

Agroarwir

Ziele für eine multifunktionale Landwirtschaft

Samuel Vogel, Simon Lanz, Lukas Barth und Christoph Böhnert, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, CH-3003 Bern
Auskünfte: Samuel Vogel, E-Mail: samuel.vogel@blw.admin.ch, Tel. +41 31 324 33 37

Zusammenfassung

Die Direktzahlungen sollen zielgenauer eingesetzt werden, fordert eine Motion zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Der Bundesrat muss dem Parlament dazu bis 2009 einen Bericht vorlegen: Dieser wird eine Analyse des Ist-Zustands und mögliche Vorschläge zur Weiterentwicklung beinhalten. Zielgenaue Zahlungen bedingen Klarheit bezüglich der Ziele. In einem ersten Schritt wurden deshalb die von der Verfassung vorgegebenen Ziele analysiert. Dieser Artikel zeigt den Stand der Arbeiten auf.

Die Beratungen zur Agrarpolitik 2011, deren Kern eine Umlagerung von Geldern aus der Marktstützung zu den Direktzahlungen darstellt, hat im Parlament eine Grundsatzdiskussion über Höhe und Ausgestaltung der Direktzahlungen ausgelöst. Das Parlament hat schliesslich der vom Bundesrat vorgeschlagenen Richtung zugestimmt, verlangte jedoch, dass der Bundesrat einen Bericht vorlegt, der eine Beurteilung ermöglicht, ob und wie

das Direktzahlungssystem nach 2011 weiterzuentwickeln sei (siehe Kasten). Den Kern der Motion bildet die Forderung nach einem möglichst zielgenauen Einsatz der Mittel im Hinblick auf die gewünschte Wirkung.

Der Bericht wird eine umfassende Analyse des Ist-Zustandes und mögliche Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems enthalten. Je nachdem, wie der Bericht vom Parlament aufgenommen wird und in Abstimmung mit den aussenhandelspolitischen Entwicklungen (WTO, Freihandel mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich) wird der Bundesrat später eine Vernehmlassungsunterlage und in der Folge eine Botschaft mit einem konkreten Entwurf zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes unterbreiten.

Als Grundlage zur Erarbeitung des Berichts dient der Artikel 104 der Bundesverfassung (BV) von 1996. Dieser stellt eine solide Grundlage dar. Er ist nach wie vor aktuell und bildet den gemeinsamen Nenner der Erwartungen an die Landwirtschaft ab, wie eine Befragung mit Methoden der modernen Marktforschung von über 1000 repräsentativ ausgewählten Personen ergeben hat (Brandenberg *et al.* 2007).

Zielgerichteter Einsatz braucht Ziele

Die Ziele der Schweizer Agrarpolitik sind in besagtem Verfassungsartikel umschrieben. Nach Absatz 1 sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur (a) sicheren Versorgung der Bevölkerung, (b) zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft und (c) zur dezentralen Besiedlung des Landes. Implizit kommt als weiteres Ziel das Tierwohl hinzu, denn in Absatz 3 heisst es, dass der Bund mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen fördert, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind. Diese Leistungen zugunsten der Gesellschaft werden als gemeinwirtschaftliche oder auch multifunktionale Leistungen der Landwirtschaft bezeichnet.

Als weiteres agrarpolitisches Ziel spielt auch die Einkommenssicherung eine Rolle. Artikel 104 der Bundesverfassung hält dazu

Motion 06.3635: Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

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.

tschaft

fest, dass der Bund das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen ergänzt zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen.

Systematik der Ziele

Von positiven Externalitäten spricht man, wenn die Landwirtschaftsbetriebe einen positiven Beitrag zur Zielerreichung leisten, davon aber ohne staatliche Steuerung weniger anbieten, als es dem gesellschaftlichen Optimum entspricht. Dies betrifft den Beitrag der Landwirtschaft zur Versorgungssicherheit, zur Landschaftspflege, zur Erhaltung der Biodiversität und des fruchtbaren Kulturbodens sowie zur dezentralen Besiedlung.

Anders sieht es aus bei der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen Boden-, Wasser- und Luftqualität. Die landwirtschaftliche Produktion beeinträchtigt deren Qualität indem zum Beispiel mit der Gülle auch Schadstoffe in den Boden eingetragen werden oder durch die Tierhaltung Ammoniak in die Luft entweicht. Es handelt sich somit um negative Externalitäten: Ohne staatliche Regulierung wären die negativen Einflüsse der Landwirtschaft auf Boden, Wasser und Luft grösser als von der Gesellschaft gewünscht.

Bei den positiven Externalitäten gilt es, ein nationales Zielniveau festzulegen. Alles, was die Landwirte unternehmen, um dieses Niveau zu erreichen, kann als nationale Zielleistung bezeichnet werden. Je nach Leistung

Zustand bezüglich Zielerreichung: positiv

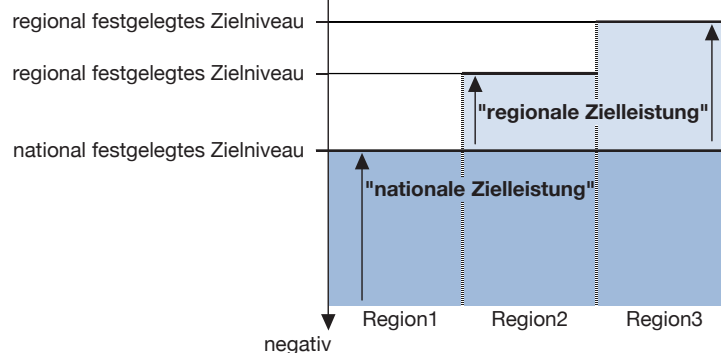


Abb. 1. Zielsystematik bei den positiven Externalitäten der Landwirtschaft.

können die Regionen zusätzliche oder weitergehende Ziele definieren, was zum sogenannten regional festgelegten Zielniveau führt. Was die Landwirtschaft unternimmt, um dieses Niveau zu erreichen, bezeichnen wir als regionale Zielleistung (Abb. 1).

Auch bezüglich der negativen Externalitäten gibt es ein national festzulegendes Zielniveau. Die Anstrengungen, die die Landwirtschaft unternimmt, damit dieses erreicht wird, bezeichnen wir als Zielanforderung. Gewisse Umweltvorschriften sind direkt auf den einzelnen Landwirt

Zustand bezüglich Zielerreichung: positiv

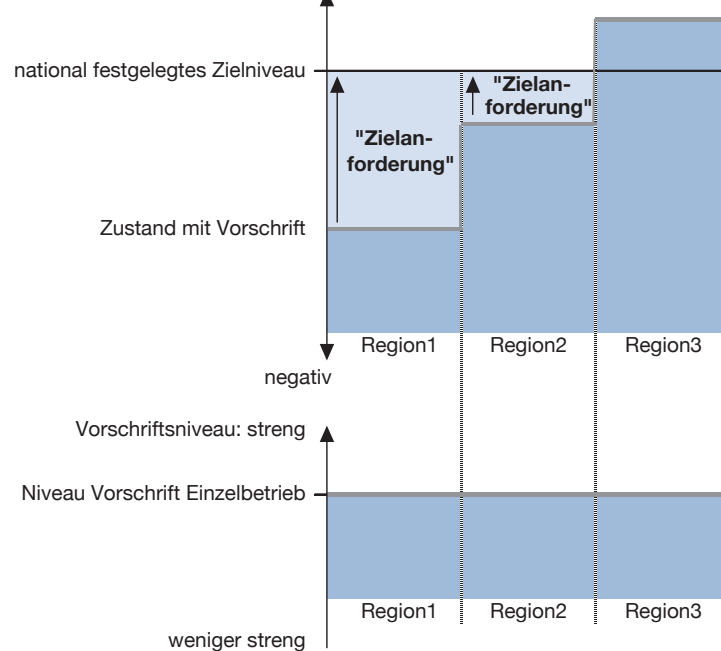


Abb. 2. Zielsystematik bei den negativen Externalitäten der Landwirtschaft.

schaftsbetrieb anwendbar. Dazu zählen wir hier auch die Vorgaben zur Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises. In der Regel sind diese Vorschriften in der ganzen Schweiz auf dem gleichen Niveau (siehe unterer Teil der Abbildung 2).

Je nach Region, kann mit dem Einhalten der einzelbetrieblichen Vorschriften das nationale Zielniveau erreicht werden oder auch nicht. Zum Beispiel reicht die Einhaltung einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz im Allgemeinen aus, um den Nitratgehalt von Gewässern nicht über die kritische Schwelle ansteigen zu lassen. In Regionen, in denen Grundwasser jedoch als Trinkwasser genutzt wird, reicht die Nährstoffbilanz allein nicht, um die Anforderungen zu erfüllen. Es ergibt sich eine Ziellücke (hellblaue Fläche im oberen Teil von Abbildung 2). Heute wird diese Ziellücke zum Beispiel mit Projekten gemäss Artikel 62a des Gewässerschutzgesetzes geschlossen.

Sichere Versorgung der Bevölkerung

Der Begriff sichere Versorgung der Bevölkerung umfasst grundsätzlich mehrere Aspekte. Die Lebensmittelsicherheit (Food Safety) wird in der Schweiz über

das Lebensmittelrecht abgedeckt. Die in Artikel 104 BV erwähnte «sichere Versorgung» wird vorwiegend im Sinn der Ernährungssicherheit (Food Security) verstanden, die sich explizit auf eine mögliche Krisenzeit bezieht.

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. Der Beitrag der Landwirtschaft zeichnet sich dadurch aus, dass sie trotz Kostennachteilen Nahrungsmittel produziert und zur Verfügung stellt. Indirekt leistet die Landwirtschaft durch die Inlandproduktion auch einen Beitrag, die notwendigen Verarbeitungskapazitäten aufrecht zu erhalten.

Eine Studie zur Evaluation des Beitrags der schweizerischen Landwirtschaft zur Ernährungssicherung hat ergeben, dass ausgehend von der heutigen Produktion in einem mittleren Krisenszenario eine gute bis sehr gute Ernährungssicherheit gewährleistet ist. Bei einer Produktion zu Weltmarktbedingungen ergibt sich im Vergleich jedoch

eine deutliche Verschlechterung der Versorgungssicherheit, (Hätenschwiler und Flury 2007). Die gegenwärtige inländische Kalorienproduktion ist somit ausreichend, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Ein Sinken der Kalorienproduktion sollte jedoch verhindert werden (Ziel 1).

Die besonderen Eigenschaften des landwirtschaftlichen Produktionsfaktors Kulturboden (z.B. Irreversibilität bei Verbauung oder zeitlicher Aufwand zur Rückführung verwaldeter Flächen) bedingen, dass die ackerbaulich nutzbaren Flächen für die landwirtschaftliche Produktion erhalten werden (Ziel 2).

Die aktuelle Produktion muss nicht den ernährungsphysiologischen Mindestanforderungen bezüglich der Kohlenhydrat-, Protein- und Fettzusammensetzung entsprechen. Die Zusammensetzung der Produktion kann in Krisenzeiten in relativ kurzer Zeit und mit tragbarem Aufwand angepasst werden, wenn das Produktionspotenzial und die Verarbeitungskapazitäten zur Verfügung stehen. Letzteres bedingt, dass für gewisse Produktionszweige, insbesondere beim Ackerbau, ein minimales Ausmass an inländischer Produktion zur Aufrechterhaltung der Verarbeitungskapazitäten vorhanden ist (Ziel 3).

Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen

Unter den natürlichen Lebensgrundlagen werden die Aspekte Boden, Wasser, Luft, Klima und Biodiversität verstanden. Intakte natürliche Lebensgrundlagen sind eine wichtige Voraussetzung für die landwirtschaftliche Produktion – heute, vor allem aber auch in Zukunft. Deren Qualität wird wiederum durch die Produktion beeinflusst. Während dieser Einfluss gegenüber einer Situation ohne Landwirtschaft bezüglich der Biodiversität und der



Abb. 3. Die Bauernfamilien erbringen mit ihrem Engagement gemeinwirtschaftliche Leistungen zugunsten der ganzen Gesellschaft – sie brauchen dafür ein angemessenes Entgelt.

Quantität des kultivierbaren Bodens positiv ist, ist er bezüglich Boden-, Wasser- und Luftqualität negativ. Hier geht es darum, die negativen Effekte der Produktion auf ein Niveau zu beschränken, das eine nachhaltige Produktion gewährleistet und weder Menschen noch Ökosysteme gefährdet.

Nahrungsmittel sind lebensnotwendig und einige Bedrohungen der natürlichen Lebensgrundlagen haben ganz klar globalen Charakter. Diese banale Erkenntnis ist wichtig, um nicht zu vergessen, dass es bei der Erhaltung von Boden, Wasser, Luft, Klima und Biodiversität nicht darum gehen kann, die Produktion von Agrargütern zu drosseln. Ohne Änderungen im Konsum würden diese Produkte ansonsten zusätzlich importiert, was zu einer Beeinträchtigung der Lebensgrundlage im Produktionsland führen würde.

Das Bundesamt für Umwelt BAFU und das Bundesamt für Landwirtschaft BLW sind derzeit daran, Umweltziele für die Landwirtschaft zu erarbeiten. Dabei wird von bestehenden rechtlichen Vorgaben, das heisst internationalen Verträgen, Gesetzen, Verordnungen und Beschlüssen des Bundesrates ausgegangen und daraus konkrete Ziele abgeleitet. Während bezüglich einiger Aspekte die Ziele heute bereits annähernd erreicht sind, gibt es andere Bereiche, in denen eine relativ grosse Ziellücke besteht. So wäre zum Beispiel beim Ammoniak annähernd eine Halbierung der Emissionen erforderlich, um die kritischen Stickstoff-Einträge in sensible Ökosysteme nicht zu überschreiten.

Wie diese Ziellücken geschlossen werden können, ohne dass die landwirtschaftliche Produktion eingeschränkt werden muss, wird ebenfalls Gegenstand des



Abb. 4. Eine offene und vielfältige Landschaft prägt das Bild der Schweiz.

Berichts zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems sein. Bereits heute ist jedoch klar, dass die Ziele in einigen Bereichen nur mittel- und langfristig erreichbar sind und in diesen Fällen zuerst Zwischenziele angepeilt werden müssen. In vielen Fällen wird auch eine politische Güterabwägung vorgenommen werden müssen, da Zielkonflikte mit anderen agrarpolitischen Zielen bestehen.

Pflege der Kulturlandschaft

Kulturlandschaft entsteht durch die Inkulturierung der Naturlandschaft. Die Landwirtschaft trägt dazu wesentlich bei. Landschaft entsteht aber auch im Auge des Betrachters; jeder nimmt Kulturlandschaft etwas anders wahr. Kulturlandschaft ist somit doppelt Kontext geprägt. In ihr manifestiert sich das naturräumliche, soziokulturelle und ökonomische Umfeld der Landwirtschaft sowie dessen Wandel. Attraktive Kulturlandschaften zeichnen sich durch regionstypische Vielfalt aus, die einen engen Bezug hat zur naturräumlichen Grundlage.

Ein erstes Ziel ist die Offenhaltung der Kulturlandschaft. Durch eine flächendeckende Bewirtschaftung sollen die landwirtschaftliche Nutzfläche und die Sömmerungsfläche erhalten bleiben. Dabei ist eine Grundvielfalt durch unterschiedliche Flächen-

nutzungen sicherzustellen. Wichtig ist aber auch die Erlebbarkeit der Landschaft. Dazu trägt das von der Landwirtschaft genutzte Wegnetz bei. Da sich die Kulturlandschaft im Laufe der Zeit auch immer wieder verändert und sich den jeweiligen wirtschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten angepasst hat, muss eine Dynamik auch weiterhin gewährleistet sein.

Ein zweites Ziel betrifft die regionale Vielfalt der Kulturlandschaft. Der spezifische Charakter und die regionsstypische Qualität der Landschaften sollen dabei die Ansprüche der Öffentlichkeit an ihre Umgebung erfüllen. Dazu sollen die Regionen für die Festsetzung spezifischer landschaftlicher Ziele sorgen und hierzu die interessierten Kreise beiziehen.

Dezentrale Besiedlung

Die heutigen dezentralen Siedlungsstrukturen sind im Laufe der Zeit aufgrund von kulturellen und ökonomischen Rahmenbedingungen entstanden und gehören zum schweizerischen Staatsverständnis. Unter dezentralen Siedlungsstrukturen wird heute jedoch nicht eine flächenhafte disperse Besiedlung verstanden, sondern das Vorhandensein von funktionierenden Haupt-, Mittel- und Kleinzentren. Aus raumordnungs- und regionalpolitischer Sicht darf es deshalb durchaus

Abb. 5. Das Wohlergehen der Tiere ist der Schweizer Bevölkerung wichtig. Weidetiere sind zudem ein attraktiver Bestandteil der Landschaft.



Räume geben, die nicht respektive nicht mehr dauerhaft besiedelt sind.

Der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung nimmt aufgrund des technischen Fortschritts und der Strukturentwicklung laufend ab. Die dezentrale Besiedlung muss und kann auch nicht von der Landwirtschaft alleine gewährleistet werden. Nach wie vor leistet die Landwirtschaft aber vor allem im weiteren Gotthardgebiet, in Graubünden und im Jura einen entscheidenden Beitrag zur Besiedlung (Rieder *et al.* 2005).

Analysiert man die relevanten Bundespolitiken (Agrarpolitik, Regionalpolitik, Finanzausgleich, Natur- und Heimatschutz), so kommt man zum Schluss, dass die dezentrale Besiedlung zwar einen Wert für sich darstellt, dass es allerdings keine Politik gibt, die ein konkretes Besiedlungsziel verfolgt. In der Agrar- und Regionalpolitik wird lediglich postuliert, dass diese Politiken einen Beitrag zur Besiedlung leisten sollen. Es wird daher kein nationales Ziel bezüglich dezentraler Besiedlung vorgegeben. In besiedlungsgefährdeten Gebieten soll jedoch eine agrar-

politische Unterstützung möglich sein, wenn die regionale Bevölkerung sich aktiv für die Zukunftssicherung ihrer Region einsetzt.

Tierwohl

Eine tiergerechte Haltung ist dann gegeben, wenn das Tierschutzrecht eingehalten wird. Das heisst, wenn die Haltungsumwelt und die Ernährung so sind, dass die Körperfunktionen der Tiere nicht gestört und ihre Anpassungsfähigkeit nicht überfordert ist, das artgemässe Verhalten gewährleistet ist, sie gesund sind und das Erleiden von Schmerzen, Schäden und Angst vermieden wird.

Sollen nun besonders tierfreundliche Produktionsformen gefördert werden sind, so liegt ein Ziel darin, Leistungen zu fördern, die über das im Tierschutzrecht beschriebene Niveau hinausgehen. Zweitens geht es darum, dass möglichst viele Tiere von entsprechenden Programmen profitieren können.

Einkommenssicherung

Die Bundesverfassung hält fest, dass der Bund das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen ergänzt zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen. Gemäss Landwirtschaftsgesetz sollen leistungsfähige und nachhaltig wirtschaftende Betriebe ein mit der Bevölkerung vergleichbares Einkommen erzielen. Dieses Ziel wird einerseits damit begründet, dass so die Leistungserbringung durch die Landwirtschaft langfristig sichergestellt werden kann (vgl. Botschaft zur AP 2002), andererseits ist es aber auch sozialpolitisch motiviert. In der Botschaft zur AP 2011 wird basierend auf dieser Zielsetzung dargelegt, dass die Geschwindigkeit der Reform der Agrarpolitik aus Gründen der Sozialverträglichkeit limitiert sei.

Abb. 6. Riechen Sie den Acker? Neben dem Beitrag an die sichere Versorgung der Bevölkerung haben Ackerbaugelände auch landschaftlich viel zu bieten.



Die heutige Zielsetzung enthält also eine Vermischung von zwei Zielen. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems sollen deshalb zwei klar getrennte Ziele definiert werden. Das erste Ziel bezweckt die langfristige Sicherstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Auf Basis dieser Zielsetzung ist festzulegen, wie hoch das zur Leistungserbringung langfristig notwendige Stützungs niveau der Landwirtschaft sein muss. Die zweite Zielsetzung ist sozialer Natur und bezweckt, einen sozialverträglichen Übergang sicherzustellen. Dies steht im Einklang mit den Ergebnissen von wissenschaftlichen Evaluation des Direktzahlungssystems (Mann und Mack 2004; Mann 2005), die aufgezeigt haben, dass bei einer Entkopplung der beiden Ziele wesentliche Effizienzgewinne möglich sind.

Breite Abstützung des Projekts

Die Erwartungshaltung der verschiedenen politischen und fachlichen Kreise an das Projekt sind sehr unterschiedlich. Das BLW, das als federführendes Amt die Arbeiten leitet, hat deshalb neben dem frühzeitigen Einbezug der betroffenen Bundesämter einen wissenschaftlichen Beirat und eine Begleitgruppe eingesetzt.



Abb. 7. Pflanzen, Tiere und letztendlich der Mensch sind auf vielfältige, intakte Lebensräume angewiesen. (Quelle Fotos: BLW, Landwirtschaftlicher Informationsdienst, Simone Barth)

Literatur

- Brandenberg A. *et al.* 2007: Was erwartet die schweizerische Bevölkerung von der Landwirtschaft?, 4hm AG, Universität St. Gallen.
- Bundesrat, 1996: Botschaft zur AP 2002, BBl 1996 IV 1, S. 89.
- Bundesrat, 2006: Botschaft zur AP 2011, BBl 6337, S. 6392 ff.
- Häfliger H. & Rieder P., 1996. Optimale Regelungsebene: Fallbeispiel Kulturlandschaft, Einsiedeln.
- Hättenschwiler P. & Flury C., 2007. Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung, *Agrarforschung* 14 (11-12), 554-559.
- Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR, 2006. Motion Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems.

Zugang: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20063635.

- Mann S. & Mack G., 2004. Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, agroscope FAT-Tänikon, FAT-Schriftenreihe Nr. 64.
- Mann S., 2005. Konzeptionelle Überlegungen zur Neugestaltung des Direktzahlungssystems der schweizerischen Landwirtschaft auf der Basis der Tinbergen-Regel, agroscope FAT-Tänikon, FAT-Schriftenreihe Nr. 64.

Rieder P., Buchli S. & Kopainsky B., 2004. Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung, ETHZ.

RÉSUMÉ

Objectifs pour une agriculture multifonctionnelle

Les paiements directs doivent être mieux ciblés sur les objectifs, c'est ce que demande une motion concernant l'évolution future du système des paiements directs. A cet effet, le Conseil fédéral doit présenter au Parlement d'ici à 2009 un rapport présentant une analyse de la situation actuelle et des propositions envisageables en vue de l'évolution future. Des paiements ciblés nécessitent une claire définition des objectifs. Dans un premier temps, on a donc analysé les objectifs fixés dans la constitution. Le présent article fait le point sur l'avancement des travaux.

SUMMARY

The aims for a multifunctional agriculture

A motion on extending the direct payments system demands that such payments be used in a more targeted fashion. The Federal Council is to submit a report to parliament on this subject by 2009. The report is to include an analysis of the current situation as well as proposals for extending the system. Targeted payments would require a certain degree of clarity concerning the aims. The first step has been to analyse the aims as set out in the Swiss constitution. This article explains the progress made so far.

Key words: agricultural policy, multifunctional agriculture, direct payments, targeting, aims