

Direktzahlungssystem für die Landwirtschaft: Ziele verfehlt

dossierpolitik

27. Juni 2011

Nummer 5

Weiterentwicklung Direktzahlungen. Im Jahr 1993 erhöhte die Schweiz die Direktzahlungen an die Landwirtschaft massiv. Grund für die Einführung dieses Systems an Direktzahlungen war die Reduktion des Grenzschatzes, der im Rahmen der Uruguay-Runde von der WTO beschlossen wurde. Nach rund 20 Jahren soll nun das in die Jahre gekommene Direktzahlungssystem erneuert werden. Diese sogenannte Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems soll die erheblichen Ineffizienzen beseitigen, indem die Entschädigungen an die Landwirtschaft stärker als bisher an die Leistungen gebunden werden.

Position economiessuisse

► economiessuisse begrüsst die grundsätzliche Stossrichtung der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems für die Landwirtschaft. Der Vorschlag des Bundesrats wird aber seinen eigenen Ansprüchen nicht gerecht. Der grösste Ausgabenposten, nämlich die neuen Flächenbeiträge für die «Versorgungssicherheit», lässt sich mit keinem Verfassungsziel begründen.

► economiessuisse fordert, nicht verfassungsgemässe «schädliche» Subventionen konsequent zu eliminieren und in Leistungszahlungen für die Erreichung von Verfassungszielen umzulagern; beispielsweise zugunsten der Berglandwirtschaft.

► Die vorgeschlagene Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems führt zu keiner Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. Das Budget 2014–2017 muss so gekürzt werden, dass nur die Erfüllung echter Verfassungsziele finanziell entgolten wird.

Mangelnde Zielerreichung des heutigen Systems

► Für besondere Leistungen, die der gesamten Gesellschaft dienen, soll die Landwirtschaft entschädigt werden.

Die gesellschaftlichen Aufgaben der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft stellt neben den Produkten für den Markt auch gemeinwirtschaftliche Leistungen her. Von diesen positiven Externalitäten profitiert die ganze Bevölkerung, aber auch viele weitere Wirtschaftszweige wie der Tourismus. Es besteht ein gesellschaftlicher Konsens darüber, dass diese besonderen Aufgaben auch von der Gesellschaft entschädigt werden sollten. Doch welche Aufgaben sind dies genau; und was ist der finanzielle Gegenwert dieser erbrachten Leistungen?

Die Verfassung (BV Art. 104) sieht für die Schweizer Landwirtschaft folgende Aufgaben vor:

- Eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion
- Die sichere Versorgung der Bevölkerung
- Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft
- Die dezentrale Besiedelung des Landes
- Die Erfüllung multifunktionaler Aufgaben, insbesondere:
 - der ökologische Leistungsnachweis;
 - die Förderung von Produktionsformen, die wirtschaftlich lohnend und die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind;
 - Schutz der Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.

► Die Landwirtschaftsausgaben sind mit in der Verfassung festgelegten Zielen verknüpft. Doch inwiefern werden diese überhaupt erreicht?

Dieser Auftragskatalog deckt sich mit den Argumenten von Politikerinnen und Politikern und Befürwortenden, wenn es darum geht, die Landwirtschaftsausgaben zu begründen. Er ist also die Messlatte, an der die Agrarpolitik des Bundes gemessen werden muss. Dabei stellen sich insbesondere zwei Fragen, nämlich diejenige der Effizienz sowie die der Effektivität innerhalb der Landwirtschaft: Inwieweit werden die Verfassungsziele erreicht? Und wie effektiv ist der Einsatz der dafür eingesetzten Bundesmittel?

► Das Fazit des Weissbuchs «Landwirtschaft Schweiz» ist ernüchternd.

In ihrem Weissbuch «Landwirtschaft Schweiz»¹ sind die Autoren Andreas Bosshard, Felix Schläpfer und Markus Jenny unter anderem diesen Fragen auf den Grund gegangen. Ihr Fazit ist ernüchternd. Im Folgenden wollen wir kurz die einzelnen Punkte durchgehen, die von den Autoren akribisch zusammengetragen wurden. Der Einfachheit halber gruppieren wir die einzelnen Aufträge in vier Kategorien: 1. Wirtschaftlichkeit, 2. Versorgungssicherheit, 3. Ökologie und 4. Kulturlandschaft und dezentrale Besiedelung.

1. Wirtschaftlichkeit (Ausrichtung auf den Markt)

► Die Schweizer Landwirtschaft hängt enorm stark von den Direktzahlungen ab: Ihre Nettoeinnahmen sind nahezu gleich null.

Ohne die 2,8 Milliarden Franken Direktzahlungen wären die Nettoeinnahmen der Landwirtschaft praktisch bei null. So sind die Kosten im Ackerbau bei etlichen Betrieben in der Schweiz rund drei bis vier Mal höher als beispielsweise im süddeutschen Raum, also unter vergleichbaren natürlichen Produktionsbedingungen. Die Schweizer Bauern achten stark darauf, dass die Einkommensli-

¹ Bosshard, A., F. Schläpfer und M. Jenny, 2010, Weissbuch Landwirtschaft Schweiz, Analysen und Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik, Bern: Haupt Verlag.

mite für den Bezug von staatlichen Subventionen nicht überschritten wird. Denn das Direktzahlungssystem bestraft Erfolg: Erzielt ein Landwirt ein höheres Einkommen, werden ihm die Subventionen gekürzt. Der einfachste Weg, dies zu verhindern, ist die Reinvestition der Einnahmen in Maschinen und andere Vorleistungen, selbst wenn diese aus betriebswirtschaftlichen Gründen gar nicht rentieren. Zwar wird ein Landwirtschaftsbetrieb im internationalen Vergleich dadurch weniger wettbewerbsfähig, aber er sichert sich die maximale Subventionshöhe. Gerade im Talgebiet wird so die Produktion schnell teuer. Sieht man sich die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Brutto- und Nettoeinnahmen der letzten 20 Jahre an, so haben sich die Fremdkosten fast verdoppelt.

► Falsche Anreize verteuern die Produktion in der Schweiz. Gegen eine Öffnung und mehr Wettbewerb gibt es indessen starke politische Opposition.

Das heutige Direktzahlungssystem setzt also Anreize, Überinvestitionen vorzunehmen und das landwirtschaftliche Einkommen tief zu halten. Statt dass die mangelnde Wirtschaftlichkeit erkannt und durch bessere Anreize behoben würde, passiert politisch das Gegenteil. In der Erkenntnis, dass in den letzten Jahren nur ein kleiner Teil aller landwirtschaftlichen Betriebe und Subbranchen wettbewerbsfähig geworden sind, wird gegen eine sukzessive Öffnung der Agrarmärkte starke Opposition betrieben; dies wohl im Bewusstsein, dass eine Ausrichtung auf den Markt aufzeigen würde, dass viele Bauern – selbst diejenigen mit guten Produktionsbedingungen – immer noch nicht konkurrenzfähig sind.

► Die Ernährungssouveränität der Schweiz ist mehr Mythos als Realität: Sie sollte nicht mit der Versorgungssicherheit verwechselt werden.

2. Versorgungssicherheit (Ernährungssouveränität)

In der politischen Debatte wird derzeit häufig Versorgungssicherheit mit Ernährungssouveränität gleichgesetzt. Die Ernährungssouveränität der Schweiz ist jedoch mehr Mythos als Realität. Der Selbstversorgungsgrad liegt heute bei rund 60 Prozent; bei pflanzlichen Produkten etwa bei 40 Prozent und bei tierischen bei rund 95 Prozent.² Diese Zahlen suggerieren, dass bei einem Importstopp die Bevölkerung in diesem Ausmass versorgt werden könnte. Dieser Schluss ist jedoch falsch. Bei einem Importstopp kämen auch keine Futtermittel in die Schweiz, die für die Tierproduktion benötigt werden. Müssten die Landwirte aber ihre Futtermittel selber anbauen, sänke der Selbstversorgungsgrad deutlich. Selbstverständlich würde der Anteil weiter einbrechen, wenn die Landwirtschaft auch die benötigte Energie selber herstellen und etwa Erdöl substituieren müsste. Je nachdem wie der Selbstversorgungsgrad also definiert wird, schwankt dieser zwischen rund 20 und 60 Prozent.

► Die Bundesverfassung schreibt keinen minimalen Selbstversorgungsgrad vor.

Ein Blick auf den Verfassungsartikel 104 im Abschnitt auf Seite 1 zeigt zudem, dass weder ein fixer «Selbstversorgungsgrad» noch «Ernährungssouveränität» zum Auftrag der Agrarpolitik gehören. Vielmehr wird in der Verfassung die Versorgungssicherheit gefordert. Während der Selbstversorgungsgrad lediglich den Anteil der inländischen Produktion am Kalorienverbrauch der Schweiz misst, ist die Versorgungssicherheit ungleich bedeutender: Versorgungssicherheit bedeutet eine Garantie, dass die Nahrungsmittelversorgung in «schwierigen» Zeiten sichergestellt werden kann.

► Der heutige Zustand der Schweizer Landwirtschaft schafft in Tat und Wahrheit keine Versorgungssicherheit.

Der Unterschied zwischen «Selbstversorgungsgrad» und Versorgungssicherheit zeigt sich im Rahmen der Diskussionen um ein Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich. Durch ein solches Abkommen könnte der wie auch immer berechnete «Selbstversorgungsgrad» leicht sinken. Doch die Versorgungssicherheit würde aufgrund der durch den bilateralen Vertrag festigten Handelsbeziehungen steigen. Geht man noch weiter und fragt

² Agrarbericht, 2008, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.

sich, was geschehen würde, wenn die Importwege blockiert wären, könnte die Schweiz laut den Berechnungen der Vision Landwirtschaft (bzw. siehe Hättenschwiler und Flury 2007³) ein halbes Jahr den Ausfall des Handels mit dem Ausland zu 50 Prozent verkraften. Danach müssten Rationierungen vorgenommen, die Tierproduktion stark reduziert und der pflanzliche Anbau massiv ausgebaut werden. Unter der Annahme, dass Dünger und Energie weiterhin vom Ausland verfügbar wären, kann eine Versorgungssicherheit von knapp 100 Prozent also nur dann erreicht werden, wenn sich die Landwirtschaft massiv umstrukturiert. Der heutige Zustand des Sektors und der Anteil der einzelnen landwirtschaftlichen Subbranchen schaffen de facto also gar keine Versorgungssicherheit.

▶ Allen guten Vorsätzen zum Trotz: Punkte Ökologie sind die Ziele der Landwirtschaftspolitik klar verfehlt worden.

▶ Bezüglich Ammoniakemissionen zählt die Schweiz europaweit noch immer zu den Spitzenreitern.

▶ Insgesamt ist die Situation im ökologischen Bereich von Stagnation oder gar von Rückschritt geprägt.

3. Ökologie

Die Ökologie ist ein in den letzten Jahren immer wichtiger gewordener Aspekt. Jedoch ist auch hier die Situation alles andere als befriedigend. Den jährlichen Agrarberichten des Bundes zufolge ist bei der Nachhaltigkeit keinerlei Fortschritt zu erkennen. Dies ist jedoch nicht darauf zurückzuführen, dass die Umweltziele bereits weitgehend erreicht wären. Im Gegenteil: Seit fast zehn Jahren stagniert die Entwicklung der Ökoflächen. Real nehmen die artenreichen Flächen Jahr für Jahr deutlich ab, vor allem im Sömmerungsgebiet und in den Gunstlagen des Berggebiets. Das Ziel, qualitativ gute Ökoflächen im Umfang von 65'000 Hektaren im Talgebiet zu schaffen, ist nicht einmal zu einem Viertel erreicht, die Tendenz sinkend. Entsprechend schlecht ist es um die Biodiversität im Kulturland bestellt. Die Artenvielfalt stagniert im Talgebiet auf einem sehr tiefen Niveau und im Berggebiet nimmt sie weiter ab.

Auch die Schadstoffbilanz ist wenig vorbildlich. Noch heute gelangen mehr als zwei Drittel oder 100'000 Tonnen der in der Landwirtschaft eingesetzten Hilfsstoffe pro Jahr in die Umwelt und nicht an ihren Bestimmungsort bei den Pflanzen. Bei den Ammoniakemissionen von jährlich 48'000 Tonnen gehört die Schweiz in Europa zu den Spitzenreitern, nach Holland und Belgien (bezogen auf die Fläche). Auch beim Phosphor ist die Situation unbefriedigend. Der Überschuss beträgt heute jährlich rund 6000 Tonnen oder etwa 40 Prozent der landesweit ausgebrachten Menge. Schwergewichtig stammt der grösste Anteil aus den importierten Futtermitteln sowie Phosphor-Mineraldünger. Der überschüssige Phosphor gelangt zum grossen Teil in Flüsse und Seen, die heute deshalb teilweise künstlich belüftet werden müssen.

Seit der Einführung der neuen Agrarpolitik vor rund 15 Jahren stagniert die Situation im Umweltbereich oder ist rückläufig.⁴ Die ökologischen Verhältnisse der ausländischen Agrarflächen, die für den importierten Dünger notwendig sind, sind dabei noch gar nicht mitgerechnet. Die hohe Fleischproduktion (und die importierten Futtermittel) der Schweiz erfordern ausländische Flächen von rund 200'000 bis 250'000 Hektaren Land. Das entspricht in etwa der gesamten offenen Ackerfläche der Schweiz. Auch bei der Ökologie kann somit gegenwärtig keinesfalls von einer befriedigenden Situation gesprochen werden.

³ Hättenschwiler P. und C. Flury, 2007. Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung, in: Agrarforschung 14(11-12): 554-559.

⁴ Peter, S., M. Hartmann und W. Hediger, 2006, Neuberechnung der landwirtschaftlichen Emissionen umweltrelevanter Stickstoff-Verbindungen. ETH Zürich, Institut für Agrarwirtschaft.

► Durch die finanzielle Unterstützung von Nebenerwerbstätigkeiten von Bauern wird das lokale Gewerbe benachteiligt.

► Die Kernziele der Agrarpolitik werden heute nicht oder nur in beschränktem Mass erreicht.

► Die Schweizer Landwirtschaft wird nicht nur über Direktzahlungen finanziert. Einen erheblichen Beitrag leisten auch die Konsumentinnen und Konsumenten, die höhere Preise zahlen.

► Heute gibt der Bund jährlich 2,8 Milliarden Franken für die Direktzahlungen aus.

► Der Grundbeitrag für jede Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt 1040 Franken pro Jahr.

4. Kulturlandschaft und dezentrale Besiedelung

Bei der Kulturlandschaft geht es um die Offenhaltung der Flächen. Bei der dezentralen Besiedelung handelt es sich um ein nationales Strukturziel, die Entvölkerung gerade peripherer Gebiete zu stoppen. Da laut dem Bund die Landwirtschaft die dezentrale Besiedelung nicht alleine sicherstellen kann und auf eine funktionierende Wirtschaft im ländlichen Raum angewiesen ist, beinhaltet dieser Aspekt auch die Unterstützung grundlegender Infrastruktur sowie Nebenerwerbsmöglichkeiten der Bauern. Dies ist insofern problematisch, da durch die finanzielle Unterstützung der Bauern für den Nebenerwerb Wettbewerbsverzerrungen entstehen, die dem örtlichen Gewerbe schaden. So bestehen durch die landwirtschaftlichen Subventionen vielfach ungleich lange Spiesse. Trotz der Unterstützung hat die Landwirtschaftsfläche in den letzten Jahren markant abgenommen: Pro Sekunde gehen 1,27 Quadratmeter Landwirtschaftsland verloren. Das Talgebiet ist vornehmlich von einer kontinuierlichen Überbauung betroffen, das Berggebiet von einer stetigen Nutzungsaufgabe.

Fazit

Das generelle Fazit ist also ernüchternd. Alle hier aufgeführten Kernziele der Agrarpolitik werden nicht oder nur in beschränktem Mass erreicht. Die landwirtschaftliche Effektivität und der Zielerreichungsgrad sind demnach tief. Anders ausgedrückt: Die in der Verfassung vorgeschriebenen Ziele werden nicht umgesetzt. Wir wollen im Folgenden kurz darauf eingehen, woran das liegen könnte. Klar erscheint jetzt schon, dass die Anreizstrukturen offensichtlich falsch gesetzt sind.

Ein kurzer Überblick über die Kosten der Landwirtschaft

Bei einer tiefen Effektivität (Zielerreichung) ist in der Regel auch die Effizienz (Zielerreichung im Verhältnis zu den Ausgaben) nicht befriedigend. Dennoch wollen wir hier kurz einen kleinen Überblick geben, wo und in welcher Höhe für die Schweizer Steuerzahlenden Kosten anfallen. Es gibt grundsätzlich drei Richtungen, aus denen die Gelder für die Bauern kommen: a) Direktzahlungen, die gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft abgelten, b) allgemeine Beiträge für Marktstützungen, Forschung und Soziales sowie c) erhöhte Preise der Schweizer Nahrungsmittel im Vergleich zum umliegenden Ausland. Schwergewichtig wird die Landwirtschaft durch die Direktzahlungen finanziert. Aber auch die Zahlungen der Konsumentinnen und Konsumenten stellen einen hohen Beitrag dar.

Direktzahlungen

Von den insgesamt jährlich rund vier Milliarden Franken, die der Bund für die Landwirtschaft ausgibt, entfallen 2,8 Milliarden auf die Direktzahlungen. Man kann diese in allgemeine Zahlungen (etwa 80 Prozent) und ökologische Zahlungen (rund 20 Prozent) einteilen.

Es gilt bei den allgemeinen Direktzahlungen zu unterscheiden zwischen Beiträgen, die pro Fläche entrichtet werden, und solchen, die an Nutztiere (Rinder, Ziegen, Schafe usw.) gekoppelt sind. Ebenfalls kann zwischen Hügel-, Berg- und Talgebiet unterschieden werden. Für jede Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche zahlt der Bund dem Bewirtschafter einen jährlichen Grundbeitrag von 1040 Franken. Handelt es sich um Ackerland oder Dauerkulturen, werden zusätzlich 640 Franken bezahlt. Ausgewählte Kulturen wie beispielsweise Raps oder Zuckerrüben erhalten gar 1000 bis 1900 Franken. Steile Flächen werden zudem mit zusätzlichen 410 bis 620 (Reben 1500 bis 5000) Franken entschädigt.

► Für eine erwachsene Kuh erhält ein Viehhalter pro Jahr bis zu 2510 Franken aus der Bundeskasse.

Für (Raufutter verzehrende) Nutztiere erhält der Bauer pro Grossvieheinheit (GVE) 450 bis 690 Franken. Diese Beiträge steigen weiter an, wenn erschwerende Bedingungen hinzukommen. Je nach Zone erhält der Landwirt zusätzlich zwischen 300 (Hügelzone) und 1230 (Bergzone IV) pro GVE (Weissbuch Landwirtschaft Schweiz 2010, S. 42). Auch das Tierwohl wird entgolten: Tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) erhalten Zuschüsse von 90 bis 280 Franken, regelmässiger Auslauf (RAUS) wird pro GVE mit 155 bis 360 Franken entschädigt. Schliesst man weitere Beiträge für die Sömmerung (330 Franken pro Sommer) mit ein, so kann beispielsweise für eine erwachsene Kuh bis zu 2510 Franken vom Bund kassiert werden.

► Für ökologische Leistungen werden zahlreiche Beiträge bezahlt: Für extensiv genutzte Wiesen, für Hecken, für Hochstamm-bäume oder für die räumliche Vernetzung solcher Flächen.

Bei den ökologischen Direktzahlungen werden extensiv genutzte Wiesen, Streuflächen, Hecken, Feld- und Ufergehölze je nach Zone mit 450 bis 2500 Franken pro Hektare und Jahr entschädigt. Bei Brachen, Ackerschonstreifen und Säumen liegen die Beiträge bei 1300 bis 2800 Franken. Jeder Obstbaum (Hochstamm) erhält 15 Franken pro Jahr. Die extensive Produktion von Getreide und Raps wird durch Extenso-Beiträge mit 400 Franken entschädigt, der biologische Landbau mit 200 bis 1350 Franken pro Hektare und Jahr. Zudem gibt es Geld für räumliche Vernetzung ökologischer Ausgleichsflächen: Je nachdem zwischen 300 bis 2000 Franken pro Hektare für die Qualität, 300 bis 1000 Franken pro Hektare für die Vernetzung, zusätzlich 30 Franken für Hochstamm-bäume sowie einen Vernetzungszuschlag von fünf Franken pro Baum und Jahr.

► Auch die Kantone lassen sich die Unterstützung der Landwirtschaft insgesamt rund eine Milliarde Franken pro Jahr kosten.

Weitere Beiträge

Neben den Direktzahlungen wird die Schweizer Landwirtschaft aber auch noch anderweitig unterstützt. Für Marktstützungen (d.h. Absatzförderung, Ein- und Ausfuhr, Milchwirtschaft, Viehwirtschaft, Pflanzenbau und Weinwirtschaft), Grundlagenverbesserung, Soziales und Forschung werden zusätzlich rund eine Milliarde Franken eingesetzt. Neben den Unterstützungen des Bundes sind auch die Kantone aktiv, die sich die Landwirtschaft eine weitere Milliarde Franken pro Jahr kosten lassen.

Schliesslich zahlen auch die Konsumentinnen und Konsumenten einen ordentlichen Beitrag: Da die Lebensmittelpreise rund 30 Prozent höher sind als beispielsweise in der EU, fallen hier nochmals rund drei Milliarden Franken pro Jahr an.

► Direkt oder indirekt unterstützt jeder Einwohner der Schweiz die Landwirtschaft mit 1000 Franken pro Jahr.

Direktzahlungen und alle weiteren Beiträge belaufen sich so total auf rund acht Milliarden Franken (inkl. Kantone und Konsumenten). Jede Schweizerin und jeder Schweizer zahlt im Durchschnitt somit direkt oder indirekt 1000 Franken pro Jahr für die Landwirtschaft. Teilt man den Betrag durch die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe, ergibt sich pro Betrieb ein Betrag von etwa 130'000 Franken pro Jahr.

Ein Dickicht an Regulierungen

Das Schweizer Landwirtschaftssystem ist ein durch und durch reguliertes Plansystem, das weit davon entfernt ist, auch nur ansatzweise den Markt spielen zu lassen. Nicht nur das Direktzahlungssystem ist für Aussenstehende kompliziert. Darüber hinaus existieren weitere Privilegien exklusiv für Landwirte: Das bäuerliche Bodenrecht setzt den Preismechanismus für landwirtschaftliche Güter bei der Hofübergabe ausser Kraft. Der Preismechanismus ist auch beim Kauf von Landwirtschaftsland ausgeschaltet. Die Landwirtschaft wird steuerlich bevorteilt (Rückerstattung der Mineralölsteuer oder tiefere Eigenmietwerte). Auch konkurrieren Landwirte das Gewerbe. Unlängst hat der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) eine Benachteiligung gegenüber dem nichtbäuerlichen Gewerbe festgestellt: Landwirte profitieren beim Aufbau eines Nebenerwerbs nicht nur von sehr günstigen Bodenpreisen oder von günstigen Investitionskrediten. Auch im Arbeits-, Umwelt- und Verkehrsrecht geniessen sie vielfältige Ausnahmeregelungen. Zudem sind die staatlichen Kontrollen ungenügend und nicht unabhängig (siehe Text, vgl. auch Medienmitteilung, SGV April 2011).

Hohe Grenzzölle schützen die inländische Produktion. Auch die Regulierungen rund um die Rohstoffzölle sind verästelnd. Praktisch für jedes landwirtschaftliche Produkt besteht eine Sonderregelung. Die Problematik beschränkt sich nicht nur auf die landwirtschaftlichen Rohstoffe. Damit nicht Kartoffeln via Pommes Chips importiert werden, sind auch verarbeitete Lebensmittel beim Import mit einem hohen Zoll versehen. Wenn also Teilmärkte oder Branchen vom Markt geschützt werden sollen, zieht dieser Schutz stets einen Rattenschwanz unüberblickbarer Massnahmen nach sich.

Durch die vielen Regulierungen herrscht eine grosse Intransparenz. Wer sich nicht tagtäglich mit der Landwirtschaft auseinandersetzt, hat praktisch keine Chance, den Überblick zu bewahren. Tatsächlich mag dies einer der Gründe sein, weshalb die Probleme der Schweizer Landwirtschaft – gerade auch medial – so wenig hinterfragt werden: Die Materie ist für viele schlicht zu kompliziert, als dass man sich damit auseinandersetzen will. Eine der Hauptaufgaben der nächsten Jahre sollte deshalb sein, Klarheit und Transparenz ins Subventionsdickicht zu bringen.

Löst die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems die Probleme?

► Die Politik hat erkannt: Die Schweizer Landwirtschaft muss produktiver und nachhaltiger werden.

Die in der Landwirtschaft herrschenden Probleme sind mittlerweile von der Politik erkannt worden. Der im März erschienene Bericht Agrarpolitik 2014–2017 soll ein wichtiger Schritt sein, diesen Sektor produktiver und nachhaltiger zu machen. Auch sollen die gesellschaftlichen Aufgaben der Schweizer Bauern gezielter entlohnt werden. Die Direktzahlungen bleiben weiterhin das zentrale Element der Agrarpolitik. Neu sollen diese aber nicht mehr wie heute als allgemeine Flächenbeiträge ausbezahlt werden. Es soll sieben Instrumente geben, von denen sechs einen leistungsorientierten Auftrag beinhalten. Damit wird – laut dem Bundesamt für Landwirtschaft – besser gewährleistet, dass die ökologischen, Tiere und Landschaft schützenden Zielsetzungen sowie die Versorgungssicherheit erreicht werden.⁵

⁵ Agrarpolitik 2014–2017, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Bern.

► Für die Versorgungssicherheit werden neu Basisbeiträge, Zonenbeiträge bei erschwerten Produktionsverhältnissen und Förderbeiträge für Ackerfläche und Dauerkulturen ausbezahlt.

Die neuen Instrumente in Kürze

Für die sogenannten **Versorgungssicherheitsbeiträge** soll ein Basisbetrag von 859 Millionen Franken eingesetzt werden. Mit weiteren Geldern von 157 Millionen Franken als Zonenbeitrag für die Produktionserschwerung sowie 56 Millionen Franken als «Förderbeitrag Ackerfläche und Dauerkulturen» ergibt sich eine Gesamtsumme von jährlich 1072 Millionen Franken bis 2017. Der Förderbeitrag Ackerfläche soll die Stützungshöhe zwischen Acker- und Grünland angleichen.

Die heutigen Mittel für die Tierbeiträge (RGVE- und TEP-Beitrag) sollen neu komplett in Flächenbeiträge für die Versorgungssicherheit umgelagert werden. Sie sollen in Form eines Basisbeitrags und eines Zonenbeitrags für Produktionserschwerung ausbezahlt werden.⁶ Ausgenommen sind die Tierbeiträge für die Sömmerung (rund 90 Millionen Franken), die in die Kulturlandschaftsbeiträge fliessen. Für das Talgebiet ergibt sich ein Basisbeitrag von rund 850 Franken pro Hektare. Durch den einheitlichen Basisbeitrag soll die heutige geringere Stützung des Ackerbaus ausgeglichen werden. So wird die stärkere Betroffenheit des Ackerbaus von der Reduktion des allgemeinen Flächenbeitrags berücksichtigt. Zudem soll zusätzlich ein spezifischer Förderbeitrag für offene Ackerflächen und für Dauerkulturen ausbezahlt werden.

► Mit den Kulturlandschaftsbeiträgen soll die Offenhaltung von topografisch schwieriger zu bewirtschaftenden Flächen sichergestellt werden.

Die **Kulturlandschaftsbeiträge** dienen zur Sicherstellung der Offenhaltung und werden entsprechend den klimatischen und topografischen Erschwernissen festgelegt. Für das Berg- und Hügelgebiet ist neu ein Zonenbeitrag für die Offenhaltung vorgesehen. Dies soll den wegfallenden allgemeinen Flächenbeitrag teilweise kompensieren. Zudem werden die Hangbeiträge stärker differenziert durch die Einführung einer zusätzlichen Hangneigungsstufe für Steillagen. Weiter werden Hangbeiträge neu auch in der Talzone ausgerichtet. Für die Kulturlandschaftsbeiträge sind total 460 Millionen Franken und 135 Millionen Franken sind jeweils für die Produktionserschwerung sowie für den Hangbeitrag vorgesehen. Die Mittel für den Hangbeitrag werden um 20 Millionen Franken erhöht. Die Sömmerungsbeiträge belaufen sich auf rund 190 Millionen Franken, was der gegenwärtigen Stützung des Sömmerungsgebiets entspricht (die scheinbare Verdoppelung entspricht nur einer Umlagerung der bisherigen Tierbeiträge).

► Mit weiteren Beiträgen will der Bund die Artenvielfalt fördern...

Bei den **Biodiversitätsbeiträgen** werden die Beiträge für die Qualität erhöht. Zusätzlich werden Komponenten wie artenreiche Flächen im Sömmerungsgebiet, wildtierfreundlicher Ackerbau, Kleinstrukturen und Flächen entlang von Fließgewässern ebenfalls finanziell unterstützt. Insgesamt besteht für 2014 ein Mehrbedarf von 51 Millionen Franken.

► ... und zur Qualität von gepflegten Kulturlandschaften beitragen.

Bei den **Landschaftsqualitätsbeiträgen** handelt es sich um ein neues Instrument, das zu Beginn aufgrund einer geringen Beteiligung wenig kosten wird. Auf die Landschaftsqualität ausgerichtete Leistungen der Landwirtschaft konnten bisher nur dann mit Direktzahlungen gefördert werden, wenn die Ökologie im Vordergrund stand. Dies soll sich durch dieses Instrument nun ändern. Die Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften stehen dabei im Fokus. Auch die stärkere Berücksichtigung spezifischer regionaler Eigenheiten soll besser möglich sein. Es wird angenommen, dass der Mittelbedarf von zehn Millionen Franken im Jahr 2014 auf 80 Millionen Franken im Jahr 2017 ansteigen wird.

⁶ Agrarpolitik 2014–2017, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Bern.

► Spezielle Programme für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion oder den extensiven Anbau von Kartoffeln werden mit Produktionssystembeiträgen unterstützt.

► Speziell auf nachhaltige Landwirtschaft ausgelegt sind die Ressourceneffizienzbeiträge.

► Um den Systemübergang bis 2017 abzufedern, sieht der Bund Anpassungsbeiträge vor; zunächst 653 Millionen Franken pro Jahr.

► Trotz der Neueinteilung: Das Direktzahlungssystem bleibt kompliziert und wenig transparent.

Bei den **Produktionssystembeiträgen** sollen das heutige Niveau und entsprechend auch die Beiträge für den biologischen Landbau und die extensive Produktion von Getreide und Raps beibehalten werden. Dennoch ist auch hier mit einem ansteigenden finanziellen Bedarf zu rechnen, da im Rahmen einer sektorellen Erweiterung ein Extenso-Programm für Kartoffeln und ein neues Programm zur Förderung der graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion eingeführt werden. Es ist davon auszugehen, dass es bei den Tierwohlprogrammen BTS und RAUS aufgrund einer Beteiligungszunahme sowie aufgrund von Erhöhungen spezifischer Beitragssätze bei einzelnen Tierkategorien zu einem Mehrbedarf kommt. So sind zusätzliche 28 Millionen Franken bei den Produktionssystembeiträgen im Jahr 2014 zu zwei Dritteln auf den Mittelbedarf des neuen Programms für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion zurückzuführen. Der Rest entfällt entweder auf das Extenso-Programm oder auf die BTS- und RAUS-Programme. Der Beitrag für den biologischen Landbau wird auf dem bisherigen Niveau weitergeführt. Bis 2017 ergibt sich bei den Produktionssystembeiträgen ein weiterer Mehrbedarf von 39 Millionen Franken aufgrund von Beteiligungszunahmen beim Programm für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion und bei den Tierwohlprogrammen.

Weitergeführt werden die Programme zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen sowie die regionalen Projekte. Sie fallen unter die **Ressourceneffizienzbeiträge**. Die Einführung von national wirkenden Ressourceneffizienzbeiträgen erfordert 2014 rund zehn Millionen Franken. Bis 2017 steigen diese Mittel auf 50 Millionen Franken an, wobei die Hälfte dieses Anstiegs durch einen Rückgang der Mittel für die auslaufenden Programme kompensiert wird. Gesamthaft ist von einem Mehrbedarf gegenüber heute von zehn Millionen im Jahr 2014 und 31 Millionen Franken im Jahr 2017 auszugehen.

Als einzig explizit einkommensstützendes Instrument bleiben die sogenannten **Anpassungsbeiträge** übrig. Die Mittel stammen aus den bisherigen Allgemeinen Flächenbeiträgen, entsprechen einer sozialen Abfederung der landwirtschaftlichen Entwicklung und sollen in den folgenden Jahren in dem Masse zugunsten von leistungsorientierten Instrumenten umgelagert werden, als diese Mittel seitens der Landwirte vermehrt nachgefragt werden. Das Instrument dient der Sozialverträglichkeit des landwirtschaftspolitischen Systemübergangs. Der Beitrag ist auf 653 Millionen Franken für 2014 festgesetzt. Er liegt also deutlich tiefer als die im Bericht zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems vorgesehenen 900 Millionen Franken. Die Differenz – d.h. die rund 250 Millionen Franken – soll in die leistungsbezogenen Instrumente umgelagert werden. Da davon ausgegangen wird, dass aufgrund von Beteiligungszunahmen die leistungsbezogenen Direktzahlungen zunehmen werden, wird eine Abnahme der Anpassungsbeiträge auf 480 Millionen Franken bis 2017 prognostiziert.

Wie sind diese Instrumente zu beurteilen?

Eines machen die Instrumente bereits jetzt deutlich: Auch wenn eine gewisse Reduktion der Komplexität stattgefunden hat und auch wenn versucht wurde, die Beitragsgelder stärker nach den gesellschaftlichen Aufgaben zu entflechten: Allgemein verständlich und für den Steuerzahlenden transparent sind sie noch lange nicht.

Die Neuerungen für die Direktzahlungen enthalten vier Stossrichtungen:

► Es wird erstmals definiert, für welche Ziele die Landwirtschaftsmittel gesprochen werden.

- ▶ Solange die Besitzstandswahrung an oberster Stelle steht, bleibt eine grundsätzliche Neugestaltung des Direktzahlungssystems illusorisch.

Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems ist grundsätzlich unumgänglich und zu befürworten. Der ersehnte Paradigmenwechsel in der Landwirtschaftspolitik ist damit aber noch keineswegs sichergestellt. Die jetzigen Vorschläge sind mehr oder weniger eine versteckte Fortführung des bisherigen Systems. Der Grund dafür ist so einfach wie problematisch: Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems erfolgte nur in einer engen Bandbreite, weil sich ihre Verfasser primär an der Besitzstandswahrung orientiert haben. Veränderungen erzeugen Gewinner und Verlierer. Doch wenn – unter dem vehementen Druck einiger konservativer landwirtschaftlicher Organisationen – alles unternommen wird, um die jetzige Stützungshöhe der einzelnen Betriebe möglichst unangetastet zu lassen, bleibt wenig Spielraum für eine Neugestaltung.
- ▶ Die Summe der Beiträge bleibt fixiert, die Beiträge an die einzelnen Betriebe sollen nicht zu stark variieren.

Die Besitzstandswahrung bezieht sich auf zwei Ebenen. Zum einen wird die Höhe der Direktzahlungen auf Stufe Betrieb als Zielgrösse und nicht als resultierende Grösse aufgefasst. Auch wenn die bisher entrichteten Direktzahlungen an die Betriebe bei Weitem nicht immer leistungsorientiert erfolgten, scheinen die Zahlungen dennoch als Anrecht aufgefasst zu werden. Zum anderen scheint auch die Besitzstandswahrung auf Makroebene sakrosankt. Der Bund will a priori die Höhe der Beiträge aus politischen Gründen über die kommenden Jahre in etwa gleich bleiben lassen. Wenn nun die Summe der Beiträge fixiert ist und die Beiträge auf Stufe Betrieb nicht stark variieren dürfen, wie kann das Direktzahlungssystem nachhaltig verbessert werden?
- ▶ Das Geld wird umgelagert in neue Kategorien – ohne dass dafür zusätzliche Leistungen geschaffen werden.

Mit dem Motiv der Besitzstandswahrung behindert sich der Bund selbst bei der Förderung einer leistungsfähigeren Landwirtschaft. Es wird nicht gefragt, ob die verfassungsmässigen Ziele effizienter, d.h. auch mit weniger staatlicher Unterstützung erreicht werden könnten. Das Geld wird selbst dann in die neu geschaffenen Instrumentkategorien umgelagert, wenn dafür keine zusätzlichen Leistungen geschaffen werden – wie das Beispiel der Versorgungssicherheitsbeiträge zeigt. Damit entsteht – wie schon im alten Direktzahlungssystem – nur eine schwache Beziehung zwischen der Subventionshöhe und dem Leistungsumfang.
- ▶ Das System passt sich der bisherigen Höhe der Zahlungen an, nicht den landwirtschaftspolitischen Zielen.

Mit anderen Worten: Die Instrumente und ihre Ausgestaltung werden anhand der Höhe der gesamten Direktzahlungen bestimmt und nicht anhand des Mittelbedarfs für eine definierte Zielsetzung. Dieses Vorgehen ist nicht konsistent mit den Anforderungen, die der Bund an den Bericht stellt. Korrekterweise hätten zuallererst die in der Verfassung festgeschriebenen Ziele konkretisiert werden müssen. In einem zweiten und dritten Schritt hätten danach die (makroökonomisch) effizientesten Instrumente bestimmt werden müssen, für die man anschliessend die Höhe der Gelder bestimmt hätte. Nur dieses Vorgehen führt zu einer sauberen Entkopplung der gesellschaftlichen Aufgaben der Bauern. So aber werden die Instrumente und die Höhe der Beiträge anhand der im Vorfeld bestimmten finanziellen Ressourcen geschaffen. Und entsprechend auch ausbezahlt.

▶ Die neuen Instrumente sind nur mangelhaft an die gesellschaftlichen Aufträge der Bauern gekoppelt.

▶ Die Ziele, für deren Erreichung die Gesellschaft die Bauern entschädigen will, müssen besser analysiert werden

Was sich ändern muss

Der gegenwärtige Entwurf «Agrarpolitik 2014–2017» kann die selbst gesetzten Ziele einer neuen, leistungsorientierten Landwirtschaft nicht erfüllen. Erstens dienen einige Instrumente immer noch weitgehend der Einkommenssicherung statt der Erreichung definierter Ziele. Zudem sind zweitens diese Instrumente nur mangelhaft an die gesellschaftlichen Aufträge gekoppelt. Es gilt generell zu sagen, dass Leistungsbeiträge bedingen, dass man weiss, was eine Leistung tatsächlich kostet. Ohne diese Basis ist eine Leistungsorientierung nicht möglich. Drittens – und damit verbunden – werden gerade die Rand- und Bergregionen, die für die Erfüllung der Verfassungsziele entscheidend sind (vor allem in den Bereichen Kulturlandschaft, dezentrale Besiedelung oder Biodiversität) und die bereits heute insgesamt finanziell deutlich weniger unterstützt werden, von der Agrarpolitik weiterhin zu wenig berücksichtigt.

Gefordert ist also, dass die gesellschaftlichen Ziele der Bauern besser analysiert, konkretisiert und quantifiziert werden. In einem zweiten Schritt müssen die verwendeten Instrumente diesen konkreten Zielsetzungen besser angepasst werden. Hier stellen sich vornehmlich zwei Fragen: Welche Bedeutung hat ein bestimmtes (nationales) Ziel für eine bestimmte Region? Und welche Region kann ein bestimmtes nationales Ziel am besten erreichen?

Für die im Bericht vorgeschlagenen Beiträge bedeutet das konkret:

- ▶ Die **Versorgungssicherheitsbeiträge** sind gegenwärtig ein reines Füllgefäss zur Einkommenssicherung. Die Versorgungssicherheit als Verfassungsziel muss aber ein Leistungsziel sein. Entsprechend muss seitens des Bundes definiert werden, welche Versorgungssicherheit bei den wichtigsten Produkten minimal angestrebt wird. Zweitens ist, darauf basierend, mittels Modellrechnungen abzuschätzen, wie hoch der Betrag zur Zielerreichung sein muss und wie dieser am effizientesten ausgerichtet werden kann. Während wir den einheitlichen Beitrag für Ackerflächen sowie den Erschwernisbeitrag unterstützen, muss der Basisbeitrag ebenso wie der pauschale Kulturlandschaftsbeitrag – also eine fixe Entschädigung pro Fläche – gestrichen bzw. massiv gekürzt werden. Diese Basisbeiträge sind nicht zielgerichtet und entsprechen nicht einem Leistungsinstrument. Die frei werdenden Gelder in Höhe von rund 860 Millionen Franken pro Jahr müssen einerseits in die Anpassungsbeiträge umgelagert und andererseits für die Erschwernis- und Leistungsabgeltung im Berggebiet (inkl. Sömmerungsgebiet) verwendet werden.
- ▶ Bei den **Biodiversitätsbeiträgen** müssen die Gelder in weit stärkerem Masse in die Berggebiete fließen, indem die seit Langem kritisierte, aber dennoch beibehaltene starke Degression der Beiträge mit zunehmender Höhenzone abgeschafft oder umgekehrt wird. Denn die Flächen im Berggebiet sind in der Regel deutlich artenreicher, die erbrachte Leistung damit höher. Der Aspekt des Ertragsausgleichs, der bisher als Argument für die Degression angeführt wurde, spielt dagegen nur eine unbedeutende Rolle, da im Talgebiet die Ökoflächen in der Regel nicht auf ertragreichen Standorten, sondern vor allem auf Restflächen oder sonstigen nicht produktiven Standorten liegen: entlang nicht intensivierbaren Waldrändern und Gewässerufnern, oder in gesetzlichen Naturschutzgebieten. Die zusätzlichen Kosten für die höheren Beiträge im Berggebiet müssen von den Versorgungssicherheitsbeiträgen umgelagert werden.
- ▶ Bei den **Kulturlandschaftsbeiträgen** müssen die Erschwernisbeiträge erhöht und differenzierter ausgestaltet werden, um den entstehenden Mehraufwand zu kompensieren. Nicht nur die Steilheit einer Fläche ist dabei massgebend. Weitere Faktoren wie natürliche Hindernisse oder Erschliessung sind zu be-

rücksichtigen. Zudem müssen SAK-Berechnungen flexibler gestaltet sein. Der Schwierigkeit, Arbeitskräfte zu rekrutieren und der Arbeitsintensität ist Rechnung zu tragen. Auch hier stammt die zusätzliche Finanzierung aus der Versorgungssicherheit.

- ▶ Der Umfang der **Anpassungsbeiträge** ist gegenwärtig zu tief. Der Betrag ist von rund 650 Millionen Franken wieder auf die ursprünglich vorgesehenen 900 Millionen Franken zu erhöhen. Die zusätzlichen 250 Millionen Franken stammen dabei aus der Versorgungssicherheit. Nur dieses Vorgehen erlaubt eine adäquate Transparenz von Kosten und Leistung.

- ▶ Der Fokus wird zu stark auf die Direktzahlungen gelegt, die Diskussionen um eine Marktöffnung werden hingegen vernachlässigt.

Marktöffnung und Wettbewerb

Der primäre Fokus der Agrarpolitik 2014–2017 richtet sich auf die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Ganz zentrale Elemente einer erfolgreichen Agrarpolitik gehen dabei aber vergessen: Die Diskussionen rund um eine Marktöffnung werden im Bericht grösstenteils vernachlässigt. Zwar wird mehrfach darauf hingewiesen, dass im Hinblick auf die Öffnung der Agrarmärkte die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Bauern verbessert werden soll. Dies lässt sich jedoch einzig durch den Wettbewerb selbst erreichen, der im Bericht zu wenig adressiert wird. Entsprechend muss die Agrarpolitik 2014–2017 stärker auf «falsche» Instrumente verzichten, um den aufgestauten Strukturwandel anzupacken und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Der Ausbau der Direktzahlungen erfolgte von Beginn weg unter der Prämisse, dass im Gegenzug der Grenzschutz abgebaut und der Marktzugang ermöglicht wird. Dies muss im Bericht deutlich gemacht werden. Zudem müssen noch bestehende Exportsubventionen gestrichen werden. Denn solche wettbewerbsverzerrenden Massnahmen setzen die falschen Signale und sind entsprechend «schädlich» für eine starke Landwirtschaft. Gerade auch Betriebe in den Gunstlagen müssen sich nachhaltig auf den Wettbewerb ausrichten, um so langfristig konkurrenzfähig zu sein.

- ▶ Obwohl das BLW bei den Direktzahlungen grosses Sparpotenzial geortet hat, geht die Vorlage des Bundesrats nicht darauf ein.

Das BLW geht im Bericht «Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems» davon aus, dass die verfassungsmässigen Ziele mit weniger Mittel erreicht werden können. Das BLW ortet ein Sparpotenzial von rund 1,3 Milliarden Franken, ohne dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft gefährdet sind. In der Vorlage zur Vernehmlassung wird auf diese Berechnungen leider nicht mehr eingegangen. Die Gelder – mit Ausnahme einer Kürzung ab 2011 – dienen weiterhin der Einkommenssicherung. Dies ist nicht nur nicht zielführend, sondern «schädigt» eine nachhaltige Schweizer Landwirtschaft.

- ▶ Rund sechs Prozent des gesamten Bundeshaushalts werden derzeit für die Landwirtschaft verwendet – die Schweiz ist ein Spitzenreiter bei der Subventionierung der Landwirtschaft.

Fazit

Die Ausgaben des Bundes für die Landwirtschaft belaufen sich auf rund sechs Prozent des Bundeshaushalts. Berechnet man alle sonstigen Transfers mit ein, so zahlt die Schweiz den Bauern mehr als die meisten anderen Länder. Zusammen mit Nationen wie Norwegen, Japan oder Südkorea ist die Schweiz Spitzenreiter bei der landwirtschaftlichen Subventionierung. Zu Recht, wie viele meinen. Denn die Schweizer Landwirtschaft hat wesentliche gesellschaftliche Aufgaben wie die Versorgungssicherheit, die Landschafts- und Umweltpflege oder ökologische Aufgaben wahrzunehmen. Doch wie effizient und erfolgreich sichert die Agrarpolitik diese Leistungen tatsächlich?

- ▶ Ein intransparentes System, das falsche Anreize schafft, kann keinen Erfolg haben.

Es zeigt sich, dass die in der Verfassung an sie gestellten Ziele nicht oder nur mangelhaft erreicht werden. Ein System, das intransparent ist und falsche Anreize schafft, kann nicht erfolgreich sein. Zudem fehlte bisher der politische Wille, die heutigen Missstände beim Namen zu nennen.

▶ Mit dem Bericht Agrarpolitik 2014–2017 wird das System leider nur marginal verbessert.

Mit dem Bericht Agrarpolitik 2014–2017 bestand die Möglichkeit, die heutigen Defizite zu korrigieren. *economiesuisse* lobt die Bemühungen seitens des Bundes, eine flexiblere Agrarpolitik und eine grundlegende Neuerung anzustreben. Doch auch wenn im Bericht versucht wurde, die landwirtschaftlichen Ausgaben stärker an die in der Verfassung gesetzten Ziele anzupassen, und auch wenn durch die neuen Beitragsgefässe wesentlich flexiblere Instrumente entstehen, wird das System nur marginal verbessert. Da die Höhe der Gesamtausgaben aus politischen Gründen bereits im Vorfeld festgesetzt wurde, verkommen die – offiziell – leistungsbezogenen Instrumente zu reinen Füllgefässen. Der Bericht verpasst es, die in der Verfassung gesetzten Ziele adäquat zu konkretisieren und die Kosten zur Zielerreichung möglichst gut zu quantifizieren. Dies bedeutet auch, dass eine saubere Trennung zwischen gesellschaftlichen Aufgaben der Bauern (öffentliche Güter) und Unternehmertum, das dem Markt ausgesetzt werden kann, nicht gemacht wurde.

▶ *economiesuisse* hat grosses Interesse an einem starken Agrarsektor. Die gesellschaftlichen und die privatwirtschaftlichen Aufgaben der Landwirtschaft müssen jedoch sauber getrennt werden.

economiesuisse setzt sich für eine gesunde, produzierende, nachhaltige Landwirtschaft ein. Wir alle haben ein grosses Interesse an einem starken Agrarsektor. Voraussetzung hierfür ist Transparenz, d.h. eine Entschlüsselung der gesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Aufgaben. Genau dies wird in der Agrarpolitik 2014–2017 aber zu wenig gemacht. Die Orientierung an der Einkommenssicherung schadet der Wettbewerbsfähigkeit.

- ▶ Die Versorgungssicherheitsbeiträge sind gegenwärtig ein reines Füllgefäss zur Einkommenssicherung und nicht begründbar. Die Basisbeiträge sind zu eliminieren und als Anpassungs- und gegebenenfalls als tatsächliche Leistungsbeiträge zu verwenden. Sie behindern Effizienzsteigerungen und eine konsequente Ausrichtung auf den Markt.
- ▶ Es besteht immer noch eine mangelhafte Differenzierung zwischen dem Tal- und dem Berggebiet ebenso wie zwischen den Gunst- und den Grenzertragslagen. Die landwirtschaftlichen Gelder müssen zukünftig stärker die tatsächlichen Erschwernisse und die ökologischen und kulturlandschaftlichen Leistungen honorieren. Da die wesentlichen Aufgaben in diesem Bereich heute vornehmlich in den Berg- und Randregionen anfallen, sind ein Teil der Versorgungssicherheitsbeiträge in diese Gebiete umzulagern.
- ▶ Die Höhe der Gesamtausgaben für die Landwirtschaft muss gesenkt werden. Nur ihre in der Verfassung festgeschriebenen gesellschaftlichen Aufgaben dürfen entlohnt werden.
- ▶ Der Wettbewerb ist das entscheidende Element einer nachhaltigen, starken Schweizer Landwirtschaft. Die Agrarpolitik 2014–2017 geht zu wenig darauf ein. Der Abbau des Grenzschutzes und eine Öffnung der Agrarmärkte müssen weiterhin zentrales Ziel sein, um die Schweizer Bauern langfristig konkurrenzfähig zu machen.

Rückfragen:

philipp.bauer@economiesuisse.ch

rudolf.minsch@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen

Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich

www.economiesuisse.ch