

# **Stützungsmaßnahmen für eine stärker marktausgerichtete schweizerische Landwirtschaft**

Studie Im Auftrag von



economiesuisse

**Autoren:**

**Jacques CHAVAZ und Martin PIDOUX**

Oktober 2018

## **Stützungsmaßnahmen für eine stärker marktausgerichtete schweizerische Landwirtschaft**

### **Auftraggeber**

**economiesuisse**

**Verband der Schweizer Unternehmen**

Hegibachstrasse 47

Postfach

CH-8032 Zürich

Telefon +41 44 421 35 35

[www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch) [info@economiesuisse.ch](mailto:info@economiesuisse.ch)

Kontaktpersonen: Prof. Dr. R. Rudolf Minsch, Dr. Roger Wehrli

### **Auftragnehmer**

**jch-consult gmbh**

Chemin de la Fenetta 26

CH-1752 Villars-sur-Glâne

Telefon +41 79 763 87 76

[j.chavaz@bluewin.ch](mailto:j.chavaz@bluewin.ch)

**Berner Fachhochschule**

**Hochschule für Agrar-, Forst- und  
Lebensmittelwissenschaften HAFL**

Länggasse 85

CH-3052 Zollikofen

Telefon +41 31 910 21 11

[www.hafl.bfh.ch](http://www.hafl.bfh.ch) [martin.pidoux@bfh.ch](mailto:martin.pidoux@bfh.ch)

© Economiesuisse, 2018

# Zusammenfassung

---

Die Studie bezweckt die Erarbeitung von Vorschlägen, um die Marktausrichtung, die Innovationsfähigkeit und die Strukturmobilität in der schweizerischen Landwirtschaft zu stärken. Erwünscht ist ein Instrumentarium, welches auch in einem allfällig offeneren Marktumfeld dem Sektor die nötige Resilienz verleiht und somit dazu beiträgt, dass sowohl die Produktion wie die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft sichergestellt bleiben. Gemäss Auftrag sind sämtliche internen agrarpolitischen Massnahmen zu untersuchen. Der budgetäre Rahmen der Agrarpolitik wird nicht in Frage gestellt.

In einem ersten Teil wird die Wirkung der einzelnen agrarpolitischen Massnahmen untersucht. Daraus wird der Handlungsbedarf abgeleitet. Dieser liegt prioritär bei einer Vereinfachung des Instrumentariums, bei einer Senkung der Regulierungsdichte, bei einer weniger einseitigen Bindung der Direktzahlungen an die Fläche und bei einem weiteren Abbau der staatlichen Eingriffe in den Produktemärkten. Zudem sind die Wirkungsorientierung der Direktzahlungen sowie innovations- und unternehmensfreundliche Rahmenbedingungen zu stärken. Ausgehend von einem konkreten Zielsystem und von einem Vorgehen in zwei Schritten, werden im zweiten Teil die Vorschläge auf der Ebene der einzelnen Massnahmen vorgestellt. Das Konzept wird mit einer möglichen Verteilung der budgetären Mittel und mit vertieften Betrachtungen zu den Hauptneuerungen abgerundet.

Bei den Direktzahlungen soll die Massnahmenvielfalt auf vier Kategorien reduziert werden. Die mit der Produktion verbundenen Ziele (Offenhaltung der Kulturlandschaft und Versorgungssicherheit) werden neu mit einem aus einem Flächen- und einem Betriebsbeitrag zusammengesetzten Basisbeitrag unterstützt. Die Tierwohlbeiträge werden unverändert weitergeführt. Alle regional wirkenden Umwelt- und Landschaftsschutzmassnahmen werden in einheitlichen Regionalprogrammen unter der Verantwortung der Kantone zusammengefasst. Die Produktionssystem- und die Ressourceneffizienzbeiträge werden zugunsten von Nachhaltigkeitsprogrammen aufgegeben, welche mittels Zielvereinbarungen mit marktnahen Produzenten- und Branchenorganisationen umgesetzt werden.

Im Bereich Produktion und Absatz gilt es, die Unterstützung von Projekten zu verstärken, welche die Positionierung auf den Märkten verbessern und Synergien mit der Nachhaltigkeit nutzen. Die Marktentlastungsmassnahmen sind abzuschaffen. Für einen weiter gehenden Abbau der Marktstützung sind die Verknüpfungen mit dem Grenzschutz mit zu berücksichtigen. Die Investitionshilfen bleiben ein wichtiges Instrument für die unternehmerische Entwicklung und für Gemeinschaftsprojekte. Ihr Anwendungsbereich soll auf die Bewältigung neuer Herausforderungen erweitert und die Durchlässigkeit mit den Direktzahlungen fallweise zugelassen werden. Für die Förderung des Innovationsklimas werden auch in Zukunft eine qualitativ hochstehende Bildung und Forschung von grösster Relevanz sein; ein Innovationscheck für Landwirte soll eingeführt werden.

Bei einem allfällig offeneren Marktumfeld – beispielsweise aus der Kumulation mehrerer bedeutender Handelsabkommen entstehend - würde sich der neue Basisbeitrag als geeignetes Instrument zur Stärkung der produzierenden Landwirtschaft in der Anpassungsphase bieten. Mittelausstattung und Parametrierung wären an die konkreten Verhältnisse anzupassen. Mit Stärkung der freiwilligen Regional- und Nachhaltigkeitsprogramme würde auch mehr Spielraum für unternehmerische Entfaltung und Nutzung neuer Chancen in einem offeneren Umfeld entstehen. Die Unterstützung des Risikomanagements könnte bei gleichzeitiger Abschaffung marktverzerrender Massnahmen eine valable Option werden.

Die Wirkung der neuen Vorschläge, insbesondere des neuen Direktzahlungssystems, wird anschliessend anhand einer einfachen Simulation mit Buchhaltungsdaten überprüft. Der neue Basisbeitrag zeigt die

erwünschte Lockerung der Bindung an die Fläche auf, und stützt die arbeitsintensiven Betriebe etwas besser als heute. In einem Marktöffnungsszenario ermöglicht der Basisbeitrag eine gezielte Einkommensstützung für diejenigen Betriebe, welche von Erlöseinbussen auf den Märkten besonders betroffen sind.

Insgesamt erfüllen die Vorschläge die beim Handlungsbedarf erwähnten Hauptanliegen gut. Das Instrumentarium wird deutlich vereinfacht. Der Bund steuert die Agrarpolitik mehr mit Zielvorgaben und weniger mit detaillierten Umsetzungsvorschriften. Die Kantone erhalten mehr Kompetenzen, um regionale Umweltprobleme zu lösen. Die Produzenten- und Branchenorganisationen werden befähigt, nachhaltigkeitsfördernde Produktionssysteme selbst zu definieren und entsprechende Synergien mit Mehrwerten auf den Märkten zu nutzen. Mit der neuen Kompetenzregelung können Doppelspurigkeiten in der Regulierung und bei den Kontrollen abgebaut werden; die Landwirte erhalten mehr Spielraum für unternehmerische Entfaltung. Eine stärkere Wertschöpfungs- und Marktausrichtung der Landwirtschaft ist damit möglich, welche auch bei einem allfällig veränderten Marktumfeld dem Sektor die nötige Resilienz verleihen würde. Die Neuausrichtung unterstellt, dass die Agrarpolitik die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft weiterhin gezielt fördert und die Besonderheiten des schweizerischen Produktionsstandortes angemessen berücksichtigt.

# Résumé

---

L'étude a pour but l'élaboration de propositions pour renforcer l'orientation sur le marché, la capacité d'innovation et la mobilité des structures dans l'agriculture suisse. Est également visé un instrumentaire qui, avec un environnement de marché éventuellement plus ouvert, donnerait davantage de résilience au secteur et, de ce fait, assurerait à la fois la fonction de production et les prestations d'intérêt général de l'agriculture. Selon le mandat d'évaluation, il s'agit d'analyser l'ensemble des mesures internes de politique agricole. Le cadre budgétaire de l'agriculture n'est pas remis en question.

Dans une première partie est analysé l'impact des différentes mesures de la politique agricole actuelle. Il en est dérivé des axes de changement. Ceux-ci touchent prioritairement une simplification de l'instrumentaire, une réduction de la densité normative, un lien moins unilatéral des paiements directs avec la surface des exploitations, et la poursuite du désengagement de l'Etat des interventions dans les marchés. De plus, il s'agit de renforcer l'effectivité des paiements directs et de veiller à des conditions-cadres propices à l'innovation et à l'esprit d'entreprise. Partant d'un système d'objectifs concrets et d'une approche en deux étapes, la deuxième partie présente les propositions au niveau des mesures individuelles. Le concept est étayé avec une répartition possible des moyens budgétaires et des considérations plus approfondies concernant les principales nouveautés.

Pour les paiements directs, il est proposé de réduire le foisonnement actuel de mesures à quatre catégories. Les objectifs liés à la production (maintien d'un paysage rural ouvert et sécurité d'approvisionnement) sont, selon ce concept, soutenus par une contribution de base composée d'un élément à la surface et d'un élément par exploitation. Les contributions en faveur du bien-être animal sont maintenues sans changement. Toutes les mesures qui, dans le domaine de l'environnement et du paysage, ont un impact régional, sont fusionnées dans des programmes régionaux uniformes placés sous la responsabilité des cantons. Les contributions aux systèmes de production et à l'utilisation efficiente des ressources sont abandonnées au profit de programmes en faveur de la durabilité. Ceux-ci sont conduits avec des conventions d'objectifs passées avec des organisations de producteurs ou des interprofessions proches des marchés.

Dans le domaine de la production et des ventes, il s'agit de renforcer le soutien à des projets qui améliorent le positionnement sur les marchés et valorisent les synergies avec la durabilité. Les mesures d'allègement du marché sont abandonnées. Pour une réduction plus marquée des soutiens au marché, il faut tenir compte des interactions avec la protection à la frontière. Les aides aux investissements restent un instrument important pour le développement des exploitations et pour des projets collectifs. Leur domaine d'application doit être élargi pour faciliter la maîtrise de nouveaux défis, et la perméabilité avec les paiements directs autorisée de cas en cas. Pour promouvoir un climat favorable à l'innovation, ce sont aussi une formation et une recherche de haut niveau qui compteront à l'avenir. Il est proposé d'introduire un chèque d'innovation pour agriculteurs.

Si les marchés s'ouvraient davantage, par exemple avec les effets cumulés de plusieurs accords commerciaux d'envergure, la nouvelle contribution de base constituerait un instrument adéquat pour renforcer l'agriculture productrice durant une phase d'adaptation. La dotation financière et les paramètres de la contribution seraient à adapter à la situation concrète. Grâce au déploiement des programmes volontaires régionaux et en faveur de la durabilité, il y aurait aussi davantage d'espace pour le développement entrepreneurial et pour saisir de nouvelles opportunités dans un environnement plus ouvert. Le soutien de la gestion des risques pourrait devenir une option intéressante, pour autant qu'on élimine en même temps les mesures qui interfèrent sur les marchés.

L'effet des nouvelles propositions – en particulier dans le domaine des paiements directs - est ensuite analysé à l'aide d'une simulation simple sur la base de résultats comptables. La nouvelle contribution de base montre l'affaiblissement recherché du lien avec la surface et soutient les exploitations plus intensives en travail un peu mieux qu'actuellement. Dans un scénario d'ouverture des marchés, la contribution de base permet un soutien ciblé des exploitations qui seraient davantage touchées par une réduction des recettes sur les produits.

Dans l'ensemble, les propositions remplissent bien les principaux objectifs mentionnés dans les axes de changement. L'instrumentaire est considérablement simplifié. La Confédération pilote la politique agricole davantage avec des objectifs et moins avec des prescriptions détaillées d'exécution. Les cantons sont dotés de davantage de compétences pour résoudre les problèmes environnementaux régionaux. Les organisations de producteurs et les interprofessions sont habilitées à définir elles-mêmes des systèmes de production favorables à la durabilité et à développer des synergies avec des plus-values commerciales. La nouvelle délégation de compétences permet de réduire les doublons dans la réglementation et les contrôles, et les agriculteurs y gagnent une plus grande marge de manœuvre entrepreneuriale. Cela soutient l'évolution vers une agriculture davantage orientée sur la création de valeur et l'orientation marché, ce qui conférerait aussi une plus grande résilience au secteur en cas de changement dans les conditions de marché. La nouvelle orientation ne change rien au fait que la politique agricole soutient de manière ciblée les prestations d'intérêt général de l'agriculture et tient compte de manière adéquate des désavantages naturels et économiques de la production primaire en Suisse.

# Inhaltsverzeichnis

---

Zusammenfassung .....	3
Résumé.....	5
Tabellenverzeichnis.....	8
Abbildungsverzeichnis.....	9
Abkürzungsverzeichnis.....	10
Gesetzliche Erlasse.....	11
1. Einführung .....	13
2. Design und Methoden .....	15
3. Aktuelle Agrarpolitik der Schweiz.....	19
3.1. Hintergrund und Ziele.....	19
3.2. Massnahmen .....	20
3.3. Wirkungsanalyse.....	24
3.4. Wettbewerbsfähigkeit und Strukturentwicklung .....	28
3.5. Handlungsbedarf .....	33
4. Vorschläge für eine neue Agrarpolitik .....	35
4.1. Stossrichtungen, Etappierung und Leitlinien.....	35
4.2. Kurzfristige Reformschritte.....	36
4.2.1. Konkrete Ziele und Massnahmen im Überblick .....	36
4.2.2. Mittelverteilung .....	39
4.2.3. Direktzahlungen – Basisbeitrag.....	41
4.2.4. Regionalprogramme .....	43
4.2.5. Nachhaltigkeitsprogramme .....	44
4.2.6. Innovationsförderung .....	46
4.3. Weiterentwicklung in einem offeneren Marktumfeld .....	47
4.3.1. Szenario eines möglichen künftigen Marktumfeldes.....	47
4.3.2. Konkrete Ziele und Massnahmen im Überblick .....	49
4.3.3. Basisbeitrag als Anpassungshilfe .....	51
4.3.4. Risikomanagement .....	53
5. Wirkungsanalyse.....	55
5.1. Kurzfristige Umwandlung der Direktzahlungen.....	55
5.2. NAP bei offenerem Marktumfeld .....	57
5.3. Konsistenzprüfung.....	59
6. Schlussfolgerungen.....	61
Literatur .....	65
Anhang .....	67

# Tabellenverzeichnis

---

Tabelle 1	Massnahmen aus dem Zahlungsrahmen Direktzahlungen .....	21
Tabelle 2	Massnahmen aus dem Zahlungsrahmen Produktion und Absatz .....	22
Tabelle 3	Massnahmen aus dem Zahlungsrahmen Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen .....	22
Tabelle 4	Massnahmen ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen .....	23
Tabelle 5	Wirkungseinstufung der agrarpolitischen Massnahmen nach verschiedenen Kriterien .....	25
Tabelle 6	Einschätzung der Zielerreichung der Agrarpolitik von Kantonsvertretern .....	27
Tabelle 7	Produzentenpreise in der Schweiz im Verhältnis zu Deutschland, Frankreich und Österreich .....	29
Tabelle 8	Jahresarbeitsverdienst je Familienarbeitskraft, 2015 und 2016 .....	30
Tabelle 9	Direktzahlungsanteil im Gesamtumsatz der Betriebe, 2015 und 2016 .....	31
Tabelle 10	Landwirtschaftliches Einkommens in % des Gesamteinkommens, 2015 und 2016 .....	31
Tabelle 11	Strukturentwicklung in der Landwirtschaft, Vergleich mit Nachbarländern .....	31
Tabelle 12	Anteil Teilzeitbeschäftigte in der Landwirtschaft in der Schweiz und in Nachbarländern .....	32
Tabelle 13	Biolandwirtschaft in der Schweiz und in den Nachbarländern .....	32
Tabelle 14	Konkrete Ziele und Skizze für das Massnahmendesign bei der kurzfristigen Umwandlung der AP .....	36
Tabelle 15	Besondere Herausforderungen und Zielkonflikte bei der kurzfristigen Umwandlung der AP .....	37
Tabelle 16	Vorschlag für den Betriebsbeitrag (progressiver Ansatz bis 1.5 SAK) .....	42
Tabelle 17	Vorschlag für den Flächenbeitrag (degressiver Ansatz zwischen 50 und 100 ha) .....	43
Tabelle 18	Preisannahmen für das Szenario «Reduzierter Grenzschutz» .....	48
Tabelle 19	Produzentenpreisentwicklungen aus Modellrechnungen für verschiedene Marktöffnungsszenarien .....	48
Tabelle 20	Konkrete Ziele und Skizze des Massnahmendesigns bei der Weiterentwicklung der AP in einem offeneren Marktumfeld .....	50
Tabelle 21	Besondere Herausforderungen und Zielkonflikte bei der Weiterentwicklung der AP in einem offeneren Marktumfeld .....	50
Tabelle 22	Rückgang des Arbeitsverdienstes bei gleichbleibender Politik .....	51
Tabelle 23	Vorschlag für den Betriebsbeitrag im offeneren Marktumfeld .....	52
Tabelle 24	Vorschlag für den Flächenbeitrag im offeneren Marktumfeld .....	52
Tabelle 25	Verteilung der Direktzahlungen nach Zone .....	56
Tabelle 26	Verteilung der Direktzahlungen nach Zonen im Marktöffnungsszenario .....	58
Tabelle 27	Relativer Arbeitsverdienst im Marktöffnungsszenario - unter verschiedenen politischen Optionen .....	58
Tabelle 28	Konsistenzprüfung auf Ebene der Leitlinien .....	60
Tabelle 29	Kurzfristige Umwandlung der AP–Massnahmen – Direktzahlungen .....	67
Tabelle 30	Kurzfristige Umwandlung der AP–Massnahmen – Produktion und Absatz .....	68
Tabelle 31	Kurzfristige Umwandlung der AP–Massnahmen – Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen .....	69
Tabelle 32	Kurzfristige Umwandlung der AP–Massnahmen – Transferzahlungen ausserhalb der ZR und normative Bestimmungen .....	70
Tabelle 33	Weiterentwicklung der AP in einem offeneren Marktumfeld - Massnahmen .....	71

# Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1	Design der Studie, mit Verweis zu den Kapiteln des Berichtes.....	15
Abbildung 2	Entwicklung des Produzentenpreisindex in der Landwirtschaft .....	28
Abbildung 3	Strukturentwicklung in der Schweiz nach Betriebstypen .....	32
Abbildung 4	Übersicht über den Umwandlungsvorschlag bei den Direktzahlungen .....	38
Abbildung 5	Eine Option zur Mittelverteilung im neuen Direktzahlungskonzept.....	40
Abbildung 6	Skizze der strukturellen Ziele des neuen Basisbeitrags .....	41
Abbildung 7	Zwei-Komponenten-Konzept des Basisbeitrags.....	42
Abbildung 8	NAP-Direktzahlungssummen je Betriebstypen im Verhältnis zur aktuellen AP.....	55
Abbildung 9	Geschätzter Arbeitsverdienst in verschiedenen Betriebstypen mit NAP .....	56
Abbildung 10	Direktzahlungen im Marktöffnungsszenario, unter verschiedenen politischen Optionen ....	57

# Abkürzungsverzeichnis

AlpB	Alpungsbeiträge
AP	Agrarpolitik
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BDB	Biodiversitätsbeiträge
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BoAF	Beiträge für die offene Ackerfläche und für Dauerkulturen
BTS	Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme
DZ	Direktzahlungen
EFTA	European Free Trade Association, <i>Europäische Freihandelsassoziation</i> . Mitglieder: Liechtenstein, Island, Norwegen und die Schweiz
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GVE	Grossvieheinheit
ha	Hektare
IH	Investitionshilfen
KLB	Kulturlandschaftsbeiträge
LQB	Landschaftsqualitätsbeiträge
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
Mercosur	Gemeinsamer Markt Südamerikas. Mitglieder Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay
NAP	Neue Agrarpolitik, <i>den Vorschlägen dieser Studie entsprechend</i>
OAF	Offene Ackerfläche
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, <i>Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>
PPP	Private Public Partnership
PRE	Projekt zur regionalen Entwicklung
PSB	Produktionssystembeiträge
PSM	Pflanzenschutzmittel
RAUS	Regelmässiger Auslauf im Freien
REB	Ressourceneffizienzbeiträge
RRP	Regionale Ressourcenprogramme
SAK	Standardarbeitskraft
SBV	Schweizer Bauernverband
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SoB	Sommerungsbeiträge
SV	Strukturverbesserungsmassnahmen
USD	US Dollar
TSM	TSM Treuhand GmbH (Treuhandstelle Milch)
TWB	Tierwohlbeiträge
VS	Versorgungssicherheitsbeiträge
WBF	Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WTO	World Trade Organisation, <i>Welthandelsorganisation</i>
ZAB	Zentrale Auswertung der Buchhaltungsdaten (von Agroscope)

## Gesetzliche Erlasse

Kürzel	Systematische Sammlung des Bundesrechtes SR	Name
BV	101	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
DZV	910.13	Direktzahlungsverordnung
EiV	916.371	Verordnung über den Eiermarkt
EKBV	910.17	Verordnung über Einzelkulturbeiträge im Pflanzenbau
FIFG	420.1	Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation
FLG	836.1	Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
FLV	836.11	Verordnung über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
GSchG	814.20	Gewässerschutzgesetz
IBLV	913.211	Verordnung des BLW über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft
LAFV	916.010	Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung
LwG	910.1	Landwirtschaftsgesetz
MSV	916.350.2	Milchpreisstützungsverordnung
Obstverordnung	916.131.11	Verordnung über Massnahmen zur Verwertung von Obst
PGRELV	916.181	Verordnung über die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung von pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft
PSV	916.20	Pflanzenschutzverordnung
QuNav	910.16	Verordnung über die Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft
SBMV	914.11	Verordnung über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft
SuG	616.1	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz)
SV	916.341	Schlachtviehverordnung
SVV	913.1	Strukturverbesserungsverordnung
Tierzuchtverordnung	916.310	Verordnung über die Tierzucht
Weinverordnung	916.140	Verordnung über den Rebbau und die Einfuhr von Wein
-	632.111.72	Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten («Schoggigesetz»)
-	632.111.723	Ausfuhrbeitragsverordnung
-	632.111.723.1	Verordnung des EFD über die Ausfuhrbeitragsansätze für landwirtschaftliche Grundstoffe
-	915.1	Landwirtschaftsberatungsverordnung
-	916.361	Verordnung über die Verwertung der inländischen Schafwolle



# 1. Einführung

---

Knappes Landwirtschaftsland, topografisch schwierige Produktionsbedingungen im Berggebiet, ein hohes Kostenumfeld und vielfältige gesellschaftliche Anforderungen, insbesondere betreffend naturnahe Produktionsmethoden und Tierwohl, prägen die landwirtschaftliche Tätigkeit in der Schweiz. Die schweizerische Agrarpolitik unterstützt die Landwirtschaft in ihrem multifunktionalen Leistungsauftrag gemäss Art. 104 und 104a BV. Die wichtigsten Instrumente dieser Politik sind der Grenzschutz und budgetäre Stützungs-massnahmen, hauptsächlich in Form von Direktzahlungen. Mit einem im internationalen Vergleich sehr hohen Agrargrenzschutz - nur die übrigen EFTA-Länder und Japan liegen ähnlich hoch - hebt sich diese Sektorpolitik von der allgemeinen Ausrichtung der schweizerischen Wirtschaftspolitik deutlich ab. Diese strebt offene Märkte an im Interesse stark exportorientierter Industrie- und Dienstleistungssektoren und zur Förderung des Wettbewerbs im Binnenmarkt. Die Abschottung der Land- und Ernährungswirtschaft schafft dem Sektor selbst Probleme, wirkt zudem zunehmend bremsend auf den Abschluss und die Erneuerung von Freihandelsabkommen und erschwert eine kohärente Haltung der Schweiz in den multilateralen Foren.

Das Direktzahlungssystem wurde mit der Agrarpolitik 2014-2017 tief reformiert. Es ist besser auf die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Leistungen durch die Landwirtschaft ausgerichtet als das Vorgängersystem. Es bleibt aber mit weiteren agrarpolitischen Massnahmen zusammen auf das heutige Marktumfeld und den heutigen Grenzschutz abgestimmt. In der Perspektive, dass der Agrargrenzschutz früher oder später sinken könnte, darf das agrarpolitische Instrumentarium kritisch hinterfragt werden. Stellen die Direktzahlungen und die übrigen Landwirtschaftssubventionen Hindernisse für eine stärkere Marktausrichtung und Innovationskraft des Sektors dar? Haben diese Massnahmen strukturhemmende Nebenwirkungen? Wie müsste das Direktzahlungssystem bei einem international offeneren Marktumfeld gestaltet werden?

Im Vorfeld zur Debatte um die Agrarpolitik für die Zeit ab 2022, versucht die vorliegende Studie diesen Fragen nachzugehen und fundierte Vorschläge zur Diskussion zu stellen. Wie sähe eine Agrarpolitik aus, die den Abschluss von Freihandelsverträgen mit offensiven Agrarexporteurern nicht verhindert, zugleich aber auch den Bauern verlässliche Perspektiven bietet?

## ***Evaluationsfragen***

- a. Agrarpolitik heute – Welche Transferzahlungen behindern oder bremsen die Marktausrichtung, die Innovation und die Strukturanpassungen in der Landwirtschaft und subsidiär in der ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungskette?
- b. Agrarpolitik morgen unter Annahme eines deutlich reduzierten Grenzschutzes – Wie könnten die Direktzahlungen und übrige Transferzahlungen gestaltet werden, damit die Landwirtschaft im neuen Umfeld und bei reduziertem staatlichen Einfluss auf die Strukturen weiter produziert, und die gesellschaftlich erwünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringt? Ein Hauptanliegen ist dabei, dass die Land- und Ernährungswirtschaft glaubwürdige Perspektiven in einem offeneren Umfeld findet und den Landwirtschaftsbetrieben eine sozialverträgliche Anpassung an neue Rahmenbedingungen gewährt wird.

Die Studie ist eine exploratorische Abklärung qualitativer Art, ergänzt mit statisch-mikroökonomischen Simulationen. Eine dynamische Optimierung des entworfenen agrarpolitischen Systemwechsels ist nicht Bestandteil der vorliegenden Arbeit. Die Vorschläge auf Stufe des Instrumentariums und der Mittelverteilung bezwecken das Aufzeigen von Handlungsoptionen, ohne Anspruch auf eine genaue Kalibrierung und ohne abschliessende Überprüfung aller Auswirkungen.

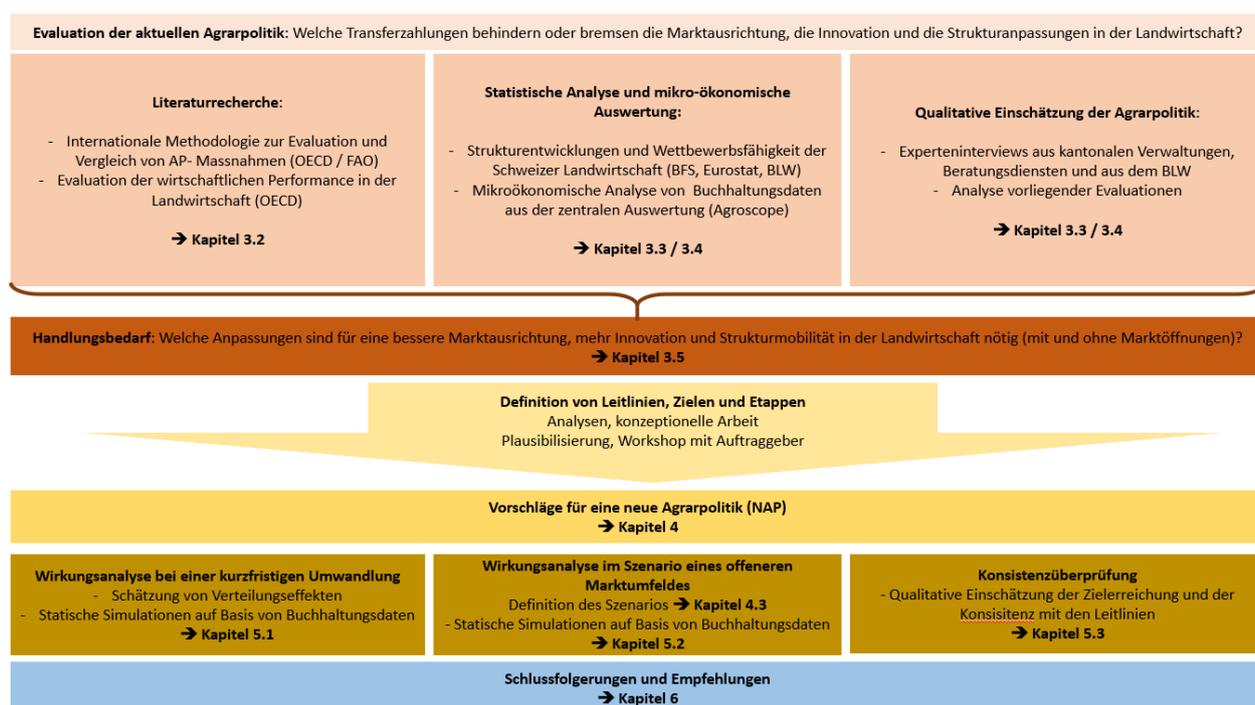


## 2. Design und Methoden

Vor dem Hintergrund der Komplexität der schweizerischen Agrarpolitik ist es notwendig, den **Untersuchungsgegenstand** dieser Studie klar abzugrenzen. Evaluiert werden nur die Transferzahlungen, nicht der Grenzschutz. Dieser wird als Einflussgrösse sowohl im Ist-Zustand wie in einem künftigen Szenario berücksichtigt. Bei den Transferzahlungen liegen die Direktzahlungen im Fokus, welche den Hauptanteil der aktuellen Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft ausmachen. Andere Massnahmen (weitere Transferzahlungen und nicht-budgetäre Regulierungen), welche die Marktausrichtung und die Strukturentwicklung auch beeinflussen, werden auch analysiert, jedoch oberflächlicher.

Zur Beantwortung der zwei Evaluationsfragen wurde ein massgeschneiderter exploratorischer Ansatz entwickelt, basierend auf qualitative und einfache quantitative Methoden (Abbildung 1).

Abbildung 1 Design der Studie, mit Verweis zu den Kapiteln des Berichtes



Bei der Evaluation der aktuellen Politik wie bei der Erarbeitung von Vorschlägen für Politikänderungen ist die **Umschreibung des Zielsystems** jeweils wesentlich. Allgemein gilt für diese Studie das Verfassungsziel (BV Art. 104), wonach der Bund die Landwirtschaft in der Erfüllung ihrer multifunktionalen Aufgaben unterstützt. Die Landwirtschaft hat dazu mit einer nachhaltigen, auf den Markt ausgerichteten Produktion wesentlich beizutragen. Auch die 2017 eingeführte Verfassungsgrundlage über die Ernährungssicherheit (BV Art. 104a) postuliert u.a. eine standortangepasste, ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion, sowie eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft. Der Fokus der Studie liegt bei der Marktausrichtung, welche Wettbewerbsfähigkeit, flexible Strukturen und Innovationskapazität erfordert, insbesondere in einem sich wandelnden Marktumfeld. Die Vereinbarkeit mit der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist dabei stets im Auge zu halten. Die Evaluationsziele werden nachfolgend bei den einzelnen Schritten detailliert beschrieben.

Zu einzelnen Designbausteinen und angewendeten Methoden sind folgende Ergänzungen anzugeben.

**Literaturrecherche:** Die aktuell geltende Agrarpolitik 2014-2017 wurde als Ganze noch nicht vertieft evaluiert. Eine erste Zwischenbilanz ist bei (Schweizerischer Bundesrat, 2017) (Schweizerischer Bundesrat,

2018) zu finden. Einzelne Massnahmen wurden einer tiefgründigeren Analyse unterzogen, u.a. von (Eidgenössische Finanzkontrolle EFK, 2015), (Steiger, Lüthi, Schmitt, & Schüpbach, 2016) und (Mack Gabriele, Heitkämper, Käufeler, & Möbius, 2017). Schwerpunktässig geht es in diesen Arbeiten um eine auf die spezifischen Ziele der untersuchten Massnahme gerichtete Wirkungsanalyse. Ihre Ergebnisse fliessen teilweise in die allgemeine Analyse von Kapitel 3.3 ein. Untersuchungen, ob und wie diese Massnahmen die Marktausrichtung der Landwirtschaft beeinflussen, liegen aber noch keine vor. Die letzte umfassende, unabhängige Evaluation der schweizerischen Agrarpolitik wurde 2015 von der OECD vorgenommen (OECD, 2015). Sie enthält erste Hinweise über die AP 2014-17, ist jedoch vor allen mit der langfristigen ex-post Analyse der Reformen und einer originellen Wettbewerbsfähigkeitsanalyse der schweizerischen Lebensmittelverarbeitung eine nützliche Quelle.

Als Standard für die Charakterisierung von Nebeneffekten agrarpolitischer Massnahmen auf den Markt gelten die Einteilungen der WTO und der OECD (WTO, 2018) (OECD, 2018). Diese werden in der Übersicht in Kapitel 3.3 verwendet.

Um die wirtschaftliche Performance von Landwirtschaftsbetrieben zu messen und international zu vergleichen, gibt es einen anerkannten analytischen Rahmen von der OECD (Kimura & Le Thi, 2013), der zum Teil als Inspiration im Kapitel 3.4 dient. Schweizer Daten wurden leider in der Originalarbeit der OECD nicht einbezogen. Die OECD hat andererseits einen Ansatz entwickelt, um den Einfluss öffentlicher Politiken auf die Innovation in der Landwirtschaft zu untersuchen (OECD, 2013). Die agrarpolitischen Massnahmen, welche im Rahmen der vorliegenden Studie untersucht werden, stehen weniger im Zentrum als der Aufbau und die Finanzierung des Wissenssystems. Wertvolle Hinweise fliessen jedoch in die Kapitel 3.3, 3.4 und 4.2.6 ein. Auf Länderstufe sind insbesondere (Sinabell, Unterlass, Walder, & Kantelhardt, 2017) für Österreich und (Flury, Weber, & Tribaldos, 2016) für die Schweiz (mit Fokus auf Produktivität) zu zitieren. Insgesamt ist die Bedeutung der Innovation in der Landwirtschaft sowohl für marktfähige wie für gemeinwirtschaftliche Leistungen gut dokumentiert. Zur Auswirkung agrarpolitischer Massnahmen, insbesondere Direktzahlungen, auf Performance und Innovation, gibt es hingegen wenig Literatur, was den exploratorischen Charakter der vorliegenden Studie unterstreicht.

**Statistische Analysen und mikroökonomische Auswertung** (Kapitel 3.3 und 3.4): Preisvergleiche werden als Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit herangezogen. Eine vergleichende Statistikanalyse dient zur summarischen Beschreibung der Strukturentwicklung in der schweizerischen Landwirtschaft und deren Vergleich mit umliegenden Ländern. Mikroökonomische Analysen wurden anhand von Teilergebnissen aus der von Agroscope betreuten zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten aus den Jahren 2015 und 2016 durchgeführt (Hoop, Dux, Jan, Renner, & Schmid, 2017). Folgende Performance-Analysen wurden vorgenommen:

- Mittleres landwirtschaftliches Einkommen je Familienarbeitskraft pro Quartil, zum Aufzeigen der Streuung bei diesem wichtigen Indikator;
- Direktzahlungsanteil am Gesamtumsatz, pro Einkommensquartil, zur Untersuchung einer Beziehung zwischen Performance und Abhängigkeit von staatlichen Transferzahlungen;
- Anteil landwirtschaftliches Einkommen am gesamten Familieneinkommen, pro Einkommensquartil, zur Eruierung allfälliger Performance-Unterschiede zwischen hauptberuflichen und Nebenerwerbs-Betrieben.

Weil nicht mit einzelbetrieblichen Buchhaltungsergebnissen, sondern mit Gruppendurchschnitten gerechnet werden konnte, sind Trends, aber keine gesicherten Korrelationen erkennbar.

**Qualitative Einschätzung des Instrumentariums:** Zur allgemeinen Wirkungseinschätzung der aktuellen agrarpolitischen Massnahmen (Kapitel 3.3) und zur qualitativen Analyse spezifischer Effekte auf

Marktausrichtung, Innovationskapazität und Strukturentwicklung der Betriebe (Kapitel 3.4), werden verschiedene Informationsquellen herangezogen:

- Vorliegende Evaluationen (siehe oben), Analyse- und Positionspapiere zahlreicher Interessengruppen sowie eigene Beobachtungen;
- Strukturierte Interviews mit Experten, welche die Entwicklungen in der Praxis aus der Nähe beobachten (Chefs und Direktzahlungsverantwortliche von kantonalen Landwirtschaftsämtern; Berater); die Interviews wurden in fünf Kantonen durchgeführt (Bern, Freiburg, Thurgau, Waadtland, Wallis), um die Vielfalt der schweizerischen Landwirtschaft zu berücksichtigen;
- Vertiefende Gespräche mit Agrarpolitik-Experten des Bundesamtes für Landwirtschaft.

Basierend auf den Erkenntnissen der oben beschriebenen Analyseschritten, wird zuerst der allgemeine **Handlungsbedarf** diskutiert. Anschliessend werden **die Leitlinien und das Zielsystem** für Politikänderungen präzise umschrieben, inkl. absehbare Zielkonflikte. Die konzeptionelle Arbeit erfolgte iterativ, mit zwischengeschalteten Plausibilisierungen, Expertengesprächen und einem Workshop mit dem Auftraggeber; es wird im Kapitel 4 über die definitiven Vorschläge berichtet. Für die Konzeptarbeit und die Validierung der Vorschläge ist auch ein **Marktöffnungsszenario** zu definieren (Abschnitt 4.3.1). Dieses wird in Anlehnung auf frühere Studien skizziert.

Die **Machbarkeit und Zielkonformität der Vorschläge** werden anhand verschiedener Analysen eingeschätzt (Kapitel 5):

- Überprüfung der Mittelverteilung nach Zonen und Betriebstypen;
- Schätzung der Auswirkungen des Marktöffnungsszenarios für verschiedene Betriebstypen, alternativ mit der aktuellen Agrarpolitik und mit den hier vorgeschlagenen Massnahmen;
- Konsistenzanalyse der Vorschläge mit den für die Studie gewählten Leitlinien.

Als Schlussfolgerungen werden **Empfehlungen** für eine Agrarpolitik formuliert, welche die Marktausrichtung und die Innovation der Landwirtschaftsbetriebe fördert und eine sinnvolle Strukturentwicklung des Sektors nicht behindert.



## 3. Aktuelle Agrarpolitik der Schweiz

---

### 3.1. Hintergrund und Ziele

In den Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg war die schweizerische Agrarpolitik eine besondere Art Planwirtschaft, geprägt von staatlichen Preis- und Absatzgarantien, einzelbetrieblichen Produktionsbeschränkungen, staatlicher Verwertungsplanung, und einer strukturerhaltenden Einkommenspolitik, basierend auf politisch festgelegten «kostendeckenden» Preisen. Die Wirkung dieser Politik - zusammen mit raschen technischen und biologischen Fortschritten in der landwirtschaftlichen Produktion - führte zu nicht mehr finanzierbaren Überschüssen und ökologischen Problemen, insbesondere durch Überdüngung und übermässigen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Trotz regelmässigen Preisbeschlüssen, um den Forderungen der Bauern entgegenzukommen, erzielten kleinere Bauernbetriebe nur unbefriedigende Einkommen. Die 1984 abgeschlossene Uruguay-Runde der Welthandelsverhandlungen stellte eine zusätzliche Herausforderung dar, indem die bisherigen Einfuhrverbote und mit Einfuhrgebühren geöffneten Verwertungsfonds nicht mehr zulässig wurden.

Die politische Situation hat lange gegoren: In der Periode 1986 bis 1995 wurden mehrere Referendumsabstimmungen gegen die alte Agrarpolitik erfolgreich, die Kleinbauerninitiative wurde 1989 hauchdünn abgelehnt, ein neuer Verfassungsartikel fand 1995 keine Gnade vor dem Volk. Erst eine neue Version des Verfassungsartikels erzielte 1996 eine breite Abstützung (77.6% Befürwortung) und legte das Fundament für eine tiefgreifende Reform der Agrarpolitik. Inhaltlich waren folgende Reformschritte prägend (Hofer, 2007):

- 1992 Einführung von allgemeinen und ökologischen, produktionsunabhängigen Direktzahlungen: Erste Preissenkungen, erster Schritt zur Trennung von Einkommens- und Preispolitik und zur Förderung umweltschonender Produktionsmethoden;
- Ab 1996 Umbau des Grenzschutzes (Umsetzung der Uruguay-Runde der WTO) und schrittweise Öffnung des Weinmarktes;
- 1999 Inkraftsetzung des neuen Landwirtschaftsgesetzes (Agrarpolitik 2002): Aufhebung der Preis- und Absatzgarantien, Aufhebung der parastaatlichen Vermarktungsorganisationen Butyra und Käseunion, Bindung der Direktzahlungen an den ökologischen Leistungsnachweis, Einführung der Verkäsungszulage;
- 2002 bis 2007 gegenseitige Liberalisierung des Käsehandels mit der EU, Abschaffung der Exportsubventionen für Käse;
- Agrarpolitik 2007: Aufhebung der Milchkontingentierung und Versteigerung der Importkontingente für Fleisch;
- Agrarpolitik 2011: Weitere Umlagerung Marktstützung in Direktzahlungen, Aufhebung der Exportsubventionen, Förderung der Wertschöpfung im ländlichen Raum;
- Agrarpolitik 2014-2017: Neues Direktzahlungssystem mit stärkerer Zielausrichtung und Abbau der Intensivierungsanreize (Abschaffung tierbezogener Beiträge), Stärkung der Instrumente zur Qualitäts- und Absatzförderung.

Vor 1999 war die Agrargesetzgebung in einer unübersichtlichen Vielzahl von Gesetzen und Beschlüssen verteilt, und die über verschiedene Fonds gesicherte Finanzierung war alles andere als transparent. Mit dem einheitlichen, stringent auf dem neuen Verfassungsartikel aufgebauten, neuen Landwirtschaftsgesetz von 1999 und den vierjährigen, in drei Zahlungsrahmen strukturierten Finanzierungsbeschlüssen wurden die Systematik und die Transparenz der schweizerischen Agrarpolitik deutlich verbessert. Mit der Vielzahl der nachfolgenden «kleinen Schritte», mit einzelnen parlamentarischen Kurskorrekturen und mit dem

Stocken weiterer internationaler Marktöffnungen ist der Reformkurs für die Betroffenen und für die Aussenwelt über die Jahre jedoch deutlich weniger leserlich geworden.

Ohne die Vielzahl pender Volksinitiativen hier zu interpretieren, die sich mit der Landwirtschaft oder benachbarten Themen befassen, kann festgehalten werden, dass Art. 104 BV nach wie vor ein breit abgestütztes Zielsystem für die Agrarpolitik darstellt. Dies kann mit der sich wiederholenden Zustimmung des Parlamentes zu den «Agrarpolitik-Paketen» und mit zahlreichen Umfragen, bspw. (Brandenberg & Georgi, 2015) und (Bieri, et al., 2017), belegt werden. Das Ziel der Agrarpolitik bleibt die Förderung einer multifunktionalen Landwirtschaft, welche nachhaltig und auf den Markt ausgerichtet produziert. Als gemeinwirtschaftliche Leistungen wird von der Landwirtschaft ein wesentlicher Beitrag zur Versorgungssicherheit, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft, sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes erwartet (Wortlaut von Art. 104 BV). Die Umfragen bestätigen eine naturnahe und tiergerechte Produktion von Nahrungsmitteln als oberste Erwartung der Bevölkerung, aber auch die Erhaltung des fruchtbaren Bodens und der Biodiversität. Ebenso als wichtiges Ziel gelten gute Lebensbedingungen für die in der Landwirtschaft tätigen Menschen.

Die Bevölkerung ist insgesamt zufrieden mit der schweizerischen Landwirtschaft; einzig mehrheitsfähiges, kritisches Element findet sich in der Aussage, dass sie mitschuldig an der Verschmutzung von Böden und Gewässern ist. Umstritten ist, ob Schweizer Lebensmittel viel zu teuer seien, grössere Mengen als heute produziert werden sollen und die internationale Marktabstottung abgeschafft gehört (Bieri, et al., 2017). Der 2017 eingeführte Verfassungsartikel 104a zur Ernährungssicherheit ändert grundsätzlich nichts an den Zielen der Agrarpolitik, sondern präzisiert, dass auch die gesamte ernährungswirtschaftliche Wertschöpfungskette, ein nachhaltig ausgerichteter, grenzüberschreitender Handel und ein ressourcenschonender Umgang mit Lebensmitteln seitens der Konsumenten zur Ernährungssicherheit beitragen. Der Bund soll dazu Voraussetzungen schaffen.

In der vorliegenden Studie werden die Verfassungsziele der Agrarpolitik nicht in Frage gestellt. Sie sollen auch in Zukunft - bei Bedarf mit angepassten Massnahmen - verfolgt werden. Die Frage steht aber im Fokus, ob die mit der aktuellen Agrarpolitik geförderte Landwirtschaft eine genügende Marktausrichtung aufweist und, davon abgeleitet, die nötige Resilienz bei reduziertem Grenzschutz zeigen würde.

### 3.2. Massnahmen

Die Transferzahlungen bilden - neben normativen Bestimmungen und dem Grenzschutz - den Hauptpfeiler des agrarpolitischen Instrumentariums. Die Bundesausgaben zugunsten der Landwirtschaft sind in drei Zahlungsrahmen zusammengefasst:

- Direktzahlungen (Tabelle 1)
- Produktion und Absatz (Tabelle 2)
- Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen (Tabelle 3)

Ausserhalb der Zahlungsrahmen werden die Verwaltungs- und Forschungsausgaben (Agroscope) verbucht, sowie einige Massnahmen, welche von anderen Departementen als das WBF verwaltet werden (Tabelle 4). Die Agrarpolitik ist eine Bundespolitik, bei der die Kantone vor allem Vollzugsaufgaben übernehmen. Bei einigen wenigen Massnahmen – insbesondere bei den Investitionshilfen, den Landschaftsqualitäts- und teilweise den Biodiversitätsbeiträgen - ist eine kantonale Kofinanzierung vorgesehen. Darüber hinaus können die Kantone regional relevante Massnahmen und Projekte unterstützen. Diese Ausgaben fallen gegenüber den Bundesausgaben aktuell kaum ins Gewicht und werden in der vorliegenden Studie nicht untersucht. Auch nicht untersucht wurden Bundesmassnahmen im Bereich der Tiergesundheit und der Lebensmittelsicherheit sowie die Rückerstattung der Mineralölsteuer.

Die Tabellen 1 bis 4 geben einen Überblick über die Massnahmen, mit gesetzlicher Grundlage, Kurzbeschreibung des Designs, Angabe über die Empfänger der Zahlungen und Ausgaben gemäss Staatsrechnung 2017 («R 2017») des Bundes<sup>1</sup>.

Tabelle 1 Massnahmen aus dem Zahlungsrahmen Direktzahlungen

Massnahme Gesetzliche Grundlage	Design	Empfänger	R 2017 Mio. CHF
<b>ZR Direktzahlungen</b>			<b>2'806</b>
<b>Kulturlandschaftsbeiträge KLB</b> LwG 70-71; DZV	Offenhaltung (Hügel- u. Bergzone); Hang; Steillagen; Sömmerung; Alpung; (ha-Beiträge).	Landwirte	523
<b>Versorgungssicherheitsbeiträge VSB</b> LwG 70, 70a, 72; DZV	Basisbeitrag (>60ha: abgestuft); Produktionserschweris (Hügel u. Berg); offene Ackerfläche u. Dauerkulturen; (ha-Beiträge).	Landwirte	1086
<b>Biodiversitätsbeiträge BDB</b> LwG 70, 70a, 73; DZV	2 Qualitätsstufen (kumulativ) + Vernetzung (kantonale Projekte); Verpflichtung 8 Jahre; Kofinanzierung Kanton 10%.	Landwirte	413
<b>Landschaftqualitätsbeiträge LQB</b> LwG 70, 70a, 74; DZV	Kantonale Projekte; Ziele und Massnahmen basierend auf regionale Konzepte; Beiträge nach Kosten u. Wert der Massnahmen; Kofinanzierung Kanton 10%.	Landwirte	145
<b>Regionale Ressourcenprogramme RRP</b> LwG 77a, 77b; GSchG 62a	Pauschalbeiträge (meistens je ha); Bsp. Nitratreduktion in Gewässer, PSM-Reduktion; nachhaltige Bewässerung, etc.	Landwirte	18
<b>Tierwohlbeiträge TWB (Teil der PSB)</b> LwG 70, 70a, 75; DZV	BTS u. RAUS; Beiträge je GVE.	Landwirte	272
<b>Produktionssystembeiträge PSB</b> LwG 70, 70a, 75; DZV	Bio; Extenso; graslandbasierte Milch- u. Fleischproduktion (ha-Beiträge).	Landwirte	195
<b>Ressourceneffizienzbeiträge REB</b> LwG 70, 70a, 76; DZV	Befristete Beiträge f. Anwendung ressourcenschonender Verfahren; z.B. Gülleausbringung mit Schleppschlauch, pfluglose Direktsaat, PSM-Reduktion.	Landwirte	28
<b>Übergangsbeiträge</b> LwG 70, 70a, 77; DZV	Betriebsspez. Zahlung basierend auf Differenz zwischen allg. DZ vor Systemwechsel und aktuellen KLB + VSB; Budget geht mit zunehmenden Ausgaben f. andere DZ zurück.	Landwirte	129

Die Vielzahl der Massnahmen fällt auf. Die Komplexität wird zusätzlich mit dem Detaillierungsgrad der Regelungen verstärkt; die Direktzahlungsverordnung enthält beispielsweise nicht weniger als 118 Artikel und 9 Anhänge auf insgesamt 145 Seiten. Die Übersicht ist schwer zu wahren, für die Direktbetroffenen wie für die verantwortlichen Politiker und weitere Interessierten. Die Komplexität der Massnahmen generiert automatisch einen komplexen Vollzug und viele Kontrollen. Mit Ausgaben von jährlich insgesamt 3.7 Milliarden Franken in drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen und ausserhalb der Zahlungsrahmen ist eine gewisse Regulierungs- und Kontrolldichte nicht zu vermeiden. Die Fragen werden jedoch zu prüfen sein, ob man aktuell zu weit gegangen ist, und ob diese Regulierungsdichte der Marktausrichtung und dem Unternehmertum in der Landwirtschaft zum Teil hinderlich ist. Für die kritische Analyse des Instrumentariums geben die Budgetbeträge einen ersten Einblick über die Schwerpunkte der Agrarpolitik. Drei Viertel der Ausgaben sind sogenannte Direktzahlungen, welche direkt an die Landwirte fliessen. Davon werden gut 60% (KLB, VSB und Übergangsbeiträge) als Kompensation von hohen Produktionskosten und natürlichen Erschwernissen sowie als Einkommensergänzung ausgerichtet. Knapp 40% werden für Zusatzleistungen der Landwirte im Öko- und Tierwohlbereich ausgegeben.

<sup>1</sup> <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>

Tabelle 2 Massnahmen aus dem Zahlungsrahmen Produktion und Absatz

Massnahme Gesetzliche Grundlage	Design	Empfänger	R 2017 Mio. CHF
<b>ZR Produktion und Absatz</b>			<b>428</b>
<b>Qualitäts- und Absatzförderung</b>			65
<b>Förderung der Qualität und Nachhaltigkeit</b> LwG 11; QuNaV	Förderung von Initiativen zur Erhöhung der Wertschöpfung am Markt; max. 50% Finanzierung.	Organisationen u. Trägerschaften	2
<b>Landw. Absatzförderung</b> LwG 12, LAFV	Subsidiäre Unterstützung der Absatzförderung für Landw. produkte und von Exportinitiativen; max. 50% Finanzierung.	Organisationen	63
<b>Milchwirtschaft</b>			295
<b>Zulage für verkäste Milch</b> LwG 28, 38; MSV	Rohstoffverbilligung als Kompensation des Käsefreihandels, 15 Rp./kg Milch.	Verwerter --> Milchpreis	265
<b>Zulage für silagefreie Milch</b> LwG 28, 39; MSV	Förderung der qualitativ hochstehenden Rohmilchkäseproduktion, 3 Rp./kg Milch.	Verwerter --> Milchpreis	30
<b>Viehwirtschaft</b>			12
<b>Beihilfen Schlachtvieh und Fleisch</b> LwG 50-51; SV	Qualitätseinstufung v. Schlachttieren u. Marktüberwachung; Entlastungsmassnahmen (v.a. Kalbfleischlagerung).	Proviande u. Verwerter	9
<b>Beihilfen Inlandeier</b> LwG 52; EIV	Saisonale Verwertungsmassnahmen (Verbilligung zg. Industrie).	Eier-Packstellen	2
<b>Beihilfen Schafwolle</b> LwG 51bis; 916.361	Unterstützung der Verwertung.	Verwerter	1
<b>Pflanzenbau</b>			64
<b>Einzelkulturbeiträge (Zuckerrüben, Ölsaaten, Eiweisspflanzen, Saatgut)</b> LwG 54; EKBV	Flächenbeiträge zur Erreichung einer angemessenen Versorgung mit inländischen Ackerbauprodukten.	Landwirte	59
<b>Beihilfen Obstverwertung</b> LwG 58; Obstverordnung	Beiträge an die Lagerung von Obstkonzentraten (Marktreserve bei ungleichen Ernten) und an die Verwertung von nicht geschützten Verarbeitungsprodukten.	Verwerter	3
<b>Beihilfen Weinbau</b> LwG 64; Weinverordnung	Pauschalbeiträge an die kantonalen Kontrollkosten.	Kantone	1

Tabelle 3 Massnahmen aus dem Zahlungsrahmen Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Massnahme Gesetzliche Grundlage	Design	Empfänger	R 2017 Mio. CHF
<b>ZR Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen</b>			<b>137</b>
<b>Beiträge ländliche Entwicklung u. Strukturverbesserungen</b> LwG 87-104; SVV; IBLV	Umfassende gemeinschaftliche Massnahmen (Meliorationen, Erschliessungen, PRE) u. einzelbetr. Massnahmen (nur Berggebiet; v.a. landw. Gebäude) ; A-fonds-perdu-Beiträge ; Kofinanzierung Kanton 40-50%.	Landwirte	80
<b>Investitionskredite</b> LwG 87-92, 105-112; SVV; IBLV	Zinslose Darlehen f. einzelbetriebliche Massnahmen (Starthilfe, Gebäude) u. f. gemeinschaftliche Massnahmen; Ausgaben = Fondsäufnung; 2017 wurden neue Kredite für 270 Mio. gewährt.	Landwirte	7
<b>Betriebshilfe</b> LwG 78-86; SBMV	Zinslose Darlehen bei unverschuldeter finanzieller Bedrängnis; Ausgaben = Fondsäufnung; Kofinanzierung Kanton 50%.	Landwirte	0.2
<b>Umschulungsbeihilfen</b> LwG 86a; SBMV	Umschulung in einen nichtlandw. Beruf, verbunden mit Aufgabe des landw. Betriebs.	Landwirte	0.04
<b>Tierzucht und genetische Ressourcen</b> LwG 24, 140-147; Tierzuchtverordnung; PGRELV	Beiträge an anerkannte Tier- und Pflanzenzuchtorganisationen (ca. 60% Rindviehzucht).	Organisationen	38
<b>Beratungswesen</b> LwG 136 ; 915.1	Finanzierung der Beratungszentrale Agridea, von überregionalen Beratungsdiensten und von Beratungsprojekten.	Agridea	12

Tabelle 4 Massnahmen ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen

Massnahme Gesetzliche Grundlage	Design	Empfänger	R 2017 Mio. CHF
<b>Ausgaben ausserhalb der drei landw. Zahlungsrahmen (Auswahl)</b>			<b>281</b>
<b>Pflanzenschutz (Bekämpfungsmassnahmen)</b> LwG 149-156; PSV 916.20	Entschädigung der Aufwendungen zur Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten u. Schädlinge (v.a. Feuerbrand im Obstbau).	Kantone	2.1
<b>Landw. Verarbeitungsprodukte ("Schoggigesetz")</b> BG 632.111.72; V 632.111.723; V 632.111.723.1	Rückerstattung der Grundstoffpreisdifferenzen an Exporteure.	Lebensmittel-industrie	95
<b>Familienzulagen</b> FLG; FLV 836.11	FZ für landw. Arbeitnehmer mit reduzierten Arbeitgeberbeiträgen, und öffentlich finanzierte FZ für selbständig erwerbende Landwirte; Kofinanzierung Kanton 33%.	Landwirte	64
<b>Forschungsbeiträge</b> FIFG 16; LwG 116	Finanzhilfverträge mit öffentlichen u. privaten Forschungsinstitutionen (ohne Agroscope), und von politik- und praxisbezogenen Forschungsvorhaben.	FiBL (ca. 75%)	11
<b>Weitere Ausgaben</b>	<i>Verwaltung, Kontrollen und Forschung.</i>	<i>BLW und Agroscope</i>	109

Bei den Massnahmen des Zahlungsrahmens Produktion und Absatz, welche ca. 15% des Agrarbudgets ausmachen, werden die meisten Beträge nicht an die Landwirte, sondern an Verwerter und an Organisationen ausbezahlt. Hier wird u.a. die Frage der Transfereffizienz zu diskutieren sein.

Die Massnahmen zur Grundlagenverbesserung («A-fonds-perdu»-Beiträge und zinslose Darlehen) stellen wichtige einzelbetriebliche Investitionshilfen dar und fördern auch mit gemeinschaftlichen Projekten die wirtschaftliche Vitalität im ländlichen Raum, insbesondere im Berggebiet. Mit weniger als 5% des Agrarbudgets sind sie wahrscheinlich als Alternative zu permanent wiederkehrenden Zahlungen eher untervertreten. In der EU zählen Investitionshilfen zu den wichtigsten Massnahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, mit vielfältigeren Zielen und breiterem Empfängerkreis als in der Schweiz. Eigentliche Sozialmassnahmen in Form von Betriebshilfen oder Umschulungsbeihilfen bleiben marginal.

Obwohl die Transferzahlungen und weniger weitere Regulierungen im Fokus der Studie stehen, sollen kurz die normativen Bereiche aufgelistet werden, welche auch einen Einfluss auf die Bewirtschaftungsbedingungen in der schweizerischen Landwirtschaft haben:

- Das bäuerliche Bodenrecht mit BGG und LPG, welches die landwirtschaftlichen Strukturen prägt;
- Die Raumplanungsgesetzgebung, welche für die Erhaltung nicht besiedelbarer Flächen, aber auch bei den Bau- und Diversifizierungsmöglichkeiten von Bauernbetrieben eine entscheidende Rolle spielt;
- Das Umweltrecht, aufgrund der flächenmässigen Bedeutung der Landwirtschaft und der Umweltwirkungen landwirtschaftlicher Prozesse;
- Der Natur- und Heimatschutz;
- Die Lebensmittelsicherheit;
- Die Bestimmungen über den Pflanzenschutz und die Produktionsmittel im LwG;
- Die Tierschutzgesetzgebung.

### 3.3. Wirkungsanalyse

Tabelle 5 ermöglicht einen ersten Einblick in die Wirkungsanalyse der AP-Massnahmen. Die Kriterien können wie folgt erläutert werden:

Grenzschutzabhängigkeit: Gewisse Massnahmen kompensieren den ungleichen Grenzschutz; bspw. sind Einzelkulturbeiträge für Zuckerrüben oder Ölsaaten so begründet, dass die entsprechenden Produkte weniger zollgeschützt sind als Brotgetreide und ohne spezifische Unterstützung wirtschaftlich nicht attraktiv wären für die Bauern. Bei Reduktion oder Abschaffung des Grenzschutzes müssen solche Massnahmen neu beurteilt werden. Anders herum, Anpassungen sind zusammen mit Überprüfung des Grenzschutzes vorzunehmen.

Wirkung auf Strukturmobilität, Marktausrichtung und Innovation: Qualitative Einschätzung der Autoren gemäss eigener Analyse der Ziele und Ausgestaltung der Massnahmen, und - falls vorhanden - unter Berücksichtigung vorliegender Evaluationen. Es werden hauptsächlich die direkten Wirkungen aufgezeigt. Positive Wirkungen werden in drei Ausprägungen (+++, ++, +), unterschiedliche Wirkungen mit +/- oder +/- (mit unterschiedlichen Teilmassnahmen zu erklären), negativ mit - oder - - und fehlend mit 0 dargestellt.

OECD-Einteilung: Massnahmenkategorien in der PSE-Klassifikation (OECD, 2018):

- A Direkte Preisstützung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
- B Inputbasierte Zahlungen (Reduktion von Produktionskosten, Investitionshilfen, Dienstleistungen)
- C Zahlungen, proportional zur bewirtschafteten Fläche oder Tierzahl, mit Produktionsauflagen
- D Wie C, aber mit Bezug zu normativ oder historisch festgelegter Fläche oder Tierzahl
- E Wie D, ohne Produktionsauflagen
- F Zahlungen für nicht-marktfähige Leistungen (z.B. Umwelt, Tierwohl)
- H Wissens- und Innovationssystem
- I Lebensmittelsicherheit, Kontrollen
- J Infrastrukturen
- K Absatzförderung
- P Verbilligung für die nachgelagerten Sektoren (indirekte Marktstützung)

Die Farben wurden von den Autoren gewählt, um die marktverzerrenden (rot) von den nicht-marktverzerrenden Massnahmen (grün) zu unterscheiden. Mit gelb sind Massnahmen mit gemischter Wirkung angegeben. Die Buchstaben erlauben aber eine nützliche, feinere Differenzierung.

WTO-Einstufung: Die internen Agrarstützungsmassnahmen werden bei der WTO in drei Kategorien notifiziert (WTO, 2018):

- «Amber-Box»: direkte Marktstützung (braun in Tabelle 5)
- «Green-Box»: nicht marktverzerrende Massnahmen (grün in Tabelle 5, mit Bezug zu den Green-Box-Bestimmungen):
  - §2 allgemeine Dienstleistungen (Forschung, Beratung, Kontrollen, Absatzförderung, Infrastrukturen, etc.)
  - §6 entkoppelte Einkommensstützung
  - §11 Investitionshilfen zur Strukturverbesserung
  - §12 Umweltprogramme
  - §13 Programme zur Kompensation regionaler Benachteiligung

- Die Versorgungssicherheitsbeiträge und die Zulage für silagefreie Milch sind in der Tabelle mit gelb versehen, weil sie die Schweiz grün notifiziert und jedoch nach formellen Kriterien eine Amber-Box-Massnahme sind.

Tabelle 5 Wirkungseinstufung der agrarpolitischen Massnahmen nach verschiedenen Kriterien

Massnahme	Grenzschutzabhängig	Wirkung auf			OECD	WTO
		Strukturmobilität	Marktausrichtung	Innovation		
<b>ZR Direktzahlungen</b>						
Voraussetzungen		--		-		
Kulturlandschaftsbeiträge KLB	nein	-	0	0	C, D, F	§13, § 12
Versorgungssicherheitsbeiträge VSB	nein, ausser OAF	-	-	0	C, D	
Biodiversitätsbeiträge BDB	nein	0	+ / -	0	F	§12
Landschaftsqualitätsbeiträge LQB	nein	-	-	0	F	§13
Regionale Ressourcenprogramme RRP	nein	0	0	++	G, F, C	§12
Tierwohlbeiträge TWB	nein	0	++	+	C	§12
Weitere Produktionssystembeiträge PSB	nein	0	++	+	C	§12
Ressourceneffizienzbeiträge REB	nein	0	0	++	B, F	§12
Übergangsbeiträge	nein	--	0	0	E	§6
<b>ZR Produktion und Absatz</b>						
<b>Qualitäts- und Absatzförderung</b>						
Förderung der Qualität und Nachhaltigkeit	nein	0	+++	+++	K	§2
Landw. Absatzförderung	nein	0	+++	++	K	§2
<b>Milchwirtschaft</b>						
Zulage für verkäste Milch	ja	0	-	0	A	
Zulage für silagefreie Milch	nein	0	++	0	A	
<b>Viehwirtschaft</b>						
Beihilfen Schlachtvieh und Fleisch	nein	0	+ / -	0	P, I	
Beihilfen Inlandeier	nein	0	-	0	P	
Beihilfen Schafwolle	nein	0	-	+	P	
<b>Pflanzenbau</b>						
Einzelkulturbeiträge (Zuckerrüben, Ölsaaten, Eiweisspflanzen, Saatgut)	ja	0	+ / -	0	C	
Beihilfen Obstverwertung	teilweise	0	+ / -	0	P	
Beihilfen Weinbau	nein	0	+	0	I	§2
<b>ZR Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen</b>						
Beiträge ländliche Entwicklung u. Strukturverbesserungen	nein	++ / -	+	+	B, J	§11, 2
Investitionskredite	nein	+ / -	+	+	B, J	§11, 2
Betriebshilfe	nein	-	0	0	B	§11
Umschulungsbeihilfen	nein	+ / -	0	0	J	§9
Tierzucht und genetische Ressourcen	nein	0	0	+	H	§2
Beratungswesen	nein	0	+	+	H	§2
<b>Ausgaben ausserhalb der landw. Zahlungsrahmen (Auswahl)</b>						
Pflanzenschutz (Bekämpfungsmassnahmen)	nein	0	0	0	B, I	§2
Landw. Verarbeitungsprodukte ("Schoggigesetz")	ja	0	--	--	n/a	
Familienzulagen	nein	0	0	0	n/a	n/a
Forschungsbeiträge	nein	0	+	+++	H	§2

- Die Exportsubventionen nach Schoggigesetz sind in Tabelle 5 rot angestrichen; Exportsubventionen sind als höchst marktverzerrende Massnahmen gemäss WTO-Beschluss bis 2020 abzuschaffen; das Schweizer Parlament hat die entsprechende Gesetzesrevision 2017 verabschiedet; diese Exportsubventionen werden 2019 mit produktgebundenen Beiträgen (Milch- und Getreidezulagen) ersetzt, welche zur Amber-Box gehören.

Die Aussagekraft der OECD- und WTO-Einteilungen ist doppelt: Einerseits ermöglichen sie eine Grobklassierung der Massnahmen als unerwünscht, wenn solche mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen auf den Produktmärkten widersprüchlich sind, oder als geeignet, wenn sie die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Güter durch die Landwirtschaft fördern. Im Kontext dieser Studie, bei der die Marktausrichtung im Zentrum steht, ist diese Differenzierung von grosser Bedeutung. Die Produktion wird sich stärker auf den Markt ausrichten, u.a. wenn man die staatlichen Interventionen auf den Produktmärkten weiter zurücknimmt. Es kommt hinzu, dass das WTO-Abkommen eine Plafonierung der Amber-Box-Ausgaben auferlegt, und weitere Reduktionen dieser länderspezifischen Obergrenzen zur Diskussion stehen. Vorschläge für eine Neuausrichtung der Agrarpolitik sollten folglich vermeiden, Amber-Box-Massnahmen zu vermehren oder mit zusätzlichen Mitteln auszustatten.

Vereinfachend kann festgehalten werden, dass die Massnahmen des Zahlungsrahmens Produktion und Absatz – mit Ausnahme der Absatzförderung und der Förderung der Qualität und Nachhaltigkeit - international als fragwürdig angeschaut werden. Die Massnahmen der beiden übrigen Zahlungsrahmen werden positiver eingestuft, wobei die OECD-Einteilung zu einer nuancierten Beurteilung der Direktzahlungen führt. Die positivste Beurteilung geht an Massnahmen, die völlig entkoppelt von der Produktion sind und die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen zielgerichtet und effizient fördern (Van Tongeren, 2008). Der Schweiz empfiehlt die OECD (OECD, 2015) - neben einer dezidierten handelspolitischen Liberalisierung - eine klarere Trennung zwischen Einkommensstützung und Massnahmen, welche Marktversagen entgegenwirken (Förderung positiver Externalitäten und öffentlicher Güter; Vermeidung negativer Externalitäten). Konkret kann gemäss OECD dieses Ziel mit einer stärker regional differenzierten Agrarpolitik umgesetzt werden.

Zur ersten Einschätzung der Autoren über die Wirkungen der einzelnen Massnahmen:

- **Strukturmobilität:** Die Strukturen werden von den allgemeinen Voraussetzungen für die Direktzahlungen (Mindestarbeitsaufkommen, Alter, Ausbildung, Begrenzung je Standardarbeitskraft) beeinflusst und weniger von der Ausgestaltung der einzelnen DZ-Massnahmen. Weil die Skaleneffekte weitgehend unberücksichtigt sind, generieren insb. KLB und VSB hohe Anreize zugunsten grosser und extensiver Betriebe und tragen somit zu hohen Bodenpreisen und reduzierter Flächenmobilität bei. Bei den einzelbetrieblichen Strukturverbesserungsmassnahmen spielen die Vergabekriterien eine grosse Rolle und beeinflussen die Strukturen bei den Betriebsübernahmen und grösseren Investitionsvorhaben. Insgesamt sind jedoch die stärkeren Effekte beim Bodenrecht und beim insgesamt hohen Stützungslevel auszumachen.
- **Marktausrichtung:** Grundsätzlich kann der Einstufung nach OECD- und WTO-Kriterien gefolgt werden. Eine etwas differenzierte Sicht gilt bei den Tierwohl- und übrigen Produktionssystembeiträgen; auch wenn es erwünscht ist, dass zusätzliche Anstrengungen für naturnahe und tiergerechte Produktionsmethoden mit Mehrwerten auf den Märkten abgegolten werden, würde die rasche Verbreitung solcher Ansätze nicht ohne staatliche Unterstützung erfolgen. In gleicher Richtung wirkt die Zulage für silagefrei produzierte Milch, welche die besondere Positionierung der Schweizer Milchwirtschaft mit Rohmilchkäsespezialitäten unterstützt.
- **Innovation:** Allgemein sind Massnahmen, welche für die Marktausrichtung nicht förderlich sind, auch nicht innovationsfördernd. Besonders ungünstig sind Massnahmen wie die Exportbeiträge für

Milchpulver und Butter, welche auf der ersten Verarbeitungsstufe wertschöpfungsschwache Verarbeitungen begünstigen und somit Investitionen in Produktinnovation und Mehrwertstrategien bremsen. Neben Produktinnovation ist Prozessinnovation gerade in der Landwirtschaft sehr wichtig, sowohl im Hinblick auf Effizienzsteigerungen wie für die Verbesserung der Umweltwirkungen. Daher werden Massnahmen wie RRP und REP, sowie bestimmte Ansätze bei den Investitionshilfen positiv bis sehr positiv eingestuft. Die Förderung der Qualität und Nachhaltigkeit war eine wichtige Errungenschaft der AP 2014-2017, auch wenn die Ausgestaltung der Massnahme wahrscheinlich noch verbessert werden kann. Insgesamt soll der Einfluss einzelner Massnahmen gegenüber der Bedeutung einer innovationsfördernden Bildung und Forschung nicht überbewertet werden.

Die Analyse einzelner Massnahmen ergibt noch kein vollständiges Bild. Beispielsweise sind einzelne Massnahmen schwer als Innovationshindernisse zu identifizieren. Hingegen ist das komplexe Agrarstützungssystem insgesamt dem Innovationsklima in der Landwirtschaft bestimmt nicht förderlich. Die Vielzahl der Massnahmen, die Komplexität und der Detaillierungsgrad der Bestimmungen mobilisieren Kräfte bei den Akteuren, die für unternehmerische und innovative Bestrebungen fehlen. Ähnliches gilt bei der Strukturmobilität, welche vom Ausmass der gesamten Stützung und von der Regulierungsdichte stark beeinflusst wird.

Die für diese Studie geführte, umfassende **Konsultation von Kantonsvertretern** über die Wirkung der aktuellen Agrarpolitik war sehr aufschlussreich. Die Experten stellen fest, dass - nach anfänglicher Skepsis und Umstellungsaufwand - die AP heute im Allgemeinen wohl akzeptiert ist und sich die Betriebe schnell daran angepasst haben. Die Einschätzungen über die Zielerreichung ergeben jedoch ein kontrastreiches Bild (Tabelle 6). Sie wird einzig durch die Vertreter eines typischen Bergkantons als durchwegs positiv eingestuft.

Tabelle 6 Einschätzung der Zielerreichung der Agrarpolitik von Kantonsvertretern

Ziele / Einschätzung der AP	Sehr gut	Gut	Neutral	Lückenhaft	Kontra- produktiv
Versorgungssicherheit	X X	X X	X		
Landwirtschaftliches Einkommen	X	X X X	X		
Marktausrichtung	X		X	X X X	
Entwicklung der Strukturen	X		X	X X	X
Innovationsfähigkeit	X		X X	X	X
Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	X	X	X	X X	
Unternehmertum	X		X X	X X	
Umweltziele	X X	X X	X		
Administrative Vereinfachung				X X X	X X

x = Anzahl Nennungen

Die Einschätzungen sind für die Versorgungssicherheit, die Einkommensentwicklung und die Umweltziele eher positiv. Eine stringenterer Ausrichtung der DZ auf die Umweltziele war bei der Umstellung des DZ-Systems in der AP 2014-2017 zentral; es bestehen nach wie vor Lücken, aber man beobachtet eine positive Dynamik. Diese Sicht deckt sich mit derjenigen des Bundesrates in seiner agrarpolitischen Gesamtschau (Schweizerischer Bundesrat, 2017).

Hingegen gibt es aus den Kantonen mehrheitlich skeptische Stimmen, was die Wirkung der AP auf die Strukturentwicklung, auf die Marktausrichtung, Innovationsfähigkeit und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Betriebe sowie auf das Unternehmertum in der Landwirtschaft anbelangt. Dies basiert u.a. auf folgende Beobachtungen:

- Die Flächenbindung fast aller DZ trägt zur Rentenbildung in den grossflächigen Betrieben bei und bremst die Bodenmobilität;
- Gewisse Voraussetzungen für die DZ (SAK, Alter, Ausbildung) sind der Strukturmobilität hinderlich – es gibt hier ein Spannungsfeld zwischen den mit Qualität und Effizienz der multifunktionalen Leistungen begründeten Professionalisierungsforderungen und der gewünschten Öffnung für Quereinsteiger;
- Die innovationsfördernden Massnahmen sind zum Teil zu komplex und zu aufwändig für die Praktiker.

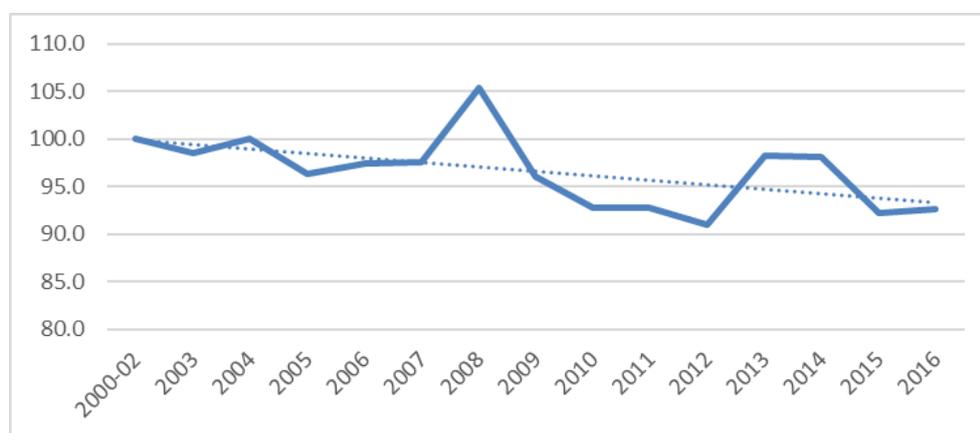
Die Experten relativieren die Rolle der einzelnen DZ bei der Erreichung von wirtschaftlichen Zielen einhellig. Die Situation auf den Märkten – bspw. die unbefriedigende Situation bei der Industriemilch – sei wichtiger. Betreffend Strukturentwicklung und Investitionsentscheidungen sei der Einfluss des Boden- und Pachtrechtes sowie der Raumplanungsbestimmungen entscheidender als derjenige der AP im engeren Sinne.

Die AP 2014-2017 habe aus der Sicht der Experten die Ansprüche nach Vereinfachung und administrativer Entlastung klar enttäuscht. Nur mit weniger Massnahmen und stabileren Vollzugsvorschriften sei sowohl für die Kantone wie für die Landwirte eine Entlastung zu erreichen. Als Standardbeispiel einer Massnahme, welche sehr komplex in der Umsetzung und wenig zielführend ist, werden die Landschaftsqualitätsbeiträge genannt.

### 3.4. Wettbewerbsfähigkeit und Strukturentwicklung

Gemäss Gesamtschau des Bundesrates (Schweizerischer Bundesrat, 2017), (Schweizerischer Bundesrat, 2018) haben sich die Arbeitsproduktivitätsfortschritte in der schweizerischen Landwirtschaft in der Periode 2008/10 bis 2014/16 gegenüber 2000/002 bis 2008/10 deutlich verlangsamt. Die Wettbewerbsfähigkeit ist ein schwer definierbarer, relativer Begriff, insbesondere für eine Branche, die nicht nur Produkte auf den Märkten absetzt, sondern auch standortgebundene, gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringt. Indirekte, nur teilweise aussagekräftige Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit sind einerseits die OECD-Kennzahlen über den Anteil der Agrarstützung am landwirtschaftlichen Erlös, und andererseits Preisvergleiche mit umliegenden Ländern. Gemäss OECD-Auswertung (OECD, 2017) liegt die Schweiz bezüglich Anteil Agrarstützung (budgetäre Stützung und Grenzschutz) mit 58% in der Spitzengruppe zusammen mit den übrigen EFTA-Ländern, Japan und Südkorea. Nur Norwegen liegt mit 60% noch höher. In den 90er und 2000er Jahren war eine deutliche Reduktion zu beobachten, seither verharrt dieser Indikator im Bereich 58 bis 59%. Die qualitative Zusammensetzung der Stützung konnte jedoch weiter gesteigert werden, indem die Marktstützung in entkoppelte, zielgerichtete DZ teilweise umgelagert wurde.

Abbildung 2 Entwicklung des Produzentenpreisindex in der Landwirtschaft



Quelle (BLW, 2017)

Aus schweizerischer Perspektive sind die Produzentenpreise gemäss BLW-Index (Abbildung 2) in den letzten 15 Jahren moderat zurückgegangen. Auch der Abstand der Schweizer Preise zu den internationalen Preisen ist in diesem Zeitraum kleiner geworden. Die OECD schätzt das Verhältnis der Schweizer Produzentenpreise zu Weltmarktpreisen auf 1.68 für die Jahre 2014-16 gegenüber 2.69 für die Jahre 1995-97 (OECD, 2017). Der Trend scheint jedoch gebrochen zu sein. Die Preisvergleiche des BLW (BLW, 2017) mit Deutschland, Frankreich und Österreich zeigen für 2014, 2015 und 2016 Preisrelationen, die mehrheitlich über 2:1 liegen (Tabelle 7). Wegen der Volatilität des Euro-Wechselkurses und der Agrarpreise müssen immer mehrere Jahre parallel betrachtet werden.

Tabelle 7 Produzentenpreise in der Schweiz im Verhältnis zu Deutschland, Frankreich und Österreich

Produkt	2014	2015	2016
Milch	1.45	1.83	1.90
Muni T3 (Rindfleisch)	1.85	2.21	2.27
Schweine	2.19	2.46	2.48
Eier Bodenhaltung	2.35	2.73	2.69
Brotweizen	2.56	2.74	3.17
Futtergerste	2.12	2.36	2.58
Körnermais	2.30	2.41	2.30
Raps	2.24	2.11	2.11
Festkochende Speisekartoffeln	4.76	3.17	2.67
Speisefrühkartoffeln	3.58	2.44	2.47
Tafeläpfel Golden Kl. I	1.60	2.18	1.81
Tafelbirnen Conférence Kl. I	1.19	1.66	1.58
Karotten	2.33	2.08	1.61
Kopfsalat	1.63	2.00	1.70
Salatgurken	1.94	2.00	1.59
Zwiebeln	3.08	3.19	2.30

Quelle: Agrarbericht BLW; eigene Berechnungen

Bei internationalen Preisvergleichen, sei es auf Produzenten- oder Konsumentenstufe, spielen verschiedene Faktoren mit, u.a. der Grenzschutz, das hohe Kostenumfeld, die Qualitätsansprüche und die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten sowie die Wechselkurse. Mit der Frankenstärke und sinkenden Weltmarktpreisen ist der Abstand zu umliegenden Ländern in den letzten drei Jahren wieder grösser geworden. Es handelt sich nicht nur um ein landwirtschaftliches Problem; die Konsumentenpreise für Lebensmittel übertreffen mindestens im gleichen Ausmass diejenigen der umliegenden Länder. Ähnliche Wettbewerbsfähigkeitsdefizite belasten also auch die Verarbeitungs- und Detailhandelsstufen (OECD, 2015). Der Wettbewerbsfähigkeitsrückstand der gesamten Wertschöpfungskette wirkt sich u.a. mit Marktanteilsverlusten zugunsten des Einkaufstourismus und entgangenen Exportchancen aus.

Trotz hohem Grenzschutz und 3.7 Milliarden Franken Budgetausgaben bleibt die einzelbetriebliche Einkommenssituation in der schweizerischen Landwirtschaft zum Teil unbefriedigend. In den Jahren 2008/10 bis 2014/16 war jedoch eine durchschnittliche Verbesserung von 0.8% pro Jahr zu verzeichnen (Schweizerischer Bundesrat, 2017). Die Tabelle 8 illustriert die grosse Streuung der Arbeitsverdienste je Familienarbeitskraft anhand der Quartil-Durchschnitten deutlich. Trotz leichter Umverteilung der DZ zugunsten des Berggebietes mit der AP 2014-2017 hinken die Einkommen in den oberen Regionen nach wie vor hinten nach. Die angespannte Situation bei den Milchproduzenten widerspiegelt sich mit tieferen Einkommen als in anderen Betriebstypen.

Nicht homogene Einkommen sind per se nicht negativ zu werten; sie belegen, dass die wirtschaftliche Situation nicht nur durch die Agrarpolitik geprägt ist, sondern die unternehmerischen Fähigkeiten des Betriebsleiters und unterschiedliche betriebspezifische Ausgangslagen auch eine massgebende Rolle spielen. Andererseits zeigen das durchschnittliche Niveau und die Disparität der Einkommen, dass die

Direktzahlungen auch als Einkommensstützung dienen und somit eine implizite soziale Komponente beinhalten.

Tabelle 8 Jahresarbeitsverdienst je Familienarbeitskraft, 2015 und 2016

Zonen und Betriebstypen		1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
% der Betriebe		0-25%	26-50%	51-75%	76-100%
<b>Tal</b>	<b>CHF</b>	<b>20 222</b>	<b>45 126</b>	<b>67 276</b>	<b>113 322</b>
Ackerbau		22 573	47 083	74 380	117 047
Spezialkulturen		18 373	49 849	77 353	151 797
Milchkühe		17 680	39 520	52 197	86 866
Milchkühe-Ackerbau kombiniert		19 462	37 044	55 656	85 900
Veredlung kombiniert		23 023	50 309	76 792	124 998
<b>Hügel</b>		<b>13 838</b>	<b>29 201</b>	<b>43 379</b>	<b>71 418</b>
Milchkühe		13 838	29 201	43 379	71 418
<b>Berg</b>		<b>14 751</b>	<b>27 476</b>	<b>37 022</b>	<b>64 092</b>
Milchkühe		14 751	27 476	37 022	64 092
<b>Alle</b>		<b>18 529</b>	<b>39 530</b>	<b>59 540</b>	<b>100 303</b>

Quelle: Daten aus der Zentralauswertung der Buchhaltungsdaten; eigene Berechnungen

Quartile gemäss Verteilung nach Arbeitsverdienst je FAK

Die Tabelle 9 zeigt den Anteil der Direktzahlungen im Umsatz der Betriebe, nach gleicher Aufschlüsselung wie in Tabelle 8. Folgende Trends zeichnen sich ab:

- Der DZ-Anteil steigt mit den Zonen. Der Anteil ist mehr als doppelt so hoch im Berggebiet als im Tal. Die Kompensation natürlicher Produktionserschwerisse ist eine wesentliche Funktion der DZ.
- Die Anteile sind je nach Betriebstyp stark unterschiedlich; tief in Veredelungsbetrieben (Schweine- und Geflügelmast) sowie bei den Spezialkulturen (Obst-, Gemüse-, Weinbau), mittel in Milch- und kombinierten Betrieben, und hoch in reinen Ackerbaubetrieben. Dies ist auf die hohe Flächenbindung der DZ zurückzuführen.
- Der DZ-Anteil sinkt etwas bei steigendem Arbeitsverdienst (einem viel verwendeten Performance-Indikator), mit Ausnahmen im Berggebiet und bei den kombinierten Betrieben. Leistungsfähige Betriebe erwirtschaften tendenziell einen höheren Ertragsanteil auf den Märkten. Der Umkehrschluss, wonach die DZ die Performance behindern würde, wäre eine grobe Vereinfachung. Die Performance hängt von vielen anderen Faktoren ab, und ein Betrieb, der viele mit DZ abgolonnten gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringt, muss nicht leistungsschwach sein.

Die Tabelle 10 setzt noch den landwirtschaftlichen Arbeitsverdienst in Beziehung zum Anteil nicht landwirtschaftlichen Einkommens am Gesamteinkommen. Betriebe aus dem unteren Viertel verdienen nur etwa 40% aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit; diejenigen im oberen Viertel etwa 80%, und dies ohne signifikante Unterschiede zwischen dem Tal- und dem Berggebiet. Die Erwerbsskombination spielt folglich eine wesentliche Rolle bei kleinen Strukturen und schwachen landwirtschaftlichen Einkommen. Wie weit sich Nebenerwerb mit Professionalität und Effizienz kombinieren lässt, ist eine innerhalb der Landwirtschaft stets kontrovers diskutierte Frage, auch im Zusammenhang mit den ungenügenden Wachstumsmöglichkeiten für Vollerwerbsbetriebe. In Anbetracht der höheren Nebenerwerbsanteile in Nachbarländern (Tabelle 12), wird man als Erklärung für die Wettbewerbsfähigkeitsdefizite der schweizerischen Landwirtschaft dieses Element ausser Acht lassen.

Tabelle 9 Direktzahlungsanteil im Gesamtumsatz der Betriebe, 2015 und 2016

Zonen und Betriebstypen		1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
<b>Tal</b>	%	<b>19.9</b>	<b>17.4</b>	<b>17.3</b>	<b>17.0</b>
Ackerbau		32.9	29.4	27.2	26.1
Spezialkulturen		10.4	7.4	7.2	6.0
Milchkühe		22.5	19.3	19.1	20.8
Milchkühe-Ackerbau kombiniert		19.7	24.0	20.1	20.3
Veredlung kombiniert		14.1	13.9	12.9	11.8
<b>Hügel</b>		<b>31.5</b>	<b>30.3</b>	<b>30.2</b>	<b>28.4</b>
Milchkühe		31.5	30.3	30.2	28.4
<b>Berg</b>		<b>44.0</b>	<b>44.3</b>	<b>41.4</b>	<b>42.1</b>
Milchkühe		44.0	44.3	41.4	42.1
<b>Alle</b>		<b>25.0</b>	<b>24.0</b>	<b>22.6</b>	<b>22.2</b>

Quelle: Daten aus der Zentralauswertung der Buchhaltungsdaten; eigene Berechnungen  
 Quartile gemäss Verteilung nach Arbeitsverdienst je FAK

Tabelle 10 Landwirtschaftliches Einkommens in % des Gesamteinkommens, 2015 und 2016

Zonen und Betriebstypen		1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
<b>Tal</b>	%	<b>42.3</b>	<b>70.2</b>	<b>78.9</b>	<b>81.3</b>
Ackerbau		34.6	65.5	64.5	75.1
Spezialkulturen		36.1	73.3	87.0	82.5
Milchkühe		38.5	79.0	78.5	80.0
Milchkühe-Ackerbau kombiniert		57.2	62.5	83.6	83.1
Veredlung kombiniert		45.1	72.8	81.1	85.6
<b>Hügel</b>		<b>28.6</b>	<b>61.1</b>	<b>69.8</b>	<b>77.9</b>
Milchkühe		28.6	61.1	69.8	77.9
<b>Berg</b>		<b>39.6</b>	<b>56.8</b>	<b>70.6</b>	<b>79.7</b>
Milchkühe		39.6	56.8	70.6	79.7
<b>Total</b>		<b>40.0</b>	<b>66.5</b>	<b>76.4</b>	<b>80.6</b>

Quelle: Daten aus der Zentralauswertung der Buchhaltungsdaten; eigene Berechnungen  
 Quartile gemäss Verteilung nach Arbeitsverdienst je FAK

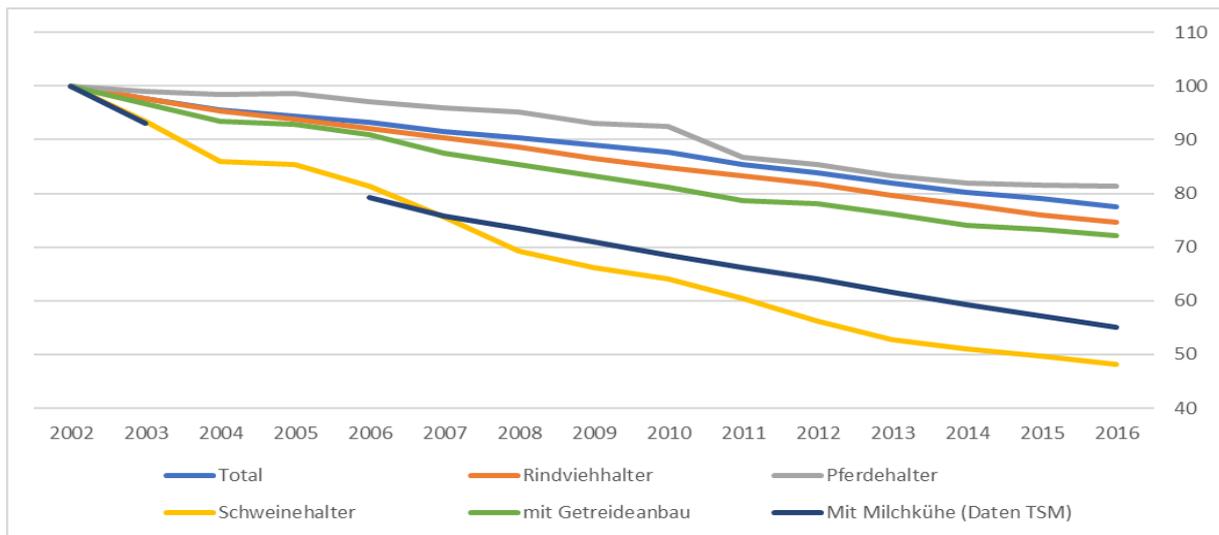
Die internationalen Strukturvergleiche sind teilweise erschwert durch unterschiedliche Definitionen der Betriebe. Es ist jedoch klar, dass die Entwicklung in der Schweiz nach wie vor sozialverträglich ist und auf etwas langsamerem Tempo als in den Nachbarländern vor sich geht (Tabelle 11). Eine Analyse je Grössenklasse zeigt, dass bei uns die Anzahl Betriebe mit 30 bis 50 ha LN zunimmt, währenddem sie in den Nachbarländern abnimmt. In Österreich bilden die Betriebe mit 50 bis 100 ha die «Wachstumsklasse»; in Deutschland und Frankreich diejenigen mit mehr als 100 ha.

Tabelle 11 Strukturentwicklung in der Landwirtschaft, Vergleich mit Nachbarländern

	2005	2007	2010	2013	2016	Δ 2005 - 2016	Δ / Jahr
<b>Deutschland</b>	389 880	370 480	299 130	285 030	264 810	-32%	-2.9%
<b>Frankreich</b>	567 140	527 350	516 100	472 210	445 240	-21%	-2.0%
<b>Österreich</b>	170 640	165 420	150 170	140 430	132 500	-22%	-2.0%
<b>Schweiz</b>	63 630	61 760	59 070	55 207	52 263	-18%	-1.6%

Quellen: Eurostat, BFS

Abbildung 3 Strukturentwicklung in der Schweiz nach Betriebstypen



Quellen: BFS, TSM

Die Strukturentwicklung verläuft in der Schweiz auch je nach Hauptbetriebszweig unterschiedlich (Abbildung 3). Die Anzahl Schweinehalter und Milchproduzenten geht seit 15 Jahren deutlich schneller zurück als die übrigen Betriebe.

Bei einer eher langsamen Strukturentwicklung der Betriebe könnte eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigung als Zeichen des wirtschaftlichen Drucks oder der Produktivitätssteigerung allenfalls erwartet werden. Es ist dies nicht der Fall (Tabelle 12).

Tabelle 12 Anteil Teilzeitbeschäftigte in der Landwirtschaft in der Schweiz und in Nachbarländern

	2005	2007	2010	2013
Deutschland	58%	57%	48%	47%
Frankreich	46%	45%	44%	40%
Österreich	75%	74%	79%	78%
Schweiz	54%	55%	55%	55%

Quellen: Eurostat, BFS

Zu einer feineren Analyse der Strukturentwicklung fehlen weitgehend die statistischen Angaben bspw. zur Bildung von Betriebsgemeinschaften, Spezialisierung, Diversifizierung und anderen Entwicklungsmustern. Die Umstellung auf die Biolandwirtschaft kann als ein Beispiel einer sowohl markt- wie umweltschutzbedingter Neuausrichtung herangezogen werden (Tabelle 13). Die Schweiz rangiert beim Anteil Biobetriebe auf dem 2. Platz nach Österreich; die Wachstumsraten sind jedoch seit einigen Jahren deutlich höher in der gesamten EU als bei uns.

Tabelle 13 Biolandwirtschaft in der Schweiz und in den Nachbarländern

	2012	2013	2014	2015	2016	Δ 2013 - 2016	Anteil Bio-betriebe 2016
Europäische Union	-	257 098	257 652	271 550	295 618	+15.0%	
Deutschland	23 032	23 271	23 717	25 078	27 636	+18.8%	10.4%
Frankreich	24 425	25 467	26 466	28 884	32 266	+26.7%	7.2%
Österreich	21 843	21 863	22 184	23 070	24 213	+10.7%	18.3%
Schweiz	-	6 047	6 195	6 244	6 348	+5.0%	12.1%

Quellen: Eurostat, BFS

### 3.5. Handlungsbedarf

Es ist nicht die Ambition dieser Studie, eine umfassende Bilanz der aktuellen Agrarpolitik zu ziehen. Einerseits hat die vorliegende Arbeit hauptsächlich die instrumentelle Ausstattung der budgetären Stützung im Fokus, und klammert somit den Grenzschutz und die absolute Höhe der Agrarstützung aus der Detailanalyse weitgehend aus. Andererseits soll sie vom komplexen Zielsystem der Agrarpolitik die Aspekte der Marktausrichtung, des Unternehmertums, der Innovation und der Strukturanpassungen besonders hervorheben. Die Zielerreichung in weiteren Dimensionen wie Umwelt, Tierwohl und Soziales, welche im Multifunktionalitätskonzept ebenso wichtig sind und deren Bedeutung in dieser Studie überhaupt nicht in Frage gestellt wird, kann folglich nur oberflächlich und pauschal dargestellt werden.

Die Bruttoproduktion von Lebensmitteln in Energieeinheiten konnte als Indikator des Beitrags der Landwirtschaft zur Versorgungssicherheit über die Jahre stetig moderat gesteigert werden, trotz Verbreitung rücksichtsvollerer Produktionsmethoden, Ausscheidung von Flächen zum Schutz der Biodiversität und Abnahme der gesamten Kulturlandfläche. Unter Berücksichtigung der Futtermittelimporte ist die Nettoproduktion von Lebensmitteln auch in den letzten Jahren stabil geblieben. Wichtigster Hebel, um diese Kernfunktion der Landwirtschaft auf hohem Niveau zu halten, wären Fortschritte bei der Eindämmung der Kulturlandverluste.

Aus der Nachhaltigkeitsperspektive sieht die Bilanz der letzten 10 Jahre in der sozialen Dimension grundsätzlich positiv aus. Der Strukturwandel hat sich nicht beschleunigt und ist tiefer als in den Nachbarländern, die Einkommen konnten moderat gesteigert werden, so dass der Abstand zu anderen Branchen tendenziell kleiner wurde (Schweizerischer Bundesrat, 2017). Dieser Abstand bleibt aber nach wie vor beträchtlich und führt – zusammen mit den breiter gewordenen landwirtschaftsinternen Einkommensdisparitäten - dazu, dass sich die Wahrnehmung der Landwirte über ihre eigene wirtschaftliche Situation eher verschlechtert hat. Sie empfinden zudem - im Vergleich zu anderen Berufen - eine hohe Arbeitsbelastung, haben weniger Freizeit und sind durch sehr viel Vorschriften, Bürokratie und Unsicherheit über die Entwicklung der Rahmenbedingungen belastet (BLW, 2017).

Im Umweltbereich gibt es in einzelnen Bereichen (Stickstoffeffizienz, Biodiversitätsförderflächen, Treibhausgasemissionen, Reduktion der Zunahme der Waldfläche, etc.) klare Fortschritte zu verzeichnen, und noch Nachholbedarf in anderen Bereichen (Ammoniakemissionen, Phosphoreffizienz, Qualität der BFF, etc.). Insgesamt machen andere europäische Länder seit 2000 raschere Fortschritte als die Schweiz in der Senkung der Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft. Das neue Direktzahlungssystem gibt unbestritten Impulse in die richtige Richtung, die Anstrengungen sind jedoch weiterzuführen, umso mehr als zusätzliche Themen relevant werden, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln.

Beim Tierwohl wirkt sich die Kombination von strengen Vorschriften und Förderung zusätzlicher freiwilliger Massnahmen mit Direktzahlungen eindeutig positiv aus.

Durchzogen ist die Bilanz im Bereich der Ökonomie. Der relativen Einkommensverbesserung und der stabilen Kapitalerneuerungsrate gegenüber stehen die Verlangsamung der Produktivitätsfortschritte und die Akzentuierung von Wettbewerbsfähigkeitsdefiziten. Auch wenn verschiedene Faktoren kaum von der Landwirtschaft und der Agrarpolitik beeinflusst werden können (Kostenumfeld, Wechselkurs, natürliche Produktionserschwerisse), deutet diese Entwicklung auf Ineffizienzen der hohen öffentlichen Stützung – in ihren beiden Komponenten, dem Grenzschutz und den budgetären Transferleistungen - und auf zu schwacher Wirkung der Marktsignale hin.

Unter Berücksichtigung des Blickwinkels dieser Studie, zeichnet sich ein Handlungsbedarf für eine Neuausrichtung der schweizerischen Agrarpolitik hauptsächlich in folgenden Bereichen ab:

- Vereinfachung des Instrumentariums und Senkung der Regulierungsdichte, welche zu einem schwerfälligen Vollzug, zu mangelnder Identifikation der Direktbetroffenen mit den Zielen der Agrarpolitik und zur Intransparenz dieser Politik für die Entscheidungsträger und für die Konsumenten und Steuerzahler führen;
- Senkung der zu starken Bindung der Direktzahlungen an die Fläche, welche Bodenrenten generiert und in mangelnde Effektivität und Effizienz der Stützung resultiert;
- Abbau von staatlichen Eingriffen in den Produktemärkten; der hohe und ungleiche Grenzschutz wird heute teilweise mit internen Stützungsmaßnahmen «kompensiert», was zur Kumulierung ineffizienter Massnahmen und Mitnahmeeffekten führt;
- Verstärkung der Zielausrichtung der Direktzahlungen und Prüfung alternativer Instrumente;
- Günstigeres Klima für die Innovation und die unternehmerische Entfaltung.

## 4. Vorschläge für eine neue Agrarpolitik

---

In diesem zentralen Kapitel soll - ausgehend von der Analyse des aktuellen Instrumentariums und in Anbetracht des im Kapitel 3.5 skizzierten Handlungsbedarfes – ein Konzept für die Neuausrichtung der schweizerischen Agrarpolitik aufgezeigt werden. Auch wenn die Vorschläge relativ konkret formuliert werden, geht es darum, die Grundlage für eine fundierte Auseinandersetzung über eine Neuorientierung zu liefern. Das konzeptionelle Vorgehen – von den Zielen bis zu den Massnahmen und deren finanzieller Ausstattung – soll dabei als Beitrag zu einer sachlichen Diskussion transparent erläutert werden.

### 4.1. Stossrichtungen, Etappierung und Leitlinien

Für die Modernisierung der schweizerischen Agrarpolitik wird eine klare strategische Orientierung nach drei **Hauptstossrichtungen** vorgeschlagen.

1. Die Land- und Ernährungswirtschaft ist besser integriert in der schweizerischen Volkswirtschaft.
  - Konsequente Wertschöpfungs- und Marktausrichtung;
  - Mehr Unternehmertum und Innovation;
  - Weniger marktverzerrende Interventionen;
  - Bessere Resilienz bei internationalen Marktöffnungen.
2. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden gezielt gefördert und die Besonderheiten des Produktionsumfeldes fair berücksichtigt.
  - Weitere Fortschritte bei den prioritären Umwelt- und Tierwohlzielen;
  - Steigerung der Ressourceneffizienz;
  - Förderung der Synergien zwischen Markt und Nachhaltigkeit;
  - Kompensation der regulierungs- und standortbedingten Kosten, auch bei Marktöffnungen.
3. Die Agrarpolitik ist einfacher, effizienter und transparenter als heute.

Diese eher allgemeinen und langfristigen, strategischen Stossrichtungen werden in den Kapiteln 0 und 4.3 in **Ziele** weiter konkretisiert, welche mit dem Massnahmendesign direkt verknüpft werden können.

Um eine realistische Perspektive zu geben, sind auch Überlegungen zur zeitlichen Umsetzung anzustellen. Diese ermöglicht die Präzisierung von Schwerpunkten. Es wird ein **Vorgehen in zwei Etappen** zur Diskussion unterbreitet.

#### A. «Kurzfristige» Umwandlung der Agrarpolitik.

Horizont: Periode ab 2022.

Schwerpunkte:

- Stärkung von Marktausrichtung, Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum; Verbesserung der Resilienz;
- Vereinfachtes, effizientes und robustes Instrumentarium, das bei verändertem Marktumfeld wenig Anpassungen braucht;
- Steigerung der Nachhaltigkeit, auch mit Förderung von Synergien mit der Marktausrichtung.

B. Anpassung bei stark verändertem Marktumfeld.

Horizont: Abhängig von bedeutenden handelspolitischen Schritten.

Schwerpunkte:

- Im neuen Umfeld erfolgreiche Land- u. Ernährungswirtschaft;
- Sozialverantwortliche Anpassung der Familienbetriebe an das neue Umfeld.

In der Komplexität der Agrarpolitik steckt immer die Gefahr, einzelne Massnahmen zu optimieren und mit partiellen Zielen (oder Partikularinteressen) motivierte Veränderungen vorzuschlagen. Um dieses Risiko zu reduzieren, sollen in dieser Studie, neben den inhaltlichen Stossrichtungen, einige allgemein gültige **Leitlinien** für die verantwortungsvolle Gestaltung öffentlicher Politiken als Orientierungskompass dienen:

→ Vereinfachung
→ Reduktion der Regulierungs- und Kontrolldichte
→ Wirkungsorientierung (Effektivität)
→ Effizienzsteigerung
→ Subsidiarität, stufengerechte Steuerung

## 4.2. Kurzfristige Reformschritte

### 4.2.1. Konkrete Ziele und Massnahmen im Überblick

Das Konzept wird in zwei Schritten dargestellt. Zuerst wird die strategische Stossrichtung in konkreten Zielbereichen strukturiert und zu jedem Ziel wird das Massnahmendesign grob skizziert. Danach wird das Massnahmenset konkretisiert, entlang der aktuellen Zahlungsrahmen-Struktur (Tabellen 1-4) und von den Ziel-Design-Paaren geleitet. Dabei wird aufgezeigt, welche Massnahmen anzupassen, abzuschaffen oder neu einzuführen sind. Die Ziele sind in der Tabelle 14ff. mit Nummern versehen (1.1, 1.2 etc.), welche die Verknüpfung mit den detaillierten Vorschlägen auf Massnamenebene im Anhang erleichtern.

Tabelle 14 Konkrete Ziele und Skizze für das Massnahmendesign bei der kurzfristigen Umwandlung der AP

Etappe		Kurzfristige Umwandlung	
		ZIELE	DESIGN
<b>Dauerziele</b>			
<b>Multifunktionalität u. Nachhaltigkeit</b>	Effektivität verbessern.	<b>1.1</b>	Ziellücken schliessen, Doppelspurigkeiten abschaffen, Anpassungen bei einzelnen Massnahmen prüfen.
	Effizienz verbessern.		
	Unerwünschte Nebenwirkungen vermindern.		
<b>Fokus der Studie</b>			
<b>Strukturentwicklung</b>	Produktivität u. Wettbewerbsfähigkeit verbessern, Strukturmobilität und Kooperationen fördern.	<b>1.2</b>	Voraussetzungen u. Berechtigung DZ u. SV überprüfen; Anreize für Neueinsteiger und Kooperationen schaffen.
<b>Marktausrichtung</b>	Marktinterventionen reduzieren.	<b>1.3</b>	Interventionsmassnahmen abschaffen; sonstige Fehlanreize reduzieren.
	Marktpositionierung nach Qualität u. Nachhaltigkeit stärken.	<b>1.4</b>	Zielausrichtung DZ u. SV stärken; Absatz- u. Qualitätsförderung überprüfen.
<b>Innovation</b>	Förderung auch für Einzelbetriebe und Neueinsteiger.	<b>1.5</b>	Neue Finanzierungsinstrumente testen; auch Neueinsteigern öffnen.
	Förderung auch in geschützten Subsektoren (Berggebiet).	<b>1.6</b>	Regionalentwicklung überprüfen, Synergien mit Gewerbe und Tourismus fördern.
<b>Unternehmertum</b>	Vereinfachung.	<b>1.7</b>	Regulierung abbauen; risikobasierte Kontrollen fördern.
	Unternehmerfähigkeiten stärken.	<b>1.8</b>	Neue Akzente setzen mit weniger Insellösungen bei Ausbildung u. Beratung.

Die erste Etappe der Neuausrichtung deckt alle Massnahmen ab, welche für eine stärkere Marktausrichtung unter den aktuellen Marktverhältnissen Sinn machen. Diese müssen selbstverständlich nicht alle gleichzeitig umgesetzt werden. Inhaltlich wichtig ist die Balance zwischen Fortsetzung des Kurses in Richtung Nachhaltigkeit und neuen Akzenten zugunsten der Marktausrichtung, der Innovationsfähigkeit, der Strukturmobilität und des Unternehmertums. Die Ziele und die Skizze des Massnahmendesigns für die erste Etappe sind in Tabelle 14 angegeben. Nicht überraschend führt das breite Zielsystem auch zu besonderen Herausforderungen und Zielkonflikten, welche auch schon in der Konzeptphase zu berücksichtigen sind. Sie sind in der Tabelle 15 zusammengefasst.

Tabelle 15 Besondere Herausforderungen und Zielkonflikte bei der kurzfristigen Umwandlung der AP

HERAUSFORDERUNGEN, ZIELKONFLIKTE		DESIGN
Stützungsintensität (insb. flächengebunden) und Strukturentwicklung.	1.9	Anteil flächenentkoppelter Massnahmen (u.a. SV) erhöhen.
Nicht skalierte DZ, Mitnahmeeffekte und soziale Akzeptanz.	1.10	Plafonierung, Degressivität u. Neugestaltung Basisbeitrag prüfen.
Mehr Marktausrichtung ohne Grenzschutzabbau.	1.11	Zumindest weitere Verschärfungen vermeiden und Vereinfachungen prüfen.
Regionalisierung, freiwillige Kollektivmassnahmen u. Vereinfachung.	1.12	Massnahmenvielfalt reduzieren; Programme zusammenfassen.
Regulierungsdichte Umwelt & Tierwohl und Wettbewerbsfähigkeit.	1.13	Synergien zwischen Nachhaltigkeit und Marktpositionierung fördern.
Notwendiger Agrarland-Schutz u. Flexibilisierung des Neueinstiegs.	1.14	Selbstbewirtschafteterdefinition erweitern (BGBB) und absoluten Pächterschutz überprüfen (LPG).
Restriktive Agrarland-Nutzung u. Förderung der Innovation.	1.15	Definition landw. Tätigkeiten erweitern (RPG).

Um die Aufmerksamkeit auf die Hauptakzente der Neuausrichtung zu lenken, werden hier unten die wichtigsten Vorschläge eingeführt und kurz kommentiert. Die umfassenden Vorschläge auf Stufe der einzelnen Massnahmen sind im Anhang aufgelistet (Tabelle 29 und folgende).

Bei den **Direktzahlungen** (Abbildung 4 und Tabelle 29) werden drei entscheidende Veränderungen vorgeschlagen:

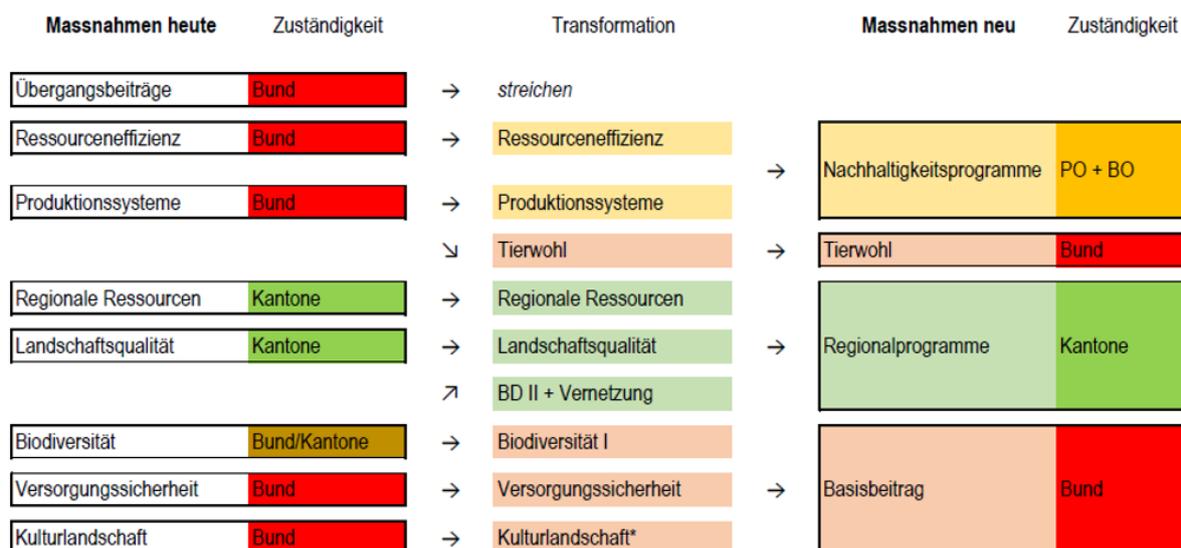
- Fusion der Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträge in einen neuen Basisbeitrag. Beide aktuellen Beitragstypen unterstützen wichtige Multifunktionalitätsziele, welche sehr eng mit der Produktion verknüpft sind («jointness» gemäss analytischem Rahmen der OECD für die Multifunktionalität (OECD, 2001)). Sie sind auch in ihrer Wirkung nur schwer auseinanderzunehmen. Sie werden mit Bezug auf die bewirtschaftete Fläche ausgerichtet, und aufgrund ihres budgetären Gewichts tragen sie massgebend zur (zu) hohen Bindung der Direktzahlungen an die Fläche bei. Zudem beinhalten beide Beitragstypen zusammen eine unausgesprochene Komponente, eine Kompensation des teuren schweizerischen Produktionsumfeldes bzw. einen Einkommenstransfer. Das Konzept des Basisbeitrags wird im Kapitel 4.2.3 erläutert. Spezifische Teilmassnahmen, welche zur Erhaltung einer vielfältigen Produktion und zur Förderung der Nutzung der Sömmerungsweiden dienen, sollen dabei unverändert weitergeführt werden (Beitrag für die offene Ackerfläche und Dauerkulturen; Sömmerungs- und Alpungsbeiträge).
- Regionalprogramme in der Verantwortung der Kantone. Die Massnahmen, welche Umwelt- und gesellschaftliche Ziele mit klarem regionalem Bezug verfolgen (Biodiversität Qualitätsstufe II und Vernetzung, Landschaftsqualität, regionale Ressourcenprogramme) werden aktuell top-down, und zum Teil nach dem Giesskannenprinzip umgesetzt. Jeder Landwirt soll die Möglichkeit haben, von allen Massnahmen zu profitieren, so tönt es aktuell im Vollzug. Stattdessen wären auf den

Handlungsbedarf in einzelnen Regionen und auf das Wirkungspotenzial fokussierte Massnahmen wünschbar. Zudem generieren die aktuellen Massnahmen mit zahlreichen, sehr detailliert vorgeschriebenen Teilmassnahmen, sowie mit Überschneidungen und organisatorischen Doppelspurigkeiten zwischen den Programmen einen hoch komplexen Vollzug. Die Fusion der verschiedenen Massnahmen in einen einheitlichen Programmtyp und die Entschlackung von anekdotischen Zielen und Teilmassnahmen im Landschaftsqualitätsbereich sollen hier Abhilfe schaffen. Zudem sollen diese Programme in die Verantwortung der Kantone überführt werden und die Rolle des Bundes auf die Definition von Oberzielen und auf eine Teilfinanzierung begrenzt werden. Mehr dazu ist im Kapitel 4.2.4 zu lesen.

- Nachhaltigkeitsprogramme mit Kompetenzdelegation an Produzenten- und Branchenorganisationen. Die Produktionssystembeiträge tragen viel zur Verbreitung umweltschonender Produktionsmethoden in der schweizerischen Landwirtschaft bei. Dies wird mit Blick auf die Zukunft noch wichtiger werden. Solche Verfahren werden auch zur Positionierung der Produkte bei den Konsumenten mit Labels ausgelobt, bspw. der Bio-Knospe oder dem IP-SUISSE-Maikäfer, was zu begrüßen ist. Die privatrechtlichen Labels differenzieren sich oft von den «Bundesprogrammen» mit wenigen zusätzlichen Anforderungen. Dies steigert aber aus Sicht der Landwirte die Komplexität der Normen deutlich und generiert doppelspurige Kontrollen. Von daher kommt der Vorschlag, Produktionssystem- und Ressourceneffizienzbeiträge in Nachhaltigkeitsprogramme zusammenzubringen und diese an die Verantwortung von Produzenten- und Branchenorganisationen abzutreten. Der Bund würde Ziele und nicht mehr Produktionssysteme definieren, er könnte solche Programme ausschreiben und durch marktnahe Organisationen gestalten und umsetzen lassen. Nähere Erläuterungen dazu werden im Kapitel 4.2.5 gegeben.

Mit diesen drei wichtigsten Änderungen wird bei den Direktzahlungen eine grundlegende Umwandlung vorgeschlagen. Abbildung 4 stellt sie übersichtlich dar. Die Umwandlung drückt sich nicht nur bei der Straffung der Massnahmen und Programme aus, welche zu Vereinfachungen bei der Regulierung, im Vollzug und bei den Kontrollen führen soll. Sehr wichtig ist auch die Dezentralisierung und Kompetenzabtretung vom Bund an die Kantone und Organisationen, welche zu einer stufengerechten Steuerung des Systems sowie zu marktnahen Massnahmen verhilft.

Abbildung 4 Übersicht über den Umwandlungsvorschlag bei den Direktzahlungen



\* Integration Steillagen u. Hang im Rebbau in Regionalprogramme

PO + BO: Produzenten- und Branchenorganisationen

Im Bereich **Produktion und Absatz** (Tabelle 30) wird vorgeschlagen, die restlichen Marktentlastungsmassnahmen abzuschaffen. Ihre Effizienz ist fraglich, die Einkommenswirkung bei den Landwirten schwach, und sie geben dem nachgelagerten Sektor Anreize zu wertschöpfungsarmen Verwertungen. Auch die weiteren produktgebundenen Zulagen (namentlich die Zulage für verkäste Milch) wären aus ähnlichen Überlegungen zu hinterfragen. Sie wurden aber als Gegenmassnahmen zu bedeutenden Grenzschutzdisparitäten eingeführt, sodass sie besser bei entsprechenden Änderungen des Grenzschutzes abgeschafft werden können. Die subsidiäre Unterstützung von Projekten, welche die Qualität und die Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft fördern, ist in Anbetracht der hier verfolgten Ziele als positive Massnahme zu werten. In der Praxis wird der bürokratische Aufwand kritisiert, sowie die Tatsache, dass die Massnahme eher auf grössere Organisationen zugeschnitten ist als auf kleinere. Die Bewilligungskriterien sind folglich zu überprüfen und es wird eine verwaltungsexterne (mehr markt- und innovationorientierte) Beurteilung der Projekte empfohlen. Trotzdem wird sie auch in Zukunft für die Förderung einzelbetrieblicher Innovationen kaum zum Einsatz kommen. Zu diesem spezifischen Zweck gilt es, eine einfache, an die Verhältnisse in der Landwirtschaft angepasste Lösung zur Bereitstellung von Risikokapital anbieten zu können (Kapitel 4.2.6).

Das Instrumentarium der **Investitionshilfen im Bereich der Grundlagenverbesserung** (Tabelle 31) hat sich grundsätzlich bewährt. Es ist zudem eine Massnahmenkategorie, die - im Kontext einer Anpassung an neue Marktverhältnisse, zusätzliche Nachhaltigkeitsziele und vermehrte Strukturmobilität - sinnvoll beansprucht werden kann. Es sind im Sinne der Zielkonformität einige Anpassungen bei den Berechtigungs- und Vergabekriterien vorzunehmen. Eine stärkere Gewichtung von Rentabilitäts- und Produktivitätssteigerungszielen ist notwendig. Empfehlenswert ist auch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs, der noch hauptsächlich auf Bau-, Erschliessungs- und Meliorationsvorhaben beschränkt ist. Klimawandel (Bewässerung, Prävention von Naturgefahren), Digitalisierung (IT-Infrastrukturen) usw. stellen neue Herausforderungen dar. Es ist zudem von Fall zu Fall zu prüfen, ob nicht eine einmalige Investitionshilfe zielführender wäre als wiederkehrende Direktzahlungen, bspw. bei der Einführung neuer Techniken zugunsten der Ressourceneffizienz und des Umweltschutzes, oder bei kostspieligen, besonders tierfreundlichen Stalleinrichtungen.

**Im normativen Bereich** (Tabelle 32) geht das Hauptaugenmerk auf Elemente, welche die Strukturentwicklung bremsen. Es geht u.a. um Aspekte des Raumplanungs- und des bäuerlichen Boden- und Pachtrechtes. Die Prüfung solcher Normen steht nicht im Fokus dieser Studie. Es werden folglich nur Richtungen angegeben, die vertieft zu prüfen wären. Wesentlich ist in jedem Fall der Hinweis, wonach es in einem Land mit Bodenknappheit, hohem Siedlungsdruck und vielfältigen Ansprüchen an die Raumnutzung höchst riskant wäre, die bisherigen Regulierungen schlagartig umzukrempeln und auf Besonderheiten zum Schutz des landwirtschaftlichen Bodens und des bäuerlichen Eigentums zu verzichten. Diese Vorsicht soll jedoch nicht verhindern, Anpassungen einzelner Bestimmungen zu prüfen. Entsprechende Ideen sind in der Tabelle 32 aufgeführt. Dabei soll nicht vergessen werden, dass zahlreiche andere Faktoren die Strukturmobilität mitbestimmen, insbesondere die Gesamtstützung der Landwirtschaft, aber auch Ausführungsbestimmungen bei den Transferleistungen, ausserlandwirtschaftliche Faktoren und, nicht zuletzt, persönliche, vielfältig begründete Entscheide.

#### 4.2.2. Mittelverteilung

Es gilt, bei der Mittelverteilung keinen «botschaftsreifen» Vorschlag formulieren zu wollen, sondern Trends aufzuzeigen, welche die Ziele der Neuausrichtung unterstützen und auch das modellmässige Testen von Varianten bei einzelnen Massnahmen ermöglichen. Eine weitere wichtige Prämisse ist, dass die Höhe der Gesamtaufwendungen im Agrarbudget nicht hinterfragt wird.

Folgende Entwicklungen erscheinen vor diesem Hintergrund sinnvoll. Im Bereich **Produktion und Absatz** sollten Ausgabenreduktionen bei den Marktentlastungs- und weiteren Produktionsstützungsmassnahmen möglich sein, und die freiwilligen Innovationsförderungsmassnahmen sollten von umgelagerten Mitteln profitieren. Im Zahlungsrahmen **Grundlagenverbesserung** ist eine Überprüfung der Prioritäten angebracht. Der aus der Rückzahlung der Investitionskredite gut ausgestattete «Fonds de roulement» macht es möglich, neue Schwerpunkte flexibel zu berücksichtigen, ohne zusätzliche Bundesmittel zu beanspruchen. Zudem wird die vorgeschlagene Durchlässigkeit zwischen Direktzahlungen und Investitionshilfen aus Effizienzgründen Mittel aus den Direktzahlungen in die Investitionshilfen umleiten.

Ein detaillierteres Konzept liegt für die **Direktzahlungen** vor (Abbildung 5).

Abbildung 5 Eine Option zur Mittelverteilung im neuen Direktzahlungskonzept

Massnahmen heute	Mittel	Transformation	Mittel	Massnahmen neu	Mittel neu /prov.	Differenz
Übergangsbeiträge	129	→ streichen				-129
Ressourceneffizienz	28	→ Ressourceneffizienz	28	Nachhaltigkeitsprogramme	320	97
Produktionssysteme	467	→ Produktionssysteme	195			
		↳ Tierwohl	272	→ Tierwohl	300	28
Regionale Ressourcen	18	→ Regionale Ressourcen	18			
Landschaftsqualität	145	→ Landschaftsqualität	145	→ Regionalprogramme (+55) <sup>1,2</sup>	490	29
		↗ BD II + Vernetzung	243			
Biodiversität	413	→ Biodiversität I (-30) <sup>1</sup>	140			
Versorgungssicherheit	1086	→ Versorgungssicherheit	1086	→ Basisbeitrag	1620	-104
Kulturlandschaft	523	→ Kulturlandschaft (-25) <sup>2</sup>	498	(+SöB, AlpB, BoAF)		
<b>Total</b>	<b>2809</b>				<b>2730</b>	<b>-79</b>

<sup>1</sup> Integration Hochstamm- u. Nussbäume in Regionalprogramme  
<sup>2</sup> Integration Steillagen u. Hang im Rebbaubau in Regionalprogramme  
 → Invest.hilfen

Das Auslaufen der Übergangsbeiträge und eine Reduktion der Mittel für den Basisbeitrag gegenüber den aktuellen, zusammengefassten KLB, VSB und BDB (1. Stufe) (insgesamt ca. 235 Millionen Franken), stellen Mittel frei für die Verstärkung der Tierwohlbeiträge und der neuen Regional- und Nachhaltigkeitsprogramme (ca. 155 Millionen Franken). Auch kann eine Umlagerung von ca. 80 Millionen Franken zu den Investitionshilfen in Erwägung gezogen werden. Somit verschiebt sich der Mitteleinsatz etwas von den stark produktions- und flächengebundenen Direktzahlungen hin zu den zielgerichteten, nachhaltigkeitsfördernden Massnahmen.

Somit wird eine mögliche Variante für die Verteilung der Mittel im Basisjahr nach Systemumstellung dargestellt. Die Zielausrichtung der neuen Agrarpolitik könnte in Folgejahren mit weiteren Mittelumlagerungen zugunsten der Nachhaltigkeits- und Regionalprogramme noch verstärkt werden.

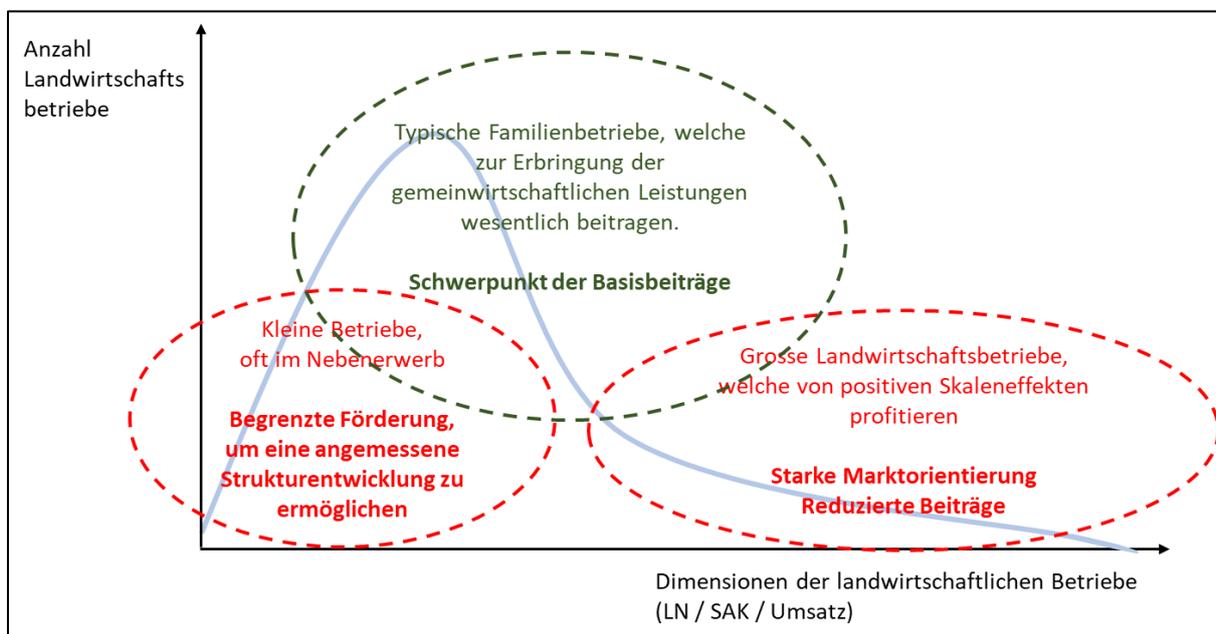
### 4.2.3. Direktzahlungen – Basisbeitrag

Wie im Kapitel 4.2.1 aufgeführt, sollen die Hauptkomponenten der Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträge sowie der Biodiversitätsbeitrag der 1. Qualitätsstufe in einen Basisbeitrag zusammengefasst werden. Dazu folgende Begründung:

- Ihr Beitrag zur Versorgungssicherheit und zur Pflege der Kulturlandschaft (Art. 104 BV) bleibt auch in Zukunft ein wesentlicher Pfeiler der multifunktionalen Leistungen der schweizerischen Landwirtschaft. Beide Aspekte sind eng untereinander und mit der Produktion verknüpft. Es sind Leistungen, zu denen flächendeckend alle Landwirtschaftsbetriebe der Schweiz beitragen.
- Wegen der Verknüpfung mit der vom Markt honorierten Produktion, kann die Förderung dieser Leistungen in den günstigen Lagen relativ tief gehalten werden. Im Wesentlichen geht es darum, einerseits dem hohen Kostenumfeld und andererseits den Produktionserschwernissen in weniger günstigen Lagen (Hügel- und Berggebiet) entgegenzuwirken.
- Als Hauptziel des neuen Basisbeitrags gilt es, die Abgeltung der allgemeinen multifunktionalen Leistungen vielfältiger Betriebe sicherzustellen, ohne die Strukturentwicklung zu beeinträchtigen.
- Ein Teil der Leistungen und ein Teil der Kosten für die Leistungserbringung sind an den Betrieb (die Betriebsstätte und die Arbeitskräfte) und nicht nur an die Fläche gebunden. Daher kommt die Grundidee, den Basisbeitrag auf einem Flächen- und einem Betriebsbeitrag aufzubauen.
- Mit diesem Konzept geht auch das Ziel einher, die Stützungseffizienz zu steigern und die Renten zugunsten der grossflächigen, extensiven Betriebe und der Grundbesitzer zu begrenzen.

Die Abbildung 6 skizziert die mit dem Basisbeitrag angepeilte strukturelle Wirkung einer wesentlichen Komponente der Direktzahlungen in der neuen Agrarpolitik.

Abbildung 6 Skizze der strukturellen Ziele des neuen Basisbeitrags



#### Beitragskonzept

Der Basisbeitrag setzt sich aus zwei Komponenten zusammen:

- Ein Betriebsbeitrag, der in Abhängigkeit der Arbeitskräfte (SAK) progressiv ausgestaltet ist, bspw. von 0.2 bis 1.5 SAK. Somit soll eine Zementierung der Strukturen vermieden und eine professionelle Landwirtschaft gefördert werden.

- Ein Flächenbeitrag, der bspw. ab 50 ha LN degressiv gewährt wird. Eine degressive Staffelung berücksichtigt die Skaleneffekte, welche auch bei der Erbringung der allgemeinen gemeinwirtschaftlichen Leistungen wirken, und schränkt das Risiko der Bildung von Bodenrenten ein.

Mit der Einführung des Basisbeitrags und der Zusammenfassung der übrigen Massnahmen in Regional- und Nachhaltigkeitsprogramme kann, wie in Abbildung 4 dargestellt, das Direktzahlungssystem markant vereinfacht werden. Teilmassnahmen der VSB und der KLB, welche weder der allgemeinen Produktionszonenstruktur (Basisbeitrag), noch spezifisch regional unterzuordnen (Regionalprogramme) sind, sollen jedoch weitergeführt werden. Es sind dies:

- Die Alpungs- und Sömmerungsbeiträge zur Förderung der Bewirtschaftung der Sommerweiden;
- Der Beitrag für die offene Ackerfläche und für Dauerkulturen, welcher die im aktuellen Marktumfeld und aufgrund der natürlichen Verhältnisse weniger attraktive pflanzenbauliche Produktion fördert.

Abbildung 7 Zwei-Komponenten-Konzept des Basisbeitrags



Option für die Beitragsansätze (basierend auf der Mittelverteilung gemäss Abbildung 5)

Um eine konkrete Diskussion des Vorschlags zu ermöglichen, wird hier eine mögliche Variante für die Ausgestaltung des Basisbeitrags vorgestellt. Tabelle 16 präsentiert die Ansätze für die Komponente Betriebsbeitrag und Tabelle 17 die Ansätze für die Komponente Flächenbeitrag. Anhand eines solchen Vorschlags können auch Verteilungseffekte und Einkommenswirkungen auf verschiedene Betriebstypen eingeschätzt werden (Kapitel 5). Für die offene Ackerfläche und für Dauerkulturen wird der gleiche Beitragsansatz wie in der AP 2014-2017 angewendet, nämlich CHF 450.-/ha.

Tabelle 16 Vorschlag für den Betriebsbeitrag (progressiver Ansatz bis 1.5 SAK)

Standardarbeitskräfte SAK	0	0.5	1	1.5	Progressivität mit der Zone
Tal	0	5 333	10 667	16 000	0.8
Hügel	0	6 667	13 333	20 000	1.0
Berg 1	0	6 667	13 333	20 000	1.0
Berg 2	0	8 000	16 000	24 000	1.2
Berg 3	0	8 000	16 000	24 000	1.2
Berg 4	0	12 000	24 000	36 000	1.8

Tabelle 17 Vorschlag für den Flächenbeitrag (degressiver Ansatz zwischen 50 und 100 ha)

Betriebsfläche Beiträge in CHF/ha	Erste 50 ha	Bsp 75. ha	Ab 100. ha	Progressivität mit der Zone
Tal	500	250	0	1.0
Hügel	600	300	0	1.2
Berg 1	700	350	0	1.4
Berg 2	800	400	0	1.6
Berg 3	900	450	0	1.8
Berg 4	1'100	550	0	2.2

#### 4.2.4. Regionalprogramme

Die Hauptbeweggründe für den Vorschlag eines einheitlichen Regionalprogramm-Instrumentes sollen in Ergänzung zum Kapitel 4.2.1 detailliert aufgeführt werden:

- Im Bereich der Biodiversität, des Landschaftsschutzes und des Ressourcenschutzes besteht ein regional stark differenzierter Handlungsbedarf; auch sind die Wirkungspotenziale von Fördermassnahmen regional unterschiedlich. Die bundesweit einheitliche Regulierung führt zu einem bürokratischen Ansatz mit beschränkter Effektivität und Effizienz.
- Ähnliche Entwicklungen sind bei Teilmassnahmen der Kulturlandschaftsbeiträge zu beobachten, welche regionalspezifische Produktionserschwerisse abdecken. Hangbeiträge im Rebbaubereich als Beispiel führen zu einer unnötig komplexen Regulierung, weil zum Beispiel die Walliser- und die Tessiner Rebberge aus topografischen Gründen und aus der Tradition anders terrassiert sind. Anstatt komplexer Bundesnormen, welche allen möglichen Situationen gerecht sein wollen, wäre eine Beurteilung vom Kanton darüber möglich, welche Flächen ohne besondere Förderung nicht mehr bewirtschaftet würden. Das gleiche gilt für die mit der AP 2014-2017 zusätzlich zu den Hangbeiträgen eingeführten Steillagenbeiträge.
- Das aktuelle Massnahmenangebot führt zur Tendenz, wonach jeder Betrieb möglichst von jedem Massnahmenkategorie profitieren soll. Als Beispiel deckt der 24-seitige LQB-Massnahmenkatalog des Kantons Zürich 53 verschiedene Massnahmen ab, mit für jede Massnahme einem Beschrieb, Anforderungen, Kontrollkriterien und einem Subventionsansatz. Neben regional prägenden Landschaftskomponenten werden auch anekdotische Elemente subventioniert, wie z.B. ein Hühnerhof mit mindestens 5 Hühnern und 1 Hahn mit täglichem Auslauf. Dies nicht nur in Zürich, sondern in allen Kantonen.
- Dass Landschaftsqualitätsbeiträge praktisch flächendeckend an jeden Landwirtschaftsbetrieb verteilt werden, steht im Gegensatz zur ursprünglichen Absicht, die Erhaltung und Weiterentwicklung aus Umwelt-, kulturellen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen (touristischen) Gründen besonders schutzwürdiger Landschaften zu fördern. Es gilt einen Weg zurückzufinden, welcher eine effektive Gestaltung mit Regionalkonzepten für klar abgegrenzte Fokusregionen, mit Priorisierung massgebender Elemente ermöglicht.
- Es ist in diesem Bereich besonders wichtig, von einer Inputsubventionierung wegzukommen und eine wirkungsorientierte Förderung zu verwirklichen.
- Ein Regionalprogramm für eine Region wird zur besseren Abstimmung und Priorisierung der Ziele und der relevanten Massnahmen führen, sowie das Risiko von Mehrfachsubventionen vermindern.
- Mit einheitlichen Regionalprogrammen sollen auch der organisatorische Aufwand für Projektträgerschaften, die vielfachen Expertenaufträge und der Kontrollaufwand deutlich reduziert werden.

- Schliesslich geht es um einen Schritt weg vom reinen Vollzugsföderalismus hin zu einer dezentralen, stufengerechten Steuerung, mit gebündelter Gestaltungs-, Umsetzungs- und (Teil)Finanzierungsverantwortung auf Stufe der Kantone.

#### Programmkonzept

- Mehrjährige Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen (auch 2-3 Kantone zusammen möglich). Die rechtlichen Rahmenbestimmungen sind im Subventionsgesetz enthalten. Das Instrument wird beispielweise vom BAFU beim Natur- und Landschaftsschutz angewendet und wurde auch mehrfach evaluiert (Eidgenössische Finanzkontrolle EFK, 2014), (Walker, Strotz, Landis, & Rieder, 2015).
- Rolle des Bundes: Strategische Ziele (allenfalls mit regionalen Schwerpunkten), Rahmenvorgaben (Programmhandbuch), Vereinbarungsverhandlung, Teilfinanzierung mit Globalbeiträgen, Wirkungskontrolle mit Indikatoren.
- Rolle der Kantone: Programmgestaltung, Leistungskatalog, Teilfinanzierung, Vollzug, Reporting.
- Gemeinsame Verantwortung: Controlling.
- Je Region höchstens ein Regionalprogramm, das spezifische Ziele in einem oder mehreren Bereichen (Biodiversität, Landschaftsqualität, besondere Produktionserschwerisse) abdeckt. Auch die auslaufenden regionalen Ressourcenprogramme können in die neuen Regionalprogramme integriert werden.
- Die Wirkungsorientierung in der Umsetzung und den Kontrollen gilt auch auf Stufe der teilnehmenden Betriebe (und nicht nur bei den Kantonen dem Bund gegenüber).
- Investitionshilfen sollen alternativ zu jährlich wiederkehrenden Direktzahlungen gewährt werden können, wenn das Kosten-Nutzen-Verhältnis besser ist. Beispiel: Instandstellung einer Stützmauer in einer Weinbergterrasse. Auch fördern Investitionshilfen eher eine unternehmerische Grundhaltung als Direktzahlungen.
- Effizienzgewinne kommen sowohl von der Fokussierung und Regionalisierung als von einem stark vereinfachten Vollzug. Erfahrungsgemäss steigt zudem bei einer Pauschalabgeltung des Bundes die Kostenorientierung auf Stufe der Kantone (Walker, Strotz, Landis, & Rieder, 2015).

#### 4.2.5. Nachhaltigkeitsprogramme

Die Begründung für die Bündelung der Produktionssystem- und der Ressourceneffizienzbeiträge in Nachhaltigkeitsprogramme - und für die Kompetenzabtretung für deren Durchführung an Produzenten- und Branchenorganisationen - sind im Kapitel 4.2.1 ausgeführt.

#### Ziele

- Vereinfachung, da die Massnahmen für PSB und für REB sich stark überlappen.
  - Bsp.: Mit «Extenso» (PSB) wird u.a. der Getreidebau ohne Fungizide, Insektizide und Wachstumsregulatoren und mit reduziertem Einsatz von weiteren Pflanzenschutzmitteln gefördert; unter REB laufen Programme für den reduzierten Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in verschiedenen Kulturen.
- Vereinfachung, da zwischen Fördermassnahmen des Bundes und privatrechtlichen Labels inhaltlich weitgehende Überlappungen bestehen; dies führt aktuell zu komplexen, mehrschichtigen Regulierungen und oft zu mehrfacher Kontrolle der gleichen Kriterien auf den Betrieben.

- Bsp.: Bio nach Bioverordnung des Bundes und «Knospe-Bio» nach Biosuisse-Richtlinien (= «Bundesbio» + einige zusätzliche Anforderungen)<sup>2</sup>
- Bsp.: Extenso-Weizen (PSB) und IP-SUISSE-Weizen (= Extenso + einige gesamtbetriebliche Anforderungen).
- Stufengerechte Gestaltung und Durchführung. Der Bund soll sich auf die Definition von Zielen für gemeinwirtschaftliche Leistungen und für die Reduktion negativer Externalitäten konzentrieren; er soll seine Abgeltungen ergebnisorientiert gewähren. Die Definition von Produktionssystemen und sonstigen Massnahmen, welche zu diesen Zielen führen, sollen Produzenten- oder Branchenorganisationen vornehmen. Selbstverständlich soll dies wissenschaftsbasiert erfolgen, aber eine gewisse Mittelfreiheit, um klare Ziele zu erreichen, wirkt motivierender und fördert den unternehmerischen Geist viel mehr als lange Bundesverordnungen.
- Förderung von Synergien zwischen Stärkung der Nachhaltigkeit und Mehrwerten auf dem Markt. Naturnahe Produktionsweise, Ressourcenschonung, Biodiversitätsförderung etc. sind Themen, die den kritischen und bewussten Konsumenten interessieren und für welche auch eine Zahlungsbereitschaft besteht. Von marktnahen Organisationen gestaltete Förderprogramme, welche auch eine spezifische Marktpositionierung von Produkten ermöglichen, versprechen wertvolle Synergien.

#### Programmkonzept

- Mehrjährige Finanzhilfen, verankert in öffentlich-rechtlichen Verträgen mit Produzenten- oder Branchenorganisationen.
- Rolle des Bundes: Strategische Ziele, Rahmenvorgaben (Programmhandbuch), Ausschreibung, Vertragsverhandlung, Teilfinanzierung mit Globalbeiträgen, Wirkungs- und Mittelverwendungscontrolling.
- Rolle der Organisationen: Programmpofferten, Programmgestaltung, Leistungskatalog, Teilfinanzierung (Selbsthilfe), Vollzug, Zertifizierung, Monitoring.
- Im Gegensatz zu den Regionalprogrammen ist der Wettbewerb zwischen Nachhaltigkeitsprogrammen erwünscht. Mehrere Parallelprogramme mit gleichen Zielen oder ähnlichen Massnahmenkonzepten sind zulässig, um eine effiziente Zielerreichung zu fördern und marktnahe Lösungen zu privilegieren. Wichtige Voraussetzungen dazu sind: Klare Rahmenbedingungen und Zielvorgaben sowie transparente Ausschreibungsverfahren.
- Weil öffentliche Mittel verteilt werden, dürfen die Organisationen die Teilnahme an einem Programm nur von objektiven Kriterien abhängig machen, und weder die Teilnehmerzahl willkürlich begrenzen noch Mitgliedschaft aufzwingen.
- Weil das Ziel bei der Förderung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirte liegt, kommen Labels des Detailhandels oder der Industrie für solche Programme nicht in Frage. Dies kann mit Bestimmungen über das Eigentum der Labels und den Ausschluss exklusiver Vermarktungsverträge erreicht werden.
- Die Wirkungsorientierung in der Umsetzung und den Kontrollen soll weitestgehend auch auf Stufe der teilnehmenden Betriebe gelten.
- Investitionshilfen sollen alternativ zu jährlich wiederkehrenden Direktzahlungen gewährt werden können, wenn das Kosten-Nutzen-Verhältnis besser ist.

---

<sup>2</sup> Die staatliche Normierung der biologischen Landwirtschaft dient nicht nur der Gewährung von Direktzahlungen an Biobetrieben, sondern ist auch das Fundament für die gegenseitige internationale Anerkennung des Bio-Labels. Eine neue Lösung wird dies berücksichtigen müssen. Im Biobereich konnten doppelspurige Kontrollen mit einheitlichem Auftrag an akkreditierte Kontrollorganen umgangen werden.

#### 4.2.6. Innovationsförderung

Innovation ist auch in der Land- und Ernährungswirtschaft von grösster Bedeutung, obwohl die Branche eher mit einem traditionellen Image verbunden wird. Neuartige Nutzen für die Abnehmer zu generieren und damit die Position im Markt zu stärken, ist im marktwirtschaftlichen Kontext ein Muss für jede Branche und jedes Unternehmen. Im Lebensmittelmarkt erfolgt die Produktinnovation mehrheitlich bei der Verarbeitung der Rohstoffe zu verkaufsfertigen Produkten und im Handel; die Primärproduktion kann aber durchaus in einzelnen Segmenten auch dazu beitragen. Zentrale Innovationsfelder für die Landwirtschaft liegen bei nachhaltigen Produktionsverfahren, welche für die besondere Positionierung von Produkten und somit für Mehrwerte auf den Märkten das Fundament liefern, sowie bei Leistungen ausserhalb des Lebensmittelmarktes (Diversifikation), beim Einsatz neuer Technologien, bei den Ökosystemleistungen (inkl. Anpassung an neue Natur- und Klimarisiken). Im Zeitalter der Digitalisierung und grosser Umwälzungen im Detailhandel, ergeben sich neue Chancen für alternative Vermarktungsmodelle sowie für neuartige horizontale und vertikale Kooperationen. Innovation ist in der schweizerischen Landwirtschaft nicht nur ein Wunsch, sondern eine weit verbreitete Realität, die es noch dynamischer fortzusetzen gilt.

Wieweit muss der Staat die Innovation fördern? Die Innovationsintensität hängt bekanntlich weniger von der Verfügbarkeit spezifischer Förderinstrumente ab, als von den gesamten **Rahmenbedingungen**. Eine insgesamt stärker marktorientierte Agrarpolitik wird bestimmt als solche das Innovationsklima in der Land- und Ernährungswirtschaft positiv beeinflussen.

Bei den massgebenden Rahmenbedingungen, welche der Innovation förderlich sind, rangieren Forschung und Bildung auf dem Podestplatz. Ohne hier eine detaillierte Analyse vorzulegen, können einige klare Anliegen formuliert werden:

- Starke öffentliche Agrarforschung – auch mit intensiver Nutzung von Effizienzpotenzialen, internationalen Kooperationen und Kooperationen mit dem Privatsektor. Dies, weil thematisch ein starkes öffentliches Interesse besteht, und weil der Sektor aus strukturellen Gründen weniger private Forschungsinvestitionen tätigen kann als andere Branchen.
- Bessere Abstimmung des gesamten Wissenssystems, in dem der wechselseitige Wissenstransfer zwischen Forschung, Entwicklung, Aus- und Weiterbildung, Beratung und Praxis oft noch suboptimal funktioniert. Ob dies strukturelle Massnahmen erfordert oder nur mit neuen Anreizen zu erzielen ist, bedarf vertiefter Abklärungen.
- In der Berufsbildung mehr Gewicht auf die Stärkung der Lern- und Innovationskompetenzen, und mehr Durchlässigkeit mit anderen Berufen, um die Reaktivität auf schnell ändernde Markt- und Umweltbedingungen zu steigern. Diese Ziele gelten auch für auszubauende Weiterbildungsprogramme.

In der **Agrarpolitik** gibt es schon verschiedene Massnahmen, welche die Innovation direkt oder indirekt fördern. Ihr Potenzial kann mit einigen Anpassungen verstärkt werden. Entsprechende Beispiele sind in den Tabellen 30 und 31 aufgeführt, namentlich bei der Qualitäts- und Nachhaltigkeitsförderung, bei der Absatzförderung und bei den Investitionshilfen. Eine marktnahe, verwaltungsunabhängige Beurteilung der Projekte ist bei all diesen Instrumenten wünschenswert. Zudem soll den wirkungsorientierten Nachhaltigkeitsprogrammen einen einfachen Zugang zu innovationsfördernden Massnahmen gewährt werden.

Der nachgelagerte Sektor und grössere bäuerliche Organisationen nutzen bereits den Zugang zu allgemeinen Innovationsförderungsprogrammen, wie denjenigen von **Innosuisse**. Fruchtbare, branchen- und fachgebietsübergreifende Projekte werden somit ermöglicht; dieser Weg ist auch im Sinne von weniger Insellösungen für die Landwirtschaft auszubauen.

Es bleibt ein Bereich, bei dem ein Manko besteht. Es ist dies eine Hilfe bei Innovationsprojekten, welche von einem einzelnen Betrieb oder einer Handvoll Bauernbetriebe zusammen lanciert werden. Die bestehenden Förderinstrumente sind entweder auf fest strukturierte Organisationen zugeschnitten (agrarpolitische Förderprogramme), oder nur für grössere KMU geeignet (Innosuisse, Risikokapital, etc.). Auch bei Massnahmen, zu denen der Zugang für Einzelbetriebe und kleine Betriebsgruppen theoretisch möglich ist, sind die administrativen Hürden zu hoch. Für Neu- oder Quereinsteiger ist die Erschliessung von Finanzierungshilfen besonders schwer. Daher ist die Idee eines **Innovationschecks für Landwirte** zu vertiefen. Dieser sollte sowohl von etablierten Betrieben als auch von Neueinsteigern beantragt werden können. Dazu sind verschiedene Modelle denkbar. Er wäre grundsätzlich als Erweiterung der landwirtschaftlichen Investitionshilfen umsetzbar. Eine verlockende Alternative läge bei einem PPP-basierten Risikokapital-Modell, wie es bei der Unterstützung von Start-ups weit verbreitet ist. Branchenfremde Sichten und marktnahe Mechanismen würden als solche dem Innovationsklima in der Landwirtschaft guttun.

### 4.3. Weiterentwicklung in einem offeneren Marktumfeld

Gemäss im Kapitel 4.1 angedeutetem Vorgehen könnten die Vorschläge für eine neue Agrarpolitik (NAP) in einer zweiten Phase weiterentwickelt werden. Diese Phase wäre von einem im Vergleich zu heute offenerem Agrarmarkt charakterisiert. Weil es nicht um Freihandel, sondern um eine partielle, aus der Summe kleinerer handelspolitischer Schritte resultierende Öffnung geht, muss zuerst ein entsprechendes Szenario definiert werden (4.3.1). Es gilt, anschliessend die konkreten Ziele der NAP bezogen auf den neuen Kontext zu überprüfen und das Massnahmenset und die finanziellen Mittel soweit nötig anzupassen (4.3.2 und folgende Abschnitte).

#### 4.3.1. Szenario eines möglichen künftigen Marktumfeldes

Allfällige Veränderungen des Agrargrenzschatzes werden in dieser Studie nicht als politische Optionen evaluiert. Es wird jedoch angenommen, dass es solche mit der Zeit geben könnte. Es geht mit einem hypothetischen Szenario darum, die Robustheit der Vorschläge für eine Neuausrichtung der internen Agrarpolitik nicht nur im aktuellen, sondern auch in einem veränderten Marktumfeld zu testen.

Anstatt einer Prognose, wie neue Handelsabkommen den Grenzschutz und das Marktumfeld der schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft konkret verändern könnten, wird vom hypothetischen, zeitlich unbestimmten, kumulierten Effekt mehrerer Abkommen ausgegangen. Diese Abkommen würden - im Gegensatz zu den bisherigen - Konzessionen beinhalten, welche echte zusätzliche Liberalisierungsschritte über die WTO-Kontingente hinaus darstellen. Die Annahmen sind in der Tabelle 18 zusammengefasst. Die Produkte werden in breiten Kategorien zusammengekommen, weil die Annahmen anschliessend einzelnen, relativ grob definierten Betriebstypen zugeordnet werden.

Das gewählte Szenario geht weit über die Auswirkungen der aktuell diskutierten Vorhaben hinaus (Mercosur, Indonesien, Malaysia). Für die Preisannahmen wurden mehrere, kürzlich publizierte Modellrechnungen, basierend auf unterschiedlichen Öffnungsszenarien, herangezogen (Mack, Möhring, Kohler, & Wunderlich, 2017), (Chavaz, Pidoux, & Jäger, 2016), (Chavaz J., Pidoux, Wunderlich, Kohler, & Egger, 2017). Einige Ergebnisse davon sind in Tabelle 19 zusammengefasst.

Tabelle 18 Preisannahmen für das Szenario «Reduzierter Grenzschutz»

Kategorie	Produkte	Produzentenpreise im Vergleich zu heute
Milch	Milch und Milchprodukte	-12%
Fleisch	Rind, Schwein, Geflügel	-25%
Ackerbau	Weizen, Gerste, Kartoffeln, Raps	-25%
Spezialkulturen	Obst, Gemüse	-20%
Produktionskosten		
Direktkosten	Futtermittel, Saatgut, Dünger, PSM, etc.	-10 bis -20% (je nach Betriebstyp)
Personalaufwand	Familienfremde Arbeitskräfte	0%
Übriger betrieblicher Aufwand	Pachtzinsen, Abschreibungen, etc.	-5%

Tabelle 19 Produzentenpreisentwicklungen aus Modellrechnungen für verschiedene Marktöffnungsszenarien

	WTO	TTIP Tril.	50% autonom	75% autonom	50% EU	100% EU	50% Mercosur
Quelle	1		2		3		
Milch	-3%	-24%	-6%	-10%	-12%	-21%	-1%
Rindfleisch	-13%	-29%	-5%	-20%	-32%	-53%	-18%
Schweinefleisch	-19%	-42%	-19%	-35%	-27%	-41%	-2%
Geflügelfleisch	-14%	-30%	-8%	-17%	-15%	-29%	-12%
Weizen	-19%	-43%	-22%	-36%	-29%	-38%	-7%
Gerste	-16%	-36%	-16%	-25%	-16%	-25%	-4%
Zuckerrüben	-10%	-3%	0%	-2%	-3%	-12%	-1%
Kartoffeln	-6%	-13%	-6%	-13%	-14%	-23%	-2%
Raps	-19%	-34%	-14%	-19%	-15%	-25%	-1%
Gemüse (Tomaten)	-23%	-47%	-3%	-14%	-19%	-45%	-2%
Obst (Äpfel)	-4%	-3%	-25%	-27%	-5%	-10%	-1%

Quellen und Erläuterungen zu den Szenarien: 1 (Chavaz, Pidoux, & Jäger, 2016); 2 (Chavaz J. , Pidoux, Wunderlich, Kohler, & Egger, 2017); 3 (Mack Gabriele, Heitkämper, Käufeler, & Möbius, 2017)

Ohne auf die Zahlen im Einzelnen einzugehen zeigen sich in allen Untersuchungen ähnliche Trends. Ein Grenzschutzabbau würde insbesondere beim Fleisch und bei den Ackerprodukten (Getreide, Ölsaaten) Druck auf die Produzentenpreise in der Schweiz ausüben. Aktuell teilweise geöffnete Bereiche wie die Milch und der Zucker würden relativ weniger tangiert werden. Bei Früchten und Gemüsen sind die Modelle zu stark aggregiert, um davon gesicherte Tendenzen ableiten zu können. Es ist mit unterschiedlichen Entwicklungen bei einzelnen Produkten zu rechnen, wobei Lagerobst und -gemüse bestimmt stärker unter Druck kämen als Frischprodukte.

Ob die Preisannahmen im gewählten Szenario (Tabelle 18) plausibel sind, kann auch anhand der internationalen Preisvergleiche und des langfristigen Preistrends in der Schweiz diskutiert werden, welche im Kapitel 3.4 dargestellt sind. Das hypothetische zukünftige Preisszenario, das für diese Studie gewählt wird (Tabelle 18), scheint nach Betrachtung der verschiedenen Datenquellen eine plausible Entwicklung darstellen zu können. Für die sektorielle Wirkung einer entsprechenden partiellen Annäherung an ausländische Preise, wird der Zeithorizont eine entscheidende Rolle spielen. Dieser wird hier absichtlich offengelassen, weil deren zentrale Evaluationsfrage eine Neuausrichtung der Agrarpolitik ist, welche unabhängig von den handelspolitischen Entwicklungen Sinn machen soll. Zudem wäre es rein spekulativ, einen Kalender für den Abschluss neuer Handelsabkommen und für das Eintreten markanter Veränderungen auf dem Schweizer Agrarmarkt aufstellen zu wollen. In dieser Studie geht es nur darum zu prüfen, wie die neu vorgeschlagenen Instrumente in einem stark veränderten Marktumfeld funktionieren würden.

### 4.3.2. Konkrete Ziele und Massnahmen im Überblick

In Anbetracht der Annahmen im Marktöffnungsszenario (Tabelle 18) zeichnet sich für die Landwirtschaft eine zentrale Herausforderung ab. Es wird gelten, sich einem erheblichen Druck auf die Produktpreise zu stellen, währenddem die Produktionskosten nur marginal zurückgehen. Produktivitätsfortschritte, stärkere Differenzierung der Produkte und strukturelle Anpassungen werden zur Bewältigung dieser Herausforderung beitragen. Je nach Rhythmus der Marktveränderungen würden jedoch politische Massnahmen erforderlich sein, um die produzierende Landwirtschaft im Anpassungsprozess zu unterstützen und Strukturbrüche zu vermeiden.

Zudem würde ein offeneres Marktumfeld die Suche nach neuen Gleichgewichten nötig machen, was sich auch durchaus positiv auswirken kann. Es geht einerseits um das Gleichgewicht zwischen marktfähigen Gütern und gemeinwirtschaftlichen Leistungen, welches eine neue Balance zwischen Förderung der nicht-marktfähigen Leistungen und Kompensation für das hohe Kostenumfeld und für natürliche Produktionserschwerisse erfordert. Auf der anderen Seite geht es um den Ausgleich zwischen dem Tal- und dem Berggebiet (Letzteres würde weit weniger von tieferen Marktpreisen betroffen sein), sowie zwischen verschiedenen Produktionssektoren, welche bis anhin unterschiedlich geschützt sind und auch in offeneren Märkten unterschiedliche Perspektiven aufweisen. Es wird nicht die Rolle des Staates sein, diese neuen Gleichgewichte herzustellen, aber er wird den Weg hinzu wahrscheinlich begleiten müssen. Dies ist in der Zielsetzung der NAP für eine Marktöffnungsperiode zu berücksichtigen.

Die Weiterentwicklung der konkreten Ziele und des Massnahmendesigns für diese Etappe ist in Tabelle 20 zusammengefasst. Die konsequente Ausrichtung der NAP in der ersten Phase macht es möglich, nur wenige neue Ziele aufnehmen und das Design entsprechend nur bescheiden anpassen zu müssen.

Analog zur ersten Etappe gilt es, die besonderen Herausforderungen und die unvermeidlichen Zielkonflikte bereits bei der Konzepterarbeitung zu identifizieren (Tabelle 21). Die konkreten Massnahmen sind in der Tabelle 33 im Anhang beschrieben.

Besonders hervorzuheben ist die Möglichkeit, parallel zum Grenzschutzabbau die grenzschutzabhängigen **Marktstützungen** zurückzufahren (Zulage für verkäste Milch, Milch- und Getreidezulagen, welche als Ersatz für die Schoggigesetz-Exportbeiträge eingeführt werden, sowie Einzelkulturbeiträge). Die Abbaupläne müssen aufeinander abgestimmt sein. Beide Prozesse werden dazu beitragen, dass sich Produktion und Verwertung von Agrargütern in der Schweiz vermehrt nach Marktsignalen ausrichten. Diese Ausrichtung ist mit Fortsetzung und Verstärkung der freiwilligen subsidiären Massnahmen aus der ersten Etappe zu unterstützen, welche die Innovation und die Positionierung auf den Märkten fördern. Auch die Synergien zwischen einer besonders nachhaltigen Produktion und die Schaffung von Mehrwerten bei den Produkten gewinnen im offeneren Umfeld nochmals an Bedeutung.

Tabelle 20 Konkrete Ziele und Skizze des Massnahmendesigns bei der Weiterentwicklung der AP in einem offeneren Marktumfeld

Offeneres Marktumfeld			
Etappe	ZIELE		DESIGN
<b>Dauerziele</b>			
Multifunktionalität u. Nachhaltigkeit	Effektivität verbessern.	<b>2.1</b>	Prioritäten u. Mittelverteilung überprüfen.
	Effizienz verbessern.		
	Unerwünschte Nebenwirkungen vermindern.	<b>1.1</b>	<i>Unverändert.</i>
<b>Fokus der Studie</b>			
Anpassung an offeneres Marktumfeld	Produzierende Landwirtschaft stärken; Vielfalt erhalten.	<b>2.2</b>	Befristete Anpassungsbeiträge, SV stärken, Mittelverteilung überprüfen.
	Position der Landwirtschaft in den Wertschöpfungsketten stärken.	<b>2.3</b>	Selbsthilfemassnahmen und Kartellgesetz überprüfen, ev. neue Instrumente einführen.
	Sozialverantwortliche Entwicklung unterstützen.	<b>2.4</b>	Befristete Anpassungsbeiträge.
Struktur-entwicklung	Produktivität u. Wettbewerbsfähigkeit verbessern, Strukturmobilität und Kooperationen fördern.	<b>1.2</b>	<i>Unverändert / verstärkt.</i>
	Strukturbrüche auch im nachgelagerten Sektor vermeiden.	<b>2.5</b>	Investitionshilfen, "gleich lange Spiesse" wie in der EU.
Marktausrichtung	Interventionsmassnahmen abschaffen; sonstige Fehlanreize reduzieren.	<b>1.3</b>	<i>Verstärkt.</i>
	Zielausrichtung DZ u. SV stärken; Absatz- u. Qualitätsförderung überprüfen.	<b>1.4</b>	<i>Gleich.</i>
Innovation	Förderung auch für Einzelbetriebe und Neueinsteiger.	<b>2.6</b>	Neue Finanzierungsinstrumente verallgemeinern.
	Förderung auch in geschützten Subsektoren (Berggebiet).	<b>1.6</b>	<i>Unverändert.</i>
Unternehmertum	Vereinfachung.	<b>2.7</b>	weiter; auch ausserhalb des LwG.
	Risikomanagement verbessern.	<b>2.8</b>	Versicherungen unterstützen; steuerliche Instrumente prüfen.

Tabelle 21 Besondere Herausforderungen und Zielkonflikte bei der Weiterentwicklung der AP in einem offeneren Marktumfeld

HERAUSFORDERUNGEN, ZIELKONFLIKTE		DESIGN
Mehr Marktausrichtung ohne Grenzschutzabbau ( <i>je nach Öffnungsgrad abgeschwächt</i> ).	<b>2.9</b>	Marktintervention abschaffen.
Sozialverträglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit gleichzeitig fördern.	<b>2.10</b>	Fokus auf einmalige u. befristete Massnahmen; degressive Anpassungsbeiträge; Berechtigung DZ u. SV anpassen.
Begleitmassnahmen (Subventionsanteil am Einkommen steigt) und stärkere Marktexplosionierung.	<b>2.11</b>	Fokus auf einmalige u. befristete Massnahmen; degressive Anpassungsbeiträge; Stärkung Differenzierungsmassnahmen.
Qualitätspositionierung als Verantwortung der gesamten Wertschöpfungskette.	<b>2.12</b>	Swissness überprüfen; Konsumenteninformation verbessern (Etikettierung etc.).

Zwei besonders wichtige Ziele für eine Phase mit deutlicher Änderung des Marktumfeldes sind die **Stärkung der produzierenden Landwirtschaft** (Ziel 2.2 in Tabelle 20) und die **Unterstützung einer sozialverantwortlichen Entwicklung** (Ziel 2.4). Dazu bieten sich auf der instrumentellen Ebene verschiedene Alternativen, u.a.:

- Die Modulierung des neuen Basisbeitrags der Direktzahlungen und dessen temporär verstärkte finanzielle Ausstattung. Es ist dies die Option, die in dieser Studie vertieft analysiert wird (Kapitel 4.3.3).
- Degressive Übergangsbeiträge nach gleichem Modell wie die aktuell auslaufenden Beiträge, welche für die Abfederung des Systemwechsels bei den Direktzahlungen (AP 2014-2017) eingeführt wurden. Der Referenzbetrag für solche Zahlungen sollte in diesem Fall mit Bezug auf die Reduktion des Umsatzes mit Produkten anstatt auf die Reduktion von Direktzahlungen festgesetzt werden.

In beiden Alternativen gilt es, die zusätzlichen Zahlungen so zu gestalten, dass sie eine gesunde Weiterentwicklung der Strukturen nicht bremsen. Dies kann mit den Berechtigungskriterien sowie mit der zeitlichen Staffelung und Befristung solcher Massnahmen berücksichtigt werden.

Als weitere wichtige Themenbereiche sind noch zu erwähnen:

- Das **Risikomanagement**. Mit reduziertem Grenzschutz sind die Betriebe der Volatilität der internationalen Märkte stärker ausgesetzt. Aktuell und wahrscheinlich verstärkt in den kommenden Jahrzehnten nehmen die natürlichen Produktionsrisiken (Klimawandel, Tier- und Pflanzen-krankheiten, Seuchen, Schädlinge etc.) zu. Das Risikomanagement wird zum Muss, auch auf schweizerischen Landwirtschaftsbetrieben. Ob und wie der Staat dazu etwas beitragen muss, wird kurz im Abschnitt 4.3.4 diskutiert.
- Vertreter der nachgelagerten Stufen, insbesondere von Verarbeitungs- und Handelsunternehmen in geschützten Bereichen, weisen immer wieder auf die Subventionen, von denen ihre Mitbewerber im EU-Raum profitieren. Sie verlangen **«gleich lange Spiesse»**. Beim aktuellen Grenzschutz ist die Frage eines aus diesem Grund verzerrten Wettbewerbs eher rhetorisch, je nach Grad der Grenzöffnung müsste sie aber ernsthaft geprüft werden. Ein detaillierter Faktencheck und ein Vergleich der Standortvor- und -nachteile auf beiden Seiten wären zuerst zu erstellen. In der Diskussion einer allfälligen radikalen Angleichung an den EU-Markt haben damals Branchen- und Verwaltungsexperten einmalige Investitionshilfen als Übergangsmassnahmen empfohlen (EVD, 2009). Das hier unterstellte Öffnungsszenario ist vergleichsweise sehr moderat.

### 4.3.3. Basisbeitrag als Anpassungshilfe

Um den Anpassungsbedarf der Stützungsmassnahmen im Marktöffnungsszenario anzunähern, wurde zuerst die Einkommensentwicklung bei gleichbleibender Politik geschätzt. Dies wurde mit einer vereinfachenden Simulation auf Basis der Buchhaltungsdaten der zentralen Auswertung gemacht. In einer statischen Betrachtung sind die einzelbetrieblichen Einkommensverluste bei Preisreduktionen, wie sie im Marktöffnungsszenario unterstellt sind (Tabelle 18), prozentual grösser als die Umsatzeinbussen. Dies ist auf die schwächere Reduktion der Direktkosten und die erst langsam einsetzende Reduktion der Strukturkosten zurückzuführen. Die Betroffenheit ist je nach Spezialisierung der Betriebe und je nach Zone sehr unterschiedlich. Tabelle 22 zeigt aufgrund der vereinfachenden Annahmen nur grobe Trends – unter der Annahme, dass an der heutigen Agrarpolitik nichts geändert wird.

Tabelle 22 Rückgang des Arbeitsverdienstes bei gleichbleibender Politik

	Betroffenheit		
	Schwach	Mittel	Stark
<b>Betriebstyp</b> gemäss ZAB	Hügel-Milchkühe Berg-Milchkühe	Tal-Milchkühe Tal-Milchkühe-Ackerbau	Tal-Ackerbau Tal-Spezialkulturen Tal-Veredlung kombiniert

- Die Talbetriebe, welche einen höheren Anteil des Umsatzes am Markt erwirtschaften, kommen stärker unter Druck als die Bergbetriebe.
- Unter den getroffenen Preisannahmen sind die Einkommenseinbussen in auf Spezialkulturen, Ackerbau oder Veredlung (Schweine- und Pouletmast) spezialisierten Betrieben besonders gross.
- Die Milchproduktionsbetriebe bleiben eher verschont, insbesondere im Berggebiet. Weil der Milchmarkt heute schon teilweise offen ist, geht der Milchpreis weniger stark zurück als Preise von anderen Agrarprodukten, und bei den Bergbetrieben federt der hohe DZ-Anteil die Umsatzreduktion ab.

Weil die hier diskutierte neue Agrarpolitik bei Marktöffnungen die produzierende Landwirtschaft stärken soll und auch Sorge zu einer vielfältigen Produktion trägt, ist die Notwendigkeit einer Anpassung der Mittelverteilung gegeben. Die Strukturierung des Basisbeitrags in zwei Komponenten eröffnet flexible Anpassungsmöglichkeiten. Der Betriebsbeitrag ist das geeignete Instrument, um eher kleinflächige, arbeitsintensive Betriebe wie diejenigen mit Spezialkulturen und Veredlung, teilweise auch die Milchbetriebe, gezielt zu unterstützen. Eine einseitige Stärkung des Betriebsbeitrags würde jedoch an der Situation der Ackerbaubetriebe (grossflächig, arbeitsextensiv, mit starken Umsatzeinbussen im Marktöffnungsszenario) nichts verbessern. Deshalb wird hier vorgeschlagen, neben einer internen Umlagerung von Mitteln vom Flächen- hin zum Betriebsbeitrag, sowohl den Betriebsbeitrag wie den Beitrag für die offene Ackerfläche und für Dauerkulturen mit zusätzlichen Mitteln auszustatten.

Die vorgeschlagenen Ansätze sind in Tabelle 23 und Tabelle 24 aufgeführt. Für die offene Ackerfläche liegt der Vorschlag bei einer Aufstockung auf CHF 900.-/ha. Die Progressivität des Betriebsbeitrags nach Zone wird gegenüber der Ausgangsvariante abgeschwächt, damit die zusätzlichen Mittel grossmehrheitlich den Betrieben im Tal und in der Hügelzone zugutekommen, welche von den Erlöseinbussen auf den Märkten betroffen sind.

Tabelle 23 Vorschlag für den Betriebsbeitrag im offeneren Marktumfeld

<b>Standardarbeitskräfte SAK</b>	<b>0</b>	<b>0.5</b>	<b>1</b>	<b>1.5</b>	<b>Progressivität mit der Zone</b>
Beiträge in CHF/Betrieb					
Tal	0	8 333	16 667	25 000	1.0
Hügel	0	8 333	16 667	25 000	1.0
Berg 1	0	9 167	18 333	27 500	1.1
Berg 2	0	9 167	18 333	27 500	1.1
Berg 3	0	10 000	20 000	30 000	1.2
Berg 4	0	13 333	26 667	40 000	1.6

Tabelle 24 Vorschlag für den Flächenbeitrag im offeneren Marktumfeld

<b>Betriebsfläche</b>	<b>Erste 50 ha</b>	<b>Bsp. 75. ha</b>	<b>Ab 100. ha</b>	<b>Progressivität mit der Zone</b>
Beiträge in CHF/ha				
Tal	400	200	0	1.0
Hügel	480	240	0	1.2
Berg 1	560	280	0	1.4
Berg 2	640	320	0	1.6
Berg 3	720	360	0	1.8
Berg 4	880	440	0	2.2

Mit diesen Ansätzen ergibt sich eine deutliche Verschiebung zugunsten des Betriebsbeitrags. Im Vorschlag für die 1. Etappe (unverändertes Marktumfeld) macht der Betriebsbeitrag knapp 53% des Basisbeitrags aus; im offeneren Marktumfeld würde er auf 65% steigen. Dieser Vorschlag entspricht insgesamt einem zusätzlichen Budgetbedarf von knapp 200 Millionen Franken. Zur korrekten Interpretation folgende Präzisierungen:

- Es handelt sich nur um eine Option, um die Wirkung der NAP-Vorschläge testen zu können (Kapitel 5.2);
- Der Vorschlag wird aus einer statischen Optik abgeleitet, um kurzfristige, befristete Anpassungsmassnahmen zu bemessen.
- Es ist nur die partielle Sicht auf den Basisbeitrag – weil dieser für die Förderung der an der Produktion gekoppelten multifunktionalen Leistungen eine zentrale Rolle spielt und insbesondere in einer Übergangssituation zur Kompensation des hohen Kostenumfeldes herangezogen werden kann.
- Es liegen bei anderen Massnahmen, zumindest mittelfristig, wahrscheinlich Einsparungsmöglichkeiten vor, weil die Schutzfunktionen einer reduzierten Attraktivität der Produktion gegenüberstehen und folglich etwas weniger intensiv gefördert werden können. Dies wird in dieser Studie nicht weiter untersucht.

#### 4.3.4. Risikomanagement

Die Marktrisiken und die Risikoexposition der Betriebe steigen in einem offeneren Marktumfeld. Nicht zufällig nehmen die Risikoabfederung und die Unterstützung des Risikomanagements durch die Landwirte beispielsweise in den Agrarpolitiken der USA und Kanadas einen wichtigen Platz ein. Auch die EU hat Massnahmen zur Förderung des Risikomanagements in der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014-20 auf freiwilliger Basis eingeführt (OECD, 2017b). Nach aktuellen Plänen der EU-Kommission sollen sie in der Periode 2021-27 für alle Mitgliedstaaten in den Pflichtteil der 2. Säule überführt werden (Horseman, 2018).

In der **Schweiz** wurde die Frage der Relevanz solcher Instrumente bereits mehrmals untersucht und auch auf politischer Ebene diskutiert, u.a. in (Schweizerischer Bundesrat, 2011) und (Schweizerischer Bundesrat, 2016). Die akzeptierte Antwort darauf lautet summarisch wie folgt: Es gibt auch in der Schweiz eine breite Palette privater und staatlicher Instrumente zur Vorbeugung und Bewältigung von Produktionsrisiken. Die Direktzahlungen und der Grenzschutz haben eine stark stabilisierende Wirkung auf Stufe der Erlöse und der Einkommen. Antizyklische Zahlungen, wie sie in den USA und Kanada existieren, machen nur in Abwesenheit von stabilen Direktzahlungen Sinn. Interventionssysteme, wie sie die Gemeinsame Agrarpolitik der EU praktizierte, aber sukzessiv abbaut, sind nachweislich ineffizient. In der Schweiz wären solche Systeme aufgrund der Marktstruktur und des hohen Grenzschutzes noch ineffizienter als in der EU; sie haben übrigens ihre überwiegend negativen Effekte in der Agrarpolitik bis 1999 bewiesen. Staatliche Unterstützung von privaten Versicherungslösungen, welche Erlös- oder Einkommensschwankungen abfedern, ist eine weniger fragwürdige Massnahme als antizyklische Zahlungen, macht aber nur Sinn bei stärkerer Aussetzung zu Marktrisiken und in Abwesenheit stabiler Direktzahlungen.

Die Frage darf für die hypothetische Situation eines offeneren Agrarmarktes in der Schweiz erneut geprüft werden. Ob unter dem in dieser Studie unterstellten Szenario die Einführung neuer Instrumente bereits angebracht ist, bleibt vorläufig dahingestellt. Aus ordnungspolitischen und Effizienzgründen müsste die Einführung neuer Instrumente von der definitiven Abschaffung der herkömmlichen Marktstützungen abhängig gemacht werden. Auch die Subsidiarität ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass solche Instrumente effizient eingesetzt werden. Es ist keine staatliche Vollkaskoversicherung anzupeilen, sondern nur freiwillige Lösungen, in denen die Landwirte selbst investieren, und der Staat höchstens zu einer Kostenreduktion beiträgt.

**Die EU** unterstützt aktuell Versicherungslösungen für Produktionsrisiken (Ertragseinbrüche, Tierseuchen, Klima- und Umweltkatastrophen) sowie ein Einkommensstabilisierungsinstrument, soweit die Mitgliedstaaten solche Massnahmen in ihr Programm aufnehmen und kofinanzieren. Bei den Versicherungs-

lösungen sind Prämienverbilligungen oder Zuschüsse in Solidaritätsfonds möglich. Der Rahmen für die Einkommensstabilisierung besteht in einer maximalen Kompensation von 70% des Einkommensverlustes, wenn das Einkommen 20% oder mehr unter den Durchschnitt der vorangehenden drei Jahre fällt. Ob genau die gleichen Instrumente in der Folgeperiode der GAP zur Anwendung kommen, ist im Moment noch offen.

Die **Vor- und Nachteile** verschiedener Instrumente wurden in (Schweizerischer Bundesrat, 2016) vertieft analysiert. Eine Schlussfolgerung dieses Berichtes kann übernommen werden, wonach die Förderung von Versicherungslösungen und von Sparprogrammen der staatlichen Lagerhaltung und Intervention sowie den antizyklischen Zahlungen vorzuziehen ist. Die Vor- und Nachteile können jedoch aus den Grundsätzen der Programme nicht abschliessend bewertet werden. Dazu braucht es den Kontext der gesamten nationalen Agrarpolitik und die detaillierte Ausgestaltung der Instrumente mit zu berücksichtigen.

Bis jetzt wenig diskutiert wurde eine **steuerliche Massnahme**. Selbständig Erwerbende haben im Gegensatz zu juristischen Personen wenig Möglichkeiten, um in guten Jahren steuerbefreite Reserven anzulegen, welche sie in einkommensschwachen Jahren anzapfen könnten. Eine Entwicklung in dieser Richtung könnte einerseits für den öffentlichen Haushalt eine kostengünstige Massnahme zur Förderung des Risikomanagements darstellen (nur zeitliche Verschiebung von Steuereinnahmen), und andererseits das unternehmerische Verhalten der Landwirte fördern. In Kanada besteht eine solche Massnahme im AgriInvest-Programm<sup>3</sup>, wobei der Staat nicht nur eine steuerlich vorteilhafte Behandlung der reservierten Ersparnisse gewährt, sondern noch dem gemeinschaftlichen Reservefonds Beiträge zukommen lässt. Der Mittelabzug ist unter bestimmten Bedingungen auch für die Finanzierung von Investitionen zugelassen. Wie bereits erwähnt, wären solche Massnahmen erst bei einer grundsätzlich neuen Orientierung der schweizerischen Agrarpolitik in Erwägung zu ziehen, und nicht als zusätzlicher Baukasten im aktuellen Instrumentarium.

---

<sup>3</sup> <http://www.agr.gc.ca/eng/?id=1291828779399>

## 5. Wirkungsanalyse

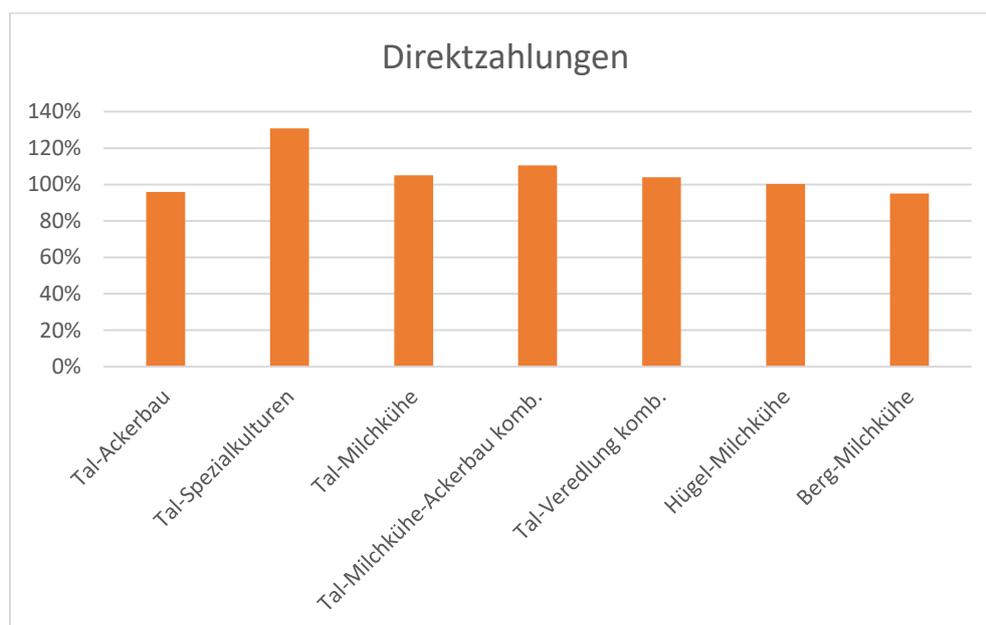
In diesem Kapitel wird die Wirkung der vorgeschlagenen neuen Agrarpolitik untersucht, mit Fokus auf den Wechsel zu einem Basisbeitrag innerhalb der Direktzahlungen. Bei anderen Massnahmen sind nur qualitative Aussagen möglich. In 5.1 wird der Systemwechsel bei unveränderten Marktverhältnissen («kurzfristige Umwandlung») untersucht, währenddem in 5.2 die Effekte im Marktöffnungsszenario geschätzt werden.

### 5.1. Kurzfristige Umwandlung der Direktzahlungen

Eine Analyse wurde anhand der Buchhaltungsdaten der Jahre 2015 und 2016, gemäss Einteilung der Betriebstypen in der zentralen Auswertung (Hoop, Dux, Jan, Renner, & Schmid, 2017) vorgenommen. Die Abbildung 8 zeigt die geschätzte Entwicklung der Direktzahlungssumme je Betrieb für die einzelnen Betriebstypen. Es wurden nur die «allgemeinen» Direktzahlungen modelliert. Es gibt keine statistische Basis, um die umwelt- und tierwohlspezifischen Massnahmen den verschiedenen Betriebstypen zuzuordnen. Die vorgeschlagene Neugestaltung dieser Massnahmen in Regional- und Nachhaltigkeitsprogramme bringt auch ein Umverteilungspotenzial mit sich, das an und für sich nicht unerwünscht ist. Es kann das Abbild einer stärkeren Zielausrichtung der Massnahmen und eines effizienteren Einsatzes der Mittel sein. Bei den mit dem neuen Basisbeitrag (inkl. Sömmerungs-, Alpungsbeiträge und Beiträge an die offene Ackerfläche) abgedeckten Direktzahlungen sehen die Trends wie folgt aus:

- Ein leichter Rückgang der DZ-Summe betrifft die Ackerbaubetriebe (Talgebiet) und die Milchbetriebe im Berggebiet.
- Eine Zunahme der Direktzahlungen kommt den Betrieben mit Spezialkulturen, den kombinierten Betrieben (Milch oder Mast + Ackerbau) und auch den Milchproduktionsbetrieben im Talgebiet zu.
- Diese Entwicklungen resultieren aus der teilweisen Entkoppelung von der Fläche; der Betriebsbeitrag stützt die arbeitsintensiveren Betriebe ohne sehr viel Fläche etwas stärker als heute.

Abbildung 8 NAP-Direktzahlungssummen je Betriebstypen im Verhältnis zur aktuellen AP



100% = Durchschnitt der Direktzahlungen 2015 – 2016

Quelle: Eigene Schätzung auf Basis der von Agroscope betreuten zentralen Auswertung der Buchhaltungsdaten

Bei der Verteilung der Direktzahlungen nach Zonen, wiederum ohne Berücksichtigung der umwelt- und tierwohlspezifischen Massnahmen, ergibt der Wechsel von der aktuellen zur neuen Agrarpolitik keine signifikante Verschiebung (Tabelle 25). Damit kann das naive Bild einer schweizerischen Landwirtschaft mit grossen Talbauern und kleinen Bergbetrieben korrigiert werden. Es gibt nämlich kleinere Tierhaltungsbetriebe im Tal- und Hügelsgebiet, währenddem auch im Berggebiet grossflächige, eher extensive Betriebe (mit Aufzucht, Mutterkühen, Schafen, etc.) zu finden sind. Die teilweise Entkoppelung des Basisbeitrags von der Fläche führt nicht zu mehr Direktzahlungen im Berggebiet und weniger im Talgebiet.

Tabelle 25 Verteilung der Direktzahlungen nach Zone

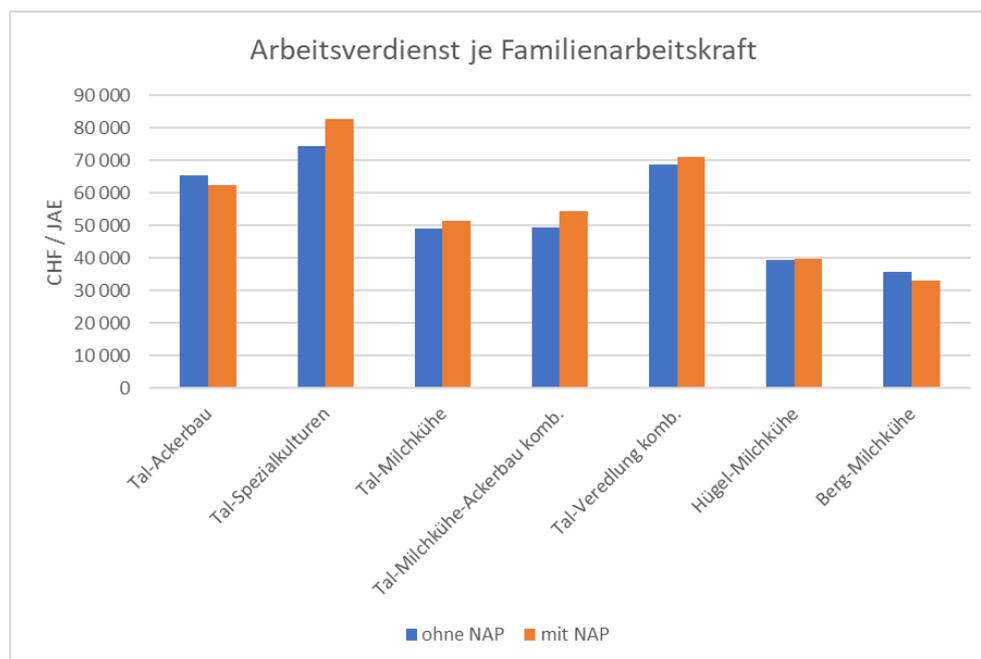
Zone	Tal	Hügel	Berg I	Berg II	Berg III	Berg IV
Aktuelle AP, 2015-2017	37.9%	13.4%	12.5%	17.9%	11.1%	7.2%
NAP	38.3%	13.4%	12.8%	17.6%	11.3%	6.6%

Vergleich der «allgemeinen» DZ. Aktuell: VSB, LKB und BDB I; NAP: Basisbeiträge, AlpB, BoAF

Die Umstellung auf das hier diskutierte Direktzahlungskonzept würde eher eine regionale Umverteilung mit sich bringen. Grössere extensive Betriebe sind vor allem in der Westschweiz, im Jurabogen und im Bündnerland zu Hause und würden mit der NAP etwas weniger Direktzahlungen erhalten. Nutzniesser des Systemwechsels wären vor allem die Zentralschweiz und die Kantone Appenzell und Bern mit ihren im Durchschnitt kleineren und arbeitsintensiveren Betrieben.

Interessanter als die Verteilungseffekte sind die Wirkungen auf die Einkommen und auf die Strukturentwicklung. Letztere liessen sich nur mit dynamischen Simulationen abschätzen, was im Rahmen dieser Studie nicht möglich ist. Bei den Schätzungen zum Einkommenseffekt eines Systemwechsels mittels der oben beschriebenen statischen Methode sind keine überraschenden Beobachtungen zu verzeichnen (Abbildung 9). Die durchschnittlichen Einkommen je Betriebstyp verändern sich parallel zu den Verschiebungen bei den Direktzahlungen. Die Verbesserung bei den Spezialkulturbetrieben entspricht unter dem aktuellen Grenzschutz keiner Notwendigkeit. Diese Betriebe profitieren einfach vom Betriebsbeitragseffekt.

Abbildung 9 Geschätzter Arbeitsverdienst in verschiedenen Betriebstypen mit NAP



Insgesamt unterscheiden sich die durchschnittlichen Einkommen der Betriebskategorien mit der aktuellen und mit der neuen Politik nur in geringem Mass. Dies ist auch kein Ziel der NAP in der 1. Etappe, die vielmehr mit stärkerer Marktausrichtung und gezielter Förderung der nicht-marktfähigen Leistungen bessere Voraussetzungen schaffen will. Erst für einen Übergang in offenere Marktverhältnisse sind differenzierte Einkommensstützungseffekte ein Thema.

Zudem wird hier nicht die gesamte Einkommensentwicklung abgebildet, sind doch gut 40% der Direktzahlungen aus der Betrachtung ausgeschlossen. Die Regional- und Nachhaltigkeitsprogramme sowie die Tierwohlbeiträge wurden in dieser Simulation ausgelassen, da sie statistisch nicht den einzelnen Betriebstypen zuzuordnen sind. Die tiefgreifende Umwandlung, welche in diesem Bereich vorgeschlagen wird, wird übrigens eine neue Dynamik und nur schwer abschätzbare Mittelumverteilungen auslösen. Die Verstärkung der freiwilligen Instrumente wird aber den unternehmerischen Spielraum der Betriebe erweitern und somit zusätzliche Möglichkeiten zur individuellen Einkommensverbesserung bringen.

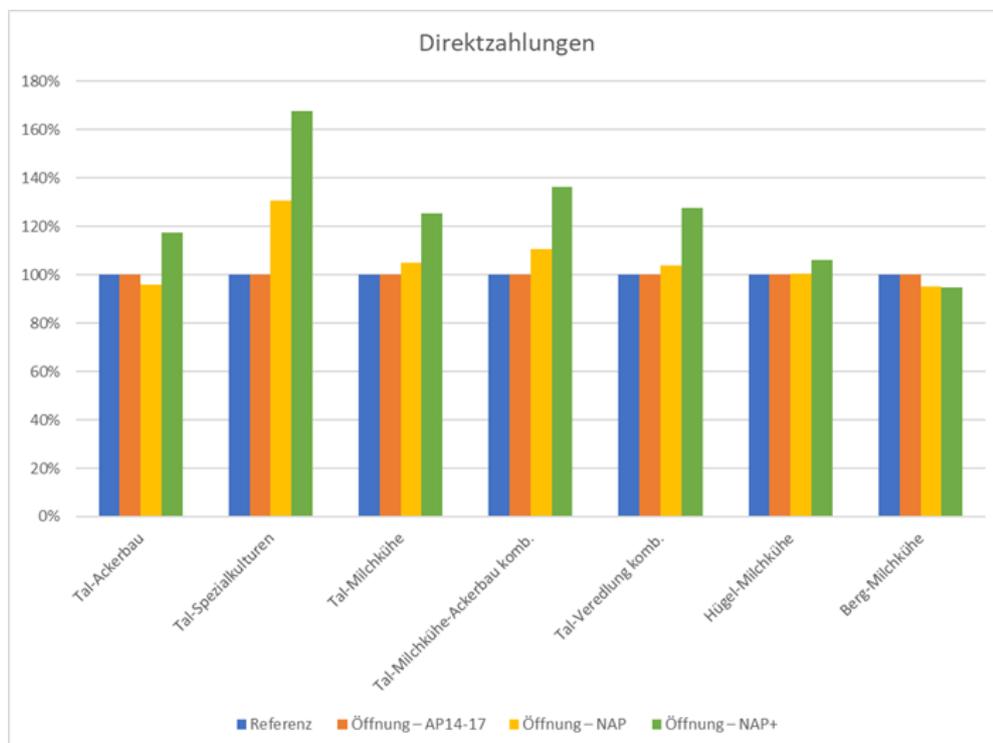
## 5.2. NAP bei offenerem Marktumfeld

Die Analyse wird grundsätzlich mit der gleichen Methode wie im Kapitel 5.1 für die Etappe mit verändertem Marktumfeld fortgeführt. Aufgrund der Ungewissheit bezüglich der Entwicklungen bis zu einer solchen Etappe werden nur Tendenzen und nicht absolute Zahlen dargestellt und interpretiert.

Abbildung 10 zeigt die Direktzahlungssumme je Betriebstyp unter verschiedenen politischen Optionen:

- Referenz: Markt aktuell / DZ aus der aktuellen Agrarpolitik
- Öffnung – AP14-17: Marktöffnungsszenario; DZ aus der aktuellen Agrarpolitik
- Öffnung – NAP: Marktöffnungsszenario; NAP-DZ aus der 1. Etappe
- Öffnung – NAP+: Marktöffnungsszenario; DZ gemäss Vorschlag für die 2. Etappe (Kapitel 4.3.3)

Abbildung 10 Direktzahlungen im Marktöffnungsszenario, unter verschiedenen politischen Optionen



Folgende Tendenzen zeichnen sich ab:

- Die stärkere Gewichtung des Betriebsbeitrags auf Kosten des Flächenbeitrags zeigt - zusammen mit der leichten Erhöhung der budgetären Mittel - positive Folgen bei den «intensiven» Betriebstypen (Spezialkulturen, Milch, Veredlung kombiniert); es sind dies - mit Ausnahme der Milchproduktion - Betriebe, welche mit markanten Umsatzeinbussen im offeneren Marktumfeld betroffen sind.
- Die Aufstockung des Beitrags für die offene Ackerfläche zeigt die erwünschte Wirkung im Ackerbau und in den Spezialkulturen.

Die Progressivität des Betriebsbeitrags nach Zone wurde in der NAP+ bewusst etwas reduziert, weil v.a. die Talbetriebe von den tieferen Marktpreisen betroffen sind. Dies bewirkt, dass die zusätzlichen Mittel den Tal- und Hügelbetrieben und auch der Bergzone I zugutekommen (Tabelle 26). Die Direktzahlungssumme bleibt in den höheren Lagen (Bergzone II bis IV) unverändert. Bei den Anteilen der einzelnen Zonen an der gesamten (höheren) DZ-Summe ergibt sich aber eine Verschiebung zugunsten des Talgebietes.

Die zusätzlichen Direktzahlungen erfüllen somit die Funktion, die Betriebe mit den grösseren Erlöseinbussen in der Anpassungsphase zu unterstützen.

Tabelle 26 Verteilung der Direktzahlungen nach Zonen im Marktöffnungsszenario

Zone	Tal	Hügel	Berg I	Berg II	Berg III	Berg IV
Aktuelle AP, 2015-2017	37.9%	13.4%	12.5%	17.9%	11.1%	7.2%
NAP	38.3%	13.4%	12.8%	17.6%	11.3%	6.6%
NAP+	43.7%	12.9%	12.4%	15.2%	10.1%	5.7%
Prozentuale Änderung der DZ						
NAP+ zu NAP	+31.1%	+10.2%	+11.1%	-1.0%	+2.1%	-2.9%

Vergleich der «allgemeinen» DZ. Aktuell: VSB, LKB und BDB I; NAP: Basisbeiträge, AlpB, BoAF

Tabelle 27 zeigt die geschätzten Einkommenseffekte der verschiedenen politischen Optionen im Marktöffnungsszenario. Es handelt sich um den gleichen statischen, auf Buchhaltungsdaten beruhenden Simulationsansatz wie im Kapitel 5.1. Zuerst werden aber die Marktumsätze und Direktkosten dem Öffnungsszenario entsprechend angepasst, und dann werden verschiedene politische Optionen verglichen. Bei dieser Darstellung werden die Veränderungen gegenüber der Marktöffnung mit unveränderter Direktzahlungsmodell (AP14-17 = 100%) gezeigt.

Tabelle 27 Relativer Arbeitsverdienst im Marktöffnungsszenario - unter verschiedenen politischen Optionen

Betriebstyp	AP14-17	NAP	NAP+
Tal-Ackerbau	100	92	133
Tal-Spezialkulturen	100	123	151
Tal-Milchkühe	100	105	124
Tal-Milchkühe-Ackerbau	100	114	149
Tal-Veredlung komb.	100	109	163
Hügel-Milchkühe	100	100	108
Berg-Milchkühe	100	92	92

Der NAP+ Vorschlag ermöglicht eine deutliche Verbesserung der Einkommen gegenüber den Ergebnissen mit AP 2014-2017 oder mit der NAP der 1. Etappe. Die Korrektur entspricht dem Ausmass der DZ-Aufstockung und kommt dank der neuen Parametrierung des Basisbeitrags den Betriebstypen mit stärkeren Umsatzeinbussen stärker zugute.

Der Vorschlag NAP+ zeigt insgesamt ein interessantes Potenzial auf, um die Landwirtschaft im Übergang zu einem offeneren Markt zu begleiten. Unter den hier gewählten Preisannahmen – und bei all den Einschränkungen der vereinfachenden, statischen Simulationen - ergibt die «Testvariante» noch keine

allseits befriedigende Lösung. Dies ist in dieser Konzeptphase auch nicht unbedingt das Ziel. Wichtig ist die Modularität des Vorschlags, der gegebenenfalls an eine konkrete Situation anzupassen ist.

Zur richtigen Interpretation der Wirkungsanalyse in diesem Abschnitt muss wiederholt werden, dass hier lediglich eine Massnahme und einige spezifischen Ziele einer Anpassungsphase untersucht werden: Der neue Basisbeitrag als mögliches Instrument, um die produzierende Landwirtschaft zu stärken, eine vielfältige Produktion zu erhalten und die Anpassung für die betroffenen Betriebe sozialverantwortlich zu begleiten. Für eine umfassende Perspektivenanalyse müsste der Blick auf zahlreiche weitere Elemente erweitert und ein dynamischer Simulationsansatz verfolgt werden. Andere Vorschläge dieser Studie, insbesondere die effizient gesteuerten, stärker dotierten Regional- und Nachhaltigkeitsprogramme, sind wichtige Hebel für einen erfolgreichen Übergang zu veränderten Marktverhältnissen. Auf jeden Fall würden vorgängige Fortschritte in der Marktorientierung und Wettbewerbsfähigkeit, wie sie in dieser Studie empfohlen werden, die Resilienz des Sektors bei einem offeneren Marktumfeld deutlich verbessern.

### 5.3. Konsistenzprüfung

Die gesamte Studie ist mit der Absicht aufgebaut, Anpassungen am agrarpolitischen Instrumentarium vorzuschlagen, welche mit den für eine Neuorientierung gesetzten Zielen konsistent sind. Dazu wurde ein konsequenter Ansatz verfolgt, von einer Analyse des Handlungsbedarfs ausgehend, hin zu Hauptstossrichtungen und konkreten Zielen, bis zum Massnahmendesign und zur Beschreibung der einzelnen Massnahmen und Anpassungen. Auch die Zielkonflikte, welche dem komplexen Zielsystem der Agrarpolitik inhärent sind, wurden identifiziert und berücksichtigt. Bei einzelnen Massnahmen wurde eine Wirkungsabschätzung vorgenommen. Diese zeigt insgesamt eine gute Zielkonformität der vorgeschlagenen Massnahmen. Es wurde also mit System daran gearbeitet, ein zielkonformes Konzept zu unterbreiten. In welchem Ausmass eine neue Agrarpolitik zu mehr Marktorientierung, Unternehmertum und Innovationsfähigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen kann, wird noch in den Schlussfolgerungen summarisch diskutiert.

Die Komplexität des Themas – mit dem komplexen Zielsystem und der Vielzahl der agrarpolitischen Massnahmen – macht es nicht einfach, die Orientierung über den vorgeschlagenen Transformationsprozess zu behalten. Es wurden im Kapitel 4.1 allgemein gültige Leitlinien für die verantwortungsvolle Gestaltung öffentlicher Politiken vorgestellt. Es gilt jetzt zu prüfen, ob diese allgemeinen Leitlinien eingehalten wurden. Die Tabelle 28 zeigt diesbezüglich eine kleine Bilanz.

Insgesamt belegen die konkreten Beispiele eine hohe Konsistenz mit den Leitlinien. Es sind zu allen Leitlinien bestimmt noch weitere Schritte wünschenswert. Dazu ist die Umsetzungsphase entscheidend, weil - wie überall - der Teufel meist im Detail steckt. Auch die Mittelverteilung zwischen den verschiedenen Instrumenten spielt eine wichtige Rolle für die Qualität und die Effektivität des Transformationsprozesses. Der Systemwechsel, indem der Bund viele Kompetenzen an die Kantone und an Organisationen abtritt, bietet nicht automatisch Gewähr für Vereinfachungen und Regulierungsabbau. Er stellt jedoch die Chance eines Neuanfangs dar, anstelle der wiederkehrenden Optimierungen (oft mit zusätzlichen Komplikationen) des Dispositivs durch die gleiche Verwaltung.

Tabelle 28 Konsistenzprüfung auf Ebene der Leitlinien

Leitlinien	Konsistent	Weniger konsistent / bei Umsetzung zu beachten
<b>Vereinfachung</b>	DZ-System mit 4 Massnahmentypen statt 8.	
	Flexible Anpassungen dank modularem Aufbau des Basisbeitrags.	Einzelne Teilmassnahmen fortgeführt.
	Einheitliches Regionalprogramm.	
	Abbau von Doppelspurigkeiten zwischen öffentlich- und privat-rechtlichen Regelungen (Nachhaltigkeitsprogramme).	
	Abbau von Marktstützungsmassnahmen.	Abbau wegen Grenzschutzabhängigkeit beschränkt.
<b>Reduktion der Regulierungs- und Kontrolldichte</b>	Zumindest auf Bundesebene mit Konzentration auf Zielvorgaben für die Regional- und für Nachhaltigkeitsprogramme.	
	Abbau von Marktstützungsmassnahmen und Straffung der DZ.	
	Abschaffung mehrschichtiger Kontrollen im Labelbereich.	
	Womöglich wirkungsorientierte Kontrollen (Indikatoren).	
	Risikobasierte Kontrollen.	
		Umsetzungsvorschriften kritisch für weiteren Regulierungsabbau und Vereinfachung der Kontrollen.
<b>Wirkungsorientierung (Effektivität)</b>	Verstärkung der subsidiären Massnahmen im Bereich Qualität, Nachhaltigkeit, Innovation.	
	Abbau der «Inputsubventionierung» bei Umweltmassnahmen, Entschlackung der Landschaftsqualitätsförderung.	
	Stärkere Zielorientierung in Regional- und Nachhaltigkeitsprogrammen.	
<b>Effizienzsteigerung</b>	Weniger Rentenbildung mit Basisbeitrag.	SAK-Kriterium stark vereinfachend.
	Synergien Fördermassnahmen – Markt in Nachhaltigkeitsprogrammen.	
	Durchlässigkeit zwischen Direktzahlungen und Investitionshilfen.	
	Stärkere Berücksichtigung der Rentabilität bei Investitionshilfen.	
		Dezentralisierung nicht automatisch effizient.
<b>Subsidiarität, stufengerechte Steuerung</b>	Regionalprogramme an die Kantone, Nachhaltigkeitsprogramme an Organisationen.	

## 6. Schlussfolgerungen

---

Die **erste Evaluationsfrage** betrifft die **aktuelle Agrarpolitik** und ihren Einfluss auf die Marktausrichtung, die Innovation und die Strukturentwicklung in der schweizerischen Landwirtschaft. Wichtig ist dabei die Begrenzung des Auftrags auf die budgetären Zahlungen, wobei nicht vergessen werden darf, dass die Agrarpolitik auf zwei Pfeilern beruht, den Transferzahlungen und dem Grenzschutz.

Die **Entstehungsgeschichte** der aktuellen Agrarpolitik ist nicht unwesentlich, um den aktuellen Stand des Instrumentariums zu verstehen. Dieses wurde in mehreren Schritten reformiert und die grössten Errungenschaften sind die Trennung der Einkommens- und der Preispolitik – ab welcher die Produktion und die Verwertung sich stärker nach Marktsignalen ausrichten mussten –, sowie die Reduktion der von einer damals teilweise zu intensiven Landwirtschaft verursachten Umweltbelastung. Um diesen Richtungswechsel zu ermöglichen, wurden die Direktzahlungen eingeführt, welchen sowohl eine einkommensstützende Funktion wie auch eine Förderfunktion für die positiven Externalitäten der Landwirtschaft zukommen. Die Direktzahlungen machen heute drei Viertel des 3.7 Milliarden Franken schweren Agrarbudgets aus.

Die Reform wurde aus verschiedenen Gründen in beiden Komponenten nicht konsequent zu Ende geführt. Die staatliche Produktionslenkung gehört der Vergangenheit an, der Grenzschutz und die internen Marktstützungsmassnahmen beeinflussen jedoch die Produktion und die nachgelagerten Sektoren immer noch stark. Nichtsdestotrotz bietet die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft den Konsumenten gesunde, sichere Lebensmittel, mit grösserer Vielfalt und höherer Qualität als vor der Reform an. Bei der Nachhaltigkeit und beim Tierwohl wurden deutliche Fortschritte erreicht, es liegen aber noch Ziellücken vor und es zeichnen sich beim Klima und beim Pflanzenschutz zusätzliche Herausforderungen ab.

Die Reform in zahlreichen kleinen Schritten hat zu einer unübersichtlichen Vielzahl von Massnahmen geführt. Auf der positiven Seite ist die klare Strukturierung der Ausgaben in drei Zahlungsrahmen zu erwähnen. Aber die Komplexität des Instrumentariums und der Detaillierungsgrad der laufend «optimierten» Ausführungsbestimmungen stellt sowohl für die Direktbetroffenen wie für die Entscheidungsträger und die Vollzugsbehörden ein Problem dar.

Für die drei Merkmale, welche im Fokus der Analyse stehen, nämlich Marktausrichtung, Innovation und Strukturmobilität, gibt es keine eindeutige Klassierung der Massnahmen. Die **Marktausrichtung** wird insbesondere von den herkömmlichen Marktstützungsmassnahmen, aber auch von einzelnen Direktzahlungen gebremst. Sie wird hingegen mit subsidiären Massnahmen wie die Qualitäts- und Nachhaltigkeitsförderung und die Absatzförderung positiv beeinflusst. Auch Direktzahlungen, welche naturnahe und besonders tiergerechte Produktionsmethoden fördern, sowie die Zulage für silagefreie Milch, tragen zur besseren Positionierung auf den Märkten bei. Eine Bewertung der Marktausrichtung ohne Einbezug des Grenzschutzes bleibt jedoch ein unvollständiges Werk.

Die **Innovation** ist kein Neuland in der Landwirtschaft. Sie wird mit bestimmten Instrumenten subsidiär unterstützt. Auch Ressourceneffizienzbeiträge und ein Teil der Investitionshilfen wirken sich diesbezüglich positiv aus. Die meisten anderen agrarpolitischen Massnahmen wirken bezüglich Innovationsanreize neutral, ausser den auslaufenden Exportbeiträgen. Wichtiger für ein dynamisches Innovationsklima sind marktfreundliche Rahmenbedingungen, die Bildung und die Forschung, sowie mehr Offenheit für Neueinsteiger mit innovativen Projekten.

Bezüglich **Strukturmobilität** genügt das Röntgen der einzelnen Budgetmassnahmen nicht, um eine treffende Analyse zu erstellen. Gemäss Beobachtung der Experten in der Praxis, welche mit den ökonomischen Grundsätzen übereinstimmt, erklärt vor allem die absolute Höhe der Agrarstützung die in

der Schweiz langsamere Strukturentwicklung als in den Nachbarländern. Die massgebenden Entscheide werden beim Generationenwechsel und bei grösseren anstehenden Investitionen gefällt, und dann üben insbesondere Bestimmungen des Boden- und des Raumplanungsrechts einen Einfluss aus. Bei den Direktzahlungen schafft die hohe Flächenbindung teilweise eine ineffiziente Förderung von grossflächigen, extensiven Betrieben, und verringert folglich die Flächenmobilität auf Kosten wertschöpfungsstärkerer, wachstumswilliger Betriebe. Die Herausforderungen betreffend die Strukturentwicklung sind von Region zu Region stark unterschiedlich, sodass vereinfachende allgemeine Schlussfolgerungen leicht das Ziel verfehlen können.

Die **ökonomische Bilanz** des Sektors ist uneinheitlich. Der relativen Einkommensverbesserung gegenüber stehen die Verlangsamung der Produktivitätsfortschritte und die Akzentuierung von Wettbewerbsfähigkeitsdefiziten. Diese Entwicklungen stehen unter dem Einfluss exogener Faktoren (Kostenumfeld, Wechselkurse, natürliche Produktionserschwerisse), deuten jedoch auch auf Ineffizienzen der hohen Stützung hin.

Auf der Massnahmenebene liegt der **Handlungsbedarf** insbesondere bei

- einer Vereinfachung des Instrumentariums,
- einer Senkung der Regulierungsdichte,
- der Senkung der zu starken Bindung der Direktzahlungen an die Fläche,
- einem weiteren Abbau der staatlichen Eingriffe in den Produktemärkten – wobei mehrere Massnahmen mit dem ungleichen Grenzschutz verknüpft sind,
- einer noch stärkeren Wirkungsorientierung der Direktzahlungen, und
- einem günstigeren Klima für die Innovation und die unternehmerische Entfaltung.

Die Erarbeitung von Vorschlägen für eine **Neuorientierung der Agrarpolitik** folgt einer logischen Herleitung von den Zielen bis zu den Massnahmen; diese sollen in zwei Etappen umgesetzt werden, um eine realistische Perspektive zu geben.

Wenn man nach wie vor eine multifunktionale und nachhaltige Landwirtschaft bevorzugen will – dies ist eine wesentliche Prämisse dieser Studie - gibt es per Definition kein einfaches Zielsystem für die Agrarpolitik und kein einfaches Rezept auf der Massnahmenebene. Ohne die detaillierten Vorschläge hier nochmals vorzustellen, können folgende übergreifende Beobachtungen festgehalten werden:

- Es ist möglich, das Direktzahlungsinstrumentarium deutlich zu vereinfachen, und gleichzeitig seine Wirkungsorientierung zu verstärken.
- Mit einem aus einer flächen- und einer betriebsbezogenen Komponente zusammengesetzten Basisbeitrag können die Flächenbindung und die negativen Struktureffekte der Direktzahlungen reduziert werden.
- Ein solcher modularer Betriebsbeitrag taugt auch zur Unterstützung der produzierenden Landwirtschaft bei einem allfälligen Übergang in ein offeneres Marktumfeld.
- Eine Dezentralisierung der nachhaltigkeitsfördernden Massnahmen kann einen Effektivitäts- und Effizienzschub auslösen: Einerseits mit der Bündelung der regionalen Massnahmen in einheitliche Regionalprogramme unter der Verantwortung der Kantone; andererseits mit Kompetenzabtretung an Produzenten- und Branchenorganisationen für die Durchführung von Nachhaltigkeitsprogrammen (als Ersatz der Produktionssystem- und Ressourceneffizienzbeiträge – mit Ausnahme der Tierwohlbeiträge, welche unter Bundeskompetenz weiterzuführen sind).
- Mit einem solchen Schritt können sich die Synergien zwischen der öffentlichen Nachhaltigkeitsförderung und der Schaffung von Mehrwerten auf den Märkten stärker entfalten. Auch können doppelspurige Regelungen und Kontrollen abgeschafft werden.

- Im Bereich Produktion und Absatz gilt es, die Unterstützung von Projekten zu verstärken, welche die Positionierung auf den Märkten verbessern und mit ihrem subsidiären Charakter den unternehmerischen Geist fördern. Im Gegenzug können die Marktlastungsmassnahmen abgeschafft werden. Für einen weiter gehenden Abbau der Marktstützung sind die Verknüpfungen mit dem Grenzschutz mit zu berücksichtigen.
- Die Investitionshilfen im Bereich der Grundlagenverbesserung stellen ein bewährtes Instrument dar, das auch in der Neuorientierungsphase unentbehrlich ist, insbesondere, wenn sein Anwendungsbereich auf die Bewältigung neuer Herausforderungen wie Klimamassnahmen, Digitalisierung etc. erweitert wird.
- Von Fall zu Fall muss die Durchlässigkeit zwischen Direktzahlungen und Investitionshilfen zugelassen werden, wenn eine einmalige Investitionshilfe effizienter als wiederkehrende Zahlungen wirkt; auf diesem Weg kann auch der unternehmerische Geist gestärkt werden.
- Für die Förderung des Innovationsklimas werden auch in Zukunft eine qualitativ hochstehende Bildung und Forschung von grösster Relevanz sein; ein Innovationsscheck für Landwirte würde eine Lücke schliessen im Innovationsförderungsdispositiv.
- Beim Boden- und Raumplanungsrecht werden einige Neuerungen zur Prüfung empfohlen, um u.a. Neueinsteigern eine Tür zu öffnen und unnötige Bremsen zur Diversifikation und Innovation zu lockern; grösste Vorsicht ist jedoch erforderlich, um die Hauptfunktion dieser Normen, den Schutz des knappen Landwirtschaftslandes, nicht in Gefahr zu bringen.

Aus dem Testen der Vorschläge unter dem **Szenario einer vorsichtigen teilweisen Marktöffnung** – die aus der Kumulation verschiedener Handelsverträge entstehen könnte - ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- Ein Druck auf die Produzentenpreise, der nicht im gleichen Tempo von Kostenreduktionen begleitet werden kann, macht die Begleitung der produzierenden Landwirtschaft in der Anpassungsphase erforderlich.
- Dazu bietet sich der Basisbeitrag mit temporär aufgestockten Mitteln und einer angepassten Parametrierung als geeignetes Instrument an.
- Insgesamt ist das für die erste Etappe vorgeschlagene Instrumentarium robust; neue Prioritäten können mit einer revidierten Mittelverteilung angegangen werden.
- Die Stärkung der freiwilligen Regional- und Nachhaltigkeitsprogramme bietet auch Spielraum für unternehmerische Entfaltung und Nutzung neuer Chancen in einem veränderten Umfeld.
- Die Unterstützung des Risikomanagements kann in einem offeneren Marktumfeld und bei gleichzeitiger Abschaffung marktverzerrender Massnahmen eine valable Option werden.
- Insgesamt wird die Anpassung des Sektors an veränderte Marktverhältnisse markant erleichtert, wenn die Agrarpolitik mit einer vorgängigen Neuorientierung zur verstärkten Marktausrichtung, Innovation, unternehmerischer Entfaltung und Strukturmobilität in der Landwirtschaft beiträgt.

Mit der Erarbeitung und Prüfung der vorliegenden Vorschläge für eine neue Agrarpolitik, wird die **zweite Evaluationsfrage** positiv beantwortet. Die Landwirtschaft wird aus eigenen Kräften und dank einer neu ausgerichteten Agrarpolitik auch unter veränderten Marktverhältnissen weiter produzieren, und die erwünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringen. Eine vorausschauende Herangehensweise ist sehr empfehlenswert, auch wenn der Zeitgeist eher defensiv ist.



# Literatur

---

- Bieri, U., Kocher, J., Frind, A., Tschöpe, S., Venetz, A., Herzog, N., & Ivankovic, M. (2017). *Gesellschaftliche Wünsche hinsichtlich landwirtschaftlicher Wirtschaftsweisen und Strukturen. Schlussbericht zur quantitativen Hauptstudie*. Bern: gfs.
- BLW. (2017). *Agrarbericht*. Bern: BLW.
- Brandenberg, A., & Georgi, D. (2015). *Die Erwartungen der schweizerischen Bevölkerung an die Landwirtschaft. Studie zuhanden des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW*. Luzern: Hochschule Luzern - Wirtschaft.
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW. (2017). *Agrarbericht 2017*. Bern: BLW  
<https://www.agrarbericht.ch/de>.
- Chavaz, J., Pidoux, M., & Jäger, H. (2016). *Auswirkungen einer breiten Marktöffnung auf die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft*. Villars-sur-Glâne: jch-consult; HAFL.
- Chavaz, J., Pidoux, M., Wunderlich, A., Kohler, A., & Egger, U. (2017). *Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire*. Bern: SECO, Strukturberichterstattung Nr. 57/5.
- Eidgenössische Finanzkontrolle EFK. (2014). *Prüfung von Programmvereinbarungen in den Bereichen Natur und Landschaftsschutz sowie Revitalisierung. Bundesamt für Umwelt*. Bern: EFK.
- Eidgenössische Finanzkontrolle EFK. (2015). *Investitionshilfen in der Landwirtschaft. Evaluation der Konzeption, Kosten und Wirksamkeit*. Bern: EFK-13469.
- EVD. (2009). *Begleitmassnahmen zu einem Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelebereich. Bericht der AG Begleitmassnahmen zuhanden des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements*. Bern: EVD.
- Flury, C., Weber, M., & Tribaldos, T. (2016). *Analyse förderlicher und hemmender Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Produktivität und der Nachhaltigkeit in der schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft*. Zürich: Flury & Giuliani GmbH.
- Hofer, E. (2007). Die Reform der Agrarpolitik im Ueberblick (1982-2007). In U. Gantner, *Jubiläumsschrift 125 Jahre Bundesamt für Landwirtschaft* (S. 14-32). Bern: Bundesamt für Landwirtschaft BLW.
- Hoop, D., Dux, D., Jan, P., Renner, S., & Schmid, D. (2017). *Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten - Grundlegendbericht*. Tänikon: Agroscope.
- Horseman, C. (2018). *Reform of the Common Agricultural Policy. Proposals and prospects for 2021-27*. London: IEG Policy Agribusiness Intelligence - Informa.
- Kimura, S., & Le Thi, C. (2013). *Cross Country Analysis of Farm Economic Performance*. Paris: OECD Publishing; Food, Agriculture and Fisheries Paper N° 60.
- Mack Gabriele, Heitkämper, K., Käufeler, B., & Möbius, S. (2017). *Evaluation der Beiträge für Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF)*. Ettenhausen: Agroscope Science Nr. 54.
- Mack, G., Möhring, A., Kohler, A., & Wunderlich, A. (2017). *Modellprojektionen mit Swissland und Capri zu den Auswirkungen einer Marktöffnung für die Schweizer Landwirtschaft*. Ettenhausen: Agroscope Science Nr. 56.

- OECD. (2001). *Multifunctionality. Toward an Analytical Framework*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *Agricultural Innovation Systems: A framework for Analysing the Role of the Government*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015). *OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017b). *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union. The Common Agricultural Policy 2014-20*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *PSE Manual*. Paris: OECD <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/psemanual.htm>.
- Schweizerischer Bundesrat. (2011). *Massnahmen zur Verstärkung der Instrumente des Agrarmarktes. Bericht in Erfüllung des Postulats Bourgeois vom 3. Juni 2010 (10.3374)*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Schweizerischer Bundesrat. (2016). *Agrarpolitiken. Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung. Bericht in Erfüllung der Postulate Bourgeois 14.3023 und 14.3815*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Schweizerischer Bundesrat. (2017). *Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik*. Bern: Bericht.
- Schweizerischer Bundesrat. (2018). *Zusatzbericht zur Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Auftrag des Nationalrats vom 4. Juni 2018*. Bern: Bericht.
- Sinabell, F., Unterlass, F., Walder, P., & Kantelhardt, J. (2017). *Austria 2025: Innovation - A motor of growth and employment in the rural economy*. Vienna: Austrian Institute of Economic Research.
- Steiger, U., Lüthi, S., Schmitt, H.-M., & Schüpbach, W. (2016). *Evaluation Landschaftsqualitätsbeiträge. Schlussbericht*. Luzern: steiger texte, konzepte, beratung.
- Van Tongeren, F. (2008). *Agricultural Policy Design and Implementation. A Synthesis*. Paris: OECD Publishing.
- Walker, D., Strotz, C., Landis, F., & Rieder, S. (2015). *Evaluation Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Umwelt BAFU*. Luzern: Interface.
- WTO. (2018). *Domestic support*. Geneva: WTO [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/agboxes\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm).

# Anhang

Tabelle 29 Kurzfristige Umwandlung der AP-Massnahmen – Direktzahlungen

Massnahme	Nr. Ziele / Design	Vorschlag	Begründung / Bemerkung
<b>Direktzahlungen - Voraussetzungen</b>			
ÖLN	1.1	Zu prüfende Alternative: Punktesystem.	Reduktion Massnahmenvielfalt; Anreiz für kontinuierliche Verbesserung.
Minimales Arbeitsaufkommen	1.2	Progressivität im neuen Basisbeitrag (0.2 – 1.5 SAK).	
Bildungsanforderung	1.1, 1.2	Minimale Anzahl Weiterbildungstage massgebend für Basisbeitrag (+ allenfalls spezifische Anforderungen f. einzelne Massnahmen).	Qualität der gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch Professionalisierung / Weiterbildung verbessern.
Obergrenze je SAK	1.7	Abschaffen.	Obergrenze DZ-Summe je Betrieb kann zur Akzeptanz notwendig werden (siehe EU).
<b>Direktzahlungen – Massnahmen</b>			
Kulturlandschaft KLB	1.1, 1.9, 1.10	In neuen Basisbeitrag integrieren; Hang-, Sömmerungs- und Alpungsbeiträge weiterführen.	
Versorgungssicherheit VSB		In neuen Basisbeitrag integrieren; Beitrag für offene Ackerfläche und Dauerkulturen weiterführen.	
NEU: Basisbeitrag		Progressiver Betriebsbeitrag nach Arbeitsaufkommen und Professionalität + degressiver, nach Zone differenzierter Flächenbeitrag.	Siehe Kap. 4.2.3.
Biodiversität BDB	1.1, 1.7	Qualitätsstufe I in Basisbeitrag integrieren.	Verpflichtung aktuell für 8 Jahre → Übergang vorsehen.
Biodiversität BDB	1.1, 1.4, 1.12	Qualitätsstufe II und Vernetzung als Komponenten von Regionalprogrammen.	Punktesystem anstatt separater Beitrag für jedes Element.
Landschaftsqualität LQB		Aktuelle Form abschaffen; als optionale Komponente in Regionalprogrammen umbauen.	Nur noch geografisch begrenzte Projekte mit klaren Zielen.
Regionale Ressourcenprogramme RRP		Nur noch befristet, als Option in Regionalprogrammen anbieten.	Thematisch klar von REB abgrenzen.
NEU: Regionalprogramme		Ersetzen BQB, LQB und RRP; einheitlich, mit Zielvereinbarungen Bund-Kantone steuern.	Zuständigkeit: Kantone (auch mehrere zusammen); siehe Kap. 4.2.4.
Tierwohl TWB	1.1, 1.4	Aktuell Teil der PSB; gesondert weiterführen.	
Produktionssysteme PSB	1.1, 1.4, 1.7, 1.13	In Nachhaltigkeitsprogrammen integrieren.	Vielfältigkeit und Wettbewerb fördern; Bund soll Nachhaltigkeitsziele, nicht Produktionssysteme definieren.
Ressourceneffizienz REB		In Nachhaltigkeitsprogrammen integrieren.	Befristung; SV-Alternative prüfen; spätere Überführung einzelner Elemente in ÖLN prüfen.
NEU: Nachhaltigkeitsprogramme		Ersetzen PSB und REB; ausschreiben; mit Leistungsaufträgen steuern.	Zuständigkeit: Produzenten – und Branchenorganisationen; siehe Kap. 4.2.5.
Übergangsbeiträge	1.7	Abschaffen.	Zur Begleitung des Systemwechsels bei den DZ konzipiert.

Tabelle 30 Kurzfristige Umwandlung der AP-Massnahmen – Produktion und Absatz

Massnahme	Nr. Ziele / Design	Vorschlag	Begründung / Bemerkung
<b>Produktion und Absatz</b>			
<b>Qualitäts- und Absatzförderung</b>			
Qualität u. Nachhaltigkeit	1.5	Zugang vereinfachen; Kriterien überprüfen; verwaltungsunabhängige Projektbeurteilung einführen.	"Wiederholungen" mit reduzierter Unterstützung beschränkt ermöglichen.
Absatzförderung	1.4	Differenzierung und Innovation stärker unterstützen.	Weniger generische Werbung.
NEU: "Innovationsscheck" für einzelbetriebliche Innovation	1.5	Beiträge + rückzahlbare Kredite; auch ausserhalb der DZ- u. SV-Berechtigten und zugänglich machen; verwaltungsunabhängige Projekt-Beurteilung.	PPP als Option prüfen; Schutz des Betriebskapitals sichern.
<b>Milchwirtschaft</b>			
Zulage für verkäste Milch	1.11	Beibehalten .	Kompensation des ungleichen Grenzschutzes.
Zulage für silagefreie Fütterung	1.3, 1.4	"Green-box-tauglich" machen; Design an PSB / Nachhaltigkeitsprogramme angleichen.	
Neue Milchzulage (Schoggigesetz-Ersatz)	1.3	Nach 2-3 Jahren evaluieren.	
<b>Viehwirtschaft</b>			
Marktentlastungsmassnahmen Fleisch, Verwertungsmassnahmen Schafwolle und Eier	1.3	Abschaffen.	
<b>Pflanzenbau</b>			
Einzelkulturbeiträge	1.11	Beibehalten.	Kompensation des ungleichen Grenzschutzes.
Massnahmen zur Verwertung von Kernobst, Steinobst, Beeren und Trauben	1.3	Abschaffen.	Allfällige Ausnahme für die Verwertungsbeiträge für nicht geschützte Produkte (ungleicher Grenzschutz).
Getreidezulage (Schoggigesetz-Ersatz)	1.3	Nach 2-3 Jahren evaluieren.	

Tabelle 31 Kurzfristige Umwandlung der AP-Massnahmen – Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Massnahme	Nr. Ziele / Design	Vorschlag	Begründung / Bemerkung
<b>Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen</b>			
<b>Investitionshilfen - Voraussetzungen</b>			
Minimales Arbeitsaufkommen	1.5	Stärker differenzieren (hoch bei Bauten; tief bei nicht baulichen Massnahmen u. Innovationen).	
Rationelle Bewirtschaftung	1.2	Ausbildungsanforderungen erhöhen.	
Tragbarkeit	1.2	Auch Rentabilität prüfen.	
<b>Investitionshilfen - Massnahmen</b>			
Ländliche Entwicklung u. Strukturverbesserungen, Beiträge	1.2, 1.6	<i>Einzelbetrieblich:</i> Unterstützung Wohnungsbau abschaffen; umweltfreundliche Einrichtungen unterstützen. <i>Gemeinschaftliche Massnahmen:</i> auch IT-Infrastrukturen; multi-funktionale Meliorationen; klima- u. umweltrelevante Massnahmen.	Als Alternative zu permanenten DZ (bspw. REB) prüfen.
Investitionskredite	1.2, 1.6	Nur einzelbetrieblich: kohärent mit SV-Beiträgen weiterentwickeln.	
Betriebshilfe	1.1	Beibehalten.	
Umschulungsbeihilfen	1.7	Nicht verlängern.	Bis 2018 befristet; keine Nachfrage.
<b>Weitere Massnahmen</b>			
Tierzucht und genetische Ressourcen	1.1	Tierzucht: Programm- und Projektunterstützung statt Beiträge je Tier oder Leistungseinheit.	
Beratungswesen	1.8	Integration von Agridea in Agroscope prüfen; wettbewerbliche Projekte ausbauen, alles andere an die Kantone.	Entflechtung und Straffung; Agridea aktuell hpts. vom Bund finanziert, aber von den Kantonen gesteuert.

Tabelle 32 Kurzfristige Umwandlung der AP-Massnahmen – Transferzahlungen ausserhalb der ZR und normative Bestimmungen

Massnahme	Nr. Ziele / Design	Vorschlag	Begründung / Bemerkung
<b>Transferzahlungen ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen</b>			
Pflanzenschutz - Bekämpfungsmassnahmen	1.4	Aufgabenteilung Bund/Kantone überprüfen.	Eher nationale als regionale Probleme; mit Klimawandel und intern. Verkehr verschärft.
Landw. Verarbeitungsprodukte ("Schoggigesetz")	1.3	Auslaufend.	Ersatzmassnahmen im ZR Produktion und Absatz.
Familienzulagen	1.7, 1.8	Spezialregime Landwirtschaft evaluieren und eventuell abschaffen.	
<b>Normative Bestimmungen LwG (Auswahl)</b>			
Verteilung der Zollkontingente für rotes Fleisch u. Kartoffeln	1.3	Inlandleistung mit Versteigerung ersetzen.	Förderung des Wettbewerbes im nachgelagerten Bereich.
Höchsttierbestände	1.2, 1.7	Abschaffen.	Umwelt- und Tierschutznormen genügen.
Klassierung und Ursprungsbezeichnungen für Weine	1.4, 1.7	Überführung in den allgemeinen Ursprungsschutz (AOP-IGP).	Verantwortung an Branchenorganisationen.
Kontrollen	1.7, 1.13	Risikobasierte Kontrollen fördern; Routinekontrollen abbauen; wo machbar ergebnis- statt verhaltensorientiert.	Betrifft auch andere Gesetzgebungen und Kontrollkoordination, inkl. mit privaten Labels.
<b>Normative Bestimmungen ausserhalb LwG (Auswahl)</b>			
Raumplanung (und Baurecht)	1.2, 1.5, 1.6, 1.15	Bauen ausserhalb der Bauzone: Mehr Flexibilität für landwirtschaftsnahe Zwecken. Umnutzung von Gebäuden: restriktive Behandlung bei landwirtschaftsfremden Zwecken.	Zu prüfende Optionen: Erfordernis eines Zusatzeinkommens lockern; Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone erweitern; befristete Nutzungsbewilligungen oder Rückbauverpflichtung.
Bäuerliches Bodenrecht	1.2, 1.5, 1.14	Neueinsteiger mit innovativen Ideen den Erwerb landw. Gewerbe u. Grundstücke ermöglichen. Auch Mobilität zugunsten professioneller Betriebe mit Wachstumspotenzial erhöhen.	Zu prüfende Optionen: Flexiblere, dynamische Definition des landw. Gewerbes; Anforderungen an das privilegierte Erbe erhöhen; Verpachtung als Alternative zur Selbstbewirtschaftung (mit Bedingungen) zulassen; Realteilungsverbot lockern; Bewilligungspflicht für Erwerb von Grundstücken lockern.
Pachtrecht	1.2, 1.14	Absoluten Pächterschutz lockern.	Zu prüfende Optionen: Pachterstreckung durch den Richter begrenzen; Bewilligungspflicht für parzellenweise Verpachtung einschränken; Pachtzinsbewilligung lockern.
Landwirtschaftliche Ausbildung	1.1, 1.8	Durchmischung mit anderen Berufen fördern; Berufskombination fördern; Weiterbildungskonzept auf AP-Massnahmen abstimmen.	

Tabelle 33 Weiterentwicklung der AP in einem offeneren Marktumfeld - Massnahmen

Massnahme	Nr. Ziele / Design	Vorschlag	Begründung / Bemerkung
<b>Direktzahlungen</b>			
Basisbeitrag	2.2, 2.4, 2.10, 2.11	Kann als Basis für Übergangsmassnahmen dienen (temporär degressive Erhöhung).	Als Alternative zur temporären Erhöhung des Basisbeitrags.
Übergangsbeiträge	2.2, 2.4, 2.10, 2.11	Als Alternative zur temporären Erhöhung des Basisbeitrags prüfen.	Modell bleibt bei einem grösseren Systemwechsel möglich.
<b>Produktion und Absatz</b>			
Zulage für verkäste Milch	2.9	Reduzieren oder abschaffen.	Konsistent mit Grenzschutzabbau.
Neue Milchzulage (Schoggigesetz-Ersatz)	2.9	Abschaffen.	
Einzelkulturbeiträge	2.9	Reduzieren oder abschaffen.	Konsistent mit Grenzschutzabbau.
Getreidezulage (Schoggigesetz-Ersatz)	2.9	Abschaffen.	
NEU: Unterstützung des Risikomanagements	2.8	Optionen: Steuerabzug für Risikoreserve prüfen; Versicherungslösungen subsidiär unterstützen.	
<b>Grundlagenverbesserung</b>			
NEU: Investitionshilfen	2.5	Temporäre Massnahmen zugunsten des nachgelagerten Sektors prüfen.	«Gleich lange Spiesse» wie EU schaffen, je nach Öffnungsszenario.
<b>Normative Bestimmungen</b>			
Einfuhrbestimmungen	2.9	Verbleibende Zollregimes überprüfen; Einzollsystem favorisieren.	Wettbewerb in der gesamten Wertschöpfungskette fördern.
Selbsthilfemassnahmen	2.3	Stärken; Modalitäten überprüfen.	
Deklarationsvorschriften	2.12	Einheitliche Nachhaltigkeitsdeklaration fördern.	Branchenlösungen favorisieren.
Kartellgesetz	2.3	Verhandlungsposition Produzenten stärken; Verhältnis zu Selbsthilfemassnahmen klären.	
<b>Weitere Ziele aus</b> <i>Tabelle 20 werden mit angepasster Mittelverteilung angepeilt</i>			

