Landwirtschaftspolitik

Direktzahlungen wirken gegen die Vielfalt

Von Andreas Bosshard, Agrarökologe und Geschäftsführer Vision Landwirtschaft, abosshard@visionlandwirtschaft.ch

Entgegen offizieller Beteuerungen wirkt heute ein Grossteil des Agrarbudgets gegen die Biodiversität. Die gesetzten Biodiversitätsziele werden weitgehend verfehlt. Wir benötigen dringend ein Direktzahlungssystem, das gezielt und transparent auf den Verfassungsauftrag der Landwirtschaft – und damit auf die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen – ausgerichtet ist. Konkrete Vorschläge für eine Reform der Agrarpolitik liegen vor.

Keine andere menschliche Tätigkeit beeinflusst die Artenvielfalt und die Lebensräume in unserem Land so stark wie die Landwirtschaft. Wie sie das tut, ist für den Zustand und die Zukunft der Biodiversität in der Schweiz von grösster Bedeutung.

Die Grüne Revolution hat unser Land nach dem Zweiten Weltkrieg im internationalen Vergleich besonders stark erfasst. Sie wurde lange als uneingeschränkter Erfolg empfunden und war es ohne Zweifel in vieler Hinsicht auch. Immer weniger Landwirte produzierten auf immer weniger Nutzfläche immer mehr Nahrungsmittel. Spätestens in den 1980er-Jahren wurden die enormen Produktionssteigerungen mehr und mehr zum Opfer ihres eigenen Erfolgs. Die produzierten Mengen konnten auf den Märkten nicht mehr abgesetzt werden. Butter- und Fleischberge lagerten in riesigen Kühlhäusern, und sogenannte Milchseen wurden zu Milchpulver verdampft und zu Dumpingpreisen in Drittweltländer exportiert, wo es die dortigen Märkte zerstörte. Diese Politik kostete die Schweizer Bürger über viele Jahre Milliarden. Gleichzeitig wurden die Umweltschäden immer drastischer und unübersehbarer.

Der öffentliche Unmut, der sich angesichts dieser Entwicklung aufgebaut hatte, führte schliesslich über verschiedene Volksinitiativen zur Agrarreform. Ihre Quintessenz wurde im landwirtschaftlichen Verfassungsartikel 104 festgehalten: Weg von der Planwirtschaft mit den gestützten Preisen, hin zu einer Entschädigung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen einer multifunktionalen, nachhaltigen Landwirtschaft. Der Verfassungsartikel 104 wurde 1996 mit überwältigendem Mehr vom Volk angenommen und galt als agrarpolitische Pionierleistung, welche weltweit Beachtung fand.

Falsche Anreize

Heute zeigt sich, dass die von der Verfassung vorgezeichnete Reform auf halber Strecke stecken geblieben ist. Über 80 Prozent der Agrarzahlungen, insbesondere die jährlich zwei Milliarden Franken an allgemeinen Direktzahlungen, müssen als nicht verfassungskonform bezeichnet werden. Sie sind letztlich nichts anderes als umdeklarierte Produktions- und Einkommensstützungen der alten Agrarpolitik, welche mit der Reform eigentlich hätten abgeschafft werden sollen. Sie sind nicht nur ineffektiv im Hinblick auf die Ziele der neuen Agrarpolitik, sondern behindern – wie zahlreiche Studien nachgewiesen haben – die Zielerreichung und eine nachhaltige, wirtschaftlich starke Landwirtschaft. Sie bieten starke Anreize zur Intensivierung der Produktion über das nachhaltige und volkswirtschaftlich günstige Mass hinaus. Gleichzeitig entschädigen sie die aufwändige Bewirtschaftung in den Grenzertragslagen nicht angemessen, so dass im Berggebiet die Landnutzung zurückgeht und das Ziel der Erhaltung der Produktionsgrundlagen leidet.

Die Fehlanreize der Agrarzahlungen und weitere ungeeignete Steuerungsinstrumente des Bundes sind auch für die vielerorts überhöhten Tierbestände verantwortlich, eine der Hauptursachen für die negativen Umweltwirkungen der Landwirtschaft. Die Tiere werden immer weniger mit selbst produziertem Futter ernährt. In den vergangenen zehn Jahren haben sich die Futtermittelimporte in die Schweiz auf heute täglich (!) 3000 Tonnen verdoppelt. Die Schweizer Landwirtschaft beansprucht damit im Ausland Ackerland im Umfang der Schweizer Ackerfläche. Bei uns führt dies zu Düngerüberschüssen, fehlenden Spielräumen für Ökoflächen und überdüngten Seen; in den Exportländern hat der durch den Futtermitteltourismus unterbrochene Stoffkreislauf Düngermangel, Boden- und Urwaldzerstörung zur Folge.

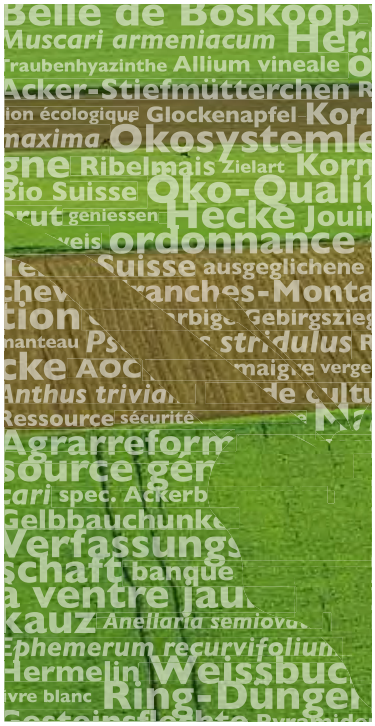

Foto Markus Jenny

Intensivierung im Berggebiet

Das erklärte Ziel der Agrarpolitik ist eine Zunahme der in den letzten Jahrzehnten dramatisch zurückgegangenen Biodiversität in der Kulturlandschaft. Infolge der ungünstigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen sinken die Bestände zahlreicher, bereits seltener Kulturlandarten aber nach wie vor. Im Berggebiet gehen täglich zehn Fussballfelder meist sehr artenreicher Flächen verloren. Sie werden zu Intensivwiesen, zu Brachland oder Wald. Im Mittelland sind auch nach bald 20 Jahren Ökoausgleich kaum ein Viertel des angestrebten 10%-Anteils an artenreichen Ökoflächen – bezogen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche – erreicht. Seit zehn Jahren stagniert die Ausdehnung der Ökoflächen auf tiefem Niveau, im Ackerbaugebiet geht sie gar seit einigen Jahren wieder zurück.

Was läuft schief? Die Pauschalzahlungen sind so hoch, dass die wenigen Prozent der Agrargelder, die im Sinne der Verfassung leistungsorientiert – beispielsweise zuguns-

ten der Biodiversität – ausgerichtet werden, keine oder nur eine sehr ineffiziente Wirkung entfalten können. Deshalb bewirken auch zusätzliche Anreize nur wenig. Solange die «Abreize» der allgemeinen und weiterer pauschaler Zahlungen die Bauern aus wirtschaftlichen Gründen zur (Über-)Intensivproduktion zwingen, wird sich auch mit noch höheren Ökoflächenbeiträgen das Blatt für die Biodiversität in der Kulturlandschaft nicht wenden. Mit dem Justieren einiger Schräubchen lässt sich das System nicht verfassungsgemäss gestalten. Es braucht grundlegendere Reformen.

Gesucht: Neues Direktzahlungssystem

Aufgrund einer parlamentarischen Motion musste der Bundesrat vor knapp einem Jahr ein Konzept vorlegen, wie diese Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems aussehen könnte. Zumindest einige der Probleme werden im Bericht klar angesprochen, und es werden Lösungsvorschläge gemacht – allerdings in wenig konkreter und noch unverbindlicher Weise. Folgende Frage, die der Bundesrat bisher noch nicht beantwortet hat, ist für den Erfolg der Reform entscheidend: Wie können die bisherigen Pauschalzahlungen (jährlich über zwei Milliarden Franken), in verfassungskonforme Leistungszahlungen umgelagert werden?
Vision Landwirtschaft ist ein Verein, der als Denkwerkstatt von Wissenschaftlern, Landwirten, Beratern und ehemaligen Chefbeamten gegründet worden ist und das Ziel verfolgt, den nötigen Druck für eine tatsächlich verfassungsgemässe Reform der Landwirtschaftspolitik aufzubauen. In aufwändiger Detailarbeit wurde ein alternatives Direktzahlungssystem entworfen, welches auf den bisher bewährten Elementen aufbaut und diese mit neuen, gezielt auf die Verfassung ausgerichteten Instrumenten ergänzt. Mithilfe eines Computermodells wurden die Wirkungen auf die Landwirtschaft und die Landschaft abgeschätzt. Die Resultate lassen aufhorchen: Die Biodiversität und fast alle weiteren gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft würden markant zunehmen. Alle Verfassungsziele könnten damit erreicht oder sogar übertroffen werden. Und dies bei gleichbleibenden Agrarausgaben. Was viele Bauern und selbst Ökonomen dabei erstaunt: Die Landwirte würden sogar mehr verdienen als heute, weil die Direktzahlungen effizienter eingesetzt würden. Warum und wie dies möglich ist zeigt das soeben erschienene «Weissbuch Landwirtschaft».

Biodiversität lässt sich fördern

Wie wirksam die Artenvielfalt in der Kulturlandschaft mit gezielten Massnahmen in kurzer Zeit gefördert werden kann, ohne dass die Produktion darunter leidet, zeigen die (bisher noch wenigen) Projekte mit Bauern, die neue Wege gegangen sind. Im schaffhausischen Klettgau beispielsweise, wo Landwirte in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden und mit Unterstützung der Vogelwarte die Ackerbaulandschaft markant aufgewertet haben, nahm die Zahl praktisch aller dort vorkommenden Rote Liste-Arten entgegen dem sonstigen Schweizer Trend markant zu oder es siedelten sich gar neue an. Dazu zählen Vogelarten wie das Schwarzkehlchen oder die Feldlerche, aber auch Feldhase und Wildbienenarten oder zahlreiche sehr seltene Ackerwildkräuter wie das Adonisröschen. Pilotprojekte wie AgriKuuL oder Kulturlandschaft Domleschg zeigten ähnliche Verbesserungsmöglichkeiten auch im Berggebiet. Die agrarpolitischen Rahmenbedingungen müssen endlich so gesetzt werden, dass solche Erfolge nicht Ausnahmen, sondern die Regel werden.

Weissbuch Landwirtschaft
Dieses Buch ist eine kritische und umfassende Auseinandersetzung mit der heutigen Agrarpolitik. Die Autoren zeigen, wie eine zeitgemässe, biodiversitätsfreundliche Agrarpolitik aussehen könnte.
A. Bosshard, F. Schläpfer, M. Jenny (2010): Weissbuch Landwirtschaft Schweiz. Analysen und Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik. Herausgegeben von Vision Landwirtschaft. Haupt Verlag, Bern. 272 S.