

«Widersprüchliche und vielfältige Direktzahlungen»

Der Agrarhistoriker Peter Moser erläutert das wichtigste Instrumentarium in der Schweizer Agrarpolitik.

Markus Schär für K+P: Was führte zur Einführung der Direktzahlungen in die Schweizer Agrarpolitik?

Vom Ende des Ersten Weltkriegs bis in die 1980er Jahre bestand das Oberziel der staatlichen Agrarpolitik darin, die Ernährung der Gesamtbevölkerung sicherzustellen. Dieser Zielsetzung wurden im Konfliktfall die anderen, von der Agrarpolitik ebenfalls angestrebten Ziele (z. B. die Stützung der Produzentenpreise mangels Marktmacht der vielen Bauern gegenüber den wenigen, mächtigen Abnehmern oder die Weltmarktintegration der Agrarproduktion) untergeordnet. Weil in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Motorisierung und der Chemisierung sowie mit der handelspolitisch erwünschten Steigerung der Futtermittelimporte das Produktionsvolumen viel grösser wurde, wich der Mangel an Nahrungsmitteln innert kürzester Zeit einer punktuellen Überproduktion, die als Milchseen oder Butterberge in die Geschichte eingingen. Insgesamt blieb die Selbstversorgung der Schweiz mit Nahrungsmitteln im internationalen Vergleich jedoch tief.

Ab den späten 1950er Jahren versuchte die Politik die neuen Probleme mit komplexen Massnahmen im Bereich der Produktion in den Griff zu bekommen. Zuerst mit Preisabzügen zur Finanzierung der Kosten, die bei der Verwertung leicht verderblicher Produkte entstanden. Dann durch die Kontingentierungen der Produktion im Inland und die Förderung des Exports mit Beihilfen. Gleichzeitig ging man dazu über, die Preis- und Zollpolitik als Steuerungsinstrument punktuell durch Direktzahlungen zu ergänzen. Die



Agrarpolitik gemäss BLW. Es fliessen Gelder, es wird «produziert» und Ökologie «hergestellt». Aber wo bleiben die BäuerInnen und die KonsumentInnen?

Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)

staats- und verbandsnahen Akteure gingen davon aus, dass auch mit Direktzahlungen die bisherigen agrarpolitischen Zielsetzungen erreicht werden konnten. Andere, vor allem am Import von Nahrungsmitteln interessierte Handels- und Verarbeitungskreise sahen in den Direktzahlungen ein griffigeres Instrument, um ihre Zielsetzungen schneller und umfassender zu erreichen. Und Umweltschutzorganisationen erblickten in den Direktzahlungen die Möglichkeit, ihre Vorstellungen von «mehr Natur» besser durchsetzen zu können.

K+P: Welche Funktionen haben Direktzahlungen in der gegenwärtigen Marktordnung?

Ganz unterschiedliche – und damit auch sich widersprechende. Der Politik und der Verwaltung dienen sie dazu, um die neu postulierten primären Zielsetzungen von «mehr Markt» und «mehr Ökologie» nach Möglichkeit zu erreichen. Zivile Gruppierungen versuchen, ihre je spezifischen Ziele durch eine entsprechende Ausgestaltung der Direktzahlungen zu erreichen. Deshalb stürzten sich alle, die in der Landwirt-

schaft etwas beibehalten oder verändern wollen, zuerst auf die Direktzahlungen. Damit wird zugleich der Eindruck vermittelt, dass Bauern und Bäuerinnen mechanisch auf Geldflüsse reagieren, und dass mit Geld alles erreicht werden kann. **Die Direktzahlungen sind ein Ausdruck der weit verbreiteten Illusion, dass zur gleichen Zeit alles zu erreichen und zu haben sei: mehr Markt, mehr Natur, mehr Gerechtigkeit, mehr Sicherheit, mehr Freiheit usw.**

K+P: In welchem Zusammenhang stehen die Direktzahlungen mit dem Agrarfreihandel?

Solange die Transportkosten so tief sind, sinken bei internationalem Wettbewerb und wachsenden Märkten die Preise der Produzenten. Direktzahlungen werden deshalb als Kompensation gesehen – sie sind WTO-kompatibel. Gleichzeitig erlauben die Direktzahlungen es den Abnehmern noch mehr Druck auf die Produzentenpreise auszuüben, denn sie können nun argumentieren, dass ein immer grösserer Teil der Produktionskosten durch Direktzahlungen ab-

gegolten werde. **Das führt zur (vordergründig betrachtet) paradoxen Situation, dass die Produktion immer mehr vom Staat abhängig wird, je «freier» der Handel organisiert wird.**

K+P: Haben die Direktzahlungen einen Einfluss auf den Strukturwandel?

Mit der konkreten Ausgestaltung des Direktzahlungssystems, z. B. über die Definition der Standardarbeitskraft (SAK), kann die Politik den Strukturwandel viel konkreter beeinflussen als vorher über die Preispolitik. So konnte etwa die Tierhaltung durch gezielte Massnahmen massiv verbessert werden. **Und mit der in der AP14-17 enthaltenen Fokussierung auf die Fläche werden nun logischerweise grössere Betriebe bevorzugt.** Allerdings schaffen die Direktzahlungen für BetriebsleiterInnen immer auch Möglichkeiten, das für bestimmte Leistungen erhaltene Geld ganz anders als vom Gesetzgeber und von der Verwaltung vorgesehen einzusetzen – etwa um eine Investition zu tätigen statt zu konsumieren.

K+P: Wie haben sich die Direktzahlungen auf die Einkommenssituation der BäuerInnen und auf die Produzentenpreise ausgewirkt?

Im Bezug auf die Einkommen kann man keine klare Tendenz herauslesen. Hingegen haben die Direktzahlungen den Druck auf die Produzentenpreise sicher erhöht – und gleichzeitig den Druck auf die Preise derjenigen, von denen die Bauern sogenannte Vorleistungen beziehen (Futtermittelindustrie, Umweltbüros, Agrochemie, Maschinenhersteller, Tierärzte, Treuhänder usw.) verringert.

Die Zahlungsfähigkeit der Bauern diesen Kreisen gegenüber hat sich wegen den Direktzahlungen massiv erhöht. Direktzahlungen sind also viel mehr als lediglich Einkommensstützen für die Landwirtschaft. **Die Bauern dienen immer auch als Durchlauferhitzer für Geldflüsse von den Steuerzahlern hin zum Gewerbe, zur Industrie, zu Importeuren und zu Dienstleistern im Umweltbereich.** Das ist einer der Hauptgründe, weshalb das Direktzahlungssystem politisch so gut verankert ist bzw. fast nur von denen grundsätzlich kritisiert wird, an die die Direktzahlungen ausbezahlt werden – nämlich von den Bauern.

K+P: Kommen die Direktzahlungen auch den KonsumentInnen zugute?

Teilweise ja – wenn man der Ansicht ist, dass tiefe Preise per se gut seien für die KonsumentInnen. Da der grösste Teil der Kosten für die Nahrungsmittel heute in der Verarbeitung und im Handel anfallen, und nicht mehr in der Produktion, sinken die Konsumentenpreise jedoch nicht annähernd so stark wie die Preise der Produzenten seit der flächendeckenden Einführung der Direktzahlungen.

K+P: Ist das Modell der Direktzahlungen grundsätzlich sinnvoll?

Direktzahlungen sind wie Krücken: Sie können einen Muskelschwund auslösen und eine momentane Abhängigkeit noch verstärken und verfestigen – oder sie können dazu benutzt werden, um etwas Eigenständiges zu erreichen, das die Direktzahlungen womöglich einmal wieder überflüssig machen könnte. Aber das geht im Bereich der Ernährung nur, wenn ProduzentInnen und KonsumentInnen sich einig werden und zusammen vorgehen, um das gemeinsame Ziel zu erreichen.

K+P: Was wäre allenfalls eine Alternative zum Direktzahlungssystem?

Alternativen gibt es immer in nicht-totalitären Gesellschaften. **Allerdings kann man Alternativen nicht einfach einkaufen wie Fertigpizzas. Eigenständige Lösungen muss bzw. darf man sich selbst erarbeiten.** KonsumentInnen und ProduzentInnen erreichen nur dann etwas, wenn sie gemeinsam Ziele formulieren und diese zusammen umsetzen – wie beispielsweise in der regionalen Vertragslandwirtschaft. Wenn einmal ein Konsens geschaffen ist, dass die Risiken geteilt und der Aufwand für eine nachhaltige Produktion fair abgegolten wird, dann braucht es vielleicht auch keine Direktzahlungen mehr. ●

Von «Brot und Blumen» und vom «umgekehrten Strukturwandel»

Ein Gespräch mit Martin Bossard/Bio Suisse und Rudi Berli/Uniterre über die AP14-17.

Die Kontroverse über die neue Agrarpolitik ist nach der parlamentarischen Bereinigung und der Vorlage des Verordnungsentwurfs neu aufgeflammt. Das Bioforum hat sich mit Martin Bossard und Rudi Berli zum Gespräch über die AP14-17 getroffen. Martin Bossard ist Leiter Politik bei Bio Suisse und unterstützt die AP14-17 im Namen des Verbandes. Rudi Berli von Uniterre Sektion Genf lehnt die neue Agrarpolitik ab und will ein Referendum. In der angeregten Diskussion wurde deutlich, dass Bossard und Berli trotz ähnlicher Zielrichtungen grundlegend verschiedene Standpunkte dazu haben, wie die neue Agrarpolitik einzuschätzen sei, und was sie bewirken werde.

Markus Schär & Jakob Weiss für K+P: Das Parlament hat die AP14-17 mit grosser Mehrheit verabschiedet. Das Bundesamt für Landwirtschaft hat den Verordnungsentwurf dazu ausgearbeitet, dessen Anhörung bis Ende Juni 2013 dauert. Das BLW schreibt zur aktuellen Reform, dass damit die Innovation in der Land- und Ernährungswirtschaft stärker unterstützt, die Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessert und die gemeinwirtschaftlichen Leistungen gezielter gefördert werden sollen. Martin Bossard, wie beurteilst du als Vertreter von Bio Suisse diese Reform?

Martin Bossard: Man hat das Direktzahlungssystem weiterentwickelt, weil das bisherige System deutliche Nachteile aufweist. Die tierbezogenen Beiträge führten zum Beispiel zu einer teilweise zu intensiven Tierhaltung und zu einer Überproduktion im Milchbereich. Die neue Agrarpolitik korrigiert dies ein Stück weit, indem der Ackerbau stärker gefördert wird. Das bisherige System erbringt nicht genügend ökologische Leistungen. Das sieht man z. B. bei den Stickstoff- und Phosphor-Überschüssen. Die Mittel wurden bis jetzt zu wenig zielgerichtet eingesetzt. **Die Schweiz investiert sehr viel Geld in die Agrarpolitik, und der Steuerzahler erwartet, dass die in der Verfassung für die Landwirtschaft vorgesehenen Zwecke auch erfüllt werden. Dies sind eine sichere, günstige und marktge-**

rechte Produktion, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie tier- und umweltfreundliche Produktionssysteme. Da bestehen heute grosse Defizite, die der Bundesrat mit gezielten Direktzahlungen vermindern will. Zudem zeigen die Berechnungen des Bundes ein um 110 Millionen Franken höheres landwirtschaftliches Einkommen. Ein weiterer Punkt ist die Gentechnik-Freiheit. Wir haben mit dem Bauernverband zusammen erreicht, dass das Moratorium bis 2017 verlängert wird. Dieses würde ohne AP14-17 Ende 2013 auslaufen – was aus unserer Sicht sehr problematisch wäre.

Das System bietet Biobauern gute Chancen. Sie sind ja bereits auf dem Weg, den der Bundesrat für die gesamte Landwirtschaft anstrebt. Nämlich die gute Kombination von beidem: Brot und Blumen. Das ist kein Gegensatz für uns. Denn: Ohne hohen «Swissness»-Gegenwert in der Ökologie und beim Tierwohl werden die Konsumenten noch mehr billigere Produkte aus dem Ausland beziehen. Aber auch die Biobauern müssen sich bewegen. Die neue Agrarpolitik bringt ihnen anfangs leicht höhere Direktzahlungen, durchschnittlich 3% mehr als heute. Innerhalb von acht Jahren müssen aber auch sie im Schnitt 12% Übergangsbeiträge mit neu zu erbringenden Leistungen kompensieren, wenn sie 2021 noch gleich viele Direktzahlungen wie heute erhalten wollen.