

# Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2014-2017

## Consultation Politique agricole 2014-2017

### Consultazione sulla Politica agricola 2014-2017

<b>Organisation / Organisation / Organizzazione</b>	economiesuisse
<b>Adresse / Indirizzo</b>	Hegibachstrasse 47 CH - 8032 Zürich
<b>Datum, Unterschrift / Date et signature / Data e firma</b>	Zürich, 29.06.2011  Prof. Dr. Rudolf Minsch  Dr. Philipp C. Bauer 

Bitte senden Sie Ihre Stellungnahme an das Bundesamt für Landwirtschaft, Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern oder elektronisch an [geko.blw@evd.admin.ch](mailto:geko.blw@evd.admin.ch).  
**Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie uns Ihre Stellungnahme elektronisch als Word-Dokument zur Verfügung stellen. Vielen Dank.**

Merci d'envoyer votre prise de position, par courrier, à l'Office fédéral de l'agriculture, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne ou par courrier électronique à [geko.blw@evd.admin.ch](mailto:geko.blw@evd.admin.ch). Un envoi en format Word par courrier électronique facilitera grandement notre travail. D'avance, merci beaucoup.

Vi invitiamo a inoltrare i vostri pareri all'Ufficio federale dell'agricoltura, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berna oppure all'indirizzo di posta elettronica [geko.blw@evd.admin.ch](mailto:geko.blw@evd.admin.ch). **Onde agevolare la valutazione dei pareri, vi invitiamo a trasmetterci elettronicamente i vostri commenti sotto forma di documento Word. Grazie.**

## Allgemeine Bemerkungen / Remarques générales / Osservazioni generali:

### Einleitung

economiesuisse begrüsst das grundsätzliche Bestreben des Bundes, die Landwirtschaftsausgaben neu verstärkt auf die in der Verfassung festgesetzten gesellschaftlichen Ziele der Landwirtschaft auszurichten. Die Ineffizienzen des gegenwärtigen Systems sind offensichtlich und gehören beseitigt. Der nun vorliegende Vorschlag des Bundesrates Agrarpolitik 2014-2017 wird aber seinen eigenen Ansprüchen nicht gerecht.

Die Besitzstandswahrung scheint bei der neu vorgeschlagenen Mittelverteilung einmal mehr oberste Maxime gewesen zu sein. **Insbesondere der grösste Ausgabeposten, nämlich die neuen pauschalen Flächenbeiträge für die „Versorgungssicherheit“, lässt sich weder mit der Versorgungssicherheit selbst noch mit einem anderen Verfassungsziel begründen.** Er kommt wie die heutigen „Allgemeinen Direktzahlungen“ primär den Betrieben der Gunstlagen zugute, verleitet zu Fehlinvestitionen, setzt Abreize zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und ist einer effizienten Nahrungsmittelproduktion abträglich.

economiesuisse fordert, diese und weitere nicht verfassungsgemässen „schädlichen“ Subventionen konsequent zu eliminieren und - wo sinnvoll und nötig - in Leistungszahlungen für die Erreichung von Verfassungszielen umzulagern; **beispielsweise zugunsten der Berglandwirtschaft, deren Erschwernisse und gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu gering gewichtet werden.** Nicht effektiv oder gar kontraproduktiv eingesetzte Subventionen sind ein Missbrauch von Steuergeldern und schaden nachweislich einer nachhaltigen, wirtschaftlich zukunftsfähigen Landwirtschaft.

**Die vorgeschlagene Agrarpolitik 2014-2017 führt aufgrund der starken Ausrichtung auf die Besitzstandswahrung leider nicht dazu, dass sich die notwendige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft einstellt.** Diese wird aus Sicht der Wirtschaft aber dringend gefordert. Das geplante Budget 2014 – 2017 muss so gekürzt werden, dass schliesslich nur die Erfüllung tatsächlicher Verfassungsziele finanziell entgolten wird.

*economiesuisse fordert eine starke Überarbeitung des gegenwärtigen Vorschlags.*

### Zusammenfassende Position

- **Eine saubere Trennung zwischen gesellschaftlichen Aufgaben der Bauern (öffentliche Güter) und Unternehmertum, das dem Markt ausgesetzt werden kann, muss besser ausgearbeitet werden.** In einem ersten Schritt müssen die in der Verfassung festgeschriebenen Ziele konkretisiert werden. In einem zweiten und dritten Schritt werden danach die (makroökonomisch) effizientesten Instrumente bestimmt, an denen man

danach die Höhe der Gelder festlegt. Nur dieses Vorgehen führt zu einer sauberen Entkopplung der gesellschaftlichen Aufgaben der Bauern.

- **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.
- **Die Versorgungssicherheitsbeiträge sind gegenwärtig ein reines Füllgefäss zur Einkommenssicherung und nicht begründbar.** Die Basisbeiträge sind zu eliminieren und als Anpassungs- und ggf. 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 kulturell-landschaftlichen Leistungen honorieren. Da die wesentlichen Aufgaben heute vornehmlich durch die Berg- und Randregionen getätigt werden, sind ein Teil der Versorgungssicherheitsbeiträge in diese Gebiete umzulagern.
- **Die Höhe der Gesamtausgaben für die Landwirtschaft muss gesenkt werden. Nur die in der Verfassung festgeschriebenen gesellschaftlichen Aufgaben der Schweizer Landwirtschaft dürfen entlohnt werden.**

### **1. Wettbewerb und Marktöffnung müssen stärker in die Agrarpolitik 2014-2017 einfließen**

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.

## **2. Das Sparpotential muss besser und transparenter aufgezeigt und ausgeschöpft werden.**

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.

## **3. Wettbewerbsverzerrende Regulierungen sind zu beseitigen**

Die Agrarpolitik 2014-2017 führt die bisherige Agrarpolitik weiter. Damit bleiben nicht nur die Höhe des Grenzschutzes (Zölle und mengenmässige Beschränkungen) bestehen, sondern auch die feinverästelten und komplizierten Regulierungen. Praktisch für jedes landwirtschaftliche Produkt besteht eine Sonderregelung bei den Rohstoffzöllen und verarbeiteten Lebensmittel. Durch die vielzähligen Regulierungen herrscht eine grosse Intransparenz. Das Schweizer Landwirtschaftssystem ist ein stark reguliertes Plansystem, das weit davon entfernt ist, den Markt spielen zu lassen. So setzt das bäuerliche Bodenrecht den Preismechanismus für landwirtschaftliche Güter bei der Hofübergabe ausser Kraft. Der Preismechanismus ist auch beim Kauf von Wirtschaftsland ausgeschaltet. Die Landwirtschaft wird steuerlich bevorteilt (Rückerstattung der Mineralölsteuer oder tiefere Eigenmietwerte). Auch konkurrieren Landwirte das Gewerbe. Unlängst hat der Schweizerische Gewerbeverband eine Benachteiligung gegenüber dem nichtbäuerlichen Gewerbe festgestellt: Landwirte profitieren beim Aufbau eines Nebenerwerbes nicht nur durch sehr günstige Bodenpreise oder günstigen Investitionskrediten. Auch im Arbeits-, Umwelt- und Verkehrsrecht sind vielfältige Ausnahmeregelungen anzutreffen. Viele Regulierungen verzerren den Wettbewerb, da sie die relativen Preise verändern. Landwirte reagieren daher auf Preissignale, die nicht in erster Linie durch den Markt sondern durch die Regulierung gesetzt werden. Verzerrte Preissignale setzen falsche Anreize und schaden der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft. **Ein wichtiges Ziel der Agrarpolitik 2014-2017 muss es sein, wettbewerbsverzerrende Regulierungen zu beseitigen.**

## **4. Die Direktzahlungen müssen leistungsorientiert sein und dürfen nicht in erster Linie der Einkommenssicherung dienen**

Die Instrumente und ihre Ausgestaltung der Direktzahlungen werden in der Agrarpolitik 2014-2017 anhand des Status Quo 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. 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 die Bereiche Kulturlandschaft, dezentrale Besiedelung oder Biodiversität) und die bereits heute insgesamt finanziell deutlich weniger unterstützt werden von der Agrarpolitik, weiterhin zu wenig berücksichtigt.

Konkret auf die vom Bericht vorgeschlagenen Beiträge bedeutet das:

- Die **Versorgungssicherheitsbeiträge** sind gegenwärtig ein reines Füllgefäß zur Einkommens-Sicherung. 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, dann 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 - als eine fixe Entschädigung pro Fläche – gestrichen bzw. massiv gekürzt werden. Diese Basisbeiträge sind nicht zielgerichtet und entsprechen nicht einem Leistungsinstrument. Die freiwerdenden Gelder in Höhe von rund 860 Mio. 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 stärkerer 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 Ertragsausgleiches, 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, entlang nicht intensivierbarer Waldränder und Gewässerufer, oder in gesetzlichen Naturschutzgebieten liegen. 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. Dies deshalb, um den entstehenden Mehraufwand zu kompensieren. Nicht nur die Steilheit einer Fläche ist dabei massgebend. Weitere Faktoren wie natürliche Hindernisse oder Erschließung sind zu berücksichtigen. Zudem müssen SAK-Berechnungen flexibler gestaltet sein. Die Schwierigkeit, Arbeitskräfte zu rekrutieren und die Arbeitsintensität sind Rechnung zu tragen. Auch hier stammt die zusätzliche Finanzierung aus der Versorgungssicherheit.
- Die **Anpassungsbeiträge** sind in ihrer Höhe gegenwärtig zu tief. Der Betrag ist von rund 650 Mio. Franken wieder auf die ursprünglich vorgesehe-

nen 900 Mio. Franken zu erhöhen. Die zusätzlichen 250 Mio. Franken stammen dabei aus der Versorgungssicherheit. Nur dieses Vorgehen erlaubt eine adäquate Transparenz von Kosten und Leistung.

Zur Änderung des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft:

Wir beantragen, das Bundesgesetz über die Landwirtschaft so zu ändern, dass die oben genannten Forderungen erfüllt werden. Der gegenwärtige Änderungsvorschlag enthält weiterhin zahlreiche Artikel, die den Wettbewerb in der Landwirtschaft im Grundsatz behindern, verzerren und planwirtschaftlich orientiert sind. Insbesondere bei den „Allgemeinen Grundsätzen“ und bei den „Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz“ Art. 7 bis 20 ist eine grundsätzliche Revision vorzunehmen. Im Gesetz festgeschriebene Eingriffe des Staates in die Produktion, den Absatz, das Angebot, die Nachfrage oder den Markt sind generell zu überarbeiten; d.h. Art. 7 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1, Art. 8a, Art. 9 Abs. 2 und 3, Art. 11 Abs. 2b, Art. 12 – 20 sind so anzupassen, dass die marktwirtschaftlichen Grundsätze, die für alle anderen Branchen gelten, in der Landwirtschaft gestärkt werden und nicht nach Belieben ausgehebelt werden können. Ebenfalls sind diejenigen Artikel zu ändern, die den landwirtschaftlichen Branchen- und Produzentenorganisationen eine zu starke Einflussnahme auf Preise, Absatz und Angebot erlauben. Die Ausschaltung des Wettbewerbs durch Branchenorganisationen ist mit den Prinzipien der Marktwirtschaft unvereinbar.

Damit die Direktzahlungen stärker leistungsorientiert ausbezahlt werden können, fordern wir bei Art. 70a (neu) folgenden Einschub:

Art. 70 (neu) Voraussetzungen: 1. Direktzahlungen werden ausgerichtet, wenn: a. damit nachweislich ein landwirtschaftliches Verfassungsziel erfüllt wird.

Art. 71 Abs. 1a ist zu streichen. Eine generelle Förderung der Gunstlagennutzung widerspricht einer effizienten und zielgerichteten Mittelverteilung, wie sie im Bericht des Bundesrates vom Mai 2009 sowie in den Einleitungskapiteln der Vernehmlassungsunterlage gefordert wird. Neben der Ineffizienz haben diese Pauschalbeiträge den negativen Effekt, dass sie die Flächenmobilität in den Gunstlagen praktisch verhindern.

Art. 72 Abs. 1a (Versorgungssicherheitsbeiträge) ist zu streichen. Die Beiträge müssen effektiv und effizient die Versorgungssicherheit erhöhen und dürfen nicht als versteckte Einkommenssicherung missbraucht werden.

Generell ist sicherzustellen, dass durch die Änderung des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft Marktverzerrungen verhindern bzw. behoben werden. Zudem müssen die Voraussetzungen gesetzt werden, dass die Mittel möglichst effizient und verfassungskonform verteilt werden.