



Bern, 1. November 2017

Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
1 Auftrag	7
1.1 Ziele der Gesamtschau	7
1.2 Parlamentarische Vorstösse.....	7
2 Bedeutung des Sektors Landwirtschaft und Ernährung.....	9
2.1 Bedeutung auf nationaler Ebene	9
2.2 Bedeutung auf kantonaler Ebene	10
3 Aktuelle Agrarpolitik	12
3.1 Verfassungsziele	12
3.2 Bundesausgaben.....	12
3.3 Instrumente.....	13
4 Wirkung der Agrarpolitik	16
4.1 Überblick Reformetappen seit 1992	16
4.2 Ziele der aktuellen Agrarpolitik	16
4.3 Ökonomie	17
4.4 Soziales	21
4.5 Sichere Versorgung, Kulturlandverlust.....	24
4.6 Natürliche Lebensgrundlagen, Ökosysteme	26
4.7 Tierwohl	30
4.8 Erste Evaluationsergebnisse der Agrarpolitik 2014-2017	31
4.8.1 Stand der Evaluation	31
4.8.2 Mehrkosten für die Einführung	31
4.9 Fazit	32
5 Heutiges Grenzschutzsystem im Agrarbereich.....	33
5.1 Instrumente und Umfang des heutigen Grenzschutzes	33
5.2 Ineffizienzen des Grenzschutzes.....	33
5.2.1 Marktmacht und Preistransmission: Verteilung von Margen und Renten.....	33
5.2.2 Evaluation des Schweizer Grenzschutzes	35
5.3 Auswirkungen des EU-Beitritts Österreichs auf die Produzenten- und Konsumentenpreise sowie die landwirtschaftlichen Einkommen	37
5.4 Fazit	39
6 Internationaler Vergleich der Agrarpolitiken	40
6.1 EU.....	40
6.2 USA	40
6.3 Kanada	40
6.4 Schweiz	40
6.5 Vergleich der Agrarpolitik: EU, USA, Kanada und Schweiz.....	42
7 Zukünftige Rahmenbedingungen und Herausforderungen	43
7.1 Wirtschaftsentwicklung, Produktionsgrundlagen und Ernährungssicherheit	43
7.2 Technologische Entwicklung, Digitalisierung	45
7.3 Internationale Verhandlungen	45
7.4 Fazit	47
8 Konzept zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik	48
8.1 Agrarpolitik als volkswirtschaftlicher Faktor.....	48
8.2 Verfassungsauftrag, Vision und Strategie des Bundesrates	49
8.3 2-Komponenten-Konzept für die mittelfristige Weiterentwicklung der Agrarpolitik	50
9 Marktzugang und -öffnung	52
9.1 Marktöffnungsszenarien	52
9.2 Auswirkung auf die Verschuldung in der Landwirtschaft.....	55

9.3	Mögliche Finanzierung der Zollmindereinnahmen und Mehrausgaben für Begleitmassnahmen bei einer Marktöffnung.....	56
9.4	Auswirkungen auf die vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette	58
9.5	Fazit	59
10	Agrarpolitik 2022+	60
10.1	Perspektiven-Dreieck: Markt, Umwelt und Betrieb.....	60
10.2	Erfolg auf den Märkten im In- und Ausland	61
10.2.1	Gegenstand	61
10.2.2	Ziele	62
10.2.3	Stossrichtung	63
10.3	Unternehmerische Entfaltung der Betriebe	66
10.3.1	Gegenstand	66
10.3.2	Ziele	68
10.3.3	Stossrichtung	69
10.4	Natürliche Ressourcen nutzen und schützen	71
10.4.1	Gegenstand	71
10.4.2	Ziele	72
10.4.3	Stossrichtung	75
10.5	Fazit	79
11	Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen	80
12	Anhang	82
12.1	Glossar	82
12.2	Bibliographie	83
12.3	Abbildungen.....	84
12.4	Tabellen	84
12.5	Boxen.....	84

Zusammenfassung

Einleitung

Die Agrarpolitik 2014-2017 (AP 14-17) befindet sich im vierten Jahr der Umsetzung. Sie wird in den Jahren 2018 bis 2021 grundsätzlich weitergeführt. Mit der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik legt der Bundesrat sein Konzept für die Agrarpolitik ab dem Jahr 2022 vor. Der Bericht besteht aus einem analytischen Teil, der die Ausgangslage und zukünftigen Herausforderungen beschreibt (Kapitel 1-7), und einem strategischen Teil, der die Stossrichtung der zukünftigen Agrarpolitik aufzeigt (Kapitel 8-11). Mit dem Bericht werden acht parlamentarische Vorstösse im Gesamtkontext erfüllt und zur Abschreibung beantragt.

Ausgangslage

Die mit der AP 14-17 angestrebten Ziele konnten in vielen Bereichen erreicht oder sogar übertroffen werden. So hat sich die Einkommenssituation in der Landwirtschaft verbessert, die Kalorienproduktion konnte auf dem angestrebten Niveau gehalten werden und die Beteiligung an Umwelt- und Tierwohlprogrammen ist gestiegen. Es verbleiben aber Ziellücken. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei der Reduktion der Umweltbelastungen auf ein für die Ökosysteme tragbares Niveau. Hierzu kann die Schliessung der Nährstoffkreisläufe einen wesentlichen Beitrag leisten. Um diese Zielerreichung zu verbessern, sind weitere Fortschritte bei der Ressourceneffizienz notwendig. Auch dem kontinuierlichen Verlust von Kulturland muss entgegengewirkt werden. Bei den ökonomischen Zielen – wie dem sektoralen Arbeitseinkommen und dem einzelbetrieblichen Einkommen – wurden die Ziele zwar erreicht, die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft ist aber nicht zuletzt aufgrund der hohen Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung insgesamt unbefriedigend. Ein grosses Defizit besteht auch bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Ausrichtung unserer Land- und Ernährungswirtschaft auf den Markt konnte zwar kontinuierlich verbessert werden. Die Entwicklung im Ausland ging jedoch teilweise schneller vor sich. Insbesondere in der EU hat die Agrarstützung (inkl. Grenzschutz) stärker abgenommen als in der Schweiz, womit die Landwirtschaft in unseren umliegenden Ländern im Vergleich noch wettbewerbsfähiger wurde.

Zukünftige Herausforderungen

Seit der Verabschiedung der AP 14-17 im Jahr 2013 hat sich die Landwirtschaft und deren Umfeld verändert, was zu neuen Herausforderungen geführt hat. Themen, die bei der letzten Reform so noch nicht absehbar waren, sind zum Beispiel der technologische Fortschritt durch Biotechnologie und Digitalisierung sowie die Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit der internationalen Konkurrenz. Auch ist der Bedarf gestiegen, Anpassungen beim Grenzschutz im Sinne einer volkswirtschaftlich optimalen Ausenhandelspolitik möglich zu machen. Die Schweiz verfügt heute über einen ausgeprägt hohen Grenzschutz im Agrarbereich. Dieser trägt zwar zu stabilen und hohen inländischen Preisen bei, von welchem sich vor allem die landwirtschaftlichen Produzentinnen und Produzenten mehr Einkommen erhoffen. Er führt jedoch zu Ineffizienzen, Fehlanreizen und Rentenbildungen in der ganzen Wertschöpfungskette und verschärft die Problematik der Hochpreisinsel Schweiz und des Einkaufstourismus. Angesichts der langfristig negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen des hohen Grenzschutzes erscheint ein Abbau des Grenzschutzes für landwirtschaftliche Waren durch eine gegenseitige Marktöffnung im Rahmen von neuen sowie weiterentwickelten Freihandelsabkommen sinnvoll.

Auf internationaler Ebene werden der Klimawandel und das Bevölkerungswachstum die Land- und Ernährungswirtschaft vor grosse Herausforderungen stellen. Es ist davon auszugehen, dass die Erntemengen in Zukunft stärker schwanken werden, was zu höheren Preisvolatilitäten führen wird. Da die Schweiz den Grossteil der landwirtschaftlichen Produktionsmittel und rund 40 % der Nahrungsmittel importiert, ist ein guter Zugang zu den internationalen Märkten und ein breit abgestütztes Portfolio von Herkunftsländern auch in Zukunft wichtig für unsere Ernährungssicherheit. Eine Herausforderung mit zunehmender Bedeutung ist, dass sowohl bei der Aushandlung neuer Freihandelsabkommen als auch bei der Weiterentwicklung bestehender Abkommen mit Partnern, wie Kanada oder Mexiko, sich die Schweiz vermehrt der Forderung gegenüber sieht, den Grenzschutz im Agrarbereich in bedeutendem Umfang zu lockern.

Konzept zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Das im vorliegenden Bericht vorgeschlagene Konzept des Bundesrates für die mittelfristige Weiterentwicklung der Agrarpolitik besteht aus zwei Komponenten (s. Abbildung unten). Die erste ist eine herausfordernde internationale Komponente. Sie sieht eine weitergehende Vernetzung der in- und ausländischen Agrarmärkte durch Freihandelsabkommen vor. Dabei soll der Druck auf die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft kontrollierbar bleiben. Die zweite ist eine Perspektivenkomponente. Sie zeigt unabhängig von Veränderungen beim Grenzschutz Perspektiven für die Land- und Ernährungswirtschaft auf, damit diese über alle Stufen markt- und wertschöpfungsorientiert sowie ressourcenschonend Qualitätsprodukte für das In- und Ausland herstellen und die von der Gesellschaft erwarteten Dienstleistungen erbringen kann.

2-Komponenten-Konzept zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik:



Marktzugang und -öffnung

Modellrechnungen zeigen, dass die inländischen Produzentenpreise und damit die grenzschutzbedingten Renten in der Wertschöpfungskette der Land- und Ernährungswirtschaft bei einer Markttöffnung zurückgehen dürften. Die Konsumentenpreise sinken in den modellierten Grenzöffnungsszenarien ebenfalls und der Netto-Wohlfahrtsgewinn steigt. Das Sektoreinkommen der Landwirtschaft sinkt zwar mit zunehmendem Grad der Markttöffnung. Das für die Wirtschaftlichkeit und entsprechend für den Fortbestand des Landwirtschaftsbetriebs zentrale landwirtschaftliche Einkommen erholt sich aber vor allem strukturwandelbedingt relativ rasch wieder. Diese Entwicklung konnte in den Neunzigerjahren auch in Österreich bei der Öffnung des Agrarmarktes im Rahmen des EU-Beitritts beobachtet werden. Die strukturellen Auswirkungen einer Markttöffnung auf die inländische Land- und Ernährungswirtschaft hängen vom Grad der Markttöffnung und der Ausgestaltung der begleitenden Unterstützungsmassnahmen ab. Die Modellrechnungen zeigen, dass eine moderate und wirksam begleitete Markttöffnung relativ schwache Auswirkungen auf die Strukturentwicklung der Schweizer Landwirtschaft haben dürfte. Eine weitergehende Markttöffnung – wie ein umfassendes Agrarfreihandelsabkommen mit der EU – hätte volkswirtschaftlich höhere Wohlfahrtsgewinne zur Folge. Sie würde sich jedoch auch mit Begleitmassnahmen ausgeprägter auf die Strukturentwicklung der Landwirtschaft auswirken. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass eine Markttöffnung im Agrarbereich volkswirtschaftlich vorteilhaft und ein partieller Abbau des Grenzschutzes, begleitet mit geeigneten Unterstützungsmassnahmen, für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft und die einheimische Produktion bewältigbar wäre.

Agrarpolitik ab 2022

Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit sollen mit der zukünftigen Agrarpolitik weiter gestärkt werden, indem sich die Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) an einem Perspektiven-Dreieck mit den Eckpunkten Markt, Betrieb und natürliche Ressourcen ausrichtet (siehe Abbildung unten).

Perspektiven-Dreieck: Markt, Umwelt und Betrieb



Mit der AP22+ sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass durch mehr Marktorientierung, Eigenverantwortung und Innovationstätigkeit das Unternehmertum auf einzelbetrieblicher Stufe verbessert und damit die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Sektors auf den in- und ausländischen Märkten erhöht werden. Hierzu muss der unternehmerische Freiraum vergrößert werden. Auch eine erhöhte Bodenmobilität soll zur Innovationsfreudigkeit des Sektors beitragen, indem damit der Einstieg für motivierte junge Menschen in die Landwirtschaft erleichtert wird. Der Erfolg des einzelnen Betriebs wird auch davon abhängen, wie die Möglichkeiten der Digitalisierung, beispielsweise für neue Geschäftsmodelle, genutzt werden, um die Wertschöpfung zu steigern.

Trotz vermehrtem Druck zu mehr Produktivität und Effizienz bei der Produktion und Leistungserbringung infolge offenerer Märkte soll eine einheimische Produktion und eine Vielfalt an Betrieben, welche die Landwirtschaft der Schweiz ausmachen, mit der AP22+ erhalten bleiben. Dies soll mit einem Beitrag ermöglicht werden, der die Kosten- und Produktivitätsdifferenz zwischen der vielfältigen inländischen Betriebsstruktur und derjenigen im Ausland berücksichtigt. Schliesslich sollen die Leistungszahlungen so konzipiert werden, dass die Ziele insgesamt besser und effizienter erreicht werden können (ziel- statt massnahmenorientiert). Gleichzeitig sollen die Regelungen vereinfacht werden, um den administrativen Aufwand im Vollzug zu reduzieren.

Die ressourcenschonende Produktion von hochwertigen Nahrungsmitteln und die Bereitstellung weiterer Ökosystemleistungen sind Stärken der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft. Damit sie bei der ökologischen Leistungsfähigkeit kontinuierlich Fortschritte erzielen kann, muss ihr ökologischer Fussabdruck weiter gesenkt werden. Die spezifischen qualitativen Leistungen der Schweizer Landwirtschaft (insb. im Umwelt- und Tierwohlbereich) bieten Differenzierungspotenziale, die am Markt in Wert gesetzt werden können. Diese müssen noch konsequenter genutzt werden. Subsidiär werden staatliche Massnahmen aber auch in Zukunft nötig sein, damit die von der Gesellschaft erwünschten und vom Markt nicht abgegoltenen Leistungen von der Land- und Ernährungswirtschaft erbracht werden können.

Weiteres Vorgehen

Mit dem vorliegenden Bericht kann das Parlament von den strategischen Leitlinien des Bundesrates für die AP22+ Kenntnis nehmen und sich dazu äussern. Der Bundesrat wird in Kenntnisnahme der Rückmeldungen im vierten Quartal 2018 eine Vernehmlassung zur AP22+ durchführen. Die entsprechende Botschaft soll dem Parlament im Sommer 2019 unterbreitet werden. Die entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsanpassungen sollen auf Beginn des Jahres 2022 in Kraft treten.

1 Auftrag

1.1 Ziele der Gesamtschau

Mit der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik legt der Bundesrat sein Konzept für die Agrarpolitik ab dem Jahr 2022 (AP22+) vor. Basierend auf einer Vision präsentiert er die strategischen Schwerpunkte der zukünftigen Agrarpolitik. Der Land- und Ernährungswirtschaft werden damit Perspektiven für den erfolgreichen Absatz von Schweizer Agrarprodukten auf den in- und ausländischen Märkten, eine nachhaltige Produktion und Ressourcennutzung sowie die unternehmerische Entfaltung der Betriebe aufgezeigt. Im Bericht werden auch agrarpolitische Optionen mit einem deutlich reduzierten Grenzschutz dargestellt. Gleichzeitig werden verschiedene parlamentarische Vorstösse im Gesamtkontext beantwortet. Der Bericht soll dem Parlament eine erste Diskussion zur AP22+ ermöglichen. Basierend auf dem Bericht und der parlamentarischen Diskussion wird der Bundesrat dem Parlament voraussichtlich im vierten Quartal 2019 zeitgleich mit der Botschaft zu den Zahlungsrahmen 2022-2025 eine Botschaft zur Anpassung der Gesetzgebung unterbreiten.

1.2 Parlamentarische Vorstösse

Folgende parlamentarischen Vorstösse werden mit diesem Bericht erfüllt:

Auswirkungen und Kosten der Agrarpolitik 2014-2017

Postulat 14.3894 von Siebenthal: Überprüfung der Auswirkungen und der Zielerreichung der Agrarpolitik 2014-2017

Der Bundesrat wird aufgefordert, in einem Bericht aufzuzeigen, in welcher Form die Auswirkungen der Agrarpolitik 2014-2017 in den Bereichen Ökologie, Ökonomie und Soziales erfasst, ausgewertet und kommuniziert werden. Weiter wird verlangt, dass Ergebnisse in Bezug auf die in der Botschaft formulierten Ziele kommuniziert werden.

Postulat 14.3991 de Buman: Kosten der Einführung der Agrarpolitik 2014-2017

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über die Kosten zu erstellen, die der Bundesverwaltung und den kantonalen Verwaltungen bei der Umsetzung und Durchführung der Agrarpolitik 2014-2017 erwachsen. Der Bericht muss zudem über die neuen Ausgaben informieren, mit denen sich Landwirtschaftsbetriebe konfrontiert sehen, um in den Genuss gewisser Beiträge zu kommen. Schliesslich hat der Bericht Aufschluss über die zusätzlichen Kosten für Kontrollen zu geben und die Kosten in Relation zu den betreffenden Beiträgen zu setzen.

Postulat 14.3537 Noser: Bericht zur Wettbewerbs- und Ertragsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion und zum Einsatz öffentlicher Mittel für die Landwirtschaft

Der Bundesrat wird beauftragt zu berichten, wie er die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des landwirtschaftlichen Sektors, die Gesundheit und natürliche Ertragsfähigkeit der landwirtschaftlichen Flächen und ihrer erhaltenden Systeme sowie die Effizienz des Mitteleinsatzes in der Landwirtschaft einschätzt und wie diese verbessert werden können.

Postulat 17.3401 Müller Damian: Die Schweizer Landwirtschaft für die Zukunft fit machen

Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht die zukünftige Rolle der Landwirtschaft, das Verbesserungs- und Optimierungspotenzial der Schweizer Landwirtschaftspolitik sowie Strategieszenarien für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik aufzuzeigen. Der Bericht soll zudem Auskunft geben über die direkten und indirekten Unterstützungsinstrumente für die Landwirtschaft und deren Umfeld sowie über die volkswirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft, gesamtschweizerisch und gegliedert nach Kantone.

Zielorientierung der Agrarpolitik

Postulat 14.3618 Aebi Andreas: Ziel- statt massnahmenorientierte Agrarpolitik. Der Landwirt als Teil der Lösung und nicht als das Problem

Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, wie die Grundlagen zu schaffen sind für Systeme, welche eine auf Stufe Betrieb zielorientierte und nicht massnahmenorientierte Umsetzung der Agrarpolitik ermöglichen. Das Prinzip der Freiwilligkeit und die Erarbeitung aus der Praxis sollen dabei sichergestellt werden. Weiter muss dieser Ansatz alle drei Achsen der Nachhaltigkeit integral berücksichtigen.

Vereinfachung Agrarpolitik, Abbau administrativer Aufwand

Postulat 14.3514 Knecht: Agrarpolitik 2018-2021: Massnahmenplan zum Abbau der überbordenden Bürokratie und zur Personalreduktion in der Verwaltung

Der Bundesrat wird im Hinblick auf die Agrarpolitik 2018-2021 gebeten aufzuzeigen, wie durch eine Vereinfachung der Auflagen der Kontrollaufwand nachhaltig verringert und dadurch auch der Personalaufwand gesenkt werden kann.

Postulat 14.4046 Keller-Sutter: Administrative Vereinfachungen in der Landwirtschaft

Im Hinblick auf die Erarbeitung der künftigen Agrarpolitik wird der Bundesrat gebeten, in einem Bericht aufzuzeigen, welche Ziele und Wirkungen mit der Agrarpolitik 2014-2017 erreicht worden sind und in welchen Bereichen Mängel festgestellt werden und durch welche Massnahmen und in welchem Umfang der administrative Aufwand einschliesslich des Kontrollaufwandes für die involvierten Akteure reduziert werden kann.

Motion 14.4098 Müller Walter: Administrativer Aufwand massgeblich reduzieren

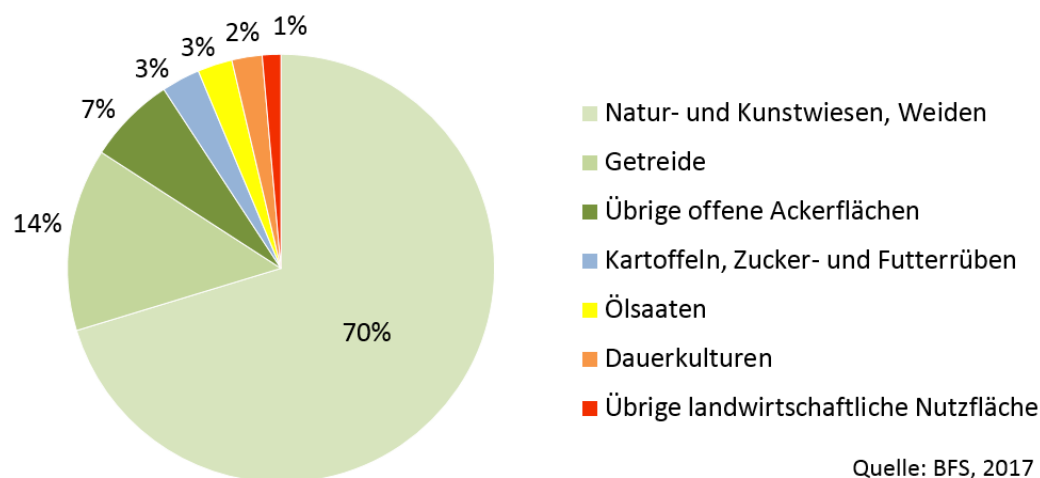
Der Bundesrat wird beauftragt, den administrativen Aufwand in der Agrarpolitik für alle Beteiligten (Bund, Kantone, Gemeinden, Landwirtschaft) massgeblich zu reduzieren. Die getroffenen Massnahmen und die damit erzielte Wirkung sollen im jährlichen Agrarbericht veröffentlicht werden.

2 Bedeutung des Sektors Landwirtschaft und Ernährung

2.1 Bedeutung auf nationaler Ebene

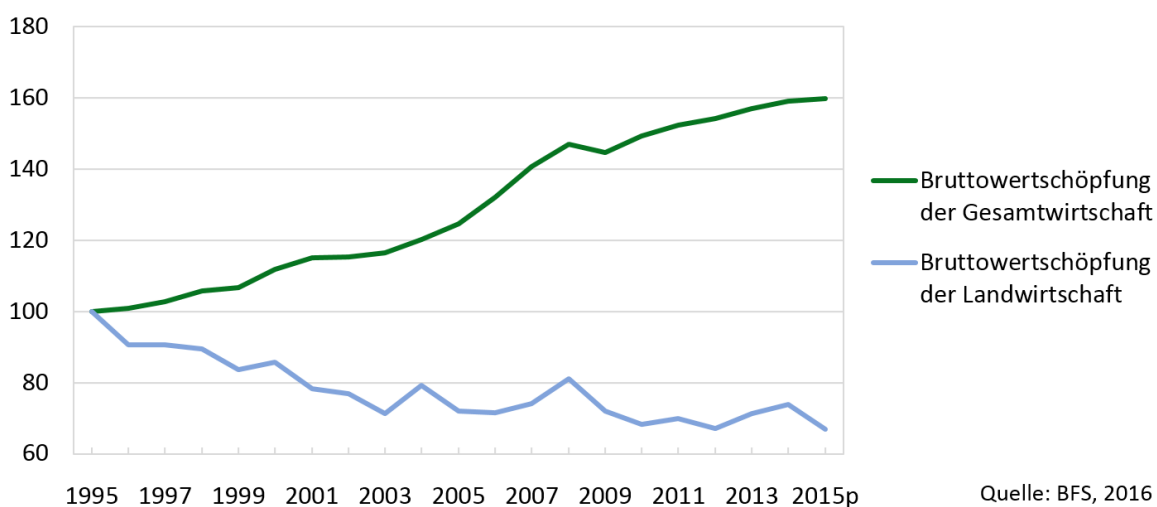
Die Landwirtschaft nutzt und pflegt mit gut 52 000 Betrieben rund einen Viertel unserer Landesfläche als landwirtschaftliche Nutzfläche. Rund 70 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche, welche insgesamt etwas mehr als eine Million Hektaren umfasst, werden als Natur- und Kunstwiesen sowie Weiden bewirtschaftet. Der übrige Teil wird für Ackerkulturen, Spezialkulturen wie Obstanlagen oder den Rebbau genutzt. Zusätzlich zu dieser Fläche nutzt und pflegt die Landwirtschaft etwa 13 % der Landesfläche als Alp- und Sömmerungsweiden. Die Landwirtschaft produziert auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche zum einen Güter (z.B. Lebensmittel für die Ernährungssicherheit) und erbringt Dienstleistungen (z.B. Haltung von Freizeitpferden) für den Markt. Zum anderen erbringt sie wichtige Ökosystemleistungen (z.B. Pflege der Kulturlandschaft), welche sie auf dem Markt nicht oder nur bedingt in Wert setzen kann.

Abbildung 1: Nutzung der landwirtschaftlichen Nutzflächen (ohne Alpflächen) 2016



Der Primärsektor, zu dem neben der Landwirtschaft auch die Forstwirtschaft und die Fischerei zählen, trägt mit 4,3 Milliarden Franken rund 0,7 % zur gesamten Bruttowertschöpfung bei. Der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung des Primärsektors beträgt 91 %.

Abbildung 2: Vergleich Bruttowertschöpfung Landwirtschaft und Gesamtwirtschaft (1995 = 100)



Im Landwirtschaftssektor sind gut 150 000 Personen beschäftigt, der grösste Anteil davon sind die Betriebsleitenden und ihre Familienangehörigen. Zwischen 2006 und 2016 ist die Zahl der Beschäftigten insgesamt um rund 23 000 Personen gesunken. Die Abnahme der Beschäftigten ist mit 1,4 % pro Jahr

etwas kleiner als diejenige der Betriebe (-1,8 % p.a.). Zusammen mit den vor- und nachgelagerten Bereichen sind in der Lebensmittelkette rund eine halbe Million Personen beschäftigt. Jeder zehnte Arbeitsplatz in der Schweiz steht somit in direkter oder indirekter Verbindung mit der Landwirtschaft.

2.2 Bedeutung auf kantonaler Ebene

Die Landwirtschaft und die Direktzahlungen haben unterschiedliche Bedeutung in den einzelnen Kantonen und Regionen (Tal-, Hügel-, Berggebiet). Die kantonalen Kennzahlen (vgl. Tabelle 1) weisen eine hohe Heterogenität auf, die zum Teil auf die unterschiedlichen landwirtschaftlich-strukturellen Gegebenheiten in den Kantonen (z.B. Produktionsbedingungen) zurückzuführen ist. Aber auch nicht landwirtschaftliche Faktoren (z.B. Konkurrenz im Arbeitsmarkt) tragen zur Heterogenität der Kennzahlen bei.

Mit Abstand am meisten Betriebe und die grösste Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) hat der Kanton BE mit fast 11 000 Betrieben auf gut 190 000 ha LN. Der zweitgrösste Agrarkanton ist mit knapp 109 000 ha der Kanton VD, der jedoch zwei Drittel weniger Betriebe hat als der Kanton BE, weil die durchschnittliche Betriebsgrösse fast doppelt so hoch ist. Die grössten Betriebe befinden sich in den Kantonen JU und NE. Besonders klein strukturiert sind die Kantone UR, VS, OW und TI mit Durchschnittsbetrieben unter 13 ha.

Im schweizerischen Durchschnitt erhält ein Landwirtschaftsbetrieb gut 53 000 Franken Direktzahlungen. In den Kantonen JU und NE liegt der kantonale Durchschnitt wegen den relativ grossen Betrieben doppelt so hoch. Auch in den Bergkantonen GR und GL sind die Direktzahlungen pro Betrieb aufgrund der höheren Beiträge in den Bergzonen überdurchschnittlich hoch.

Der Anteil der Direktzahlungen gemessen am Produktionswert zeigt, wieviel des landwirtschaftlichen Erlöses durch die staatliche Entschädigung für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern wie Biodiversität, Landschaftspflege, Offenhaltung oder Tierwohl generiert wird. Der andere Anteil des Produktionswerts wird am Markt erwirtschaftet. Besonders gross ist der Anteil des Markterlöses in den Kantonen GE und TG, in denen die Direktzahlungen weniger als einen Fünftel der Erzeugung ausmacht. Auf der anderen Seite betragen in den Kantonen GR, UR und GL die Direktzahlungen mehr als zwei Drittel der Erzeugung. Tendenziell ist der Anteil der Direktzahlungen am Produktionswert in Bergkantonen höher als in Kantonen im Talgebiet, da zum einen die strukturell bedingten Produktionserschwerisse im Berggebiet (z.B. stärkere Hanglage) zu einem tieferen Produktionserlös pro Faktoreinheit (z.B. Hektare) führen. Zum anderen sind die flächenbezogenen Direktzahlungsbeiträge im Berggebiet höher als im Talgebiet.

Ein überdurchschnittliches sektorales Arbeitseinkommen pro Jahresarbeitseinheit von über 60 000 Franken weisen die Kantone TG, GE, VS, LU, VD, SH, AG, FR und ZH aus. Es sind Kantone mit vielen Spezialkulturen oder einer intensiven Nahrungsmittelproduktion im Talgebiet. Die tiefsten Durchschnittswerte (unter 30 000 Franken) haben die Innerschweizer Bergkantone UR und SZ. Die wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft zeigt sich beim Anteil der Beschäftigten, der in den Kantonen AI, UR und OW mit über 7 % am grössten ist. Unter 2 % liegt der Anteil in den Kantonen GE, BS/BL, ZH, TI und ZG.

Tabelle 1: Kantonale Kennzahlen der Landwirtschaft¹ (2016, Quelle: BLW und BFS)

Kanton	Anzahl Betriebe	Landwirtschaftliche Nutzfläche ha	Betriebsgrösse (Ø) ha	Direktzahlungen pro Betrieb (Ø) CHF	Direktzahlungen im Verhältnis zum Produktionswert Prozent	Sektorales Arbeitseinkommen pro Jahresarbeits-einheit CHF	Anteil Beschäftigte in der Landwirtschaft (2014) Prozent
ZH	3'493	73'504	21.04	42'734	20.1%	61'076	1.1%
BE	10'684	191'965	17.97	48'980	32.4%	55'010	5.3%
LU	4'652	76'213	16.38	44'901	25.4%	69'990	5.6%
UR	575	6'743	11.73	52'050	74.3%	23'007	8.5%
SZ	1'603	24'036	14.99	49'345	52.8%	28'201	5.5%
OW	642	7'784	12.12	49'253	45.2%	46'899	7.5%
NW	444	5'959	13.42	48'408	44.1%	35'841	5.3%
GL	372	6'866	18.46	69'237	65.7%	42'728	4.6%
ZG	569	10'622	18.67	50'625	28.5%	54'112	1.6%
FR	2'866	75'642	26.39	65'882	27.7%	61'802	5.9%
SO	1'364	31'501	23.09	54'148	34.3%	31'061	2.9%
BL, BS	924	22'078	23.89	55'643	28.0%	48'481	1.0%
SH	576	15'645	27.16	53'445	22.9%	63'028	4.1%
AR	715	11'892	16.63	47'906	36.0%	32'839	6.4%
AI	469	7'152	15.25	45'284	33.2%	37'680	11.9%
SG	4'025	71'444	17.75	48'687	28.3%	44'620	3.9%
GR	2'365	55'954	23.66	93'001	84.1%	44'067	5.1%
AG	3'337	60'321	18.08	40'329	21.0%	62'762	3.1%
TG	2'610	49'307	18.89	39'290	14.9%	82'157	6.7%
TI	1'107	14'458	13.06	37'729	34.8%	39'185	1.4%
VD	3'618	108'985	30.12	71'570	24.9%	67'100	3.0%
VS	3'015	37'490	12.43	42'465	25.9%	77'468	5.3%
NE	828	31'824	38.44	93'056	36.8%	53'860	2.1%
GE	389	11'227	28.86	50'020	10.7%	79'313	0.5%
JU	1'021	40'461	39.63	101'185	48.5%	41'492	6.9%
CH	52'263	1'049'072	20.07	53'195	28.9%	57'641	3.1%

¹ Die wirtschaftlichen Kennziffern in den Kantonen sind in der regionalen landwirtschaftlichen Gesamtrechnung und landwirtschaftliche Strukturerhebung des BFS und im jährlichen Agrarbericht des BLW detaillierter aufgeführt.

3 Aktuelle Agrarpolitik

3.1 Verfassungsziele

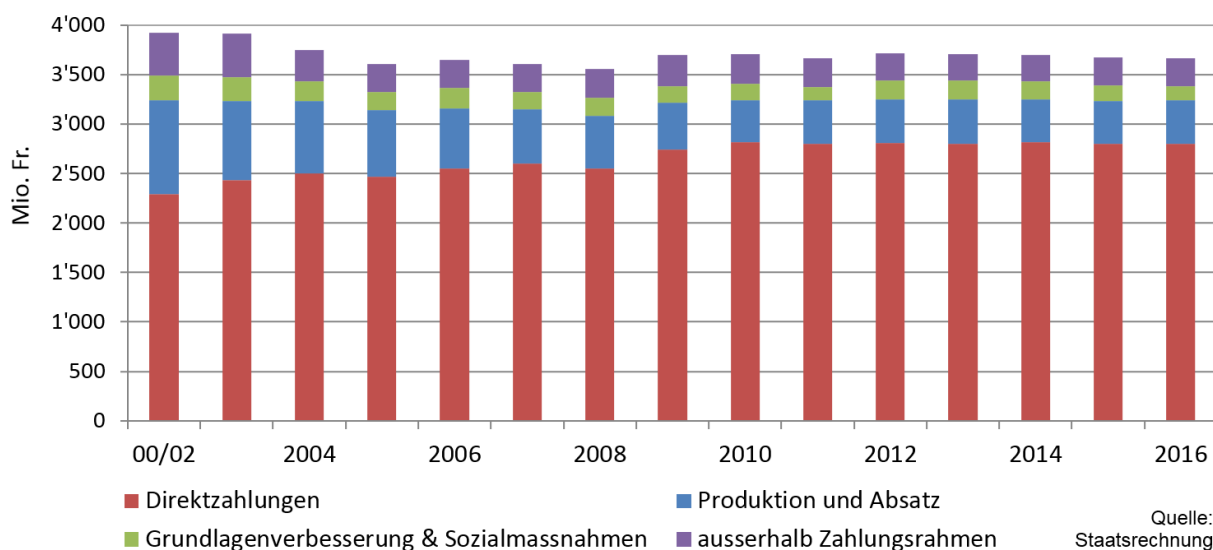
Die Oberziele der aktuellen Agrarpolitik gibt Artikel 104 der Bundesverfassung vor. Gemäss diesem sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet

- zur sicheren Versorgung der Bevölkerung,
- zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen,
- zur Pflege der Kulturlandschaft und
- zur dezentralen Besiedlung des Landes.

3.2 Bundesausgaben

Die Landwirtschaft produziert einerseits Güter für den Markt (z.B. Lebensmittel und Dienstleistungen), andererseits erbringt sie Leistungen zugunsten der Gesellschaft, für die es keinen Markt gibt, sogenannte öffentliche Güter (z.B. Kulturlandschaft). Für letztere wird die Landwirtschaft vom Bund hauptsächlich mit Direktzahlungen abgegolten. Dazu gehören beispielsweise die Beiträge zur Versorgungssicherheit, zur Erhaltung der Biodiversität, zur Pflege der Kulturlandschaft und für die besonders tierfreundliche Haltung von Nutztieren. Die Bundesausgaben für die Landwirtschaft und Ernährung betragen jährlich rund 3,7 Milliarden Franken (davon rund 2,8 Mia. Direktzahlungen). Sie sind in den letzten 10 Jahren nominal praktisch konstant geblieben. Prozentual ist der Anteil der Bundesausgaben für die Landwirtschaft und die Ernährung jedoch gesunken, da die Bundesausgaben insgesamt gestiegen sind. Er beträgt zurzeit rund 5,5 %.

Abbildung 3: Bundesausgaben für Landwirtschaft und Ernährung



3.3 Instrumente

Die agrarpolitischen Massnahmen werden grösstenteils über die drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen „Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen“, „Produktion und Absatz“ und „Direktzahlungen“ gesteuert (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Zahlungsrahmen und Massnahmen gemäss Budget 2017 (in Mio. CHF)

Zahlungs- rahmen	Budget 2017	Massnahmen
ZR Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen: 153,4 Mio. CHF		
Soziale Begleit- massnahmen	0,4	Betriebshilfedarlehen und Umschulungsbeihilfen
Strukturverbes- serungen	96,0	Beiträge für Bodenverbesserungen, landwirtschaftliche Gebäude, Pro- jekte zur regionalen Entwicklung (PRE) und zur Verwirklichung ökologi- scher, tierschützerischer und raumplanerischer Ziele
	7,0	Investitionskredite
Pflanzen- und Tierzucht	38,4	Beiträge zur Förderung der Pflanzen- und Tierzucht
Beratungswe- sen	11,6	Finanzhilfen an die Beratungszentrale AGRIDEA, an überregional tätige Beratungsdienste und für die Vorabklärung von gemeinschaftlichen Pro- jektinitiativen. Ausschreibungen von Projekten des BLW.
ZR Produktion und Absatz: 442,8 Mio. CHF		
Absatzförde- rung	67,5	Beiträge an die Marketingkommunikation
Milchwirtschaft	295,5	Zulage für verkäste Milch
		Zulage für Fütterung ohne Silage
		Administration Milchpreisstützung (Leistungsauftrag)
Viehwirtschaft	12,1	Entschädigung an private Organisationen im Bereich Schlachtvieh und Fleisch (Leistungsauftrag)
		Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch
		Inlandbeihilfen Eier
		Verwertungsbeiträge für Schafwolle
		Infrastrukturbeiträge an öffentliche Schlachtviehmärkte im Berggebiet
Pflanzenbau	67,7	Einzelkulturbeiträge für Körnerleguminosen, Ölsaaten, Saatgut (Kartof- feln, Mais und Futterpflanzen) und Zuckerrüben
		Finanzierung der Obstverwertungsmassnahmen,
		Administration der Weinkontrolle
ZR Direktzahlungen: 2812,4 Mio. CHF		
Direktzahlun- gen Landwirt- schaft	2'812,4	Versorgungssicherheits-, Kulturlandschafts-, Biodiversitäts-, Land- schaftsqualitäts-, Produktionssystem-, Ressourceneffizienz- und Über- gangsbeiträge

Weitere Bundesausgaben im Umfang 246 Millionen Franken werden ebenfalls dem Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung» zugeordnet, obwohl diese ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen liegen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Ausserhalb der drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen finanzierte Massnahmen im Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung (in Mio. CHF)

Massnahmen	Budget 2017
Verwaltungsausgaben BLW ohne interne Leistungsverrechnungen	54,0
Ausgaben für Vollzugs- und Kontrollaufgaben der landwirtschaftlichen Forschungsanstalten inkl. Nationalgestüt (Agroscope)	59,6
Bekämpfungsmassnahmen im Pflanzenschutz	3,4
Familienzulagen für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer im Rahmen des FLG ²	61,3
Ausfuhrbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten im Rahmen des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten ("Schoggigesetz")	67,9

Die Schweizer Landwirtschaftsprodukte werden auf dem Inlandmarkt durch ein umfangreiches Zollsysteem vor der Konkurrenz durch importierte Produkte geschützt. Die OECD schätzt den Wert des Grenzschutzes auf Stufe des landwirtschaftlichen Erlöses (Umsatz) auf rund 3,5 Milliarden Franken³ (vgl. Ziff. 5.1).

Eine weitere Massnahme zugunsten der Landwirtschaft ist das bäuerliche Bodenrecht, welches das bäuerliche Grundeigentum und die Selbstbewirtschaftung fördert, die Betriebsübergabe innerhalb der Familie begünstigt und übersetzte Preise für landwirtschaftlichen Boden bekämpft. Hinzu kommen das Pachtrecht und die Rückerstattung der Mineralölsteuer (2015: 65,4 Mio. CHF; 2016: 66,4 Mio. CHF).

Die Vielfalt an Massnahmen ermöglicht es einerseits, die Bedürfnisse der verschiedenen Regionen und Betriebsausrichtungen gut abzudecken. Andererseits ist das System sehr komplex, nicht widerspruchsfrei und verursacht administrativen Aufwand. Nicht zuletzt die hohe Komplexität hat im Nachgang zur Agarpolitik 2014-2017 zu zahlreichen parlamentarischen Vorstössen geführt.

² SR 836.1

³ Durchschnitt der Jahre 2014-2016 gemäss PSE, OECD Monitoring and Evaluation Report 2017

Box 1: Abbau administrativer Aufwand, Vereinfachung Agrarpolitik

Mit der Agrarpolitik 2014-2017 wurden die Direktzahlungsinstrumente stärker auf die Ziele der Bundesverfassung ausgerichtet. Dies führte zu einer stärkeren Differenzierung der Direktzahlungen mit entsprechenden Auswirkungen auf den administrativen Aufwand bei den Landwirtinnen und Landwirten, den Kantonen und dem Bund. In der Folge gab es Forderungen, das System (resp. dessen Administration) zu vereinfachen. Das Parlament hat sechs entsprechende Vorstösse überwiesen (14.3514 Po. Knecht, 14.3618 Po. Aebi, 14.3991 Po. de Buman, 14.4046 Po. Keller-Sutter, 15.3862 Po. Aebi, 14.4098 Mo. Müller).

Um zu erfassen, wie die agrarpolitischen Massnahmen vereinfacht werden könnten, hat das BLW von November 2014 bis Februar 2016 das Projekt Administrative Vereinfachung durchgeführt. In das Projekt wurden verschiedene Stakeholder (Landwirtinnen und Landwirte, landwirtschaftliche Organisationen, Kantone, andere Bundesämter, Beratung, Forschung) einbezogen. So kamen über 800 Vorschläge zur Vereinfachung zusammen, die sorgfältig geprüft wurden. Rund 50 Vorschläge wurden als kurzfristig umsetzbar beurteilt. 24 davon hat der Bundesrat in den Verordnungspaketen 2015 beschlossen (z.B. Verzicht auf Fachgutachten bei Futtererträgen über der Norm in der Futter- oder Düngerbilanz). Weitere 19 Vorschläge wurden im Verordnungspaket 2016 umgesetzt.

Der Schlussbericht des Projektes wurde im Mai 2016 auf der Internetseite des BLW⁴ publiziert. Er beinhaltet eine Bestandsaufnahme der Herausforderungen, zeigt aber auch die Zielkonflikte auf. Neben der Aufhebung oder Vereinfachung von Auflagen gibt es auch ein grosses Entlastungspotenzial bei der Erfassung und Nutzung von Daten, insbesondere bei derjenigen für staatliche und autorisierte private Zwecke (Label). Entsprechende Projekte wurden in der Zwischenzeit in die Wege geleitet.

Das Verhältnis zwischen Landwirtschaft und Staat soll grundsätzlich überprüft werden. Generell sollen die Ziele mehr Gewicht erhalten und es soll bei der Zielerreichung mehr Freiheit geben (vgl. Box 8).

⁴ [www.blw.admin.ch/themen/Administrative Vereinfachungen](http://www.blw.admin.ch/themen/Administrative_Vereinfachungen)

4 Wirkung der Agrarpolitik

4.1 Überblick Reformetappen seit 1992

Seit Anfang der 1990er-Jahre wurde die Agrarpolitik in mehreren Schritten weiterentwickelt. Im Fokus standen eine stärkere Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Markt und die gezieltere Förderung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Nachfolgend die wichtigsten Etappen:

Jahr	Wichtigste Änderungen
1992	Entkopplung der Preis- von der Einkommenspolitik mit der Einführung von produktunabhängigen Direktzahlungen.
1996	Neue Verfassungsgrundlage (Art. 104 Bundesverfassung ⁵ ; BV). Gemäss dieser sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes.
1999	Aufhebung der staatlichen Preis- und Abnahmegarantien, Einführung eines ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) als Voraussetzung für Direktzahlungen.
2004	Schrittweise Aufhebung der Milchkontingentierung bis 2009 und Einführung der Versteigerung bei der Verteilung der Importkontingente von Fleisch, die zur Fleischeinfuhr zu einem tieferen Zollansatz berechtigen.
2007	Abschaffung der Exportsubventionen für landwirtschaftliche Primärprodukte, Umlagerungen von Finanzmitteln für die Marktstützung zu den Direktzahlungen, Reduktion der Grenzabgaben für Brotgetreide und Futtermittel.
2014	Stärkere Ausrichtung der Direktzahlungen auf die Ziele von Artikel 104 BV, Stärkung der Instrumente zur Umsetzung der Qualitätsstrategie.

Mit den Reformetappen seit 1992 haben die Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Gesellschaft zugenommen, und die volkswirtschaftlichen Kosten sind gesunken. Der Stand der Zielerreichung zeigt, dass die Entwicklung in die richtige Richtung geht. Jedoch verbleiben noch grosse Herausforderungen, die über den Zeithorizont 2022 hinausgehen.

4.2 Ziele der aktuellen Agrarpolitik

Als Referenzrahmen für die Beurteilung der aktuellen Agrarpolitik dienen die Ziele, die der Bundesrat mit der Botschaft vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 (AP 14-17)⁶ definiert hat. Diese werden gemäss Botschaft vom 18. Mai 2016 zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018-2021⁷ als Etappenziele bis 2021 weiterverfolgt. Das Parlament hat den Bundesbeschluss am 7. März 2017⁸ verabschiedet. Die in der Botschaft gesetzten Zielgrössen sind statistisch messbare Indikatoren. Es existieren noch weitere agrarpolitische Ziele des Bundesrates, zu denen bisher keine Indikatoren etabliert werden konnten. Dazu gehören die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Risikominimierung beim Einsatz von umwelt- und gesundheitsrelevanten Hilfsstoffen und die Reduktion des administrativen Aufwands.

⁵ SR 101

⁶ BBI 2012 2075, S. 2100

⁷ BBI 2016 4503

⁸ BBI 2017 3447

Tabelle 4: Ziele mit Horizont 2021 und Stand Zielerreichung

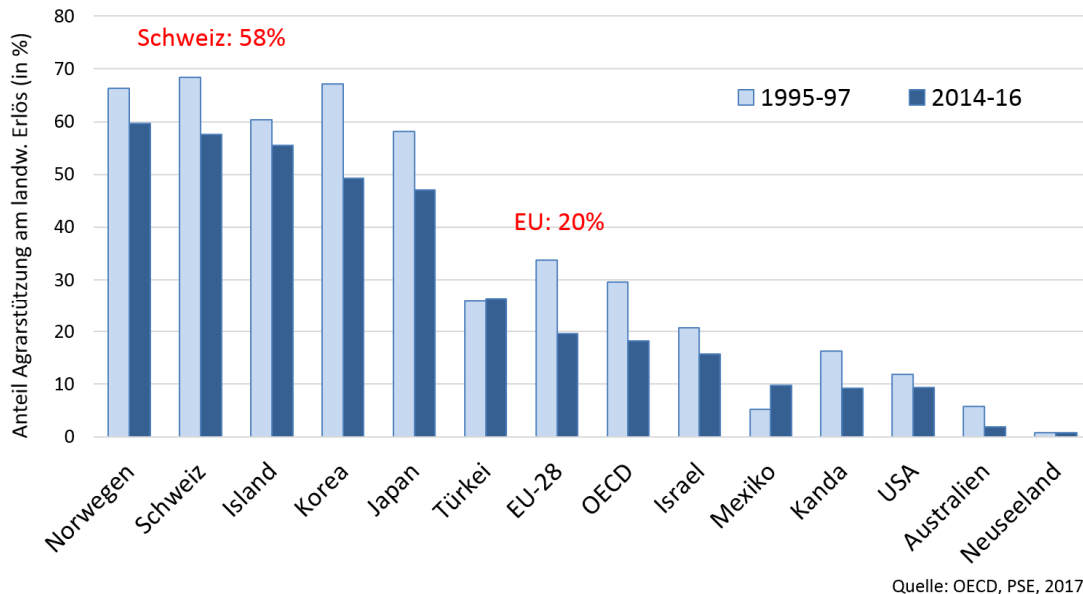
Zielbereich	Aspekt	Stand 2007/09	Ziel 2021	Aktueller Stand (Referenzjahr)
Ökonomie	Arbeitsproduktivität	+2,1 % p.a. (00/02 bis 08/10)	+2,1 % p.a. (08/10 bis 19/21)	+1,3 % p.a. (08/10 bis 2014/16)
	Kapitalerneuerung	30 Jahre	30 Jahre	28 Jahre (2014/16)
Soziales	Sektorales Arbeits-einkommen	-0,7 % p.a.	Rückgang un- ter 0,5 % p.a.	+0,8 % p.a. (08/10 bis 14/16)
Sichere Versorgung	Bruttoproduktion	23 000 TJ	23 300 TJ	23 315 TJ (2015)
	Nettoproduktion	20 700 TJ	21 300 TJ	20 399 TJ (2015)
	Landwirtschaftliche Nutzfläche	-1 900 ha p.a.	Flächenverlust unter 1 000 ha p.a.	-1 097 ha (2014/16)
Natürliche Lebensgrundlagen, Ökologie	Stickstoffeffizienz	28 %	33 %	31 % (2015)
	Phosphoreffizienz	60 %	68 %	60 % (2015)
	Ammoniakemissionen	48 700 t N	41 000 t N	47 700 t N (2015)
	Quantität der BFF	60 000 ha im Talgebiet	65 000 ha im Talgebiet	75 163 ha im Talgebiet (2016)
	Qualität der BFF	36 % ver- netzt, 27 % Qualität	50 % vernetzt, 40 % Qualität	74 % vernetzt, 37 % Qualität (2016)
Kulturland-schaft	Alpwirtschaftlich ge- nutzte Fläche	-1400 ha p.a.	Reduktion Waldeinwuchs um 20 %	k.A.
Tierwohl	Beteiligung RAUS	72 %	80 %	76 % (2016)

4.3 Ökonomie

Im Bereich der Ökonomie deutet die positive Entwicklung der Indikatoren darauf hin, dass Effizienzverbesserungspotenziale genutzt werden. Durch die Umsetzung des technischen Fortschritts konnte die Arbeitsproduktivität in den letzten Jahren weiter gesteigert werden. Die durchschnittliche jährliche Steigerung war mit 1,3 % in den Jahren 2008/10 bis 2014/16 weniger hoch als in den Vorjahren, da sich der Rückgang der eingesetzten Arbeitseinheiten verlangsamt hat. Kapital wurde genügend in die Landwirtschaft investiert. Es kann damit gerechnet werden, dass sich der Kapitalstock weiterhin in rund 30 Jahren erneuert.

Defizite in der Landwirtschaft verbleiben bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Box 2). Im Vergleich zum Ausland ist die Schweiz mit einem Produktivitätsrückstand konfrontiert, der aus kleineren Strukturen mit entsprechend weniger Skaleneffekten, klimatischen und topografischen Erschwernissen und einem allgemein hohen Kostenniveau resultiert. Um gegen die ausländische Konkurrenz auf dem Inlandmarkt wettbewerbsfähiger zu sein, wird die Schweizer Landwirtschaft mit produktgebundenen Massnahmen (v.a. Grenzschutz und Milchzulagen) und weiteren budgetären Instrumenten (v.a. Direktzahlungen) gestützt. Auch wenn die produktgebundene Stützung in den letzten Jahren gesunken ist, bleibt die Gesamtstützung im Vergleich zu den übrigen OECD-Ländern sehr hoch (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Gesamtstützung der Schweizer Landwirtschaft im OECD-Vergleich



Box 2: Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft ist ein prioritäres Ziel der AP22+ (vgl. Ziff. 10.2.2). Das Postulat Noser (14.3537) verlangt vom Bundesrat eine Einschätzung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit des Landwirtschaftssektors (vgl. Ziff. 1.2).

Wettbewerbsfähig ist ein Marktakteur, wenn er eine Nachfrage für seine Produkte bzw. Leistungen zu einem für ihn gewinnbringenden Preis findet. Daraus abgeleitet braucht es zwei Bedingungen, die erfüllt werden müssen:

- Das Preis-Leistungsverhältnis eines Produkts oder einer Dienstleistung muss für die Nachfragenden attraktiv sein. Das Produkt oder die Leistung muss den Bedürfnissen und der Preis der Zahlungsbereitschaft der Nachfragenden entsprechen.
- Für den Anbietenden (z.B. Landwirte) muss es wirtschaftlich attraktiv sein, die Nachfrager zu beliefern.

Die Nachfrage nach einem Produkt setzt sich zusammen aus unterschiedlichen Käufersegmenten mit spezifischen Leistungserwartungen und Zahlungsbereitschaften. Daraus entstehen unterschiedliche Potenziale für Produzentinnen und Produzenten. Schweizer Produkte können auf dem Inlandmarkt teurer verkauft werden, weil hier Kundensegmente vorhanden sind, die eine höhere Zahlungsbereitschaft für diese Produkte haben. Dies bietet der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft Potenziale.

Um diese Kundensegmente zu erschliessen, lässt sich ein Produkt oder eine Dienstleistung im Marketing wie folgt profilieren:

- über die Produkteigenschaften (Verarbeitungsgrad, Qualität, Regionalität, Konditionierung inkl. dessen ökologischer, ethischer und sozialer Eigenschaften)
- über die Preisgestaltung in Abhängigkeit von potenziellen Kundenerwartungen und Zahlungsbereitschaften (z.B. Hochpreisstrategie im Nischenbereich)
- über die Wahl der Distributionskanäle (Grosshandel, Verarbeitung, Detailhandel oder direkt zu den Endverbraucher)
- über die Wahl der Kommunikationsinhalte (Geschichte, die man dazu erzählt)

In der Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit einer ganzen Branche kann unterschieden werden zwischen einer statischen Betrachtung der Wettbewerbsfähigkeit, d.h. ohne Anpassungen der Unternehmer an die Mitbewerber, und einer dynamischen Betrachtung der Wettbewerbsfähigkeit mit Anpassung.

Als Indikator für die Beurteilung der statischen Wettbewerbsfähigkeit kann das Producer Support Estimate (PSE) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) herangezogen werden⁹. Das PSE schätzt den Anteil der Agrarstützung am Produzentenerlös. Es zeigt, wie stark die Landwirtschaft eines Landes durch staatliche Massnahmen (Grenzschutz, Direktzahlungen, produktgebundene Zahlungen etc.) gestützt wird. Die Differenzen im PSE verschiedener Länder lassen den Schluss zu, dass die Schweizer Landwirtschaft gegenwärtig einzig gegenüber Ländern wie Norwegen, Südkorea oder Japan, die ein ähnlich hohes Stützungs niveau aufweisen (vgl. Abbildung 4), wettbewerbsfähig wäre. Im Vergleich zur EU ist das Stützungs niveau in der Schweiz weit höher. Die Schweizer Landwirtschaft wäre ohne Anpassungen im EU-Raum kaum wettbewerbsfähig. Zu einem ähnlichen Schluss kommt die OECD auch für die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerte Industrie. Die OECD stellt allgemein fest, dass diejenigen Branchen, die in geschützten Märkten operieren, dem Wettbewerb durch ausländische Konkurrenz nicht gewachsen wären. Branchen ohne oder mit weniger Schutz vor internationaler Konkurrenz werden als wettbewerbsfähiger eingestuft. So gibt es in der Schweiz im Bereich der Käseproduktion Wertschöpfungsketten im hochpreisigen Segment, die ohne Grenzschutz und auch ohne die Milchzulagen im Wettbewerb mit der europäischen Konkurrenz mithalten könnten¹⁰.

Schwieriger ist die Abschätzung der dynamischen Wettbewerbsfähigkeit. Verschiedene Studien zeigen, dass die Unternehmen der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft die Möglichkeit haben, sich bei einem Abbau der Stützung so anzupassen, dass sie mit der neuen Konkurrenz wettbewerbsfähig sind. So zeigte BAKBasel¹¹, dass die Kosten für Vorleistungen der Landwirtschaft in der Schweiz um einiges höher sind als im umliegenden Ausland. Eine Öffnung der Märkte würde demnach zu einer Reduktion der Produktionskosten führen. Eine weitere Studie¹² zeigt, dass Milchproduktionsbetriebe mit der Umsetzung klarer betriebswirtschaftlicher Strategien markant wettbewerbsfähiger werden. Auch eine Befragung von Getreideproduzenten¹³ zeigt, dass Betriebe so ausgerichtet werden können, dass sie im Vergleich zur europäischen Konkurrenz wettbewerbsfähig sind (z.B. durch Verbesserung der Arbeitsorganisation). Bei nachgelagerten Betrieben im Bereich der Getreideverarbeitung konnte festgestellt werden, dass die Schweizer Marktführer im Vergleich zur europäischen Konkurrenz bereits wettbewerbsfähig sind. Bei kleineren Mühlebetrieben gehen die Betriebsleiter davon aus, dass sie im europäischen Markt Nischen finden, in welchen sich mit hochpreisigen Produkten hohe Margen realisieren lassen.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft ist im Vergleich zu der potenziellen Konkurrenz in der EU nur in einigen Subbranchen (z.B. Schokolade- oder Getränkebranche) gegeben. Eine verstärkte Konkurrenz würde deshalb einen grösseren Veränderungsprozess bei den Produktionsstrukturen aber auch beim Produkteportfolio hervorrufen. Beispiele zeigen, dass ein solcher Prozess gute Chancen auf einen erfolgreichen Ausgang hat, wenn er durch die Agrarpolitik angemessen begleitet wird.

Eine Evaluation der Schweizer Agrarpolitik durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)¹⁴ kommt zum Schluss, dass das nach wie vor hohe Niveau des Grenzschutzes und der Direktzahlungen zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten führt. Das hohe Stützungs niveau hat zur Folge, dass die Landwirtinnen und Landwirte die Preis- und Marktsignale bei ihren Entscheidungen zu wenig berücksichtigen. Zwischen 1990/92 und 2011/13 ist die Stützung der Landwirtschaft (Grenzschutz und budgetäre Stützung) gemäss OECD von 8,1 Milliarden auf 5,3 Milliarden Franken gesunken. Hauptverantwortlich dafür war – neben der Entwicklung der Weltmarktpreise für Agrargüter – der starke Rückgang der produktgebundenen Stützung, der teilweise mit höheren Direktzahlungen kompensiert wurde (Agrarpolitik ab 1992; vgl. Ziffer 4.1). Der Rückgang der produktgebundenen Stützung hat sich

⁹ OECD, 2016

¹⁰ Flury et al. 2013

¹¹ BAKBasel, 2014

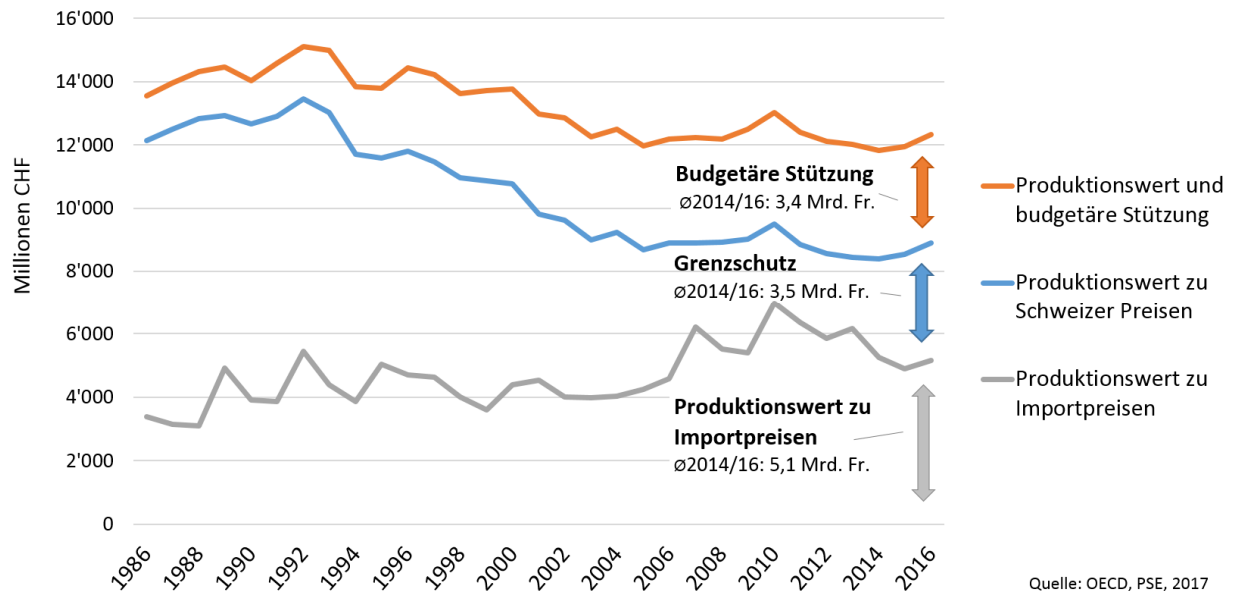
¹² Durgiai et al., 2014

¹³ Lehmann et al., 2009

¹⁴ OECD (2014): Evaluation of policy reforms in Switzerland, Draft report, Paris.

aufgrund des Anstiegs der Weltmarktpreise ab 2007 nicht vollumfänglich auf den inländischen Produktionswert ausgewirkt (vgl. Abbildung 5). Trotz der Annäherung des inländischen und des internationalen Preisniveaus in den letzten 20 Jahren lagen 2011/13 die Produzentenpreise in der Schweiz nach wie vor um rund 50 % über den Importpreisen. Aufgrund der Tatsache, dass im Jahr 2014 das Preisniveau auf den internationalen Agrarmärkten um rund 10 % gesunken ist und sich mit der Aufhebung des Euro-Mindestkurses Anfang 2015 die Wechselkurssituation verschlechtert hat, hat sich die Preisdifferenz wieder vergrössert.

Abbildung 5: Entwicklung der landwirtschaftlichen Stützung

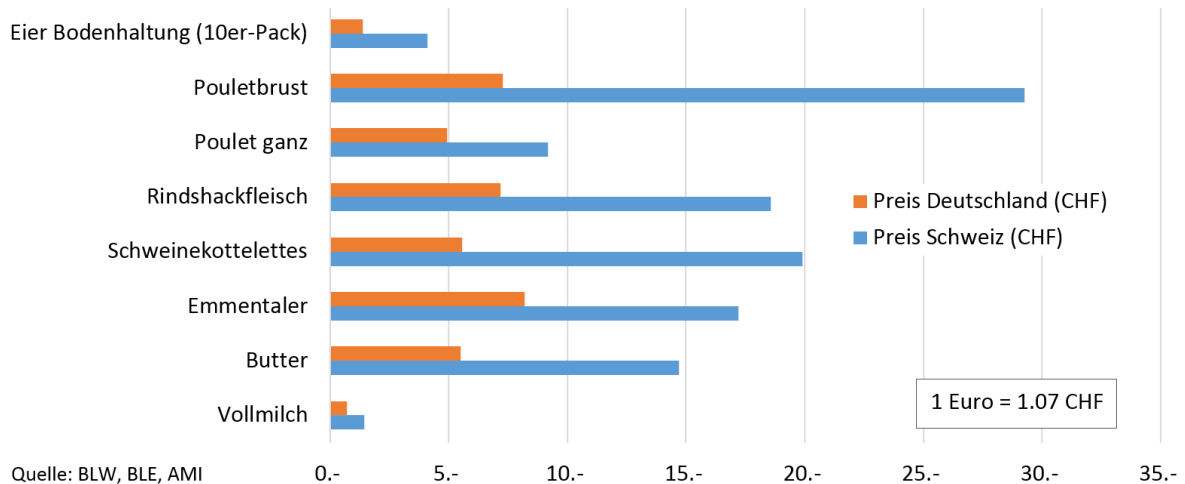


Der hohe Grenzschutz für Agrargüter und Lebensmittel, die umfangreichen Finanzhilfen (Direktzahlungen etc.), das hohe Kostenumfeld, die hohe Zahlungsbereitschaft und die Frankenstärke führen dazu, dass sowohl die Produzenten- als auch die Konsumentenpreise für die meisten Agrarprodukte in der Schweiz höher sind als im angrenzenden Ausland (vgl. Abbildung 6). Im vierten Quartal 2016 war der Konsumentenpreis für Vollmilch in der Schweiz mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland. Für Butter und Pouletbrust bezahlten die Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz mehr als das Vierfache. Auch die Preise für Früchte und Gemüse sind in der Schweiz markant höher. Die hohen Preisdifferenzen zum Ausland haben dazu geführt, dass der Einkaufstourismus in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Die Lebensmittelbranche ist mit einem Umsatzverlust von gegen 3 Milliarden Franken im 2015 stark betroffen¹⁵. Eine Erhebung von Coop¹⁶ zeigt, dass Fleisch bei Einkäufen im Ausland weiterhin den Spitzenplatz im Einkaufskorb einnimmt, vor Milch, Butter, Früchten und Gemüse.

¹⁵ Rudolph/Nagengast/Nitsch (2015): Einkaufstourismus Schweiz –Eine Studie zu den aktuellen Entwicklungen des Einkaufstourismus, Forschungszentrum für Handelsmanagement, St. Gallen.

¹⁶ Coop: Einkaufstourismusstudie 2009

Abbildung 6: Vergleich Konsumentenpreise Schweiz und Deutschland (4. Quartal 2016)



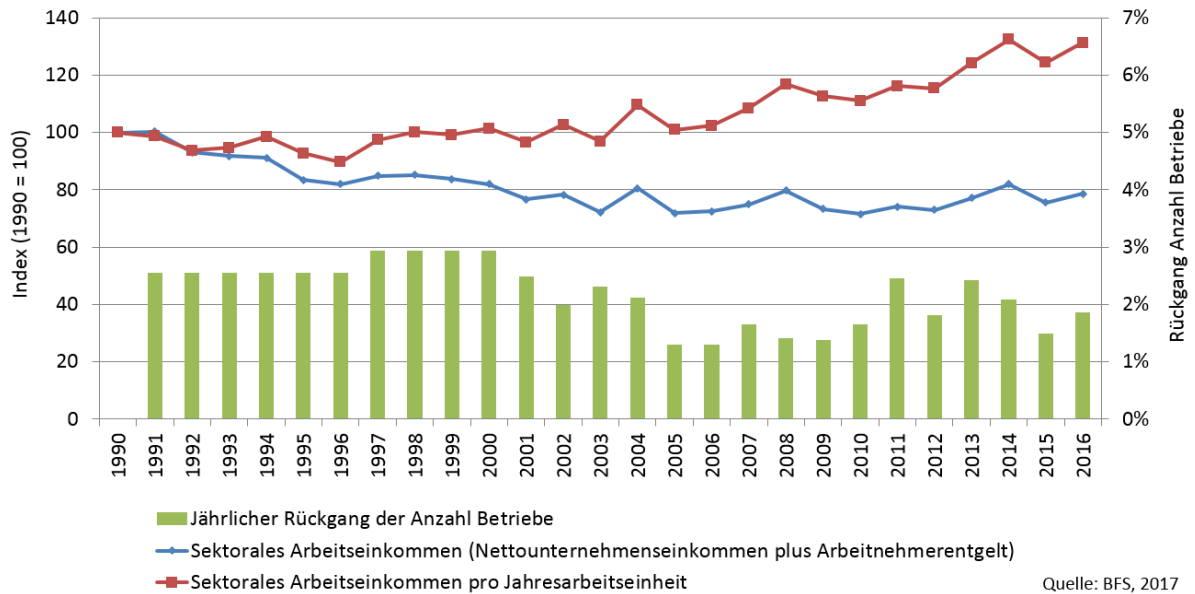
Durch Grenzschutz gestützte Produzentenpreise und hohe Direktzahlungen sind ein Risiko für die Entwicklung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft, da ein geringerer Anreiz besteht, Kosten zu senken, sich auf die internationalen Marktentwicklungen auszurichten und die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zu verbessern. Die Verschärfung der internationalen Konkurrenzsituation bedingt, dass die Land- und Ernährungswirtschaft ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessert. Dazu sind zum einen Kostensenkungspotenziale konsequent zu nutzen. Zum anderen muss die hohe Schweizer Produktequalität laufend optimiert werden, da auch in den umliegenden Ländern auf hohe Produktequalität gesetzt wird und andere Aspekte wie zum Beispiel der Wechselkurs die Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls negativ beeinflussen können. Eine zentrale Rolle für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit spielt die Innovation, welche ihrerseits durch Forschung, Bildung und Beratung begünstigt wird (vgl. Box 9).

4.4 Soziales

Das sektorale Arbeitseinkommen in der Landwirtschaft (Nettounternehmenseinkommen plus Arbeitnehmerentgelt) ist in den Neunzigerjahren zurückgegangen und hat sich ab der Jahrtausendwende bei rund 4,2 Milliarden Franken stabilisiert (vgl. Abbildung 7). Der durchschnittliche Strukturwandel betrug in dieser Zeit rund 2,2 % bei der Anzahl Betriebe und 1,9 % bei den landwirtschaftlichen Jahresarbeitseinheiten¹⁷. Während in den Neunzigerjahren jährlich 2 – 3 % der Betriebe ausgestiegen sind, waren es in den letzten zehn Jahren durchschnittlich 1,8 %. Aufgrund der Strukturentwicklung stieg das sektorale Arbeitseinkommen pro Jahresarbeitseinheit seit den Neunzigerjahren um gut 30 % auf 57 600 Franken an.

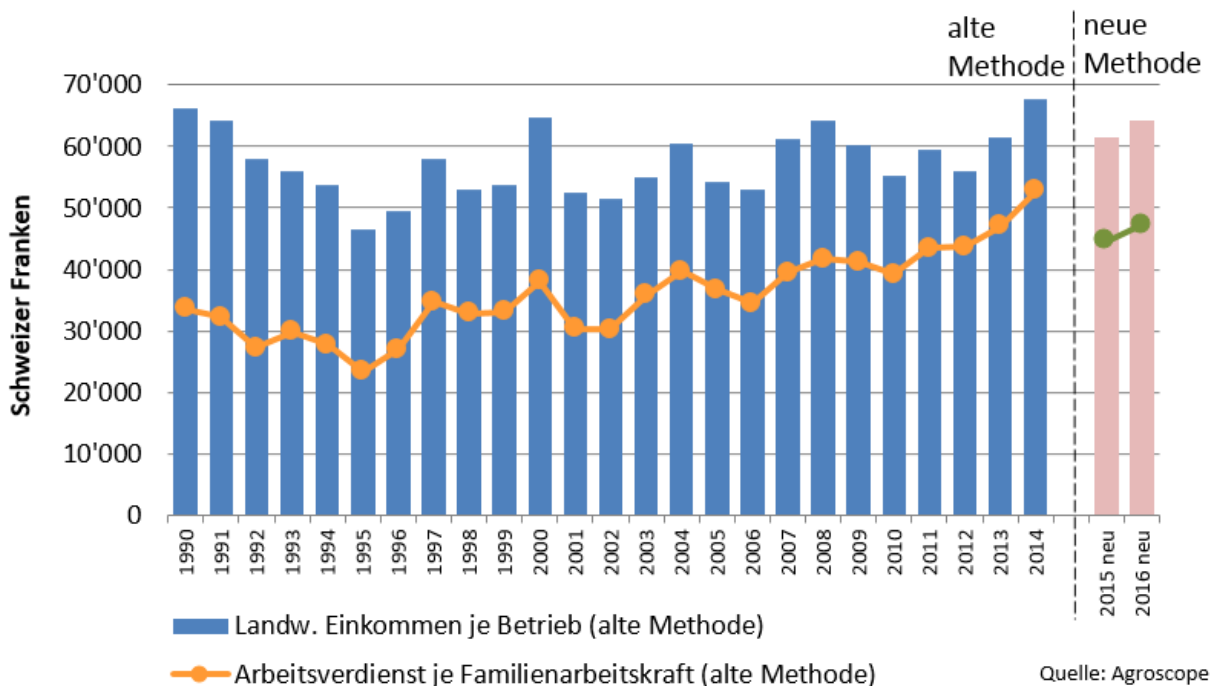
¹⁷ Die landwirtschaftliche Jahresarbeitseinheit (JAE) entspricht der Arbeit einer oder eines Vollzeitangestellten während eines Jahres (basierend auf 280 Arbeitstagen).

Abbildung 7: Entwicklung der Anzahl Betriebe und des sektoralen Arbeitseinkommens



Die Entwicklung des sektoralen Arbeitseinkommens zeigt sich auch bei den Buchhaltungsergebnissen der zentralen Auswertung von Agroscope. Sowohl das landwirtschaftliche Einkommen pro Betrieb als auch der Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft stiegen seit Mitte der Neunzigerjahre kontinuierlich an (vgl. Abbildung 8). Ein Teil dieser positiven Entwicklung ist jedoch kalkulatorischer Natur: Die sinkenden Zinssätze der letzten Jahre reduzierten den Abzug für das in den Betrieb investierte Eigenkapital vom landwirtschaftlichen Einkommen und haben einen entsprechend höheren Arbeitsverdienst zur Folge.

Abbildung 8: Entwicklung des einzelbetrieblichen Einkommens

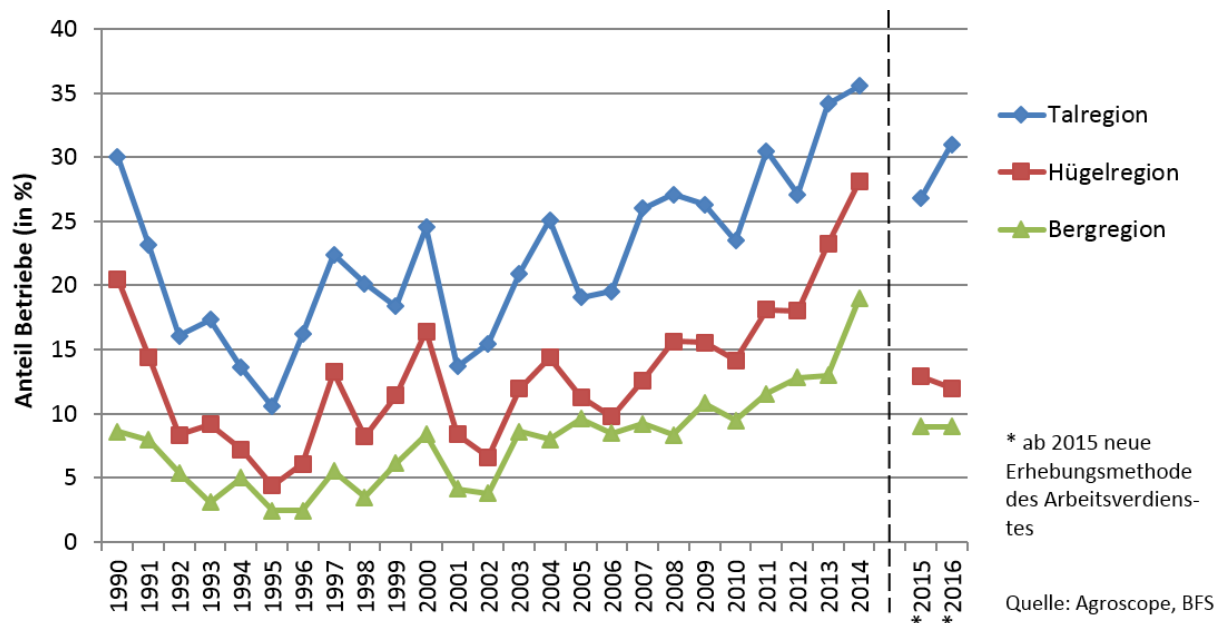


Um die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft mit der übrigen Bevölkerung zu vergleichen, werden die einzelbetrieblichen Arbeitsverdienste pro Familienarbeitskraft dem Durchschnitt der Angestelltenlöhne des zweiten und dritten Sektors als Vergleichsgrösse im Tal-, Hügel- und Berggebiet gegenübergestellt. Während der Arbeitsverdienst in der Landwirtschaft Ende der Neunzigerjahre rund 50 % unter dem Vergleichslohn lag, betrug die Differenz Mitte des gegenwärtigen Jahrzehnts noch rund 30 %. Der Anteil der Betriebe, die Arbeitsverdienste über dem Vergleichslohn ausweisen, ist seit Mitte der

Neunzigerjahre mit Schwankungen kontinuierlich gestiegen (vgl. Abbildung 9). Entsprechend hat sich die Differenz zwischen den landwirtschaftlichen und den nicht-landwirtschaftlichen Einkommen verringert. Der Abstand in den höheren Zonen ist wesentlich grösser als im Talgebiet. Bei diesem Einkommensvergleich ist zu beachten, dass auch die Lebenshaltungskosten der landwirtschaftlichen Haushalte aufgrund der bäuerlichen Besonderheiten tiefer sind. Für das Wohnen beispielsweise sind die Ausgaben der Bauernhaushalte nur etwa halb so hoch wie jene der Vergleichshaushalte¹⁸.

Der methodische Wechsel der Einkommenserhebung im Jahr 2015 führte zu einer tieferen Schätzung der Einkommen. Dadurch verschiebt sich der Anteil der Betriebe, die über dem Vergleichslohn liegen, gegen unten. Der tiefere Arbeitsverdienst ist teilweise auf die neue Stichprobenzusammensetzung, mehr ausgewiesene Familienarbeitskräfte und auf den Umstand zurückzuführen, dass neu rund die Hälfte der Sozialabgaben vom Arbeitsverdienst abgezogen wird. Die Ursachen und Effekte der Umstellung auf die Zufallsstichprobe wurden untersucht.¹⁹

Abbildung 9: Anteil der Betriebe mit einem Arbeitsverdienst über dem Vergleichslohn



Das Gesamteinkommen pro Betrieb setzt sich zusammen aus dem Einkommen landwirtschaftlicher und ausserlandwirtschaftlicher Tätigkeiten. In der ersten Hälfte der Neunzigerjahre war das Gesamteinkommen pro Betrieb rückläufig. Seitdem hat es sich wieder positiv entwickelt, wobei der Anteil des ausserlandwirtschaftlichen Einkommens zugenommen hat.

¹⁸ Bundesamt für Landwirtschaft (2014): Agrarbericht 2014, S. 72-73

¹⁹ Die Untersuchungsergebnisse sind unter folgender Internetadresse zu finden: <https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home/themen/wirtschaft-technik/betriebswirtschaft/za-bh/einkommenssituation/methodik.html>

Box 3: Ursachen für Einkommensunterschiede in der Schweizer Landwirtschaft

Die Einkommensunterschiede in der Schweizer Landwirtschaft sind enorm. Eine Analyse von landwirtschaftlichen Buchhaltungen von Agroscope²⁰ identifiziert vier Ursachen dafür: Ausbildung, Betriebsgrösse und -ausrichtung sowie die Betriebsführung. Auch die Region spielt eine bedeutende Rolle. Die Einkommen verringern sich mit zunehmender Höhenlage. In der Talregion wird deutlich besser verdient als in der Bergregion. Dies zeigt die Analyse von über 3'000 Buchhaltungen, die Agroscope jährlich von Betriebsleitenden auf freiwilliger Basis und in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt werden. Diese Daten werden primär dazu verwendet, die wirtschaftliche Situation der Schweizer Landwirtschaft zu beurteilen. Neben der absoluten Höhe wird jährlich auch die Streuung aufgezeigt. Die ist enorm: Die Besten verdienen durchschnittlich sechsmal mehr als die Schlechtesten.

- **Grössere Betriebe sind rentabler:** Die Betriebsgrösse kann für die Landwirtschaft durchaus als agrarökonomische Grundkonstante bezeichnet werden, denn sie hat immer einen stark positiven Einfluss auf den Arbeitsverdienst. Vergrössert ein Milchproduzent beispielsweise seine Kuhherde, wächst der Arbeitsbedarf aufgrund von Skaleneffekten nur unterproportional. Entsprechend schneiden die grösseren Vollerwerbsbetriebe punkto Arbeitsverdienst deutlich besser ab als Nebenerwerbsbetriebe. Wie frühere Untersuchungen zeigen, kann auch über die Zusammenarbeit mit anderen Betrieben von Skaleneffekten profitiert werden.
- **Pflanzenbau und Mast im Vorteil:** Pflanzenbaubetriebe, d.h. Betriebe die hauptsächlich Ackerbau betreiben oder Spezialkulturen wie Gemüse, Obst und Reben anbauen, weisen höhere Arbeitsverdienste auf. Dasselbe gilt für die Mast von Schweinen und Geflügel. Umgekehrt ist eine Betriebsausrichtung auf Milch- oder Mutterkühe mit tieferen Einkommen pro Person verbunden.
- **Gut Ausgebildete sind erfolgreicher:** Mit dem Bildungsniveau der Betriebsleitenden und dessen Partner/in steigt der Arbeitsverdienst. Erstmals konnte aufgezeigt werden, dass dies nicht nur für die landwirtschaftliche Ausbildung, sondern auch für die Ausbildung ausserhalb der Landwirtschaft gilt.
- **Gute Betriebsführung ist zentral:** Betriebe mit höherem Arbeitsverdienst generieren pro Hektare bzw. pro Grossvieheinheit systematisch mehr Einnahmen und weisen tiefere Kosten auf. Die erfolgreichen Betriebsleitenden schaffen es also, mit weniger Input mehr Output zu generieren. Mit Blick auf die weniger erfolgreichen Betriebe kann das auch als "doppeltes Optimierungspotenzial" umschrieben werden. Die besten Betriebe machen es vor, wie die Produktionstechnik einerseits und die Wahl der verwendeten Inputs kurz- und mittelfristig angepasst werden können. Beispielsweise weist allein bei den Maschinenkosten beim Betriebszweig Weizen das beste Viertel Fr. 525.- tiefere Maschinenkosten pro Hektare auf als das schlechteste Viertel. Diese Differenz entspricht mehr als einem Prozent des durchschnittlichen Arbeitsverdiensts.

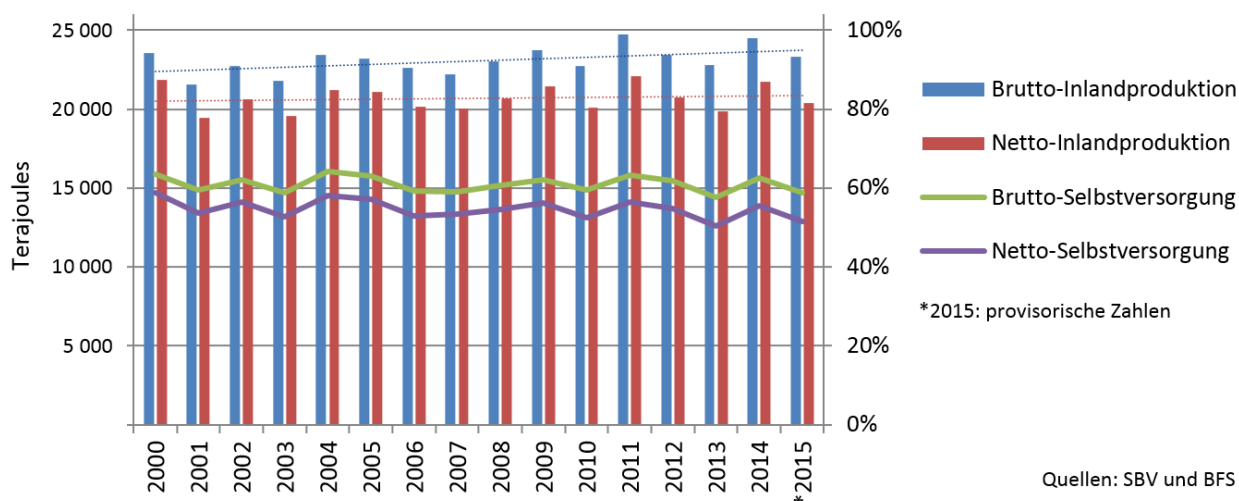
Fazit: Allgemein kann man folgern, dass erfolgreiche Betriebsleitende mit dem Einsatz von Hilfsstoffen wie Kraftfutter geschickt agieren, während bei wenig Erfolgreichen eine Überforderung vermutet werden kann. Aufgrund der Heterogenität der Betriebe erscheint es wenig sinnvoll, allgemeine Ratschläge zu formulieren. Gleichwohl liegt in diesen Ergebnissen ein potenzieller Nutzen. Gelingt es dem Betriebsleitenden, die Situation des Betriebs richtig einzuschätzen, können gezielte Massnahmen wie die Verringerung von Hilfsstoffen ergriffen werden. Insgesamt geht von den Ergebnissen der Analyse denn auch eine klare Ermutigung aus, zeigen sie doch auf, dass zumindest ein Teil der Unterschiede des wirtschaftlichen Erfolgs von beeinflussbaren Faktoren abhängt. Entsprechend bestehen Möglichkeiten für die meisten Betriebe, ihren Arbeitsverdienst zu erhöhen, wenn das Beeinflussbare ausgeschöpft wird.

4.5 Sichere Versorgung, Kulturlandverlust

Sichere Versorgung

Die inländische Produktion von Lebensmitteln hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Die Kalorienproduktion (brutto) ist zwischen 2001/03 und 2013/15 um knapp 7 % auf gut 23 500 Terajoule gestiegen. Damit wurde das vom Bundesrat für 2017 festgelegte Ziel von 23 300 Terajoule übertroffen. Während die Kalorien aus der tierischen Produktion insgesamt stabil blieben, stieg die Kalorienproduktion im Pflanzenbau in diesem Zeitraum um 15 %. Berücksichtigt man nur die Lebensmittel, die auf Basis einheimischer Futtermittel produziert wurden, beträgt die Zunahme der Kalorienproduktion 4 %. Der Anstieg fällt netto geringer aus, da die Futtermittelimporte zugenommen haben. Aufgrund der Bevölkerungszunahme ist der Lebensmittelkonsum im Inland in dieser Zeitperiode um knapp 8 % gestiegen. Dies hat zur Folge, dass der Bruttoselbstversorgungsgrad ungefähr konstant blieb, während der Nettoselbstversorgungsgrad leicht sank. Der Bruttoselbstversorgungsgrad lag 2013/15 bei knapp 60 %, der Nettoselbstversorgungsgrad (Bruttoselbstversorgungsgrad abzüglich der Lebensmittel basierend auf importierten Futtermitteln) bei gut 52 %.

Abbildung 10: Entwicklung Kalorienproduktion und Selbstversorgungsgrad



Kulturlandverlust

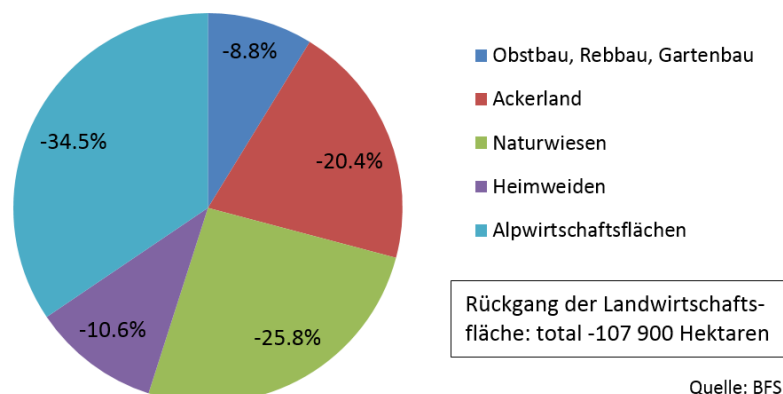
Kulturland ist für die bodenabhängige Produktion von Lebensmitteln und für die Erbringung von Ökosystemleistungen durch die Landwirtschaft zentral. Zwischen 1979/85 und 2004/09 sind 107 900 Hektaren Landwirtschaftsfläche verloren gegangen und neue Landwirtschaftsflächen im Umfang von 22 900 Hektaren sind dazu gekommen. Netto resultiert ein Rückgang von rund 85 000 Hektaren (-5,4 %). Zwei Drittel des Verlusts erfolgte auf Landwirtschaftsflächen im Dauersiedlungsgebiet und ein Drittel auf alpwirtschaftlich genutzten Flächen im Sömmerungsgebiet. Im Dauersiedlungsgebiet sind 90 % des Kulturlandverlusts auf die Ausdehnung der Siedlungsfläche zurückzuführen. Am stärksten zugenommen hat dabei das Gebäudeareal (31 000 ha), wobei knapp ein Fünftel davon auf die Zunahme des landwirtschaftlichen Gebäudeareals zurückzuführen ist.

Neben dem Siedlungswachstum spielt vor allem der Waldeinwuchs eine bedeutende Rolle. Knapp ein Drittel des Kulturlandverlusts ist darauf zurückzuführen. Zwischen 1979/85 und 2004/09 hat sich die bestockte Fläche und die Fläche mit unproduktiver Strauchvegetation auf landwirtschaftlich genutzten Flächen um knapp 27 000 Hektaren erhöht. Der Waldeinwuchs erfolgte hauptsächlich auf den alpwirtschaftlich genutzten Flächen. Mit der Agrarpolitik 2014-2017 wurde mit stärker differenzierten und erhöhten Hangbeiträgen, dem Steillagenbeitrag und dem Alpungsbeitrag der Anreiz zur Offenhaltung der Flächen erhöht. Es wird davon ausgegangen, dass damit das angestrebte Ziel bezüglich Reduktion der

²⁰ Lips, M. 2017. Wirtschaftliche Heterogenität auf Stufe Betrieb und Betriebszweig, Agroscope Science, Ettenhausen (Zusammenfassung aus LID Mediendienst Nr. 3343 vom 29. September 2017)

Verbuschung und des Waldeinwuchs erreicht werden kann. Damit der Verlust an Kulturland auf unter 1 000 Hektaren pro Jahr gesenkt werden kann, sind jedoch noch grosse Anstrengungen nötig.

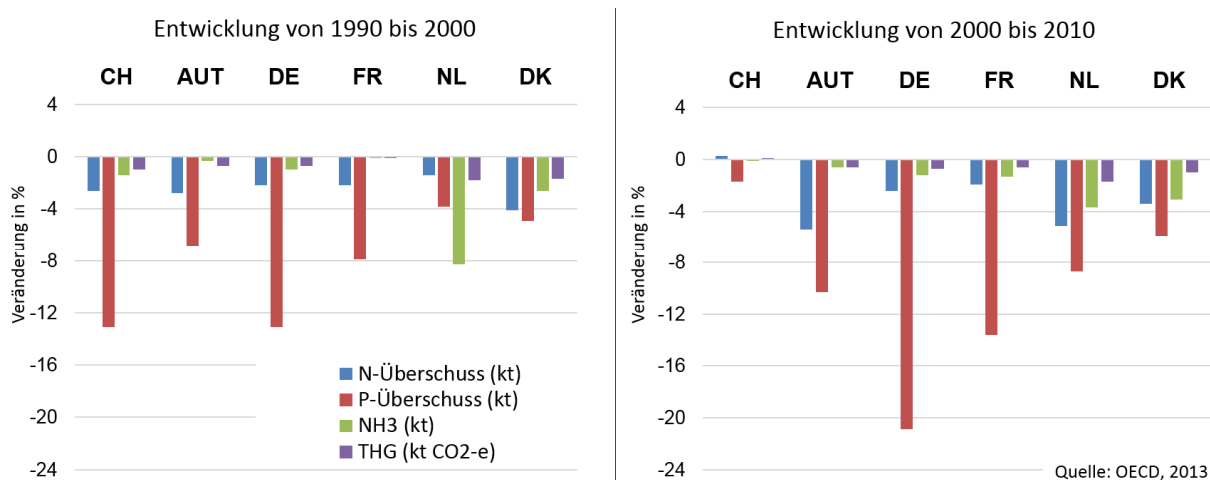
Abbildung 11: Rückgang der Landwirtschaftsflächen von 1979/85 bis 2004/09



4.6 Natürliche Lebensgrundlagen, Ökosysteme

Die landwirtschaftliche Produktion soll die Tragfähigkeit der Ökosysteme nicht überschreiten und die natürlichen Ressourcen auch für künftige Generationen bewahren. Die Ziele der Agrarpolitik im Bereich der natürlichen Lebensgrundlagen und der Ökologie können bis 2021 voraussichtlich nur teilweise erreicht werden. Diesbezüglich besteht weiterhin Handlungsbedarf. Während in anderen Ländern Fortschritte beobachtet werden konnten, stagnieren in der Schweiz seit der Jahrtausendwende die Fortschritte bei der Senkung der Umweltbelastung (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Veränderung der Umweltbelastung im internationalen Vergleich



Stickstoff (N)

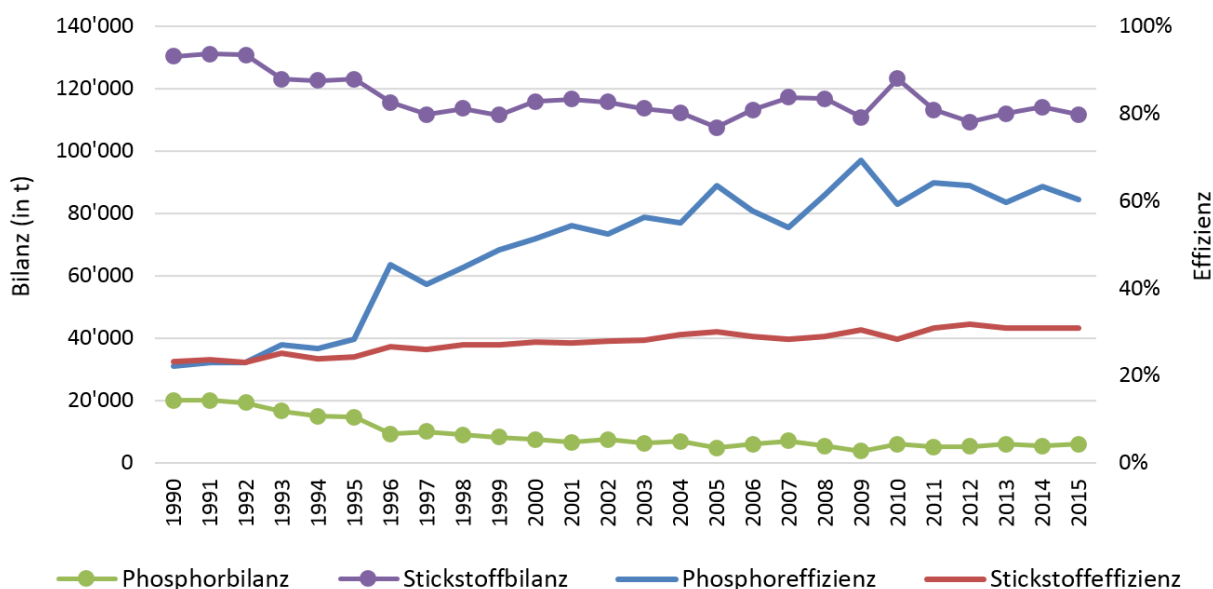
Die nationale Stickstoffbilanz zeigt, dass der Output an Stickstoff in Form von pflanzlichen und tierischen Produkten von 1990 bis 2015 um knapp 30 % zugenommen hat. Gleichzeitig haben die Stickstoffeinträge in Form von Mineraldünger, importierten Futtermitteln, biologischer Stickstofffixierung und atmosphärischer Deposition leicht abgenommen. Die Stickstoffverluste, welche in die Umwelt gelangen (N-Input minus N-Output), sind in der gleichen Zeit von rund 132 000 t N auf 113 000 t N gesunken (-14 %). Die Reduktion erfolgte vor allem in den Neunzigerjahren. Seither wurden kaum mehr Fortschritte erzielt. Die Effizienz, also der N-Output, welchen die Schweizer Landwirtschaft mit einer Einheit N-Input erzeugt, ist von 22 % im 1990 auf 31 % im 2015 gestiegen. Das Etappenziel einer Stickstoffeffizienz von 33 % bis ins Jahr 2021 kann erreicht werden. Das Ziel, die Stickstoffverluste bis im Jahr 2017 auf 95 000 t N zu senken, wird gemäss den vorliegenden Daten jedoch nicht erreicht.

Die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft haben seit 1990 gesamtschweizerisch um knapp 17 % abgenommen. Der Rückgang fand weitestgehend zwischen 1990 bis 2000 statt. Seither bleiben die Ammoniakemissionen auf diesem Niveau stabil (2015: 47 700 t). Das Etappenziel von 41 000 t NH₃ bis ins Jahr 2021 kann nur mit weiteren Anstrengungen zur Emissionsreduktion erreicht werden. Die kritischen Eintragsraten im Mittelland, im Jura, am nördlichen und am südlichen Alpenhang sowie im Tessin werden teilweise um 30 kg N/ha pro Jahr oder mehr überschritten.

Phosphor (P)

Der P-Input hat zwischen 1990 und 2015 um fast die Hälfte abgenommen. Der P-Output nahm in der gleichen Periode hingegen um fast die Hälfte zu. Der jährliche P-Überschuss konnte entsprechend von rund 20 000 t auf rund 6 000 t reduziert werden. Die Effizienz (Verhältnis von Input zu Output) konnte von 21 % auf 60 % gesteigert werden. Wesentliche Verbesserungen sind vor der Jahrtausendwende erfolgt. Seit 10 Jahren sind keine Verbesserungen beim Überschuss und bei der Effizienz mehr eingetreten. Das Effizienzziel von 68 % bis 2021 kann ohne weitere Massnahmen nicht erreicht werden. Auch das agrarpolitische Etappenziel zur Senkung des P-Überschusses auf 4 000 t P bis im Jahr 2017 wird gemäss den bis jetzt vorliegenden Daten nicht erreicht. Die Phosphoreinträge aus der Landwirtschaft sind in verschiedenen Seen der Schweiz nach wie vor zu hoch.

Abbildung 13: Entwicklung beim Stickstoff und Phosphor, Bilanzen und Effizienzen

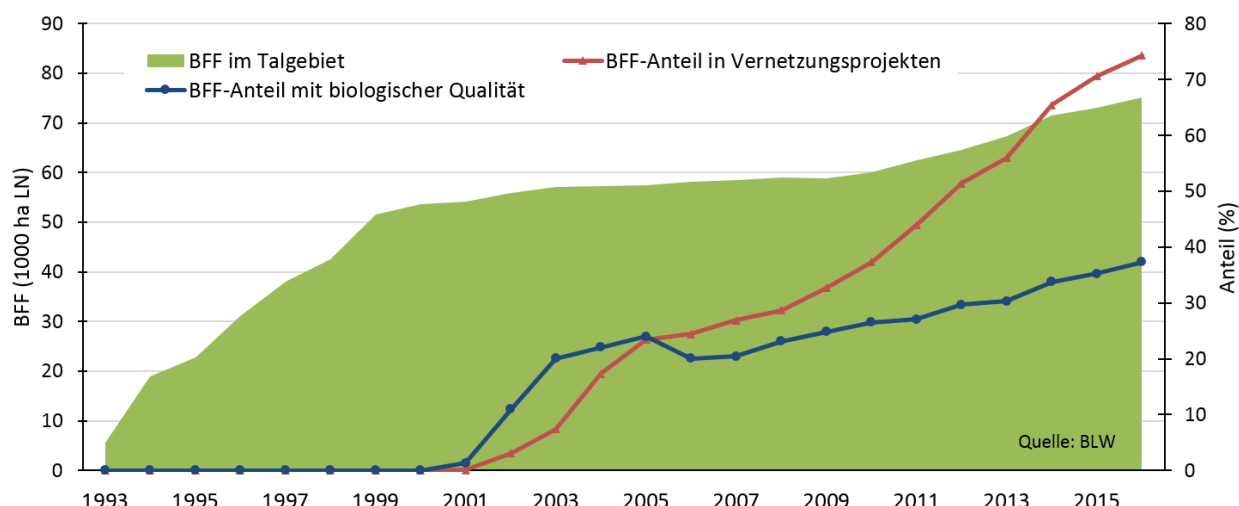


Quelle: BLW

Biodiversität

Eine hohe biologische Vielfalt stärkt die Anpassungsfähigkeit der Agrarökosysteme und hilft, die Ökosystemleistungen langfristig zu erhalten. Die agrarpolitischen Ziele bis 2021 beinhalten Vorgaben zur Fläche, zur Qualität und zur Vernetzung der Biodiversitätsförderflächen (BFF). Im 2016 wurde das Flächenziel erreicht; es wurden über 180 000 Hektaren als BFF bewirtschaftet. Im Talgebiet waren es über 75 000 Hektaren mit Qualitätsstufe 1. Dies entspricht beinahe 12 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche, wobei regional grosse Unterschiede bestehen. 37 % der BFF wiesen eine hohe Qualität auf (Qualitätsstufe 2), und 74 % der BFF waren vernetzt. Mit geeigneten Bewirtschaftungsmassnahmen kann die Qualität weiter gefördert werden. Es darf davon ausgegangen werden, dass das bis 2021 gesetzte Etappenziel von 40 % BFF der Qualitätsstufe 2 erreicht werden kann. Weitere Anstrengungen sind jedoch nötig, um im Bereich der Biodiversität Fortschritte zu erzielen und geeignete Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zu finden.

Abbildung 14: Entwicklung der Biodiversitätsförderflächen (BFF)



Umweltziele Landwirtschaft

Die Umweltziele Landwirtschaft (UZL) zeigen auf, welche Ziele das geltende Recht in den Bereichen Biodiversität, Landschaft, Klima, Luft, Wasser und Boden für die Landwirtschaft fordert. Sie geben einen Hinweis darauf, ob sich die landwirtschaftliche Produktion innerhalb der Tragfähigkeit der Ökosysteme bewegt. Keines der Ziele konnte bisher vollständig erreicht werden (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Übersicht über den Stand der Zielerreichung bei den Umweltzielen Landwirtschaft

UZL:	Stand Zielerreichung:
Biodiversität und Landschaft	
<u>Arten und Lebensräume:</u> Die Landwirtschaft sichert und fördert die einheimischen, schwerpunktmässig auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche vorkommenden oder von der landwirtschaftlichen Nutzung abhängigen Arten und Lebensräume in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet. [...]	Die nötigen Flächenanteile für die Förderung der Artenvielfalt und Lebensräume sind gesamtschweizerisch vorhanden. Regional bestehen teilweise noch deutliche Flächendefizite. Zahlreiche Flächen haben noch nicht die erforderliche Qualität, um die Ziel- u. Leitarten zu erhalten.
<u>Genetische Vielfalt:</u> Die Landwirtschaft leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung von einheimischen Sorten landwirtschaftlicher Kulturpflanzen und von Schweizer Rassen. Sie erhält und fördert die genetische Vielfalt von einheimischen wildlebenden Verwandten der Kulturpflanzen, einheimischen Wildpflanzen, die für Ernährung und Landwirtschaft genutzt werden, sowie von anderen einheimischen, schwerpunktmässig auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche vorkommenden wildlebenden Arten.	Bei den für die Land- und Ernährungswirtschaft relevanten einheimischen Sorten und Nutztierassen wird das Ziel erreicht. Die bestehenden Massnahmen müssen zur langfristigen Sicherung der Zielerreichung aufrechterhalten werden. Für viele wildlebenden Arten ist das Ziel nicht erreicht.
<u>Ökosystemleistungen:</u> Die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz bewahrt und fördert die von der Biodiversität erbrachten Ökosystemleistungen.	Verschiedene landwirtschaftliche Praktiken üben nach wie vor eine negative Wirkung auf die Biodiversität aus. Trotz verbesserter Anreize ist davon auszugehen, dass das Ziel bei den Ökosystemleistungen nicht erreicht wird.
<u>Landschaft:</u> Erhalt, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften mit ihren spezifischen regionalen Eigenarten und ihrer Bedeutung für Biodiversität, Erholung, Identität, Tourismus und Standortattraktivität über 1. Offenhaltung durch angepasste Bewirtschaftung 2. Vielfalt der nachhaltig genutzten und erlebbaren Kulturlandschaften 3. Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung ihrer regionspezifischen, charakteristischen, natürlichen, naturnahen und baulichen Elemente	Die Reduktion der Zunahme der Waldfläche in den letzten Jahren entspricht den Etappenziel-Vorgaben. Durch zunehmende Überbauung sowie Nutzungsaufgabe gehen weiterhin Landwirtschaftsflächen verloren. Mit den Landschaftsqualitätsbeiträgen konnten wertvolle Landschaftselemente für die Erholung, Identitätsförderung, den Tourismus und die Standortattraktivität erhalten und geschaffen werden. Durch das Wachstum der Siedlungsflächen ist das Ziel noch nicht überall erreicht und weiterhin gefährdet.
<u>Gewässerraum:</u> Ausreichender Gewässerraum im Sinne des Leitbildes Fließgewässer mit gewässergerechtem Uferbereich gemäss Modulstufenkonzept im Landwirtschaftsgebiet.	Für die flächenmässige Ausscheidung des Gewässerraums besteht für die Kantone eine Umsetzungsfrist bis 2018. Die Qualität wird durch Biodiversitätsbeiträge für Uferwiesen entlang von Fließgewässern sowie für Hecken, Feld- und Ufergehölze gefördert. Das Ziel ist noch nicht überall erreicht.

Klima und Luft	
Treibhausgasemissionen: Reduktion der landwirtschaftlichen Kohlendioxid-, Methan- und Lachgasemissionen um mindestens einen Drittel bis 2050 gegenüber 1990 (entspricht einer Reduktion von rund 0,6 % pro Jahr unter einem linearen Absenkpfad).	Die landwirtschaftlichen Emissionen wurden reduziert, allerdings nicht im Ausmass des im konkretisierten UZL vorgegebenen linearen Absenkpfaades. Der langfristige Zielzustand ist noch nicht erreicht.
Stickstoffhaltige Luftschadstoffe: Die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft betragen maximal 25 000 t N/Jahr.	Die Emissionen von Ammoniak-Stickstoff betrugen im Jahr 2015 rund 48'000 t. Das Ziel ist nicht erreicht.
Dieseleruss: Die Dieselerussmissionen der Landwirtschaft betragen maximal 20 Tonnen pro Jahr.	Die Emissionen betrugen 2015 rund 300 Tonnen. Das Ziel ist nicht erreicht.
Wasser	
Nitratgehalt im Wasser: Max. 25 mg Nitrat pro Liter in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind und deren Zuströmbereich hauptsächlich von der Landwirtschaft genutzt wird.	45 % der NAQUA-Messstellen mit Hauptbodennutzung Ackerbau bzw. 14 % der NAQUA-Messstellen mit Hauptbodennutzung Grasland überschreiten den Zielwert (max. 25 mg Nitrat/l). Das Ziel ist nicht überall erreicht.
Nitrat-Emissionen: Reduktion der landwirtschaftsbedingten Stickstoffeinträge in die Gewässer um 50 % gegenüber 1985.	Das Ziel wurde noch nicht erreicht.
Phosphor: In Seen, deren Phosphoreintrag hauptsächlich aus der Landwirtschaft stammt, darf der Gehalt an Sauerstoff im Seewasser zu keiner Zeit und in keiner Seetiefe < 4 mg Sauerstoff pro Liter betragen. Er muss zudem ausreichen, damit wenig empfindliche Tiere den Seegrund ganzjährig und in einer möglichst natürlichen Dichte besiedeln können. Besondere natürliche Verhältnisse bleiben vorbehalten.	Im Zuger- und Murtensee überschreitet der Phosphorgehalt den Zielwert (20 µg/l). Beim Baldegger-, Sempacher-, Hallwiler- und Bielersee ist das Sauerstoffziel nicht erreicht. Bei den Kleinseen fehlt eine Übersicht.
Pflanzenschutzmittel (PSM): 1. Keine Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit durch Pflanzenschutzmittel aus der Landwirtschaft. 2. Für Gewässer, deren Pflanzenschutzmitteleintrag hauptsächlich aus der Landwirtschaft stammt, sind die numerischen Anforderungen an die Wasserqualität für Pflanzenschutzmittel der Gewässerschutzverordnung eingehalten. 3. Das Umweltisiko durch Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft ist so weit wie möglich zu reduzieren. Dabei sind naturräumliche Gegebenheiten zu berücksichtigen.	1. Es bestehen Hinweise, dass PSM die Umwelt beeinträchtigen. Auch sollte dem Anwenderschutz eine grössere Bedeutung beigemessen werden. Die Ziele in diesem Bereich sind somit noch nicht erreicht. 2. Im genutzten Grundwasser ist das UZL (max. 0.1 µg PSM/l) beinahe erreicht, in kleineren und mittleren Oberflächengewässern werden die toxikologisch annehmbaren Konzentrationen teilweise überschritten. 3. Das Umweltisiko durch PSM kann noch weiter gesenkt werden. Das Ziel ist somit noch nicht erreicht.
Tierarzneimittel (TAM): Keine Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit durch Tierarzneimittel, deren Eintrag hauptsächlich aus der Landwirtschaft stammt.	Indikatoren und Daten zum Einfluss auf die Umwelt fehlen. Studien weisen darauf hin, dass TAM für das Grundwasser kein besonderes Risiko darstellen. Im Boden, den kleinen Fließgewässern und für die Biodiversität können in einzelnen Situationen Beeinträchtigungen vorkommen. Antibiotika-Resistenzen können die Gesundheit beeinträchtigen.
Boden	
Schadstoffe im Boden: 1. Keine Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit und der Gesundheit durch anorganische oder organische Schadstoffe aus der Landwirtschaft. 2. Der Eintrag einzelner Schadstoffe aus der Landwirtschaft in Böden ist kleiner als deren Austrag und Abbau.	Bodenfruchtbarkeit und Gesundheit sind an einzelnen Standorten durch anorganische Schadstoffe gefährdet. Aufgrund von Wissenslücken ist keine umfassende Aussage zur Zielerreichung möglich.
Bodenerosion: 1. Keine Richtwertüberschreitungen für Erosion und Verhinderung der Talwegerosion auf Ackerflächen. 2. Keine Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit durch Erosion auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. 3. Keine Beeinträchtigung der Gewässer und naturnaher Lebensräume durch abgeschwemmtes Bodenmaterial aus landwirtschaftlich genutzten Flächen.	Richtwertüberschreitungen auf Ackerflächen und Talwegerosion treten nach wie vor auf. Somit ist die Bodenfruchtbarkeit weiterhin lokal gefährdet. Ebenso beeinträchtigt abgeschwemmtes Bodenmaterial Gewässer und kann zu Schäden an der Infrastruktur führen. Eine gesamtschweizerische Beurteilung ist indes nicht möglich. Die Ziele sind noch nicht erreicht.
Bodenverdichtung: Vermeidung dauerhafter Verdichtungen landwirtschaftlicher Böden.	Es fehlen repräsentative Angaben zum Ausmass und zur Verbreitung von Bodenverdichtungen.

Box 4: Ausblick Umweltziele Landwirtschaft (UZL)

Die Landwirtschaft soll gemäss Bundesverfassungsauftrag einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft leisten. Was mit bestehendem Recht konkret erreicht werden soll, ist im 2008 publizierten Bericht Umweltziele Landwirtschaft²¹ dargestellt. Das Postulat 13.4284 (Po. Bertschy) verlangte, dass diese Ziele sowie die Massnahmen zur Zielerreichung überprüft werden.

In seinem Bericht in Erfüllung des Postulats²² stellt der Bundesrat fest, dass bisher keines der 13 Umweltziele Landwirtschaft vollständig erreicht wurde. Zu erwarten ist, dass sich die mit der Agrarpolitik 2014-2017 neu eingeführten und weiterentwickelten Instrumente im Rahmen des Direktzahlungssystems sowie die Umsetzung der Aktionspläne für Biodiversität und Pflanzenschutzmittel positiv auf einzelne Umweltziele auswirken werden. Die Ziellücken im Bereich Stickstoff (Ammoniak- und Nitratemissionen) werden indes bei gleich bleibenden Rahmenbedingungen und ohne zusätzliche Massnahmen bestehen bleiben. Auch zur Minderung der Treibhausgasemissionen sind weitere Anstrengungen erforderlich. Handlungsbedarf besteht zudem beim Umweltziel Landschaft, bei der Eutrophierung von Seen und beim Bodenschutz. Aufgrund der strengeren Abgasvorschriften analog zur EU wird das Ziel der Reduktion der Dieselsrußemissionen voraussichtlich bis 2040 erreicht werden.

Der Bundesrat kommt im Bericht zum Schluss, dass beim Vollzug des Umweltrechts noch Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Für die Zielerreichung ist entscheidend, dass die technischen und betrieblichen Möglichkeiten zur Emissionsminderung (z.B. emissionsarme Verfahren zur Hofdüngeranwendung) ausgeschöpft und die Effizienz flächendeckend verbessert werden. Weiter gilt es, die Produktionsintensität standortspezifisch an die Tragfähigkeit der Ökosysteme anzupassen und die gesellschaftlichen Ansprüche am Standort zu berücksichtigen. Durch eine stärkere Ergebnisorientierung soll den Landwirten zudem mehr Eigenverantwortung übergeben werden.

Neben der Agrar- und Umweltpolitik hat das Konsumverhalten einen wesentlichen Einfluss auf den ökologischen Fussabdruck der Lebensmittelproduktion. Mit der Reduktion von Lebensmittelabfällen (Food-Waste), einer Anpassung der Ernährungsmuster und bewussteren Kaufentscheidungen liesse sich die Umweltbelastung im In- und Ausland deutlich reduzieren.

Wichtig im Hinblick auf die zukünftige Agrarpolitik ist die Erkenntnis, dass nicht nur Massnahmen im Agrarumweltbereich, sondern auch Instrumente wie der Grenzschutz oder die Versorgungssicherheits- und Einzelkulturbeiträge eine Wirkung auf die Erreichung der Umweltziele haben, da sie die Produktionsentscheide (Kulturwahl, Produktionsintensität etc.) und somit die Betriebs- und Landschaftsstrukturen beeinflussen.

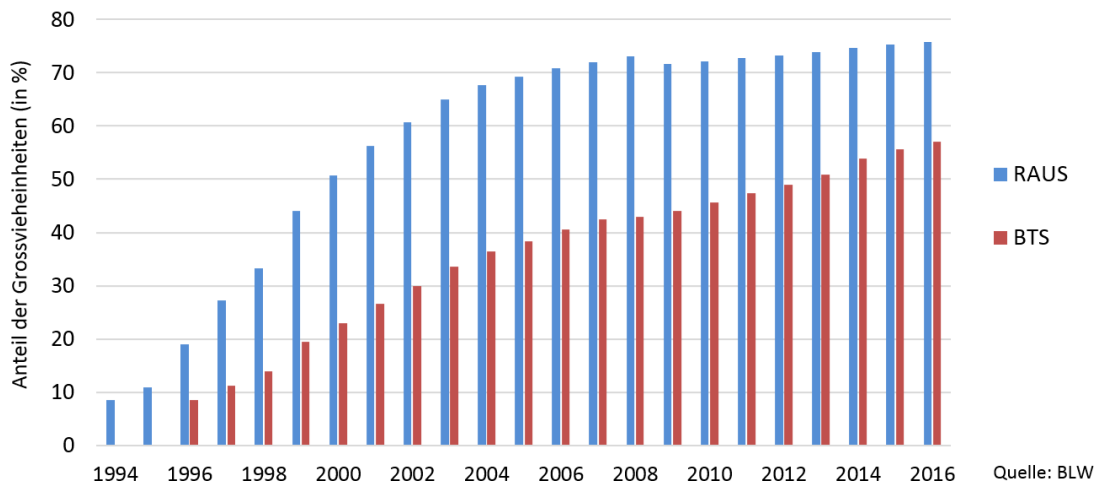
4.7 Tierwohl

Die Beteiligung an den Tierwohlprogrammen nimmt seit ihrer Einführung laufend zu. Im Jahr 2016 hatten gut drei Viertel der landwirtschaftlichen Nutztiere regelmässigen Auslauf im Freien (RAUS). Es kann damit gerechnet werden, dass das Ziel von 80 % bis 2021 erreicht wird. 57 % der landwirtschaftlichen Nutztiere wurden 2016 in besonders tierfreundlichen Ställen (BTS) gehalten.

²¹ www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00097/index.html?lang=de&show_kat=/publikationen/00048

²² www.blw.admin.ch

Abbildung 15: Entwicklung der Beteiligung RAUS und BTS



4.8 Erste Evaluationsergebnisse der Agrarpolitik 2014-2017

4.8.1 Stand der Evaluation

Zurzeit werden verschiedene Evaluationen der mit der Agrarpolitik 2014-2017 eingeführten Massnahmen durchgeführt. Erste Ergebnisse liegen bereits vor. Die Schlussfolgerungen aus diesen Evaluationen können aber erst im Gesamtkontext beurteilt werden. Ziel ist es, die Erkenntnisse aus den Evaluationen in die Vernehmlassungsvorlage einfließen zu lassen.

4.8.2 Mehrkosten für die Einführung

Mit der Agrarpolitik 2014-2017 werden die multifunktionalen Leistungen mit spezifischen Direktzahlungsinstrumenten gefördert. Zusätzliche administrative Aufwände für die Verwaltung und Landwirtschaftsbetriebe haben insbesondere die Einführung der graslandbasierten Milch und Fleischproduktion (GMF), die Landschaftsqualität, die Biodiversität auf Sömmerungsflächen sowie die Ressourceneffizienz verursacht, was zu Kritik und parlamentarischen Vorstössen führte.

In der Folge wurden die Mehraufwände in 10 Kantonen (LU, UR, AG, TG, BE, OW, VD, JU, BL und SG) erhoben. Diese Auswahl entspricht rund zwei Dritteln der schweizerischen Landwirtschaftsbetriebe. Die Mehraufwände auf Stufe Landwirtschaftsbetrieb wurden bezogen auf die Massnahmen berechnet. Die einmaligen Einführungskosten der Landschaftsqualitätsbeiträge und der Biodiversitätsbeiträge auf Sömmerungsflächen wurden auf eine minimale Umsetzungsdauer von 8 Jahren verteilt. Mit der Einführung der AP 14-17 haben auch administrative Entlastungen in verschiedenen Bereichen stattgefunden: Aufhebung der Massnahmen zugunsten nachwachsender Rohstoffe, Einführung von schweizweiten Standardmassnahmen bei der Vernetzung von Biodiversitätsförderflächen, Einführung von national ausgerichteten Ressourceneffizienzbeiträgen sowie Senkung der Verwaltungskosten durch effizientere Vollzugsinstrumente (z.B. elektronische Erfassung von Hofdüngerverschiebungen mit Aufhebung der Vertragspflicht bei Hofdüngerabgaben). Da diese Entlastungen sich schwer quantifizieren lassen, wurden sie nicht beziffert.

Die Summe aller anfallenden Mehraufwände auf Stufe Bundesverwaltung, kantonale Verwaltungen sowie Landwirtschaftsbetriebe aufgerechnet auf die ganze Schweiz ergibt Mehrkosten der AP 14-17 von 9,3 Millionen Franken im Jahr 2014, 8,8 Millionen Franken im Jahr 2015 und 8,4 Millionen Franken im Jahr 2016. In Relation mit der Gesamtsumme der Direktzahlungen (2,8 Mia. CHF) entsprechen die Mehraufwände rund 0,3 %. Auf Stufe Landwirtschaftsbetrieb entsprechen im Jahr 2014 die Mehrkosten 0,9 % der Beiträge für die graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion, 3,1 % der Landschaftsqualitätsbeiträge, 1,8 % der Beiträge für die Biodiversität auf Sömmerungsflächen und 4 % der Ressourceneffizienzbeiträge.

Tabelle 6: Mehrkosten der Agrarpolitik 2014-2017

Mehraufwände in Mio. CHF	2014	2015	2016 ¹
Bundesverwaltung ²	1.0	1.0	0.8
Kantonale Verwaltungen:			
- Personal	1.8	1.8	1.7
- Informatik	0.7	0.1	0.1
- Beratung, Kontrollen	0.3	0.2	0.2
Zwischentotal (10 Kantone ³ , 62% aller CH Betriebe)	2.8	2.1	2.0
Total (alle Kantone, auf 100% aller CH Betriebe extrapoliert)	4.4	3.4	3.2
Landwirtschaftsbetriebe ⁴ :			
- Grünlandbasierte Milch- und Fleischproduktion	1.0	1.0	1.0
- Landschaftsqualität	2.2	2.2	2.2
- Biodiversität auf Sömmerungsflächen	0.4	0.5	0.5
- Ressourceneffizienz	0.3	0.7	0.7
Total	3.9	4.4	4.4
Total	9.3	8.8	8.4

¹ Vorgesehene Mehraufwände; ² Personalkosten; ³ LU, UR, AG, TG, BE, OW, VD, JU, BL, SG; ⁴ Einführungs-, Kontroll- und Erhebungskosten

4.9 Fazit

Die mit der AP 14-17 angestrebten Ziele konnten in vielen Bereichen erreicht oder sogar übertroffen werden (z.B. Beteiligung an Biolandbau-, Tierwohl- und Extensio-Programmen). Wo die Ziele bisher nicht erreicht wurden, geht die Entwicklung in die gewünschte Richtung. In bestimmten Bereichen sind die Fortschritte jedoch unbefriedigend.

Der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen ist nach wie vor eine grosse Herausforderung für die Landwirtschaft. Zwar wurden bei den Biodiversitätsförderflächen (BFF) im Talgebiet und bei deren Vernetzung in allen Zonen die für das Jahr 2021 gesetzten Zielwerte erreicht. Auch konnten die Ziele bei den BFF mit Qualität und der angestrebten Stickstoffeffizienz erreicht werden. Grosse Ziellücken bestehen indes bei der Schliessung der Nährstoffkreisläufe, insbesondere bei den Ammoniakemissionen und beim Phosphor. Weitere Anstrengungen sind nötig, um den ökologischen Fussabdruck der Landwirtschaft zu senken. Um diese Zielerreichung zu verbessern, sind insbesondere Fortschritte bei der Emissionsminderung durch eine Verbesserung der Ressourceneffizienz und eine Anpassung der Produktion an die Tragfähigkeit der Ökosysteme notwendig. Ebenfalls muss dem kontinuierlichen Verlust von Kulturland entgegengewirkt werden.

Beim sektoralen Arbeitseinkommen wurde das Ziel übertroffen. Um den landwirtschaftlichen Betrieben genügend Zeit einzuräumen, sich auf das neue Direktzahlungssystem auszurichten, hatte der Bundesrat einen Rückgang des sektoralen Arbeitseinkommens von maximal einem halben Prozent pro Jahr als Zielwert festgelegt. Nicht zuletzt aufgrund des stabilen Agrarbudgets des Bundes (Direktzahlungen) ist das sektorale Arbeitseinkommen in den letzten Jahren weitgehend stabil geblieben. Der Strukturwandel, der in den letzten Jahren unter 2 % lag, hat dazu geführt, dass die Arbeitsproduktivität und die einzelbetrieblichen Einkommen weiter gestiegen sind. Die Kalorienproduktion konnte auf dem angestrebten Niveau gehalten werden.

Ein grosses Defizit besteht bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Landwirtschaft. Die Ausrichtung auf den Markt und die Wettbewerbsfähigkeit konnten zwar kontinuierlich verbessert werden. Die Entwicklung im Ausland ging jedoch teilweise schneller vor sich. Insbesondere in der EU hat die Agrarstützung (inkl. Grenzschutz) stärker abgenommen als in der Schweiz, womit die Landwirtschaft der EU im Vergleich noch wettbewerbsfähiger wurde. Die Agrarstützung der Schweizer Landwirtschaft ist weltweit eine der höchsten. Dies reduziert den Kostendruck auf die inländische Produktion. Zusammen mit dem generell hohen Kostenumfeld führt dies zu hohen Preisen für Agrargüter und verarbeitete Lebensmittel in der Schweiz. Folge davon ist ein anhaltend hoher Einkaufstourismus, was mit Verlusten von Wertschöpfung im Inland verbunden ist.

5 Heutiges Grenzschutzsystem im Agrarbereich

5.1 Instrumente und Umfang des heutigen Grenzschutzes

In der Ausgestaltung des Grenzschutzes für Agrarprodukte und Lebensmittel kommen in der Schweiz heute verschiedene Instrumente zur Anwendung. Das wichtigste Instrument sind Zollkontingente mit einem relativ tiefen Zollsatz für eine festgelegte Importmenge und einem oft *de facto* prohibitiv hohen Zollsatz für Importe ausserhalb dieser Kontingentsmenge. Mit Zollkontingenten und hohen Ausserkontingentszollansätzen wird die Importmenge (häufig durch dosierte Freigaben der Kontingente) reduziert, was zu höheren Produzenten- und Konsumentenpreisen im Inland führt. Für Früchte und Gemüse gibt es ein saisonal ausgestaltetes Importregime, das inländischen Produkten während der Produktionssaison einen hohen Schutz gewährt. Ausserhalb der Schweizer Produktionssaison wird für diese Produkte kein oder nur ein sehr geringer Zoll erhoben. Für Futtermittel greift ein System mit variablen, von den Weltmarktpreisentwicklungen abhängigen Grenzabgaben. Für einen geringen Teil der Agrarprodukte und Lebensmittel (z.B. Schnittblumen, Futtermittel, Brotgetreide) wurde der Grenzschutz autonom reduziert.

Die Schweiz verfügt über einen ausgeprägt hohen Grenzschutz im Agrarbereich. Die OECD schätzt den Wert des Schweizer Grenzschutzes auf Stufe Produzentenpreise (Umsatz) auf rund 3,5 Milliarden Franken²³ (vgl. Kap. 4.3). Beahlt wird der Grenzschutz von den Konsumentinnen und Konsumenten durch höhere Lebensmittelpreise. Die OECD geht davon aus, dass bis zu drei Viertel der Marktpreisstützung in der Landwirtschaft – dazu zählt die OECD auch den Grenzschutz – nicht als höheres Einkommen bei der Landwirtin und dem Landwirt bleiben, sondern in die vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette fliessen²⁴. Durch den Grenzschutz steigt der Erlös und somit die Zahlungsbereitschaft der Produzentinnen und Produzenten für Produkte und Dienstleistungen der vorgelagerten Stufen (z.B. Traktoren, Reparaturarbeiten, Futtermittel, Pflanzenschutzmittel), womit ein wesentlicher Teil der grenzschutzbedingten Renten weitergegeben wird. Auf der nachgelagerten Stufe können die Verarbeiter und Verteiler von Lebensmitteln einen grossen Teil der Renten abschöpfen, indem sie ihre Marktposition bei Preisverhandlungen ausspielen (vgl. Ziff. 5.2.1). Überträgt man die Schätzung der OECD zur Rentenverteilung auf die Schweiz, bedeutet dies, dass vom gegenwärtigen Schweizer Grenzschutz rund 0,9 Milliarden Franken einkommenswirksam in der Landwirtschaft bleiben und rund 2,6 Milliarden Franken den vor- und nachgelagerten Stufen zugutekommen.

5.2 Ineffizienzen des Grenzschutzes

5.2.1 Marktmacht und Preistransmission: Verteilung von Margen und Renten

Bei der Marge (Bruttowertschöpfung) handelt es sich um die Differenz des An- und Verkaufspreises eines Produktes in der Wertschöpfungskette. Durch zusätzliche Leistungen (z.B. die Verarbeitung eines Produktes) wird der Wert des Produktes gesteigert, womit sich der Anstieg des Verkaufspreises rechtfertigen lässt. Eine Rente hingegen entsteht, wenn der Preis eines Gutes ohne eine direkte Gegenleistung erhöht wird. Renten entstehen beispielsweise, wenn Preise auf dem Inlandmarkt durch staatliche Massnahmen (z.B. Grenzschutz, Preis- oder Mengenregulierung, nicht-tarifäre Hemmnisse) oder mangels Wettbewerb künstlich hoch gehalten werden. Finanziert werden die Renten von den Konsumentinnen und Konsumenten, die höhere Preise für die Endprodukte bezahlen. Renten führen einerseits zu einem Verteilungskampf zwischen den Akteuren der Wertschöpfungskette (Händlern, Verarbeitern, Detailhändlern) und zu nicht wettbewerbsfähigen Marktstrukturen. Andererseits führen grosse Preisunterschiede zum naheliegenden Ausland zu Einkaufstourismus, womit Marktvolumen und Wertschöpfung ins Ausland abfliesst. In der Schweiz beträgt dieser Anteil mit insgesamt rund 10 Milliarden Franken etwa 10 % des Detailhandelsumsatzes²⁵ (im Lebensmittelbereich knapp 3 Mrd. CHF pro Jahr²⁶).

²³ Durchschnitt der Jahre 2014-2016; gemäss PSE, OECD Monitoring and Evaluation Report 2017.

²⁴ OECD (2003b), Farm Household Income: Issues and Policy Responses, OECD Publishing, Paris.

²⁵ Retail Outlook 2017 – Schweizer Detailhandel im Umbruch, Credit Suisse

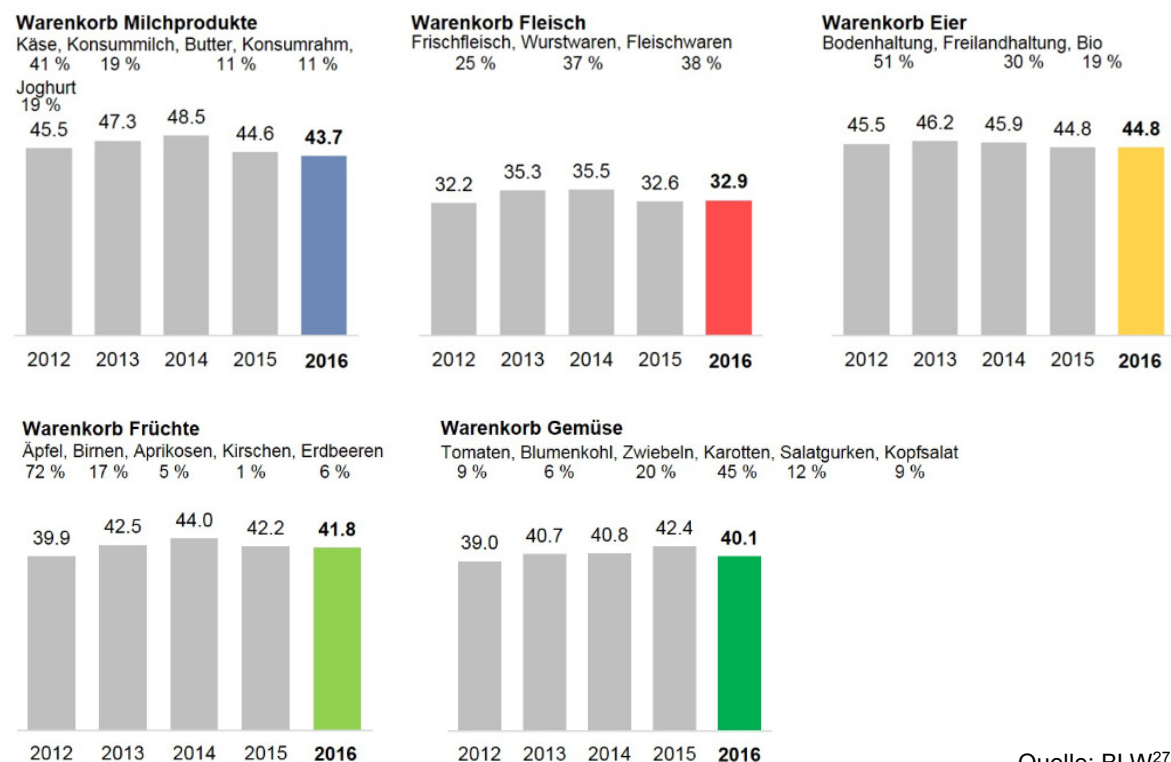
²⁶ Rudolph/Nagengast/Nitsch (2015): Einkaufstourismus Schweiz – Eine Studie zu den aktuellen Entwicklungen des Einkaufstourismus, Forschungszentrum für Handelsmanagement, St.Gallen.

Wie Renten und Margen in der Wertschöpfungskette verteilt werden, hängt von der Marktmacht der einzelnen Marktakteurinnen und -akteuren sowie vom Differenzierungsgrad der Produkte ab. Typisch für Agrarmärkte ist, dass viele (kleine) landwirtschaftliche Produzenten mit undifferenzierten Produkten (z.B. Milch) wenigen (grossen) Zulieferern, Verarbeitern und Verteilern mit differenzierten Produkten (z.B. Käse, Joghurt, Milch-Drinks) gegenüberstehen (oligopolistische Marktstruktur). Da der Vorteil bei der Rentenabschöpfung und der Verteilung der Marge mit der Marktkonzentration (d.h. der abnehmenden Anzahl Akteuren auf einer Wertschöpfungsstufe) und dem Differenzierungsgrad der Produkte zunimmt, werden in den Agrarmärkten die höheren Konsumentenpreise nur teilweise an die landwirtschaftlichen Produzentinnen und Produzenten weitergegeben (vgl. Box 5). Die höheren Konsumentenpreise kommen also grösstenteils der vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette zugute. Die Landwirte profitieren weniger davon. Einen Rahmen für die Verteilung der Wertschöpfung bilden die Vereinbarungen innerhalb der verschiedenen Branchenorganisationen, die unter anderem der besseren Markttransparenz dienen und teilweise vom Bund für allgemeinverbindlich erklärt werden. Das Ziel dieser Vereinbarungen ist die Stabilität der betroffenen Märkte und Erlöse innerhalb der jeweils gesamten Branche.

Box 5: Anteil Produzentenpreis am Konsumentenfranken

Die Differenz zwischen Konsumentenpreis (im Detailhandel) und Produzentenpreis entspricht dem Anteil, welcher von den Verarbeitern und Verteilern von Agrarerzeugnissen beansprucht wird. Sie bezahlen damit die Kosten für Verarbeitung, Verpackung, Lagerung, Transport, Marketing und Distribution, Löhne und Mieten etc. Im Jahr 2016 ist der Anteil des Produzentenpreises am Endverkaufspreis, dem sogenannten Konsumentenfranken, bei den Milchprodukten, den Früchten und dem Gemüse leicht gesunken.

Abbildung 16: Anteil Produzentenpreis am Konsumentenfranken 2012-2016



Quelle: BLW²⁷

²⁷ <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/markt/marktbeobachtung/land--und-ernaehrungswirtschaft/AnteilProduzentenpreis.html>

Angesichts der Marktmachtverhältnisse entlang der Wertschöpfungskette stellt sich die Frage, inwiefern bei einer Marktöffnung und den damit einhergehenden sinkenden Produzentenpreisen die Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz von tieferen Preisen im Laden profitieren können. Welcher Anteil der durch die Preisreduktion entstandenen Wohlfahrt auf dem Weg in die Verteilerregale von anderen Marktakteuren abgeschöpft wird, ist einerseits von der Marktmacht der einzelnen Marktakteure abhängig. Andererseits ist auch die Zahlungsbereitschaft der Konsumentinnen und Konsumenten für die Höhe der Konsumentenpreise entscheidend (vgl. dazu Beispiel Österreich, Ziff. 5.3).

5.2.2 Evaluation des Schweizer Grenzschatzes

Relevanz des Grenzschatzes hinsichtlich der Zielerreichung von Artikel 104 BV

Gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung soll der Bund dafür sorgen, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes. Das Landwirtschaftsgesetz ergänzt weitere Aspekte wie beispielsweise das Tierwohl. Die OECD hat 2017 evaluiert²⁸, inwiefern der Grenzschutz für die Erreichung dieser von der Gesellschaft gesetzten Ziele relevant ist.

Die Evaluation zeigte Folgendes auf:

- Der Grenzschutz stimuliert die einheimische Produktion, indem kurzfristig günstigere Bedingungen für Produktion und Absatz geschaffen werden. Somit trägt er dazu bei, dass die Zielgrösse bezüglich Nahrungsmittelproduktion (Kalorienproduktion längerfristig halten) erreicht werden kann. Er erhöht aber die Kosten für die Abnehmer und Verarbeiter von Agrarrohstoffen (Nahrungsmittelindustrie und Futtermittelhersteller) sowie für die einheimischen Konsumentinnen und Konsumenten. Zudem hemmt der Grenzschutz das Wirtschaftswachstum in weniger geschützten und effizienteren Sektoren.
- Der Grenzschutz ist ein ineffizientes und teures Instrument für die Bereitstellung von Leistungen und öffentlichen Gütern, die von der Schweizer Bevölkerung nachgefragt werden, da er:
 - *nicht gekoppelt* ist an die Bereitstellung von produktungebundenen Leistungen wie verbesserte Umweltleistungen oder Tierwohl;
 - *nicht zielgerichtet* ist in Bezug auf die von der Bevölkerung gewünschte Art und Weise der Produktion (z.B. Schonung natürlicher Ressourcen oder höherer Tierwohlstandard);
 - *nicht zielgerichtet* ist bezüglich der Regionen, die wertvoll für die Bereitstellung der gewünschten Leistungen sind (z.B. für Land, das dem Risiko der Stilllegung ausgesetzt ist);
- Grenzschutz ist auch ineffizient, um Einkommen an die landwirtschaftlichen Produzenten zu transferieren (vgl. dazu 5.2.1).
- Der Grenzschutz kann in Bezug auf die gesellschaftlichen Erwartungen widersprüchliche Effekte aufweisen, indem z.B. ein Anreiz zur intensiveren Produktion geschaffen wird, was je nach Standort zu zusätzlichen Umweltbelastungen führt.

Die OECD kommt zum Schluss, dass alternative Politikmassnahmen zum Grenzschutz helfen würden, um die Ziele gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung zu geringeren Kosten für die Konsumentinnen und Konsumenten sowie Steuerzahlenden zu erreichen. Ebenso ist der Grenzschutz für die OECD ungeeignet, um die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu verbessern. Potenzial sieht die OECD in der Optimierung der bestehenden Instrumente der Schweizer Agrarpolitik sowie in neuen Instrumenten des Risikomanagements.

Eine unabhängige Einschätzung der OECD-Evaluation²⁹ bestätigt, dass angesichts der vorliegenden Evidenz bezüglich des Grenzschatzes unbestritten Handlungsbedarf besteht. Sie kommt zum Schluss,

²⁸ OECD (in Kürze erscheinend): Evaluation der Relevanz des Grenzschatzes für die Schweizer Landwirtschaft.

²⁹ Die Zukunft des landwirtschaftlichen Grenzschatzes. Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, Juli 2017.

dass auch eine Reform des Grenzschutzsystems zur Erhöhung der Zielgenauigkeit und Effizienz beitragen könnte, sollte die Abschaffung des Grenzschutzes nicht möglich sein. Dabei wäre die heutige ausgeprägte Kompliziertheit des Zollsystems ein wesentlicher Ansatzpunkt für Reformbemühungen.

Effizienz und Effektivität des Schweizer Zollkontingentsystems

Das BLW hat 2016 vom Beratungsunternehmen Areté eine Evaluation der Effizienz und Effektivität des Schweizer Zollkontingentsystems durchführen lassen³⁰. Die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen dieser Evaluation können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Ausserkontingentszollansätze (AKZA) sind in den meisten der untersuchten Fällen äusserst hoch. Da die Einfuhr ausserhalb des Zollkontingents damit unattraktiv ist, hängt die Importmenge von der Freigabemenge der Zollkontingente (ZK) ab.
- Kontingentsanteile (d.h. Mengen, die zu tiefen Zöllen innerhalb der Kontingente importiert werden dürfen) werden in den untersuchten Fällen (z.B. Tomaten, Rind- und Schweinefleisch) nur freigegeben, wenn die inländischen Produkte auf dem Markt knapp werden. Die ZK tragen somit nicht zu einer „marktorientierteren“ Inlandproduktion bei. Im Gegenteil: Sie werden tendenziell so festgelegt, dass das gesamte inländische Angebot weitgehend unabhängig vom Preis abgesetzt werden kann.
- Zollkontingente tragen zu stabilen und hohen inländischen Preisen auf allen Handelsstufen bei:
 - Bei den untersuchten Fleischprodukten bleiben die Konsumentenpreise auch bei einer Freigabe von ZK tendenziell hoch. Die Freigaben werden mengenmässig so gesteuert, dass die inländischen Preise nicht unter Druck kommen.
 - Bei Früchten und Gemüsen sind die Konsumentenpreise während der saisonalen Bewirtschaftungsphase (d.h. wenn die inländischen Produkte geerntet werden und auf den Markt kommen) höher als während dem Rest des Jahres. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Importzölle für diese Produkte in dieser Zeit höher sind als ausserhalb der Saison (vgl. Ziff. 5.1). Die inländischen Produkte können somit zu einem höheren Preis auf dem Schweizer Markt abgesetzt werden.
 - Höhere Produzentenpreise erscheinen kurzfristig attraktiv. Langfristig betrachtet führen sie indes zu einer verminderten Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Produzenten im internationalen Vergleich und zu mehr Einkaufstourismus, was Marktanteilsverluste bedeutet.
 - Die AKZA sind meist höher als die Preisunterschiede zwischen In- und Ausland. In diesen Fällen könnte die Differenz („Luft“ im AKZA) reduziert werden, ohne dass das Schutzniveau faktisch sinkt.
- Die Studie zeigt auf, dass das Zollkontingentsystem ineffizient ist:
 - Die Administration der Zollkontingente lässt einen grossen Spielraum zur Steuerung der Importmenge zu, die ihrerseits einen grossen Einfluss auf die Entwicklung der Konsumentenpreise hat. Da die Importmengen gemessen am Bedarf klein gehalten werden, bleiben die Konsumentenpreise hoch und somit der Einkaufstourismus weiterhin attraktiv.
 - Die Resultate der ökonometrischen Analyse und der Supply Chain Analyse zeigen eine Dominanz von wenigen Firmen (Marktkonzentration) in den zwischengelagerten Stufen der Wertschöpfungskette auf (unvollständiger Wettbewerb, oligopolistische Marktsituation), welche in Abhängigkeit der Zuteilung der Zollkontingentsanteile noch gefördert wird.
 - Während im beobachteten Zeitraum in einem Produktionsbereich die Konsumentenpreise angestiegen sind, verharren die Produzentenpreise weitgehend auf dem gleichen Niveau. Der Anstieg der Konsumentenpreise wirkte sich also nicht auf das Einkommen der Produzenten aus.

³⁰ u.a. Loi A., Esposti R., Gentile M. et al. (2016), Policy evaluation of tariff rate quotas. Report mandated by the Swiss federal Office of Agriculture. Areté srl, Bologna.

zentinnen und Produzenten aus. Damit wird klar, dass die Konsumentinnen und Konsumenten zusätzliche Renten entlang der gesamten Wertschöpfungskette finanziert, die nicht einkommenswirksam in der Landwirtschaft bleiben.

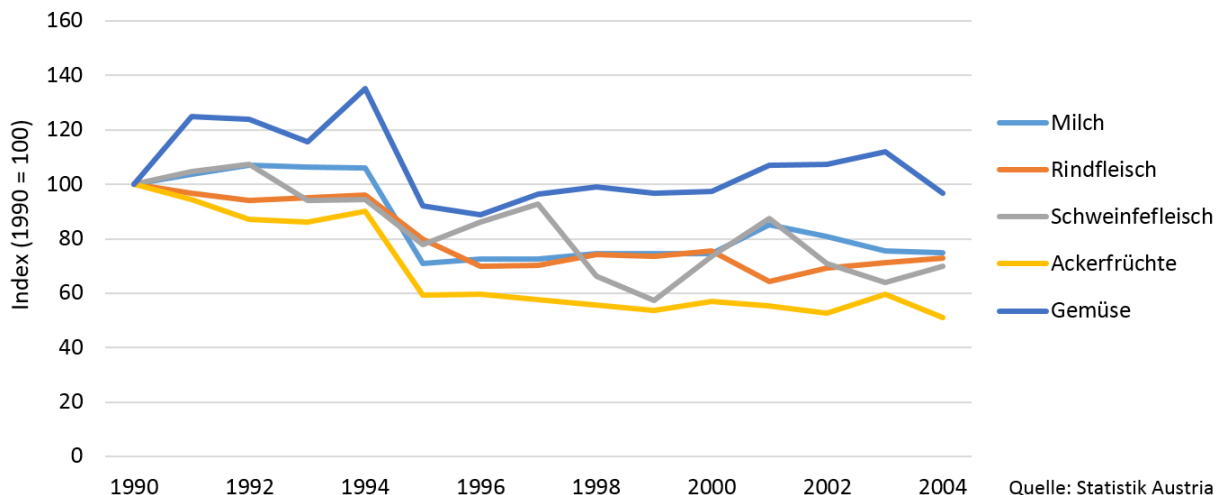
- Die Administration der ZK ist in Abhängigkeit der Zuteilung der Zollkontingentsanteile sehr aufwändig, intransparent und komplex in der Handhabung. Die Praxis, dass die ZK in einzelnen Bereichen auf Antrag der betroffenen Branchen freigegeben werden, beurteilen die Autoren in Bezug auf die Effizienz des Systems kritisch.

5.3 Auswirkungen des EU-Beitritts Österreichs auf die Produzenten- und Konsumentenpreise sowie die landwirtschaftlichen Einkommen

Im Zusammenhang mit einer möglichen Grenzöffnung im Agrarbereich wird Österreich oft als Vergleichsbeispiel erwähnt. Die folgenden Ausführungen³¹ zeigen die Auswirkungen des EU-Beitritts Österreichs auf die inländische Landwirtschaft auf. Inwiefern die Erfahrungen in Österreich Aussagen über die Auswirkungen eines möglichen Grenzschutzabbaus in der Schweiz zulassen, bleibt jedoch offen.

Österreich ist 1995 der EU beigetreten. Vor dem Beitritt hatte es bezüglich Grenzschutz im Agrarbereich ein mit der Schweiz vergleichbares Verhältnis zur EU. Bei Industrieprodukten waren Zölle und andere Handelshemmnisse weitgehend beseitigt, die Landwirtschaft war jedoch von den Zollsenkungen ausgeklammert. Der Agrarschutz hatte zur Folge, dass in Österreich Anfang der Neunzigerjahre wenig wettbewerbsfähige Betriebe dominierten und sich die Absatzsituation der österreichischen Landwirtschaft verschlechterte. Durch die starke Binnenorientierung der Agrarpolitik wurden die Produktionsleistung und Marktorientierung geschwächt und die Abhängigkeit von politischen Transfers erhöht. In Österreich waren sowohl die Konsumenten- als auch die Produzentenpreise höher als in den angrenzenden EU-Ländern. So lagen 1991 beispielsweise der Weizenpreis 46 %, der Milchpreis 23 % und der Schlachtschweinepreis 22 % über jenen in Deutschland.

Abbildung 17: Indexierte Produzentenpreise für landwirtschaftliche Produkte in Österreich



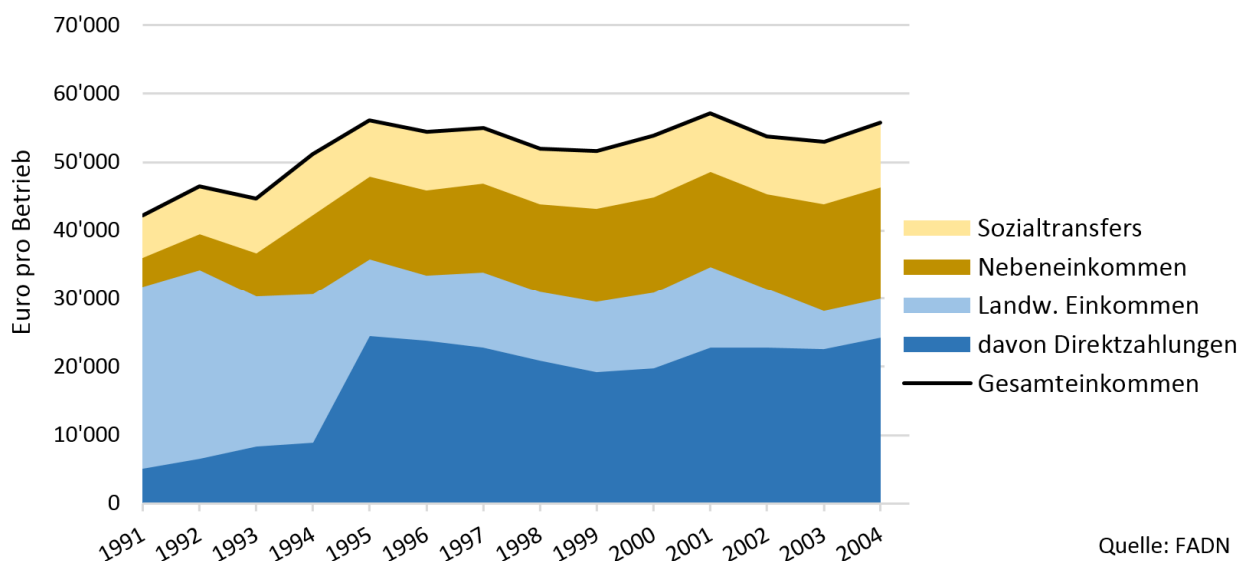
In der Diskussion um das Für und Wider eines EU-Beitritts spielten Studien zur Abschätzung der zu erwartenden Preis- und Einkommenseffekte eine wichtige Rolle. Berechnungen des österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts gelangten zum Ergebnis, dass das Sektoreinkommen um etwa 20 % zurückgehen würde. Nach Abgabe des Beitrittsantrags zur EU im Jahr 1989 wurde die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung vordringlich. Es ging darum, die verbleibende Zeit für die Stärkung der Wettbewerbsposition durch Kostensenkungen, Strukturverbesserungen und auch durch Anpassungen im Qualitätsbereich zu nutzen.

³¹ Das Kapitel basiert hauptsächlich auf einem Artikel von Prof. Dr. Markus Hofreither, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Universität für Bodenkultur, Wien in „die Volkswirtschaft 9-2006“

Die von Österreich beantragte schrittweise Öffnung des Agrarmarktes wurde von der EU nicht gewährt. Deshalb wurde mit dem Beitritt zur EU im Jahr 1995 der Agrarschutz gegenüber anderen EU-Ländern vollständig und gegenüber Drittländern auf das Niveau des EU-Agrarschutzes abgebaut. Die drohenden Einkommenseinbußen durch den sofortigen Grenzschutzabbau wurden durch degressive Ausgleichszahlungen, die auf vier Jahre beschränkt waren, gemildert. Der Preisausgleich wurde produktbezogen ausgerichtet und von der EU mitfinanziert. Durch eine substanzielle Ausweitung der Direktzahlungen konnte ein Einbruch der landwirtschaftlichen Einkommen verhindert werden (vgl. Abbildung 18). Infolge eines Strukturwandels von 2,4 % (vgl. dazu Box 7) ergab sich im ersten Jahr der EU-Mitgliedschaft sogar eine Steigerung des Einkommens pro Jahresarbeitseinheit von 5 %. Die folgenden Jahre waren auf der Einkommensseite primär durch den Rückgang der auf vier Jahre befristeten Ausgleichszahlungen geprägt.

Ab 1996 setzte ein ausgeprägter Investitionsboom ein, dessen Ursachen in der Liquiditätszufuhr durch die erstmals im Dezember 1995 ausbezahlten öffentlichen Beihilfen sowie den im Rahmen der EU-Strukturpolitik gesetzten speziellen – und zum Teil zeitlich befristeten – Investitionsförderprogrammen lagen. Parallel dazu begann auch die Abwanderung aus der Landwirtschaft markant zu sinken. Sie bewegt sich seit dem Beitritt zur EU in der Bandbreite von 1,5 bis 2,5 % und ist somit vergleichbar mit derjenigen der Schweiz. Die Landwirte hatten offensichtlich begonnen, die durch den EU-Beitritt bewirkten Herausforderungen im Hinblick auf Strukturanpassungen zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und Marktausrichtung anzunehmen.

Abbildung 18: Entwicklung des landwirtschaftlichen Einkommens in Österreich vor und nach dem EU-Beitritt



Österreich konnte nach dem EU-Beitritt stark von den Massnahmen zugunsten benachteiligter Regionen profitieren. Die ländliche Entwicklung wurde zum dominierenden Politikinstrument in Österreich. Spätestens mit dem Auslaufen der agrarpolitischen Begleitmassnahmen im Jahr 1998 stellte sich eine neue Normalität unter EU-Bedingungen ein, in der das Anpassungsverhalten der landwirtschaftlichen Betriebe an die Marktgegebenheiten zum bestimmenden Element wurde. Das zeigt sich auch im agrarischen Aussenhandel: Zwischen 1995 und 2004 stiegen die Exporte von Agrarprodukten um etwa 200 %, die Importe lediglich um etwa 80 %, womit sich das agrarische Aussenhandelsdefizit von etwa 1,1 Milliarden Euro im Beitrittsjahr auf Null reduzierte.

Auf der Konsumentenseite wurden die Erwartungen an den EU-Beitritt nicht erfüllt: Nahrungsmittel und Getränke wurden zwar zwischen Oktober 1994 und März 1995 um etwa 2,5 % billiger, die Preise sind anschliessend aber wieder dem steigenden Trend der Vorjahre gefolgt. Eine Gegenüberstellung der Änderung von Einzelhandelspreisen und Rohstoffkosten zeigt, dass die eingetretenen Kostensenkungen nur zum Teil an die Verbraucher weitergegeben worden sind.

Die österreichischen Landwirtinnen und Landwirte standen einem EU-Beitritt anfangs skeptisch gegenüber. Durch einen Interessenausgleich mit anderen politischen Gruppen vor dem Beitritt gelang es, die drohenden Einkommensrückgänge über grosszügige Ausgleichs- und Anpassungshilfen zu verhindern. Österreichs Landwirte haben die Herausforderungen einer EU-Mitgliedschaft aber auch selbst rasch angenommen. Zusätzlich trugen die politischen Schwerpunktbildungen bei Agrarumweltprogrammen und in der ländlichen Entwicklung dazu bei, den EU-Beitritt erfolgreich zu bewältigen. Mit dem EU-Beitritt hat die österreichische Landwirtschaft an Marktorientierung gewonnen und ist damit heute besser in der Lage, die Herausforderungen zunehmend deregulierter Agrarmärkte erfolgreich zu meistern.

5.4 Fazit

Das heutige Grenzschutzsystem trägt zwar zu stabilen und hohen inländischen Preisen bei, von welchem sich vor allem die landwirtschaftlichen Produzentinnen und Produzenten mehr Einkommen erhoffen. Der Grenzschutz ist jedoch ein ineffizientes und teures Instrument für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Er führt zu Ineffizienzen, Fehlanreizen und Rentenbildungen in der Wertschöpfungskette. Die Kosten dafür tragen vor allem die Konsumentinnen und Konsumenten sowie die Steuerzahlenden. Der hohe Grenzschutz verschärft zudem die Problematik der Hochpreisinsel Schweiz und des Einkaufstourismus. Er hat auch dazu beigetragen, dass die Schweizer Landwirtschaft im internationalen Vergleich einen Rückstand bei der Strukturentwicklung aufweist, was sich in Produktivitätsdefiziten niederschlägt. Damit wird die längerfristige Wettbewerbsfähigkeit des Sektors gefährdet. Weiter zeichnet sich ab, dass zukünftige Handelsabkommen ohne weitere Konzessionen beim Marktzugang im Agrarbereich wenig realistisch sind. Diese Faktoren sprechen für einen Abbau des Grenzschutzes für landwirtschaftliche Waren durch eine gegenseitige Marktöffnung im Rahmen von Freihandelsabkommen. Damit kann neues Exportpotenzial nicht nur für Industrieprodukte sondern auch für Agrarprodukte und Lebensmittel geschaffen werden.

6 Internationaler Vergleich der Agrarpolitiken

Das folgende Kapitel legt die Grundzüge der aktuellen Agrarpolitiken der EU, USA, Kanada und der Schweiz dar und vergleicht sie miteinander. Im darauffolgenden Exkurs (vgl. Box 6) wird im Speziellen auf risikobasierte Instrumente eingegangen.

6.1 EU

Die europäische Agrarpolitik wird durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) geregelt (aktuell *GAP 2014–2020*). Sie besteht aus zwei Säulen: Die erste beinhaltet die Marktstützung (gemeinsame Marktorganisation) und die Einkommensstützung (Direktzahlungen). Die Mittel dafür stammen vollumfänglich aus dem Budget der EU. Die zweite Säule umfasst die ländliche Entwicklung, die über nationale oder regionale Programme unterstützt wird. Die Mitgliedstaaten müssen dabei ihre Programme auf den gemeinsamen EU-Schwerpunkten aufbauen und von der Europäischen Kommission bewilligen lassen. Die Massnahmen der zweiten Säule sehen eine Co-Finanzierung der Mitgliedstaaten vor. Neben den EU-Massnahmen setzen die einzelnen Länder zusätzlich noch nationale Programme und Massnahmen um, insbesondere in den Bereichen Forschung und Bildung.

In der EU ist die Einkommenssicherung das Hauptziel der Agrarpolitik. Knapp drei Viertel der Mittel der GAP werden für die Direktzahlungen eingesetzt. Auch der Umweltschutz spielt eine bedeutende Rolle. Dabei ist die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen ein wichtiges Ziel der GAP. Auf Massnahmenebene ist die neue Greening-Prämie (Direktzahlung) ein zentrales Element.

6.2 USA

In den USA wird die Agrarpolitik durch die Farm Bill geregelt (aktuell *2014 Farm Bill*). Sie wird alle fünf Jahre überprüft und bei Bedarf weiterentwickelt. Die 2014 Farm Bill ist in 12 Titel gegliedert, wovon zwei (Agrarrohstoffe und Ernteversicherung) Aspekte des Risikomanagements beinhalten (vgl. Box 6). Das Risikomanagement steht im Fokus der US-Agrarpolitik. Wichtige Massnahmen sind antizyklische Zahlungen, Ernteversicherungen und Mengenabsicherungen. Der budgetmässig wichtigste Titel der Farm Bill ist die Ernährung, wobei der Schwerpunkt auf die Verbilligung von Nahrungsmitteln für Bedürftige (Food Stamps) gelegt wird. Weitere Titel sind u.a. Umweltschutz, Handel, Kredite, ländliche Entwicklung und Forschung. Neben Massnahmen auf nationaler Ebene bestehen auch solche auf Ebene der Bundesstaaten.

6.3 Kanada

In Kanada wird die Agrarpolitik durch das Growing Forward geregelt, aktuell das *Growing Forward 2 (GF2)* mit einer Laufzeit von fünf Jahren (2013–2018). Das GF2 fokussiert auf die Bereiche Risikomanagement, Supply Chain Management sowie Forschung und Innovation. Die Agrarpolitik ist stark auf die Reduktion und Abfederung der landwirtschaftlichen Risiken ausgerichtet. Die Produzenten werden bei Einkommensverlusten, Ernteverlusten infolge Naturereignissen sowie der Vermarktung ihrer Produkte unterstützt. Umweltschutz oder Ernährungssicherheit spielen in der kanadischen Agrarpolitik eine untergeordnete Rolle.

Die kanadische Agrarpolitik untersteht der geteilten Verantwortung zwischen der Provinz- und Zentralregierung. Die Programme werden durch beidseitige Kostenbeteiligung finanziert. Die Provinzen können zudem eigene, auf ihre Bedürfnisse abgestimmte Programme entwickeln und die finanziellen Mittel innerhalb von definierten Grenzen eigenständig auf die verschiedenen Programme verteilen.

6.4 Schweiz

Die Schweizer Agrarpolitik ist jeweils auf vier Jahre ausgerichtet (aktuell *Agrarpolitik 2014–2017*). Die Ansprüche der Konsumenten und Gesellschaft an die Landwirtschaft sind in der Schweiz am vielfältigsten. Dies spiegelt sich auch in einem grossen und ausdifferenzierten agrarpolitischen Instrumentarium

wider. In Verbindung mit den natürlichen Voraussetzungen (hoher Anteil von Gebieten mit Produktionserschwerissen) und dem wirtschaftlichen Umfeld (hohes Kostenumfeld) resultiert in der Schweiz eine hohe finanzielle Stützung zugunsten der Landwirtschaft.

Die Schweiz ist das einzige Land mit einem spezifischen Landwirtschaftsartikel in der Verfassung, der Aspekte der gesellschaftlichen Erwartungen an die Landwirtschaft und der dafür benötigten Instrumente regelt. Die Einkommenssicherung und die Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen sind die Hauptziele der Schweizer Agrarpolitik. Wichtige Instrumente sind der Grenzschutz und die Direktzahlungen. Weitere agrarpolitische Instrumente bestehen in den Bereichen Produktion und Absatz sowie Grundlagenverbesserung. Die Instrumente im Bereich Produktion und Absatz schaffen Rahmenbedingungen, die auf eine nachhaltige und qualitativ hochstehende Produktion der Schweizer Landwirtschaft und eine möglichst hohe Wertschöpfung auf den in- und ausländischen Märkten abzielen. Die Instrumente im Bereich Grundlagenverbesserung sollen vor allem zur Kostensenkung und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

Die Instrumente der Schweizer Agrarpolitik sind weitgehend auf nationaler Ebene definiert und über das Bundesbudget finanziert. Die Kantone beteiligen sich bei co-finanzierten Instrumenten an den Kosten. Darüber hinaus können Kantone und Gemeinden über eigene Budgets finanzierte Massnahmen ergreifen. Nur rund 5 - 10 % der gesamten staatlichen Transfers zugunsten der Landwirtschaft werden von den Kantonen und Gemeinden finanziert, der Rest geht zulasten des Bundes.

Box 6: Internationaler Vergleich der Agrarpolitiken mit Fokus auf die Risikoabsicherung

Nationalrat Jacques Bourgeois reichte 2014 die beiden Postulate «Agrarpolitiken. Vergleich und Bilanz 14.3023» und «Elementarschäden in der Landwirtschaft vorbeugen und sie entschädigen 14.3815» ein.

Der erste Teil des Berichts zur Beantwortung des Postulats³² beinhaltet einen Vergleich der vier Agrarpolitiken (vgl. Ziff. 6). Der zweite Teil befasst sich mit dem Risikomanagement in der Landwirtschaft. Es werden Risikomanagementinstrumente im Bereich Versicherungssysteme und ähnlich wirkende Instrumente der EU, den USA, von Kanada und der Schweiz verglichen. Zusätzlich zum internationalen Vergleich von staatlichen und staatlich geförderten Versicherungssystemen werden für die Schweiz Melde- und Überwachungssysteme für Naturgefahren und präventive Massnahmen analysiert und Ausführungen zur Forschungstätigkeit im Bereich Naturgefahren gemacht.

Für die Risikoabsicherung können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Die Agrarpolitiken sind ein Abbild der gesellschaftlichen Erwartungen an die Landwirtschaft und der natürlichen Voraussetzungen. In den USA und Kanada stehen Instrumente des Risikomanagements wie die staatliche Förderung von Versicherungslösungen und antizyklische Zahlungen im Vordergrund. In der EU und in der Schweiz sind es die Direktzahlungen, die Stabilität bieten und gesellschaftlich erwünschte Leistungen weitgehend unabhängig von der Produktion fördern.
- In der Schweiz hat zusätzlich zu den Direktzahlungen auch der hohe Grenzschutz eine stabilisierende Wirkung auf Erlöse und Einkommen. Die Produktionsrisiken können zudem mit privaten Versicherungslösungen ausreichend abgedeckt werden. Die Instrumente decken somit sowohl Produktions- als auch Preisrisiken ab. Eine Anpassung des bestehenden Instrumentariums soll geprüft werden, wenn offene Märkte oder der Klimawandel zu stärkeren Marktschwankungen führen.
- Im Bereich landwirtschaftsspezifische Melde- und Überwachungssysteme sowie Forschung werden die von Agroscope erbrachten Leistungen aus dem ordentlichen Bundesbudget finanziert. Fallen beispielsweise im Zusammenhang mit dem Auftreten neuer Schadorganismen unvorhergesehene Arbeiten an, gibt es verschiedene Mechanismen, die dafür notwendigen Mittel bereitzustellen. Auch hier besteht aus Sicht des Bundesrats kein Handlungsbedarf.

³² www.blw.admin.ch

6.5 Vergleich der Agrarpolitik: EU, USA, Kanada und Schweiz

Den Agrarpolitiken der EU, USA, Kanada und der Schweiz ist gemeinsam, dass sie alle auf den Schutz ihrer Landwirtschaft abzielen. Alle Länder schützen ihre Inlandmärkte über Zölle und Zollkontingente. Allerdings ist die Höhe des Grenzschutzes sehr unterschiedlich (vgl. Abbildung 4). Die weitaus höchste Schutzwirkung entfalten diese Instrumente im Ländervergleich in der Schweiz.

In den USA und in Kanada ist die Reduktion von Einkommensschwankungen das Hauptziel der Agrarpolitik. Sie versuchen dies über antizyklische Zahlungen und die staatliche Förderung von Versicherungslösungen zu erreichen. Das agrarpolitische Hauptziel in der EU und in der Schweiz liegt auf der Einkommenssicherung, was über Direktzahlungen verfolgt wird. Antizyklische Zahlungen und die staatliche Förderung von Versicherungslösungen haben eine weit geringere Bedeutung.

Die nachfolgende synoptische Darstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der vier Agrarpolitiken ist an die Methode der OECD angelehnt. Dabei wird der Hauptfokus der Ziele, Instrumente und der finanziellen Förderung der jeweiligen Politik dargestellt, dies einerseits auf der Ebene Landwirtschaft, andererseits auf der Ebene Konsumenten und Gesellschaft.

Tabelle 7: Synoptische Darstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der vier Agrarpolitiken

	EU	USA	Kanada	Schweiz
Landwirtschaft				
Hauptfokus Ziele	Einkommen stützen	Einkommensschwankungen abfedern	Einkommensschwankungen abfedern	Einkommen stützen
Hauptfokus Instrumente	Direktzahlungen	Antizyklische Zahlungen, Versicherungen	Antizyklische Zahlungen, Versicherungen	Grenzschutz, Direktzahlungen
Finanzielle Förderung	stabil mittel	schwankend	schwankend	stabil hoch
Konsumenten und Gesellschaft				
Hauptfokus Ziele	Umwelt, Lebensfähigkeit ländlicher Raum	Verbilligung von Nahrungsmitteln für Bedürftige	–	Versorgungssicherheit, Kulturlandschaft, Umwelt
Hauptfokus Instrumente	Direktzahlungen	Food Stamps	–	Direktzahlungen
Finanzielle Förderung	Stabil mittel	Stabil hoch	–	Stabil hoch

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an van Tongeren, 2008.

7 Zukünftige Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Die ETH Zürich hat im Rahmen einer Foresight-Studie die Entwicklung des globalen Ernährungssystems und die Folgen für das Schweizer Ernährungssystem³³ analysiert. Der erste Teil des vorliegenden Kapitels basiert primär auf den Erkenntnissen dieser Studie.

7.1 Wirtschaftsentwicklung, Produktionsgrundlagen und Ernährungssicherheit

Internationale Dimension

Wirtschaftsentwicklung: Der wirtschaftliche Aufschwung von Schwellenländern dürfte längerfristig andauern und zunehmend zu einem multipolaren Weltwirtschaftssystem führen. Zwar werden die hoch entwickelten westlichen Wirtschaftsmächte wie die USA und die EU bedeutende Akteure bleiben, ihr relatives Gewicht wird jedoch abnehmen. Die globale Wirtschaftsleistung hat sich in den letzten 40 Jahren vervierfacht. Die OECD geht in ihren Prognosen davon aus, dass die Weltwirtschaft bis zum Jahr 2050 jährlich um 3,5 % weiter wachsen wird. Die Wachstumsraten werden in den Entwicklungs- und Schwellenländern deutlich höher liegen als in den entwickelten Ländern, weshalb die Wohlstandsunterschiede zwischen den Ländern sinken werden.

Produktionsgrundlagen: Infolge des Klimawandels sind die globalen Oberflächentemperaturen zwischen 1880 und 2014 um rund 0,85 °C gestiegen. Verbunden mit dem Temperaturanstieg sind auch Veränderungen beim Niederschlag (regional) und eine Zunahme von Extremwetterereignissen. Klimaexperten gehen davon aus, dass die Temperatur bis 2035 global 0,3 - 0,7°C gegenüber heute steigen wird. Tendenziell wird die Niederschlagsmenge in trockenen Regionen ab- und in den feuchteren Regionen zunehmen. Während in den Tropen und Subtropen ein ungünstigeres Klima für die landwirtschaftliche Produktion erwartet wird, profitieren die mittleren Breiten tendenziell von besseren Klimabedingungen. Aufgrund des Klimawandels dürften Wetterextreme wie Dürren oder Starkniederschläge mit entsprechenden Auswirkungen auf die Agrarmärkte zunehmen.

Boden und Wasser sind entscheidende Faktoren für die landwirtschaftliche Produktion. Bis 2025 werden weltweit voraussichtlich 30 - 40 Millionen Hektaren Agrarland durch Versiegelung und 5 - 10 Millionen Hektaren Agrarland pro Jahr durch starke Degradation verloren gehen. Im Gegenzug wird die landwirtschaftlich kultivierte Fläche durch Abholzung weiter ausgedehnt. Die Wassernachfrage für die Ernährung der Bevölkerung wird bis 2050 voraussichtlich um 55 % steigen. Für die Landwirtschaft herausfordernd sind auch die längerfristige Verknappung der fossilen Energieträger und des mineralischen Rohstoffs Phosphor. Für Rohöl wird bis zum Jahr 2040 ein Preisanstieg zwischen 25 - 30 % prognostiziert, wobei die Unsicherheiten sehr gross sind. Die kontinentalen, mit derzeitiger Technologie wirtschaftlich abbaubaren Phosphatgestein-Reserven reichen noch für wenige Jahrzehnte (50 - 130 Jahre).

Ernährungssicherheit: Die Weltbevölkerung wird bis 2050 von heute 7,4 Milliarden auf voraussichtlich 9,6 Milliarden Menschen ansteigen. Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln dürfte sich bis dann verdoppeln. Ursachen sind neben der steigenden Weltbevölkerung der zunehmende Wohlstand insbesondere in den Schwellenländern. Auch der biologisch technische Fortschritt wird sich fortsetzen und zu Ertragssteigerungen führen, wobei in Regionen mit bereits hoher Produktivität (z.B. Europa oder Nordamerika) das Steigerungspotenzial geringer ist als in Regionen mit tiefer Produktivität (z.B. Afrika). Das Angebot im Gleichschritt mit der wachsenden Nachfrage zu steigern, wird aufgrund der begrenzten natürlichen Ressourcen eine Herausforderung sein.

Entwicklung der Agrarmärkte: Gemäss aktueller Prognose bleiben die Preise landwirtschaftlicher Rohstoffe mittelfristig (bis 2023) auf dem heutigen Niveau nominal stabil. Langfristig (bis 2050) gehen einzelne Prognosen von weiter steigenden Preisen bei einzelnen landwirtschaftlichen Rohstoffen aus. Es ist davon auszugehen, dass kurzfristige Angebotsverknappungen künftig häufiger werden, was zu höherer Preisvolatilität auf den Agrarmärkten führen wird. In vielen Ländern gilt es, Infrastrukturen und

³³ Last, L. et al. (2015): Foresight Study: Research for a Sustainable Swiss Food System, World Food System Center, ETH Zürich.

politische Rahmenbedingungen für Investitionen in eine nachhaltige Landwirtschaft und in den technischen Fortschritt zu verbessern. Die Reduktion von Lebensmittelverlusten und die Entwicklung ressourcenschonenderer Konsummuster sind wichtige Elemente zur Limitierung des Nachfragewachstums. Wichtige Ansatzpunkte sind auch die Sicherstellung eines funktionierenden Handels zwischen den Regionen und ganz generell die Armutsbekämpfung.

Nationale Dimension

Wirtschaftsentwicklung: Auch in der Schweiz wird aufgrund der weltweit positiven wirtschaftlichen Ausichten mit einem weiteren Wirtschaftswachstum gerechnet, jedoch auf einem tieferen Niveau als in den Entwicklungs- und Schwellenländer. Die Schweiz ist aufgrund ihrer vielfältigen Verflechtungen mit dem Ausland und der starken Einbindung in die internationalen Märkte auf stabile politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen. Insbesondere mit der EU als weitaus wichtigstem Handelspartner ist ein geregeltes und stabiles Verhältnis von prioritärer Bedeutung. Der Bundesrat strebt deshalb den Erhalt und die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs an. Damit soll der Zugang der Schweizer Wirtschaft zum europäischen Markt weiterhin gesichert werden. Daneben bleiben für die Schweizer Unternehmen eine Diversifikation der Absatzmärkte sowie ein gegenüber ihren wichtigsten Konkurrenten diskriminierungsfreier Marktzugang von grosser Bedeutung. Zwischen 2007 und 2016 ist der Anteil der Exporte in Länder ausserhalb der EU von 36,9 % auf 46,3 % gestiegen. Bei den Importen stieg der Anteil der Nicht-EU-Länder im gleichen Zeitraum von 18,1 % auf 28,2 %.³⁴ Für die Schweizer Volkswirtschaft sind auch die Teilnahme an multilateralen Handelsabkommen und weitere bilaterale Abkommen zentral. Konflikte mit dem Grenzschutz im Agrarbereich sind abzusehen.

Produktionsgrundlagen: Die Schweiz ist bei vielen Rohstoffen und bei fossilen Energieträgern stark abhängig von aussereuropäischen Quellen (z.B. bei Phosphor zu über 95 %). Aufgrund der Bevölkerungszunahme und des erwarteten Wirtschaftswachstums wird im Inland der Druck auf die bereits heute knappe landwirtschaftliche Nutzfläche hoch bleiben. Als Folge des Klimawandels ist in der Schweiz damit zu rechnen, dass an gewissen Standorten der Bewässerungsbedarf steigt und Starkniederschläge mit lokalen Überschwemmungen und Erosionsgefahren zunehmen. Der technische Fortschritt (Züchterfolge, effizientere Technologien) wird auch in der Schweiz eine weitere Steigerung der Arbeitsproduktivität, der Erträge im Pflanzenbau, der Leistungen in der Tierproduktion und der Ressourceneffizienz bei der Produktion von Nahrungsmitteln zur Folge haben. Im internationalen Vergleich ist die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz hoch. Sie liegt teilweise über dem für die Ökosysteme tragbaren Niveau. Um den Beitrag der inländischen Produktion zur Versorgung der Schweizer Bevölkerung langfristig zu erhalten, gilt es daher, die Belastung der Umwelt zu vermindern, insbesondere durch die Anpassung der Produktion an die Standortbedingungen und durch die Verbesserung der Ressourceneffizienz.

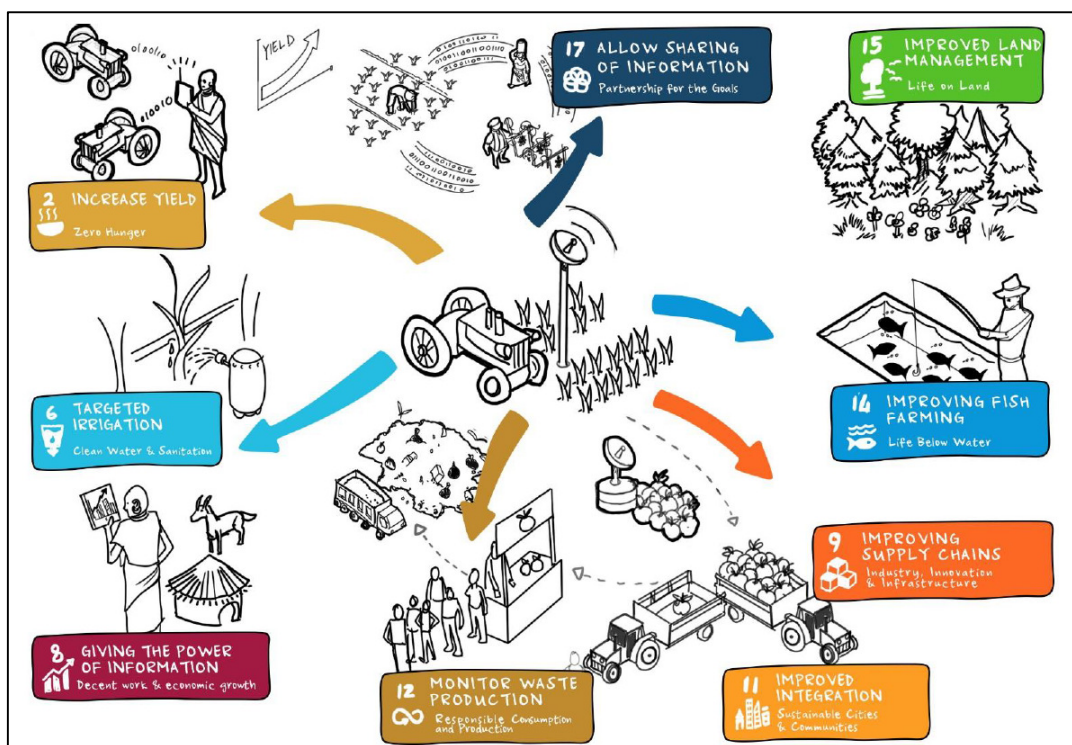
Ernährungssicherheit: In der Schweiz wird die Bevölkerungszahl bis 2050 voraussichtlich von 8,4 Millionen auf rund 10 Millionen³⁴ steigen. Eine zentrale Herausforderung für den Beitrag der Schweizer Landwirtschaft an die inländische Ernährungssicherheit ist es, die landwirtschaftlich nutzbaren Böden in ihrem Umfang und ihrer Qualität bestmöglich zu erhalten. Das knappe Ackerland soll primär für die menschliche Ernährung genutzt werden. Die Abhängigkeit der Agrarproduktion von nicht erneuerbaren Rohstoffen wie fossiler Energie und Phosphor ist zu reduzieren. Die Reduktion von Lebensmittelverlusten und ein verantwortungsbewusster Konsum können ebenfalls einen wesentlichen Beitrag zur Ressourcenschonung im In- und Ausland leisten. Auch in Zukunft wird ein substanzieller Anteil der Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit Lebensmitteln und des Bedarfs an landwirtschaftlichen Produktionsmitteln durch Importe zu decken sein. Es ist davon auszugehen, dass die im internationalen Vergleich hohe Kaufkraft der Schweiz bestehen bleibt und es damit weiterhin möglich sein wird, den Importbedarf zu decken. Ein guter Zugang zu den internationalen Agrarmärkten und ein breit abgestütztes Portfolio von Herkunftsländern werden für die Ernährungssicherheit auch in Zukunft wichtig sein.

³⁴ Gemäss BFS, 2015

7.2 Technologische Entwicklung, Digitalisierung

Technologischer Fortschritt findet auf globaler Ebene statt und wird in der Landwirtschaft in der Produktion, im Absatz und im Management angewendet. Insbesondere innovative Entwicklungen im Bereich des Smart Farming werden die Zukunft stark beeinflussen. So werden beispielsweise intelligentere Spritzsysteme für Pflanzenschutzmittel zur Minderung von Emissionen beitragen. Fortschritte in der Pflanzen- und Tierzucht werden die Produktivität und die Ressourceneffizienz weiter steigern und Robotik-Systeme dürften vermehrt die physische Arbeit entlasten. Die Digitalisierung und gesellschaftlichen Entwicklungen eröffnen der Landwirtschaft auch neue Wege für neuartige kundenorientierte Produkte, Dienstleistungen und Absatzkanäle (z.B. digitale Vermarktungsplattformen). Die technologische Entwicklung kann zur höheren Attraktivität des Berufs der Landwirtin und des Landwirts beitragen, sie erhöht aber auch den Druck auf strukturelle Anpassungen in der Schweizer Landwirtschaft. Es sind national wie auch international grosse Erwartungen vorhanden, dass die technologische Entwicklung dazu beitragen wird, dass die landwirtschaftliche Produktion die Ansprüche der Gesellschaft noch besser erfüllt und damit u.a. einen Beitrag leistet an die Erreichung der UNO-Nachhaltigkeitsziele (SDG) (vgl. Abbildung 19 und Ziff. 7.3).

Abbildung 19: Einfluss der Digitalisierung auf die Erreichung der SDG³⁵



7.3 Internationale Verhandlungen

UN-Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung

An der UNO-Generalversammlung im September 2015 in New York ist ein neuer globaler Zielrahmen für nachhaltige Entwicklung (2015–2030) erarbeitet und verabschiedet worden, der die Millennium-Entwicklungsziele ablösen soll, welche Ende 2015 ausgelaufen sind. Die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDG) hat im Gegensatz zu den bisherigen Millennium-Entwicklungszielen universelle Geltung und ist damit auch für die Entwicklung innerhalb der Schweiz bedeutend. Bestandteil der nationalen Anstrengungen wird somit auch die Politik der Land- und Ernährungswirtschaft sein, die bei ihrer Ausgestaltung die Zielsetzungen der Agenda 2030 sowie international vereinbarte Rahmenbedingungen, Standards und

³⁵ Quelle: Disruptive Technologies – Digital Agriculture, United Nations Global Compact (2016)

eingegangene Verpflichtungen, wie das Recht auf angemessene Nahrung aller Menschen, zu berücksichtigen hat.

WTO

Nach der Ministerkonferenz von Nairobi im Dezember 2015 ist erkennbar, dass die Doha-Runde der WTO als Gesamtpaket nicht abgeschlossen werden kann. Die einzelnen Doha-Themen bleiben jedoch weiterhin wichtig und relevant. Es muss deshalb künftig vielmehr damit gerechnet werden, dass im Rahmen von kleineren Paketen einzelne dieser Themen oder neue Themen aufgegriffen und behandelt werden.

Für die Schweiz unmittelbar relevant ist das in Nairobi beschlossene Verbot von Exportsubventionen. Die Disziplinierung bzw. Einschränkung von Subventionsmöglichkeiten bei anderen Exportstützungsmassnahmen in den Bereichen der Exportfinanzierung, exportierender Staatshandelsunternehmen und internationaler Nahrungsmittelhilfe betrifft die Schweiz nur am Rande.

Mittelfristig stehen im Agrarbereich vor allem diejenigen Themen im Vordergrund, die de facto nur im WTO-Kontext behandelt werden können, so beispielsweise die interne Stützung. Im WTO-Agrarkomitee wurden diesbezüglich bereits Vorschläge über mögliche Ansätze zur Disziplinierung von gekoppelten Landwirtschaftssubventionen eingereicht. Im Rahmen des Verhandlungsprozesses ist auch damit zu rechnen, dass die exportorientierten WTO-Mitglieder im Bereich Marktzugang neue Ansätze vorlegen werden.

EU

2008 wurden zwischen der Schweiz und der EU Verhandlungen zu einer Marköffnung der gesamten ernährungswirtschaftlichen Produktionskette sowie einer verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen Lebensmittel- und Produktsicherheit und im Bereich der öffentlichen Gesundheit aufgenommen. Seit 2010 sind die Verhandlungen aufgrund offener institutioneller Fragen und innenpolitischen Widerstands betreffend den Marktzugang im Agrarbereich ins Stocken geraten. In den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Gesundheit laufen derzeit Gespräche.

Im Agrarbereich hängt die Machbarkeit jeglicher Marktzugangsschritte, welche auf Gegenseitigkeit beruhen, einerseits von der innenpolitischen Lage und andererseits vom übergeordneten Verhältnis mit der EU ab. Der Bundesrat ist bestrebt, den bilateralen Weg für die Zukunft zu sichern und weiterzuentwickeln. In diesem Kontext laufen seit dem 22. Mai 2014 Verhandlungen über die institutionellen Fragen.

Eine weitere Annäherung der Agrarmärkte im bilateralen Verhältnis Schweiz-EU wird auch aufgrund von Treibern wie den Entwicklungen auf dem EU-Markt (z.B. Abschaffung der Quoten für Zucker) oder den Auswirkungen internationaler Entwicklungen (z.B. Abschaffung von Ausfuhrbeiträgen im Rahmen der WTO, TTIP) auf das bilaterale Verhältnis zur EU weiter geprüft werden müssen. Der Bundesrat erachtet eine stärkere Vernetzung zwischen den Agrar- und Lebensmittelmärkten der Schweiz und der EU weiterhin als sinnvoll. Die EU ihrerseits hat mehrfach ihr Interesse an einer Fortführung der Verhandlungen bekundet.

Was den Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten (Protokoll-II) betrifft, so wird die EU künftig verstärkt darauf drängen, die Zölle der Schweiz beim Import von EU-Produkten weiter abzusenken.

Freihandelsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU und der EFTA

Die Schweiz verfügt neben dem Übereinkommen vom 4. Januar 1960³⁶ zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (sog. EFTA-Konvention) und dem Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972³⁷ mit der EU und dem Agrarabkommen gegenwärtig über ein Netz von Freihandelsabkommen mit 38 Partnern. Bisher wurde der Marktzugang im Agrarbereich weitgehend im Rahmen der WTO-konsolidierten Zollkontingente und ausserhalb dieser Kontingente beschränkt für nicht-sensible Pro-

³⁶ SR 0.632.31

³⁷ SR 0.632.401

dukte gewährt. Bei Verhandlungen mit Ländern, die offensive Exportinteressen bei Agrarprodukten verfolgen, wird es künftig immer schwieriger sein, nur Konzessionen innerhalb bestehender WTO-Kontingente zu gewähren. Im Rahmen der Aushandlung weiterer Freihandelsabkommen und auch im Kontext der Weiterentwicklung bestehender Abkommen mit Partnern, wie Kanada oder Mexiko, sieht sich die Schweiz zunehmend Forderungen nach einem vermehrten Abbau des Grenzschutzes für Basisagrarprodukte, aber auch für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte gegenüber.

In diesem Kontext bleibt nach wie vor relevant, dass die USA und die EU im Juli 2013 Verhandlungen über ein transatlantisches Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership; TTIP) aufgenommen haben. Ein solches wäre weltweit das grösste seiner Art und für viele internationale Verträge der neue Massstab. Ob und wann die EU und die USA unter der Administration Trump die Verhandlungen weiterführen werden, ist aktuell unklar. Beim Zustandekommen eines TTIP wäre mit einer weitgehenden Liberalisierung des bilateralen Agrarhandels zwischen der EU und den USA zu rechnen. Für die Schweiz hätte ein TTIP nicht nur Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz insgesamt, sondern insbesondere auch einen signifikanten Einfluss auf die Schweizer Landwirtschaft. Ein Beitritt zum TTIP oder ein allfälliges bilaterales Freihandelsabkommen Schweiz-USA sind daher frühzeitig als mögliche Szenarien in die Überlegungen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik einzubeziehen.

7.4 Fazit

Verschiedene globale und nationale Entwicklungen werden für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft zu Herausforderungen führen. Aufgrund des Klimawandels werden die Erntemengen in Zukunft voraussichtlich stärker schwanken, was zu höheren Preisvolatilitäten führen wird. Gleichzeitig wird das Bevölkerungswachstum global und national die Produktionsgrundlagen verknappen. Auf nationaler Ebene ist vor allem der Erhalt der produktiven landwirtschaftlichen Nutzflächen eine grosse Herausforderung. Auch wenn die Anstrengungen zum Erhalt dieser Flächen erfolgreich sind, wird die Schweiz auch zukünftig einen grossen Teil der landwirtschaftlichen Produktionsmittel und rund 40 % seiner Nahrungsmittel importieren. Um die dazu notwendigen Lieferketten sicherzustellen, werden ein guter Zugang zu den internationalen Agrarmärkten und ein breit abgestütztes Portfolio von Herkunftsländern für die Ernährungssicherheit in der Schweiz wichtig bleiben.

Neben den Herausforderungen sind auch Chancen abzusehen. Die sowohl global wie auch national wachsende Wirtschaft bringt neue kaufkräftige Konsumentinnen und Konsumenten hervor, die sich vermehrt qualitativ hochwertige Produkte leisten können. Dies eröffnet auch der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft neue Chancen. Damit diese genutzt werden können, muss ein möglichst freier Zugang zu den Wachstumsmärkten, die sich vor allem in den heutigen Entwicklungs- und Schwellenländern befinden, bestehen. Der Zugang zu diesen Märkten ist auch für unsere Exportindustrie von grossem Interesse. Angesichts der zunehmenden Schwierigkeiten, im Rahmen der WTO neue multilaterale Marktzugangsabkommen abzuschliessen, dürften Freihandelsabkommen für die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik weiter an Bedeutung gewinnen. Sowohl bei der Aushandlung neuer Freihandelsabkommen, als auch bei der Weiterentwicklung bestehender Abkommen mit Partnern wie Kanada oder Mexiko wird sich die Schweiz zunehmend mit Forderungen nach einem weiteren Abbau des Grenzschutzes im Agrarbereich gegenübersehen.

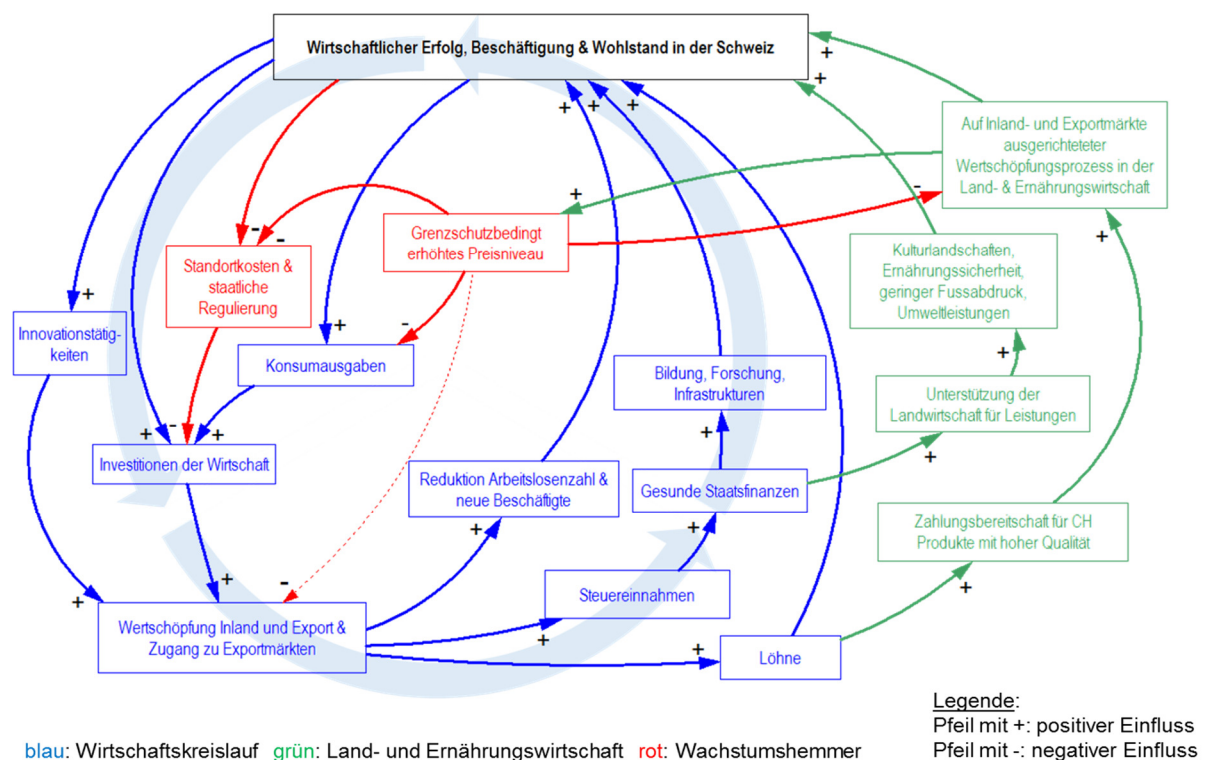
8 Konzept zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik

8.1 Agrarpolitik als volkswirtschaftlicher Faktor

Die Landwirtschaft ist Teil der Volkswirtschaft. Ihr Anteil am Bruttoinlandprodukt (BIP) ist mit weniger als 1 % klein. Die Landwirtschaft ist eingebettet in die Lebensmittel-Wertschöpfungskette, welche insgesamt einen BIP-Anteil von rund 7 % aufweist. Mehr als durch ihren Anteil am BIP erhält die Landwirtschaft ihre Bedeutung dadurch, dass sie mit Lebensmitteln Güter produziert, die für die Bevölkerung lebensnotwendig sind. Auch ihren indirekten Einfluss auf den wirtschaftlichen Erfolg anderer Branchen und ihre Einwirkung auf den Lebensraum und die Umwelt tragen zur Bedeutung der Landwirtschaft bei.

In Abbildung 20 ist dargestellt, wie die Landwirtschaft in die Volkswirtschaft eingebunden ist. Faktoren wie eine hohe Innovationskraft, gute Bildung und Forschung sowie eine hohe Wertschöpfung wirken positiv auf die gesamte Volkswirtschaft. Ebenso wichtig sind ein gesunder Staatshaushalt, konkurrenzfähige Produktionskosten am Standort Schweiz, wettbewerbsfähige Strukturen und der Zugang zu den internationalen Märkten (Export).

Abbildung 20: Zusammenhänge zwischen Agrarpolitik und Wirtschaftskreislauf



Die hohe Zahlungsbereitschaft von Konsumentinnen und Konsumenten ist ein wesentlicher Faktor für die Existenz der Landwirtschaft in der Schweiz. Die Landwirtschaft ist daher auf eine prosperierende Volkswirtschaft angewiesen, die ihrerseits auf zahlungskräftige Kundinnen und Kunden im In- und Ausland angewiesen ist. Ohne erfolgreiche Entwicklung der Gesamtwirtschaft würde sich die Zahlungsbereitschaft mittelfristig reduzieren. Bereits heute fliesst ein nennenswerter Anteil der Konsumausgaben über den Einkaufstourismus ins Ausland ab. Daher besteht ein direkter Zusammenhang zwischen dem Zugang der Schweiz zu Märkten von Partnerstaaten, der stets zu verbessern ist, um nicht Nachteile im Export hinnehmen zu müssen, und dem Marktzugang von Partnerstaaten zum Schweizer Markt, der im Interesse unserer Verhandlungspartner ist. In internationalen Verhandlungen gilt es immer, ein Gleich-

gewicht der Interessen zu finden. Eine Reduktion des Grenzschatzes gegenüber Verhandlungspartnern von Freihandelsabkommen³⁸ ermöglicht es der Schweiz, Abkommen abzuschliessen, die einen volkswirtschaftlichen Nutzen – u.a. durch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft – bringen. Ein Abbau führt zu einem Druck auf die Landwirtschaft, aber auch – über die Sicherung des Wohlstands – zu einer Aufrechterhaltung der hohen Zahlungsbereitschaft für einheimische Produkte sowie für nicht marktfähige Leistungen im Landschafts- und Umweltbereich.

8.2 Verfassungsauftrag, Vision und Strategie des Bundesrates

Verfassungsauftrag

Die Aufgaben und Befugnisse des Bundes im Bereich Land- und Ernährungswirtschaft sind in der Bundesverfassung schergewichtig in den Artikeln 104 und 104a formuliert. Währenddem der 1996 eingeführte Artikel 104 BV den agrarpolitischen Grundauftrag enthält (vgl. Ziff. 3.1), gibt der neue Artikel 104a BV ein umfassendes Ernährungssicherheitskonzept vor. Er definiert die Eckpfeiler, mit denen die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit Lebensmitteln langfristig gesichert werden soll. Diese umfassen den Erhalt der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen, insbesondere des Kulturlandes, eine standortangepasste und ressourceneffiziente Inlandproduktion sowie eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft. Weitere Eckpfeiler für die Ernährungssicherheit sind grenzüberschreitende Handelsbeziehungen und ein ressourcenschonender Umgang mit Lebensmitteln, insbesondere die Reduktion von Lebensmittelabfällen.

Mit dem neuen Verfassungsartikel kommt das Anliegen der Bevölkerung zum Ausdruck, dass die Schweizer Landwirtschaft ihren Beitrag zur Ernährungssicherheit und zur nachhaltigen Entwicklung leisten soll. Insgesamt ist das globale Ernährungssystem heute ökologisch nicht nachhaltig. Neben dem hohen Verbrauch von nicht-erneuerbaren Ressourcen wie fossiler Energie werden natürliche Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft und biologische Vielfalt beeinträchtigt. Ziel muss inskünftig sein, eine bessere qualitative Lebensmittelversorgung für eine weltweit steigende Bevölkerung mit einem kleineren ökologischen Fussabdruck zu gewährleisten. Die Schweizer Landwirtschaft soll dazu ihren Beitrag leisten, indem sie die natürlichen Ressourcen unter erschwerten Bedingungen (topografische Nachteile, hohes Kostenumfeld etc.) schonend nutzt und in Wert setzt.

Vision des Bundesrats

Auf der Grundlage des Verfassungsauftrags verfolgt der Bundesrat folgende Vision:

Die Land- und Ernährungswirtschaft ist über alle Stufen markt- und wertschöpfungsorientiert. Sie stellt ressourcenschonend Qualitätsprodukte für das In- und Ausland her und erbringt die von der Gesellschaft erwarteten Leistungen.

Strategie des Bundesrats

Der Bundesrat verbessert mit seiner agrarpolitischen Strategie die Rahmenbedingungen so, dass sich die Land- und Ernährungswirtschaft in offeneren Märkten behaupten, die Ressourcen effizient nutzen und die Umwelt schonen kann. Er setzt dabei auf marktorientierte, unternehmerische Potenziale, Selbstverantwortung und die Innovationskraft in der Landwirtschaft. Der Grenzschatz für landwirtschaftliche Waren soll durch gegenseitige Marktöffnung im Rahmen von Freihandelsabkommen abgebaut werden, um neues Exportpotenzial für Agrarprodukte, Nahrungsmittel und Industrieprodukte zu schaffen. Zudem soll die Regulierungsdichte verringert, die Chancen der Digitalisierung genutzt und das interne Stützungssystem effizienter ausgestaltet werden.

³⁸ Neben der Aushandlung von neuen Freihandelsabkommen beinhaltet dies auch die Weiterentwicklung von bestehenden Handelsabkommen oder Abkommen ähnlichen Typs wie wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen.

Für die Umsetzung der Strategie sollen folgende Grundsätze gelten:

- I. Der Staat bietet Rahmenbedingungen, an welchen sich die Akteurinnen und Akteure entlang der Wertschöpfungskette langfristig orientieren können und welche die Attraktivität des Sektors für Arbeitskräfte und Kapital steigern.
- II. Der Staat sorgt entsprechend dem verfassungsrechtlichen Auftrag für die Erhaltung der Kulturlandfläche und deren Qualität.
- III. Der Staat bietet Rahmenbedingungen, damit die Land- und Ernährungswirtschaft sich mit den internationalen Märkten vernetzen kann. Damit wird Exportpotenzial, Wettbewerb im Inland, Wahlfreiheit für die Konsumentinnen und Konsumenten sowie die Voraussetzungen für die Versorgungssicherheit der Schweizer Bevölkerung geschaffen.
- IV. Der Staat legt durch die Definition von Umweltzielen und unter Berücksichtigung der UNO-Nachhaltigkeitszielen sowie den massgebenden internationalen Vereinbarungen den Rahmen für die Nutzung der natürlichen Ressourcen fest. Er sorgt dafür, dass die Akteurinnen und Akteure Massnahmen zur Zielerreichung umsetzen.
- V. Der Staat sorgt dafür, dass die von der Gesellschaft nachgefragten, vom Markt nicht abgeholzten Leistungen der Landwirtschaft erbracht werden.
- VI. Der Staat vereinbart mit den Akteurinnen und Akteuren räumlich differenzierte Etappenziele und kontrolliert die Zielerreichung effizient.

8.3 2-Komponenten-Konzept für die mittelfristige Weiterentwicklung der Agrarpolitik

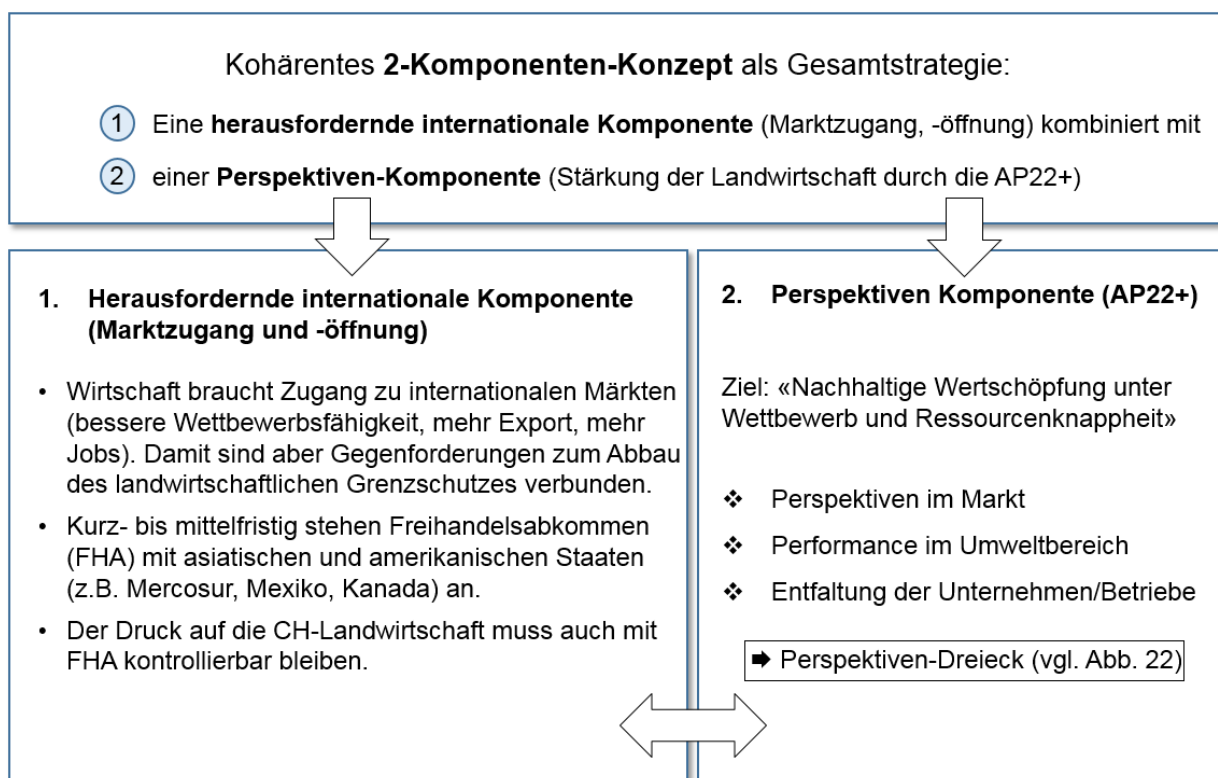
Die AP22+ wird für einen Zeitraum entwickelt, in welchem bilaterale und regionale Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz (bzw. der EFTA) und Drittstaaten oder Gruppen von Staaten (z.B. Mercosur) ausgehandelt werden. Bei diesen Verhandlungen stehen Forderungen der Gegenparteien für einen besseren Marktzugang im Agrarbereich im Vordergrund (vgl. Ziff. 7.3). Das Ausmass der Forderungen kann in der Breite und Tiefe unterschiedlich sein. Es ist jedoch davon auszugehen, dass gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Abschlüsse ohne deutliche Konzessionen, insbesondere im Bereich Landwirtschaft, kaum mehr möglich sein werden. Dazu kommen allfällige Resultate im Rahmen der WTO-Verhandlungen (vgl. Kap. 7.2). Eine Reduktion der Abhängigkeit des Sektors vom Grenzschutz erlaubt es, Flexibilität für den Abschluss von volkswirtschaftlich für die Schweiz vorteilhaften Freihandelsabkommen zu erhalten.

Vor diesem Hintergrund wird die zukünftige Agrarpolitik im wirtschaftlichen Bereich mit zwei Hauptaufgaben konfrontiert sein:

1. Gestaltung des Marktzugangs bzw. der Marktöffnung: In Form von bilateralen Zollkonzessionen sollen massgeschneiderte Lösungen mit Verhandlungspartnern gefunden werden. Der Druck auf die inländischen Produzentenpreise soll dabei kontrollierbar bleiben.
2. Marktausrichtung/Wettbewerbskraft: Schaffung von guten Voraussetzungen für die Marktausrichtung der Landwirtschaft. Dazu soll ein Konzept entwickelt werden, das die Wettbewerbskraft der Schweizer Landwirtschaft auf den in- und ausländischen Märkten – unabhängig vom Umfang der Konzessionen – gezielt stärkt.

Punkt 1 ist ein Prozess, der parallel zur AP22+ läuft und mit vielen Unbekannten behaftet ist. Punkt 2 ist integraler Teil der AP22+. Die beiden Punkte sind im 2-Komponenten-Konzept in Abbildung 21 dargestellt. Die beiden Komponenten der mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik werden in den nachfolgenden Kapiteln detaillierter erläutert.

Abbildung 21: Zwei-Komponenten-Konzept der zukünftigen Agrarpolitik



Im Bereich Marktzugang und -öffnung sind folgende Herangehensweisen möglich:

- a) Autonome Korrekturen an der instrumentellen Ausgestaltung und am Ausmass des Grenzschutzes
- b) Mehr oder weniger starker Abbau des Grenzschutzes im Rahmen von Freihandelsabkommen
- c) Teilweiser bis vollständiger Grenzschutzabbau im Rahmen eines Agrarfreihandelsabkommen mit der EU

Diese drei Optionen unterscheiden sich in folgenden Punkten:

- Ausmass des Abbaus des Grenzschutzes
- Auswirkungen auf die Exportmöglichkeiten für Industrie und Dienstleistungssektor
- Auswirkungen auf die Exportmöglichkeiten für Nahrungsmittel
- Auswirkungen auf die Volkswirtschaft
- Auswirkungen auf die Landwirtschaft

9 Marktzugang und -öffnung

9.1 Marktöffnungsszenarien

Marktöffnung führt zu verstärktem Handel, was für ein exportorientiertes Land wie die Schweiz gesamtwirtschaftlich grundsätzlich positiv ist. Auch für die Landwirtschaft, insbesondere exportorientierte Bereiche, können sich daraus Chancen ergeben (günstigere Vorleistungen, mehr Innovation, höhere Produktivität). Die inländische Produktion im Agrarbereich kann insgesamt aber sinken. Um eine gesamtheitliche Betrachtung des Landwirtschaftssektors zu ermöglichen, hat Agroscope im Auftrag des BLW verschiedene Marktöffnungsszenarien simuliert. Die Szenarien wurden aus einer technischen Perspektive gewählt, um die Dynamik der Modelle aus bestimmten Marktöffnungsimpulsen aufzuzeigen. Sie bilden kein bestimmtes Verhandlungsergebnis oder -szenario ab, weder bezüglich Liberalisierungsgrad noch bezüglich Ausgestaltung. Aus diesem Grund wurden einerseits Szenarien gewählt, welche die Handelsbeziehungen mit dem wichtigsten Handelspartner der Schweiz, der EU, abbilden. Ebenso wurde ein Szenario gewählt, das die Handelsbeziehungen zu einem geografisch entfernten Handelspartner, wie Mercosur, aufzeigen soll. Die Marktöffnungsszenarien unterscheiden sich im Umfang des Grenzschutzabbaus (Reduktion der Preisdifferenz zum Ausland von 0 % bis 100 %), der zeitlichen Umsetzung (in einem Schritt bis zu einer schrittweisen Umsetzung über 10 Jahre) sowie den begleitenden Massnahmen (keine Begleitung bis bedeutende, temporäre finanzielle Unterstützung). Im Folgenden werden drei dieser Szenarien beschrieben, die Resultate einander gegenübergestellt und mit einem Status-Quo-Szenario verglichen. Die Nutzung der ökonomischen Modelle und ihrer Methoden für die Wirkungsabschätzung basieren auf Annahmen, welche für die Modellierung getroffen wurden. Darauf ist bei der Interpretation der Resultate besonders zu achten.

Szenario 1: Vollständige Marktöffnung im Agrarbereich im Rahmen eines Freihandelsabkommens mit der EU

Dieses Szenario geht davon aus, dass der Grenzschutz im Agrarbereich gegenüber der EU innerhalb eines Jahres vollständig abgebaut wird. Damit wird der Handel sämtlicher Agrargüter zwischen der Schweiz und den EU-Ländern ohne Übergangsphase zollfrei und die Preise der Importe von vergleichbaren Agrargütern sinken weitgehend auf das EU-Niveau. Um die Auswirkungen einer solchen Grenzöffnung auf die strukturelle Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft abzumildern, werden in den Modellrechnungen begleitende Unterstützungsmassnahmen für die Landwirtschaft unterstellt. Im ersten Jahr der Umsetzung der Grenzöffnung beträgt der finanzielle Umfang der Begleitmassnahmen 600 Millionen Franken. Diese Unterstützung wird im Modell mit zonendifferenzierten, nach Einkommensverlust gewichteten Beitragssätzen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche ausbezahlt und innerhalb von zehn Jahren linear abgebaut (d.h. jährlich um 60 Mio. reduziert). Zusätzlich werden die Milchzulagen (Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage; 290 Mio. CHF p.a.) hälftig auf den Basisbeitrag des Versorgungssicherheitsbeitrags und auf die offene Ackerfläche umgelagert, jedoch als permanente Zahlungen (kein Abbau). Insbesondere bei der Verkäsungszulage fällt die Legitimierung (Abbau der Exportsubventionen für Käse und Käsefreihandel mit der EU) bei einer vollständigen Marktöffnung weg. Weiter werden die Einzelkulturbeträge (68 Mio. CHF p.a.) auf die offene Ackerfläche umgelagert. Mit der Mittelumlagerung wird der Ackerbau zusätzlich gestützt. Mit Ausnahme der genannten Umlagerungen wurde angenommen, dass die Instrumente der AP 2014-17 mit den aktuellen Beitragssätzen (Jahr 2016) fortgeführt werden. Auf der Kostenseite wird davon ausgegangen, dass die Preisdifferenz bei den Betriebsmitteln zwischen der EU und der Schweiz um zwei Drittel sinkt.

Bei diesem Szenario gehen die inländischen Produzentenpreise wichtiger Agrargüter im Vergleich zum Referenzszenario (Status quo) zwischen 21 % und 53 % zurück (Milch: -21 %; Poulet: -29 %; Weizen: -38 %; Tomaten: -45 %; Rindfleisch: -53 %). Die Konsumentenpreise sinken im Modell ebenfalls stark, wodurch ein Wohlfahrtsgewinn für die Konsumentinnen und Konsumenten von 3,2 Milliarden Franken pro Jahr resultiert (vgl. Tabelle 8). Nach Abzug von Zollmindereinnahmen (-0,6 Mrd.) und wegfallenden Renten (Landwirtschaft: -1,2 Mrd.; Futtermittel- und Verarbeitungsindustrie: -0,7 Mrd.) bleibt bei diesem

Szenario ein volkswirtschaftlicher Netto-Wohlfahrtsgewinn³⁹ von 0,6 Milliarden Franken pro Jahr. Aufgrund der tieferen Produzentenpreise sinkt das Sektoreinkommen der Landwirtschaft in den zehn Jahren nach der Grenzöffnung von 2,9 Milliarden auf 2,1 Milliarden Franken. Das durchschnittliche landwirtschaftliche Einkommen steigt strukturwandelbedingt von 61 200 Franken auf 63 800 Franken pro Betrieb. Der durchschnittliche Strukturwandel (Rückgang Anzahl Betriebe) beträgt in dieser Zeit -2,8 % (2016: -1,8 %) und die durchschnittliche Betriebsgrösse steigt auf 26 Hektaren (2016: 20 ha). Geht man davon aus, dass die Zuwachsraten bei den Pflanzenerträgen dem Trend der letzten Jahre folgen, beträgt die Inlandproduktion beim vorliegenden Szenario zehn Jahre nach der Grenzöffnung rund 23 000 Terrajoule, was einem Selbstversorgungsgrad von 55 % entspricht (2016: 58 %). Bei sinkenden Ertragszuwächsen⁴⁰ liegt der Selbstversorgungsgrad drei Prozentpunkte tiefer.

Box 7: Strukturwandel in der Landwirtschaft

Unter Strukturwandel in der Landwirtschaft versteht man gemeinhin den Rückgang der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, wodurch andere Betriebe dank der frei werdenden Fläche wachsen können. Dabei wird erwartet, dass die wachsenden Betriebe von Grösseneffekten (economies of scale) profitieren. Obwohl dies ein wichtiger Bestandteil des Phänomens des Strukturwandels ist, werden dadurch nicht alle Möglichkeiten des betrieblichen Wachstums abgedeckt. Strukturentwicklung ermöglicht auch ein qualitatives Wachstum über mehr Wertschöpfung.

Der Strukturwandel lässt sich auch als betrieblicher Anpassungsprozess beschreiben, der zum Ziel hat, die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital ökonomisch sinnvoller einzusetzen. Damit verbunden sein können:

- Eine Änderung des Produkte-Portfolios (z.B. weniger undifferenzierte Agrarrohstoffe (sog. Commodities) dafür mehr wertschöpfungsorientierte Produkte oder Dienstleistungen)
- Eine Änderungen des Absatzkanals der Produkte (z.B. stärkere vertikale Kooperation, d.h. der Landwirtschaftsbetrieb erbringt Leistungen der vor- und nachgelagerten Stufen selber, anstatt dass er sie zukaufte)
- Eine Änderung des Faktoreinsatzes auf dem Betrieb (z.B. weniger Arbeitseinsatz auf dem Landwirtschaftsbetrieb, dafür mehr Nebenerwerb)
- Eine Verbesserung der Produktivität durch Kooperation mit anderen Landwirten, ohne den eigenen Betrieb zu vergrössern (z.B. bessere Auslastung von Maschinen durch eine gemeinsame Nutzung)
- Wachsen durch Investition in Produktionsfaktoren Land und Gebäude, die zum Kauf angeboten werden (z.B. infolge von Betriebsaufgaben)

Strukturwandel wird oft weniger als ökonomischer Indikator für eine Produktivitätsverbesserung verstanden, der sich in einer Kostensenkungen bzw. Einkommensverbesserungen ausdrückt, sondern mehr als Indikator mit sozialem Charakter. Dabei steht die Aufgabe von Betrieben im Zentrum mit den damit verbundenen schwierigen Entscheiden der Bauernfamilien über ihre Zukunft. Für die Landwirtschaft als Sektor relevanter sind jedoch alle Entscheide, die die Produktivität verbessern, damit die Kosten gesenkt und die Einkommen insgesamt verbessert werden können.

³⁹ Das verwendete Modell berücksichtigt nur den Agrar- und Lebensmittelsektor. Die Wohlfahrtseffekte in anderen Wirtschaftsbereichen werden nicht berücksichtigt.

⁴⁰ Gemäss Swiss Agricultural Outlook 2015

Szenario 2: Teilweise Marköffnung im Agrarbereich im Rahmen eines Freihandelsabkommen mit der EU

Beim zweiten Szenario wird der preiswirksame Grenzschutz im Agrarbereich gegenüber dem EU-Raum innerhalb eines Jahres halbiert. Die Zölle werden also soweit reduziert, bis die Preisdifferenz zwischen den importierten Agrargütern aus der EU (Preis an der Grenze plus Zoll) und den inländischen Agrargütern (Schweizer Produzentenpreise) die Hälfte der heutigen Preisdifferenz beträgt. Auch bei diesem Marktöffnungsszenario wird die Landwirtschaft mit zusätzlichen Unterstützungsmassnahmen begleitet. Der finanzielle Umfang der Begleitmassnahmen beträgt im ersten Jahr der Umsetzung der Marktöffnung 300 Millionen Franken und wird innerhalb von fünf Jahren linear abgebaut. Da der Grenzschutz zu den EU-Ländern nur um 50 % reduziert wird, wird auch nur die Hälfte der heutigen Milchzulagen (145 Mio.) permanent auf die Direktzahlungen umgelagert. Die Preisdifferenz bei den Betriebsmitteln zwischen der EU und der Schweiz wird in diesem Szenario um einen Drittel reduziert.

Im Vergleich zu einer vollständigen Öffnung gegenüber den EU-Ländern (Szenario 1) sind bei einer Reduktion des Grenzschatzes um 50 % (Szenario 2) die Auswirkungen auf die inländischen Produzentenpreise deutlich kleiner (Milch: -12 %; Poulet: -15 %; Weizen: -29 %; Tomaten: -19 %; Rindfleisch: -32 %). Der Wohlfahrtsgewinn für die Konsumentinnen und Konsumenten beträgt bei diesem Szenario 1,9 Milliarden Franken pro Jahr und der volkswirtschaftliche Netto-Wohlfahrtsgewinn nach Abzug von Zollmindereinnahmen (-0,3 Mrd.) und wegfallenden Renten (Landwirtschaft: -0,8 Mrd.; Futtermittel- und Verarbeitungsindustrie: -0,5 Mrd.) beläuft sich auf 0,3 Milliarden Franken pro Jahr. Das Sektoreinkommen der Landwirtschaft sinkt in den zehn Jahren nach der Grenzöffnung von 2,9 Milliarden auf 2,3 Milliarden Franken. Das durchschnittliche landwirtschaftliche Betriebseinkommen steigt auf 64 200 Franken pro Betrieb (2016: 61 400 Fr.). Der Strukturwandel beträgt in dieser Zeit -2,6 % (2016: -1,8 %) und die Betriebsgrösse steigt auf 24 Hektaren (2016: 20 ha). Bei stabilen Ertragszuwachsrate ist die Inlandproduktion zehn Jahre nach der Grenzöffnung mit 23 200 Terrajoule – entspricht einem Selbstversorgungsgrad von 55 % – nur unwesentlich höher als bei einer vollständigen Marktöffnung. Bei sinkenden Ertragszuwachsen liegt der Selbstversorgungsgrad auch bei diesem Szenario drei Prozentpunkte tiefer. Dass die strukturellen Auswirkungen einer vollständigen Marktöffnung vergleichbar sind mit denjenigen einer teilweisen Öffnung, liegt daran, dass der finanzielle Umfang der Begleitmassnahmen bei einer vollständigen Öffnung entsprechend höher ist.

Szenario 3: Teilweise Marköffnung im Agrarbereich im Rahmen von Freihandelsabkommen mit Mercosur

Beim dritten Szenario wird der preiswirksame Grenzschutz im Agrarbereich gegenüber den Mercosur-Ländern halbiert. Die Zölle werden also soweit reduziert, bis die Preisdifferenz zwischen den importierten Agrargütern aus Mercosur-Ländern (Preis an der Grenze plus Zoll) und den inländischen Agrargütern (Schweizer Produzentenpreise) die Hälfte der heutigen Preisdifferenz beträgt. Um die strukturellen Auswirkungen dieses Szenarios mit denjenigen von Szenario 2 besser vergleichen zu können, wurden identische Begleitmassnahmen unterstellt (300 Mio. CHF p.a., in 5 Jahren linear abgebaut). Die Milchzulagen wurden nicht umgelagert, da der Grenzschutz gegenüber der EU unverändert bleibt. Auch die Betriebsmittelkosten wurden nicht gesenkt (entsprechen Status quo), da eine Öffnung gegenüber Mercosur-Ländern kaum Auswirkungen auf diese Kosten hätte.

Die Agrargüterpreise sind in den Mercosur-Ländern zwar tiefer als in der EU. Da in den Simulationen davon ausgegangen wird, dass die Importmengen aus diesen Ländern (u.a. aufgrund der längeren Transportwege) deutlich kleiner sind als bei einer Marktöffnung gegenüber der EU (weniger Produkte, geringeres Importvolumen), sind die Auswirkungen auf die inländischen Produzentenpreise in Szenario 3 kleiner als in Szenario 2. In der Simulation sinken die Produzentenpreise für Weizen um 7 %, für Rindfleisch um 18 % und Poulet um 12 %. Aufgrund des kleineren Preisrückgangs im Inland bei einem Mercosur-Abkommen im Vergleich zu einer Marktöffnung gegenüber der EU sind auch der Wohlfahrtsgewinn für die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten mit 0,4 Milliarden Franken pro Jahr und der volkswirtschaftliche Netto-Wohlfahrtsgewinn nach Abzug von Zollmindereinnahmen (-0,1 Mrd.) und wegfallenden Renten (Landwirtschaft: -0,2 Mrd.; Futtermittel- und Verarbeitungsindustrie: -0,04 Mrd.) mit 0,1 Milliarden Franken pro Jahr geringer. Beim vorliegenden Szenario bleibt das Sektoreinkommen der Landwirtschaft weitgehend stabil. Es geht in den zehn Jahren nach der Grenzöffnung nur leicht von

2,9 Milliarden auf 2,8 Milliarden Franken zurück. Das durchschnittliche landwirtschaftliche Betriebseinkommen steigt auf 73 500 Franken pro Betrieb (2016: 61 400 Fr.). Der durchschnittliche Strukturwandel beträgt in dieser Zeit -1,8 % (2016: -1,8 %) und die durchschnittliche Betriebsgrösse steigt auf 24 Hektaren (2016: 20 ha). Bei stabilen Ertragszuwachsraten steigt die Inlandproduktion bis zehn Jahre nach der Grenzöffnung auf 24 590 Terajoule, was einem Selbstversorgungsgrad von 58 % entspricht. Bei sinkenden Ertragszuwächsen kommt der Selbstversorgungsgrad auch bei diesem Szenario drei Prozentpunkte tiefer zu liegen.

Tabelle 8: Auswirkungen der Grenzöffnungsszenarien (10 Jahre nach der Marköffnung)⁴¹

	S1: EU (100%)	S2: EU (50%)	S3: Mercosur (50%)
Wohlfahrtsgewinn Konsumenten pro Jahr (ggü. Referenzszenario)	+3,2 Mrd. CHF	+1,9 Mrd. CHF	+0,4 Mrd. CHF
Rentenverlust Landwirtschaft pro Jahr (ggü. Referenzszenario)	-1,2 Mrd. CHF	-0,8 Mrd. CHF	-0,2 Mrd. CHF
Sektoreinkommen Landwirtschaft pro Jahr (CHF; 2016 = 2,9 Mrd. CHF)	2,1 Mrd. CHF	2,3 Mrd. CHF	2,8 Mrd. CHF
Landwirtschaftliches Einkommen pro Jahr (CHF/Betrieb; 2016 = 61 400.-)	63 800.-	64 200.-	73 500.-
Strukturwandel pro Jahr (10-Jahres-Durchschnitt)	-2,8%	-2,6%	-1,8%
Durchschnittliche Betriebsgrösse (ha/Betrieb; 2016 = 20 ha)	26 ha	24 ha	24 ha
Inlandproduktion pro Jahr (TJ; 2015 = 23 000)	21 830 – 22 960	22 040 – 23 180	23 350 – 24 590
Brutto-Selbstversorgungsgrad (mit Bevölkerungswachstum; 2016 = 58%)	52 % - 55 %	52 % - 55 %	55 % - 58 %
Selbstversorgungsgrad Referenzszenario (m. Bev.-wachstum)	58 % - 61 %		
Kosten Begleitmassnahmen (kumuliert über 10 bzw. 5 Jahre, vgl. Ziff. 9.3)	3,3 Mrd. CHF	0,9 Mrd. CHF	0,9 Mrd. CHF

9.2 Auswirkung auf die Verschuldung in der Landwirtschaft

Basierend auf den oben beschriebenen Berechnungen kann davon ausgegangen werden, dass die Verschuldung in der Landwirtschaft bei einer Reduktion des Grenzschatzes mit entsprechenden Begleitmassnahmen nicht zunehmen wird. Die Modelle zeigen, dass Betriebsaufgaben weiter im Rahmen des Generationenwechsels erfolgen werden. Vorzeitige Betriebsaufgaben aufgrund von Überschuldung sind nicht zu erwarten. Diese modellbasierten Annahmen lassen sich untermauern durch Zahlen aus der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung des Bundesamtes für Statistik, die zeigen, dass der gesamte Sektor in den Jahren 2011 bis 2016 im Durchschnitt 228 Millionen Franken pro Jahr Schuldzinsen bezahlt hat. Im Vergleich dazu lagen die Ausgaben für Arbeitnehmerentgelte bei 1,3 Milliarden Franken pro Jahr und für Vorleistungen bei 6,3 Milliarden Franken pro Jahr. Diese Zahlen verdeutlichen, dass die beiden letzteren Ausgabepositionen für den Erfolg der Landwirtschaft einen viel grösseren Einfluss haben als die zu bezahlenden Schuldzinsen.

In der Realität werden sowohl die Zeit zwischen der Ankündigung einer Reduktion des Grenzschatzes als auch die Übergangsfristen und Begleitmassnahmen dazu führen, dass bereits getätigte Investitionen ordnungsgemäss amortisiert werden können. Zusätzlich wird ein Anstieg der Verschuldung gebremst durch die Belehnungsgrenze für landwirtschaftliche Nutzflächen sowie Gewerbe. Da mehr als 50 % der

⁴¹ Zahlen aus Berechnungen von Agroscope basierend auf den Simulationsmodellen SWISSland und CAPRI.

Schulden der landwirtschaftlichen Betriebe grundpfandgesichert sind, hat dies einen grossen Einfluss auf die Entwicklung der Verschuldung und trägt dazu bei, eine übermässige Verschuldung zu verhindern. Auch bei den Investitionskrediten, die ebenfalls eine wichtige Finanzierungsquelle darstellen, werden kontinuierlich strengere Beurteilungskriterien angelegt, um die Tragbarkeit auch unter verschiedenen möglichen zukünftigen Marktverhältnissen sicherstellen zu können. Eine negative Entwicklung bei der Verschuldung ist demnach vor allem zu erwarten, wenn sich gleichzeitig das Zinsniveau anheben sollte. Die Erhöhung des Zinsniveaus würde die Landwirtschaft jedoch auch in einem Szenario ohne Grenzschutz vor grössere Herausforderungen stellen.

9.3 Mögliche Finanzierung der Zollmindereinnahmen und Mehrausgaben für Begleitmassnahmen bei einer Marktöffnung

Einflussfaktoren

Die Zollmindereinnahmen beim Bund infolge des Grenzschutzabbaus und der Mehrbedarf für Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft hängen hauptsächlich von den folgenden Faktoren ab:

- Zeitpunkt, Ausmass und Geschwindigkeit des Grenzschutzabbaus
- Ausgestaltung der Begleitmassnahmen (Umfang und Dauer der Unterstützung, permanente oder degressive Ausgestaltung)
- Tolerierter Strukturwandel

Je grösser und schneller der Grenzschutzabbau, desto höher sind die Zollmindereinnahmen für den Bund und desto stärker wird der politische Druck für staatliche Unterstützungsmassnahmen, um den Strukturwandel in der Landwirtschaft zu begleiten. Je grösser der tolerierte Strukturwandel, desto weniger Mittel für Begleitmassnahmen sind nötig. Ein Strukturwandel von -2,5 % kann als sozialverträglich erachtet werden, da die Betriebsaufgaben im Rahmen der Generationenwechsel stattfinden können.

Bilanzreserve

Gemäss Artikel 19a LwG wurden die Erträge aus Einfuhrzöllen auf Landwirtschaftsprodukten und Lebensmitteln in den Jahren 2009 – 2016 zweckgebunden für die Finanzierung von Begleitmassnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung eines Freihandelsabkommens mit der Europäischen Union im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) oder eines WTO-Abkommens reserviert. Diese „Bilanzreserve“ beläuft sich auf 4,6 Milliarden Franken. Mit dieser Mittelreservierung haben Bundesrat und Parlament zwar ein vertrauensbildendes Signal gesendet, die Finanzierung der Begleitmassnahmen unter Einhaltung der Schuldenbremse ist damit indes nicht geregelt.

Umfang der Mindereinnahmen und Mehrausgaben für den Bundeshaushalt

Wegfall von Zolleinnahmen: Die heutigen Zolleinnahmen im Agrarbereich belaufen sich netto (nach Abzug Veredelungsverkehr) auf rund 600 Millionen Franken pro Jahr. Hinzu kommen Erlöse aus der Versteigerung von Zollkontingenten in der Höhe von rund 200 Millionen Franken pro Jahr. Ein vollständiger Grenzschutzabbau im Agrarbereich (gemäss Szenario 1) würde somit zu Mindereinnahmen des Bundes in der Grössenordnung von insgesamt maximal 850 Millionen Franken pro Jahr führen. Ein Abbau von 50 % des Grenzschutzes (gemäss Szenarien 2 und 3) hat entsprechend geringere Ausfälle zur Folge (maximal 400 Mio. CHF/Jahr).

Weiter werden heute Garantiefondsbeiträge im Umfang von 40 – 50 Millionen Franken pro Jahr an der Grenze erhoben. Diese werden ausserhalb des Bundeshaushalts verwaltet. Bei einem Abbau des Grenzschutzes wäre zu beachten, dass die Pflichtlagerhaltungskosten nicht mehr oder nur noch teilweise mit den beim Import erhobenen Garantiefondsbeiträgen gedeckt werden könnten. Das Landesversorgungsgesetz (LVG; SR 531) sieht vor, dass der Bund die Kosten für die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln vollumfänglich übernimmt, falls die Mittel der Garantiefonds dazu nicht ausreichen. Demzufolge würde der Bundeshaushalt bei wegfallenden Garantiefondsbeiträgen zusätzlich um maximal 40 – 50 Millionen Franken pro Jahr belastet.

Kosten der Begleitmassnahmen: In den Szenarien 1 bis 3 wird je nach Grad der Marköffnung von Begleitmassnahmen im Umfang von 600 bzw. 300 Millionen Franken im ersten Jahr nach der Grenzöffnung und einem linearen Abbau der Unterstützung innerhalb von 10 bzw. 5 Jahren ausgegangen (vgl. Ziff. 9.1). Entsprechend beläuft sich der Mittelbedarf auf insgesamt 3,3 Milliarden bzw. 900 Millionen Franken.

Wachstumseffekte

Eine Marköffnung hat positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und damit auf die Bundes-einnahmen. So kam ein Bericht des EDA und des EVD vom März 2008⁴² zum Schluss, dass ein Freihandelsabkommen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich auf Basis vorsichtiger Schätzungen zu einer dauerhaften Erhöhung des BIP um mindestens 0,5 % führen würde. Geht man davon aus, dass diese Annahme nach wie vor gültig ist, hätte ein vollständiger Grenzschutzabbau gegenüber der EU (Szenario 1) einen BIP-Zuwachs von gut 3 Milliarden Franken zur Folge. Bei einer Fiskalquote des Bundes von knapp 10 % entspricht dies mittelfristig Mehreinnahmen von rund 300 Millionen Franken pro Jahr. Bei Szenario 2 und 3 wären die Mehreinnahmen entsprechend niedriger.

Unter der Annahme, dass der Grenzschutzabbau sofort erfolgt, die Begleitmassnahmen von 600 Millionen Franken im ersten Jahr während 10 Jahren linear abgebaut werden und die Wachstumseffekte über 5 Jahre langsam ansteigen, hätte Szenario 1 zu Beginn eine Mehrbelastung des Bundeshaushalts von knapp 1,5 Milliarden Franken zur Folge. Nach Auslaufen der Begleitmassnahmen dürfte sich die Belastung aufgrund der Zollmindereinnahmen auf rund eine halbe Milliarde Franken reduzieren. Bei Szenario 2 und 3 fielen die Mehrbelastungen deutlich geringer aus.

Finanzierungsmöglichkeiten

Die nachfolgenden Überlegungen beziehen sich auf das Szenario 1, das den grössten Finanzierungsbedarf aufweist. Sie können indes auch – in angepasstem Umfang – auf die anderen beiden Szenarien angewendet werden.

Die Mehrbelastung des Bundeshaushalts dürfte bei Szenario 1 in den ersten vier Jahren zwischen 1 und 1,5 Milliarden Franken pro Jahr betragen. Dies entspricht gut der Hälfte der heute für Direktzahlungen eingesetzten Mittel oder etwa den gesamten jährlich für Umwelt und Raumordnung oder für Ordnung und öffentliche Sicherheit vorgesehenen Bundesausgaben. Eine Kompensation dieser Mehrbelastung des Bundeshaushalts ausschliesslich über Einsparungen auf der Ausgabenseite erscheint unrealistisch. Die Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt könnten aber mit einem Mix aus einnahmen- und ausgabenseitigen Massnahmen finanziert werden.

Auf der Einnahmenseite könnte eine Kompensation durch eine – teilweise befristete – Erhöhung der Mehrwertsteuer auf allen Sätzen geprüft werden. Eine Mehrwertsteuererhöhung zur Kompensation der Einnahmenausfälle könnte damit gerechtfertigt werden, dass in erster Linie die Konsumentinnen und Konsumenten über niedrigere Preise von der Marköffnung profitieren. Mit einer Mehrwertsteuererhöhung um 0,4 Prozentpunkte in den ersten 4 Jahren nach einer Marköffnung (ca. 1,1 Mrd. CHF) und anschliessend einer Senkung auf 0,2 Prozentpunkte (ca. 560 Mio. CHF) könnte der Kompensationsbedarf auf der Ausgabenseite auf 200 bis 300 Millionen Franken pro Jahr limitiert werden. Dies entspricht in etwa einer Kürzung auf den schwach bis mittelstark gebundenen Bundesausgaben von gut 1 %. Bei einer Änderung des Mehrwertsteuersatzes gilt es zu berücksichtigen, dass für die im Mehrwertsteuerregister eingetragenen steuerpflichtigen Personen damit Kosten in der Höhe von insgesamt ca. 150 - 200 Millionen Franken verbunden sind.

Grundsätzlich könnte für die Finanzierung der Begleitmassnahmen auch ein ausserordentlicher Zahlungsbedarf geltend gemacht werden. Ausserordentlichkeit wäre allerdings nur möglich, bis der jährliche Zahlungsbedarf unter die gesetzlich vorgeschriebene Mindestgrenze von 0,5 % des Höchstbetrags gemäss Schuldenbremse (rund 350 Mio.) fällt. Hinzu kommt, dass die ausserordentlichen Zahlungen einem Amortisationskonto belastet werden. Fehlbeträge auf diesem Konto müssen gemäss Artikel 17b

⁴² EDA, EVD, Projektorganisation Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL), Bericht Freihandelsabkommen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL), Ergebnisse der Exploration und Analyse, März 2008.

Finanzhaushaltsgesetz (SR 611.0) innert 6 Jahren durch strukturelle Überschüsse abgebaut werden. Aufgrund dieser beiden Bedingungen wäre die Beantragung von ausserordentlichem Zahlungsbedarf bei den in den Simulationen unterstellten Begleitmassnahmen in Form von Direktzahlungen, die linear während 10 Jahren abgebaut werden, wenig zielführend, um die Finanzierungslast zu glätten. Hingegen wäre eine Prüfung von ausserordentlichem Zahlungsbedarf sinnvoll, wenn die Begleitmassnahmen so ausgestaltet würden, dass der grosse Teil der Zahlungen innert der ersten 1 – 3 Jahre anfällt (z.B. Begleitmassnahmen in Form von Ausstiegs- und Neustrukturierungshilfen).

9.4 Auswirkungen auf die vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette

Der Grenzschutz für landwirtschaftliche Produkte hat auch einen Einfluss auf die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette. Im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft haben Moser & Baur (2017) zu diesem Thema 2017 einen Workshop mit Industrievertretern durchgeführt. Folgende Erkenntnisse konnten gewonnen werden:

- Die Industrie und der Handel im Umfeld der Landwirtschaft sind sehr heterogen aufgestellt. Einige Unternehmen sind bereits heute stark im Export tätig, andere beschränken sich auf den Binnenmarkt; einige sind hochspezialisiert, andere eher auf ein breites Produktsortiment ausgerichtet. Diese Heterogenität macht eine generelle Abschätzung der Auswirkungen schwierig. Zudem werden die Auswirkungen stark davon abhängen, wie ein Abkommen im Detail ausgestaltet ist.
- Grundsätzlich ist zu erwarten, dass ein teilweises Abkommen mit der EU oder aussereuropäischen Ländern den Strukturwandel innerhalb der Industrie punktuell verstärken wird. Die Verarbeiter von Agrarrohstoffen werden ihre Produktion vor allem reduzieren, wenn ihnen der Rohstoff in der Schweiz nicht mehr zur Verfügung steht und wenn dessen Import zu teuer ist.
- Je nach Ausgestaltung der Abkommen werden sowohl binnen- wie auch exportorientierte Unternehmen von einem Abkommen profitieren, wenn sie einen besseren Zugang zu Rohstoffen aus dem Ausland haben bzw. wenn sie besser an Exportmärkte angeschlossen sind. Dies könnte z.B. in der Fleischverarbeitung eine positive Entwicklung hervorrufen.
- Eine Quantifizierung der Auswirkungen auf die Beschäftigung ist nicht möglich, da Exportpotenzial und Importdruck stark von der konkreten Ausgestaltung des Abkommens abhängig sind. Im besten Fall nimmt die Beschäftigung im Vergleich zum Referenzszenario leicht zu, v.a. wenn der Freihandelspartner für Schweizer Produkte einen attraktiven Absatzmarkt bietet und der Importdruck aus diesem Land nur unwesentlich zunimmt.
- Bei einer umfassenden Marköffnung mit der EU ist ein ausgeprägter Strukturwandel innerhalb der Industrie wahrscheinlich, wie dies auch in Österreich zu sehen war (vgl. Kap. 5.3). Die Marköffnung zur EU würde zu einem starken Importdruck in bislang geschützten Bereichen (z.B. Gemüse- und Ölsaatenverarbeitung) führen. Zusätzliche Exportmöglichkeiten entstünden durch den Zollabbau u.a. bei Molkereiprodukten und bei Fleischspezialitäten. In anderen wichtigen Bereichen ist der Marktzutritt zur EU bereits weitgehend frei (z.B. Käse, Schokolade, Getränke, Kaffee), so dass ein Freihandelsabkommen mit der EU nur wenige zusätzliche Vorteile bringen würde. Vorteile sind jedoch beim Abbau technischer Handelshemmnisse möglich.
- Eine Folge der Marköffnung wären Veränderungen beim Produktsortiment und eine bessere Marktausrichtung. Unternehmen dürften sich aus dem preissensiblen Massengeschäft zurückziehen und verstärkt auf Spezialitäten fokussieren. Entscheidend ist dabei, wie stark zum Beispiel die Getränke- und Schokoladeherstellung vom Freihandel mit der EU effektiv profitieren könnte. Für viele dieser Exportprodukte ist der EU-Markt bereits weitgehend offen.
- Bei einem vollständigen Freihandel mit der EU ist zunächst ein Beschäftigungsabbau in der Industrie und im Handel im Umfeld der Landwirtschaft wahrscheinlich, da der Schrumpfungsprozess in der Regel schneller verläuft als die Erschliessung neuer Märkte. Langfristig ist aber damit zu rechnen, dass die Beschäftigungseffekte der exportorientierten Unternehmen die Stellenverluste teilweise oder im besten Fall vollständig kompensieren.

- Positiv kann sich eine Übergangsfrist auswirken. Sie macht die Marktöffnung für die Unternehmen planbar und ihre Investitionen können entsprechend angepasst werden. Die Workshop-Teilnehmenden waren auch der Meinung, dass ein Abbau wettbewerbsverzerrender Politikmassnahmen und eine Erhöhung der Flexibilität im Arbeitsmarkt einen Beitrag zum Erfolg bei der Transition zu offeneren Märkten leisten könnten.

9.5 Fazit

In den von Agroscope durchgeführten Simulationen gehen die inländischen Produzentenpreise und damit die grenzschatzbedingten Renten in der Wertschöpfungskette der Land- und Ernährungswirtschaft bei einer Marktöffnung zurück. Die Konsumentenpreise sinken ebenfalls und der volkswirtschaftliche Netto-Wohlfahrtsgewinn (d.h. der Wohlfahrtsgewinn für die Konsumentinnen und Konsumenten nach Abzug aller anderen Effekte wie beispielsweise Zollmindereinnahmen) steigt. Auch das Sektoreinkommen der Landwirtschaft sinkt mit zunehmendem Grad der Marktöffnung. Das für die Wirtschaftlichkeit und entsprechend für den Fortbestand des Landwirtschaftsbetriebs zentrale landwirtschaftliche Einkommen erholt sich aber v.a. strukturwandelbedingt relativ rasch wieder.

Die strukturellen Auswirkungen einer Marktöffnung auf die inländische Landwirtschaft hängen vom Grad der Marktöffnung (Zeitpunkt, Umfang und Geschwindigkeit des Grenzschatzabbaus) und der Ausgestaltung der begleitenden Unterstützungsmassnahmen (Umfang, Dauer, Degression etc.) ab. In den von Agroscope simulierten Szenarien wurde die Unterstützung in Form von Flächenbeiträgen ausgerichtet. Wie alle direkten Mitteltransfers wirkt diese Form von Begleitmassnahme tendenziell strukturerhaltend. Auch ergänzende Instrumente, die den Ausstieg aus der Landwirtschaft erleichtern bzw. abfedern, sollten geprüft werden. Solche Massnahmen hätten den Vorteil, dass sie den zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit notwendigen Strukturwandel beschleunigen würden, ohne dass sie die Sozialverträglichkeit belasten. In Zusammenhang mit einer Marktöffnung wären zudem wirksame Starthilfen für Neueinsteiger zur Verbesserung der Dynamik und Innovationstätigkeit innerhalb des Sektors zu prüfen.

Die von Agroscope berechneten Grenzöffnungsszenarien zeigen, dass eine moderate Marktöffnung – wie dies mit einem Freihandelsabkommen mit den Mercosur-Ländern der Fall sein könnte – relativ schwache Auswirkungen auf die Strukturentwicklung der Schweizer Landwirtschaft hat, wenn die Kompensation – wie im simulierten Szenario unterstellt – verhältnismässig hoch ist (insg. knapp 1 Mrd. CHF). Die aus Sicht der Wettbewerbsfähigkeit notwendige Strukturentwicklung könnte beschleunigt werden, wenn der finanzielle Umfang oder die Dauer der Begleitmassnahmen reduziert würde. Eine weitergehende Marktöffnung – wie ein vollständiges Agrarfreihandelsabkommen mit der EU – hätte volkswirtschaftlich deutlich höhere Wohlfahrtsgewinne zur Folge. Sie würde sich jedoch auch mit Begleitmassnahmen ausgeprägter auf die Strukturentwicklung der Landwirtschaft auswirken. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass eine Marktöffnung im Agrarbereich volkswirtschaftlich vorteilhaft und ein partieller Abbau, begleitet mit geeigneten Unterstützungsmassnahmen, für die Schweizer Landwirtschaft bewältigbar wäre. Vor diesem Hintergrund wird der Bundesrat in der mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik einen Grenzschatzabbau im Agrarbereich anstreben, der die Preisdifferenz zwischen dem In- und Ausland um 30 % - 50 % reduziert.

10 Agrarpolitik 2022+

Im folgenden Kapitel werden die übergeordneten Ziele, Stossrichtungen und ersten Ansatzpunkte für die instrumentelle Umsetzung der AP22+ skizziert. Mit diesen konzeptuellen Überlegungen wird die Vision und Strategie des Bundesrats (vgl. Ziff. 8.2) konkretisiert. Der Bundesrat wird darauf basierend eine Gesetzesvorlage ausarbeiten und voraussichtlich im Frühjahr 2019 in die Vernehmlassung geben.

10.1 Perspektiven-Dreieck: Markt, Umwelt und Betrieb

Das Konzept der AP22+ orientiert sich am Nachhaltigkeitsdreieck. Es bringt die drei Bereiche Markt, Umwelt/natürliche Ressourcen sowie landwirtschaftliche Unternehmen (inkl. soziale Aspekte) in Zusammenhang und schafft mit der Erarbeitung und Umsetzung einer systemorientierten Agrarpolitik Perspektiven für die Akteurinnen und Akteure in der Land- und Ernährungswirtschaft. Die Systembetrachtung macht dabei deutlich, dass die Beziehungen zwischen den drei Bereichen sowohl zu Zielkonflikten, als auch zu Synergien führen können.

Abbildung 22: Perspektiven-Dreieck



Die Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Agrarpolitik im Sinne des Perspektiven-Dreiecks ist der öffentliche (Politik) und private (Unternehmen) Wille, Fortschritte in allen drei Bereichen zu machen. Für die Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft sind Innovationskraft und unternehmerisches Denken und Wissen über Umweltwirkungen der landwirtschaftlichen Produktion die zentralen Faktoren, damit sie die Nachfrage nach privaten und öffentlichen Gütern optimal in Wert setzen können.

Box 8: Optimierung der Beziehung zwischen Staat und Landwirtschaft

Bei der Ausgestaltung der zukünftigen Agrarpolitik soll die Effizienz der Massnahmen ein hohes Gewicht erhalten. Wichtig ist, dass die Betriebsleitenden in ihren Entscheidungen so viel Freiheit erhalten wie möglich. Die Instrumente sollen verstärkt auf die Zielerreichung ausgerichtet sein mit entsprechenden Sanktionen bei Nichterreichung der Ziele. Anforderungen sollen klar begründet und Ziele vermehrt an das Erreichen von konkreten Ergebnissen geknüpft werden. Handlungsanweisungen sollen nur dann erlassen werden, wenn die Steuerung über Ergebnisse nicht möglich ist, oder wenn der Aufwand für die Zielsteuerung höher ist als für die Massnahmensteuerung. Es ist auch vorstellbar, den Betrieben die Wahl zwischen Ergebnis- und Massnahmensteuerung zu geben.

Zusätzlichen Handlungsspielraum für die Betriebsleitenden könnte mit gesamtbetrieblichen Anreizsystemen erreicht werden. Dem Landwirt könnte so ermöglicht werden, entsprechend seinen Stärken ein individuelles Leistungsportfolio in allen Bereichen der Nachhaltigkeit – Wirtschaft, Ökologie oder Soziales – zusammenzustellen. Dies könnte die Motivation, die Innovationsfreudigkeit und das kooperative Handeln der Betriebsleitenden fördern. Unberührt davon bleiben in jedem Fall die Mindeststandards, die von allen Betrieben zu erfüllen sind.

Im Folgenden werden die drei Bereiche des Perspektivendreiecks erläutert und die Ziele und Stossrichtungen für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik dargelegt. An einzelnen konkreten Beispielen wird aufgezeigt, wie die Stossrichtungen auf Instrumentenebene umgesetzt werden könnten.

10.2 Erfolg auf den Märkten im In- und Ausland

10.2.1 Gegenstand

Wettbewerbsfähigkeit, auch in einem verschärften internationalen Wettbewerbsumfeld, ist die Grundvoraussetzung für eine starke Land- und Ernährungswirtschaft, welche ihre Marktanteile halten und entwickeln kann. Der Staat hat sich über die vergangenen Jahre vermehrt aus dem Markt zurückgezogen und seine Aktivitäten auf von der Produktion entkoppelte Direktzahlungen konzentriert. So wurden produktgebundene Stützungen wie auch Exportsubventionen kontinuierlich abgebaut. Die Gesamthöhe der Stützung und in weiten Teilen auch der Grenzschutz haben sich in dieser Zeit jedoch nicht grundlegend verändert (vgl. Kapitel 4). Damit ist die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft in vielen Bereichen in unterschiedlicher Ausprägung vor der internationalen Konkurrenz mehr oder weniger stark geschützt und entsprechend von der internationalen Entwicklung abgekoppelt. Bei inlanderorientierten Wertschöpfungsketten haben sich als Folge davon Strukturen entwickelt, welche aus wirtschaftlicher Sicht nicht optimal sind. Da die Akteure in einem geschützten System eine zum Teil gewollt andere Gewichtung der Faktoren für die betriebliche Optimierung vornehmen als in einem System mit internationaler Konkurrenz, wird ohne Änderung der Rahmenbedingungen die Differenz zur internationalen Entwicklung tendenziell eher noch zunehmen. Hinzu kommt, dass sich die Produzenten im Ausland in Sachen Qualität und Effizienz ebenfalls weiterentwickeln, was wiederum den Vorsprung durch Differenzierung reduziert. Diese Herausforderungen sollen mit der AP22+ angegangen werden.

Neben der schlechten Effizienz des Instrumentes Grenzschutz ist auch dessen Effektivität Grenzen gesetzt (vgl. Ziff. 5.2). Selbst wenn die Schweiz ihre Primärproduktion mittels Zöllen schützt, ist der Grenzschutz für verarbeitete Produkte wie auch für den Privatkonsum viel tiefer. Deshalb wird auch im teilgeschützten Milchmarkt der Schweizer Milchpreis trotz hohem Grenzschutz bei der weissen Linie v.a. vom EU-Milchpreis bestimmt (Bundesrat, 2017). Der Grenzschutz wirkt auch hier nur bedingt.

Box 9: Innovation

Innovieren heisst Produkte, Leistungen oder Verfahren mit dem Ziel zu verändern, neuartigen Nutzen für die Abnehmerinnen und Abnehmer zu generieren und damit die Position im Markt zu verbessern. Innovationen können sich auf direkte Produkteigenschaften, Herstellungsverfahrenseigenschaften oder mit dem Produkt verbundenen Leistungen, wie die Distribution, beziehen.

Im Lebensmittelmarkt sind Produktinnovationen omnipräsent. Verarbeitung und Handel wecken und bedienen latente Erwartungen der Konsumentinnen und Konsumenten. Für die Landwirtschaft als Primärproduzentin sind bei der reinen Rohstoffproduktion bezüglich Innovationen Grenzen gesetzt. Dies ändert sich aber, wenn es gelingt, beim Rohstoff ein echtes Differenzierungspotenzial zu realisieren oder aus der Rohstoffproduktion auszubrechen. Letzteres ist möglich durch:

- Vertikale Integration, indem Leistungen im nachgelagerten Bereich bis zum Direktverkauf angeboten werden. Digitale Plattformen erleichtern diese Möglichkeit.
- Zusammenarbeit/Kooperation mit Abnehmern und der Verarbeitung mit der Möglichkeit, mit dem Rohstoff, dessen Qualität und Merkmalen am Wertschöpfungsprozess teilzuhaben.
- Autonome Differenzierung des Rohstoffes, die ihn einmalig macht und deshalb eine entsprechende Zahlungsbereitschaft auslöst.

Eine Anpassung der Agrarpolitik bietet auch Chancen, besser auf die neusten technischen Entwicklungen – vor allem im Bereich der Digitalisierung – einzugehen. Diese neuen Möglichkeiten werden die Effizienz und die Transparenz in den Wertschöpfungsketten signifikant erhöhen. Neue Geschäftsmöglichkeiten entstehen und bestehende Geschäftsmodelle verschwinden. Welche neuen Technologien sich durchsetzen werden, lässt sich heute nicht abschätzen, mit Bestimmtheit lässt sich jedoch sagen, dass die Auswirkungen auf den Sektor gross sein werden. Die Akteure müssen in Zeiten von solch

grundlegenden Veränderungen vermehrt Handlungsfreiheiten haben, um den unternehmerischen Herausforderungen begegnen und die sich bietenden Chancen nutzen zu können (vgl. Box 8).

10.2.2 Ziele

Während der international ausgerichtete Teil der Ernährungswirtschaft auf den Märkten im In- und Ausland oft sehr erfolgreich agiert, ist die Landwirtschaft und die inlandorientierte Industrie weniger wettbewerbsfähig (OECD, 2015). Die staatlichen Rahmenbedingungen müssen deshalb so verändert werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft verbessert werden kann. Damit soll diese sich im Inland im zunehmenden Wettbewerb behaupten und mit Spitzenprodukten (z.B. Käse) vermehrt im Ausland erfolgreich agieren können. Für die Agrarpolitik ergeben sich im Bereich Markt folgende Zielsetzungen:

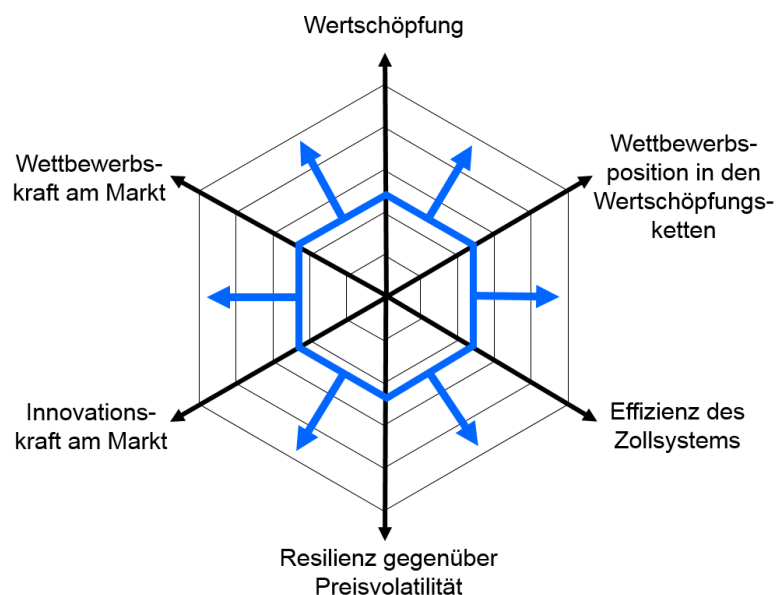
- Verbesserung der Position und Wettbewerbskraft der Land- und Ernährungswirtschaft auf den in- und ausländischen Märkten
 - Schweizer Produkte sollen auf den inländischen Märkten im mittleren und oberen Preissegment auch bei offeneren Grenzen klar marktführend sein. Das Angebot soll stärker auf die Bedürfnisse und Erwartungen der Konsumentinnen und Konsumenten – im Bereich des Produktesortimentes, aber auch des erweiterten Produktes (Darreichungsform, Verpackung etc.) und der Distribution – ausgerichtet werden.
 - Die Wettbewerbskraft soll dank der konsequenten Ausnutzung von Kostensenkungspotenzialen erhöht werden. Dabei ist das Ausnutzen von Grössenvorteilen (economies of scale) nur eine von verschiedenen Strategien, welche zudem in der Schweiz natürliche und gesellschaftliche Obergrenzen kennt. Weitere zu nutzende Potenziale liegen in der überbetrieblichen Zusammenarbeit sowie im Ausnutzen der technologischen Entwicklungen inklusive des Potenzials für administrative Vereinfachungen.
 - Aufbauend auf dem Schweizer Standard (Qualitätsstrategie) besteht Raum für weitergehende Differenzierungsprogramme. Dieser soll durch die Branchen genutzt werden. Ziel ist, dass diese Mehrleistungen primär vom Markt abgegolten werden und der Staat den Schweizer Qualitätsstandard über wirkungsvolle Instrumente (z.B. Deklaration von besonderen Produktionsverfahren, Herkunft, Berg/Alp etc.) subsidiär unterstützt.
 - Dank einer konsequenten Positionierung von qualitativ hochstehenden, innovativen Produkten werden Schweizer Produkte der Land- und Ernährungswirtschaft auf internationalen Märkten zunehmend nachgefragt. Zentral für diesen Erfolg wird der weitgehende Abbau von Benachteiligungen durch tarifäre und vor allem nicht-tarifäre Handelshemmnisse für Schweizer Produkte sein.
- Mehr Wertschöpfung durch mehr Marktausrichtung (Nutzung der Chancen der Digitalisierung)
 - Die Digitalisierung und die damit ermöglichten neuen Geschäftsmodelle sollen für neue Wertschöpfungspotenziale genutzt werden.
 - Der Schweizer Markt ist geprägt von einer überdurchschnittlichen Zahlungsbereitschaft für differenzierte Produkte. Differenzierungsmerkmale sind insbesondere die Regionalität, die Authentizität der Produkte sowie der Produzentinnen und Produzenten, das Tierwohl sowie die naturnahe Produktion. Dabei ist nicht nur das Produkt, sondern das ganze Produktionssystem von entscheidender Wichtigkeit.
- Nutzung von Synergien zwischen ökologischer Nachhaltigkeit und Markt
 - Eine konsequente Ausrichtung auf Nachhaltigkeit erlaubt es der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft, ihre Produkte im internationalen Wettbewerb zu differenzieren. Wichtigstes Differenzierungsmerkmal sind die ökologische Nachhaltigkeit, das Tierwohl und das vielfältige Landschaftsbild. Aufbauend auf der Nachhaltigkeit sollen weitergehende ökologische Produktionssysteme am Markt in Wert gesetzt werden können. Diese Faktoren bilden auch eine wichtige Voraussetzung für den Schweizer Tourismus sowie für die Standortattraktivität der Schweiz im Allgemeinen.

- Die landwirtschaftliche Flächennutzung beeinflusst den Zustand der Biodiversität massgeblich. Dieser Zustand soll verbessert und langfristig erhalten bleiben. Die Agrarökosysteme haben auch einen gesellschaftlichen und touristischen Wert, der neue Marktpotenziale eröffnet. Diese sollen verstärkt genutzt werden.
- Produktionsformen ausserhalb der Landwirtschaftszone oder unabhängig von landwirtschaftlichen Nutzflächen sollen ermöglicht werden, die durch die Nutzung der technologischen Entwicklung einen Beitrag zur Senkung des Fussabdrucks leisten können (z.B. Vertical Agriculture).
- Produktionsformen und Geschäftsmodelle sollen erleichtert werden, bei welchen Produzentinnen und Produzenten mit Konsumentinnen und Konsumenten im peri-urbanen Raum neue vertragliche Bindungen eingehen (z.B. Kuh-Leasing).

10.2.3 Stossrichtung

Nachfolgend werden die Stossrichtungen der Agrarpolitik beschrieben, mit denen die Ziele im Bereich Markt erreicht werden sollen.

Abbildung 23: Stossrichtung der Weiterentwicklung der Agrarpolitik im Bereich Markt



Wertschöpfung

Das Generieren von Wertschöpfung ist zentral, damit eine Unternehmung langfristig am Markt bestehen kann. Besonders herausfordernd ist dies, wenn teure Produktionsfaktoren – wie in der Schweiz mehrheitlich der Fall – entlohnt werden müssen. Im Schweizer Kostenumfeld ist es zentral, dass die Landwirtschaft möglichst «Mehrwert-Rohstoff» (Qualität, Alleinstellungsmerkmal) produziert, der nicht oder schwer austauschbar ist. Unerlässlich ist dazu eine klare Positionierung der Produkte und Dienstleistungen aus der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft im Qualitätssegment. Die Produkte wie auch die Produktionssysteme gemäss Schweizer Standard erfüllen im internationalen Vergleich oft höhere Anforderungen an die Nachhaltigkeit. Die Mehrwerte müssen quantifiziert und den Konsumentinnen und Konsumenten transparent gemacht werden.

Instrumente zur Stärkung der Wertschöpfung sind bereits vorhanden. Im Vordergrund der Weiterentwicklung stehen:

- Eine auf eine stetige Verbesserung der Nachhaltigkeit ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft, deren Mehrleistungen im Vergleich zur Konkurrenz den Konsumentinnen und Konsumenten kommuniziert werden können. Diese stetige Verbesserung ist vom Markt getrieben und vom Staat subsidiär unterstützt. Das bereits bestehende Instrument der Absatzförderung soll die Kommunikation auch weiterhin unterstützen.

- Die technologischen Entwicklungen zur Unterstützung der Kooperation entlang der Wertschöpfungskette bis zum Direktverkauf werden sich weiterentwickeln. Eine zunehmende Annäherung der Landwirtschaft hin zu den Konsumenten ist zu beobachten. Der Staat soll in diesem Bereich die Rolle des Regulators (Datenschutz etc.) aber auch des Facilitators (Infrastruktur etc.) übernehmen.
- Durch Differenzierung bereits auf Stufe Rohstoff soll die Wertschöpfung in der Landwirtschaft gestärkt werden. Unterstützt wird dies durch die Nutzung der sich rasant entwickelnden Möglichkeiten der Digitalisierung, der Datenverfügbarkeit und -auswertung zur Verbesserung der Transparenz und damit der Verfügbarkeit von Informationen auf den Märkten.

Wettbewerbsposition in den Wertschöpfungsketten

Nachteile der Landwirtschaft durch Marktmacht der vor- und nachgelagerten Stufen in der Wertschöpfungskette (vgl. Kapitel 5) liegen grundsätzlich im Anwendungsbereich des Kartellgesetzes. Ergänzend treffen, gestützt auf das LwG, die landwirtschaftlichen Produzenten mit Akteuren der nachgelagerten Verarbeitungsstufen im Rahmen von Branchenorganisationen Vereinbarungen, welche eine Stabilisierung der Märkte und Verbesserung der Transparenz bezwecken. Ebenso werden in diesen Vereinbarungen auch Massnahmen zur gezielten Entlastung von Märkten getroffen (z.B. im Milchbereich). Mit der zunehmenden internationalen Vernetzung wird der Handlungsspielraum für solche branchenweiten Vereinbarungen abnehmen.

Als Instrumente zur Stärkung der wettbewerblichen Position der Landwirtschaft in den Wertschöpfungsketten stehen im Vordergrund:

- Konsequente Anwendung des Kartellgesetzes.
- Nutzung der sich rasant entwickelnden Möglichkeiten der Digitalisierung, der Datenverfügbarkeit und -auswertung zur Verbesserung der Transparenz und damit der Verfügbarkeit von Informationen auf den Märkten.
- Gewisse Selbsthilfemassnahmen von Branchen- oder Produzentenorganisationen werden heute für alle Akteure verbindlich erklärt. Es ist zu prüfen, wie diese Allgemeinverbindlichkeit von Selbsthilfemassnahmen im zukünftigen Marktumfeld in vernetzten Märkten auszugestalten ist, um die Position der Primärproduzenten zu stärken und Trittbrettfahrer zu vermeiden.

Effizienz des Zollsystems

Der tarifäre Grenzschatz (Zölle) hat das primäre Ziel, die Einkommen der Landwirte positiv zu beeinflussen. Die Evaluation des Grenzschatzes zeigt, dass dieser Ineffizienzen aufweist (vgl. Kapitel 5). Es gilt deshalb, das heutige Zollsystem so umzugestalten, dass unerwünschte Effekte wie die Rentenbildung, die Förderung nicht wettbewerbsfähiger Strukturen sowie der administrative Aufwand minimiert werden.

Folgende Massnahmen sollen geprüft werden:

- Abschaffung der Inlandleistung und effizientere Zuteilung der Zollkontingente. In gewissen Fällen ist eine Versteigerungslösung in Betracht zu ziehen mit dem Ziel der Abschöpfung von Renten durch den Staat. In anderen Fällen soll ein Windhundverfahren mit dem Ziel der einfachen und effizienten Zuteilung geprüft werden. Es ist weiter zu prüfen, ob in gewissen Märkten auch ein Einzoll-System eingeführt werden könnte.
- Vereinfachung der heute bestehenden Sonderlösungen mit Kleinst-Kontingenten und unterschiedlichen Zuteilungen. Zudem soll die Transparenz erhöht werden.
- Kontrollierte Öffnung mit Freihandelsabkommen im Rahmen der bestehenden Grenzschatzsysteme. Dabei soll die Strategie einer vollumfänglichen Liberalisierung bei nicht-sensitiven Produkten verfolgt werden.

Resilienz gegenüber Preisvolatilität

Verschiedene Faktoren bewirken, dass die Inlandpreise für Agrarprodukte in Zukunft voraussichtlich volatiler werden. Zu diesen zählen die Auswirkungen des Klimawandels oder wenn der heutige Grenzschatz reduziert wird. (vgl. dazu Ziff. 7). Zur Steigerung der Resilienz der Land- und Ernährungswirtschaft gilt es, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch eine Weiterentwicklung der Marktordnungen zu verbessern. Auch mit einer besseren Verfügbarkeit und Qualität von Informationen und Daten (z.B. zu

Wetterereignissen) lässt sich die Entwicklung von Angebot und Nachfrage besser vorhersagen. Mit diesem Wissen können die Unternehmen vorausplanend die Auswirkungen von Volatilitäten angehen.

Folgende Massnahmen zur Verbesserung der Resilienz sind prüfenswert:

- Sensibilisierung der Akteure für das Thema Risikomanagement im Rahmen des landwirtschaftlichen Beratungswesens.
- Instrumente zur Abfederung von Preisrisiken.
- Aufrechterhalten von einkommenswirksamen Direktzahlungen zwecks Schaffung betriebseigener Kapazitäten zur Bewältigung von Preis- und Ertragsschwankungen.
- Unterstützung der Ausweitung der bestehenden privaten Versicherungslösungen auf neue, hauptsächlich durch die Klimaveränderung bedingte Schadensformen durch Forschung.

Innovationskraft am Markt

Die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft soll ihr Innovationspotenzial nutzen. Für Qualitätsprodukte mit Schweizer Herkunft ist neben dem Heimmarkt auch auf den internationalen Märkten ein grosses Potenzial vorhanden. Weltweit wachsen die durchschnittlichen Einkommen und es bildet sich eine kaufkräftige, verantwortungsbewusste Mittelschicht, die bereit ist, für qualitativ hochwertige Lebensmittel entsprechend höhere Preise zu bezahlen. Der Weg hin zur Realisierung dieses Potenzials bedarf Anstrengungen auf verschiedenen Ebenen entlang der Wertschöpfungsketten. Diese gilt es auf sich zu nehmen, wenn der prognostizierte Wettbewerbsdruck im Inland als Folge einer stärkeren Integration in die internationalen Märkte Realität wird. Exportfähigkeit bedeutet, dass sich Unternehmen auf einem stark umkämpften Markt behaupten und ihre Marktanteile im Ausland ausbauen können. Unternehmen, die sich im Export behaupten, sind mit grosser Wahrscheinlichkeit auch auf den Inlandmärkten erfolgreich.

Die Digitalisierung bietet auch in diesem Bereich grosse Chancen für die Land- und Ernährungswirtschaft, die genutzt werden müssen. Die Produktion kann dank Auswertung von Daten ressourceneffizienter gestaltet werden. Diese Fortschritte können dank moderner Technologie einfacher gemessen und transparent gemacht werden. Die administrativen Abläufe können ebenfalls automatisiert werden, so dass sich die Landwirtinnen und Landwirte vermehrt der Produktion und dem Absatz widmen können. Die Digitalisierung bringt schliesslich Produktion und Konsum näher zusammen. Digitale Einkaufsplattformen ohne Zwischenhandel verbreiten sich und erhöhen das Wertschöpfungspotenzial der Produzentinnen und Produzenten.

Folgende Instrumente zur Stärkung der Innovationskraft am Markt können ins Auge gefasst werden:

- Die Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft entfalten ihr Innovationspotenzial hauptsächlich dann, wenn sie den nötigen wirtschaftlichen Druck aber auch die notwendigen Handlungsfreiheiten haben. Durch die vorgesehene verstärkte internationale Vernetzung wird sich der Druck auf die Lebensmittelpreise erhöhen. Wichtig ist, dass der Staat parallel dazu auch den unternehmerischen Handlungsspielraum im Rahmen seiner Möglichkeiten vergrössert und den Landwirten damit die Ausrichtung auf den Markt ermöglicht (vgl. Ziff. 10.3).
- Bereits heute stellt der Bund Finanzierungsinstrumente (Investitionskredite und landwirtschaftliche Strukturverbesserung) zur Verfügung. Diese sind ausgerichtet auf Infrastrukturunterstützung und die Stärkung des Innovationspotenzials. Es ist zu prüfen, in welcher Art und Weise diese Instrumente weiterentwickelt und deren Koordination verbessert werden soll.
- Innovationen sind oft kapitalintensiv und lassen sich nur bei genügend grossem Absatz amortisieren. Dazu ist der Schweizer Markt in vielen Fällen zu klein. Diskriminierungsfreier Zugang zu internationalen Märkten ist daher ein wichtiger Faktor zur Steigerung der Innovationsattraktivität. Dieser wird verbessert durch Freihandelsabkommen und einen Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse.

Wettbewerbskraft am Markt

Wettbewerbskraft entsteht, wenn eine vergleichbare Leistung am Markt günstiger oder bei ähnlichen Preisen eine bessere Leistung angeboten werden kann. Vor diesem Hintergrund spielen Kostensenkungen bei der Steigerung der Wettbewerbskraft eine entscheidende Rolle.

Die Landwirtschaft erbringt neben marktfähigen Produkten und Dienstleistungen auch von der Gesellschaft gewünschte, nicht-marktfähige Leistungen, die vom Staat abgegolten werden. Die Landwirtschaftsbetriebe sollen ihre Portfolios so optimieren können, dass sie den Betrieben den höchsten wirtschaftlichen Nutzen stiften. Dabei wird die Differenzierung und Diversifizierung des Portfolios durch die klimatischen, geografischen und topografischen Voraussetzungen, der Nähe zu den Konsumentinnen und Konsumenten und nicht zuletzt auch durch die Präferenzen der Betriebsleitenden beeinflusst.

Um die Wettbewerbskraft am Markt zu verbessern, werden folgende Stossrichtungen verfolgt:

- Voraussetzungen schaffen, um Kostensenkungspotenziale nutzen zu können. Dabei steht nicht nur Flächenwachstum (economies of scale) als Möglichkeit zur Verfügung, sondern auch horizontale und vertikale Formen der Zusammenarbeit (z.B. gemeinsame Nutzung von Maschinen). Der Preiswettbewerb bei den Vorleistungen ist ebenfalls ein wichtiger Faktor zur Steigerung der Kosteneffizienz.
- Steigerung der Wettbewerbskraft durch Digitalisierung. Die Ressourceneffizienz wird durch neue, datenbasierte Managementmöglichkeiten erhöht. Auch die Integration und Optimierung von Prozessen entlang der Wertschöpfungskette durch die Verfügbarkeit von Daten führt zur Verbesserung der Ressourceneffizienz.
- Die derzeitigen Instrumente im Bereich der Marktentlastung (z.B. Konsumeier, Kalbsfleisch) sollen kritisch auf deren Effizienz, Effektivität und Einfachheit hin überprüft werden. Dabei ist die Rolle des Staates im Bereich der Marktentlastung zu hinterfragen.
- Gute Produktionsgrundlagen stärken die Wettbewerbskraft. Dazu gehört die Pflanzen- und Tierzucht. Diese soll einerseits für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Produktion passende Genetik liefern und andererseits die genetische Vielfalt erhalten. Insbesondere die Eigenschaften von Rindern, ausgerichtet auf eine nachhaltige Rindviehwirtschaft, könnten auch international auf grosses Interesse stossen.

10.3 Unternehmerische Entfaltung der Betriebe

10.3.1 Gegenstand

Die Merkmale der Schweizer Landwirtschaft sind geprägt durch die Standortbedingungen, Marktentwicklungen, die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz sowie die Agrarpolitik des Bundes. Die heutigen agrarpolitischen Massnahmen beruhen auf Zielen, die seit einer Generation in der Bundesverfassung verankert sind. Ohne diese Zielsetzungen bzw. den daraus abgeleiteten Massnahmen wären die Merkmale der Landwirtschaft, insbesondere die Strukturen, die Bewirtschaftungsformen, das Produkt- und Umweltleistungsangebot, das Ausmass an Tierwohl oder die Kulturlandschaft anders. Neuere Umfragen in der Bevölkerung (z.B. Brandenburg und Georgi 2016) zeigen deren Bereitschaft, für die Landwirtschaft Mittel bereitzustellen, um vor allem folgende Merkmale zu unterstützen:

- a. Eine Landwirtschaft, die die Nutzfläche im heutigen Umfang in der gesamten topografischen Diversität standortangepasst nutzt.
- b. Bäuerliche Familienbetriebe, d.h. Betriebsgrössen und -strukturen (Flächen und Tierbestände), die zwangsläufig zu einer – im internationalen Vergleich – tieferen Arbeits- und Kapitalproduktivität führen.
- c. Bäuerliche Familienbetriebe, die in topografisch und klimatisch erschwerten Gebieten einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Region leisten.
- d. Eine Produktion von Lebensmitteln in der heutigen Grössenordnung.
- e. Eine Landwirtschaft, die hohe Umweltschutzstandards einhält.
- f. Eine fragmentierte, vielfältige Kulturlandschaft.
- g. Im internationalen Vergleich höheres Tierschutzniveau (hohes Basisniveau und weitergehende Tierwohlanprüche).
- h. Umweltleistungen, die Flächen in Anspruch nehmen (durch extensivere, ressourceneffizientere Nahrungsmittelproduktion und explizite Förderung und Erhaltung der Biodiversität).
- i. Eine Landwirtschaft, die sich wirtschaftlich zurecht finden kann mit Beschaffungspreisen, die über dem EU-Niveau liegen (Einkommensfrage).

Diese Merkmale können über den Markt allein – ohne agrar- und umweltpolitische Massnahmen – nur zum Teil bzw. nicht erfüllt werden. Die Bedeutung dieser Merkmale kann sich auch in einer Zahlungsbereitschaft ausdrücken. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Konsumentinnen und Konsumenten eine Bereitschaft haben, höhere Preise für Produkte auf dem Markt zu bezahlen, deren Herkunft mit diesen Merkmalen verbunden ist. Es kann sich dabei insbesondere um Produkte handeln, die höhere Standards im Umwelt- und Tierwohlbereich aufweisen oder auch lokalen, traditionellen Charakter haben. Diese Zahlungsbereitschaft der Konsumentinnen und Konsumenten ist gegenüber Finanzhilfen des Bundes als prioritär zu betrachten, was in der Gestaltung der agrarpolitischen Massnahmen berücksichtigt werden muss. Die Finanzhilfen des Bundes sollten subsidiären Charakter haben.

Die Kompetenzen der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter spielen für den Erfolg des Unternehmens eine entscheidende Rolle. Beispielsweise ermöglichen Kompetenzen bei der Anwendung neuer Technologien (Digitalisierung) Innovationen in der Wertschöpfung und in der betrieblichen Organisation. Das heutige agrarpolitische Gesamtsystem ist in Bezug auf das Unternehmertum kritisch zu betrachten. Künftig wird es darum gehen, günstigere Rahmenbedingungen zu schaffen, um die notwendigen Kompetenzen der Landwirtinnen und Landwirte für mehr Unternehmertum zu unterstützen.

Basierend auf diesen Ansprüchen an die Landwirtschaft sollte sich die Agrarpolitik auf die folgenden inhaltlichen Schwerpunkte fokussieren:

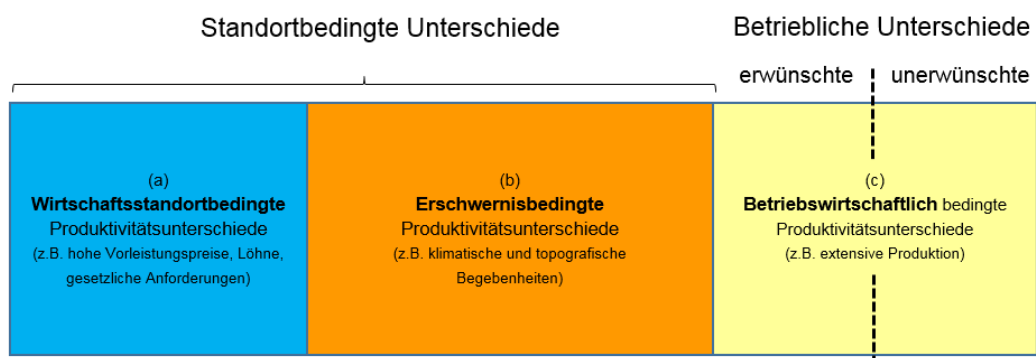
- Gesetzliche Standards und Rahmenbedingungen für die Nutzung der natürlichen Ressourcen, der Tiere und des Raums setzen.
- Die Landwirtschaft in der beruflichen Aus- und Weiterbildung im Bereich Unternehmertum (insb. Innovationen) unterstützen.
- Die Landwirtschaft im Erhalt und in der nachhaltigen Weiterentwicklung ihrer Produktionsgrundlagen (Boden, Pflanzen, Tiere, Infrastruktur, Arbeit) und der Produktivität von Arbeit und Kapital unterstützen.
- Besonders umwelt-, ressourcen- und tierfreundliche Produktionsverfahren, die vom Markt nicht genügend abgegolten werden, subsidiär unterstützen.
- Das Angebot an explizit flächenbeanspruchenden Umweltleistungen und der Pflege dieser Flächen unterstützen.
- Subsidiär zum Markt standortbedingte Produktionsnachteile kompensieren, damit gesellschaftlich erwünschte betriebliche und landschaftliche Strukturen in der Schweiz erhalten werden.

Box 10: Kosten- und Produktivitätsunterschiede in der Landwirtschaft

Es bestehen Kosten- und Produktivitätsunterschiede zwischen der Landwirtschaft in der Schweiz und in anderen Ländern und auch zwischen landwirtschaftlichen Betrieben innerhalb Schweiz. Diese Unterschiede sind bedingt durch:

- Wirtschaftsstandort: Kostenumfeld, in welchem die Schweizer Landwirtschaft agiert im Vergleich zum Ausland (z.B. Vorleistungspreise, Lohnkosten) sowie durch die Gesetzgebung bedingte unterschiedliche Anforderungen (z.B. Tierschutz)
- Erschwernis: Nachteile der Schweizer Landwirtschaft und von Regionen innerhalb der Schweiz (z.B. aufgrund von Klima, Topografie und Bodenqualität)
- Betriebswirtschaftliche Bedingungen: Ein Teil dieses Produktivitätsunterschieds kann gesellschaftlich erwünscht sein, weil dadurch die Erhaltung vielfältiger Landwirtschaftsbetriebe bzw. die Bereitstellung von kulturellen Leistungen gewährleistet wird. Unerwünschte Produktivitätsunterschiede können durch unternehmerisches Handeln reduziert werden.

Abbildung 24: Produktivitätsunterschiede in der Landwirtschaft



Damit die landwirtschaftliche Produktion erhalten und die damit verbundenen Agrarökosystemleistungen erbracht werden können, müssen die agrarpolitischen Instrumente die standortbedingten Kosten- und Produktivitätsunterschiede berücksichtigen. Werden darüber hinaus betriebswirtschaftlich verursachte Unterschiede, die von der Gesellschaft gewünscht aber vom Markt nicht honoriert werden, durch staatliche Massnahmen ausgeglichen, können vielfältige Betriebe trotz Produktivitätsunterschieden bestehen.

10.3.2 Ziele

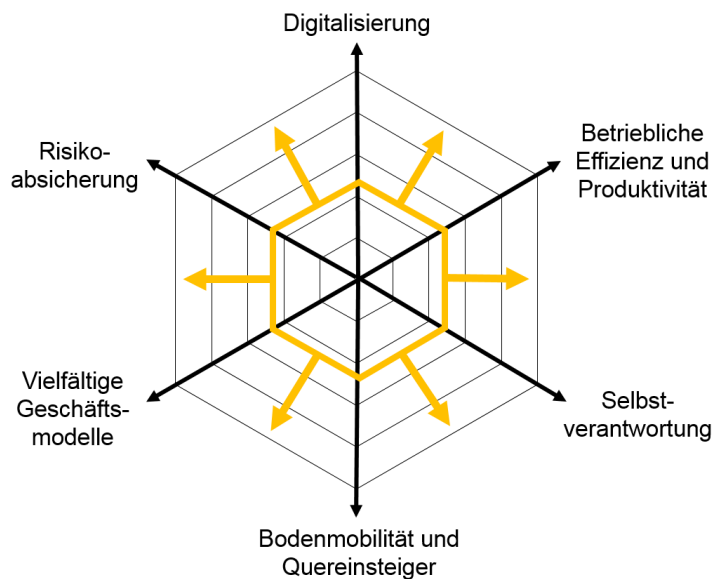
Die AP22+ verfolgt im Bereich Betrieb folgende Ziele:

- Die Betriebsleitenden sollen als eigenständige Unternehmerinnen und Unternehmer angesprochen werden. Sie sollen basierend auf ihren standort- und betriebsspezifischen Stärken und Strategien flexibel auf Chancen und Risiken des Marktes reagieren können.
- Die AP22+ soll die Landwirtinnen und Landwirte dabei unterstützen, sich mit mehr Unternehmertum auf den Markt auszurichten und ihre individuellen Potenziale zu nutzen. Dafür sollen die Betriebe möglichst wenigen staatlichen Beschränkungen unterliegen, die sie in ihrem unternehmerischen Handeln einschränken.
- Die betriebliche Effizienz, d.h. die Produktivität der eingesetzten Faktoren (Arbeit, Kapital etc.) soll erhöht werden. Die Fähigkeit und der Wille Wege einzuschlagen – sei es individuell oder mit Partnern zusammen – die zu einer besseren Produktivität der eingesetzten Faktoren führen, sollen gestärkt werden. Gleichzeitig sollen vielseitige und bäuerliche Betriebsstrukturen erhalten werden.

10.3.3 Stossrichtung

Nachfolgend werden die Stossrichtungen der Agrarpolitik beschrieben, mit denen die Ziele erreicht werden sollen.

Abbildung 25: Stossrichtung der Weiterentwicklung der Agrarpolitik im Bereich Betrieb



Digitalisierung

Die Informationstechnologie erleichtert die Arbeit der Landwirtinnen und Landwirte, indem beispielsweise zeitaufwändige, teilweise von Hand durchgeführte Arbeiten automatisiert werden können. Dies betrifft sowohl Arbeiten der Betriebsführung als auch manuelle Arbeiten. Darüber hinaus ermöglicht die Digitalisierung der Landwirtschaft auch, durch das Sammeln und Auswerten von Daten aus dem Produktionsprozess die Ressourceneffizienz bei der Produktion zu erhöhen. Die Nutzung neuer Technologien bedarf keiner spezifischen staatlichen Fördermassnahme, sie darf jedoch auch nicht durch staatliche Massnahmen behindert werden. Die technologische Entwicklung im Vollzug der agrarpolitischen Massnahmen muss mit der Entwicklung auf den Betrieben Schritt halten. Die gesammelten Daten sollen soweit wie möglich zur Reduktion des administrativen Aufwandes verwendet werden können. Dem Datenschutz ist hohe Priorität einzuräumen und die Datennutzung ist klar zu regeln. Die Digitalisierung ist nicht nur eine Chance sondern auch eine Herausforderung für die Landwirtschaft. Dies muss in der Aus- und Weiterbildung berücksichtigt werden, indem die Angebote entsprechend ergänzt werden.

Auf instrumenteller Ebene ist zu prüfen,

- ob den Möglichkeiten der Digitalisierung bei den agrarpolitischen Instrumenten genügend Rechnung getragen wird;
- inwieweit der Datenschutz den neuen Gegebenheiten angepasst werden muss.

Betriebliche Effizienz und Produktivität

Effizienz und Produktivität auf den landwirtschaftlichen Betrieben sind wichtige Determinanten ihres wirtschaftlichen Erfolges. Unabhängig von der Produktionsausrichtung müssen Betriebe mit hoher Effizienz produzieren, um am Markt bestehen zu können. Eine effiziente Bewirtschaftung setzt einen sparsamen und gezielten Einsatz von Produktionsmitteln voraus.

Folgende Instrumente zur Steigerung der betrieblichen Effizienz und Produktivität sollen geprüft werden:

- Massnahmen, welche die Betriebsleitenden motivieren, verstärkt von Beratungs-, Aus- und Weiterbildungsangeboten im Bereich effiziente Betriebsführung zu profitieren;
- Stärkere Berücksichtigung der wirtschaftlichen Effizienz bei einzelbetrieblichen Strukturverbesserungsmassnahmen;

- Einführung eines Wirtschaftlichkeitskriteriums bei der Gewerbedefinition im bäuerlichen Bodenrecht (ergänzend zur Mindestgrösse);
- Neben den einzelbetrieblichen spielen die gemeinschaftlichen und überbetrieblichen/regionalen Massnahmen eine wichtige Rolle. Es soll deshalb geprüft werden, ob die heutigen Basisinfrastrukturen für die zukünftigen Herausforderungen genügen (z.B. Klimawandel) und in wieweit die verschiedenen Instrumente (z.B. Meliorationen, Landwirtschaftliche Planung) zu einer Verbesserung beitragen können.

Selbstverantwortung

Detaillierte Handlungsanweisungen (z.B. für den Erhalt von Direktzahlungen; ÖLN bzw. programmspezifische Voraussetzungen) bedeuten für die Betriebe eine Einschränkung. Bei der Anwendung von staatlichen Vorgaben ist es für die Bewirtschaftenden oft unerheblich, ob das mit der Vorgabe bezweckte Ziel erreicht wird oder nicht; die Verantwortung der Betriebsleitenden beschränkt sich einzig auf das Einhalten der Vorgaben. Für sie hat dies den Vorteil, dass sie bezüglich Zielerreichung weder Risiko noch Verantwortung tragen. Die Vorgaben schränken sie jedoch in ihrer Handlungsfreiheit ein. Mit der AP22+ soll den Betriebsleitenden vermehrt Verantwortung für die Zielerreichung übertragen werden, womit sie mehr Handlungsfreiheit erhalten.

Auf der Ebene der Instrumente besteht eine grosse Wechselwirkung zum Bereich „Natürliche Ressourcen nutzen und schützen“ (vgl. Ziff. 10.4). Es soll geprüft werden,

- welche bestehenden, handlungsanweisenden Vorschriften durch ergebnisorientierte Instrumente ersetzt werden können;
- welche alternativen Ansätze (z.B. wettbewerbliche Verfahren oder Programme zur kontinuierlichen Verbesserung) zu den heutigen strikten Vorgaben bestehen (dies betrifft v.a. die Direktzahlungen und die an sie geknüpften Bedingungen).

Bodenmobilität und Quereinsteiger

Der Boden ist der wichtigste Produktionsfaktor in der Landwirtschaft. Aufgrund der Topografie, der hohen Bevölkerungsdichte, der fortschreitenden Siedlungsentwicklung sowie der attraktiven agrarpolitischen Rahmenbedingungen (hohe Unterstützung pro Flächeneinheit) ist er ein knappes Gut und ein potenzielles Spekulationsobjekt. Um Spekulationen zu verhindern, beschränkt das bäuerliche Bodenrecht den Handel mit Boden auf Personen, die ihn selber bewirtschaften. Gleichzeitig favorisiert das Boden- und Erbrecht beim Erwerb von Boden u.a. bäuerliche Nachkommen. Für Aussenstehende ist es schwierig, ausserhalb der Bauzonen Boden zu kaufen, auch wenn sie ihn selber bewirtschaften möchten. Damit bleiben aussenstehende Personen mit innovativen Ideen dem Sektor vorenthalten. Eine erhöhte Bodenmobilität würde die Marktausrichtung der Landwirtschaft fördern. Die geltenden Regelungen sollen deshalb so angepasst werden, dass interessierte und fähige Personen einfacher in den Sektor einsteigen können.

Folgende Instrumenten sollen geprüft werden:

- Weiterentwicklung des bäuerlichen Bodenrechts, sodass aussenstehenden Personen der Zugang erleichtert wird, ohne dass die Spekulation mit Boden damit gefördert wird;
- Finanzierungsmöglichkeiten über Investitionskredite und Anpassungen bei der Belastungsgrenze.

Vielfältige Betriebe und Geschäftsmodelle

Die Schweizer Landwirtschaft zeichnet sich aus durch eine Vielfalt an unterschiedlichen Betriebstypen und Geschäftsmodellen. Diese Vielfalt ist erwünscht, damit die Landwirtschaft die von ihr erwarteten Leistungen erbringen kann. Da unsere Landwirtschaft einerseits aufgrund der Hochpreisinsel Schweiz höhere Preise für Vorleistungen, Investitionen und Fremdfaktoren bezahlen muss und andererseits klimatische und topografische Erschwernisse zu gewärtigen hat, hat sie Wettbewerbsnachteile gegenüber der ausländischen Konkurrenz. Mit offeneren Märkten wird tendenziell der Druck zur Spezialisierung der Betriebe (Erzielen von Grösseneffekten) steigen und die betriebliche Vielfalt abnehmen. Da eine vielfältige Landwirtschaft von der Bevölkerung gewünscht wird, sollen auf der Ebene der Instrumente zwei Möglichkeiten geprüft werden, um vielfältige Betriebe und Geschäftsmodelle zu fördern:

- Direkte Unterstützung von spezifischen, erwünschten Leistungen durch Direktzahlungen.
- Eine betriebspezifische Zahlung, die das ungünstige Kostenumfeld im Vergleich zum Ausland kompensiert, gesellschaftlich erwünschte Effizienzunterschiede berücksichtigt und damit den Druck hin zu mehr Spezialisierung abschwächt.

Risikoabsicherung

Der hohe Grenzschutz sowie die Direktzahlungen federn heute betriebswirtschaftliche Risiken ab. Im Zuge einer weiteren Öffnung der Märkte sowie zunehmender Ertragsrisiken aufgrund des Klimawandels wird die betriebliche Risikoabsicherung in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Unter Ziffer 10.2.3 wurden prüfungswürdige Massnahmen zur Verbesserung der Resilienz gegenüber der zunehmenden Preisvolatilität vorgeschlagen. Im Bereich Betrieb bezieht sich die Risikoabsicherung schweremässig auf die Ernte- bzw. Ertragsrisiken.

Auf der Ebene der Instrumente ist folgende Massnahme zu prüfen:

- Bei einem substanziellen Grenzschutzabbau soll die Abdeckung verschiedener Ertragsrisiken zusammen mit den privaten Versicherern vertieft analysiert werden mit dem Ziel, Lösungsansätze für eine verbesserte Absicherung der Betriebe zu finden.

10.4 Natürliche Ressourcen nutzen und schützen

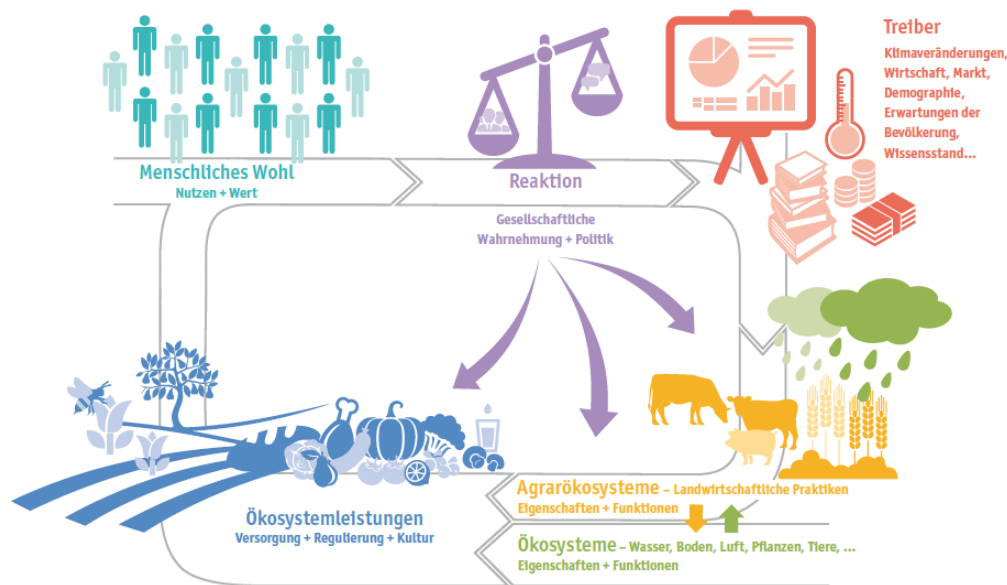
10.4.1 Gegenstand

Die Landwirtschaft erbringt für die Gesellschaft verschiedene Leistungen. Sie produziert Rohstoffe und Nahrungsmittel, die auf Märkten gehandelt werden. Durch ihre Tätigkeit hat sie positive und negative Auswirkungen auf die Umwelt. Beispiel für eine positive Auswirkung ist die Gestaltung der Kulturlandschaft. Die Ästhetik der von der Landwirtschaft gestalteten Landschaft wird von der Schweizer Bevölkerung und den Touristen geschätzt. Die Kulturlandschaft bietet aber auch Lebensräume für verschiedene Tier- und Pflanzenarten, die ohne landwirtschaftliche Aktivitäten so nicht vorhanden wären. Diese positiven Wirkungen werden unter dem Begriff „Agrarökosystemleistungen“ zusammengefasst. Negativ auf die Umwelt auswirken kann sich die Landwirtschaft, wenn beispielsweise eine zu intensive landwirtschaftliche Nutzung zum Verlust von Arten und Lebensräumen führt.

Agrarökosysteme sind ein Teil des Ökosystems, das auch die naturnahen und naturbelassenen Räume umfasst. Die Land- und Ernährungswirtschaft ist auf Leistungen anderer Ökosysteme angewiesen, zum Beispiel auf die Bestäubungsleistung von Insekten während der Blüte und auf die Verfügbarkeit von genügend und in ausreichender Qualität vorhandenem Wasser auch in heissen Sommermonaten. Zur langfristigen Erbringung dieser Leistungen dürfen die natürlichen Ressourcen in Agrar- aber auch in natürlichen Ökosystemen nicht irreversibel geschädigt werden. Die Voraussetzungen dafür sind heute nicht immer gegeben (vgl. Ziff. 4.6)

Wird der Zustand der natürlichen Lebensgrundlagen übermässig beeinträchtigt oder entsprechen die Agrarökosystemleistungen nicht (mehr) dem Anspruch der Gesellschaft, müssen die agrarpolitischen Rahmenbedingungen angepasst werden (vgl. Abbildung 26). Zu diesen Rahmenbedingungen gehören z.B. die rechtlich festgelegten Vorschriften und Anreize oder die zur Verfügung stehenden Technologien. Für eine nachhaltige Bereitstellung von Agrarökosystemleistungen sind Fortschritte im „Nutzen und Schützen“ der Agrarökosysteme und naturnahen Ökosystemen unerlässlich.

Abbildung 26: Regulierungszyklus für die Bereitstellung von Ökosystemleistungen⁴³



Box 11: Standortangepasste Landwirtschaft

Wirkung und Nutzen landwirtschaftlicher Tätigkeiten sind stark vom jeweiligen Standort geprägt. So haben biologische und physikalische Eigenschaften sowie sozio-ökonomische Gegebenheiten an einem Standort einen Einfluss auf die Aufwand- und Ertragsstrukturen und damit auf die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten von landwirtschaftlichen Betrieben. Gleichzeitig können landwirtschaftliche Tätigkeiten auch negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Diese können je nach Sensibilität des Standorts dazu führen, dass die Tragfähigkeit von Ökosystemen überschritten wird. Das bedeutet, dass die Ökosysteme dauerhaft geschädigt werden und die Ökosystemleistungen nicht mehr erbracht werden können.

Mit einer Anpassung der Landwirtschaft an den jeweiligen Standort werden diese räumlichen Eigenheiten berücksichtigt. Die standortspezifischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Potenziale sollen genutzt werden. Dabei gilt es, die ökologische Tragfähigkeit der von der Tätigkeit am Standort beeinflussten Ökosysteme einzuhalten. Es gilt im Hinblick auf die AP22+ zu überprüfen, welche Anforderungen an eine standortangepasste Landwirtschaft einen Änderungsbedarf in der Gesetzgebung mit sich bringen.

10.4.2 Ziele

Eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und eine hohe Leistungsfähigkeit bei der Erbringung von Umweltleistungen ist für die Resilienz der landwirtschaftlichen Produktion und die Erbringung von Agrarökosystemleistungen zentral. Eine ressourcenschonende Produktion nutzt sowohl den Stand der Technik als auch innovative Technologien, um ihre Effizienz zu erhöhen, und ist in der Lage, qualitativ hochstehende Nahrungsmittel herzustellen, die zu Differenzierungspotenzial und damit auf nationalen und internationalen Märkten zu höherer Wertschöpfung führen.

Es ist deshalb ein Ziel der AP22+, dass die Schweiz die Vorreiterrolle im Bereich der ressourcenschonenden Produktion von Nahrungsmitteln und Umweltleistungen wieder übernimmt. Diese Leistungen müssen von der Land- und Ernährungswirtschaft so erbracht werden, dass diese für die Steuerzahlenden sowie für die Konsumentinnen und Konsumenten erkenn- und nachvollziehbar sind. Damit wird der Landwirtin und dem Landwirten die gebührende Anerkennung zuteil, die ihnen in ihrer Rolle als Betreuer

⁴³ Quelle: BLW 2016, in Anlehnung an Zhang et al. 2007; Haines-Young and Potschin 2010; Rounsevell et al. 2010; van Oudenhoven et al. 2012

von Agrarökosystemen und Garant für die Nahrungsmittelproduktion und weiteren Agrarökosystemleistungen zusteht.

Um Agrarökosystemleistungen nachhaltig bereitzustellen und die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten, muss die Schweizer Landwirtschaft ihre verschiedenen Leistungen in Zukunft ökologischer erbringen als heute. Dazu kann bereits ein konsequenter Vollzug der bestehenden umweltrechtlichen Bestimmungen beisteuern. Der in der Bundesverfassung geforderte Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen setzt die Einhaltung der Tragfähigkeit der Ökosysteme voraus. Was das für die Schweizer Landwirtschaft bedeutet, haben BAFU und BLW im Jahr 2008 in den „Umweltzielen Landwirtschaft“ konkretisiert. Der Bericht des Bundesrats von 2016 zur Beantwortung des Postulats Bertschy (13.4284) zeigt die Ziellücken und den Handlungsbedarf auf (vgl. Box 4).

Die Umweltziele Landwirtschaft decken nicht alle ökosystemrelevanten Aspekte ab. Einerseits wurden zum Thema der Erhaltung des Kulturlandes oder zum Tiergesundheit keine Umweltziele formuliert. Andererseits sind global betrachtet, neben den Umweltwirkungen der Schweizer Landwirtschaft, auch jene der Ernährung der Schweizer Bevölkerung insgesamt, also inklusive die Umweltwirkung von Importen und Exporten von Lebens- und Produktionsmittel, zentral.

Die Ziele im Bereich „natürliche Ressourcen nutzen und schützen“ lassen sich wie folgt gliedern:

- Bereitstellung der Agrarökosystemleistungen
 - Das Potenzial zur Produktion von Nahrungsmitteln als Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung bleibt erhalten.
 - Die Landwirtschaft passt sich vorausschauend den sich ändernden klimatischen Bedingungen an. Sie nutzt die sich ergebenden Chancen, minimiert die Risiken und steigert ihre Anpassungsfähigkeit. Sie erhöht dadurch ihre Resilienz gegenüber zunehmender Witterungsvariabilität sowie gegenüber neuen Schadorganismen.
 - Die Vielfalt der Schweizer Agrarökosysteme mit ihren vielfältigen Lebensräumen und Arten sowie Nutztieren und Kulturpflanzen und die daraus resultierenden Leistungen bleiben erhalten und werden gefördert. Damit wird die Biodiversität als wichtiger Pfeiler für die Ernährungssicherheit für zukünftige Generationen erhalten.
 - Durch eine nachhaltige Bewirtschaftung soll die Bodenfruchtbarkeit erhalten bleiben. Unsachgemässe Bewirtschaftung kann zu Erosion, Bodenverdichtungen, Eintrag von Schadstoffen und einem Kohlenstoffverlusten führen, der die Regenerationsfähigkeit übertrifft. Die Böden können in der Folge ihre Funktionen nicht mehr wahrnehmen.
 - Die Agrarkulturlandschaft wird als Kulturgut mit ästhetischem Fokus gepflegt. Kulturlandschaft wird über Regionen hinweg in unterschiedlicher Ausprägung nachgefragt. Eine wichtige Charakteristik einer Kulturlandschaft ist ihre Diversität. Diese kann in einem gewissen Widerspruch zur ökonomisch effizienten Bewirtschaftung der Flächen stehen.
 - Das Tierwohl wird basierend auf objektiven wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie gesellschaftlichen Bedürfnissen weiter verbessert. Das Tierwohl ist umfassender als Teil der Tiergesundheit zu betrachten mit weitergehenden Anforderungen an Haltungsformen und -systeme.
- Verminderung der Umweltbelastung und Reduktion des ökologischen Fussabdrucks im In- und im Ausland
 - Die Umweltbelastung der Landwirtschaft wird reduziert. Im Fokus stehen die Emissionen der Pflanzennährstoffe Stickstoff und Phosphor sowie Treibhausgase, Pflanzenschutzmittel und Antibiotika. Der in der Klimastrategie definierte Absenkpfad der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft muss eingehalten werden. Gleichzeitig sollen die Chancen eines sich wandelnden Klimas genutzt werden für eine auf den Markt ausgerichtete Produktion. Bei den übrigen Emissionen muss die standortspezifisch Tragfähigkeit von Ökosystemen berücksichtigt werden: Die kritischen Eintragswerte für Stickstoff in sensible Ökosysteme werden in weiten Tei-

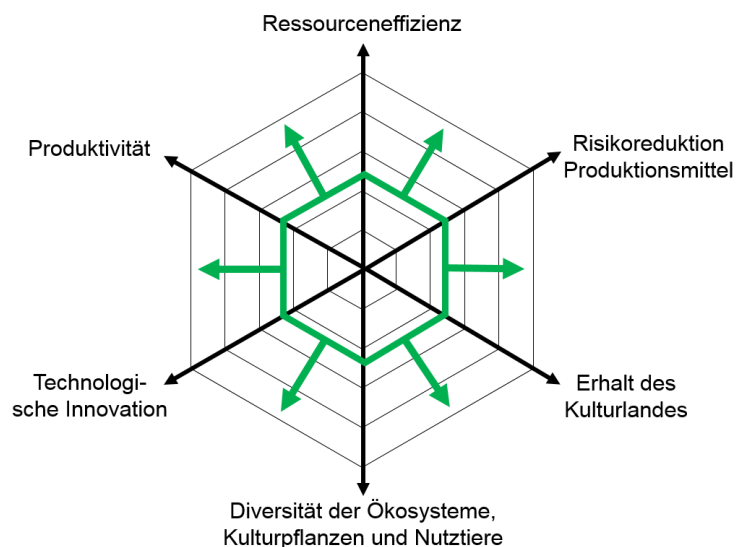
len der Schweiz überschritten und Emissionen von Pflanzenschutzmitteln können standortbezogen problematisch sein, dies v.a. in der Nähe von Gewässern und wo standortspezifische Gegebenheiten (z.B. Hangneigung, Bodenbeschaffenheit und Niederschlagsmenge) die Verfrachtung fördern. Neben den natürlichen Voraussetzungen sind auch gesellschaftliche Ansprüche an einen Standort wichtig. So ist beispielsweise der Anspruch an den Grad der Nitrattarmut des Grundwassers abhängig davon, ob dieses als Trinkwasser genutzt wird. Es gilt deshalb, Minderungsmaßnahmen optimal an die verschiedenen Standorte anzupassen.

- Der Verbrauch von nicht erneuerbaren Ressourcen wird reduziert. Im Vordergrund stehen dabei die endlichen Ressourcen fossile Energie, Phosphor und Boden. Dazu gehört auch der quantitative und qualitative Kulturlandschutz. Die Schweizer Landwirtschaft ist energieintensiv und von fossilen Energieträgern abhängig. Angesichts der weltweit zunehmenden Energienachfrage und der mit der gegenwärtigen Energienutzung einhergehenden Umweltbelastung (u.a. CO₂-Emissionen) muss der Bedarf durch die Entwicklung energieminimierter Produktionsmethoden und durch die Substitution nicht erneuerbarer durch erneuerbare Energie deutlich reduziert werden. Mit der Produktion von erneuerbaren Energien und einer verstärkten Energieeffizienz soll die Landwirtschaft einen Beitrag zum sukzessiven Umbau des Schweizer Energiesystems im Sinne der Energiestrategie 2050 leisten. So gilt es etwa, vorhandene Potenziale der Energiegewinnung aus landwirtschaftlichen Nebenprodukten in Biogasanlagen oder der Stromerzeugung mittels Photovoltaik auf grossen Bedachungen zu nutzen. Boden steht im Spannungsfeld zwischen landwirtschaftlicher Produktion, Siedlungsentwicklung in der Bauzone und Bauten ausserhalb der Bauzone. Die landwirtschaftliche Nutzfläche, insbesondere die fruchtbarsten Böden (Fruchtfolgeflächen), müssen vor Versiegelung und übermässigen Belastungen geschützt und Stoffausträge aus Böden in andere Ökosysteme minimiert werden.
- Da im Sommer in Zukunft vermehrt mit lokaler Wasserknappheit zu rechnen ist, werden auch vorausschauende Planungen und Grundlagen, um Ungleichgewichte zwischen Wasserangebot und Wasserbedarf vorherzusehen und auszugleichen, benötigt. In den Risikogebieten muss die Bewirtschaftung der Wasserressourcen angepasst werden. Um Konkurrenzsituationen und Konflikten zwischen Wassernutzern vorzubeugen, empfiehlt sich ein Management des Einzugsgebiets.
- Emissionen und der Verbrauch nicht-erneuerbarer Energien können in der Schweiz auch mit weniger Inlandproduktion und vermehrtem Import reduziert werden. Dies kann ökologisch sinnvoll sein, wenn der ökologische Fussabdruck eines importierten Agrarproduktes kleiner ist als derjenige des entsprechenden inländischen Produktes. Mehr Import kann jedoch auch eine Verlagerung der Umweltbelastung ins Ausland zur Folge haben. Es kann deshalb sinnvoll sein, in erster Linie die Effizienz der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz zu steigern, sofern die Tragfähigkeit der Agrarökosysteme insgesamt nicht überbelastet wird.
- Die Verminderung von Lebensmittelabfällen und eine Anpassung der Konsummuster können einen wichtigen Beitrag zur Minderung der Umweltbelastung im In- und Ausland leisten. Die Politik und die Akteure der Wertschöpfungskette (z.B. Grossverteiler) können dazu beitragen, den Konsumentinnen und Konsumenten die Zusammenhänge aufzuzeigen und ihr Bewusstsein für eine umweltverträgliche Ernährung zu stärken. Damit kann ihre Bereitschaft, durch bewusste Kaufentscheide und bewussten Umgang mit Lebensmitteln vermehrt Verantwortung zu übernehmen, gefördert werden.

10.4.3 Stossrichtung

Nachfolgend werden die Stossrichtungen der Agrarpolitik beschrieben, mit denen die Ziele im Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen erreicht werden sollen.

Abbildung 27: Stossrichtungen der Agrarpolitik im Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen



Ressourceneffizienz

Um die Produktivität zu steigern und gleichzeitig die natürlichen Lebensgrundlagen besser zu schützen, braucht es eine bessere Ressourceneffizienz. Dies kann über die Optimierung der bestehenden Produktionssysteme geschehen. Bewährte technische und organisatorische Verbesserungen (z.B. Schleppschlauch bei der Ausbringung flüssiger Hofdünger) sollen flächendeckend und konsequenter umgesetzt werden. Darüber hinaus muss in Innovationen in der ganzen Produktionskette (u.a. Züchtung, Entwicklung neuartiger geschlossener Produktionssysteme, Umgang mit Nährstoffen, Verbindung von Digitalisierung und Mikrotechnik) investiert werden. Damit Effizienzsteigerungen die gewünschte Wirkung auf die Umwelt entfalten, sind die Betrachtung der Massnahmen im gesamten (Agrar)ökosystem und die gegenseitige Abstimmung der verschiedenen Massnahmen und Instrumente wichtig. Wo Effizienzsteigerung alleine nicht ausreicht, um die standortspezifische Tragfähigkeit der Ökosysteme einzuhalten, soll die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion angepasst werden.

Auch Nutztiere sind eine Produktionsressource. Die Förderung der Tiergesundheit verbessert die Effizienz in der Tierhaltung. Dies soll durch Massnahmen in den Bereichen Stall- und Herdemanagement, Fütterung, Genetik und Bestandesbetreuung gefördert werden. Zu überprüfen sind dafür geeignete flexible Anreizsysteme (vgl. Box 8). Es sollen an die Tierkategorien und Betriebe angepasste und überprüfbare Ziele definiert werden. Die Akteurinnen und Akteure sollen durch einen verbesserten Wissenstransfer dazu befähigt werden, in eigenständiger Weise effiziente und wirksame Optimierungen in der Tierhaltung vorzunehmen. Dafür sind geeignete Indikatoren und Monitoringsysteme zu entwickeln. Es gilt zudem zu überprüfen, wie sich die erbrachten Leistungen der Akteurinnen und Akteure wissenschaftlich fundiert ausweisen lassen. Daraus ableitbare Differenzierungsmerkmale können mit ökonomischen Chancen verbunden werden.

Bestehende Instrumente wie das Direktzahlungssystem oder das Ressourcenprogramm können wichtige Beiträge zur Verbesserung der Ressourceneffizienz leisten. Mittelfristig wird es dank neuen Erkenntnissen und technologischen Entwicklungen möglich sein, altbewährte, aber administrativ aufwändige und die Bewirtschaftungsweise vorgebende Instrumente durch neue, direkt auf die Ziele ausgerichtete Instrumente zu ersetzen (vgl. Box 8). Im Bereich der Stickstoff-Emissionen wäre es z.B. denkbar, die heutige Suisse-Bilanz durch zielorientierte Input-Output-Bilanzsaldi abzulösen, die sich an den standortspezifischen Umweltwirkungen von Stickstoffimmissionen orientieren. Solche Saldi könnten einzelbetrieblich oder überbetrieblich nach agrarökosystemischen Bedingungen festgelegt werden.

Risikoreduktion Produktionsmittel

Auf Risiken von Pflanzenschutzmitteln geht der Aktionsplan Pflanzenschutzmittel, der im September 2017 vom Bundesrat verabschiedet wurde, detailliert ein. Ziel des Aktionsplans ist es, die heutigen Risiken zu halbieren. Einige der darin beschriebenen Massnahmen werden bis 2021 bereits umgesetzt sein. Weitere sollen im Rahmen der AP22+ umgesetzt werden. Hierzu sollen Instrumente hinsichtlich ihrer Risikoreduktion, aber auch ihres Potenzials zur Reduktion der Anwendungen und Emissionen geprüft werden. Zudem sollen die Kenntnisse über unerwünschte Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln verbessert und neue Möglichkeiten zur deren Reduktion entwickelt werden. Instrumente (z.B. Lenkungsabgabe), die eine äusserst komplexe Ausgestaltung bedingen, sind auf Schweizer Verhältnisse anzupassen und ihr Aufwand-Nutzen-Verhältnis ist abzuklären.

Auch die Risiken, welche mit dem Import von Phosphordüngern und dem darin enthaltenen Uran und Cadmium einhergehen, müssen minimiert werden. Ein vielversprechender Ansatz ist die Rückgewinnung von sekundärem Phosphor aus der Abwasseraufbereitung, welche durch die Verordnung zur Vermeidung und Entsorgung von Abfällen vorgeschrieben ist. Durch die Nutzung von sekundärem Phosphor aus der Abwasseraufbereitung wird nicht nur die Ressourceneffizienz erhöht (vgl. Absatz oben), sondern auch die Abhängigkeit von Lagerstätten in politisch instabilen Regionen verringert und der Eintrag von Uran und Cadmium auf Schweizer Landwirtschaftsflächen entscheidend vermindert.

Tierarzneimittel sind grundlegende Hilfsmittel zur Erhaltung der Gesundheit der Nutztiere. Das Risiko, dass Tierarzneimittel, insbesondere Antibiotika, ihre Wirkung durch übermässigen und unsachgemässen Einsatz verlieren und Resistenzen verbreitet werden, ist zu minimieren. Eine Förderung der Tiergesundheit entlang der gesamten Produktionskette kann grundlegend zur Risikoreduktion beitragen.

Erhaltung des Kulturlandes

Kulturland, als wichtigste Produktionsgrundlage der Landwirtschaft, muss bezüglich Quantität und Qualität besser geschützt werden. Bei der Quantität ist es insbesondere die Überbauung, die zu einem Verlust der wertvollsten Böden führt. Bei der Siedlungs- und Infrastrukturplanung wird bis anhin die Qualität des zu überbauenden Bodens ungenügend berücksichtigt, da entsprechende Bodeninformationen wie auch die Sensibilisierung der Akteure häufig fehlen. Die Qualität der Böden wird unter anderem beeinträchtigt durch Verdichtung, Erosion, Verarmung der Bodenbiodiversität und Kohlenstoffverlusten. Damit die Qualität der Böden erhalten bleibt, sollen die Produktionssysteme entsprechend angepasst werden.

Die Instrumente zum quantitativen Schutz des Kulturlandes sind vor allem in der Raumplanung zu finden. Im Rahmen der 2. Revisionsetappe des Raumplanungsrechtes soll dabei explizit das Bauen ausserhalb der Bauzonen neu geregelt werden. Die Massnahmen für einen besseren Schutz der Fruchtfolgeflächen (FFF) werden im Rahmen der Überarbeitung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (SP FFF) weiterverfolgt. Für die Steuerung der Produktionssysteme zum Schutz der Qualität stehen mit dem ÖLN und dem Direktzahlungssystem die notwendigen Instrumente zur Verfügung. Sie sollen basierend auf den Erfahrungen der letzten Jahre weiterentwickelt werden.

Diversität der Ökosysteme, Kulturpflanzen und Nutztiere

Die Leistungsfähigkeit eines Agrarökosystems hängt u.a. von seiner Biodiversität, aber auch von der Biodiversität in anderen Ökosystemen ab. Die Vielfalt unserer Agrarökosysteme entstand über einen jahrhundertelangen Entwicklungsprozess, indem unterschiedlichste Produktionsweisen und natürliche Standortbedingungen zusammenkamen und so die heutigen diversen Kulturlandschaften mit ihren vielfältigen Lebensräumen und Arten sowie Nutztieren, Kulturpflanzen und deren verwandten Wildarten hervorbrachten. Diese Diversität ist eine Grundlage für tragfähige und anpassungsfähige Ökosysteme. Es ist daher notwendig, dass verschiedene Lebensräume erhalten und – wo notwendig – geschaffen werden, um die darin enthaltenen Eigenschaften und Funktionen erhalten und nutzen zu können. Ebenfalls soll für möglichst diverse Produktionssysteme eine breite Palette an Arten, Sorten und Rassen mit diversen Eigenschaften erhalten und deren Nutzung gefördert werden.

Die agrarpolitischen Instrumente dazu sind vor allem im Bereich der Direktzahlungen anzusiedeln. Dabei müssen die verschiedenen heute umgesetzten Massnahmen grundlegend überprüft und dem neus-

ten Stand des Wissens und der Technik angepasst werden. Um die Effizienz der Förderung zu verbessern, sind zudem Auszahlungssysteme wie beispielsweise wettbewerbliche Vergaben zu prüfen. Ebenfalls ist zu prüfen, mit welchen Technologien sich die Diversität der Agrarökosysteme hinsichtlich ihrer standortspezifischen natürlichen Gegebenheiten, den darin vorkommenden Produktionsweisen und der vorhandenen Eigenschaften und Funktionen der Biodiversität charakterisieren lässt. Daraus liessen sich Anforderungen in Bezug auf eine ökologische Infrastruktur definieren, die es ermöglichen könnten, vorhandene Biodiversitätspotenziale, sowohl standortspezifisch zu erhalten als auch standortangepasst zu nutzen.

Technologische Innovation

Die technologische Innovation umfasst die Weiterentwicklung der Produktionsgrundlagen und der Produktionstechnik, der Forschungs- und Evaluationsmethoden sowie von Monitoringsystemen. Innovative Ansätze sollen u.a. die Züchtung von neuen, besser angepassten Pflanzensorten und die Weiterentwicklung der Tierrassen ermöglichen. Auch die Weiterentwicklungen in den Bereichen Produktionsmittel und -management – bis hin zu neuen Anbausystemen – sollen die Landwirtinnen und Landwirte bei der Erreichung der Ziele (gem. Ziff. 10.4.2) unterstützen. Innovative Weiterentwicklungen von Technologien und deren Anwendungen sollen es ermöglichen, operationelle, an einen Standort angepasste Ziele zu überprüfen, die vermehrt an ein Ergebnis, statt an Handlungsanweisungen gebunden sind (vgl. Box 8). Diesbezüglich sind neue angepasste Indikatoren und Monitoringsysteme weiterzuentwickeln, die es auch ermöglichen sollen, einzelbetrieblich oder überbetrieblich Entwicklungen in unterschiedlichen Agroökosystemen gezielt zu messen sowie auch die Datenerhebung administrativ zu vereinfachen.

Dazu muss der Bund die Forschung und Entwicklung weiterhin unterstützen. Die Unterstützung soll sich aber vermehrt auch auf den Miteinbezug privater Akteure erstrecken, da diese unmittelbar von den Forschungsergebnissen profitieren. Ebenfalls soll noch stärker als bisher auf die Koordination der Aktivitäten in Forschung, Bildung und Beratung und somit den Transfer des Wissens in die Praxis geachtet werden.

Als mögliche Instrumente stehen die gezieltere finanzielle Förderung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten im Vordergrund. Ebenfalls kann der Staat hier eine koordinierende Rolle einnehmen, um die Effizienz und den Output der Forschung zu verbessern.

Produktivität

Die Landwirtschaft leistet mit einer effizienten und nachhaltigen Nutzung der in der Schweiz vorhandenen natürlichen Lebensgrundlagen einen wichtigen Beitrag an die sichere Versorgung der Bevölkerung (Ernährungssicherheit) und erbringt gleichzeitig andere Agrarökosystemleistungen. Eine nachhaltige Landwirtschaft trägt zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, Pflege des Kulturlandes, Erhaltung des genetischen Potenzials von Kulturpflanzen und Nutztieren oder Weiterentwicklung von entsprechenden Technologien bei.

Der Produktivitätsfortschritt ist vor dem Hintergrund des Bevölkerungswachstums, der knapper werdenden Ressourcen und der Folgen des Klimawandels sowohl in intensiven wie auch in extensiven Produktionssystemen zu nutzen. Die Robotik, die mit der Digitalisierung einhergehende verbesserte Informationsauswertung und -nutzung und der technologische Fortschritt in der Pflanzen- und Tierzucht können wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der Produktionssysteme in den nächsten Jahren liefern. Zudem dürften neue Kommunikationstechnologien bei den Organisationsformen verschiedene Innovationen auslösen, welche die Produktivität steigern. Auch die gesellschaftlichen Anforderungen an den Umwelt-, Landschafts- und Tierschutz haben einen grossen Einfluss auf die Entwicklung der Produktivität.

Die bestehenden Instrumente sind so anzupassen, dass die privaten Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft die vorhandenen Potenziale optimal nutzen können. Das bedeutet beispielsweise, dass umweltbedingte Einschränkungen der Landwirtschaft nur dort angestrebt werden, wo diese nötig sind und dort gelockert werden, wo dadurch das Funktionieren der Ökosysteme nicht beeinträchtigt wird (vgl. Box 11). Die Eigenverantwortung der Akteure ist zu stärken, indem ihnen mehr Freiheit zugestanden wird in Bezug auf die Art und Weise, wie sie umweltbezogene Ziele erreichen (vgl. Box 8).

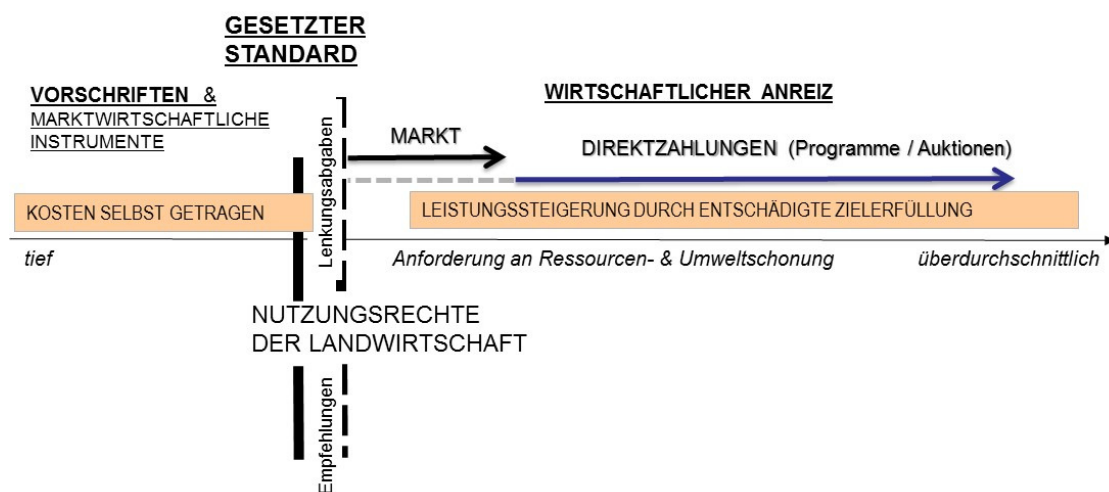
Box 12: Grundsätzliche Überlegungen zur Zielerreichung im Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen

Die Umweltgesetzgebung bezweckt, dass Menschen, Tiere und Pflanzen und ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen geschützt sowie die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft erhalten werden. Dazu werden Vorschriften erlassen, die von allen Akteurinnen und Akteuren eingehalten werden müssen. In der Landwirtschaft ist dies beispielsweise die Einhaltung von Mindestabständen beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Gründe, in der landwirtschaftlichen Produktion über den Standard dieser Vorschriften hinaus zu gehen, können neben der intrinsischen Motivation der Akteurinnen und Akteure darin liegen, dass sich Produkte mit differenzierbaren, umweltbezogenen Qualitätsmerkmalen am Markt besser positionieren lassen. Einen zusätzlichen wirtschaftlichen Anreiz kann der Staat mit Direktzahlungen für die Abgeltung gesellschaftlich gewünschter Leistungen schaffen (vgl. Abbildung 28).

Zur Erreichung des gewünschten Zustandes im Bereich Umwelt hat die Agrarpolitik bis anhin stark auf die Förderung von zielführenden Massnahmen und Technologien gesetzt. Der Staat hat vor allem mit den Grundlagenverbesserungen und den Direktzahlungen entsprechende Massnahmen gefördert. Für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik ist zu prüfen, wie die heutige Aufteilung in fördernde und verhindernde Massnahmen (negative Anreize) dem Willen der Gesellschaft entspricht und ob die Effizienz und Effektivität des Systems verbessert werden kann. Es ist auch zu prüfen, ob Vorschriften ausgedehnt und gleichzeitig die Anforderungen an Fördermassnahmen erhöht werden sollen.

Zusätzlich zu den Vorschriften enthält die Umweltgesetzgebung auch normative Zielvorgaben, die Anforderungen an den Zustand eines Umweltkompartimentes beschreiben. Ein Beispiel dafür sind Grenzwerte für Verunreinigungen in der Luft oder in Gewässern. Spezifische Anforderungen an einzelne Akteurinnen und Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft lassen sich daraus nur schwer ableiten. Zur Zielerreichung sind daher regionale, im Vollzug koordinierte Massnahmen nötig. Die künftige Agrarpolitik soll überbetrieblichen Zielen zur Reduktion der standortspezifischen Belastungen der Umwelt vermehrt Beachtung schenken.

Abbildung 28: Konzept von den einfachen Vorschriften hin zu marktwirtschaftlichen Instrumenten⁴⁴



⁴⁴ Konzept ist allgemeingültig für die Bereiche Umwelt – Märkte - Betrieb

10.5 Fazit

Gemäss Vision des Bundesrats (vgl. Ziff. 8.2) soll die Land- und Ernährungswirtschaft ressourcenschonend Qualitätsprodukte für das In- und Ausland herstellen und die von der Gesellschaft erwarteten Leistungen erbringen. Mit den im Kapitel 9 beschriebenen Stossrichtungen wird skizziert, wie die AP22+ zu dieser Zielsetzung beitragen kann. Die Agrarpolitik leistet bereits heute einen wichtigen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung des Sektors in der Schweiz. Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit sollen mit der AP22+ weiter gestärkt werden (vgl. Perspektiven-Dreieck, Ziff. 10.1). Die Schweizer Agrarpolitik soll so einen massgeblichen Beitrag zur Erreichung der SDGs leisten und die Position der Akteure der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft im nationalen wie auch im internationalen Umfeld stärken.

Die ressourcenschonende Produktion von hochwertigen Nahrungsmitteln und die Bereitstellung weiterer Ökosystemleistungen sind Stärken der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft. Damit kontinuierliche Fortschritte erzielt werden können, muss der ökologische Fussabdruck der Land- und Ernährungswirtschaft weiter gesenkt werden. Die spezifischen qualitativen Leistungen der Schweizer Landwirtschaft (insb. im Umwelt- und Tierwohlbereich) bieten Differenzierungspotenziale, die am Markt in Wert gesetzt werden können. Diese müssen noch konsequenter genutzt werden. Subsidiär werden staatliche Massnahmen aber auch in Zukunft nötig sein, damit die von der Gesellschaft erwünschten und vom Markt nicht abgeholten Leistungen der Land- und Ernährungswirtschaft erbracht werden können.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft resultiert aus der Wettbewerbsfähigkeit ihrer einzelnen Unternehmen. Durch mehr Marktorientierung, Eigenverantwortung und Innovationstätigkeit soll das Unternehmertum auf einzelbetrieblicher Stufe gefördert und damit die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Sektors auf den in- und ausländischen Märkten erhöht werden. Hierzu muss der unternehmerische Freiraum vergrössert werden. Auch eine erhöhte Bodenmobilität soll zur Innovationsfreudigkeit des Sektors beitragen, indem damit der Einstieg für motivierte junge Menschen in die Landwirtschaft erleichtert wird. Der Erfolg des einzelnen Betriebs wird auch davon abhängen, wie die Möglichkeiten der Digitalisierung beispielsweise über neue Geschäftsmodelle genutzt werden, um die Wertschöpfung zu steigern.

Trotz vermehrtem Druck zu mehr Produktivität und Effizienz infolge offenerer Märkte soll eine landwirtschaftliche Produktion und eine Vielfalt an Betrieben, welche die Landwirtschaft der Schweiz ausmachen, erhalten bleiben. Dies soll mit einem Beitrag, der die Kosten- und Produktivitätsdifferenz zwischen der vielfältigen inländischen Betriebsstruktur und derjenigen im Ausland berücksichtigt, ermöglicht werden. Schliesslich sollen die Leistungszahlungen so konzipiert werden, dass die Ziele insgesamt wirksamer und effizienter erreicht werden können (ziel- statt massnahmenorientiert). Gleichzeitig sollen die Regelungen vereinfacht werden, um den administrativen Aufwand im Vollzug zu reduzieren.

11 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Schlussfolgerungen

Mit der Agrarpolitik 2014-2017 (AP14-17) wurde ein neues Direktzahlungssystem eingeführt, das gezielter auf den Verfassungsauftrag ausgerichtet ist. Die mit der AP14-17 angestrebten Ziele konnten in vielen Bereichen erreicht oder sogar übertroffen werden. In bestimmten Bereichen bestehen indes Ziellücken, die mit weiteren Reformschritten im Rahmen der Agrarpolitik nach 2021 (AP22+) geschlossen werden sollen.

Der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen ist nach wie vor eine grosse Herausforderung für unsere Landwirtschaft. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei der Reduktion der Umweltbelastungen auf ein für die Ökosysteme tragbares Niveau. Hierzu kann die Schliessung der Nährstoffkreisläufe einen wesentlichen Beitrag leisten. Um die Zielerreichung zu verbessern, sind weitere Fortschritte bei der Ressourceneffizienz notwendig. Auch dem kontinuierlichen Verlust von Kulturland muss entgegengewirkt werden. Bei den ökonomischen Zielen – wie dem sektoralen Arbeitseinkommen, dem einzelbetrieblichen Einkommen und der Kalorienproduktion – wurden die Ziele zwar erreicht, die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft ist aber nicht zuletzt aufgrund der zu hohen Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung insgesamt unbefriedigend. Ein grosses Defizit besteht auch bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Ausrichtung unserer Land- und Ernährungswirtschaft auf den Markt konnte zwar kontinuierlich verbessert werden. Die Entwicklung im Ausland ging jedoch teilweise schneller vor sich. Insbesondere in der EU hat die Agrarstützung (inkl. Grenzschutz) stärker abgenommen als in der Schweiz, womit die Landwirtschaft in unseren umliegenden Ländern im Vergleich noch wettbewerbsfähiger wurde. Die hohe Agrarstützung in der Schweizer Landwirtschaft reduziert den Kostendruck auf die inländische Produktion. Zusammen mit dem generell hohen Kostenumfeld führt sie zu hohen Preisen für Agrargüter und verarbeitete Lebensmittel. Folge davon ist ein anhaltend hoher Einkaufstourismus, was mit Verlusten von Wertschöpfung im Inland verbunden ist.

Unsere exportorientierte Volkswirtschaft ist ebenso wie unsere Versorgungssicherheit auf offene Märkte angewiesen. Es ist davon auszugehen, dass der Grenzschutz im Agrarbereich bei zukünftigen Freihandelsabkommen zunehmend Verhandlungsgegenstand sein wird. Das heutige Grenzschutzsystem trägt zwar zu stabilen und hohen inländischen Preisen zugunsten der Produzentinnen und Produzenten sowie der vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette bei, es führt jedoch zu Ineffizienzen, Fehlanreizen und Rentenbildungen in der Wertschöpfungskette. Die Kosten dafür tragen die Konsumentinnen und Konsumenten sowie die Steuerzahlenden. Der hohe Grenzschutz verstärkt auch die Problematik der Hochpreisinsel Schweiz und des Einkaufstourismus. Er hat zudem dazu geführt, dass die Schweizer Landwirtschaft im internationalen Vergleich einen Rückstand bei der Strukturentwicklung aufweist, was sich in Produktivitätsdefiziten niederschlägt. Damit wird die längerfristige Wettbewerbsfähigkeit des Sektors gefährdet. Diese Faktoren sprechen für einen Abbau des Grenzschutzes für landwirtschaftliche Waren. Die von Agroscope durchgeführten Simulationen zeigen, dass eine Marktöffnung im Agrarbereich volkswirtschaftlich vorteilhaft und ein partieller Abbau mit geeigneten Unterstützungsmassnahmen begleitet für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft bewältigbar ist.

Der Vorschlag des Bundesrates für die AP22+ basiert auf einem Konzept mit zwei sich ergänzenden Komponenten. Zum einen sieht eine herausfordernde internationale Komponente weitere Marktöffnungsschritte vor, welche je nach Grad der Öffnung und strukturellen Auswirkungen mit staatlichen Kompensationsmassnahmen begleitet werden soll. Eine zweite Komponente bietet der Landwirtschaft Perspektiven für eine Weiterentwicklung in allen drei Bereichen der Nachhaltigkeit (Perspektiven-Dreieck). Damit sich unsere Land- und Ernährungswirtschaft bei der ökologischen Leistungsfähigkeit von der ausländischen Konkurrenz abheben kann, sind kontinuierliche Fortschritte im Umweltbereich notwendig. Diese Schweiz spezifischen Leistungen (insb. im Umwelt- und Tierwohlbereich) bieten Differenzierungspotenziale, die am Markt in Wert gesetzt werden können. Durch mehr Marktorientierung, Eigenverantwortung und Innovationstätigkeit soll zudem das Unternehmertum auf einzelbetrieblicher Stufe gefördert und damit die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Sektors auf den in- und ausländischen Märkten erhöht werden. Hierzu muss unter anderem der unternehmerische Freiraum vergrössert werden. Ebenso sollen die Möglichkeiten der Digitalisierung genutzt werden, um die Wertschöpfung zu

steigern. Trotz vermehrtem Druck zu mehr Produktivität und Effizienz bei der Produktion und Leistungserbringung infolge offenerer Märkte soll eine einheimische Produktion und eine Betriebsvielfalt, welche die Landwirtschaft der Schweiz ausmacht, erhalten bleiben. Dies soll mit einem Beitrag ermöglicht werden, der die Kosten- und Produktivitätsdifferenz zwischen der vielfältigen inländischen Betriebsstruktur und derjenigen im Ausland berücksichtigt. Darauf aufbauend sollen Leistungszahlungen konzipiert werden, mit welchen die verbleibenden Ziellücken insgesamt besser und effizienter geschlossen werden können (ziel- statt massnahmenorientiert). Gleichzeitig sollen die Regelungen vereinfacht werden, um den administrativen Aufwand im Vollzug zu reduzieren.

Die beiden Komponenten Marktöffnung und Weiterentwicklung der inländischen Agrarpolitik ergänzen sich optimal, da sie wechselwirkend die Chancen erhöhen und die Risiken minimieren. Dies zum Beispiel, indem ein Fortschritt in der Nachhaltigkeit der Produktion bei der Inwertsetzung am Markt vor allem genutzt werden kann, wenn ein möglichst freier Zugang zu ausländischen Absatzmärkten für diese Produkte geschaffen wird. Umgekehrt wird die Anpassung der Agrarpolitik zu einer wettbewerbsfähigeren Landwirtschaft führen, was neue Möglichkeiten bei Verhandlungen mit kompetitiven, internationalen Partnern eröffnet. Eine Kombination der beiden Komponenten schafft deshalb für die landwirtschaftlichen Betriebe der Schweiz günstige Voraussetzungen.

Weiteres Vorgehen

Mit der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik legt der Bundesrat sein Konzept für die Agrarpolitik ab dem Jahr 2022 (AP22+) vor. Es zeigt die strategischen Schwerpunkte auf für eine zukünftige Agrarpolitik, die auf eine nachhaltigere Produktion und Ressourcennutzung, unternehmerische Entfaltung der Betriebe und mehr Erfolg unserer Land- und Ernährungswirtschaft auf den in- und ausländischen Märkten abzielt. Im Bericht werden auch agrarpolitische Optionen mit einem deutlich reduzierten Grenzschutz dargestellt. Gleichzeitig werden verschiedene parlamentarische Vorstösse im Gesamtkontext beantwortet. Mit der Gesamtschau kann das Parlament von strategischen Leitlinien des Bundesrates für die Agrarpolitik nach 2021 Kenntnis nehmen und sich dazu äussern. Der Bundesrat wird in Kenntnisnahme der Rückmeldungen im vierten Quartal 2018 eine Vernehmlassung zur AP22+ durchführen. Die entsprechende Botschaft soll dem Parlament im Sommer 2019 unterbreitet werden. Die entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsanpassungen sollen auf Beginn des Jahres 2022 in Kraft gesetzt werden.

12 Anhang

12.1 Glossar

Abkürzung	Bedeutung
AKZA	Ausserkontingentszollansatz
AMI	Agrarmarkt Informations-Gesellschaft GmbH
AP 14-17	Agrarpolitik des Bundes für die Jahre 2014-2017
AP 18-21	Agrarpolitik des Bundes für die Jahre 2018-2021
AP22+	Agrarpolitik des Bundes ab dem Jahr 2022
BBi	Bundesblatt
BFF	Biodiversitätsförderfläche
BFS	Bundesamt für Statistik
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Deutschland)
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BTS	Programm für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme
BV	Bundesverfassung
°C	Grad Celsius
CHF	Schweizer Franken
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EU	Europäische Union
FAO	Erährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GF2	Growing Forward 2 (Agrarpolitik Kanadas)
GIS	Geo-Informationssystem
ha	Hektare
k.A.	keine Angaben
Mia.	Milliarden
Mo	Motion
N	Stickstoff
NAQUA	Nationale Grundwasserbeobachtung
NR	Nationalrat
OECD	Organisation für wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung
P	Phosphor
p.a.	pro Jahr
Po	Postulat
PRE	Projekte zur regionalen Entwicklung
PSE	Producer Support Estimate (OECD)
PSM	Pflanzenschutzmittel
RAUS	Programm für regelmässiger Auslauf im Freien
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SR	Ständerat
TAM	Tierarzneimittel

Abkürzung	Bedeutung
TJ	Terajoule
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UNO	Vereinte Nationen
UZL	Umweltziele Landwirtschaft
WTO	Welthandelsorganisation
ZK	Zollkontingent

12.2 Bibliographie

- Aeppli, M. (2011): Volkswirtschaftliche Bedeutung und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie. Masterarbeit ETH Zürich, Zürich.
- BAKBasel (2014): LANDWIRTSCHAFT – BESCHAFFUNGSSEITE. BAK Basel Economics AG, Basel.
- Brandenberg, A., Georgi, D. (2015): Die Erwartungen der schweizerischen Bevölkerung an die Landwirtschaft – Studie zuhanden des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW. Hochschule Luzern, Luzern.
- Briner, S., Huber, R., Bebi, P., Elkin, C., Schmatz, D.R., Grêt-Regamey, A. (2013): Trade-offs between ecosystem services in a mountain region. *Ecology and Society*, 18: 35.
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2015): Strategie Pflanzenzüchtung 2050. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- Bundesrat (2017): Perspektiven im Milchmarkt, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3380 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 14. April 2015
- Buser, C. (2006): Wahrnehmung und Realisierung von Wertschöpfungspotenzialen der Schweizer Landwirtschaft mittels organisatorisch-prozessualer Innovationen. Ansätze zum Innovationsmanagement in der Schweizer Landwirtschaft. Shaker Verlag, Herzogenrath.
- Durgiai, B., Blättler, T., Haller, T. (2014): Unternehmerische Handlungsspielräume zur Kostenoptimierung in der Schweizer Landwirtschaft. Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL, Zollikofen.
- Flury, C., Sorg, L., Giuliani, G. (2014): Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. Flury&Giuliani GmbH, Zürich.
- Ghazoul, J., Gracia, C., Kushalappa, C.G. (2009): Landscape labelling: A concept for next-generation payment for ecosystem service schemes. *Forest Ecology and Management*, 258: 1889-1895.
- Gordon, L.J., Finlayson, C.M., Falkenmark, M. (2010): Managing water in agriculture for food production and other ecosystem services. *Agricultural Water Management*, 97: 512-519.
- Haines-Young R.H., Potschin M. 2010. The links between biodiversity, ecosystem services and human well-being. In: Raffaelli D., Frid C. (eds) *Ecosystem Ecology: A New Synthesis*. BES Ecological Reviews Series, CUP. Cambridge: Cambridge University Press, 110-139.
- Lehmann, B., Weber, M., Peter, S., Bösch, I., Mamardashvili, P. (2009): Auswirkungen eines allfälligen Freihandelsabkommens auf die Getreidebranche der Schweiz. ETH Zürich, Zürich.
- Mann, S., Wüstemann, H. (2005): Multifunktionalität als Erklärungsansatz. *Agrarwirtschaft*, 54: 329-330.
- OECD (2013): OECD Compendium of Agri-environmental Indicators. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015): Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015. OECD, Paris.
- OECD (2016): Producer and Consumer Support Estimates database. OECD, Paris.
- Rounsevell, M.D.A., Dawson, T.P., Harrison, P.A. 2010. A conceptual framework to assess the effects of environmental change on ecosystem services. *Biodiversity Conservation* 19:2823-2842.
- Steinfeld, H., Gerber, P., Wassenaar, T., Castel, V., Rosales, M., de Haan, C. (2006): livestock's long shadow. Food & Agriculture Organization of the UN, Rom.

- van Oudenhoven A.P.E., Petz K., Alkemade R., Hein L., de Groot R.S. (2012). Framework for systematic indicator selection to assess effects of land management on ecosystem services. *Ecological Indicators* 21: 110-122.
- van Tongeren, F. (2008). *Agricultural Policy Design and Implementation: A Synthesis*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 7.

12.3 Abbildungen

Abbildung 1: Nutzung der landwirtschaftlichen Nutzflächen (ohne Alpflächen) 2016.....	9
Abbildung 2: Vergleich Bruttowertschöpfung Landwirtschaft und Gesamtwirtschaft (1995 =100)	9
Abbildung 3: Bundesausgaben für Landwirtschaft und Ernährung.....	12
Abbildung 4: Gesamtstützung der Schweizer Landwirtschaft im OECD-Vergleich	18
Abbildung 5: Entwicklung der landwirtschaftlichen Stützung	20
Abbildung 6: Vergleich Konsumentenpreise Schweiz und Deutschland (4. Quartal 2016)	21
Abbildung 7: Entwicklung der Anzahl Betriebe und des sektoralen Arbeitseinkommens	22
Abbildung 8: Entwicklung des einzelbetrieblichen Einkommens	22
Abbildung 9: Anteil der Betriebe mit einem Arbeitsverdienst über dem Vergleichslohn	23
Abbildung 10: Entwicklung Kalorienproduktion und Selbstversorgungsgrad.....	25
Abbildung 11: Rückgang der Landwirtschaftsflächen von 1979/85 bis 2004/09	26
Abbildung 12: Veränderung der Umweltbelastung im internationalen Vergleich	26
Abbildung 13: Entwicklung beim Stickstoff und Phosphor, Bilanzen und Effizienzen	27
Abbildung 14: Entwicklung der Biodiversitätsförderflächen (BFF)	28
Abbildung 15: Entwicklung der Beteiligung RAUS und BTS	31
Abbildung 16: Anteil Produzentenpreis am Konsumentenfranken 2012-2016	34
Abbildung 17: Indexierte Produzentenpreise für landwirtschaftliche Produkte in Österreich	37
Abbildung 18: Entwicklung des landwirtschaftlichen Einkommens in Österreich vor und nach dem EU-Beitritt	38
Abbildung 19: Einfluss der Digitalisierung auf die Erreichung der SDG	45
Abbildung 20: Zusammenhänge zwischen Agrarpolitik und Wirtschaftskreislauf.....	48
Abbildung 21: Zwei-Komponenten-Konzept der zukünftigen Agrarpolitik.....	51
Abbildung 22: Perspektiven-Dreieck	60
Abbildung 23: Stossrichtung der Weiterentwicklung der Agrarpolitik im Bereich Markt	63
Abbildung 24: Produktivitätsunterschiede in der Landwirtschaft.....	68
Abbildung 25: Stossrichtung der Weiterentwicklung der Agrarpolitik im Bereich Betrieb	69
Abbildung 26: Regulierungszyklus für die Bereitstellung von Ökosystemleistungen.....	72
Abbildung 27: Stossrichtungen der Agrarpolitik im Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen	75
Abbildung 28: Konzept von den einfachen Vorschriften hin zu marktwirtschaftlichen Instrumenten....	78

12.4 Tabellen

Tabelle 1: Kantonale Kennzahlen der Landwirtschaft (2016, Quelle: BLW und BFS).....	11
Tabelle 2: Zahlungsrahmen und Massnahmen gemäss Budget 2017 (in Mio. CHF).....	13
Tabelle 3: Ausserhalb der drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen finanzierte Massnahmen im Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung (in Mio. CHF)	14
Tabelle 4: Ziele mit Horizont 2021 und Stand Zielerreichung	17
Tabelle 5: Übersicht über den Stand der Zielerreichung bei den Umweltzielen Landwirtschaft.....	28
Tabelle 6: Mehrkosten der Agrarpolitik 2014-2017	32
Tabelle 7: Synoptische Darstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der vier Agrarpolitiken.	42
Tabelle 8: Auswirkungen der Grenzöffnungsszenarien (10 Jahre nach der Marktöffnung).....	55

12.5 Boxen

Box 1: Abbau administrativer Aufwand, Vereinfachung Agrarpolitik.....	15
Box 2: Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft	18

Box 3: Ursachen für Einkommensunterschiede in der Schweizer Landwirtschaft.....	24
Box 4: Ausblick Umweltziele Landwirtschaft (UZL).....	30
Box 5: Anteil Produzentenpreis am Konsumentenfranken	34
Box 6: Internationaler Vergleich der Agrarpolitiken mit Fokus auf die Risikoabsicherung.....	41
Box 7: Strukturwandel in der Landwirtschaft.....	53
Box 8: Optimierung der Beziehung zwischen Staat und Landwirtschaft.....	60
Box 9: Innovation.....	61
Box 10: Kosten- und Produktivitätsunterschiede in der Landwirtschaft.....	68
Box 11: Standortangepasste Landwirtschaft.....	72
Box 12: Grundsätzliche Überlegungen zur Zielerreichung im Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen	78