



Bern, 18. Oktober 2017

Agrarpolitik 2014-2017: Korrektur der Abgeltungen

Bericht des Bundesrats
in Erfüllung des Postulats 15.4180
von Siebenthal vom 17. Dezember 2015

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	4
1 Einleitung	5
1.1 Auftrag	5
1.2 Struktur des Berichts	5
2 Agrarpolitik 2014–2017.....	5
2.1 Ausgangslage.....	5
2.2 Schwerpunkte der Agrarpolitik 2014–2017	6
2.3 Stossrichtungen bei den Direktzahlungen.....	6
3 Veränderungen der Verteilung der Direktzahlungen mit der AP 14-17	8
3.1 Auswertung nach Regionen	8
3.2 Auswertung nach Betriebstypen.....	9
3.3 Auswertung nach Intensität der Betriebe.....	10
3.4 Begrenzung nach Einkommen und Vermögen	10
3.5 Abstufung nach Fläche und nach Tierzahl	12
3.6 Begrenzung der Direktzahlungen pro Standardarbeitskraft	14
3.7 Auswertung nach Grössenklassen.....	15
3.8 Auswertung von neuen Beitragsarten.....	15
3.9 Auswertung nach Beitragssumme.....	16
3.9.1 Verteilung auf die Beitragsklassen	16
3.9.2 Betriebe mit mehr als 150'000 Franken Direktzahlungen.....	17
3.10 Auswertung nach Beitragsdifferenzen	18
3.10.1 Beitragszuwachs 2016 gegenüber 2013 um mehr als 15'000 Franken	18
3.10.2 Beitragsrückgang 2016 gegenüber 2013 um mehr als 15'000 Franken.....	19
4 Synthese und weiteres Vorgehen	20
4.1 Auswirkungen und Umverteilungen durch die AP 14-17.....	20
4.2 Korrekturbedarf der Agrarpolitik.....	22
5 Anhang	23
5.1 Glossar.....	23

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Summe der ausbezahlten Direktzahlungen nach Region in den Jahren 2013 bis 2016....	8
Abbildung 2: Direktzahlungen pro Betrieb nach Region in den Jahren 2013 bis 2016	9
Abbildung 3: Direktzahlungen pro ha nach Betriebsgrösse.....	15
Abbildung 4: Entwicklung der Direktzahlungen 2016 gegenüber 2013 pro Betrieb, aufgeteilt nach Region und nach Kategorie mehr oder weniger Direktzahlungen.....	18
Abbildung 5: Beschreibung der Betriebe mit einer Zunahme der Direktzahlungen von 2016 gegenüber 2013 um mehr als 15'000 Franken.....	19
Abbildung 6: Beschreibung der Betriebe mit einem Rückgang der Direktzahlungen von 2016 gegenüber 2013 um mehr als 15'000 Franken.....	20
Abbildung 7: Entwicklung der Direktzahlungen pro Gemeinde von 2016 gegenüber 2013 in Prozent, inklusive der Beiträge für die Sömmerung.....	21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Veränderung der durchschnittlichen Direktzahlungen der Betriebe 2016 im Vergleich zu 2013; Einteilung der Betriebe in den Betriebstyp und die Region gemäss Stand 2016; enthalten sind nur Betriebe, welche 2013 und 2016 Direktzahlungen erhalten haben.	9
Tabelle 2:	Veränderung der durchschnittlichen Direktzahlungen pro Betrieb 2016 im Vergleich zu 2013; Einteilung der Betriebe in die Kategorie und die Region gemäss Stand 2016; enthalten sind nur Betriebe, welche 2013 und 2016 Direktzahlungen erhalten haben.	10
Tabelle 3:	Wirkung der Begrenzung der Direktzahlungen nach Einkommen und Vermögen von 2010 bis 2016	11
Tabelle 4:	Wirkung der Begrenzung der Direktzahlungen nach Einkommen und Vermögen in den Jahren 2013 und 2016; aufgeteilt nach Region und Betriebsgrösse.....	12
Tabelle 5:	Wirkung der Abstufung nach Fläche und nach Tierzahl von 2010 bis 2016	13
Tabelle 6:	Wirkung der Abstufung nach Fläche und nach Tierzahl aufgeteilt nach Regionen von 2010 bis 2016	13
Tabelle 7:	Wirkung der Abstufung nach Betriebstyp von 2012 bis 2016.....	13
Tabelle 8:	Wirkung der Begrenzung der Direktzahlungen pro SAK von 2011 bis 2016.....	14
Tabelle 9:	Begrenzung der Direktzahlungen nach SAK im Jahr 2016; aufgeteilt nach Betriebstyp .	14
Tabelle 10:	Durchschnittliche Differenz der Direktzahlungen in CHF pro ha LN; 2016 gegenüber 2013; Einteilung nach Grösse der Betriebe im Jahr 2016; nur Betriebe, welche 2013 und 2016 Direktzahlungen erhalten haben, sind berücksichtigt.....	15
Tabelle 11:	Durchschnittliche Direktzahlungen der neuen Beitragstypen (REB, LQB und GMF) 2016 in CHF pro ha LN.....	16
Tabelle 12:	Beiträge pro Betrieb: Anzahl Betriebe mit den entsprechenden Beiträgen pro Betrieb ...	16
Tabelle 13:	Analyse der Betriebe mit mehr als 150'000 Franken Direktzahlungen pro Jahr. Doppelnennungen sind möglich.	17

Management Summary

Der Bundesrat wurde vom Nationalrat im Rahmen des Postulats 15.4180 beauftragt, in einem Bericht die Auswirkungen der Anpassungen der AP 14-17 aufzuzeigen. Neben der Auswirkung auf die Mittelverteilung zwischen den einzelnen Betrieben und Regionen soll aufgezeigt werden, bei welchen Massnahmen die Umverteilungen besonders gross sind und ob gemessen an den Zielsetzungen der Agrarpolitik Korrekturbedarf besteht. Als Basis für den Bericht dienen die Auswertungen der Direktzahlungen an die Landwirtschaftsbetriebe, die Entscheide von Parlament und Bundesrat im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 sowie die entsprechenden Schwerpunkte und Stossrichtungen im weiterentwickelten Direktzahlungssystem.

Auf der Grundlage der Betriebs-, Struktur- und Beitragsdaten in der zentralen Datenbank AGIS des Bundesamts für Landwirtschaft werden die Umverteilungen der Direktzahlungen und die Auswirkung der AP 14-17 ausgewertet und analysiert. Diese Auswertungen erfolgen aufgrund des Typs oder der Region des Betriebs und aufgrund der verschiedenen Abstufungen oder Begrenzungen im Direktzahlungssystem.

Die einzelbetrieblichen Auswertungen nach drei Jahren mit der AP 14-17 zeigen die Vielfalt von verschiedenen Gründen, weshalb ein Betrieb mehr oder weniger Direktzahlungen erhält als im früheren Direktzahlungssystem. Als Ursachen von sehr grossen negativen oder positiven Differenzen der erhaltenen Direktzahlungen 2016 zu 2013 sind für die allermeisten Betriebe strukturelle Veränderungen und grössere Nachzahlungen und Rückforderungen von Beiträgen zu nennen.

Die hauptsächliche Umverteilung der Beiträge mit der AP 14-17 erfolgte aufgrund der stärkeren Stützung von Leistungen im Sömmerungsgebiet, und zwar im Umfang von rund 70 Millionen Franken pro Jahr. Diese Summe wird bei gleich bleibendem Kredit bei den Geldern für die ganzjährig bewirtschafteten Betriebe in allen Regionen eingespart. Als zweitwichtigster Grund für Umverteilungen sind die geänderten Abstufungen der Beiträge nach Fläche und Tierzahl zu nennen. Flächenmässig grosse Betriebe (viele Tiere und / oder viel Fläche) erhielten 2016 rund 28 Millionen Franken mehr als 2013. Diese Summe wird über tiefere Beitragsansätze bei anderen Direktzahlungsarten kompensiert. Die Aufhebung der Begrenzung der Direktzahlungen nach Einkommen und Vermögen hatte eine relativ kleine Auswirkung. 7 Millionen Franken werden neu vermögenden und einkommensstarken Betrieben für ihre erbrachten Leistungen ausgerichtet.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass basierend auf den Zielsetzungen der AP 14-17 und aufgrund der Verteilung der Gelder kein unmittelbarer Änderungsbedarf besteht, das Direktzahlungssystem anzupassen. Das Parlament hat in der Frühlingssession 2017 die Weiterführung der heutigen rechtlichen Grundlagen des Direktzahlungssystems im LwG bis 2021 zur Kenntnis genommen.

Den positiven Skaleneffekten der Betriebsgrösse bei der Erbringung von Leistungen trägt der Bundesrat mit der derzeitigen Abstufung des Basisbeitrags zur Versorgungssicherheit ab der 60. Hektare Rechnung. Die durchschnittlichen Direktzahlungen pro ha sinken mit zunehmender Betriebsgrösse deutlich.

Der Bundesrat wird voraussichtlich 2019 eine Botschaft zur Agrarpolitik ab 2022 zusammen mit einem Vorschlag für den Zahlungsrahmen 2022-2025 verabschieden. In diesem Zusammenhang wird der Bundesrat auch prüfen, ob er allfällige Begrenzungen und Abstufungen im Direktzahlungssystem vorschlagen wird.

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Nationalrat Erich von Siebenthal reichte am 17. Dezember 2015 das Postulat «Korrektur von Abgeltungen der AP 2014–2017» ein. Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Am 18. März 2016 nahm der Nationalrat das Postulat an.

Wortlaut des Postulats 15.4180 vom 17.12.2015:

Das zweite Jahr unter der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 2014–2017) steht kurz vor dem Abschluss. Die Mittelverteilung der Direktzahlungen zeigt, dass gewisse Betriebe und Regionen sehr stark von den Anpassungen der Agrarpolitik nachteilig betroffen sind. Auf der anderen Seite führen hohe Zahlungen an grosse Betriebe zu Angriffsflächen auf das Direktzahlungssystem. Eine sorgfältige Analyse der Situation scheint angebracht. Der Bundesrat wird gebeten in einem Bericht aufzuzeigen:

- 1. Welche Auswirkungen die Anpassungen der AP 2014–2017, insbesondere die Aufhebung oder Anpassung der Kürzungen der Direktzahlungen aufgrund von Einkommen und Vermögen sowie die Abstufung der Direktzahlungen nach Tierzahl und Fläche, auf die Mittelverteilung zwischen den Betrieben und Regionen haben.*
- 2. Bei welchen Massnahmen die Umverteilungen aufgrund dieser Anpassungen besonders gross sind.*
- 3. Ob gemessen an den Zielsetzungen der Agrarpolitik Korrekturbedarf besteht.*

1.2 Struktur des Berichts

Der vorliegende Bericht ruft die Stossrichtung der Agrarpolitik 2014-2017 im Bereich der Direktzahlungen in Erinnerung und stellt dar, wie die Entscheide des Parlaments konkret umgesetzt wurden (Ziffer 2). Anschliessend zeigt er zur Beantwortung von Frage 1 auf, wie sich die Verteilung der Direktzahlungen seit der Einführung der Agrarpolitik 2014-2017 auf die einzelnen Betriebe und Regionen verändert hat und ob diese Umverteilungen den Erwartungen und Prognosen zur Mittelverteilung entspricht (Ziffer 3). Zur Beantwortung von Frage 2 wird aufgezeigt, wie sich die statistischen Extremwerte entwickelt haben und welche Betriebe finanziell besonders stark vom neuen Direktzahlungssystem betroffen sind (Ziffer 3.9). Mit der abschliessenden Synthese und der Beurteilung der Zielkonformität der bisher beobachteten Entwicklung wird auf Frage 3 eingegangen (Ziffer 4.2).

Die Evaluation der einzelnen Direktzahlungsinstrumente und des ganzen Direktzahlungssystems, beispielsweise bezüglich Versorgungssicherheit, Kulturlandschaft oder Biodiversität, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Dazu werden spezifische Evaluationsberichte erstellt.

2 Agrarpolitik 2014–2017

2.1 Ausgangslage

Gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung ergänzt der Bund das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind. Im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14-17) haben der Bundesrat und das Parlament insbesondere das Direktzahlungssystem weiterentwickelt. Grundlage bildete die bundesrätliche Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 vom 1. Februar 2012¹.

¹ BBl 2012 2075

Das Parlament hat die Änderungen des Landwirtschaftsgesetzes² (LwG) am 22. März 2013³ und den Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2014–2017 am 13. März 2013⁴ verabschiedet. Gestützt darauf hat der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen mit der total revidierten Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013⁵ (DZV) auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt.

Mit dem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel vom 7. März 2017⁶ hat das Parlament für die Direktzahlungen in den Jahren 2018–2021 wiederum rund 2,8 Milliarden Franken pro Jahr als Obergrenze festgelegt. Seit 2008 liegen die jährlichen landwirtschaftlichen Direktzahlungen auf diesem Niveau. Zudem hat das Parlament auch den Vorschlag des Bundesrats zur Kenntnis genommen, auf den bestehenden gesetzlichen Grundlagen die Direktzahlungen bis 2021 weiterzuführen.

2.2 Schwerpunkte der Agrarpolitik 2014–2017

Gemäss Botschaft vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 werden mit der AP 14-17 **4 Schwerpunkte** verfolgt.

- Eine **sichere und wettbewerbsfähige Nahrungsmittelproduktion und -versorgung** wird gewährleistet. Dazu wurden unter anderem die Versorgungssicherheitsbeiträge eingeführt und der Grenzschutz insbesondere beim Getreide angepasst.
- Die **Ressourcen werden effizient genutzt und der nachhaltige Konsum gefördert**. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden die Ressourceneffizienzbeiträge eingeführt und die Biodiversität wird mit zusätzlichen Massnahmen gefördert. Ausserdem wurden mit der Einführung der Produktionssystembeiträge die umwelt- und tierfreundlichen Produktionsformen gestärkt.
- Um die **Vitalität und die Attraktivität des ländlichen Raums zu stärken**, wurden Kulturlandschafts- und Landschaftsqualitätsbeiträge eingeführt. Diese beinhalten auch die bisherigen Sömmerungs- und Hangbeiträge, welche unter dem Dach der Kulturlandschaftsbeiträge weitergeführt werden.
- Die **Innovation und das Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft werden gefördert**. Um dies zu erreichen, wurden im Bereich der Direktzahlungen die wettbewerbsbehindernden Bestimmungen reduziert: Die Abstufung nach Fläche wurde gelockert, die Abstufung nach Tierzahl aufgehoben und die Beschränkung der Direktzahlungen nach Einkommen und Vermögen auf die Übergangsbeiträge reduziert.

Das agrarpolitische Instrumentarium wurde insbesondere im Bereich der Direktzahlungen aufgrund dieser Schwerpunkte angepasst. Die Direktzahlungsinstrumente wurden besser auf die Ziele der Bundesverfassung und auf Bereiche mit Ziellücken ausgerichtet. Der allgemeine Flächenbeitrag und die Tierbeiträge wurden abgeschafft. Neue, zielgerichtete Instrumente wie Ressourceneffizienz- und Landschaftsqualitätsbeiträge wurden eingeführt.

2.3 Stossrichtungen bei den Direktzahlungen

Die instrumentellen Änderungen und die Anpassungen von Begrenzungen und Abstufungen von Direktzahlungen mit der AP 14-17 haben Auswirkungen auf die Verteilung der Gelder auf Betriebe und Regionen. Um die Auswertungen und die Beurteilung der Umverteilungen in den folgenden Kapiteln besser zu verstehen, müssen einige zentrale Entscheide und Mechanismen der AP 14-17 bekannt sein. Diese wirken sich auf die Verteilung der Direktzahlungen zwischen Betrieben und Regionen aus.

² SR 910.1

³ AS 2013 3463

⁴ BBl 2014 6247

⁵ SR 910.13

⁶ BBl 2017 3447

- **Gesamtbudget Direktzahlungen:** Das Gesamtbudget für die Direktzahlungen bleibt ungefähr gleich hoch wie vor der AP 14-17. Pro Jahr werden für die Direktzahlungen ca. 2.8 Mia. Fr. ausgegeben.
- **Ganzjahres- und Sömmerungsbetriebe:** Mit der Erhöhung der Sömmerungsbeiträge um rund 20 % und der Einführung der Programme «Landschaftsqualität» und «Biodiversität im Sömmerungsgebiet» wurden die Zahlungen für die Leistungen der Sömmerungsbetriebe erhöht. Diese Erhöhung geht bei einer konstanten Direktzahlungssumme zu Lasten der Ganzjahresbetriebe, die entsprechend tiefere Beiträge erhalten.
- **Tierintensität:** Mit der Aufhebung der Tierbeiträge erhalten tierintensive Betriebe gegenüber früher grundsätzlich weniger Direktzahlungen.
- **Ackerbau und Dauerkulturen:** Mit dem neuen Beitrag für offene Ackerfläche und für Dauerkulturen werden solche Kulturen gegenüber dem Grünland finanziell besser unterstützt.
- **Tal- und Berggebiet:** Mit den Kulturlandschafts- und den Versorgungssicherheitsbeiträgen werden die Leistungen des Berggebiets gegenüber denjenigen des Talgebiets stärker gefördert.
- **Begrenzungen der Direktzahlungen nach Einkommen und Vermögen:** Direktzahlungen von Ganzjahresbetrieben werden mit der AP 14-17 – mit Ausnahme des Übergangsbeitrags – bei hohem Vermögen und / oder hohem Einkommen nicht mehr wie früher begrenzt. Bewirtschaftende mit hohem Einkommen oder Vermögen erhalten somit meistens mehr Direktzahlungen als vorher.
- **Abstufung der Direktzahlungen nach Fläche und Tieren:** Die Abstufung der Direktzahlungen nach Tieren wurde mit der AP 14-17 aufgehoben. Die Abstufung der Direktzahlungen nach Fläche wurde ferner geändert. Abgestuft wird nur noch der Basisbeitrag zur Versorgungssicherheit ab der 60. Hektare (bis 2013: ab 40. Hektare) landwirtschaftliche Nutzfläche. Flächenmässig grosse Betriebe erhalten tendenziell mehr Direktzahlungen als früher.
- **Begrenzung der Direktzahlungen nach Standardarbeitskräften (SAK):** Diese Begrenzung ist unverändert bei 70'000 CHF pro SAK. Geändert haben die SAK-Werte sowie die einbezogenen Direktzahlungstypen. Arbeitsexensiven Betrieben werden damit Direktzahlungen gekürzt. Es handelt sich dabei meistens um Betriebe, die keine Tiere haben.
- **Förderung von Leistungen:** Gegenüber dem früheren Direktzahlungssystem mit allgemeinen Flächenbeiträgen und Tierbeiträgen werden Leistungen, insbesondere Umweltleistungen, gezielter und finanziell stärker gefördert. Diese instrumentelle Änderung bevorzugt Betriebe, die solche Leistungen erbringen können und die sich auch rasch an den neuen Programmen beteiligen. Wie schnell sich die Bewirtschaftenden an neuen Programmen beteiligen, wirkt sich zudem direkt auf die Höhe ihrer individuellen Direktzahlungen und auf den Restbetrag im Kredit Direktzahlungen, der für die Übergangsbeiträge bereit steht, aus. Je höher die Beteiligung an neuen Programmen, desto tiefer die Übergangsbeiträge. Die sozialpolitisch begründeten Übergangsbeiträge bezwecken, den Systemwechsel finanziell abzufedern.

Zusammengefasst kann festgehalten werden: Die Veränderung der Höhe der Direktzahlungen eines Betriebs oder einer Region infolge des Systemwechsels auf 2014 ergibt sich immer aus einer Kombination verschiedener Einflussfaktoren (Region des Betriebs, Fläche des Betriebs, Tierintensität, Produktionsrichtung, Grünland oder Ackerbau / Dauerkulturen, Beteiligung an neuen Programmen, Einkommen, Vermögen usw.).

3 Veränderungen der Verteilung der Direktzahlungen mit der AP 14-17

Die folgenden Auswertungen basieren auf den Betriebs-, Struktur- und Beitragsdaten in der zentralen Datenbank AGIS des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW). Diese Daten müssen jährlich von den Kantonen im Rahmen des Vollzugs der Direktzahlungen an den Bund geliefert werden. Ausgewertet wurden nur Daten von Beiträgen, welche gestützt auf die DZV ausbezahlt werden. In der Auswertung nicht enthalten sind infolgedessen die Ressourcenprojektbeiträge gemäss Artikel 77a und 77b LwG und die Beiträge gemäss Artikel 62a Gewässerschutzgesetz (GschG⁷), welche beide aus dem Kredit Direktzahlungen alimentiert werden. Für diese beiden Beitragstypen wurden 2016 14,3 Millionen Franken ausgegeben. Ebenfalls nicht enthalten sind die Einzelkulturbeiträge, die auf Artikel 54 LwG basieren und in einem separaten Kredit verwaltet werden.

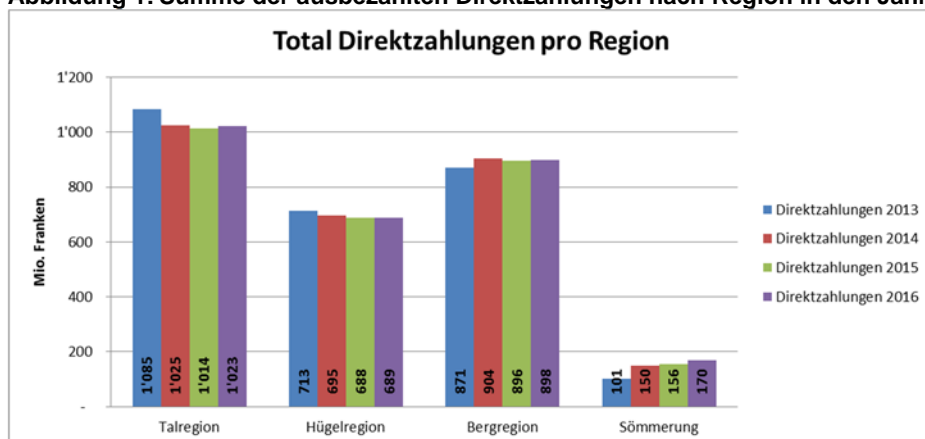
Der grösste Teil der Auswertungen bezieht sich auf die Ganzjahresbetriebe. Lediglich in der Auswertung nach Regionen in der Ziffer 3.1 und in der Auswertung nach Beitragsdifferenz in Ziffer 3.10 sind auch die Sömmerungsbetriebe enthalten.

3.1 Auswertung nach Regionen

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche der Schweiz lässt sich aufteilen in Talregion, Hügelregion, Bergregion und das Sömmerungsgebiet. Diese Aufteilung wird auch im Agrarbericht des BLW verwendet. Sie basiert auf der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung⁸. Dabei entspricht die Talregion der Talzone, die Hügelregion umfasst die Hügelzone und die Bergzone I und in der Bergregion sind die Bergzonen II, III und IV zusammengefasst.

Mit der AP 14-17 gab es eine Verschiebung der Direktzahlungssumme von den tieferen in die höheren Regionen. Während sowohl in der Tal- als auch in der Hügelregion deutlich weniger Direktzahlungen ausgerichtet wurden, nahmen diese vor allem im Sömmerungsgebiet aber auch in der Bergregion zu.

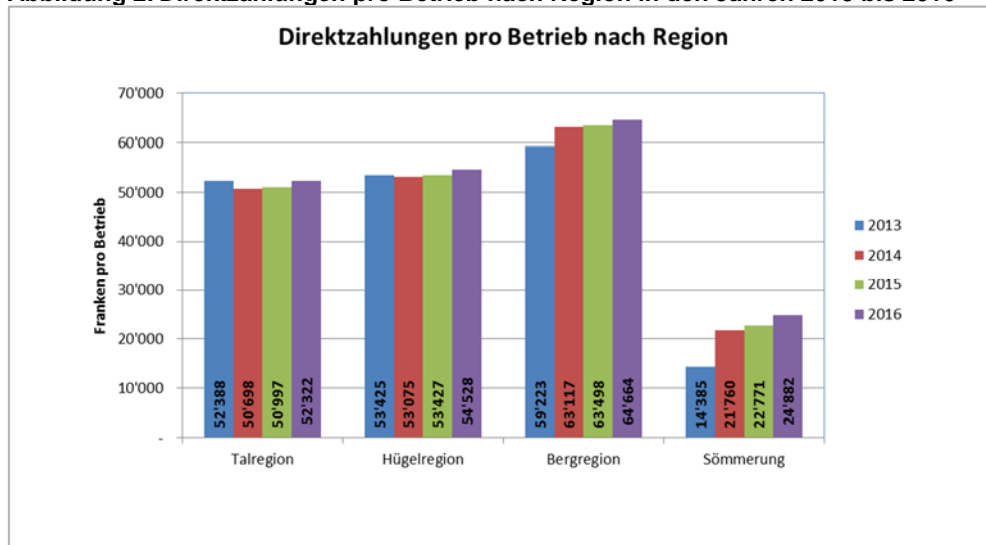
Abbildung 1: Summe der ausbezahlten Direktzahlungen nach Region in den Jahren 2013 bis 2016



Aufgrund des Strukturwandels der Betriebe wird das Direktzahlungsbudget auf immer weniger Betriebe verteilt. Deshalb ist im Vergleich von 2016 gegenüber 2013 der durchschnittliche Betrag pro Betrieb in allen Regionen gestiegen oder in der Talregion zumindest praktisch gleich geblieben.

⁷ SR 814.20

⁸ SR 912.1

Abbildung 2: Direktzahlungen pro Betrieb nach Region in den Jahren 2013 bis 2016

Die grundsätzliche bessere Förderung der Leistungen von Betrieben in den höheren Regionen ist zielkonform. Das Sömmerungsgebiet profitiert besonders stark, weil einerseits die Sömmerungsbeiträge erhöht und gleichzeitig im Sömmerungsgebiet die Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsmassnahmen eingeführt wurden. Die rund 70 Millionen Franken zusätzlichen Mittel im Sömmerungsgebiet müssen bei gleich bleibendem Direktzahlungsbudget durch tiefere Beiträge in den übrigen Regionen kompensiert werden.

3.2 Auswertung nach Betriebstypen

Je nach Betriebstyp sind die Landwirtschaftsbetriebe mehr oder weniger stark von der Umverteilung der Direktzahlungen betroffen. Die Anzahl Betriebe, die zu einem Betriebstyp gehören, ist sehr unterschiedlich. Während 34 % aller Betriebe dem Betriebstyp Verkehrsmilch zugeordnet werden, sind es beim Betriebstyp Ackerbau nur 6 % und beim Typ Mutterkühe nur 8 %.

Tabelle 1: Veränderung der durchschnittlichen Direktzahlungen der Betriebe 2016 im Vergleich zu 2013; Einteilung der Betriebe in den Betriebstyp und die Region gemäss Stand 2016; enthalten sind nur Betriebe, welche 2013 und 2016 Direktzahlungen erhalten haben.

Betriebstyp (Auswahl)	Veränderung 2016 zu 2013		
	Talregion	Hügelregion	Bergregion
Ackerbau	-2,0 %	5,5 %	
Spezialkulturen (Gemüse, Obst, Weinbau)	3,5 %	15,4 %	24,2 %
Verkehrsmilch	-5,9 %	-2,2 %	4,7 %
Mutterkühe	-4,0 %	0,8 %	10,3 %
Anderes Rindvieh	-11,7 %	-2,2 %	6,3 %
Pferde, Schafe, Ziegen	-8,5 %	-0,8 %	9,8 %
Veredelung (Schweine, Geflügel)	-0,3 %	-1,1 %	2,9 %
Alle Betriebe	-3,1 %	-0,6 %	6,2 %

Die Auswertung zeigt, dass sowohl die Region wie auch der Betriebstyp entscheidend sind für die Veränderung bei den Direktzahlungen mit der AP 14-17. Es gibt sowohl zwischen den Regionen wie auch zwischen den Betriebstypen deutliche Unterschiede. Die relative finanziell stärkere Förderung des Ackerbaus gegenüber dem Grünland ist eine Zielsetzung der neuen Agrarpolitik. Sie zeigt sich darin, dass in den einzelnen Regionen Betriebe mit dem Betriebstyp Ackerbau oder Spezialkulturen mehr Direktzahlungen erhalten als die anderen Betriebstypen. Die höheren Beiträge für Leistungen des Ackerbaus stammen primär von den Versorgungssicherheitsbeiträgen, welche auf der offenen

Ackerfläche höher festgelegt sind als auf Grünflächen. Ausserdem profitieren Betriebe mit offenen Ackerflächen und mit Dauerkulturen davon, dass im weiterentwickelten Beitragssystem für alle Flächen in den höheren Regionen höhere Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträge ausgerichtet werden. Im alten Direktzahlungssystem waren die allgemeinen Direktzahlungen für diese Kulturen in allen Regionen gleich hoch.

3.3 Auswertung nach Intensität der Betriebe

Als Raufutter verzehrende Nutztiere (RGVE) gelten Tiere, welche sich primär von Raufutter, wie z.B. Gras ernähren. Es sind dies beispielsweise Tiere der Rindergattung, Pferde oder Schafe. Die Tierbeiträge, welche im alten Direktzahlungssystem für die RGVE bezahlt wurden, sind mit der Umstellung auf das weiterentwickelte Direktzahlungssystem weggefallen.

Die Verteilung der Anzahl Betriebe in den einzelnen Kategorien ist unterschiedlich. In der Talregion befinden sich am meisten Betriebe unter 0.5 RGVE pro ha. In der Hügelregion hat es am meisten Betriebe in der Kategorie 1.0 bis 1.5 und in der Bergregion in der Kategorie 0.5 bis 1.0 RGVE pro ha. Auf der anderen Seite hat es in der Bergregion nur wenige Betriebe in der Kategorie unter 0.5 oder über 2.0 RGVE pro ha.

Tabelle 2: Veränderung der durchschnittlichen Direktzahlungen pro Betrieb 2016 im Vergleich zu 2013; Einteilung der Betriebe in die Kategorie und die Region gemäss Stand 2016; enthalten sind nur Betriebe, welche 2013 und 2016 Direktzahlungen erhalten haben.

RGVE pro ha	Talregion	Hügelregion	Bergregion
unter 0.5	1,4 %	6,0 %	24,3 %
0.5 bis 1.0	-1,3 %	5,4 %	10,9 %
1.0 bis 1.5	-5,0 %	-1,8 %	1,7 %
1.5 bis 2.0	-8,0 %	-4,8 %	-2,4 %
über 2.0	-8,7 %	-4,3 %	-5,0 %
Alle Betriebe	-3,1 %	-0,6 %	6,2 %

Mit der AP 14-17 werden die Direktzahlungen auf die erbrachten Leistungen ausgerichtet und nicht wie früher auf die Tierintensität der Betriebe. Die Tierbeiträge wurden abgeschafft und die finanziellen Mittel zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen umgelagert. Der Markt soll bestimmen, wie viele Tiere auf einem Betrieb gehalten werden und weniger die Direktzahlungen. Die Bindung der Zahlung an ein Tier erfolgt nur noch über den Mindesttierbesatz auf tiefem Niveau und über die Alpungs- und Tierwohlbeiträge. Dies führt dazu, dass die Beiträge für die tierintensiven Betriebe gesunken und für die tierextensiven gestiegen sind. Dieses Resultat war mit der neuen Ausgestaltung der Instrumente vorhersehbar.

3.4 Begrenzung nach Einkommen und Vermögen

Bis 2013 waren grundsätzlich die gesamten Direktzahlungen von der Begrenzung nach Einkommen und Vermögen betroffen. Davon ausgenommen waren nur die Beiträge für den ökologischen Ausgleich, die Beiträge gemäss Öko-Qualitätsverordnung und die Sömmerungsbeiträge. Seit 2014 ist nur noch der Übergangsbeitrag von der Begrenzung nach Einkommen und Vermögen betroffen. Die Übergangsbeiträge nahmen 2016 noch rund 6 % des Kredits Direktzahlungen ein. Alle anderen Beiträge werden unabhängig von der Höhe des Einkommens und des Vermögens eines Bewirtschafters ausgerichtet. Gemäss Konzept werden die Übergangsbeiträge laufend in die anderen Direktzahlungsinstrumente umgelagert. Die Begrenzung nach Einkommen und Vermögen wird daher seine Wirkung verlieren.

Das Ausmass der Begrenzung nach Einkommen und Vermögen hat sich mit der weiterentwickelten Agrarpolitik gut halbiert. Während 2013 insgesamt 13,9 Millionen Franken einbehalten wurden, reduzierte sich der Betrag 2014 auf 6,4 Millionen Franken. Die Reduktion war bei der Begrenzung nach Einkommen mit minus 40 % weniger hoch als bei der Begrenzung nach Vermögen mit minus 70 %.

Die Anzahl Betriebe, welche von der Begrenzung nach Einkommen und / oder Vermögen betroffen sind, hat mit der weiterentwickelten Agrarpolitik jedoch stark zugenommen. Gleichzeitig hat die Gesamtzahl der Betriebe, die Direktzahlungen erhalten, abgenommen. In den Jahren 2011–2013 betrug die Zunahme der Anzahl Betriebe, die durch die Begrenzung betroffen waren, jährlich durchschnittlich 110 Betriebe. In den Jahren 2014–2016 waren es durchschnittlich 210 Betriebe pro Jahr, welche zusätzlich von der Begrenzung betroffen waren. Bei der Begrenzung nach Vermögen waren es 2011–2013 jährlich 40 Betriebe mehr und in den Jahren 2014–2016 betrug die Zunahme 140 Betriebe pro Jahr. 2013 hatten 4 % der Betriebe mit Direktzahlungen eine Kürzung aufgrund der Begrenzung nach Einkommen und / oder Vermögen. 2016 waren es 6 % der Betriebe, denen der Übergangsbeitrag reduziert wurde.

Tabelle 3: Wirkung der Begrenzung der Direktzahlungen nach Einkommen und Vermögen von 2010 bis 2016

Jahr	Betriebe Total (Anzahl)	Begrenzung nach Einkommen		Begrenzung nach Vermögen		Total Reduktion (Franken.)
		Betriebe (Anzahl)	Reduktion (Franken)	Betriebe (Anzahl)	Reduktion (Franken.)	
2010	51'781	1'228	6'853'000	236	4'670'000	11'523'000
2011	50'745	1'324	7'253'000	267	4'603'000	11'856'000
2012	49'705	1'423	7'388'000	307	5'608'000	12'996'000
2013	48'708	1'547	7'750'000	341	6'125'000	13'875'000
2014	47'600	1'606	4'507'000	541	1'876'000	6'384'000
2015	46'826	1'911	4'397'000	644	1'371'000	5'768'000
2016	46'043	2'167	5'138'000	756	1'568'000	6'706'000

Die Begrenzung der Beiträge im Jahr 2013 hat vornehmlich Talbetriebe betroffen (10,4 Millionen Franken); etwa die Hälfte der Wirkung entfiel mit 6,8 Millionen Franken auf Betriebe unter 20 ha landwirtschaftliche Nutzfläche (LN). 2016 entfielen nur noch 1,7 Millionen Franken auf Betriebe unter 20 ha LN und 4,8 Millionen Franken auf Betriebe in der Talregion. Die Betriebe unter 20 ha LN haben somit überproportional von der Änderung profitiert. Dies unter anderem deshalb, weil kleine Betriebe in der Regel einen tiefen Übergangsbeitrag haben und deshalb bei gleichem Einkommen oder Vermögen pro Betrieb weniger begrenzt wird. 2013 war die durchschnittliche Wirkung der Begrenzung aufgrund Einkommen und / oder Vermögen bei Betrieben über 20 ha mit 7'900 Franken pro Betrieb praktisch gleich gross wie bei Betrieben unter 20 ha (7'300 Franken pro Betrieb). 2016 war bei Betrieben über 20 ha LN mit 3'300 Franken pro Betrieb die Wirkung mehr als doppelt so hoch wie bei Betrieben unter 20 ha LN (1'500 Franken).

Tabelle 4: Wirkung der Begrenzung der Direktzahlungen nach Einkommen und Vermögen in den Jahren 2013 und 2016; aufgeteilt nach Region und Betriebsgrösse

Betriebsgrösse	Talregion		Hügelregion		Bergregion		Total Reduktion (Franken)
	Anteil der Betriebe	Reduktion (Franken)	Anteil der Betriebe	Reduktion (Franken)	Anteil der Betriebe	Reduktion (Franken)	
Jahr 2013							
unter 20 ha	5,5 %	4'412'000	2,4 %	1'558'000	1,6 %	820'000	13'875'000
über 20 ha	6,6 %	5'958'000	2,8 %	832'000	1,6 %	294'000	
Jahr 2016							
unter 20 ha	7,9 %	1'097'000	3,3 %	391'000	2,1 %	246'000	6'706'000
über 20 ha	11,0 %	3'726'000	4,8 %	766'000	2,6 %	481'000	
Differenz Jahr 2016 zu 2013							
unter 20 ha	2,3 %	-3'315'000	0,8 %	-1'167'000	0,5 %	-574'000	-7'170'000
über 20 ha	4,4 %	-2'232'000	2,0 %	-66'000	1,0 %	187'000	

Aufgrund der Anpassungen mit der weiterentwickelten Agrarpolitik haben Bewirtschaftende mit hohem Einkommen und / oder Vermögen, die früher ganz oder teilweise von Beiträgen ausgeschlossen waren oder aufgrund der sehr hohen Begrenzungen kein Gesuch um Direktzahlungen stellten, neu einen höheren Anreiz, Direktzahlungen zu beziehen. Es ist deshalb plausibel, dass seit 2014 deutlich mehr Betriebe von der Begrenzung betroffen sind als vorher.

Die Reduktion der Wirkung ist bei der Begrenzung nach Vermögen stärker als bei der Begrenzung nach Einkommen. Dies kommt daher, dass es bei der Begrenzung nach Vermögen im alten Direktzahlungssystem ein Vermögen festgelegt war, ab welchem keine Direktzahlungen mehr ausgerichtet wurden (mehr als 1 Millionen Franken massgebliches Vermögen). Beim Einkommen gab es keine derartige absolute Limite. Es wurde deshalb in der Regel nur ein Teil und nicht die gesamten Direktzahlungen begrenzt.

3.5 Abstufung nach Fläche und nach Tierzahl

Mit der AP 14-17 wurde die Abstufung der Beiträge ab einer bestimmten Fläche eines Betriebs beibehalten, jedoch angepasst. 2013 wurden alle Beitragsarten gemäss DZV vom 7. Dezember 1998 abgestuft. Die Wirkung der Abstufung nach Fläche betrug 2013 21,3 Millionen Franken. Seit 2014 wird nur noch der Basisbeitrag der Versorgungssicherheitsbeiträge abgestuft, der insgesamt etwa 30 % der gesamten Direktzahlungen ausmacht. Ausserdem wurde die Grenze, ab welcher reduzierte Beiträge pro Hektare ausgerichtet werden, von der 40. Hektare auf die 60. Hektare erhöht. Diese Erhöhung ist der Hauptgrund, weshalb die Abstufung seit 2014 weniger umfangreich ausfällt.

Die Abstufung der Beiträge ab einer bestimmten Tierzahl wurde vom Parlament, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, aufgehoben. 2013 betrug die Wirkung der Abstufung nach Tierzahl 10,8 Millionen Franken. Davon entfielen 6,5 Millionen auf die Tierwohlbeiträge. Der Rest wurde bei den «Beiträgen für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere» und bei den «Beiträgen für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen» abgestuft. Diese beiden Beitragsarten, auch Tierbeiträge genannt, wurden mit der AP 14-17 nicht weitergeführt.

Mit dem Strukturwandel werden die Landwirtschaftsbetriebe im Durchschnitt flächenmässig grösser. Deshalb nahm auch die Wirkung der Abstufung und damit die Anzahl betroffener Betriebe sowohl im alten wie auch im weiterentwickelten Beitragssystem jährlich zu.

Tabelle 5: Wirkung der Abstufung nach Fläche und nach Tierzahl von 2010 bis 2016

Jahr	Betriebe Total (Anzahl)	Abstufung nach Fläche		Abstufung nach Tierzahl		Total Reduktion (Franken)
		Betroffene Betriebe (Anzahl)	Reduktion (Franken)	Betroffene Betriebe (Anzahl)	Reduktion (Franken)	
2010	51'781	3'537	17'435'000	2'779	7'951'000	25'386'000
2011	50'745	3'700	18'788'000	3'006	9'049'000	27'837'000
2012	49'705	3'823	19'840'000	3'155	9'888'000	29'727'000
2013	48'708	4'038	21'300'000	3'299	10'824'000	32'124'000
2014	47'600	859	3'559'000	-	-	3'559'000
2015	46'826	928	3'762'000	-	-	3'762'000
2016	46'043	1'001	4'142'000	-	-	4'142'000

Tabelle 6: Wirkung der Abstufung nach Fläche und nach Tierzahl aufgeteilt nach Regionen von 2010 bis 2016

Jahr	Talregion		Hügelregion		Bergregion	
	Anteil betroffene Betriebe	Reduktion (Franken)	Anteil betroffene Betriebe	Reduktion (Franken)	Anteil betroffene Betriebe	Reduktion (Franken)
2010	13,3 %	15'694'572	8,5 %	5'005'037	6,6 %	4'686'401
2011	14,3 %	17'194'738	9,1 %	5'386'084	7,0 %	5'256'435
2012	15,2 %	18'305'207	9,6 %	5'824'143	7,5 %	5'598'022
2013	16,3 %	19'596'378	10,5 %	6'451'181	8,1 %	6'076'563
2014	2,3 %	2'301'010	1,2 %	478'523	1,6 %	779'134
2015	2,6 %	2'447'481	1,4 %	509'472	1,7 %	805'072
2016	2,8 %	2'742'042	1,4 %	545'256	1,9 %	854'398

Mit der weiterentwickelten Agrarpolitik sind die Veredelungsbetriebe praktisch nicht mehr betroffen von der Abstufung nach Fläche und nach Tierzahl. Auch die weiteren Tierhaltungsbetriebe sind 2016 viel weniger stark betroffen als noch 2013.

Tabelle 7: Wirkung der Abstufung nach Betriebstyp von 2012 bis 2016

Betriebstyp	2012 (Franken)	2013 (Franken)	2014 (Franken)	2015 (Franken)	2016 (Franken)
Ackerbau	3'003'000	3'203'000	514'000	586'000	589'000
Spezialkulturen (Gemüse, Obst, Weinbau)	2'410'000	2'609'000	734'000	766'000	873'000
Verkehrsmilch	6'289'000	6'762'000	674'000	731'000	768'000
Mutterkühe	1'535'000	1'628'000	173'000	233'000	199'000
Anderes Rindvieh	507'000	568'000	95'000	53'000	129'000
Pferde, Schafe, Ziegen	713'000	735'000	73'000	73'000	71'000
Veredelung (Schweine, Geflügel)	1'715'000	1'734'000	-	2'000	2'000
Kombinierte Betriebe	13'555'000	14'885'000	1'294'000	1'318'000	1'509'000
<i>Total</i>	<i>29'727'000</i>	<i>32'124'000</i>	<i>3'557'000</i>	<i>3'762'000</i>	<i>4 140 000</i>

Das Ausmass der Abstufung hat sich mit der AP 14-17 sehr stark reduziert. Neben der kompletten Abschaffung der Abstufung nach Tierzahl ist dies vor allem mit der Erhöhung der Grenze der Abstufung nach Fläche von der 40. auf die 60. Hektare begründet. Bis 2013 war der Anteil an Betrieben mit einer Abstufung der Beiträge in der Talregion am höchsten. Diese haben insbesondere von der Änderung profitiert. Auf Stufe Betriebstyp sind es vor allem Kombinierte Betriebe und Verkehrsmilchbetriebe, bei welchen die Beiträge weniger stark abgestuft werden.

3.6 Begrenzung der Direktzahlungen pro Standardarbeitskraft

Die Direktzahlungen sind nach Standardarbeitskraft (SAK) begrenzt. Pro SAK werden maximal 70'000 CHF Direktzahlungen ausgerichtet. Mit der AP 14-17 wird diese Begrenzung weitergeführt. Jedoch sind Beiträge, bei welchen der Kanton einen Teil mitfinanzieren muss und Beiträge, welche nur befristet ausgerichtet werden, unabhängig von dieser Begrenzung ausgerichtet. Es handelt sich dabei um den Vernetzungsbeitrag, die Landschaftsqualitätsbeiträge, die Ressourceneffizienzbeiträge und den Übergangsbeitrag.

Mit der Anpassung der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (LBV⁹) hat der Bundesrat die Berechnung der SAK auf den 1. Januar 2016 angepasst. Diese Änderung der SAK-Faktoren hat dazu geführt, dass die meisten Betriebe weniger SAK aufweisen als vorher.

Die Wirkung der Begrenzung der Direktzahlungen pro SAK ist relativ gering. Im alten Direktzahlungssystem waren davon ca. 150 Betriebe mit einer Reduktion der Beiträge von 300'000 Franken betroffen. In den Jahren 2014 und 2015 wurde die Wirkung noch reduziert, weil einzelne Beiträge im weiterentwickelten Beitragssystem nicht von der Begrenzung betroffen sind und weil die Anpassung der Faktoren zur Berechnung der SAK nicht wie geplant auf 2014 erfolgte. Mit der späteren Anpassung der Faktoren für die Berechnung der SAK hat sich die Wirkung im Beitragsjahr 2016 deutlich erhöht.

Tabelle 8: Wirkung der Begrenzung der Direktzahlungen pro SAK von 2011 bis 2016

Jahr	Betriebe Total (Anzahl)	Begrenzung pro SAK	
		Betriebe (Anzahl)	Reduktion (Franken)
2011	50'745	163	349'042
2012	49'705	143	297'412
2013	48'708	145	334'527
2014	47'600	30	173'622
2015	46'826	35	190'718
2016	46'043	382	1'714'611

Von der Begrenzung nach SAK sind sowohl kleine wie auch grosse Betriebe betroffen. Weil an grosse Betriebe auch höhere Beiträge ausgerichtet werden, ist die absolute Reduktion bei den grösseren Betrieben auch wesentlich höher als bei kleinen Betrieben. Die Mehrheit der betroffenen Betriebe hat jedoch weniger als 0,7 SAK.

Die Begrenzung pro SAK betrifft vor allem Betriebe in der Talregion, insbesondere Ackerbaubetriebe. Die betroffenen Betriebe halten nur wenige oder gar keine Tiere.

Tabelle 9: Begrenzung der Direktzahlungen nach SAK im Jahr 2016; aufgeteilt nach Betriebstyp

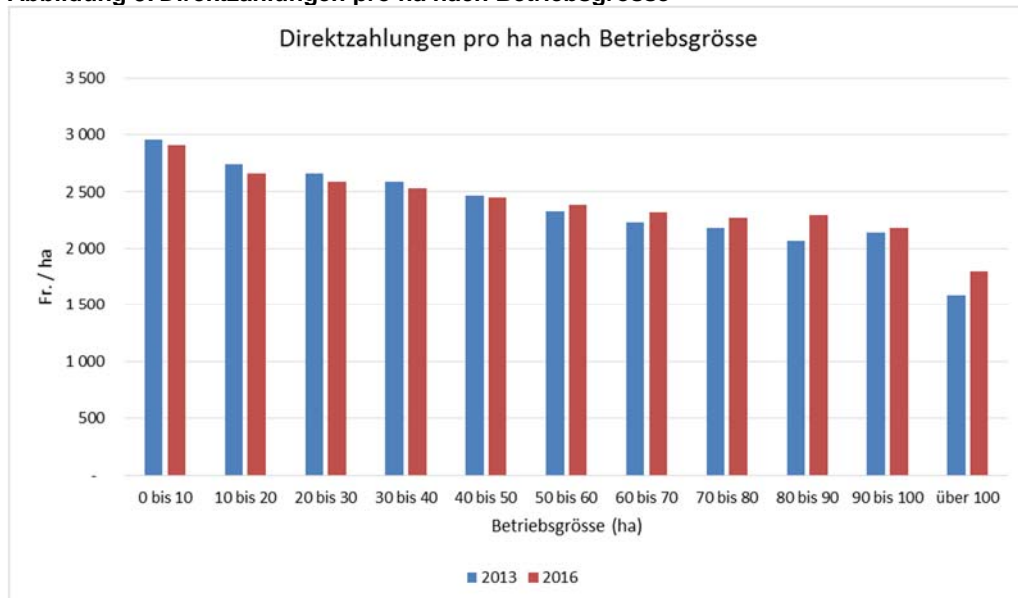
Betriebstyp	Betriebe (Anzahl)
Ackerbau	265
Verkehrsmilch	1
Mutterkühe	1
Anderes Rindvieh	3
Pferde, Schafe, Ziegen	5
Kombinierte Betriebe	107
<i>Total</i>	382

⁹ SR 910.91

3.7 Auswertung nach Grössenklassen

Ein gutes Mass, um Betriebe bezüglich gesamter Stützung mit Direktzahlungen zu vergleichen, sind die durchschnittlichen Beiträge pro ha. Diese sinken mit zunehmender Betriebsgrösse. Betriebe unter 20 ha erhielten 2016 im Durchschnitt 2'700 CHF/ha, während Betriebe, die grösser sind als 60 ha, im Durchschnitt 2'200 CHF/ha erhalten haben. Mit der AP 14-17 hat sich dieses Verhältnis etwas zu Gunsten der grösseren Betriebe verschoben, vorher war die Differenz noch grösser. Hauptgrund für diese Veränderung ist die Änderung bei der Abstufung der Beiträge nach Fläche.

Abbildung 3: Direktzahlungen pro ha nach Betriebsgrösse



Die folgende Tabelle zeigt, dass Betriebe über 60 ha im Durchschnitt 2016 in allen Regionen höhere Beiträge pro ha erhielten als 2013. Für die Betriebe unter 20 ha ist dies nur in der Bergregion der Fall.

Tabelle 10: Durchschnittliche Differenz der Direktzahlungen in CHF pro ha LN; 2016 gegenüber 2013; Einteilung nach Grösse der Betriebe im Jahr 2016; nur Betriebe, welche 2013 und 2016 Direktzahlungen erhalten haben, sind berücksichtigt.

Betriebsgrösse	Talregion (CHF/ha)	Hügelregion (CHF/ha)	Bergregion (CHF/ha)	Alle Regionen (CHF/ha)
unter 20 ha	-174	-123	30	-94
20 bis 40 ha	-172	-102	63	-87
40 bis 60 ha	-105	-14	126	-23
über 60 ha	37	49	204	78
Alle Grössen	-136	-86	71	-65

Mit den höheren Beiträgen für das Sömmerungsgebiet steht bei gleich bleibendem Kredit für die Ganzjahresbetriebe in der Tal-, Hügel- und Bergregion gesamthaft weniger Geld zur Verfügung. Dies zeigt sich in einem Rückgang von 65 CHF pro ha im gesamtschweizerischen Durchschnitt.

3.8 Auswertung von neuen Beitragsarten

Die Auswertung der neuen Beitragsarten (Ressourceneffizienzbeiträge [REB], Landschaftsqualitätsbeiträge [LQB] und Beiträge für eine graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion [GMF]) zeigt, dass die durchschnittlichen Beiträge pro ha LN dieser drei Beitragsarten von der Tal- zur Bergregion ansteigen. Leistungen der Bergregion werden besser gestützt als solche der Talregion. Bezogen auf die Betriebsgrösse sind die Differenzen nur sehr gering. Tendenziell haben die grossen Betriebe jedoch tiefere Beiträge pro ha.

Tabelle 11: Durchschnittliche Direktzahlungen der neuen Beitragstypen (REB, LQB und GMF) 2016 in CHF pro ha LN

Betriebsgrösse	Talregion (CHF/ha)	Hügelregion (CHF/ha)	Bergregion (CHF/ha)	Alle Regionen (CHF/ha)
unter 20 ha	199	296	344	272
20 bis 40 ha	205	278	338	261
40 bis 60 ha	202	256	321	245
über 60 ha	196	234	310	230
Alle Betriebe	202	277	335	258

3.9 Auswertung nach Beitragssumme

3.9.1 Verteilung auf die Beitragsklassen

Die Verteilung der Direktzahlungen auf die Betriebe verändert sich über die Zeit. Aufgrund des Strukturwandels gibt es immer weniger Landwirtschaftsbetriebe, während die Ausgaben für die Direktzahlungen in den letzten Jahren ungefähr gleich geblieben sind. Der durchschnittliche Betrag pro Betrieb steigt demnach an. Über die Jahre hat der Anteil Betriebe mit tiefen Beträgen abgenommen, während die Anzahl Betriebe mit hohen Beträgen steigt.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass von 2011 bis 2013 die Anzahl Betriebe mit weniger als 25'000 Franken pro Jahr um ca. 500 Betriebe zurückgegangen sind. Gleichzeitig ist der Anteil Betriebe mit mehr als 50'000 Franken jedes Jahr angestiegen. Die AP 14-17 hat dazu geführt, dass der Anteil an Betrieben mit weniger als 25'000 Franken wieder leicht gestiegen ist. Gleichzeitig nahm der Anteil an Betrieben mit mehr als 150'000 Franken von 2013 auf 2014 überproportional zu. Auch 2015 hat der Anteil an Betrieben mit weniger als 25'000 Franken noch etwas zugenommen, von 2015 auf 2016 hat er sich aber wieder entwickelt wie vor 2014 und um 450 Betriebe abgenommen.

Tabelle 12: Beiträge pro Betrieb: Anzahl Betriebe mit den entsprechenden Beiträgen pro Betrieb

Direktzahlungen pro Betrieb (in Franken) und Jahr	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	<i>Betriebe (Anzahl)</i>	<i>Anteil (%)</i>	<i>Betriebe (Anzahl)</i>	<i>Anteil (%)</i>	<i>Be- triebe (An- zahl)</i>	<i>Anteil (%)</i>	<i>Be- triebe (An- zahl)</i>	<i>Anteil (%)</i>	<i>Be- triebe (An- zahl)</i>	<i>Anteil (%)</i>	<i>Be- triebe (An- zahl)</i>	<i>Anteil (%)</i>
bis 25'000	11'000	21,7	10'574	21,3	10'052	20,6	10'151	21,3	10'037	21,4	9'595	20,8
25'000 bis 50'000	17'147	33,8	16'507	33,2	15'824	32,5	1' 627	32,8	15'324	32,7	14'746	32,0
50'000 bis 100'000	17'857	35,2	17'701	35,6	17'652	36,2	16'476	34,6	16'059	34,3	16'034	34,8
100'000 bis 150'000	3'847	7,6	3'968	8,0	4'162	8,5	4'036	8,5	4'039	8,6	4'187	9,1
150'000 bis 200'000	687	1,4	730	1,5	772	1,6	932	2,0	948	2,0	1'033	2,2
200'000 bis 300'000	187	0,4	207	0,4	223	0,5	330	0,7	357	0,8	387	0,8
über 300'000	30	0,1	30	0,1	34	0,1	48	0,1	61	0,1	61	0,1
Total	50'755	100	49'717	100	48'719	100	47'600	100	46'825	100	46'043	100

3.9.2 Betriebe mit mehr als 150'000 Franken Direktzahlungen

Nationalrat Louis Schelbert stellt dem Bundesrat mit seiner Interpellation 17.3024 „Sind extrem hohe Direktzahlungen gerechtfertigt“ verschiedene Fragen. Unter anderem möchte er wissen, ob der Bundesrat bereit wäre, die Direktzahlungen auf 150'000 Franken pro Betrieb zu begrenzen. In seiner Antwort zur Interpellation stellt der Bundesrat in Aussicht, Betriebe mit hohen Direktzahlungen noch genauer zu analysieren. Neben den bereits erfolgten Auswertungen sollen deshalb auch die Betriebe mit mehr als 150'000 Franken genauer analysiert.

In dieser Kategorie hat die Anzahl Betriebe aufgrund des Strukturwandels seit vielen Jahren stetig zugenommen. Den grössten Sprung gab es 2014 mit einem Zuwachs von 281 Betrieben. Von den 1'481 Betrieben, welche 2016 mehr als 150'000 Franken erhalten haben, wurden 20 % als Betriebsgemeinschaft und damit als Zusammenschluss von zwei oder mehr Betrieben bewirtschaftet. 44 % der Betriebe lagen im Talgebiet und 56 % im Berggebiet. Es fällt auf, dass mit 29 % relativ viele Betriebe mit so hohen Direktzahlungen biologisch bewirtschaftet werden, was vorab auf die zusätzlichen Beiträge für den Biolandbau zurückzuführen ist. Der Anteil an Betrieben, welche mehr als 50 % ihrer Flächen als Biodiversitätsflächen bewirtschafteten, betrug 2016 12 %. Diese Kategorie hat sich seit 2011 überdurchschnittlich stark erhöht.

49 % der Betriebe mit mehr als 150'000 Franken entfallen auf den Betriebstyp Verkehrsmilch oder Mutterkühe, lediglich 6 % auf den Betriebstyp Ackerbau oder Spezialkulturen. Die Anzahl der Betriebe aus den Betriebstypen Verkehrsmilch oder Mutterkühe hat im Zeitraum von 2013 bis 2016 auch überdurchschnittlich stark zugenommen. Von 452 zusätzlichen Betrieben beträgt der Zuwachs im Betriebstyp Mutterkühe 24 % und im Betriebstyp Verkehrsmilch 38 %. Von diesen 452 Betrieben befinden sich auch überdurchschnittlich viele im Berggebiet (65 %) und werden biologisch bewirtschaftet (43 %).

Tabelle 13: Analyse der Betriebe mit mehr als 150'000 Franken Direktzahlungen pro Jahr. Doppelnennungen sind möglich.

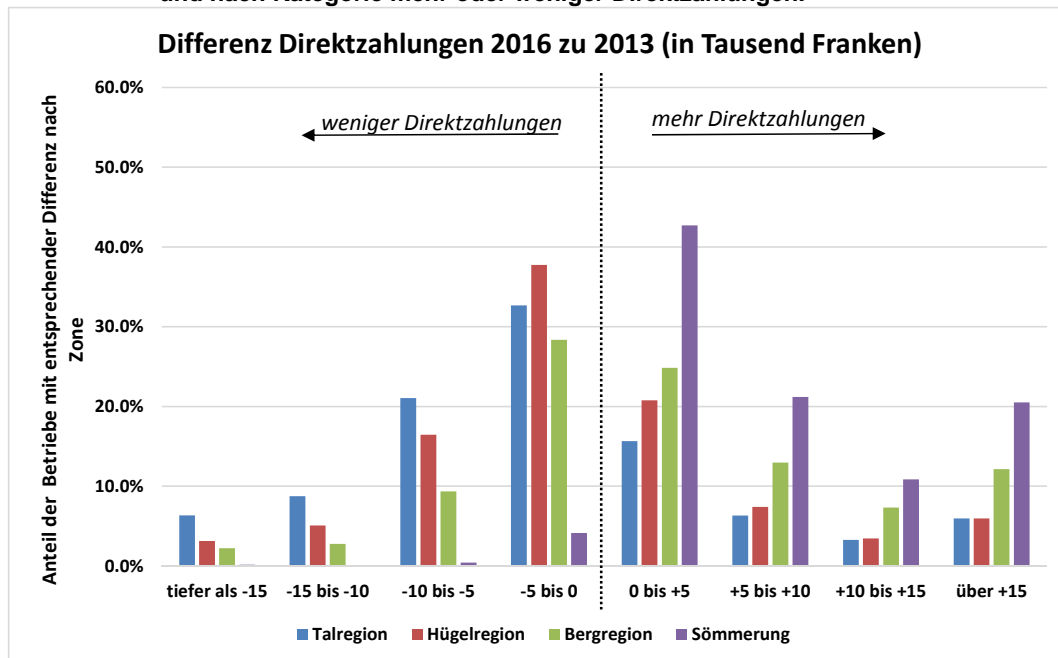
	2011 (Anzahl)	2012 (Anzahl)	2013 (Anzahl)	2014 (Anzahl)	2015 (Anzahl)	2016 (Anzahl)
Alle Betriebe	904	967	1 029	1 310	1 366	1 481
SAK dieser Betriebe	5,8	5,9	6,0	5,8	5,8	5,2
<i>weniger als 40 ha LN</i>	23	20	22	56	56	58
<i>Betriebsgemeinschaften</i>	299	283	307	290	297	300
<i>Bio</i>	197	222	235	388	390	430
<i>mit SAK-Kürzung</i>	2	1	2	2	5	9
<i>im Talgebiet</i>	421	461	489	537	591	645
<i>im Berggebiet</i>	483	506	540	773	775	836
<i>mit mehr als 50 % BFF</i>	59	76	75	174	172	173
<i>mit mehr als 25 % BFF</i>	181	210	236	470	473	519
<i>Tal, nicht Bio, nicht BG, <25 % BFF</i>	177	186	201	233	264	286
<i>nicht Bio, nicht BG, <25 % BFF</i>	368	389	425	482	517	554

Im Zuge der Agrarpolitik 2014–2017 wurden die wettbewerbsbehindernden Bestimmungen im Bereich der Direktzahlungen reduziert. So wurde insbesondere die Abstufung nach Fläche geändert und die Abstufung nach Tierzahl aufgehoben. Es ist daher folgerichtig, dass 2014 der Anteil an Betrieben mit hohen Direktzahlungen im Vergleich zu anderen Jahren überproportional zugenommen hat. 2016 waren es 3 % der Betriebe, die mehr als 150'000 Franken erhalten haben. Die Betriebe mit hohen Direktzahlungen sind in allen Regionen oder Betriebstypen anzutreffen. Ein grosser Anteil wird biologisch bewirtschaftet oder hat einen hohen Anteil an Biodiversitätsflächen. Sie erbringen somit auch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

3.10 Auswertung nach Beitragsdifferenzen

Die folgende Grafik zeigt auf, welcher Anteil der Betriebe nach Region wie viele Tausend Franken mehr oder weniger bekommen hat.

Abbildung 4: Entwicklung der Direktzahlungen 2016 gegenüber 2013 pro Betrieb, aufgeteilt nach Region und nach Kategorie mehr oder weniger Direktzahlungen.



In der Abbildung ist ersichtlich, dass es in allen Regionen Betriebe gibt, welche mit der neuen Agrarpolitik viel mehr oder viel weniger Beiträge erhalten haben. Neben der Region hängt die Wirkung der AP 14-17 von sehr vielen verschiedenen Faktoren ab. Der Anteil an Betrieben mit tieferen Beiträgen ist in der Talregionen jedoch höher als in den anderen Regionen. Dies entspricht auch den bisher vorgestellten Auswertungen.

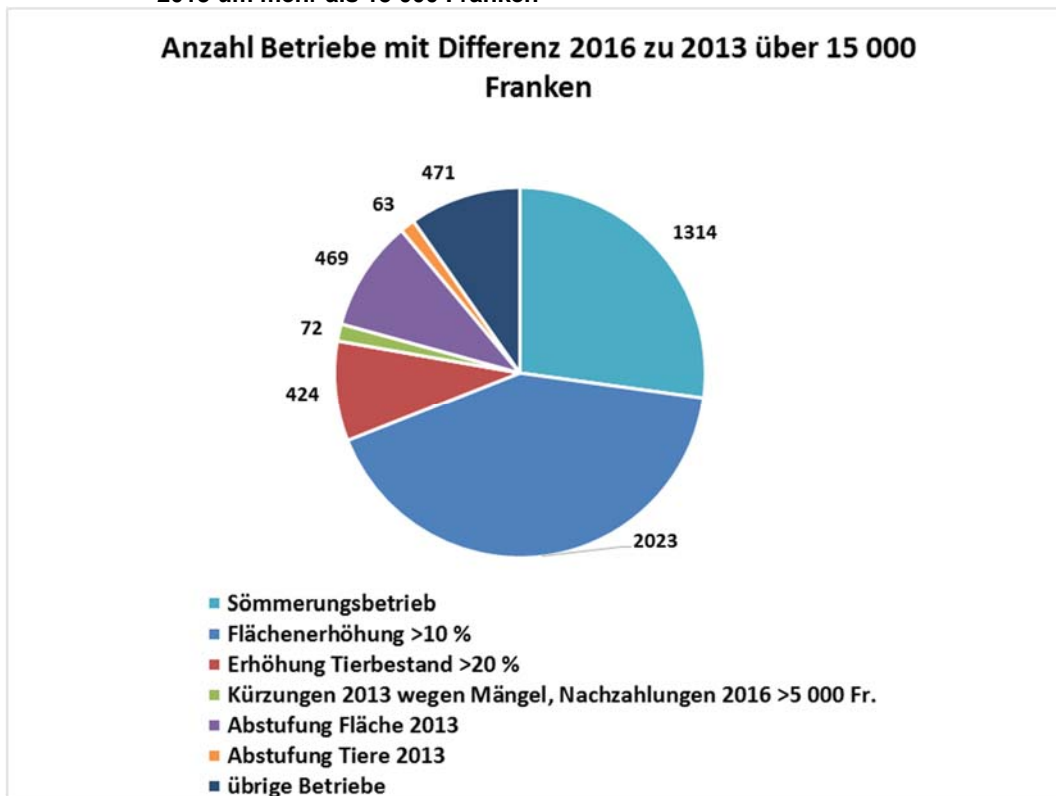
Eine Ausnahme stellen die Betriebe im Sömmerungsgebiet dar. Aufgrund der Änderungen des Direktzahlungssystems haben die Sömmerungsbetriebe höhere und teilweise neue Beiträge bekommen. Im Durchschnitt sind die Beiträge im Sömmerungsgebiet 2016 um 70 % höher als 2013. Diese Mittelverschiebung ins Sömmerungsgebiet wird durch tiefere Beiträge für die Ganzjahresbetriebe finanziert.

3.10.1 Beitragszuwachs 2016 gegenüber 2013 um mehr als 15'000 Franken

Bei den nachfolgenden Auswertungen wurden die effektiven Zahlungen der Jahre 2013 und 2016 verglichen. Neben den Änderungen der Beitragsausgestaltung aufgrund der Änderung der Agrarpolitik haben sich die Betriebe auch sonst angepasst und weiterentwickelt. In den folgenden Abbildungen sollen die Betriebe analysiert werden, welche 2016 gegenüber 2013 viel mehr oder viel weniger Direktzahlungen erhalten haben.

Die Abbildung enthält keine Doppelnennungen. Jeder Betrieb ist nur einmal aufgeführt entsprechend dem Ausschlussverfahren. Das bedeutet, dass Betriebe, welche sowohl die Fläche um mehr als 10 % wie auch den Tierbestand um mehr als 20 % erhöht haben, nur bei der Flächenerhöhung erfasst sind.

Abbildung 5: Beschreibung der Betriebe mit einer Zunahme der Direktzahlungen von 2016 gegenüber 2013 um mehr als 15'000 Franken

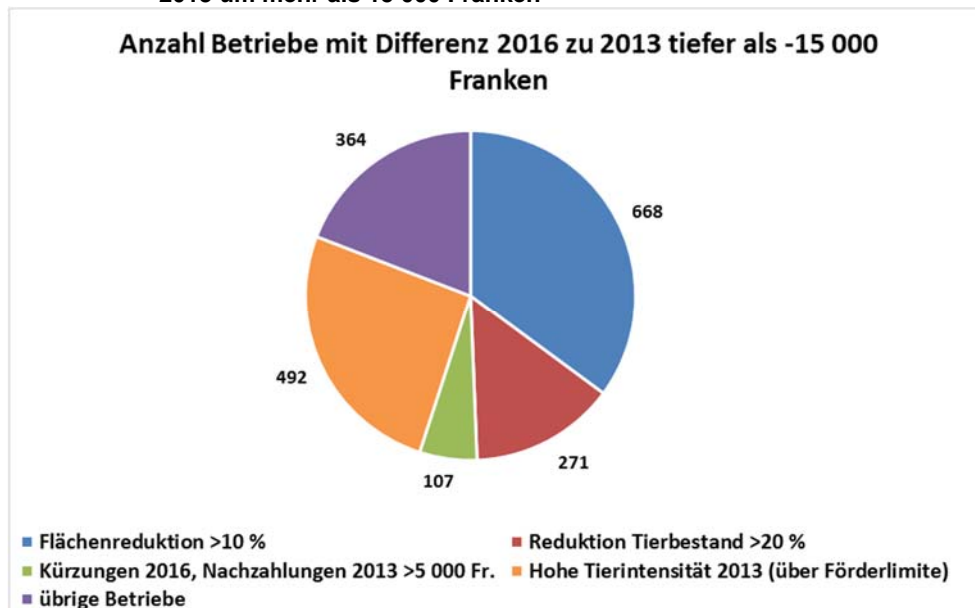


Die Grafik zeigt auf, dass es bei einem sehr hohen Anteil der 4'836 Betriebe, welche mit der neuen Agrarpolitik viel höhere Beträge erhalten, Faktoren vorliegen, welche nichts mit der neuen Agrarpolitik zu tun haben. 52 % der Betriebe mit einem Zuwachs von mehr als 15'000 Franken haben ihre Flächen oder den Tierbestand erhöht oder hatten 2013 eine Kürzung der Direktzahlungen aufgrund von Kontrollen bzw. 2016 eine Nachzahlung von mehr als 5'000 Franken für Leistungen aus dem Vorjahr. Bei weiteren 27 % der Betriebe handelt es sich um Sommerungsbetriebe, welche mit der AP 14-17 höhere Beiträge erhalten. 11 % waren 2013 von der Abstufung nach Fläche oder Tierzahl betroffen und erhielten nach dem Systemwechsel höhere Beiträge. Und bei 471 Betrieben oder 8 % mit einem Zuwachs von mehr als 15'000 Franken trifft keine dieser Erklärungen zu und sie bekommen aus anderen Gründen im weiterentwickelten Direktzahlungssystem höhere Beiträge als im alten System (z.B. Beteiligung an den neuen Programmen oder sehr viele Flächen in steilen Lagen).

3.10.2 Beitragsrückgang 2016 gegenüber 2013 um mehr als 15'000 Franken

Von den 1'902 Betrieben, bei welchen die Direktzahlungen von 2016 gegenüber 2013 mehr als 15'000 Franken zurückging, hatten 55 % eine Flächenreduktion von mehr als 10 %, eine Reduktion des Tierbestandes um mehr als 20 % oder eine Kürzung der Direktzahlungen aufgrund von Kontrollen 2016 bzw. eine Nachzahlung der Direktzahlungen 2013 um mehr als 5'000 Franken. 492 Betriebe oder 26 % hatten 2013 eine hohe Tierintensität und deshalb im alten Direktzahlungssystem vergleichsweise hohe Tierbeiträge erhalten. Bei 364 Betrieben oder 19 % trifft keiner dieser Gründe zu und sie haben aus anderen Gründen einen hohen Beitragsrückgang an Direktzahlungen.

Abbildung 6: Beschreibung der Betriebe mit einem Rückgang der Direktzahlungen von 2016 gegenüber 2013 um mehr als 15'000 Franken



4 Synthese und weiteres Vorgehen

4.1 Auswirkungen und Umverteilungen durch die AP 14-17

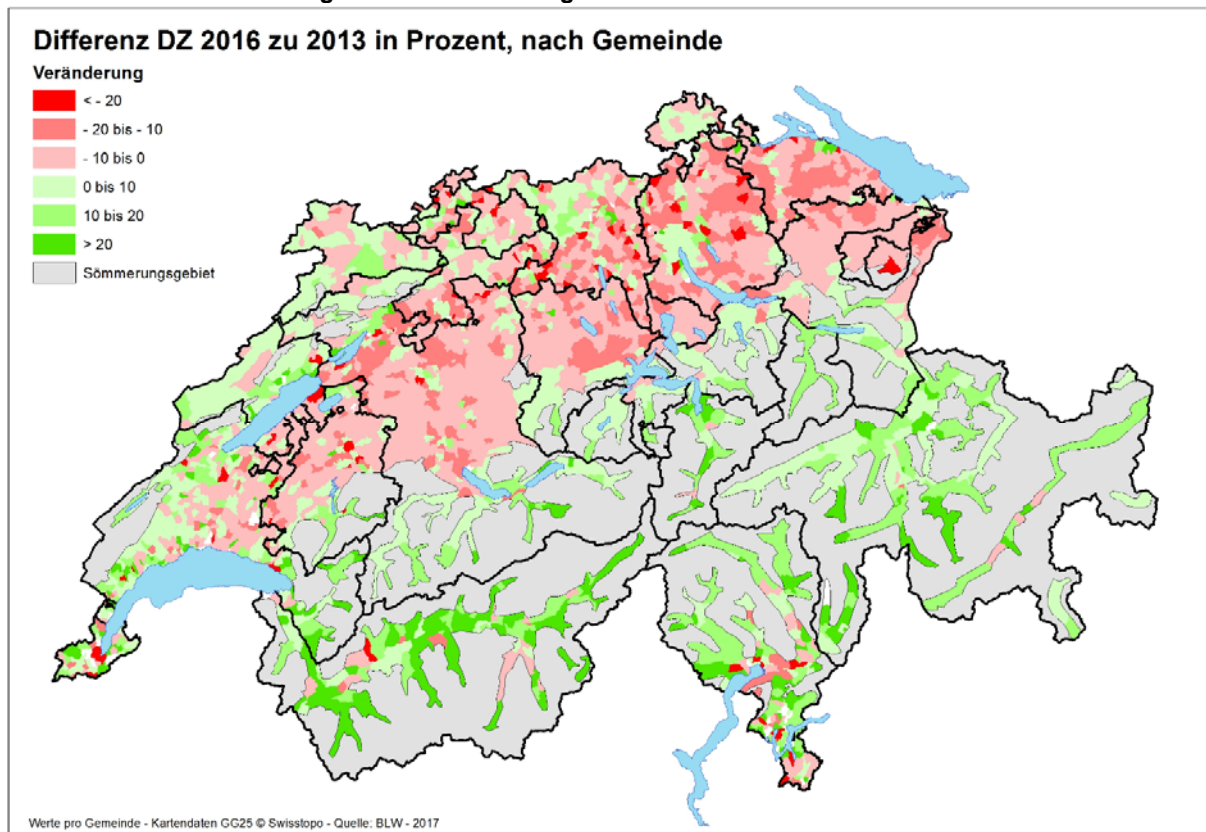
Frage 1: Welche Auswirkungen haben die Anpassungen der AP 14-17, insbesondere die Aufhebung oder Anpassung der Kürzungen der Direktzahlungen aufgrund von Einkommen und Vermögen sowie die Abstufung der Direktzahlungen nach Tierzahl und Fläche, auf die Mittelverteilung zwischen den Betrieben und Regionen?

Frage 2: Bei welchen Massnahmen sind die Umverteilungen aufgrund dieser Anpassungen besonders gross?

Die einzelbetrieblichen Auswertungen nach drei Jahren mit der AP 14-17 zeigen die Vielfalt von verschiedenen Gründen, weshalb ein Betrieb mehr oder weniger Direktzahlungen erhält als im früheren Direktzahlungssystem. Bei den allermeisten Betrieben mit sehr grossen negativen und positiven Differenzen der erhaltenen Direktzahlungen 2016 zu 2013 sind es keine agrarpolitischen Gründe, sondern grössere strukturelle Veränderungen oder grössere Nachzahlungen und Rückforderungen von Beiträgen.

Die Auswertungen des Direktzahlungssystems in Ziffer 3 zeigen, dass die erwarteten Effekte bei der Verteilung grundsätzlich eingetroffen sind. Die Analyse hat keine Auswirkungen aufgedeckt, welche der Zielerreichung und Stossrichtungen der AP 14-17 entgegenlaufen würden. Insbesondere die stärkere finanzielle Unterstützung der Leistungen im Berg- und vor allem im Sömmerungsgebiet lässt sich nachvollziehen. Betriebe in diesen Regionen erbringen Leistungen, die mit der neuen Agrarpolitik höher oder neu gefördert werden. Auch die relativ stärkere Unterstützung des Ackerbaus und der Dauerkulturen im Vergleich zur Grünfläche war in der AP 14-17 beabsichtigt und kann aufgrund der Mittelverteilung nun beobachtet werden. Ebenfalls zeigen sich die Auswirkungen der Aufhebung der Tierbeiträge, indem die tierintensiven Betriebe weniger Direktzahlungen als früher erhalten. Detaillierte Auswertungen zu den diversen Begrenzungen zeigen, dass vor allem die Abstufung nach Fläche und Tierzahl grössere Auswirkungen gehabt hat.

Abbildung 7: Entwicklung der Direktzahlungen pro Gemeinde von 2016 gegenüber 2013 in Prozent, inklusive der Beiträge für die Sömmerung



Die grösste Umverteilung basiert auf der stärkeren Stützung von Leistungen im Sömmerungsgebiet, und zwar im Umfang von rund 70 Millionen Franken. Diese Summe wurde bei gleich bleibendem Kredit bei den Geldern für die ganzjährig bewirtschafteten Betriebe in allen Regionen eingespart. Im Mittel folgt daraus eine Reduktion um 1'500 Franken pro Betrieb.

Als weiterer wichtiger Grund für Umverteilungen sind die geänderten Begrenzungen der Beiträge nach Fläche und Tierzahl zu nennen. Grosse Betriebe (viele Tiere und / oder viel Fläche) erhielten 2016 rund 28 Millionen Franken mehr als 2013. Dieser Betrag wird über tiefere Beiträge bei anderen Direktzahlungsarten kompensiert. Kleine und mittlere Betriebe tragen hauptsächlich diese Umlagerung. Das weiterentwickelte Direktzahlungssystem entrichtet Beiträge nach Leistungen. Betriebe, die viele Leistungen erbringen, erhalten hohe, grösstenteils unbegrenzte Zahlungen. Auch dies führt dazu, dass grosse Betriebe, die viele Leistungen erbringen, durch das weiterentwickelte System finanziell besser unterstützt werden.

Die Aufhebung der Begrenzung der Direktzahlungen nach Einkommen und Vermögen hatte in der Summe eine relativ geringe Auswirkung von gut 7 Millionen Franken. Diese Summe wird neu vermögenden und einkommensstarken Betrieben für ihre erbrachten Leistungen ausgerichtet. Von marginaler Bedeutung sind die Änderungen bei der Begrenzung der Beiträge nach SAK, wo 2016 gegenüber 2013 lediglich gut 1 Million Franken mehr bei arbeitsexensiven Betrieben gekürzt wird. Die Auswertung nach Tierintensität zeigt eine Umverteilung von Betrieben mit vielen Tieren pro Fläche hin zu Betrieben mit eher wenig Tieren pro Fläche. Die genaue Summe lässt sich nicht beziffern.

4.2 Korrekturbedarf der Agrarpolitik

Frage 3: Besteht gemessen an den Zielsetzungen der Agrarpolitik Korrekturbedarf?

Aufgrund der vorliegenden Auswertungen kommt der Bundesrat zum Schluss, dass basierend auf den Zielsetzungen der AP 14-17 kein unmittelbarer Korrekturbedarf besteht, das Direktzahlungssystem aufgrund der Umverteilung der Gelder anzupassen. Das Parlament hat die heutigen rechtlichen Grundlagen des Direktzahlungssystems im LwG festgelegt und damit verbunden eine Stabilität bis 2021 zusammen mit den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018-2021 zur Kenntnis genommen.

Den positiven Skaleneffekten der Betriebsgrösse bei der Erbringung von Leistungen trägt der Bundesrat mit der derzeitigen Abstufung der Basisbeiträge zur Versorgungssicherheit ab der 60. Hektare Rechnung. Die durchschnittlichen Direktzahlungen pro ha sinken mit zunehmender Betriebsgrösse deutlich. Eine Abstufung ab einer tieferen Hektareanzahl würde bei gleichem Kredit zu einer höheren Unterstützung der Leistungen von kleinen Betrieben führen. Für eine solche Umverteilung fehlt ein hinreichender Grund.

Der Bundesrat wird voraussichtlich 2019 eine Botschaft zur Agrarpolitik ab 2022 verabschieden und darin auch einen Bundesbeschluss zum Zahlungsrahmen 2022-2025 beantragen. Eine wichtige Grundlage für diese Botschaft werden die Evaluationsergebnisse sein. Im Zentrum stehen dabei die Neufestlegung von Zielen und die Ausarbeitung von effizienten Instrumenten zur Zielerreichung.

5 Anhang

5.1 Glossar

Abkürzung	Bedeutung
BDB	Biodiversitätsbeiträge
BFF	Biodiversitätsförderfläche
BG	Betriebsgemeinschaft
Bio	Biologische Bewirtschaftung
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BTS	Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme
GMF	Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion
KLB	Kulturlandschaftsbeiträge
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LwG	Landwirtschaftsgesetz
LQB	Landschaftsqualitätsbeiträge
RAUS	Regelmässiger Auslauf im Freien
REB	Ressourceneffizienzbeiträge
SAK	Standardarbeitskraft