

## Die künftigen Rahmenbedingungen - AP 2011

(Es gilt das gesprochene Wort)

Manfred Bötsch

Aufbauend auf den bisherigen Reformetappen und den entsprechenden Fortschritten sollen mit der Agrarpolitik 2011 die künftigen Herausforderungen, insbesondere die kommenden WTO-Verpflichtungen, offensiv angegangen werden. Zentrales Anliegen ist es, die Auswirkungen der Doha-Runde zu staffeln, damit die verfassungsmässigen Ziele auch in Zukunft erreicht werden können. Mit der Agrarpolitik 2011 müssen die verfassungsmässigen Ziele trotz knapper Finanzmittel (Entlastungsprogramme) und sinkendem Grenzschutz (WTO, Freihandelsabkommen und schrittweise, gegenseitige Öffnung für Agrarprodukte mit der EU) erreicht werden können.

Die Hauptstossrichtung besteht darin, die Umsetzung der kommenden WTO-Vorgaben zu staffeln und innenpolitisch offensiv anzugehen. Auf diese Weise sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass der WTO-Umsetzungsprozess ohne strukturelle Einbrüche abläuft und die Landwirtschaft die verfassungsmässigen Leistungen auch dann noch erbringt, wenn die Verpflichtungen der Doha-Runde ihre volle Wirkung entfalten. Mit einer Reduktion der internen Marktstützung um über 50 Prozent und einem vollständigen Abbau der Exportsubventionen sowie einer weiteren Reduktion des Schwellenpreises für Futtergetreide bis 2009 wird ein substanzieller und rascher Anpassungsschritt Richtung WTO-Umsetzung vorgenommen. Mit diesen Anpassungen wird die Marktausrichtung der Produktion weiter verbessert. Frei werdende Marktstützungsmittel (inkl. Exportsubventionen) werden zu den Direktzahlungen umgelagert, damit die Landwirtschaft weiterhin in der Lage ist, die mit der Produktion gekoppelten gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu erbringen.

Die vorgeschlagene Strategie für die Agrarpolitik 2011 ist kohärent zur Wachstums- und Aussenwirtschaftspolitik des Bundesrates und ermöglicht, dass für die Wirtschaft wichtige handelspolitische Ziele erreicht werden: Die WTO-Herausforderung (Doha-Runde) im Agrarbereich kann gemeistert werden, die Annäherung an den europäischen Binnenmarkt ist möglich und für allfällige Freihandelsabkommen mit Drittstaaten wird Verhandlungsspielraum geschaffen.

### Ökologie

Die Ziele zur Ökologie, wie sie der Bundesrat in der Botschaft zur Agrarpolitik 2007 für das Jahr 2005 festgehalten hat, dürften weitgehend erreicht werden. Mit der Agrarpolitik 2011 sollen die noch bestehenden Defizite folgendermassen angegangen werden: Die Effizienz des Stickstoff- und Phosphoreinsatzes soll mittels regionaler oder branchenspezifischer Programmvereinbarungen mit den involvierten Akteuren verbessert werden. Durch den Abbau der Marktstützung, insbesondere der Senkung des Schwellenpreises, wird die wirtschaftliche Attraktivität der ökologischen Ausgleichsflächen steigen und zu einer Zunahme dieser Flächen führen. Zudem wird die ökologische Qualität der Flächen aufgrund der Vernetzung im Rahmen der Ökoqualitätsverordnung (ÖQV) weiter zunehmen. Der Zielwert von 65'000 Hektaren ökologischer Ausgleichsflächen im Talgebiet sollte somit rasch erreicht werden.

## **Tierhaltung im Spannungsfeld zwischen Ökonomie - Ökologie - Tierwohl**

Die künftigen Rahmenbedingungen - AP 2011

---

Generell werden die sinkenden Preise mässigend auf die Intensität der Produktion wirken.

## Soziales

Mit der Agrarpolitik 2011 wird angestrebt, das landwirtschaftliche Einkommen nominal zu halten. Dies bedingt, dass das sinkende Sektoreinkommen durch den Strukturwandel aufgefangen wird. Da für viele Landwirte der Verbleib in der Landwirtschaft trotz tiefem Einkommen mangels Arbeitsplätzen im ländlichen Raum die einzige wirtschaftliche Möglichkeit ist, kann der Strukturwandel nur sehr beschränkt mit finanziellem Druck beschleunigt werden. Der Strukturwandel wird sich deshalb auch künftig in erster Linie im Rahmen des Generationenwechsels abspielen. Aufgrund der heutigen Altersstruktur (keine Überalterung) ist davon auszugehen, dass jährlich weiterhin rund 2,5 Prozent der Betriebe aufgegeben werden. Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 sollen einerseits Regelungen, die den Ausstieg aus der Landwirtschaft behindern, reduziert werden. Andererseits ist zu gewährleisten, dass das Sektoreinkommen nicht stärker abnimmt als die Betriebszahl. Folglich ist die Höhe der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel so zu bemessen, dass der wirtschaftliche Druck nicht zu einem Absinken der betrieblichen Einkommen führt. Durch die frühzeitige Ankündigung der Anpassungsschritte erhalten die Bäuerinnen und Bauern vorhersehbare Rahmenbedingungen und können rechtzeitig die strategischen Entscheide für ihr Unternehmen und ihre Familien fällen.

## Handlungsachsen

Die folgenden fünf Handlungsachsen bilden die Strategie der Agrarpolitik 2011:

- Die Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung durch Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und durch Massnahmen zur Kostensenkung verbessern.
- Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft unter Einbezug der umgelagerten Mittel in einem vereinfachten Direktzahlungssystem sicherstellen.
- Die Wertschöpfung und die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums fördern durch Erweiterung der Produktdifferenzierungsmöglichkeiten, Straffung der Absatzförderung und Unterstützung landwirtschaftlicher Projektinitiativen.
- Den Strukturwandel, namentlich durch eine Lockerung des Boden- und Pachtrechts, erleichtern und ihn sozial abfedern.
- Die Administration vereinfachen und die Kontrollen besser koordinieren.

## Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung verbessern

Die markante Reduktion der inländischen Marktstützung sowie Anpassungen bei den Einfuhrregimes zwingen die ganze Branche, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Ab 2009 sollen praktisch keine Marktstützungsmittel mehr an die nachgelagerten Verarbeitungs- und Handelsstufen fliessen. Die verbleibenden Marktstützungsinstrumente sind aufgrund historisch bedingter Unterschiede im Grenzschutz nötig.

- Die Milchbeihilfen (Inlandverbilligung für Butter sowie für Voll- und Magermilchpulver) sollen vollständig abgeschafft und in Direktzahlungen (RGVE-

Beiträge<sup>1</sup>) umgelagert werden. Als einzige Marktstützungsmassnahme im Milchbereich wird die Verkäsungszulage – gegenüber heute in deutlich reduziertem Umfang – weitergeführt. Diese ist nötig, da beim Käse als einzigem Produkt der Markt gegenüber der EU ab 2007 vollständig offen sein wird. Weil die Verkäsungszulage bis April 2009 befristet ist, soll für die Zeit danach eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden.

- Der Grenzschutz für Futtergetreide soll durch eine Schwellenpreissenkung im Jahr 2009 um weitere 7 Franken/dt reduziert werden (bei Gerste von 40 auf 33 Franken/dt). Dadurch sinken die Futterkosten in der Tierhaltung. Die Wettbewerbsfähigkeit wird verbessert, weshalb die Marktstützungen auch für Fleisch und Eier gesenkt werden können. Im Gleichschritt mit der Schwellenpreisreduktion kann die Marktstützung bei den anderen Ackerkulturen ebenfalls reduziert werden
- Alle auf das Landwirtschaftsgesetz gestützten Exportsubventionen (Käse nach Übersee, Milchprodukte, Nutz- und Zuchtvieh, Obst sowie Obst- und Kartoffelerzeugnisse) werden bis 2009 abgeschafft. Die Mittel sind in Direktzahlungen umzulagern. Die Exporthilfen im Rahmen des Schoggigesetzes hingegen sollen über die Umsetzungsphase der Agrarpolitik 2011 hinaus entrichtet werden.

Das Tempo dieses Ab- und Umbaus hängt wesentlich davon ab, wieweit die Landwirtschaft auf der Kostenseite entlastet werden kann. Deshalb sollen sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Agrarpolitik Massnahmen zur Senkung der Kosten getroffen werden. Verbesserungen sind einerseits durch einen effizienteren Einsatz von Produktionsfaktoren, andererseits über tiefere Preise für Produktionsmittel zu erreichen. Folgende Anpassungen stehen im Vordergrund:

- Zur Steigerung der betrieblichen Faktoreffizienz sollen die Kriterien für die Gewährung von einzelbetrieblichen Investitionshilfen im Agrarrecht verschärft werden.
- Die relevanten Raumplanungs- und Bauvorschriften sowie die Vorschriften für die Zulassung von Maschinen und Einrichtungen sollen gelockert werden.
- Zur Verbilligung der Produktionsmittel wie Dünger, Pflanzenschutz- und Tierarzneimittel sowie Maschinen, Hofeinrichtungen und Baustoffe ist der Wettbewerb im vorgelagerten Sektor durch eine konsequentere Anwendung des Kartellrechts und die Zulassung von Parallelimporten zu stärken.

Nach einer groben Schätzung des Bundesamtes für Landwirtschaft dürfte der Kostensenkungseffekt der vorgeschlagenen Massnahmen bis 2011 jährlich höchstens 150 bis 200 Mio. Franken betragen. Dabei ist zu beachten, dass sich geringere Investitionskosten für Gebäude und Maschinen erst zu einem späteren Zeitpunkt in Form von tieferen Abschreibungen auswirken.

## Gemeinwirtschaftliche Leistungen sicherstellen

---

<sup>1</sup> Beiträge für die Haltung raufutterverzehrender Nutztiere nach Art. 73 LwG (alle Wiederkäuer und Pferde)

Mittel, die im Bereich der Marktstützung frei werden, sollen zu den Direktzahlungen umgelagert werden. Dies ist unabdingbar, damit die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen trotz sinkender Preise weiterhin erbringen kann. Die Direktzahlungen werden wie bisher flächen- und tiergebunden ausgerichtet. Mit diesem zweiteiligen System wird die agrarpolitische Zielsetzung einer nachhaltig produzierenden Landwirtschaft besser und kostengünstiger erreicht als mit einem einheitlichen Flächenbeitrag. Im Direktzahlungsbereich werden die folgenden Änderungen vorgeschlagen:

- Auch für die Haltung von Milchkühen, für die heute kein RGVE-Beitrag bezahlt wird, soll künftig ein solcher ausgerichtet werden. Die dazu benötigten Mittel stammen hauptsächlich aus der Milchmarktstützung (Umlagerung aller Beihilfen und eines Teils der Zulagen). Für die Haltung aller raufutterverzehrender Tiere wird dann ein einheitlicher RGVE-Beitrag bezahlt, der tiefer ist als heute.
- Im Rahmen der Marktstützungsumlagerung sollen ebenfalls die Beiträge für Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge) erhöht werden. Dadurch werden negativen Effekten, die die Abschaffung der Milchkontingentierung für das Berggebiet mit sich bringt (Wegfall der Zusatzkontingente), gezielt begegnet.

Auch in Zukunft wird also ein Flächenbeitrag für die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche die Basis des Systems der allgemeinen Direktzahlungen bilden. Darauf aufbauend soll der Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche und ein einheitlicher an die Grünlandfläche gebundener RGVE-Beitrag ausbezahlt werden. Das Direktzahlungssystem wird somit einfacher und transparenter. Zur Kompensation von Standortnachteilen im Hügel- und Berggebiet sind weiterhin Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen und Hangbeiträge für die Bewirtschaftung von steilen Flächen nötig.

### **Wertschöpfung und nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum fördern**

Der Umbau der Marktstützung schafft Anreize, die Stärken der Schweizer Produkte besser zu vermarkten und fördert die Innovation. Indem die Stützung für konkurrenzschwache Bereiche reduziert wird, werden sich Produktion und Verarbeitung in wertschöpfungsstärkere Bereiche verlagern. Um diese Entwicklung zu unterstützen, sollen die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Vermarktung der Produkte verbessert werden. Weiter sollen die verschiedenen projektbezogenen Massnahmen zur Stärkung der Wertschöpfung besser koordiniert und Projektinitiativen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz unterstützt werden. Synergien zwischen Ökonomie und Ökologie können so ausgeschöpft werden.

- Die Mittel für die Absatzförderung sollen über einen differenzierten Verteilschlüssel gezielter eingesetzt werden. Mit der Einführung eines Benchmarkings ist ein wirkungsvolles Controlling der Absatzförderungsmassnahmen zu erreichen.
- Die Möglichkeiten zur Differenzierung der Produkte insbesondere im Bereich der Kennzeichnung sollen ausgebaut werden.

## **Tierhaltung im Spannungsfeld zwischen Ökonomie - Ökologie - Tierwohl**

Die künftigen Rahmenbedingungen - AP 2011

---

- In verschiedenen Bereichen sollen landwirtschaftliche Projektinitiativen stärker unterstützt werden (Beiträge und IK, Sanierungen in Wassereinzugsgebieten über Art. 62a GschG, Biodiversität, Absatzförderung, etc.).

## **Strukturwandel erleichtern und sozial abfedern**

Die Landwirtschaft hat im Hinblick auf die Umsetzung der WTO-Doha-Runde einen markanten Rückgang des Sektoreinkommens zu gewärtigen. Damit die Verdienste der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte nicht sinken, ist eine Steigerung der Arbeitsproduktivität und, damit verbunden, eine Reduktion des Arbeitseinsatzes erforderlich. Die Massnahmen setzen sowohl beim Einstieg in, als auch beim (Teil-) Ausstieg aus der Landwirtschaft an:

- Die Aufnahme eines Nebenerwerbs, die oft einem Teilausstieg aus der Landwirtschaft entspricht, soll rechtlich nicht behindert werden (weiterhin keine Diskriminierung bei den Direktzahlungen). Mit steigendem wirtschaftlichen Druck kann die Aufnahme eines Nebenerwerbs für eine sozialverträgliche Entwicklung entscheidend sein. Zur Abgrenzung von Hobbybetrieben ist eine Erhöhung des minimalen Arbeitsaufkommens (heute 0,25 Standardarbeitskräfte) für die Ausrichtung von Direktzahlungen namentlich im Talgebiet zu prüfen. Die Einkommens- und Vermögensgrenzen bei den Direktzahlungen sollen angemessen angehoben werden.
- Regelungen, die den Ausstieg aus der Landwirtschaft behindern, sind zu lockern. Insbesondere die Liquidationsgewinnerregelung (Änderung gemäss Vorschlag für die Unternehmenssteuerreform II), die Rückerstattungspflicht von Investitionshilfen sowie Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes, die eine Umnutzung der Gebäude nach der Betriebsaufgabe einschränken, sollen entsprechend angepasst werden.
- Das bäuerliche Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtrecht sind dahingehend zu ändern, dass der öffentlich-rechtliche Schutz eines Hofes als Betriebseinheit nur noch besteht, wenn er angemessen Standardarbeitskräfte zu beschäftigen vermag.
  - Die Preisbegrenzung im Bodenrecht und die Pachtzinskontrolle für einzelne Grundstücke im Pachtrecht sind abzuschaffen. Damit steigt die Attraktivität, ganze Betriebe parzellenweise zu verkaufen bzw. zu verpachten, was die Wachstumsmöglichkeiten der verbleibenden Betriebe erhöht.

## **Administration vereinfachen und Kontrollen koordinieren**

Mit dem zunehmenden Gewicht der Direktzahlungen sind Kontrollen wichtig, sowohl für die Akzeptanz in der Bevölkerung als auch für den innerlandwirtschaftlichen Anspruch auf eine gerechte und korrekte Zuteilung der Mittel. Der Vollzug ist jedoch immer wieder zu überprüfen und wo möglich zu vereinfachen. Dabei ermöglichen auch Entwicklungen im Bereich der Informatik neue Lösungen.

- Die Daten für die Verwaltung der Direktzahlungen und jene der Tierverkehrsdatenbank sollen durch das Bundesamt für Landwirtschaft zusammengeführt werden. Damit kann der administrative Aufwand sowohl auf den Betrieben als auch bei den Kantonen und den privaten Kontrollstellen reduziert werden. Beim ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) soll die Nährstoffbilanz nur noch für Betriebe mit hohem Viehbesatz bzw. grosser Nährstoffzufuhr verlangt werden. Die anderen ökologischen Vorschriften sollen ebenfalls auf Vereinfachungen hin überprüft werden.

# Tierhaltung im Spannungsfeld zwischen Ökonomie - Ökologie - Tierwohl

Die künftigen Rahmenbedingungen - AP 2011

---

- Die Kontrollen im Agrar-, Veterinär- und Lebensmittelrecht und weiteren Rechtsbereichen sollen besser koordiniert werden (Art. 181 LwG). Zur Vereinheitlichung der Verfahren und der besseren Koordination des Vollzuges und zur Einsparung von Administrationskosten ist die Klärung der Frage notwendig, inwieweit die entsprechenden Kontroll- und/oder Vollzugseinheiten des Agrar-, Veterinär- und Lebensmittelrechts auf Stufe Bund zusammenzufassen sind. Gleichzeitig würde damit Artikel 182 Landwirtschaftsgesetz, der eine Zentralstelle zur Ermittlung von Zuwiderhandlungen gegen das Zoll-, Lebensmittel- und Landwirtschaftsgesetz bezüglich Täuschung verlangt, im wesentlichen umgesetzt.

## Zeitplan

Im Milchbereich soll ein erster Umlagerungsschritt (Reduktion der Milchmarktstützung um 66 Mio. Franken, Einführung eines RGVE-Beitrags von 200 Franken/RGVE für Milchkühe) bereits 2007 vorgenommen werden. Der grosse Umlagerungsschritt soll dann im Jahr 2009 umgesetzt werden. Wegen der gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen dem Ackerbau, dem Futtermittelimport sowie der Fleisch- und Milchproduktion ist auf eine weitere Staffelung zu verzichten.

## Finanzen

Seit dem Jahr 2000 werden die Ausgaben zur Stützung der Landwirtschaft vom Parlament in 3 Zahlungsrahmen für jeweils 4 Jahre beschlossen. Die folgende Tabelle zeigt die beschlossenen Beträge für den Zeitraum 2000 bis 2003 und 2004 bis 2007 sowie die vom Bundesrat beschlossenen Mittel für die Jahre 2008 bis 2011.

	<b>00 - 03</b>	<b>04 - 07</b>	<b>08 - 11</b>
Parlamentsbeschluss, Bundesratsbeschluss	14'029	14'092	<b>13'458</b>
effektive / beschlossene Ausgaben	13'794	13'538	
Marktstützung	3'520	2'717	<b>1'488</b>
Direktzahlungen	9'336	9'965	<b>11'251</b>
Strukturverbesserungen	938	856	<b>719</b>

Verglichen mit dem aktuellen Zahlungsrahmen wird die Marktstützung um mehr als 1,2 Mrd. Franken reduziert. Nach dem grossen Umlagerungsschritt im Jahr 2009 werden sich die jährlichen Ausgaben für die Marktstützung noch auf rund 300 Mio. Franken belaufen. Die zu den Direktzahlungen umgelagerten Mittel werden hauptsächlich zur Entrichtung des einheitlichen RGVE-Beitrags bzw. zur Erhöhung des Zusatzbeitrags für die offene Ackerfläche eingesetzt. Der Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen erhöht sich auf diese Weise auf rund 11,25 Mrd. Franken. Für Strukturverbesserungsmassnahmen sind für die Jahre 2008 bis 2011 719 Mio. Franken vorgesehen.



## **Auswirkungen**

Mit der Agrarpolitik 2011 wird der landwirtschaftliche Produktionswert (Umsatz) weiter sinken. Ein Teil dieser Verluste wird einerseits durch tiefere Kosten (Futtermittel und andere Produktionsmittel) und andererseits durch die Umlagerung finanzieller Mittel von der Marktstützung zu den Direktzahlungen aufgefangen. Etwa ein Drittel des Produktionswertverlustes wird auf das Sektoreinkommen der Landwirtschaft durchschlagen. Mit einem Strukturwandel von gegen 3 Prozent pro Jahr sollte dieser Rückgang des Sektoreinkommens jedoch aufgefangen werden können. Damit würde das Einkommen pro Betrieb lediglich nominal erhalten bleiben. Um es real konstant zu halten, müsste der Anpassungsprozess um die Teuerungsrate höher liegen.

Mit den Massnahmen, die im Rahmen der Agrarpolitik 2011 vorgeschlagen werden, soll sichergestellt werden, dass die Landwirtschaft auch in Zukunft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringt. Die Vorschläge zur Steigerung der Wertschöpfung im ländlichen Raum und die Abgeltung der Produktionserschwernisse mittels Direktzahlungen ermöglichen, dass die Landwirtschaft weiterhin einen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Die Pflege der Kulturlandschaft und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen bleiben gewährleistet, die Beteiligung bei den Etho- und Ökoprogrammen wird weiter steigen. Trotz sinkender Preise darf angenommen werden, dass diese Leistungen auch in Zukunft mit einer produktiven Landwirtschaft erbracht werden können.