

# Förderung der grünlandbasierten Tierproduktion mit der Agrarpolitik 2014–2017

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

Auskünfte: Lukas Barth, E-Mail: lukas.barth@blw.admin.ch, Tel. +41 31 322 57 33



Mit Versorgungssicherheitsbeiträgen soll die raufutterbasierte Produktion von Nutztieren gefördert und das natürliche Produktionspotenzial möglichst optimal ausgeschöpft werden.

## Einleitung

Ein Kernelement der nächsten agrarpolitischen Reformetappe «Agrarpolitik 2014–2017» ist die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems (WDZ). Der Bundesrat hat, gestützt auf eine Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats, im Mai 2009 einen Bericht verabschiedet. Darin definiert er konkrete Ziele für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen und zeigt auf, wie das Direktzahlungssystem weiterentwickelt werden soll (Bundesrat 2009). Das Parlament hat das Konzept als kohärent und zukunftsgerichtet gewürdigt und den

Bundesrat mit einer Folgemotion beauftragt, dieses auf der Basis der multifunktionalen Aufgaben gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung und den im Bericht definierten Zielen zu konkretisieren. Dem Parlament soll bis Ende 2011 eine diesbezügliche Botschaft unterbreitet werden.

## Methode

Bei der Konkretisierung waren unter anderem die Fragen, wie die raufutterbasierte Milch- und Fleischproduktion gefördert und wie die Bodenmobilität verbessert werden sollen, wiederholt Gegenstand kontroverser Diskussionen. Im vorliegenden Artikel wird zuerst der Frage der raufutterbasierten Milch- und Fleischproduktion nachgegangen und anschliessend aufgezeigt, wie mit Hilfe von Anpassungsbeiträgen die Bodenmobilität gesteigert und eine sukzessive Verbesserung bei der Zielerreichung erreicht werden kann.

## Resultate und Diskussion

### Erhaltung der Produktionskapazität auf dem Grünland

Gemäss Botschaft zur Agrarpolitik 2002 zielen die heutigen Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere (RGVE-Beiträge) darauf, die Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Fleischproduktion auf Raufutterbasis zu fördern und zu erhalten. Mit den Beiträgen für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge) sollten die höheren Kosten der Viehhalter im Berg- und Hügelsgebiet berücksichtigt werden (Bundesrat 1996). Beide Beiträge werden pro RGVE ausgerichtet.

In Abbildung 1 sind die Relationen zwischen den Beitragsinstrumenten in den verschiedenen Zonen abgebildet. Während der Anteil der RGVE- und TEP-Beiträge an den gesamten Direktzahlungen in der Talzone 20 % beträgt, steigt er in der Hügelszone auf 32 % und liegt in den Bergzonen zwischen 40 und 50 %.

In ihrer heutigen Ausgestaltung haben die RGVE- und TEP-Beiträge folgende Wirkung: Bis zur Förderlimite, d.h. bis zu einem nach zunehmenden Zonen degressiv definierten Besatz an Grossvieheinheiten

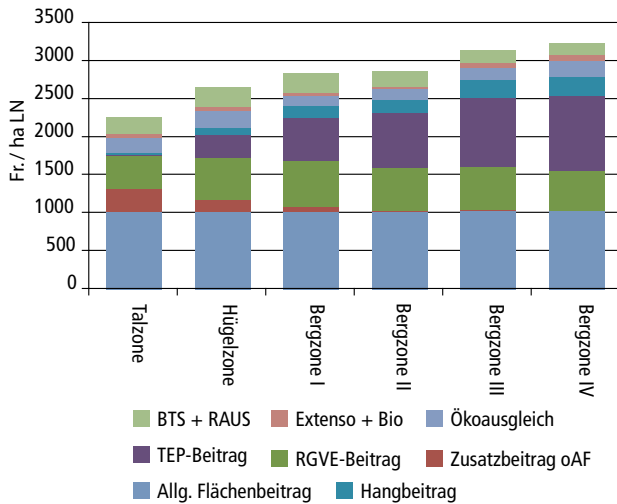


Abb. 1 | Stützungshöhe nach Zonen im Jahr 2009 (Quelle: BLW).

(GVE) pro Hektare Grünland (Mais und Futterrüben werden zur Hälfte angerechnet) haben die Beiträge einen Produktions- respektive Intensivierungsanreiz. Dieser Produktionsanreiz ist bis zu einem gewissen Grad erwünscht, hat aber auch negative Auswirkungen.

- Die tierbezogenen Direktzahlungen geben einen Anreiz, mehr Tiere zu halten, was bedeutet, dass Betriebe, die ihre Kosten allein mit dem Markterlös nicht decken können eine grössere Menge mit Verlust produzieren. In Abbildung 2 wird der Sachverhalt schematisch dargestellt. Die Markterlöse vermögen die totalen Kosten (Summe von fixen und variablen Kosten) nicht zu decken. Ohne Direktzahlungen gäbe es in diesem Fall keine Produktion. Da ein Zusammenhang zwischen der produzierten Menge an Milch und Fleisch und der Anzahl gehaltener Tiere besteht, steigen die tierbezogenen Direktzahlungen mit zunehmender Menge. Mit tierbezogenen Direktzahlungen wird die Produktion rentabel und es wird die Menge  $x_t$  produziert. Ein namhafter Teil der Direktzahlungen wird benötigt, um die durch die Markterlöse nicht gedeckten Kosten zu decken ( $V_t$ ) und es resultiert ein Gewinn ( $G_t$ ). Wird die gleiche Direktzahlungssumme als flächengebundene Direktzahlung ausgerichtet, so ergibt sich unter der Annahme einer fixen Flächenausstattung eine Verschiebung der Erlöskurve parallel zum Markterlös. Dadurch verschiebt sich das Produktionsoptimum von  $x_t$  zu  $x_f$ . Gegenüber den tierbezogenen Direktzahlungen erhöht sich damit der Anteil der Direktzahlungen, der als Gewinn ( $G_f$ ) beim Landwirten verbleibt in Abhängigkeit vom Winkel  $\alpha$  zwischen den beiden Erlöskurven. Die tiergebundenen Direktzahlungen sind

**Zusammenfassung** Im weiterentwickelten Direktzahlungssystem sind neu Versorgungssicherheitsbeiträge vorgesehen. Diese bezwecken die optimale Nutzung des natürlichen Produktionspotenzials und sollen so zur Erhaltung der Produktionskapazität der Schweizer Landwirtschaft beitragen. Voraussetzung für die Ausrichtung von Versorgungssicherheitsbeiträgen auf dem Grünland ist ein Mindesttierbesatz an raufutterverzehrenden Grossvieheinheiten (GVE) pro Hektare. Negative Auswirkungen der heutigen Tierbeiträge können mit dem neuen Direktzahlungsinstrument reduziert oder ganz eliminiert werden. Die Flächenmobilität kann mit dem Konzept gegenüber heute erhöht und die finanzielle Vorausschaubarkeit für die betroffenen Betriebe sichergestellt werden.

demnach bezüglich ihrer Einkommenswirkung bzw. Transfereffizienz gegenüber flächengebundenen Zahlungen negativ zu bewerten. Es ist zudem nicht zu erwarten, dass die Produktion namhaft sinken wird. Mit dem technischen Fortschritt dreht sich die Kostenkurve im Zeitablauf permanent nach rechts, sodass bei konstanten Preisen eine Ausdehnung der Produktion erfolgt. Mit einer Umstellung von tier- auf flächenbezogene Zahlungen wird dieser latente Intensivierungsanreiz aber reduziert.

- Ein weiterer negativer Effekt der durch die Tierbeiträge verursachten Intensivierung ergibt sich durch die Rückkopplung mit den Märkten. Modellrechnungen zeigen, dass die Milch- und Rindfleischpreise ohne

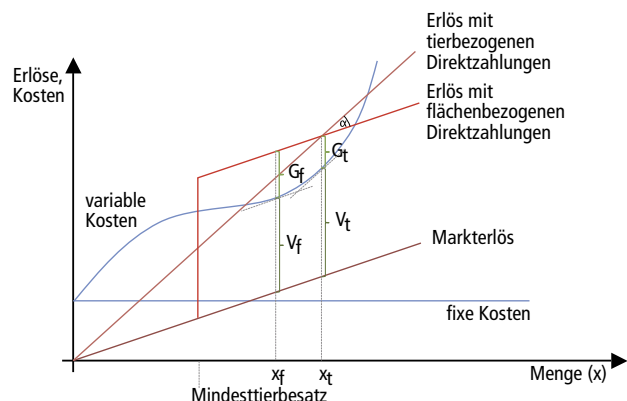


Abb. 2 | Mikroökonomische Darstellung der Wirkung von Tier- und Flächenbeiträgen auf das Produktionsoptimum.

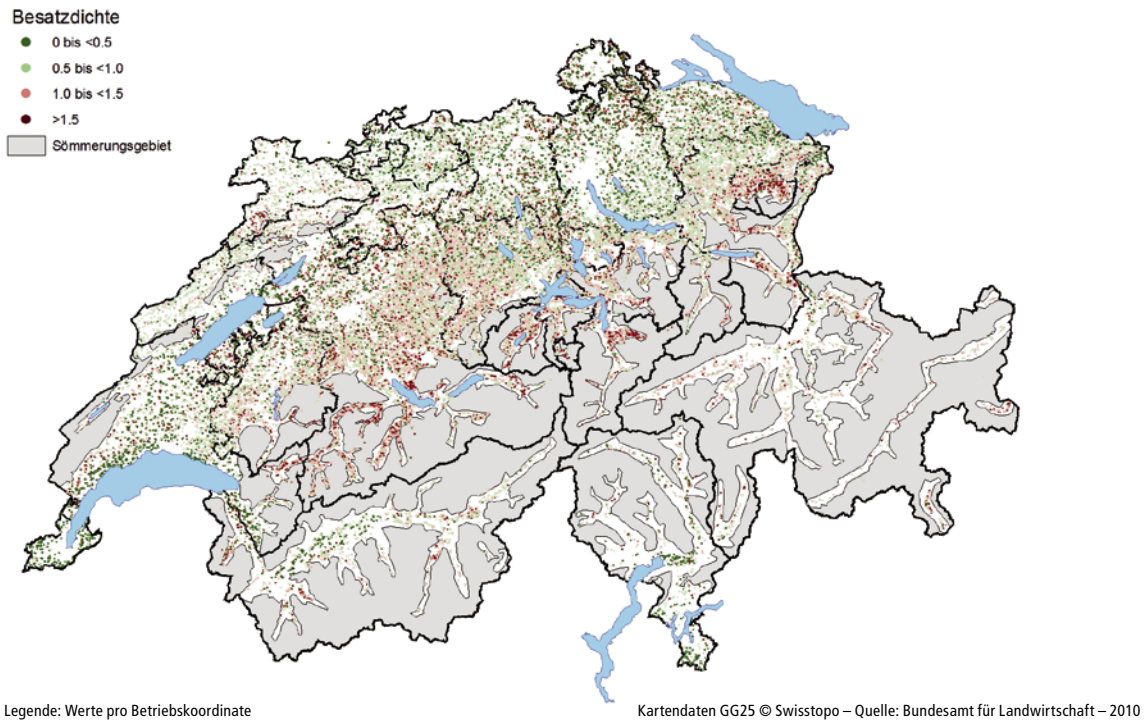


Abb. 3 | Geografische Verteilung der Besatzdichten (Faktor bezogen auf Förderlimite der entsprechenden Zone) im Jahr 2009.

RGVE- und TEP-Beiträge um rund 2 bis 5 % höher zu liegen kommen als in einem Referenzszenario mit Tierbeiträgen. Das bedeutet, dass von den 850 Millionen Franken, die heute für die RGVE- und TEP-Beiträge eingesetzt werden, ein Betrag in der Grössenordnung von 100 bis 200 Millionen Franken über tiefere Preise in die nachgelagerten Sektoren abfließt.

- Die tierbezogenen Beiträge, insbesondere die TEP-Beiträge, haben aufgrund der heutigen Beitragshöhe, die mit zunehmenden Zonen steigen, insbesondere im Berggebiet einen starken Intensivierungsanreiz. Dies führt zu Beeinträchtigungen der Umwelt, da z.B. die damit verbundenen Ammoniak-Emissionen zur Folge haben, dass die in eben diesen Zonen vorhandenen sensiblen Ökosysteme (Trockenwiesen und -weiden, Hochmoore) von Eutrophierung betroffen sind. In Abbildung 3 sind die einzelbetrieblichen Besatzdichten, ausgedrückt als Faktor bezogen auf die Förderlimite der entsprechenden Zonen, aufgeführt; Betriebe ohne Grünland sind nicht enthalten.
- Die direkte Kopplung der Beiträge an die Anzahl gehaltener Tiere ist nicht kompatibel mit den Kriterien der WTO-Green-Box. In Anhang 2, Paragraph 6 beziehungsweise 13 des WTO-Abkommens ist explizit festgehalten, dass Zahlungen nicht der Green-Box zugerechnet werden dürfen, wenn sie nach dem Produktionsvolumen oder der Anzahl gehaltener Tiere bemessen werden (WTO 2003).

- Grund für diese WTO-Regelung ist die Tatsache, dass Stützungsmaßnahmen entkoppelt sein müssen, damit sie keine marktverzerrende Wirkung entfalten. Dieser Grundsatz ist auch darum wichtig, weil grundsätzlich der Markt ausschlaggebend sein soll, welche Mengen an privaten Gütern produziert werden.

Diese unerwünschten Auswirkungen können mit der vorgeschlagenen konzeptionellen Änderung reduziert werden. Statt der heutigen tiergebundenen Anreize bis zur Förderlimite soll die Stützung auf dem Grünland über die Fläche mit der Auflage eines Mindesttierbesatzes erfolgen. Der Mindesttierbesatz soll abgestuft pro Zone auf der halben Höhe der heutigen Förderlimite festgelegt werden, diese wiederum richtet sich nach

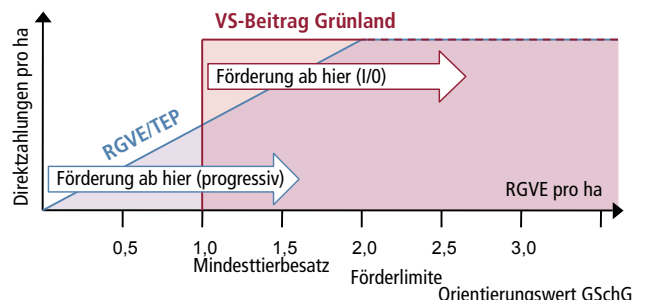


Abb. 4 | Förderung der raufutterbasierten Tierproduktion heute und neu am Beispiel Talzone.

dem Orientierungswert gemäss den Ausführungsbestimmungen zum Gewässerschutzgesetz. In Abbildung 4 ist die Wirkungsweise dargestellt.

Die Tierbeiträge werden mit der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems in die Versorgungssicherheitsbeiträge (VS-Beiträge) überführt. Ein Basisbeitrag, der über alle Zonen pro Hektare gleich hoch ist, soll sicherstellen, dass die Produktionskapazität (Kapital und Know-how) in der Talzone aufrecht erhalten wird. Mit einer Erschwerniskomponente sollen klimatische und topografische Nachteile der grünlandbasierten Produktion ausgeglichen und so sichergestellt werden, dass auch in Grenzertragslagen eine Produktion erfolgt und das natürliche Produktionspotenzial möglichst optimal ausgeschöpft wird.

Es geht mit den Versorgungssicherheitsbeiträgen nicht darum, das Produktionsmuster in Richtung einer ernährungsphysiologisch optimalen Zusammensetzung zu lenken. Im Grundsatz soll sich das Produktionsmuster in Normalzeiten nach den Marktbedürfnissen ausrichten, damit die Betriebe eine möglichst hohe Wertschöpfung generieren können. Mit den Versorgungssicherheitsbeiträgen soll nur soweit lenkend eingegriffen werden, dass die Produktionskapazität erhalten bleibt und es so möglich ist, die Produktion im Falle einer gestörten Zufuhr den konkreten Ernährungsbedürfnissen anzupassen bzw. auszudehnen. Gestützt wird dieser Grundsatz auch mit der gegenüber heute höheren Eintrittshürde (I/O, statt progressiv zunehmender Beiträge ab 0 GVE, cf. Abb. 4). Das hat den weiteren positiven Nebeneffekt, dass professionell wirtschaftende Betriebe stärker im Fokus sind, als sogenannte Hobbybetriebe. Mit der Voraussetzung eines Mindesttierbesatzes kann sichergestellt werden, dass die Mittel für die Tierhaltungsbetriebe im Gesamten erhalten bleiben.

Das konkretisierte Konzept zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems sieht weitere Beiträge vor, die eine nachhaltige raufutterbasierte Milch- und Fleischproduktion fördern:

- Mit Kulturlandschaftsbeiträgen wird die Offenhaltung bezweckt, indem die land- und alpwirtschaftlich genutzten Flächen bewirtschaftet werden. Im Sömmerungsgebiet sollen die Direktzahlungen pro Normalstoss ausbezahlt werden, wie dies bereits heute der Fall ist. Da aufgrund des wegfallenden Sömmerungszuschlags mit der Umlagerung der RGVE- und TEP-Beiträge in Versorgungssicherheitsbeiträge der Anreiz für Ganzjahresbetriebe entfällt, sollen die entsprechenden Mittel beim Sömmerungsbeitrag aufgestockt werden. Damit kann der Sömmerungsbetrieb das Sömmerungsgeld, also den Preis, der ein Talbetrieb

dem Sömmerungsbetrieb fürs Alpen der Tiere bezahlen muss, senken, womit die Anreizwirkung für die Ganzjahresbetriebe insgesamt aufrechterhalten bleibt.

- Unter dem Titel Produktionssystembeiträge sollen neu besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen gefördert werden. Neben den bestehenden Tierwohlprogrammen BTS und RAUS, die weitergeführt werden, soll das Grünland auch weiterhin im Rahmen des biologischen Landbaus unterstützt werden. Als neues Element soll ein Programm für eine graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion eingeführt werden. Damit soll der Trend eines zunehmenden Krafftutteranteils in der Produktion von raufutterverzehrenden Nutztieren abgebremst beziehungsweise umgekehrt werden. Dieser Standortvorteil der schweizerischen Produktion unterstützt die Bestrebungen im Rahmen der Qualitätsstrategie und kann zu einer erhöhten Wertschöpfung beitragen (Wyss 2008).

#### Einflussfaktoren auf eine hohe Flächenmobilität

Aufgrund des insgesamt stärkeren Flächenbezugs der Direktzahlungen wird von gewissen Kreisen moniert, die Flächenmobilität nehme mit WDZ gegenüber dem heutigen System ab. Gemäss Mann (2008) hängt die Flächenmobilität von der Gesamtstützungshöhe ab. Diese wird im Wesentlichen durch drei Faktoren bestimmt, nämlich den Grenzschutz, die Marktstützung und die Direktzahlungen. Es geht um die Frage, wie interessant es für einen Landwirt ist, eine bestimmte Fläche zu bewirtschaften. In Abbildung 5 ist die Gesamtstützung pro Zone aufgeführt. Die produktgebundene Stützung (Grenzschutz und Milchzulagen) wird von der OECD aus-

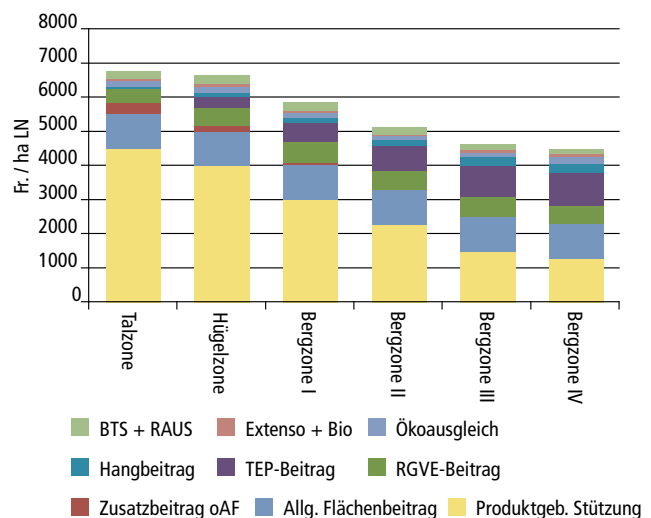


Abb. 5 | Gesamtstützungshöhe nach Zonen im Jahr 2009 (Quelle: OECD, ART, BLW).

gewiesen. Diese betrug im Jahr 2009 3,6 Milliarden Franken. Nicht darin enthalten ist die Marktleistung der Schweizer Landwirtschaft zu Weltmarktpreisen. Die produktgebundene Stützung wurde entsprechend der Rohleistung aus landwirtschaftlicher Produktion auf die verschiedenen Zonen aufgeteilt.

An welche Bezugskriterien die öffentliche Stützung gebunden wird, ist für die Verbesserung der Flächenmobilität aus ökonomischer Sicht von sekundärer Bedeutung, allenfalls kommt dieser Frage eine psychologische Bedeutung zu. Eine namhafte Verbesserung der Flächenmobilität ist nur zu erreichen, wenn ein Teil der Direktzahlungen vollständig von leistungsbezogenen Kriterien wie Fläche oder Tierzahl entkoppelt wird. Diese Entkopplung wird im WDZ-Konzept mit der klaren Trennung von zielgerichteten Direktzahlungen zur Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und Direktzahlungen zur Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung, den sogenannten Anpassungsbeiträgen, vorgeschlagen. Die Anpassungsbeiträge bemessen sich nach der Differenz zwischen den Direktzahlungen, die ein Betrieb vor und jenen, die er nach der Umsetzung der Reform erhält. Um eine spürbare Steigerung der Flächenmobilität zu erreichen, soll ein massgeblicher Teil der heutigen Stützung in die Anpassungsbeiträge umgelagert werden.

#### **Wirkung der Anpassungsbeiträge und Kriterien für die Mittelverteilung**

Mit den Anpassungsbeiträgen wird der Systemübergang aus einzelbetrieblicher Sicht abgedeckt. Da diese personengebunden ausbezahlt werden und damit vollständig entkoppelt sind, wird die Transfereffizienz markant verbessert. Auch aus sektoraler Sicht braucht es einen Anpassungsbeitrag, damit der Systemübergang instrumentell gewährleistet werden kann.

Die Gesamtstützung der Schweizer Landwirtschaft (PSE gemäss OECD) hat seit Anfang der neunziger Jahre um rund zwei Milliarden Franken abgenommen (Lanz *et al.* 2010). Der dadurch verursachte Rückgang des Sektoreinkommens hat sich in den letzten Jahren abgeflacht und lag seit der Jahrtausendwende deutlich unter den als sozialverträglich eingestuften 2,5 % pro Jahr. Im Gleichschritt hat sich auch der Rückgang der Anzahl Betriebe verlangsamt. In den Jahren 2007 bis 2009 betrug er 1,4 % pro Jahr. Gemäss Aussprachepapier zur Agrarpolitik 2014–2017 (EVD 2010) geht der Bundesrat für den Zeitraum 2014 bis 2017 von einem jährlichen Wachstum bei den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen von 0,1 % pro Jahr aus. Vorbehalten bleibt die finanzpolitische Standortbestimmung zur Legislaturfinanzplanung, die im ersten Quartal 2011

erfolgen wird. Sollte im Zeitraum 2014 bis 2017 keine aussenhandelspolitischen Öffnung im Rahmen der Doha-Runde der WTO oder im Rahmen eines Abkommens mit der EU im Bereich Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit (FHAL/GesA) erfolgen, würde der Druck auf die Strukturanpassung weiter abnehmen.

Der Bundesrat ist deshalb der Auffassung, dass angesichts der Tatsache, dass mit der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems eine effizientere Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch die Landwirtschaft erreicht werden kann, bei gleichbleibenden finanziellen Mitteln (Input) eine substantielle Verbesserung bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen (Output) angestrebt werden soll. Dies wird erreicht, indem die Mittel in den Anpassungsbeiträgen sukzessive in die leistungsbezogenen Instrumente umgelagert werden.

## **Schlussfolgerungen**

Mit der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 wird die grünlandbasierte Tierproduktion mit angepassten Instrumenten gefördert. Die Überführung der heutigen tierbezogenen Beiträge mit Förderlimite zu flächenbezogenen Versorgungssicherheitsbeiträgen mit Mindesttierbesatz und die vollständige Entkopplung eines wesentlichen Teils der Direktzahlungen von leistungsbezogenen Bezugskriterien führt zu deutlichen Verbesserungen in allen Dimensionen der Nachhaltigkeit:

- Die negative Rückkopplung mit den Märkten aufgrund der durch die Tierbeiträge verursachten Intensivierung kann reduziert werden. Der Abfluss eines Teils der Direktzahlungen in die nachgelagerten Sektoren wird weiter reduziert, das Geld bleibt somit bei den Landwirten.
- Durch eine standortgerechte Nutzungsintensität, die das vor Ort vorhandene natürliche Produktionspotential optimal ausnutzt, kann die Eutrophierung in den sensiblen Ökosystemen im Voralpengürtel reduziert werden.
- Der unternehmerische Entscheid der Landwirte, welche Tiere auf dem Grünland in welcher Intensität gehalten werden, gewinnt an Bedeutung. Die Orientierung an der Marktnachfrage wird nicht mehr durch differenzierte tierbezogenen Beiträge beeinträchtigt.
- Auf einzelbetrieblicher Ebene kann aufgrund des besseren Erlös-Kosten-Verhältnisses flächenbezogener Direktzahlungen der Gewinn aus der tierischen Produktion mit tieferen Tierzahlen gesteigert werden.

- Mit weiteren Direktzahlungsinstrumenten werden insbesondere die Offenhaltung im Sömmerungsgebiet, das Tierwohl und weitere besonders umweltfreundliche Produktionsformen in der Tierhaltung zielgerichtet gefördert.
- Die Einführung von vollständig entkoppelten Anpassungsbeiträgen stellt eine sozialverträgliche Entwicklung sicher, erhöht die Transfereffizienz und trägt zu einer besseren Flächenmobilität bei.

## Riassunto

### Incentivazione della produzione animale basata sugli erbai attraverso la Politica agricola 2014–2017

Il sistema dei pagamenti diretti elaborato prevede un nuovo strumento: dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, finalizzati a ottimizzare l'utilizzo del potenziale naturale di produzione. Questi contributi devono aiutare a mantenere la capacità produttiva dell'agricoltura svizzera. Quale presupposto per lo stanziamento dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento per gli erbai viene fissata una densità minima di animali (UBGFG) per ettaro. Gli effetti negativi degli attuali contributi per animali possono essere ridotti o addirittura eliminati grazie al nuovo strumento dei pagamenti diretti. Sulla base di questo concetto si può accrescere la mobilità delle superfici e garantire la sicurezza della pianificazione finanziaria per le aziende interessate.

## Literatur

- Bundesrat, 1996. Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002). Bundesblatt 1996 Band IV S. 1–466.
- Bundesrat, 2009. Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, Bern.
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, 2010. Grundzüge der Agrarpolitik 2014 bis 2017, Presserohstoff, Bern.
- Lanz S., Barth L., Hofer Ch., & Vogel S., 2010. Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. *Agrarforschung Schweiz* 1 (1), 10–17.

## Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD beauftragt, zur fristgerechten Umsetzung der parlamentarischen Vorstösse und Inkraftsetzung der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen, dem Parlament bis Ende 2011 eine Botschaft zur Agrarpolitik 2014–2017 zu unterbreiten. Die entsprechende Vernehmlassung soll im zweiten Quartal 2011 durchgeführt werden. ■

## Summary

### Promotion of Grassland-Based Cattle Farming through the 2014–2017 Swiss Agricultural Policy

The development of the direct payment system will include new contributions for ensuring the food supply. These contributions aim at achieving optimal use of natural production potential and shall thereby help to maintain the full production capacity of agriculture in Switzerland. Precondition for the payment of subsidies for ensuring the food supply on grassland will depend on a minimum stock density of roughage-consuming animals per hectare. Negative effects of the current contributions for roughage-consuming animals will be reduced or totally eliminated throughout the new system of direct payments. The new concept will also ensure increased land mobility and make it easier for the farmers concerned to predict their future income.

**Key words:** direct payments, roughage-consuming animals.

- Mann S., 2008. Was hat es auf sich mit der Flächenmobilität? *Agrarforschung* 15 (9), 464–469.
- WTO, 2003. The WTO Agreements Series 3 – Agriculture. WTO Publications, Genf.
- Wyss U., 2008. Der besondere Wert graslandbasierter Milch. *Agrarforschung* 15 (1), 50–51.