

Eidgenössisches
Volkswirtschaftsdepartement
Bundeshaus Ost
3003 Bern



3. Januar 2006

Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011): Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. September 2005 haben Sie uns eingeladen, zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit. Unsere Stellungnahme basiert wie gewohnt auf einer verbandsinternen Umfrage. Im Sinne einer Arbeitsteilung mit denjenigen Mitgliedern von economiesuisse, die direkt in die Vernehmlassung einbezogen worden sind, beschränkt sie sich auf die zentralen Elemente der vorgeschlagenen Reformpolitik.

Für die branchen- und produktbezogenen sowie die lebensmittelrechtlichen Fragen verweisen wir Sie ausdrücklich auf die Stellungnahmen der fial, von hotelleriesuisse und Nestlé. Wir unterstützen deren Anträge mit Nachdruck, sofern damit weder mehr Mittel, zusätzliche Regulierungen noch ein Ausbau des Grenzschatzes verbunden sind. Das gilt vor allem für die Vorschläge für eine stärkere Konzentration der Absatzförderung, für eine EU-kompatible Deklaration sowie eine EU-vergleichbare Regelung im Lebensmittelrecht. Was die Verteilung der Zollkontingente anbelangt, muss wohl in Zukunft stärker differenziert werden. Während sich die Versteigerung für Erzeugnisse, die von einer Vielzahl von Marktteilnehmern nachgesucht werden und direkt für den Weiterverkauf bestimmt sind, eignet, drängen sich bei der Beschaffung von Rohstoffen andere Verteilungsverfahren auf (z.B. Inlandleistung). Im Weiteren ist bei der Verteidigung von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben eine Abstimmung mit den Aktivitäten des eidgenössischen Instituts für geistiges Eigentum nötig, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Schliesslich verweisen wir Sie auf die beiliegende Stellungnahme der Handelskammer und des Arbeitgeberverbands Graubünden, die sich speziell mit der Berglandwirtschaft auseinandersetzt.

economiesuisse
Hegibachstrasse 47
Postfach CH-8032 Zürich
Telefon +41 (0)44 421 35 35
Telefax +41 (0)44 421 34 34

www.economiesuisse.ch
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss Business Federation

Grundsätzliche Bemerkungen

Grundsätzlich anerkennt die Wirtschaft die bisherigen agrarpolitischen Reformen, die von den Bauern einiges abverlangt haben. Gleichwohl kann nicht übersehen werden, dass die Landwirtschaft trotz laufender Reformen nicht aus dem Spannungsfeld von internen Restriktionen (verändertes Konsumverhalten, Haushaltsengpässe) einerseits und aussenwirtschaftlichen Anforderungen (EU, WTO) andererseits befreit werden konnte. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die bisherigen Reformschritte in der Schweiz relativ zum Ausland zu wenig rasch und zielgerichtet erfolgt sind, so dass unser Land der Entwicklung in der EU und an der WTO-Front hinterher hinkt. So sind die Preisdifferenzen gegenüber der EU in der Grössenordnung von 40 % zwischen 1990/92 und 2001/03 praktisch unverändert geblieben, obwohl in dieser Zeitperiode drei Reformen stattfanden (1992, AP 2002 und AP 2007). Dass die bundesrätliche Strategie nicht aufgeht, erhellt auch daraus, dass mit der AP 2011 bis 2010 nur etwa die Hälfte der Auswirkungen der WTO Doha-Runde aufgefangen werden kann. Der Druck auf eine konsequentere Leistungsabgeltung, Effizienzsteigerung und Kostensenkung bleibt deshalb unvermindert hoch, was weiter gehende Reformschritte erfordern würde. Vor diesem Hintergrund verspricht die Aussicht, alle vier Jahre an den Stellschrauben des komplizierten agrarpolitischen Systems zu drehen, keine zukunftstaugliche Strategie.

Verfassungsauftrag und Direktzahlungen

Mit den Direktzahlungen sollen gemeinwirtschaftliche und ökologische Leistungen abgegolten werden, welche den Kriterien von öffentlichen Gütern entsprechen. Dies wird jedoch dadurch erschwert, dass erstens dem agrarpolitischen Leistungsauftrag gemäss Artikel 104 BV kein klares Ziel-Mittel-System zugrunde liegt mit der Konsequenz, dass die Wirkungen von Massnahmen sich nicht genau messen lassen. Dank der in den Vernehmlassungsunterlagen leider nur mangelhaft berücksichtigten Erkenntnisse der Studie Rieder/Bucheli/Kopainsky weiss man jedoch heute, dass rund 700 Mio. Franken Direktzahlungen gleichsam wirkungslos sind, weil sie das vorgegebene Verfassungsziel der dezentralen Besiedelung verfehlen. Weitere Studien belegen, dass sich einige Beitragsarten von Direktzahlungen kaum explizit klaren Leistungszielen, die dem Gemeinlastprinzip genügen, zuordnen lassen. Die Folge davon ist, dass es zu kaum mehr durchschaubaren Doppel- und Mehrfachzahlungen für gleiche oder gar keine Leistungen kommt. Die mangelhafte, oft nur implizite Zielzuordnung und die Komplexität und Interdependenzen der verschiedenen Zahlungen macht im Rahmen von Budgetdebatten eine konstruktive Diskussion über die Ziele und Effizienz der Zahlungen schwierig. Während Flächenbeiträge die Offenhaltung der Landschaft mehr schlecht als recht erfüllen, sind sie im Berggebiet häufig unzureichend, um die Nutzungsaufgabe schwer bewirtschaftbarer, aber landschaftlich und biologisch oft besonders wertvollen Flächen oder ganzer Landschaften zu verhindern. Es zeigt sich auch, dass für einzelne Leistungen zuviel bezahlt wird - beispielsweise für die Buntbrachen, die weniger Zeitaufwand

verursachen als die Kulturen einer normalen Fruchtfolge, während andere Aufgaben wie die Mahd von artenreichen, steilen Bergwiesen zu niedrig abgegolten werden.

Zweitens ist es inkonsequent, wenn zum Beispiel gewisse ethologische Direktzahlungen wie RAUS mit öffentlichen Dienstleistungen legitimiert werden und dagegen die Zulage für silagefreie Fütterung gestrichen wird mit dem Argument, dass der Mehrwert, der durch diese Produktionsweise geschaffen wird, im Prinzip vom Markt und nicht vom Staat abzugelten sei.

Angesichts dieser Schwächen des heutigen Direktzahlungssystems verstehen wir nicht, wie in den Vernehmlassungsunterlagen gefolgert werden kann, das heutige Konzept hätte sich bewährt und könne beibehalten werden. Grundsätzlich haben wir keine Einwände gegen die Umlagerung der heutigen Mittel aus der Marktstützung zu den Direktzahlungen, sofern das System transparent ist und Beiträge klaren Zielen zugeordnet werden. Diese Bedingungen sind jedoch nicht gegeben. Anstelle des heutigen Giesskannensystems braucht es unseres Erachtens ein Konzept, welches die Mittel über zielorientierte Leistungsabgeltungen dorthin lenkt, wofür und wo man sie will und so ein Markt für öffentliche Güter geschaffen wird, an dem sich die Landwirte freiwillig als Unternehmer beteiligen können. Das verlangt unter anderem eine grössere Differenzierung der landwirtschaftlichen Gesetzgebung zwischen Flachland und Hügel- und Berggebiet. Steht die Einkommenssicherung bei Direktzahlungen im Vordergrund, wird die Arbeitskraft als Bemessungsgrundlage wahrscheinlich eine höhere Bedeutung spielen müssen. Ebenso wird zu überlegen sein, gewisse ökologische Leistungen entweder zu kantonalisieren oder doch wenigstens im Verbund Bund/Kantone zu erbringen.

Wenn jedoch am heutigen System einfach festgehalten wird, so fordern wir mit Nachdruck, die Eintrittsschwelle für den Bezug von Direktzahlungen im Talgebiet auf 0.6 oder 0.5 Standardarbeitskräfte (SAK) anzuheben bei gleichzeitiger Aufhebung der Obergrenze für die Bezugsberechtigung von Direktzahlungen und der Höchstbestandsgrenze in der Tierhaltung. Denn beide Bestimmungen wirken strukturhemmend. Die administrativen Vereinfachungen und die gestrafften Kontrollen bei den Direktzahlungen begrüssen wir dagegen ausdrücklich.

Zum Grenzschutz

Grundsätzlich sind wir der Meinung, dass mittel- und längerfristig ein Freihandelsabkommen mit der EU für alle Landwirtschaftsprodukte die einzige zukunftstaugliche Perspektive für die schweizerische Landwirtschaft darstellt. Damit würden die Preise für zahlreiche Vorleistungen sinken, die meisten Produzentenpreise sich auf EU-Niveau einpendeln und die Exportchancen für Schweizer Produkte steigen. Ohne Zweifel wäre der Druck auf die Produktionsstrukturen erheblich, so dass das Ziel eines Freihandelsabkommens mit der EU in zeitlichen Etappen wie zum Beispiel bei der Öffnung des Käsemarktes angestrebt werden soll. Auch im Rahmen eines Freihandelsregimes mit der EU könnte die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringen, wenn

das Direktzahlungssystem ziel- und wirkungsorientierter umgestaltet würde. Hinzu kommt, dass die Schweiz aussenhandelspolitisch in einer besseren Position wäre, wenn die EU Freihandelsabkommen mit weiteren Drittstaaten abschliesst. Denn damit steigt regelmässige der Druck auf die Schweiz, mit entsprechenden Freihandelsabkommen nachzuziehen.

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

Soziale Begleitmassnahmen

Wir anerkennen, dass der Umbau der Agrarpolitik für die Landwirtschaft eine grosse Herausforderung darstellt und für viele Betriebe mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden ist. Im Interesse eines geordneten Strukturwandels befürworten wir deshalb die sozialpolitischen Massnahmen, wie sie im Gesetzesentwurf vorgeschlagen werden. Vor allem begrüßen wir die Erleichterung der Betriebsaufgabe, um älteren Betriebsleitern ohne Nachfolge und ohne genügende Alterssicherung ein würdiges Ausscheiden aus dem Produktionsprozess zu ermöglichen (Artikel 79, 80 und 82 LwG). Ebenso unterstützen wir die gezielte Unterstützung von Landwirten mit Kindern, weil damit familienpolitisch ein richtiges Zeichen gesetzt wird (Artikel 2 und 7 FLG).

Zum Zahlungsrahmen

Grundsätzlich haben wir uns immer dafür ausgesprochen, die Landwirtschaft für explizite gemeinwirtschaftliche Leistungen fair zu entschädigen, d.h. unter Berücksichtigung der schweizerischen Kostenverhältnisse. Solange aber ernsthafte Zweifel bestehen, ob mit den Direktzahlungen tatsächlich die Leistungsziele des Verfassungsauftrages erreicht werden, stellen wir den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen von 13.5 Mia. für die Jahre 2008-11 in Frage. Bei einem Rückgang der Betriebe um jährlich 2.5 - 3.0 % ergäben sich auf den Einzelbetrieb umgerechnet Direktzahlungen von jährlich gegen 100'000 Franken. Solche Summen lassen sich nicht rechtfertigen. Die einzelnen Beiträge von Direktzahlungen müssen sich klar und transparent begründen lassen.

Zum Boden- und Pachtrecht

Nur wenn der Strukturanpassungsprozess in Richtung grössere Betriebe ungebremst weitergeht, kann die Landwirtschaft von Grösseneffekten in der Produktion profitieren und damit auch an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen. Von daher befürworten wir die in

Artikel 7, Absatz 1 BGGB vorgeschlagene Erhöhung der unteren Grenze von 0.75 auf 1.25 Standardarbeitskräfte für die Anerkennung als landwirtschaftlicher Betrieb. Ebenso finden sowohl die Aufhebung der Preisbegrenzung im BGGB als auch jene der Pachtzinsbegrenzung als wichtige Schritte zu leistungs- und wettbewerbsfähigeren Strukturen unsere Zustimmung.

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

Mit freundlichen Grüßen
economiesuisse

Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. Rudolf Walser
Mitglied der Geschäftsleitung