Versorgung in Krisenzeiten werden bei 25%iger Reduktion der VSB & EKB-Beiträge mit Ausnahme der Zuckerrüben noch erreicht. Das entspricht einer Brutto-Mitteleinsparung von zirka 280.– Fr./ha bzw. total 300 Mio. Fr.

Würden die VSB primär auf die Fruchtfolgeflächen konzentriert, wäre es laut unseren Modellrechnungen möglich, das heutige Niveau der Netto-Kalorienproduktion

(20400 TJ, Agristat 2016) bis zum Jahr 2027 zu halten. Das heisst, zwei Drittel der heute eingesetzten Mittel (ca. –700 Mio. Fr.) könnten eingespart werden, ohne dass die Kalorienproduktion dramatisch sinken würde (AS 66: Kapitel 7.6, Tab. 23). Bei diesen eingesparten Mitteln handelt es sich v. a. um VSB auf Dauergrünland. Unsere Resultate in Kapitel 4.6 (AS 66) zeigen weiter, dass extensive Wiesen viel weniger zur Kalorienproduktion beitragen als Ackerkulturen oder intensive Kunstwiesen. Von daher scheint es angezeigt, auf erstgenannten Flächen nicht als Hauptziel die Versorgungssicherheit zu verfolgen, sondern eher die Offenhaltung der Kulturlandschaft.

Empfehlungen: Eine Reduktion des Mitteleinsatzes wäre möglich, wenn die Zielsetzung im Bereich Versorgungssicherheit weniger auf die Produktion von Kalorien, sondern stärker auf den Erhalt der Produktionsfaktoren fokussieren würde. Die dadurch freiwerdenden Mittel könnten zur Schliessung bestehender Ziellücken genutzt werden. Ebenso würde sich ein gezielterer Einsatz der eingesparten Mittel in anderen agrarpolitischen Zielbe-

reichen anbieten. So wäre es beispielsweise effizienter, die Offenhaltung der Kulturlandschaft über einen höheren Kulturlandschaftsbeitrag zu fördern, anstatt mit einem VSB. Allgemein gilt: Effizienzverbesserungen bei den Versorgungssicherheitsbeiträgen könnten durch eine gezieltere Ausrichtung der Beiträge auf die ackerbaufähige Fläche erreicht werden. Bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik, insbesondere vor dem Hintergrund einer möglichen Aufhebung des Grenzschatzes, für den Fall von Budgetkürzungen oder bei einer Einführung eines grössenunabhängigen Betriebsbeitrages sollte dies in die Überlegungen mit einfließen.

Mitteleinsatz erhöht Einkommen stärker als Kalorienproduktion

Mit Hilfe der Versorgungssicherheits- und Einzelkulturbeiträge werden in der Schweiz netto 22 % mehr Kalorien produziert (AS 66: Kapitel 4.4, Tab. 8). Würden die VSB & EKB halbiert, betrüge die zusätzliche Netto-Kalorienproduktion immer noch 13 %. Somit besteht keine «Schwelle», das heisst, jeder Franken, der für Versorgungssicherheit eingesetzt wird, fördert auch die Produktion zusätzlicher Kalorien! Allerdings können wir für keines der im Rahmen der Evaluation betrachteten Szenarien schlussfolgern, dass eine ähnlich hohe Kalorienproduktion wie bei Fortführung der AP 14–17 mit einem geringeren finanziellen Aufwand erzielbar wäre. Gleichzeitig besitzen die heutigen Beiträge für Versorgungssicherheit eine erstaunlich hohe sektorale Einkommenswirksamkeit, denn ohne die Zahlung der Versorgungssicherheits- und Einzelkulturbeiträge wäre das Sektoreinkommen in der Landwirtschaft um 29 %

tiefer (–1 Mrd. Fr.) (AS 66: Kapitel 6.2, Tab. 15). Obwohl dies nicht explizit als Ziel der Versorgungssicherheitsbeiträge formuliert wird, bewirkt somit jeder eingesetzte Franken VSB auch eine Steigerung des Einkommens in der Landwirtschaft und besitzt somit längerfristig eine strukturerhaltende Wirkung. Dies äussert sich auch darin, dass mit zunehmender Mittelreduktion die Bewirtschaftungsbereitschaft sinkt und somit die der landwirtschaftlichen Produktion erhalten bleibende Fläche ebenfalls abnimmt.

Die Einkommenswirkung der VSB ist auch aus verteilungspolitischer Sicht relevant: Die zu einseitige Förderung des Ackerbaus und damit von Betrieben mit entsprechender Spezialisierung könnte zu einkommens- und strukturpolitischen Disharmonien führen, weil zum Beispiel kleinere, grünlanddominierte Tierhaltungsbetriebe in der Bergregion unter Umständen benachteiligt würden. Auf der anderen Seite könnte ein einheitlich ausbezahlter, grössenunabhängiger Betriebsbeitrag für umgekehrte Verhältnisse sorgen.

Empfehlungen: Die Tatsache, dass die Versorgungssicherheitsbeiträge nicht nur die Kalorienproduktion sichern, sondern auch einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung des Einkommens in der Landwirtschaft leisten, bedingt die Notwendigkeit, Überlegungen zur Anpassung der Mittelverteilung auch aus verteilungs- und strukturpolitischer Sicht genau abzuwägen. Die Prüfung einer Kombination von grössenunabhängigem Betriebsbeitrag zur Erhaltung bäuerlicher Strukturen und versorgungspolitisch interessantem Flächenbeitrag (primär auf ackerfähigen Flächen) wäre zu empfehlen. ■

Riassunto**Contributi per la sicurezza in materia di approvvigionamento: inasprire gli obiettivi e applicare in modo più efficiente i fondi**

Per assicurare l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari, dal 2014 la Confederazione destina contributi per la sicurezza in materia di approvvigionamento per un ammontare di 1.1 miliardi di franchi, il che rappresenta una grande fetta dei pagamenti diretti. Ora Agroscope ha verificato l'efficacia di questo strumento su mandato dell'Ufficio federale dell'agricoltura e propone dei miglioramenti. Gli obiettivi dovrebbero essere più precisi, meglio misurabili ed essere maggiormente destinati all'approvvigionamento sufficiente in tempi di crisi. È importante la disponibilità dei fattori di produzione, in particolare di suoli coltivabili, sementi, macchine, energia, concimi, prodotti fitosanitari e know-how. Occorre esaminare l'abolizione della «condizione di accompagnamento» come la densità minima di animali e la graduazione del contributo per superfici per la promozione della biodiversità. Per la sicurezza in materia di approvvigionamento è molto efficace la promozione di colture strategicamente più importanti come patate, cereali panificabili, barbabietola da zucchero o colza nonché la preservazione di superfici coltivabili. Se gli obiettivi fossero meno incentrati sulla produzione di calorie, bensì maggiormente sulla preservazione dei fattori di produzione, i fondi liberati potrebbero essere utilizzati per colmare le lacune esistenti a livello degli obiettivi. La valutazione mostra inoltre che i fondi utilizzati contribuiscono considerevolmente ad assicurare il reddito nell'agricoltura, aspetto che va considerato nel caso di modifiche dello strumento.

Summary**Food security payments: refining objectives and using resources more efficiently**

Since 2014, the Swiss Confederation has made food-supply security payments to ensure the reliable supply of food to the population. At CHF 1.1 billion per annum, these account for a large proportion of direct payments. Agroscope has now tested the effectiveness of this instrument on behalf of the Federal Office for Agriculture, and is proposing improvements. These involve making objectives more precise and more measurable, as well as more strongly geared to sufficient supply in times of crisis. The availability of production factors – in particular, arable soils, seed and machinery, energy, fertilisers and plant-protection products, know-how – is important. The abolition of the 'accompanying constraint' such as minimum animal stocking density and incremental subsidisation of biodiversity priority areas is to be examined. The promotion of strategic staple crops such as potatoes, bread grains, sugar beet or oilseed rape and the conservation of arable land are highly effective tools for achieving security of supply. If the objectives focused less on the production of calories and more on the conservation of production factors, the resources thereby freed up could be used to bridge existing target gaps. Furthermore, the evaluation shows that the resources used make a substantial contribution to income security in agriculture, which should be borne in mind when changing the instrument.

Key words: food security payments, policy evaluation, direct payments.

Literatur

- Möhring A., Mack G., Zimmermann A., Mann S. & Ferjani A., 2018. Evaluation Versorgungssicherheitsbeiträge. Schlussbericht. *Agroscope Science* 66. Agroscope, Tänikon, Ettenhausen. Zugang: www.agroscope.ch/science [01.10.2018].
- Swiss Granum, 2017. Produktionsflächen. Zugang: www.swissgranum.ch/documents/376663/444785/2017-09-29_Anbauflaechen.pdf/59034c69-fef4-4c4a-a40d-7251070cf59e [15.05.2018].
- Zimmermann A., Ferjani A., Mann S., Haudenschild U., Mittelholzer M. & Müller P., 2017. Ernährungspotenzial der landwirtschaftlichen Kulturflächen. Analyse einer optimierten Inlandproduktion von Nahrungsmitteln im Fall von schweren Mangellagen. Zugang: www.bwl.admin.ch/bwl/de/home/themen/lebensmittel/massnahmen/potenzialanalyse.html [22.05.2018].