

Finanzmonitoring: Volkswirtschaft

Strukturreformen in der Landwirtschaft

23. Januar 2006

Nummer 2

7. Jahrgang

dossierpolitik

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

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

Gelbe Karte für 1999 bis 2003

Das Wichtigste in Kürze

Für den Bereich Volkswirtschaft gab die öffentliche Hand 2003 gegenüber dem Vorjahr 8,4 Prozent weniger aus. 2002 hatte sich der Mittelbedarf hingegen um 1,1 Prozent vermindert. In der Vierjahresperiode 1999 bis 2003 nahmen die Ausgaben für das Aufgabengebiet Volkswirtschaft um durchschnittlich 1,0 Prozent pro Jahr ab. Bestimmungsfaktoren für die Ausgaben in diesem Bereich sind hauptsächlich die Landwirtschaftssubventionen. Beiträge an die Forstwirtschaft, Fördermassnahmen für Tourismus, Industrie, Gewerbe und Handel, Projekte zur rationellen Nutzung von Energie, ferner Dotationskapitalerhöhungen für Kantonalbanken runden dieses Aufgabengebiet ab.

Position von economiesuisse

Grundsätzlich ist den Landwirtschaftsbetrieben mehr unternehmerischer Spielraum zu gewähren. Die vorgesehene Stabilisierung der nominellen Gesamtausgaben für die Landwirtschaft im Rahmen der Agrarpolitik 2011 ist ein Schritt in die richtige Richtung. Angesichts rückläufiger Betriebszahl sollten die Landwirtschaftssubventionen insgesamt jedoch deutlicher als nur marginal abnehmen. Der fehlende Beitrag der Landwirtschaft zum verfassungsmässigen Auftrag der dezentralen Besiedlung wird mit jährlich 700 Mio. Franken ausgewiesen. Demzufolge wäre eine Senkung des kommenden Agrarzahlungsrahmens für die Periode 2008 bis 2011 um 25 Prozent gerechtfertigt. Direkte Markteingriffe sollten dabei langfristig vollständig abgebaut werden. Der Verfassungsauftrag bzw. die aus ihm abgeleiteten Instrumente sind auf ihre Relevanz und Wirksamkeit zu überprüfen. Was die Regionalpolitik betrifft, so ist eine Vervielfachung der regionalpolitischen Instrumente zu vermeiden. Die Neuordnung des Finanzausgleichs trägt den regionalen Besonderheiten Rechnung. In den Bereichen Tourismus sowie Industrie/Gewerbe/Handel gilt es, ordnungspolitisch problematische Subventionen mit Struktur erhaltendem Charakter abzubauen.

Die vorliegende Ausgabe „dossierpolitik“ ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkte bilden die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung jährlich herausgegebene Statistik „Öffentliche Finanzen der Schweiz“ sowie das von economiesuisse 2002 publizierte „Ausgabenkonzept“. Ausgehend von den darin gemachten Prognosen wird die effektive Ausgabenentwicklung jedes Bereichs aktualisiert. Ziel ist es festzustellen, ob und wo sich die Ausgaben nachhaltig entwickeln.

Im Jahr 2002 gingen die Ausgaben für den Bereich Volkswirtschaft im Vergleich zum Vorjahr leicht um 1,1 Prozent auf knapp 7,1 Mrd. Franken zurück. 2003 beanspruchte dieses Aufgabengebiet mit knapp 6,5 Mrd. Franken nochmals 8,4 Prozent weniger als 2002, während sich die konsolidierten Gesamtausgaben der öffentlichen Hand

und der Sozialversicherungen um 3,0 Prozent auf 172,5 Mrd. Franken erhöhten. Der Anteil des Aufgabengebiets Volkswirtschaft an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand verminderte sich 2003 gegenüber dem Vorjahr von 4,2 auf 3,7 Prozent. Zu Beginn der 90er-Jahre lag er bei 4,9 Prozent. Die Landwirtschaft als weitaus gewichtigster Unterposten beanspruchte 1990 3,0 Prozent der Gesamtausgaben, 2003 waren es trotz einer Zunahme der Agrarsubventionen um 37 Prozent auf 4,4 Mrd. Franken gut 2,5 Prozent. Gemäss „Ausgabenkonzept“ sollte eine Zielentwicklung der Volkswirtschaftsausgaben von –2,5 Prozent pro Jahr möglich sein. Dies liegt deutlich unter der angestrebten Entwicklung für die Gesamtausgaben (plus 1,8 Prozent pro Jahr). Ohne Korrekturmassnahmen wird im „Ausgabenkonzept“ für den Bereich Volkswirtschaft mit einer Trendentwicklung von +1,0 Prozent gerechnet.

Landwirtschaftsausgaben dominieren

Von den 6,5 Mrd. Franken Ausgaben für den Bereich Volkswirtschaft beanspruchte im Berichtsjahr 2003 die Landwirtschaft mit 4,4 Mrd. Franken oder gut zwei Dritteln den Löwenanteil (siehe Grafik unten). Rund neun Zehntel davon trug der Bund. Für Preis- und Absatzsicherung gab er mit sinkender Tendenz noch gut 900 Mio. Franken aus, wovon 70 Prozent für die Milchwirtschaft. Es findet eine Verlagerung zu den direkten Einkommenstransfers statt: Die Ausgaben für allgemeine Direktzahlungen beliefen sich auf 2,0 Mrd. Franken, während der Bund für ökologische Direktzahlungen 455 Mio. Franken an die Bauern ausschüttete. Die allgemeinen Direktzahlungen gelten gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft wie die Versorgungsdichte, die Kulturlandschaftspflege und die dezentrale Besiedlung ab. Die ökologischen Direktzahlungen teilen sich auf in Ökobeiträge, Abgeltungen im Gewässerschutz und in Sömmerungsbeiträge. Für die Verbesserung der Produktionsgrundlagen richtete der Bund 258 Mio. Franken aus. Darunter fallen unter anderem zinslose Darlehen für Einzelbetriebe. Schliesslich wurden 165 Mio. Franken für Forschung und Beratung (namentlich die sechs landwirtschaftlichen Forschungsanstalten) sowie 95 Mio. Franken für soziale Massnahmen (vor allem Familienzulagen) ausgegeben.

Bei den übrigen Ausgaben für den Sektor Volkswirt-

schaft entfallen 664 Mio. Franken auf den Bereich Forstwirtschaft (Waldpflege, Bewirtschaftungsmassnahmen und Strukturverbesserungen). Namhafte Mittel absorbierten sodann mit 429 Mio. Franken Projekte zur rationellen Nutzung von Energie, ferner Fördermassnahmen zur Stärkung regionaler Wirtschaftsstrukturen – z.B. in Berggebieten – in den Bereichen Tourismus (192 Mio.) und Industrie/Gewerbe/Handel (339 Mio.). Der letzte Posten enthält auf Stufe Bund insbesondere die Exportrisikogarantie und die angewandte Forschung (Technologie- und Innovationsförderung). Unter Übriges (453 Mio.) werden Dotationskapitalerhöhungen z.B. für Kantonalbanken erfasst.

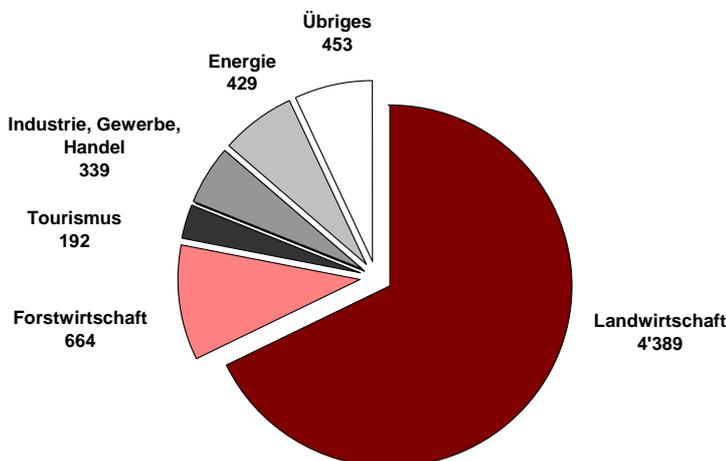
„Die Ausgaben für Landwirtschaft lagen 2003 – trotz strukturellen Reformen – um fast 40 Prozent über dem Niveau von 1990.“

Ausgabenentwicklung: Wachsende Abhängigkeit vom Staat

Bisherige Entwicklung

Die Ausgaben für Landwirtschaft lagen 2003 – trotz strukturellen Reformen – mit 4,4 Mrd. Franken um 37,4 Prozent über dem Niveau von 1990. Im Jahr 1996 haben Volk und Stände einer Neuausrichtung der Agrarpolitik deutlich zugestimmt. Demnach hat die Landwirtschaft gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erbringen, die nicht über den Markt, also über den Erlös der landwirtschaftlichen Produkte, abgegolten werden. Versorgungssicherheit, die

Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden für die Volkswirtschaft, nach Funktionen (2003, in Mio. Franken)



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2003

Pflege der Kulturlandschaft sowie die dezentrale Besiedlung des Landes werden deshalb über die Direktzahlungen abgegolten. Gleichzeitig sollten staatliche Preis- und Absatzgarantien wegfallen, womit die Basis für den Rückzug des Staates aus dem Marktgeschehen gelegt wurde. Preise und Mengen, aber auch die Qualität der Produkte sollten in Zukunft über die Nachfrage, d.h. die Konsumenten, und nicht durch staatliche Planung bestimmt werden. Damit verband sich auch die Hoffnung, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft zu stärken. Das heutige Niveau der Subventionen zeigt jedoch, dass die angepeilte Reform bei weitem noch

nicht am Ziel ist. Bei einer Anzahl von rund 65'000 landwirtschaftlichen Betrieben (2003/2004) bedeutet dies, dass Bund, Kantone und Gemeinden zusammen die Landwirtschaft durchschnittlich mit jährlich rund 67'500 Franken pro Betrieb unterstützten. Dies sind 96 Prozent mehr als im Jahr 1990, als es noch rund 93'000 Betriebe gab. Die Subventionierung pro Landwirtschaftsbetrieb hat sich im Zeitraum 1990 bis 2003 somit praktisch verdoppelt. Im internationalen Vergleich mit anderen OECD-Ländern bleiben die volkswirtschaftlichen Kosten für die Unterstützung der Schweizer Landwirtschaft weiterhin verhältnismässig sehr hoch.

Die anderen Ausgabenposten unter der Rubrik Volkswirtschaft haben sich sehr unterschiedlich entwickelt. Die Aufwendungen für Forstwirtschaft waren in der Periode

1990 bis 2003 insgesamt deutlich rückläufig – mit Ausnahme der Sonderaufwendungen im Zusammenhang mit den Schäden des Sturms „Lothar“, welche die Rechnungen 2000 und 2001 belasteten. 2003 stand die Forstwirtschaft mit 664 Mio. Franken zu Buche. Die Ausgaben für Industrie, Gewerbe und Handel haben sich insgesamt moderat entwickelt. Der Wegfall der Zuschüsse der öffentlichen Hand an die Exportrisikoversicherung schaffte mehr Spielraum für Beiträge an die angewandte Forschung von Privaten. Dennoch lagen die Aufwendungen für Industrie, Gewerbe und Handel 2003 mit 339 Mio. Franken insgesamt um neun Prozent tiefer als

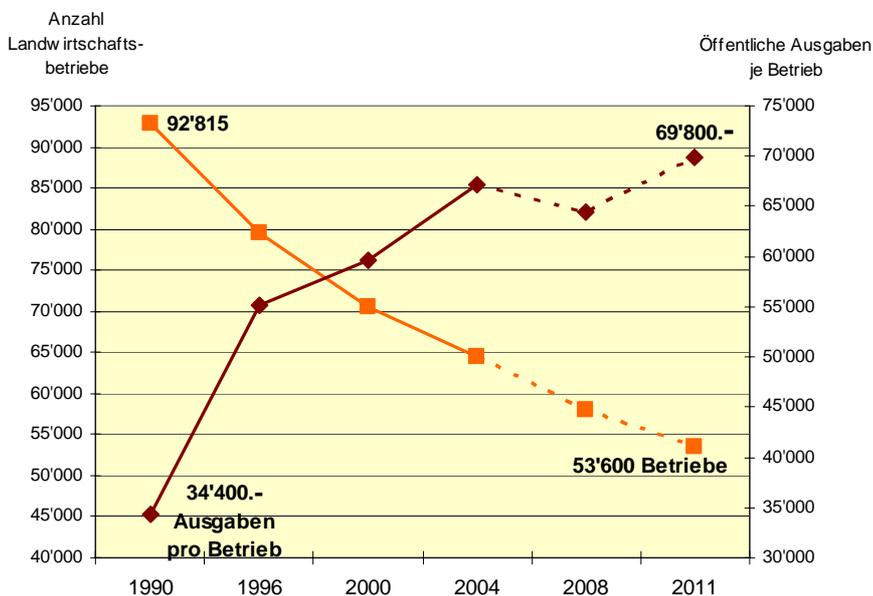
„Die Subventionierung pro Landwirtschaftsbetrieb hat sich seit 1990 praktisch verdoppelt. Im internationalen Vergleich bleiben die volkswirtschaftlichen Kosten für die Unterstützung der Schweizer Landwirtschaft weiterhin verhältnismässig sehr hoch.“

1990. Die staatlichen Ausgaben für den Tourismus haben im Zeitraum 1990 bis 2003 (192 Mio. Franken) steigende Tendenz. Ins Gewicht fielen zum Beispiel erlittene Bürgerschaftsverluste der schweizerischen Gesellschaft für Hoteltkredite und grössere Anstrengungen für die Tourismuswerbung im Ausland. Beim Posten Energie (u.a. Förderung der Energie- und Abwärmenutzung) ist ein Einpendeln um die Marke von 400 Mio. Franken festzustellen.

Trendentwicklung

Die Ausgabenentwicklung im Aufgabengebiet Volkswirtschaft wird hauptsächlich von den Agrarsubventionen abhängen. Mit 89 Prozent im Jahr 2003 entfällt der Löwenanteil der Landwirtschaftsausgaben auf den Bund. Gemäss Finanzplan 2007 bis 2009 des Bundes nehmen die Ausga-

Landwirtschaft Schweiz 1990 bis 2011: Öffentliche Ausgaben (mit Szenario)



ben für Landwirtschaft und Ernährung zwischen 2006 und 2009 unter Einbezug der beiden Entlastungsprogramme EP 03 und EP 04 leicht zu und belaufen sich 2009 auf rund 3,9 Mrd. Franken. Gegenüber dem Voranschlag 2005 entspricht dies Mehrausgaben von 84 Mio. Franken oder insgesamt 2,2 Prozent, mit einer jährlichen mittleren Zunahme um 0,5 Prozent.

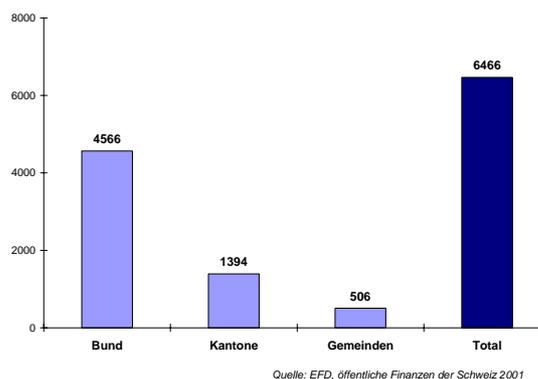
In der **Landwirtschaft** findet seit einigen Jahren ein bedeutender Strukturwandel statt. Die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe schrumpfte zwischen 1990 und 2004 um rund 28'000 auf 65'000. Dies entspricht einem jährlichen Strukturwandel von 2,6 Prozent. Im Jahr 2004 berappte der Bund pro Betrieb durchschnittliche jährliche Aufwendungen von rund 61'000 Franken (1996: 50'000 Franken). Setzt sich der Strukturwandel in den nächsten Jahren in ähnlicher Grössenordnung fort, so wird gemäss Finanzplan trotz stabilen Landwirtschaftsausgaben die Subventionierung pro Betrieb weiter zunehmen (siehe Grafik Seite 3).

Die Landwirtschaftsausgaben werden hauptsächlich über drei Zahlungsrahmen für die Jahre 2004 bis 2007 in der Höhe von insgesamt 13,8 Mrd. Franken gesteuert. Für den Umfang der entsprechenden Ausgaben nach 2007 hat der Bundesrat die so genannte Agrarpolitik 2011 (AP 2011) in die Vernehmlassung geschickt. Demnach sollen die über Zahlungsrahmen gesteuerten Mittel zugunsten der Landwirtschaft in den Jahren 2008 bis 2011 insgesamt maximal 13,5 Mrd. Franken ausmachen. Die Bundesbeiträge an die Landwirtschaft werden damit um 0,2 Prozent leicht vermindert, dies allerdings bei einem vom Bund erwarteten Strukturwandel von jährlich 2,6 Prozent. Der Schweizerische Bauernverband wehrt sich gegen den Zahlungsrahmen der AP 2011. Der bisherige Rahmenkredit dürfe nicht abgebaut, sondern müsse vielmehr um die Teuerung erhöht werden. Dieselbe Forderung stellen die Schweizer Milchproduzenten. Sie wollen den Zahlungsrahmen um insgesamt 1 Mrd. auf 14,5 Mrd. Franken erhöhen.

Die AP 2011 ändert somit nichts daran, dass sich die Subventionierung pro Betrieb weiter intensiviert. Dies dürfte strukturhaltend wirken, was nicht ohne negative Folgen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft bleibt. Damit dürfte der Unterstützungsbedarf ohne Gegenmassnahmen insgesamt weiter hoch bleiben. In den Jahren 2005 bis 2009 nehmen die Landwirtschaftsausgaben des Bundes noch um durchschnittlich 0,5 Prozent pro Jahr zu.

Die Ausgaben im Bereich Grundlagenverbesserung gehen gemäss Finanzplan 2007 bis 2009 nominal leicht auf

Aufteilung der Ausgaben für Volkswirtschaft nach Staatsebene (2003, in Mio. Franken)



244 Mio. Franken im Jahr 2009 zurück. Deutlich rückläufig (-13,3 Prozent pro Jahr) sind die Ausgaben im Bereich Produktion und Absatz. 2009 sollen dafür noch 431 Mio. Franken ausgegeben werden. Um die zu erwartenden WTO-Verpflichtungen umzusetzen, sollen die bei der Marktstützung abzubauenen Mittel im Rahmen der AP 2011 zu den Direktzahlungen umgelagert werden. Auf Di-

rektzahlungen und soziale Massnahmen werden 2009 etwa 77 Prozent der landwirtschaftlichen Ausgaben entfallen. Zwischen 2005 und 2009 kommt dieser Bereich auf eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate

„Die Landwirtschaftsausgaben werden hauptsächlich über drei Zahlungsrahmen für die Jahre 2004 bis 2007 in der Höhe von insgesamt rund 14 Mrd. Franken gesteuert.“

von 4,0 Prozent. Für Direktzahlungen (Allgemeine und ökologische Direktzahlungen) muss der Bund 2009 die Summe von 3 Mrd. Franken aufwenden, 22 Prozent mehr als im Jahr 2005.

Für die **übrigen Bereiche** des Aufgabengebiets Volkswirtschaft (Forstwirtschaft, Industrie/Gewerbe/Handel, Tourismus, Energie) werden im Finanzplan 2007 bis 2009 des Bundes Mittel von jährlich zwischen 0,7 Mrd. und 0,8 Mrd. Franken vorgesehen – mit einer leicht steigenden Tendenz von durchschnittlich 1,5 Prozent pro Jahr. Hauptgründe für die leichte Zunahme sind: die schrittweise Erhöhung der Mittel für die Technologie- und Innovationsförderung (KTI), neue Ausgaben für die Entschädigung von kantonalen Inspektoren (Entsendegesetz) und für die Bekämpfung der Schwarzarbeit. Die Darlehenshilfe an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit läuft Ende 2007 aus. Der Tourismuswerbeorganisation Schweiz Tourismus wird für die Jahre 2005 bis 2007 ein Rahmenkredit von insgesamt 138 Mio. Franken gewährt. Eine weitere indirekte Unterstützung des Tourismus besteht in der Ver-

längerung des Mehrwertsteuersondersatzes für die Hotellerie im Rahmen der neuen Finanzordnung. Weiterhin ist mit Forderungen politisch linker und grüner Kreise nach einer verstärkten Unterstützung der erneuerbaren Energien mittels einer neuen Abgabe zu rechnen.

Die Exportrisikogarantie (ERG) soll zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes modernisiert und zu einer umfassenden Exportrisikoversicherung (SERV) ausgeweitet werden. Ehemals staatliche Einflussbereiche, für welche die ERG ursprünglich konzipiert war, sind in den Entwicklungs-, Schwellen- und Transitionsländern in den Privatsektor übergegangen. Aus diesem Grund hält die Wirtschaft die Abdeckung des privaten Käuferrisikos, wie dies auch staatliche ERG-Institutionen im Ausland tun, für immer wichtiger. Zudem gibt es für langfristige Finanzierungen keinen privaten Versicherungsmarkt in der Schweiz. Als Leitgrundsätze der Revision werden die langfristige Selbstfinanzierung sowie ein Versicherungsangebot als Ergänzung zur Privatwirtschaft verankert. Die neue Versicherung soll dem Bund keine neuen Finanzlasten aufbürden. Das Geschäft befindet sich zurzeit in der Differenzbereinigung der eidgenössischen Räte. Letztlich trägt aber der Staat und damit der Steuerzahler das Risiko von Zahlungsausfällen

Nicht zu verwechseln mit der SERV ist die Exportförderung. Mit einem Zweijahreskredit von 34 Mio. Franken wird die Osec Business Network Switzerland alimentiert. Die Osec unterstützt vor allem kleine und mittlere Export-

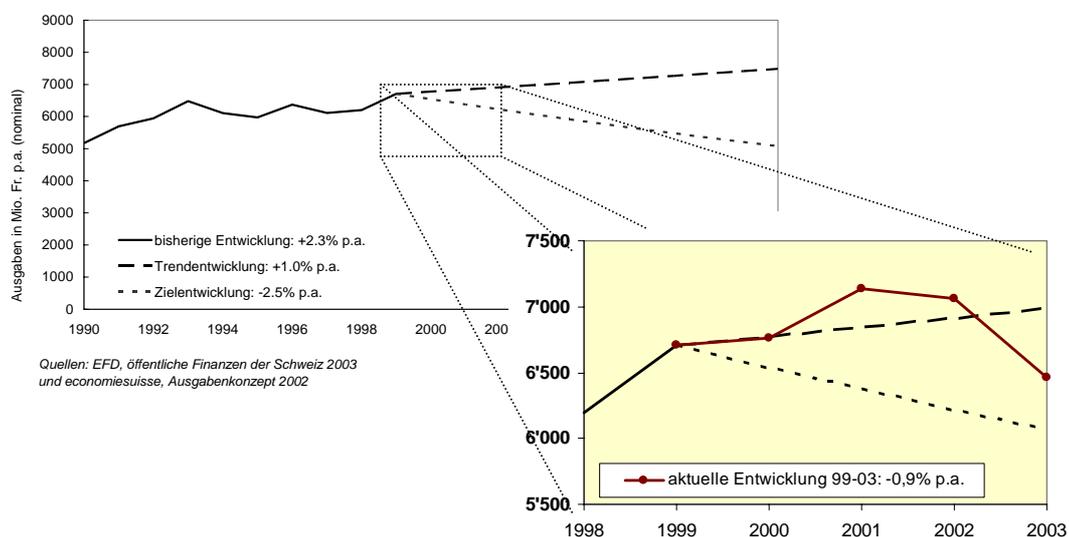
unternehmen bei ihren Tätigkeiten und deren Ausbau im Ausland.

Die Regionalpolitik soll nach dem Willen des Bundesrats eine innovative Stossrichtung erhalten. Dafür will er rund 70 Mio. Franken jährlich zur Verfügung stellen. Die Förderung von Einzelbetrieben soll künftig unterlassen werden. Stattdessen dürfen „innovative Netze“ auf einen finanziellen Zustupf hoffen. Zu denken ist etwa an gemeindeübergreifende Projekte wie z.B. Tourismuskonzepte oder an überbetriebliche Partnerschaften zur Förderung von Innovationen. In der Regel will der Bund nur noch Anschubfinanzierung in Form einer Einmalzahlung gewähren. Ferner soll sich das Augenmerk nicht mehr einseitig auf die Berggebiete richten, sondern auf die ganze Schweiz, mit einem stärkeren Fokus auf die Agglomerationen. Gleichzeitig bildet die Ausschüttung von Mitteln an ländliche Regionen Teil des Konzepts. Ob die neue Regionalpolitik zu einem effizienten Mitteleinsatz führt, ist ungewiss. Das Ziel-Mittel-System ist vage. Ausserdem sind die Schnittstellen zur Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) und den sektoralen Politiken ungenügend definiert. Es ist fraglich, ob es neben der NFA noch eine separate Regionalpolitik braucht.

Die Ausgaben für die Bereiche Landwirtschaft und „übrige Volkswirtschaft“ sollen gemäss Finanzplan 2007 bis 2009 um durchschnittlich 0,5 bzw. 1,5 Prozent pro Jahr zunehmen.

„Im Zeitraum 1999 bis 2003 machte der Ausgabenrückgang im Bereich Volkswirtschaft durchschnittlich 1 Prozent pro Jahr aus. Dies liegt unter der Trendentwicklung, aber über der Zielentwicklung.“

Entwicklung der Ausgaben für den Bereich Volkswirtschaft: gelbe Karte 1999 bis 2003



Gelbe Karte für die effektive Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben für das Aufgabengebiet Volkswirtschaft gingen 2002 gegenüber dem Vorjahr um 1,1 Prozent zurück. 2003 sanken sie um 8,4 Prozent. Im Zeitraum 1999 bis 2003 machte der Ausgabenrückgang durchschnittlich 1,0 Prozent pro Jahr aus. Diese Abnahme liegt unter der im „Ausgabenkonzept“ angenommenen Trendentwicklung von jährlich +1,0 Prozent, aber über der Zielentwicklung von -2,5 Prozent pro Jahr. Somit ist eine gelbe Karte zu vergeben. Die Ausgabenentwicklung 1999 bis 2003 liegt unter jener in den 90er-Jahren mit jährlichen Mehraufwendungen von 2,9 Prozent.

Der geringe Ausgabenrückgang 2002 beruht auf gegenläufigen Entwicklungen. Mehraufwendungen für die Landwirtschaft (Mehrausgaben beim Bund zur Bewältigung der Krise auf dem Milchmarkt im Zusammenhang mit der provisorischen Nachlassstundung der Swiss Dairy Food AG und der Behebung von Liquiditätsproblemen bei Käsehandelsfirmen) werden durch Minderausgaben für die Forstwirtschaft („Lothar“-Effekt 2000/2001) fast kompensiert. Deutlich geringere Ausgaben als im Vorjahr verzeichnet der Bereich Energie (tiefere Ausgaben für die Förderung der Energie- und Abwärmenutzung), was durch die Zunahme beim Posten „Übriges“ (Dotationskapitalerhöhungen) nicht ausgeglichen wird. Die Ausgaben für Tourismus sowie für Industrie, Gewerbe, Handel zeigen gegenüber dem Vorjahr keine grossen Abweichungen. 2003 verzeichnet die Tourismusförderung ein leichtes Plus im Vergleich zum Vorjahr. Für alle anderen Unterposten wurde weniger ausgegeben, in erster Linie beim Posten „Übriges“. Der Rückgang beim Hauptbereich Landwirtschaft beträgt auf hohem Niveau 3,3 Prozent. Dies ist hauptsächlich auf geringere Ausgaben des Bundes für die Preis- und Absatzsicherung zurückzuführen. 2002 waren sie wegen der Bewältigung der Krise im Milchsektor deutlich höher. Beim Bereich Industrie, Gewerbe, Handel fiel der geringere Aufwand für die Technologie- und Innovationsförderung ins Gewicht, bei der Energie tiefere Investitionsbeiträge für die Energie- und Wärmenutzung.

Die aktuelle Ausgabenentwicklung beim Aufgabengebiet Volkswirtschaft folgt nicht dem Zielpfad. Die im „Ausgabenkonzept“ empfohlenen Leitlinien (siehe nächster Absatz) bilden deshalb weiterhin die Leitplanken für Reformen, die eine nachhaltige Finanzpolitik ermöglichen. Werden die im „Ausgabenkonzept“ skizzierten Leitlinien und Massnahmen umgesetzt, so sollte es möglich sein, die Ausgaben für das gesamte Aufgabengebiet Volkswirtschaft um durchschnittlich 2,5 Prozent pro Jahr zu senken.

Wie will das „Ausgabenkonzept“ die Entwicklung der Ausgaben für den Bereich Volkswirtschaft auf einen nachhaltigen Pfad bringen?

Die sechs wichtigsten Massnahmen

- Der Reformprozess in der Landwirtschaft muss zu einer weiteren Strukturbereinigung führen (weniger, dafür grössere und ökologischere Betriebe). Da die durchschnittliche Subventionssumme pro Betrieb seit 1990 bereits massiv gewachsen ist, darf sie nominell nicht weiter ansteigen.
- Schrittweiser Abbau der Preis- und Absatzsicherungen. Im Interesse einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft gilt es dabei offensiv vorzugehen und nicht zuzuwarten, bis die Schweiz auf externe Entwicklungen (WTO, EU) reagieren muss. Die gegenseitigen Marktzutrittsmöglichkeiten sind zu erhöhen sowie Zölle und Schwellenpreise zu reduzieren.
- Direktzahlungen wettbewerbskonformer und strukturneutraler gestalten und im Sinne der NFA teilweise entflechten. Daher sind die Bezugsgrössen und ihre Auswirkungen permanent zu überprüfen. Zudem sind die Anforderungen an Umwelt-, Tier- und Naturschutz als Voraussetzung allgemeiner Direktzahlungen zu verschärfen.
- Effizienterer Mitteleinsatz bei der Grundlagenverbesserung. Strukturhemmende Bestimmungen im Boden-, Pacht- und Raumplanungsrecht sind zu beseitigen.
- In der Forstwirtschaft Fokussierung der finanziellen Mittel des Staates auf Schutzmassnahmen vor Naturereignissen.
- Straffung staatlicher Darlehen, Bürgschaften und Zinskostenbeiträge an Hotellerie und Gewerbe, um die öffentliche Hand vor möglichen Altlasten zu schonen und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Branchen zu vermeiden. Keine Subventionen mit Struktur erhaltendem Charakter. Anzustreben ist ein strikt nach betriebswirtschaftlichen Kriterien ausgerichtetes System: selbsttragend, ohne Subventionen und mit subsidiärem Charakter.

Leitlinien: Strukturwandel bei offeneren Märkten

Die Reform in der Landwirtschaft muss entschlossen weitergeführt und beschleunigt werden. Im Interesse der Konsumenten und der übrigen Wirtschaft kommt die schweizerische Landwirtschaft nicht umhin, sich noch stärker am Markt auszurichten und nach aussen zu öffnen. Denn durch die internationale Entwicklung (WTO, EU) zeichnen sich eine weitere Marktöffnung und ein weiter steigender Konkurrenzdruck ohnehin ab. Mit geringeren Schutzmassnahmen gegenüber ausländischen Produkten

leistet die Schweiz auch einen wichtigen Beitrag zur Integration von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft. Der Reformprozess in der Landwirtschaft muss deshalb zu einer weiteren Strukturanpassung führen, wobei sich die Struktur aufgrund der Markterfordernisse und nicht aufgrund vorgegebener Leitbilder herausbilden muss (weniger, dafür grössere und ökologischere Betriebe, mehr Nebenerwerbsbetriebe oder neue Betriebsgemeinschaften usw.). Falls diese Entwicklung soziale Härtefälle zur Folge hat, sollten Mittel für zeitlich befristete soziale Begleitmassnahmen eingesetzt werden. Mit dem zu erwartenden Rückgang der Betriebszahl ist aber insges-

amt eine entsprechende proportionale Anpassung der nominellen Landwirtschaftssubventionen anzustreben. Langfristig sollte vollständig auf direkte Marktinterventionen verzichtet werden. Die nicht marktgängigen, standortgebundenen Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Gesellschaft sollen weiterhin durch Direktzahlungen abgegolten werden. Die Höhe und auch die Modalitäten dieser Zahlungen müssen periodisch überprüft und angepasst werden. Der Verfassungsauftrag (Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen) und die aus ihm abgeleiteten Instrumente sind auf Relevanz und Wirksamkeit zu überprüfen. Insbesondere der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung ist kritisch zu hinterfragen sowie auch deren finanzpolitischen Konsequenzen. Es ist sicherzustellen, dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft zu den tiefstmöglichen volkswirtschaftlichen Kosten erbracht werden. Grundsätzlich ist noch stärker darauf zu achten, dass nur die Produktion öffentlicher Güter abgegolten wird. So müssen Ökoprodukte nicht subventioniert werden, sondern die Abgeltung hat über den Markt zu erfolgen. Der Staat fördert die ökologische Produktion am besten, wenn er für eine vernünftige, WTO-kompatible Produkte- und Herkunftsdeklaration sorgt und so dem Konsumenten die Wahl ermöglicht.

Das Ziel im Bereich Forstwirtschaft besteht darin, den Wald in seiner Fläche zu erhalten und als naturnahe Lebensgemeinschaft zu bewahren. Darüber hinaus soll der Wald vor Naturgefahren schützen und als Faktor in der Klimapolitik berücksichtigt werden. Dabei ist die Rolle des Staates auf das Notwendigste zu reduzieren und eine stufengerechte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen anzustreben.

Im Energiebereich haben zur Verfolgung der Umweltziele freiwillige Massnahmen der Wirtschaft und der betroffenen Kreise den Vorrang. Der Einsatz von öffentlichen Mitteln muss sich im Wesentlichen auf Koordinationsaufgaben beschränken und ist in Grenzen zu halten.

Um die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und Verzerrungen zwischen einzelnen Branchen zu vermeiden, ist von Struktur erhaltenden Massnahmen und Staatsinterventionen in den Bereichen

Industrie/Gewerbe/Handel und Tourismus abzusehen. Regionalpolitische Instrumente der Strukturpolitik sind durch Massnahmen im Rahmen der NFA abzulösen. Namentlich bezüglich

„Im Interesse einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft gilt es offensiv vorzugehen und nicht zuzuwarten, bis die Schweiz auf externe Entwicklungen (WTO, EU) reagieren muss.“

Technologieförderung, Tourismus, Regionalwirtschaft, Exportversicherung und Kantonalbanken sind ordnungspolitische Grundsätze zu beachten. Nur so kann der Steuerzahler auch vor finanziellen Altlasten geschützt werden. Bei postalischen Leistungen soll der Staat weiterhin Mindestanforderungen für die Sicherstellung der Grundversorgung definieren. Diese muss aber nicht zwingend von einem staatlichen Unternehmen, sondern kann auch durch Konkurrenten oder Partner der Post erbracht werden. Regionalpolitisch motivierte Anliegen, die über eine wirtschaftlich gerechtfertigte Grundversorgung hinausgehen, sind – dank der durch die NFA erweiterten Finanzautonomie – direkt von den interessierten öffentlichen Körperschaften zu tragen.

Kommentar

Für die Jahre 2008 bis 2011 schlägt der Bundesrat in seiner Botschaft zur Agrarpolitik 2011 leicht weniger Bundesmittel vor als bisher. Die Stabilisierung der nominellen Gesamtausgaben für die Landwirtschaft stellt ebenso wie der weitere Abbau direkter Markteingriffe einen Fortschritt dar, geht jedoch zu wenig weit. Die Subventionierung pro Betrieb wird trotz des Strukturwandels weiter steigen: Geht der Strukturwandel im bisherigen Ausmass weiter, dürfte die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe von heute ungefähr 64'000 auf unter 54'000 im Jahr 2011 abnehmen. Parallel dazu wird die Subventionierung pro Betrieb von heute gut 67'000 Franken auf rund 70'000 Franken zunehmen. Die Schere Anzahl Betriebe/Unterstützung pro Betrieb wird sich somit weiter öffnen.

Dass das nicht sein muss, zeigt eine aktuelle Studie des Instituts für Agrarwirtschaft der ETH Zürich. Die Studie legt dar, dass mit besseren Strukturen und angepassten Instrumenten die verfassungsmässigen Aufgaben der Schweizer Landwirtschaft günstiger und wirksamer erfüllt werden können (vgl. „dossierpolitik“, „Teure und unwirksame Massnahmen zur dezentralen Besiedlung“, Nr. 38, 2005). Voraussetzung wären angepasste Betriebsstrukturen, d.h. grössere Flächen pro Betrieb. Hier wären massgebliche Verbesserungen möglich, ohne dass der landwirtschaftliche Verfassungsartikel und die Multifunktionalität der Schweizer Landwirtschaft in Frage gestellt würden. Gerade was den Bereich der dezentralen Besiedlung angeht, zeigt die Studie, dass hier Mittel in grossem Umfang – es wird von rund 700 Mio. Franken jährlich ausgegangen – an ihrem Ziel vorbeigehen. Ein Wegfall dieser Mittel hätte keine Einbussen bei der dezentralen Besiedlung zur Folge. Der mit diesen Mitteln geförderte Erhalt kleinbetrieblicher Strukturen ist nicht nur unwirtschaft-

lich, er entbehrt auch der verfassungsmässigen Grundlagen.

Die Diskussion um die Botschaft zur Agrarpolitik 2011 bietet eine gute Gelegenheit, die heute eingesetzten agrarpolitischen Massnahmen und Mittel und insbesondere das an zu viele Ziele gekoppelte und stark ineffiziente System der Direktzahlungen umfassend zu überprüfen. Leider ist der Bundesrat nur sehr beschränkt bereit, diese Diskussion

„Die Diskussion um die Botschaft zur Agrarpolitik 2011 bietet eine gute Gelegenheit, die heute eingesetzten agrarpolitischen Massnahmen und Mittel und insbesondere das an zu viele Ziele gekoppelte und stark ineffiziente System der Direktzahlungen umfassend zu prüfen.“

offensiv anzugehen. Im Interesse einer tragfähigen Zukunftsperspektive für die Schweizer Landwirtschaft, aber auch im Sinn einer möglichst effizienten und wirksamen Verwendung von knappen

Steuermitteln muss die laufende Agrarreform genutzt werden, um die entsprechenden Anpassungen unbedingt vorzunehmen. Eine Reduktion des vorgeschlagenen Zahlungsrahmens 2008 bis 2011 um 3 Mrd. Franken über vier Jahre ist vor diesem Hintergrund nicht nur finanzpolitisch wünschbar, sondern mit Blick auf die Ineffizienzen im Bereich der agrarischen Strukturhaltung – insbesondere beim Beitrag zur dezentralen Besiedlung – auch mit den verfassungsmässigen Zielen und Aufgaben der Schweizer Landwirtschaft gerechtfertigt.

In welche Richtung die Reise gehen kann, zeigt die derzeit in beiden Räten hängige Motion Schweiger/Kaufmann, „Strukturreformen. Landwirtschaft“ (05.3359/05.3429). Die Motion verlangt eine Änderung des Systems der Direktzahlungen, das heisst eine Anhebung der Kriterien zur Beitragsberechtigung (vgl. dazu auch die Motion Schwaller/Leu, „Entstaatlichung der Landwirtschaft“, 04.3481/04.3517). Zudem sollen der Verfassungsauftrag bzw. die aus ihm abgeleiteten Instrumente auf Relevanz und Wirksamkeit überprüft werden. In Bezug auf alle diese Anliegen weist die Vorlage des Bundesrats Defizite auf. Die grundsätzliche Problematik, dass es zwischen den agrarpolitischen Zielen und den Instrumenten, mit denen sie

erreicht werden sollen, Ineffizienzen gibt, wird mit der Agrarpolitik 2011 nicht gelöst. Einzig der Motionsforderung nach mehr Freiraum auf dem Gebiet der Raumplanung, des Boden- und des Pachtrechts sowie nach Abbau der überrissenen Agrarbürokratie kommt die Agrarpolitik 2011 etwas entgegen. So soll die Aufnahme von Nebenerwerbstätigkeiten – im Vordergrund steht der Agrotourismus – erleichtert werden. Kontrollen sollen zudem koordiniert und die Administration soll vereinfacht werden. Zu begrüssen ist ferner die weitgehende Abschaffung der Exportsubventionen.

Auch um den Druck an der Preisfront aufzufangen, kommt die Landwirtschaft um einen weiteren Strukturwandel hin zu grösseren Betrieben sowie um verstärkte unternehmerische Initiative nicht herum. Nicht zu Unrecht kritisiert der Schweizerische Bauernverband, der Bundesrat habe es versäumt, griffige Massnahmen zur Senkung der Produktionskosten vorzuschlagen. Die vorgesehene Senkung der Futtermittelzölle ist diesbezüglich ein Schritt in die richtige Richtung.

Im Bereich Tourismus sowie Industrie/Gewerbe/Handel liegt gemäss „Ausgabenkonzept“ ebenfalls Sparpotenzial. Es geht darum, ordnungspolitisch problematische Subventionen mit Struktur erhaltendem Charakter abzubauen. Die Neuordnung des Finanzausgleichs trägt den regionalen Besonderheiten Rechnung. Eine Vervielfachung regionalpolitischer Instrumente ist zu vermeiden. ER

Rückfragen:

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

frank.marty@economiesuisse.ch