

Entwurf „Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems“ (WDZ) des BLW: Analyse Vision Landwirtschaft

23.3.09/vl

1. Mit dem Ziel eines leistungsorientierten Anreizsystems geht das Papier konzeptionell in die richtige Richtung.

Der Bericht beinhaltet eine sachliche Analyse von wesentlichen konzeptionellen Aspekten des schweizerischen Direktzahlungssystems auf der Basis der Verfassung und der Gesetze. Er zeigt einige konkrete Lösungsansätze für die Behebung von Schwächen in konzeptioneller Hinsicht nachvollziehbar auf. Dabei werden auch grundlegende, weitreichende Verbesserungen vorgeschlagen, beispielsweise die Aufhebung der allgemeinen Tierbeiträge. Zu würdigen ist insbesondere der Versuch einer Ziel- und Leistungsorientierung, die im Gegensatz steht zum Grossteil der heutigen Direktzahlungen, und die explizite Erwähnung von Effizienz und Wirksamkeit als Beurteilungskriterien für die Politikmassnahmen. Allerdings werden diese allgemeinen Prinzipien und Kriterien in verschiedenen Fällen nicht konsequent und nachvollziehbar konkretisiert. In folgenden Bereichen orten wir Schwächen des Berichtes (und Differenzen zum Vorschlag Vision Landwirtschaft):

2. Einzelne Formulierungen wecken den Verdacht, dass dort wo „Leistungsabgeltung“ drauf steht, nicht unbedingt Leistungsabgeltung drin sein wird.

- Es besteht die Gefahr, dass das neue Konzept dazu benutzt wird, die bisherigen Pauschalzahlungen lediglich mit einem neuen Deckmantel zu versehen anstatt sie in Leistungsbeiträge umzuwandeln. Gemäss WDZ-Konzept liessen sich in den Gunstlagen keine „Kulturlandschaftsbeiträge“ rechtfertigen. Dennoch scheinen die WDZ-Autoren aufgrund von Informationen an mündlichen Präsentationen die Möglichkeit explizit offen zu lassen, dass der „Kulturlandschaftsbeitrag“ die Rolle und Höhe der heutigen Flächenbeiträge übernimmt. Und bei den Vorsorgungsbeiträgen sei denkbar, dass sie auch (allgemeine) Tierbeiträge beinhalten könnten, so dass diese am meisten kritisierte Beitragskategorie über die Hintertür wieder eingeführt würde.
- Es ist explizit von einer „Veränderung der Mittelverteilung“ die Rede. Wenn es wirklich um die gemeinwirtschaftlichen Leistungen geht, dürfte aber auch die Möglichkeit, dass das Agrarbudget in Zukunft nicht mehr so gross oder grösser ist, nicht zum Vornherein ausgeschlossen werden.
- Hinweise auf eine nicht konsequente Leistungsabgeltung geben auch die Punkte 3., 4. und 5.

3. Einzelne konzeptionelle bzw. theoretische Grundannahmen sind nicht angemessen

- Die Tinbergen-Regel – pro Leistungsbereich mindestens ein Instrument – wird zu strikt gehandhabt. Es wird vergessen, dass die Tinbergen-Regel nur unter bestimmten Voraussetzungen Sinn macht, insbesondere, dass die Wirkungen der Massnahmen bekannt sind

und diese keine anderen Ziele wesentlich beeinflussen (vgl. auch Punkt 6). Es braucht deshalb neben „vertikalen“, auf einen Leistungsbereich zugeschnittenen Instrumenten auch „horizontale“ Instrumente, welche über die Steuerung von Schlüsselfaktoren zugleich in mehreren oder allen Leistungsbereichen zu substantziellen Verbesserungen führen und darüber hinaus auch wirksame Synergien ermöglichen (z.B. biologische Bewirtschaftung, standörtlich angepasste Tierbestände).

- Es ist aus theoretischer und praktischer Sicht nicht ersichtlich, weshalb eine Vermeidung negativer Externalitäten, die über bestehende Normen hinausgeht, keine abgeltungswürdige Leistung sein soll. Hier schießt der Bericht über das Ziel hinaus.

4. Entscheidende konzeptionelle Fragen werden im Bericht nicht geklärt

- Es wird – wohl aus politischen Rücksichten – nirgends gesagt, nach welchen Grundprinzipien (an wessen Kosten oder „Bedürfnissen“) sich die Höhe der einzelnen Direktzahlungen bemisst.
- Das Kapitel über die Sozialverträglichkeitsbeiträge ist verwirrend, die Trennung von Leistungsabgeltung und Einkommenspolitik, ein wichtiger Eckpfeiler einer transparenten, leistungsorientierten Agrarpolitik, ist auf konzeptioneller Ebene nicht sauber durchgeführt.
- Anpassungen am Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) zur Verminderung der extrem hohen negativen Externalitäten (insbesondere Stickstoff) werden nicht vorgeschlagen. Klimarelevante Massnahmen fehlen weitgehend (z.B. Erhaltung des Humusgehaltes, Verminderung der Methangasemissionen etc.).
- Für die Reduktion der externen Effekte werden von Beginn weg „mehrere Reformetappen“ veranschlagt. Es existiert also kein konkretes Ziel, bis wann (und ob?) das Prinzip „keine Entschädigung für Vermeidung negativer Externalitäten“ umgesetzt werden soll.
- In Zukunft werden die Produzentenpreise deutlich stärker schwanken als bisher. Das Konzept sieht zwar vor, dass je nach Preis- und Kostenniveau eine Anpassung der Zahlungen vorgenommen wird. Es fehlen aber Überlegungen, wie dies praktisch umzusetzen ist.
- Die Transaktionskosten der einzelnen Massnahmen werden im Bericht kaum berücksichtigt. Dies wäre wichtig für eine effiziente Ausgestaltung der Zahlungen. Damit würde auch ersichtlich, wo die Bündelung von Massnahmen effizienter ist als Einzelmassnahmen, die zu administrieren und zu kontrollieren sind.
- Lenkungsabgaben werden erwähnt, aber nicht weiter erläutert. Diese wären aber gerade als flankierende Massnahmen zum Direktzahlungskonzept näher zu prüfen, z.B. eine Besteuerung von Pflanzenschutzmitteln.
- Die Budgetierung der Agrarausgaben ist nach wie vor wenig transparent (s. auch Punkt 6).

5. Die Wahl einiger Instrumente erscheint zufällig und wenig fundiert

- Bei Ausgleichsflächen (neu „Biodiversitätsförderungsflächen BFF“) werden Ausschreibungen vorgeschlagen. Dies lässt sich aus verschiedenen Gründen in der Praxis nicht realisieren. Bei den Versorgungsbeiträgen, wo Ausschreibungen in der Höhe der nötigen Minimalversorgungspotenziale naheliegend und praktikabel wären, bleibt das WdZ-Papier dagegen bei den alten Anbauprämien.

- Aufhebung 7%-Regel im ÖLN: Die Begründung im WDZ-Bericht für diese vorgeschlagene Änderung vernachlässigt wichtige und breit anerkannte Gründe für den Ökoausgleich und würde überdies falsche Signale aussenden. 7% ÖAF sind auch in intensiv genutzten Ackerbaugebieten für jeden Betrieb gut machbar, zumutbar und ökologisch sinnvoll.
- Dirigistisch: Der Strukturwandel wird nach wie vor explizit über eine SAK-Grenze und eine ausufernde Liste von weiteren Eintrittskriterien „verwaltet“. Bei einem tatsächlich leistungsorientierten DZ-System ist es letztlich unerheblich, wer die Leistung erbringt.
- Wichtige Leistungsbereiche, beispielsweise Klimaschutz oder agrikulturelle Leistungen, fehlen weitgehend oder ganz.

6. Auf konzeptioneller Ebene fehlt die Einbettung in den politischen Kontext

- Bisher haben die vorwiegenden Pauschalzahlungen (Allg. Flächen- und Tierbeiträge) und die Intransparenz der Berichterstattung dafür gesorgt, dass die Defizite und Optimierungsmöglichkeiten in Politik und Bevölkerung nicht bekannt waren und dass eine bedarfsgerechte Steuerung ausblieb. Daran ändert sich beim vorgeschlagenen System kaum etwas. Als zentraler Teil der Prinzipien müsste festgehalten werden, wie das Parlament die Möglichkeit erhält, über die relative und absolute Gewichtung der spezifischen Ziele zu entscheiden. Hilfreich wäre hier eine differenzierte Ausweisung der Budgets für die einzelnen Leistungsziele im Zahlungsrahmen und durch eine transparente Berichterstattung über die Ergebnisse bei den einzelnen Leistungen.

Die wichtigsten Differenzen zwischen den Vorschlägen BLW/WDZ und Vision Landwirtschaft im Überblick (fett: weitreichendere)

Prinzip/Massnahme	BLW	VL
ÖLN stofflich	Keine klaren Ziele	So verschärfen, dass stoffliche Probleme weitgehend gelöst (wenn nötig regional oder in speziellen Fällen auf Betriebsebene)
ÖLN Ökologischer Ausgleich	Idee „ökologischer Ausgleich“ mit Aufhebung 7%-Regel teilw. ausser Kraft gesetzt	7% beibehalten
Abgeltung Biol. Landbau und Extenso	Nein	Ja (nachweisliche Leistungen, siehe z.B. DOK-Versuch und zahlreiche Literatur aus In- und Ausland)
Eintretenskriterien	statisch/dirigistisch	Da konsequente Leistungsabgeltung, fallen diese weitgehend weg
Woran misst sich die Höhe der leistungsorientierten Zahlungen?	Keine Messlatte, damit keine klare Abgrenzung zur Einkommenspolitik	Anreize werden so gesetzt, dass definierte, regelmässig evaluierte Ziele realistisch zu erreichen sind.
„Tinbergenregel“	Jedes Instrument auf einen Leistungsbereich ausgerichtet („vertikal“)	Auch leistungsbereichübergreifende („horizontale“) Instrumente einbezogen: Beiträge für gesamtbetriebliche Leistungen mit hoher Synergiewirkung (Tierbesatz-Begrenzung und Biolandbau)
Vermeidung negativer Externalitäten	Nicht entschädigungsberechtigt	Unter bestimmten Voraussetzungen entschädigungsberechtigt
ÖLN Abgeltung	Nein	Ja. Gründe: - Hier vorgeschlagener ÖLN geht über die gesetzlichen Anforderungen hinaus - geht zudem über internationalen Standard hinaus - Ohne erhöhte Anforderungen Trittbrettfahren möglich (vom Image des CH-Standards profitieren, ohne etwas dazu beizutragen)
ÖLN gentechfrei	Nicht Bedingung	Bedingung
Transaktionskosten (Administration, Kontrolle)	Keine Hinweise	Konzeptansätze zur Minimierung vorhanden
Kulturlandschaftsbeitrag	Pauschal und nach Zonen	Gemäss tatsächlicher Erschwernis ausgerichtet Erschwernisbeitrag
Sozialbeiträge	Ja	Ja, aber zeitlich begrenzt
Instrument für Ökoausgleich	Ausschreibungen vorgesehen	Ausschreibungen nur für Spezialleistungen, die man nicht überall gleich abgelden kann
Instrument für Versorgungssicherheit	Weiterhin bzw. wieder Anbauprämien	Ausschreibung von Leistungen (Grund: hier kommt es nur auf die Gesamtmenge an.)
Einbettung in politischen Kontext	keine	-Budgets für einzelne Leistungsbereiche -Berichterstattung genauer beschrieben
Details zu den Instrumenten		Zahlreiche Abweichungen, die zu einer weniger aufwändigen, regional angepassteren und zielorientierteren Abgeltung von Leistungen führen dürften als die BLW-Vorschläge