

Auswirkungen tiergebundener Direktzahlungen auf die ökologischen Ausgleichsflächen im Schweizer Berggebiet

A. Zimmermann, A. Ferjani und Ch. Flury¹

Abstract - Ein wichtiges Element der geplanten Reform des Direktzahlungssystems in der Schweiz ist die Umlagerung der tierbezogenen Beiträge in flächegebundene Versorgungssicherheitsbeiträge. Eine ex-ante Wirkungsanalyse mit dem Sektormodell SILAS zeigt, dass eine solche Umlagerung aus wirtschaftlicher und ökologischer Sicht positiv zu beurteilen ist. Ohne tiergebundene Direktzahlungen reduziert sich die Nutzungsintensität und es werden deutlich mehr Flächen extensiviert. Kritisch zu beurteilen ist der erwartete Rückgang der bewirtschafteten Wiesen- und Weidefläche, welcher mit der Umlagerung aber abgeschwächt werden kann.

EINFÜHRUNG

Die Bergregion umfasst mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 410'000 Hektaren und rund 540'000 Hektaren Sömmerungsweiden fast 60% der landwirtschaftlich genutzten Flächen in der Schweiz. An die Bewirtschaftung sind vielfältige Leistungen gekoppelt, deren Erbringung massgeblich zur Multifunktionalität der Landwirtschaft beiträgt.

Neben ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung ist die Berglandwirtschaft für die Erhaltung der Kulturlandschaft und die Förderung der Biodiversität zentral, beherbergen die Berggebiete doch einen Grossteil der zu erhaltenden Arten und Lebensräume (Walter, 2010). So finden sich in der Bergregion gegen 90% der artenreichen Wiesen und Weiden der Schweiz (Stöcklin, 2007). Deren Erhaltung hängt – wie die Bewirtschaftung der Wiesen und Alpweiden an sich – grundlegend von den agrarpolitischen Fördermassnahmen ab. Im Vordergrund stehen dabei die Direktzahlungen, mit denen gemäss Schweizer Bundesverfassung die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft gefördert werden (Art. 104 BV).

WEITERENTWICKLUNG DER DIREKTZAHLUNGEN

Die Schweizer Agrarpolitik unterliegt seit Anfang der 1990er Jahre einem stetigen Anpassungsprozess. Während das Direktzahlungssystem seit 1999 weitgehend unverändert blieb, liegt mit der aktuellen Reform AP 14-17 ein Vorschlag zu einer grundlegenden Neuausrichtung des Fördersystems vor. Die Direktzahlungen sollen künftig konsequent auf die

von der Bevölkerung gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Land- und Alpwirtschaft ausgerichtet werden. Durch den Einsatz zielgerichteter Instrumente sollen sich die Wirksamkeit und die Effizienz der Direktzahlungen verbessern.

Ein Hauptelement der Reform der Direktzahlungen ist eine Umlagerung der tierbezogenen Beiträge in flächegebundene Versorgungssicherheitsbeiträge. Mit der Ablösung der tiergebundenen Direktzahlungen sollen die Anreize zur Haltung möglichst vieler Tiere und damit zur Intensivierung der Flächennutzung korrigiert werden. Die Bergregion ist von der Umlagerung insofern betroffen, als bisher rund 865 Mio. CHF tiergebundene Direktzahlungen an Bergbetriebe ausgerichtet wurden (Beiträge für Raufutter verzehrende Tiere und für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen; Agrarbericht 2011). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich eine Umlagerung auf die Berglandwirtschaft, auf die Flächennutzung und auf die Bewirtschaftung der ökologischen Ausgleichsflächen auswirkt.

METHODE

Die Auswirkungen einer Umlagerung der tiergebundenen Direktzahlungen auf die Flächennutzung werden mit dem Sektormodell SILAS abgeschätzt (vgl. Mack und Flury 2006). SILAS ist ein dynamisches Optimierungsmodell für den Schweizer Agrarsektor. Das Modell basiert auf dem Regionshofkonzept und unterteilt den Agrarsektor in acht nach Produktionsbedingungen abgegrenzte Regionen. Für die Regionen werden die wichtigsten tierischen und pflanzlichen Produktionsaktivitäten abgebildet, speziell auch die ökologischen Ausgleichsflächen. Das Modell ist mit einem Marktmodell verknüpft und optimiert für vorgegebene Rahmenbedingungen die Produktionsstrukturen unter Maximierung des sektoralen Unternehmenseinkommens.

Für die Berechnungen geben wir mit dem Zeithorizont 2020 zwei Szenarien vor: 1. Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems mit einer Beibehaltung der tiergebundenen Direktzahlungen (WDZ+TB). Aufgrund des Mittelbedarfs für die Tierhaltungsbeiträge werden keine Grünlandbeiträge ausgerichtet und die Alpfungsbeiträge auf dem heutigen Niveau belassen. 2. Weiterentwicklung des Systems mit vollständiger Flächenbindung aller Direkt-

¹ Albert Zimmermann, Ali Ferjani und Christian Flury arbeiten an der Eidgenössische Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART, CH-8356 Ettenhausen, Switzerland (albert.zimmermann@art.admin.ch).

zahlungen (WDZ). Eine Übersicht zu den Preis- und Kostenannahmen findet sich in Mann et al. (2012).

ERGEBNISSE

In beiden Szenarien sinkt die landwirtschaftlich genutzte Fläche in der Bergregion gegenüber der heutigen Situation (Tabelle 1). Unterhalb der Waldgrenze wachsen diese Flächen ein und gehen in Wald über. Im Szenario WDZ+TB ist der Rückgang jedoch bedeutend ausgeprägter, was sich mit dem Wegfall der heutigen Flächenbeiträge für Grünland erklärt. Zudem sinkt der Raufutterbedarf aufgrund der Leistungssteigerungen in der Tierhaltung und den tieferen Tierbeständen, welche ein Resultat des anhaltenden Preisdrucks sind. Die tierbezogenen Beiträge im Szenario WDZ+TB vermögen diese Entwicklung kaum zu beeinflussen. Aus dem „parallelen“ Rückgang der Landnutzung und des Tierbestandes resultiert im Szenario WDZ+TB ein unveränderter Tierbesatz (GVE/ha), währenddem sich dieser im Szenario WDZ verringert. Dies ermöglicht eine abgestufte Nutzungsintensität und eine Förderung der Biodiversität auf Wiesen und Weiden. Wegen des sinkenden Raufutterbedarfs geht auch die Nutzung der Sömmerungsweiden in beiden Szenarien deutlich zurück. Im Szenario WDZ mit einem höheren Alpungsbeitrag ist der Anteil der gesömmerten Tiere jedoch leicht höher als im Szenario WDZ+TB.

Die Anlage und Pflege von ökologischen Ausgleichsflächen nimmt im Szenario WDZ+TB trotz der wegfallenden allgemeinen Flächenbeiträge zu. Mangels Nutzungsalternativen werden die Flächen vermehrt extensiv oder wenig intensiv bewirtschaftet, um die Ökobeiträge in Anspruch nehmen zu können. Im Szenario WDZ ist die Zunahme sogar noch deutlich ausgeprägter, weil die flächengebundenen Grünlandbeiträge die Wirtschaftlichkeit der Ökoflächen erhöhen. Die Flächenzunahme gegenüber der heutigen Situation beträgt rund 20%, besonders stark ausgedehnt werden extensive Wiesen und Hecken.

Tabelle 1. Entwicklung der Strukturen von 2011 bis 2020.

	2011	WDZ	WDZ
		+TB	
Flächennutzung (1000 ha)	290.0	253.8	279.0
Tierbestand (1000 GVE)	308.4	264.9	254.4
Tierbesatz (in GVE/ha)	1.21	1.20	1.09
Sömmerung (1000 NST)	231.9	190.2	189.7
Ökol. Ausgleich (1000 ha)	41.6	43.5	49.9
Extensive Wiesen (1000 ha)	17.2	18.3	22.2
Wenig int. Wiesen (1000 ha)	20.0	20.7	22.5
Streueflächen (1000 ha)	3.8	3.8	3.8

Stagnierende Produktpreise und steigende Faktorkosten führen weiterhin zu einem Druck auf die Einkommen und den Strukturwandel in der Berglandwirtschaft. Trotz des geringeren Rückgangs der Tierbestände im Szenario WDZ+TB ist das Sektoreinkommen tiefer als im Szenario WDZ (Abbildung 1). Gründe für diese tieferen Einkommen im Szenario WDZ+TB sind hohe Kosten in der Tierhaltung, tiefere Produktpreise bei höherem Angebot und die geringere Inanspruchnahme der Direktzahlungen. Im Vergleich zu heute resultiert aber in beiden Szenarien ein sektoraler Einkommensrückgang um 4% (WDZ) bis 6% (WDZ+TB). Auf der Ebene der Betrie-

be resultieren bei einem erwarteten jährlichen Strukturwandel von 1.4% trotzdem (nominal) höhere Betriebseinkommen und Arbeitsverdienste für die Beschäftigten in der Landwirtschaft.

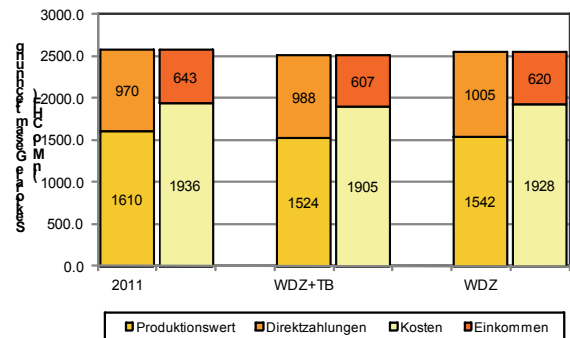


Abbildung 1. Entwicklung der sektoralen Gesamtrechnung von 2011 bis 2020.

FOLGERUNGEN

Allgemein ist die geplante Umlagerung der tierbezogenen Direktzahlungen in flächengebundene Zahlungen für das Berggebiet aus ökonomischer wie auch aus ökologischer Sicht positiv zu beurteilen. Letzteres gilt speziell mit Blick auf die zu erwartende Ausweitung extensiv oder wenig intensiv genutzter Ausgleichsflächen. Kritisch einzustufen ist hingegen die Umsetzung des weiterentwickelten Direktzahlungssystems mit tierbezogenen Beiträgen. Ohne direkte Förderung der Grünlandnutzung würde die Sicherung des in der Schweizer Bundesverfassung festgelegten Ziels der Erhaltung der natürlichen Produktionsgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft gefährdet. Bis zum Jahr 2020 würden gegen 12% der landwirtschaftlichen Nutzflächen brachfallen und ein markanter Anteil der Sömmerungsweiden nicht mehr genutzt werden. Von der Nutzungsaufgabe betroffen wären in erster Linie marginale Flächen, welche bisher meist extensiv oder wenig intensiv genutzt wurden.

Der mit der Umlagerung der tierbezogenen Direktzahlungen verbundene Rückgang der Tierbestände und des Tierbesatzes ermöglicht auf der einen Seite eine abgestufte Nutzungsintensität und eine Förderung der Biodiversität auf den genutzten Wiesen und Weiden. Auf der anderen Seite sichern die zusätzlichen Grünlandbeiträge eine weitgehende Offenhaltung der marginalen Flächen in der Bergregion, was eine Grundvoraussetzung für die zukünftige Erhaltung und Förderung der Biodiversität ist.

LITERATUR

- Mack, G. und Flury, C. (2006). Auswirkungen der Agrarpolitik 2011. Bern, Bundesamt für Landwirtschaft.
- Mann, S., Zimmermann, A., Möhring, A. Ferjani, A. und Lanz, S. (2012) Welche Auswirkungen hat die Umlagerung der tierbezogenen Direktzahlungen? *Agrarforschung*, eingereicht.
- Stöcklin, J., Bosshard, A., Klaus, G., Rudmann-Maurer, K. und Fischer, M. (2007). Landnutzung und biologische Vielfalt in den Alpen. Zürich: vdf Hochschulverlag AG.
- Walter, T. (2010). Beitrag der Berglandwirtschaft zur Biodiversität. *Montagna* (10): 10-11.