

Manfred Bötsch: «Die Biobeiträge bleiben im neuen System drin»

Mit dem Vorschlag eines neuen Direktzahlungssystems hat das Bundesamt für Landwirtschaft für Aufregung gesorgt. Der Biolandbau machte sich Sorgen, weil die Biobeiträge abgeschafft werden sollten. Nun seien sie wieder drin, sagt Direktor Manfred Bötsch in einem ausführlichen Gespräch mit bioaktuell, zeigt wo und erklärt, welche Vorteile das neue System bringen wird, sofern es die politischen Hürden schafft.

bioaktuell: *Wohin wollen Sie die Schweizer Landwirtschaft führen?*

Manfred Bötsch: Das haben wir im Bericht klar skizziert: Wir wollen den bestehenden Verfassungsartikel, der in der Bevölkerung nach wie vor grosse Unterstützung geniesst, umsetzen. Das bedeutet: eine gepflegte Landschaft, hohe Biodiversität, Erhaltung der Ressourcen und einen Beitrag zur Ernährung der Bevölkerung auf qualitativ hohem Niveau. Solange wir diese Ziele erreichen, steht die Bevölkerung voll hinter der Landwirtschaft. Differenzen gibt es bei der Prioritätensetzung.

Die Schweizer Agrarpolitik hat sich seit den frühen 1990er-Jahren mit der Einführung der Direktzahlungen etabliert und funktioniert ziemlich gut. Warum ist es jetzt plötzlich nötig, sie umzubauen?

Wir konnten in allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit Fortschritte erzielen: in der Ökologie, in der Wirtschaftlichkeit und im Sozialen ...

«Aus der Viehzucht wissen wir, dass in einem Zuchtprogramm, in dem man viele verschiedene Ziele gleichzeitig anstrebt, der Fortschritt je Ziel bescheidener ist, als wenn wir nur ein Ziel verfolgen würden.»

Die Bauern und Bäuerinnen, die ihre Rechnungen nicht mehr zahlen können, würden dies vermutlich nicht bestätigen.

Damit sind wir mitten im Thema: Die Bauern sind der Meinung, wirtschaftlich müsste mehr drinliegen, die Ökologen sind unzufrieden mit den Fortschritten in der Ökologie und wieder andere sind unzufrieden mit dem Zustand des ländlichen Raumes. Aus der Viehzucht wissen wir, dass in einem Zuchtprogramm, in dem man viele verschiedene Ziele gleich-

zeitig anstrebt, der Fortschritt je Ziel bescheidener ist, als wenn wir nur ein Ziel verfolgen würden. Wenn wir das System Landwirtschaft als Ganzes betrachten, können in jeder Hinsicht Fortschritte ausgewiesen werden.

Die eingeschlagene Richtung stimmt also. Dann könnte man ja alles beim alten lassen.

Zur Weiterentwicklung der Direktzahlungen gibt es zwei Motive. Erstens ist der Hintergrund des vorgeschlagenen Systemwechsels eine Motion aus dem Parlament, in der zum Ausdruck gebracht worden ist, dass viele mit dem heutigen System nicht zufrieden sind. Wir versuchten, die vorgebrachten Defizite wissenschaftlich zu ergründen. Da kamen Ziellücken in unserem heutigen System zum Vorschein. Deshalb haben wir versucht, für das heutige System Entwick-

lungsmöglichkeiten aufzuzeigen, mit denen wir punkto Zielerreichung einen Schritt weiterkommen könnten. Letztlich mit der Absicht, ein System zu finden zugunsten der Bäuerinnen und Bauern, das weiterhin von der gesamten Bevölkerung und der Politik mitgetragen wird.

Zu diesem Zweck schlagen Sie jetzt aber einen ziemlich radikalen Kurswechsel vor.

Wir haben das bisherige und das neue Konzept einander gegenübergestellt. Das Konzept, nach dem wir seit den frühen Neunzigerjahren arbeiten, richtet sich nach dem agronomischen Ansatz, der von betrieblichen Überlegungen ausgeht – salopp gesagt entspricht es dem, wie die Bauern denken. Da werden die verschiedenen Bewirtschaftungssysteme unterstützt, die Freilandhaltung, die ökologischen Ausgleichsflächen. Für alle, die näher mit der Landwirtschaft zu tun ha-

Bringen die neuen Direktzahlungen mehr Land auf den Markt?

bioaktuell: *Durch die Flächenbindung der Direktzahlungen ist die Flächenmobilität sehr gering; Betriebe, die wachsen möchten, finden kein Landwirtschaftsland. Wird dies mit dem neuen Direktzahlungsmodell ändern? Wird Landwirtschaftsland leichter erhältlich sein?*

Manfred Bötsch: Jede staatliche Intervention hat Einflüsse auf den Strukturwandel. Und eine oft gehörte Kritik ist tatsächlich, dass mit der Flächenbindung gewisser Beiträge die Flächenmobilität blockiert wird und daher andere Anknüpfungspunkte wie Tierzahl oder Arbeitsleistung bevorzugt werden sollten. Nach unseren Erkenntnissen ist allerdings die Fläche als einziges unvermehrbares Gut diejenige Bezugsgrösse, welche am wenigsten in die Struktur eingreift. Das heisst, mit anderen Kriterien wären die Strukturkonsequenzen sogar noch höher als mit der Fläche.

Die Bindung der Direktzahlungen an die

Arbeit würde ein zusätzliches soziales Problem schaffen, weil man nämlich dadurch zusätzliche Arbeitskräfte in einen Sektor hinein bindet, der dafür gar nicht genügend Erwerbspotenzial hat. Das wäre ein gefährlicher Weg. Auch die Bindung an die Tierzahl ist keine problemlose Lösung, denn erstens ist die Tierzahl indirekt auch an die Fläche gebunden, und zweitens kann es ziemlich unerwünschte Effekte auf den Fleischmarkt und die Ökologie haben, wenn wegen der Direktzahlungen überall, wo es möglich ist, mehr Tiere gehalten werden.

Der Struktureffekt hängt vor allem davon ab, wie viel Geld wir im System haben. Je weniger Geld in die Landwirtschaft fliesst, desto höher ist die Flächenmobilität, aber auch der Strukturwandel. Nach welchen Bemessungsgrössen das Geld verteilt wird, ist letztlich sekundär, nur die Fläche kann nicht beliebig vermehrt werden. als

ben, ist dieses Konzept leicht fassbar und nachvollziehbar. Doch auf politischer Ebene ist es unheimlich schwierig, seine Vorzüge zu kommunizieren. Für das neue Konzept haben wir einen anderen Blickwinkel eingenommen und uns zuerst überlegt, was eigentlich die Bevölkerung will. Die Erwartungen, welche der gesamten Gesellschaft wichtig sind, sollen in dieses Konzept einfließen. Darin soll nun enthalten sein, was die Nichtlandwirte von der Landwirtschaft neben der Produktion von Lebensmitteln erwarten: Landschaft, Biodiversität, Tierwohl, Lebensmittelqualität etc. Die Massnahmen sollen nun auf diese Ziele ausgerichtet werden. Damit wird die Verständlichkeit für den Bürger erhöht und, was politisch ein wesentlicher Vorteil ist: Mit dieser Ausrichtung können wir bestehende Ziellücken viel besser füllen, weil die Politik präzise steuern kann. Dadurch gewinnt die Weiterentwicklung auch an ökonomischer Effizienz.

Drohen durch diesen neuen Blickwinkel nicht gewisse Landwirtschaftsbetriebe durch die Maschen zu fallen?

Nein. Wir holen weiterhin das gesamte landwirtschaftliche Spektrum in seiner ganzen Breite ab. Anstatt aber den agronomischen Ansatz weiter zu verfeinern, nehmen wir die Optik der Bürger ein, welche für die 2,4 Milliarden Franken Direktzahlungen im Jahr Leistungen verlangen, und versuchen, diese möglichst effizient zu erbringen. Wichtig ist ja letztlich auch, dass die 97 Prozent nichtbäuerlichen Bürgerinnen und Bürger hinter der Agrarpolitik und der Landwirtschaft stehen. Mit dieser begrifflichen Klarheit, die wir schaffen, holen wir sie besser ab.

Wird es auf der Ebene des Einzelbetriebs Gewinner und Verlierer geben, wenn das neue System startet?

Was wir jetzt lancieren, ist zunächst allein eine Debatte über ein neues Konzept. Ist es besser als das, was wir heute haben? Wenn das Parlament dem Konzeptwechsel zustimmt, wird es eine Umbauphase geben.

Wie werden die Landwirtschaftsbetriebe mit dieser Zäsur umgehen können?

Es wird gar keine Zäsur geben, sondern einen geordneten, abgefederten Systemwechsel. Die Umstellung wird schrittweise erfolgen und sich nach einem Umbauplan richten, für den auch Anpassungsbeiträge vorgesehen sind, damit allfällige Umbauprobleme abgedämpft werden



Manfred Bötsch: «Es ist falsch, wenn sich jetzt schon alle darum sorgen, ob sie in zehn Jahren tausend Franken mehr oder weniger kriegen. Wichtiger ist, welches System die nötigen Gelder für die kommenden zehn, zwanzig Jahre sichert.»

könnten. Denn es braucht für einen solchen Prozess einen gut ausgebauten Vertrauensschutz für bisher getätigte Investitionen. Es geht darum, für den gesamten Sektor wieder ein stabiles, politisch tragfähiges System zu haben. Falls es dazu Veränderungen braucht, müssen diese sozial korrekt abgewickelt werden können.

Wenn nicht kurzfristig, so doch mittel- und langfristig: Kann man sagen, welche Betriebe gewinnen und welche verlieren werden?

Nein. Es ist uns ganz wichtig, dass man diese Debatte mit dem Ziel einer konzeptionellen Weiterentwicklung führt, ohne zuerst immer gleich die Milchbüchleinrechnung zu machen: «Ich kriege mehr, darum bin ich dafür» oder «Ich kriege weniger, darum bin ich dagegen.» Wir möchten eine Konzeptdiskussion führen, keine Umverteilungsdiskussion. Es ist falsch, wenn sich jetzt schon alle darum sorgen, ob sie in zehn Jahren tausend Franken mehr oder weniger kriegen. Wichtiger ist die Frage, welches System politisch mehrheitsfähig ist und die nötigen Gelder für die kommenden zehn, zwanzig Jahre wieder sichert.

Was gibt Ihnen die Sicherheit, von gleichbleibenden Mitteln auszugehen?

Sicherheit gibt es keine. Doch der Bundesrat ist der Meinung, die Gesamtsumme müsse gleich bleiben, und vieles spricht dafür, dass im Parlament eine Mehrheit diese Auffassung teilt. Das ist beim Systemwechsel sehr wichtig, damit

die Umverteilungswirkung verträglich sein wird. Es wird vielleicht nicht jeder die gleiche Summe erhalten wie vorher, aber der gesamte Sektor wird unter dem Strich genau gleich viel haben.

Letztlich werden die finanziellen Erwägungen der einzelnen Betriebe nicht ganz zu vernachlässigen sein.

Klar. Aber sie dürfen nicht bei Statusquo-Überlegungen stehen bleiben und womöglich das Ganze gefährden. Damit wäre gar niemandem gedient. Wie auch immer sich das Direktzahlungssystem entwickeln wird, muss man es als dynamisches, nicht als statisches System verstehen. Ein landwirtschaftlicher Unternehmer kann seine Betriebsdisposition mit den neuen Vorschlägen freier kom-

«Es wird keine Zäsur geben, sondern einen geordneten, abgefederten Systemwechsel.»

binieren. Er kann sich sagen: Beim Tierwohl mache ich voll mit, die Biodiversität interessiert mich nicht. Das bringt zusätzliche unternehmerische Freiheit.

Das heisst, Betriebe in bevorzugten Lagen pfeifen auf Ökologie, in Randregionen hingegen holt man sich Biodiversitätsbeiträge ab. Geht es in Richtung «Schutz- und Schmutzflächen»?

Schmutzflächen gibt es nicht, weil laut Verfassung der ÖLN immer eine Voraussetzung ist. Das neue System ist sehr flexibel, unterschiedliche Szenarien sind dabei möglich, und da wissen wir nicht ge-

nau, wohin die Reise geht. Und es ist auch klar, dass es ganz unterschiedliche politische Präferenzen gibt. Unser System mit den einzelnen Optionen lässt eine sehr präzise Abstimmung zu. Zur Illustration ein Beispiel: Wenn die Preise für Ackerkulturen hoch sind, wie etwa im vergangenen Jahr, dann können die Versorgungsbeiträge für offene Ackerfläche gering sein, sonst übersteuert man das System. Umgekehrt braucht es dann höhere Beiträge für Biodiversität. Wenn aber die Preise der Ackerfrüchte tief sind, braucht es tiefere Biodiversitätsbeiträge, aber umso höhere Versorgungsbeiträge.

«Wir möchten eine Konzeptdiskussion führen, keine Umverteilungsdiskussion.»

Wenn Sie ein so ausgefeiltes Steuerungssystem einführen, sollten Sie doch auch wissen, wohin Sie fahren wollen.

Richtig, nur werden die Ziele nicht durch das Bundesamt für Landwirtschaft bestimmt. Aber der Konzeptbericht fordert die Schweizer Gesellschaft heraus, genau zu definieren, was quantifiziert hinter den agrarpolitischen Zielen zu verstehen ist. Als Grundlage sind die Ziele qualitativ beschrieben und mit Indikatoren quantitativ fixiert worden. Nun kann auf politischer Ebene diskutiert werden, ob das Zielsystem stimmt oder angepasst werden muss. Dann können wir mit unserem Konzept präzise steuern, damit wir es genau erreichen. Das ist es, was wir wollen, und ich sehe gar nicht, weshalb man damit Probleme haben kann. Es schafft unternehmerische Freiheit, Dynamik, Transparenz und gewährleistet eine optimale Steuerung. Zudem haben wir für einen sozialverträglichen Übergang Anpassungsbeiträge vorgeschlagen.

Schade nur, dass der Biolandbau aus diesem System hinausfällt, denn das könnte für einige Betriebe auch eine interessante Option sein ...

Diese Aussage ist falsch!! Der gesamtbetriebliche Biolandbau wird gemäss dem jetzt vorliegenden Bericht ebenfalls gefördert. Am Ende der Projektentwicklung fügten wir ihn aufgrund von Debatten im Parlament und mit der beratenden Kommission als Ergänzung ein.

Die Bioorganisationen wird's freuen. Sie standen dem neuen System ja ziemlich skeptisch gegenüber.

Im Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Biobranche stellte sich her-

Hämmerle will Bio in Verfassung verankern

Nicht zufrieden mit der agrarpolitischen Stossrichtung des Bundesamts für Landwirtschaft ist Nationalrat und Biobauer Andrea Hämmerle aus Pratval GR. Er will mit einer parlamentarischen Initiative den gesamtbetrieblichen Biolandbau in der Bundesverfassung besser abstützen und schlägt den folgenden Zusatz vor: «Er [der Bund] fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind, namentlich den gesamtbetrieblichen biologischen Landbau.»

In Hämmerles Begründung steht: «Der biologische Landbau ist ohne Zweifel die naturnahste, umwelt- und tierfreundlichste landwirtschaftliche Produktionsform. Der Biolandbau war denn auch bei der Ausarbeitung von Artikel 104 Absatz 3 litera b BV – obwohl nicht explizit erwähnt – vorrangig gemeint. Trotzdem wird der biologische Landbau neuerdings sukzessive geschwächt (Verzicht auf die Anforderung der Gesamtbetrieblichkeit) oder als eigenständige förderungswür-

dige Produktionsform nicht mehr anerkannt (neue Direktzahlungsverordnung). Dies widerspricht einerseits den klaren Zielsetzungen des Verfassungsgebers, andererseits aber auch den Bestrebungen unserer Nachbarländer, welche ehrgeizige Aktions- und Förderprogramme für den biologischen Landbau lancieren. Angesichts dieser Entwicklung drängt sich eine Präzisierung dieser Verfassungsbestimmung auf, welche dem in den 90er-Jahren ausgehandelten, breit abgestützten und nach wie vor zukunftsfähigen Agrarkompromiss entspricht. Der biologische Landbau ist auf Verfassungsebene als wichtigste naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsform namentlich festzuschreiben. Nur so ist gewährleistet, dass diese Produktionsform den grossen Stellenwert erhält, den sie verdient.» Hämmerles Eingabe wurde von 32 weiteren eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern unterzeichnet. als

aus, dass sie das Konzept grundsätzlich richtig finden und ihnen einzig der gesamtbetriebliche Ansatz fehlt. Daher haben wir uns überlegt, in welchem Bereich des Zielsystems die Leistungen zu finden sind, die sich aufgrund der Gesamtbetrieblichkeit zusätzlich ergeben – bei IP ebenso wie bei Bio. Diesen Zusatznutzen konnten wir im neuen System verankern, unter «funktionaler Biodiversität».

Tönt ziemlich technokratisch für meine Ohren.

Vermutlich wird es letztlich einen populäreren Namen erhalten, zum Beispiel «Biobonus». Diesen kann der Biobetrieb – und wahrscheinlich auch der IP-Betrieb – neben den Zahlungen für die verschiedenen Einzelmassnahmen für die Leistung Gesamtbetrieblichkeit abholen. Die heutigen Biobeiträge sind also auch im neuen System weiterhin berücksichtigt, integriert in die Biodiversitätsförderung. Denn dort liegt der wesentliche Zusatznutzen, den der Biolandbau gegenüber dem heutigen ÖLN-System geltend machen kann.

Es ist ja nicht nur eine Frage des Begriffs, sondern auch der Systematik. Warum wird der Biolandbau ausgerechnet in die Biodiversität integriert?

Aus den Gesprächen mit Bio Suisse und FiBL wurde deutlich, dass der wesentliche Zusatznutzen des Biolandbaus, der

über die Einzelleistungen hinausgeht, in der Bodenfruchtbarkeit und in der Stabilität und Vielfalt zwischen Nützlingen und Schädlingen liegt. Diese Effekte wären eigentlich im Kapitel Biodiversität enthalten, allerdings bezogen auf ausgeschiedenen Ökoflächen. Weil es im Biolandbau nicht nur um die Artenvielfalt im engeren Sinn geht und er auf Flächen betrieben wird, die primär der Produktion dienen, sprechen wir von «funktionaler Biodiversität». Damit fokussieren wir auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche und honorieren Leistungen für die Artenvielfalt, die der Biolandbau



dort erbringt. Diesen Beitrag erhält, wer längerfristig auf der ganzen Betriebsfläche grundsätzlich auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger verzichtet.

Und was geschieht mit den weiteren Förderungsinstrumenten für den Biolandbau?
Die Beiträge für die funktionale Biodiversität betreffen allein das Entschädigungssystem. Alle weiteren Massnahmen zur Förderung des Biolandbaus bleiben unverändert bestehen: Definition des Biolandbaus, Forschung für Bio, Absatzförderung für den Biolandbau und damit auch die zukünftige Qualitätsstrategie – da ist Bio überall weiterhin voll drin und überhaupt nicht in Frage gestellt.

Das neue Modell soll gemäss dem Bericht im Jahr 2014 eingeführt werden.

Diese Jahreszahl ist nicht im Sinne eines Zeitplans zu verstehen. Bis 2011 ist alles nach jetzigem Gesetz und laufendem Zahlungsrahmen verabschiedet. Anschliessend wird es für 2012 und 2013 einen zweijährigen Zahlungsrahmen geben, weil das Parlament beschlossen hat, die grossen Zahlungsrahmen, zu denen die Landwirtschaft gehört, von der Legislatur abzukoppeln. Um den Systemwechsel bei den Direktzahlungen für diese beiden Jahre einzuführen, wird es kaum reichen. Daher ist der mögliche Termin für die Einführung des neuen Direktzahlungssystems vermutlich die Periode 2014 bis 2017, wenn das Parlament es so beschliesst

Es könnte aber auch noch länger dauern?
Das ist eine politische Frage, zu der ich eigentlich gar nichts sagen kann. Wenn das

Parlament findet, das heutige System sei perfekt, dann werden wir gar nichts ändern, dann bleibt alles beim Alten. Wenn es beschliesst, dass das System verbessert werden soll, werden wir es wahrscheinlich auf 2014 umsetzen können.

Wie ist das Direktzahlungssystem mit der Qualitätsstrategie und dem Freihandel verlinkt?

Eine Qualitätsstrategie brauchen wir auf jeden Fall, nicht nur im Zusammenhang mit dem Agrarfreihandelsabkommen. Man kann sie als Pendant des Direktzahlungssystems für die Märkte verstehen. Die Direktzahlungen gelten gemeinwirtschaftliche Leistungen ab, die Qualitätsstrategie hat die Produktqualität und Wertschöpfung im Fokus. Durch die Unterstützung des gesamtbetrieblichen Biolandbaus schaffen wir eine gute Basis, damit der Biolandbau mit der Qualitätsstrategie seine Produkte mit einem Mehrwert bis an die Verkaufsfrent bringen kann. Qualitätsstrategie und Direktzahlungssystem kann man nicht trennen voneinander. Die beiden Elemente müssen gemeinsam als ein Paket umgesetzt werden. In diesem Paket wird auch die Finanzierung sämtlicher Massnahmen geregelt sein und ein Konzept zur Steigerung der Ressourceneffizienz beiliegen. Das greift alles ineinander und passt wunderbar zusammen.

Und dann kommt es zur Volksabstimmung?

(schmunzelt) Es gibt für jede Gesetzesänderung die Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen, denn wir sind in einer direkten Demokratie daheim.

Aber es ist wahrscheinlich.

Nicht unbedingt. Ich habe bisher drei Reformen ohne Volksabstimmung erlebt: AP 2002, AP 2007 und AP 2011, allerdings jeweils mit knappen politischen Entscheiden.

«Sicherheit gibt es keine. Doch der Bundesrat ist der Meinung, die Gesamtsumme müsse gleich bleiben.»

Ein guter Leistungsausweis.

Es hat mehr mit der nüchternen Einschätzung des politischen Gefüges zu tun. In der Schweizer Bevölkerung gibt es im Wesentlichen drei Gruppen, die politisch sehr unterschiedlich denken und sich fast nicht überlappen. Eine Gruppe denkt sehr liberal und marktwirtschaftlich, eine zweite Gruppe ist sehr sensibilisiert auf die Ökoanliegen und die dritte Gruppe ist traditionsverbunden. Diese drei Gruppen sind alle fast gleich gross. Die Kunst der Politik liegt darin, unter diesen Bedingungen eine solide Mehrheit zu finden. Die ökologisch Ausgerichteteten vertreten in Strukturfragen sehr unterschiedliche Haltungen und spalten sich auf, die konservativen Ökologen gehen zusammen mit den Bewahrern, die progressiven zusammen mit den Reformern.

Hat dieses Paket schon einen Namen? AP 2014?

Nein, bis jetzt nicht. Ich meine, nach AP 2002, 2007 und 2011 sollten wir von den Zahlen wegkommen. Warum nicht «AP Vorwärtsstrategie» oder «AP Qualitätsstrategie»?

Interview: Alfred Schädeli

Manfred Bötsch pflegt Klartext zu reden; verbal kommuniziert er selten «durch die Blume». Zuweilen allenfalls optisch. Hier fotografiert durch eine Zimmerpflanze in seinem Büro.



Bilder: Tomas Wüthrich