

Agrar-Subventionen

Zeit zum Ausmisten

3,5 Milliarden Franken erhalten die Schweizer Bauern jährlich vom Bund. Der grösste Teil dieser Direktzahlungen verfehlt im Talgebiet – anders als im Berggebiet – nicht nur den hochgelobten Verfassungsauftrag, sondern verhindert auch eine zukunftsgerichtete und wettbewerbsfähige Landwirtschaft, schreibt Felix Schläpfer

Im September 2005 hat der Bund den neusten Vierjahresplan für die Schweizer Landwirtschaft, genannt Agrarpolitik 2011, vorgestellt. Die Erklärungen dazu finden sich im Vernehmlassungsbericht des Bundesamtes für Landwirtschaft. Dieser Bericht liest sich wie eine detailreich ausgeschmückte Werbeschrift für den bisherigen Kurs. Kritische Daten und Stimmen kommen auf den 356 Seiten kaum zum Zug.

Dabei sind die Missstände augenfällig, und ihre sachgerechte Beurteilung ist vorerst nicht auf Studien angewiesen. Die Bauernbetriebe im Talgebiet erhalten jährlich 947 Millionen Franken Direktzahlungen. Davon sind 743 Millionen (rund 80 Prozent) sogenannte allgemeine Direktzahlungen (siehe Box / Tabelle 1). Um davon zu profitieren, muss der Landwirt, abgesehen von kaum ins Gewicht fallenden Ausnahmen, nichts anderes tun, als die (teilweise strengen) gesetzlichen Vorschriften einzuhalten – also das, was jeder andere Gewerbebetrieb ohne staatliche Hilfe auch tun muss.

Geld ohne Gegenleistung

Regelmässig wird darum die Frage aufgeworfen, warum insbesondere diese allgemeinen Direktzahlungen überhaupt nötig seien. Dazu gibt der Vernehmlassungsbericht zwei Antworten.

Wer Direktzahlungen will, müsse die Zusatzleistungen des sogenannten ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) erbringen. Dies ist ein Gesamtpaket von Anforderungen, die aber zum grössten Teil lediglich bestehende gesetzliche Rahmenbedingungen abdecken oder die schlicht einer vernünftigen landwirtschaftlichen Praxis entsprechen (Einhaltung sinnvoller Fruchtfolgen, Erosionsschutz, Beachtung von Schadschwellen). Nur im sogenannten Ökoausgleich, der von jedem Betrieb mindestens 7 Prozent Ökoflächen fordert, gehen die Anforderungen darüber hinaus. Ein Grossteil der Betriebe hat diese Ökoflächen aber aufgrund von gesetzlich verankerten Naturschutzgebieten oder von nicht intensivierbaren Flächen ohnehin. Zudem werden alle mit dem Ökoausgleich verbundenen Aufwände oder Ertragsausfälle mit den sogenannten ökologischen Direktzahlungen, die zusätzlich zu den allgemeinen Direktzahlungen ausgerichtet werden und die im Talgebiet jährlich rund 200 Millionen Franken ausmachen, mehr als kostendeckend vergütet.

Gerne wird die Einhaltung der ÖLN-Regelungen im Düngerbereich als wichtige Zusatzleistung genannt, die durch die allgemeinen Direktzahlungen finanziert werde. Tatsächlich ist die Situation aber umgekehrt: Es gibt Gesetze (wie die Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung), die einschränkender sind als der ÖLN und an die sich jedes andere Gewerbe – ohne Subventionen – halten muss, um das Grundwasser (Nitrat) und die Seen (Phosphat) nicht zu gefährden.

Nicht so die Landwirtschaft: Seit Jahrzehnten werden ÖLN-konforme, aber klar gesetzeswidrige Belastungen des Grundwassers und der Böden durch Stickstoff und Phosphor beispielsweise im nördlichen Kanton Lu-

zern toleriert. Dies sind im Übrigen Belastungen, die nicht unwesentlich auf die Intensivierungsanreize der allgemeinen Direktzahlungen und der Marktstützungsmassnahmen zurückzuführen sind. Die daraus entstandenen und weiter entstehenden Schäden an der Umwelt werden nicht mit Sanktionen, sondern mit abermals millionenteuren, freiwilligen und bis heute wenig erfolgreichen Zusatzanreizen im Rahmen von Spezialprogrammen bekämpft. Dies ist bisher weder von den Medien noch von den zuständigen Bundesämtern oder von der Politik im Hinblick auf die Agrarpolitik 2011 aufgearbeitet worden. Die erste Begründung für die allgemeinen Direktzahlungen – nämlich die der Zusatzleistungen – ist also irreführend.

Die zweite Rechtfertigung des Bundes für die allgemeinen Direktzahlungen verweist auf den Verfassungsauftrag der flächendeckenden Besiedlung, der Offenhaltung der Landschaft und der Erhaltung des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials. Unabhängige Experten und Daten des Bundes zeigen seit langem, dass im Mittelland eine flächendeckende Bewirtschaftung und damit die Erreichung dieser Ziele auch ohne jegliche allgemeine Direktzahlungen gewährleistet wäre. Damit handelt es sich bei diesen Zahlungen im Talgebiet um reine Renten und keineswegs um den hochgehaltenen Leistungsauftrag, mit dem die Zahlungen begründet werden. Offensichtlich stehen die allgemeinen Direktzahlungen in einem derart starken Missverhältnis zu einer Leistung oder irgendeinem Auftrag, dass das Vernehmlassungsbuch schon gar nicht versucht, ihre immense Höhe (siehe Box / Tabelle 1) aus volkswirtschaftlicher Sicht ausführlich zu rechtfertigen. Erstaunlich nur, war-

Die Direktzahlungen lähmen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft.

um die Politik bisher nie danach gefragt hat.

Die allgemeinen Direktzahlungen sind aber nicht nur volkswirtschaftlich ineffizient. Bedeutsamer, bisher jedoch kaum diskutiert, ist, dass die allgemeinen Direktzahlungen die Erreichung der Verfassungsziele durch die Landwirtschaft besonders im Schweizer Mittelland massiv behindern und zugleich die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft über Jahrzehnte lähmen dürften.

Die allgemeinen Direktzahlungen machen heute rund die Hälfte eines Betriebseinkommens aus und sind damit so hoch, dass bei jeder strategischen Planung auf einem Betrieb die Überlegung im Vordergrund steht, wie sich diese Zahlungen möglichst hoch halten oder vermehren lassen (siehe Box/Tabelle 2). Weil die Gelder entweder an die bewirtschaftete Fläche oder an die Zahl gehaltener Tiere gebunden sind, ist jeder Betrieb bestrebt, einerseits möglichst kein Land abzugeben und andererseits die Tierzahl im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten zu maximieren. Alles andere wäre ökonomisch ein Eigengoal. Dies ist der Hauptgrund, warum in der Schweizer Landwirtschaft praktisch keine Flächenmobilität existiert. Wer kann, bewirtschaftet seine Flächen weiter oder lässt sie im Unterauftrag weiter bewirtschaften, um sich die Direktzahlungs-Renten zu sichern. Dabei werden Strukturen zementiert, die ohne diese allgemeinen Direktzahlungen nicht im Geringsten rentabel wären. Betriebe, die wachsen wollen, haben das Nachsehen. Diese systembedingte Entwicklungsblockade ist dringend korrekturbedürftig. Sie ist aber auch für die Schweizer Landwirtschaft selber gravierend, weil damit ihre Wettbewerbsfähigkeit, Professionalität sowie ein Wandel hin zu effektiveren Strukturen massiv behindert wird.

So weit sind die Zusammenhänge heute in Fachkreisen und selbst innerhalb der Landwirtschaft anerkannt. Dennoch wehren sich die landwirtschaftlichen Organisationen, aus nicht erläuterungsbedürftigen Gründen, unisono dagegen, dass diese Zahlungen re-



Die Idylle trügt: Direktzahlungen verhindern nicht nur eine effiziente, sondern auch

duziert oder gar abgeschafft werden. Ihr Argument ist seit vielen Jahren dasselbe und verfängt im Bewusstsein der Politik und der Öffentlichkeit bis heute gut: dass nämlich die Bauern trotz diesen Zahlungen viel weniger verdienen als vergleichbare Berufe.

Lukrative Landwirtschaft

Auch bei dieser Argumentation hat sich bisher erstaunlicherweise kaum jemand die Mühe gemacht, die Zahlen genauer zu analysieren, mehr noch: Die CVP hat sich kürzlich gar dazu verleiten lassen, zusätzliche Zahlungen für die Landwirtschaft zu fordern.

Eine einfache Betrachtung der Betriebseinkommen, die über die Mittelwertstatistik hinausgeht, zeigt: Mit gut geführten Betrieben lässt sich im Schweizer Mittelland heute sehr gut

Geld verdienen, markant mehr als in vergleichbaren Berufen (siehe Box / Tabelle 2). Dabei ist das Optimierungspotenzial, das in grösseren Betrieben oder in einer stärkeren Kooperation zwischen Betrieben liegen würde, noch gar nicht ausgeschöpft.

Die Frage liegt auf der Hand, warum im Mittelland 25 Prozent der Betriebe enorm schlecht verdienen, nämlich pro Familienarbeitskraft lediglich 10 800 Franken. Der Grossteil kann zwei Gruppen zugeordnet werden: Die eine Gruppe, vermutlich die kleinere, besteht aus Betrieben, die aus unterschiedlichen Gründen gar nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden. Weit aus bedeutsamer ist die zweite Gruppe, die die sogenannten Feierabend- und Schreibtisch-Bauern bilden. Diese gehen einem Voll-

Wofür Direktzahlungen ausgerichtet werden

Aus den **allgemeinen Direktzahlungen** erhalten direktzahlungsberechtigte Betriebe für jede Hektare (100×100 Meter) Landwirtschaftsland jährlich einen Grundbeitrag von 1200 Franken. Ackerland und Dauerkulturen erhalten weitere 400 Fr./ha, bei bestimmten Kulturen bis 1500 Fr./ha. Neben der Fläche steuern auch die Tiere allgemeine Direktzahlungen bei: 900 Fr. pro Jahr löst eine Grossvieheinheit, unter erschwerten Produktionsbedingungen gar bis zu 2090 Fr./Jahr. Dazu kommen für steile Flächen Hangbeiträge zwischen 370 und 510 Fr./ha. Werden Flächen nach bestimmten Vorgaben ge-

nutzt, werden zu den allgemeinen Direktzahlungen sogenannte **Ökobeiträge** ausgerichtet. Extensiv genutzte Wiesen, Buntbrachen, Hochstamm-Obstbäume oder Hecken im Talgebiet erhalten zwischen 1200 und 3000 Fr./ha. Alle biologisch bewirtschafteten Flächen werden mit weiteren 200 bis 1200 Fr. vergütet, und artgerecht gehaltene Tiere lösen zusätzlich zwischen 90 und 560 Fr. pro Jahr und Grossvieheinheit. Zudem können aus der im Jahr 2001 in Kraft getretenen Öko-Qualitätsverordnung 500 bis 1000 Fr./ha Zusatzbeiträge für besonders wertvolle Ökoflächen gewährt werden.

Tabelle 1: Ausgaben des Bundes für die Landwirtschaft 2004 in Mio. Fr.

	Schweiz	Talgebiet
Marktstützung	731	*
Grundlagenverbesserung	228	*
Direktzahlungen	2 470	947
Allgemeine Direktzahlungen	1 994	743
Flächenbeiträge	1 318	651
Tierhalterbeiträge	570	84
Hangbeiträge	106	9
Ökologische Direktzahlungen	495	200
Ökobeiträge	398	198
Ökologischer Ausgleich	126	73
Öko-Qualitätsverordnung	23	7
Extensive Produktion von Raps u. Getreide	31	22
Biologischer Landbau	28	9
Besonders tierfreundliche Nutztierhaltung	191	88
Sömmerungsbeiträge	91	-
Gewässerschutzbeiträge	6	*
Total	3 429	
Kürzungen	-18	

* Zahlen für das Talgebiet im Agrarbericht nicht separat aufgeführt

Quelle: Agrarbericht 2005



eine umweltfreundliche Schweizer Landwirtschaft. (Arno Balzarini/Keystone)

erwerb oder Haupterwerb ausserhalb der Landwirtschaft nach und bewirtschaften ihren Betrieb mit möglichst wenig Aufwand – sei es am Feierabend und an Wochenenden oder über Lohnunternehmer («Schreibtisch-Bauern»). Obschon dazu keine Zahlen vorliegen, kann aufgrund von Modellrechnungen und Erfahrungen aus der Beratung davon ausgegangen werden, dass deren Stundenlohn oft ein Vielfaches über dem Vergleichslohn liegt, der ausserhalb der Landwirtschaft erzielt würde. Weit wichtiger, als den Betrieb aufrechtzuerhalten, dürfte bei den meisten dieser Betriebsleiter das Motiv sein, von anderen Privilegien der Landwirtschaft zu profitieren, beispielsweise von verbilligtem Diesel, von Steuerprivilegien wie billigem Wohneigentum oder vom Rentenpotenzial aus den Direktzahlungen.

Ökobeiträge ohne Reiz

Der Blick in die Statistik erschliesst also genau das Gegenteil der veränglichen Bauern-Argumentation: In der Landwirtschaft lässt sich gutes Geld verdienen. Und sogar die sogenannten «sehr schlecht verdienenden» Betriebe sind ebenfalls in ihrem Sinne ausgesprochen rentabel. Man darf den Landwirten sicher keinen Vorwurf machen, wenn sie sich ökonomisch verhalten. Aber es sind gerade diese Betriebe, die aufgrund der Direktzahlungs-Renten einen schlagkräftigen und professionellen Landwirtschaft im Wege stehen, weil sie auf ihrem Land sitzen bleiben, ohne es im Rahmen professioneller und zukunftsfähiger Strukturen bewirtschaften zu müssen.

Stellt sich noch eine letzte Frage: Stellt dieses System im Mittelland wenigstens eine naturnähere Landwirtschaft sicher, welche zum Schutz der Artenvielfalt und zu einer erhöhten

Was Bauern verdienen

Das «beste» Viertel der Landwirtschaftsbetriebe im Talgebiet erwirtschaftet ein Einkommen je Familienarbeitskraft von 87 000 Franken. Der ausserlandwirtschaftliche Vergleichslohn beträgt 67 000 Franken. Das Einkommen gut wirtschaftender Betriebe liegt 30% über dem Vergleichslohn, der von Bauernseite gern kommunizierte Mittelwert von 44 000 Franken liegt 30% darunter. Der Mittelwert wird jedoch massgeblich durch ein Viertel sehr «schlecht» wirtschaftender Betriebe geprägt, die mit 10 800 Franken nur 12 Prozent des Arbeitsverdienstes des erfolgreichen Viertels erwirtschaften.

Landschaftsqualität führt? Die Antwort ist auch hier ernüchternd und lässt sich wiederum auf die verworrene Direktzahlungsmechanik zurückführen: Weil im Mittelland 94 Prozent der Direktzahlungen an Fläche und Tiere gebunden sind, werden die wenigen Prozente, die für spezifische ökologische Leistungen ausbezahlt werden, ökonomisch schlicht unattraktiv. Viel naheliegender und attraktiver ist es, über die Produktion, die immerhin im Schnitt rund 50 Prozent des Betriebseinkommens ausmacht, sowie über eine Optimierung der Renten, also über Flächen- und Tierzahl-Erhöhung, den Betrieb zu optimieren. Dies zeigen die folgenden beiden Beispiele:

● Das Landschaftskonzept Schweiz des Bundesrats formuliert ein Ziel von 65 000 Hektaren qualitativ hochwertiger Ökoflächen im Mittelland. Dies ist eines der wenigen quantitativen Ziele der Agrarpolitik im Bereich der Artenvielfalt. Es wird bis heute zu weniger als 20 Prozent erreicht. Da die Ökoflächen nicht mehr zunehmen, wird das

Tabelle 2: Daten der landwirtschaftlichen Betriebe in der Talregion¹

	Alle Betriebe	Schlechtestes Viertel	Bestes Viertel
Anzahl Referenzbetriebe	1 220	276	316
Arbeitskräfte je Betrieb	1,72	1,67	1,82
Landwirtschaftliche Nutzfläche (ha)	20,18	16,45	26,52
Tierbestand in Grossvieheinheiten	24,3	20,1	29,1
Direktzahlungen (Fr.)	40 873	33 465	54 162
davon ökologischer Ausgleich	2 965	2 319	4 079
Betriebseinkommen (Fr.)	101 103	55 583	159 246
Landwirtschaftliches Einkommen (Fr.)	66 715	25 765	110 562
Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft (Fr.)	44 208	10 800	87 101
Eigenkapitalrentabilität (%)	-3,4	-13,6	7,1

¹ Mittelwerte der Jahre 2002-2004

Quelle: Hauptbericht Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten. Forschungsanstalt Agroscope Tänikon, Dez. 2005

Erreichen dieses Ziels in weiter Ferne bleiben. Und dies notabene trotz den sehr hohen Anreizen mit Ökobeiträgen, die eine produktionsorientierte Nutzung meist deutlich in den Schatten stellen. Im Mittelland reagieren Landwirte auf Ökoanreize praktisch nicht. Mehr noch: Sie bekämpfen diese zunehmend aktiv. Viele von Gemeinden initiierte ökologische Vernetzungsprojekte wurden von Landwirten verhindert, obschon diese auf freiwilliger Basis Zusatzzahlungen aus der neuen Öko-Qualitätsverordnung auslösen würden (siehe Box / Tabelle 1). Für die Bauern ist es interessanter, auf Produktion zu setzen und damit die lukrativeren allgemeinen Direktzahlungen zu optimieren. Vergleichsuntersuchungen zur ökologischen Situation der Kulturlandschaft in den Nachbarländern zeigen, dass dort mit Öko-Anreizen, die einen Bruchteil von jenen in der Schweiz ausmachen, markant höhere Ökoleistungen erbracht werden. Ganz einfach deshalb, weil dort das «Konkurrenzprogramm» der allgemei-

Je klarer der Nutzen der Beiträge an die Bauern, desto leichter lässt sich eine teure Agrarpolitik finanzieren.

nen Direktzahlungen nicht oder nicht in diesem Ausmass existiert. ● Buntbrachen, das sind stillgelegte Felder, auf denen wilde Kräuter gesät werden, werden mit Ökobeiträgen von 3000 bis 5000 Franken pro Hektare abgegolten. Zusammen mit den allgemeinen Direktzahlungen (siehe Box / Tabelle 1) werden Erlöse zwischen 150 bis weit über 300 Franken pro Stunde realisiert (alle Kosten eingerechnet) – die weitaus höchsten Erlöse aller Ökoflächen. Buntbrachen rentieren damit mehrfach besser als jede landwirtschaftliche Produktion. Trotzdem macht dieser Ökoflächentyp im Mittelland nur 0,3 Prozent der landwirt-

schaftlichen Nutzfläche aus. Dabei dürften diese winzigen Inselchen im Produktionsmeer zu einem guten Teil auf Schreibtisch- und Feierabendbetriebe entfallen, welche an einer möglichst geringen Arbeitsbelastung interessiert sind und nicht primär auf Produktion setzen.

Bereits diese beiden Beispiele illustrieren, dass die allgemeinen Direktzahlungen die Anreizwirkung der ökologischen Direktzahlungen aushebeln und sich die ökologischen Defizite auch mit höheren Anreizen kaum beheben lassen. Es lässt sich also ein ernüchterndes Fazit ziehen: Die zweitbeste Landwirtschaftspolitik der Welt erreicht nicht nur die angestrebten, in der Verfassung verankerten Ziele nicht, im Gegenteil – die Schweizer Landwirtschaft

- steht durch eine falsche und widersprüchliche Mittelverteilung einer wirksamen Aufwertung der Landschaftsqualität und der Artenvielfalt im Weg;
- setzt Anreize für Intensivierungen und damit für erhöhte Umweltbelastungen, die weit ausserhalb gesetzlicher Limiten nicht gehandelt werden;
- blockiert mit ihren attraktiven Renten, welche die Hälfte der Betriebseinkommen ausmachen, die dringend nötige Entwicklung einer zukunftsfähigen Agrarstruktur.

Es fehlt der klare Auftrag

Was also ist zu tun? Die Antwort ist zunächst so einfach wie naheliegend: Das komplizierte Renten-Programm der allgemeinen Direktzahlungen ist so rasch wie möglich zu streichen. Die Zahlungen der öffentlichen Hand sind konsequent auf die Abgeltung echter gemeinwirtschaftlicher Leistungen zu beschränken. Statt der allgemeinen Direktzahlungen braucht es wirksame, zielorientierte, überschaubare Programme, die dem Verfassungsauftrag gerecht werden. Je klarer die beitragsberechtigten Leistungen formuliert werden und je klarer die Bevölkerung deren Nutzen erkennt, desto leichter lassen sich in Zukunft politische Mehrheiten für eine immer noch teure Agrarpolitik finden.

Mit der Streichung der allgemeinen Direktzahlungen liessen sich nicht nur Milliarden sparen. Damit würde das Erbringen gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Mittelland attraktiv, was erst die Voraussetzung zur Erfüllung des Verfassungsauftrages schaffen würde – und auch Ökonomie und Ökologie in Einklang brächte.

Die Milliardenrechnung geht hingegen nur auf, wenn die Raumplanung auch weiterhin verhindert, dass aus unrentablen Bauernbetrieben Gewerbebetriebe entstehen. Denn wenn sich unsere einzigartigen Landschaften in Gewerbebezonen verwandeln würden, dann wären die gewonnenen Milliarden handkehrum wieder verspielt – in Form von verlorenen Erholungswerten, touristischem Kapital und Standortkapital unserer Wirtschaft.

Felix Schläpfer lehrt Umwelt- und Ressourcenökonomie am Institut für Umweltwissenschaften der Universität Zürich und leitet dort eine Forschungsgruppe.