

Mehr Mittel für die nachhaltige Landwirtschaft

Kritik am Verordnungspaket zur Agrarpolitik 2011

Andreas Bosshard*

17.7.2011

Demnächst dürfte der Bundesrat das zweite Verordnungspaket zur Agrarpolitik 2011 verabschieden. Umweltverbände und einige Landwirtschafts- und Konsumentenorganisationen kritisieren den Entwurf. Er enthalte Neuerungen, die dem landwirtschaftlichen Verfassungsauftrag widersprechen, und behindere die weit hinter den offiziellen Zielen zurückbleibenden Natur- und Umweltleistungen der Schweizer Landwirtschaft.

Im Januar ging das zweite Verordnungspaket zur Agrarpolitik 2011 in die Vernehmlassung. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) hat die Stellungnahmen ausgewertet, überarbeitet und dem Bundesrat zur Verabschiedung unterbreitet. Von der heftigen Kritik verschiedener Verbände, die Anpassungen würden klar gegen agrarpolitische Zielsetzungen verstossen, ist so gut wie nichts eingeflossen. Die Begründung lautet seit Jahren gleich in solchen Angelegenheiten: Die Meinungen aus den Stellungnahmen seien so weit auseinandergegangen, dass sich keine wesentlichen Änderungen an den Entwürfen aufdrängen hätten.

Alter Wein in neuen Schläuchen

Eine breite Meinungspalette ist bei allen Vernehmlassungen die Regel. Jede Organisation hat ihr gutes Recht, für ihre eigenen Interessen einzustehen. Wie jede Politik ist aber auch die Agrarpolitik demokratisch festgelegten Zielen verpflichtet. Die Behörden haben den Auftrag, die Massnahmen darauf auszurichten und die öffentlichen Gelder wirksam dafür einzusetzen. Besonders im Bereich Umwelt werden diese Ziele aber, wie aus verschiedenen Studien unübersehbar geworden ist, massiv verfehlt. Wer davon ausging, die vorhandenen Spielräume der Optimierung seien genutzt worden für Verbesserungen, sieht sich getäuscht.

Eine der wichtigsten Stossrichtungen der Agrarpolitik 2011 ist die weitere Umlagerung der Mittel von der Marktstützung zu den Direktzahlungen. Damit soll dem landwirtschaftlichen Verfassungsauftrag (Art. 104) sowie internationalen Handelsregeln (WTO) Genüge getan werden. Mit den Direktzahlungen werden definitionsgemäss gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft abgegolten. Die nun vorliegenden Verordnungsanpassungen tun aber genau das nicht, sondern sind fast ausnahmslos auf ein anderes Ziel ausgerichtet: den Interessenausgleich. Die verschobenen Mittel sollen den verschiedenen Produktionsrichtungen möglichst im bisherigen Umfang zugutekommen. Statt «Milchmarktstützung» heissen die Gelder nun beispielsweise «Tierbeiträge».

Problematische Tierbestände

Besonders die Tierbeiträge wurden bereits in der alten Verordnung immer wieder als viel zu hoch oder gar verfassungswidrig kritisiert. Denn die nicht an Gegenleistungen gebundenen Zahlungen haben dazu geführt, dass in vielen Regionen und auf vielen Betrieben zu hohe und laufend zunehmende Tierbestände gehalten werden. Sie sind einer der Hauptgründe dafür, dass die Landwirtschaft von den wichtigsten agrarpolitischen Umweltzielen (Stickstoff, Phosphor, Biodiversität) bis heute weit entfernt ist und sich teilweise laufend weiter davon entfernt. Zudem hebeln die hohen Tierbeiträge die vergleichsweise vernachlässigbar kleinen Ökobeiträge aus, d. h. machen sie oft schlicht unattraktiv. Bereits jetzt besteht jeder zweite Direktzahlungs-Franken in den höheren Lagen aus Tierbeiträgen. Mit der neuen Verordnung werden mindestens 70 Millionen Franken mehr in die Tierbeiträge des Berggebietes fliessen, ohne Auflagen zur Verbesserung des Umweltschutzes oder des Tierwohles. Zudem wird die Herdengrösse als Bezugsobergrenze erhöht, was gemäss Auskunft des BLW zu einer weiteren Erhöhung der tierbezogenen Subventionen von 20 bis 25 Millionen Franken führt.

Veredelungs- statt Landwirtschaft

Gerne wird argumentiert, mit den Anreizen zur Intensivierung werde die einheimische Nahrungsmittelproduktion gestärkt. Das Gegenteil ist der Fall. Der einheimische Boden ist unter den heutigen Rahmenbedingungen bereits an seinen Produktionsgrenzen angelangt. Höhere Tierbestände können im Wesentlichen nur noch über erhöhte Futtermittel- und teilweise Düngerkäufe ernährt werden. Bereits heute werden jedes Jahr Hunderttausende von Tonnen Tierfutter aus Ländern eingeführt, in denen ein Teil der Bevölkerung Hunger leidet oder wo der Anbau gravierende Umweltschäden – beispielsweise die Zerstörung von weiten Urwaldgebieten oder Bodenerosion in riesigem Ausmass – verursacht. Verkauft werden die mit diesem Futter (mit)produzierten Fleisch- und Milcherzeugnisse dann als Schweizer Produkte.



Buntbrachen sind ökologisch sinnvoll. Sollen sie stärker als bis anhin gefördert werden? WILD / MEDIACOLORS

Auch für die Tallagen sind Wege einer «neutralen Mittelumlagerung» gefunden worden. So soll beispielsweise Mais neu als Grünland angerechnet werden können, so dass mehr Tiere betriebsberechtigt werden. Mais ist in der Schweiz als eine der problematischeren Kulturen bekannt im Hinblick auf die Bodenfruchtbarkeit, das Erosionsrisiko, die Gewässerbelastung und die Artenvielfalt.

Bereits die ebenfalls neu eingeführte Erhöhung der Zusatzbeiträge für die offene Ackerfläche begünstigt (auch) den Maisanbau. Diesem noch zusätzlich zu verstärken widerspricht jeglichen offiziellen Zielsetzungen und stellt darüber hinaus die Glaubwürdigkeit der Raufutter-Bei-

träge grundsätzlich in Frage, die explizit als Abgeltung einer Milch- und Rindfleischproduktion auf Wieslandbasis konzipiert wurden.

Zielkonforme Alternativen bekannt

Die Liste von zielwidrigen Anpassungen in den vorliegenden Verordnungen liesse sich noch verlängern. Manche solcher Fehlentwicklungen wurden in den vergangenen Jahren aufgrund der ausserordentlichen Komplexität der Agrarpolitik meist gar nicht mehr in der Öffentlichkeit thematisiert und gingen oft schlank durch. Um die Details zu analysieren und in die öffentliche Diskussion zu bringen, ist im August 2007 der Verein Vision Landwirtschaft gegründet worden – ein

Personaldienstleister in Sozialpartnerschaft eingebunden

Die Interessen von Swiss Staffing an einem eigenen GAV für temporär Arbeitende

Von Myra Fischer-Rosinger*

Der Verband der Personaldienstleister der Schweiz (Swiss Staffing) hat sich aktiv um einen eigenen Gesamtarbeitsvertrag für die temporär Arbeitenden bemüht und sieht sich nach fast einem Jahr am Ziel. Die Autorin legt im nachstehenden Beitrag dar, welche Gründe die Personalverleiher bewegt haben, sich eigenständig in die Sozialpartnerschaft einzubringen.

Die Herausforderung bestand für die Personaldienstleister darin, einen für alle temporär Arbeitenden geltenden, einheitlichen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) auszuhandeln, der zum einen die Eigenheit dieser Arbeitsform und die Interessen der Personalverleiher berücksichtigt und zum andern die Errungenschaften der verschiedenen geltenden, allgemeinverbindlich erklärten GAV aufrechterhält. Die ausgehandelte Vereinbarung stellt ein Novum in der Schweizer Sozialpartnerschaft dar. Bis dato beschränkten sich GAV auf eine Branche oder Firma. Der GAV für temporär Arbeitende umfasst hingegen mehrere Branchen – nämlich alle jene, in denen temporär Arbeitende eingesetzt werden. Im Vorfeld der Verhandlungen veranlasste juristische Abklärungen hatten ergeben, dass der Abschluss eines GAV, der nicht nach der Branche, sondern nach der Anstellungsart definiert wird, möglich ist. Rund 180 000 temporär Arbeitende erhalten mit dem neuen Vertragswerk neu einen GAV, der Mindestlöhne, Arbeitszeiten, Ferien- und Feiertagsentschädigungen, Weiterbildung, berufliche Vorsorge, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Kündigungsfristen und Probezeit regelt.

Die Motive der Personalverleiher

Für die bei Swiss Staffing organisierten Personalverleiher gab es mehrere Gründe, die Sozialpartnerschaft aktiv zu suchen. Erstens verzeichnet die Temporärarbeit in letzter Zeit ein starkes Wachstum. Der Branchenumsatz ist im letzten Jahrzehnt jährlich durchschnittlich um über 12 Prozent gewachsen. Mehr als 260 000 Personen arbeiten im Jahr 2007 temporär. Um sich als Arbeitsform der Zukunft zu etablieren, muss die Dienstleistung des Personalverleihs auf gesunde Beine gestellt und im Arbeitsmarkt verankert werden. Die Sozialpartnerschaft bildet eine gute Basis dafür. Branchenregeln sollen verhindern, dass Ein-

satzbetriebe aus ihrem Flexibilitätsbedürfnis heraus über den Kanal des Personalverleihs Lohndumping betreiben. Unlauterer Wettbewerb mittels Preis- bzw. Lohndumping durch «schwarze Schafe» unter den Personalverleiher soll mit einem branchenweiten GAV verhindert werden. Das ausgehandelte Vertragswerk soll deshalb nur in Kraft treten, wenn es allgemeinverbindlich erklärt wird. – Mit dem Abschluss eines GAV möchte die Personalverleiherbranche auch ihre Partnerrolle am Arbeitsmarkt betonen. Personalverleiher haben eine Vermittlerrolle zwischen stellensuchenden Menschen und personalsuchenden Firmen. Sie erfüllen ihren Auftrag am besten, wenn sie auf die Bedürfnisse beider Kundengruppen reagieren. Deshalb wurde der Dialog mit der Arbeitnehmerschaft gesucht.

Koalitionsrecht für Personalverleiher

Das den Personalverleiher verfassungsmässig zustehende Koalitionsrecht konnte Swiss Staffing mit der Aufnahme von GAV-Verhandlungen durchsetzen. Die Personalverleiher hatten bis heute kein demokratisches Mitspracherecht bei der Erarbeitung der sie betreffenden Regelwerke. Wurde ein von Sozialpartnern einer Branche ausgehandelter Gesamtarbeitsvertrag allgemeinverbindlich erklärt, galt er umgehend auch für die Personalverleiher, obwohl diese nie Gelegenheit gehabt hatten, sich in die Aushandlung des Vertragswerkes einzubringen. Die Sozialpartner der einzelnen Branchen hatten überdies die Möglichkeit, sich für die administrative Umsetzung ihres GAV über Vollzugsbeiträge entschädigen zu lassen. Dies blieb den Personalverleiher bis dato verwehrt, da sie nicht Vertragspartner waren. So erwuchs ihnen grosser administrativer Mehraufwand, der nicht abgegolten werden konnte.

Weiter möchte der Verband mit seinem Schritt in die Sozialpartnerschaft einen Beitrag zur Umsetzung des Flexicurity-Konzepts leisten. Der erhöhte Flexibilisierungsdruck ist eine Realität, der man sich nicht verweigern kann. Dennoch darf dadurch der Anspruch der Arbeitnehmenden auf soziale Sicherheit nicht unterminiert werden. Gefragt sind deshalb Lösungen, die eine flexible Personaldienstleistung für Einsatzbetriebe sicherstellen, gleichzeitig aber das Bedürfnis der Arbeitnehmenden nach sozialer Sicherheit erfüllen.

Der Abschluss eines GAV für temporär Arbeitende in der Schweiz fällt mit der Einigung des Rates der Europäischen Union bezüglich der Richtlinie über Temporärarbeit (Temporary Agency Work Directive) zusammen. Inhaltlich stehen sich die beiden Regelwerke nahe. Auch die

fachlich breit abgestützter Verbund von Bauern Landwirtschafts- und Umweltafachleuten. Sein Hauptanliegen ist aber nicht die Kritik, sondern die Entwicklung und Kommunikation konkreter Alternativen zur Unterstützung einer nachhaltigen Landwirtschaft. Und solche existieren.

So forderte Vision Landwirtschaft in der Vernehmlassung, statt mit erhöhten Beiträgen für Tierhalter und Mais-Kulturen die Intensivierung der Landwirtschaft und die damit einhergehenden Folgeschäden zu fördern, die Gelder umzulagern in zielorientierte Beiträge, die konkrete Leistungen abgelteten. So schlugen wir vor, im Berggebiet die Hangbeiträge und die Sömmerungsbeiträge anzuheben. Dies würde die zunehmende Einwaldung im Berggebiet bremsen. Täglich gibt die Landwirtschaft die Fläche von 10 Fussballplätzen der Verbrachung preis. Oft sind davon gerade die artenreichsten, weil steilen und extensiv genutzten Flächen betroffen. Und statt Obergrenzen für die Grösse von Tierbeständen aufzuheben, müssten die dadurch «frei» werdenden 20 bis 25 Millionen Franken in eine längst fällige Erhöhung der Beiträge für Ökoflächen im Berggebiet investiert werden. Denn im Berggebiet, v. a. in den höheren Lagen, erhalten Ökoflächen nur einen Bruchteil der Beiträge verglichen mit dem Talgebiet, obschon ihre Bewirtschaftung viel arbeitsintensiver ist und sie in der Regel eine viel höhere Qualität aufweisen. Ebenso forderten wir, die Beiträge für einen der wichtigsten Ökoflächentypen im Talgebiet, für Bunt- bzw. Rotationsbrachen, nicht wie jetzt gescheher zu kürzen. Es geht also nicht um einen Abbau der Direktzahlungen, sondern um eine längst fällige Umlagerung von zielwidrigen Pauschalzahlungen in einen verfassungsgemässen Einsatz der öffentlichen Mittel.

Die Defizite der Schweizer Agrarpolitik veranlassten eine Kommission des Ständerates, das BLW zu beauftragen, das gegenwärtige System zu analysieren und Vorschläge für eine verbesserte Zielorientierung zu erarbeiten. Vor diesem Hintergrund sind die Rückschritte besonders unverständlich. Sie geben den Landwirten Zeichen in die diametral falsche Richtung. Eine Korrekturmöglichkeit liegt nun beim Bundesrat.

EU-Lösung sieht die grundsätzliche Gleichbehandlung von temporär Arbeitenden und Festangestellten (equal treatment) vor, überlässt der Mitgliedsstaaten aber eine gewisse Flexibilität in der Umsetzung dieses Grundsatzes und gewährt verschiedene Möglichkeiten, um von diesem Grundsatz abzuweichen. In Grossbritannien bei spielsweise erhalten temporär Arbeitende erst ab der 13. Einsatzwoche das Recht auf gleicher Lohn wie regulär Angestellte. Die Schweiz: Lösung sieht eine weitgehende Gleichstellung punkto Lohn ab dem ersten Einstellungstag vor.

Zur Förderung der Flexibilität am Arbeitsmarkt sieht der neue GAV in den Bereichen BVC und Krankentaggeld hingegen analog der britischen Lösung Abweichungen vom Gleichbehandlungsgrundsatz während der ersten drei Monate der Beschäftigung vor.

Aus makroökonomischer Sicht ist die (Teil-)Übertragung der Arbeitsmarktregulierung von Gesetzgeber an die Sozialpartner zu begrüssen. Der Staat regelt damit insgesamt weniger; die Flexibilität des Arbeitsmarktes bleibt erhalten, was sich insgesamt positiv auf die Beschäftigung auswirkt. Die von den Sozialpartnern ausgehandelt Zusatzregeln können auf Branchen- oder Firmeniveau definiert werden. Es resultieren differenziertere Lösungen, als wenn der Staat schweizweit geltende Regeln festsetzen hätte.

Die Medaille hat auch eine Kehrseite

Der mit einem GAV erzielte soziale Frieden schützt vor volkswirtschaftlichen Effizienzverlusten durch Streiks. Ein branchenweit geltende GAV hat den Vorteil, einen allfälligen «race to the bottom» durch die Branchenunternehmen mittel Preis- bzw. Lohndumping zu verhindern. Die Kehrseite der Medaille ist allerdings, dass so auch die Gewerbefreiheit und damit gewisse positive Effekte des Wettbewerbs – etwa bei den Preisen eingeschränkt werden. Hinzu kommt, dass Mindestlöhne zu mehr Arbeitslosigkeit führen (können). Eine festgelegte Lohnuntergrenze birgt die Gefahr, dass Unternehmen auf billigere Produktionsfaktoren – Maschinen – oder auf günstiger Standorte im Ausland ausweichen. Damit gehen Arbeitsplätze in der Schweiz verloren.

Umso wichtiger ist es, falls dennoch zum Mittel von Mindestlöhnen gegriffen wird, diese nach Region und/oder Qualifikation zu differenzieren wie dies im Falle des Temporär-GAV gescheher ist. Es ist wichtig, im Rahmen von gesamtarbeitsvertraglichen Lösungen ein Gleichgewicht zu finden, das die Marktkräfte lenkt, ihnen aber nicht entgegenwirkt.

* Andreas Bosshard ist Geschäftsführer des Vereins Vision Landwirtschaft.

* Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Swiss Staffing, dem Verband der Personaldienstleister der Schweiz.