



Frau Bundesrätin Doris Leuthard  
Vorsteherin  
EVD  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

20. November 2008

**Schaffung einer Bilanzreserve zur Finanzierung von Begleitmassnahmen  
zu Gunsten der Landwirtschaft**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

In Ihrem Schreiben vom 10. September 2008 haben Sie economiesuisse eingeladen, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Schaffung einer Bilanzreserve zur Finanzierung von Begleitmassnahmen zu Gunsten der Landwirtschaft eine Stellungnahme einzureichen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung, die wir gerne wahrnehmen.

Wir bedanken uns für die Beachtung unserer Überlegungen und Anträge.

economiesuisse ist nicht überzeugt von der Notwendigkeit einer Bilanzreserve für die Begleitmassnahmen. In einer Situation mit grosser Unsicherheit macht es aus unserer Sicht wenig Sinn, grosse Zahlungen zu versprechen, deren Finanzierung in der Zukunft zu regeln sein wird. Besonders problematisch ist aber der Umstand, dass auf der Basis von einfachen Modellen mit zu diskutierenden Annahmen zu einem Zeitpunkt mit grosser Unsicherheit über künftige Entwicklungen mit drei Milliarden quasi eine Untergrenze für die Begleitmassnahmen definiert wird.

Wenn aus politischen Gründen an der Schaffung einer Bilanzreserve festgehalten wird, sind aus unserer Sicht zwei grundsätzliche Änderungen vorzunehmen: Um eine präjudizierende Wirkung der Bilanzreserve auf die Höhe der Begleitmassnahmen zu verhindern, sollte die Höhe der Reserve aus unserer Sicht stark reduziert werden. Die Reserve sollte zudem explizit auch die allfälligen Begleitmassnahmen für die erste Verarbeitungsstufe der Nahrungsmittelindustrie enthalten.

## 1 Grundsätzliches

economiesuisse befürwortet den politisch mutigen und ökonomisch richtigen Entscheid des Bundesrates, Verhandlungen mit der EU bezüglich eines umfassenden Freihandelsabkommen im Agrarbereich aufzunehmen. Wie der Bundesrat gehen auch wir davon aus, dass ein solches Abkommen massgebliche gesamtwirtschaftliche Vorteile in Form von einer Erhöhung des Bruttoinlandproduktes, sinkendem Preisniveau und effizienteren Produktionsstrukturen in der gesamten Ernährungswirtschaft zur Folge haben wird.

Im internationalen Vergleich liegt das Unterstützungsniveau für die Landwirtschaft in der Schweiz mit Norwegen und Japan an der Spitze. Unter dem Druck der Uruguay-Runde erfolgte zwar ein Umbau von Produktionsstützungen in Direktzahlungen. In den Folgejahren wurde es jedoch unterlassen, den Grenzschutz (Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse) sukzessive abzubauen und so eine graduelle Anpassung unilateral vorzunehmen.

Mit dem Wegfall der immer noch hohen Zölle und nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Rahmen eines Agrar-Freihandelsabkommen mit der EU wird die Schweizer Agrarwirtschaft zu grösseren Anpassungen gezwungen. Der Bundesrat beabsichtigt daher, mit ergänzenden Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft die Auswirkungen auf direkt betroffene Betriebe abzufedern. economiesuisse akzeptiert finanzpolitisch tragbare Begleitmassnahmen finanzieller und nicht-finanzieller Art, sofern sie die notwendige Strukturanpassung nicht behindern und Übergangscharakter haben. Permanente Massnahmen für die Landwirtschaft jedoch sollen im Rahmen des ordentlichen Budgets für die Landwirtschaft Platz finden.

## 2 Die Bilanzreserve zur Finanzierung der Begleitmassnahmen

Wie der Bundesrat sind auch wir der Meinung, dass Begleitmassnahmen für die betroffenen Kreise eines FHAL keine ausserordentlichen Ausgaben darstellen. Die zusätzlichen Ausgaben sind dementsprechend selbst dann der Schuldenbremse zu unterstellen, wenn die geplante Ergänzungsregel politisch nicht mehrheitsfähig sein sollte. Unter der Voraussetzung eines positiven Verhandlungsabschlusses und einer Zustimmung durch das Schweizer Stimmvolk sind die Aufwendungen für die Begleitmassnahmen in das ordentliche Budget aufzunehmen.

Mit der Schaffung einer Bilanzreserve will der Bundesrat ein vertrauensbildendes Signal aussenden. Die betroffenen Kreise sollen Gewissheit haben, dass der Bund sich verpflichtet, die Begleitmassnahmen bei Einführung des FHAL zu finanzieren. Die Bilanzreserve ist aber kein Fonds, in den das Geld effektiv einbezahlt wird. Das bedeutet konkret, dass die vorgesehenen Mittel in der Höhe von rund 500 Millionen pro Jahr trotzdem für andere Ausgaben zur Verfügung stehen und somit im Prinzip einer ungedeckten Rückstellung entsprechen. Mit dieser Konstruktion analog dem Infrastrukturfonds gibt man lediglich ein Versprechen für die Zukunft ab, dass namhafte Beträge für die Begleitmassnahmen beim Inkrafttreten eines FHAL eingesetzt werden.

Die Vernehmlassungsvorlage zur Schaffung einer Bilanzreserve hat vier gewichtige Problempunkte:

- **Trügerische Sicherheit:** Da die Mittel für die Bilanzreserve nicht angespart werden, ist die Finanzierung beim Inkrafttreten eines FHAL keineswegs gesichert. Zwar nimmt die Schaffung einer Bilanzreserve den Bundesrat und Parlament in Zukunft moralisch in die Pflicht, schafft jedoch keine Sicherheit, dass die Gelder effektiv zur Verfügung stehen. Es werden Einsparungen in anderen Bereichen des Bundes und/oder Steuererhöhungen

nötig werden, um die Begleitmassnahmen effektiv zu finanzieren. Es ist durchaus möglich, dass sich die finanzielle Situation des Bundeshaushaltes im Jahre des Inkrafttretens des FHAL deutlich weniger vorteilhaft präsentiert als heute und die Begleitmassnahmen dementsprechend schwieriger zu finanzieren sind. Die Schaffung einer Bilanzreserve schafft somit lediglich eine trügerische Sicherheit und verschiebt die Problemlösung in die Zukunft.

- **Zementierte Mindesthöhe der Begleitmassnahmen:** Obwohl mit der Bilanzreserve keine verbindliche Zusage gemacht wird, künftig mindestens soviel Geld für Begleitmassnahmen zu verwenden, werden sich die betroffenen Kreise auf die ‚versprochene‘ Höhe von drei Milliarden berufen. Eine künftige Kürzung auf z.B. 2 Milliarden ist politisch kaum realistisch, auch wenn sich die Umstände bis zum Inkrafttreten eines FHAL stark verändern sollten. Damit schafft man quasi ein Präjudiz, in welcher Höhe die Begleitmassnahmen mindestens ausfallen. Denn würde der Bund die Höhe der Begleitmassnahmen kürzen, würden die enttäuschten Erwartungen zu einer starken politischen Opposition führen. Viel eher ist davon auszugehen, dass man die zementierte Mindesthöhe für Begleitmassnahmen auch dann einsetzt, wenn dies unerwünschte Effekte in Form einer Behinderung des Strukturwandels hätte. Der Bund schränkt seine künftigen Handlungsmöglichkeiten mit dem hohen Betrag für die Bilanzreserve daher unnötigerweise ein.
- **Keine Berücksichtigung der ersten Verarbeitungsstufe der Nahrungsmittelindustrie:** In der Vernehmlassungsvorlage wird lediglich von Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft gesprochen und nicht aber von solchen für die Nahrungsmittelindustrie. Da zu den betroffenen Kreise eines FHAL gemäss einem mehr oder weniger eindeutigen Konsens der Arbeitsgruppe für Begleitmassnahmen des Bundes auch die Nahrungsmittelproduzenten der ersten Verarbeitungsstufe zählen, würde nur ein Teil der Begleitmassnahmen erfasst.
- **Grosse Unsicherheit über die künftigen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen:** Zum heutigen Zeitpunkt kann nur darüber spekuliert werden, wie sich die Marktverhältnisse bei Inkrafttreten des FHAL präsentieren werden. Vorleistungskosten, Preise der Agrarprodukte und die Preisdifferenz zur EU beeinflussen aber die geplante Höhe der Begleitmassnahmen. Ebenfalls mit einem grossen Fragezeichen behaftet ist die Weiterentwicklung der WTO: Es kann kaum abgeschätzt werden, ob die Doha-Runde in nächster Zeit abgeschlossen wird und auf welches Ergebnis sich die Vertragsparteien einigen können. Die selbe Unsicherheit betrifft das FHAL. Erst bei Abschluss der Verhandlungen besteht Klarheit darüber, für welche Produkte Übergangsfristen bestimmt werden und wie lange diese Übergangsfristen dauern.

Aus den obigen Gründen lehnt economiesuisse die Schaffung einer Bilanzreserve in der vorgeschlagenen Form ab. In einer Situation mit grosser Unsicherheit macht es aus unserer Sicht wenig Sinn, grosse Zahlungen zu versprechen, deren Finanzierung in der Zukunft zu regeln sein wird. Besonders problematisch ist aber der Umstand, dass auf der Basis von einfachen Modellen zu einem Zeitpunkt mit grosser Unsicherheit über künftige Entwicklungen mit drei Milliarden quasi eine Untergrenze für die Begleitmassnahmen definiert wird.

### 3 Zur Höhe der geplanten Bilanzreserve

Die Höhe der geplanten Bilanzreserve wird mit einem einfachen Modell hergeleitet, aufgrund dessen die Einkommensausfälle und dementsprechend die Höhe der Bilanzreserve abgeleitet werden. Mit der quasi Zementierung der Begleitmassnahmen auf drei Milliarden wird es künftig auch nicht mehr möglich sein, die dem Modell unterstellten Annahmen und die gewählte Berechnungsweise anzupassen. Aus Sicht von economiesuisse wäre dies problematisch, denn es gibt gute Gründe dafür, die Annahmen und die gewählte Berechnungsweise der Einkommensausfälle zu überprüfen und anzupassen. Eine solche Überarbeitung würde dazu führen, dass die Bandbreite für notwendige Begleitmassnahmen sinkt.

Gemäss Berechnungen des Bundes summieren sich die kumulierten Einkommensausfälle in der Landwirtschaft bei einem Freihandelsabkommen mit der EU über die Jahre je nach Szenario auf 3 bis 6 Mrd. Franken. Diese Summen entsprechen denjenigen Einkommenseinbussen des Sektors, welche über das hinausgehen, was das Bundesamt für Landwirtschaft noch als sozial verträglich einstuft. Konkret wird unterstellt, dass ein Rückgang des Sektoreinkommens von 2.5 Prozent pro Jahr sozial verträglich ist. Daraus abgeleitet ergibt sich aus Sicht des Bundes die Bandbreite für notwendige Begleitmassnahmen im gleichen Umfang.

Die vorgeschlagene Berechnung für die Höhe der Begleitmassnahmen sollte aus unserer Sicht überprüft und angepasst werden:

- **Abdiskontierung der Einkommen in ferner Zukunft:** Die potenziellen Einkommensausfälle werden über einen sehr langen Zeithorizont bis 2028 aufaddiert und als Höhe der Begleitmassnahmen definiert. Damit wird vernachlässigt, dass ein Verlust an künftigem Einkommen weniger wert ist als eine finanzielle Unterstützung bei Inkrafttreten des FHAL. Mit anderen Worten werden die Einkommen weit in der Zukunft nicht abdiskontiert. Würde man aber korrekterweise diese Einkommen mit einem üblichen Zinssatz abdiskontieren, würde dies die Höhe der Begleitmassnahmen um einige hundert Millionen Franken reduzieren.
- **Berücksichtigung der Altersstruktur:** Mit dem langen Zeithorizont verbunden ist zudem, dass ein erheblicher Teil der Landwirte bis 2028 das Pensionierungsalter erreicht. Die Alterstruktur der Landwirte wird in der Berechnung der Höhe der Begleitmassnahmen aber nicht berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass nicht nur die Einkommensverluste der heute aktiven Landwirte entschädigt würden sondern auch die Einkommensverluste, die der Nachfolger ab Übernahme des Hofes bis 2028 erleidet. Da die Begleitmassnahmen vor allem in den ersten wenigen Jahren nach Inkrafttreten eingesetzt werden, erhalten die Nachfolger der heutigen Landwirte keine finanziellen Begleitmassnahmen mehr. Es ist daher nicht einzusehen, wieso dann die hypothetischen Einkommensausfälle auch der Nachfolger für die Berechnung der Höhe der Begleitmassnahmen herangezogen werden.
- **Höhere Abnahme des Sektoreinkommens als 2.5 Prozent:** Die durchschnittliche Reduktion der Zahl der Landwirte (Vollzeit- und Teilzeit) in der Schweiz betrug zwischen 2000 und 2007 2.3 Prozent. Berücksichtigt man nur Vollzeitbeschäftigte, so sank deren Zahl in derselben Zeitperiode im Durchschnitt um 2.9 Prozent. Es ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der Beschäftigten ohne weitere Agrarmarkttöffnung in den nächsten

Jahren mindestens im ähnlichen Umfang fortsetzt. Mit einer Annahme des Sektoreinkommens von 2.5 Prozent wird somit automatisch unterstellt, dass das Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft ungefähr konstant gehalten werden soll, wenn keine Marktöffnung erfolgt. Doch auch ohne ein FHAL ist von einer weiteren graduellen Öffnung des Agrarmarktes auszugehen. Es fragt sich daher, ob nicht eine etwas höhere Abnahme des Sektoreinkommens zumutbar wäre.

Diese Überlegungen machen deutlich, dass die Höhe der Begleitmassnahmen unter Berücksichtigung dieser Schwachstellen deutlich tiefer ausfallen dürfte.

#### **4 Antrag**

Wir haben in dieser Vernehmlassungsantwort eine kritische Haltung gegenüber der Schaffung einer Bilanzreserve eingenommen und dargelegt, wieso es aus unserer Sicht nicht zweckmässig ist, eine Bilanzreserve in der Höhe von 3 Mia. Franken zu schaffen. Wenn aus politischen Gründen an der Schaffung einer Bilanzreserve festgehalten wird, sind aus unserer Sicht **zwei grundsätzliche Änderungen** vorzunehmen:

- Die Höhe der Reserve sollte stark reduziert werden.
- Die Reserve sollte explizit auch die allfälligen Begleitmassnahmen für die erste Verarbeitungsstufe der Nahrungsmittelindustrie enthalten.

Wir bedanken uns bei Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch  
Chefökonom / Leiter Wirtschaftspolitik,  
Bildung & Energie

Dr. Fridolin Marty  
Projektleiter Wirtschaftspolitik, Bildung & Energie