

Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

Simon Lanz, Lukas Barth, Christian Hofer und Samuel Vogel, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 3003 Bern

Auskünfte: Simon Lanz, E-Mail: simon.lanz@blw.admin.ch, Tel. +41 31 322 26 02



Mit der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems sollen die Anliegen von Produktion und Ökologie noch besser in Einklang gebracht werden. (Foto: Julien Berberat, Fondation Rurale Interjurassienne)

Einleitung

Auslöser für den Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems (2009) war eine Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 10. November 2006. Darin wurde 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.

Agrarstützung gesunken und entkoppelt

Mit der Reform der Agrarpolitik, welche Anfang der neunziger Jahre begann, wurde die agrarpolitische

Stützung sukzessive reduziert und entkoppelt (Abb. 1).

Die Gesamtstützung ist seit dem Beginn der Reform von gut 8 Milliarden Franken auf heute rund 6 Milliarden gesunken. Betrag der Anteil der produktgebundenen Stützung (Grenzschutz und Marktstützung inkl. Exportsubventionen) in den Jahren 1990/92 noch über 80 Prozent der gesamten Stützung, so ist deren Anteil bis 2008 auf rund 50 Prozent gesunken. Klammert man den Grenzschutz aus und betrachtet man nur die Stützung durch Bundesmittel, so zeigt sich die Entkopplung noch viel ausgeprägter. Während anfangs der neunziger Jahre von einem Bundesfranken aus dem Budget für Landwirtschaft und Ernährung rund 60 Rappen als Marktstützung ausgegeben wurde, sind es heute nur noch 15

Rappen. Gleichzeitig ist der Anteil der produktunabhängigen Direktzahlungen an den Bundesausgaben von rund 25 Prozent auf über 70 Prozent gestiegen.

Die bisherige Reform bringt Verbesserungen

Mit der konsequent verfolgten Strategie, den Grenzschutz und die interne Marktstützung zu reduzieren und die Mittel in die Direktzahlungen umzulagern, wurden wesentliche Verbesserungen erreicht (vgl. Abb. 2):

- Der Anteil an naturnah bewirtschafteten Flächen (Ökoausgleich, biologischer Landbau) hat stark zugenommen und der Rückgang der Brutvogelarten im Kulturland konnte aufgehalten werden.
- Die negativen Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion auf die Umwelt wurden reduziert (z.B. Stickstoff-Verluste -16 %).
- Gleichzeitig wurde die Kalorienproduktion gesteigert (+5 %), d. h. die Ressourceneffizienz hat deutlich zugenommen.
- Die tierfreundliche Nutztierhaltung wurde ausgebaut.
- Insbesondere in peripheren ländlichen Regionen leistet die Landwirtschaft weiterhin einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung.
- Die Bauernbetriebe konnten die notwendigen Investitionen tätigen. Die Kapitalerneuerungsrate hat sich sogar verbessert.

Entkopplung reicht nicht aus

Die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass die Entkopplung der Stützung zu namhaften Verbesserungen geführt hat (BWL 2009). Allein die Entkopplung ist kein Garant dafür, dass die gemeinwirtschaftlichen Leis-

Zusammenfassung

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

tungen auch tatsächlich effizient und im gesellschaftlich erwünschten Ausmass bereitgestellt werden. Die agrarpolitischen Ziele können nicht erreicht werden, 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 (vgl. Kasten 2).

Um eine möglichst hohe Wirksamkeit und Effizienz der Agrarpolitik beziehungsweise der Direktzahlungen zu erreichen, ist es unabdingbar, dass konkrete und überprüfbare Ziele definiert werden und ein klarer Bezug zwischen den Zielen und den eingesetzten Instrumenten hergestellt wird.

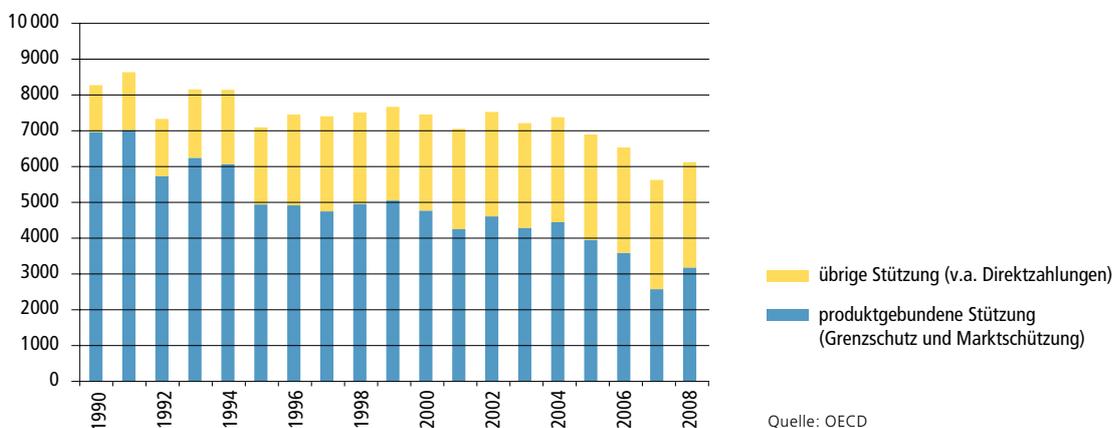


Abb. 1 | Entwicklung der Stützung der Landwirtschaft gemäss OECD (PSE) zwischen 1990 und 2008.

Schwächen des heutigen Systems

Das bisherige Direktzahlungssystem erfüllt diese Anforderungen nur teilweise. Einerseits fehlen für die verschiedenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen teilweise klar definierte Ziele und andererseits ist der Zielbezug der Massnahmen teilweise unklar. Während die ökologischen Direktzahlungen einen klaren Bezug zu den Zielen im Bereich natürliche Lebensgrundlagen und Tierwohl aufweisen, bezwecken die allgemeinen Direktzahlungen mit sehr unspezifischen Massnahmen die Förderung der Versorgungssicherheit und der Kulturlandschaftspflege sowie die Einkommenssicherung.

Die mangelnde Zielausrichtung hat unerwünschte Fehlanreize zur Folge: Erstens entsteht aufgrund der Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere (RGVE-Beiträge) und der Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge) ein Anreiz zur Ausdehnung der Tierhaltung. Das führt zu einer Intensivierung mit den damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen. Seit 2004 nehmen die Rindviehbestände wieder zu (+4%). Zweitens konkurrieren die RGVE-Beiträge in unerwünschter Masse die ackerbauliche Nutzung, die bezüglich Versorgungssicherheit von zentraler Bedeutung ist. Ein weiterer Fehlanreiz besteht dar-

in, 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 (vgl. Kasten 5). Zudem sind insbesondere die tierbezogenen Beiträge in Bezug auf ihre Green-Box-Kompatibilität im Rahmen der WTO als kritisch zu beurteilen.

Methode

Vorschlag des Bundesrats

Aufgrund dieser Analyse erachtet der Bundesrat eine Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems als notwendig. Im Bericht definiert der Bundesrat für alle gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung (Versorgungssicherheit, natürliche Lebensgrundlagen, Kulturlandschaft, dezentrale Besiedlung und Tierwohl) sowie für die Einkommenssicherung konkrete und überprüfbare Ziele und macht einen Konzeptvorschlag für ein konsequent auf diese Ziele ausgerichtetes Direktzahlungssystem. Die zentrale Idee des weiterentwickelten Direktzahlungssystems besteht darin, dass für jedes Ziel eine spezifische Massnah-

Kasten 1 | Welche Funktionen haben Direktzahlungen?

Oft wird in der politischen Diskussion argumentiert, die Direktzahlungen seien Abgeltungen für die gemeinwirtschaftlichen d. h. die nicht marktfähigen Leistungen der Landwirtschaft. Mit dem Markterlös würden die Landwirte für ihre privaten Güter wie Milch und Getreide entschädigt und mit den Direktzahlungen für die öffentlichen Güter wie Landschaft und Biodiversität. Diese klare Trennung zwischen dem Markt für private und jenem für öffentliche Güter ist jedoch in der Realität nicht gegeben. Die Multifunktionalität der Landwirtschaft zeichnet sich ja gerade durch die enge Kopplung von privaten und öffentlichen Gütern aus. Bei der Produktion von (privaten) landwirtschaftlichen Gütern entstehen positive Externalitäten, die den Charakter von öffentlichen Gütern haben (gemeinwirtschaftliche Leistungen). Das Angebot an gemeinwirtschaftlichen Leistungen würde bei reinen Marktbedingungen unter der gesellschaftlichen Nachfrage liegen. Die Inlandproduktion wäre deutlich tiefer und würde sich auf Gunstlagen konzentrieren (Hättenschwiler und Flury 2007) mit negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild,

die Biodiversität und die dezentrale Besiedlung. Mit den agrarpolitischen Instrumenten generell und insbesondere mit den Direktzahlungen soll dieses Marktversagen korrigiert werden. Würden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen ohne staatliches Eingreifen erbracht, hätten sie zwar einen Wert für die Gesellschaft, aber es würde niemand für die Nutzung der Leistungen bezahlen. Erst der Umstand, dass eine Differenz zwischen privatem Angebot und gesellschaftlicher Nachfrage besteht, macht ein staatliches Eingreifen nötig. Direktzahlungen sind demnach keine Abgeltungen, sondern finanzielle Anreize (Finanzhilfen), mit denen die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen gefördert wird (Huber 2003). Das bedeutet auch, dass die Höhe der Direktzahlungen nicht unabhängig ist von den Preisen. Bei hohen Preisen trägt der Markt beispielsweise mehr zur Offenhaltung der Kulturlandschaft bei als bei tiefen Preisen. Damit die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbracht werden, ist somit je nach Preisverhältnissen eine höhere oder eine tiefere Förderung mittels Direktzahlungen nötig.

me definiert wird. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Ziele und die entsprechenden Instrumente und zeigt auf, mit welchen Indikatoren die Zielerreichung überprüft werden soll.

Resultate und Diskussion

Gemeinwirtschaftliche Leistungen

Fünf permanente Direktzahlungsinstrumente sollen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft fördern und langfristig sicherstellen:

Mit **Kulturlandschaftsbeiträgen** wird die Offenhaltung der Kulturlandschaft angestrebt. Die Offenhaltung wird erreicht, indem eine flächendeckende landwirtschaftliche Nutzung erfolgt (inkl. Sömmerungsgebiet). 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 (z. B. Mindesttierbesatz auf Grünland). 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. Die Anforderung, im ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) pro Betrieb einen Mindestanteil an Biodiversitätsförderflächen auszuscheiden, kann so schrittweise aufgehoben werden. Zudem werden einmalige Aufwertungsmassnahmen und auf spezifische Zielarten ausgerichtete Artenförderungsprogramme unterstützt. Bio- >

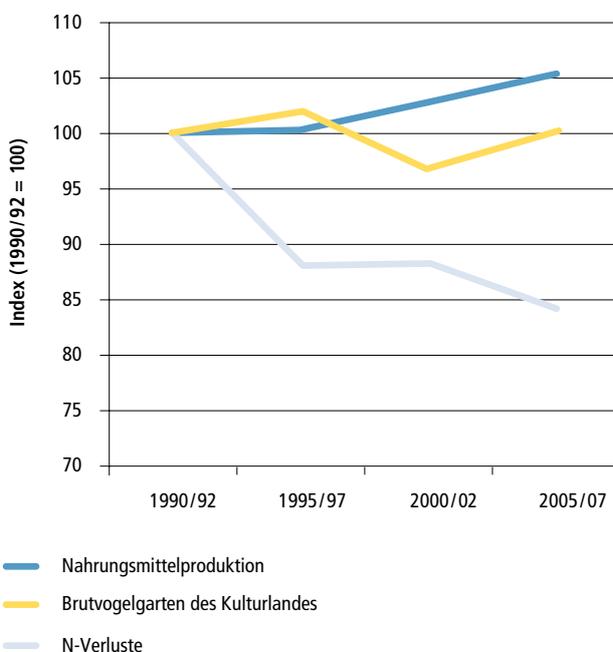
Kasten 2 | Begriffserklärungen

Effektivität (Wirksamkeit): Eine Massnahme gilt als effektiv, wenn die definierten Ziele damit erreicht werden können.

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

Targeting (Zielausrichtung): Eine Zahlung ist dann als zielgerichtet zu betrachten, wenn sie die spezifischen Soll-Werte eines definierten Ziels verfolgt und dabei unbeabsichtigte Transfers und negative Auswirkungen auf Dritte (sog. spill-overs) minimiert (OECD 2007).

Tailoring (massschneidern): Die Höhe und Dauer einer Zahlung soll genau so bemessen sein, dass das definierte Ziel erreicht wird. Anreize, die über das für die Zielerreichung notwendige Mass hinausgehen, sind zu vermeiden (OECD 2003).



Quellen: SBV, ART, Vogelwarte

Abb. 2 | Entwicklung der Nahrungsmittelproduktion und der Umweltbelastung.

Tab. 1 | Leistungen, Ziele, Massnahmen und Indikatoren

Leistungen und Ziele	Massnahmen	Indikatoren
Sichere Versorgung der Bevölkerung		
Produktionskapazität durch inländische Kalorienproduktion im heutigen Ausmass erhalten.	Versorgungssicherheitsbeiträge: <ul style="list-style-type: none"> • Basiskomponente: einheitliche Zahlung in allen Zonen pro ha landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN). • Erschwerniskomponente: Zahlung nach Zone differenziert pro ha LN. • Ackerflächenkomponente: einheitliche Zahlung pro ha offene Ackerfläche. 	Produzierte Terajoule (TJ) in der Schweiz als Massstab für das Vorhandensein von Infrastruktur.
Mindestausmass an strategisch wichtige Kulturen erhalten.	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelkulturkomponente: einheitliche Zahlung in allen Zonen pro ha LN einer spezifischen Kultur. 	Strategisch wichtige Kulturen (z. B. Ölsaaten, Zuckerrüben, Saatgut) in ha.
Genügend fruchtbaren Kulturboden erhalten.	Quantitativer Bodenschutz: <ul style="list-style-type: none"> • Ausschluss von Flächen in der Bauzone von den Direktzahlungen (DZ). • Verpflichtung der Kantone oder Gemeinden zur Mitfinanzierung der DZ bei hohem Bodenverbrauch. • Einbindung des quantitativen Bodenschutzes in das Konzept der Landschaftsqualitätsprojekte. 	Ackerfähiger Boden in ha.
Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen		
Die Landwirtschaft leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität. Teilziel 1: Artenvielfalt und Vielfalt von Lebensräumen. Teilziel 2: Genetische Vielfalt innerhalb der Arten. Teilziel 3: Funktionale Biodiversität.	Biodiversitätsbeiträge: <ul style="list-style-type: none"> • Permanente Zahlung für Biodiversitätsförderflächen mit Qualität pro ha LN und im Sömmerungsgebiet. • Einmalige Zahlung für definierte Aufwertungsmassnahmen. • Einmalige und permanente Zahlungen für definierte Artenförderungs-massnahmen. • Permanente Zahlung für funktionale Biodiversität auf Produktionsflächen (inkl. gesamtbetriebliche Ansätze wie Biolandbau oder integrierte Produktion). 	Biodiversitätsförderflächen mit Qualität in ha. Inventarisierung und Sicherung von alten Sorten und Kulturarten. Bodenfruchtbarkeit (z. B. Humusgehalt, Bodenlebewesen) auf Produktionsflächen.
Natürliche Ressourcen Boden, Wasser und Luft nachhaltig nutzen.	<ul style="list-style-type: none"> • Beibehaltung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) und der weiteren gesetzlichen Bestimmungen. • Weiterführung der Förderung freiwilliger Umweltprojekte (regional/sektoral). • Befristete Ressourceneffizienzbeiträge (national). • Geringere Nebenwirkungen der permanenten DZ-Instrumente. 	Boden: Schadstoffe, Bodenerosion und Bodenverdichtung. Wasser: Nitrat, Phosphor, Pflanzenschutzmittel und Arzneimittel. Klima und Luft: Treibhausgase, N-haltige Schadstoffe und Dieselruß.
Pflege der Kulturlandschaft		
Die Kulturlandschaft durch eine flächendeckende Bewirtschaftung offen halten (quantitativ).	Kulturlandschaftsbeiträge: <ul style="list-style-type: none"> • Basiskomponente: einheitliche Zahlung in allen Zonen pro ha LN. • Erschwerniskomponente: Zahlung nach Zone und Hanglage differenziert pro ha LN. • Sömmerungskomponente: Zahlung pro gesömmerter Normalstoss. 	Landwirtschaftlich genutzte Fläche in ha.
Vielfältige Kulturlandschaften erhalten und fördern (qualitativ). Die Kantone oder andere regionale Trägerschaften können nach Vorgaben des Bundes entsprechende Qualitätsziele festlegen.	Landschaftsqualitätsbeiträge: <ul style="list-style-type: none"> • Leistungsbezogene Zahlungen pro ha Vertragsfläche auf der LN und im Sömmerungsgebiet. 	Vielfältige landwirtschaftlich geprägte Kulturlandschaften. Konkrete Definition von Zielen und Indikatoren regional durch Trägerschaft.
Dezentrale Besiedlung		
Im Sinne der Subsidiarität sollen Kantone mit besiedlungsgefährdeten Gebieten eigene Ziele bezüglich dezentraler Besiedlung festlegen.	<ul style="list-style-type: none"> • Basis: Förderung über andere Direktzahlungsinstrumente • Spezifische Förderung über Investitionshilfen. 	Konkrete Definition von Zielen und Indikatoren regional durch Kantone.
Tierwohl		
Möglichst hohe Beteiligungen bei besonders tierfreundlichen Haltungssystemen erreichen (Richtgrösse: 80 %).	Tierwohlbeiträge: <ul style="list-style-type: none"> • BTS: permanente Zahlungen pro GVE. • RAUS: permanente Zahlungen pro GVE. Höhere Investitionshilfen für BTS.	Beteiligungsrate an den Programmen: – Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS). – Regelmässiger Auslauf im Freien (RAUS).
Einkommenssicherung		
Die Erbringung der gemeinschaftlichen Leistungen langfristig sicherstellen.	Steuerung über Höhe der leistungsbezogenen DZ.	Kapitalerneuerungsrate. Finanzielle Stabilität.
Soziale Notlagen aufgrund von Veränderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen verhindern.	Anpassungsbeiträge: <ul style="list-style-type: none"> • Befristete personengebundene Zahlungen als Differenz der DZ vor und nach der Reform. 	Strukturwandel (Veränderung Anzahl Betriebe und Arbeitskräfte). Anteil Bauernhaushalte unter dem Existenzminimum.

diversitätsbeiträge 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. Zur Erhaltung der funktionalen Biodiversität (Bodenfruchtbarkeit, natürliche Schädlingsregulierung) auf der Produktionsfläche soll der Verzicht auf den Einsatz von gewissen Pflanzenschutzmitteln oder Mineraldüngern gefördert werden. Gesamtbetriebliche Ansätze, die langfristig auf solche Produktionsmittel verzichten, können so weiterhin spezifisch gefördert werden (z.B. Biolandbau oder integrierte Produktion).

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, die 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.

Die dezentrale Besiedlung wird indirekt über die Ausrichtung der vorgeschlagenen Direktzahlungsbeiträge gefördert. Von besonderer Bedeutung sind diesbezüglich die Kulturlandschafts- und Versorgungsicherheitsbeiträge, die je eine Komponente für den Ausgleich von natürlichen Erschwernissen enthalten. Eine spezifische Unterstützung soll nicht über Direktzahlungen, sondern über Strukturverbesserungsmassnahmen erfolgen, da letztere besser geeignet sind, lokale Initiativen zur Erhöhung der Wertschöpfung zu fördern.

Nachhaltige Ressourcennutzung

Damit die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden, ist der ÖLN weiterhin Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Daneben sollen die freiwilligen, regionalen Projekte zur Vermeidung von negativen Externalitäten und Steigerung der Ressourceneffizienz nach Artikel 62a Gewässerschutzgesetz und

Kasten 3 | Ist Bio drin?

Abgesehen davon, dass Biobetriebe über die verschiedenen Einzelinstrumente Direktzahlungen erhalten, soll auch der gesamtbetriebliche Ansatz des Biolandbaus weiterhin mit Direktzahlungen gefördert werden. Der wesentliche Zusatznutzen der Bio-Gesamtbetrieblichkeit liegt im Bereich der funktionalen Biodiversität. Durch den Verzicht auf den Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln und Mineraldüngern wird die Bodenfruchtbarkeit auf den Produktionsflächen positiv beeinflusst. Das gleiche gilt auch für andere Produktionssysteme, die langfristig auf den Einsatz dieser Produktionsmittel verzichten wie beispielsweise die integrierte Produktion. Der Bund soll also auch weiterhin Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind, mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen fördern. Biobeiträge sind vollumfänglich in das neue Konzept integriert.

Artikel 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 nicht nur in qualitativer sondern auch in quantitativer Hinsicht kommt künftig eine zentrale Bedeutung zu. Deshalb sollen die Direktzahlungen mit den Instrumenten der Raumplanung verknüpft und so die Anreize zur Versiegelung von landwirtschaftlich genutzten Flächen reduziert werden (z.B. Ausschluss von Flächen in der Bauzone von den Direktzahlungen).

Sozialverträgliche Entwicklung

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 Re- ➤

form 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.

Schlussfolgerungen

Das vorgeschlagene Direktzahlungssystem bietet gegenüber dem aktuell geltenden folgende Vorteile:

- Dank der klaren Zielausrichtung wird die Effektivität des Direktzahlungssystems gesteigert.
- Die Effizienz wird verbessert, so dass die definierten Ziele besser erreicht werden als bisher.
- Die stringente Zuordnung von Leistungen, Zielen, Massnahmen und Indikatoren erhöht die Transparenz und damit die Steuerbarkeit durch die Politik.
- Die Kommunizierbarkeit der Direktzahlungen wird erhöht. Sowohl die Steuerzahlenden als auch die Bäuerinnen und Bauern verstehen besser, weshalb Direktzahlungen ausgerichtet werden.

- Strukturelle Fehlanreize des heutigen Systems werden mit der klaren Trennung von leistungs- und transferorientierten Zahlungen (Anpassungsbeiträge) eliminiert. Dadurch steigt die Flächenmobilität und die Wettbewerbsfähigkeit verbessert sich.
- Die Green-Box-Tauglichkeit des Direktzahlungssystems wird verbessert. Zudem liegt der Vorschlag in der Stossrichtung der agrarpolitischen Weiterentwicklung in der EU.

Die stärkere Zielorientierung birgt gleichzeitig die Gefahr eines höheren Vollzugsaufwands. Dem Aspekt des Vollzugs ist daher bei der Umsetzung des Konzepts besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Weiteres Vorgehen

Der Bericht und das vorgeschlagene Konzept werden gegenwärtig in den zuständigen parlamentarischen Kommissionen diskutiert. Am 16. Oktober 2009 hat die Kommission des Ständerats eine Motion eingereicht, die den Bundesrat beauftragt, den Konzeptvorschlag zu konkretisieren und dem Parlament bis Ende 2011 eine Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes zu unterbreiten (Motion 09.3973). ■

Kasten 4 | Effizienzverbesserungspotenziale und Anpassungsbeiträge

Internationale Vergleiche zeigen, dass die Schweizer Landwirtschaft weiterhin über ein Potenzial zur Steigerung der Effizienz und zur Senkung der Kosten verfügt (Schmid 2009). Mit der Agrarpolitik sollen die Rahmenbedingungen so gesetzt werden, dass diese Verbesserungspotenziale genutzt werden. Im Konzept ist dazu vorgesehen, die Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen klar von der Sicherstellung

einer sozialverträglichen Entwicklung zu entkoppeln. Dies geschieht über die Einführung der Anpassungsbeiträge. Diese sollen schrittweise reduziert und die frei werdenden Mittel im Zuge weiterer Marktöffnungen zu den anderen, leistungsbezogenen Instrumenten umgelagert werden. Der Bundesrat beabsichtigt, die Landwirtschaft auch künftig mit Mitteln in der heutigen Grössenordnung zu unterstützen.

Kasten 5 | Wird die Flächenmobilität durch die Flächenbindung gehemmt?

Haupteinflussfaktor für die Flächenmobilität ist gemäss Mann (2008) die Gesamtstützungshöhe der Landwirtschaft (Grenzschutz, Marktstützung, Direktzahlungen), also die Frage, wie interessant es ist, eine Hektare Land zu bewirtschaften. Jeglicher Stützungsabbau fördert daher die Flächenmobilität. Die heutigen Direktzahlungen werden überwiegend flächenbezogen ausgerichtet. Aufgrund der Förderlimite bei den RGVE- und den TEP-Beiträgen sind über 90 Prozent der heutigen Direktzahlungen flächengebunden. Die Flächenbindung nimmt mit dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Teilweise wird die Einführung einer Zahlung pro Standardarbeitskraft (SAK) gefordert. Damit würden die Mittel jedoch

verstärkt in arbeitsintensive Betriebszweige (Spezialkulturen, Milch) fliessen. Die Konkurrenz um Flächen innerhalb dieser so vermehrt gestützten Betriebszweige würde zunehmen, so dass sich die Flächenmobilität nicht verbessert. Wichtiger als das Bezugskriterium (Fläche, Tiere, SAK) ist, dass Direktzahlungen richtig bemessen und auf die Ziele ausgerichtet sind. Genau das schlägt der Bundesrat mit seinem Konzept vor. Mit der Einführung von Anpassungsbeiträgen können zudem Fehlanreize und Renten des heutigen Systems stark reduziert werden, was insgesamt die Flächenmobilität erhöht.

Riassunto**Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti**

In futuro, i pagamenti diretti saranno orientati in maniera più coerente verso le prestazioni d'interesse pubblico fornite dall'agricoltura e auspicate dalla popolazione. In un rapporto varato il 6 maggio 2009 il Consiglio federale propone uno sviluppo dell'attuale sistema dei pagamenti diretti. Le misure senza finalità specifiche saranno sostituite da nuovi strumenti mirati con conseguente miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del sistema.

Summary**Development of the Swiss Direct Payments System**

In the future, direct payments shall target consistently the public services provided by agriculture as requested by society. In its report of 6th May 2009, the Federal Council proposed a modification of the current system of direct payments. Measures without specific aims are to be replaced by targeted tools. Thus the effectiveness and efficiency of the direct payments system will be improved.

Key words: agricultural policy, multifunctionality, direct payments, targeting, reform.

Literatur

- Bundesrat, 2009. Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, Bern.
- BLW, 2009. Die Schweizer Landwirtschaft im Aufbruch. Das neue Landwirtschaftsgesetz – eine Bilanz nach zehn Jahren, Bern.
- Hättenschwiler P. & Flury C., 2007. Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung. *Agrarforschung* 14 (11 – 12), 554 – 559.
- Huber A. J., 2003. Direktzahlungen sind Subventionen. *Blätter für Agrarrecht* 37.
- Mann S., 2008. Was hat es auf sich mit der Flächenmobilität? *Agrarforschung* 15 (9), 464 – 469.
- OECD, 2003. Multifunctionality – The Policy Implications. Paris.
- OECD, 2007. Policy Design Characteristics for Effective Targeting: Paris.
- OECD, 2008. Synthesis Report: Policy Design and Implementation. Paris.
- Schmid D., 2009. Schweiz – Baden-Württemberg: Ein Produktivitätsvergleich. *Agrarforschung* 16 (4) 52 – 57.