

## Agrarpolitik 2011

Landwirtschaft im Spannungsfeld interner Restriktionen  
und aussenwirtschaftlicher Forderungen

30. Januar 2006

Nummer 3

7. Jahrgang

# dossierpolitik



## **Wenig zielgerichtete Reformschritte**

### **Das Wichtigste in Kürze**

Mit der Agrarpolitik 2011 soll die Schweizer Landwirtschaft ihren Anfang der 90er-Jahre eingeleiteten Reformprozess fortsetzen. Schwerpunkt der agrarpolitischen Strategie ist die Umlagerung der finanziellen Mittel von Preisstützungen in Direktzahlungen. Insbesondere soll die Konkurrenzfähigkeit der Produkte verbessert und der Strukturwandel gefördert, aber sozial abgefedert werden.

Der Zahlungsrahmen für die Jahre 2008 bis 2011 liegt mit 13,5 Mrd. Franken leicht unter dem Niveau für die Jahre 2004 bis 2007 (14,1 Mrd. Franken). Geringeren Ausgaben für Marktstützungsmassnahmen stehen Mehraufwendungen für Direktzahlungen gegenüber (+12 Prozent). Gleichzeitig wird mit einem weiteren Rückgang der Anzahl Betriebe um 2,5 bis 3,0 Prozent gerechnet.

Mit der Agrarpolitik 2011 bedarf es Anpassungen in diversen Gesetzen (Landwirtschaftsgesetz, Boden- und Pachtrecht, Gesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, Lebensmittelgesetz, Tierseuchengesetz). Das Vernehmlassungsverfahren zur Agrarpolitik 2011 wurde im vierten Quartal 2005 abgeschlossen und die Botschaft zuhanden des Parlaments wird auf Frühjahr 2006 erwartet.

### **Position von economiesuisse**

Die Agrarpolitik 2011 enthält zwar einige richtige Massnahmen, die zu begrüßen sind. Als zukunftsfähige Strategie taugt sie jedoch nicht, weil sie in Sachen Grenzschutz und Strukturwandel zu wenig mutig ist. Bedauerlich ist auch, dass am bestehenden Konzept der Direktzahlungen einfach festgehalten wird, obwohl zahlreiche seriöse Studien belegen, dass einzelne Beiträge weder die gewünschten Ziele erreichen (z.B. die dezentrale Besiedelung) noch sich explizit als gemeinwirtschaftliche Leistung begründen lassen. Von daher lässt sich der verlangte Zahlungsrahmen auch nicht rechtfertigen. Eine Kürzung ist unumgänglich, wenn Direktzahlungen nicht mit klar definierten Leistungszielen verbunden werden können. Ebenfalls unumgänglich ist ein Abbau des Agrarschutzes. In Zukunft wird sich dieser vermehrt an Betrieben im Hügel- und Berggebiet auszurichten haben, wogegen in der Ebene Strukturen geschaffen werden müssen, die auf dem Markt bestehen können.

### Allgemeine Beurteilung

Grundsätzlich anerkennt die Wirtschaft die bisherigen agrarpolitischen Reformen, die von den Bauern einiges abverlangt haben. Gleichwohl kann nicht übersehen werden, dass die Landwirtschaft trotz laufender Reformen nicht aus dem Spannungsfeld von internen Restriktionen (verändertes Konsumverhalten, Haushaltsengpässe) einerseits und ausenwirtschaftlichen Anforderungen (EU, WTO) andererseits befreit werden konnte. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die bisherigen Reformschritte in der Schweiz relativ zum Ausland zu wenig rasch und zielgerichtet erfolgt sind, so dass unser Land der Entwicklung in der EU und an der WTO-Front hinterherhinkt. So sind die Preisdifferenzen gegenüber der EU in der Grössenordnung von 40 Prozent zwischen 1990/1992 und 2001/2003 praktisch unverändert geblieben, obwohl in dieser Zeitperiode drei Reformen stattfanden (1992, AP 2002 und AP 2007).

Dass die bundesrätliche Strategie nicht aufgeht, erhellt auch daraus, dass mit der AP 2011 bis 2010 nur etwa die Hälfte der Auswirkungen der WTO-Doha-Runde aufgefangen werden kann. Der Druck auf eine konsequentere Leistungsabgeltung, Effizienzsteigerung und Kostensenkung bleibt deshalb unvermindert hoch, was weiter gehende Reformschritte erfordern würde. Vor diesem Hintergrund verspricht die Aussicht, alle vier Jahre an den Stellschrauben des komplizierten agrarpolitischen Systems zu drehen, keine zukunftstaugliche Strategie.

### Verfassungsauftrag und Direktzahlungen

Mit den Direktzahlungen sollen gemeinwirtschaftliche und ökologische Leistungen abgegolten werden, welche den Kriterien von öffentlichen Gütern entsprechen. Dies wird

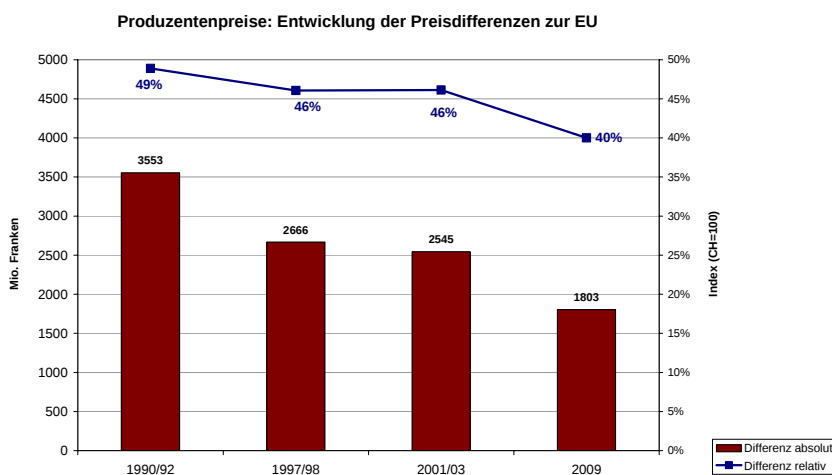
aber dadurch erschwert, dass erstens dem agrarpolitischen Leistungsauftrag gemäss Artikel 104 BV kein klares Ziel-Mittel-System zugrunde liegt mit der Konsequenz, dass die Wirkungen von Massnahmen

sich nicht genau messen lassen. Zweitens wird die Theorie der „öffentlichen Güter“ (Nicht-Ausschliessbarkeit und Nicht-Rivalität beim Konsum) im Rahmen der praktizierten Agrarpolitik inkonsequent gehandhabt.

Dank der in den Vernehmlassungsunterlagen leider nur mangelhaft berücksichtigten Erkenntnisse der Studie Rieder/Bucheli/Kopainsky weiss man jedoch heute, dass rund 700 Mio. Franken Direktzahlungen gleichsam wirkungslos sind, weil sie das vorgegebene Verfassungsziel der dezentralen Besiedelung verfehlen. Weitere Studien belegen, dass sich einige Beitragsarten von Direktzahlungen kaum explizit klaren Leistungszielen, die dem Gemeinlastprinzip genügen, zuordnen lassen. Die Folge davon ist, dass es zu kaum mehr durchschaubaren Doppel- und Mehrfachzahlungen für gleiche oder gar keine Leistungen kommt. Die mangelhafte, oft nur implizite Zielzuordnung und die Komplexität und Interdependenzen der verschiedenen Zahlungen machen im Rahmen von Budgetdebatten eine konstruktive Diskussion über die Ziele und Effizienz der Zahlungen schwierig.

**„Die bisherigen Schweizer Reformschritte sind relativ zum Ausland zu wenig rasch und zielgerichtet erfolgt, so dass die Schweiz der Entwicklung in der EU und an der WTO-Front hinterherhinkt.“**

### Entwicklung der Produzentenpreise: Vergleich Schweiz – EU <sup>1)</sup>



Quelle: EVD, Agrarpolitik 2011, Vernehmlassungsunterlage, 14. September 2005, S. 92

<sup>1)</sup> Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien sowie für gewisse Produkte Niederlande und Belgien.

Während Flächenbeiträge die Offenhaltung der Landschaft mehr schlecht als recht erfüllen, sind sie im Berggebiet häufig unzureichend, um die Nutzungsaufgabe schwer bewirtschaftbarer, aber landschaftlich und biologisch oft besonders wertvoller Flächen oder ganzer Landschaften zu verhindern. Es zeigt sich auch, dass für einzelne Leistungen zuviel bezahlt wird – beispielsweise für die Buntbrachen, die weniger Zeitaufwand verursachen als die Kulturen einer normalen Fruchtfolge, während andere Aufgaben wie die Mahd von artenreichen, steilen Bergwiesen zu niedrig abgegolten werden.

Im Weiteren ist es im Lichte der Theorie der „öffentlichen Güter“ inkonsequent, wenn beispielsweise gewisse ethologische Direktzahlungen wie RAUS (regelmässiger Auslauf im Freien) mit öffentlichen Dienstleistungen legitimiert werden und dagegen die Zulage für silagefreie Fütterung gestrichen wird mit dem Argument, dass der Mehrwert, der durch diese Produktionsweise geschaffen wird, im Prinzip vom Markt und nicht vom Staat abzugelten sei.

Angesichts dieser Schwächen des heutigen Direktzahlungssystems ist es aus Sicht von economiesuisse unverständlich, wie in den Vernehmlassungsunterlagen gefolgert werden kann, das heutige Konzept hätte sich be-

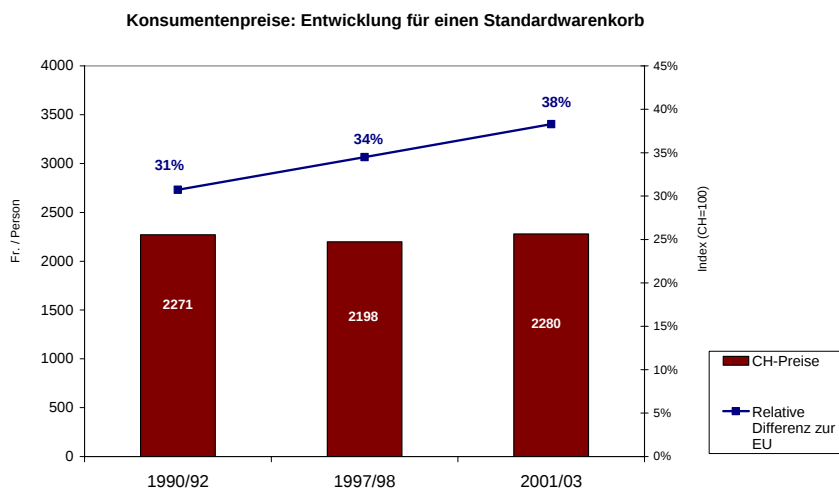
währt und könne beibehalten werden. Grundsätzlich gibt es keine Einwände gegen die Umlagerung der heutigen Mittel aus der Marktstützung zu den Direktzahlungen, sofern das System transparent ist und Beiträge klaren Zielen zugeordnet werden. Diese Bedingungen sind jedoch nicht gegeben. Anstelle des heutigen Giesskannensystems braucht es ein Konzept, das die Mittel über zielorientierte Leistungsabteilungen dorthin lenkt, wofür und wo man sie will und so ein Markt für öffentliche Güter geschaffen wird, an dem sich die Landwirte freiwillig als Unternehmer beteiligen können.“

Das verlangt unter anderem eine grössere Differenzierung der landwirtschaftlichen Gesetzgebung zwischen Flachland und Hügel- und Berggebiet. Steht die Einkommenssicherung bei Direktzahlungen im Vordergrund, wird die Arbeitskraft als Bemessungsgrundlage wahrscheinlich eine höhere Bedeutung spielen müssen. Ebenso wird zu überlegen sein, gewisse ökologische Leistungen entweder zu kantonalisieren oder doch wenigstens im Verbund Bund/Kantone zu erbringen.

Wenn jedoch am heutigen System einfach festgehalten wird, so fordert economiesuisse mit Nachdruck, die Eintrittsschwelle für den Bezug von Direktzahlungen im Talgebiet auf 0,6 oder mindestens 0,5 Standardarbeitskräfte (SAK) anzuheben bei gleichzeitiger Aufhebung der Ober-

**„Anstelle des heutigen Giesskannensystems braucht es ein Konzept, welches die Mittel über zielorientierte Leistungsabteilungen dorthin lenkt, wofür und wo man sie will und so ein Markt für öffentliche Güter geschaffen wird, an dem sich die Landwirte freiwillig als Unternehmer beteiligen können.“**

## Entwicklung der Konsumentenpreise: Vergleich Schweiz – EU <sup>1)</sup>



Quelle: EVD, Agrarpolitik 2011, Vernehmlassungsunterlage, 14. September 2005, S. 15

<sup>1)</sup> Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien sowie für gewisse Produkte Niederlande und Belgien.

grenze für die Bezugsberechtigung von Direktzahlungen und der Höchstbestandesgrenze in der Tierhaltung. Denn beide Bestimmungen wirken strukturhemmend. Die administrativen Vereinfachungen und die gestrafften Kontrollen bei den Direktzahlungen begrüssen wir dagegen ausdrücklich.

### **Zum Grenzschutz**

Grundsätzlich stellt mittel- und längerfristig ein Freihandelsabkommen mit der EU für alle Landwirtschaftsprodukte die einzige zukunftstaugliche Perspektive für die schweizerische Landwirtschaft dar. Damit würden die Preise für zahlreiche Vorleistungen sinken, die meisten Produzentenpreise sich auf EU-Niveau einpendeln und die Exportchancen für Schweizer Produkte steigen. Ohne Zweifel wäre der Druck auf die Produktionsstrukturen erheblich, so dass das Ziel eines Freihandelsabkommens mit der EU in zeitlichen Etappen wie zum Beispiel bei der Öffnung des Käsemarktes angestrebt werden soll. Auch im Rahmen eines Freihandelsregimes mit der EU könnte die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringen, wenn das Direktzahlungssystem ziel- und wirkungsorientierter umgestaltet würde. Hinzu kommt, dass die Schweiz aussenhandelspolitisch in einer besseren Position wäre, wenn die EU Freihandelsabkommen mit weiteren Drittstaaten abschliesst. Denn damit steigt regelmässig der Druck auf die Schweiz, mit entsprechenden Freihandelsabkommen nachzuziehen.

Aus diesen Gründen genügt die Agrarpolitik 2011 den aussenhandelspolitischen Herausforderungen nicht. Der Abbau des Grenzschutzes für Futtergetreide, die Weiterentwicklung des Getreideimportsystems, die Abschaffung der auf das Landwirtschaftsgesetz gestützten Exportsubventionen bis 2009 und gewisse Anpassungen bei der Verteilung der Zollkontingente sind zwar zu begrüssen; sie verschaffen aber nur eine kurze Verschnaufpause. Als längerfristige Strategie überzeugt der aussenhandelsbezogene Teil der AP 2011 nicht. Zumindest eine Öffnung des Fleischmarktes müsste sofort an die Hand genommen werden.

### **Soziale Begleitmassnahmen**

Der Umbau der Agrarpolitik stellt für die Landwirtschaft eine grosse Herausforderung dar und ist für viele Betriebe mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden. Im Interesse eines geordneten Strukturwandels befürwortet economiesuisse deshalb die sozialpolitischen Massnahmen, wie sie im Gesetzesentwurf vorgeschlagen werden. Vor allem ist die Erleichterung der Betriebsaufgabe zu begrüssen, um älteren Betriebsleitern ohne Nachfolge und

ohne genügende Alterssicherung ein würdiges Ausscheiden aus dem Produktionsprozess zu ermöglichen (Artikel 79, 80 und 82 LwG). Ebenso ist die gezielte Unterstützung von Landwirten mit Kindern sinnvoll, weil damit familienpolitisch ein richtiges Zeichen gesetzt wird (Artikel 2 und 7 FLG).

### **Zum Zahlungsrahmen**

Grundsätzlich haben wir uns immer dafür ausgesprochen, die Landwirtschaft für explizite gemeinwirtschaftliche Leistungen fair zu entschädigen, d.h. unter Berücksichtigung der schweizerischen Kostenverhältnisse. Solange aber ernsthafte Zweifel bestehen, ob mit den Direktzahlungen tatsächlich die Leistungsziele des Verfassungsauftrags erreicht werden, stellen wir den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen von 13,5 Mrd. Franken für die Jahre 2008 bis 2011 in Frage. Bei einem Rückgang der Betriebe um jährlich 2,5 bis 3,0 Prozent ergäben sich auf den Einzelbetrieb umgerechnet Direktzahlungen von jährlich gegen 100'000 Franken. Solche Summen lassen sich nicht rechtfertigen. Die einzelnen Beiträge von Direktzahlungen müssen sich klar und transparent begründen lassen.

### **Zum Boden- und Pachtrecht**

Nur wenn der Strukturanpassungsprozess in Richtung grössere Betriebe ungebremst weitergeht, kann die Landwirtschaft von Grösseneffekten in der Produktion profitieren und damit auch an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen. Von daher ist die in Artikel 7, Absatz 1 BGGB vorgeschlagene Erhöhung der unteren Grenze von 0,75 auf 1,25 Standardarbeitskräfte für die Anerkennung als landwirtschaftlicher Betrieb zu befürworten. Ebenso finden sowohl die Aufhebung der Preisbegrenzung im BGGB als auch jene der Pachtzinsbegrenzung als wichtige Schritte zu leistungs- und wettbewerbsfähigeren Strukturen Zustimmung.

### **Rückfragen:**

rudolf.walser@economiesuisse.ch