



Vernehmlassung zur

Agrarpolitik 2014-2017 (AP 14-17)

Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014 bis 2017

Erläuternder Bericht

23. März 2011

Bezug:

BLW, Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern

E-Mail: schriftgutverwaltung@blw.admin.ch

Telefon: 031 322 59 38

Fax: 031 322 26 34

Bericht online

Internet: www.blw.admin.ch (Dossier "Agrarpolitik 2014-2017")

Übersicht

Ausgangslage

Verschiedene vom Parlament überwiesene Vorstösse beauftragen den Bundesrat, dem Parlament Vorschläge zur Anpassung des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) zu unterbreiten. Zudem muss er nach einer Übergangsphase in den Jahren 2012-2013 dem Parlament einen Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft (Zahlungsrahmen) in den Jahren 2014 bis 2017 vorlegen. Die Gesetzesrevision und der Zahlungsrahmenbeschluss bilden zusammen die Agrarpolitik 2014-2017 (AP 14-17).

Strategie und Stossrichtung

Die agrarpolitischen Massnahmen sollen der Schweizer Landwirtschaft ermöglichen, mit einer ökonomisch erfolgreichen, ökologisch optimalen und sozial verantwortungsbewussten Nahrungsmittelproduktion die Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten und die Erwartungen der Bevölkerung zu erfüllen. Um dies zu erreichen, hat der Bundesrat vier strategische Schwerpunkte definiert:

- 1. Sichere und wettbewerbsfähige Nahrungsmittelproduktion und -versorgung gewährleisten;*
- 2. Ressourcen effizient nutzen und nachhaltigen Konsum fördern;*
- 3. Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums stärken;*
- 4. Innovation und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft fördern.*

Wichtigste Änderungen im Bereich der Gesetzgebung

Mit der AP 14-17 werden die Massnahmen zur Umsetzung dieser Strategie für die Jahre 2014 bis 2017 festgelegt. Kernelement ist die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Massnahmen mit unspezifischer Zielausrichtung sollen durch zielgerichtete Instrumente ersetzt werden. Die heutigen tierbezogenen Beiträge sollen in Versorgungssicherheitsbeiträge und ein namhafter Teil des allgemeinen Flächenbeitrags in Anpassungsbeiträge umgelagert werden. In Bereichen mit Ziel-lücken soll der Mitteleinsatz sukzessive erhöht werden. In dem Ausmass wie der Mittelbedarf dafür steigt, sollen die Anpassungsbeiträge reduziert werden. Mit gleich bleibenden finanziellen Mitteln können so die agrarpolitischen Ziele in Zukunft besser erreicht werden als bisher.

Allgemeine Grundsätze

- Der Grundsatz, dass der Bund die Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen durch die Landwirtschaft mit Direktzahlungen fördert, soll im LwG verankert werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. b).*
- Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) hat den Bundesrat angefragt, ihren Umsetzungsvorschlag zur parlamentarischen Initiative Bourgeois „Ernährungssouveränität“ (08.457) vom 17. Januar 2011 in die Vorlage zur AP 14-17 zu integrieren und so in die Vernehmlassung zu*

schicken. Der Bundesrat hat dieser Anfrage zugestimmt und den Vorschlag der WAK-N unverändert und global in die Vorlage integriert. Der Vorschlag sieht vor, den Grundsatz der Ernährungssouveränität in Art. 2 Abs. 4 LwG zu verankern.

Produktion und Absatz

- Der Bund soll die Möglichkeit haben Massnahmen zu treffen, um die Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf eine gemeinsame Qualitätsstrategie unterstützen zu können. (Art. 2 Abs. 3, Art. 11, Art. 12 Abs. 2 und 3, Art. 14 Abs. 4 LwG).*
- Da im Jahr 2009 die Milchkontingentierung und die Milchbeihilfen ausgelaufen sind, können auch die entsprechenden Gesetzesbestimmungen aufgehoben werden (Art. 30-36b, Art. 40-42 und Art. 167 LwG)*
- Die auf die Periode 2008-2011 befristeten Regelungen über die Höhe der Zulagen für verkäste Milch und für die Fütterung ohne Silage sollen aufgehoben werden (Art. 38 Abs. 3 und Art. 39 Abs. 3 LwG).*
- Dem Bund soll die Möglichkeit eingeräumt werden, für Kulturen, die für die Versorgung der Bevölkerung wichtig sind, Beiträge auszurichten (Änderung von Art. 54 LwG, Aufhebung von Art. 55 und 56 LwG).*
- Weil den Faserpflanzen seit der Ausrichtung von Anbaubeiträgen der Durchbruch am Markt nicht gelungen ist, soll kein spezifischer Beitrag mehr ausgerichtet werden. Die technische Verwendungen pflanzlicher Erzeugnisse in Pilot- und Demonstrationsanlagen soll nicht weiter gefördert werden (Aufhebung von Art. 59 LwG).*
- Die bis 2011 befristeten Umstellungsbeiträge zur Anpassungen der Produktion von Früchten und Gemüse sowie im Rebbau werden aufgehoben (Aufhebung von Art. 58 Abs. 2 und 66 LwG).*
- Beiträge zur Entsorgung tierischer Nebenprodukte in ausserordentlichen Situationen sollen nicht nur in Zusammenhang mit BSE, sondern auch aufgrund anderer Tierseuchen ausgerichtet werden können (Art. 37 und Art. 62 TSG).*

Direktzahlungen

- Um einen klaren Bezug zwischen den angestrebten Zielen und den einzelnen Direktzahlungsinstrumenten zu schaffen, sollen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss Artikel 104 Absatz 1 und Absatz 3 der Bundesverfassung (BV) je mit einem spezifischen Instrument gefördert werden (Art. 70 LwG). Vorgeschlagen werden folgende Direktzahlungsinstrumente, die jeweils nach deren Hauptzielsetzung benannt sind:*
 - o Kulturlandschaftsbeiträge zur Offenhaltung der Kulturlandschaft (Art. 71 LwG);*
 - o Versorgungssicherheitsbeiträge zur Erhaltung der Produktionskapazitäten für den Fall von Versorgungsengpässen (Art. 72 LwG);*
 - o Biodiversitätsbeiträge zur Erhaltung und Förderung der Artenvielfalt (Art. 73 LwG);*

- *Landschaftsqualitätsbeiträge zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften (Art. 74 LwG);*
 - *Produktionssystembeiträge zur Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen (Art. 75 LwG);*
 - *Ressourceneffizienzbeiträge zur nachhaltigen Nutzung von Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft sowie zum effizienten Einsatz von Produktionsmitteln (Art. 76 LwG);*
 - *Anpassungsbeiträge zur Gewährleistungen einer sozialverträglichen Entwicklung der Landwirtschaft (Art. 77 LwG).*
- *Als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen sind weiterhin grundsätzlich der ökologische Leistungsnachweis und die Anforderungen an die landwirtschaftliche Ausbildung zu erfüllen. Soziale und strukturelle Eintretens- und Begrenzungskriterien stellen weiterhin sicher, dass die Direktzahlungen an bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe ausgerichtet werden. Aufgehoben werden sollen die Abstufung der Direktzahlungen nach Fläche und Tierzahl sowie die Begrenzung der Direktzahlungen je Standardarbeitskraft. Die Einkommens- und Vermögensgrenzen sollen auf die sozial motivierten Anpassungsbeiträge beschränkt werden (Art. 70a und Art. 77 Abs. 4 LwG). Auf Stufe Verordnung wird eine Anpassung der Faktoren für die Standardarbeitskräfte (SAK) an den technischen Fortschritt und eine Erhöhung des minimalen Arbeitsbedarfs in der Tal- und Hügelzone auf 0,4 SAK vorgeschlagen.*
- *Da neu im Sömmerungsgebiet neben dem Sömmerungsbeitrag auch Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge ausgerichtet werden, werden die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen in einem eigenen Artikel geregelt (Art. 70b).*
- *Die Massnahmen zugunsten des Kulturlandschutzes werden verstärkt. Der Grundsatz, dass für Flächen in rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen keine Direktzahlungen ausgerichtet werden, soll auf Gesetzesstufe verankert werden (Art. 70a Abs. 1 Bst. d LwG). Mittels Behördenbeschwerde soll das BLW die Möglichkeit erhalten, die korrekte Interessenabwägung bei der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen durch eine unabhängige Gerichtsinstanz überprüfen zu lassen (Art. 34 Abs. 3 RPG).*
- *Alle Hofdüngerverschiebungen werden neu mit einem zentralen Informationssystem erfasst (HODUFLU). Im Gegenzug soll der Vertragszwang bei Hofdüngerabgaben aufgehoben werden (Art. 14 Abs. 4 und 5 sowie Art. 14a GschG).*
- *Massnahmen, die Wildschäden durch Grossraubtiere an Nutztieren verhindern, sollen durch gezielte Anreize im Rahmen des Sömmerungsbeitrags gefördert werden (Art. 12 Abs. 5 JSG).*

Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen

- *Die Befristung der Umschulungsbeihilfen soll um vier Jahre bis Ende 2019 verlängert werden (Art. 86a Abs. 3 LwG).*
- *Das Verfahren zur Feststellung der Wettbewerbsneutralität soll den Kantonen zugewiesen und der Rechtsschutz bei der Gewährung von Beiträgen und Inves-*

tionskrediten vereinheitlicht werden (Art. 87 Abs. 2, Art. 89a, Art. 97 Abs. 1 und Abs. 7, Art. 108 Abs. 1^{bis} und Abs. 2 und Art. 166 Abs. 2 LwG).

- *Pachtlandarrondierungen und weitere Formen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstruktur sollen erleichtert werden (Art. 20 LPG).*

Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht

- *Die Bewilligungspflicht für die Gewinnung und den Vertrieb von Sperma und Embryonen von Nutztieren wurde 2007 aufgehoben. Der entsprechende Gesetzesartikel ist deshalb nicht mehr notwendig (Aufhebung Art. 145 LwG).*

Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen

- *Den Behörden sind zusätzliche Kompetenzen einzuräumen, sodass sie angemessene Massnahmen ergreifen können, namentlich um gefährliche Produkte zu neutralisieren oder zurückzurufen (Art. 169 Abs. 3 LwG).*
- *Die Strafbestimmung im Zusammenhang mit Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben wird angepasst, damit sie mit den übrigen Strafbestimmungen in Sachen geistiges Eigentum konform sind (Art. 172 Abs. 2 LwG). Bei den Übertretungen wird die Liste um die Zuwiderhandlung im Zusammenhang mit der Verwendung des gemeinsamen Erscheinungsbildes gemäss Artikel 12 LwG und der Verwendung der öffentlichen Zeichen nach Artikel 14 Absatz 4 LwG ergänzt (Art. 173 Abs. 1 LwG).*

Schlussbestimmungen

- *Der Vollzug der Direktzahlungen soll in Zukunft auf einem geographischen Informationssystem (GIS) basieren (Art. 178 Abs. 5 LwG).*
- *Verstärkung der Auskunftspflicht und gesetzliche Verankerung des Prinzips der gegenseitigen Unterstützung zwischen dem BLW und den übrigen Schweizer Behörden (Art. 183 und Art. 184 LwG).*
- *Schaffung einer Rechtsgrundlage, damit die Kantone im Rahmen von ASA 2011 die Direktzahlungen unter Verwendung eines zentralen Services berechnen können (Art. 185 Abs. 5 LwG).*
- *Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Regelung der Rechte auf Immaterialgütern im Bereich der landwirtschaftlichen Forschung (Art. 186a LwG).*
- *Verschiedene Übergangsbestimmungen sollen aufgrund des Ablaufes ihrer Frist oder der Aufhebung gewisser Gesetze bzw. Gesetzesbestimmungen aufgehoben werden (Art. 187 Abs. 2-9 und 11-13, Art. 187a, Art. 187b Abs. 1-4 und 6-7, Art 187c Abs. 2 LwG).*

Zahlungsrahmen für 2014-2017

Auch in der nächsten Vierjahresperiode sollen für die Finanzierung der agrarpolitischen Massnahmen drei Zahlungsrahmen massgebend sein. Dabei ist die Entwicklung der Finanzmittel in den drei Massnahmenbereichen auf die Strategie und die Massnahmen der AP 14-17 auszurichten. Der Bundesrat sieht vor, in den Jahren 2014-2017 die Mittel für die drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen grundsätzlich auf dem Niveau der Vorjahre weiterzuführen. Unter Berücksichtigung der finanzpolitischen Vorgaben ergeben sich damit für die Periode 2014-2017 folgende Zahlungsrahmen:

(in Mio. CHF)	2014	2015	2016	2017	Total
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	189	189	190	190	758
Produktion und Absatz	412	412	412	412	1 648
Direktzahlungen	2 816	2 816	2 816	2 816	11 264
Total	3 417	3 417	3 418	3 418	13 670

Sollten internationale Abkommen im Agrarbereich in Kraft treten und sich im Zeitraum 2014 bis 2017 auf den Inlandmarkt auswirken, bräuchte es zusätzliche finanzielle Mittel zur Finanzierung von Begleitmassnahmen. Der Bundesrat beabsichtigt solche Begleitmassnahmen und deren Finanzierung zusammen mit der Ratifizierung eines entsprechenden Abkommens dem Parlament vorzulegen.

Auswirkungen

Mit der AP 14-17 werden die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die finanzielle Unterstützung der Landwirtschaft durch den Bund relativ stabil bleiben. Gemäss Modellberechnungen wird das Sektoreinkommen zwischen 2013 und 2017 konstant bleiben. Würden die heutigen Instrumente unverändert weitergeführt, käme das Sektoreinkommen rund hundert Millionen Franken tiefer zu liegen. Da sich die Strukturen weiter entwickeln und die Arbeitsproduktivität zunehmen wird, werden mit der AP 14-17 die einzelbetrieblichen Einkommen im Mittel voraussichtlich um 13 Prozent steigen. Die Kaufkraft der Bauernfamilien verbessert sich dadurch. Die Modellrechnungen zeigen, dass die Nahrungsmittelproduktion kalorienmässig zunimmt. Dies ist insbesondere auf eine höhere Milch- und Getreideproduktion zurückzuführen. Damit sinkt auch die Abhängigkeit von importierten Kraftfuttermitteln. Positive Auswirkungen werden zudem bei der Wettbewerbsfähigkeit und im ökologischen Bereich (Biodiversität, Stickstoff-, Phosphor- und Ressourceneffizienz) erwartet. Zudem leistet die AP 14-17 auch einen Beitrag zur Reduktion des Kulturlandverlusts und führt zu einer Aufwertung der Landschaftsqualität.

Fahrplan

Das Vernehmlassungsverfahren dauert von Ende März bis Ende Juni 2011. Nach Auswertung der Vernehmlassung soll im 4. Quartal 2011 die Botschaft zur AP 14-17 durch den Bundesrat zuhanden des Parlamentes verabschiedet werden. Unter der Voraussetzung, dass die parlamentarischen Beratungen bis spätestens im Frühling

2013 abgeschlossen werden, können die Gesetzesänderung gleichzeitig mit dem neuen Zahlungsrahmen auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge der Vorlage	1
1.1 Ausgangslage	1
1.1.1 Innenpolitik	2
1.1.1.1 Parlamentarische Vorstösse	2
1.1.1.2 Andere Politikbereiche mit Einfluss auf die Landwirtschaft	5
1.1.1.2.1 Biodiversitätsstrategie	5
1.1.1.2.2 Stofflicher Umweltschutz	5
1.1.1.2.3 Raumplanung	6
1.1.1.2.4 Energie und Klima	8
1.1.1.2.5 Regionalpolitik	9
1.1.1.2.6 Waldpolitik	10
1.1.1.2.7 Lebensmittelrecht	10
1.1.2 Aussenwirtschaftspolitik	11
1.1.3 Schlussfolgerungen	14
1.2 Bisherige Entwicklung der Agrarpolitik	15
1.2.1 Bisherige agrarpolitische Etappen	15
1.2.2 Ergebnisse	16
1.2.2.1 Nachhaltigkeit	16
1.2.2.1.1 Ökonomie	17
1.2.2.1.2 Ökologie	19
1.2.2.1.3 Soziales	21
1.2.2.1.4 Zusammenfassung	22
1.2.2.2 Gemeinwirtschaftliche Leistungen	23
1.2.2.2.1 Versorgungssicherheit	24
1.2.2.2.2 Natürliche Lebensgrundlagen	26
1.2.2.2.3 Kulturlandschaft	29
1.2.2.2.4 Dezentrale Besiedlung	30
1.2.2.2.5 Tierwohl	31
1.2.2.2.6 Zusammenfassung	32
1.2.2.3 Internationale Agrarmärkte	33
1.2.2.3.1 Entwicklung der Preise auf den internationalen Märkten	33
1.2.2.3.2 Volatilität	35
1.2.2.4 Wettbewerbsfähigkeit	36
1.2.2.4.1 Strukturen	36
1.2.2.4.2 Leistungsfähigkeit der Betriebe	40
1.2.2.4.3 Preise	45
1.2.2.5 Situation der Landwirtschaft	48
1.2.2.5.1 Wirtschaftliche Lage	48
1.2.2.5.2 Situation und Rolle der Frauen in der Landwirtschaft	54
1.2.2.6 Futtermittelbilanz	55
1.2.2.7 Vorschriften und Auflagen	57
1.2.2.8 Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung	61
1.3 Künftige Rahmenbedingungen	63

1.3.1	Bevölkerungsentwicklung	64
1.3.2	Wirtschaftswachstum	64
1.3.3	Klimawandel und Naturkatastrophen	65
1.3.4	Rohstoff- und Ressourcenverfügbarkeit	66
1.3.5	Technischer Fortschritt	68
1.3.6	Internationale Agrarmärkte	69
1.3.7	Ernährungssituation	72
1.3.8	Internationale Handelsabkommen	73
1.3.8.1	Welthandelsorganisation (WTO)	73
1.3.8.2	Europäische Union	74
1.3.8.3	Drittländer	76
1.3.9	Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU	76
1.4	Herausforderungen	78
1.4.1	Versorgungssicherheit	78
1.4.2	Wettbewerbsfähigkeit	78
1.4.3	Ressourceneffizienz	79
1.4.4	Ländlicher Raum	80
1.4.5	Unternehmertum	81
1.4.6	Nachhaltiger Konsum	81
1.5	Langfristige strategische Ausrichtung	83
1.5.1	Diskussion mit den interessierten Kreisen	83
1.5.2	Vision – Erfolg mit Nachhaltigkeit	83
1.5.3	Doppelstrategie mit vier inhaltlichen Schwerpunkten	84
1.6	Ziele im Zeithorizont 2014-2017	86
1.7	Schwerpunkte der Agrarpolitik 2014-2017	89
1.8	Stellungnahme der Beratenden Kommission Landwirtschaft	92
1.9	AP 14-17 und aussenhandelspolitische Projekte; mögliche Begleitmassnahmen	94
2	Landwirtschaftsgesetz	96
2.1	Allgemeine Grundsätze (1. Titel LwG)	96
2.1.1	Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen	96
2.1.2	Qualitätsstrategie	97
2.1.3	Ernährungssouveränität	98
2.2	Produktion und Absatz (2. Titel LwG)	102
2.2.1	Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	103
2.2.1.1	Qualitätsstrategie	103
2.2.1.1.1	Ausgangslage	103
2.2.1.1.2	Konzept	104
2.2.1.2	Risikomanagement	110
2.2.1.2.1	Ausgangslage	110
2.2.1.2.2	Konzept	112
2.2.1.3	Nachhaltiger Konsum	113
2.2.2	Milch- und Viehwirtschaft	115
2.2.2.1	Ausgangslage	115
2.2.2.2	Konzept	125
2.2.3	Pflanzenbau	129

2.2.3.1	Ausgangslage	129
2.2.3.2	Konzept	134
2.3	Direktzahlungen (3. Titel LwG)	137
2.3.1	Ausgangslage	137
2.3.1.1	Heutiges Direktzahlungssystem	137
2.3.1.2	Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems	139
2.3.1.3	Beurteilung des heutigen Direktzahlungssystems	140
2.3.2	Konzept	143
2.3.2.1	Eintretens- und Begrenzungskriterien	146
2.3.2.2	Beitragsberechtigte Flächen	149
2.3.2.3	Ökologischer Leistungsnachweis	153
2.3.2.4	Kulturlandschaftsbeiträge	157
2.3.2.5	Versorgungssicherheitsbeiträge	160
2.3.2.6	Biodiversitätsbeiträge	163
2.3.2.7	Landschaftsqualitätsbeiträge	166
2.3.2.8	Produktionssystembeiträge	171
2.3.2.9	Ressourceneffizienzbeiträge	174
2.3.2.10	Anpassungsbeiträge	176
2.3.2.11	Dezentrale Besiedlung	178
2.3.2.12	Quantitativer Bodenschutz	179
2.4	Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)	180
2.4.1	Ausgangslage	180
2.4.2	Konzept	181
2.5	Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)	182
2.5.1	Ausgangslage	182
2.5.2	Konzept	183
2.6	Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (6. Titel LwG)	187
2.6.1	Ausgangslage	187
2.6.2	Konzept	188
2.7	Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen (8. Titel LwG)	189
2.7.1	Ausgangslage	189
2.7.2	Konzept	189
2.8	Schlussbestimmungen (9. Titel LwG)	190
2.8.1	Ausgangslage	190
2.8.2	Konzept	190
2.9	Erläuterungen zum Gesetzestext	191
2.10	Legislaturplanung	218
2.11	Verhältnis zum internationalen Recht	218
2.11.1	Verpflichtungen bei der WTO betreffend die Ausgestaltung der Direktzahlungen	218
2.11.2	Vergleich mit der Weiterentwicklung in der EU	222
2.12	Verfassungsmässigkeit	223
3	Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2014-2017	224

3.1	Ausgangslage	224
3.2	Erfahrungen mit den bisherigen Zahlungsrahmen	228
3.3	Rahmenbedingungen zur Festlegung der Zahlungsrahmen	230
3.3.1	Finanzpolitische Vorgaben	230
3.3.2	Berücksichtigung der Wirtschaftslage	231
3.4	Mittelbedarf für die Zeitspanne 2014-2017	232
3.5	Ausgestaltung der Zahlungsrahmen	234
3.5.1	Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	235
3.5.2	Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz	237
3.5.3	Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen	239
3.6	Legislaturplanung	249
3.7	Verhältnis zum internationalen Recht	249
3.8	Verfassungsmässigkeit	250
4	Auswirkungen	251
4.1	Bund	251
4.1.1	Personal	251
4.1.2	Finanzen	252
4.1.3	Informatik	252
4.2	Kantone (Personell, Finanziell, Informatik)	252
4.3	Regulierungsfolgenabschätzung	256
4.3.1	Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	256
4.3.2	Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	257
4.3.2.1	Landwirtinnen und Landwirte	257
4.3.2.2	Vor- und nachgelagerte Stufen	259
4.3.2.3	Konsumentinnen und Konsumenten	260
4.3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	261
4.3.3.1	Ländlicher Raum	261
4.3.3.2	Wettbewerb und Arbeitsplätze	261
4.3.3.3	Standortattraktivität	262
4.3.4	Alternative Regelungen	262
4.3.5	Zweckmässigkeit im Vollzug	263
4.4	Sektorale Auswirkungen	265
4.5	Nachhaltigkeitsbeurteilung der AP 14-17	268
4.5.1	Methodik und Indikatoren	268
4.5.2	Ökonomie	269
4.5.3	Ökologie	270
4.5.4	Soziales	272
4.5.5	Zusätzliche IDANE-Indikatoren	273
4.5.6	Bilanz	274
	Abkürzungsverzeichnis	276
	Landwirtschaftsgesetz (Entwurf)	281
	Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2014-2017 (Entwurf)	297

1 Grundzüge der Vorlage

Die Agrarpolitik 2014-2017 (AP 14-17) ist eine weitere wichtige Etappe in der Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Sie enthält einerseits Vorschläge zur Anpassung der agrarpolitischen Instrumente (Ziff. 2) und andererseits einen Entwurf für den Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2014 bis 2017 (Ziff. 3). Ziel ist es die Effizienz der agrarpolitischen Instrumente signifikant zu verbessern und so mit stabilen finanziellen Mitteln die agrarpolitischen Ziele besser zu erreichen als bisher.

In diesem Kapitel werden einleitend die wichtigsten innen- und aussenpolitischen Aufträge und Einflussfaktoren beschrieben (Ziff. 1.1) und die Ergebnisse der bisherigen Agrarpolitik bilanziert (Ziff. 1.2). Anschliessend werden die zukünftigen Rahmenbedingungen dargestellt (Ziff. 1.3) und abgeleitet, welche Herausforderungen sich daraus für die Land- und Ernährungswirtschaft ergeben (Ziff. 1.4). In Ziffer 1.5 wird aufgezeigt, mit welcher langfristigen Strategie die Herausforderungen der Zukunft bewältigt werden sollen. In einem nächsten Schritt werden konkrete Ziele für den Zeithorizont bis 2017 definiert (Ziff. 1.6) und wird aufgezeigt, wie diese Ziele erreicht werden sollen (Ziff. 1.7). Schliesslich wird die Stellungnahme der Beratenden Kommission (Ziff. 1.8) und das Verhältnis der AP 14-17 zu den aussenhandelspolitischen Projekten dargestellt (Ziff. 1.9).

1.1 Ausgangslage

Nach Artikel 6 Landwirtschaftsgesetz (LwG) sind die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft gestützt auf eine Botschaft des Bundesrats mit einfachem Bundesbeschluss jeweils für höchstens vier Jahre mit den entsprechenden Zahlungsrahmen zu bewilligen. Künftig sollen bedeutende mehrjährige Finanzvorlagen und die Legislaturplanung in engem Bezug erarbeitet werden. Diese Neuregelung betrifft auch die Landwirtschaft, weshalb für die Jahre 2012 und 2013 eine Übergangslösung in Form von zweijährigen Zahlungsrahmen nötig wurde. Der Bundesrat hat am 30. Juni 2010 eine entsprechende Botschaft verabschiedet¹. Die nächste ordentliche Vierjahresperiode umfasst die Jahre 2014 bis 2017. Deshalb ist der Entwurf für einen Bundesbeschluss zu den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Jahre 2014 bis 2017 ein wichtiger Bestandteil der vorliegenden Vernehmlassungsunterlage.

Neben den finanziellen Mitteln für den Zeitraum 2014 bis 2017 werden auch instrumentelle Änderungen vorgeschlagen. Damit wird parlamentarischen Vorstössen und den Entwicklungen in anderen landwirtschaftsnahen Politikbereichen Rechnung getragen. Ausserdem ist dem Stand der aussenpolitischen Dossiers in geeigneter Weise Rechnung zu tragen.

¹ BBl 2010 5097

1.1.1 Innenpolitik

1.1.1.1 Parlamentarische Vorstösse

Versorgungssicherheit und Ernährungssouveränität

Zwei parlamentarische Vorstösse verlangen, die Eigenständigkeit der Nahrungsmittelproduktion in der Schweiz zu stärken. Die von den Räten überwiesene Motion von Siebenthal² beauftragt den Bundesrat, im Rahmen der nächsten Reformetappe Massnahmen vorzuschlagen, um einen Selbstversorgungsgrad von mindestens 60 Prozent zu sichern. Die parlamentarische Initiative Bourgeois³ bezweckt, den Begriff Ernährungssouveränität in das LwG aufzunehmen. Der Initiative wurde von beiden Räten Folge gegeben. Am 2. November 2010 und am 17. Januar 2011 hat die WAK-N über die Umsetzung der parlamentarischen Initiative beraten und einen Vorschlag verabschiedet. Grundlage für die Diskussion und den Vorschlag war ein Bericht vom 21. Oktober 2010, den die WAK-N beim Bundesamt für Landwirtschaft in Auftrag gegeben hatte. Die Kommission schlägt vor, die parlamentarische Initiative mit einer Ergänzung von Artikel 2 LwG umzusetzen. Dabei steht dem Vorschlag der Mehrheit ein Minderheitsantrag gegenüber.

Aufgrund der inhaltlichen und zeitlichen Nähe zur AP 14-17 erachtete es die WAK-N nicht als sinnvoll, diese Gesetzesänderung als separaten Erlassentwurf sowie zeitlich versetzt in die Vernehmlassung zu geben. Sie hat deshalb den Bundesrat angefragt, die vorgeschlagene Gesetzesänderung sowie den dazugehörigen Bericht in die Vorlage zur AP 14-17 zu integrieren. Der Bundesrat hat dieser Anfrage zugestimmt. Die Vorschläge der WAK-N mit den dazugehörigen Ausführungen sind in Ziffer 2.1.3 zu finden.

Qualitätsstrategie

Mit der Motion Bourgeois⁴ wurde der Bundesrat beauftragt, in Zusammenarbeit mit den massgebenden Verbänden der Land- und Ernährungswirtschaft eine Qualitätsstrategie für Schweizer Lebensmittel zu erarbeiten. Dadurch soll eine optimale Wertschöpfung entlang der ganzen Lebensmittelkette sichergestellt werden. Im November 2009 hat das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) den Prozess zur Erarbeitung einer umfassenden Qualitätsstrategie lanciert. Im Rahmen von zwei Werkstätten haben die Akteure der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft die Qualitätsstrategie diskutiert. Sie enthält im Wesentlichen die drei Bereiche Qualitätsführerschaft, Marktoffensive und Qualitätspartnerschaft. Sie wird nun von Vertretern landwirtschaftlicher Produzentenorganisationen, Verarbeitern, des Detailhandels, der Gastronomie, des Tourismus und der Konsumentenorganisationen weiterentwickelt, konkretisiert und umgesetzt (vgl. Ziff. 2.2.1.1).

Einfuhr und Deklaration von nachhaltig erzeugten Produkten

Fünf Kantone haben je eine Initiative eingereicht, in der sie ein Einfuhrverbot von Lebensmitteln aus sozial und/oder ökologisch unhaltbaren Produktionsbedingungen

² 08.3194 Mo von Siebenthal, Sicherung der Selbstversorgung unserer Bevölkerung über die Agrarpolitik 2015, 20. März 2008.

³ 08.457 Pa. Iv. Bourgeois, Ernährungssouveränität, 29. September 2008.

⁴ 09.3612 Mo Bourgeois, Qualitätsstrategie in der Schweizer Landwirtschaft, 11. Juni 2009.

fordern. Angesichts der geltenden Regeln im internationalen Handelsrecht – insbesondere das Prinzip der Nichtdiskriminierung – ist ein Importverbot kaum zu rechtfertigen. Unsere Abkommen bei der Welthandelsorganisation und mit der Europäischen Union (EU) machen ein Verbot, das auf nicht eingehaltenen sozialen oder ökologischen Normen beruht, undenkbar, da keine allgemeinen, weltweit anerkannten Kriterien bestehen und ihre allfällige Umsetzung und/oder Überprüfung problematisch wäre. Der Schweiz sind die Hände gebunden, wenn es darum geht, die Umsetzung und Überprüfung jenseits der Landesgrenzen direkt zu stärken. Die einzige Handlungsmöglichkeit bietet die Teilnahme an internationalen Foren, die es sich zum Ziel gemacht haben, Kontrollen zu regeln und harmonisierte Kontrollsysteme und Normen einzurichten. So ist die Schweiz denn auch in den laufenden Prozess bei der Internationalen Arbeitsorganisation involviert, um internationale Arbeitsnormen – auch für die Landwirtschaft – zu erarbeiten.

Der Ständerat gab diesen Initiativen am 17. Juni 2010 keine Folge. Auch die WAK des Nationalrates empfahl, ihnen keine Folge zu geben. Am 28. Juni 2010 forderte die WAK-N den Bundesrat jedoch in einem Postulat auf:

«[...] Möglichkeiten zur Verbesserung der Konsumenteninformation über Labels zu prüfen, mit dem Ziel, den Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung besser gerecht zu werden. Er trägt dabei der Entwicklung der staatlichen Labels in der EU Rechnung⁵».

Der Bundesrat beantragte die Annahme dieses Postulates, das bei Annahme durch das Parlament im Rahmen der Erarbeitung der AP 14-17 behandelt würde. Am 13. Dezember 2010 hat der Nationalrat das Postulat überwiesen.

Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Agrarpolitik 2011 (AP 2011) wurde der Bundesrat beauftragt, bis spätestens im Jahre 2009 einen Bericht über die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems vorzulegen, die der Landwirtschaft einen stabilen Rahmen zur Verfügung stellt, der es ihr erlaubt, den Verfassungsauftrag weiterhin zu erfüllen. Der Bericht sollte eine Beurteilung ermöglichen, ob im Rahmen der nächsten Reformetappe das Direktzahlungssystem anzupassen sei. In Erfüllung der Motion WAK-S⁶ hat der Bundesrat am 6. Mai 2009 den Bericht «Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems» verabschiedet. Die zuständige Kommission des Ständerates (WAK-S) hat den Bericht diskutiert und die Motion «Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Konkretisierung des Konzepts»⁷ eingereicht. Diese beauftragt den Bundesrat, das im Bericht vorgeschlagene Direktzahlungskonzept zu konkretisieren und dem Parlament bis Ende 2011 eine Botschaft zur Änderung des Direktzahlungssystems zu unterbreiten. Die Motion wurde von beiden Räten überwiesen.

⁵ 10.3627 Po der Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR, Nachhaltige Entwicklung. Verbesserung der Konsumenteninformation durch Labels, 10. Juni 2010.

⁶ 06.3635 Mo Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR, Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, 10. November 2006.

⁷ 09.3973 Mo Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR, Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Konkretisierung des Konzepts, 16. Oktober 2009.

Gleichzeitig wurde das Postulat der WAK-S⁸ zur ausgeglichenen Düngerbilanz im Zusammenhang mit Abnahmeverträgen für Hofdünger und Hofdüngertransporten überwiesen. Der Bundesrat empfiehlt⁹, eine verbindliche Rechtsgrundlage zum schweizweiten Einsatz einer Internetanwendung zur Verwaltung der Hofdüngerflüsse und die Überprüfung der Methodik Suisse-Bilanz.

Ressourcenknappheit und Klimawandel

Am 19. August 2009 hat der Bundesrat in seinem Bericht in Beantwortung des Postulats Stadler¹⁰ («Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit») festgehalten, dass das vorhandene Instrumentarium zur Sicherstellung der Versorgung der Schweiz grundsätzlich gut ausgebaut ist. Es muss allerdings weiterentwickelt werden, weil Knappheitserscheinungen angesichts des erwarteten weltweiten Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums tendenziell zunehmen werden. Dazu sollen bei der Nutzung von Ressourcen und Rohstoffen im Inland weitere Schritte unternommen werden, um die Effizienz und die Nachhaltigkeit bei Produktion und Konsum zu steigern. Ansatzpunkte auf internationaler Ebene sind die Thematisierung von Exportzöllen und Nachhaltigkeitsaspekten in der WTO sowie die Stärkung der Ressourcengouvernanz und die Weiterführung der Energieaussenpolitik.

In seiner Antwort auf das Postulat Graf¹¹ hat der Bundesrat in Aussicht gestellt, das agrarpolitische Instrumentarium vor dem Hintergrund der erwarteten Klimaänderung zu überprüfen. Es soll aufgezeigt werden, wie die Treibhausgasintensität der landwirtschaftlichen Produktion vermindert werden kann und wie sich die Landwirtschaft an die sich verändernden klimatischen Rahmenbedingungen anpassen soll. Die Ergebnisse fliessen in die Klimastrategie Landwirtschaft ein, die das BLW zusammen mit verschiedenen Partnern entwickelt. Sie soll die Grundlage bilden für die weitere Konkretisierung des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in der Landwirtschaft. Bezüglich Anpassung soll sie mit der von der Motion Cathomas¹² geforderten nationalen Klimaanpassungsstrategie, welche bis Ende 2011 vorliegen soll, abgestimmt sein.

Wirksamkeit, Effizienz und Relevanz landwirtschaftlicher Vorschriften

Das Postulat „Abbau unnötiger Bürokratie in der Landwirtschaft“¹³ der Fraktion CVP/EVP/glp beauftragt den Bundesrat, die Wirksamkeit, Effizienz und Relevanz der verschiedenen für die Landwirtschaft geltenden Vorschriften (z. B. in den Bereichen Tier- und Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz, Raumplanung) zu überprüfen. In seiner Antwort weist der Bundesrat darauf hin, dass diese Überprüfung

⁸ 06.3637 Po Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR, Ausgegliche Düngerbilanz im Zusammenhang mit Abnahmeverträgen für Hofdünger und Hofdüngertransporten, 10. November 2006.

⁹ Bericht vom 24. Juni 2009.

¹⁰ 08.3270 Po Stadler, Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit, 29. Juni 2008.

¹¹ 09.3462 Po Graf, Landwirtschaft und Klimawandel. Auswirkungen und Massnahmen, 30. April 2009.

¹² 10.3224 Mo Cathomas, Den Auswirkungen des Klimawandels rechtzeitig begegnen, 19. März 2010.

¹³ 10.3156 Po Fraktion CVP/EVP/glp, Abbau unnötiger Bürokratie in der Landwirtschaft, 17. März 2010.

integraler Bestandteil der Evaluationen im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik ist.

1.1.1.2 Andere Politikbereiche mit Einfluss auf die Landwirtschaft

1.1.1.2.1 Biodiversitätsstrategie

Im September 2008 hat das Parlament die Ausarbeitung einer Strategie zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität in das Legislaturprogramm 2007-2011¹⁴ aufgenommen. Damit kommt die Schweiz ihrer am Weltgipfel von Rio 1992 eingegangenen Verpflichtung nach. Die Ausarbeitung der Biodiversitätsstrategie Schweiz erfolgt federführend im Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Der Bundesrat legte am 1. Juli 2009 folgendes langfristiges Ziel fest: Die Biodiversität ist reichhaltig und gegenüber Veränderungen reaktionsfähig (resilient). Die Biodiversität und ihre Ökosystemleistungen sind langfristig zu erhalten. Als Voraussetzungen für dieses Ziel hielt der Bundesrat zudem vier Eckpfeiler für die Erarbeitung der Strategie fest. Diese beinhalten:

- Biodiversitätsvorrangflächen sollen ausgewiesen, vernetzt und verbindlich gesichert werden.
- Die Ressourcennutzung soll nachhaltig erfolgen.
- Die Biodiversität soll von der Gesellschaft als zentrale Lebensgrundlage verstanden und die Ökosystemleistungen volkswirtschaftlich gefördert und verstärkt berücksichtigt werden.
- Die Schweiz soll ihre Verantwortung für die globale Biodiversität stärker wahrnehmen.

Die Agrarpolitik verfügt bereits über wirksame Instrumente zur Förderung der Biodiversität im landwirtschaftlich genutzten Raum. Mit dem weiterentwickelten Direktzahlungssystem werden die Massnahmen für Bereiche mit Ziellücken ergänzt oder verstärkt.

1.1.1.2.2 Stofflicher Umweltschutz

2005 wurde das Zulassungs- und Bewilligungsverfahren für Pflanzenschutzmittel (PSM) an das EG-Recht angepasst. Datenanforderungen und Beurteilungsmethoden wurden mit der EU harmonisiert, und die EG-Entscheidungen bezüglich der Positivliste für Wirkstoffe wie auch die Bestimmungen zu Anwendungseinschränkungen und Auflagen werden bei den Entscheiden der Schweizer Behörden ebenfalls berücksichtigt. Seit 2005 wurden so 101 alte Wirkstoffe, d. h. ein Viertel der in Verkehr befindlichen Wirkstoffe, vom Markt genommen. Im Rahmen eines Überarbeitungsprogramms werden schon lange zugelassene Pflanzenschutzmittel aufgrund

¹⁴ 10.3548 Ip Fluri, Bilanz der Biodiversitätsziele 2010 und Biodiversitätsstrategie, 18. Juni 2010.

neuer Erkenntnisse und Beurteilungsmethoden neu beurteilt und wenn nötig Bewilligungen mit neuen Bestimmungen wie Anwendungsbeschränkungen und Abstandsauflagen verknüpft. Ein Schwerpunkt in diesem Überarbeitungsprogramm ist der Gewässerschutz. Das Überarbeitungsprogramm bei der Zulassung von PSM wird zu einer Reduktion der zugelassenen Mittel und bei einigen zugelassenen Mitteln zu verschärften Auflagen zum Schutz der Gewässer führen. Dadurch wird sich der Eintrag von PSM in Grund- und Oberflächengewässer reduzieren.

Die Motion der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-N)¹⁵ verlangt ein Konzept, um die Luftreinhalteziele zu erreichen und die Grenzwerte zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt bei allen Luftschadstoffen einzuhalten. Dabei ist zu prüfen, ob Änderungen der Zielvorgaben aus umwelt- und gesundheitspolitischen Gründen erforderlich sind. Das Konzept soll die bisher getroffenen lufthygienischen Massnahmen im Hinblick auf ihre Zieleffizienz evaluieren und die zu ergreifenden Massnahmen insbesondere auf die Schadstoffe Stickoxide, flüchtige organische Verbindungen, Feinstaub und Ammoniak aufzeigen und bewerten. Der Bericht ist in Erarbeitung.

Gegenwärtig werden im Auftrag des Bundesrates die vorhandenen Vollzugshilfen im Bereich baulicher und stofflicher Umweltschutz in der Landwirtschaft aktualisiert und eine umfassende, modular aufgebaut Vollzugshilfe erstellt. Der Bundesrat verlangte im Bericht über die Reduktion der Umweltrisiken von Düngern und Pflanzenschutzmitteln die Verbesserung des Vollzugs des bestehenden Umweltrechts anstelle der Einführung von Lenkungsabgaben. Mit dem Modul „Baulicher Umweltschutz“ wurde im Januar 2011 das erste von fünf Modulen publiziert. Die neue Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft wird den Vollzug des Umweltrechts in den Kantonen vereinheitlichen. Dadurch wird sich die Frage akzentuieren, in welchen Bereichen der Ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) diesen Vollzug lediglich unterstützen bzw. über das Umweltrecht hinausgehen soll.

1.1.1.2.3 Raumplanung

Die Zersiedelung und Zerstörung von Kulturland sind ungelöste Probleme der schweizerischen Raumplanung. Die Eidgenössische Initiative „Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)“ nimmt sich dieser Problematik an. Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass sich die Ziele des Volksbegehrens erreichen lassen, ohne dass dafür die Verfassung geändert werden müsste. Als nicht zielführend erachtet er insbesondere die Übergangsbestimmung der Landschaftsinitiative. Diese sieht vor, die Gesamtfläche der Bauzonen während 20 Jahren ab der allfälligen Annahme an der Urne nicht mehr zu vergrössern. Dieses generelle Moratorium für neue Bauzonen würde den regional unterschiedlichen Verhältnissen jedoch nicht gerecht. Es würde tendenziell jene Kantone belohnen, die bereits heute über zu grosse Bauzonen verfügen und jene bestrafen, die in der Vergangenheit sorgfältig und bedarfsgerecht geplant haben.

¹⁵ 00.3184 Mo UREK-N, Konzept betreffend Lufthygienische Massnahmen des Bundes, 17. April 2000.

Der Bundesrat hat deshalb als indirekten Gegenentwurf zur Landschaftsinitiative eine Teilrevision des Raumplanungsgesetzes verabschiedet. In einer ersten Revisionsetappe, welche sich grundsätzlich mit der Steuerung der Siedlungsentwicklung auseinandersetzt, soll neben der häuslicher Bodennutzung neu auch die Trennung von Baugebiet und Nicht-Baugebiet als Ziel im Gesetz festgeschrieben, das Kulturland besser geschützt und ein weiteres Hinauswachsen der Siedlungen auf die grüne Wiese vermieden werden:

- Die Planung hat sich künftig konsequenter auf die Schaffung kompakter Siedlungen und die bessere Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen innerhalb der bestehenden Bauzonen auszurichten.
- Die Richtpläne sollen neu zwingend Aussagen zur Grösse und zur räumlichen Verteilung der Siedlungsflächen enthalten.
- Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt werden künftig nur noch bewilligt, wenn sie im kantonalen Richtplan ausdrücklich vorgesehen sind. Dazu gehören Entwicklungsschwerpunkte wie kantonale Arbeitsplatzgebiete und verkehrsintensive Einrichtungen wie Einkaufszentren, Fachmärkte oder Freizeiteinrichtungen ab einer gewissen Grösse. Auf diese Weise können die Standorte solcher Vorhaben sowohl innerkantonale als auch über die Kantons Grenzen hinweg räumlich optimal abgestimmt werden.
- Die Anpassung der Richtpläne an die neuen bundesrechtlichen Vorgaben soll innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des neuen Rechts erfolgen.
- Bis zur bundesrätlichen Genehmigung der angepassten Richtpläne werden neue Einzonungen nur noch zulässig sein, wenn gleich viel Land wieder ausgezont wird.
- Ist die Richtplananpassung vom Bundesrat genehmigt, so sind Neueinzonungen auch ohne Kompensation wieder zulässig, sofern die verschärften gesetzlichen Anforderungen an Neueinzonungen sowie die Vorgaben des Richtplans eingehalten sind.
- Für Kantone, die nach Ablauf der Frist von fünf Jahren noch über keine vom Bundesrat genehmigte Anpassung des Richtplans verfügen, soll bis zum Vorliegen einer entsprechenden Genehmigung ein Einzonungsstopp gelten.
- Da die Bauzonen vielerorts überdimensioniert sind, sollen bei Neueinzonungen künftig höhere Anforderungen gelten. Bestehende, aber brachliegende Flächen müssten genutzt werden, bevor neues Land eingezont werden darf.
- Schliesslich sollen die Kantone verpflichtet werden, die nötigen Massnahmen zu treffen, damit das Bauland auch tatsächlich überbaut wird und so der Baulandhortung entgegengewirkt werden kann. Denkbar sind Bauverpflichtungen, Lenkungsabgaben oder auch Enteignungen.

Die erste Revisionsetappe befindet sich in der parlamentarischen Beratung. Der Ständerat hat in der Herbstsession 2010 darüber befunden. Der Nationalrat wird das Geschäft voraussichtlich in der Sommersession 2011 behandeln.

Der Bundesrat ist jedoch der Meinung, dass weitere Bereiche der Raumplanungsgesetzgebung ebenfalls revisionsbedürftig sind. Eine zweite Revisionsetappe wird

deshalb den Raum ausserhalb der Siedlungen thematisieren. Dabei werden die Sachpläne des Bundes, inhaltliche Vorgaben für die kantonale Richtplanung, die Zusammenarbeit und Koordination unter Regionen und Kantonen in funktionalen Räumen, der Erhalt des Kulturlandes, die Möglichkeiten und Grenzen für Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen, Regelungen für das Bauen im Untergrund und die Koordination von Raumplanung und Umweltschutz behandelt. Die dazu gebildeten Arbeitsgruppen werden ihre Vorschläge bis im Herbst 2011 zuhanden des ARE abliefern. Die Vernehmlassung der zweiten Revisionsetappe wird 2011 oder 2012 stattfinden. Die Botschaft des Bundesrates dazu soll 2012 verabschiedet werden. Die Behandlung im Parlament erfolgt 2013 und mit einer Inkraftsetzung ist frühestens auf 2014 zu rechnen.

1.1.1.2.4 Energie und Klima

Die Klimapolitik der Schweiz stützt sich hauptsächlich auf das CO₂-Gesetz¹⁶, das seit 1. Mai 2000 in Kraft ist und im Einklang mit dem Kyoto-Protokoll¹⁷ die CO₂-Emissionen aus fossilen Energien für den Zeitraum 2008-2012 begrenzt. Die Teilziele betragen für Brennstoffe minus 15 Prozent und für Treibstoffe minus 8 Prozent. Zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben räumt das CO₂-Gesetz den freiwilligen Massnahmen Priorität ein. Bei drohender Zielverfehlung ist die Einführung einer subsidiären CO₂-Lenkungsabgabe vorgesehen. Berücksichtigt werden unter anderem CO₂-wirksame Massnahmen der Energiepolitik, Förderbeiträge, diverse technische Regulierungen, freiwillige Massnahmen der Wirtschaft und ergänzend auch Klimaschutzprojekte im Ausland. Derzeit ist eine Vorlage zur Revision des CO₂-Gesetzes mit neuen Reduktionszielen und mit Massnahmen zur Minderung der Treibhausgasemissionen für die Zeit nach 2012 in der parlamentarischen Beratung. Der Entwurf ist als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Für ein gesundes Klima» vorgesehen und umfasst neu alle Treibhausgase. Der Bundesrat schlägt darin ein Massnahmenset vor, welches dazu beitragen soll, dass die Emissionen aus den Sektoren Gebäude, Industrie und Verkehr reduziert werden. Für die Landwirtschaft sind in der Botschaft keine verbindlichen emissionsreduzierenden Massnahmen vorgesehen. Hingegen wird auf die Klimastrategie Landwirtschaft verwiesen, welche eine breit abgestützte objektive Grundlage für eine weitere Präzisierung von Anpassungs- und Reduktionsmöglichkeiten sowie deren mögliche Umsetzung im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik schaffen soll. Viele Auswirkungen der Klimaänderung lassen sich selbst bei einer raschen und weitreichenden Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen nicht vollständig verhindern. Es ist deshalb vorgesehen, dass nebst der Reduktion der Treibhausgasemissionen auch die Anpassung an die Folgen der Klimaänderung ein Bestandteil der künftigen Schweizer Klimapolitik sein soll. Verschiedene Sektoren und Politikbereiche sind betroffen und es bestehen zahlreiche Schnittstellen, insbesondere bezüglich der Wassernutzung (Trinkwasser, Energieproduktion, Bewässerung), des Raumbedarfs (Hochwasserschutz, Biodiversität, Produktionsgrundlage) oder zum Monitoring (Früherkennung von Schadorganismen). Auf Bundesebene wird zurzeit eine

¹⁶ SR 641.71

¹⁷ SR 0.814.011

Anpassungsstrategie erarbeitet. Darin werden übergreifende Ziele und Grundsätze festgehalten und die Schnittstellen zwischen den relevanten Sektoren analysiert. Insbesondere sollen Möglichkeiten zur Nutzung von Synergien und Lösungen für Zielkonflikte aufgezeigt werden.

Ein wichtiges Thema im Zusammenhang mit Klima und Energie ist auch der Umgang mit der Treibstoffproduktion aus nachwachsenden Rohstoffen. Bei (sehr) hohen fossilen Treibstoffpreisen kann der Anbau von Nahrungsmitteln in der Schweiz durch die Produktion von Agrotreibstoffen konkurrenziert werden. In seiner Antwort auf die Motion Girod¹⁸ unterstreicht der Bundesrat, dass die Nahrungsmittelproduktion gegenüber der Treibstoffproduktion aus nachwachsenden Rohstoffen Vorrang hat, die nachhaltige Produktion von Treibstoffen insbesondere aus Abfall und Reststoffen jedoch via Erleichterung bei der Mineralölsteuer gefördert werden soll. Er vertritt deshalb gegenüber biogenen Treibstoffen aus nachwachsenden Rohstoffen eine restriktive Haltung, spricht sich aber gegen deren Verbot aus. Vielmehr will er mit der Definition von sozialen und ökologischen Mindestanforderungen auf internationaler Ebene ein Zeichen setzen. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Mineralölsteuergesetzes (MinöStG)¹⁹ und der Mineralölsteuerverordnung (MinöStV)²⁰ führte die Schweiz als erstes Land weltweit verbindliche ökologische und soziale Mindestanforderung für die Produktion und den Import von steuerbefreitem biogenen Treibstoffen ein. Potenzial für die energetische Nutzung von Biomasse besteht in der Schweiz hauptsächlich bei der Verwertung von organischen Abfällen, Reststoffen und Holz. Dies ist auch in der von den Bundesämtern für Energie, Landwirtschaft, Raumentwicklung und Umwelt gemeinsam erarbeiteten Biomassestrategie festgehalten. Sie enthält die wichtigsten Grundsätze, nach deren Orientierung eine nachhaltige und stofflich wie auch energetisch optimierte Biomasseproduktion, -verarbeitung und -nutzung gewährleistet wird und dient als Grundlage für die zukünftige Ausgestaltung der verschiedenen Politiken auf Stufe Bund.

1.1.1.2.5 Regionalpolitik

Die wirtschaftlichen Hauptprobleme der Berggebiete und ländlichen Räume und darin eingeschlossen auch der Landwirtschaft bestehen darin, den Strukturwandel erfolgreich zu meistern und der Abwanderung junger, qualifizierter Leute mangels attraktiver Arbeitsplätze (sog. „brain drain“) vorzubeugen. Expertenarbeiten und Evaluationen haben gezeigt, dass die frühere Regionalpolitik nur geringe Beiträge zur Lösung dieser Probleme beizusteuern vermochte.

Die Neue Regionalpolitik (NRP), welche mit dem neuen Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik²¹ am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, wurde deshalb konsequent auf die Förderung der regionalen Wertschöpfung ausgerichtet. Für deren Umsetzung hat das Parlament ein Mehrjahresprogramm 2008-

¹⁸ 08.3336 Mo Girod, Keine Konkurrenzierung von Nahrungsmitteln durch Agrotreibstoffe, 12. Juni 2008.

¹⁹ SR **641.61**

²⁰ SR **641.611**

²¹ SR **901.0**

2015 beschlossen. Dem Fonds für Regionalentwicklung sollen in einem auf acht Jahre befristeten Zahlungsrahmen Mittel von 230 Millionen Franken zufließen.

1.1.1.2.6 Waldpolitik

Der Wald hat nach wie vor eine hohe Bedeutung für die Landwirtschaft. Einerseits sind viele Landwirte auch Waldbesitzer, andererseits bietet die Holzverarbeitung Erwerbsmöglichkeiten im ländlichen Raum. Mit der Teilrevision des Waldgesetzes (WaG)²² bestand die Absicht, die Wirtschaftlichkeit der Waldwirtschaft zu verbessern und verschiedene Bestimmungen unter dem Blickwinkel des natürlichen Waldeinwuchses neu zu regeln (Lockerung der Rodungsersatzpflicht). Nach dem Scheitern der Vorlage im Parlament hat die UREK-S das Thema 2009 mit einer parlamentarischen Initiative²³ wieder aufgegriffen. Sie verlangt, dass eine Änderung des Bundesgesetzes über den Wald zu erlassen sei mit dem Ziel, in Gebieten mit einer Zunahme der Waldfläche Konflikte mit landwirtschaftlichen Vorrangflächen, ökologisch oder landschaftlich wertvollen Gebieten sowie dem Hochwasserschutz zu beseitigen; dies durch eine Flexibilisierung der Pflicht zum Rodungsersatz in den betroffenen Gebieten. Gleichzeitig sind geeignete Instrumente vorzusehen, damit in den Gebieten mit einer Zunahme der Waldfläche eine weitere, unerwünschte Ausdehnung der Waldfläche eingeschränkt werden kann. Dabei soll die Gesamtwaldfläche nicht reduziert werden. Die UREK-N hat der parlamentarischen Initiative zugestimmt.

1.1.1.2.7 Lebensmittelrecht

Die primäre Zielsetzung des Lebensmittelrechts ist der Gesundheitsschutz. Zudem dient das Lebensmittelgesetz dem Täuschungsschutz. Der Handel mit Lebensmitteln erfolgt grenzüberschreitend. Die Gewährleistung des Gesundheitsschutzes wird erleichtert, wenn die Schweiz an den Systemen der Lebensmittelsicherheit der EU teilnehmen kann. Voraussetzung hierfür ist die Angleichung der technischen Vorschriften. Der Bundesrat hat dem Parlament eine Botschaft zur Totalrevision des Lebensmittegesetzes unterbreitet, deren Ziel die weitgehende Anpassung an das europäische Recht ist, etwa mit der Ausweitung des Täuschungsschutzes oder Übernahme des Lebensmittelbegriffes der EU. War das EU-Lebensmittelrecht bis anfangs dieses Jahrhunderts noch ein bruchstückhaft geregelter Rechtsbereich, hat es sich mit dem Erlass der Basisverordnung²⁴ zu einer einheitlichen, in sich konsistenten Rechtsordnung entwickelt. Es geht in verschiedenen Bereichen weiter als dasjenige des schweizerischen Lebensmittelrechts (Schnellwarnsysteme, Positivlisten von tolerierten Rückständen in oder auf Lebensmitteln, Betriebsbewilligungen, Prozesshygienekriterien, Drittlandregime, usw.). Das EU-System trägt der heutigen Globalisierung des Lebensmittelmarktes Rechnung und geht von einem einheitlichen euro-

²² SR 921.0

²³ 09.474 PaIv Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie SR, Flexibilisierung der Waldflächenpolitik, 25. Juni 2009.

²⁴ (EG) Nr. 178/2002

päischen Wirtschaftsraum ohne Grenzkontrollen aus. Für Importe aus Drittländern gelten strenge Anforderungen, so dass Lebensmittel, die rechtmässig in den europäischen Binnenmarkt eingeführt worden sind, dort frei zirkulieren können. Will sich die Schweiz an diesem Wirtschaftsraum beteiligen, muss sie die hierfür erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen und die technischen Vorschriften an diejenigen der EU angleichen.

Seit 2006 wurde das Schweizer Lebensmittelrecht im Bereich der tierischen Produkte an jenes der EU angeglichen. Technische Handelshemmnisse sowie Spezialbewilligungen und Veterinärzeugnisse für den Export von Milchprodukten, Fleisch, Fisch, Honig und Eiern in die EU konnten aufgehoben, und auch der Import entsprechend vereinfacht werden.

1.1.2 Aussenwirtschaftspolitik

Mit ihrer Aussenpolitik wahrt die Schweiz ihre Interessen gegenüber dem Ausland und arbeitet an Lösungen für die regionalen und globalen Probleme unserer Zeit mit²⁵. Die Aussenwirtschaftspolitik trägt zum Wachstum der Schweizer Wirtschaft und damit zur Steigerung des Wohlstandes bei. Die Schweizer Volkswirtschaft verdient jeden zweiten Franken im Ausland, d.h. mit dem Export, was die Bedeutung der Aussenwirtschaftspolitik aufzeigt. Der Aussenwirtschaftsbericht 2009²⁶ hält fest, dass der Bundesrat gleichzeitig die Auswirkungen seines Handelns auf die sozialen und ökologischen Dimensionen der Nachhaltigkeit berücksichtigen muss, um zu gewährleisten, dass die Aussenwirtschaftspolitik den Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung gerecht wird. In diesem Rahmen sind der bessere Zugang zu den Aussenmärkten sowie die Konsolidierung internationaler Regeln für den Handel und die wirtschaftliche Zusammenarbeit entscheidend. Die multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO haben für den Bundesrat Priorität. An zweiter Stelle folgen die Konsolidierung und der Ausbau der wirtschaftspolitischen Beziehungen zur EU. In dritter Priorität verfolgt der Bundesrat bilaterale Freihandelsabkommen mit Drittstaaten. Auf allen drei Ebenen laufen Verhandlungen und die Landwirtschaft ist immer Teil davon. Da die Schweiz einen hohen landwirtschaftlichen Grenzschutz aufweist, ist sie im Bereich Marktzugang besonders gefordert.

WTO

Die Doha-Runde der WTO beinhaltet unter anderem auch Verhandlungen im Bereich Landwirtschaft. Dabei geht es um eine Verbesserung des Marktzuganges durch Zollreduktionen, die Senkung der handelsverzerrenden Inlandstützung und ein Verbot von Exportsubventionen.

Die Verhandlungsposition des Bundesrates wurde im Parlament immer wieder unterstützt. So hat der Nationalrat in der Wintersession 2009 zwei Motionen abgelehnt, die die Ausklammerung der Landwirtschaft aus den WTO-Verhandlungen

²⁵ Aussenpolitischer Bericht 2010, BBl 2011 1013.

²⁶ BBl 2010 479

forderten²⁷. Hingegen hat der Nationalrat ein Postulat angenommen, dass vom Bundesrat verlangt, zu prüfen, ob der Handel mit landwirtschaftlichen Produkten und Lebensmitteln getrennt von den Freihandelsabkommen behandelt werden könnte²⁸.

Bilaterale Verhandlungen mit der EU

Der Bundesrat verhandelt mit der EU über ein Abkommen in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktesicherheit und öffentliche Gesundheit (FHAL&GesA).

Das Parlament hat in der Wintersession 2009 den Weg des Bundesrates bestätigt und Motionen abgelehnt, die die Beschränkung auf die nicht-tarifären Handelshemmnisse²⁹ bzw. den Abbruch der Verhandlungen³⁰ verlangten. In der Sommer- und der Herbstsession 2010 wurde im Parlament erneut je eine Motion eingereicht, welche den Abbruch bzw. den Stopp der Verhandlungen fordern³¹. Deren Behandlung ist noch offen. Weiter hat Nationalrat Joder eine parlamentarische Initiative eingereicht, mit welcher er einen Grundsatz- und Planungsbeschluss betreffend die Verhandlungen der Schweiz mit der EU und der WTO in Sachen Agrarfreihandel verlangt³². Die WAK-N hat diesen Vorstoss mit 13 zu 10 Stimmen abgelehnt, der Nationalrat jedoch mit 90 zu 83 angenommen.

Bilaterale Freihandelsabkommen ausserhalb der EU

Die Schweiz schliesst entweder im Rahmen der Europäischen Freihandelszone (EFTA) oder auf bilateralem Weg Freihandelsabkommen ab. Diese beinhalten alle ein bilaterale Agrarabkommen von jedem Mitglied der EFTA mit dem jeweiligen Partner. Aktuelle Verhandlungspartner von grosser Bedeutung sind Indien, China, Indonesien und Russland mit seiner Zollunion (Kazakhstan und Belarus).

Internationale Abkommen im Bereich der Biodiversität

Die Schweiz hat 1994 das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt³³ ratifiziert. 2002 haben sich die 193 Vertragsstaaten verpflichtet, bis 2010 die Rate des Verlustes an biologischer Vielfalt signifikant zu reduzieren. Wie das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt verfolgt auch der Internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft drei Ziele: die Erhaltung der biologischen Vielfalt, ihre nachhaltige Nutzung und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile.

²⁷ 08.3301 Mo Graber, Freihandel. Landwirtschaft weitgehend ausschliessen, 10. Juni 2008; 09.3722 Mo Stamm, Die Landwirtschaft aus den jetzigen WTO-Verhandlungen herauslösen, 12. Juni 2009.

²⁸ 08.3263 Po Thorens Goumaz, Landwirtschaftliche Produkte und Lebensmittel von Freihandelsabkommen ausschliessen, 28. Mai 2008.

²⁹ 09.3432 Mo Walter, Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse beim Export von Agrarprodukten in die EU, 30. April 2009.

³⁰ 09.3888 Mo SVP, Sofortiger Abbruch der Verhandlungen über ein Agrarfreihandel mit der EU, 24. September 2009.

³¹ 10.3473 Mo Joder, Abbruch der Verhandlungen über ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU, 16. Juni 2010; 10.3818 Mo Darbellay, Verhandlungen mit der EU über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich stoppen, 1. Oktober 2010.

³² 09.515 PaIv Joder, Die Zukunft der schweizerischen Landwirtschaft, 11. Dezember 2009.

³³ CBD: Convention on Biological Diversity

Die 10. Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt³⁴ war ein Erfolg für das Internationale Jahr der Biodiversität: das Protokoll über den Zugang zu genetischen Ressourcen und den Vorteilsausgleich, der Strategieplan und der Finanzmechanismus zur Umsetzung des Übereinkommens wurden verabschiedet. Im Strategieplan sind insbesondere die folgenden Ziele bis 2020 vorgesehen: eine Bewirtschaftung der Landwirtschaftsflächen, welche die Erhaltung der biologischen Vielfalt sicherstellt (Ziel 7), die Beseitigung von Anreizen, die sich negativ auf die biologische Vielfalt auswirken, die Schaffung von positiven Anreizen (Ziel 3), die Einführung von Massnahmen zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Produktion und des Konsums von Komponenten der biologischen Vielfalt (Ziel 4), der Abbau von Nährstoffüberschüssen auf ein Niveau, welches das Ökosystem und die Biodiversität nicht beeinträchtigt (Ziel 8), die Erhaltung von mindestens 17 Prozent der Bodenfläche (Ziel 11) und die Erhaltung der genetischen Vielfalt von Kulturpflanzen und Nutztieren (Ziel 13). Das Protokoll über den Zugang zu genetischen Ressourcen und den Vorteilsausgleich soll das dritte Ziel des Übereinkommens konkretisieren. Die Staaten sind nun aufgefordert, die zur Umsetzung auf nationaler Ebene nötigen gesetzlichen Massnahmen zu ergreifen, damit es ratifiziert werden kann. Das Protokoll tritt in Kraft, sobald es von 50 Staaten ratifiziert wurde.

Mit dem Internationalen Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen konnte die *Ex-situ*-Erhaltung in Genbanken gestärkt und ein operationeller Mechanismus für den Vorteilsausgleich eingerichtet werden. Nun werden die Aktivitäten des Vertrags auf die Förderung der Erhaltung mittels einer nachhaltigen Nutzung der lokalen genetischen Ressourcen fokussiert, um die Ernährungssicherheit und eine ausgewogene Ernährung zu gewährleisten und eine Anpassung an die im Zuge des Klimawandels veränderte Umwelt zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund sollen die Partnerschaften mit der Privatwirtschaft gestärkt werden.

Die FAO-Kommission für genetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft wird den globalen Aktionsplan von 1996 zur Erhaltung und Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen, der als Grundlage für den nationalen Aktionsplan (NAP) dient, prüfen und anpassen³⁵. Sie wird ihre Arbeiten zur Umsetzung des globalen Aktionsplans für tiergenetische Ressourcen, der 2007 in Interlaken verabschiedet wurde, fortsetzen. Daneben wird sie im Rahmen der Umsetzung des Protokolls über den Zugang zu genetischen Ressourcen und den Vorteilsausgleich prüfen, wie relevant die Entwicklung von Massnahmen für landwirtschaftliche genetische Ressourcen ist, die nicht mit einem Sektorinstrument abgedeckt sind, wie beispielsweise die tiergenetischen Ressourcen.

Internationale Klimaabkommen

Mit der Unterzeichnung der UNO-Rahmenkonvention zum Schutz des Klimas (UNFCCC) im Jahr 1992 hat sich die Schweiz verpflichtet, die anthropogene globale Erwärmung und ihre Folgen zu mildern und wie alle anderen Vertragspartner regelmässig über ihre aktuellen und erwarteten Treibhausgasemissionen zu berichten. Um die Massnahmen zum Klimaschutz der UNO-Rahmenkonvention zu konkretisieren, wurde am Weltklimagipfel 1997 das Kyoto-Protokoll erarbeitet. Darin

³⁴ Nagoya, Japan, 18. bis 29. Oktober 2010.

³⁵ FAO-Arbeitsprogramm 2010–2017

vereinbaren 192 Vertragsstaaten mit völkerrechtlich verbindlichem Status, wie viele Treibhausgase sie emittieren dürfen, und zu welchen Emissionsreduktionszielen sie sich verpflichten. Die Schweiz hat sich – wie auch die EU – zu einer Reduktion der Treibhausgase um 8 Prozent bis 2012 gegenüber den Emissionen von 1990 verpflichtet. Zurzeit werden grosse Anstrengungen unternommen, um eine Nachfolgeregelung für das Kyoto-Protokoll zu erarbeiten, welches Ende 2012 ausläuft. Gemäss dem Bericht des wissenschaftlichen Beirates für Klimafragen (IPCC) von 2007 müssen die Industrieländer ihre Emissionen bis 2020 um 25-40 Prozent reduzieren, um das im Abschlussdokument der Klimakonferenz von Kopenhagen - dem „Copenhagen Accord“ - festgehaltene Ziel von maximal 2°C Erderwärmung einhalten zu können. Langfristiges Ziel der Schweiz ist ein verbindliches Abkommen, welches die wichtigsten Treibhausgas-Emittenten, einschliesslich der USA, China, Brasilien und Indien, mit einbezieht.

Der Anteil der Landwirtschaft an den weltweiten Emissionen beträgt ungefähr 14 Prozent. Die Landwirtschaft wird deshalb in den kommenden internationalen Verhandlungsrunden ein wichtiges Thema sein. Es soll ein Arbeitsprogramm lanciert werden, welches spezifisch auf die Herausforderungen und Möglichkeiten in der Landwirtschaft ausgerichtet ist. Zudem wird die Diskussion um das umfassende und obligatorische Ausweisen von Emissionen aus der land- und forstwirtschaftlichen Landnutzung wieder aufgegriffen. Bisher können die Länder selber entscheiden, ob sie ihre aus der Landnutzung entstehenden CO₂-Senken und Quellen an ihre Emissionsbilanz anrechnen lassen wollen oder nicht. Die Schweiz setzt sich für eine Senkung der landwirtschaftlichen Emissionen ein, wobei die Nachhaltigkeit und die Ernährungssicherheit gewährleistet bleiben müssen.

Der Bund ist in vielen weiteren internationalen Gremien aktiv, die sich mit dem Thema Klimawandel und Landwirtschaft auseinandersetzen³⁶.

1.1.3 Schlussfolgerungen

Die vom Parlament überwiesenen Vorstösse bedingen, dass der Bundesrat konkrete Vorschläge zur Revision des LwG vorlegt.

Die aussenhandelspolitischen Verhandlungen bezwecken allesamt eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte. Mittelfristig wird die Marktöffnung weitergehen. Eine entscheidende Rolle wird der Fortgang der Doha-Runde bei den WTO-Verhandlungen spielen. Bei einem Abschluss der Verhandlungsrunde im Jahr 2011 ist ein Inkrafttreten im Jahr 2013 nach wie vor denkbar. Der Bundesrat setzt sich dafür ein, die Verhandlungen möglichst rasch abzuschliessen. Es besteht jedoch die

³⁶ FAO (Departement „Natürliche Ressourcen und Umwelt“, Abteilung zu Klima und Energie + interdepartementale Arbeitsgruppe Klima); OECD (Communiqué zum Agrarministertreffen vom Februar 2010 zur unter anderem Bedeutung des Klimawandels für die Landwirtschaft hervorgehoben); Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (IV PGREL) (Benefit-Sharing Fund für PGREL-Projekte, welche die Anpassung an den Klimawandel verbessern wollen); Global Research Alliance (GRA) on Agricultural Greenhouse Gases (Scientific Focal Point mit Forschungsgruppen zu Tierhaltung (intensiv und extensiv), Reisanbau und Pflanzliche Produktion).

Möglichkeit, dass sich die aussenhandelspolitischen Geschäfte weiter verzögern. Es ist also nicht absehbar, wann die Umsetzung der Marktöffnungen erste spürbare Auswirkungen auf den Grenzschutz haben.

Wegen den Unsicherheiten rund um die aussenhandelspolitischen Geschäfte sollen diese in der vorliegenden Vernehmlassungsunterlage ausgeklammert werden. Es soll von der Arbeitshypothese ausgegangen werden, dass im Zeitraum 2014 bis 2017 noch keine Auswirkungen von internationalen Abkommen im Agrarbereich spürbar werden. Die Vorschläge zu den Instrumenten und zur Mittelverteilung sollen deshalb eine möglichst gute Zielerreichung mit dem gegenwärtig geltenden Grenzschutzniveau ermöglichen.

Ein stärkerer Grenzabbau aufgrund eines aussenhandelspolitischen Abkommens in der Periode bis 2017 würde in einer separaten Vorlage behandelt. Darin müsste allenfalls die Mittelverteilung angepasst werden. Zudem wären über die vorgeschlagenen Zahlungsrahmen hinaus zusätzliche Mittel zur Finanzierung von Begleitmassnahmen vorzusehen. Beide würden dem Parlament in der separaten Botschaft zusammen mit einem WTO- und/oder FHAL&GesA-Abkommen unterbreitet (vgl. Ziff. 1.9).

1.2 Bisherige Entwicklung der Agrarpolitik

1.2.1 Bisherige agrarpolitische Etappen

Die Agrarpolitik wurde bisher in vier Etappen an die sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst.

Die *erste Etappe* (1993 bis 1998) bestand in der Trennung der Preis- von der Einkommenspolitik mit der Einführung von produktunabhängigen Direktzahlungen (Entkoppelung).

Die *zweite Etappe* von 1999 bis 2003 (AP 2002) brachte die Aufhebung der staatlichen Preis- und Abnahmegarantien und damit verbunden die Abschaffung halbstaatlicher Organisationen wie der Butyra und der Käseunion (Deregulierung). Dem Verfassungsauftrag entsprechend, wurde die Ausrichtung von Direktzahlungen von der Erfüllung eines ökologischen Leistungsnachweises abhängig gemacht.

Zentrales Element der *dritten Etappe* (AP 2007) war die Aufhebung der Milchkontingentierung im Jahr 2009. Weitere wichtige Änderungen waren die Einführung der Versteigerung der Importkontingente für Fleisch und der Ausbau der Strukturverbesserungsmassnahmen (Wettbewerbsfähigkeit).

Kernelemente der *vierten Etappe* ab 2008 (AP 2011) waren die Aufhebung aller Exportsubventionen, ausgenommen derjenigen für Verarbeitungsprodukte ("Schoggigesetz")³⁷, die Reduktion der Marktstützungsmittel und deren Umlagerung in produktunabhängige Direktzahlungen sowie die Senkung der Grenzabgaben für Getreide und Futtermittel (Konkurrenzfähigkeit). Diese Etappe will der Bundesrat gemäss der Botschaft zu den Zahlungsrahmen 2012-2013 vom 30. Juni 2010 bis

³⁷ Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.111.72).

Ende 2013 verlängern und das agrarpolitische Instrumentarium bis zu diesem Zeitpunkt unverändert weiterführen.

Verfassungsgrundlage

Am 9. Juni 1996 haben das Schweizer Stimmvolk und alle Stände mit einem Ja-Stimmenanteil von 78 Prozent eine neue Verfassungsgrundlage gutgeheissen. Der nun geltende Artikel 104 der Bundesverfassung (BV)³⁸ definiert den Auftrag an die Agrarpolitik wie folgt:

Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;*
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft;*
- c. dezentralen Besiedlung des Landes.*

Eine Studie³⁹ zeigt, dass Art. 104 BV nach wie vor gut mit den Erwartungen der Schweizer Bevölkerung an die Landwirtschaft übereinstimmt.

1.2.2 Ergebnisse

Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik hat Auswirkungen auf den landwirtschaftlichen Sektor. Nachfolgend wird überprüft, wie die in Art. 104 BV formulierten Zielsetzungen erreicht werden. Dabei wird der Fokus in Ziffer 1.2.2.1 zuerst auf die Nachhaltigkeit gerichtet (*durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion*) und in einem zweiten Schritt die Entwicklungen bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen dargestellt (Ziff. 1.2.2.2). Die Nachhaltigkeitsbetrachtung ist ein inputorientiertes Konzept und fokussiert auf einen effizienten Umgang mit den Ressourcen. Die Analyse der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist outputorientiert, das heisst es zeigt auf, welchen Nutzen die Gesellschaft von der landwirtschaftlichen Aktivität hat. In den Ziffer 1.2.2.3 bis 1.2.2.8 werden weitere agrarpolitisch relevante Themen vertieft.

1.2.2.1 Nachhaltigkeit

Die Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft⁴⁰ sieht vor, dass periodisch überprüft wird, ob sich die Landwirtschaft bei gegebenen Rahmenbedingungen (Ernährungsverhalten, staatliche Rahmenbedingungen) in Richtung Nachhaltigkeit entwickelt. Zu diesem Zweck wurde basierend auf dem Nachhaltigkeitskonzept des Bundes ein Indikatorsystem mit insgesamt elf Indikatoren entwickelt (vgl. Tabelle 1), welche die zentralen Nachhal-

³⁸ SR 101

³⁹ Brandenburg A. et al. (2007): Was erwartet die schweizerische Bevölkerung von der Landwirtschaft?, 4hm AG und Uni St. Gallen. St. Gallen.

⁴⁰ SR 919.118

tigkeitsthemen aufgreifen (Ressourcen, Effizienz und Gerechtigkeit). Je nach Nachhaltigkeitsdimension (Ökonomie, Soziales, Ökologie) haben die Themen ein unterschiedliches Gewicht. In allen drei Dimensionen spielt die Ressourcenfrage eine zentrale Rolle (natürliches Kapital, Humankapital und reproduziertes Kapital). Bei der Ökologie und der Ökonomie ist zudem die Effizienz zentral, während beim Sozialen zusätzlich die Gerechtigkeit im Vordergrund steht.

Tabelle 1

Nachhaltigkeitsindikatoren

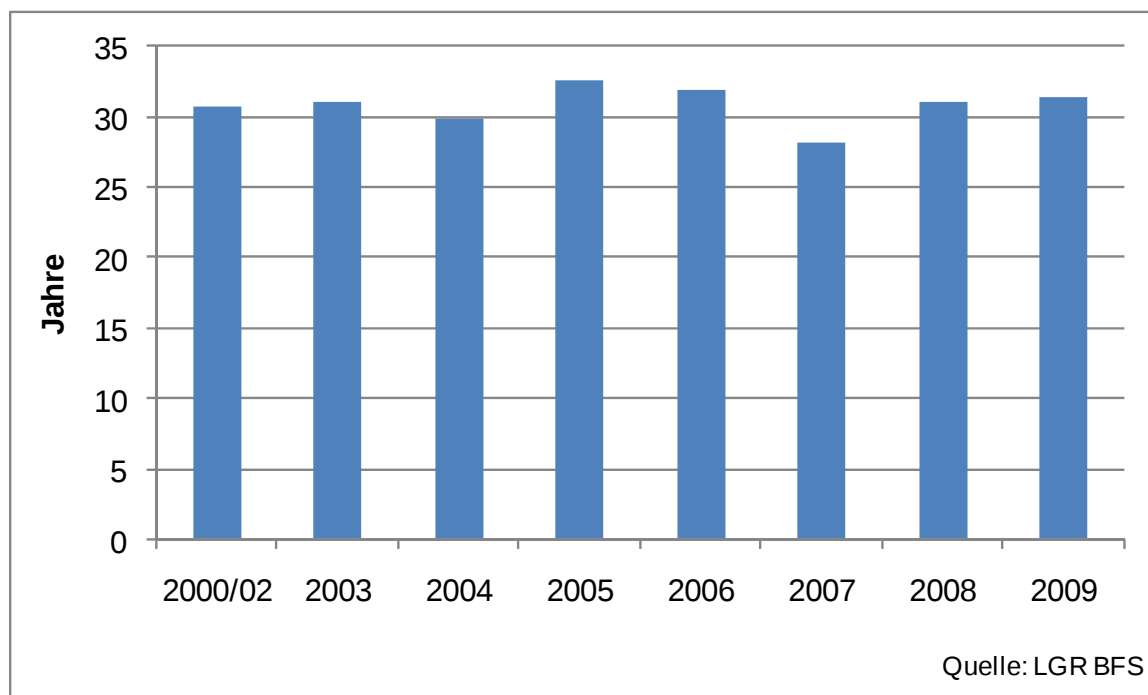
Dimensionen	Ökonomie	Soziales	Ökologie
Themen			
Ressourcen	Kapitalerneuerung Ackerfähiger Boden (Quantität)	Ausbildung	Ökologische Ausgleichsflächen Verkäufe von Pflanzenschutzmitteln
Effizienz	Arbeitsproduktivität		Stickstoffeffizienz Phosphoreffizienz Energieeffizienz
Gerechtigkeit		Einkommensvergleich mit übriger Bevölkerung Lebensqualitätsvergleich mit übriger Bevölkerung	

Quelle: BLW

Bei den Indikatoren im Bereich Ökologie ist die Entwicklungsphase noch nicht abgeschlossen. Deshalb werden zur Beurteilung der Lage zum Teil Indikatoren verwendet, die provisorischen Charakter haben.

1.2.2.1.1 Ökonomie

Der Indikator *Kapitalerneuerung* misst das Verhältnis zwischen Gesamtbestand an Gebäuden, Maschinen, Einrichtungen, Nutztieren und -pflanzungen (= Kapitalstock) und Investitionen. Er zeigt, wie viele Jahre die Erneuerung dieses Kapitalstocks mit den jeweils getätigten Investitionen dauern würde. 2007/09 ist die Kapitalerneuerung praktisch gleich hoch wie in den Referenzjahren 2000/02. Das bedeutet, dass die Landwirtschaft Investitionen tätigt, die es erlauben, den Kapitalstock nach etwas mehr als 30 Jahren ganz zu erneuern.

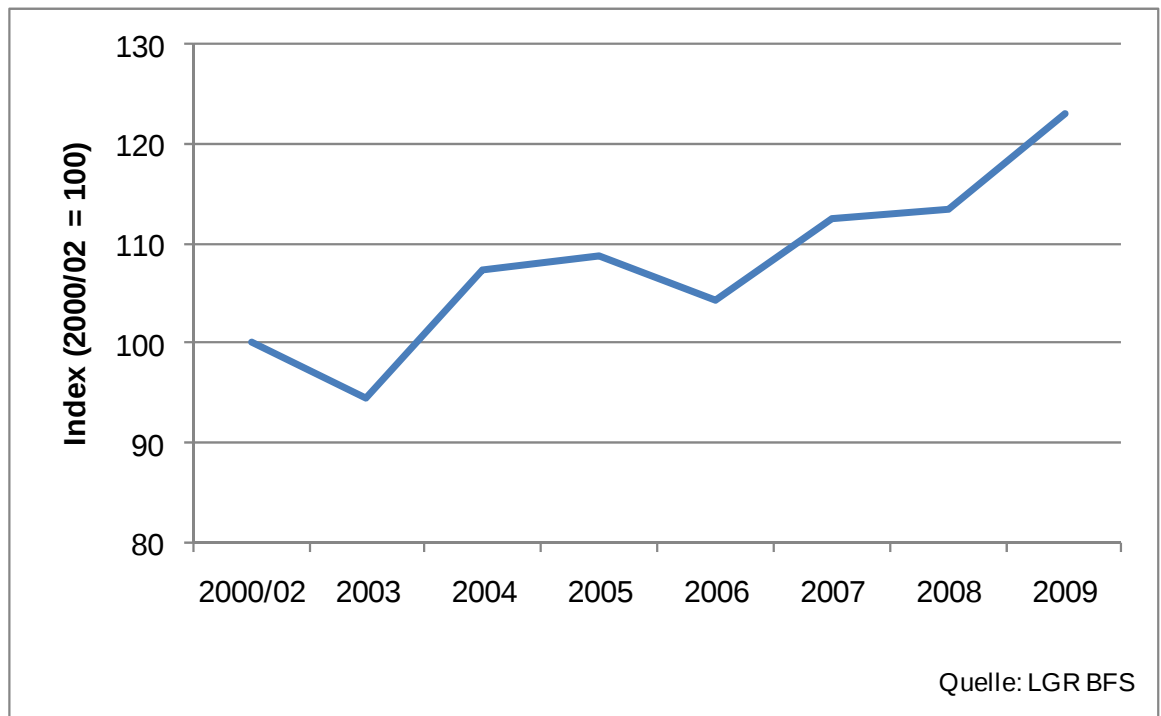
Entwicklung der Kapitalerneuerung⁴¹

Der Indikator *ackerfähige Böden* macht eine Aussage zur Entwicklung desjenigen Teils der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN), welcher die wichtigste Grundlage für den Beitrag der Landwirtschaft zur Versorgungssicherheit der Bevölkerung mit Lebensmitteln bildet. Gemäss Arealstatistik nahm in den 12 Jahren zwischen den beiden Erhebungen 1979/85 und 1992/97 die Ackerfläche um 2,1 Prozent ab. Nahezu das gesamte eingebüsste Terrain wurde durch neue Siedlungsflächen und Infrastrukturanlagen in Anspruch genommen, ist also zu einem guten Teil versiegelt worden und für die landwirtschaftliche Nutzung langfristig verloren gegangen. Die Entwicklung ist nicht nachhaltig und gefährdet langfristig die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz. In Ziffer 1.2.2.2.1 wird erläutert, wie sich die Landwirtschaftsflächen im Dauersiedlungsgebiet seit 1992/97 entwickelt haben.

Der Indikator *Arbeitsproduktivität* zeigt, wie viel Wertschöpfung eine Arbeitskraft erzielt. Er misst damit die Effizienz des Arbeitskräfteeinsatzes in der Schweizer Landwirtschaft. Diese ist zwischen 2000/02 und 2007/09 um 16 Prozent (2,2 % pro Jahr) gestiegen. Die Veränderung resultiert aus einer Abnahme der eingesetzten Arbeit (-14 %) bei praktisch unveränderter Bruttowertschöpfung zu konstanten Preisen.

⁴¹ Kapitalerneuerung: Kapitalstock / Bruttoanlageinvestitionen zu konstanten Preisen (1990), ohne Boden und Vorräte.

Abbildung 2

Entwicklung der Arbeitsproduktivität⁴²**1.2.2.1.2 Ökologie**

Der Indikator *ökologische Ausgleichsflächen* zeigt, wie sich die Fläche der naturnahen Lebensräume auf Landwirtschaftsland entwickelt, die zum Erhalt der biologischen Vielfalt und zur Stabilität der Ökosysteme beitragen. Die ökologischen Ausgleichsflächen haben seit 2000/02 von 112 000 auf 122 000 Hektaren im Durchschnitt der Jahre 2007/09 (+8,6 %) zugenommen. Damit werden 12 Prozent der LN als ökologische Ausgleichsflächen gepflegt. Der grosse Anstieg fand in den neunziger Jahren im Zusammenhang mit der Einführung des Ökologischen Leistungsnachweises statt.

Die *Verkäufe von Pflanzenschutzmitteln* dienen als Indikator für die Gefahr von Emissionen in die Umwelt, insbesondere in Wasser, Böden und Luft. Bis 2005 basierten die Angaben zu den Pflanzenschutzmittelverkäufen auf Daten, die von der Schweizerischen Gesellschaft für Chemische Industrie erhoben wurden. Diese umfassten nur die Verkäufe ihrer Mitgliedsfirmen. Seit 2006 sind die Daten für alle Firmen, die Pflanzenschutzmittel verkaufen, direkt beim BLW verfügbar. Diese verbesserte Statistik umfasst Daten von rund 50 zusätzlichen Firmen. Die Werte sind deshalb nicht direkt vergleichbar. 2008 wurden erstmals auch die Parallelimporte von Pflanzenschutzmitteln erhoben. Der Bruch in der Datenreihe macht eine Beurteilung der Entwicklung schwierig. Feststellbar ist, dass die verkauften Mengen in

⁴² Arbeitsproduktivität: Bruttowertschöpfung zu konstanten Preisen (1990) pro Jahresarbeits Einheit (JAE).

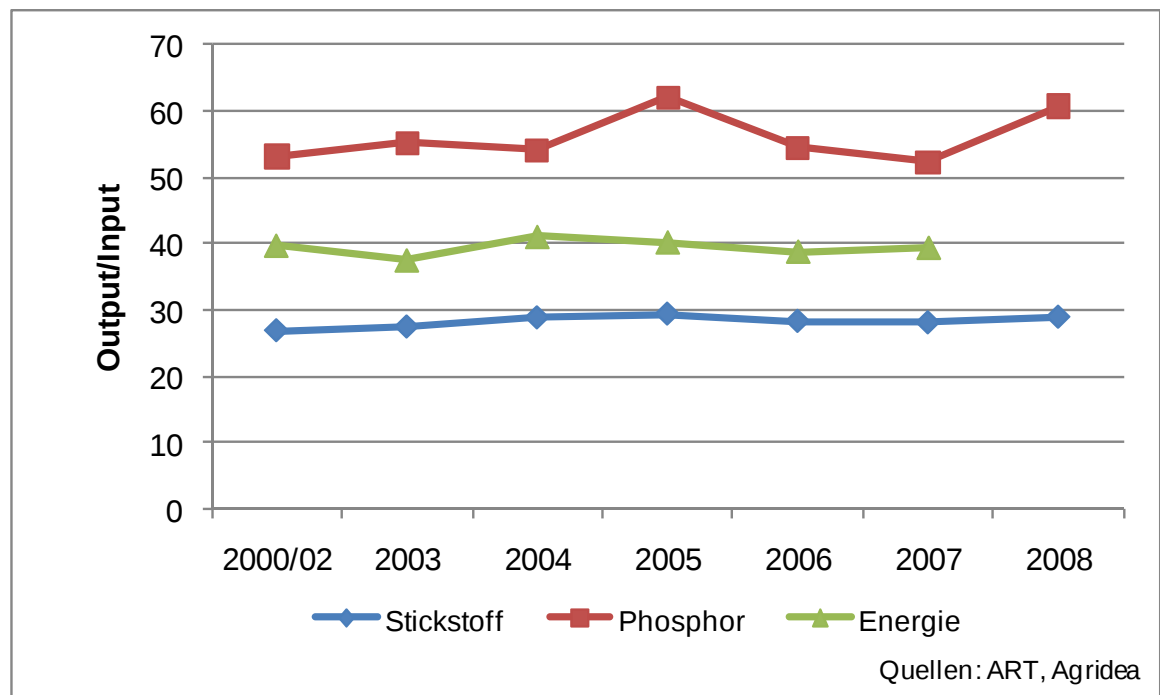
den neunziger Jahren und bis 2005 zurückgegangen sind, mit der neuen Zahlenbasis zwischen 2006 und 2008 ein Anstieg und 2009 wieder ein Rückgang zu verzeichnen war. Die Entwicklung zwischen 2000/02 und 2007/09 kann im Verhältnis zur steigenden Nahrungsmittelproduktion als neutral eingestuft werden.

Der Indikator *Stickstoffeffizienz* gibt das Verhältnis zwischen Output und Input von Stickstoff bei der landwirtschaftlichen Produktion an. Beim Stickstoffkreislauf handelt es sich um einen komplexen und dynamischen Kreislauf, bei welchem ein Verlust zwischen Input und Output unvermeidlich ist. Aufgrund der natürlich bedingten Prozessabläufe liegt die maximal mögliche Stickstoffeffizienz in der landwirtschaftlichen Produktion zwischen 30 und 40 Prozent. In der Schweizer Landwirtschaft konnte die Effizienz zwischen 2000/02 und 2006/08 um 5,9 Prozent von 27 auf 28 Prozent gesteigert werden. Zwischen 1990/92 und 2000/02 nahm sie von 22 auf 27 Prozent zu.

Der Indikator *Phosphoreffizienz* misst das Verhältnis zwischen Output und Input von Phosphor in der Landwirtschaft. Da der Phosphor eine nicht erneuerbare Ressource ist, ist ein haushälterischer Einsatz wichtig. Der Einsatz mineralischer Phosphordünger hat in der Schweizer Landwirtschaft insbesondere in den neunziger Jahren abgenommen. Die Effizienz nahm zwischen 1990/92 und 2000/02 entsprechend stark zu und zwar von 22 auf 53 Prozent. Zwischen 2000/02 und 2006/08 stieg die Effizienz weiter auf 56 Prozent.

Beim Indikator *Energieeffizienz* wird das Verhältnis zwischen der produzierten Nahrungsenergie und dem Energieverbrauch für die Produktion berechnet. Die Energieeffizienz in der Landwirtschaft lag zwischen 2000/02 und 2006/08 bei rund 40 Prozent, seit 1990 ist diese Zahl stabil geblieben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Einsatz von Energieträgern (Treibstoffe, Heizöl, Elektrizität) und Produktionsmitteln (Pflanzenschutzmittel, Dünger, Saatgut, Futtermittel, Gebäude, Maschinen) im Verhältnis zur Produktion von Nahrungsenergie gleich geblieben ist.

Abbildung 3

Entwicklung der Stickstoff-, Phosphor- und Energieeffizienz**1.2.2.1.3 Soziales**

Der Indikator *Ausbildung* zeigt, wie sich das Verhältnis Eidgenössische Fähigkeitszeugnisse Landwirt/Landwirtin zu landwirtschaftlichen Betrieben, hochgerechnet pro Generation (30 Jahre), entwickelt. Aus einer Nachhaltigkeitsperspektive ist es positiv, wenn sich das Verhältnis Richtung 1 bewegt: Zwischen 2000/02 und 2007/09 hat es sich von 0,36 auf 0,47 erhöht, einerseits weil die Anzahl Fähigkeitszeugnisse in den letzten Jahren leicht gestiegen ist, andererseits weil die Basis durch die Aufgabe von Betrieben jedes Jahr kleiner wird. Anzufügen ist, dass seit 2007 nur jene Bewirtschafter und Bewirtschaftenden Direktzahlungen erhalten, welche mindestens über eine berufliche Grundbildung mit einem Eidgenössischen Berufsattest oder einen Lehrabschluss mit einem Eidgenössischen Fähigkeitszeugnis als Landwirt/Landwirtin, als Bäuerin mit Fachausweis oder eine gleichwertige Ausbildung in einem landwirtschaftlichen Spezialberuf verfügen.

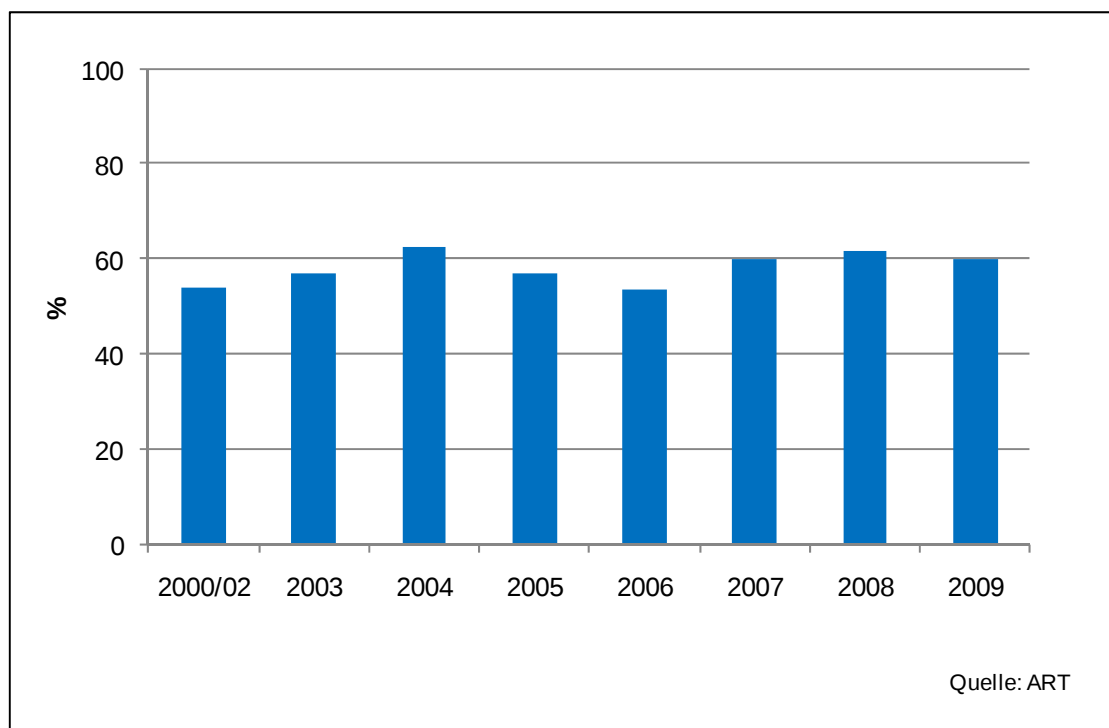
Der Indikator *Lebensqualitätsindex* zeigt auf, wie sich anhand einer Selbsteinschätzung die Lebensqualität der bäuerlichen Bevölkerung im Vergleich mit jener der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung entwickelt. Konkret wird die Einschätzung der Zufriedenheit von 12 vorgegebenen Lebensbereichen mit der Einschätzung von deren Wichtigkeit kombiniert. Erhebungen fanden in den Jahren 2005 und 2009 statt. Der Indikator ist in diesem Zeitraum von 14,6 auf 13,8 Punkte gesunken, insbesondere weil der Bereich „stabile Rahmenbedingungen“ schlechter bewertet wurde. Im Vergleich mit der übrigen Bevölkerung war der Lebensqualitätsindex bei der bäuerlichen Bevölkerung sowohl 2005 als auch 2009 tiefer. Dabei hat der Ab-

stand in diesem Zeitraum von 11,5 auf 20,2 Prozent zugenommen. Der tiefere Index der bäuerlichen Bevölkerung ist vor allem auf die grössere Unzufriedenheit in den Bereichen stabile Rahmenbedingungen, Einkommen und genügend Zeit sowie Freizeit zurückzuführen.

Beim Indikator *Einkommensvergleich* mit der übrigen Bevölkerung wird der Arbeitsverdienst je Familienjahresarbeitseinheit dem Vergleichslohn von Angestellten gegenübergestellt. Seit es den Vergleich gibt, besteht eine Differenz zwischen den bäuerlichen und nichtbäuerlichen Einkommen. Zwischen 2000/02 und 2007/09 ist der Arbeitsverdienst je Familienjahresarbeitseinheit um mehr als 20 Prozent gestiegen. Da in der gleichen Zeit die Löhne in den anderen Sektoren etwas weniger stark angestiegen sind, ist die Einkommensdifferenz zur übrigen Bevölkerung um 6,4 Prozentpunkte gesunken. Im Durchschnitt der Jahre 2007/09 betrug sie 39 Prozent.

Abbildung 4

Entwicklung Verhältnis Arbeitsverdienst je FJAE und Vergleichslohn



1.2.2.1.4 Zusammenfassung

Tabelle 2 zeigt, wie sich die Indikatoren seit der Jahrtausendwende entwickelt haben.

Tabelle 2

Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren seit 2000/02

Dimension	Indikatoren	Entwicklung	Beurteilung
Ökonomie	Kapitalerneuerung	➔ Keine wesentliche Veränderung	+ Positiv
	Boden (Quantität)	↘ Abnahme	– Negativ (nicht agrarpolitisch bedingt)
	Arbeitsproduktivität	↗ Zunahme	+ Positiv
Ökologie	Ökologische Ausgleichsflächen	↗ Zunahme	+ Positiv
	Pflanzenschutzmittelverkauf	➔ Keine wesentliche Veränderung	≈ Neutral
	Phosphoreffizienz	↗ Zunahme	+ Positiv
	Stickstoffeffizienz	↗ Zunahme	+ Positiv
	Energieeffizienz	➔ Keine wesentliche Veränderung	≈ Neutral
Soziales	Ausbildung	↗ Zunahme	+ Positiv
	Lebensqualitätsvergleich mit übriger Bevölkerung	↘ Abnahme	– Negativ
	Einkommen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung	↗ Zunahme	+ Positiv

1.2.2.2**Gemeinwirtschaftliche Leistungen**

Mittlerweile können die Auswirkungen der ersten drei Etappen der Agrarreform bilanziert werden. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Agrarpolitik auf der Grundlage des neuen LwG in den meisten Bereichen zu Verbesserungen führte. Die Ziele, die der Bundesrat in den Botschaften jeweils für die einzelnen Etappen definiert hat, wurden mehrheitlich erreicht. Diese Ergebnisse wurden in einer Broschüre dokumentiert⁴³.

Mit dem Bericht zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems hat der Bundesrat auf der Basis von Artikel 104 BV erstmals eine umfassende Auslegeordnung bezüglich der von der Landwirtschaft erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen vorgenommen und für jede langfristig ausgerichtete, quantifizierbare Ziele festgelegt (Tabelle 3).

⁴³ BLW (2009): Die Schweizer Landwirtschaft im Aufbruch – Das neue Landwirtschaftsgesetz, eine Bilanz nach zehn Jahren, Bern.

Tabelle 3

Ziele gemäss Bericht zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

Leistung	Zielsetzung
Versorgungssicherheit	• Produktionskapazität durch Kalorienproduktion in heutigem Ausmass und wichtige Einzelkulturen erhalten • Genügend fruchtbaren Kulturboden erhalten
Natürliche Lebensgrundlagen	• Biodiversität erhalten und fördern • Natürliche Ressourcen Boden, Wasser, Luft nachhaltig nutzen
Kulturlandschaft	• Kulturlandschaft offen halten • Vielfältige Landschaften erhalten und fördern
Dezentrale Besiedlung	• Ziele werden auf kantonaler Ebene festgelegt
Tierwohl	• Hohe Beteiligung bei besonders tierfreundlichen Haltungssystemen erreichen

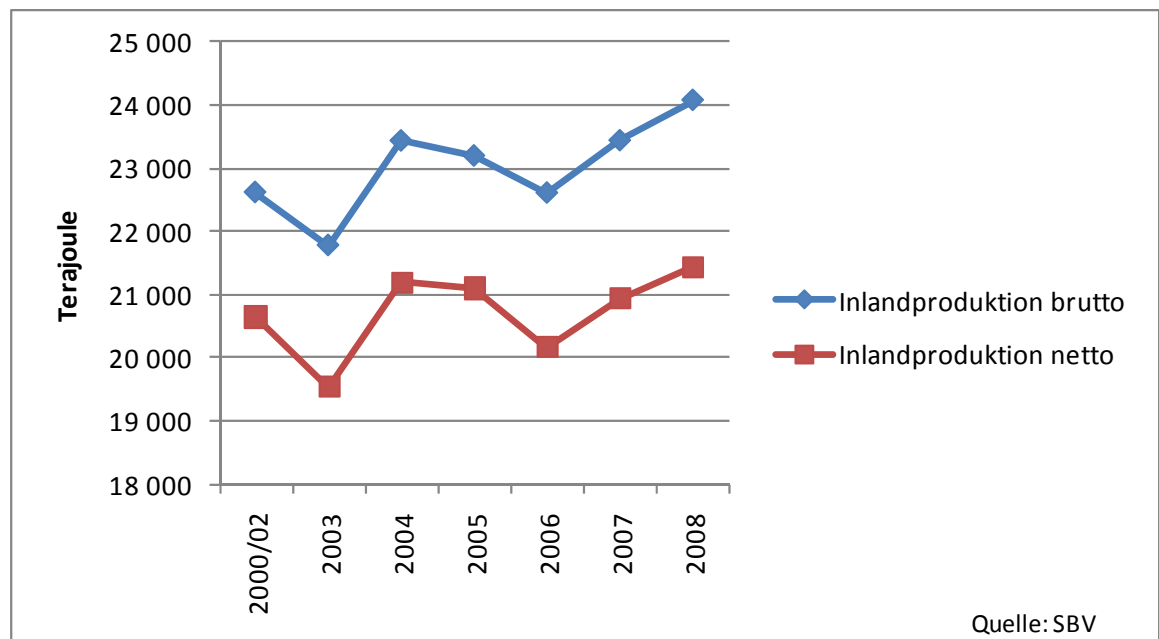
In der vom Parlament überwiesenen Motion⁴⁴ vom 16. Oktober 2009 der WAK-S wird der Bundesrat beauftragt, das vorgeschlagene Konzept zu konkretisieren. Sie hält fest, dass „die multifunktionalen Aufgaben gemäss Artikel 104 BV und die im Bericht definierten Ziele als Grundlage zu dienen haben“. Deshalb werden diese Ziele nachfolgend als Referenz herangezogen, um zu beurteilen, ob in den entsprechenden Bereichen die Ziele erreicht sind oder ob Ziellücken bestehen. Um ein aktuelles Bild zu erhalten, werden insbesondere die Entwicklungen seit der Jahrtausendwende beleuchtet. Gleichzeitig wird der aktuelle Zustand der Zielerreichung im Bereich der natürlichen Lebensgrundlagen auch den im Rahmen der Agrarpolitik 2011 vom Bundesrat verabschiedeten agrarökologischen Etappenzielen gegenübergestellt.

1.2.2.2.1 Versorgungssicherheit

Die landwirtschaftliche *Produktion* hat seit der Jahrtausendwende zugenommen. Im Durchschnitt der Jahre 2006/2008 wurden brutto in der Schweiz rund 3,4 Prozent mehr Nahrungsmittelkalorien produziert als 2000/02 (Bruttokalorienproduktion). Gleichzeitig haben die Futtermittelimporte vor allem wegen des Rückgangs der inländischen Futtergetreide- und Raufutterproduktion zugenommen (vgl. auch Ziff. 1.2.2.6). Deshalb ist bei der Nettokalorienproduktion, welche die Nahrungsmittelproduktion auf der Basis von Importfuttermitteln ausklammert, ein geringerer Anstieg von 0,9 Prozent zu verzeichnen. Die Zielsetzung, die Kalorienproduktion auf dem Ausgangsniveau zu halten, wurde somit erreicht.

⁴⁴ 09.3973 Mo Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR, Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Konkretisierung des Konzepts, 16. Oktober 2009.

Abbildung 5

Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion 2000/02-2008

Der Verbrauch von Nahrungsmitteln hat im gleichen Zeitraum, insbesondere aufgrund der wachsenden Bevölkerung, um 5,5 Prozent zugenommen. Der Brutto-selbstversorgungsgrad ist deshalb von 62 auf 61 Prozent gesunken. Der Nettoselbstversorgungsgrad liegt aktuell bei 54 Prozent. Der *krisenrelevante* Selbstversorgungsgrad⁴⁵ beträgt gegenwärtig gut 90 Prozent.

Die *offene Ackerfläche* ist zwischen 2000/02 und 2009 von 290'500 auf 275'400 Hektaren gesunken (-5,2 %). Rund zwei Drittel der nicht mehr ackerbaulich genutzten Flächen werden heute als Kunstwiesen bewirtschaftet, ein Drittel fiel der Siedlungsausdehnung zum Opfer. In den letzten Jahren hat sich der Rückgang der offenen Ackerfläche leicht beschleunigt, was insbesondere auf den starken Rückgang der Futtergetreideproduktion zurückzuführen ist (-19 %). Das ist mit ein Grund, weshalb in der Rindviehhaltung und der Veredlung immer mehr importierte Kraftfuttermittel eingesetzt werden. Diese Entwicklung ist aus der Optik der Versorgungssicherheit negativ zu bewerten.

Bezüglich *Vielfalt der Ackerkulturen* kann festgehalten werden, dass diese im Moment gesichert ist. Die Ölsaaten- und Zuckerrübenfläche hat seit 2000/02 um 33 bzw. 13 Prozent zugenommen. Bei der Kartoffelfläche ist ein Rückgang von 19 Prozent zu verzeichnen. Das ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil verfütterter Kartoffeln mit der Aufhebung der Verwertungsbeiträge zurückgegangen ist. Die produzierten Mengen vermögen den Bedarf für die menschliche Ernährung nach wie vor zu rund 90 Prozent zu decken. Am kritischsten ist die Entwicklung bei den

⁴⁵ Der krisenrelevante Selbstversorgungsgrad berücksichtigt, dass der mittlere Nahrungsmittelverbrauch mit derzeit zirka 3 300 Kilokalorien pro Person und Tag deutlich über dem notwendigen Nahrungsmittelenergiebedarf von 2 500 Kilokalorien liegt und dass sich die Futtergetreidefläche auch zur direkten menschlichen Ernährung nutzen lässt.

Eiweisspflanzen zu beurteilen. Nach einer deutlichen Ausdehnung der Fläche in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends ist der Anbau in den letzten Jahren rückläufig.

In Bezug auf die Versorgungssicherheit ist die Entwicklung bei den für die landwirtschaftliche Produktion nutzbaren Flächen (*Bodenquantität*) kritisch zu bewerten. Insbesondere aufgrund der intensiven Bautätigkeit im Mittelland hat die landwirtschaftlich genutzte Fläche laufend abgenommen. Zwischen 1979/85 und 1992/97 betrug die Abnahme der Landwirtschaftsflächen im Dauersiedlungsgebiet über 30 000 Hektaren (-3,0 %). Erste Auswertungen der gegenwärtig laufenden Aktualisierung der Arealstatistik zeigen, dass die Landwirtschaftsflächen in den letzten Jahren weiter abgenommen haben. Der Rückgang hat sich leicht verlangsamt. In den bisher ausgewerteten Gemeinden sind zwischen 1992/97 und 2004/09 18 000 Hektaren Landwirtschaftsflächen verlorengegangen (-2,3 %). Durch die Versiegelung wird der Boden praktisch irreversibel zerstört.

1.2.2.2 Natürliche Lebensgrundlagen

Seit Anfang der neunziger Jahre wurden im Bereich der natürlichen Lebensgrundlagen insgesamt deutliche Verbesserungen erreicht. Die Anstrengungen zur Erhaltung und Förderung der *Biodiversität* wurden verstärkt. Die Einführung des ökologischen Ausgleichs hat sich moderat positiv auf die Biodiversität ausgewirkt⁴⁶. Im Berg- und insbesondere im Sömmerungsgebiet ist jedoch ausgehend von einem hohen bis mittleren Niveau nachwievor ein Rückgang der Arten- und Lebensraumvielfalt zu verzeichnen. Im Talgebiet erfolgten leichte Verbesserungen ausgehend von einem tiefen Niveau⁴⁷. Insgesamt konnte mit der Einführung des ökologischen Ausgleichs der Rückgang bei gefährdeten Arten zwar nicht gestoppt, aber zumindest verlangsamt werden.

Seit der Jahrtausendwende haben die ökologischen Ausgleichsflächen um 10 000 Hektaren zugenommen. Die Zunahme erfolgte stärker im Berggebiet als im Talgebiet. Während insbesondere in den höheren Zonen ein Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen besteht, der deutlich über dem im ÖLN geforderten Mindestanteil von 7 Prozent liegt, wurde die Zielsetzung von 65 000 Hektaren ökologischer Ausgleichsflächen im Talgebiet bisher nicht erreicht. Die ökologische Ausgleichsfläche im Talgebiet stagnierte in den letzten Jahren bei rund 59 000 Hektaren. Gleichzeitig wurden mit der Einführung der Ökoqualitätsverordnung die ökologischen Ausgleichsflächen besser vernetzt und qualitativ aufgewertet. Heute sind 33 Prozent der ökologischen Ausgleichsflächen vernetzt und 25 Prozent der Flächen verfügen über biologische Qualität, wobei die Anteile im Berggebiet deutlich höher sind als im Talgebiet. Die Hauptproblematik im Berg- und Sömmerungsgebiet besteht darin, dass die Nutzung von Parzellen in Hofnähe tendenziell intensiviert wird und im Gegenzug schlecht erschlossene und steile Parzellen extensiviert werden bis hin zur Nutzungsaufgabe. Im Talgebiet kommen viele Arten nur noch in kleinen, gefährdeten Populationen vor. Der Brutvogelbestand von Kulturlandarten gilt als guter Indi-

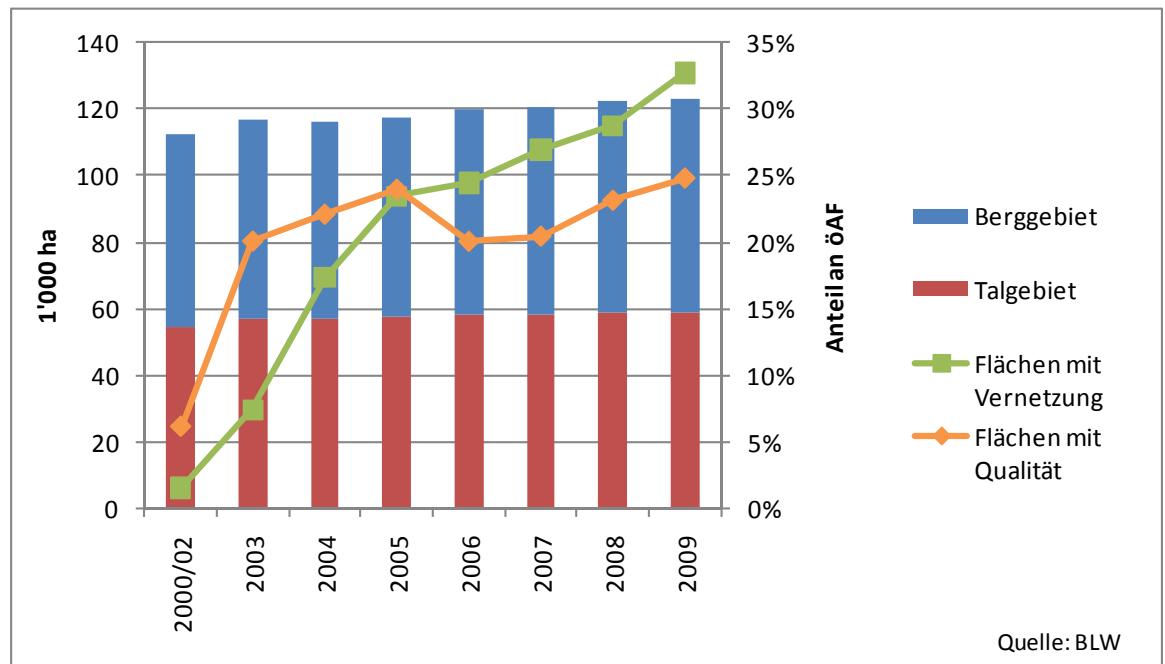
⁴⁶ Flury C. (2005): Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994-2005, Bern.

⁴⁷ Lachat et al. (2010): Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Hauptverlag, Bern.

kator für den Zustand der Biodiversität. Bei den entsprechenden Leitarten ist in den letzten 20 Jahren eine konstante Entwicklung festzustellen. Die Bestände der Zielarten haben in den neunziger Jahren abgenommen. Betrachtet man den Zeitraum seit der Jahrtausendwende, so ist kein Trend ersichtlich⁴⁸.

Abbildung 6

Entwicklung der ökologischen Ausgleichsflächen (öAF) sowie der Vernetzung und der Qualität



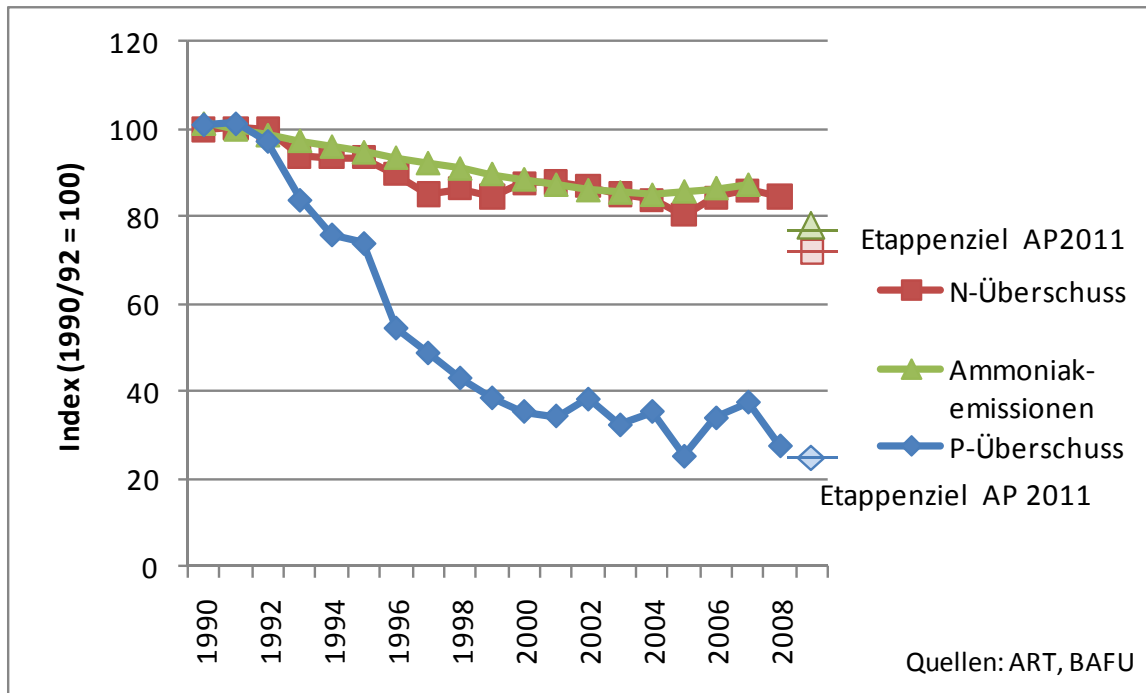
Die Landwirtschaft produziert heute umweltfreundlicher als Anfang der neunziger Jahre. Die Stoffeinträge in die Umwelt und die Belastung von Wasser und Luft haben abgenommen. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Einführung des ÖLN als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Gegenüber den neunziger Jahren haben sich die Fortschritte im neuen Jahrtausend verlangsamt. Im Zeithorizont 2000/02 bis 2006/08 sind die Stickstoff-Überschüsse um 3'200 Tonnen (-3 %) und die Phosphor-Überschüsse um rund 600 Tonnen (-8 %) gesunken. Die Verluste sind insbesondere beim Stickstoff aber auch beim Phosphor immer noch zu hoch. So liegen die Konzentrationen von Nitrat und Phosphor aber auch von Pflanzenschutzmitteln in verschiedenen Gewässern über den angestrebten Werten. Bezüglich Luftqualität sind vor allem die Ammoniakemissionen relevant. Diese haben nach einem deutlichen Rückgang hauptsächlich aufgrund abnehmender Milchviehbestände seit 2004 wieder leicht zugenommen und liegen fast zwei Mal höher als sie sein dürften, damit sensible Ökosysteme wie Wälder oder Moore nicht geschädigt werden. Abbildung 7 zeigt die Entwicklung bei den wichtigsten stofflichen Grössen und setzt sie in Relation zu den agrarökologischen Etappenzielen der AP 2011. Das Ziel bei den Stickstoffüberschüssen ist nur langfristig erreichbar. Obwohl die Ammoniakemissionen zwischen 2004 und 2007 wieder leicht angestiegen sind, ist zu erwar-

⁴⁸ Birrer S., Jenny M. und Zbinden N. (2010): Bestandsentwicklung der einheimischen Brutvögel im Landwirtschaftsgebiet 1990–2009, Agrarforschung Schweiz 2 (2), 66–71.

ten, dass mit der Einführung der Ressourcenprogramme nach Artikel 77a und 77b LwG im Rahmen der AP 2011 die Emissionen wieder sinken werden.

Abbildung 7

Entwicklung der Stickstoff- und Phosphorüberschüsse sowie der Ammoniakemissionen 1990-2008



Die Grundlagen für die Beurteilung der *Bodenqualität* sind dürftig, da gesicherte Zeitreihen fehlen. Einzig bei ausgewählten Schwermetallen gibt es verlässliche Grundlagen, die aufzeigen, dass sich zum Teil Schadstoffe in den landwirtschaftlichen Böden anreichern. Es wird geschätzt, dass die Richtwerte von Cadmium, Blei, Zink und Kupfer in rund 10 Prozent der Bodenfläche überschritten werden. Fallstudien zeigen zudem, dass die Qualität der landwirtschaftlichen Böden vor allem im Ackerbaugesamt auch durch Erosion sowie durch Unterbodenverdichtung geschädigt werden kann. Die landwirtschaftliche Produktion wirkt sich auch auf das *Klima* aus. Neben CO₂ entstehen bei der Produktion von Lebensmitteln auch Methan und Lachgas. Die aktuelle Zielsetzung besteht darin, die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft zu reduzieren, wobei es keine quantitative Reduktionsvorgabe gibt. Die Emissionen aus der Landwirtschaft haben sich gemäss nationalem Treibhausgasinventar zwischen 1990 und 2004 um 10 Prozent verringert. Zwischen 2004 und 2008 haben sie wieder zugenommen (+3,7 %).

Die im Rahmen der AP 2011 gesetzten agrarökologischen Etappenziele wurden bisher noch nicht erreicht. Tabelle 4 gibt einen Überblick.

Tabelle 4

Agrarökologische Ziele der Agrarpolitik 2011

Zielgrösse	Einheit/Indikator	Basis	SOLL	IST
Stickstoff-Bilanz		1994:	2015:	2006/08:
Reduktion der Stickstoffüberschüsse	t N-Überschuss ¹	124 600	95 900 (-23 %)	113 300 (-9,0 %)
Ammoniak-Emissionen		1990:	2009:	2007:
Reduktion der Ammoniak-Emissionen	t N in NH ₃ -Emissionen	56 800	43 700 (-23 %)	49 000 (-14 %)
Phosphor-Bilanz		1990/92:	2009:	2006/08:
Reduktion der Phosphorüberschüsse	t P-Überschuss ¹	19 900	5 000 (-75 %)	6 600 (-57 %)
Biodiversität		1993:	2009:	2009:
Ökologische Ausgleichsflächen im Talgebiet	ha öAF	5 700	65 000	58 800

¹ nach OSPAR-Methode

Quellen: ART, BAFU, SHL und BLW

1.2.2.2.3 Kulturlandschaft

Durch die Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen wird dem Waldeinwuchs entgegengewirkt und so die Kulturlandschaft offen gehalten. Die Arealstatistik zeigt, dass in den tieferen Lagen der Waldeinwuchs kaum eine Rolle spielt. Der Rückgang der LN ist hier vor allem auf die Ausdehnung des Siedlungsgebiets und den Ausbau der Infrastrukturen zurückzuführen. In den oberen Bergzonen und vor allem im Sömmerungsgebiet findet jedoch ein namhafter Waldeinwuchs statt. So betrug der Rückgang der alpwirtschaftlich genutzten Flächen zwischen 1979/85 und 1992/97 rund 18 000 Hektaren (-3,2 %). In den Gemeinden, für die die neue Erhebung der Arealstatistik (2004/09) bereits vorliegt, hat der Waldeinwuchs gegenüber der Vorperiode zwar abgenommen. In diesen Gemeinden befinden sich jedoch weniger als 40 Prozent der alpwirtschaftlich genutzten Flächen, so dass sich daraus keine Schlüsse ziehen lassen. Insbesondere die Daten für die Kantone Graubünden, Wallis und Tessin liegen noch nicht vor, in denen mehr als zwei Drittel des Waldeinwuchses der Periode 1979/85 bis 1992/97 auf Alpwirtschaftsflächen stattgefunden haben. Gemäss der im März 2010 publizierten Ergebnisse der dritten Erhebung des Schweizerischen Landesforstinventars hat sich die Ausdehnung der Waldfläche zwischen 1993/95 und 2004/06 gegenüber der Vorperiode beschleunigt. 88 Prozent der Waldausdehnung wurden in den Regionen Alpen und Alpensüdseite festgestellt. Der Waldeinwuchs ist auch für die Biodiversität nachteilig, da viele eingewachsene Flächen aufgrund ihrer traditionell extensiven Bewirtschaftung über eine hohe Artenvielfalt verfügten.

Die Qualität der Landschaft verändert sich langsam. Obwohl es keine flächendeckenden Erhebungen gibt, liegen doch für einzelne Landschaftstypen Untersuchungen vor. So konnte beispielsweise für die Wytweiden des Juras ein Verlust der mosaikartigen Struktur von Wald und Grünland festgestellt werden. Neben den traditionellen Kulturlandschaften spielen für die Erholung der Bevölkerung auch diejenigen in der Nähe der Agglomerationen eine wichtige Rolle. Diese Landschaften stehen insbesondere aufgrund der Siedlungsentwicklung unter Druck. Insgesamt hat sich die Vielfalt und Qualität der Kulturlandschaft in den vergangenen Jahren verschlechtert, was auf die Mobilität und die damit zusammenhängende Siedlungsentwicklung, aber auch auf die veränderte landwirtschaftliche Nutzung zurückzuführen ist.

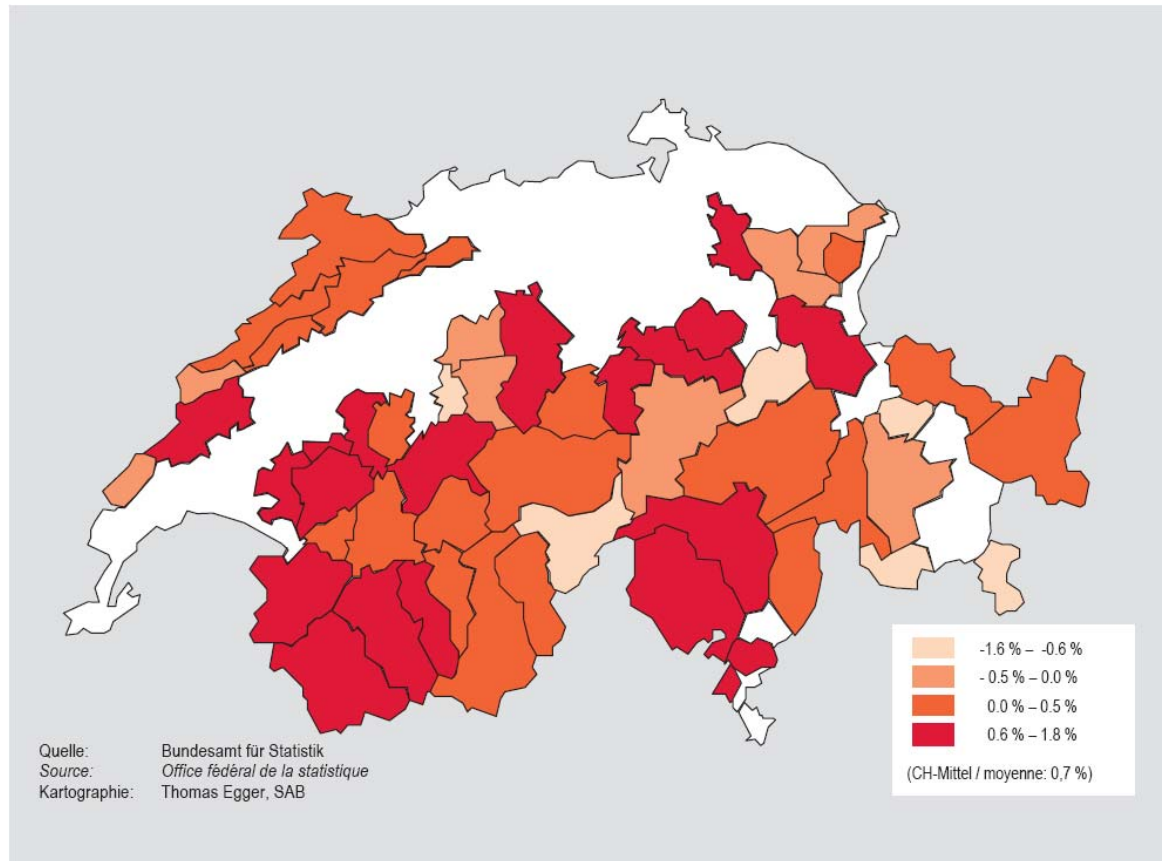
1.2.2.2.4 Dezentrale Besiedlung

Aufgrund der dezentralen Produktionsstruktur und der engen Verflechtung mit den vor- und nachgelagerten Betrieben leistet die Landwirtschaft einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur dezentralen Besiedlung. Die Landwirtschaft trägt gemäss einer ETH-Studie⁴⁹ in rund 12 Prozent der Schweizer Gemeinden massgeblich zur Besiedlung bei. Aufgrund des Strukturwandels und dem damit verbundenen Rückgang der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen nimmt der Beitrag der Landwirtschaft tendenziell ab. Die Landwirtschaft kann die dezentrale Besiedlung nicht alleine sicherstellen und ist auf eine funktionierende Wirtschaft im ländlichen Raum (Nebenerwerbsmöglichkeiten) sowie grundlegende Infrastrukturen angewiesen. Die Entwicklung in den verschiedenen IHG-Regionen zeigt, dass in den Jahren 2005-2008 nur wenige Gebiete jährlich ein halbes Prozent oder mehr der Wohnbevölkerung verloren haben. Am stärksten von der Abwanderung betroffen sind das Kanderthal, das Glarner Hinterland-Semftal, das Goms und das Val-de-Travers (Abbildung 8). Mit der Agrarpolitik und insbesondere den Massnahmen zu Gunsten des Berggebiets im Bereich der Direktzahlungen und der Strukturverbesserungen unterstützt der Bund indirekt die dezentrale Besiedlung, ohne ein konkretes Besiedlungsziel zu verfolgen. Da auch die politische Einschätzung der betroffenen Gebiete mit einbezogen werden muss, sollen in erster Linie die Kantone beurteilen, ob sich in einem bestimmten Gebiet die Besiedlung in unerwünschter Weise entwickelt.

⁴⁹ Rieder P. Buchli S. und Kopainsky B. (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung. Zürich.

Abbildung 8

Durchschnittliches jährliches Bevölkerungswachstum in den IHG-Regionen 2005-2008



1.2.2.2.5 Tierwohl

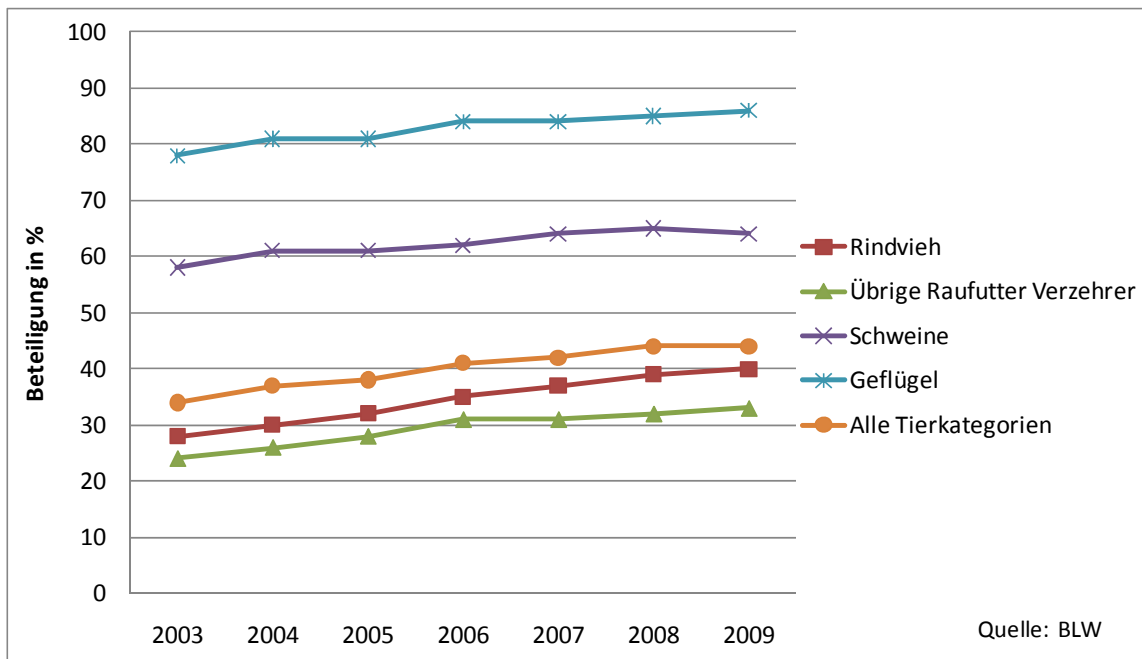
Die Tierschutzgesetzgebung definiert Minimalvorgaben hinsichtlich Tierhaltung, die für alle Tierhalterinnen und Tierhalter verbindlich sind. Durch fakultative Anreizprogramme „besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme“ (BTS) und regelmäßiger Auslauf im Freien“ (RAUS) mit Vorgaben, die über den gesetzlichen Minimalstandard hinausgehen, wird das Tierwohl zusätzlich gefördert. Der mit der Beteiligung an diesen Programmen verbundene Mehraufwand der Landwirte wird mit jährlich ausgerichteten tierkategorienspezifischen Beiträgen zu einem wesentlichen Teil kompensiert. Je nach Tierkategorie variiert die Beteiligungsrate erheblich.

Der Einstieg ins BTS-Programm ist in der Regel mit einem Um- oder Neubau eines Stalles verbunden. Mit entsprechenden Direktzahlungen sollen Landwirte motiviert werden, im Rahmen von baulichen Anpassungen einen BTS-konformen Stall zu bauen. Eine weitere Massnahme zur Förderung des Tierwohls sind höhere Investitionshilfen für Ställe. Von den neu gebauten Rindviehställen, die mit Investitionshilfen unterstützt werden, entsprechen rund 90 Prozent den BTS-Anforderungen. Dies führt zu einer laufenden Verbesserung bei der Beteiligung an den BTS-Programmen.

Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen, dass die Beteiligungsraten im Gleichschritt mit der Stallerneuerungsrate erfolgt sind.

Abbildung 9

Entwicklung der Beteiligung von ausgewählten Tierkategorien am Programm BTS in den Jahren 2003-2009



Beim RAUS-Programm besteht insbesondere bei den bis 120 Tage alten Tieren der Rindergattung noch ein wesentliches Potenzial zur Erhöhung der Beteiligungsraten. Die Zuwachsraten lagen hier zwischen 2002 und 2006/08 unter einem Prozent. Auch wenn nichtmonetäre Gründe die tiefen Zuwachsraten wesentlich beeinflusst haben, kann mit einer Erhöhung der finanziellen Anreize ein Zuwachs bei der Beteiligung erwartet werden.

Anders sieht es bei den Tierkategorien säugende Zuchtsauen, abgesetzte Ferkel, Kaninchen und Zuchthennen mit ebenfalls tiefen Beteiligungsraten aus. Dafür verantwortlich sind primär bauliche, gesundheitliche und arbeitswirtschaftliche Gründe. Erhebungen zeigen zudem, dass auch eine massive Erhöhung der Beiträge nicht zu einer signifikanten Mehrbeteiligung führen würde.

1.2.2.2.6 Zusammenfassung

Tabelle 5 zeigt, wie sich die gemeinwirtschaftlichen Leistungen seit der Jahrtausendwende entwickelt haben und in welchen Bereichen Ziellücken bestehen.

Tabelle 5

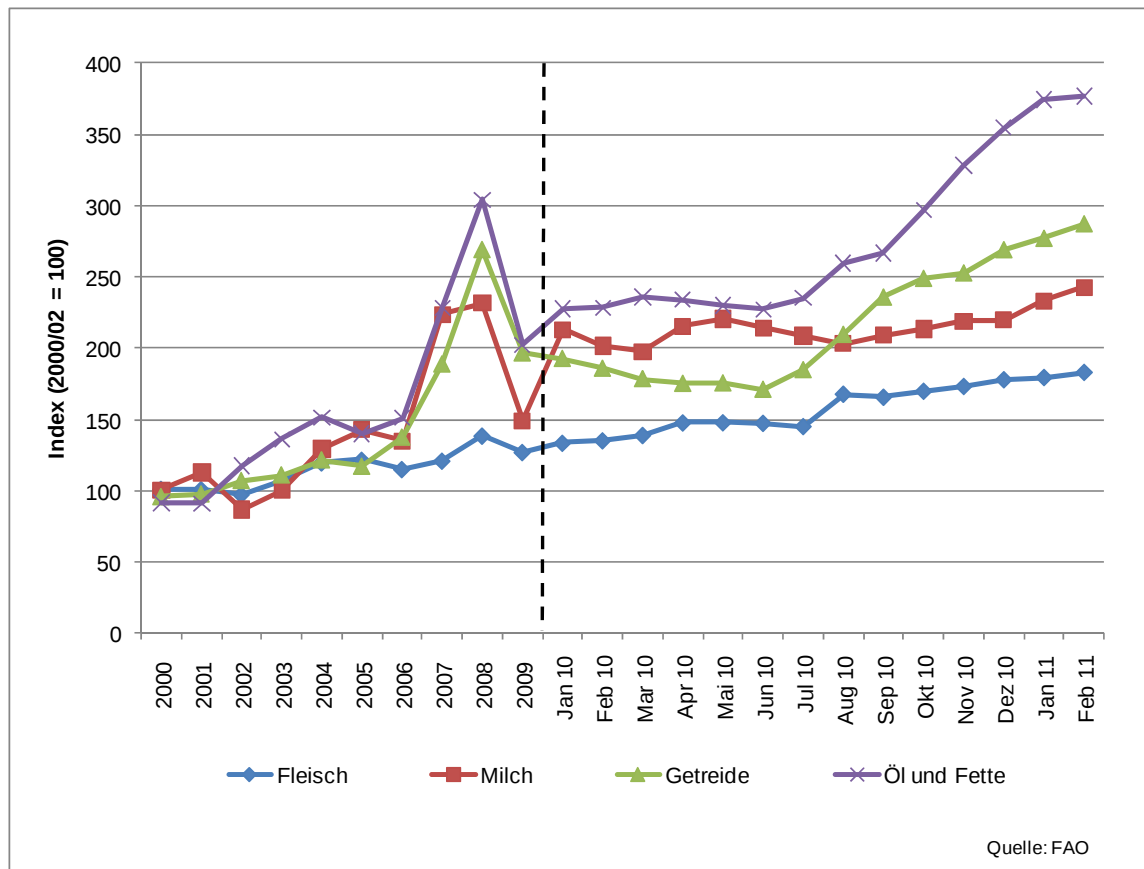
Entwicklung der Zielerreichung seit 2000 und gegenwärtige Ziellücken

Zielbereich und Aspekt	Trend	Ziellücke
Versorgungssicherheit		
Bruttoproduktion	↗	nein
Nettoproduktion	→	nein
Vielfalt der Ackerkulturen	→	nein
Bodenquantität	↘	ja
Natürliche Lebensgrundlagen		
Biodiversität	→	ja
Wasser	→	ja
Boden (Qualität)	↘	ja
Luft/Klima	→	ja
Kulturlandschaft		
Offenhaltung	↘	ja
Vielfalt (Qualität)	↘	ja
Dezentrale Besiedlung	↘	offen
Tierwohl	↗	ja

1.2.2.3 Internationale Agrarmärkte**1.2.2.3.1 Entwicklung der Preise auf den internationalen Märkten**

An den Agrarmärkten waren landwirtschaftliche Erzeugnisse jüngst starken Preisschwankungen ausgesetzt. Nach einem rasanten Anstieg zwischen 2007 und 2008 erfolgte 2008 im Zuge der Wirtschaftskrise ein Preiszerfall. Diese ausgeprägten Preisschwankungen schlugen auf die gesamte Lebensmittelkette durch – vom Produzenten bis zum Konsumenten.

Abbildung 10

Weltmarktpreisentwicklung bei verschiedenen Produktgruppen

Nach dem zwischenzeitlichen Tief 2009 begann der Weltmarktpreis bei der Milch Anfang 2010 wieder erheblich zu steigen und verharrt seither auf diesem Niveau. Beim Getreide blieben die Preise 2010 lange auf dem tieferen Niveau. Allerdings hat im Sommer 2010 die Hitze in den für den Export von Weizen wichtigen Ländern Russland, Ukraine und Kasachstan zu Produktionsrückgängen geführt und die globalen Ernteschätzungen nach unten gedrückt. Entsprechend haben die Preise an den amerikanischen und europäischen Warenterminbörsen stark angezogen. Wieder gestiegen sind auch die Notierungen bei den Ölen. Starke Preisschwankungen gab es in den letzten Jahren zudem beim Zucker. Insgesamt ist festzustellen, dass die Produzentenpreise gegenüber dem Beginn des Jahrtausends auf einem wesentlich höheren Niveau liegen (+75-275 %).

Ursache dieser Entwicklungen ist ein Zusammenwirken mehrerer Faktoren. Betroffen sind in erster Linie wirtschaftliche Parameter (Entwicklung der Nachfrage, Lagerbestände, nationale/internationale Währungspolitik, Energiekosten usw.) und das Produktionsumfeld (Ertragsschwankungen u. a. aufgrund der Klimabedingungen, geringe Investitionen in die Produktionskapazitäten usw.). Doch auch neuen Phänomene wie die Spekulation an den Agrarmärkten und das Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Preisen für Energie und jenen für landwirtschaftliche Erzeug-

nisse beeinflussten diese Konjunktur, wenn ihre wahre Bedeutung auch schwer zu beurteilen bleibt⁵⁰.

1.2.2.3.2 Volatilität

Die starken Preisbewegungen der letzten Jahre werden als ein mögliches Indiz gewertet, dass die kurzfristigen Schwankungen an den Weltagarmärkten zunehmen.

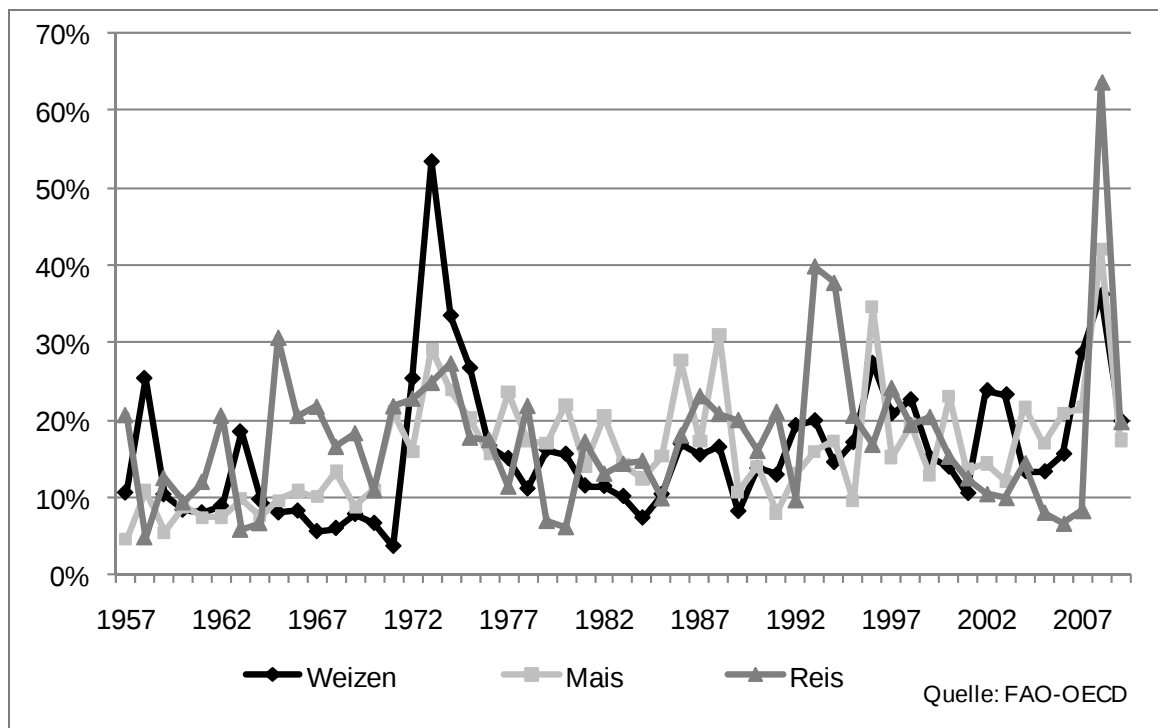
Anders als der Preistrend, der die langfristige Entwicklung der Marktbedingungen spiegelt, ergibt sich die Volatilität aus kurzfristig unvorhersehbaren Schocks zwischen Angebot und Nachfrage, die deutlich nach oben oder nach unten ausschlagen können⁵¹. Je unverhoffter und deutlicher diese Fluktuationen auftreten, desto höher fällt die Volatilität aus. So entsteht ein Klima der Unsicherheit an den Märkten, was zu einem Rückgang der produktiven Investitionen sowie einer unangemessenen Ressourcennutzung bei den Unternehmen und somit zu einer Wettbewerbseinbusse in jedem Stadium der Wertschöpfungskette führen kann. So wird heute ein grosses Augenmerk auf die Volatilität gelegt.

Auf internationaler Ebene bestätigen die aktuellen Analysen, dass der Zeitraum 2008/2009 von einer starken Volatilität geprägt war, die mit jener von 1971-1973 vergleichbar ist.

⁵⁰ World Bank (2010): Placing the 2006/08 Commodity Price Boom into Perspective, Policy Research Working Paper Nr. 5371. Für eine ausführliche Analyse der Gründe der Preishausse 2007/08 vgl. auch Bundesrat (2009): Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit, Bericht in Erfüllung des Postulats Stadler vom 29. Mai 2008 (08.3270).

⁵¹ Grundsätzlich wird die Preisvolatilität – für eine Reihe von Tages- oder Monatspreisen – anhand eines Schwankungskoeffizienten (Standardabweichung) gemessen, der den annualisierten Preisschwankungsgrad gegenüber seinem Durchschnittswert zum Ausdruck bringt.

Abbildung 11

Historische annualisierte Volatilität⁵² am Beispiel von Getreide.**1.2.2.4 Wettbewerbsfähigkeit**

Nachfolgend wird auf die Entwicklung der landwirtschaftlichen Strukturen, die Leistungsfähigkeit der Betriebe sowie die Veränderungen der Produzenten- und Konsumentenpreise im In- und Ausland eingegangen.

1.2.2.4.1 Strukturen

Die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe ging in den ersten neun Jahren des neuen Jahrtausends insgesamt um gut 10'000 Einheiten von 70'537 auf 60'034 zurück, was einem Rückgang von 1,8 Prozent pro Jahr entspricht. Gegenüber dem Jahrzehnt 1990 bis 2000 betrug der absolute Rückgang rund die Hälfte und die jährliche Abnahmerate lag um 0,9 Prozent tiefer. Hauptgrund dafür ist, dass in den neunziger Jahren etwa 50 Prozent der Reduktion der Anzahl Betriebe auf den Rückgang der Kleinbetriebe mit einer Fläche bis 3 Hektaren zurückzuführen war. Das Potenzial zur Abnahme bei diesen Betrieben ist nun zum grossen Teil ausgeschöpft, was in der deutlich tieferen Abnahmerate zwischen 2000 und 2009 ersichtlich wird. Die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft verringerte sich in der Zeitspanne 2000 bis

⁵² Volatilität = Standardabweichung $[\ln(P_{X_t}/P_{X_{t-1}})] \cdot \sqrt{252}$ (wobei 252 verwendet wird, um ausgehend von einer Reihe von Tagespreisen einen annualisierten Wert zu erhalten).

2009 um rund 37'000 Personen von 203'793 auf 166'722. Dies entspricht einer Abnahmerate um 2,2 Prozent pro Jahr.

Die Abnahmerate bei den Beschäftigten lag in den letzten 10 Jahren also über derjenigen der Betriebe. In den neunziger Jahren war dies umgekehrt. Die Anzahl der Betriebe ging mit 2,7 Prozent pro Jahr stärker zurück als diejenige der Beschäftigten, die auch in diesem Jahrzehnt bei 2,2 Prozent lag.

Tabelle 6

Entwicklung der Anzahl der Betriebe und der Beschäftigten

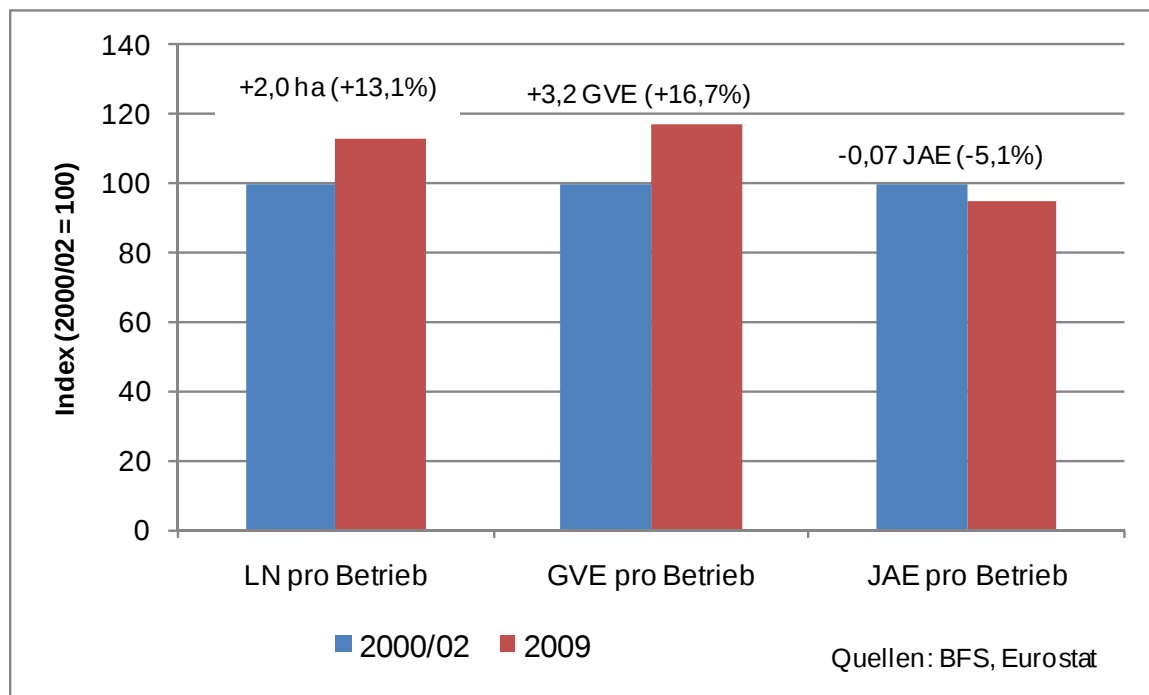
Merkmal	Anzahl Betriebe / Beschäftigte			Veränderung pro Jahr in %	
	2000	2008	2009	2000-2009	2008-2009
Betriebe	70 537	60 894	60 034	-1,8	-1,4
Talregion	31 612	27 009	26 708	-1,9	-1,1
Hügelregion	18 957	16 709	16 468	-1,6	-1,4
Bergregion	19 968	17 176	16 858	-1,9	-1,9
Haupterwerb	49 239	43 993	42 214	-1,7	-4,0
Nebenerwerb	21 298	16 901	17 820	-2,0	5,4
Beschäftigte	203 793	168 530	166 722	-2,2	-1,1
Vollzeit	95 995	75 550	73 445	-2,9	-2,8
Teilzeit	107 798	92 980	93 277	-1,6	0,3

Quelle: BFS

Zwischen 2000/02 und 2009 führte der Strukturwandel zu einer durchschnittlichen Vergrößerung der Betriebe um 2 ha resp. 3,2 GVE. Obwohl die Betriebe gewachsen sind, nahm die durchschnittliche Anzahl Arbeitskräfte, gemessen in Jahresarbeits-einheiten, um 0,07 Einheiten resp. 5,1 Prozent ab. Diese Entwicklung schlägt sich im Indikator Arbeitsproduktivität für die Nachhaltigkeitsbeurteilung nieder, der zwischen 2000/02 und 2007/09 um 2,2 Prozent pro Jahr zugelegt hat (vgl. Ziff. 1.2.2.1.1)

Abbildung 12

Entwicklung der Strukturen

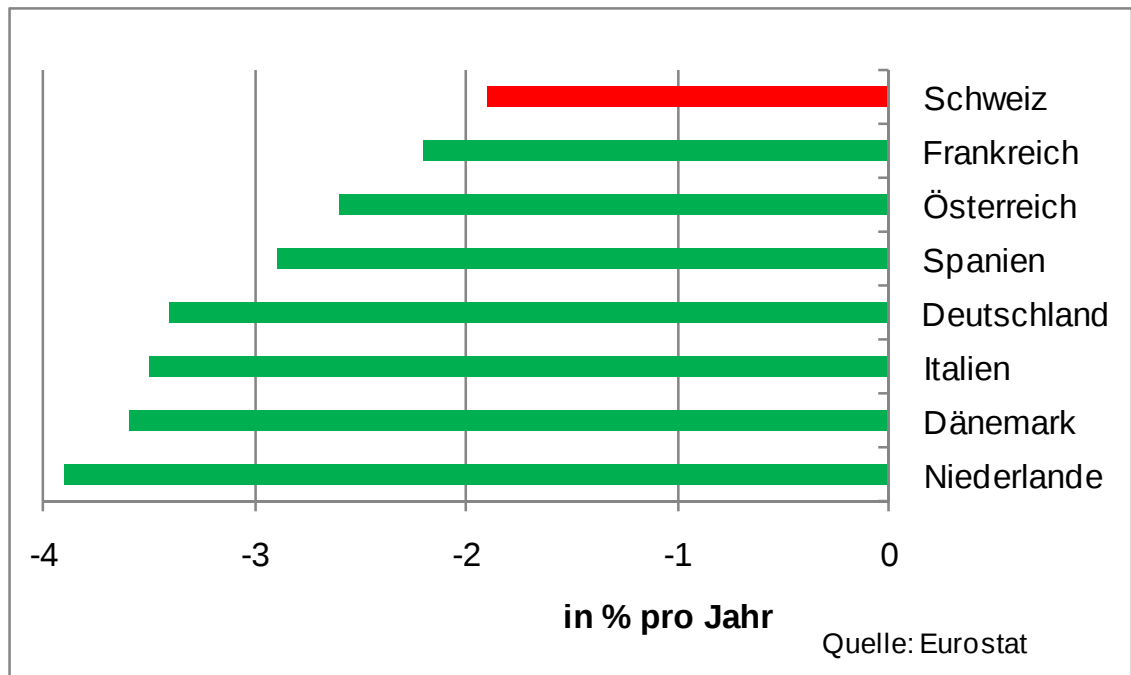


LN Landwirtschaftliche Nutzfläche
 GVE Grossvieheinheit
 JAE Jahresarbeitseinheit

Der Rückgang der Landwirtschaftsbetriebe ist ein Phänomen, das nicht nur in der Schweiz, sondern auch im übrigen Europa beobachtet wird. Die höchste Abnahmerate bei den Betrieben wurde im Zeitraum 2000 bis 2007 in den Niederlanden und Dänemark festgestellt, die tiefste in der Schweiz.

Abbildung 13

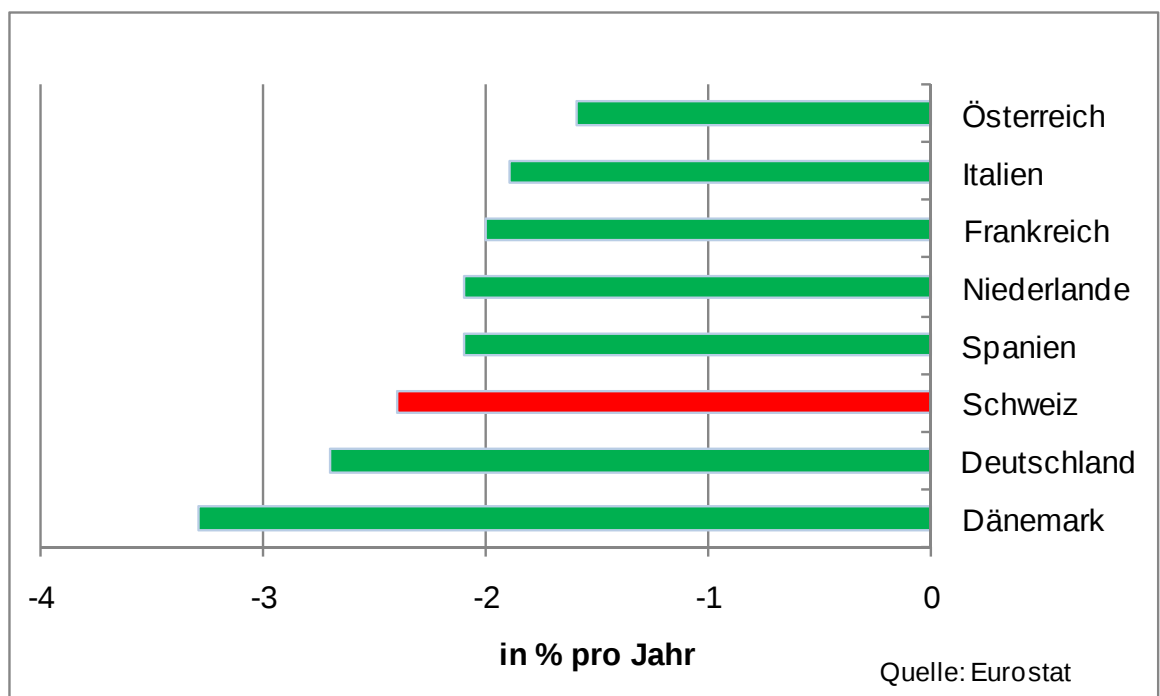
Abnahme der Betriebe zwischen 2000 und 2007 im europäischen Vergleich



Wird die Entwicklung der Beschäftigung betrachtet, so ist die höchste Abnahmerate in Dänemark festzustellen. Die Schweiz liegt zwischen den Werten von Spanien und Deutschland.

Abbildung 14

Abnahme der Beschäftigung zwischen 2000 und 2009 im europäischen Vergleich (Jahresarbeitsseinheiten)



Zusammenfassend hat die in der Schweizer Landwirtschaft eingesetzte Arbeit mehr abgenommen als die Anzahl Betriebe. Ein Vergleich mit anderen europäischen Ländern zeigt, dass die Schweiz die geringste Abnahme bei der Anzahl der Betriebe verzeichnet. Bei den Arbeitskräften gehört sie hingegen zu den Ländern mit den höchsten Abnahmeraten.

1.2.2.4.2 Leistungsfähigkeit der Betriebe

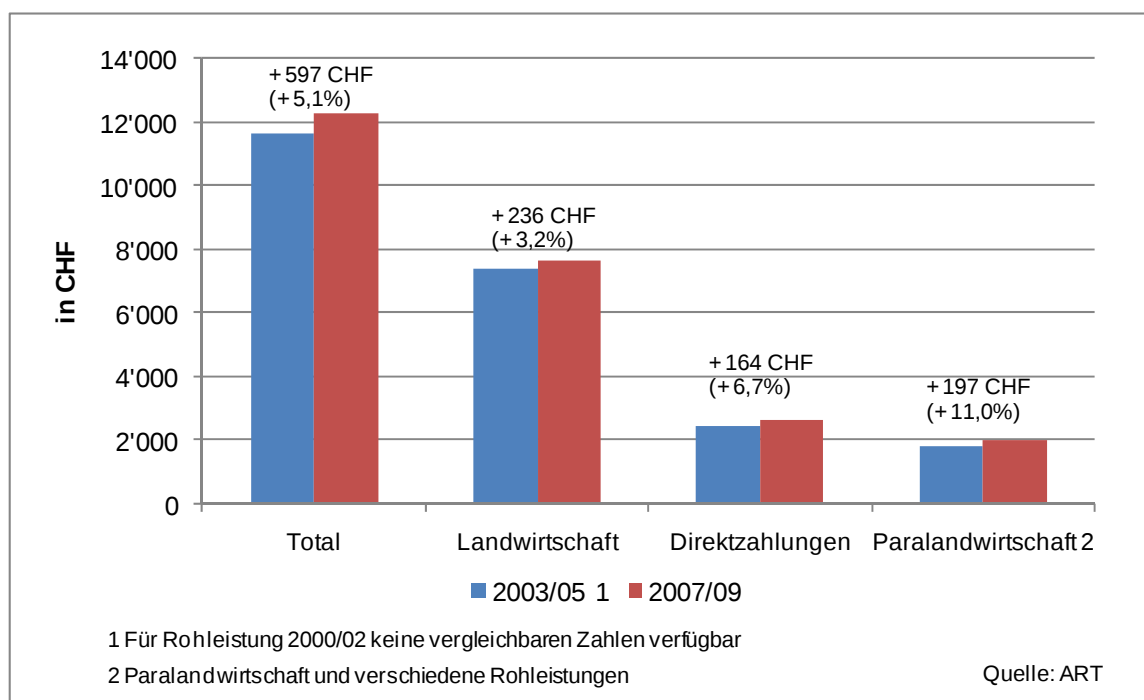
In einem ersten Schritt wird die Leistungsfähigkeit anhand von Daten zu Rohleistung, Kosten und Ausschöpfung des Produktivitätspotenzials in der Schweizer Landwirtschaft beurteilt. Anschliessend folgt eine Beurteilung auf der Grundlage eines Vergleichs mit dem Ausland.

Rohleistung, Kosten, Produktivität

Die Rohleistung pro ha LN hat zwischen 2003/05 und 2007/09 um 5 Prozent zugenommen. Die relativ höchste Zunahme lag bei der Paralandwirtschaft und den verschiedenen Rohleistungen (+11 %), die absolut höchste bei der Landwirtschaft (+236 CHF).

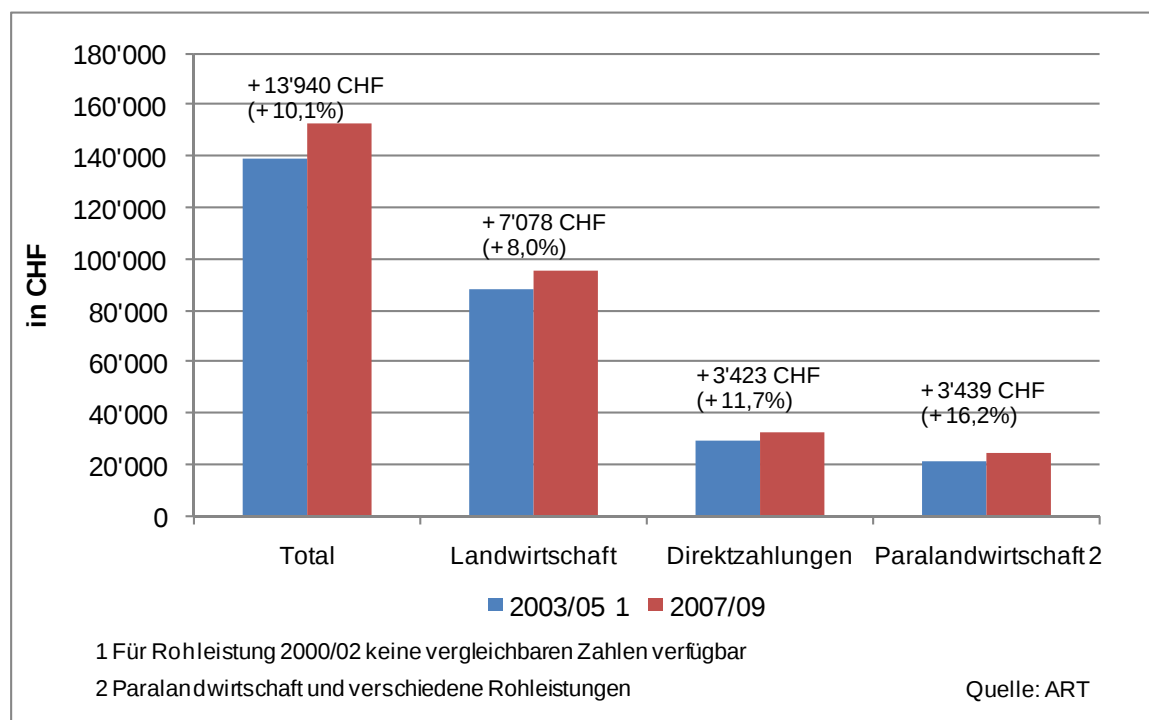
Abbildung 15

Entwicklung der Rohleistung pro ha Landwirtschaftliche Nutzfläche



Bezüglich der Entwicklung der Rohleistung pro Jahresarbeitseinheit ist zwischen 2003/05 und 2007/09 eine Steigerung von 10% festzustellen. Die wiederum höchste relative Zunahme lag bei der Paralandwirtschaft und den verschiedenen Rohleistungen (+16,2 %) sowie absolut bei der Landwirtschaft (+7'078 CHF).

Abbildung 16

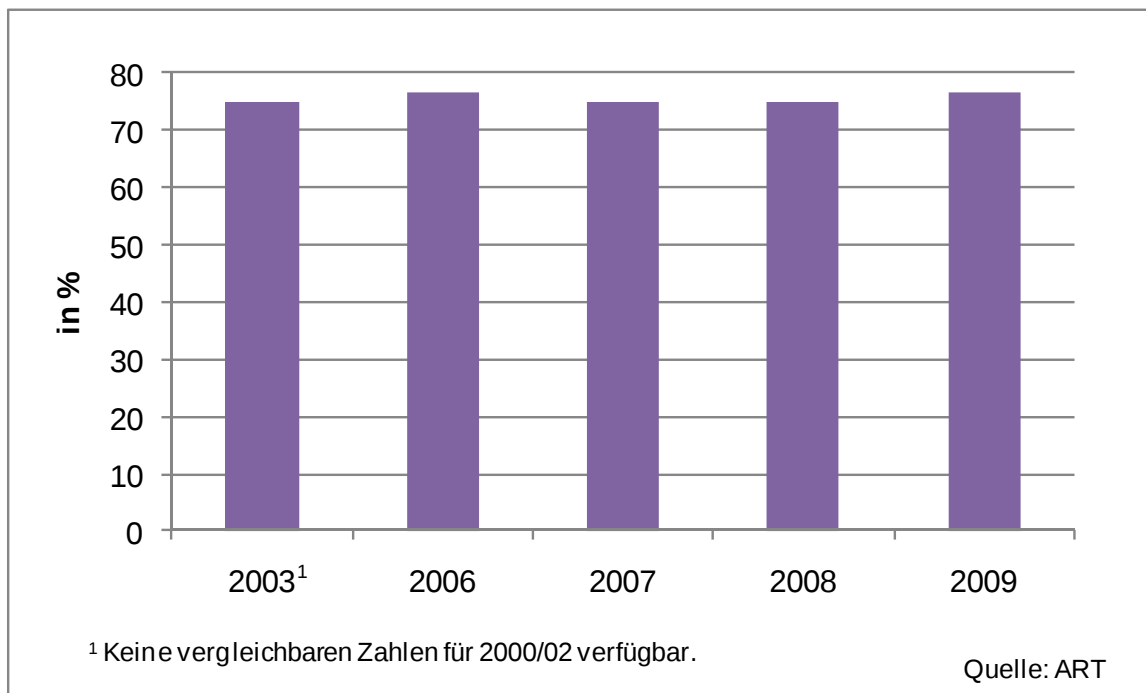
Entwicklung der Rohleistung pro Jahresarbeitseinheit

Die *Produktionskosten* der Landwirtschaft sind einerseits abhängig von den Preisen für Produktionsmittel und -faktoren und andererseits von den eingesetzten Mengen. Im Vergleich zu 2000/02 sind heute die *Fremdkosten* um 40 Prozent höher, der grösste Anstieg ist bei den Sachkosten Tierhaltung (+69 %) und den Strukturkosten 1 (Maschinen, Einrichtungen, Gebäude, +32 %) zu verzeichnen. Die starke Zunahme bei den Sachkosten Tierhaltung erklärt sich dadurch, dass seit 2003 die Tierzukäufe neu unter dieser Rubrik aufgeführt werden. Bei den Strukturkosten 1 sind insbesondere die gestiegenen Kosten für Gebäude zu erwähnen.

Ein Teil des Anstiegs ist auf höhere Preise zurückzuführen (vgl. Tabelle 9), der andere Teil ist der Mengeneffekt. Bei den Preisen sind vor allem jene der Investitionsgüter und die Löhne (Lohnnebenkosten) gestiegen. Als einzige Position haben die Kapitalzinsen abgenommen.

Bei der Analyse der Kostenentwicklung ist zu berücksichtigen, dass die Betriebe im Durchschnitt sowohl physisch als auch umsatzmässig gewachsen sind. Stellt man die Kosten in das Verhältnis zur Rohleistung ergibt sich ein Bild gemäss Abbildung 17. Danach sind die Kosten pro Umsatzfranken zwischen 2003 und 2009 stabil geblieben.

Abbildung 17

Verhältnis Fremdkosten/Rohleistung**Effizienzsteigerungspotenzial**

Eine Studie der ART quantifiziert das theoretische Effizienzsteigerungspotenzial für die Jahre 2006 bis 2008 der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe auf Basis der Buchhaltungsdaten der Zentralen Auswertung⁵³.

Die Fragestellung wurde mit der Methode der Data Envelopment Analysis (DEA) bearbeitet. Diese misst die relative Effizienz von Betrieben. Dabei ist es wichtig, dass die Analyse hinsichtlich der Produktion und der natürlichen Voraussetzungen innerhalb einer möglichst homogenen Gruppe von Betrieben stattfindet. Konkret werden z.B. Verkehrsmilchbetriebe der Talregion nur innerhalb dieser Region verglichen und Verkehrsmilchbetriebe der Hügel- oder Bergregion mit denjenigen derselben Region. Die Ermittlung der Effizienz basiert auf der DEA. Dabei wurde das Input-Output-Verhältnis jedes Betriebes mit dem jeweils besten Input-Output-Verhältnis der entsprechenden Gruppe verglichen. Die Effizienz eines Betriebes wird durch dessen Abstand zu den effizientesten Betrieben (Benchmarkbetriebe) gemessen.

Die Effizienz wurde in zwei Teilbereiche aufgeteilt, in die reine technische Effizienz und in die Skaleneffizienz. Bei der ersteren wird ermittelt, wie hoch die Kosteneinsparung sein könnte, wenn die Inputs bei gegebener Betriebsgrösse effizienter eingesetzt würden. Dieses Potenzial könnte kurz- bis mittelfristig ausgeschöpft werden. Bei der Skaleneffizienz wird berechnet, wie viel zusätzliche Kosten eingespart werden könnten, wenn der Betrieb die optimale Betriebsgrösse aus einer Effizienz-

⁵³ Todesco P., Jan P. und Lips M. (2011): Projekt Effizienzsteigerungspotenzial der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe, Abschlussbericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft, Agroscope Reckenholz-Tänikon.

perspektive (d.h. diejenige Betriebsgrösse mit der höchsten Produktivität) erreichen würde. Diese Reduktion könnte allerdings erst langfristig voll wirksam werden. Zusammengezählt werden die beiden Grössen als technische Effizienz bezeichnet.

In der Studie werden die Effizienzsteigerungspotenziale für unterschiedliche Szenarien berechnet. Nachfolgend werden die Ergebnisse dargestellt, wenn alle Betriebe so effizient wären wie die 25 bzw. die 50 Prozent der Besten.

Tabelle 7

Durchschnittliches Effizienzverbesserungspotenzial nach Regionen und Betriebstypen in Prozent (Jahre 2006/08)

	Reine technische Effizienz (kurz-/mittelfristig)		Technische Effizienz (langfristig)	
	25 % Beste	50 % Beste	25 % Beste	50 % Beste
<i>Region / Betriebstyp</i>	in %	in %	in %	in %
Talregion				
Ackerbau	11	7	14	9
Verkehrsmilch	10	5	12	6
Mutterkühe	5	4	11	8
Schweine	2	2	5	4
Kombiniert Verkehrsmilch/Ackerbau	13	7	15	8
Kombiniert Mutterkühe	6	5	14	9
Kombiniert Veredelung	9	5	11	6
Kombiniert Andere/Verkehrsmilch	8	5	11	6
Kombiniert Andere/Rindvieh	4	3	11	8
Hügelregion				
Verkehrsmilch	10	5	13	7
Mutterkühe	7	6	12	9
Kombiniert Verkehrsmilch/Ackerbau	4	3	6	5
Kombiniert Veredelung	8	5	10	6
Kombiniert Andere/Verkehrsmilch	15	9	24	11
Bergregion				
Verkehrsmilch	13	7	17	9
Mutterkühe	8	5	13	8
Anderes Rindvieh	9	5	15	8
Kombiniert Veredelung	5	4	10	7
25 % Beste wenn alle Betriebe so effizient wären wie die 25 % Besten				
50 % Beste wenn alle Betriebe so effizient wären wie die 50 % Besten				
Technische Effizienz = Reine technische Effizienz * Skaleneffizienz				

Quelle: Berechnungen der ART auf der Basis der Daten der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten

Die Resultate zeigen, dass schon kurz- bis mittelfristig ein Potential zur Verbesserung der Effizienz vorhanden ist. Dies ist bei den meisten untersuchten Betriebstypen

pen grösser als langfristig das Grössenwachstum zusätzlich mit sich bringt. Je nach Betriebstyp weist die Studie kurz- bis mittelfristig ein Effizienzverbesserungspotenzial zwischen 2 und 13 Prozent in der Talregion, zwischen 3 und 15 Prozent in der Hügelregion und zwischen 4 und 13 Prozent in der Bergregion aus. Das gewichtete Mittel beträgt 6 Prozent (50 % Beste) bzw. 10 Prozent (25 % Beste). Das langfristige Effizienzverbesserungspotenzial liegt um 2 bis 4 Prozentpunkte höher. Ausgehend von den Effizienzwerten eines Betriebs kann berechnet werden, um welchen Betrag ein Betrieb - bei konstantem Output - seinen Input reduzieren könnte, wenn er gleich effizient wäre wie die Benchmarkbetriebe. Daraus lässt sich für den gesamten Sektor ein monetäres Effizienzverbesserungspotenzial hochrechnen. Wenn beispielsweise alle Betriebe das Effizienzniveau der 50 Prozent Besten erreichen, beträgt das Effizienzverbesserungspotenzial rund 700 Millionen Franken. Diese Summe ist ein theoretischer Wert. Auf der einen Seite wird das Potenzial überschätzt, weil mit der Berechnungsmethode die unterschiedlichen natürlichen Voraussetzungen der einzelnen Betriebe nicht vollständig berücksichtigt werden. Auf der anderen Seite ist damit zu rechnen, dass alle Betriebe, auch die Benchmarkbetriebe, sich im Zeitablauf verbessern und so ebenfalls zu einer Effizienzsteigerung beitragen werden.

Vergleich mit dem Ausland

Eine Studie der ART⁵⁴ vergleicht die Produktivität der Schweizer Talbetriebe mit dem klimatisch und topografisch ähnlichen Baden-Württemberg. Die Schweizer Daten beruhen auf der Zentralen Auswertung, diejenige aus Baden-Württemberg auf solchen des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchhaltungen der EU (INLB). Um den agrarpolitischen Unterschieden Rechnung zu tragen, wurden die baden-württembergischen Buchhaltungszahlen an die Schweizer Preis- und Direktzahlungsverhältnisse angepasst. Die Ergebnisse zeigen, dass die Schweizer Landwirtschaft ein Potenzial zur Verbesserung der Produktivität hat. Bezüglich Globalproduktivität (Leistung/Kosten inkl. kalkulatorische Entschädigung für eigene Arbeit und Eigenkapital) können die besten 17 Prozent der Schweizer Talbetriebe mit Baden-Württemberg mithalten, bei der Nettoarbeitsproduktivität (Betriebseinkommen pro Jahresarbeitseinheit) ist es rund ein Viertel.

Zusammenfassend zeigt die Analyse, dass die Landwirtschaft ihre Leistungsfähigkeit wesentlich gesteigert hat. Die Verbesserung ist nicht nur das Ergebnis des betrieblichen Wachstums, auch pro ha und vor allem pro Arbeitskraft konnte die Leistung gesteigert werden (vgl. Ziff. 1.2.2.1). Mit der Leistung sind auch die Kosten angestiegen. Das Verhältnis zwischen den beiden Grössen hat sich in der Betrachtungsperiode leicht verschlechtert. Bezüglich Produktivität zeigen die zwei Studien, dass noch ein Verbesserungspotenzial vorhanden ist.

⁵⁴ Schmid D. (2009): Schweiz - Baden-Württemberg: ein Produktivitätsvergleich. Agrarforschung, 16(4), 118-123.

1.2.2.4.3 Preise

Situation in der Schweiz

Der Index der Produzentenpreise landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Durchschnitt 2000/02 = 100) zeigt insgesamt eine leicht sinkende Tendenz. So sank er zwischen 2000/02 und 2005 auf 96 Prozent, blieb 2006 und 2007 nahezu stabil bei rund 97 Prozent, stieg 2008 auf über 105 Prozent und fiel 2009 wieder auf 96 Prozentpunkte. Der Anstieg 2008 ist auf die gestiegenen Preise für Milch, aber auch auf eine Zunahme der Schlachtschweine-, Weizen- und Rapspreise zurückzuführen. Nach dem Anstieg 2008 erfuhr der Milchpreis 2009 einen Einbruch, was mit ein Grund ist, dass der Index im Vergleich zum Vorjahr sank. Neben dem Rückgang des Milchpreises waren auch die sinkenden Preise für Schlachtschweine verantwortlich für die Abnahme des Index um 9 Prozentpunkte gegenüber 2008.

Tabelle 8

Entwicklung der Produzentenpreisindices landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Index 2000/02 = 100)

Produkt	2000/02	2007	2008	2009
Pflanzliche Produkte	100	100,7	102,9	101,5
Brotgetreide	100	79,5	83,0	80,6
Futtergetreide	100	86,7	83,9	81,7
Kartoffeln	100	102,4	98,6	101,1
Ölfrüchte	100	91,0	101,7	103,1
Zuckerrüben	100	89,8	83,9	68,2
Gemüse	100	141,6	142,4	133,6
Früchte	100	113,0	117,6	121,1
Tierische Produkte	100	96,1	106,3	93,6
Grossvieh	100	120,5	124,8	113,1
Kälber KV T3	100	116,4	117,5	107,6
Rohmilch	100	88,1	97,8	83,0
Schweine	100	87,1	109,3	95,5
Geflügel, Eier	100	93,4	95,8	97,2
Landwirtschaftliche Produkte	100	97,6	105,3	96,1

Quelle: BFS

Der Index der *Preise der landwirtschaftlichen Produktionsmittel* stieg zwischen 2000/02 und 2007 stetig auf 105 Prozentpunkte, 2008 lag er bei knapp 111 Punkten und 2009 ging er wieder leicht auf 110 Prozentpunkte zurück. Der kräftige Anstieg zwischen 2007 und 2008 ist vor allem mit den stark gestiegenen Düngerpreisen sowie den Zunahmen bei den Heiz- und Treibstoffpreisen in Verbindung zu bringen. Etwa im selben Mass wie die Produktionsmittelpreise haben die Pachtzinsen zugenommen, stärker war die Zunahme hingegen bei den Lohnkosten. Wesentlich tiefer als 2000/02 liegen 2009 die Kreditzinsen.

Tabelle 9

Entwicklung der Preisindizes für Produktionsmittel und -faktoren (Index 2000/02 = 100)

Position	2000/02	2007	2008	2009
Landwirtschaftliche Produktionsmittel	100	104,9	110,6	109,8
Verbrauchsgüter	100	102,9	108,3	106,5
Investitionsgüter	100	110,0	116,2	119,5
Lohnkosten	100	109,0	111,5	113,9
Lohnnebenkosten	100	117,8	116,8	117,3
Pachten	100	103,4	107,0	108,4
Zinsen (Hypothekar-)	100	76,0	80,3	71,1

Quellen: SBV, ART

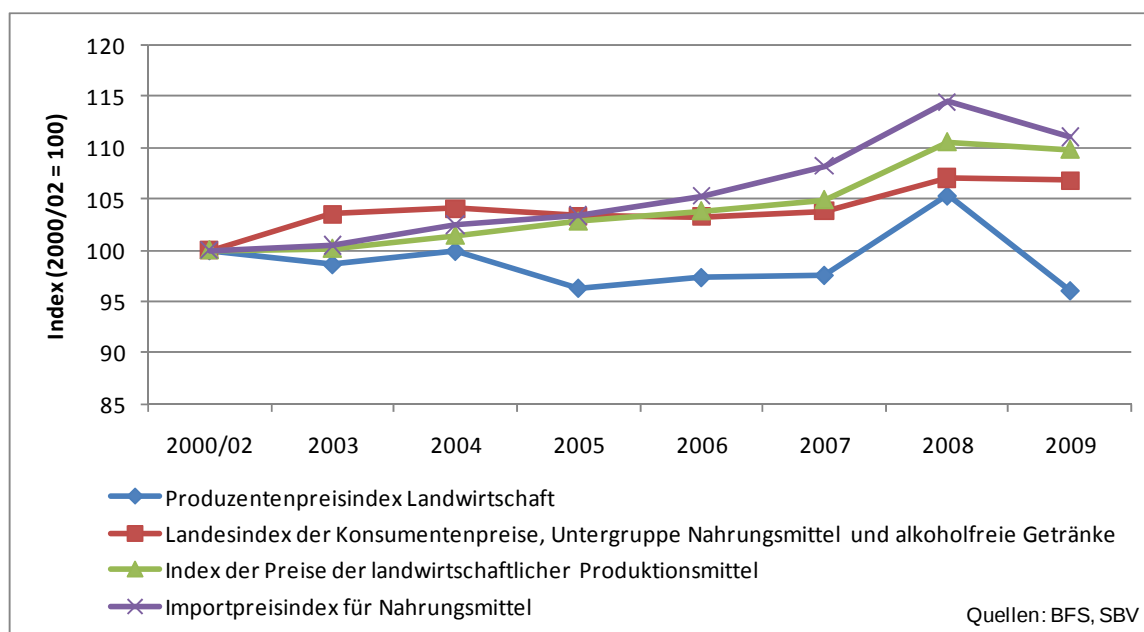
Der *Importpreisindex für Nahrungsmittel* stieg bis 2008 auf 115 Prozentpunkte und sank 2009 wieder auf 111 Prozentpunkte.

Der *Landesindex der Konsumentenpreise* (LIK) für die Untergruppe Nahrungsmittel und Getränke erhöhte sich von 2000/02 bis 2004 auf 104 Indexpunkte und blieb danach bis 2007 ziemlich stabil. 2008 stieg er auf 107 Indexpunkte und blieb 2009 praktisch unverändert auf diesem Niveau.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die Preishausse 2007/08 am Weltmarkt auch in den Schweizer Produzenten- und Konsumentenpreisen niedergeschlagen hat. Während die Produzentenpreise in der Zwischenzeit wieder gesunken sind, sind die Konsumentenpreise stabil geblieben.

Abbildung 18

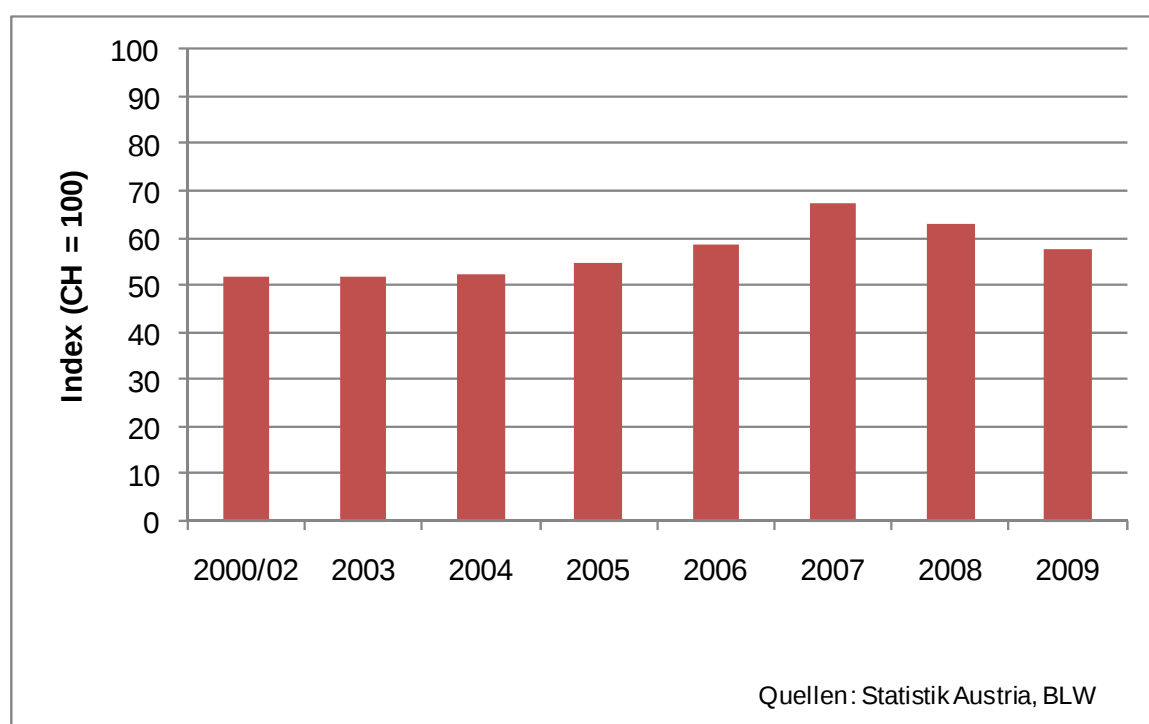
Entwicklung der Produzenten-, Konsumenten- und Importpreisindizes für Nahrungsmittel sowie des Indexes der Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel



Preisvergleich mit dem angrenzenden Ausland

Die Zölle auf Schweizer Agrarprodukte bewirken, dass die *Produzentenpreise* in der Schweiz über dem Niveau in der EU liegen. Die Entwicklung zwischen 2000/02 und 2009 zeigt, dass die Preisdifferenz zwischen der Schweiz und dem EU-Land Österreich um 8 Prozentpunkte kleiner geworden ist. In der Phase der Preishausse bei Milch, Weizen und Ölsaaten auf den Weltmärkten 2007/08 war die Differenz am geringsten.

Abbildung 19

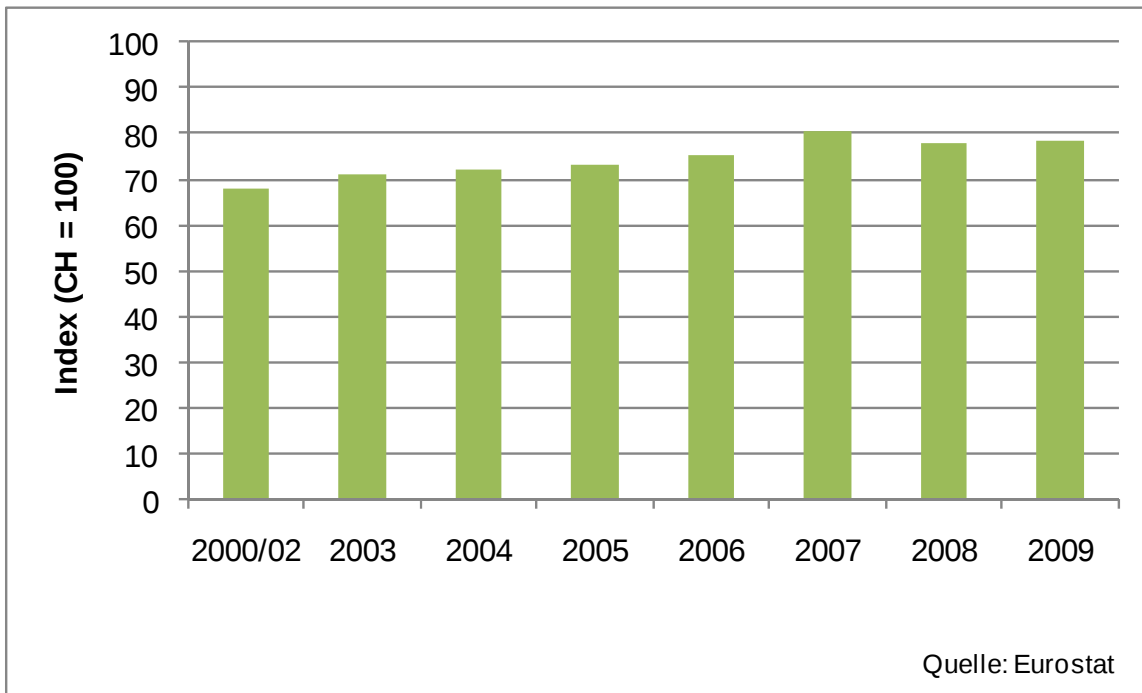
Entwicklung der Produzentenpreise in Österreich im Vergleich zur Schweiz

Ein Vergleich in absoluten Zahlen zeigt zum Beispiel bei der Milch, dass sich die Differenz zwischen 2000/02 und 2009 von 33 auf 20 Rappen je Kilogramm reduziert hat. Beim Weizen nahm sie von 42 auf 30 Franken je Dezitonne ab. Zu Beginn der neunziger Jahre betrug die Differenz zur EU bei der Milch noch 50 Rappen je Kilogramm und beim Weizen 70 Franken je Dezitonne. Der Vergleich zwischen 2000/02 und 2009 ist insofern sehr aussagekräftig, weil die Wechselkurse in der Referenzperiode und im Jahr 2009 praktisch identisch waren.

Im Durchschnitt haben die *Konsumentenpreise* für Nahrungsmittel in unseren Nachbarländern seit 2000 kontinuierlich zugenommen. In der nachfolgenden Graphik ist die Preisentwicklung der Nachbarländer vergleichend zur Schweiz dargestellt. Danach hat die Preisdifferenz seit 2000/02 um rund 10 Prozentpunkte abgenommen.

Abbildung 20

Entwicklung der Konsumentenpreise für Nahrungsmittel in den Nachbarländern im Vergleich zur Schweiz



Zusammenfassend sind seit 2000/02 die Produzentenpreise in der Schweiz gesunken. Eine Ausnahme von diesem Trend machte die Zeitspanne 2007/08, als infolge der Hausse an den Weltagrarmärkten auch die Schweizer Preise zwischenzeitlich stiegen. Im Gegensatz zu den Produzentenpreisen stiegen die Konsumentenpreise in der Schweiz bis 2004 an, blieben anschliessend drei Jahre auf demselben Niveau, um in den letzten beiden Jahren wiederum leicht zu steigen. Im Vergleich zu Österreich hat die Differenz bei den Produzentenpreisen leicht abgenommen. Denselben Trend zeigt der Vergleich mit den Nachbarländern bei den Konsumentenpreisen.

Insgesamt hat sich die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit in den letzten 10 Jahren stark verbessert. Auch die preisliche Wettbewerbsfähigkeit hat sich gegenüber den Nachbarländern im gleichen Zeitraum sowohl bei den Produzenten- als auch den Konsumentenpreisen verbessert.

1.2.2.5 Situation der Landwirtschaft

Erläutert werden die wirtschaftliche Lage des Sektors bzw. der Einzelbetriebe sowie die Situation und Rolle der Frauen in der Landwirtschaft.

1.2.2.5.1 Wirtschaftliche Lage

Für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage wird in Analogie zur Nachhaltigkeitsbeurteilung (vgl. Ziff. 1.2.2.1) auf die drei Themen Ressourcen, Effizienz und Ge-

chtigkeit eingegangen. Die Lageanalyse ist dabei sowohl auf Sektor- wie auch auf einzelbetrieblicher Ebene möglich⁵⁵. Die Entwicklungen bei den Indikatoren Kapitalerneuerung, Arbeitsproduktivität und Einkommensvergleich aller Betriebe wurde bereits in Ziffer 1.2.2.1 beschrieben, weshalb an dieser Stelle nur auf die anderen Indikatoren eingegangen wird. Beim Fazit wird das gesamte Indikatorenset berücksichtigt.

Tabelle 10

Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft

Themen	Ebene	Einzelbetrieb	Sektor
Ressourcen		Finanzielle Stabilität	Kapitalerneuerung (vgl. Ziff. 1.2.2.1)
Effizienz		Vergleich Arbeitsverdienst: effiziente Betriebe mit übriger Bevölkerung	Arbeitsproduktivität (vgl. Ziff. 1.2.2.1)
Gerechtigkeit		Vergleich Arbeitsverdienst: alle Betriebe mit übriger Bevölkerung (vgl. Ziff. 1.2.2.1)	Nettounternehmenseinkommen

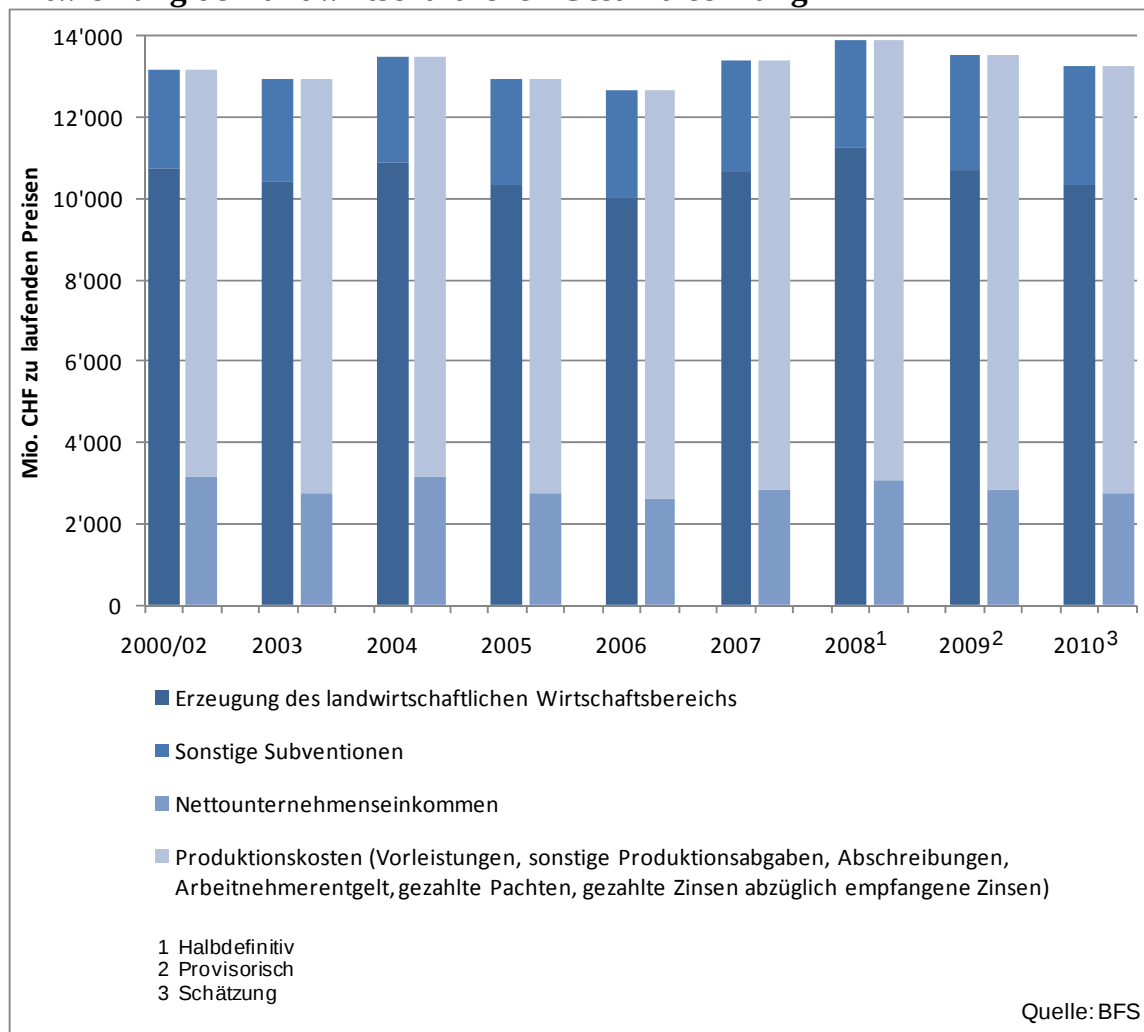
Die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage erfolgt mit Hilfe zweier Indikatorensysteme. Die sektorale Beurteilung basiert auf der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung (LGR), welche vom Bundesamt für Statistik (BFS) mit Unterstützung des Sekretariats des Schweizerischen Bauernverbandes (SBV) erstellt wird. Die einzelbetriebliche Beurteilung stützt sich auf die Buchhaltungsergebnisse der Zentralen Auswertung der Agroscope Reckenholz-Tänikon ART.

Sektorale Beurteilung

Im Durchschnitt der Jahre 2007/09 lag das Nettounternehmenseinkommen, die Entschädigung der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter für ihre Arbeit und ihr eingesetztes Kapital, bei rund 2'926 Millionen Franken, 8 Prozent unter dem Wert von 2000/02. Das entspricht einem Rückgang von 1,2 Prozent pro Jahr. In derselben Zeitspanne hat die Zahl der familieneigenen Beschäftigten in der Landwirtschaft um 14 Prozent abgenommen.

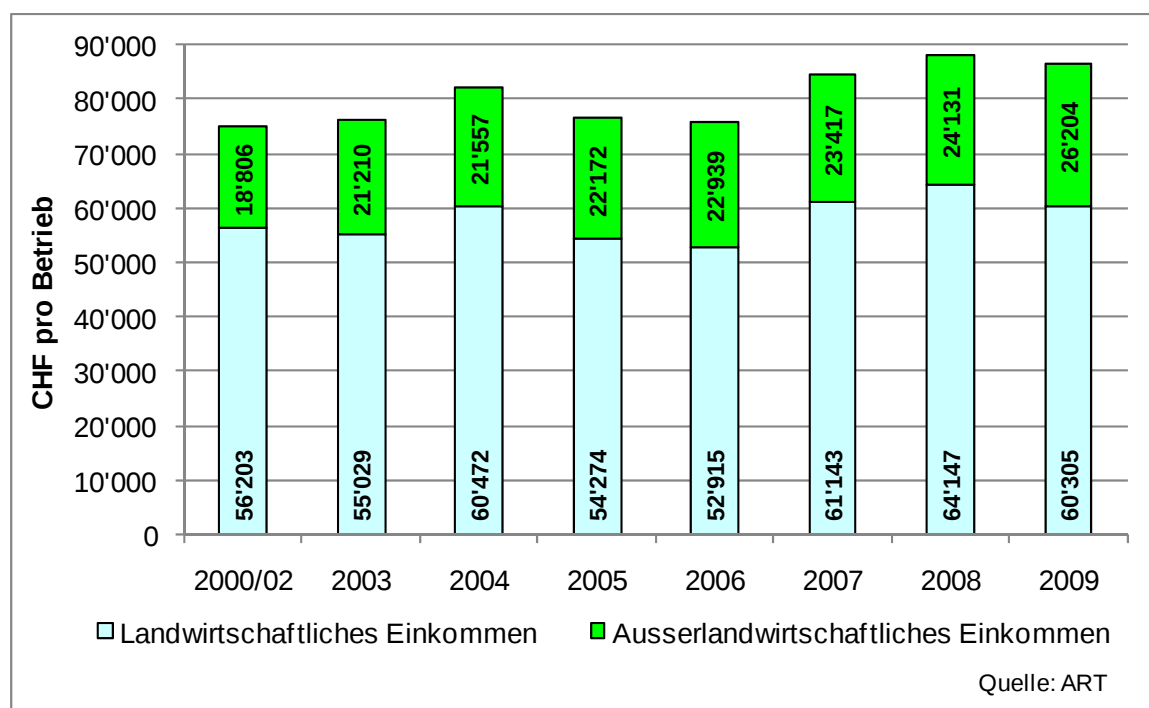
⁵⁵ Bötsch M. (2010): Die Bedeutung des Einkommens in der Schweizer Agrarpolitik.

Abbildung 21

Entwicklung der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung**Einzelbetriebliche Beurteilung**

Ein Vergleich der landwirtschaftlichen Einkommen der Jahre 2007/2009 mit der ganzen Reihe ab 2000 zeigt, dass die Einkommen 2007/09 mit 61'865 Franken über dem Durchschnitt lagen, im Vergleich zu 2000/02 waren sie 10 Prozent höher. Dasselbe gilt für die Gesamteinkommen, sie lagen 2007/09 mit 86'449 Franken 15 Prozent über dem Wert von 2000/02. Die ausserlandwirtschaftlichen Einkommen gewinnen laufend an Bedeutung. Absolut gesehen haben sie zwischen 2000/02 und 2007/09 von 18'806 Franken auf 24'584 Franken zugenommen. Der Anteil am Gesamteinkommen stieg in dieser Zeit von 25 Prozent auf über 28 Prozent.

Abbildung 22

Entwicklung der Einkommen der Landwirtschaftsbetriebe

Die finanzielle Stabilität der Landwirtschaftsbetriebe hängt ab von der Höhe der Fremdfinanzierung (Fremdkapitalquote) und der Ertragskraft (Gesamteinkommen) im Verhältnis zum Verbrauch (Eigenkapitalbildung). Ein Betrieb mit einer hohen Fremdkapitalquote und negativer Eigenkapitalbildung ist auf die Dauer – wenn diese Situation über Jahre hinweg anhält – finanziell nicht existenzfähig. Auf der Grundlage dieser zwei Kennzahlen können die Betriebe in vier Gruppen mit unterschiedlicher finanzieller Stabilität eingeteilt werden.

Tabelle 11

Einteilung der Betriebe in vier Gruppen mit unterschiedlicher finanzieller Stabilität

Betriebe mit ...		Fremdkapitalquote	
		Tief (<50 %)	Hoch (>50 %)
Eigenkapitalbildung	Positiv	Guter finanzieller Situation	Beschränkter finanzieller Selbständigkeit
	Negativ	ungenügendem Einkommen	Bedenklicher finanzieller Situation

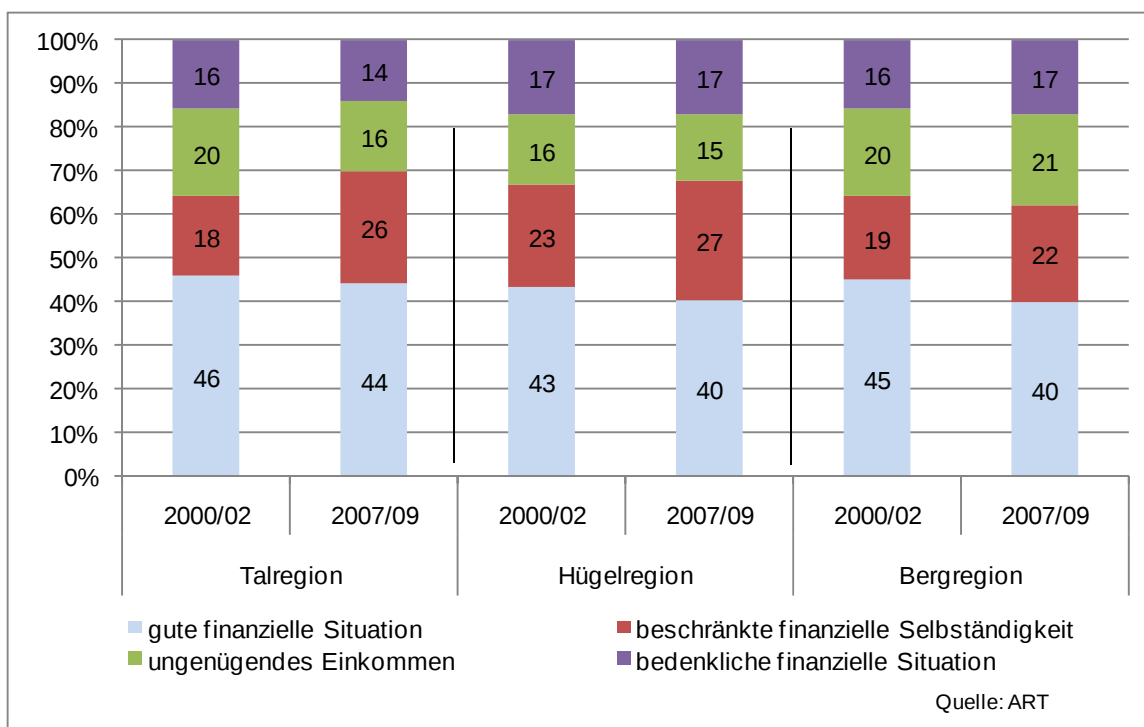
Quelle: Agrarbericht BLW

Seit 2000/02 hat der Anteil der Betriebe mit guter finanzieller Situation in allen Regionen abgenommen. Die Abnahme ist gering im Talgebiet (-2 Prozentpunkt) und etwas stärker in der Hügel- (-3 Prozentpunkte) und Bergregion (-5 Prozentpunkte). Der Anteil der Betriebe in bedenklicher finanzieller Situation ist hingegen in allen Regionen praktisch stabil geblieben. In der Talregion fällt vor allem auf, dass der

Anteil der Betriebe mit beschränkter finanzieller Selbständigkeit, d.h. mit einer höheren Fremdkapitalquote, zugenommen hat (+ 8 Prozentpunkte), während jener mit ungenügendem Einkommen abgenommen hat (- 4 Prozentpunkte). In der Hügel- und Bergregion hat der Anteil der Betriebe mit beschränkter finanzieller Selbständigkeit zugenommen (+ 4 resp. + 3 Prozentpunkte), während jener mit ungenügendem Einkommen praktisch unverändert geblieben ist. Insgesamt hat sich die finanzielle Stabilität etwas verschlechtert.

Abbildung 23

Finanzielle Stabilität nach Region



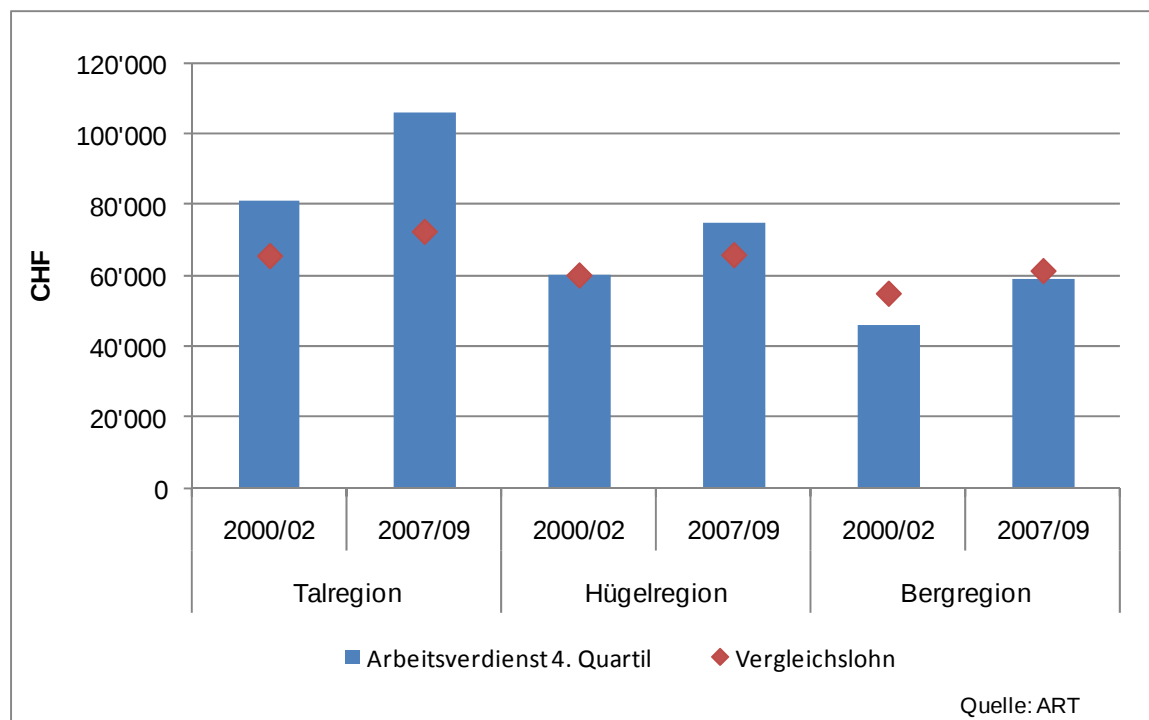
Gemäss Artikel 5 Absatz 1 LwG wird mit den agrarpolitischen Massnahmen des Bundes angestrebt, dass nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre Einkommen erzielen können, die mit jenen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar sind. Als Referenz für die leistungsfähigen Betriebe wird der mittlere Arbeitsverdienst des besten Quartils der Betriebe aus der Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten herangezogen und regionsweise mit den entsprechenden Jahres-Bruttolöhnen der übrigen Bevölkerung (Vergleichslohn) verglichen.

Zwischen 2000/02 und 2007/09 ist der Vergleichslohn in allen Regionen gestiegen. In der Talregion übertrifft der Arbeitsverdienst des 4. Quartils den Vergleichslohn 2007/09 weit mehr als 2000/02 (+ 34'000 CHF gegenüber + 16'000 CHF). Während in der Hügelregion der Arbeitsverdienst des 4. Quartils 2000/02 etwa gleichauf lag mit dem Vergleichslohn, so liegt er heute darüber (+ 9'000 CHF). In der Bergregion unterschritt der Arbeitsverdienst des 4. Quartils 2000/02 den Vergleichslohn klar (- 9'000 CHF), heute ist der Abstand geringer (- 3'000 CHF). Die Situation hat sich also in allen Regionen verbessert. Wie sich der Arbeitsverdienst im Durchschnitt

aller Betriebe im Verhältnis zum Vergleichslohn entwickelt hat, ist Gegenstand der Nachhaltigkeitsbeurteilung in Ziffer 1.2.2.1.

Abbildung 24

Arbeitsverdienst pro Familien-Jahresarbeitsinheit des 4. Quartils und Vergleichslohn der übrigen Bevölkerung



Über alle Regionen betrachtet hat sich der durchschnittliche Arbeitsverdienst der Betriebe im zweiten, dritten und vierten Quartil verbessert, im ersten Quartil ist er leicht zurückgegangen. Dieselbe Entwicklung ist bei den landwirtschaftlichen Einkommen zu beobachten. Das Gesamteinkommen ist hingegen in allen Quartilen gestiegen. Die Betriebe im ersten Quartil haben die tieferen landwirtschaftlichen Einkommen mit einer Erhöhung der ausserlandwirtschaftlichen Einkommen um fast 10'000 Franken mehr als kompensiert. Die Quartilergebnisse der unterschiedlichen Einkommenskennziffern zeigen, dass eine Analyse allein auf der Basis der Arbeitsverdienste oder des landwirtschaftlichen Einkommens zu kurz greift. Bei den Betrieben des ersten Quartils bildete das ausserlandwirtschaftliche Einkommen bereits 2000/02 60 Prozent des Gesamteinkommens. Bis 2007/09 hat sich diese Situation weiter akzentuiert und der Anteil ist auf 70 Prozent gestiegen.

Tabelle 12

Entwicklung von Einkommensgrößen der Einzelbetriebe nach Quartilen

	Erstes Quartil (0-25 %)		Zweites Quartil (25-50 %)		Drittes Quartil (50-75 %)		Viertes Quartil (75-100 %)	
Dreijahresdurchschnitt	00/02	07/09	00/02	07/09	00/02	07/09	00/02	07/09
	In Franken pro Betrieb							
Arbeitsverdienst	6 153	5 599	31 498	36 995	49 891	60 399	81 883	97 691
Landwirtschaftliches Einkommen	18 967	15 742	43 840	47 637	63 938	72 634	98 108	111 501
Ausserlandwirtschaftliches Einkommen	28 621	38 295	18 171	21 211	15 535	19 280	12 888	19 527
Gesamteinkommen	47 588	54 037	62 011	68 848	79 473	91 924	110 996	131 028

Quelle: ART

Gesamthaft betrachtet hat sich die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft gegenüber 2000/02 leicht verbessert. Dank der kontinuierlichen Erneuerung von Gebäuden, Einrichtungen und Maschinen und der Verbesserung der Arbeitsproduktivität hat die Landwirtschaft die Grundlage für steigende einzelbetriebliche Einkommen geschaffen. Leicht verschlechtert hat sich die finanzielle Stabilität, weil der Anteil der Betriebe mit einem höheren Fremdfinanzierungsgrad etwas zu- und damit die finanzielle Selbständigkeit etwas abgenommen hat. Im Vergleich zur übrigen Bevölkerung hat sich die Einkommenssituation der besten Betriebe in der Tal- und Hügelsonne wesentlich und in der Bergregion leicht verbessert. Der Vergleich zwischen dem Arbeitsverdienst aller Betriebe und jenem der übrigen Bevölkerung zeigt, dass zwar nach wie vor eine wesentliche Lücke vorhanden ist, die Landwirtschaft aber mit der positiven Einkommensentwicklung der übrigen Bevölkerung mithalten kann.

1.2.2.5.2 Situation und Rolle der Frauen in der Landwirtschaft

Der Grundsatz der Gleichstellung ist im Landwirtschaftsgesetz verankert. Seit der Agrarpolitik 2007 (AP 2007) werden sowohl in der Direktzahlungsverordnung wie auch in der Strukturverbesserungsverordnung die Ausbildungen von Bäuerinnen und Landwirtinnen/Landwirte explizit einander gleichgestellt. Die Beurteilung der Fähigkeit zur Selbstbewirtschaftung im Bodenrecht orientiert sich an den Voraussetzungen der Direktzahlungsverordnung. Das LwG ist ein nahezu ausschliesslich wirtschafts- und strukturpolitischer Erlass. Sozialpolitische Anliegen - namentlich für Bäuerinnen - können in diesem Rahmen nicht realisiert werden. Sie sind vielmehr Bestandteil der allgemeinen Sozialpolitik des Bundes. Es steht den Beteiligten - und wie in anderen Wirtschaftszweigen praktiziert - frei, die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten für die Organisation eines Betriebes voll auszuschöpfen und damit soziale Anliegen besser zu berücksichtigen (z.B. durch die Schaffung eines

formellen Arbeitsverhältnisses mit allen sozialversicherungsrechtlichen Konsequenzen).

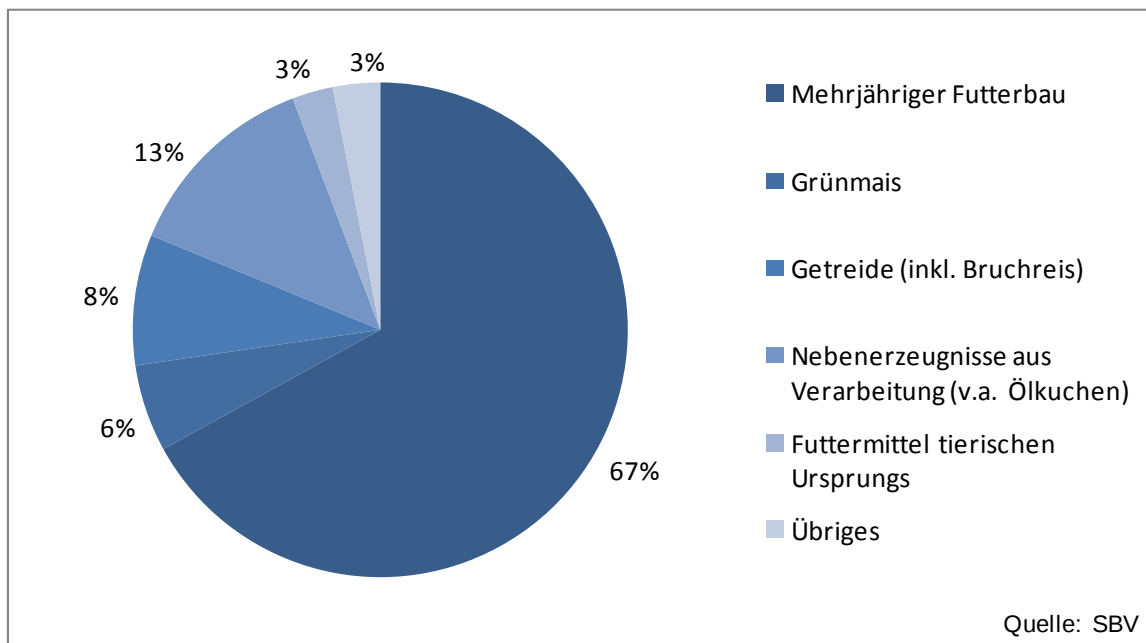
In der Regel sind die Mitglieder einer bäuerlichen Familie im Rahmen ihrer Möglichkeiten mehr oder weniger stark auf dem Betrieb engagiert. Dabei ist die Bedeutung der Frauen mit ihren vielfältigen Aufgaben im Bauernhaushalt und auf dem Betrieb, bei der Erziehung der Kinder und Pflege der (Schwieger-)Eltern, in ihrer beruflichen Tätigkeit ausserhalb des Betriebs und bei weiteren Engagements besonders gross. Die Rolle der Frauen wird dabei sehr unterschiedlich gelebt – von überhaupt keiner Mitsprachemöglichkeit bis zu alleiniger Entscheidungskompetenz. Immer mehr junge Frauen haben keinen bäuerlichen Hintergrund: Sie bringen neue Ideen und Impulse auf einen Betrieb, haben einen frischen Blick auf Herausforderungen und initiieren neue Angebote wie beispielsweise soziale Dienstleistungen. Andere Wertvorstellungen und ein Bruch mit Traditionen können jedoch zu Konflikten mit der älteren Generation führen, gerade bei knappen Wohnverhältnissen oder starren Rollenvorstellungen, und die Partnerschaft belasten.

Die Bäuerinnen und Bauern sind den gegenwärtigen Veränderungen in der Landwirtschaft gleichermassen ausgesetzt. Die hohe Arbeitsbelastung der Bauernfamilien und neue Herausforderungen und Angebote legen eine Änderung der Verteilung und der Gewichtung der einzelnen Aufgaben sowie eine flexible Arbeitsteilung nahe. Dies kann bedeuten, dass die Bäuerinnen für ihre neuen und zusätzlichen Aufgaben in anderen Bereichen entlastet werden (Kinder, Haushalt, Selbstversorgung). Es ist Sache der einzelnen Familie, die konkret beste Lösung zu finden und eine Überbelastung der Bäuerinnen zu vermeiden oder abzubauen.

Ergebnisse der Schweizerischen Gesundheitsbefragung aus den Jahren 1997, 2002 sowie 2007 geben keine eindeutigen Hinweise auf eine mögliche Überbelastung der Bäuerinnen: Einige Resultate der Gesundheitsbefragung könnten ein Anzeichen dafür sein, dass die Bäuerinnen stärker unter Druck sind als früher - im Gegensatz zu den Bauern resp. zur übrigen Bevölkerung verschlechterte sich der selbstwahrgenommene Gesundheitszustand der Bäuerinnen, ebenso nahm die Schwäche / Müdigkeit bei ihnen zu. Andere Indikatoren hingegen verbesserten sich bei den Bäuerinnen wie etwa der Rückgang der Ein- und Durchschlafstörungen oder der Schmerzmittelkonsum, der sich ebenfalls reduzierte.

1.2.2.6 Futtermittelbilanz

Rund drei Viertel der LN wird heute als Grünland genutzt. Entsprechend wichtig ist die Verwertung des Raufutters mit Wiederkäuern. Rund zwei Drittel des gesamten Futtermittelbedarfs in der Schweiz werden heute durch die Produktion von Raufutter auf Grasland gedeckt (mehrfähriger Futterbau).

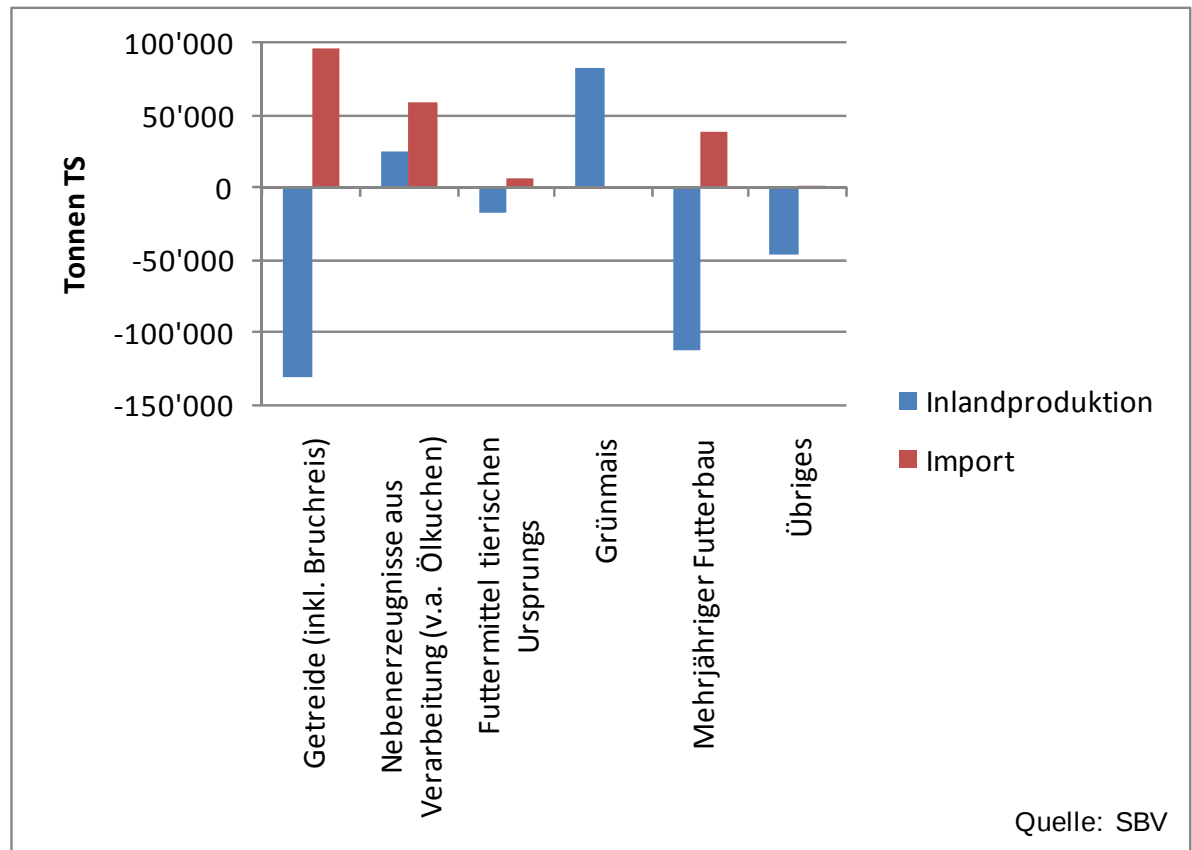
Zusammensetzung des Futtermittelaufkommens 2008

Im Mittel der Jahre 2006/08 betrug der Anteil der Inlandproduktion am Gesamtfut-
terbedarf bei der Bruttoenergie 88 Prozent und beim Rohprotein 80 Prozent. Der
Import von Futtermitteln hat seit 2000/02 um gut 200'000 Tonnen zugenommen
(+29 %). Der zunehmende Import von Futtermitteln ist von verschiedener Seite in
Kritik gekommen. Umweltorganisationen bemängeln, dass einerseits der Anbau der
Futtermittel in den Exportländern (z.B. Brasilien) wertvolle Ökosysteme bedrohe
und andererseits mit den Futtermitteln grosse Nährstoffmengen in die Schweiz
importiert würden, welche die Gewässer eutrophieren und die Biodiversität beein-
trächtigen. Von bäuerlicher Seite wird moniert, dass mit dem zunehmenden Futter-
mittelimport die Versorgungssicherheit in der Schweiz sinke.

Die Zunahme der Importe ist nicht auf eine generelle Zunahme des Futtermitelein-
satzes zurückzuführen, sondern auf einen Rückgang der inländischen Futtermittel-
produktion. Bei der Produktion von Futtergetreide ist zwischen 2000/02 und
2006/08 mit einer Abnahme um rund 130 000 Tonnen (-20 %) der stärkste Rück-
gang zu verzeichnen. Aufgrund des hohen Anteils des mehrjährigen Futterbaus am
gesamten Futteraufkommen hat sich die leichte Abnahme der Produktion um
2 Prozent mengenmässig fast gleich stark ausgewirkt. Im Gegenzug haben die
Grünmaisproduktion und die Nebenerzeugnisse aus der Verarbeitung (Ölkuchen,
Zuckerrübenschnitzel) um 17 bzw. 12 Prozent zugenommen. Damit konnte der
Rückgang der Futtergetreideproduktion teilweise kompensiert werden. Um den
Bedarf zu decken, wurden 96 000 Tonnen mehr Futtergetreide und 58 000 Tonnen
mehr Nebenerzeugnisse aus der Verarbeitung (v.a. Ölkuchen) eingeführt. Der Rück-
gang der Raufutterproduktion auf dem Grünland ist insofern erstaunlich, als die
Fläche im beobachteten Zeitraum konstant geblieben ist. Auch mit der Zunahme der
ökologischen Ausgleichsflächen lässt sich der Produktionsrückgang nur teilweise
erklären. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Produktion auf dem intensiv und
mittelintensiv bewirtschafteten Grünland leicht gesunken ist.

Abbildung 26

Veränderung bei der Inlandproduktion und den Importen von Futtermitteln 2000/02-2006/08



1.2.2.7 Vorschriften und Auflagen

Vorschriften und Auflagen schaffen Klarheit und bieten Sicherheit, so zum Beispiel beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln oder anderen Produktionsmitteln. In der Lebensmittelgesetzgebung schützen sanitärische Vorschriften und Hygienevorschriften unsere Gesundheit. Dank klaren Vorschriften, beispielsweise für besonders tierfreundliche Haltungsprogramme, lassen sich die Produkte zu einem höheren Preis verkaufen. Vorschriften und Auflagen stehen somit auch im Dienst einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Produktion und begründen zu einem grossen Teil den guten Ruf und das Image der Schweizer Produkte im In- und Ausland. Eine glaubwürdige Deklaration, ethisch vertretbare Produktionsmethoden und umweltverträgliche Verfahren stellen auch in Zukunft die Voraussetzungen für den Markterfolg der Landwirtschaft dar und sind unabdingbarer Teil einer Qualitätsstrategie.

Studien zu Kosten von Auflagen und Vorschriften

Die Überprüfung der Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz der agrarpolitischen Massnahmen und der damit verbundenen Vorschriften und Auflagen ist integraler Bestandteil der Evaluationen im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik. So wurden in der Botschaft zur AP 2011 insbesondere die Preise von Produktions-

mitteln, also von Düngemitteln, Pflanzenschutzmitteln, Saatgut und Tierarzneimitteln, in der Schweiz sowie in Deutschland und Frankreich verglichen und detailliert analysiert⁵⁶. Dabei wurde festgestellt, dass vor allem die Eigenheiten der Schweiz (hohes Lohnniveau, hoher Lebensstandard und Kleinräumigkeit, kleiner Markt mit geringen Bezugsmengen usw.) sowie die Effizienz ihres Einsatzes die höheren Kosten verursachen. Die gesetzlichen Vorschriften für die Schweizer Landwirtschaft haben also nur eine kleine kostentreibende Wirkung. Ein Baukostenvergleich⁵⁷ zwischen der Schweiz, Österreich, Deutschland und Frankreich zeigt ein ähnliches Bild. Für die im Ausland tieferen Baukosten sind insbesondere die hohen Eigenleistungen mit bescheidener Lohnforderung, weniger massgeschneiderte Lösungen sowie niedrigere Lohn- und Materialkosten verantwortlich.

Im Rahmen des internationalen Netzwerks *agri benchmark* werden für die wichtigsten Produktionsregionen der Welt regionaltypische landwirtschaftliche Betriebe mit ihren Produktionssystemen und -kosten analysiert. Pro Hektare weisen die Betriebe der mitteleuropäischen Landwirtschaft im weltweiten Vergleich sehr hohe Mehrkosten aus. Neben den Intensitätsunterschieden sind die höheren Kosten je Hektare in der europäischen Landwirtschaft insbesondere auf höhere Preise für Arbeit und Boden zurückzuführen. Vergleicht man die Kosten je Tonne Output, so zeigen sich bei Weizen nur geringe Kostennachteile, während bei Ölsaaten und bei Rindfleisch immer noch Mehrkosten in einer Grössenordnung von 100 Prozent verbleiben. Nur ein sehr kleiner Teil der Mehrkosten je Hektar ist aber auf höhere Umweltauflagen zurückzuführen.

Eine Studie aus dem Jahr 2010 ermittelte für einen typischen ostdeutschen Ackerbaubetrieb, dass die Umweltauflagen (Einschränkungen bei der Ausbringung und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, Auflagen im Rahmen der Cross Compliance, Errichtung von EU-konformen Lagerräumen für Pflanzenschutzmittel und Diesel, Beschränkungen bei der Ausbringung von Dünger, naturschutzrechtliche Restriktionen, Humusmanagement) für 1,6 Prozent (Weizen) bzw. 1,7 Prozent (Raps) der Kosten pro Tonne verantwortlich sind. Die Kosten pro Hektare betragen ca. 19 €/Hektare⁵⁸.

Vereinfachung und Flexibilisierung von Vorschriften und Auflagen

Im Vernehmlassungsbericht zur AP 2011 wurden im Kapitel Kostensenkung und Verstärkung des Wettbewerbs (S. 277-307) in verschiedenen Bereichen Vorschläge für Vereinfachungen von Auflagen formuliert und/oder Vergleiche zur EU angestellt. Diese Vorschläge wurden einer Evaluation unterzogen. Nachfolgend werden kurz die wesentlichsten Ergebnisse dieser Evaluation gezeigt sowie auf zusätzliche Punkte eingegangen, die eine Vereinfachung und Flexibilisierung von Vorschriften und Auflagen zur Folge haben.

⁵⁶ Raaflaub M. und Genoni M. (2005): Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel in der Schweiz und in den EU-Nachbarländern Deutschland und Frankreich, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft.

⁵⁷ Van Caenegem L. (2003): Baukostenvergleich zwischen der Schweiz, Österreich, Deutschland und Frankreich, FAT-Bericht Nr. 595.

⁵⁸ Plankl R. et al. (2010): Quantifizierung gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen der Landwirtschaft, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Braunschweig.

- *Parallelimporte*: Der Bundesrat hat die Änderung des Patentgesetzes zur Frage der Erschöpfung auf den 1. Juli 2009 in Kraft gesetzt. Am 19. Dezember 2008 hatte das Parlament entschieden, dass im Grundsatz das Prinzip der einseitigen (d.h. ohne Vereinbarung des Gegenrechts eingeführten) regionalen Erschöpfung im Verhältnis zu den Vertragsstaaten des europäischen Wirtschaftsraums Anwendung finden soll. Patentgeschützte Produkte, die mit Zustimmung des Patentinhabers im europäischen Wirtschaftsraum in Verkehr gesetzt wurden, können somit ohne Zustimmung des Patentinhabers in die Schweiz importiert werden. Weiter ist der Import von Produkten möglich, die vom Patentinhaber auch ausserhalb des europäischen Wirtschaftsraums vermarktet werden, wenn der Patentschutz für die funktionelle Beschaffenheit der Produkte nur untergeordnete Bedeutung hat. Das BLW führt eine Liste von im Ausland zugelassenen Pflanzenschutzmitteln, welche in der Schweiz bewilligten Produkten entsprechen und frei importiert und wiederverkauft werden können. Die Grundlage für landwirtschaftliche Produktionsmittel und landwirtschaftliche Investitionsgüter wie Traktoren, Maschinen, Geräte und Einrichtungen sowie deren Bestandteile wurde im LwG mit Artikel 27b geschaffen.
- *Cassis de Dijon*: Mit der am 1. Juli 2010 in Kraft getretenen Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse wurde das vom Europäischen Gerichtshof entwickelte "Cassis de Dijon"-Prinzip in der Schweiz autonom eingeführt. Demnach können Produkte, die in der EU bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne vorgängige Kontrollen frei zirkulieren. Grundsätzliche Ausnahmen sind nur zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen möglich. Produkte, die nicht gestützt auf das "Cassis de Dijon"-Prinzip importiert werden können, sind auf einer Negativliste aufgeführt. Auch schweizerischen Herstellern ist es möglich, für den schweizerischen Markt bestimmte Produkte nach den Bestimmungen der EU oder von EU/EWR-Mitgliedstaaten herzustellen. Für Lebensmittel gibt es eine Sonderregelung: im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens prüft das Bundesamt für Gesundheit (BAG), ob der Gesundheits- und Täuschungsschutz gewährleistet ist. In Zusammenhang mit der Qualitätsstrategie für die Land- und Ernährungswirtschaft hat das Parlament in gewissen Bereichen bewusst strengere Qualitätsanforderungen für die inländische Produktion geschaffen. In der Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss hat sich der Bundesrat deshalb bereit erklärt, Massnahmen zu prüfen, falls einzelne Schweizer Produzenten solche spezielle Vorschriften umgehen sollten.
- *Raumplanungsgesetz*: Der Bundesrat hat die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG)⁵⁹ auf den 1. September 2007 in Kraft gesetzt. Damit traten auch die Ausführungsbestimmungen zu den revidierten Bestimmungen des RPG sowie weitere Ausführungsbestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen in Kraft. Die neuen bundesrechtlichen Bestimmungen bedürfen keiner kantonalen Ausführungsbestimmungen. Das kantonale Recht kann allerdings Einschränkungen vorsehen. Landwirtschaftliche Ge-

werbe können erleichtert agrotouristische und ähnliche Angebote einrichten. Sie müssen dazu nicht mehr auf ein Zusatzeinkommen angewiesen sein. Auf Landwirtschaftsbetrieben dürfen Bauten und Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse (z.B. Biogasanlagen) erstellt werden. Voraussetzung ist jedoch ein enger Bezug zum Landwirtschaftsbetrieb. Die Bestimmungen über die Erweiterung altrechtlicher Wohnbauten innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens wurden gelockert. Damit ist es möglich, den an ein solches Wohnhaus angebauten ehemaligen landwirtschaftlichen Ökonomie teil besser zu nutzen. Frei stehende ehemalige Ökonomiegebäude können von Bewohnerinnen und Bewohnern einer nahe gelegenen Wohnbaute künftig für die hobby mässige Tierhaltung genutzt werden.

- *Umweltverträglichkeitsprüfung:* Mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) wird im Rahmen des Bewilligungsverfahrens geprüft, ob eine geplante Anlage die gesetzlichen Umweltschutzvorschriften einhält. Die revidierte Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV)⁶⁰ ist seit 1. Dezember 2008 in Kraft. Dabei wurden die Bestimmungen des Anlagetyps 80.4 (Anlagen für die Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere) neu geregelt. Bis anhin war eine UVP notwendig für Tierkategorien zwischen 10 GVE Mastkälber und 125 GVE Grossvieh. Neu gilt ein einheitlicher Grenzwert von 125 GVE. Alpställe sind davon ausgenommen. Raufutter verzehrende Tiere zählen nur mit dem halben GVE-Faktor (Grenze also bei 250 RGVE). Gewächshäuser sind nicht UVP-pflichtig.
- *Vorschriften für den Betrieb von Maschinen und Geräten:* Die Änderung der Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer und -führerinnen (ARV 1)⁶¹ vom 30. Juni 2010 sieht vor, dass nur noch Fahrzeuge/Traktoren ab einer Höchstgeschwindigkeit von mehr als 40 km/h unter die Fahrtschreiberausrüstungspflicht fallen⁶². Diese Änderung tritt am 1. Januar 2011 in Kraft. Die Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS)⁶³ legt fest, dass die periodische Prüfungspflicht für Motorkarren, Arbeitskarren, landwirtschaftliche Fahrzeuge, Motoreinachser sowie Anhänger aller dieser Fahrzeugarten erstmals fünf Jahre nach der ersten Inverkehrsetzung sowie anschliessend alle weiteren fünf Jahre erfolgt⁶⁴. Diese Regelung ist seit 1. April 2010 in Kraft.
- *Kontrollplan:* Mit dem zweiten nationalen Kontrollplan (NKP) für die Jahre 2010 bis 2014 legen die Bundesämter für Landwirtschaft, Veterinärwesen und Gesundheit ein Instrument vor, das die Strategien für die Kontrollbereiche Pflanzengesundheit, Futtermittel, Tierschutz, Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit, die geplanten Untersuchungsprogramme und die Schnittstellen entlang der Lebensmittelkette dokumentiert. Es gelten dabei folgende gesetzliche Grundlagen: Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (Art. 64 LGV)⁶⁵, Verordnung über das Schlachten und die

⁶⁰ SR 814.011

⁶¹ SR 822.221

⁶² Artikel 4, Absatz 1, Buchstabe a

⁶³ SR 741.41

⁶⁴ Artikel 33, Absatz 2, Buchstabe d

⁶⁵ SR 817.02

Fleischkontrolle (Art. 50 VSFK)⁶⁶, Milchprüfungsverordnung (Art. 10 MiPV)⁶⁷, Verordnung über die Primärproduktion (Art. 9 VPrP)⁶⁸ sowie Verordnung über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln (Art. 25 Futtermittelverordnung)⁶⁹. Der NKP soll konkret dazu dienen, die Äquivalenz mit den EU-Regelungen betreffend Kontrollen im Lebensmittelbereich zu gewährleisten sowie ein einheitliches und risikobasiertes Konzept zu erarbeiten, um Mehrfachkontrollen und Doppelspurigkeiten beim Vollzug dieser Erlasse zu vermeiden. Seine jährliche Anpassung erlaubt Flexibilität bei Veränderungen.

Der Abbau von Vorschriften und Auflagen kann einen eher geringen Beitrag zur Kostensenkung leisten. Zudem sind die Bestrebungen zur Harmonisierung von technischen Vorschriften mit entsprechendem Recht der EU bzw. zur gegenseitigen Anerkennung von Prüfungen, Inspektionen und Zertifizierungen bereits sehr weit fortgeschritten. Eine viel grössere Rolle als Vorschriften und Auflagen spielt der allgemein hohe Lebensstandard in der Schweiz, welcher ein hohes Kostenumfeld zur Folge hat. Für die Schweiz kommt die Kleinräumigkeit der Märkte hinzu, die sich auf den internationalen Beschaffungsmärkten nachteilig bemerkbar macht und im Inland oft eine tiefere Wettbewerbsintensität zur Folge hat.

1.2.2.8 Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung

Unterstützung der Landwirtschaft gemäss OECD

Die Stützung der Schweizer Landwirtschaft mittels Grenzschutz und staatlicher Transferzahlungen (z.B. Direktzahlungen oder Marktstützungsbeiträge) ist gemäss OECD von rund 8 Milliarden Franken in den Jahren 1990/92 auf gut 6 Milliarden Franken in den Jahren 2006/08 gesunken. Weltweit gesehen hat die Schweiz jedoch nach wie vor eine der höchsten Agrarstützungen. Die produktgebundene Stützung (v.a. Grenzschutz und Marktstützungsbeiträge) hat gar um 3,5 Milliarden Franken abgenommen, während die übrige Stützung, insbesondere durch die Einführung der Direktzahlungen, zugenommen hat. Die Kosten der Agrarstützung sind insgesamt um 25 Prozent gesunken, und es hat eine Lastenverschiebung von den Konsumenten zu den Steuerzahlern stattgefunden, sodass heute beide Gruppen die Kosten je zur Hälfte tragen.

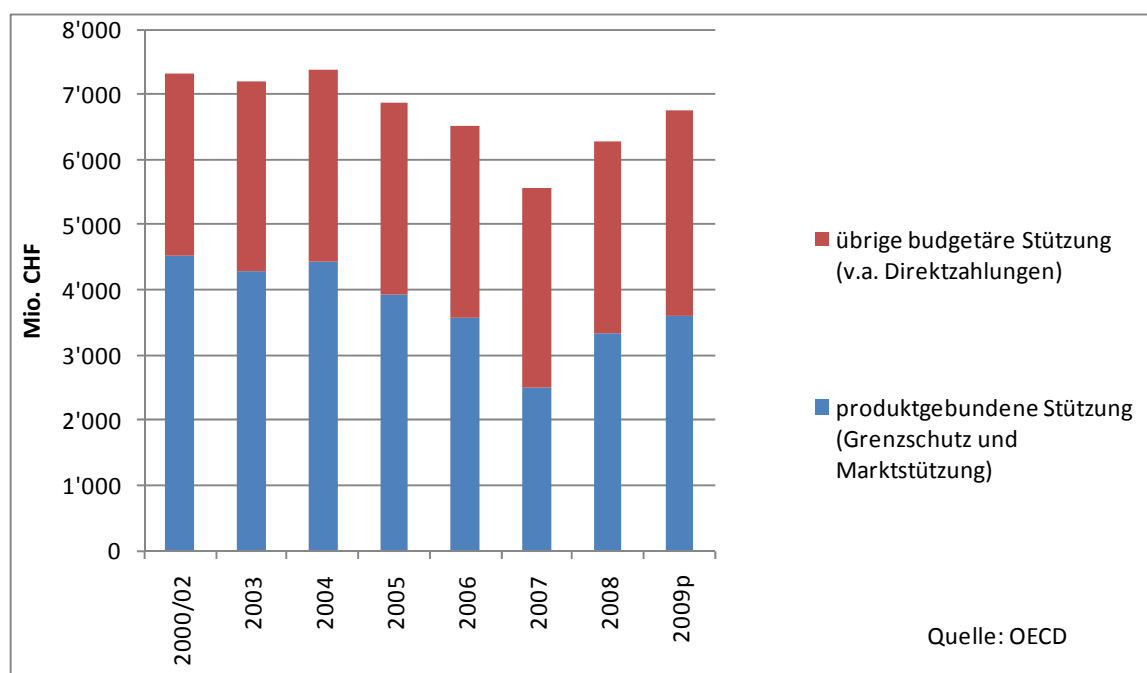
⁶⁶ SR 817.190

⁶⁷ SR 916.351.0

⁶⁸ SR 916.020

⁶⁹ SR 916.307

Entwicklung der Gesamtstützung der Schweizer Landwirtschaft



Ausgaben des Bundes

Bei den Bundesfinanzen ist nach einem deutlichen Anstieg in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zwischen 2000/02 und 2007/09 ein Rückgang der Ausgaben für das Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung um 170 Millionen auf etwas mehr als 3,6 Milliarden Franken zu verzeichnen. Die Ausgaben für die Landwirtschaft sind seit dem Ende der neunziger Jahre von 9 auf gut 6 Prozent der Bundesausgaben gesunken. Die Auswirkungen der Gesetzesrevision auf die Bundesausgaben werden in den Erläuterungen zum Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel in der Landwirtschaft detailliert dargestellt (Ziff. 3).

Ausgaben der Haushalte

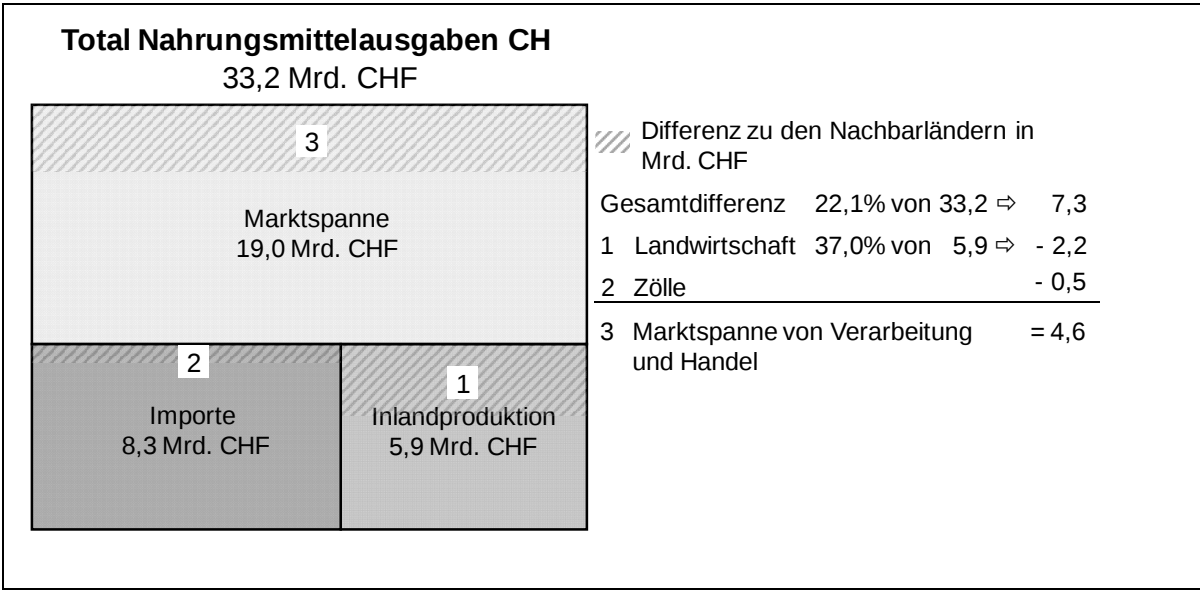
Abbildung 28 zeigt eine Schätzung der Aufteilung der Nahrungsmittelausgaben für die Jahre 2006/08. Sie wurde erstmals für die Jahre 2002/04 durchgeführt. In Klammer sind jeweils die Zahlen für diese Periode angegeben. Von den Verbrauchsausgaben für Nahrungsmittel wurden die alkoholischen Getränke sowie der direkte Einkauf von Nahrungsmitteln im Ausland durch Konsumenten ausgenommen. Bei der Ausser-Haus-Verpflegung wurden nur die Warenkosten der Restaurationsbetriebe berücksichtigt. In den gesamten Nahrungsmittelausgaben von 33,1 Milliarden Franken (30 Mrd. CHF) machen der Wert der Rohstoffe aus dem Inland 5,9 (5.8) und jener der importierten Lebensmittel 8,3 Milliarden Franken (6.5 Mrd. CHF) aus. Subtrahiert man diese beiden Werte vom Total, so ergibt sich eine Marktspanne der nachgelagerten Branchen von 18,9 Milliarden Franken (18,0 Mrd. CHF). In den Jahren 2006/08 waren die Konsumentenpreise in den Nachbarländern 22,1 Prozent (29,7 %) billiger als in der Schweiz. Ausgehend von den gesamten Nahrungsmittelausgaben in der Höhe von 33,1 Milliarden Franken beträgt die Preisdifferenz zwischen der Schweiz und der EU somit 7,3 Milliarden Franken (8,9 Mrd. CHF).

Aufgrund der Differenz bei den Produzentenpreisen von 37 Prozent (48 %), beträgt der Anteil der Inlandproduktion an dieser Differenz 2,2 Milliarden Franken (2,7 Mrd. CHF). Davon entfallen rund 1,1 Milliarden Franken auf teurere Vorleistungen, Abschreibungen und Angestelltenlöhne. Die übrigen Mehrkosten entstehen in der Landwirtschaft selber.

Die importierten Lebensmittel wurden durch die Zollabgaben um 500 Millionen Franken (700 Mio. CHF) verteuert. Subtrahiert man die höheren Rohstoffkosten (teurere Inlandproduktion plus Zölle) von der gesamten Preisdifferenz von 7,9 Milliarden Franken, verbleibt im Vergleich zur EU eine um 4,6 Milliarden Franken (5,4 Mrd. CHF) höhere Marktspanne von Verarbeitung und Handel. Gegenüber der Schätzung 2002/04 ist die Gesamtdifferenz der Nahrungsmittelausgaben von 8,9 Milliarden auf 7,3 Milliarden Franken zurückgegangen. Dabei sind alle drei Werte - Landwirtschaft, Zölle und höhere Marktspanne – tiefer als in der Referenzperiode.

Abbildung 28

Zusammensetzung der Schweizer Nahrungsmittelausgaben 2006/08



Quellen: Berechnungen des BLW basierend auf Daten von BFS, SBV, Eurostat, SNB, swissimpex, Statistik Austria

1.3 Künftige Rahmenbedingungen

Die Land- und Ernährungswirtschaft sind in eine vielfältige und komplexe Welt eingebunden. Je nachdem wie sich die Rahmenbedingungen in Zukunft weiterentwickeln, werden gewisse Themen wichtiger oder aber sie verlieren an Bedeutung. Die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Agrarpolitik werden nachfolgend erläutert.

1.3.1 Bevölkerungsentwicklung

Gemäss den Prognosen der UNO wird die Weltbevölkerung bis 2050 weiter zunehmen, wobei die jährliche Wachstumsrate von heute rund 1,3 Prozent je nach Szenario mehr oder weniger stark sinken wird. Gemäss dem mittleren Szenario wird die Weltbevölkerung von aktuell 6,9 Milliarden bis 2025 auf gut 8 Milliarden ansteigen, wobei die jährliche Zunahme von heute rund 80 Millionen auf gut 60 Millionen sinken würde. Dies ist in erster Linie auf einen Rückgang der Geburtenrate zurückzuführen. Die Lebenserwartung wird steigen und die Sterblichkeit weiter sinken. Das Wachstum der Weltbevölkerung ist ungleich verteilt. Während die Bevölkerung in Europa leicht zurückgehen wird, sind vor allem in Asien und in Afrika grosse Zunahmen zu erwarten. Zudem wird sich die Bevölkerung weiter in die Städte verlagern (Landflucht, Urbanisierung).

In der Schweiz wird gemäss den Prognosen des BFS⁷⁰ die Wohnbevölkerung von heute 7,8 auf 8,6 Millionen Personen im Jahr 2025 steigen. Es wird jedoch ebenfalls von sinkenden Wachstumsraten ausgegangen.

1.3.2 Wirtschaftswachstum

Über die letzten 40 Jahre hinweg betrug das durchschnittliche Weltwirtschaftswachstum 3,5 Prozent pro Jahr. In den letzten Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise erreichte das jährliche Wachstum sogar 4,7 Prozent, wobei das Wachstum in den Entwicklungs- und Schwellenländern fast dreimal so hoch war wie in den Industrieländern. Der Internationale Währungsfonds (IMF) geht in seinen aktuellsten Prognosen davon aus, dass sich das Wirtschaftswachstum nach der Krise 2009 wieder fortsetzt und zwar nur auf leicht tieferem Niveau als davor (4,2 % pro Jahr). Die OECD geht bei den Prognosen für die landwirtschaftliche Produktion im Rahmen des Agricultural Outlook 2009 von einem mittleren jährlichen Wachstum von rund 4 Prozent aus. Extrapoliert man diese Entwicklung bis 2025, bedeutet dies fast eine Verdopplung der Weltwirtschaftsleistung und der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen (+80 %). Der IMF hält fest, dass die aktuellen Prognosen mit ungewöhnlich hoher Unsicherheit behaftet sind. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass die in vielen Ländern durchgeführten Konjunkturprogramme zu einem massiven Anstieg der Staatsverschuldung geführt haben. Verschiedene Länder haben derzeit Schwierigkeiten ihren Forderungen nachzukommen. Sollte sich die Verschuldungskrise ausweiten, könnte sich das längerfristig negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken.

Auch in der Schweiz wird mit einem erstarkten Wirtschaftswachstum gerechnet, wobei die Wachstumsraten deutlich unter den Werten der Entwicklungs- und Schwellenländern liegen werden.

⁷⁰ mittleres Szenario A-00-2010

1.3.3 Klimawandel und Naturkatastrophen

Die globalen Treibhausgasemissionen durch menschliche Aktivitäten sind seit vorindustrieller Zeit stark angestiegen. Allein zwischen 1970 und 2004 betrug der Zuwachs 70 Prozent. Dies führt dazu, dass das Klima wärmer wird. Im vergangenen Jahrhundert betrug der Temperaturanstieg global $0,6^{\circ}\text{C}$. Die elf wärmsten Jahre seit Beginn der globalen Temperaturmessreihen im Jahr 1861 ereigneten sich alle nach 1996. Da das Klimasystem relativ langsam auf Veränderungen reagiert, wird sich das Klima infolge der bereits in die Atmosphäre emittierten Treibhausgasemissionen weiter erwärmen. Die aktuellen Prognosen gehen davon aus, dass die Temperatur bis 2100 zwischen $1,8$ und 4°C ansteigen wird. Um gravierende und irreversible Schäden mit relativ grosser Wahrscheinlichkeit zu vermeiden, müsste die Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur auf maximal 2°C begrenzt werden. Um dieses Ziel erreichen zu können, ist gemäss Modellprognosen bis 2050 eine Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen um mehr als 85 Prozent gegenüber 1990 nötig. Je nach Bevölkerungsentwicklung müssten die globalen Treibhausgasemissionen langfristig von heute 5,8 Tonnen pro Kopf auf max. 1-1,5 Tonnen CO_2eq pro Kopf gesenkt werden. So oder so werden sich die Auswirkungen des Klimawandels im Zeithorizont bis 2025 weiter verstärken. Insgesamt nimmt das Potenzial für die globale Nahrungsmittelproduktion bei einer moderaten Erwärmung zu. Steigen die Temperaturen aber um mehr als 3°C , gehen die Klimaforscher davon aus, dass das Potenzial abnimmt. Zudem wird der Klimawandel zu einer Zunahme von Naturkatastrophen wie Unwetter und Stürme bzw. Trockenheit und Dürre führen. Solche Extremereignisse werden voraussichtlich stärkere Ertragsschwankungen insbesondere bei Kulturen mit geringer genetischer Vielfalt bewirken. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass die armen Länder, die über geringere Ressourcen zur Anpassung verfügen, vom Klimawandel härter betroffen sein werden als die reichen. Auf den Agrarmärkten werden grössere Preisschwankungen erwartet, welche aufgrund der Vernetzung der Märkte lokal spürbar werden können.

Bei einer moderaten Erwärmung und ausreichender Nährstoff- und Wasserverfügbarkeit kann davon ausgegangen werden, dass in verschiedenen Regionen der Schweiz die potenziellen Erträge im Acker- und Futterbau tendenziell zunehmen. Die kontinentale Lage und die komplexe Topographie der Alpen haben allerdings zur Folge, dass sich das Klima in der Schweiz stärker erwärmt als im globalen Mittel. Und obwohl das Wasserangebot in der Schweiz insgesamt mehr als ausreichend ist, wird die Landwirtschaft als Folge der Abnahme der mittleren Niederschlagsmenge und der Anzahl Niederschlagstage während der Vegetationszeit zunehmend von Trockenheit betroffen sein. Bereits heute besteht auf 41 Prozent der potenziellen Ackerfläche und 26 Prozent der gesamten LN ein theoretisch ausgewiesener Bewässerungsbedarf. Kritisch ist die Zunahme der Witterungsextreme zu sehen, denn sie mindern die Ertragssicherheit. Bei vermehrtem Stress durch Hitze, Kälte, Trockenheit oder Nässe ist im Pflanzenbau mit zum Teil erheblichen Ertragsausfällen zu rechnen, insbesondere wenn dieser während sensibler Phasen, zum Beispiel während der Blüte, auftritt. Zusätzlich können Schäden durch Hagel, Starkniederschläge und Überflutung bei Hochwasser, oder durch erhöhte Spätfrostgefährdung (vor allem im Obstbau) aufgrund verringerter Winterhärte zunehmen. Darüber hinaus können sich Pflanzenschutzprobleme verstärken, die mit neuen Schadorganismen sowie einer Zunahme des Befallsdrucks durch derzeit unauffällige Schador-

ganismen einhergehen. Sich verändernde Bodenzustände, insbesondere die zunehmende Trockenheit während der Vegetationsperiode und eine höhere Vernässungsgefahr vor allem im Herbst, stellen neue Herausforderungen für die Bewirtschaftung dar. Der Humuserhaltung kommt in diesem Zusammenhang eine erhöhte Bedeutung zu. Lokal können Wassernutzungskonflikte entstehen bzw. sich verschärfen. Durch die Erwärmung und häufigere und intensivere Extremereignisse ist damit zu rechnen, dass ohne entsprechende Anpassungsmassnahmen durch Erosion und Verdichtungsgefahr in vernässten Böden und Abbau organischer Substanz die Bodenfruchtbarkeit beeinträchtigt wird und Agrarumweltprobleme wie Auswaschung zukünftig zunehmen könnten. Umgekehrt kann die Landwirtschaft durch eine angepasste Bewirtschaftung etwa zur Dämpfung von Hochwasserereignissen beitragen. In der Tierproduktion können höhere Sommertemperaturen die Produktivität verringern. Auch für Einschleppung und Ausbreitung neuer, durch tierische Vektoren verbreitete Krankheiten, wie zum Beispiel der Blauzungenkrankheit bei Wiederkäuern, hat der Klimawandel eine wichtige Bedeutung. Insgesamt stehen den erwarteten Vorteilen für die landwirtschaftliche Produktion (wärmere Temperaturen, längere Vegetationsperiode) zunehmende Risiken durch Extremereignisse (Hitze, Trockenheit, Starkniederschläge) und ein höherer Druck ausgehend von Schadorganismen gegenüber. Es bestehen grosse Unsicherheiten über das künftige Ausmass dieser Risiken.

1.3.4 Rohstoff- und Ressourcenverfügbarkeit

Die weltweit vorhandenen Reserven bei den nicht-erneuerbaren Rohstoffen sind zum Teil beträchtlich, in anderen Fällen aber bereits heute relativ knapp. Geht man von einer konstant bleibenden Nachfrage und den heute bekannten Vorkommen aus, beträgt die Reichweite von Kohle beispielsweise 142 Jahre, jene von konventionellem Erdgas 61 Jahre und jene von konventionellem Erdöl 42 Jahre. Bei den metallischen Rohstoffen sind die Reichweiten in der Regel kürzer (Kupfer 36 Jahre, Zink 17 Jahre, Gold 20 Jahre), dasselbe gilt für den mineralischen Rohstoff Phosphor, einem essentiellen Nährstoff für die landwirtschaftliche Produktion. Diese Schätzungen sind allerdings mit grosser Unsicherheit behaftet. Über die Reserven hinaus werden heute für die verschiedenen Rohstoffe weitere Vorkommen vermutet. Neben dem Umfang der Reserven ist auch deren geographische Verteilung zu berücksichtigen. Beim Erdöl ist die Konzentration der Reserven auf wenige Länder ein Risiko, befinden sich doch knapp 62 Prozent der Weltreserven in den Ländern des Nahen Ostens. Beim Erdgas nimmt mit dem Rückgang der Gasproduktion in der EU die Abhängigkeit von aussereuropäischen Quellen in Zukunft zu (Russland, kaspischer Raum). Auch die Phosphorreserven liegen grösstenteils ausserhalb Europas, unter anderem in Marokko und China. Bei einer Erhebung des Rohstoffzugangs hat eine Expertengruppe unter dem Vorsitz der Europäischen Kommission 41 Mineralien und Metalle untersucht, wovon 14 als «kritisch» eingestuft wurden⁷¹. Was die Rohstoffversorgung angeht, liegen die hohen Risiken in erster Linie darin begründet, dass ein Grossteil der Weltproduktion vorwiegend aus einem kleinen Länderkreis stammt, wozu China (Antimon, Flussspat, Gallium, Germanium, Graphit, Indium, Magnesium, Seltenerdmetalle, Wolfram), Russland (Metalle der Platingruppe), die

⁷¹ Europäische Kommission (2010): Die Rohstoffinitiative — Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern, Brüssel.

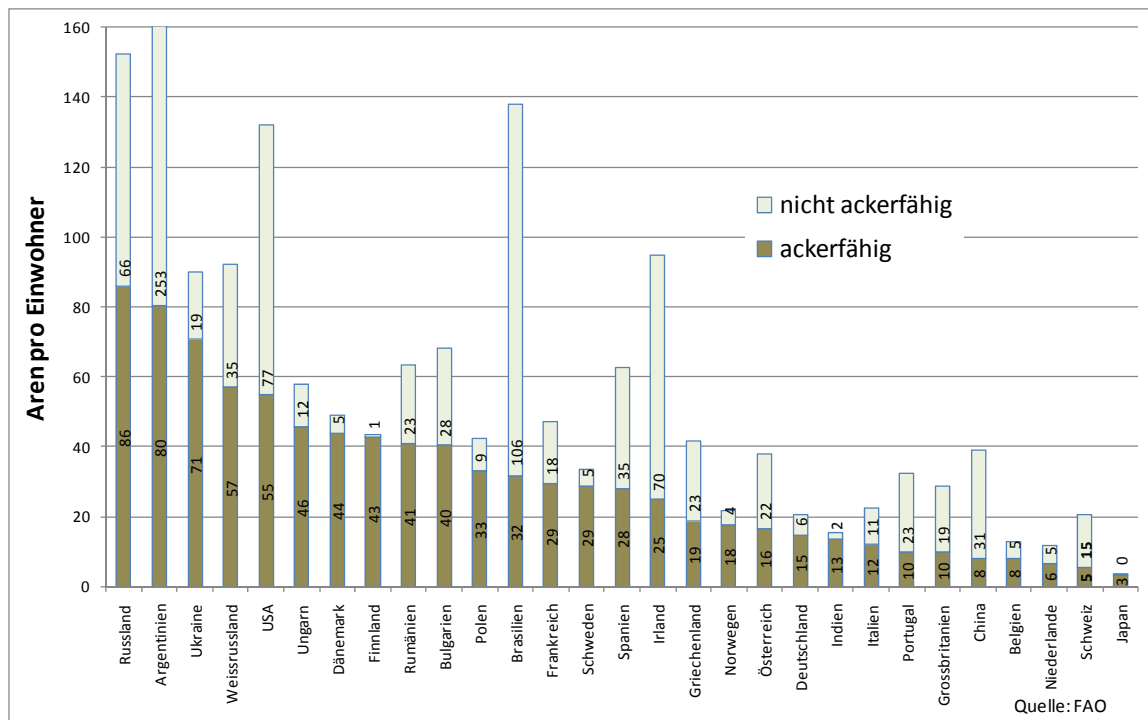
Demokratische Republik Kongo (Kobalt, Tantal) und Brasilien (Niobium, Tantal) gehören. Diese Konzentration der Produktion ist umso problematischer, als sie oft mit einer niedrigen Substituierbarkeit und allzu tiefen Wiederverwertungsquoten einher geht. Viele Schwellenländer bauen auf Strategien für die industrielle Entwicklung, die auf Handels-, Steuer- und Investitionsinstrumenten beruhen und darauf ausgerichtet sind, ihnen die alleinige Nutzung ihrer Ressourcen zu sichern. Allen nicht-erneuerbaren Rohstoffen ist gemeinsam, dass der Abbau der Vorkommen immer aufwändiger und in der Regel auch teurer wird. Zudem nimmt die ökologische Belastung mit fortschreitendem Abbau zu. Beide Faktoren führen tendenziell zu steigenden Preisen. Das gilt auch für landwirtschaftliche Produktionsmittel, sodass Phosphor- oder Stickstoffdünger tendenziell teurer werden. Als Folge der Konzentration des Angebots in den rohstoffreichen Ländern und der steigenden Marktmacht der Schwellenländer wird zudem erwartet, dass die Volatilität der Preise zunimmt.

Bei den natürlichen Ressourcen ist in den nächsten 15 Jahren ebenfalls eine weitere Verknappung zu erwarten. Allein aufgrund der steigenden Weltbevölkerung und der Ausdehnung des Siedlungsgebiets ist davon auszugehen, dass bis 2025 zwischen 30 und 40 Millionen Hektaren Agrarland durch Versiegelung verloren gehen. Da die meisten Städte in fruchtbaren Gebieten (Küstenregionen, Flussmündungen) liegen, dürfte der grösste Teil des Flächenmehrbedarfs auf Kosten von guten Ackerböden gehen. Zudem gehen gemäss Weltbank jährlich zwischen 5 und 10 Millionen Hektaren Agrarland durch starke Degradation verloren. Die FAO und die OECD gehen davon aus, dass noch rund 500 Millionen Hektaren Agrarland in eine ackerbauliche Produktion überführt werden können, wobei dies grosse Investitionen erfordert und die Erträge auf diesen Flächen unterdurchschnittlich sind. In den nächsten 15 Jahren liegt das realisierbare Potenzial bei gut 100 Millionen Hektaren, was rund 7 Prozent der heute weltweit bewirtschafteten Ackerfläche entspricht. Neben dem Boden ist Wasser der entscheidende limitierende Faktor für die Produktion von pflanzlichen Rohstoffen. Heute gehen rund 70 Prozent des weltweit genutzten Süsswassers in die Landwirtschaft. Eine nachhaltige Produktion ist vor allem dort gefährdet, wo mit Grundwasser intensiv bewässert wird und zu diesem Zweck mehr Wasser entnommen wird, als während des Jahres wieder nachfließt. Dies gilt heute zum Beispiel für den Norden Chinas, die Punjab-Region Indiens oder für Gebiete im Nahen und Mittleren Osten. Regional herrscht bereits heute Wasserknappheit. Gemäss Schätzungen des International Water Management Institute wird ohne Verbesserung der Wasserproduktivität die Wassernachfrage für die Ernährung der Bevölkerung bis 2025 um 20 bis 30 Prozent steigen. Dazu kommt der erwartete zusätzliche Bedarf für Trinkwasser und für die Produktion von Energie (inkl. Biotreibstoffe) sowie anderen pflanzlichen Rohstoffen (z.B. Baumwolle). Das zukünftige Wasserangebot wird zudem durch den Klimawandel beeinflusst (vgl. Ziff. 1.3.3).

Die Schweiz ist bei den meisten Rohstoffen und bei den fossilen Energieträgern ebenfalls stark abhängig von Importen. Beispielsweise stammen mehr als 95 Prozent des Schweizer Phosphorbedarfs aus aussereuropäischen Quellen. Der landwirtschaftliche Kulturboden ist in der Schweiz ebenfalls sehr knapp. Pro Einwohner gibt es lediglich 5,4 Aren ackerfähigen Boden. Im internationalen Vergleich liegt die Schweiz damit nach Japan auf dem zweitletzten Rang.

Abbildung 29

Internationaler Vergleich der ackerfähigen Fläche pro Einwohner



Aufgrund der weiteren Bevölkerungszunahme und des erwarteten Wirtschaftswachstums wird der Siedlungsdruck auf die landwirtschaftlichen Flächen in der Schweiz hoch bleiben. Der Bewässerungsbedarf wird in der Schweiz aufgrund des Klimawandels ansteigen, was die Wassernutzungskonflikte verschärft.

1.3.5 Technischer Fortschritt

Aufgrund des technischen Fortschritts wird die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft steigen und damit der Bedarf an Arbeitskräften weiter sinken. Dadurch wird sich die Abwanderung aus der Landwirtschaft fortsetzen, was insbesondere Länder mit einem hohen Anteil landwirtschaftlicher Bevölkerung vor grosse Herausforderungen stellen wird (Landflucht). In Regionen mit bereits hohem Ertragsniveau wie Europa oder Nordamerika ist das Potenzial für weitere Ertragssteigerungen geringer als in Regionen mit tiefen Erträgen wie beispielsweise Afrika. Der Bedarf an Dünger aber auch an anderen Produktionsmitteln (z.B. Pflanzenschutzmittel) wird weltweit weiter zunehmen.

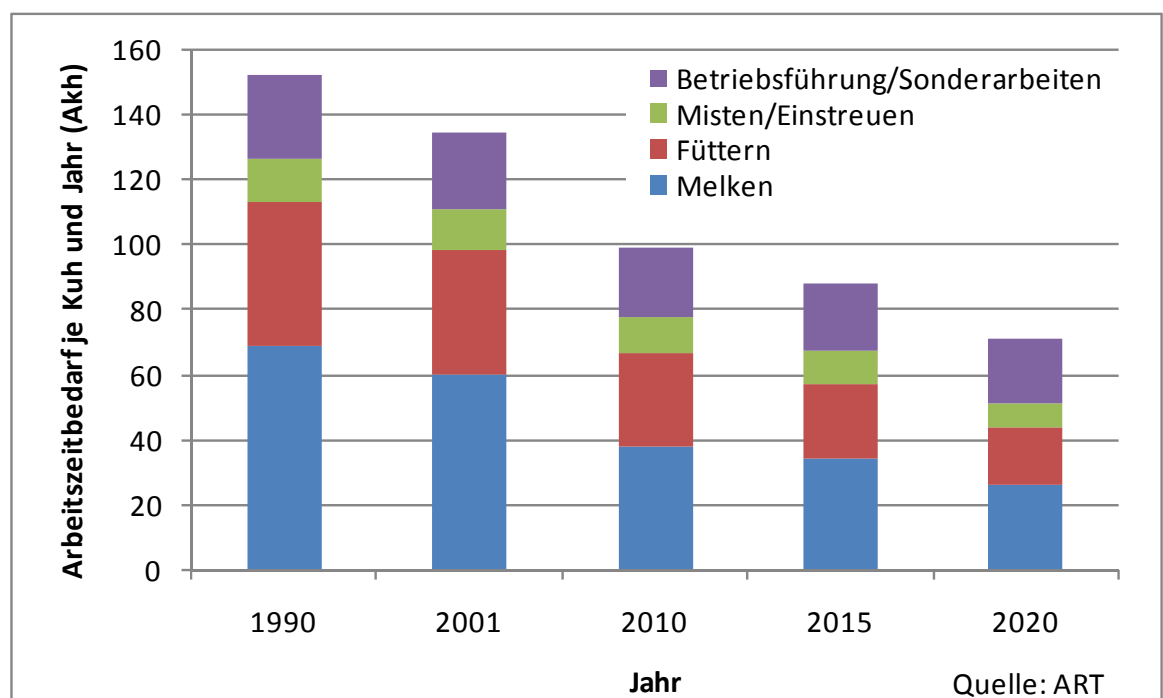
Die Umsetzung des technischen Fortschritts ermöglicht auch in der Schweiz eine weitere Steigerung der Arbeitsproduktivität sowie eine Zunahme der Erträge im Pflanzenbau und der Leistungen in der Tierproduktion. Es ergeben sich zudem neue Möglichkeiten zur Entwicklung besonders nachhaltiger Anbausysteme.

In einer nicht publizierten Erhebung von Agroscope konnte am Beispiel der Milchviehhaltung aufgezeigt werden, wie sich der Arbeitsbedarf bisher entwickelt hat und welche Entwicklung mittelfristig noch zu erwarten ist (Abbildung 30). Es handelt

sich um eine Durchschnittsbetrachtung für die Schweizer Milchproduktion. Der Anteil der Laufställe wird in der Zeitspanne von 1990 bis 2020 von 3 auf über 50 Prozent anwachsen. Aufgrund der hohen Investitionen in die Stalleinrichtungen und deren Amortisation über mehrere Jahrzehnte ist es sinnvoll, dass diese kontinuierliche Entwicklung weitergeführt wird. Bei der Fütterungs-, Melk- und Entmistungstechnik sind weitere Automatisierungen möglich und die Arbeitsproduktivität kann in den nächsten 10 Jahren im bisherigen Ausmass gesteigert werden. In einigen Betriebszweigen, insbesondere im Ackerbau zeigt sich jedoch auch, dass die Reduktion der Arbeitszeiten an Grenzen stossen wird. Sind die Arbeitsschritte voll mechanisiert, die Arbeitsgänge auf drei bis vier Überfahrten reduziert (Direktsaat) und lassen die örtlichen Gegebenheiten keine grösseren Arbeitsbreiten zu, können nur noch geringe Fortschritte im Ackerbau erzielt werden.

Abbildung 30

Entwicklung des Arbeitszeitbedarfs in der Milchviehhaltung



1.3.6 Internationale Agrarmärkte

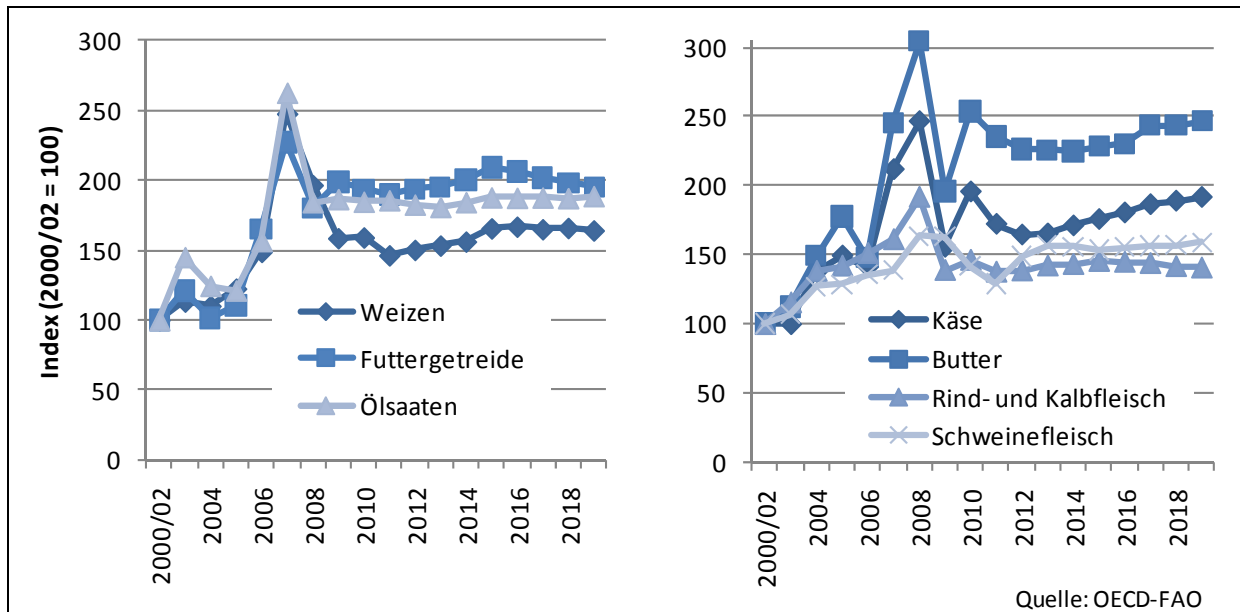
Die Produzentenpreise auf dem Weltmarkt haben in den letzten vier Jahren stärker geschwankt als in der ganzen Zeitspanne seit der Erdölkrise in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts. Die Preisausschläge auf den Weltmärkten waren auch in der Schweiz, mehr als zunächst angenommen, spürbar. So wurde den Produzenten je Kilogramm Milch im Jahr 2007 rund 70 Rappen bezahlt, 2008 waren es fast 78 Rappen und 2009 65 Rappen. Auch beim Weizen und Raps waren derartige Schwankungen zu beobachten. Entsprechend gross sind auch die Unsicherheiten über die künftigen Preisentwicklungen. Die Prognosen der OECD und FAO⁷² gehen

⁷² OECD-FAO (2010): Agricultural Outlook 2010-2019, Paris/Rome.

davon aus, dass die Weltmarktpreise für die meisten Produkte bis 2019 gegenüber den ersten Jahren des neuen Jahrtausends auf einem deutlich höheren Niveau zu liegen kommen.

Abbildung 31

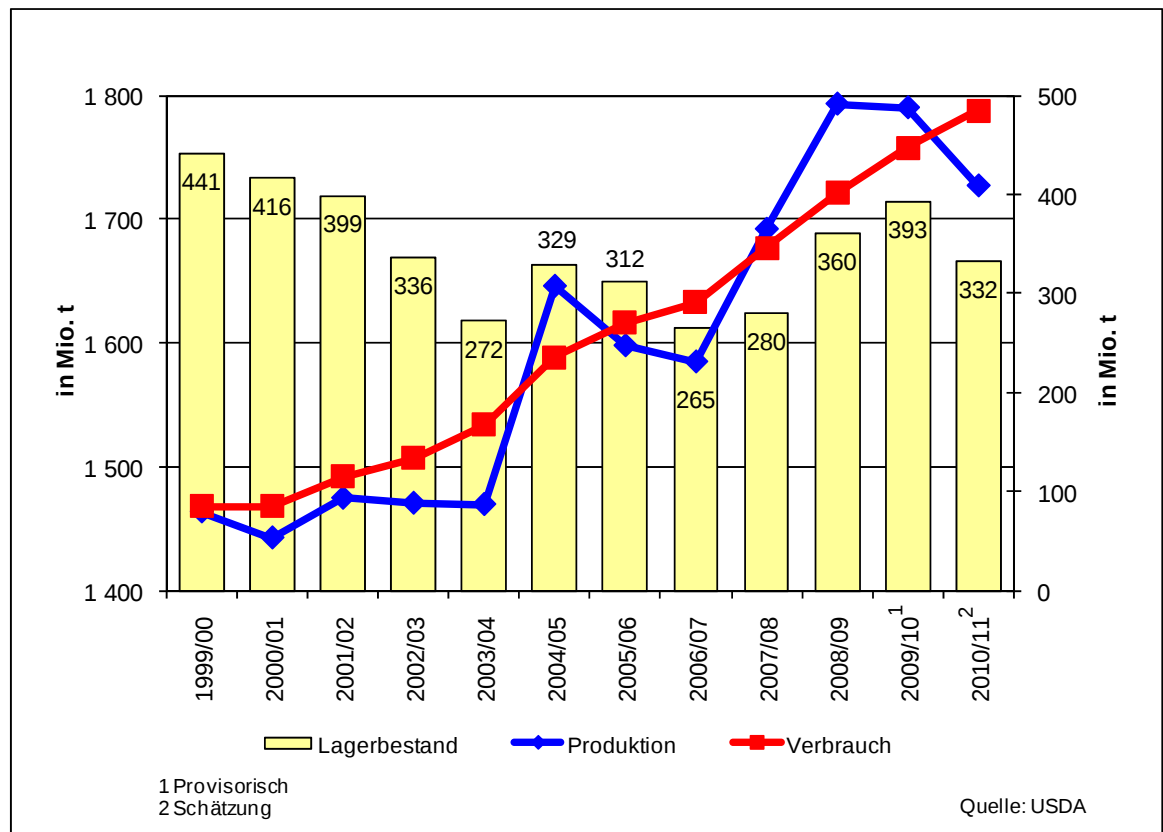
Prognose der Weltmarktpreise von OECD/FAO für die Jahre 2010 bis 2019



Die Prognosen von OECD und FAO geben an, wie sich die Preise mittel- bis langfristig entwickeln werden. Folgerungen bezüglich der kurzfristigen Preisschwankungen lassen sich daraus nicht ziehen. Auch wenn kein sichtbarer Trend auf einen dauerhaften Anstieg der Volatilität schliessen lässt, weisen die OECD und die FAO im Agricultural Outlook 2010-2019 doch darauf hin, dass neue Faktoren – darunter das stärkere Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Preisen für Energie und jenen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, das Spekulationspotenzial an den Terminmärkten, die Schwäche der weltweiten Lagerbestände an Agrargütern sowie die messbaren und möglichen Auswirkungen des Klimawandels – zu einer «inskünftig grösseren Volatilität der Preise führen könnten». Die knappe Situation bei der Lagerhaltung illustriert die Abbildung 32. Die Prognose für das laufende Jahr geht davon aus, dass beim Getreide das gesunkene Angebot die weiter gestiegene Nachfrage nicht zu decken vermag und die Lagerbestände nach drei Jahren Lageraufbau wieder sinken.

Abbildung 32

Entwicklung von Angebot und Nachfrage sowie der Lagerbestände bei Getreide (ohne Reis)



Verschiedene Beobachter, darunter auch die Europäische Kommission, rechnen ebenfalls mit einem Anstieg der Volatilität an den Weltmärkten mit entsprechenden Auswirkungen auf die nationalen Märkte, namentlich aufgrund der Globalisierung⁷³ – wobei man sich über die Konsequenzen, die eine weiterreichende Liberalisierung der Märkte für die Volatilität hätte, nicht einig ist. So ist zu erwarten, dass ein Abbau des Grenzschatzes eine graduelle Angleichung der Volatilität in der Schweiz an das internationale Niveau zur Folge haben könnte.

Es ist nach wie vor schwierig, eine mittel- bis langfristige Aussage zur Entwicklung der Preisvolatilität in der Landwirtschaft zu machen, da diese von den künftigen Marktbedingungen in der Schweiz, in Europa und auf internationaler Ebene abhängig sind. Die erwartete Zunahme der weltweiten Nachfrage (+70 % bis 2050⁷⁴), das Fortschreiten der Verhandlungen bei der Welthandelsorganisation und das Tempo der technologischen Entwicklungen sind ebenfalls Unsicherheitsfaktoren, welche die Aussagekraft der bestehenden Prognosemodelle einschränken. Ungeachtet des möglichen künftigen Umfelds gilt es die zunehmend unsichere Lage an den Agrar-

⁷³ European Commission (2010): Commodity Price Volatility: International and EU Perspective, Brussels.

⁷⁴ FAO (2009): How to Feed the World in 2050. High Level Expert Forum, 12./13. Oktober 2009, Rome.

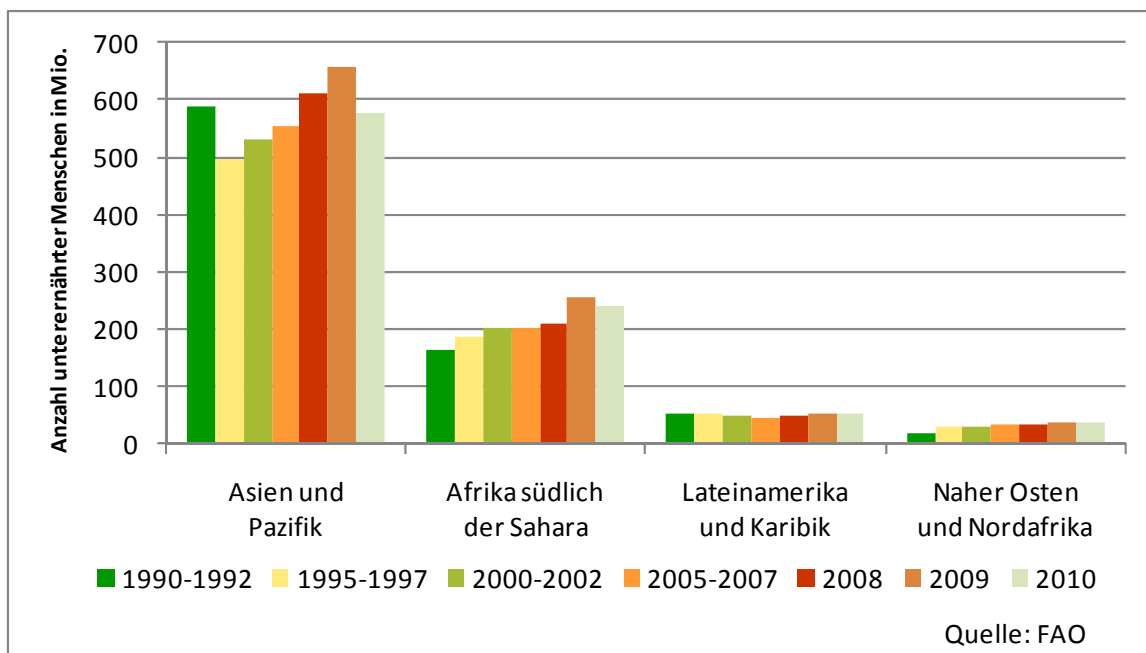
märkten als neue wirtschaftliche Realität in der Landwirtschaft zur Kenntnis zu nehmen.

1.3.7 Ernährungssituation

Die Anzahl und der Anteil unterernährter Menschen sind nach wie vor unakzeptabel hoch. «Nach den Zunahmen zwischen 2006 und 2009 im Zuge der stark steigenden Lebensmittelpreise und der Weltwirtschaftskrise, ist die Zahl und der Anteil der Hungerleidenden 2010 dank der Erholung der Weltwirtschaft und dem Rückgang der Lebensmittelpreise gegenüber dem davor verzeichneten Rekordstand gesunken. Es leiden jedoch nach wie vor mehr Menschen an Hunger als vor der Krise, was die Umsetzung der am Welternährungsgipfel beschlossenen Ziele zur Hungerbekämpfung und das Ziel 1 der Millenniumserklärung noch erschwert.»⁷⁵

Abbildung 33

Anzahl unterernährter Menschen 1990-1992 und 2010: regionale Trends



Die meisten unterernährten Menschen leben in Entwicklungsländern, zwei Drittel davon konzentrieren sich auf nur sieben Länder (Bangladesch, China, Demokratische Republik Kongo, Äthiopien, Indien, Indonesien und Pakistan) und über 40 Prozent von ihnen leben in China und in Indien. Die Hochrechnungen für 2010 gingen von einem Rückgang der Anzahl unterernährter Menschen in allen Regionen aus, jedoch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit. In der Region Asien und Pazifik ist die Anzahl unterernährter Menschen nach wie vor am höchsten.

Man geht davon aus, dass sich heute 22 Länder mit anhaltenden Krisen konfrontiert sehen, die gekennzeichnet sind von wiederholten Konflikten oder Naturkatastro-

⁷⁵ FAO (2010): The State of Food Insecurity in the World: Addressing Food Insecurity in Protracted Crises, Rome.

phen, längerfristigen Ernährungskrisen, Erschütterungen der Lebensgrundlagen und einer ungenügenden Leistungsfähigkeit der Behörden angesichts der Krisen.

1.3.8 Internationale Handelsabkommen

In 1.1.2 wurden die laufenden aussenhandelspolitischen Projekte aufgeführt. Im Folgenden wird kurz aufgezeigt, wie und in welchem Ausmass die Landwirtschaft von diesen Verhandlungen betroffen ist. Der Bundesrat hat beschlossen, dass bei einer Markttöffnung im Agrarbereich Begleitmassnahmen eingesetzt werden sollen. Auf diese wird in Kapitel 1.9 eingegangen.

1.3.8.1 Welthandelsorganisation (WTO)

Im November 2001 haben die Minister der WTO-Mitgliedsstaaten in Doha die laufende Verhandlungsrunde mit dem Ziel einer weiteren substanziellen Liberalisierung des Handels lanciert. Die Schweiz als sehr exportorientierte Wirtschaft engagiert sich stark in dieser Runde. Sie strebt vor allem Verbesserungen des Marktzuganges für Industrieprodukte und Dienstleistungen an. Im Landwirtschaftsbereich nimmt sie hingegen, vor allem beim Marktzugang, eine defensive Position ein. Der aktuelle Verhandlungsstand im Dossier Landwirtschaft sieht unter anderem folgende Verpflichtungen für die Schweiz vor:

- Durchschnittliche Senkung der Zölle um 60 Prozent; für eine beschränkte Anzahl Zolllinien, die als "sensible Produkte" bezeichnet werden, dürfte eine geringere Zollreduktion angewandt werden, falls im Gegenzug zollfreie Einfuhrkontingente offeriert werden. Eine Höchstlimite für Zölle ist ebenfalls vorgesehen (sog. Capping), was besonders die hohen Agrarzölle der Schweiz treffen wird. Ein Abkommen hätte wesentliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft, da der Grenzschutz heute immer noch ein wichtiges Instrument der Agrarpolitik bildet.
- Bei der Inlandstützung ist eine Kürzung der Marktstützungssumme der Schweiz um die Hälfte vorgesehen. Da die Schweiz die Preisstützung wesentlich reduziert hat, ist dies kaum ein Problem. Entkoppelte Direktzahlungen sollen völkerrechtlich weiterhin anerkannt und im Rahmen der sogenannten Green Box von jeglichen Reduktionsverpflichtungen auch in Zukunft ausgenommen werden.
- Beim Exportwettbewerb geht es um die Abschaffung aller Formen von Exportsubventionen. Der Ausgleich der Rohstoffpreinsnachteile zugunsten der exportierenden Nahrungsmittelindustrie (Schoggigesetz) ist in erste Linie davon betroffen. Alle anderen Exportsubventionen auf Agrarprodukte wurden schon mit der AP 2011 abgeschafft.

Durch die Neugestaltung der Schweizer Agrarpolitik seit den Neunzigerjahren können die Resultate der Doha-Runde in den beiden Kapiteln Exportsubventionen und interne Stützung relativ gut abgedeckt werden. Das Kapitel Marktzugang für Agrargüter hingegen stellt für die Schweiz eine grosse Herausforderung dar.

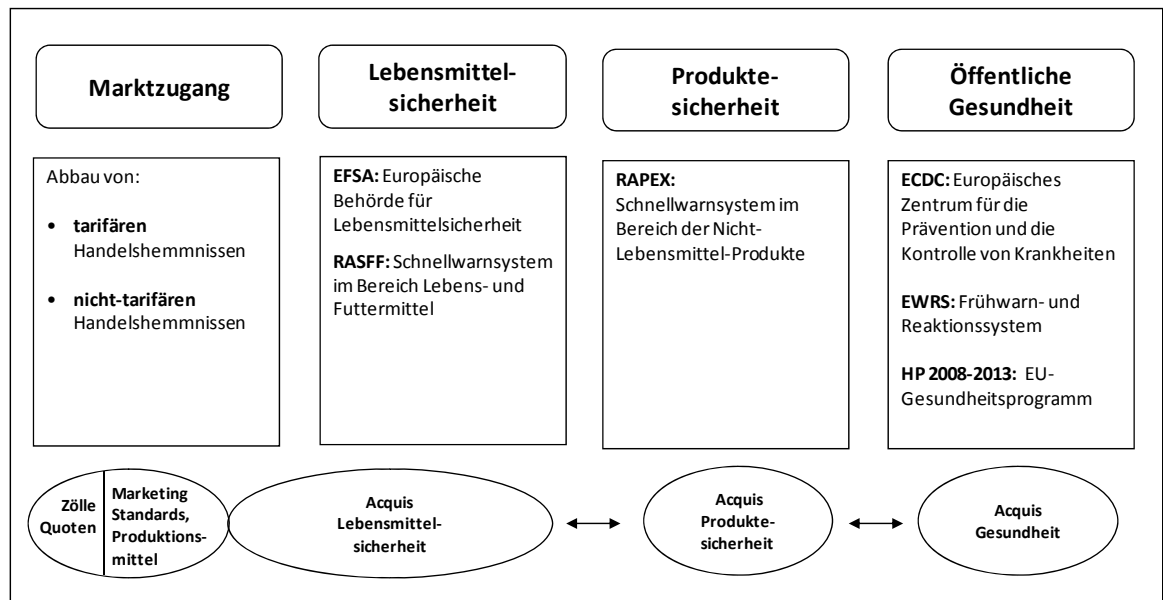
Obwohl noch keine formelle Einigung über die Detailbestimmungen des künftigen Abkommens erzielt werden konnte, sind dessen Eckpunkte weitgehend bekannt. Diese finden sich im aktuell geltenden Modalitätenentwurf vom 6. Dezember 2008 wieder, welcher die oben geschilderten Parameter enthält. Das Abkommen würde voraussichtlich im Rahmen einer fünfjährigen Implementierungsphase umgesetzt. Eine Ausnahme sind die Exportsubventionen, die gemäss Einigung an der WTO-Ministerkonferenz von 2005 in Hongkong bis Ende 2013 vollständig abgeschafft werden müssen. Die WTO-Verhandlungen im Agrarbereich sind zurzeit auf politischer Ebene blockiert. Ein Abschluss im Jahr 2011 kann aus heutiger Sicht aber nicht ausgeschlossen werden. Es hat sich gezeigt, dass viele Staaten wegen der Verlangsamung der Doha-Verhandlungen die Handelsliberalisierung verstärkt über bilaterale Freihandelsabkommen fortführen, was zu einer weniger koordinierten Öffnung der Märkte führt. Für Länder wie die Schweiz erweist es sich bei solch bilateralen Abkommen als schwieriger gleichwertige Resultate zu erzielen wie im multilateralen Kontext.

1.3.8.2 Europäische Union

Die laufenden Verhandlungen mit der EU über ein Abkommen in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktesicherheit und öffentliche Gesundheit (FHAL&GesA) sind ein prioritärer Eckpfeiler für die Fortführung und den Ausbau der bilateralen Beziehungen zur EU. Mit einem FHAL&GesA wird das Ziel verfolgt, dem Sektor mit einer vorausschauenden Strategie verlässliche Perspektiven zu geben. Dazu sollen tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse mit der EU entlang der gesamten Wertschöpfungskette im Agrar- und Lebensmittelbereich abgebaut werden. Dies geht über eine reine Weiterentwicklung der bestehenden bilateralen Verträge mit der EU im Agrarbereich (Agrarabkommen, Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens über die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse) hinaus.

Abbildung 34

Abkommen in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktesicherheit und öffentliche Gesundheit



Ein umfassendes Abkommen verbessert den Marktzugang in die EU, steigert die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Branche und senkt die Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel. Dadurch können langfristig eine produzierende Landwirtschaft und eine wettbewerbsfähige Nahrungsmittelindustrie in der Schweiz erhalten sowie die Kaufkraft und das Wirtschaftswachstum gesteigert werden. Dennoch stellt ein solches Abkommen für die Land- und Ernährungswirtschaft insbesondere im Übergang auch eine grosse Herausforderung dar, weshalb Begleitmassnahmen erforderlich sind. Diese sind auf die übrigen innenpolitischen Agrargeschäfte abzustimmen.

Die Verhandlungen im tarifären Bereich des Marktzugangs kommen gut voran. Die Parteien haben sich darauf geeinigt, dass je nach Produkten differenzierte Übergangsfristen und Abbaumechanismen gebraucht werden und haben Offerten betreffend die Dauer dieser Übergangsfristen ausgetauscht. Im nicht-tarifären Bereich sowie in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Produktesicherheit und öffentliche Gesundheit haben sich die Verhandlungen verlangsamt. Es wird darüber diskutiert, ob die Verhandlungsmandate der Schweiz und der EU angepasst werden müssen. Während die EU auch den Bereich Konsumentenschutz in die Verhandlungen einbeziehen will, wünscht die Schweiz vollständigen Marktzugang ebenfalls im nicht harmonisierten Bereich. Zudem gibt es horizontale institutionelle Fragen, die zusammenhängen mit den allgemeinen Modalitäten der Weiterführung des bilateralen Wegs, die der Bundesrat mit dem Bericht in Erfüllung des Postulats Markwalder⁷⁶ behandelt. Sie werden momentan von einer gemeinsamen informellen Arbeitsgruppe mit der EU geprüft. Hauptsächlich werden Fragen zur Weiterentwicklung der Ab-

⁷⁶ 09.3560 Po Markwalder, Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Integrationsschritte, 10. Juni 2009.

kommen, ihrer Interpretation, der Überwachung ihrer Anwendung und zum Streitbeilegungsverfahren diskutiert.

Aus heutiger Sicht ist damit zu rechnen, dass der Bundesrat das FHAL&GesA frühestens im Jahr 2012 dem Parlament vorlegen wird.

1.3.8.3 Drittländer

Mit dem Abschluss von bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen nimmt die wirtschaftliche Vernetzung unseres Landes laufend zu. Bisher hat die Schweiz 26 solche Abkommen abgeschlossen, 20 davon sind bereits in Kraft. Mit Algerien, Indien, Indonesien und Thailand, China, Russland und seiner Zollunion (mit Kasachstan und Belarus) wurden Verhandlungen formell aufgenommen. Mehrheitlich geht es für die Schweiz darum, einen gleichwertigen Marktzugang zu Ländern zu erhalten, mit denen die EU bereits Freihandelsabkommen abgeschlossen hat. Die Abkommen werden in der Regel im Rahmen der EFTA verhandelt und abgeschlossen. Sie umfassen immer auch ein Kapitel über den Marktzugang für Agrarprodukte. Bis anhin konnten mit wenigen Ausnahmen die Konzessionen innerhalb der WTO-Kontingente gewährt werden. Dies wird bei künftigen Verhandlungen wahrscheinlich nicht mehr genügen. Bei Bedarf muss ein auf die künftigen WTO-Verpflichtungen und den EU-Aussenschutz abgestimmter Zollabbau geprüft werden.

Weil sich der Abschluss der Doha-Runde der WTO verzögert hat, haben bilaterale und regionale Freihandelsabkommen international weiter Auftrieb erhalten. So verhandelt beispielsweise die EU mit den MERCOSUR-Staaten über ein Freihandelsabkommen. Da die MERCOSUR-Staaten auch im Landwirtschaftsbereich starke Exportinteressen verfolgen, könnte ein späteres Abkommen der EFTA oder der Schweiz mit diesen Staaten sektoriell (z.B. beim Fleisch) ähnliche Auswirkungen für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft haben wie ein WTO-Abkommen.

1.3.9 Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU

Neben den bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über ein FHAL&GesA ist auch ein Blick auf die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) angebracht.

Hinsichtlich den Herausforderungen der nächsten Jahre weist die Kommission in ihrer Mitteilung über die Zukunft der GAP nach 2013 vom 18. November 2010⁷⁷ dieselbe Richtung wie die Schweiz:

- Ernährungssicherung
- Umwelt und Klimawandel
- Räumliche Ausgewogenheit und Vielfalt der ländlichen Gebiete

⁷⁷ Europäische Kommission (2010): Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, Brüssel.

Im Papier werden drei Optionen für die künftige Gemeinsame Agrarpolitik bis 2020 dargelegt. Bei allen drei Optionen sieht die Kommission die Beibehaltung des derzeitigen Systems mit zwei Säulen vor. Der künftigen Direktzahlungsregelung sollen zudem in allen Optionen keine historischen Referenzzeiträume mehr zugrunde liegen.

Im Bezug auf die Direktzahlungen (erste Säule) wird in der Mitteilung aufgeführt, dass die Unterstützung anhand objektiver, gerechter und für die Steuerzahler leicht verständlicher Kriterien neu konzipiert und besser ausgerichtet werden muss. Die Kommission verweist sowohl auf die wirtschaftlichen („Einkommensstützungselement“) als auch auf die ökologischen Kriterien (Förderung der erbrachten öffentlichen Güter). Es wird eine gerechtere Mittelverteilung zwischen den Ländern angestrebt. Diese soll auf folgenden Kriterien basieren:

- Basisprämie pro Hektar, welche regional einheitlich ist (Grundsicherung der Einkommen);
- Erweiterung der Zahlungen um eine „Ökologisierungskomponente“ in Bereichen mit EU-weiten Interessen wie Klima und Biodiversität;
- Integration eines Erschwernisausgleiches aus der zweiten Säule (Ländliche Entwicklung) mit einer zusätzlichen flächenbezogenen Zahlung;
- Weiterführung der Möglichkeit, begrenzte gekoppelte Zahlungen für besonders empfindliche Sektoren auszurichten;
- Änderung/Vereinfachung der Regelung für Kleinlandwirte.

Die Marktinstrumente der ersten Säule (z.B. öffentliche Intervention, Beiträge an private Lagerhaltung) sollen weitergeführt werden.

Auch in der zweiten Säule sollen die Themen Umwelt, Klimawandel und Innovation horizontal in alle Programme einbezogen werden. Als neues Element der künftigen Politik zur ländlichen Entwicklung soll zudem ein Instrumentarium für das Risikomanagement eingeführt werden (siehe auch Kapitel 2.2.1.2.2)

Die drei folgenden Optionen für die künftige Ausrichtung der GAP werden von der Kommission skizziert:

1. Behebung der dringendsten Mängel der GAP durch schrittweise Änderungen: Anpassung und Verbesserungen in demjenigen Bereich der GAP, der am stärksten in der Kritik steht, d.h. die gerechte Verteilung der Direktzahlungen.
2. Gestaltung einer umweltfreundlicheren, gerechteren, effizienteren und wirkungsvolleren GAP: Die Politik soll im Wesentlichen überarbeitet werden, um sie nachhaltiger zu gestalten und eine bessere Balance zwischen den verschiedenen politischen Zielen, Landwirten und Mitgliedstaaten zu erreichen.
3. Schwerpunktverlagerung weg von marktbezogenen Massnahmen und Einkommensstützung hin zu Umwelt- und Klimazielen: Die Einkommensstützung würde schrittweise eingestellt, eine klare Fokussierung der Finanzmittel auf Umwelt- und Klimathemen im Rahmen der Politik des ländlichen Raums ermöglicht.

Die Kommission zeigt eine Präferenz für die zweite Option. Die Mitteilung eröffnet nun die institutionelle Debatte und ebnet den Weg für die für 2011 vorgesehenen Anpassungsvorschläge der Gesetzgebung. Diese werden voraussichtlich 2014 in Kraft treten.

Die Herausforderungen, welche in der EU und in der CH für eine nachhaltige und wettbewerbsfähige Landwirtschaft anstehen, überschneiden sich in vielen Bereichen. Gerade im Bereich der Lebensmittel- und Versorgungssicherheit bestehen grosse Interdependenzen. Bereits in den letzten Jahren war eine Annäherung der agrarpolitischen Instrumente in der Schweiz und der EU zu beobachten und die aktuellen Diskussionen zeigen, dass dieser Trend so weitergehen dürfte.

1.4 Herausforderungen

Auf der Grundlage der beiden vorangehenden Kapitel soll nun hergeleitet werden, welches die zentralen Herausforderungen für die künftige Agrarpolitik sind.

1.4.1 Versorgungssicherheit

Die Bereitstellung von Nahrungsmitteln in ausreichender Menge und Qualität ist auf globaler Ebene eine zentrale Herausforderung der Zukunft. Einerseits wird die Nachfrage stark ansteigen, andererseits ist das Potenzial für Produktionsausdehnungen aufgrund der beschränkten natürlichen Ressourcen (fruchtbarer Boden, Wasser und Biodiversität) und Rohstoffe (z.B. Phosphor) begrenzt. Erschwerend kommt hinzu, dass die Intensivierungen der Vergangenheit die Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen beeinträchtigt haben und der Klimawandel zusätzliche Anpassungen in der landwirtschaftlichen Produktion erfordert. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass es künftig vermehrt zu Verknappungen des Nahrungsmittelangebots kommen wird und die Volatilitäten zunehmen werden.

Obwohl im internationalen Vergleich die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz relativ intensiv ist, wird momentan nur 60 Prozent des Nahrungsmittelverbrauchs im Inland produziert. Das ist vor allem auf die hohe Bevölkerungsdichte bzw. den geringen Anteil an ackerfähigen Böden in der Schweiz zurückzuführen. Es ist daher wichtig, dass die Schweiz aus dem vorhandenen natürlichen Potenzial mit einer effizienten und marktgerechteren Produktion das Optimum herausholt. Dementsprechend sind auch Lösungsansätze zu entwickeln, um dem Rückgang der inländischen Futtermittelproduktion entgegenzuwirken und die Zunahme der Futtermittelimporte zu begrenzen. Da die verfügbare landwirtschaftliche Fläche der limitierende Faktor für die Produktion in der Schweiz darstellt, ist der quantitative und qualitative Bodenschutz zu verstärken. Zudem sind neue Ansätze zum Umgang mit zunehmenden Preisvolatilitäten zu prüfen.

1.4.2 Wettbewerbsfähigkeit

Die Schweizer Produzentenpreise sind insbesondere aufgrund des Grenzschatzes im internationalen Vergleich immer noch hoch. Da mittelfristig nicht damit zu rechnen

ist, dass ein Anstieg der internationalen Preise diese Preisdifferenz zum Verschwinden bringt, wird das Schweizer Preisniveau auch künftig in erster Linie von der Höhe der Zölle abhängen. Gerade darin besteht im Hinblick auf eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte für die Land- und Ernährungswirtschaft ein hohes Risiko.

Im Hinblick auf weitere Marktöffnungsschritte soll daher die Zeit genutzt werden, um die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Ernährungskette weiter zu verbessern. Dazu sind erstens die bestehenden Kostensenkungspotenziale konsequent auszunutzen, um auf der preislichen Ebene mit den ausländischen Konkurrenten mithalten zu können. Dies muss aufgrund der engen Verflechtung und der grossen gegenseitigen Abhängigkeit zwischen der Produktion und den nachgelagerten Sektoren auf allen Ebenen vom Produzenten, über die Verarbeitung bis hin zum Handel synchron erfolgen. Zweitens muss die Inwertsetzung der hohen Schweizer Produktequalität weiter verbessert werden. Wichtige Elemente sind in diesem Zusammenhang die im Rahmen der Diskussionen über die Qualitätsstrategie definierten Kernelemente Qualitätsführerschaft, Marktoffensive und Qualitätspartnerschaft. Wichtig ist zudem, dass die Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den verschiedenen Branchen der Wertschöpfungskette verstärkt wird. Um die Marktanteile im Inland möglichst zu halten bzw. in Bereichen mit tiefer Inlandversorgung und im Export die Marktanteile auszubauen, ist es zentral, dass die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit parallel, sowohl über weitere Kostensenkungen als auch über die verbesserte Inwertsetzung der Qualität, erfolgt und die ganze Wertschöpfungskette umfasst. Ebenfalls eine wichtige Rolle für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit spielen die angewandte Forschung sowie die Bildung und Beratung.

1.4.3 Ressourceneffizienz

Mit der weiteren weltweiten Bevölkerungszunahme und dem Wirtschaftswachstum wird der Bedarf nach Ressourcen global weiter steigen. Insbesondere die physische Verknappung endlicher Rohstoffe und Ressourcen stellt für die Zukunft eine grosse Herausforderung dar. Es ist davon auszugehen, dass die Preise für die entsprechenden Ressourcen weiter steigen werden. Das wird dazu führen, dass alternative Ressourcen attraktiver werden und diese sukzessive die bisherigen Ressourcen substituieren. Da aufgrund der ungewissen technischen Entwicklungen nicht klar ist, welche Substitutionsmöglichkeiten tatsächlich bestehen, sind im Sinne des Vorsorgeprinzips die verfügbaren Ressourcen nachhaltig und effizient zu nutzen. Dies gilt in besonderem Masse für die natürlichen Ressourcen, da sich diese nur sehr begrenzt substituieren lassen. Eine Verbesserung der Ressourceneffizienz in der landwirtschaftlichen Produktion ist deshalb aufgrund der Endlichkeit bestimmter Ressourcen wie (z.B. Phosphor, nicht-erneuerbare Energie) unbedingt angezeigt.

Die Steigerung der Ressourceneffizienz ist auch der Schlüssel zur Schliessung der bestehenden Ziellücken bei den natürlichen Lebensgrundlagen. Verbesserungen im Bereich der Ökologie sollen nicht durch einen Abbau der landwirtschaftlichen Produktion erfolgen, da sonst die Versorgungssicherheit nicht mehr gewährleistet wäre und die Umweltprobleme damit nicht unbedingt gelöst, sondern einfach ins Ausland verlagert würden. Durch eine Steigerung der Ressourceneffizienz sollen Emissionen (z.B. Ammoniak oder Treibhausgase) gegenüber heute weiter reduziert

und so Boden, Wasser, Luft und Klima entlastet werden. Die Steigerung der Ressourceneffizienz in der landwirtschaftlichen Produktion kann sowohl mit der Einführung neuer Techniken als auch mit organisatorischen Massnahmen erreicht werden. Die Potenziale, die sich durch eine optimale Raumorganisation ergeben, sind konsequent auszunutzen. Im Hinblick auf die weitere Verknappung des Wasserangebots, insbesondere in den Sommermonaten, ist es zudem nötig, die Bewässerungsinfrastruktur gezielt auszubauen und insgesamt das Wassermanagement zu optimieren.

Die Ressourceneffizienz ist nicht nur in der landwirtschaftlichen Produktion, sondern auch in den nachgelagerten Stufen zu steigern. Auf allen Stufen der Ernährungskette fallen Abfälle an, die wertvolle Nährstoffe enthalten (z.B. tierisches Protein, Phosphor). Einerseits sollen diese Abfälle auf ein Minimum reduziert werden. Andererseits sind gesundheitlich unbedenkliche Verfahren zur Rückgewinnung der Nährstoffe zu entwickeln. Grosses Potenzial besteht diesbezüglich bei der Rückgewinnung von Nährstoffen aus Klärschlamm und Schlachtnebenprodukten. Mit der Schliessung der Stoffkreisläufe liessen sich die Importe von Futtermittel (Soja-schrot) und Dünger (z.B. Phosphat) reduzieren.

1.4.4 Ländlicher Raum

Der ländliche Raum entwickelt sich im Spannungsfeld zwischen der weiteren Liberalisierung der Agrarmärkte und dem Strukturwandel auf der einen und der zunehmenden Ressourcenverknappung auf der anderen Seite. Die Liberalisierung der Märkte und der technische Fortschritt führen dazu, dass der Arbeitsbedarf in der klassischen landwirtschaftlichen Produktion weiter sinkt. Da mit den knapper werdenden natürlichen Ressourcen langfristig gesehen stabile regionale Wirtschaftskreisläufe wieder an Bedeutung gewinnen, ist es wichtig, einen vitalen ländlichen Raum zu erhalten.

Eine der zentralen Herausforderungen besteht deshalb darin, neue Tätigkeitsfelder zu erschliessen. Potenziale für neue Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen im landwirtschaftsnahen Bereich und im Bereich der Diversifizierung. Beispiele für landwirtschaftsnahe Tätigkeiten sind die Aufbereitung, Lagerung, Verpackung und Vermarktung der landwirtschaftlichen Produkte. Mögliche Tätigkeitsfelder im Bereich der Diversifizierung sind beispielsweise der Agrotourismus, soziale Dienstleistungen (green care), die Forstwirtschaft sowie Umwelt- oder Kommunaldienstleistungen. Auch das Potenzial zur Produktion von erneuerbarer Energie in der Landwirtschaft gilt es verstärkt zu nutzen. Dabei steht die energetische Nutzung von organischen Abfällen sowie von Sonnen- und Windkraft im Vordergrund. Die Energieproduktion soll nicht auf Kosten der Nahrungsmittelproduktion erfolgen (Flächenkonkurrenz). Damit kann die Abhängigkeit von fossiler Energie reduziert und zur Reduktion der Klimagasemissionen beigetragen werden. Die Synergien zwischen der Landwirtschaft und den anderen Branchen wie dem Tourismus, dem lokalen Gewerbe, der Energie- oder der Forstwirtschaft gilt es zudem verstärkt zu nutzen.

Eine weitere Herausforderung besteht auch in der Erhaltung und Förderung einer attraktiven Kulturlandschaft. Hier kann die Landwirtschaft einen wesentlichen

Beitrag leisten, es braucht jedoch gezieltere Anreize, um dem aktuell negativen Trend bei der Landschaftsentwicklung entgegenzuwirken.

Mit verschiedenen Massnahmen fördert der Bund bereits heute die Entwicklung des ländlichen Raums. Im agrarpolitischen Kontext sind dies insbesondere die regionale Absatzförderung, die Kennzeichnung, die Investitionshilfen (z.B. Projekte zur regionalen Entwicklung nach Art. 93 Abs. 1 Bst c LwG). Daneben gibt es weitere raumrelevante Politikbereiche, welche die Schaffung neuer Mehrwerte im ländlichen Raum unterstützen, wie die Neue Regionalpolitik, die Energiepolitik (z.B. kostendeckende Einspeisevergütung) oder das neue Instrument der regionalen Naturpärke im Rahmen der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung. Von besonderer Wichtigkeit wird auch inskünftig die Koordination der verschiedenen Politikbereiche sein. Es gilt Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Synergiemöglichkeiten zu nutzen.

1.4.5 Unternehmertum

Die Entwicklung der Rahmenbedingungen (vgl. Ziff. 1.3) eröffnet der Landwirtschaft einerseits neue Möglichkeiten, birgt andererseits auch Gefahren. Es ist primär die Aufgabe der einzelnen Akteure in der Land- und Ernährungswirtschaft diese Entwicklungen zu antizipieren und für ihre Betriebe geeignete Strategien zu definieren. Das staatliche Handeln ist subsidiär. Die Aufgabe der Agrarpolitik besteht darin, für die Land- und Ernährungswirtschaft möglichst günstige Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz ihrer Produkte sowie für die Bereitstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu schaffen und die Unternehmen in ihrem Anpassungsprozess zu unterstützen.

Um die Herausforderungen zu meistern braucht es in der Land- und Ernährungswirtschaft künftig noch verstärkt unternehmerisches Denken und Handeln. Die Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen liegt primär bei den Akteuren. Mit ihren Investitionsentscheiden beeinflussen sie den betrieblichen Erfolg massgeblich. Von staatlicher Seite ist insbesondere bei Anpassungen des agrarpolitischen Instrumentariums darauf zu achten, dass die Investitionssicherheit gewährleistet bleibt. Zudem sind die Rahmenbedingungen für die Land- und Ernährungswirtschaft so zu gestalten, dass sich innovatives und unternehmerisches Handeln lohnt. Der unternehmerische Spielraum der Betriebe ist zu erweitern und strukturenhemmende Begrenzungen zum Beispiel im Bereich der Direktzahlungen oder der Investitionshilfen sind zu vermeiden.

Je nach einzelbetrieblicher Ausgangslage sind sowohl der Haupt- als auch der Nebenerwerb unter den zukünftigen Rahmenbedingungen erfolgsversprechende Betriebsformen. Die Diversifizierung in landwirtschaftsnahe Betriebszweige ist ebenfalls ein Weg, um auf die weitergehende Marktöffnung zu reagieren. Es bestehen diesbezüglich noch grosse Potenziale, die es in Zukunft zu nutzen gilt.

1.4.6 Nachhaltiger Konsum

Mit ihrem Konsumverhalten haben die Konsumentinnen und Konsumenten einen direkten Einfluss auf die Art und Weise der Nahrungsmittelproduktion. Die Agrar-

politik fördert eine nachhaltige Nahrungsmittelproduktion im Inland. Da zur Deckung des Bedarfs fast die Hälfte der in der Schweiz konsumierten Nahrungsmittel importiert werden, wirkt sich das Konsumverhalten direkt oder indirekt auch auf die Lebensbedingungen und die Ökosysteme in den Exportländern aus. Aufgrund der knappen natürlichen Ressourcen im Inland (v.a. geringe ackerbaulich nutzbare Fläche pro Einwohner) ist die Schweiz auf Nahrungsmittelimporte angewiesen. Es ist deshalb von strategischer Bedeutung, dass auch die importierten Nahrungsmittel sozial und ökologisch nachhaltig produziert werden. Eine Zerstörung der Produktionsgrundlagen in den Exportländern hätte langfristig gesehen auch negative Auswirkungen auf die Versorgungslage in der Schweiz.

Das Verständnis für diese Zusammenhänge bei den Konsumentinnen und Konsumenten hat sich in letzter Zeit verstärkt. Während die ernährungsbewussten Konsumenten noch vor wenigen Jahren hauptsächlich hochwertige oder regionale Lebensmittel suchten, möchten sie heute auch wissen, von wem und unter welchen Umständen die Lebensmittel produziert wurden und ob ihre Herstellung negative Auswirkungen – auch indirekte – auf die Umwelt hat oder wie die sozialen Bedingungen in Produktionsland sind. Die nachhaltige Entwicklung mit ihren Anforderungen in sozialen, ökologischen und ökonomischen Belangen hat sich also auch in der Ernährungsdebatte ihren Platz verschafft. Dank ihrem Wettbewerbsvorteil bei den umweltfreundlichen Produktionsmethoden ist die Schweizer Landwirtschaft sicherlich gut positioniert, um den Konsumentenerwartungen zu entsprechen und die Vorliebe der Konsumentinnen und Konsumenten für Schweizer Landwirtschaftsprodukte zu wahren oder gar auszubauen. Zudem kann die Landwirtschaft von einer effizienteren Nutzung der immer knapperen natürlichen Ressourcen und Rohstoffe direkt profitieren.

Die Antwort auf diese Herausforderung muss von der gesamten Lebensmittelkette kommen. Während bis anhin eine ökologische Produktion gefördert wurde – bisweilen zusätzlich mit einer Konsumenteninformation – sind inskünftig Massnahmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette notwendig.

Die Agrarpolitik muss auf allen Ebenen ansetzen: sei dies zur Förderung gewisser Produktionsmethoden, der Unterstützung von Anstrengungen der Branche oder zur objektiven Information der Konsumentinnen und Konsumenten. Denkbar wären Massnahmen wie Zertifizierungen aufgrund von objektiven Nachhaltigkeitskriterien bei der Produktion oder entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Auch Anreize zur Förderung von Lebensmitteln aus besonders nachhaltiger Produktion sind vorstellbar. Die Konsumenteninformation und die Förderung von Qualitätsprodukten soll weiterverfolgt werden, sowohl bei inländischen als auch bei importierten Erzeugnissen. Damit das Prinzip der Nichtdiskriminierung bei Produkten mit gleichartigen Eigenschaften (z. B. Biolandbau) eingehalten wird, müssen Massnahmen zur Förderung eines Konsums getroffen werden, der auf Nachhaltigkeitskriterien beruht – und nicht allein auf der Schweizer Herkunft.

1.5 Langfristige strategische Ausrichtung

1.5.1 Diskussion mit den interessierten Kreisen

Im Sommer 2010 hat das Bundesamt für Landwirtschaft ein Diskussionspapier zur langfristig strategischen Ausrichtung publiziert⁷⁸. Darin analysierte es die wichtigsten Einflussfaktoren, definierte drei mögliche Zukunftsszenarien und machte einen Vorschlag für eine Strategie für die Land- und Ernährungswirtschaft im Zeithorizont 2025. Sie soll den betroffenen Akteuren einen längerfristigen Orientierungsrahmen für ihre Entscheidungen geben und als Grundlage für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den nächsten Jahren dienen.

Das BLW hat die Strategie in verschiedenen Gremien vorgestellt und diskutiert, und es sind schriftliche Stellungnahmen dazu eingegangen. Die Auseinandersetzung mit den zukünftigen Herausforderungen und die Entwicklung einer langfristig orientierten Strategie für die Agrarpolitik wurden begrüsst. Die vorgestellten Szenarien für die Entwicklung der künftigen Rahmenbedingungen wurden mehrheitlich als plausibel und nachvollziehbar beurteilt. Von bäuerlicher Seite wurde bemängelt, dass der Versorgungssicherheit und dem Thema der landwirtschaftlichen Einkommen zu wenig Gewicht beigemessen werde. Ebenfalls kritisiert wurde, dass die weitere Marköffnung als gegeben angenommen werde und die Aussage, dass eine Marköffnung gegenüber der EU für alle drei Szenarien eine angepasste Lösung sei. Die Umweltorganisationen monierten, die Situation im Bereich der natürlichen Lebensgrundlagen werde beschönigt. Verschiedene Anregungen aus den Stellungnahmen zum Diskussionspapier sind in die Erarbeitung der vorliegenden Vernehmlassungsunterlage eingeflossen.

Die Strategie und die vier strategischen Schwerpunkte wurden im Grundsatz unterstützt, wobei darauf hingewiesen wurde, dass den resultierenden Zielkonflikten angemessen Rechnung zu tragen sei. Aufgrund der vorwiegend positiven Stellungnahmen wurde diese Strategie als Grundlage für die AP 14-17 verwendet. Die im Diskussionspapier ebenfalls enthaltene Vision und die wichtigsten inhaltlichen Elemente der Strategie werden deswegen nachfolgend zusammenfassend wiedergegeben. Die konkreten Änderungsvorschläge für die AP 14-17 sollen konsequent auf die vier Strategieschwerpunkte ausgerichtet werden (vgl. Ziff. 1.7). Wie mit den bestehenden Zielkonflikten umgegangen werden soll und welche inhaltlichen Prioritäten in der nächsten Zahlungsrahmenperiode gesetzt werden sollen, wird bei der Definition der Etappenziele für die AP 14-17 in Ziffer 1.6 dargelegt.

1.5.2 Vision – Erfolg mit Nachhaltigkeit

Die agrarpolitischen Ziele nach Artikel 104 Bundesverfassung sind in der Bevölkerung breit verankert und behalten ihre Gültigkeit. Ausgehend von der Verfassungsgrundlage und dem Leitbild der Beratenden Kommission für Landwirtschaft⁷⁹ wird für den Zeithorizont 2025 folgende Vision verfolgt:

⁷⁸ BLW (2010): Land- und Ernährungswirtschaft 2025, Diskussionspapier des BLW zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik.

⁷⁹ BBl 2006 6337, S. 6399-6400

Die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft erfüllt mit einer ökonomisch erfolgreichen, ökologisch optimalen und sozial verantwortungsbewussten Nahrungsmittelproduktion die Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten und die Erwartungen der Bevölkerung.

- Die Schweizer Landwirtschaft und ihre Partner in der Produktverarbeitung und -verteilung sind erfolgreich am Markt. Es gelingt ihnen mit einer konsequenten Ausrichtung auf Qualität die Kostennachteile gegenüber ihren ausländischen Mitbewerbern wettzumachen und so die Marktanteile im Inland zu halten und neue Absatzmärkte im Ausland zu erschliessen.
- Schweizer Nahrungsmittel werden ressourceneffizient sowie umwelt- und tiergerecht produziert. Die Landwirtschaft nutzt das natürliche Produktionspotenzial optimal. Schweizer Nahrungsmittel sind sicher, gesund und werden von den Konsumentinnen und Konsumenten aufgrund ihres hohen Genusswerts besonders geschätzt.
- Die Land- und Ernährungswirtschaft leistet einen wichtigen Beitrag für die Beschäftigung im ländlichen Raum und ist attraktiv für innovative und unternehmerische Personen. Die Konsumentinnen und Konsumenten nehmen ihre gesellschaftliche Verantwortung wahr und unterstützen durch ihr Konsumverhalten eine nachhaltige Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft.

1.5.3 Doppelstrategie mit vier inhaltlichen Schwerpunkten

Auf der Grundlage der Verbesserungspotenziale der bisherigen Politik und dem Handlungsbedarf, der sich aus den neuen Herausforderungen ergibt, sollen die heutigen Instrumente weiterentwickelt werden. Die kommenden Herausforderungen sind jedoch nur mit einer Ausweitung des Geltungsbereichs der agrarpolitischen Instrumente zu meistern. Der Einbettung der Landwirtschaft in die Ernährungskette (vorgelagerte Stufen, Verarbeitung, Handel und Konsumenten), in die Umwelt (Biodiversität, Boden, Wasser, Luft, Klima, Energie, Tierwohl), in den ländlichen Raum (Landschaft, Wald, Tourismus, Raumplanung, Regionalentwicklung) und ins landwirtschaftliche Wissenssystem (Forschung, Bildung, Beratung) soll dadurch besser Rechnung getragen werden und die Landwirtschaft stärker als Glied im ganzen Umfeld wahrgenommen werden. Daraus ergibt sich eine Doppelstrategie, die auf folgenden beiden Säulen beruht:

1. Konsequente Optimierung der bisherigen Agrarpolitik;
2. Erweiterung der heutigen Agrarpolitik in Richtung einer integralen Politik für Landwirtschaft und Ernährung.

Diese Strategie ermöglicht es, das übergeordnete Ziel einer nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft im Zeithorizont 2025 zu erreichen. Sie wird durch die folgenden vier Strategieschwerpunkte konkretisiert (vgl. Abbildung 35):

Abbildung 35

Schwerpunkte der Strategie 2025



Diese vier Schwerpunkte werden alle bereits mit der heutigen Agrarpolitik unterstützt. Entsprechend der Doppelstrategie gilt es bei jedem der vier Schwerpunkte, das heutige Instrumentarium im Hinblick auf die zukünftigen Rahmenbedingungen zu optimieren und gleichzeitig neue Ansätze und Instrumente in Richtung einer integralen Politik zu entwickeln.

1. Sichere und wettbewerbsfähige Nahrungsmittelproduktion und -versorgung gewährleisten

Es ist sicherzustellen, dass das natürliche Produktionspotenzial optimal genutzt und die Produktion unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit der Ökosysteme weiterentwickelt wird. Um dies bei sich weiter öffnenden Märkten zu erreichen, sind die Qualitätsführerschaft der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft weiter auszubauen und in Wert zu setzen. Weiter sind die Kostensenkungspotenziale auf allen Stufen der Wertschöpfungskette konsequent zu nutzen. In Anbetracht zunehmender Marktschwankungen sind Lösungen zu entwickeln, um deren Auswirkungen abzu-dämpfen.

2. Ressourcen effizient nutzen und verantwortungsbewussten Konsum fördern

Zentrales Element zur Erreichung der agrarpolitischen Ziele ist die weitere Verbesserung der Ressourcen- und Energieeffizienz. Zudem soll die Treibhausgasintensität sowohl in der landwirtschaftlichen Produktion als auch in der gesamten Wertschöpfungskette weiter vermindert werden. Ein besonderes Augenmerk gilt es auch auf die Erhaltung der Biodiversität zu legen. Im Rahmen der Raumplanung ist es auch wichtig, die fruchtbaren Kulturböden stärker zu schützen. Damit die agrarpolitischen Ziele erreicht werden, ist es wichtig, dass sich das Nachfrageverhalten der Konsumenten auch in Richtung Nachhaltigkeit entwickelt.

3. Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums stärken

Der technische Fortschritt und die weitere Steigerung der Effizienz führen dazu, dass weniger Arbeitskräfte in der klassischen landwirtschaftlichen Produktion benötigt werden. Die Strukturen müssen dieser Entwicklung folgen. Der Ausbau der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten, Diversifizierung (z.B. Agrotourismus oder Energieproduktion) sowie eine stärkere Vernetzung mit den regionalen Akteuren tragen dazu bei, dass eine möglichst hohe Wertschöpfung im ländlichen Raum erzielt werden kann. Dies ist die beste Voraussetzung, um eine sozialverträgliche Entwicklung zu gewährleisten. Eine wichtige Ressource des ländlichen Raums ist die Kulturlandschaft, die es zum Nutzen der Bevölkerung weiterzuentwickeln gilt. Synergien, beispielsweise mit dem Tourismus, sind verstärkt zu nutzen.

4. Innovation und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft fördern

Innovation ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. Die landwirtschaftliche Forschung, Bildung und Beratung haben diesbezüglich weiterhin einen entscheidenden Beitrag zu leisten. Innovation soll auf allen Ebenen (Organisation, Produktionsverfahren, Produktentwicklung, Vermarktung etc.) ermöglicht und günstig beeinflusst werden. Der unternehmerische Spielraum der Akteure soll erweitert werden, und der administrative Aufwand muss verhältnismässig sein. Wichtig ist auch die verstärkte Zusammenarbeit und Vernetzung innerhalb der Landwirtschaft und zwischen den verschiedenen Akteuren in der Ernährungskette. Aufgrund der Produktivitätssteigerungen kann die Abhängigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft von der staatlichen Stützung weiter reduziert werden. Innovation soll zudem die Effizienz bei der Ressourcennutzung verbessern und damit auch zu einer verminderten Umweltbelastung beitragen.

1.6 Ziele im Zeithorizont 2014-2017

Die Agrarpolitik muss so weiterentwickelt werden, dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen in Bereichen mit Ziellücken stärker gefördert werden und insgesamt eine nachhaltige Entwicklung des Sektors möglich ist. In Ziffer 1.2.2 wurde dargelegt, in welchen Bereichen heute Ziellücken bestehen. Darauf aufbauend werden für die Zeitperiode 2014-2017 quantifizierte Ziele festgelegt. Dabei gilt es die Synergien und Zielkonflikte angemessen zu berücksichtigen. Aufgrund des mehrdimensionalen Zielsystems der Agrarpolitik (Multifunktionalität) und den gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Zielen sind Verbesserungen nur schrittweise realisierbar. Erschwerend kommt hinzu, dass sich in verschiedenen Bereichen Verbesserungen nur über längere Zeiträume hinweg realisieren lassen (z.B. Fortschritte im Bereich der Biodiversität).

Wichtige Zielkonflikte, die es zu berücksichtigen gilt, bestehen zwischen der Kalorienproduktion und gewissen ökologischen Indikatoren wie beispielsweise der Quantität der Biodiversitätsförderflächen (BFF), zwischen der Strukturentwicklung (Arbeitsproduktivität) und der Sozialverträglichkeit oder teilweise zwischen der Luftreinhaltung und dem Tierwohl. Es wäre grundsätzlich möglich, in einzelnen dieser Zielbereiche grössere Fortschritte zu erreichen, das jedoch nur auf Kosten der Zielerreichung in anderen Bereichen. Im Gegenzug gilt es mögliche Synergien

zwischen den Zielbereichen konsequent zu nutzen. Die konkreten Ziele der AP 14 17 sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 13

Ziele der Agrarpolitik 2014-2017

Zielbereich	Aspekt	Stand 2006/08	Ziel 2017
Sichere Versorgung	Bruttoproduktion	23 400 TJ	24 000 TJ
	Nettoproduktion	20 800 TJ	21 700 TJ
	Landwirtschaftlich genutzte Fläche im Dauersiedlungsgebiet	-1 900 ha p.a. ¹	Reduktion des Flächenverlusts auf unter 1 000 ha p.a. ²
Natürliche Lebensgrundlagen / Ökologie	Phosphoreffizienz	56 %	62 %
	Stickstoffeffizienz	28 %.	32 %.
	Ammoniakemissionen	49 000 t N ³	43 000 t N
	Quantität BFF	58 800 ha BFF im Talgebiet ⁴	65 000 ha BFF im Talgebiet
	Qualität der BFF	33 % der BFF vernetzt, 25 % der BFF mit Qualität ⁴	50 % der BFF vernetzt, 40 % der BFF mit Qualität
Kulturlandschaft	Landwirtschaftlich genutzte Fläche im Alpwirtschaftsgebiet	-1 470 ha p.a. ⁵	Reduktion des Waldeinwuchses um 20 % ⁶
Tierwohl	Beteiligung Jungvieh ⁷ an RAUS-Programm	weibliche Tiere: 36 % männliche Tiere: 26 % ⁴	weibliche Tiere: 44 % männliche Tiere: 34 %
Ökonomie	Arbeitsproduktivität	+2,0 % p.a. ⁸	+2,0 % p.a. ⁹
	Kapitalerneuerung	30 Jahre	30 Jahre
Soziales	Arbeitseinkommen pro Arbeitskraft ¹⁰	+1,4 % p.a. ⁸	+1,6 % p.a. ⁹

¹ Entwicklung zwischen 1992/97 und 2004/09; provisorisch

² Entwicklung zwischen 2004/09 und nächster Erhebungsperiode Arealstatistik (voraussichtlich 2016/21); kann nur teilweise über die Agrarpolitik beeinflusst werden

³ Stand 2007, SHL 2010

⁴ Stand 2009

⁵ Entwicklung zwischen 1979/85 und 1992/97; gemäss LFI seither verstärkter Waldeinwuchs

⁶ Entwicklung zwischen 2004/09 und nächster Erhebungsperiode Arealstatistik (voraussichtlich 2016/21) gegenüber Entwicklung zwischen 1992/97 und 2004/09

⁷ Tiere der Rindergattung bis 120 Tage

⁸ Entwicklung 2000/02 bis 2006/08

⁹ Entwicklung 2006/08 bis 2017

¹⁰ Nettounternehmenseinkommen plus Arbeitnehmerentgelt pro Jahresarbeitseinheit

Quellen: ART, BAFU, BFS, SBV, SHL und BLW

Als Zieljahr wird 2017 vorgeschlagen das letzte Jahr der Zahlungsrahmenperiode 2014-2017. Da die Zielerreichung in gewissen Bereichen von Jahr zu Jahr deutliche Schwankungen aufweist, wird bei der Beurteilung nicht nur das Zieljahr 2017 zu berücksichtigen sein, sondern ein Mittelwert mehrerer Jahre.

Im Bereich der *Versorgungssicherheit* soll der Fokus primär auf die Nettoproduktion gelegt werden. Das bestehende Produktionspotenzial für Nahrungs- und Futtermittel soll besser ausgenutzt und dementsprechend die Nettoproduktion bis 2017 um 900 Terajoule gesteigert werden. Bei der Bruttoproduktion wird ein geringerer Anstieg anvisiert (+600 TJ), so dass ein Teil der Importfuttermittel durch inländische Futtermittel substituiert werden kann. Ebenfalls angestrebt wird eine Reduktion des Flächenrückgangs im Dauersiedlungsgebiet auf unter 1000 Hektaren pro Jahr.

Im Bereich der *natürlichen Lebensgrundlagen* wird eine Verbesserung der Stickstoff- und Phosphoreffizienz um durchschnittlich 1,3 bzw. 1,0 Prozent pro Jahr angestrebt. Unter der Annahme, dass das Ziel zur Nettoproduktion erreicht wird, entspricht dies einem Stickstoffüberschuss von 98 000 Tonnen bzw. einem Phosphorüberschuss von 5 400 Tonnen. Dadurch verringern sich die umweltbelastenden Verluste an Ammoniak und Nitrat und die endliche Ressource Phosphor wird schonender genutzt. Bezüglich Ammoniak wird eine Verringerung der Emissionen auf 43 000 Tonnen Stickstoff angestrebt. Im Bereich der Biodiversität bleibt die Zielgrösse von 65 000 Hektaren BFF im Talgebiet bestehen. Zudem soll der Anteil der BFF, die vernetzt sind und die Qualitätskriterien gemäss ÖQV erfüllen auf 50 Prozent bzw. 40 Prozent gesteigert werden.

Bei der *Kulturlandschaft* besteht die Zielsetzung darin, den Waldeinwuchs gegenüber heute zu reduzieren. Da die aktuellsten Zahlen zur Arealstatistik noch nicht vorliegen, kann kein absoluter Zielwert gesetzt werden. Gegenüber der Vorperiode 1992/97 bis 2004/09 wird eine Reduktion des Flächenverlusts durch Waldeinwuchs um 20 Prozent angestrebt. Eine Definition von quantifizierbaren Ziele auf nationaler Ebene für die Landschaftsqualität ist gegenwärtig nicht möglich.

Beim *Tierwohl* wird angestrebt die Beteiligung bei den bestehenden BTS- und RAUS-Programmen weiter zu erhöhen. Ein spezifischer Fokus soll im RAUS-Programm auf die Kälber gelegt werden, wo gegenüber 2009 eine Beteiligungszunahme um 8 Prozentpunkte angestrebt wird.

Die Ziele bei der *Ökonomie* bezwecken erstens die Ausnützung des bestehenden Effizienzverbesserungspotenzials durch eine Steigerung der Arbeitsproduktivität um 2,0 Prozent pro Jahr. Zweitens soll mit den Investitionen der Kapitalstock weiterhin in rund 30 Jahren erneuert werden.

Das Ziel im Bereich *Soziales* zielt darauf ab, die Arbeitsentlohnung pro Arbeitskraft um 1,6 Prozent pro Jahr zu verbessern. Das Ziel ist so gewählt, dass es sowohl die nicht entlohten Beschäftigten (Familienarbeitskräfte) als auch die entlohten Beschäftigten (Fremdarbeitskräfte) in der Landwirtschaft berücksichtigt.

Die vorgeschlagenen Ziele sind kohärent und berücksichtigen die bestehenden Zielkonflikte. Die verwendeten Indikatoren stellen eine Auswahl dar, an denen die AP 14-17 gemessen werden soll. Die anderen Indikatoren im Bereich der Nachhaltigkeitsbeurteilung und der gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden jedoch weiterhin beobachtet und in die Beurteilung der vorgeschlagenen Politik mit einfließen.

Schwerpunkt 2:

Ressourcen effizient nutzen und nachhaltigen Konsum fördern

- 2.1 Steigerung der Rohstoff- und Ressourceneffizienz: Um die Ziele im Bereich des stofflichen Umweltschutzes zu erreichen, soll nicht die Produktion eingeschränkt, sondern mit der Einführung von befristeten Ressourceneffizienzbeiträgen die Umweltauswirkungen pro produzierter Einheit reduziert werden. Die Ressourceneffizienzbeiträge bauen auf den bisherigen Ressourcenprogrammen auf, verursachen jedoch einen geringeren administrativen Aufwand für Bund und Kantone. Weitere Ansatzpunkte sind Massnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz, die bessere Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm und – in Abstimmung mit den Entwicklungen in der EU – die Wiederverwertung von Protein aus tierischen Nebenprodukten.
- 2.2 Erhaltung des fruchtbaren Kulturbodens: Die landwirtschaftlich genutzte Fläche ist die zentrale Ressource für die landwirtschaftliche Produktion und die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Insbesondere in tieferen Lagen gehen nach wie vor grosse Flächen aufgrund der starken Ausdehnung der Siedlungsflächen verloren. Um dem entgegenzuwirken, ist ein koordiniertes Vorgehen im Bereich der Raumplanungs-, Wald- und Agrarpolitik notwendig. Ansatzpunkte im Bereich der Agrarpolitik sind insbesondere der Ausschluss der Bauzonenflächen von den Direktzahlungen und die Einführung des Behördebeschwerderechts des BLW gegen die Zuweisung von Fruchtfolgeflächen in eine Bauzone.
- 2.3 Verstärkung des Klimaschutzes: Das BLW erarbeitet derzeit unter breiter Mitwirkung externer Kreise eine Klimastrategie für die Landwirtschaft. Mögliche Ansatzpunkte sind beispielsweise eine optimierte Fütterung, eine reduzierte Bodenbearbeitung und die Produktion und Nutzung alternativer Energie zur Reduktion der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern.
- 2.4 Förderung der Biodiversität: Die bisherigen Instrumente zur Förderung der Biodiversität sollen zielgerichtet weiterentwickelt werden. Die Anreize für qualitativ hochwertige Flächen sollen ausgebaut, Biodiversitätsbeiträge auf das Sömmerungsgebiet ausgedehnt und der Vollzug von LwG und dem Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) im Bereich der Biodiversität effizienter gestaltet werden.
- 2.5 Stärkung der umwelt- und tierfreundlichen Produktionsformen: Die bestehenden Programme zur Förderung des biologischen Landbaus und der integrierten Produktion sollen weitergeführt werden. Gleiches gilt für die bewährten Tierwohlprogramme. Die graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion soll verstärkt gefördert werden. Damit wird auch die Qualitätsstrategie unterstützt.
- 2.6 Entwicklung nachhaltiger Konsummuster: Eine langfristig nachhaltige Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion kann nur gewährleistet werden, wenn die Konsumenten auch nachhaltig erzeugte Produkte, insbesondere saisongerechte Produkte aus der Region, nachfragen. Um Verbesserungen bezüglich des nachhaltigen Konsumverhaltens zu bewirken, soll die Kundeninformation in diese Richtung weiterentwickelt und weitere Ansätze geprüft werden. Zudem sind die wissenschaftlichen Grundlagen für eine um-

fassende Nachhaltigkeitsbeurteilung der Produkte (z.B. Ökobilanzierung) zu verbessern.

Schwerpunkt 3:

Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums stärken

- 3.1 Förderung der regionalen Entwicklung: Die heutigen Strukturverbesserungsmassnahmen und die Projekte zur regionalen Entwicklung sollen weitergeführt werden. Dabei sollen die sich bietenden Synergien mit den anderen Akteuren im ländlichen Raum noch verstärkt genutzt werden.
- 3.2 Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Paralandwirtschaft: Die bestehenden Fördermöglichkeiten im Rahmen der Strukturverbesserungsmassnahmen sollen weitergeführt und im Rahmen der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes sollen angepasste Lösungen für die Landwirtschaft und insbesondere den Agrotourismus entwickelt werden.
- 3.3 Erhaltung der vielfältigen Kulturlandschaft: Die Landwirtschaft trägt durch die flächendeckende Bewirtschaftung wesentlich zum Landschaftsbild und dem Wert der Landschaft in der Schweiz bei. Die Leistung soll künftig einerseits mit den Kulturlandschaftsbeiträgen sichergestellt werden. Diese bezwecken in erster Linie die Offenhaltung der Kulturlandschaft (inkl. Sömmerungsgebiet). Mit dem neuen Instrument der Landschaftsqualitätsbeiträge sollen andererseits spezifische landschaftspflegerische Leistungen der Landwirtschaft gefördert werden. Da Landschaft wesentlich auf gesellschaftlicher Wahrnehmung basiert und vielfältige Ansprüche an die Landschaft bestehen, sind die Regionen und Kantone bei Erarbeitung der Landschaftsziele und vertraglichen Bestimmungen einzubeziehen. Für die Landschaftsqualitätsbeiträge ist eine Kofinanzierung durch die Kantone vorgesehen.

Schwerpunkt 4:

Innovation und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft fördern

- 4.1 Verbesserung der Innovation und Kooperation entlang der Wertschöpfungskette: Projekte, die darauf abzielen, die Wertschöpfung entlang der Kette zu verbessern, sollen mit Beiträgen unterstützt werden können. Die Beiträge sollen den Charakter einer Anschubfinanzierung haben, d.h. sie sind befristet und die Projekte müssen in absehbarer Zeit selbsttragend werden. Zudem hat sich die Trägerschaft des Projekts selber massgeblich an den Kosten zu beteiligen.
- 4.2 Förderung der Pachtlandarrondierung: Das Potenzial zur Kostensenkung mittels Pachtlandarrondierungen und virtuellen Flurbereinigungen wird trotz bestehenden Fördermöglichkeiten nur beschränkt genutzt. Die Bestimmungen des Pachtrechts sollen so angepasst werden, dass die Umsetzung solcher Vorhaben erleichtert und damit eine effizientere Bewirtschaftung ermöglicht wird.
- 4.3 Die Faktoren zur Berechnung der Standardarbeitskräfte (SAK) sollen gemäss den technischen Entwicklungen der letzten zehn Jahre angepasst werden. Dadurch ergibt sich eine höhere Eintretensschwelle für die Direktzahl

lungen und die Strukturverbesserungsmassnahmen sowie eine Erhöhung der Gewerbegrenze im bäuerlichen Bodenrecht. Zudem soll im Tal- und Hügelgebiet das minimale Arbeitsaufkommen für die Ausrichtung von Direktzahlungen von 0,25 auf 0,4 erhöht werden.

- 4.4 Einführung von Anpassungsbeiträgen: Mit den Anpassungsbeiträgen sollen die Auswirkungen des Systemwechsels auf die einzelnen Betriebe abgefedert und eine sozialverträgliche Entwicklung ermöglicht werden. Ein wesentlicher Teil des bisherigen allgemeinen Flächenbeitrags wird in diese personengebundenen und von der Fläche entkoppelten Beiträge umgelagert. Dadurch verbessert sich die Flächenmobilität und die Pachtzinse geraten unter Druck.
- 4.5 Reduktion von wettbewerbsbehindernden Bestimmungen: Verschiedene Begrenzungskriterien im Bereich der Direktzahlungen behindern den Wettbewerb und benachteiligen zukunftsgerichtete Betriebe. Die Abstufung der Direktzahlungen nach Fläche und Tierzahl sowie die Beitragsbegrenzung pro Standardarbeitskraft sollen aufgehoben und die Einkommens- und Vermögenslimiten auf die sozial motivierten Anpassungsbeiträge beschränkt werden.
- 4.6 Verhältnismässiger administrativer Aufwand: Die technischen Möglichkeiten zur Reduktion des Vollzugsaufwands sollen noch konsequenter genutzt werden und mit dem nationalen Kontrollplan und einem gemeinsamen Datenmanagement die amtlichen Kontrollen über die gesamte Lebensmittelkette hinweg koordiniert werden. In diesem Zusammenhang wird auch eine Harmonisierung der Stichtage für agrarpolitische Massnahmen geprüft. Zudem soll die Kontrolle der Bewirtschaftungsvorgaben von Biodiversitätsförderflächen gemäss LwG und NHG auf landwirtschaftlich genutzten Flächen harmonisiert werden.

1.8 Stellungnahme der Beratenden Kommission Landwirtschaft

Am 4. Februar 2011 traf sich die Beratende Kommission für Landwirtschaft (BeKo) unter der Leitung ihres Präsidenten Christian Wanner, um sich mit der Vernehmlassungsunterlage zur AP 14-17 zu befassen. Sie erachtet die Analyse der Herausforderungen sowie die vorgeschlagenen vier Schwerpunkte als vollständig. Sie begrüsst es, dass die Vorlage des Bundesrates die zentralen Visionen der BeKo, die sie im Rahmen der AP 2011 in ihrem Leitbild publiziert hat, übernimmt. Grundsätzlich unterstützt die BeKo die Vorlage, äussert jedoch gewisse Vorbehalte zu ihren Modalitäten.

Nach Ansicht der BeKo ist die Vorlage kohärent und logisch und bringt umfassende Verbesserungen im Bereich der produktiven Funktion der Landwirtschaft, der Ökologie, des ländlichen Raums und des Unternehmertums. Ihrer Meinung nach hat die Vorlage jedoch noch kein optimales Gleichgewicht zwischen der produktiven Funktion, der nötigen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Ökologie gefunden. Angesichts der Dringlichkeit der Bodenschutz-Problematik macht die BeKo geltend, dass den Instrumenten zur effizienten Bekämpfung des "Bodenschwundes" in der

Vorlage mehr Platz eingeräumt werden müssen. Nebst den Anpassungen im LwG sind dazu auch griffige Massnahmen mit der Revision des RPG zu veranlassen.

Nebst dieser allgemeinen Einschätzung bringt die BeKo folgende Anmerkungen an:

- Die AP 14-17 stellt eine Fortsetzung der Agrarpolitik dar, wie sie seit den neunziger Jahren verfolgt wird. Sie sieht eine kohärente Umsetzung des Verfassungsartikels (Art. 104) vor und ermöglicht eine Entwicklung in die richtige Richtung.
- Die vorgeschlagenen quantifizierten Etappenziele der AP 14-17 werden als angemessen, sinnvoll und realistisch erachtet und sollten mit den vorgeschlagenen Massnahmen erreicht werden können.
- Das neue WdZ-Instrument wurde von der BeKo bereits eingehend geprüft. Es stellt eine gute Grundlage dar mit der die produktive Funktion der Landwirtschaft gefördert und die Qualität der Umweltmassnahmen verbessert werden kann. Es ist wichtig, dass die Lebensmittelproduktion und die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemeinsam gestärkt werden. Die Balance zwischen der Grünland- und der Ackerbauförderung ist zu wahren.
- Mit dem weiterentwickelten Direktzahlungssystem werden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft besser legitimiert. Dies stärkt die Akzeptanz.
- Mit dem in der Vernehmlassungsunterlage genannten Gesamtbetrag für die drei Zahlungsrahmen kann eine sozialverträgliche Entwicklung gewährleistet werden. Dieser Rahmen muss unbedingt beibehalten werden. Eine Kürzung der Finanzmittel hätte negative Folgen für zentrale Bereiche der landwirtschaftlichen Produktion und würde die Erfüllung des Verfassungsauftrags gefährden.
- Das System muss den Bauernfamilien langfristige Perspektiven bieten und es muss dazu beitragen, bestehende Einkommensunterschiede zwischen der Landwirtschaft und der übrigen Bevölkerung wesentlich zu verringern. Seiner Stabilität gilt es bei der Umsetzung grosse Bedeutung beizumessen und seine Konsequenzen sind anhand von Beispielen nach Zonen und Betriebstypen zu illustrieren.
- Bei den Anpassungsbeiträgen handelt es sich um zeitlich befristete und personengebundene Beiträge. Diese degressive Eigenschaft darf sich unter keinen Umständen in einem Rückgang des Gesamtbetrags zugunsten des Landwirtschaftssektors niederschlagen.
- Wie die AP 14-17 räumt auch die BeKo dem landwirtschaftlichen Wissenssystem einen ganz besonderen Stellenwert ein. Die Forschung und Beratung spielen eine zentrale Rolle für Innovation und Fortschritt. Daher muss die Vorlage den Aspekten im Zusammenhang mit der Genetik und der Tier- und Pflanzenzucht sowie dem Know-how im Bereich der Produktion explizit Rechnung tragen.
- Nach Ansicht der BeKo ist es sinnvoll, die neue Etappe der Agrarpolitik von einer allfälligen Öffnung der Märkte klar loszulösen. Im aktuellen Umfeld

erachtet es die BeKo als unabdingbar, dass das «Schoggigesetz» beibehalten wird. Es ermöglicht eine Kompensierung der beachtlichen Preisdifferenz, die bei landwirtschaftlichen Rohstoffen zwischen der EU und der Schweiz besteht. Im Falle eines WTO-Abkommens oder eines FHAL würde dieses Instrument hinfällig.

1.9 AP 14-17 und aussenhandelspolitische Projekte; mögliche Begleitmassnahmen

Im Hinblick auf ein FHAL&GesA mit der EU und auch auf einen Abschluss der Doha-Runde der WTO wurden bereits wichtige Grundlagen für Begleitmassnahmen erarbeitet. Eine vom EVD eingesetzte Arbeitsgruppe hat mögliche Begleitmassnahmen vorgeschlagen⁸⁰. Sie hat dafür vier Ziele definiert:

- die Stärken und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft gezielt unterstützen;
- die Marktposition sichern und ausbauen;
- die Standortbedingungen und damit die Wettbewerbsfähigkeit verbessern und
- mit befristeten Massnahmen den Übergang sozialverträglich gestalten.

Basierend auf dem Bericht der Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen wird im EVD unter Einbezug des EFD ein Gesamtkonzept erarbeitet. Die vier Ziele werden dabei grundsätzlich beibehalten. Die Begleitmassnahmen werden zurzeit weiter konkretisiert, wobei zwischen permanenten und temporären Massnahmen unterschieden wird. Im Rahmen der Massnahmen zur Qualitätsstrategie (vgl. 2.1.2) werden bereits erste Überlegungen der Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen in diese Unterlage aufgenommen. Mit dem Einrichten einer Bilanzreserve⁸¹ hat das Parlament ausserdem bereits zusätzliche Mittel für Begleitmassnahmen vorgesehen.

Es ist momentan nicht absehbar, ob und wann ein Abkommen im Rahmen der WTO Doha-Runde oder mit der EU über eine Marköffnung im Agrarbereich abgeschlossen wird bzw. in Kraft tritt (vgl. 1.1.2). Folglich ist auch nicht absehbar, wie weit erste Implementierungsschritte spürbare Auswirkungen auf den Grenzschutz hätten. In der vorliegenden Vernehmlassungsunterlage wird darum davon ausgegangen, dass in der Zeit von 2014 bis 2017 internationale Abkommen im Agrarbereich zwar in Kraft treten können, jedoch noch keine grossen Auswirkungen auf den Grenzschutz haben.

Ein stärkerer Grenzschutzabbau in der Periode bis 2017 aufgrund eines aussenhandelspolitischen Abkommens würde in einer separaten Vorlage behandelt. Dabei wären zwei Handlungsachsen zu unterscheiden.

⁸⁰ Begleitmassnahmen zu einem Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich, Bericht der AG Begleitmassnahmen zuhanden des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Juli 2009, Internet: [www.blw.admin.ch/Thema Agrarpolitik, Freihandel Schweiz-EU](http://www.blw.admin.ch/Thema_Agrarpolitik_Freihandel_Schweiz-EU).

⁸¹ BBl **2010** 4319

Einerseits wären bei den in der vorliegenden Unterlage beschriebenen Massnahmen die Verteilung der Mittel neu zu beurteilen. Dies gilt insbesondere für die beiden folgenden Bereiche:

- Die Zulage für verkäste Milch würde reduziert (entsprechend dem neuen Niveau des Grenzschatzes bei einem WTO-Abkommen) oder vollständig abgebaut (bei einer vollständigen Marktöffnung gegenüber der EU). Die frei werdenden Mittel würden in die Versorgungssicherheitsbeiträge umgelagert.
- Das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Direktzahlungsinstrumenten müsste bei einer Öffnung der Märkte neu beurteilt werden.

Andererseits würden dem Parlament die temporären und permanenten Begleitmassnahmen, allfällige Anpassungen der bestehenden Instrumente sowie die zusätzlich benötigten finanziellen Mittel in einer separaten Botschaft zusammen mit einem WTO- und/oder FHAL&GesA-Abkommen unterbreitet.

2 Landwirtschaftsgesetz

2.1 Allgemeine Grundsätze (1. Titel LwG)

Die Grundsätze des LwG sind nach wie vor aktuell. Die vorgesehenen Änderungen in den anderen Teilen des LwG reihen sich weitgehend unter den geltenden Grundsätzen ein. Lediglich in Artikel 2 sind zwei Änderungen angezeigt. Absatz 1 Buchstabe b soll angepasst werden, um das Prinzip der Förderung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit Direktzahlungen zu formulieren. Ein neuer Absatz 3 soll die Qualitätsstrategie verankern.

2.1.1 Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen

Gemäss bisheriger Formulierung im Gesetz (Art. 2 Abs. 1 Bst. b) gelten die Direktzahlungen als Abgeltungen für die gemeinwirtschaftlichen d.h. die nicht marktfähigen Leistungen der Landwirtschaft. Mit dem Markterlös werden die Landwirte für die Herstellung ihrer privaten Güter wie Milch und Getreide entschädigt und mit den Direktzahlungen für die öffentlichen Güter wie Landschaft und Biodiversität. Diese klare Trennung zwischen dem Markt für private und jenem für öffentliche Güter ist jedoch in der Realität nicht gegeben. Die Multifunktionalität der Landwirtschaft zeichnet sich ja gerade durch die enge Koppelung von privaten und öffentlichen Gütern aus. Bei der Produktion von (privaten) landwirtschaftlichen Gütern entstehen positive Externalitäten, die den Charakter von öffentlichen Gütern haben (gemeinwirtschaftliche Leistungen) wie beispielsweise im Bereich der Biodiversität oder der Pflege der Kulturlandschaft. Das Angebot an gemeinwirtschaftlichen Leistungen würde in der Schweiz bei reinen Marktbedingungen unter der gesellschaftlichen Nachfrage liegen. Die Inlandproduktion wäre deutlich tiefer und würde sich auf Gunstlagen konzentrieren⁸² mit unerwünschten Auswirkungen auf das Landschaftsbild, die Biodiversität und die dezentrale Besiedlung. Mit den agrarpolitischen Instrumenten generell und insbesondere mit den Direktzahlungen soll dieses „Marktversagen“ korrigiert werden. Würden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen ohne staatliches Eingreifen erbracht, hätten sie zwar einen Wert für die Gesellschaft, die erbrachte Leistung würde in diesem Fall über den Markt und nicht durch den Staat bezahlt. Erst der Umstand, dass eine Differenz zwischen privatem Angebot und gesellschaftlicher Nachfrage besteht, macht ein staatliches Eingreifen nötig. Weil der Bewirtschafter vom Staat nicht zur Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen verpflichtet wird, handelt es sich bei den Direktzahlungen nicht um Abgeltungen in der Terminologie des Bundesrechts, sondern um finanzielle Anreize (Finanzhilfen), mit denen die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen gefördert wird⁸³. Deshalb wird neu anstelle der bisherigen Begriffs der Leistungsabgeltung in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Begriff der Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen aufgenommen. Das Prinzip der Leistungsförderung bedeutet auch, dass die Höhe der Direktzahlungen nicht unabhängig ist von den Preisen. Bei hohen Preisen trägt der Markt beispielsweise mehr zur Offenhaltung der Kulturlandschaft bei als bei tiefen Preisen. Damit die gemeinwirtschaftlichen Leis-

⁸² Hättenschwiler P. und Flury C. (2007): Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung, *Agrarforschung* 14 (11-12), 554-559.

⁸³ Huber A. J. (2003): Direktzahlungen sind Subventionen. *Blätter für Agrarrecht* 37.

tungen erbracht werden, ist somit je nach Preisverhältnissen eine höhere oder eine tiefere Förderung mittels Direktzahlungen nötig. Es ist vorgesehen, eine allfällige Anpassung der Direktzahlungen an das Preisniveau so zu gestalten, dass die Planungssicherheit für die Landwirtschaft gewährleistet ist. Anpassungen bei den Direktzahlungsansätzen sollen deshalb grundsätzlich alle im Rahmen der vierjährigen Festsetzung der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen erfolgen.

⇒ *Anpassung von Art. 2 Abs. 1 Bst. b. LwG*

2.1.2 Qualitätsstrategie

Die Diskussionen über eine Qualitätsstrategie für die Land- und Ernährungswirtschaft haben bestätigt, dass eine Stärkung der Positionierung von Schweizer Produkten im In- und Ausland notwendig ist, um weiterhin einen optimalen Mehrwert entlang der Lebensmittelkette zu gewährleisten und ihre Marktanteile beizubehalten oder sogar zu erhöhen. Der eingeschlagene Weg in Sachen Qualität soll im Rahmen der Agrarpolitik weiterverfolgt und diese Politik durch Massnahmen oder Instrumente, die der steten Öffnung der Märkte Rechnung tragen und dem Sektor einen strategischen Vorteil verschaffen, gestärkt werden. In der Motion Bourgeois⁸⁴ wird der Bundesrat aufgefordert, «*in Zusammenarbeit mit den massgebenden Verbänden der Ernährungs- und Landwirtschaftskette eine Qualitätsstrategie für Schweizer Lebensmittel zu erarbeiten*» und Massnahmen zu treffen, um ihre Positionierung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu verstärken. Da der Staat bei der Qualitätspolitik nur eine subsidiäre Rolle einnimmt, muss diese Strategie in erster Linie von den betroffenen Akteuren erarbeitet werden. Der Bund begleitet diesen Prozess, wobei er sich auf die Rolle des Gesetzgebers und Vermittlers («*facilitator*») beschränkt.

Die Massnahmen des Bundes unterstützen die Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf eine gemeinsame Qualitätsstrategie. Diesem Sachverhalt soll mit der Ergänzung des Artikels 2 LwG Rechnung getragen werden. Dass die Möglichkeiten des Bundes, im Rahmen des LwG Massnahmen zu ergreifen, durch Art. 104 BV und Art. 7 LwG auf die Landwirtschaft beschränkt sind, ist dabei zu berücksichtigen. Das heisst, dass der Fokus des LwG auch weiterhin unverändert auf der Landwirtschaft liegt und Massnahmen, welche auf die nachgelagerten Sektoren abzielen, darin nicht abgestützt werden können. Es soll aber zum Ausdruck gebracht werden, dass die Landwirtschaft als Teil mehrgliedriger Wertschöpfungsketten der Ernährungswirtschaft zu verstehen ist. Diese wirtschaftlichen Verknüpfungen gilt es zu beachten, da der Wettbewerb auf den sich öffnenden Märkten zunehmend ein Wettbewerb zwischen Wertschöpfungsketten ist und die Landwirtschaft ohne den nachgelagerten Sektor hier nicht bestehen kann. Es wird deshalb vorgeschlagen, Artikel 2 in diesem Sinne zu ergänzen.

⇒ *Einführung von Art. 2 Abs. 3 LwG (neu)*

⁸⁴ 09.3612 Mo Bourgeois, Qualitätsstrategie in der Schweizer Landwirtschaft, 11. Juni 2009.

2.1.3 Ernährungssouveränität

Wie in Abschnitt 1.1.1.1 erläutert, wird hier ein Vorschlag der WAK-N zur Aufnahme des Begriffs der Ernährungssouveränität zur Diskussion gestellt, der auf die Pa.Iv. Bourgeois Ernährungssouveränität (08.457) zurückgeht. Im Unterschied zu den übrigen Vorschlägen für Anpassungen des LwG wird jener der WAK-N an dieser Stelle integral dargestellt und nicht auf die verschiedenen Abschnitte der Unterlage aufgeteilt.

Ausgangslage

Die Pa.Iv. Bourgeois verlangt die Aufnahme des Begriffs der Ernährungssouveränität in das LwG. Die WAK-N hat diesbezüglich einen konkreten Vorschlag erarbeitet und den Bundesrat gebeten, diesen in die vorliegende Vernehmlassungsunterlage zu integrieren.

Der Begriff der Ernährungssouveränität wurde von La Via Campesina, einem weltweiten Zusammenschluss von Kleinbauern- und Landarbeiterorganisationen, anlässlich des Welternährungsgipfels von 1996 geprägt. Für die Organisation steht dabei die agrar- und ernährungspolitische Selbstbestimmung und die Begünstigung der lokalen landwirtschaftlichen Produktion im Vordergrund. Dazu gehört auch das Recht, sich vor billigen Importen zu schützen. Der Begriff wird heute allerdings unterschiedlich ausgelegt und ist auf internationaler Ebene von keiner offiziellen Institution anerkannt.

Für den Bundesrat bedeutet Ernährungssouveränität das Recht aller Völker, Länder und Ländergruppen, ihre Landwirtschafts- und Ernährungspolitik selbst zu definieren bzw. die Selbstbestimmung bezüglich Art und Weise, wie Nahrungsmittel produziert werden, und das Recht der Versorgung mit eigenen Nahrungsmitteln, soweit die eingegangenen völkerrechtlichen Vereinbarungen nicht verletzt werden⁸⁵.

In der Schweiz sind die wesentlichen Elemente des Konzepts der Ernährungssouveränität im Sinne der bundesrätlichen Definition verwirklicht: Die Schweizer Landwirtschaft leistet auf der Grundlage von Artikel 104 BV einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung, und die Schweiz verfügt über die notwendigen Instrumente und finanziellen Mittel für den Vollzug einer autonomen Agrarpolitik. Für den Krisenfall sind Massnahmen vorbereitet, um die Selbstversorgung steigern und die Bevölkerung ausreichend versorgen zu können. Für die Zukunft steht die Schweiz bezüglich Halten des Selbstversorgungsgrads unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit des Ökosystems vor zusätzlichen Herausforderungen: Die Bevölkerung wächst, die fruchtbaren Ackerböden nehmen ab und die Märkte öffnen sich weiter.

Die Schweizer Agrarpolitik ist geprägt durch die beiden Kernbegriffe Multifunktionalität und Nachhaltigkeit.

Der Begriff der Multifunktionalität findet in Artikel 104 Absatz 1 BV Ausdruck. Er ist eng verknüpft mit der ersten Reformetappe der Agrarpolitik (erste Hälfte der neunziger Jahre). Der Begriff ist *funktions- oder aktivitätsorientiert* (OECD)⁸⁶. Die

⁸⁵ Vgl. Bundesrat (2009): Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, Bericht des Bundesrates vom 6. Mai 2009 in Erfüllung der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 10. November 2006 (06.3635).

⁸⁶ OECD (2000): Production, externality and public good aspects of multifunctionality: Introduction, Paris.

in Artikel 104 erwähnten Aufgaben bzw. Funktionen sind umfassend definiert und werden sich im Verlauf der Zeit nicht grundsätzlich ändern. Der Begriff wird deshalb langfristig ein Kernbegriff in der agrarpolitischen Begriffswelt bleiben. Zeichen dafür ist die Verankerung in der BV (Art. 104 Abs. 3 BV).

Aus ungefähr der gleichen Zeit wie die Multifunktionalität stammt der Begriff der Nachhaltigkeit. Vor dem Hintergrund knapper Ressourcen und Rohstoffe stellt der Begriff eine dreidimensional definierte Leitlinie (Ökologie, Ökonomie und Soziales) für menschliches Handeln dar. Diese Leitlinie gilt nicht nur für die Landwirtschaft – sie soll in allen drei Dimensionen und insbesondere durch einen effizienten und schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen und Rohstoffen einen Beitrag zur allgemeinen Nachhaltigkeit leisten. Im Gegensatz zur Multifunktionalität ist die Nachhaltigkeit ein *ressourcenorientiertes Konzept* (ökologische und ökonomische Ressourcen, Sozialkapital). Auch dieser Begriff hat sich etabliert und wird sich langfristig halten. Zeichen dafür ist die Verankerung in der BV (Art. 73 allgemein und Art. 104 speziell für die Landwirtschaft).

Der Begriff der Ernährungssouveränität unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht von den Begriffen Multifunktionalität und Nachhaltigkeit:

- Erstens fokussiert der Begriff weniger auf die landwirtschaftliche Produktion als auf die Ernährung und damit auf das *Ergebnis der Leistungserbringung der ganzen ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungskette*.
- Zweitens, und damit in Zusammenhang stehend, sind auch die *angesprochenen Akteure vielfältiger*: An erster Stelle stehen die Zivilgesellschaft respektive die Konsumentinnen und Konsumenten eines Landes mit ihren Bedürfnissen. Damit diese Bedürfnisse befriedigt werden können, sind sämtliche Akteure der Wertschöpfungskette (vorgelagerte Stufe, Produktion, Verarbeitung, Gross- und Detailhandel) und auch der Staat (Rahmenbedingungen) gefordert⁸⁷.
- Drittens bringt der Begriff mit der Forderung nach *ernährungspolitischer Selbstbestimmung* ein neues Element ins Spiel.

Die Unterschiede und Gemeinsamkeiten können gemäss folgender Tabelle zusammengefasst werden.

⁸⁷ Auch bei der Nachhaltigkeit setzt sich in letzter Zeit verstärkt die Erkenntnis durch, dass eine diesbezügliche Optimierung entlang der ganzen Wertschöpfungskette anzustreben ist. In Artikel 104 der BV wird der Begriff aber ganz klar mit der Landwirtschaft in Verbindung gebracht.

Tabelle 14

Vergleich agrarpolitischer Kernbegriffe

Begriffe	Adressaten	Fokus	Akteure
Multifunktionalität	Landwirtschaft	Funktionen	Landwirtschaft, Staat
Nachhaltigkeit	Landwirtschaft	Ressourcen	Landwirtschaft, Staat
Ernährungssouveränität	Wertschöpfungskette	Leistungen (Versorgung mit einheimischen Produkten), ernährungspolitische Selbstbestimmung	Gesellschaft/ Konsumentinnen und Konsumenten; Partner der Lebensmittelkette: Landwirtschaft, Verarbeitung, Handel; Staat

Der Begriff der Ernährungssouveränität lenkt in diesem Sinn in Ergänzung zu den durch die Multifunktionalität und die Nachhaltigkeit abgedeckten Bereichen die Aufmerksamkeit darauf, dass die Landwirtschaft Teil eines umfassenden Ernährungssystems ist. Ihre Leistungen kann sie nur dann im gewünschten und zunehmend geforderten Mass zugunsten der Konsumentinnen und Konsumenten in Wert setzen, wenn auch die anderen Glieder der Kette die von der Gesellschaft erwarteten Leistungen (bezüglich Qualität, Wettbewerbsfähigkeit, effizientem und nachhaltigem Umgang mit Rohstoffen und Ressourcen etc.) erbringen. Der Begriff unterstreicht somit die *Interdependenzen* zwischen den Gliedern der Kette.

Konzept

In Sinne der obenstehenden Ausführungen ist es sinnvoll, den Begriff in das LwG aufzunehmen als Grundlage dafür, dass der Bund bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik die systemischen Zusammenhänge zwischen der Landwirtschaft und den anderen Stufen der Ernährungswirtschaft noch stärker berücksichtigt und die effiziente Zusammenarbeit unterstützt, ohne dass damit der Geltungsbereich des LwG verändert wird. Gleichzeitig ist es sinnvoll, den Begriff mit dem Hauptziel der Nahrungsmittelproduktion in Verbindung zu setzen, nämlich der langfristigen Befriedigung der Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten nach qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen einheimischen Produkten.

Vorschlag Mehrheit WAK-N

Art. 2

1 ...

2 ...

3 ...

⁴*Die Massnahmen des Bundes orientieren sich am Grundsatz der Ernährungssouveränität zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten nach qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen inländischen Produkten.*

Erläuterungen zum Gesetzestext

Basierend auf der Pa.Iv. Bourgeois „Ernährungssouveränität“ (08.457) wird im Auftrag der WAK-N die Aufnahme des Begriffs der Ernährungssouveränität in Artikel 2 Absatz 4 LwG vorgeschlagen. Der Begriff bringt zum Ausdruck, dass für die Befriedigung der Konsumentenbedürfnisse nicht nur die Leistungserbringung der Landwirtschaft, sondern jene der ganzen ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungskette notwendig ist. Ausgehend von dieser Begriffsdefinition hat der Bund gemäss dem neuen Absatz 4 bei der Ausgestaltung seiner agrarpolitischen Instrumente darauf zu achten, dass diese das effiziente Zusammenwirken der verschiedenen Glieder der Kette unterstützen mit dem Ziel, den Bedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten nach Schweizer Nahrungsmitteln optimal Rechnung tragen zu können. Die nähere Charakterisierung der Konsumentenbedürfnisse nach qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen Produkten leitet sich ab aus Artikel 1 des LwG, welcher verlangt, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung.

Vorschlag Minderheit WAK-N (Zisyadis, de Buman, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Leutenegger Oberholzer, Meier-Schatz, Rechsteiner Paul, Rennwald)

Art. 2

1 ...

2 ...

3 ...

⁴*Die Massnahmen des Bundes orientieren sich am Grundsatz der Ernährungssouveränität.*

Die Minderheit der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) ist der Ansicht, dass der Vision der Pa.Iv. besser Rechnung getragen werden kann, wenn auf die Präzisierung verzichtet wird, dass der Bund den Grundsatz „im Hinblick auf die Konsumentenbedürfnisse nach qualitativ hochwertigen,

vielfältigen und nachhaltigen inländischen Produkten“ zu berücksichtigen habe. Der Zusatz führe auch dazu, dass Ziele und Tragweite des Konzepts der Ernährungssouveränität im Vergleich zur Definition von La Via Campesina eingeschränkt würden.

Regulierungsfolgenabschätzung

Adressat der Bestimmung ist der Bund. Er soll seine agrarpolitischen Massnahmen so ausgestalten, dass sie eine optimale Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungskette ermöglichen, wovon letztlich die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten profitieren sollen. Nutzniesser der Bestimmung sind damit zwei Gruppen: Die Akteure der Wertschöpfungskette profitieren davon, dass der Bund bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik systematisch die Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stufen der Ernährungswirtschaft in die Überlegungen mit einbezieht und bewusst Synergien fördert. Hauptnutzniesser der Bestimmung sind jedoch die Konsumentinnen und Konsumenten, da davon auszugehen ist, dass eine optimale Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungskette letztendlich vor allem ihnen zu Gute kommt, sei es bezüglich Sicherheit, Qualität, Vielfalt oder Preis der angebotenen Nahrungsmittel.

Verhältnis zum internationalen Recht

Der Begriff der Ernährungssouveränität ist im internationalen Recht nicht definiert. Mit dem vorliegenden Vorschlag wird dem Begriff eine explizite Bedeutung zugewiesen. Die Aufnahme des Begriffs im Sinne der vorgeschlagenen Definition tangiert die durch die Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen nicht.

Verfassungsmässigkeit

Die vorliegende Änderung stützt sich auf Artikel 104 der BV. Dieser räumt dem Bund weitgehende Befugnisse und Aufgaben in der Ausgestaltung der agrarpolitischen Massnahmen ein (Abs. 3).

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die vorliegende Änderung des LwG führt keine Delegationsnorm zum Erlass von selbständigem Verordnungsrecht ein.

Im Rahmen der Vernehmlassung stellen sich folgende Fragen:

- 1. Soll der Grundsatz der Ernährungssouveränität in Art. 2 LwG verankert werden?***
- 2. Wenn ja, soll der Vorschlag der Mehrheit oder jener der Minderheit der WAK-N berücksichtigt werden?***

2.2 Produktion und Absatz (2. Titel LwG)

Seit 1999 (neues Landwirtschaftsgesetz) ist die Agrarpolitik darauf bedacht, die Eigenverantwortung der Landwirtinnen und Landwirte zu fördern. Hierzu kommt bei verschiedenen Instrumenten das «Subsidiaritätsprinzip» zum Tragen. Zu den Aufgaben, die in erster Linie in den Händen der betroffenen Branchen- und Produ-

zentenorganisationen liegen, gehören die Qualitäts- und Absatzförderung sowie die Anpassung von Produktion und Angebot an die Bedürfnisse des Marktes (Art. 8 LwG). Der Bund unterstützt die Produzenten und ihre Partner der Land- und Ernährungswirtschaft unter der Voraussetzung, dass sie konkrete Projekte entwickeln und einen Teil der Finanzierung übernehmen. Dieser Grundsatz gilt für die Gütesiegel (kein GUB-Schutz, wenn die Produzenten nicht selbst das entsprechende Gesuch einreichen, Art. 14 LwG), die Absatzförderung (keine Unterstützung des Bundes, wenn nicht 50 Prozent Eigenmittel beigesteuert werden, Art. 12 LwG) oder die Selbsthilfemassnahmen (keine Vorschriften ohne vorherigen Beschluss und ein Begehren der Branchen- und Produzentenorganisationen, Art. 9 LwG). Der Grundsatz der Subsidiarität behält seine Gültigkeit. Im Zuge der verstärkten Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf eine Qualitätsstrategie sollen aber die Möglichkeiten des Bundes angepasst werden.

Die Marktordnungen sollen grundsätzlich weitergeführt werden. Im Bereich Tierproduktion können aufgrund jüngster politischer Beschlüsse aber einige gesetzgebende Vereinfachungen vorgenommen werden. Im Bereich Ackerbau soll ein einheitlicheres und flexibleres Instrumentarium eingeführt werden.

2.2.1 Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen

2.2.1.1 Qualitätsstrategie

2.2.1.1.1 Ausgangslage

Die Schweizer Landwirtschaft produziert sowohl pflanzliche als auch tierische Produkte, wobei letztere etwas mehr als die Hälfte des Produktionswertes ausmachen. In beiden Bereichen unterstützen die horizontalen Instrumente des Bundes die Landwirtschaft, damit sie die Wertschöpfung verbessern kann. Dank der Einführung von geschützten Herkunftsangaben liefern zum Beispiel heute etwa 10'000 der 60'000 Landwirtschaftsbetriebe ihre Rohstoffe für Produkte mit geschützter Ursprungsbezeichnung (GUB/GGA). Zusammen mit mehr als 1'300 Verarbeitungsbetrieben generieren sie einen jährlichen Umsatz von über 700 Millionen Franken. Dank der Förderung des biologischen Landbaus produzieren heute 10 Prozent der Betriebe ihre Produkte nach diesen Richtlinien. Für Bio-Produkte besteht eine steigende Nachfrage, und sie erzielen in der Regel einen höheren Marktpreis als konventionelle Produkte. Und mit der Kennzeichnung von Berg- und Alpprodukten wird ein Beitrag zur Sicherung der Produktion in diesen Gebieten geleistet.

Bei der Produktion von Nahrungsmitteln umfasst der Begriff „Qualität“ verschiedene Aspekte. So gibt es beispielsweise die Produktequalität, die etwa Geschmack, Konsistenz oder die Sicherheit (Freiheit von gesundheitsschädigenden Stoffen) eines Produktes umfasst. Diese Qualität ist am Produkt selber objektiv feststellbar. Von wachsender Bedeutung sind die Aspekte der Produktionsmethode (ÖLN, IP, Bio, Tierwohl) und die Prozessqualität. Während unter der Produktionsmethode vor allem die Qualität der Produktion auf dem landwirtschaftlichen Betrieb zu verstehen ist, meint Prozessqualität die Qualität der Herstellungs- und Distributionsprozesse entlang der ganzen Wertschöpfungskette, einschliesslich deren Qualitätssicherung und Kontrolle. Umgang mit Ressourcen wie Energie und Wasser, effiziente Waren-

flüsse, aber auch die schonende Verarbeitung, welche sich z.B. bei Bio- oder AOC-Produkten im beschränkten Einsatz von Zusatzstoffen und Verarbeitungshilfsstoffen äussert, sind Bestandteile dieser Prozessqualität. Wenn hier also von der Qualität von Agrarprodukten und Lebensmitteln die Rede ist, so ist die Qualität in diesem weiteren Sinne gemeint, der die drei oben genannten Aspekte umfasst. Damit wird der Qualitätswahrnehmung des Konsumenten eine entscheidende Bedeutung beigegeben.

Insbesondere im Zusammenhang mit einer sich abzeichnenden Marköffnung nimmt der Ruf nach einer Qualitätsstrategie der Land- und Ernährungswirtschaft zu (Mo Bourgeois). Der Bund hält an seiner subsidiären Rolle fest. Eine Qualitätsstrategie soll nicht vom Bund verordnet, sondern vielmehr von der Branche selber entwickelt werden. Um diesen Prozess anzustossen hat das BLW im November 2009 mögliche Kernelemente einer Qualitätsstrategie in einem Grundsatzpapier vorgestellt:

- *Qualitätsführerschaft*
- *Marktoffensive*
- *Qualitätspartnerschaft*

Basierend auf dem Grundsatzpapier haben Vertreter der gesamten Wertschöpfungskette an zwei Werkstätten die Qualitätsstrategie weiter ausgearbeitet und breit verankert. Die Branchenvertreter sind sich einig, dass die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft bezüglich der Qualitätsführerschaft einen guten Stand hat. Sie haben deshalb unterstrichen, dass insbesondere die Vorschriften im Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutz sowie der ÖLN nicht ausgehöhlt werden sollen.

Die beiden Kernelemente Marktoffensive und Qualitätspartnerschaft werden von der Branche bearbeitet. Der Bund behält seine Rolle als Moderator dieses Prozesses soweit erforderlich bei. Um die Bemühungen der Branche zu unterstützen bzw. die Rahmenbedingungen zu verbessern sollen die allgemeinen wirtschaftlichen Bestimmungen des LwG noch besser auf die Bedürfnisse des Sektors ausgerichtet werden.

2.2.1.1.2 Konzept

Qualitätsführerschaft

Für die Qualitätsführerschaft der Schweiz sind vorwiegend die Qualitätsanforderungen im Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutzbereich sowie dem freiwilligen ÖLN massgebend. Diese Aspekte werden im Rahmen der Ausführungen zu den Direktzahlungen behandelt.

Im Bereich der Qualitätssicherung konzentriert sich die Unterstützung des Bundes auf die Finanzierung von Qualitätssicherungsdiensten. Bisher wurde keine Vollzugsverordnung erlassen. Hauptgrund hierfür sind die unterschiedlichen Interessen, welche die Branchenorganisationen 2004 bei der Konsultation des Entwurfs zu einer Verordnung über die Unterstützung der Qualitätssicherung gezeigt haben. Im Rahmen der Arbeitsgruppe zu den Begleitmassnahmen im Falle eines FHAL forderten mehrere Organisationen des Agrarsektors, dass Massnahmen zur Unterstützung von Qualitätssicherungsprogrammen getroffen werden und führten als Beispiel die entsprechenden Finanzhilfen in den EU-Ländern an. Um festzulegen, unter welchen

Voraussetzung eine Finanzierung gewährt wird und welche Aktivitäten im Rahmen eines Qualitätssicherungsprogramms finanziert werden, hat das BLW ein Qualitätssicherungspilotprojekt für die Jahre 2009 und 2010 im Bereich Früchte und Gemüse sowie Kartoffeln mitfinanziert. Angesichts des Subsidiaritätsprinzips und des Bestrebens, dass öffentliche Gelder direkt den Landwirten zugutekommen sollten, ist die Finanzierung des Bundes primär auf die Beteiligung der Produzenten an Qualitätssicherungssystemen auszurichten – mit dem Hauptziel, die Qualitätssicherungskosten für die Landwirte zu senken. Eine Finanzierung der Strukturen und des Betriebs von Dienstleistern ist ausgeschlossen. Das LwG ist in diesem Sinne zu präzisieren.

Die geltende gesetzlichen Grundlage zur Qualitätssicherung (Art. 11 LwG) schliesst eine Unterstützung gemeinschaftlicher Initiativen aus, die eine Verbesserung der Qualität und Effizienz von Produktionsprozessen entlang der Wertschöpfungskette und eine Förderung der Innovation und der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit bezwecken⁸⁸.

Mit einer engeren Zusammenarbeit zwischen Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft dürften diese Ziele leichter zu erreichen sein. Ziel ist es, den Mehrwert zu steigern und dank Produktionszweigen, die sich nach den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung richten, die Qualitätsführerschaft zu übernehmen. Die verschiedenen Wertschöpfungsketten des Ernährungssektors sollen dadurch im internationalen Wettbewerb kompetitiver werden, und ihre Produkte werden weniger austauschbar.

Es geht dabei darum, beispielsweise den Wasser- und Energieverbrauch oder das Abfallmanagement in der Produktion und der Verarbeitung zu optimieren, um das Nachhaltigkeitsversprechen, das an die Konsumenten abgegeben wurde, zu festigen

⁸⁸ Es wird hier auf die internationale Definition der nachhaltigen Entwicklung verwiesen, die 1987 von der *Weltkommission für Umwelt und Entwicklung* im Brundtland-Bericht festgelegt wurde. Die Begriffe «nachhaltiges Produkt» und «nachhaltiger Prozess» wurden hingegen nicht definiert. In diesem Bericht nehmen wir an, dass Produkte oder Prozesse nachhaltig sind, wenn sie einen Beitrag zur Erreichung wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Ziele für eine nachhaltige Entwicklung leisten, die sich ein Land – hier die Schweiz – gesetzt hat. Auf internationaler Ebene spricht man eher von Erzeugnissen aus nachhaltigen Konsum- und Produktionssystemen. Im Rahmen des Durchführungsplans von Johannesburg (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/94/PDF/N0263694.pdf?OpenElement>), der 2002 am Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung verabschiedet wurde, vereint der Marrakesch-Prozess freiwillige Initiativen zur Förderung der Nachhaltigkeit bei Konsums und Produktion von Produktgruppen und spezifischen Aktivitäten. Die UNO-Kommission für nachhaltige Entwicklung arbeitet derzeit daran, diese Initiativen in einem «10-year Framework of Programmes on sustainable consumption and production» zusammenzufassen, das vom UNEP koordiniert werden könnte. Die Schweiz setzt sich aktiv dafür ein, dass dieses Rahmenarbeitsprogramm die nachhaltige Produktion und den nachhaltigen Konsum von Agrarprodukten und Lebensmitteln mit einschliesst und so eine Präzisierung der Bedeutung und der Tragweite dieser Konzepte auf internationaler Ebene ermöglicht.

(*Vitiswiss-Projekt*⁸⁹) oder den Warenfluss zu verbessern und den ökologischen Fussabdruck der Produkte zu verringern. Die Unterstützung der Innovation, wie in Artikel 11 vorgeschlagen, richtet sich in erster Linie an Landwirtschaftsbetriebe, in Partnerschaft mit Unternehmen der ersten Verarbeitungsstufe. Eine direkte finanzielle Unterstützung von Verarbeitungsbetrieben und Handel ist nicht vorgesehen. Artikel 11 besagt, dass spezifische Projekte eines Produktionszweigs oder -sektors subsidiär unterstützt werden. Es geht vor allem um Innovationen auf organisatorischer Ebene oder bei der Anwendung bestehender Techniken im Erarbeitungsprozess der Produkte.

Die Forschung und die Entwicklung neuer Technologien sind in Artikel 11 nicht abgedeckt. Sie werden von der Förderagentur für Innovation (KTI) unterstützt. Im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft finanziert die KTI Forschungsprojekte von Hochschulen, in die vor allem die Verarbeitungsbetriebe involviert sind. Das Konsortium Swiss Food Research fördert insbesondere den Technologietransfer unter Partnern der Land- und Ernährungswirtschaft. Die angewandte Forschung im Bereich der technologischen Innovation ist für die Land- und Ernährungswirtschaft von grundlegender Bedeutung. Sie ist Voraussetzung für Innovation auf Ebene der Landwirtschaftsbetriebe und der Unternehmen der ersten Verarbeitungsstufe. Artikel 11 richtet sich an die Landwirtschaftsbetriebe und die Unternehmen der ersten Verarbeitungsstufe.

Die Projekte müssen von den Produzenten- oder Branchenorganisationen landesweit koordiniert und umgesetzt werden, damit der gesamte Sektor davon profitiert. Dies ermöglicht es den Organisationen, vorrangige Ziele für Ressourcen-Einsparungen festzulegen und eine Mehrung von ähnlichen individuellen Initiativen zu vermeiden.

Die Projekte sollen keine lokalen, beispielsweise regionalpolitischen Massnahmen unterstützen.

Die Artikel 77a und 77b LwG bilden die Grundlage für die Beiträge des Bundes für die bessere Nutzung von natürlichen Ressourcen im Agrarbereich. Zielbereiche sind die Ressourcen in der landwirtschaftlichen Produktion (Stickstoff, Phosphor, Energie), die Optimierung des Pflanzenschutzes, der Schutz und die nachhaltigere Nutzung des Bodens, die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft und die Landschaft. Mögliche Techniken müssen im Voraus wissenschaftlich belegt werden. Mit Artikel 11 wird der Spielraum des Bundes dahingehend ausgebaut, dass er die übrigen Dimensionen der Nachhaltigkeit und Projekte, die auch Unternehmen der ersten Verarbeitungsstufe involvieren, ebenfalls unterstützen kann. Das BLW muss auf jeden Fall die Koordination der Instrumente gemäss den Artikeln 77 a und b sowie 11, aber auch die Information der Branche über die verschiedenen Möglichkeiten, die diese Instrumente bieten, sicherstellen.

⁸⁹ Das *Vitiswiss-Projekt* richtet sich an Selbsteinkellerer, die Wein nach den Regeln der integrierten Produktion (IP) herstellen. Der Wein aus diesen Trauben wird unter dem Label «Vinatura» vermarktet. Mit diesem Projekt sollen die Bestrebungen einer Steigerung der Nachhaltigkeit auf die Unternehmensbereiche Weinbereitung und Vermarktung ausgedehnt werden. Es geht darum, den Konsumentenerwartungen besser zu entsprechen, die gesamte Wertschöpfungskette abzudecken und dank des verminderten Wasser- und Energieverbrauchs eine Kostensenkung für die Selbsteinkellerer zu erwirken.

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird der eingeschlagene Weg im Bereich der Qualitätssicherung und der Nachhaltigkeit fortgeführt. Eine bessere Abstimmung auf die Qualitätswahrnehmung der Konsumenten, die sich auf die gesamte Wertschöpfungskette erstreckt, drängt sich jedoch auf.

⇒ *Änderung von Artikel 11 LwG*

Marktoffensive

Unter dem Begriff „Marktoffensive“ fasst die Qualitätsstrategie alle Massnahmen zusammen, welche zur Erhaltung und zum Ausbau der Marktanteile im In- und Ausland dienen. Im Rahmen der Absatzförderung nach Artikel 12 kann der Bund dabei unterstützend wirken. Dieser Artikel und die darauf basierenden Massnahmen haben sich bewährt. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sollen aber Absatz 2 und 3 angepasst werden.

Der (unveränderte) Absatz 1 von Artikel 12 erlaubt dem Bund, Massnahmen zur Förderung des Absatzes von Agrarprodukten im In- und Ausland zu unterstützen. Diese Massnahmen beschränken sich auf den Bereich der Kommunikation und der Marktforschung, einschliesslich Marktabklärungen im In- und Ausland. Jegliche Massnahmen preislicher Natur, im Bereich der Distribution oder im Bereich der Produktentwicklung sind ausgeschlossen.

Im Rahmen von Absatz 1 kann der Bund auch die Erschliessung neuer Märkte unterstützen. Diese Unterstützung der Markterschliessung ist heute im Rahmen der Absatzförderungs-Verordnung⁹⁰ in beschränktem Umfang möglich, z.B. im Rahmen von gemeinsamen Messenauftritten im Ausland.

Im Juni 2009 hat das BLW die Förderung von Pilotprojekten zur Markterschliessung im Ausland gestartet. Aufgrund dieser Erfahrungen soll das Instrumentarium besser auf die Unternehmensbedürfnisse und die eingesetzten Markterschliessungsmassnahmen ausgerichtet werden. Zudem sollen die Rolle des Staates und die Verantwortung der Branchen- oder Marketingorganisationen genau definiert werden. Die Projekte zur Markterschliessung sollen für jeden Produktionssektor von den betreffenden Marketingorganisationen koordiniert werden, um den branchenweiten Know-How-Transfer sicher zu stellen. Der Bund wird einen subsidiären Finanzbeitrag als Starthilfe an die einzelnen Markterschliessungsprojekte leisten. Eine entsprechende Anpassung der Verordnungsbestimmungen soll die entsprechenden Bedingungen und Voraussetzungen für die Markterschliessungsprojekte präzisieren.

Absatz 2 löst den bisherigen Absatz 3 ab, welcher missverständlich formuliert war und inhaltliche Überlappungen mit Absatz 1 (produktbezogene Absatzförderung) aufwies. Neu beschränkt sich der Absatz 2 auf die Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation im Bereich der nicht marktfähigen Güter, d.h. er erlaubt es dem Bund, die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit über die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft subsidiär zu unterstützen. Während die produktbezogene Marketingkommunikation sich auf Absatz 1 stützt, kann auf Grundlage von Absatz 2 die Kommunikation über die gemeinwirtschaftlichen Leistungen gefördert werden. Damit soll das Verständnis gefördert werden, dass die Landwirtschaft mit

⁹⁰ SR 916.010

der Produktion von Nahrungsmittel auch weitere Leistungen zu Gunsten der Gesellschaft erbringt und dass die Konsumentinnen und Konsumenten mit dem Kauf von inländischen Produkten die Erbringung dieser Leistungen unterstützen.

Absatz 3 entspricht von der Zielsetzung her dem bisherigen Absatz 2. Der bisherige Absatz 2 stellt eigentlich eine Aufforderung an die privaten Akteure im Bereich der Absatzförderung dar, ihre Aktivitäten zu koordinieren und sich auf gemeinsame Leitlinien für das Marketing zu einigen. Er hat deklaratorischen Charakter und verstärkt die Legitimität des koordinierenden Eingreifens des Bundes. Wenngleich die Branchen einige erfolgreiche Anstrengungen erbracht haben, hat sich doch gezeigt, dass der Bund die Möglichkeit haben muss, situativ lenkend einzugreifen, wenn die Branchen aus eigener Kraft keine hinreichende Koordination zu Stande bringen. So war es beispielsweise notwendig, auf Verordnungsebene Bestimmungen über das gemeinsame Erscheinungsbild bei vom Bund kofinanzierten Absatzförderungsmassnahmen zu erlassen⁹¹. Der Bund muss deshalb für eine koordinierte Kommunikation im In- und Ausland sorgen können. Diese kann situativ auch die Kooperation mit Institutionen der Landeswerbung (z.B. OSEC, Schweiz Tourismus) zum Gegenstand haben.

Weiter soll auch Artikel 14 geändert werden. Artikel 14 Absatz 4 gibt dem Bund die Möglichkeit, für die Kennzeichnungen nach Artikel 14-16 (Herstellungsverfahren, spezifische Produkteigenschaften, Ursprungsbezeichnungen) sowie Artikel 63 (kontrollierte Ursprungsbezeichnung beim Wein) Symbole zu definieren. Gemäss Abs. 5 können die Symbole im Zusammenhang mit der Absatzförderung obligatorisch erklärt werden, grundsätzlich ist deren Verwendung aber fakultativ. Neu soll der Bund die Möglichkeit haben, die Verwendung von offiziellen Zeichen (Symbolen) auch obligatorisch zu erklären. Dies dürfte namentlich dort notwendig sein, wo die Marktakteure nicht selber in der Lage sind, die Informationsbedürfnisse der Konsumenten mittels einer einheitlichen Kennzeichnung sicher zu stellen, oder wenn ein Wettbewerb zwischen Vertretern derselben Wertschöpfungsketten zur Vernichtung von Mehrwerten führt, welche volkswirtschaftlich schädlich sind.

So könnte beispielsweise der Wettbewerb im Käseexport im Extremfall dazu führen, dass sich Exporteure desselben AOC-Käses gegenseitig soweit preislich unterbieten, bis letztlich von einer Vernichtung von Wertschöpfung gesprochen werden muss, ganz zu schweigen von der damit einhergehenden Beschädigung des Images des hochwertigen Produktes. Auch in einem solchen Fall könnte ein einheitliches offizielles Zeichen für ein AOC-Erzeugnis Ordnung schaffen.

Ein offizielles Zeichen ist nicht mit einer Marke zu verwechseln, welche mit einer eigenen – oft emotionalen - Markenpersönlichkeit auftritt. Vielmehr handelt es sich um ein Garantiezeichen oder Prüfzeichen, welches dafür steht, dass das betreffende Erzeugnis einer öffentlich-rechtlichen Definition entspricht, für welche der Staat letztlich einsteht. Derartige Zeichen bestehen in verschiedensten Bereichen im Inland (z.B. Parklabel des BAFU, Energieetikette, „Swiss Certification“ des Seco) oder im Ausland (Bio-Logo der EU oder der USA).

Eine Umfrage des BLW hat ergeben, dass ein grosses Interesse an einem offiziellen Zeichen für Berg- und Alpprodukte besteht. Es wird argumentiert, dass die Konsu-

⁹¹ SR 916.010.2

mentinnen und Konsumenten beim Treffen von Kaufentscheidungen bezüglich Berg- und Alpprodukten verwirrt sind, da es kein etabliertes Zeichen in diesem Bereich gibt. Mit einem offiziellen Zeichen könnten die Produkte besser differenziert und dem Missbrauch der Begriffe „Berg“ und „Alp“ entgegengewirkt werden. Interesse für ein staatliches Zeichen besteht auch im Bereich der GUB-GGA-Produkte. Ein einheitlicher Marktauftritt würde auch hier zu mehr Transparenz und zu einer Bündelung der Kräfte führen.

Nebst der Förderung der Transparenz kann ein offzielles Zeichen die sachkundige Wahl der Konsumenten erleichtern. Nach Artikel 14-16 schafft der Bund die Möglichkeit, diverse besondere Produkteigenschaften zu kennzeichnen. Es ist daher folgerichtig, wenn er auch entsprechende Zeichen definieren kann. Wenn den Marktakteuren der einheitliche Auftritt und die glaubwürdige Information der Konsumenten nicht gelingen, muss der Bund aber auch die Möglichkeit haben, die Verwendung dieser Zeichen obligatorisch zu erklären.

In der EU hat die Kommission bereits heute diese Möglichkeit. Für Bio-Produkte besteht ein obligatorisches Logo. Weiter gibt es Überlegungen, Regelungen für Produkte aus der Berglandwirtschaft zu erstellen. Eine gesamteuropäisch rechtlich bindende Regelung zum Schutz von Bergprodukten existiert noch nicht, die Europäische Kommission wird aber weitere Massnahmen zu Gunsten der Berglandwirtschaft auch in diesem Bereich prüfen. Die schweizerische Berg- und Alp-Verordnung könnte als Modell für eine länderübergreifende, gemeinsame Definition der Berg- und Alp-Produkte verwendet werden. Die Formulierung von Artikel 14 Absatz 4 lässt dem Bund die Möglichkeit, ein offzielles Zeichen neu zu kreieren oder auch auf bestehende Logos zurückzugreifen. Der Bund wird in seiner subsidiären Rolle eingehende Diskussionen mit den entsprechenden Branchen führen. Priorität hätte aus den erläuterten Gründen ein offzielles Zeichen für Berg- und Alpprodukte.

⇒ *Anpassung von Art. 12 Abs. 3 und 4 LwG*

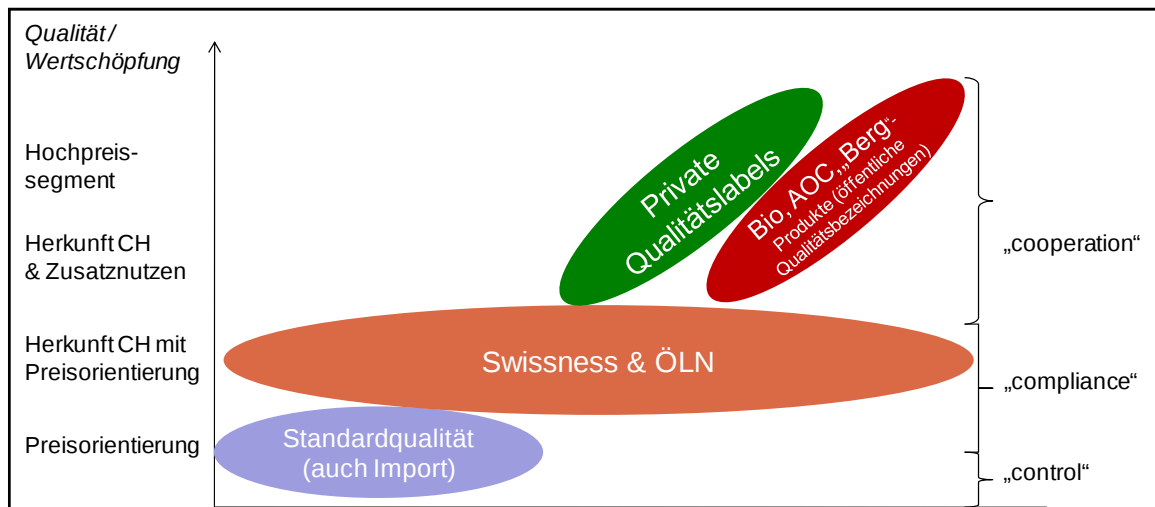
⇒ *Anpassung von Art. 14 Abs. 4 LwG*

Qualitätspartnerschaft

Die Qualitätspartnerschaft zwischen den Akteuren der Wertschöpfungskette ist eine wichtige Voraussetzung, damit die Ausrichtung auf wertschöpfungsstarke Marktsegmente Früchte tragen kann. Dass solche Partnerschaften innerhalb der Wertschöpfungsketten Mehrwerte für alle Beteiligten schaffen können, zeigen diverse Beispiele, so etwa bestehende Kooperationen zwischen bäuerlichen Labelprogrammen und dem Handel.

Artikel 8 sowie 8a definieren die entsprechenden Grundsätze. Die vorgeschlagene Neuformulierung von Artikel 11 (vgl. oben) gibt zudem neue Möglichkeiten, um die Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungskette zu verbessern. Weiterer rechtlicher Handlungsbedarf besteht hierzu nicht.

Kooperation in der Wertschöpfungskette als Voraussetzung für die Qualitätsstrategie



Die Schweizerische Ernährungswirtschaft ist gefordert, selber eine Qualitätsstrategie zu definieren, welche auf entsprechenden Marktpartnerschaften basiert und diese fördert. Hier kommt dem Bund insbesondere eine moderierende Rolle zu.

2.2.1.2 Risikomanagement

2.2.1.2.1 Ausgangslage

Die Instabilität von Preisen und Einkommen ist eine globale Besorgnis in der Landwirtschaft, doch ist sie praktisch untrennbar mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die den Launen der Natur ausgesetzt ist, und dem Unternehmerstatus der Landwirte verbunden. Wie in Kapitel 1.2.2.3 beschrieben, erlebten die Agrarmärkte jüngst eine Episode, die von hoher Volatilität geprägt war. Sie hat gezeigt, dass die Unsicherheit in der Landwirtschaft aufgrund der Risiken, die mit dieser Tätigkeit verbunden sind, weiter wächst (Entwicklung der Nachfrage, Lagerbestände, nationale/internationale Währungspolitik, Energiekosten, Ertragsschwankungen u. a. aufgrund der Klimabedingungen, geringe Investitionen in die Produktionskapazitäten, Spekulation an den Agrarmärkten und Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Preisen für Energie und jenen für landwirtschaftliche Erzeugnisse). Die neue wirtschaftliche Realität erfordert heute ein angemessenes Management dieser Risiken und ihrer Auswirkungen – sowohl auf Ebene der Landwirtschaftsbetriebe als auch auf Ebene der Branchen und Märkte als Ganzes.

Grundsätzlich liegt die Verantwortung, sich vor Schwankungen der Agrarpreise zu schützen, in erster Linie bei den Akteuren des Sektors. Der Staat kann den Produzenten jedoch Instrumente zur Verfügung stellen, um ihnen – direkt oder indirekt – ein besseres Management der Risiken und ihrer Auswirkungen zu ermöglichen. In Neuseeland, Australien, den USA, Kanada und der EU bestehen solche Programme bereits.

In Ihrer Kommunikation zur GAP nach 2013 hält die Europäische Kommission fest, dass die Instrumente zur Bewältigung von Marktschwankungen in Zukunft eine wichtigere Rolle einnehmen sollen. Sie ist der Ansicht, dass ein umfassendes Management-Instrumentarium aufgewendet werden muss, um den Ertragsschwankungen und der Marktvolatilität, welche die Investmentkapazität des Agrarsektors einschränken, effizienter zu begegnen und wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Instrumente, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden – von einem neuen Instrument zur Ertragsstabilisierung, das mit der Green Box der WTO kompatibel ist, bis hin zu einer stärkeren Unterstützung für Versicherungen und gemeinsame Fonds – sollen eine Hilfeleistung bieten beim Risikomanagement in Bezug auf Produktion und Einkommen.

In der Schweiz bietet die bestehende Rechtsgrundlage diesbezüglich bereits zahlreiche Möglichkeiten. Betrachtet man diese Massnahmen aus Sicht des Risikomanagements, so setzen sie auf jeder Stufe des Sektors an, um den Hauptproblemen in Bezug auf die Instabilität der Märkte entgegenzuwirken (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15

Beispiele von aktuellen Instrumenten zur Stärkung der Fähigkeit von Landwirtschaftsbetrieben, den Risiken und der Volatilität zu begegnen (Risikomanagement)

Ebene	Problematiken	Beispiele für Instrumente, die eine Lösung bieten
Landwirtschaftsbetriebe	Einkommensschwankungen unter dem Jahr	Direktzahlungen (Art. 70-77 LwG)
	Liquiditätsmangel	Investitionskredite (Art. 105-112 LwG)
	Beschränkter Zugang zu Krediten	Betriebshilfe (Art. 78-86 LwG)
Branchen und Branchenverbände	Anstieg der Transaktionskosten	Selbsthilfemassnahmen (Art. 8 LwG)
		Richtpreise (Art. 8a LwG)
		Ausdehnung von Vorschriften auf Nichtmitglieder (Art. 9 LwG)
Agrarmärkte	Zusammenbruch der Nachfrage	Marktentlastungsmassnahmen (Art. 13 LwG)

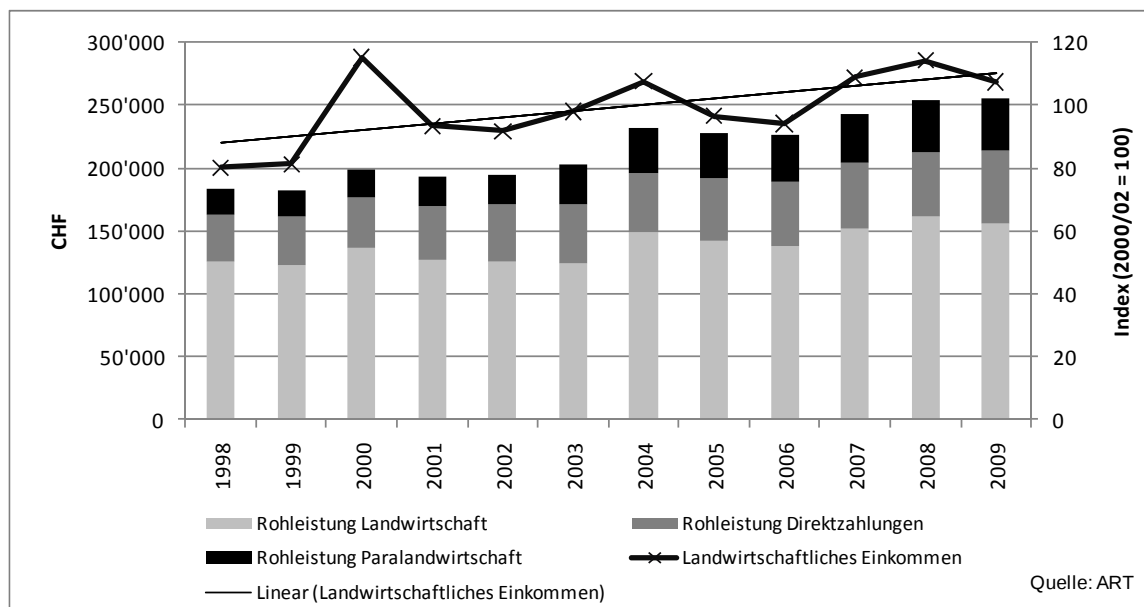
Auch wenn in diesem Interventionsrahmen keine Massnahmen vorgesehen sind, die sich explizit mit dem Risikomanagement befassen – wie beispielsweise Landwirtschaftsversicherungen oder ein Vorsorgekonten-System – so hat er doch dazu beigetragen, in der Schweiz vorhersehbare Bedingungen zu wahren.

Die Agrarpolitik im Allgemeinen und das Direktzahlungssystem im Besonderen tragen dazu bei, die bäuerlichen Einkommen zu stabilisieren (Abbildung 37). Die finanzielle Stabilität der Landwirtschaftsbetriebe ist gemessen an der Bildung von

Eigenmitteln und der Verschuldungsrate nach wie vor ziemlich günstig, obwohl sie sich seit Beginn des Jahrtausends leicht verschlechtert hat (vgl. Ziff. 1.2.2.5.1).

Abbildung 37

Rohleistung des Betriebs und Index des landwirtschaftlichen Einkommens alle Betriebe 1998-2009



In seinem Bericht in Erfüllung des Postulats Bourgeois⁹² über die «Massnahmen zur Stärkung der marktwirtschaftlichen Instrumente im Agrarsektor» hat der Bundesrat die Instrumente, die im In- und Ausland bestehen und die Beziehung zwischen Produzenten, Verarbeitern und Handel betreffen, im Detail analysiert. Er kam zum Schluss, dass die vom Gesetzgeber vorgesehenen Instrumente – namentlich die Marktbeobachtung, die Bestimmungen über die Branchen- und Produzentenorganisationen sowie die Verträge – einen nützlichen Beitrag zur Markttransparenz leisten und den Produzentinnen und Produzenten eine breite Palette an Möglichkeiten bieten, um ihre Verhandlungsstärke innerhalb der Land- und Ernährungswirtschaft zu festigen. Das Schwergewicht liegt demnach beim richtigen Einsatz der bestehenden Instrumente seitens der Produzentinnen und Produzenten bzw. ihrer Organisationen.

2.2.1.2.2 Konzept

Historisch betrachtet, bekamen gewisse Produktionssektoren die Nachfrageschwankungen und Preisfluktuationen stärker zu spüren als andere – so zum Beispiel die Bereiche Früchte und Gemüse oder Schweinefleisch. Grundsätzlich wird in der Schweiz für die kommenden Jahre eine – wenn auch leichte – Zunahme der Volatilität antizipiert. Mit den bestehenden Instrumenten, namentlich dem Grenzschutz und den Direktzahlungen, sowie den heutigen Unterstützungsleistungen ist die Schaffung

⁹² 10.3374 Po Bourgeois, Massnahmen zur Stärkung der marktwirtschaftlichen Instrumente im Agrarsektor, 3. Juni 2010.

neuer Rechtsgrundlagen zum jetzigen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt. Eine Überprüfung wird dann sinnvoll, wenn sich das Volatilitätsrisiko mit der Öffnung der Märkte erhöht.

Die Marktentwicklungen und das Wirtschaftsgeschehen sowie die Herausforderungen, die sie für die Schweizer Landwirtschaft bedeuten können, müssen jedoch sehr genau verfolgt werden. Da das Risikomanagement in erster Linie in der Verantwortung der Akteure der Ernährungsbranche liegt, wäre es angebracht, dass auch sie Überlegungen zu diesem Thema anstellen und sich die möglichen Auswirkungen vor Augen führen, um Strategien zu entwickeln, wie man ihnen begegnen kann. Nicht alle Tätigkeitsbereiche und Betriebstypen sind von den klimatischen und saisonalen Schwankungen und der Preisvolatilität an den Märkten gleichermassen betroffen.

2.2.1.3 Nachhaltiger Konsum

In der Schweiz entspricht die landwirtschaftliche Produktion bereits weitgehend den Erwartungen der Bevölkerung. Was den Umwelt- und den Tierschutz angeht, werden hohe Anforderungen an den Landwirtschaftssektor und seine Erzeugnisse gestellt. Der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) trägt zur hohen Qualität der Lebensmittel und zur Erfüllung der Konsumentenerwartungen in Sachen Ökologie bei. Es wurden öffentlich-rechtliche Kennzeichnungen für den Biolandbau und für Bergprodukte sowie für typische Erzeugnisse einer Ursprungsregion (GUB und GGA) definiert und geschützt, die eine gute Konsumenteninformation gewährleisten. Zudem ist neben der Förderung von öffentlich-rechtlichen Kennzeichnungen ein Teil des Budgets, das in die Absatzförderung von Agrarprodukten fließt, für private Qualitätslabels bestimmt (IP-Suisse, Suisse Garantie, regionale Marken). Ausserdem ermöglicht Artikel 18 des Landwirtschaftsgesetzes, dass – unter der Voraussetzung, dass internationale Verpflichtungen nicht verletzt werden – für Erzeugnisse, die nach Methoden produziert werden, die in der Schweiz verboten sind, Vorschriften über die Deklaration erlassen, ihre Einfuhrzölle erhöht oder ihr Import verboten werden. Beispiele für die Konkretisierung dieses Artikels ist die Kennzeichnung von in der Schweiz verbotenen Produktionsmethoden für Eier und Kaninchenfleisch aus Käfighaltung oder der Vermerk «kann mit Hormonen erzeugt worden sein».

Neben dem Landwirtschaftsgesetz ist auch das Konsumenteninformationsgesetz (KIG)⁹³ ein effizientes Instrument für die Warendeklaration, sofern sie im Interesse der Konsumenten liegt und sie auf die wesentlichen Eigenschaften der Waren begrenzt ist. Es beruht auf dem Mechanismus einer privatrechtlichen Vereinbarung, die namentlich eine Deklaration der Produktionsmethode bei Frischgemüse und frischen Beeren mit sich bringt. Artikel 4 KIG ermächtigt den Bundesrat, subsidiär Form und Inhalt einer Deklaration durch Verordnung zu regeln, wenn zwischen Wirtschaftskreisen und Konsumentenorganisationen keine Vereinbarung zustande gekommen ist. Ein vielversprechendes Beispiel ist die Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten⁹⁴.

⁹³ SR 944.0

⁹⁴ SR 944.021

Das Lebensmittelgesetz (LMG)⁹⁵ hat zum Zweck, die Konsumenten im Zusammenhang mit Lebensmitteln vor Täuschung zu bewahren und ihre Gesundheit zu schützen. Ersteres ist namentlich Gegenstand von Artikel 18 LMG, der sowohl für inländische als auch für importierte Waren gilt.

Dennoch umfassen die hohen Anforderungen an die landwirtschaftlichen Produktionsmethoden nicht alle Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung, wie beispielsweise die effiziente Nutzung natürlicher Ressourcen (Wasser, Energie, Phosphor usw.), die Inputs oder das Abfallmanagement. Ein ganzheitlicherer Ansatz, der alle der Produktion vor- und nachgelagerten Bereiche mit einschliesst, wäre wünschenswert. Verschiedene Instrumente machen es heute möglich, die drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung besser zu erfassen, auch wenn ihre Anwendung bisweilen einer Konkretisierung bedarf.

Agrarprodukte müssen auch im Sozialbereich den Konsumentenerwartungen entsprechen. In der Schweiz haben die Kantone gemäss Artikel 359 des Obligationenrechts (OR)⁹⁶ Normalarbeitsverträge für landwirtschaftliche Arbeitnehmer zu erlassen. Nur einige davon sehen heute Mindestlöhne vor (GE, JU, NE, VD, VS). Das Bundesgesetz über die Schwarzarbeit (BGSA)⁹⁷ gilt für Landwirtschaftsbetriebe genauso wie für die übrigen Sektoren. Der Artikel 13 BGSA ermächtigt die kantonale Behörde, bei schwerwiegender Missachtung des Sozialversicherungs- oder Ausländergesetzes die gesprochenen Finanzhilfen zu kürzen. Kürzungen von Direktzahlen wären im Prinzip also möglich.

Es hat sich gezeigt, dass die Bevölkerung über die Politik fordert, dass die Landwirtschaft – aber auch die übrige Ernährungswirtschaft – gewisse Anforderungen erfüllt und Transparenz schafft bezüglich der nachhaltigen Entwicklung. In diesem Zusammenhang werden zwei konkrete Ansätze verfolgt: Die stete Verbesserung des Umwelt- und Sozialmanagements von Landwirtschaftsbetrieben und Produktionszweigen sowie die Information der Konsumentinnen und Konsumenten.

Die landwirtschaftliche Praxis kann – auf freiwilliger Basis – innerhalb des Landwirtschaftsbetriebs oder über die gesamte Lebensmittelkette verbessert werden. Dies bezwecken die vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 11 des Landwirtschaftsgesetzes (vgl. Ziff. 2.2.1.1) zugunsten der Förderung einer Branche, die sich stärker an die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung hält.

Eine bessere Information der Konsumentinnen und Konsumenten ist nötig, damit diese entsprechend ihren Erwartungen bewusste Entscheide treffen können. Im Landwirtschaftsgesetz bestehen verschiedene Instrumente, die für die Kennzeichnung von Produkten gelten. So zum Beispiel Artikel 14, der die staatlichen Kennzeichnungen regelt, und Artikel 15, der den Bund ermächtigt, Anforderungen an das Herstellungsverfahren festzuschreiben. Die Kennzeichnungen «Bio», «Bergprodukt» oder «Alpprodukt» sind im Landwirtschaftsrecht definiert und geschützt. Analog dazu wäre es denkbar, eine entsprechende Kennzeichnung für Kriterien der «Nachhaltigkeit» in der landwirtschaftlichen Produktion einzuführen. Artikel 15 nennt nur ein einziges Anforderungsbeispiel: die Herstellungsverfahren mit ökologischer Ausrichtung. Jedes andere Herstellungsverfahren, das die Kriterien der nachhaltigen

⁹⁵ SR 817.0

⁹⁶ SR 220

⁹⁷ SR 822.41

Entwicklung erfüllt, kann somit im Sinne dieses Artikels einbezogen werden. Ein konkretes Beispiel könnte die Einführung eines offiziellen Zeichens für «Nachhaltigkeit» sein, das Produkte kennzeichnen würde, die geringe negative Externalitäten (gemessen an einer Ökobilanz) aufweisen und gewisse soziale Kriterien erfüllen. Denkbar wäre auch eine Vergütung für Systeme, die den Gesamtbetrieb umfassen und die drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen, statt nur den ökologischen Aspekt zu fördern (vgl. 2.3.2.8 Produktionssystembeiträge).

Andere Ansätze, die in dieser Vernehmlassungsunterlage nicht weiter erläutert werden, sind ebenfalls denkbar. Um Lebensmittel aus nachhaltiger Produktion, die oftmals teurer sind, wettbewerbsfähiger zu machen, wäre es vorstellbar, die anderen Produkte weniger attraktiv zu machen – egal ob inländisch oder importiert, ganz im Sinne des Prinzips der Nichtdiskriminierung. Die Umsetzung solcher Massnahmen bedarf einer gesetzlichen Verankerung, beispielsweise im CO₂-⁹⁸ oder im Mehrwertsteuergesetz⁹⁹, die auf gewisse «nachhaltige» Lebensmittel zugeschnitten werden könnte. Einige Staaten haben damit begonnen, Lenkungsabgaben in Erwägung zu ziehen oder gar einzuführen, die den Konsum gewisser Lebensmittel weniger attraktiv machen. Eine weitere lenkende Massnahme besteht zudem darin, nicht nachhaltige Produktions- oder Transportbedingungen auf den Endprodukten für den Endkonsumenten zu kennzeichnen. So soll beispielsweise in Frankreich¹⁰⁰ die obligatorische Angabe der CO₂-Bilanz eines Produktes eingeführt werden. Eine andere Initiative aus der Privatwirtschaft kennzeichnet Lebensmittel, die mit dem Flugzeug transportiert wurden¹⁰¹.

2.2.2 Milch- und Viehwirtschaft

2.2.2.1 Ausgangslage

Die tierischen Erzeugnisse (Milch, Fleisch und Eier) wiesen 2009 zusammen einen Anteil von rund 52 Prozent am Produktionswert landwirtschaftlicher Güter auf (BFS, landwirtschaftliche Gesamtrechnung). Von den rund 60'000 Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben in der Schweiz im Jahr 2009 (BFS) halten gegen 80 Prozent Rindvieh und/oder Schweine und gut 26'000 produzieren Verkehrsmilch.

⁹⁸ SR **641.71**

⁹⁹ SR **641.20**

¹⁰⁰ Dieses Gesetz ist in Erarbeitung.

¹⁰¹ www.coop.ch/by-air

Tabelle 16

Tierbestände im 10-Jahresvergleich

Bestände (Anzahl Tiere)	2000/02	2009	2000/02-2009 [%]
Rindvieh	1 597 684	1 597 484	0,0
- davon Kühe	716 784	707 742	-1,3
Pferde	50 566	60 156	19,0
Schweine	1 534 217	1 557 204	1,5
Schafe	423 413	431 889	2,0
Ziegen	63 828	85 131	33,4
Nutzhühner	6 934 609	8 741 117	26,1
- davon Lege- und Zuchthennen	2 124 632	2 318 296	9,1

Quelle: BFS

Grosse Zunahmen seit 2000/02 weist die Butter- und Milchpulverproduktion sowie die Geflügelfleischproduktion auf. Eine ziemlich stabile Produktion ist bei Rind- und Schweinefleisch sowie Konsummilch und Rahm zu beobachten. Sehr stark abgenommen hat die Produktion von Pferdefleisch.

Tabelle 17

Produktion im 10-Jahresvergleich

Produkt	Einheit	2000/02	2009	2000/02-2009 [%]
vermarktete Milch	t	3 214 763	3 415 352	6,2
Konsummilch	t	505 764	491 546	-2,8
Rahm	t	68 213	68 173	-0,1
Butter	t	40 247	47 895	19,0
Milchpulver	t	47 152	60 467	28,2
Käse	t	166 668	178 276	7,0
Rindfleisch	t SG	110 111	109 360	-0,7
Kalbfleisch	t SG	34 202	32 238	-5,7
Schweinefleisch	t SG	231 645	237 884	2,7
Schaffleisch	t SG	5 787	5 365	-7,3
Ziegenfleisch	t SG	534	493	-7,7
Pferdefleisch	t SG	1 164	802	-31,1
Geflügel	t SG	51 130	65 158	27,4
Schaleneier	Mio. Stück	689	718	4,2

Quellen: TSM Treuhand GmbH, Proviande und Aviforum, SG=Schlachtgewicht

Der Pro-Kopf-Konsum von Geflügel- und Rindfleisch sowie von Käse stieg seit 2000/02 deutlich an, während dem der Trend für Konsummilch und Schweinefleisch seit langem nach unten zeigt.

Tabelle 18

Pro-Kopf-Konsum im 10-Jahresvergleich

Produkt	Einheit	2000/02	2009	2000/02-2009 [%]
Konsummilch	kg	84,63	74,60	-11,9
Milchgetränke	kg	3,53	9,10	157,8
Butter	kg	5,93	5,40	-8,9
Käse	kg	19,63	21,40	9,0
Rindfleisch	kg	10,22	10,99	7,5
Schweinefleisch	kg	25,39	24,62	-4,1
Geflügel	kg	9,28	10,79	16,3
Schaleneier	Stück	188	187	-0,5

Quellen: SBV, Proviande und Aviforum

Die inländische Fleischproduktion erreichte 2009 einen Anteil von 80 Prozent am Verbrauch und die Schweiz ist folglich auf Fleischimporte angewiesen. Der Inlandanteil ist etwa gleich hoch wie im Durchschnitt 2000/02. Die Fleischimporte betrugen 2009 knapp 89'000 Tonnen und die Exporte rund 4'500 Tonnen. Die Bilanz des Aussenhandels mit Milch und Milcherzeugnissen zeigt 2009 einen Ausfuhrüberschuss. Dieser Überschuss betrug umgerechnet in Frischmilch rund 0,5 Millionen Tonnen, womit die Schweiz ein Nettoexportland ist. Im Durchschnitt 2000/02 belief sich der Überschuss auf 0,35 Millionen Tonnen.

Im Rahmen der verschiedenen Revisionen des LwG wurden seit 1998 zahlreiche agrarpolitische Instrumente für den Fleisch- und Milchmarkt abgebaut oder optimiert. Die differenzierten Inland- und Ausfuhrbeihilfen für verschiedene Milchprodukte waren vom Parlament bis Ende 2008 befristet worden. Seither wird die Milch marktorientierter verwertet. Die wesentlichste gesetzliche Änderung war die endgültige Aufhebung der Milchkontingentierung auf den 1. Mai 2009. Mit diesem Schritt hat sich der unternehmerische Handlungsspielraum der Milch produzierenden Betriebe vergrössert und die Kosten für die Anpassung ihrer Strukturen (Kauf und Miete von Produktionsrechten) sanken. Während der dreijährigen Übergangsperiode - vom 1. Mai 2006 bis zum 30. April 2009 - nahmen gegen 90 Prozent der Produzenten die Möglichkeit wahr, mit einer Organisation vorzeitig aus der Milchkontingentierung auszusteigen. Der Übergang ab 1. Mai 2009 gestaltete sich trotzdem schwierig, weil sich einerseits der Milchmarkt international in einer Krise befand und andererseits die in der Übergangsperiode aufgebauten Organisationsstrukturen meist noch zu wenig marktnah und tragfähig waren. Letztlich wurden mit diesem Schritt auch die Rahmenbedingungen auf dem Milchmarkt an jene der übrigen Sektoren (Fleisch, Getreide etc.) angeglichen, für welche gleichfalls keine staatliche Produktionslenkung in Kraft ist.

Für den Fleischmarkt war die schrittweise Einführung der Versteigerung der Zollkontingente ab 2005 eine grosse Reform. Weil seither alle Personen in der Schweiz Zollkontingentsanteile ersteigern können, wurden zementierte Strukturen auf dem

Fleischmarkt aufgeweicht und die Margen von Verarbeitung und Verteilung kamen infolge des verstärkten Wettbewerbs unter Druck.

Milchwirtschaft

Milchkaufverträge

Gestützt auf Art. 36b LwG müssen die Milchproduzenten mit ihrem Erstmilchkäufer einen Milchkaufvertrag abschliessen. Die Vertragspflicht obliegt demnach den Produzenten. Ein derartiger Vertrag muss mindestens ein Jahr dauern und zumindest eine Vereinbarung über Milchmenge und Milchpreis enthalten. Da es sich um privatrechtliche Verträge handelt, wurden keine weitergehenden Bestimmungen über Form und Inhalt erlassen. Die Erstmilchkäufer müssen nach Art. 43 Abs. 3 LwG die Vertragsmenge und die Laufzeit der Verträge der TSM Treuhand GmbH (TSM) melden. Die Inspektionsstelle des BLW hat im Rahmen ihrer Kontrollen die Umsetzung von Art. 36b LwG Anfang 2010 bei über 100 Erstmilchkäufern überprüft. Die getroffenen Vereinbarungen zur Milchmenge und zum Milchpreis sowie die Laufzeiten und die Kündigungsfristen sind sehr unterschiedlich. Trotz Meldung an die TSM waren bei einigen Erstmilchkäufern zu diesem Zeitpunkt keine Milchkaufverträge vorhanden. Obschon die gesetzliche Grundlage zu Milchkaufverträgen im Rahmen der AP 2007 von Interessenvertretern der Milchproduzenten als flankierende Massnahme zum Ausstieg aus der Milchkontingentierung gefordert wurde, nutzen die Milchproduzenten den Rechtsanspruch nicht optimal. Im Anschluss an das erste Monitoring wurden die Umsetzungsempfehlungen von Art. 36b LwG mit Branchenvertretern präzisiert und an die Organisationen mitgeteilt.

Zulage für verkäste Milch

Die Käseproduktion ist für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft äusserst bedeutend. Rund 1,7 Mio. t Milch pro Jahr - etwa die Hälfte der insgesamt vermarkteten Milch - werden zur Käseproduktion verwendet. Von der Käseproduktion in der Grössenordnung von 180'000 t pro Jahr wird rund ein Drittel exportiert. Die Schweiz hat sogar einen Anteil von etwa 5 Prozent am weltweiten Käsehandel, was bei keinem anderen Agrarprodukt erreicht wird.

Seit dem 1. Juni 2007 ist die Grenze zwischen der Schweiz und der EU für den Handel mit Käse offen. Auf den Käsemärkten stehen folglich inländische und europäische Käse im direkten Wettbewerb zueinander. Der Marktanteil von Schweizer Käse am inländischen Konsum lag 2009 bei rund 74 Prozent. Für andere Milchprodukte als Käse (Butter, Milchpulver, Frischmilchprodukte etc.) besteht noch ein substanzieller Grenzschutz. Der Bund gleicht mit der Zulage für verkäste Milch den unterschiedlichen Grenzschutz zwischen dem liberalisierten Käsemarkt, der "gelben" Linie, und den anderen Milchprodukten, der "weissen" Linie, weitgehend aus. Dies ermöglicht den Unternehmen, Käse zu konkurrenzfähigen Preisen herzustellen und zu vermarkten.

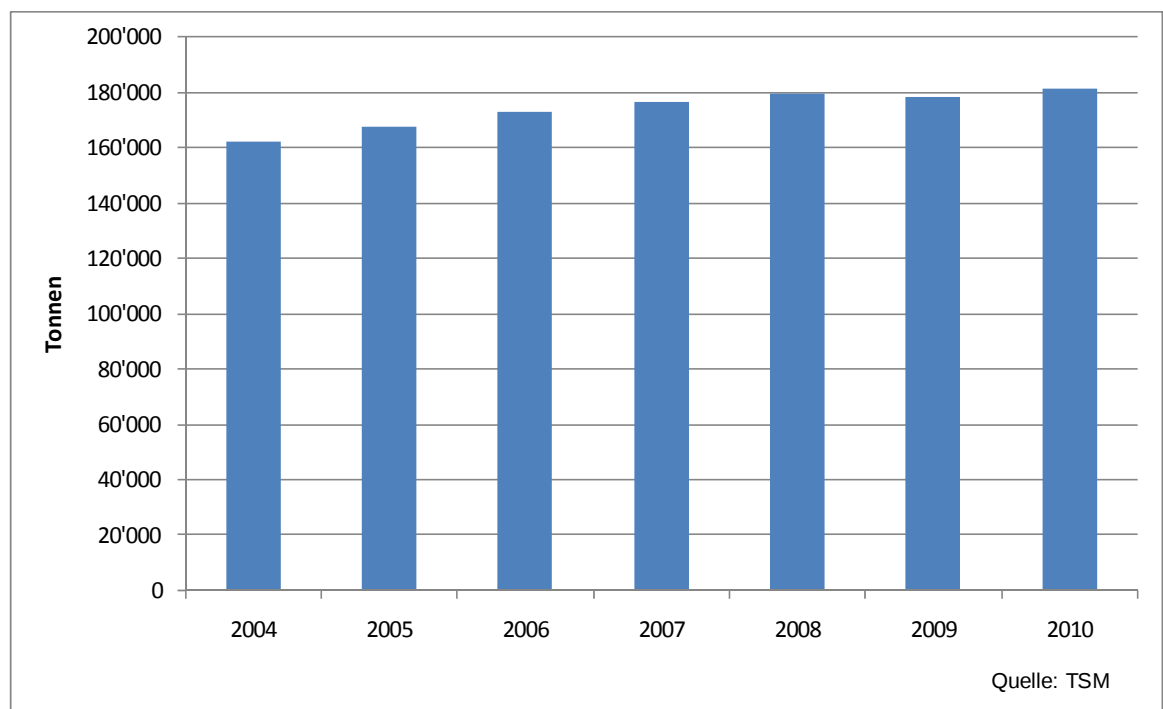
Im Rahmen der AP 2011 hat das Parlament beschlossen, die Zulage für verkäste Milch weniger stark zu kürzen, als der Bundesrat vorgeschlagen hatte. Es hat dazu eine spezifische Bestimmung in Artikel 38 Absatz 3 LwG eingefügt. Gestützt darauf muss die Zulage für verkäste Milch während der Periode 2008-2011 grundsätzlich

15 Rp./kg betragen. Der Bundesrat kann diese Zulage unter Berücksichtigung der Mengenentwicklung und nach Massgabe der bewilligten Kredite anpassen.

Das Parlament hat den Kredit für Zulagen in der Milchwirtschaft für 2011 auf 292 Millionen Franken festgelegt. Mit diesem Kredit kann für 1,725 Mio. t verkäste Milch eine Zulage von 15 Rp./kg ausgerichtet werden (259 Millionen Franken). Ferner wird aus diesem Kredit ebenfalls die Zulage für Fütterung ohne Silage finanziert.

Abbildung 38

Käseproduktion in der Schweiz 2004-2010



Zulage für Fütterung ohne Silage

Das Parlament beschloss im Rahmen der AP 2011 eine unbefristete Weiterführung der Zulage für Fütterung ohne Silage. Die Zulage für Fütterung ohne Silage unterstützt die einmalige Positionierung der aus Rohmilch hergestellten Käsespezialitäten. Als Rohstoff für solchen Käse kann nur Milch von Kühen verwendet werden, denen keine Silage gefüttert wurde. Gleich wie bei der Zulage für verkäste Milch hat das Parlament eine spezielle Bestimmung in Artikel 39 Absatz 3 LwG eingefügt. Gestützt darauf muss die Zulage für Fütterung ohne Silage während der Periode 2008-2011 grundsätzlich 3 Rp./kg betragen. Der Bundesrat kann diese Zulage ebenfalls unter Berücksichtigung der Mengenentwicklung und nach Massgabe der bewilligten Kredite anpassen. Bislang hat er dies jedoch nicht beschlossen. Im Jahr 2011 wird für schätzungsweise 1,1 Mio. t verkäste Milch eine Zulage für Fütterung ohne Silage ausgerichtet (33 Millionen Franken).

Ausrichtung von Zulagen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte 2010 die Angemessenheit und Rechtmässigkeit der Aufsicht des BLW im Bereich Milchwirtschaft. Sie kam unter

anderem zum Schluss: "Die Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage werden wirkungsvoll überwacht" und "Die Überwachung der Zahlprozesse bis zum Verwerter ist angemessen". Sie stellte aber auch fest: "Die Gesetzesbestimmung bezüglich Weitergabe der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage erweist sich in der Umsetzung als praxisfremd. Für das BLW besteht das Risiko, dass die Zulagen nicht gesetzeskonform die Produzenten erreichen und der Bund damit nicht rechtsverbindlich entlastet ist". Die EFK empfiehlt deshalb eine Überprüfung der Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen.

Monitoring des Milchmarktes

Sowohl für den Vollzug agrarpolitischer Massnahmen als auch zur Verbesserung der Markttransparenz und für statistische Zwecke müssen Milchverwerter und Direktvermarkter der TSM periodisch Milchdaten melden (Art. 43 LwG). Die TSM ist vom BLW beauftragt (Leistungsvereinbarung), diese Daten zu erfassen und sie ans BLW zu übermitteln. Den interessierten Personen und Organisationen können ausserdem einzelbetriebliche Milchdaten und spezielle Auswertungen unter Einhaltung des Datenschutzes gegen Gebühren zur Verfügung gestellt werden. Ferner zahlt das BLW anhand der Milchverwertungsdaten monatlich die Zulagen aus und es übermittelt den Kantonen einmal pro Jahr im Zusammenhang mit den RGVE-Beiträgen die vermarktete Milchmenge pro Landwirtschaftsbetrieb (Art. 31 der Direktzahlungsverordnung). Ferner übermittelt das BFS bestimmte Milchdaten Eurostat, dem statistischen Amt der EU. Damit erfüllt die Schweiz grösstenteils die Verpflichtung aus dem Abkommen mit der EU über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik von Milch und Milchprodukten.

Am Markt effektiv realisierte und repräsentative Produzenten-, Grosshandels- und Konsumentenpreise von Milch und Milchprodukten sowie deren langfristige Entwicklung interessieren einen weiten Kreis von Beteiligten. Das BLW erhebt gestützt auf Art. 27 LwG diese Preise, berechnet die Bruttomargen für verschiedene Milchprodukte sowie die Preisindizes von Molkereimilch und Rahm und publiziert die Ergebnisse.

Viehwirtschaft

Verteilung der Zollkontingente von Fleisch

Die Verteilung der Zollkontingente von Fleisch wurde mit der AP 2007 komplett geändert. Die früheren Kriterien zur Bemessung einer Inandleistung (Schlachtungen von inländischen Tieren, Zukäufe von Nierstücken, Anzahl gehandelte Tiere) wurden ab 2005 schrittweise durch die Versteigerung abgelöst. Gestützt auf Artikel 48 LwG werden seit 2007 praktisch alle Zollkontingente von Fleisch öffentlich ausgeschrieben und versteigert. Einzig für 10 Prozent der Zollkontingente von Fleisch von Tieren der Rindvieh- und Schafgattung (ohne Rindsbinden) ist eine vorgängig erbrachte Inandleistung massgebend für die Verteilung. Dieser Anteil ist reserviert für Käufer von Schlachttieren auf überwachten öffentlichen Märkten. Zweck dieser Regelung ist es, die Attraktivität der öffentlichen Märkte für die Viehhändler und die Produzenten zu steigern. Die Einnahmen aus der Versteigerung beliefen sich im Durchschnitt 2007-2009 auf gut 174 Millionen Franken pro Jahr, wovon rund 21 Millionen Franken von Fleischspezialitäten und Wurstwaren stammten, die schon

seit 1997 versteigert werden. Der Bundesrat legte die Verwendung der neuen Versteigerungserlöse (ohne Erlöse für Fleischspezialitäten und Wurstwaren), welche in der Botschaft zur AP 2007 mit rund 150 Millionen Franken pro Jahr geschätzt wurden, in der parlamentarischen Debatte dar: Einerseits wurden 100 Millionen Franken pro Jahr im Rahmen der Schuldenbremse eingesetzt, um eine Reduktion des Zahlungsrahmens Landwirtschaft zu vermeiden. Diese 100 Millionen Franken fliessen in den allgemeinen Bundeshaushalt. Mit jährlich gegen 50 Millionen Franken wird andererseits ein Teil der anfallenden Kosten zur Entsorgung von tierischen Nebenprodukten gedeckt. Die Zahlungen gehen direkt an schlachtende Betriebe sowie an Rindviehhalter und fördern gleichzeitig eine wirkungsvolle Tierverkehrskontrolle.

Der Bundesrat hat insbesondere in folgenden parlamentarischen Vorstössen zur Verteilung von Zollkontingenten von Fleisch Stellung genommen.

- Postulat Walter¹⁰²,
Auswirkungen der Versteigerung von Importkontingenten von Fleisch; Bericht des Bundesrates vom 28. Juni 2006 in Erfüllung des Postulats Walter (05.3883)¹⁰³.
Der Bericht hielt fest, dass die Versteigerung von Importkontingenten die gewünschten Auswirkungen zeigt: Angebot und Nachfrage bestimmen die Produzentenpreise, neue Firmen wurden aktiv im Importgeschäft und die Bruttomargen der Verarbeitung und Verteilung kamen unter Druck.
- Motion Büttiker¹⁰⁴,
Weiterentwicklung des Importsystems Schlachtvieh und Fleisch; Bericht des Bundesrates vom 6. Mai 2009 in Erfüllung der Motion Büttiker (06.3735).
Der Bericht zeigt, dass eine von den laufenden Verhandlungen in der WTO und mit der EU losgelöste Änderung des aktuellen Importsystems Fleisch nicht zu empfehlen ist. Als gesamtwirtschaftlich beste Weiterentwicklung ist ein umfassendes Freihandelsabkommen mit der EU zu betrachten. Eine Wiedereinführung der Inlandleistung (Importrechte verteilt z.B. auf Grund der Schlachtungen im Inland) anstelle der heutigen Versteigerung der Importkontingente wäre hingegen ein wettbewerbspolitischer Rückschritt.
- Motion Büttiker¹⁰⁵. Am 9. September 2009 wurde die Motion im Ständerat zurückgezogen.

Nach der Behandlung der Motion Büttiker „Neues Importsystem Fleisch“ (09.3547) im Ständerat hat das EVD eine Arbeitsgruppe mit Branchenvertretern beauftragt, Vorschläge zur Optimierung des Importsystems für Fleisch auszuarbeiten. Diese Arbeitsgruppe hat im Oktober 2010 ihren Bericht abgeschlossen¹⁰⁶.

¹⁰² 05.3883 Po Walter, Auswirkungen der Versteigerung von Importkontingenten von Fleisch. Bericht, 16. Dezember 2005.

¹⁰³ [www.blw.admin.ch / Dokumentation / Publikationen / Berichte](http://www.blw.admin.ch/Dokumentation/Publikationen/Berichte)

¹⁰⁴ 06.3735 Mo Büttiker, Agrarpolitische Marktordnungen. Weiterentwicklung, 18. Dezember 2006.

¹⁰⁵ 09.3547 Mo Büttiker, Neues Importsystem Fleisch, 10. Juni 2010.

¹⁰⁶ [www.blw.admin.ch / Dokumentation / Publikationen / Berichte](http://www.blw.admin.ch/Dokumentation/Publikationen/Berichte)

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, Ausnutzungsvorschriften für Zollkontingentsanteile flexibler zu gestalten und Zollkontingente wieder vermehrt nach Kriterien einer Inandleistung zu verteilen. Die Produzentenvertreter in der Arbeitsgruppe machen ihre Unterstützung für die teilweise Berücksichtigung der Inandleistung jedoch davon abhängig, dass eine Änderung des Importsystems keine Reduktion der finanziellen Bundesmittel zu Gunsten der Landwirtschaft zur Folge haben darf. Eine autonome Senkung der Ausserkontingentszollansätze oder ein Einzollsystem als Alternative zu Zollkontingenten werden von den Vertretern des Schweizer Fleisch-Fachverbandes in zweiter Priorität gefordert. Diese Massnahmen lehnen die Produzentenvertreter dezidiert ab.

Einstufung der Qualität

Gestützt auf Art. 49 Abs. 2 LwG hat der Bundesrat die Einstufung der Qualität für Lebewesen und alle geschlachteten Tiere mit wenigen Ausnahmen (unter anderem Hausschlachtungen, Schlachtungen für den privaten Eigenkonsum) obligatorisch erklärt. Als verbindliches Beurteilungssystem gilt die sogenannte CH-TAX, nach der die Fleischigkeit und der Ausmastgrad (Fettgewebe) von Tieren der Rindvieh-, Schaf-, Ziegen- und Pferdegattung optisch bestimmt werden. Für Schweine ist die Messung des Magerfleischanteils mit technischen Geräten, welche das BLW zugelassen hat, vorgeschrieben. Um eine möglichst objektive Bestimmung der Qualität sicherzustellen, stuft eine unabhängige Organisation in den rund 30 grössten Schlachtbetrieben Schlachtkörper und auf den öffentlichen Märkten die aufgeführten Tiere ein. Der Auftrag für eine derartige neutrale Qualitätseinstufung wurde nach den WTO-Regeln öffentlich ausgeschrieben. Seit 1999 hat Proviande dieses Mandat (Art. 49 Abs. 2 Bst. b und Art. 51 Abs. 1 Bst. c LwG).

Die parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) hat in ihrem Synthesebericht über die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen vom 10. Juni 2009¹⁰⁷ das Vertragsverhältnis zwischen dem BLW und Proviande wie folgt beschrieben: "Dort werden die gegebenen Möglichkeiten, wettbewerbsrechtliche Verfahren anzuwenden, genutzt und die angewendeten Kontroll- und Überwachungsmechanismen sind zweckmässig und griffig."

Überwachung des Marktgeschehens

Proviande ist vom BLW beauftragt, öffentliche Märkte für Tiere der Rindvieh- und Schafgattung zu bezeichnen und zu überwachen (Art. 51 Abs. 1 Bst. b LwG). Auch dieser Auftrag wird periodisch nach WTO-Regeln öffentlich ausgeschrieben. Jährlich gibt es rund 750 Grossviehmärkte, 280 Kälbermärkte und 330 Schafmärkte. Zwecks Förderung der Attraktivität der öffentlichen Märkte hat der Bundesrat auf den 1. Januar 2007 bestimmt, dass im Grundsatz nur Märkte mit durchschnittlich mindestens 50 Tieren pro Markttag in das Jahresmarktprogramm aufgenommen werden.

Mitarbeitende von Proviande bestimmen auf den öffentlichen Märkten die Handelsklasse (Fleischigkeit und Fettgewebe) der aufgeführten Tiere. Anschliessend werden die Tiere unter den anwesenden Händlern versteigert. Die Zahl der ersteigerten Tiere gilt als Kriterium zur Bemessung einer Inandleistung und ist massgebend für die

¹⁰⁷ www.parlament.ch / Kommissionen / Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Verteilung von 10 Prozent der Zollkontingente an der entsprechenden Fleischkategorie. Bei vorübergehenden Überschüssen teilt die Proviande den Zollkontingentanteilsinhabern (Viehhändlern) unverkäufliche Tiere zu. Diese sogenannte Marktabräumung ist auf bestimmte Perioden im Jahr beschränkt.

Wie bereits in der Vernehmlassungsvorlage vom 14. September 2005 zur AP 2011 erläutert ist der Ablauf der Kälbermärkte kritisch zu beleuchten. Oft werden Schlachtkälber direkt von einem Händler beim Produzenten abgeholt und auf den Markt gebracht. Eine echte Versteigerung unter mehreren Händlern findet teilweise nicht statt. Es kommt hinzu, dass Proviande die Qualität der lebenden Schlachtkälber nicht einstuft. Die Bezahlung dieser Kälber erfolgt nämlich auf Grund des Schlachtgewichtes und der Handelsklasse des Schlachtkörpers. Im Gegensatz dazu funktionieren die Grossvieh- und Schafmärkte grundsätzlich gut.

Marktentlastungsmassnahmen Fleisch und Eier

Der Bund kann gestützt auf Art. 50 Abs. 1 LwG Beiträge zur Finanzierung von zeitlich befristeten Entlastungsmassnahmen auf dem Fleischmarkt bei saisonalen oder anderen vorübergehenden Überschüssen ausrichten. Je nach Marktsituation wurden 2007-2010 zwischen 1,1 und 4,6 Millionen Franken pro Jahr an Metzgereien und Schlachtbetriebe für das temporäre Einlagern von Kalbfleisch und das Verbilligen von Rindfleisch bezahlt.

Für Verwertungsmassnahmen von inländischen Eiern kann der Bund nach Art. 52 Bst. b LwG Beiträge ausrichten. Seit Jahren werden jeweils das Aufschlagen von Konsumeiern zur Eiprodukteherstellung und das Verbilligen von Konsumeiern im Verkauf im Detailhandel bei saisonalem Überangebot unterstützt. Die Massnahmen finden insbesondere nach Ostern (geringe Eiernachfrage) Anwendung. Im Jahre 2010 wurden 2 Millionen Franken für Verwertungsmassnahmen eingesetzt.

Art. 52 Bst. a LwG war bis Ende 2006 die Rechtsgrundlage für die Ausrichtung von Investitionsbeiträgen für Um- und Neubauten von besonders tierfreundlichen Haltungssystemen für Legehennen. Seither gibt es keine Massnahme mehr in diesem Bereich.

Infrastrukturbeiträge für öffentliche Märkte im Berggebiet

Gestützt auf Art. 50 Abs. 2 LwG kann der Bund den Kantonen Beiträge für die Unterstützung der öffentlichen Schlachtvieh- und Schafmärkte im Berggebiet ausrichten. Die Schlachtviehverordnung sieht vor, den Bau und den Umbau der Infrastruktur (Geräte und Ausrüstungen) zu entschädigen. Seit 2007 wurden 6 Projekte mit zusammen CHF 50'000 unterstützt. Es zeigt sich, dass seit Anfang 2010 die Zahl der eingereichten Projekte gestiegen ist.

Verwertung der Schafwolle

In der Botschaft zur AP 2011 schlug der Bundesrat vor, die Beiträge zur Verwertung der Schafwolle per Ende 2009 ersatzlos aufzuheben. Das Parlament folgte diesem Vorschlag nicht und belies Art. 51^{bis} LwG. Seit 2004 sind jährlich CHF 800'000.- im Kredit für die Verwertungsmassnahmen eingestellt. Nach einer Totalrevision der Verordnung über die Verwertung von Schafwolle mit der Einführung von präziseren und griffigeren Bestimmungen stehen seit 2008 weiterhin CHF 800'000.- pro Jahr

für innovative Projekte zur sinnvollen Verwertung der Wolle im Inland und für das Sammeln, Sortieren und Waschen der inländischen Schafwolle zur Verfügung. Im Rahmen innovativer Projekte werden beispielsweise Isolationsmatten, Bettinhalte oder Textilien mit Schafwolle hergestellt.

Tierseuchengesetz

Gestützt auf Art. 62 Abs. 1 TSG kann der Bund im Zusammenhang mit den zur Ausrottung von BSE (Bovine spongiforme Enzephalopathie) angeordneten Entsorgungsmassnahmen im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge an die Kosten der Entsorgung von tierischen Nebenprodukte (TNP) leisten. Dieser Gesetzesartikel bildet seit 2004 die Grundlage für die Verordnung über die Ausrichtung von Beiträgen an die Kosten der Entsorgung von tierischen Nebenprodukten¹⁰⁸. Mit dem Verfütterungsverbot von tierischen Eiweissen an Nutztiere infolge der BSE wurde eine derart kostentreibende Auflage verordnet, dass der Bund sich seither an den zusätzlichen Kosten beteiligt. Gegen 50 Millionen Franken pro Jahr werden für die Entsorgung der TNP ausgerichtet. Die Finanzierung dieser Ausgaben konnte in der AP 2007 mit den zusätzlichen Erlösen aus der Versteigerung von Zollkontingenten von Fleisch begründet werden. Weil die Ausrichtung von Entsorgungsbeiträgen an die korrekten Meldungen der Tierhalter und Tierhalterinnen an die Tierverkehr-Datenbank gekoppelt ist, trägt sie ausserdem viel zur guten Meldedisziplin und folglich zum hohen Stand der Rückverfolgbarkeit bei.

In der Schweiz und in der EU sind Diskussionen in Gang gekommen, die wertvollen tierischen Nebenprodukte wieder einer ökologisch und wirtschaftlich sinnvollen Wiederverwertung in der Fütterung zuzuführen. Der politische Druck auf eine Lockerung des Verfütterungsverbotes steigt. In der EU ist in den kommenden Jahren eine schrittweise Wiedereinführung von TNP in der Fütterung von Schweinen und Geflügel möglich. Allerdings dürften TNP von Schweinen und Geflügel jeweils nur an die andere Tierart verfüttert werden. Diese Restriktion hat zur Folge, dass TNP nach Tierarten getrennt gesammelt und aufbereitet werden müssten. Diese Warenflusstrennung führt zu zusätzlichen Kosten. Es ist damit zu rechnen, dass mittel- bis langfristig das Verfütterungsverbot mit flankierenden Restriktionen und Anforderungen in der EU gelockert wird. Die Schweiz muss sich an der Situation in der EU orientieren. Ein Alleingang der Schweiz würde die mit der EU vertraglich vereinbarte Äquivalenz bei den veterinär- und lebensmittelrechtlichen Bestimmungen in Frage stellen.

Das Postulat der Finanzkommission des Nationalrates¹⁰⁹ wurde am 2. Dezember 2009 überwiesen. Der geforderte Bericht des Bundesrates zu Händen des Parlaments wird voraussichtlich nach der Vernehmlassung verabschiedet. Allfällige Auswirkungen auf Artikel 62 TSG können in die Botschaft zur AP 14-17 einfließen.

¹⁰⁸ SR **916.407**

¹⁰⁹ 09.3981 Po der Finanzkommission des Nationalrates, Entsorgungsbeiträge für Rinder und Kleinvieh (Massnahmen BSE), 13. November 2009.

2.2.2.2 Konzept

Produktionslenkung, Beihilfen Milchwirtschaft und Übergangsmassnahmen

Im Zusammenhang mit der vollständigen Aufhebung der staatlichen Milchkontingentierung, dem Abschluss der Übergangsphase des vorzeitigen Ausstiegs sowie der Aufhebung der Milchbeihilfen sind viele Artikel des LwG obsolet geworden. Gleiches gilt für die Übergangsmassnahmen bei der Verteilung der Zollkontingente von Fleisch und bei der Schafwolle. Ferner muss ein Verweis in Artikel 28 LwG aktualisiert werden.

- ⇒ *Aufhebung von Art. 30-36a, 40-42, 167, 187 Abs. 2-9 und 11-13 (evtl. 14, sofern die Schweizerische Käseunion AG in Liq. gelöscht ist), Art. 187b Abs. 1-4 und 6-7 LwG*
- ⇒ *Anpassung von Art. 28 Abs. 2 LwG*

Milchkaufverträge

Auf dem Milchmarkt sind stabile Verhältnisse zur Erhaltung und Förderung der Wertschöpfung auf allen Stufen wichtig. Anzustreben ist eine Stärkung der vertraglichen Beziehungen zwischen Milchverarbeitern und ihren Lieferanten. Das Festlegen von Standards für Milchkaufverträge ist jedoch eine Selbsthilfemassnahme der Branche (Art. 8 LwG). Auf diesem Weg können rasch praxistaugliche Standards bestimmt und umgesetzt werden. Dieser Prozess ist zielführender als eine eher starre Regelung des Bundes. Wenn die Voraussetzungen nach Artikel 9 LwG erfüllt sind, besteht ausserdem die Möglichkeit, dem Bundesrat ein Begehren um Ausdehnung von Standards für Milchkaufverträge auf Nichtmitglieder zu stellen. Die Absätze 1-3 von Art. 36b LwG sind gemäss Parlamentsbeschluss im Rahmen der AP 2011 nur bis zum 30. April 2015 anwendbar. Die Bestimmungen zu den Exklusivverträgen in Absatz 4 sind unbefristet in Kraft. Sie kamen indes bisher nie zur Anwendung und sind folgerichtig nicht notwendig. Aus diesen Gründen wird die Aufhebung von Art. 36b LwG auf den 1. Mai 2015 vorgeschlagen.

- ⇒ *Aufhebung von Art. 36b LwG auf den 1. Mai 2015*

Zulage für verkäste Milch

Die Zulage für verkäste Milch soll das zentrale Element zur Stützung der Milch- und Käsewirtschaft in der Schweiz bleiben. Sie bezweckt den weitgehenden Ausgleich des unterschiedlichen Grenzschutzes zwischen der "gelben" Linie (Käse) und der "weissen" Linie (andere Milchprodukte). Die Höhe der Zulage und die Voraussetzungen sollen weiterhin durch den Bundesrat bestimmt werden. Für die Zulagenhöhe sind die verfügbaren Budgetmittel und die Käseproduktionsmenge massgebend. Für die Zulagen für verkäste Milch sind jährlich rund 230 Millionen Franken vorgesehen. Absatz 3 kann ersatzlos aufgehoben werden, da diese Bestimmung auf die Periode 2008-2011 befristet ist.

- ⇒ *Aufhebung von Art. 38 Abs. 3 LwG*

Zulage für Fütterung ohne Silage

Die Zulage für Fütterung ohne Silage soll zur Unterstützung der Produktion von qualitativ erstklassigen Rohmilchkäsen wie beispielsweise Le Gruyère AOC, Emmentaler AOC, Appenzeller®, Sbrinz AOC etc. bestehen bleiben. Im Rahmen der Qualitätsstrategie des Bundes kann mit dieser Massnahme die grosse Bedeutung dieser Käse, vor allem im Export, gefördert werden. Ein weiterer Vorteil der Milchproduktion mit silofreiem Futter ist die gute Eignung zur standortgerechten Nutzung von artenreichen Wiesen. Der Bundesrat soll weiterhin die Höhe der Zulage, die Käsesorten, für welche eine Zulage ausgerichtet wird, und die Voraussetzungen bestimmen können. Für die Zulagenhöhe sind die verfügbaren Budgetmittel und die Käseproduktionsmenge massgebend. Für die Zulage für Fütterung ohne Silage sind jährlich rund 33 Millionen Franken vorgesehen. Absatz 3 kann ersatzlos aufgehoben werden, da diese Bestimmung auf die Periode 2008-2011 befristet ist.

⇒ *Aufhebung von Art. 39 Abs. 3 LwG*

Ausrichtung von Zulagen

Die von der EFK vorgebrachten Risiken, dass die Zulagen nicht direkt die Produzenten und Produzentinnen erreichen (Art. 38 Abs. 1 und Art. 39 Abs. 1 LwG) wurden analysiert. Diese Artikel bestimmen die zulagenberechtigten Personen, nicht aber das Verfahren für die Ausrichtung der Zulagen. Sowohl in der Milchpreisstützungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (MSV)¹¹⁰ als auch in der geltenden MSV vom 25. Juni 2008¹¹¹ hat der Bundesrat das Auszahlungsverfahren festgelegt. Seit dem Inkrafttreten dieser Verfahrensbestimmungen am 1. Mai 1999 ist kein Fall bekannt, bei dem eine zulagenberechtigte Person eine Zulage nicht erhalten hat. Das befürchtete Risiko ist de facto sehr klein. Eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Ausrichtung von Zulagen wird daher nicht vorgeschlagen.

Monitoring des Milchmarktes

Die Bestimmungen zur Meldepflicht von Milchdaten nach Artikel 43 LwG haben sich bewährt. Sie müssen für den Vollzug von agrarpolitischen Massnahmen (Ausrichtung der Zulagen), zur Förderung der Transparenz auf dem Milchmarkt und letztlich zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen (Abkommen mit der EU über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik) beibehalten werden. Das BLW wird weiterhin Auswertungen von Milchdaten der Öffentlichkeit und den interessierten Kreisen zur Verfügung stellen. Auch die Erhebung von Produzenten-, Grosshandels- und Konsumentenpreisen von Milch und Milchprodukten zur Berechnung von Bruttomargen und Preisindices (Art. 27 LwG) soll unverändert weiter geführt werden. Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe sind zurzeit keine notwendig.

¹¹⁰ AS 1999 1226

¹¹¹ SR 916.350.2

Verteilung der Zollkontingente von Fleisch

Die vom EVD beauftragte Arbeitsgruppe Importsystem Fleisch hat Vorschläge zur Optimierung erarbeitet¹¹². Die interessierten Kreise können gleichzeitig zur Vernehmlassung zur AP 14-17 Stellung zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppe nehmen. Diese würden eine Gesetzesänderung bedingen (Kapitel 4.3 des Berichts).

Einstufung der Qualität und Überwachung des Marktgeschehens auf öffentlichen Märkten

Die Bestimmungen zur Einstufung der Qualität und zur Überwachung des Marktgeschehens auf öffentlichen Märkten nach den Artikeln 49 und 51 Absatz 1 Buchstabe b und c LwG haben sich grundsätzlich bewährt. Im Zusammenhang mit den Kälbermärkten sind jedoch Änderungen auf Verordnungsstufe in Betracht zu ziehen. Überprüft werden muss insbesondere der Ablauf der Kälbermärkte sowie grundsätzlich die Notwendigkeit von Kälbermärkten.

⇒ *Änderung der Schlachtviehverordnung*

Höchstbestände

Die Verfütterung von Nebenprodukten von Metzgerei- und Schlachtbetrieben und Speiseabfällen an Schweine ist seit dem 1. Juli 2011 in der Schweiz verboten. Damit wird die Äquivalenz zwischen den veterinärrechtlichen Bestimmungen der Schweiz und der EU sichergestellt. Die bisherige Kompetenz des Bundesrates, Ausnahmebewilligungen bei den Höchsttierbeständen für Betriebe mit Verfütterung von Nebenprodukten von Metzgerei- und Schlachtbetrieben zu gewähren, kann gestrichen werden. Die Ausnahmemöglichkeit für Betriebe mit Verfütterung von Nebenprodukten aus Milch- und Lebensmittelverarbeitungsbetrieben bleibt unverändert bestehen. Welche tierischen Nebenprodukte in Zukunft noch verfüttert werden dürfen, bleibt weiterhin im Tierseuchengesetz und in der Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten (VTNP) geregelt.

⇒ *Änderung von Art. 46 Abs. 3 Bst. b LwG*

Marktentlastungsmassnahmen Fleisch und Eier

Marktentlastungsmassnahmen bei saisonalen oder anderen vorübergehenden Überschüssen sollen für Fleisch beibehalten werden (Art. 50 Abs. 1 LwG). Insbesondere Angebotsspitzen beim Kalbfleisch im Frühling können damit weiterhin noch etwas abgedämpft werden. Vorgesehen sind rund 4 Millionen Franken pro Jahr, welche für die Entlastungsmassnahmen zur Verfügung stehen.

Die Verwertungsmassnahmen für den Eiermarkt wurden im Jahre 2002 von der ETH analysiert¹¹³. Die Studie attestierte den Aufschlags- und Verbilligungsaktionen eine gewisse stabilisierende Wirkung auf die Produzentenpreise. Auf dem Eiermarkt ist der Nachfragerückgang, insbesondere nach Ostern, sehr deutlich. Es ist zweckmässig, mit Finanzmitteln von maximal 2 Millionen Franken pro Jahr den Eiermarkt in

¹¹² Der Bericht ist publiziert auf www.blw.admin.ch / Dokumentation / Publikationen / Berichte

¹¹³ Koch B. und Rieder P. (2002): Staatliche Marktinterventionen unter besonderer Berücksichtigung vertikaler Vertragsproduktion. 4. Teil: Eiermarktanalyse. ETH Zürich.

diesen Zeiten zu stabilisieren (Art. 52 Bst. b LwG). Weil seit Jahren keine Massnahme mehr in Kraft ist, welche sich auf Art. 52 Bst. a LwG stützt, kann diese Bestimmung aufgehoben werden. Weiterhin werden gestützt auf Art. 27 LwG die wichtigsten effektiv realisierten Preise und Bruttomargen sowie deren langfristige Entwicklung auf dem Fleisch und Eiermarkt vom BLW beobachtet.

⇒ *Aufhebung von Art. 52 Bst. a LwG und Neuformulierung von Art. 52 LwG*

Infrastrukturbeiträge für öffentliche Märkte im Berggebiet

Trotz der bisher eher geringen Nachfrage nach Unterstützungsbeiträgen für die Infrastruktur von öffentlichen Märkten im Berggebiet soll Artikel 50 Absatz 2 LwG weiter bestehen. Mit diesem Instrument kann die Verbesserung der Vermarktung von Tieren im Berggebiet gezielt gefördert werden.

Verwertung der Schafwolle

Seit der Totalrevision der Verordnung über die Verwertung der Schafwolle im Jahr 2008 werden innovative Projekte zur Verwertung inländischer Schafwolle verstärkt unterstützt. Angesichts der bescheidenen Kredits von 800 000 Franken pro Jahr und der positiven Auswirkungen auf eine sinnvolle Verwertung im Inland soll diese Massnahme bestehen bleiben.

Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966¹¹⁴

Die Unterstützung der Schlachtvieh- und Fleischbranche mit den Beiträgen zur Entsorgung von tierischen Nebenprodukten in der Höhe von gegen 50 Millionen Franken pro Jahr hat sich bewährt. Es ist zweckmässig, die Unterstützung nicht mehr einzig an Massnahmen im Zusammenhang mit BSE zu knüpfen, sondern auch an andere tierseuchenrechtliche Situationen, welche kostenintensive Anordnungen zur Entsorgung von tierischen Nebenprodukten (TNP) zur Folge haben. Einerseits gibt es ebenfalls andere Seuchen, welche zu Einschränkungen oder Verboten bei der Verwendung von TNP führen können. Andererseits ist es vorstellbar, dass zwar die BSE (fast) ausgerottet ist, aber weiterhin Restriktionen oder Verbote bei der Verfütterung von TNP bestehen bleiben. Damit die Rechtsgrundlage unterschiedlichen tierseuchenrechtlichen Situationen genügen kann, soll sie in eine nicht mehr einzig auf BSE fokussierte Bestimmung überführt werden. Dies macht eine Verschiebung der Regelung von Art. 62 nach Art. 37 TSG nötig. Die Beibehaltung der Rechtsgrundlage für Entsorgungsbeiträge ist ferner zentral für eine wirkungsvolle Tierverkehrskontrolle. Der finanzielle Anreiz für Tierhalter, der Tierverkehr-Datenbank korrekte Meldungen zu erstatten, hat sich bewährt. Ferner sollen auch die Ausdrücke Fleischabfälle und Abfälle durch TNP ersetzt werden. Absatz 6 wird nicht mehr in Art. 37 transferiert, weil der Massnahmenplan der drei Bundesämter (BAG, BLW und BVET) bereits 2004 veröffentlicht wurde und dieser Auftrag damit erfüllt wurde.

⇒ *Aufhebung von Art. 62 TSG und Verschiebung der Bestimmungen nach Art. 37 TSG*

¹¹⁴ SR 916.40

2.2.3 Pflanzenbau

2.2.3.1 Ausgangslage

Pflanzliche Erzeugnisse erreichten im Jahr 2009 insgesamt einen Anteil von rund 48 Prozent am Produktionswert landwirtschaftlicher Güter (BFS, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung). Die Rangfolge wird vom Gemüse- und Gartenbau (16 Prozent) vor dem Wiesenfutterbau (11 Prozent), dem Ackerbau (10 Prozent) dem Obstbau (5,7 Prozent) und der Weinwirtschaft (4,9 Prozent) angeführt. Gemäss Landwirtschaftlicher Strukturerhebung (BFS) betreiben im Jahr 2009 mit rund 4'600 Ackerbaubetrieben, 1'200 Gartenbaubetrieben, 4'300 Dauerkulturbetrieben und 5'800 gemischten Betrieben etwa 16'000 der insgesamt rund 60'000 Landwirtschaftsbetriebe Pflanzenbau. Im Mittel liegt die inländische Pflanzenproduktion unterhalb des Bedarfs, weshalb in unterschiedlichem Ausmass Ergänzungsimporte erforderlich sind.

Das offene Ackerland in der Schweiz nimmt tendenziell ab, seit der Höhepunkt von rund 316'000 ha im Jahre 1990 erreicht wurde. Eine Analyse der Flächenveränderungen während den letzten 10 Jahren zeigt, dass die offene Ackerfläche 2009 gegenüber dem Mittel der Jahre 2000 bis 2002 um rund 15'100 ha auf 275'400 ha sank.

Tabelle 19

Nutzung der LN im 10-Jahresvergleich

	2000/02	2009	2000/02-2009	
	ha	ha	ha	%
LN total	1 071 131	1 055 684	-15 447	-1,4
übrige LN	662 998	650 470	-12 528	-1,9
Ackerland total	408 133	405 214	-2 919	-0,7
Kunstwiesen	117 671	129 813	12 142	10
offenes Ackerland	290 462	275 401	-15 061	-5,2
Brotgetreide	96 527	86 692	-9 835	-10
Weizen	91 045	80 798	-10 247	-11
übrige	5 481	5 894	412	7,5
Futtergetreide	82 049	66 150	-15 899	-19
Gerste	42 916	30 891	-12 025	-28
Körnermais	22 281	16 713	-5 568	-25
Weizen	-	7'132	7'132	-
übrige	16 853	11 415	-5 438	-32
Ölsaaten	19 708	26 216	6 508	33
Raps	14 263	21 434	7 171	50
übrige	5 445	4 782	-663	-12
Silo- und Grünmais	40 652	46 126	5 474	13
Zuckerrüben	17 886	20 191	2 306	13
Kartoffeln	13 799	11 215	-2 584	-19
Proteinpflanzen	3 514	4 035	521	15
Grün- Buntbrache	3 392	2 379	-1 013	-30
übriges offenes Ackerland	12 936	12 397	-539	-4,2

Quelle: BFS

Tabelle 20

Anbauflächen Spezialkulturen im 10-Jahresvergleich

	2000/01	2008/09	2000/01-2008/09	
	ha	ha	ha	%
Kernobstkulturen	5 710	5 052	-658	-12
Steinobstkulturen	1 205	1 461	256	21
Beeren	608	620	12	2
Freilandgemüse ¹	8 760	10 692	1932	22
Gewächshausgemüse ²	338	392	54	16
Reben rote Sorten	7 958	8 574	616	8
Reben weisse Sorten	7 100	6 245	-855	-12

¹ Mehrfachanbau pro Jahr, ohne Verarbeitungsgemüse² Konstruktionsfläche

Quellen: SOV, SZG, BLW

Kontinuierliche Anstrengungen der Pflanzenzüchtung zur Verbesserung des Saatgutes hinsichtlich Qualität, Widerstandsfähigkeit und Ertrag bilden die Grundlage für

Ertragssteigerungen im Anbau. Höhere Erträge sind denn auch ausschlaggebend für die Produktionsausdehnung von Weichweizen (Brot- und Futterweizen), da die Zunahme der Anbaufläche von Futterweizen die Flächenreduktion von Brotweizen nicht zu kompensieren vermochte.

Tabelle 21

Produktionsmengen von Ackerkulturen im 10-Jahresvergleich (Tonnen)

	2000/02	2009	2000/02-2009 [%]
Weichweizen	521 667	537 000	3
Gerste	255 500	198 100	-21
Körnermais	206 333	174 000	-16
Raps	43 684	66 400	45
Zuckerrüben	1 288 852	1 719 707	27
Kartoffeln	539 933	515 000	-9

Quelle: Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung, SBV

Tabelle 22

Produktionsmengen von anderen pflanzlichen Produkten im 10-Jahresvergleich (Tonnen / in hl für Wein)

	2000/01	2008/09	2000/01-2008/09 [%]
Äpfel und Birnen (aus Kulturen)	168 538	174 435	4
Steinobst (Tafelware)	5 483	10 148	85
Beeren	6 420	6 821	6
Gemüse (ohne Verarbeitung)	273 129	341 498	25
Rotwein	605 974	586 775	-3
Weisswein	603 848	526 767	-13

Quelle: SOV, SZG, BLW

Die Änderungen der Agrarpolitik seit 1999 haben die Wettbewerbsbedingungen im Pflanzenbau und den nachgelagerten Verarbeitungsbetrieben intensiviert. Die schrittweise Senkung der Schwellenpreise beim Futtermittel hat viel dazu beigetragen, die Viehwirtschaft wettbewerbsfähiger zu gestalten. Die Weinwirtschaft bewegt sich seit der Globalisierung der Importkontingente, die 2001 abgeschlossen wurde, in einem viel offeneren Markt. Mit der Ausrichtung des Sektors auf Qualitätswein und den Bundesbeiträgen an die Umstellung von Rebsorten konnte der Produktionswert ab 2008 wieder erhöht werden. Dank der Aufhebung der Verarbeitungsaufträge für Zuckerrüben und Ölsaaten sowie des Verwertungsauftrages für Kartoffeln im Jahr 2009 kann die Produktion besser auf die Nachfrage am Markt abgestimmt werden. Wo der Grenzschutz für die Wahrung einer wettbewerbsfähigen Inlandproduktion nicht ausreichte, wurden die Leistungsaufträge durch eine direkte Unterstützung von Produzenten in Form von Anbaubeiträgen abgelöst. Die Exportsubventionen, die der Stabilisierung der Märkte – insbesondere bei Äpfeln und Birnen – dienten, wurden Ende 2009 aufgehoben. Seit mehreren Jahren schon ist eine Anpassung

sung des Sektors an die neue Situation im Gange, namentlich durch die Modernisierung der Kulturen und die Reduktion der Flächen. Für einen Grossteil des Pflanzenbaus ist der Grenzschutz nach wie vor hoch, was dieses Instrument zu einem zentralen Element der Marktordnungen macht.

Ackerbau

Der jährliche Bedarf an Brotgetreide beträgt rund 450'000 Tonnen. Obschon die Brotgetreidefläche in den vergangenen zehn Jahren um rund 10 Prozent auf rund 86'700 ha abnahm, resultierte unter Berücksichtigung der Importe im Jahr 2009 ein Brotgetreideüberschuss. In der Folge deklassierte der Schweizerische Getreideproduzentenverband (SGPV) als Marktentlastungsmassnahme auf eigene Rechnung rund 35'000 Tonnen Brotgetreide der Ernte 2009 zur Verwendung als Futtermittel. Es bleibt somit festzustellen, dass die aktuelle inländische Anbaufläche von Brotgetreide in Jahren mit normalem Witterungsverlauf zur Bedarfsdeckung ausreicht.

Schweine, Rindvieh und Geflügel verzehren jährlich etwa 1,4 Mio. Tonnen Mischfutter¹¹⁵. Eine rückläufige inländische Produktion von Futtergetreide erfordert unter Beibehaltung der Tierbestände ansteigende Futtermittelimporte. Im Jahre 2009 waren Ergänzungsimporte an Futtergetreide¹¹⁶ von rund 330 000 Tonnen erforderlich.

Grenzschutz

Im Futtermittelbereich wird das Schwellenpreissystem mit variablen Zollansätzen angewendet. Der Bundesrat und das EVD bestimmen die Zielpreise (Schwellenpreise und Importrichtwerte) für die einzelnen Erzeugnisse. Die nach Ware spezifischen Grenzbelastungen ergeben sich aus der Differenz zwischen Importpreisen franko Grenze und den Zielpreisen. Die Kompetenz zur Festsetzung der in der Regel alle drei Monate an die Entwicklung der Warenpreise anzupassenden Zollansätze liegt nach Art. 20 LwG beim Bundesamt für Landwirtschaft. Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Tierhaltung wurde seit 2005 mit der Reduktion der Zielpreise das Preisniveau für Futtergetreide um CHF 10.- je 100 kg gesenkt.

Im Jahre 2009 wurde das Zollkontingent Brotgetreide von 70'000 Tonnen ausgeschöpft. Die Freigabe erfolgt in vier Tranchen, und die Zollkontingentsanteile werden im Windhundverfahren an der Grenze zugeteilt. Infolge der angestiegenen Preisvolatilität wird der Kontingentszollansatz von max. CHF 23.- je 100 kg vierteljährlich überprüft. Die Grenzbelastung für verarbeitetes Getreide zur menschlichen Ernährung (Mehl) ist mittels Ausbeuteziffer und einem Zollzuschlag von CHF 20.- je 100 kg an den Rohstoff geknüpft. Einfuhren ausserhalb des Zollkontingents werden mit dem Ausserkontingentszollansatz von CHF 76.- je 100 kg belastet. In Analogie zur Schwellenpreisreduktion beim Futtergetreide wurde seit 2005 der Kontingentszollansatz ebenfalls um CHF 10.- je 100 kg gesenkt. Dieser Abbau des Grenzschutzes wurde mit Erhöhungen des Zusatzbeitrages für offenes Ackerland

¹¹⁵ Auf die ernährungsphysiologischen Bedürfnisse ausgerichtete Mischungen insbesondere aus energiereichem Getreide, eiweissreichen Rückständen der Pflanzenölgewinnung und/oder Ackerfrüchten, Mineralstoffen, Spurenelementen und Vitaminen.

¹¹⁶ Weichweizen (161'700 t), Reis (61'100 t, wovon 60'200 t Bruchreis), Mais (60'100 t), Gerste (21'300 t), Hafer (21'100 t), Körnersorghum (2'000 t), Roggen (700 t), Hartweizen (600 t), Hirse (400 t), Triticale (300 t), Buchweizen (100 t).

und Dauerkulturen teilweise kompensiert. Dies hat die Preisdifferenz zwischen dem Brot- und dem Futtergetreide jedoch nicht auf einen Stand gesenkt, der proportional vergleichbar wäre mit jenem am europäischen Markt. Da die Rentabilität des Brotgetreides höher ist, wurde es in der Fruchtfolge dem Futtergetreide vorgezogen. Die Ausdehnung von Kunstwiesen und Silomaisflächen zeigt, dass ihre Produktion und Nutzung ökonomisch attraktiver sind als der Anbau von Futtergetreide. Auch andere Ackerkulturen, die dank des technischen und organisatorischen Fortschritts sowie in einigen Fällen aufgrund von Anbaubeiträgen attraktiver sind, haben zum anhaltenden Rückgang des Futtergetreides beigetragen.

Grundsätzlich legt das Parlament die Zollansätze fest, doch hat es in bestimmten Fällen die Exekutive dazu ermächtigt. Nach Art. 10 Abs. 3 des Zolllarifgesetzes vom 9. Oktober 1986¹¹⁷ (ZTG) kann der Bundesrat die Kompetenz zur Festsetzung der Zollansätze dem EVD übertragen, sofern die Marktverhältnisse häufige Anpassungen erfordern. Die Zollansätze für Zucker sowie Getreide zur menschlichen Ernährung werden nach den in Art. 5a bzw. Art. 5b der Agrareinfuhrverordnung vom 7. Dezember 1998 definierten Berechnungsmodi vom EVD festgelegt. Monatlich überprüft das BLW die Zollansätze für Zucker nach dem Berechnungsschema und beantragt im Bedarfsfall dem EVD eine Anpassung der Zollansätze. Im Bereich Getreide zur menschlichen Ernährung erfolgt die standardisierte Überprüfung und, sofern die Kriterien erfüllt sind, die Antragstellung ans EVD vierteljährlich. Zur Gewährleistung einer grösstmöglichen Vorhersehbarkeit und Kontinuität wurden die Berechnungsmodalitäten in der AEV festgelegt. Die Folge dieses transparenten Vorgehens ist, dass bei der konkreten Bemessung der Zollansätze ein Rechnungswert je Zolllarifnummer resultiert. Durch die engen Bestimmungen und die gewährte Transparenz besteht für die Festsetzung der häufig anzupassenden Zollansätze kein Handlungsspielraum.

Anbaubeiträge

Um eine angemessene Versorgung mit inländischem Zucker (Art. 54 LwG), pflanzlichen Ölen und Proteinen (Art. 56 LwG) sicherzustellen, kann der Bund für die Produktion von Zuckerrüben, Ölsaaten und Körnerleguminosen Beiträge ausrichten.

Gestützt auf Artikel 59 LwG werden der Anbau von Faserpflanzen und die Verarbeitung von nachwachsenden Rohstoffen in anerkannten Pilot- und Demonstrationsanlagen gefördert. Trotz der ausgerichteten Anbaubeiträge ist die Wettbewerbsfähigkeit inländischer Faserpflanzen gering, weshalb das Erntematerial mit geringer Wertschöpfung z.B. als Brennstoff, Einstreu oder Abdeckmaterial eingesetzt wird. Im Zehnjahresvergleich nahm die Anbaufläche des mehrjährigen Chinaschilfs um 11 Prozent auf 230 ha ab.

Für Pflanzgut von Kartoffeln sowie Saatgut von Mais und Futterpflanzen werden basierend auf Art. 140 Abs. 3 LwG Anbaubeiträge ausgerichtet. Zum einen gewährleistet die Förderung die Bereitstellung von hochwertigem Pflanz- und Saatgut und zum anderen bleibt das Know-how für die Vermehrung erhalten.

Spezialkulturen und Weinwirtschaft

Anpassung der Produktion

Im Rahmen der AP 2007 wurde die Unterstützung von Massnahmen zur Sortenumstellung der Schweizer Rebfläche beschlossen. Rund 500 bis 1000 ha Rebfläche, die mit Chasselas und Müller-Thurgau bestockt waren, galten damals als überschüssig. Mit dieser Massnahme sollten Reben gerodet und gemäss Entscheid der Weinbauern durch weisse Spezialitäten oder rote Rebsorten ersetzt werden. Artikel 66 hält fest, dass die Beiträge längstens bis Ende 2011 ausgerichtet werden.

Zwischen 2003 und 2009 kamen 573,4 ha in den Genuss der Unterstützung des Bundes. Es wurden Beihilfen in Höhe von ca. 13,7 Millionen Franken ausbezahlt. Für die Jahre 2010 und 2011 umfassen die Anmeldungen 54,5 ha. Bei Abschluss der Massnahme wird sich die umgestellte Rebfläche auf etwa 625 ha belaufen.

Initiativen von Produzenten, die sich in Dauerkulturen im Obst- oder Gemüsebau diversifizieren, für die kein Grenzschutz besteht, werden seit 2004 unterstützt (AP 2007). Beiträge in Höhe von bis zu 30 Prozent der Investition in das Pflanzkapital werden gemäss Artikel 58 längstens bis 2011 ausgerichtet. In den sieben Anwendungsjahren betrafen die Initiativen rund 280 ha innovative Kulturen – namentlich Spargeln, Tafeltrauben und Heidelbeeren – sowie 20 ha Kernobstkulturen, die auf früh- oder spätreife Kirschen- oder Pflaumenkulturen umgestellt wurden. Die Unterstützung beträgt 3,6 Millionen Franken.

Unterstützung des Obstmarktes

Mit der AP 2011 wurden insbesondere die Exportsubventionen für Obstsaftkonzentrat und Kirschenerzeugnisse Ende 2009 abgeschafft. Die Beiträge zur Deckung der Lagerkosten von Apfel- und Birnensaftkonzentrat wurden mit der Kürzung der unterstützten Höchstmenge per 1. Januar 2010 nach unten korrigiert. Auch nach dieser Anpassung können mit der Unterstützung von Lagerbeständen, die die Normalversorgung der Mostereien übersteigen, die natürlich auftretenden, jährlichen Ertragsschwankungen absorbiert werden. Die Versorgung mit inländischen Qualitätsrohstoffen ist auch bei schwacher Blüte von Hochstamm-Obstanlagen – beispielsweise infolge der Alternanz – möglich und die Produzentenpreise sind bei Überangebot stabiler. Ausgleichsimporte von Konzentraten sind nicht notwendig. Bei Erzeugnissen von Früchten, die keinem Grenzschutz unterstehen, kann die Preisdifferenz zwischen den inländischen und den importierten Früchten teilweise abgedeckt werden, um mitzuhelfen, Absatzmärkte in der Verarbeitungsindustrie zu erhalten. Von dieser Massnahme profitiert namentlich der Markt für Konservenkirschen.

2.2.3.2 Konzept

Ackerbau

Ziel der vorgeschlagenen Änderungen ist es, optimale Rahmenbedingungen zu schaffen für die Entwicklung eines vielfältigen, auf den Markt ausgerichteten, nachhaltigen Pflanzenbaus sowie für effiziente Produktionsketten. Mit Blick auf den

aktuellen, inländischen Getreidebedarf und den ungleichen Schutz von Brot- und Futtergetreide an der Grenze soll dem Rückgang der Futtergetreideproduktion entgegengewirkt werden.

Beitrag für einzelne Kulturen

Zur Erreichung einer angemessenen Versorgungssicherheit soll für Kulturen, die einen wesentlichen Beitrag zur direkten oder indirekten Ernährung leisten und über einen ungenügenden Grenzschutz verfügen, ergänzend zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen (vgl. Ziff. 2.3.2.5; Basisbeitrag sowie Förderbeitrag Ackerfläche und Dauerkulturen) eine zusätzliche Förderung ausgerichtet werden können. Vielfältige Fruchtfolgen stehen durch ausreichende Anbaupausen zur Krankheitsunterdrückung im Einklang mit einer effizienten Ressourcennutzung und einer reichhaltigen Kulturlandschaft. Der jährliche Anbau diverser Kulturen ermöglicht Know-How zu erhalten und bildet im Bedarfsfall die Grundlage, Produktion und Verarbeitung innert nützlicher Frist von der aktuellen Nachfrage hin auf die direkte und indirekte Ernährung der Bevölkerung ausrichten zu können.

Der Beitrag für Einzelkulturen zielt nicht darauf ab, marktbedingte Preisschwankungen auszugleichen. Die begünstigten Kulturen und die Beitragshöhe sollen alle vier Jahre überprüft werden, sofern Marktordnungsänderungen keine ausserterminlichen Anpassungen erfordern. Bei der Festlegung der betroffenen Kulturen und der Beitragshöhe berücksichtigt der Bundesrat insbesondere die Bedeutung einer Kultur oder einer Kulturkategorie für die Grundversorgung der Bevölkerung, die relative wirtschaftliche Attraktivität und die Entwicklung des Selbstversorgungsgrads des fraglichen Produkts bzw. der fraglichen Produkte.

Die Artikel 54 und 56 sollen durch einen neuen Artikel 54 ersetzt werden, der dem Bund die Möglichkeit einräumt, für einzelne Kulturen, die für die Versorgung der Bevölkerung wichtig sind oder werden können, Beiträge auszurichten. Die Aufhebung von Artikel 55 erfordert keine weiteren Anpassungen, da nach Artikel 17 LwG der Bund zur Festsetzung der Einfuhrzölle die Versorgungslage im Inland und die Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse zu berücksichtigen hat und nach Artikel 9 LwG der Bundesrat Vorschriften zur Unterstützung von Selbsthilfemassnahmen erlassen kann.

Mit den neuen Versorgungssicherheitsbeiträgen soll das Stützungs-niveau für Ackerkulturen im Vergleich zum Grünland erhöht und so die wirtschaftliche Attraktivität von Futtergetreide verbessert werden (vgl. Ziff. 3.5.3). Um effektiv eine Stärkung des Futtergetreides zu erreichen, sollen die spezifischen Beiträge für Ölsaaten, Zuckerrüben, Proteinpflanzen, Pflanzgut von Kartoffeln sowie für Saatgut von Mais und Futterpflanzen entsprechend reduziert sowie der Referenzpreis und die maximale Grenzbelastung für Brotgetreide per 1. Juli 2014 um 3 Franken pro Dezitonne gesenkt werden. Der spezifische Anbaubetrag für Zuckerrüben wird stärker gekürzt als die Unterstützung für Ackerkulturen erhöht wird, um der hohen Netto-Selbstversorgung des inländischen Marktes und der hohen relativen wirtschaftlichen Attraktivität Rechnung zu tragen. Die Änderung der Grenzbelastung für Brotgetreide erfolgt auf Stufe Verordnung, weshalb die Massnahmen keiner Änderung auf Gesetzesebene bedürfen.

Mit dieser Neunivellierung, einschliesslich der Zollreduktion, bleibt das Brotgetreide weiterhin die wirtschaftlich attraktive Referenzkultur. Zudem ist es so möglich, die Märkte für Brot- und für Futtergetreide einem gemeinsamen Grenzschutzsystem anzunähern, ohne einen spezifischen Beitrag für Futtergetreide einzuführen, der ernsthafte und kostspielige Nachteile bei der Umsetzung mit sich bringen würde.

Weil den Faserpflanzen seit der Ausrichtung von Anbaubeiträgen der Durchbruch für technische Anwendungen (z.B. Formenguss, Baustoff) am Markt nicht gelungen ist und die Pflanzen somit keinen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten, soll kein spezifischer Beitrag mehr ausgerichtet werden. Die Wertschöpfung für pflanzliche Erzeugnisse ist im Bereich Nahrungs- und Futtermittel grösser, weshalb neue technische Verwendungen in Pilot- und Demonstrationsanlagen nicht weiter gefördert werden sollen. Artikel 59 soll daher ersatzlos gestrichen werden.

⇒ *Änderung von Art. 54 LwG*

⇒ *Aufhebung von Art. 55, 56 und 59 LwG*

Festsetzung der Zollansätze

Massgebend für den Zollschatz sind die vom Bundesrat festgesetzten Referenzpreise bzw. bei Zucker der Grundsatz, dass für verzollten Importzucker der gleiche Preis wie für Zucker im EU-Binnenmarkt gilt. Dieser Grundsatz basiert auf dem mit der EU vereinbarten Protokoll 2 zum Freihandelsabkommen von 1972. Die Zollansätze für Zucker und Getreide zur menschlichen Ernährung werden nach einem definierten und transparenten Verfahren monatlich oder vierteljährlich überprüft und in Abhängigkeit der Marktsituation häufig angepasst. Weil für die Bemessung kein Handlungsspielraum besteht und Anpassungen voraussichtlich mehr als einmal jährlich vorzunehmen sind, sollen aus verwaltungsökonomischen Gründen die Zollansätze künftig vom BLW festgelegt werden, unter Berücksichtigung der Vereinbarung mit der EU. Für häufige Anpassungen der Zollansätze soll mit einer Änderung von Art. 10 Abs. 3 des Zolitarifgesetzes der Bundesrat die Kompetenz ab 1. Januar 2014 dem EVD oder dem BLW übertragen können.

⇒ *Änderung von Art. 10 Abs. 3 ZTG*

Spezialkulturen und Weinwirtschaft

Artikel 66 (Umstellungsbeiträge) ist hinfällig und wird gestrichen. Artikel 58 Absatz 2 wird aus denselben Gründen ebenfalls gestrichen. Bei den anderen Stützungsmassnahmen im Obstbau sind keine Änderungen vorgesehen. Sie wurden im Rahmen der AP 2011 angepasst und behalten im aktuellen Marktumfeld ihre Bedeutung.

⇒ *Aufhebung der Artikel 58 Absatz 2 und 66 LwG*

2.3 Direktzahlungen (3. Titel LwG)

2.3.1 Ausgangslage

2.3.1.1 Heutiges Direktzahlungssystem

Die Direktzahlungen sind eines der zentralen Instrumente der Agrarpolitik. Sie haben seit Anfang der neunziger Jahre laufend an Bedeutung gewonnen. Mit der Einführung der Direktzahlungen konnte die Stützung verstärkt von der Produktion entkoppelt, die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen nach Art. 104 BV¹¹⁸ verbessert und eine sozialverträgliche Entwicklung sichergestellt werden.

Das heutige Direktzahlungssystem im Überblick

Damit Betriebe heute Direktzahlungen erhalten, müssen sie den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) erbringen. Dieser umfasst die tiergerechte Haltung von Nutztieren, eine ausgeglichene Düngerbilanz, einen angemessenen Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen, eine geregelte Fruchtfolge, einen geeigneten Bodenschutz und eine gezielte Anwendung von Pflanzenschutzmitteln. Weitere Grundvoraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen sind die Einhaltung der Gewässer-, Umwelt- und Tierschutzgesetzgebung, ein minimales Arbeitsaufkommen auf dem Betrieb gemessen in Standardarbeitskräften (SAK), Anforderungen bezüglich landwirtschaftlicher Ausbildung sowie dass der Betrieb bodenbewirtschaftend und bäuerlich ist. Zudem bestehen verschiedene Begrenzungen der Direktzahlungen (Altersgrenze, Abstufung der Beiträge bezüglich Fläche und Tierzahl, Grenzwerte für die Beitragssumme pro SAK sowie Einkommens- und Vermögensgrenzen).

Das heutige Direktzahlungssystem besteht aus allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen. Es umfasst folgende Instrumente:

Tabelle 23

Instrumente des heutigen Direktzahlungssystems

Beitragsart	Zone	Bezugskriterium
<i>Allgemeine Direktzahlungen</i>		
Allgemeiner Flächenbeitrag	Alle Zonen	Beitrag pro Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche (LN).
Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen	Alle Zonen	Beitrag pro Hektare offene Ackerfläche und Dauerkulturen.
Beitrag für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere, RGVE-Beitrag	Alle Zonen	Beitrag pro Raufutter verzehrende Grossvieheinheit (RGVE). Als Raufutter verzehrende Nutztiere gelten Tiere der Rinder- und Pferdegattung, Schafe, Ziegen, Bisons, Hirsche, Lamas und Alpakas. Der Beitrag wird pro Hektare Futterfläche begrenzt; die Begrenzung ist nach Zonen abgestuft (Förderlimite).

Beitragsart	Zone	Bezugskriterium
Beitrag für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen, TEP-Beitrag	Berg- und Hügelgebiet	Beitrag pro RGVE, abgestuft nach Zonen bzw. Erschwerenis. Beitragsbegrenzung bzw. Flächenbindung analog RGVE-Beitrag.
Allgemeiner Hangbeitrag	Berg- und Hügelgebiet	Beitrag pro Hektare, abgestuft nach zwei Neigungsstufen.
Hangbeitrag für Rebflächen	Alle Zonen	Beitrag pro Hektare für Terrassen sowie für Steillagen nach Neigung.
Ökologische Direktzahlungen		
Beiträge für den ökologischen Ausgleich:		
Extensiv genutzte Wiesen, Streueflächen, Hecken, Feld- und Ufergehölze	Alle Zonen	Beitrag pro Hektare, abgestuft nach Zonen.
Wenig intensiv genutzte Wiesen	Alle Zonen	Beitrag pro Hektare.
Buntbrache	nur Talgebiet	Beitrag pro Hektare.
Rotationsbrache	nur Talgebiet	Beitrag pro Hektare.
Ackerschonstreifen	Alle Zonen	Beitrag pro Hektare.
Saum auf Ackerland	Talgebiet und Bergzonen I und II	
Hochstamm-Feldobstbäume	Alle Zonen	Beitrag pro Baum.
Beitrag für biologische Qualität für ökologische Ausgleichsflächen auf der LN	Alle Zonen	Beitrag pro Hektare, abgestuft nach Zonen bzw. Beitrag pro Baum.
Beitrag für die Vernetzung für ökologische Ausgleichsflächen auf der LN	Alle Zonen	Beitrag pro Hektare, abgestuft nach Zonen bzw. Beitrag pro Baum.
Beitrag für den biologischen Landbau	Alle Zonen	Beitrag pro Hektare, abgestuft nach Nutzungsart.
Beitrag für die extensive Produktion von Getreide und Raps	Alle Zonen	Beitrag pro Hektare.
Beitrag für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS)	Alle Zonen	Beitrag pro Grossvieheinheit (GVE), abgestuft nach Tierkategorie.
Beitrag für regelmässigen Auslauf im Freien (RAUS)	Alle Zonen	Beitrag pro GVE, abgestuft nach Tierkategorie.
Sömmerungsbeitrag	Sömmerungsgebiet und entsprechend bewirtschaftete Einzelbetriebe ausserhalb Sömmerungsgebiet	Festgelegter Normalbesatz. Beitrag pro Normalstoss (NST) resp. nach RGVE ¹¹⁹ .

¹¹⁹ Der Normalbesatz ist der einer nachhaltigen Nutzung entsprechend festgesetzte Viehbesatz, umgerechnet in Normalstössen (NST). Ein Normalstoss entspricht der Sömmerung einer RGVE während 100 Tagen.

Gemäss der Definition des Landwirtschaftsgesetzes nicht den Direktzahlungen zugerechnet werden die Anbaubeiträge nach Ackerbaubeitragsverordnung ABBV¹²⁰, der Beitrag für den Gewässerschutz nach Artikel 62a GschG¹²¹ sowie der Beitrag zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen nach Artikel 77a und 77b LwG. Die Anbaubeiträge sind im Zahlungsrahmen Produktion und Absatz enthalten, die Beiträge nach Art. 62a GSchG und 77a und 77b LwG fungieren unter dem Zahlungsrahmen Direktzahlungen.

2.3.1.2 Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

Bericht zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

Mit der AP 2011 schlug der Bundesrat eine weitere Umlagerung von Mitteln aus dem Bereich der Marktstützung zu den Direktzahlungen vor. Das Parlament folgte den bundesrätlichen Vorschlägen nur teilweise. Dies lag unter anderem auch daran, dass verschiedene Parlamentarier nicht überzeugt waren, dass die Mittel mit dem heutigen Direktzahlungssystem wirklich zielführend und effizient eingesetzt werden. In der Folge überwies das Parlament eine Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S)¹²², mit der es den Bundesrat beauftragte, einen Bericht über die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems vorzulegen. Am 6. Mai 2009 hat der Bundesrat den entsprechenden Bericht verabschiedet¹²³. Darin kommt er zum Schluss, dass verschiedene Faktoren, wie die veränderten Rahmenbedingungen, die Notwendigkeit einer verbesserten Zielausrichtung und die Erkenntnisse aus der Evaluation, eine Weiterentwicklung des heutigen Direktzahlungssystems im Rahmen der nächsten Reformetappe notwendig machen. Er macht darin einen konkreten Konzeptvorschlag für ein weiterentwickeltes Direktzahlungssystem, mit dem die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch die Landwirtschaft wirksamer und effizienter gefördert werden soll.

Auftrag des Parlaments zur Konkretisierung des Konzepts

Der Bericht wurde in den Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben von Ständerat und Nationalrat und in deren Plenen behandelt. Dabei wurde festgehalten, dass das im Bericht "Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems" dargelegte Konzept kohärent und zukunftsgerichtet sei. Es biete eine geeignete Grundlage, um die gemeinwirtschaftlichen Leistungen unter den zukünftigen Rahmenbedingungen zu sichern und die Direktzahlungen wirksam und effizient einzusetzen. Entsprechend hat das Parlament eine Folgemotion der WAK-S¹²⁴ überwiesen und damit den Bundesrat beauftragt, den Konzeptvorschlag zu konkretisieren und dem Parlament bis Ende 2011 eine diesbezügliche Botschaft zu unterbreiten. Die multifunktionalen Aufgaben gemäss Artikel 104 BV und die im Bericht definierten Ziele haben als Grundlage zu dienen (vgl. Ziff. 1.6).

¹²⁰ SR 910.17

¹²¹ SR 814.20

¹²² 06.3635 Mo Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates, Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, 10. November 2006

¹²³ Bundesrat (2009): Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

¹²⁴ 09.3973 Mo Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates, Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Konkretisierung des Konzepts, 16. Oktober 2009

2.3.1.3 Beurteilung des heutigen Direktzahlungssystems

Evaluation der Wirksamkeit und der Effizienz

Verschiedene Evaluationen¹²⁵ attestieren dem heutigen Direktzahlungssystem eine gute *Wirksamkeit*. Mit dessen sukzessiver Einführung im Laufe der neunziger Jahre wurden deutliche Verbesserungen in den Bereichen Ökologie und Tierwohl erreicht, ohne dass die Zielerreichung in den Bereichen Versorgungssicherheit und Einkommenssicherung abgenommen hat (vgl. Ziff. 1.2.2.2). Auch die Offenhaltung der Kulturlandschaft und das Tierwohl werden mit dem heutigen System wirksam gefördert. Bei der Biodiversität wird die Wirkung des heutigen Systems als moderat positiv beurteilt. Gewisse Leistungen, wie die Landschaftsvielfalt und die Biodiversität im Sömmerungsgebiet, werden nicht gezielt gefördert, da spezifische Instrumente fehlen. Die Entwicklungen seit der Jahrtausendwende zeigen zudem, dass die ökologischen Fortschritte stagnieren und sich die Ziellücken bei einer Weiterführung der bestehenden Instrumente in diesem Bereich nicht schliessen werden.

Bezüglich der *Effizienz* besteht in verschiedener Hinsicht ein Verbesserungspotenzial. Bei den allgemeinen Direktzahlungen sind die Zahlungen teilweise nicht an die geeigneten Bezugskriterien gebunden, was Fehlanreize verursacht und die Transfer-effizienz mindert. Teilweise sind Massnahmen nicht auf der richtigen institutionellen Ebene (Bund resp. Kantone) angesiedelt wie beispielsweise die Beiträge für die ökologische Qualität nach der Öko-Qualitätsverordnung ÖQV¹²⁶. Die Grundproblematik liegt jedoch darin, dass der Bezug zwischen den einzelnen Direktzahlungsinstrumenten und den angestrebten Zielen oft unklar ist. Das verursacht unerwünschte Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Instrumenten und beeinträchtigt die Effizienz der eingesetzten Mittel. Der unklare Zielbezug führt auch dazu, dass die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Instrumente im politischen Prozess schwierig zu steuern ist, da unklar ist, wie die Massnahmen auf die Ziele wirken. Die unklare Zielorientierung hat zur Folge, dass sich die Direktzahlungen insgesamt gegenüber der Bevölkerung schlecht kommunizieren lassen.

Diese grundlegenden Schwächen machen eine umfassende Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems nötig. Das bedeutet jedoch nicht, dass alle Instrumente neu konzipiert werden müssen. Bei verschiedenen Instrumenten, wie den ökologischen Direktzahlungen und dem Hangbeitrag geht es darum, diese bereits zielgerichteten Instrumente zu optimieren. Beim allgemeinen Flächenbeitrag sowie den RGVE- und TEP-Beiträgen sind jedoch tiefer greifende Anpassungen notwendig.

Fehlanreize durch den allgemeinen Flächenbeitrag und die Tierbeiträge

Eine flächenbezogene Zahlung wie der allgemeine Flächenbeitrag ist an sich ein zielgerichtetes Instrument, um die Offenhaltung der Kulturlandschaft zu fördern.

¹²⁵ Mann S. und Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, FAT-Schriftenreihe Nr. 64. Agroscope FAT, Tänikon; Flury C. (2005): Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994-2005, Bern; Mack G. und Flury C. (2008): Wirkung der Sömmerungsbeiträge. Agrarforschung 15 (10), 500-505; Mann S. (2010): Eine Schwachstellenanalyse der Ökoqualitätsverordnung, Agrarforschung Schweiz 1(1), 24-29.

¹²⁶ SR 910.14

Verschiedene Studien¹²⁷ zeigen jedoch, dass die Offenhaltung der Kulturlandschaft in der Talzone auch ohne allgemeinen Flächenbeitrag gewährleistet wäre. Im Berg- und Hügellgebiet wäre für die Sicherstellung einer offenen Kulturlandschaft auf ebenen Flächen auch ein geringerer Beitrag ausreichend. Hingegen ist der allgemeine Flächenbeitrag aus einkommenspolitischer Optik sehr wichtig. Ohne den allgemeinen Flächenbeitrag würde das sektorale Einkommen der Landwirtschaft kurzfristig um rund 40 Prozent schrumpfen. Für die Sicherstellung eines angemessenen Einkommens ist jedoch eine an Produktionsfaktoren wie die Fläche gekoppelte Zahlung ungeeignet. Erstens fließt ein Teil der eingesetzten Mittel über die Faktorentschädigung für den Boden (Pachtzinsen, Bodenpreise) an die Bodeneigentümer ab und kann so zu unerwünschter Rentenbildung beitragen. Zweitens wirken sich zu hohe flächenbezogene Zahlungen negativ auf die Bodenmobilität aus. Das behindert die Strukturentwicklung und führt dazu, dass Kostensenkungspotenziale nicht ausgenutzt werden. Beide Effekte reduzieren die Einkommenswirkung und damit die Transfereffizienz des allgemeinen Flächenbeitrags. Um eine optimale Wirkung der eingesetzten Mittel zu erhalten, muss instrumentell klar unterschieden werden zwischen Zahlungen, welche die Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen wie die Offenhaltung bezwecken und Zahlungen, welche der Einkommenssicherung dienen.

In ihrer heutigen Ausgestaltung führen die RGVE- und TEP-Beiträge zu einem Produktions- bzw. Intensivierungsanreiz. Dieser Produktionsanreiz ist aus der Optik der Versorgungssicherheit bis zu einem gewissen Grad nötig, um das natürliche Produktionspotenzial möglichst optimal auszunutzen. Analysen bei den Futterbilanzen zeigen jedoch, dass die Ausdehnung der Milch- und Fleischproduktion in den letzten Jahren über den zusätzlichen Einsatz von Kraftfuttermitteln erfolgte und nicht durch eine bessere Ausnützung der Raufutterfläche (vgl. Ziff. 1.2.2.6). Insbesondere auf weniger ertragreichen Böden wird mit den RGVE- und TEP-Beiträgen ein Anreiz gegeben, über das natürliche Produktionspotenzial hinaus zu produzieren. Besonders im Berggebiet führen die hohen tierbezogenen Zahlungen zu einem Anreiz, die Förderlimite ganz auszuschöpfen und die Tiere mit vergleichsweise billigem Kraftfutter oder aus den tieferen Zonen zugeführtem Raufutter zu füttern. Der Intensivierungsanreiz führt auch zu Beeinträchtigungen der Umwelt, da z.B. durch die Futter- und damit Nährstoffzufuhr zusätzliche Hofdünger anfallen, was sich negativ auf die Artenvielfalt von Wiesen und Weiden auswirkt. Zudem führen die durch die Tierhaltung verursachten Ammoniak-Emissionen zu einer Eutrophierung von sensiblen Ökosystemen wie Trockenwiesen und -weiden oder Hochmooren. Untersuchungen zeigen, dass das Potenzial zur Raufutterproduktion durch einen relativ hohen Kraftfuttereinsatz vor Ort nicht ausgeschöpft wird und insbesondere

¹²⁷ Mann S. und Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, FAT-Schriftenreihe Nr. 64. Agroscope FAT, Tänikon; Flury C., Gotsch N. und Rieder P. (2004): Strukturwandel für eine zukunftsfähige Berglandwirtschaft. *Agrarforschung* 11(5), 560-565.

schlecht erschlossene und hofferne Flächen einzuwachsen drohen¹²⁸. Die RGVE- und TEP-Beiträge weisen zudem eine suboptimale Transfereffizienz auf. Zum einen ergibt sich eine negative Rückkopplung mit den Märkten; Modellrechnungen zeigen, dass die Milch- und Rindfleischpreise ohne Tierbeiträge um rund 2-5 Prozent höher zu liegen kommen würden als in einem Referenzszenario mit RGVE- und TEP-Beiträgen. Zum anderen bewirken diese Zahlungen, dass Betriebe ihre Tierhaltung intensivieren, obwohl die zusätzlichen Kosten dieser Intensivierung höher sind als die zusätzlichen Erlöse¹²⁹. Schliesslich ist deren direkte Kopplung an die Anzahl gehaltener Tiere auch nicht kompatibel mit den Kriterien der WTO-Green Box (vgl. Ziff. 2.11.1).

Optimierungspotenzial bei weiteren Direktzahlungsinstrumenten

Neben den oben angesprochenen grundsätzlichen Schwächen des heutigen Direktzahlungssystems bestehen auch bei einzelnen an sich unbestrittenen Instrumenten Verbesserungspotenziale bzw. fehlen für bestimmte Leistungen spezifische Förderinstrumente:

- Einige der geltenden Eintretens- und Begrenzungskriterien und gewisse Bestimmungen des ÖLN schränken den unternehmerischen Spielraum ein und bremsen die Strukturentwicklung.
- Der ÖLN als Grundvoraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen hat sich bezüglich Geltungsbereich und Ausgestaltung grundsätzlich bewährt. Anpassungsbedarf besteht bei der Verbesserung und Vereinfachung des Vollzugs sowie in der Verknüpfung der eng mit der landwirtschaftlichen Nutzung verbundenen Bewirtschaftung von Objekten nationaler Inventare im Rahmen des Natur- und Heimatschutzgesetzes NHG¹³⁰.
- Die heutige Ausgestaltung des Hangbeitrags berücksichtigt den Übergang zwischen der maschinellen Mähnutzung und der Bewirtschaftung von Hand zu wenig. Das führt dazu, dass insbesondere sehr steile Flächen nicht mehr gemäht, sondern nur noch beweidet werden und so die Gefahr des Waldeinwuchses steigt.
- In vielen Gemeinden und Regionen bestehen spezifische landschaftliche Zielsetzungen. Aufgrund ihrer Bedeutung für die Landschaft wäre die Landwirtschaft in der Lage, wesentlich zur Erreichung dieser Ziele beizutragen. Eine Förderung solcher Leistungen ist heute jedoch nur indirekt und unspezifisch möglich, als Nebeneffekt ökologischer oder allgemeiner Direktzahlungen. Es besteht gegenwärtig keine Möglichkeit, auf die Vielfalt landschaftlicher Charakteristika ausgerichtete und an regionalen Bedürfnis-

¹²⁸ Lauber S. (2006): Agrarstrukturwandel im Berggebiet. Ein agentenbasiertes, räumlich explizites Agrarstruktur- und Landnutzungsmodell für zwei Regionen Mittelbündens. Dissertation ETH Zürich. ART-Schriftenreihe 2. Agroscope Reckenholz-Tänikon ART; Lauber S. et al. (2011): Evaluation der Sömmerungsbeitragsverordnung (SöBV) und alternativer Steuerungsinstrumente für das Sömmerungsgebiet: Befragungsgestützte ex post- und ex ante-Analysen der Sömmerungsnachfrage. Schlussbericht des AlpFUTUR-Teilprojekts 13 «Politikanalyse». Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, Birmensdorf, und Agroscope Reckenholz-Tänikon ART

¹²⁹ Barth L., Lanz S. und Hofer C. (2011): Förderung der grünlandbasierten Tierproduktion mit der Agrarpolitik 2014-2017, Agrarforschung Schweiz 2(1), 20-25.

¹³⁰ SR 451

sen orientierte Landschaftsleistungen der Landwirtschaft zielgerichtet zu fördern.

- Obwohl das Sömmerungsgebiet für viele seltene Arten ein wichtiger Lebensraum darstellt, besteht dort heute kein Instrument, Biodiversitätsleistungen gezielt zu fördern. Für die Biodiversität wertvolle Flächen unterhalb der Wald- und Strauchgrenze sind aufgrund ihrer meist extensiven Nutzung verstärkt vom Waldeinwuchs betroffen. Solche Flächen können heute nicht mit spezifischen Direktzahlungen gefördert werden. Dadurch wird eine künstliche, nicht zielführende Grenze gezogen. Weiter gibt es keine Massnahmen, um die Qualität von Ökoflächen aufzuwerten. Zudem werden die Planung, Umsetzung und der Vollzug von Vernetzungsprojekten in den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt, was zu einem verhältnismässig grossen Aufwand führen kann.
- Bei der Umsetzung der Ressourcenprojekte hat sich gezeigt, dass durch die Regionalisierung teilweise ein unnötiger Verwaltungsaufwand entsteht. Es fehlt die Möglichkeit, Verfahren und Techniken, die sich flächendeckend anwenden lassen, national zu fördern.
- Der Trend bei der Wiederkäuerfütterung geht in Richtung eines verstärkten Kraftfuttereinsatzes. Dadurch droht ein langfristig strategischer Wettbewerbsvorteil der Schweizer Milch- und Fleischproduktion verloren zu gehen. Einzig im Rahmen des Biobeitrags besteht heute ein Anreiz für einen möglichst hohen Raufutteranteil in der Wiederkäuerfütterung.
- Die Ausnahmen zur heutigen Regelung, wonach erschlossenes Bauland von den Direktzahlungen ausgeschlossen ist, werden zu stark in Anspruch genommen. Dieser grundsätzlich wirkungsvolle Beitrag zum quantitativen Bodenschutz ist dadurch in seiner Wirkung stark eingeschränkt.

Neben der Beurteilung der Effektivität und der Effizienz der Direktzahlungsinstrumente ist auch eine glaubwürdige und schlanke Umsetzung von grosser Bedeutung. Der gut organisierte Vollzug durch Bund und Kantone sowie der hohe Anteil an unspezifischen Direktzahlungen führen dazu, dass die Transaktionskosten heute vergleichsweise tief sind. Die tiefen Transaktionskosten müssen aber auch vor dem Hintergrund teilweise hoher Zielverfehlungskosten beurteilt werden (vgl. Ziff. 4.3.5).

2.3.2 Konzept

Die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass die Entkopplung der Stützung von den Preisen und die Einführung der Direktzahlungen zu namhaften Verbesserungen bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen geführt haben. Allein die Entkopplung ist kein Garant dafür, dass diese Leistungen auch tatsächlich effizient und im gesellschaftlich erwünschten Ausmass bereitgestellt werden. Die agrarpolitischen Ziele können nicht erreicht werden, wenn Direktzahlungen über keinen klaren Leistungsbezug verfügen. Die OECD (2008) hält fest, dass zusätzliche Effektivitäts- und Effizienzverbesserungen durch eine bessere Zielausrichtung („targeting“) und

Feinjustierung der Instrumente („tailoring“) erreicht werden können¹³¹. Um eine möglichst hohe Wirksamkeit und Effizienz der Direktzahlungen zu erreichen, muss ein klarer Bezug zwischen den Zielen und den eingesetzten Instrumenten hergestellt werden. Deshalb soll mit dem weiterentwickelten Direktzahlungssystem jede gemeinwirtschaftliche Leistung gemäss Art. 104 BV mit einem spezifischen Direktzahlungsinstrument gefördert werden. Folgende Beiträge sind vorgesehen:

- Kulturlandschaftsbeiträge
- Versorgungssicherheitsbeiträge
- Biodiversitätsbeiträge
- Landschaftsqualitätsbeiträge
- Produktionssystembeiträge
- Ressourceneffizienzbeiträge
- Anpassungsbeiträge

Die Bezeichnung der Instrumente ist so gewählt, dass dadurch deren primäre Zielsetzung zum Ausdruck kommt. Es ist jedoch klar, dass ein bestimmtes Instrument auch auf die anderen Ziele wirkt bzw. die Erreichung eines Ziels auch von den anderen Massnahmen beeinflusst wird.

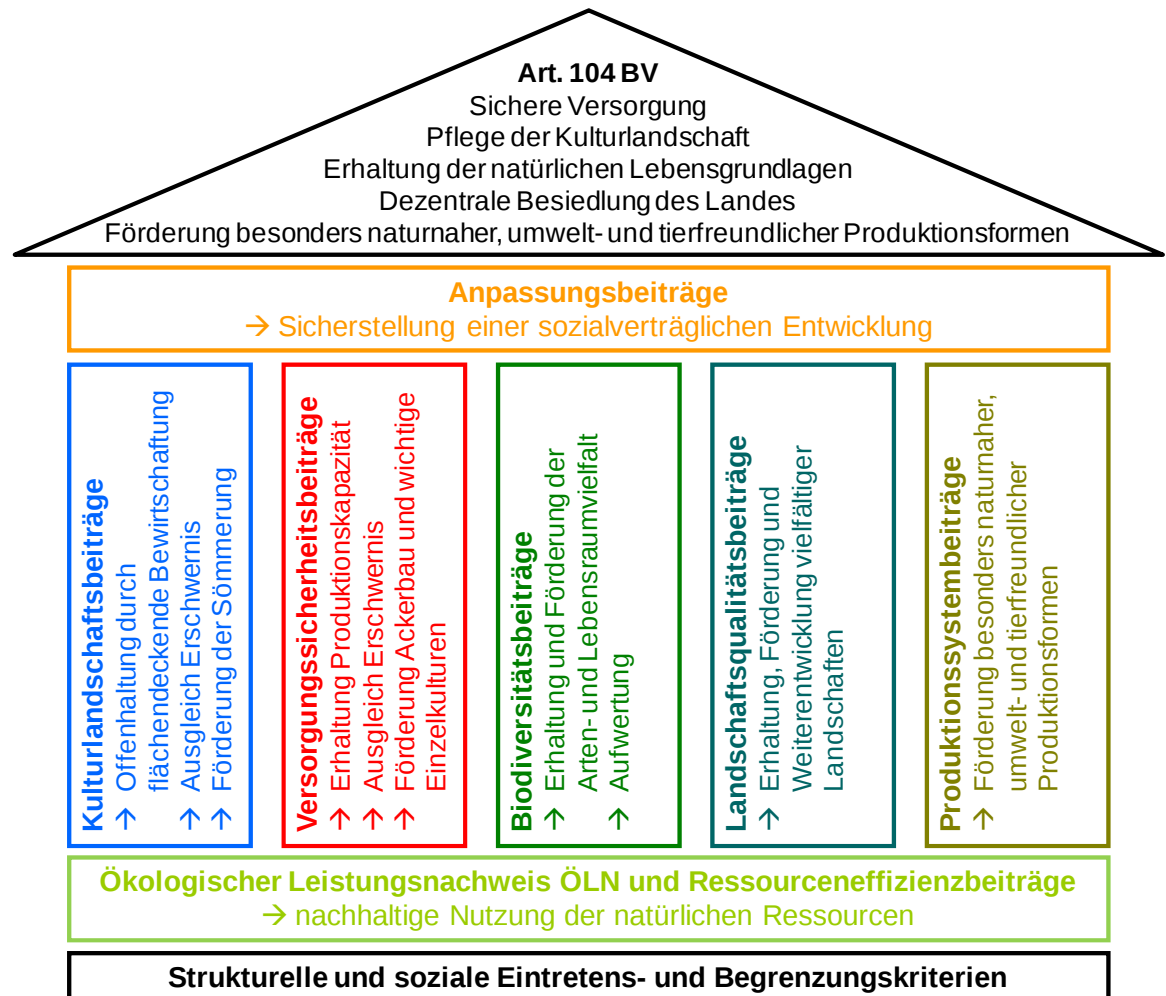
Mit der klaren Zielausrichtung der Instrumente können Zielkonflikte minimiert und die Effizienz der eingesetzten Mittel erhöht werden. Eine transparentere und objektivere Zuordnung der finanziellen Mittel auf die verschiedenen Instrumente im politischen Prozess wird damit erleichtert und die Kommunizierbarkeit der Direktzahlungen gegenüber der Bevölkerung verbessert.

Als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen gilt weiterhin die Einhaltung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN). Strukturelle und soziale Eintretens- und Begrenzungskriterien stellen sicher, dass die Direktzahlungen an bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe ausgerichtet werden. Abbildung 39 gibt eine Übersicht über das weiterentwickelte Direktzahlungssystem.

¹³¹ OECD (2008): Synthesis Report: Policy Design and Implementation. Paris.

Abbildung 39

Konzept des weiterentwickelten Direktzahlungssystems



Teilweise werden heutige Direktzahlungsinstrumente im weiterentwickelten Direktzahlungssystem weitergeführt. Der heutige Hangbeitrag und Sömmerungsbeitrag werden in die Kulturlandschaftsbeiträge integriert. Die Beiträge für den ökologischen Ausgleich sowie für Qualität und Vernetzung (ÖQV) sind Teil der Biodiversitätsbeiträge. Die Bio- und Extensobeiträge sowie die heutigen BTS- und RAUS-Beiträge werden im Rahmen der Produktionssystembeiträge weitergeführt. Der heutige allgemeine Flächenbeitrag soll gemäss seiner doppelten Zielsetzung in eine flächenbezogene Zahlung (Kulturlandschaftsbeiträge) und eine personengebundene Zahlung (Anpassungsbeiträge) aufgeteilt werden. Die Stützung der Milch- und Fleischproduktion durch Raufutter verzehrende Nutztiere soll über eine flächenbezogene Zahlung mit einem Mindesttierbesatz erfolgen. Die dezentrale Besiedlung soll auch künftig nicht mit einem spezifischen Direktzahlungsinstrument, sondern gezielt über Massnahmen im Bereich der Strukturverbesserungen gefördert werden.

Nachfolgend werden die einzelnen Instrumente erläutert. Dabei wird in einem ersten Schritt aufgezeigt, wie über die festgelegten Zielsetzungen die jeweilige gemeinwirtschaftliche Leistung wirksam und effizient gefördert wird. In einem zweiten Schritt werden die Massnahmen und Instrumente in ihrer Funktionsweise beschrieben und die Instrumente des weiterentwickelten Direktzahlungssystems den bisheri-

gen Instrumenten gegenübergestellt. Schliesslich wird aufgezeigt, welche Verbesserungen mit den vorgeschlagenen Änderungen erreicht werden können.

2.3.2.1 Eintretens- und Begrenzungskriterien

Ausgangslage und Ziele

Gemäss Art. 104 Abs. 2 BV fördert der Bund bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe. Es bestehen zwei Möglichkeiten, diese Betriebe abzugrenzen. Entweder grenzt man den Begriff auf jene Betriebe ein, die den Vorstellungen einer vielfältigen und bäuerlichen Landwirtschaft der Gesellschaft entsprechen (z.B. Vielfalt an Kulturen und gehaltenen Tieren, persönliche Beziehung des Betriebsleiters zu den Tieren etc.) und definiert spezifische Ziele und Massnahmen zur Erhaltung dieser Art von Betrieben. Oder man geht von einer breiten Definition des Begriffs aus und verwendet das Kriterium, mit dem festgelegt wird, welche Betriebe nicht mit den agrarpolitischen Instrumenten unterstützt werden sollen. Die bisherige Auslegung von Art. 104 Abs. 2 BV entspricht dieser zweiten Variante. Es besteht momentan kein Anlass, diesbezüglich eine Änderung vorzunehmen. Es ist davon auszugehen, dass der bodenbewirtschaftende Familienbetrieb auch künftig die vorherrschende Betriebsform bleiben wird und dass neben grossen resp. spezialisierten Betrieben weiterhin auch vielfältige, kleinbäuerliche Betriebe bestehen bleiben. Auch das bäuerliche Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtrecht sowie die Familienzulagen in der Landwirtschaft dienen der Förderung einer bäuerlichen Landwirtschaft.

Handlungsbedarf und Konzept

Die sozialen und strukturellen Eintretens- und Begrenzungskriterien sollen spezifischer auf die Ziele ausgerichtet und vereinfacht werden. Grundsätzlich sollen nur noch Eintretens- und Begrenzungskriterien mit einem klaren Zielbezug fortgeführt werden. Bei deren Anwendung soll klar differenziert werden zwischen den leistungsbezogenen Direktzahlungen, die auf die Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ausgerichtet sind, und den Anpassungsbeiträgen, mit denen eine sozialverträgliche Entwicklung sichergestellt wird.

Folgende Eintretens- und Begrenzungskriterien kommen für die Ausrichtung von Direktzahlungen zur Anwendung:

- Bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe
- Mindestarbeitsaufkommen in Standardarbeitskräften
- Mindestanteil betriebseigene Arbeitskräfte
- Altersgrenze
- Landwirtschaftliche Grundbildung
- Einkommens- und Vermögensgrenze (nur für Anpassungsbeiträge)

Die Beitragsbegrenzung pro Standardarbeitskraft sowie die Abstufung der Beiträge nach Fläche und Tierzahl sollen aufgehoben werden. Nachfolgend werden die instrumentellen Änderungen erläutert und auf die entsprechende Gesetzesänderung verwiesen.

Bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe

Heute sind mit Ausnahme der bäuerlichen Familien AG und GmbH die juristischen Personen sowie die Betriebe von Bund, Kantonen und Gemeinden als nicht-bäuerlich grundsätzlich von den Direktzahlungen ausgeschlossen. Ebenfalls als nicht-bäuerlich gelten Betriebe, welche die Höchsttierbestände in der Fleisch- und Eierproduktion überschreiten. Diese Bestimmungen werden weitergeführt.

Beiträge für die ökologischen Ausgleichsflächen (bis max. 50 Prozent der LN), Anbaubeiträge gemäss ABBV, Sömmerungsbeiträge sowie die Ökoqualitäts- und Vernetzungsbeiträge werden heute auch an nicht-bäuerliche Betriebe ausbezahlt. Die nicht-bäuerlichen Betriebe der öffentlichen Hand sowie von Stiftungen etc. nehmen heute im Bereich der Leistungen zur Förderung der Biodiversität oft eine Vorreiterrolle ein und tragen mit grossen Flächen zur Zielerreichung bei. Dies gilt sinngemäss auch für Leistungen im Bereich der Landschaftsqualität.

Hingegen soll die Ausnahme beim Ackerbaubeitrag nicht weitergeführt werden, da der Beitrag zur Zielerreichung (Erhaltung wichtiger Einzelkulturen) eine Ausnahme für juristische Personen nicht mehr rechtfertigt.

Mindestarbeitsaufkommen in Standardarbeitskräften

Die SAK ist eine Einheit für die Erfassung des gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarfs mit Hilfe standardisierter Faktoren. Zum Beispiel beträgt der Faktor heute für eine Hektare LN (ohne Spezialkulturen) 0,028 SAK und für eine Milchkuh 0,043 SAK. Für die Vermeidung von Bagatellzahlungen und die Abgrenzung sogenannter Hobbybetriebe werden die Direktzahlungen heute für Betriebe ausgerichtet, welche mindestens 0,25 SAK aufweisen. Nach einer letzten Anpassung per 1. Januar 2004 sollen die Faktoren für das Arbeitsaufkommen auf 1. Januar 2014 dem technischen Fortschritt angepasst werden. Künftig sollen die Faktoren in regelmässigeren Abständen überprüft und angepasst werden. Um den künftigen Herausforderungen bezüglich Professionalität bei der Produktion marktfähiger Güter und der Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen gerecht zu werden, wird der Grenzwert in der Tal- und Hügelzone auf 0,4 SAK erhöht. Alternative Kriterien zum Ausschluss von Hobbybetrieben, wie z.B. Mindesteinkommen aus der Landwirtschaft oder minimale Direktzahlungssumme wurden geprüft aber aufgrund mangelnder Vollzugstauglichkeit und administrativen Mehraufwands verworfen.

Mindestanteil betriebseigener Arbeitskräfte

Die heutige Regelung, wonach mindestens 50 Prozent der Arbeiten auf dem Landwirtschaftsbetrieb durch betriebseigene Arbeitskräfte ausgeführt werden müssen, wird unverändert weitergeführt und neu auch explizit ins Gesetz aufgenommen.

Altersgrenze

Die Direktzahlungen sowie der Beitrag für einzelne Kulturen nach Art. 54 LwG werden auch künftig nur bis zum Erreichen des 65. Altersjahrs ausgerichtet.

Landwirtschaftliche Grundbildung

Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter müssen heute eine minimale landwirtschaftliche Ausbildung nachweisen, damit sie die allgemeinen Direktzahlungen sowie die Öko- und Ethobeiträge erhalten. Eine Ausnahme besteht für die Betriebe im Berg-

gebiet mit weniger als 0,5 Standardarbeitskräften sowie für die Beiträge für den ökologischen Ausgleich.

Die Ausbildungsanforderung wird weitergeführt und auf alle Beitragstypen ausgedehnt. Das ist wichtig, da die Bewirtschaftung von Biodiversitätsförderflächen hohe Anforderungen an das Wissen um biologische Zusammenhänge und die Wechselwirkungen von Produktion und Erhaltung naturnaher Lebensräume stellt.

Einkommens- und Vermögensgrenze

Mit Ausnahme des Sömmerungsbeitrags werden heute die Direktzahlungen aufgrund des steuerbaren Einkommens oder Vermögens begrenzt. Die Einkommens- und Vermögensgrenzen können bei den leistungsbezogenen Beiträgen nicht mehr gerechtfertigt werden, da der einkommenssichernde Anteil in diesen Direktzahlungsinstrumenten durch die Einführung der Anpassungsbeiträge entfällt. Deshalb soll die Einkommens- und Vermögensgrenze nur noch bei den Anpassungsbeiträgen zur Anwendung kommen. Die Begrenzungshöhe wird in der heutigen Grössenordnung weitergeführt.

Begrenzung pro Standardarbeitskraft

Pro Standardarbeitskraft werden heute maximal 70 000 Franken Direktzahlungen ausgerichtet. Die Begrenzung pro Standardarbeitskraft wird aufgrund des fehlenden Zielbezugs aufgehoben. Die Anwendung der Einkommens- und Vermögensgrenze bei den Anpassungsbeiträgen stellt sicher, dass die gesellschaftliche Akzeptanz der Direktzahlungen gewährleistet bleibt.

Abstufung der Beiträge

Heute werden die Beiträge ab einer beitragsberechtigten Fläche von 40 ha oder einem beitragsberechtigten Tierbestand von 55 GVE reduziert. Ab 130 ha und 190 GVE werden keine Beiträge mehr ausgerichtet. Mit der Einführung der personen gebundenen Anpassungsbeiträge entfällt der einkommenssichernde Anteil in flächen- und tierbezogenen Zahlungen, weshalb die Abstufung aufgehoben wird.

Anforderungen im Sömmerungsgebiet

Eine grundsätzlich andere Ausgangslage besteht im Sömmerungsgebiet, weshalb hier spezifische Anforderungen festgelegt werden. Im Sömmerungsgebiet werden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen oftmals von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Alp- oder Allmendkorporationen, Genossenschaften oder Gemeinden erbracht. Da eine Einschränkung auf bäuerliche bodenbewirtschaftende Familienbetriebe analog den Ganzjahresbetrieben nicht möglich ist und weil der traditionellen Bewirtschaftungsform Rechnung getragen werden soll, wird auf weitere Eintretens- und Begrenzungskriterien verzichtet. Im Sömmerungsgebiet werden hingegen dem ÖLN entsprechende Bewirtschaftungsanforderungen vorausgesetzt. Diese Anforderungen gelten für den Sömmerungsbeitrag sowie für die neu auch im Sömmerungsgebiet möglichen Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge.

⇒ *Neuregelung in Art. 70a Abs. 1 Bst. a und Bst. e-h sowie in Art. 77 Abs. 4 Bst. c LwG*

⇒ *Neuregelung in Art. 70b LwG*

Tabelle 24

Eintretens- und Begrenzungskriterien im Vergleich

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe	
- Ausnahmen für Beiträge für den ökologischen Ausgleich, Beiträge gemäss ÖQV und Anbaubeiträge	- Ausnahmen für Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge
Mindestarbeitsaufkommen: 0,25 SAK	Mindestarbeitsaufkommen: Anpassung der Faktoren, Erhöhung auf 0,4 SAK im Talgebiet
Mindestanteil betriebseigener Arbeitskräfte: 50 %	Keine Änderung
Altersgrenze: Ausrichtung von DZ bis zum Erreichen des 65. Altersjahrs	Keine Änderung
Landwirtschaftliche Grundbildung	
- Ausnahme bei Betrieben unter 0,5 SAK im Berggebiet, Beiträge für den ökologischen Ausgleich, Beiträge gemäss ÖQV und Anbaubeiträge	- Ausnahme bei Betrieben unter 0,5 SAK im Berggebiet
Einkommens- und Vermögensgrenze	Beschränkung der Einkommens- und Vermögensgrenze auf die Anpassungsbeiträge
Begrenzung pro Standardarbeitskraft	Aufgehoben
Abstufung der Beiträge	Aufgehoben
Spezifische Anforderungen für die Ausrichtung von DZ im Sömmerungsgebiet	Keine Änderung

Verbesserung gegenüber der bisherigen Regelung

Mit den Änderungen bei den Eintretens- und Begrenzungskriterien wird der unternehmerische Spielraum für die Bauernbetriebe erhöht und eine Strukturentwicklung ermöglicht.

2.3.2.2 Beitragsberechtigte Flächen*Ausgangslage und Ziele*

Die Direktzahlungen sind heute auf die landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) beschränkt, da auf diesen die mit den Direktzahlungen geförderten gemeinwirtschaftlichen Leistungen als Koppelprodukte der landwirtschaftlichen Produktion anfallen. Für verschiedene Flächen innerhalb der LN werden heute keine Direktzahlungen ausgerichtet (z.B. gärtnerische Freilandkulturen, Gewächshäuser mit festem Fundament, Flächen mit Ziersträuchern, Baumschulen etc.). Für die Nutzung und Pflege der Sömmerungsflächen wird der Beitrag nach dem Normalbesatz an Raufutter verzehrenden Nutztieren, der sich an einer nachhaltigen Nutzung orientiert, festge-

legt. Ausserhalb der LN und der Sömmerungsflächen werden keine Beiträge ausgerichtet.

Handlungsbedarf und Konzept

Definition der beitragsberechtigten Flächen

Heute wird keine Unterscheidung gemacht, ob auf einer Fläche Produktions- und Pflegeleistungen in Kombination anfallen, bei welcher die Bereitstellung marktfähiger Güter und gemeinwirtschaftliche Leistungen in enger Abhängigkeit erfolgt (z.B. im Falle einer extensiven Wiese) oder ob auf einer Fläche reine Pflegeleistungen anfallen (z.B. bei einer Hecke). Hier soll eine klare Trennung vorgenommen werden.

Die LN wird neu so definiert, dass nur noch Flächen mit einer pflanzenbaulichen Produktion darin enthalten sind. Hecken, Feld- und Ufergehölze werden deshalb nicht mehr zur LN gezählt. Damit wird die Definition der LN an die europäische Norm angenähert¹³². Als neuer beitragsberechtigter Flächentyp werden die sogenannten landwirtschaftlichen Pflegeflächen (LP) definiert. Landwirtschaftliche Pflegeflächen sind Flächen, die zur Betriebsfläche gehören und an die LN angrenzen und auf denen reine Pflegeleistungen zur Förderung der Biodiversität oder der Landschaftsqualität erbracht werden (z. B. Hecken oder Kleinstrukturen). Bezugsberechtigt für Direktzahlungen sind unabhängig von der Art der Fläche (LN und LP) ausschliesslich Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter gemäss Ziffer 2.3.1.3.

Beitragsberechtigte Flächen je Direktzahlungsinstrument

Kulturlandschafts-, Versorgungssicherheits-, Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge werden auf der LN ausgerichtet. Die Versorgungssicherheitsbeiträge bleiben auf Flächen innerhalb der LN beschränkt, die zur Produktion von Nahrungsmitteln genutzt werden (pflanzliche oder tierische Nahrungsmittel, inkl. Saat- und Pflanzgut). Für die Produktion von nachwachsenden Rohstoffen werden keine Versorgungssicherheitsbeiträge ausbezahlt. Ebenfalls ausgeschlossen von den Versorgungssicherheitsbeiträgen sind die Elemente Buntbrache, Rotationsbrache, Ackerschonstreifen sowie Saum auf Ackerfläche.

Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge können zudem auf der landwirtschaftlichen Pflegefläche und auf Sömmerungsflächen (SF) ausgerichtet werden. Tabelle 25 gibt eine Übersicht.

¹³² Verordnung (EG) Nr. 1200/2009 der Kommission vom 30. November 2009 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1166/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Betriebstrukturerhebungen und die Erhebung über landwirtschaftliche Produktionsmethoden im Hinblick auf die Koeffizienten für Grossvieheinheiten und die Definitionen der Merkmale.

Tabelle 25

Beitragsberechtigte Flächen (x) je Direktzahlungsinstrument

Direktzahlungsinstrument	Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN)	Landwirtschaftliche Pflegefläche (LP)	Sömmerungsfläche (SF)
Versorgungssicherheitsbeiträge	x ^a		
Kulturlandschaftsbeiträge	x		x ^b
Biodiversitätsbeiträge	x	x	x
Landschaftsqualitätsbeiträge	x	x	x
^a ohne nachwachsende Rohstoffe, Brachen, Ackerschonstreifen und Saum auf Ackerfläche			
^b nur Sömmerungsbeitrag			

Bei bereits existierenden BFF-Typen (z. B. Brachen und Hecken) wird der Ausschluss von den Versorgungssicherheits- und/oder Kulturlandschaftsbeiträgen bei der Festlegung der Höhe der Biodiversitätsbeiträge berücksichtigt.

⇒ *Neuregelung in Art. 70a Abs. 4 LwG*

Ausschluss von Flächen in der Bauzone von den Direktzahlungen

Erschlossenes Bauland gilt heute nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche (Art. 16 Abs. 1 Bst. d LbV¹³³). Bauzonen umfassen Land, das entweder weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Art. 15 RPG¹³⁴). Selbst wenn solche Flächen noch landwirtschaftlich nutzbar sind, ist deren Zweckbestimmung klar nichtlandwirtschaftlich und deren Bewirtschaftungsdauer begrenzt. Eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung kann somit nicht gewährleistet werden. Die im Zweckartikel (Art. 1 LwG) formulierten Aufträge kann die Landwirtschaft auf diesen Flächen nicht mehr erfüllen. Die heutige Regelung sieht Ausnahmen vor, wenn der Bewirtschafter nachweist, dass die Hauptzweckbestimmung die landwirtschaftliche Nutzung ist (Art. 16 Abs. 3 Bst. a LbV). Aufgrund von Datenerhebungen in den Kantonen Bern und St. Gallen konnte festgestellt werden, dass in grösseren unüberbauten Bauzonen durchwegs Direktzahlungen entrichtet werden.

Mit Blick auf die Anstrengungen der Raumplanung, in der laufenden Revision des RPG wirkungsvollere Massnahmen zum Schutz des Kulturlandes zu treffen wie beispielsweise die Auszonung zu grosser Baugebiete, die Verdichtung der Siedlungen und Massnahmen gegen die Baulandhortung, sollen in der Landwirtschaft die Anreize so gesetzt werden, dass diese Bemühungen unterstützt werden. Die heutigen Ausnahmen zur Bestimmung, wonach erschlossenes Bauland von den Direktzahlungen ausgeschlossen ist, sollen aufgehoben werden. Überdies soll die Bestimmung auch auf nicht erschlossenes Bauland ausgedehnt werden. Damit sollen Auszonungen resp. Umzonungen in die Landwirtschaftszone gefördert werden. Auf eingezonten Flächen werden demnach, sobald der Vorgang der Einzonung in Rechtskraft

¹³³ SR 910.91

¹³⁴ SR 700

erwachsen ist, keine Direktzahlungen mehr ausgerichtet. Direktzahlungen in unüberbauten Bauzonen werden nicht mehr ausgerichtet, sobald diese Gesetzesänderung in Kraft tritt. Ausnahmen werden gewährt, wenn zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung ein Gesuch um Umzonung in die Landwirtschaftszone hängig ist.

⇒ *Präzisierung der heutigen Bestimmung zum Ausschluss von Direktzahlungen auf dem Bauland in Art. 70a Abs. 1 Bst. d LwG*

Direktzahlungen für angestammte Flächen in der ausländischen Wirtschaftszone

Bei den angestammten Flächen in der ausländischen Wirtschaftszone handelt es sich um Flächen, die in der Grenzzone liegen und seit 1984 ununterbrochen von der Schweiz aus genutzt werden. Die angestammten Flächen in der ausländischen Wirtschaftszone tragen zur sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln bei. Heute werden auf diesen Flächen 75 Prozent der Ansätze der Flächenbeiträge, des Biobeitrags und des Extensobeitrags ausbezahlt. Die Flächen werden für die Berechnung der Förderlimite bei den RGVE- und TEP-Beiträgen berücksichtigt. Bei vergangenen Krisen standen diese Flächen jeweils zur Versorgung der Schweizer Bevölkerung zur Verfügung bzw. die darauf produzierten Nahrungsmittel konnten in die Schweiz eingeführt werden. Es gibt keine Garantie, dass dies auch bei allfälligen künftigen Krisen so sein wird. Da die Bewirtschaftung dieser Flächen jedoch zum Erhalt der Produktionskapazität in der Schweiz beitragen, sollen für angestammte Flächen in der ausländischen Wirtschaftszone künftig Versorgungssicherheitsbeiträge ausgerichtet werden. Dabei werden der Basisbeitrag, der Ackerförderbeitrag sowie der Beitrag für Einzelkulturen gemäss Art. 54 LwG ausgerichtet. Diese Beiträge werden zu 100 Prozent ausbezahlt. Eine Einteilung in die verschiedenen Zonen ist für die Flächen im Ausland nicht möglich. Darum wird der Erschwernisbeitrag nach Zonen im Ausland nicht ausgerichtet.

⇒ *Bestimmung von Art. 70 Abs. 6 Bst. b LwG neu in Art. 72 Abs. 3 LwG*

Tabelle 26

Beitragsberechtigte Flächen im Vergleich

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Alle Flächen zur Produktion und Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen gelten als Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN).	Alle Flächen zur Produktion und Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, sofern eine landwirtschaftliche Produktion erfolgt gelten als Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN). Flächen angrenzend an die LN, auf denen die Biodiversität und die Landschaftsqualität gefördert werden und die zur Betriebsfläche gehören, gelten als landwirtschaftliche Pflegeflächen (LP).
Direktzahlungen werden grundsätzlich auf der LN ausgerichtet.	Für nachwachsende Rohstoffe sowie Branchen werden keine Versorgungssicherheitsbeiträge ausgerichtet. Auf LP werden auch Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge ausgerichtet.

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Erschlossenes Bauland ist von den DZ ausgeschlossen, sofern nicht von Ausnahmebestimmung betroffen.	Alle Flächen in rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen werden von den Direktzahlungen ausgeschlossen (keine Ausnahmebestimmungen mehr möglich).
Angestammten Flächen in der ausländischen Wirtschaftszone berechtigen zum Bezug von Flächen-, Bio- und Extensobezug (75 % der Ansätze).	Angestammten Flächen in der ausländischen Wirtschaftszone berechtigen zum Bezug von Versorgungssicherheitsbeiträgen nach Art. 72 Abs. 1 Bst. a und b und Beitrag für Einzelkulturen nach Art. 54 LwG (100 % der Ansätze).

Verbesserung gegenüber der bisherigen Regelung

Mit den Änderungen werden die beitragsberechtigten Flächen klarer aufgrund ihres Hauptbestimmungszwecks definiert, was die zielgerichtete Förderung erleichtert und Klarheit schafft, welche Mittel in welchen Bereichen eingesetzt werden. Die konsequente Anwendung des Direktzahlungsausschlusses bei eingezonten Flächen soll einen Anreiz zur Auszonung von Flächen geben, die nicht innert der gemäss Raumplanungsgesetz vorgesehenen Frist von 15 Jahren zur Baureife gelangen.

2.3.2.3 Ökologischer Leistungsnachweis

Ausgangslage und Ziele

Der Bezug von Direktzahlungen ist an die Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) gebunden. Hauptzielsetzung des ÖLN ist die Sicherstellung einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen. Der ÖLN als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen hat zu deutlichen Verbesserungen im Umweltbereich geführt und soll weitergeführt werden. Die bestehenden Ziellücken im Umweltbereich (vgl. Ziff. 1.2.2.2.2) sollen nicht über eine Erhöhung der für alle Betriebe verbindlichen Anforderungen im ÖLN erreicht werden, sondern durch eine Verstärkung der gezielten Anreize beispielsweise durch die Einführung von Ressourceneffizienzbeiträgen. Zusammen mit den vorgeschlagenen instrumentellen Anpassungen bei den Direktzahlungen können so die für den Zeitraum 2014 bis 2017 definierten Etappenziele erreicht werden können (vgl. Ziff. 1.6). Die Umsetzbarkeit hängt von der technischen Machbarkeit und der wirtschaftlichen Tragbarkeit ab.

Handlungsbedarf und Konzept

Durch einen konsequenten Vollzug und die Überprüfung bestehender Vollzugsinstrumente (ausgeglichene Düngerbilanz, Bodenschutz) sollen weitere Schritte Richtung Zielerreichung gemacht werden. Evaluationen weiterer Elemente des ÖLN haben gezeigt, dass Vereinfachungen vor allem durch Verbesserungen im Vollzug des ÖLN möglich sind. Dies insbesondere durch Unterstützung mit EDV-Instrumenten. Mit solchen können auch die teilweise lokalen oder regionalen Ziellücken, beispielsweise im Bereich Bodenerosion oder Nährstoffmanagement, zielgerichtet behoben werden.

Die Anforderungen des ÖLN umfassen:

- artgerechte Haltung der Nutztiere
- ausgeglichene Düngerbilanz
- angemessener Anteil an Biodiversitätsförderflächen und vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz¹³⁵
- geregelte Fruchtfolge bei mehr als 3 ha offener Ackerfläche
- geeigneter Bodenschutz
- gezielte Auswahl und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln

Nachfolgend werden die instrumentellen Änderungen erläutert und auf die entsprechende Gesetzesänderung verwiesen.

Artgerechte Haltung der Nutztiere

Die Einhaltung der Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung ist integraler Bestandteil des ÖLN und wird auch künftig in diesem Rahmen umgesetzt.

Ausgeglichene Düngerbilanz

Die Düngerbilanz wird heute mit der Suisse-Bilanz berechnet. Anhand dieser ist zu belegen, dass auf einem Betrieb kein überschüssiger Stickstoff oder Phosphor verwendet wird. Fällt auf einem Betrieb überschüssiger Hofdünger an, muss dieser vertraglich geregelt an einen Betrieb mit einem ausgewiesenen Nährstoffdefizit abgegeben werden. Die Verträge sind durch die zuständigen kantonalen Stellen zu prüfen und gegebenenfalls zu genehmigen. Dabei ist die Vorgabe des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs (oBB)¹³⁶ einzuhalten.

Im Bericht des Bundesrates über die „Ausgeglichene Düngerbilanz im Zusammenhang mit Abnahmeverträgen für Hofdünger und Hofdüngertransporten“¹³⁷ wird einerseits eine verbindliche Rechtsgrundlage zum schweizweiten Einsatz von HODUFLU¹³⁸ und andererseits die Überprüfung der Methodik Suisse-Bilanz postuliert. Gemäss Bericht soll geprüft werden, ob der heutige Vertragszwang bei Hofdüngerabgaben (Art. 14 Abs. 5 GSchG) sowie die Regelung des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs (Art. 24 GSchV¹³⁹) aufgehoben werden soll.

¹³⁵ SR 451

¹³⁶ Laut dem Gewässerschutzgesetz (GSchG) muss die Annahme bzw. Abgabe von Hofdüngern vertraglich geregelt werden und ein ortsüblicher Bewirtschaftungsbereich (oBB) eingehalten werden. Die vertraglich gesicherte Nutzfläche für den abzugebenden Hofdünger befindet sich ausserhalb des oBB, wenn sie vom Stallgebäude, in dem der Hofdünger anfällt, weiter als 6 km Fahrdistanz entfernt ist. Falls sich die vertraglich gesicherte Nutzfläche ganz oder teilweise ausserhalb dieses Bereichs befindet, dürfen nur so viele Nutztiere gehalten werden, dass auf der eigenen oder gepachteten Nutzfläche mindestens die Hälfte des anfallenden Hofdüngers verwertet werden kann.

¹³⁷ Bericht des Bundesrates vom 24. Juni 2009 in Erfüllung des Postulats WAK-SR 06.3637

¹³⁸ HODUFLU ist eine Internetanwendung zur einfachen Dokumentation und Verwaltung der Hofdüngerflüsse. Die Anwendung erlaubt allen Betroffenen (Landwirte, zuständige kantonale Stellen, Bund) ihre Aufgaben effizient und online zu erledigen.

¹³⁹ SR 814.201

Entsprechend diesen Empfehlungen werden momentan die Methodik der Suisse-Bilanz und ihre Auswirkungen überprüft. Die Ergebnisse sollen zur Optimierung der Suisse-Bilanz verwendet werden. Ab 2014 müssen alle Hof- und Recyclingdüngerverschiebungen mit der Internetapplikation HODULFU erfasst werden. Zur Breiten-erprobung eines lieferscheinbasierten Systems ohne Vertragszwang wurde zusammen mit den Kantonen eine Pilotphase gestartet. Im Gegenzug soll der Vertragszwang bei Hofdüngerabgaben ab 2014 aufgehoben werden. Dazu ist eine Änderung des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) sowie der Gewässerschutzverordnung (GSchV) erforderlich.

Angemessener Anteil an Biodiversitätsförderflächen und vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung

Die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung und deren Pufferstreifen ist heute nicht Bestandteil der Anforderungen des ÖLN. Die zielgerichtete Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung (insbesondere Flachmoore, Trockenwiesen und -weiden und Amphibienlaichgebiete) wird deshalb im ÖLN verankert. Damit kann dem Anliegen eines einheitlichen Vollzugs von NHG¹⁴⁰ und LwG und der Vermeidung von Doppelspurigkeiten Rechnung getragen werden.

Ökologische Ausgleichsflächen müssen mindestens 3,5 Prozent der mit Spezialkulturen belegten landwirtschaftlichen Nutzfläche und 7 Prozent der übrigen landwirtschaftlichen Nutzfläche eines Betriebs betragen. In den Bergzonen III und IV wurden gesamthaft im Jahr 2009 mehr als 25 Prozent der LN als ökologische Ausgleichsflächen bewirtschaftet und mehr als 8 Prozent der LN haben die Anforderungen an die biologische Qualität erfüllt. Die einzelbetriebliche Anforderung für einen Mindestanteil an Biodiversitätsförderflächen ist daher in diesen Zonen nicht mehr notwendig und wird aufgehoben. Ökologische Ausgleichsflächen werden in Biodiversitätsförderflächen (BFF) umbenannt, um die Zielrichtung der Biodiversitätsförderung klarer zum Ausdruck zu bringen.

Geregelte Fruchtfolge bei mehr als 3 ha offener Ackerfläche

Die Bestimmungen bezüglich Fruchtfolge haben sich bewährt und werden unverändert weitergeführt.

Geeigneter Bodenschutz

Die heutige Regelung bezüglich der Bodenbedeckung bei offenen Ackerflächen orientiert sich am Zustand der Kulturen am 31. August des laufenden Jahres. Werden Kulturen vor diesem Datum geerntet, muss der Landwirt eine Winterkultur, ein Zwischenfutter oder eine Gründüngung ansäen. Diese Regelung hat sich auf nicht erosionsgefährdeten Flächen und Kulturen teilweise bewährt. Durch zielgerichtete Massnahmen sollen aber Verbesserungen in erosionsgefährdeten Lagen oder Kulturen erreicht werden, während die Auflagen für unproblematische Flächen und Kulturen vereinfacht werden können.

Die Massnahmen zur Bodenbedeckung werden spezifisch auf bezüglich der Nitrat-
auswaschung besonders gefährdeten Parzellen, wie Schutzzonen¹⁴¹ (S2 und S3),
Zuströmbereiche und Kulturen, wie Getreide und Raps, fokussiert. Auf den übrigen
Ackerflächen muss eine minimale Bedeckung über den Winter vorhanden sein.

Der Bodenerosion und Nährstoffabschwemmung wird mit gezielten Massnahmen
begegnet. Im Bereich der Bodenerosion wird ein System mit einer gesamtschweize-
rischen Anwendung von Erosions-Risikokarten mit einem dazugehörigen Beurteil-
lungsschema angewendet. Anhand der Erosions-Risikokarten (berücksichtigt werden
insbesondere die Topografie, die Niederschläge und die Bodeneigenschaften) wer-
den problematische Gebiete ausgewiesen. Massnahmen werden gezielt auf diese
Gebiete konzentriert.

Diese Anpassungen werden eingeführt, da die bisherigen Regelungen im Bereich
Bodenerosion und Bodenbedeckung ungenügende Wirkung gezeigt haben und die
Vorgaben teilweise mangelhaft umgesetzt wurden.

Im Rahmen der neu einzuführenden Ressourceneffizienzbeiträge könnten die beim
Bodenschutz vorgesehenen Massnahmen, die wirtschaftlich noch nicht tragbar sind,
befristet mit Beiträgen gefördert werden.

Gezielte Auswahl und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln

Die Bestimmungen bei der gezielten Auswahl und Anwendung von Pflanzen-
schutzmitteln haben sich bewährt und werden unverändert weitergeführt.

⇒ *Heutige Bestimmung in Art. 70 Abs. 2 Bst. c LwG wird in neuem Art. 70a
Abs. 2 LwG ergänzt*

⇒ *Änderung von Art. 14 Abs. 4 und 5 GSchG sowie neuer Art. 14a GSchG*

Tabelle 27

Die Elemente des ökologischen Leistungsnachweises im Vergleich

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Artgerechte Haltung der Nutztiere	Keine Änderung
Ausgeglichene Düngerbilanz	Überprüfung Methodik Suisse-Bilanz; Einführung von HODUFLU
Angemessener Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen	Angemessener Anteil an Biodiversitätsför- derflächen; Aufhebung der einzelbetrieblichen Anforde- rung in den Bergzonen III und IV
Keine Regelung	Vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung gemäss NHG

¹⁴¹ Grundwasserschutzzonen dienen dazu, Trinkwassergewinnungsanlagen und das
Grundwasser unmittelbar vor seiner Nutzung als Trinkwasser vor Beeinträchtigungen zu
schützen. Grundwasserschutzzonen werden gegliedert in Zone S1 (Fassungsbereich);
Zone S2 (Engere Schutzzone) und Zone S3 (Weitere Schutzzone). Der Zuströmbereich
(Zu) umfasst das Gebiet, aus dem etwa 90 Prozent des Grundwassers stammen, das zu
einer Grundwasserfassung gelangt. Innerhalb dieser Bereiche, Zonen und Areale gelten
abgestufte Schutzmassnahmen und Nutzungsbeschränkungen.

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Geregelte Fruchtfolge	Keine Änderung
Geeigneter Bodenschutz	Gezielte Massnahmen auf spezifischen Flächen und Entlastung von unproblematischen Flächen
Gezielte Auswahl und Anwendung der Pflanzenschutzmittel	Keine Änderung

Verbesserung gegenüber der bisherigen Regelung

Mit der Verbesserung und Vereinfachung des Vollzugs bei den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises, sowie mit der Verknüpfung der eng mit der landwirtschaftlichen Nutzung verbundenen Bewirtschaftung von Objekten nationaler Inventare im Rahmen des NHG können die Ziele im Umweltbereich besser erreicht werden als heute. Zudem werden in Bereichen, wo die Ziele bereits heute erreicht sind, die Betriebe von den entsprechenden Massnahmen entlastet.

2.3.2.4 Kulturlandschaftsbeiträge

Ausgangslage und Ziele

Mit Kulturlandschaftsbeiträgen wird die Offenhaltung der Kulturlandschaft gefördert. Sie sollen eine möglichst flächendeckende Bewirtschaftung der land- und alpwirtschaftlichen Flächen sicherstellen und so den Waldweinwuchs verhindern. Eine offene Kulturlandschaft dient als Basis für die Erbringung der übrigen gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

Handlungsbedarf und Konzept

Die Kulturlandschaftsbeiträge setzen sich aus drei Teilbeiträgen zusammen:

- Zonenbeitrag Offenhaltung
- Hangbeitrag
- Sömmerungsbeitrag

Die Kulturlandschaftsbeiträge bezwecken die Verhinderung des Waldeinwuchses und nicht die Verhinderung des durch die Siedlungsentwicklung verursachten Flächenverlustes. Um dies zu erreichen müssten die finanziellen Anreize ungleich höher sein. Mit der AP 14-17 sind jedoch verschiedene Instrumente vorgesehen, um dem Kulturlandverlust aufgrund der Ausdehnung des Siedlungsgebiets entgegen zu wirken (vgl. Ziff. 2.3.2.2, Ziff. 2.3.2.12 und Ziff. 2.5.2).

Nachfolgend werden die instrumentellen Änderungen erläutert und auf die entsprechende Gesetzesänderung verwiesen.

Zonenbeitrag Offenhaltung

Gemäss Ziffer 1.2.2.2.3 wird die Zielsetzung der Offenhaltung der Kulturlandschaft durch eine flächendeckende Bewirtschaftung nicht überall erreicht. Insbesondere in den höheren Bergzonen, im Sömmerungsgebiet und auf Grenzertragsflächen kann hinsichtlich Offenhaltung eine Ziellücke ausgemacht werden.

Heute wirkt der allgemeine Flächenbeitrag mit einem nach Zonen zunehmenden Anteil auf die Zielsetzung der Offenhaltung. Der restliche Teil des allgemeinen Flächenbeitrags dient der Einkommenssicherung. Diese heute unklare Auseinanderhaltung der Zielsetzungen soll behoben werden, indem mit einem nach Zonen abgestuften Beitrag die Bewirtschaftungsnachteile kompensiert werden. Neben den erschwerten klimatischen Bedingungen, insbesondere der Dauer der Vegetationszeit, fallen darunter weitere in der Zonenabgrenzung herangezogene Kriterien wie die Erschliessung und die Oberflächengestaltung.

Der nach Zonen abgestufte Beitrag wird pro Hektare ausgerichtet, die Beitragshöhe hängt massgeblich vom Preis- und Kostenumfeld ab. Beim heutigen Preisniveau ist die Offenhaltung von ebenen Flächen in der Talzone sichergestellt, weshalb in der Talzone im Rahmen der AP 14-17 kein Beitrag ausgerichtet wird. Ein Beitrag in der Talzone wäre nur bei tieferen Preisen z.B. aufgrund einer Markttöffnung nötig. Im Berg- und Hügelgebiet wird ein nach Zonen zunehmender Beitrag pro Hektare ausgerichtet. Die Beitragshöhe richtet sich nach den Bewirtschaftungsnachteilen, insbesondere dem gegenüber der Talzone tieferen Ertragsniveau.

Hangbeitrag

Heute werden bei der Bemessung des Hangbeitrags Hanglagen von 18-35 Prozent Neigung und solche über 35 Prozent Neigung unterschieden. Der Hangbeitrag wird nur im Berg- und Hügelgebiet ausgerichtet. Grundsätzlich soll der Hangbeitrag wie bisher weitergeführt werden. Zusätzlich zu den heutigen Hanglagen wird eine dritte Stufe für Steillagen mit mehr als 50 Prozent Neigung eingeführt. Da die Bewirtschaftung der Flächen mit einer Neigung von mehr als 50 Prozent fast nur noch in Handarbeit möglich ist, soll aufgrund des grösseren Aufwands ein gegenüber den anderen Stufen deutlich höherer Beitrag ausgerichtet werden. Damit wird der Auftrag der Motion von Siebenthal umgesetzt, den erschwerten Bedingungen in besonders steilen Lagen entsprechend Rechnung zu tragen¹⁴². Weiterhin keinen Hangbeitrag gibt es für Dauerweiden.

Der Hangbeitrag wird neu auch in der Talzone ausbezahlt. Die Erschwernis ist mit derjenigen im Berg- und Hügelgebiet vergleichbar, weshalb sich eine analoge Beitragshöhe rechtfertigt.

Das Konzept für den spezifischen Hangbeitrag für Rebflächen in Steil- und Terrassenlagen wird unverändert beibehalten. Der Hangbeitrag für Rebflächen trägt neben der Offenhaltung auch zur Landschaftsqualität bei. Aus Gründen der Einfachheit soll dieser im Rahmen der Kulturlandschaftsbeiträge in der heutigen Form weitergeführt werden.

Sömmerungsbeitrag

Der heutige Sömmerungsbeitrag trägt gemäss Evaluationen in hohem Mass zur Bewirtschaftung und Pflege des Sömmerungsgebiets bei. Der Sömmerungsbeitrag wird nach Normalstoss (NST) und nach GVE ausbezahlt. Ein NST entspricht der Sömmerung einer Grossvieheinheit während 100 Tagen. Der zulässige Viehbesatz wird nach den Grundsätzen einer nachhaltigen Nutzung festgelegt. Das Instrument

¹⁴² 09.3461 Mo von Siebenthal, Hangbeiträge, 30. April 2009.

des Sömmerungsbeitrags wird grundsätzlich unverändert weitergeführt und gilt neu als Bestandteil der Kulturlandschaftsbeiträge.

Neben dem Sömmerungsbeitrag wird die Bewirtschaftung im Sömmerungsgebiet heute auch indirekt über die RGVE- und TEP-Beiträge gefördert. So erhalten Ganzjahresbetriebe für gesömmerte Tiere auch für die Dauer der Sömmerung die RGVE- und TEP-Beiträge. Dies gibt für die Ganzjahresbetriebe einen Anreiz, ihre Tiere zur Sömmerung abzugeben (Push-Wirkung). Da mit der Änderung bei den tierbezogenen Beiträgen (vgl. Ziff. 2.3.2.5) diese Wirkung entfällt, sollen die Mittel, mit denen heute über die RGVE- und TEP-Beiträge die Sömmerung indirekt gefördert wird, direkt über den Sömmerungsbeitrag ausgerichtet werden. Der Sömmerungsbeitrag soll deshalb deutlich erhöht werden, was dem Trend der abnehmenden Bestossung entgegenwirkt und die Bewirtschaftung des Sömmerungsgebiets auch künftig sicherstellt. Dank dem höheren Sömmerungsbeitrag kann der Sömmerungsbetrieb das Sömmerungsgeld, also der Preis, den ein Ganzjahresbetrieb dem Sömmerungsbetrieb fürs Alpen der Tiere bezahlen muss, senken. Insgesamt bleibt damit für die Ganzjahresbetriebe die Anreizwirkung zur Alpung ihrer Tiere erhalten.

Der Sömmerungsbeitrag für Schafe wird heute nach Weidesystem differenziert ausgerichtet. Der höchste Beitrag wird für Schafe in ständiger Behirtung ausgerichtet, während der Beitrag für in Umtriebsweide gesömmerte Schafe etwas tiefer ist. Schafweiden, welche die Anforderungen für ständige Behirtung und Umtriebsweide nicht erfüllen, erhalten den tiefsten Beitrag. Mit dieser Differenzierung wird berücksichtigt, dass das System der ständigen Behirtung und etwas weniger ausgeprägt auch das System der Umtriebsweide einer besonders umweltfreundlichen Produktionsform entspricht mit der ein Mehraufwand verbunden ist. Diese beiden Systeme stellen zudem auch eine gute Voraussetzung dar, zusätzlich einen effektiven Schutz der Herden vor Grossraubtieren wie insbesondere dem Wolf zu integrieren. Werden Schafe im Weidesystem Umtriebsweide gesömmert, soll neu ein gleich hoher Sömmerungsbeitrag bezahlt werden wie für das System der ständigen Behirtung, sofern der Betrieb Massnahmen zum Herdenschutz gemäss Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG)¹⁴³ (vgl. Ziff. 2.9) umsetzt. Damit werden für in Umtriebsweide gesömmerte Schafe Voraussetzungen für einen effektiven Herdenschutz gemäss Jagdgesetzgebung geschaffen.

⇒ *Neuregelung in Art. 71 LwG*

⇒ *Neuer Art. 12 Abs. 5 JSG*

Tabelle 28

Beiträge zur Offenhaltung der Kulturlandschaft im Vergleich

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Anteil allgemeiner Flächenbeitrag	Zonenbeitrag Offenhaltung
Hangbeitrag (18-35 %, >35 %) in den Zonen des Berg- und Hügelgebiets	Hangbeitrag (18-35 %, 35-50 %, >50 %) in allen Zonen
Hangbeitrag für Rebflächen	Keine Änderung

¹⁴³ SR 922.0

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Sommerungsbeitrag	Gleich hoher Beitrag für Schafe in Umtriebsweide mit Herdenschutz wie für Schafe mit ständiger Behirtung

Verbesserung gegenüber der bisherigen Regelung

Mit den Änderungen wird gegenüber heute klar zwischen den Zielsetzungen Offenhaltung und Einkommenssicherung unterschieden. Damit können die Mittel dort eingesetzt werden, wo sie zur Erreichung der Ziele notwendig sind. Rentenbildende Effekte können stark reduziert werden, die Pachtzinsen sinken tendenziell und die Bodenmobilität wird verbessert. Die differenziertere Ausrichtung von Kulturlandschaftsbeiträgen zum Ausgleich von Bewirtschaftungserschwernissen trägt dazu bei, dass der Waldeinwuchs reduziert wird.

2.3.2.5 Versorgungssicherheitsbeiträge

Ausgangslage und Ziele

Sowohl Artikel 104 (Landwirtschaft) als auch Artikel 102 (Landesversorgung) der Bundesverfassung haben die Gewährleistung der Versorgungssicherheit zum Ziel, jedoch mit unterschiedlichem Zeithorizont. Die Landwirtschaftspolitik legt insbesondere mit strukturpolitischen Massnahmen (z.B. Massnahmen im Bereich Produktion und Absatz oder Direktzahlungen) die Rahmenbedingungen für eine mittel- und langfristig sichere Versorgung der Bevölkerung fest, während die Landesversorgung die Überwindung kurzfristiger Mangel- oder Notlagen zum Ziel hat.

Mit Versorgungssicherheitsbeiträgen soll die Produktionskapazität für den Fall von Versorgungsengpässen aufrechterhalten werden. Die Erhaltung der Produktionskapazität (Boden, Know-how, Kapital) wird erreicht, indem die natürlichen Ressourcen möglichst optimal genutzt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einerseits heute das Produktionspotenzial teilweise über dem für die Ökosysteme tragbaren Niveau liegt und andererseits der Ressourcenverbrauch und die Umweltbelastung pro produzierte Einheit aufgrund der Verbesserung der Ressourceneffizienz weiter sinken werden. Die Ausrichtung der Produktion soll sich – wie in der Verfassung stipuliert – grundsätzlich an den Marktbedürfnissen orientieren. Ausgehend von einer vielfältigen Bewirtschaftung kann die Produktion in Krisenzeiten in relativ kurzer Zeit und mit tragbarem Aufwand den ernährungsphysiologischen Mindestanforderungen angepasst werden, wenn die entsprechenden Produktions- und Verarbeitungskapazitäten zur Verfügung stehen.

Diese Zielsetzung würde mit den Kulturlandschaftsbeiträgen allein noch nicht erreicht. Mit den Versorgungssicherheitsbeiträgen wird eine landwirtschaftliche Produktion gefördert, die über eine rein extensive Bewirtschaftung hinausgeht. Dazu müssen Mindestanforderungen sowohl für die ackerbauliche Nutzung als auch für die Grünlandnutzung festgelegt werden. Weiter gleichen Versorgungssicherheitsbeiträge produktionsbedingte Erschwernisse und komparative Kostennachteile der ackerbaulichen Produktion aus und tragen zur Erhaltung von spezifischen Kulturen bei (vgl. Ziff. 2.2.3.2). Damit wird auch sichergestellt, dass die nötigen nachgelagerten Verarbeitungsstufen im Inland erhalten bleiben. Neben der offenen Ackerfläche

muss auch die Erhaltung und Bewirtschaftung der Grünflächen gefördert werden, da ein grosser Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Schweiz nur über Raufutter verzehrende Nutztiere zur Nahrungsmittelproduktion genutzt werden kann.

Handlungsbedarf und Konzept

Die Versorgungssicherheitsbeiträge setzen sich aus drei Teilbeiträgen zusammen:

- Basisbeitrag
- Zonenbeitrag Produktionserschwernis
- Förderbeitrag Ackerfläche und Dauerkulturen

Nachfolgend werden die instrumentellen Änderungen erläutert und auf die entsprechende Gesetzesänderung verwiesen.

Basisbeitrag

Heute wird die sichere Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln in der Talzone mit dem RGVE-Beitrag und dem Zusatzbeitrag für offene Ackerflächen und Dauerkulturen gefördert. Aufgrund der in der Ausgangslage beschriebenen Problematik tierbezogener Beiträge und der unterschiedlichen Stützungshöhe des Grün- und Ackerlandes sollen diese beiden Beiträge in den Versorgungssicherheits-Basisbeitrag umgelagert werden. Damit können die unerwünschten marktverzerrenden Auswirkungen reduziert werden. Der Landwirt entscheidet aufgrund seiner betrieblichen Voraussetzungen und der Nachfrage am Markt, welche pflanzlichen und tierischen Produkte er erzeugen will.

Der Basisbeitrag ist über alle Zonen gleich hoch und es gibt keine Differenzierung zwischen Grün- und Ackerfläche. Für die Ausrichtung der Versorgungssicherheitsbeiträge auf der offenen Ackerfläche und bei Dauerkulturen müssen die produzierten (Acker-)Früchte geerntet werden. Auf der Grünfläche wird für die Ausrichtung der Beiträge ein Mindesttierbesatz an Raufutter verzehrenden Nutztieren (RGVE) vorausgesetzt. Als Raufutter verzehrende Nutztiere gelten wie heute Tiere der Rinder- und Pferdegattung, Schafe, Ziegen, Bisons, Hirsche, Lamas und Alpakas. Der Mindesttierbesatz wird nach Zonen differenziert. Er entspricht der halben heutigen Förderlimite. Auf Ackerflächen, die für die Tierproduktion genutzt werden (z.B. Mais, Futterrüben), wird kein Mindesttierbesatz vorausgesetzt, da keine Unterscheidung gemacht werden kann, ob die Kulturen für die direkte menschliche Ernährung (z.B. Zuckerrüben) oder indirekt über das Tier (z.B. Futterrüben) genutzt werden.

Zonenbeitrag Produktionserschwernis

Mit dem Basisbeitrag wird sichergestellt, dass die Produktionskapazität in der Talzone erhalten wird. Da weniger als die Hälfte der LN in der Talzone liegt, ist für die Versorgungssicherheit auch die Produktion im Berg- und Hügелgebiet von entscheidender Bedeutung. Die landwirtschaftliche Nutzfläche in diesen Zonen ist zum grössten Teil nur als Grünland nutzbar, was die Wahlmöglichkeit der Betriebe wesentlich einschränkt. Die Produktionserschwernisse in den höheren Lagen sollen deshalb auch künftig angemessen berücksichtigt werden. Der heutige TEP-Beitrag wird entsprechend in einen nach Zonen zunehmenden Beitrag überführt, mit dem die Produktionserschwernisse in den höheren Zonen ausgeglichen werden. Die Beitragshöhe berücksichtigt die Bewirtschaftungerschwernisse resp. das tiefere Er-

tragsniveau, welches sich aus einer standortgerechten Bewirtschaftung gegenüber der Talzone ergibt.

Förderbeitrag Ackerfläche und Dauerkulturen

Auf Ackerflächen ist die Kalorienproduktion höher als auf Grünland. Für die Erhaltung der Versorgungssicherheit ist es deshalb zentral, dass sowohl die vielfältige ackerbauliche Nutzung als auch die Dauerkulturen in etwa im heutigen Umfang erhalten bleiben. Aufgrund der Abnahme der ackerbaulich genutzten Flächen in den letzten Jahren soll die komparative Attraktivität des Ackerbaus erhöht werden. Deshalb wird zusätzlich zum Basisbeitrag ein Beitrag zur Förderung des Ackerbaus und der Dauerkulturen eingeführt, mit dem die ackerbauliche Nutzung gezielt gestärkt werden kann. Mit der Einführung dieses Förderbeitrags verbessert sich die relative Attraktivität des Ackerbaus und der Dauerkulturen gegenüber dem Grünland. Dies gilt speziell für die Futtergetreideproduktion, da parallel zur Einführung dieses Beitrags der Grenzschatz für Brotgetreide um 3 Franken je Dezitonne gesenkt wird.

Beitrag für Einzelkulturen

In Ergänzung zu den Kulturlandschaftsbeiträgen und den Versorgungssicherheitsbeiträgen sollen mit der gezielten Ausrichtung von Beiträgen wichtige Einzelkulturen aufgrund ihres Beitrags zur sicheren Versorgung gefördert werden. Dabei sind die relative Attraktivität aufgrund von Deckungsbeitragsberechnungen und der Schutz an der Grenze zu berücksichtigen. Der Einzelkulturbeitrag nach Art. 54 LwG wird in Ziffer 2.2.3.2 erläutert.

⇒ *Neuregelung in Art. 72 LwG*

Tabelle 29

Beiträge zur sicheren Versorgung der Bevölkerung im Vergleich

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen	Basisbeitrag
RGVE-Beitrag	Zonenbeitrag Produktionserschwerung
TEP-Beitrag	
Kein spezifischer Beitrag	Förderbeitrag Ackerfläche und Dauerkulturen
Anbaubeitrag nach ABBV	Beitrag für einzelne Kulturen (neu Art. 54 LwG)

Verbesserung gegenüber der bisherigen Regelung

Mit einem über alle Zonen einheitlichen Basisbeitrag wird sichergestellt, dass eine Produktion in der heutigen Grössenordnung im gegebenen Preisumfeld stattfindet. Da in Normalzeiten primär die Nachfrage des Marktes ausschlaggebend sein soll, wovon wie viel produziert wird, soll die lenkende Wirkung durch Direktzahlungen möglichst gering gehalten werden. Dadurch wird die Orientierung an der Marktnachfrage verbessert.

Mit der Überführung der heutigen tierbezogenen Beiträge mit Förderlimite zu flächenbezogenen Versorgungssicherheitsbeiträgen mit Mindesttierbesatz kann die negative Rückkopplung mit den Märkten aufgrund der durch die Tierbeiträge verursachten Intensivierung reduziert werden. Der Abfluss eines Teils der Direktzahlungen in die nachgelagerten Sektoren wird dadurch reduziert und es bleibt mehr Geld bei den Landwirten selber. Durch eine standortgerechte Nutzungsintensität, die das vor Ort vorhandene natürliche Produktionspotenzial optimal ausnutzt, kann der teilweise überhöhte Nährstoffeintrag, der einen Rückgang der Artenvielfalt zur Folge hat, und die Eutrophierung sensibler Ökosystemen insbesondere im Voralpengürtel reduziert werden. Der unternehmerische Entscheid der Landwirte, welche Tiere auf dem Grünland in welcher Intensität gehalten werden, gewinnt an Bedeutung. Auf einzelbetrieblicher Ebene kann aufgrund des besseren Erlös-Kostenverhältnisses flächenbezogener Direktzahlungen der Gewinn aus der tierischen Produktion gesteigert werden. Mit einem abgestuften Mindesttierbesatz würden diese Vorteile nur teilweise zum Tragen kommen. Zudem wäre ein so ausgestalteter Beitrag unvereinbar mit den Green Box-Kriterien der WTO.

Den Bewirtschaftungserschwernissen im Berg- und Hügелgebiet wird auch künftig im heutigen Umfang Rechnung getragen.

Die relative Attraktivität des Ackerbaus und der Dauerkulturen gegenüber Grünland wird erhöht und der Ackerbau sowie die Dauerkulturen generell gestärkt. Mit der Reduktion des Grenzschatzes für Brotgetreide werden die Verzerrungen beim Grenzschatz von Getreide reduziert, was insgesamt zu einer Stärkung der Futtergetreideproduktion führt.

Mit dem Beitrag für einzelne Kulturen, welcher auch künftig unter dem Zahlungsrahmen Produktion und Absatz läuft, können für die Sicherstellung der Versorgungssicherheit wichtige Kulturen anhand objektiver Kriterien auch künftig spezifisch gefördert werden.

2.3.2.6 Biodiversitätsbeiträge

Ausgangslage und Ziele

Die Biodiversitätsbeiträge bezwecken die Erhaltung und Förderung der Biodiversität. Im Bereich Biodiversität sind die Instrumente bereits heute zielgerichtet. Deshalb sollen insbesondere neue Erkenntnisse eingebracht werden, welche eine stärkere Fokussierung auf die Qualität der Flächen, sowie Massnahmen zur Vereinfachung des Vollzugs bewirken.

Rund 120'000 ha werden auf der LN als ökologische Ausgleichsflächen bewirtschaftet. Die heutigen Massnahmen im Bereich Biodiversität wirken sich moderat positiv auf die Artenvielfalt aus, wobei speziell im Talgebiet die Qualität dieser Flächen zu tief ist und positive Auswirkungen auf bedrohte Arten (Rote Liste) gering sind¹⁴⁴. Grundsätzlich sollen die bisherigen Förderinstrumente im Rahmen der Biodiversitätsbeiträge weitergeführt und wo nötig ergänzt werden. Zudem sollen die finanziellen Anreize zur Förderung der Qualität substantiell erhöht werden.

¹⁴⁴ Flury C. (2005): Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994-2005, Bern.

Handlungsbedarf und Konzept

Die Biodiversitätsbeiträge setzen sich aus drei Teilbeiträgen zusammen:

- Qualitätsbeitrag
- Vernetzungsbeitrag
- Aufwertungsbeitrag

Nachfolgend werden die instrumentellen Änderungen erläutert und auf die entsprechende Gesetzesänderung verwiesen.

Qualitätsbeitrag

Für Elemente des ökologischen Ausgleichs (neu Biodiversitätsförderflächen BFF) auf der LN, wie extensiv und wenig intensiv genutzte Wiesen, Streueflächen, Hecken, Hochstamm-Feldobstbäume, Bunt- und Rotationsbrachen, werden heute Beiträge ausgerichtet. Die Beiträge gemäss DZV¹⁴⁵ werden zu 100 Prozent vom Bund getragen. Erfüllen die Ökoausgleichsflächen die spezifische Anforderungen bezüglich biologischer Qualität gemäss ÖQV¹⁴⁶ werden zusätzliche Beiträge ausgerichtet. Diese Beiträge werden zu 80 Prozent vom Bund finanziert.

Die Beiträge gemäss DZV und der Beitrag für biologische Qualität werden in den neuen Qualitätsbeitrag integriert. Der Bund übernimmt neu 100 Prozent des Beitrags für die biologische Qualität. Die Qualität wird verstärkt gefördert, indem die Beiträge für qualitativ wertvolle Flächen substanziell erhöht und insbesondere im Grünland nach Qualitätsstufen differenziert werden. Beispielsweise ist eine zusätzliche Qualitätsstufe (ÖQV⁺) vorgesehen für extensiv genutzte Wiesen, die im Inventar für Trockenwiesen- und -weiden enthalten sind. Die Beiträge für Flächen ohne spezifische Qualität werden auf dem bisherigen Niveau weitergeführt.

Die Fördermassnahmen gemäss LwG beschränken sich heute auf die LN. Wertvolle Biodiversitätsförderflächen auf der übrigen Betriebsfläche (z.B. Kleinstrukturen) oder wertvolle Flächen im Sömmerungsgebiet können nicht mit spezifischen Beiträgen gefördert werden. Um die Biodiversitätsziele besser zu erreichen, werden Biodiversitätsbeiträge neu auch auf landwirtschaftlichen Pflegeflächen (vgl. Ziff. 2.3.2.2) und im Sömmerungsgebiet entrichtet. Damit kann den Lebensraumansprüchen von Tier- und Pflanzenarten besser entsprochen werden.

Die bestehenden BFF werden gezielt mit neuen Typen, wie beispielsweise artenreichen Grünflächen im Sömmerungsgebiet, Pufferstreifen für Inventarflächen, Uferbereich von Fließgewässern, Kleinstrukturen oder wildtierfreundlichem Ackerbau, ergänzt. Die Bewirtschaftungsanforderungen an die BFF werden wo möglich vereinfacht, beispielsweise können Elemente wie Wassergräben, Tümpel, Teiche, Ruderalflächen, Trockensteinhaufen, Steinhaufen und -wälle in das Element Kleinstrukturen überführt werden. Hochstamm-Feldobstbäume gelten wie bis anhin als BFF.

Für neue BFF wie beispielsweise wertvolle Grünflächen im Sömmerungsgebiet werden Qualitätsanforderungen definiert. Ausgehend von der Annahme, dass rund 20 Prozent der Flächen im Sömmerungsgebiet als für die Biodiversität qualitativ wertvoll eingestuft werden können und angemeldet werden, sollen Qualitätskriterien

¹⁴⁵ SR 910.13

¹⁴⁶ SR 910.14

basierend auf Florazeigerarten erarbeitet werden. Zur Vereinfachung der Umsetzung wird geprüft, inwiefern mithilfe von Luftbildern die Beurteilung und Kontrolle erleichtert werden kann. Flächen oberhalb der Wald- bzw. Strauchgrenze, deren botanische Zusammensetzung sich bei einer Aufgabe der Nutzung nicht verändern, sollen nicht mit Biodiversitätsbeiträgen gefördert werden.

Vernetzungsbeitrag

Die Vernetzung wird weiterhin gemäss dem heutigen Konzept gefördert. Diese Abweichung zum Bericht zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems ist dadurch begründet, dass die notwendigen Grundlagen für die Integration der Vernetzung in die Qualitätsdefinition noch nicht vorhanden sind. Auch aufgrund weiterer positiver Aspekte von Vernetzungsprojekten, wie der Möglichkeit zur regionalen Ausgestaltung von Massnahmen, der Kommunikation insbesondere in lokalen Medien und der Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren, soll der Vernetzungsbeitrag beibehalten werden.

Bei der Vernetzung bleibt die Restfinanzierung durch Dritte bestehen. Ein verstärkter Fokus wird auf speziell zu fördernde Arten gelegt. Den Kantonen wird ein regionalisiertes Artenset mit Standardmassnahmen zur Verfügung gestellt, das als Grundlage für die Erarbeitung von Vernetzungsprojekten beigezogen werden kann und dadurch den Projekterarbeitungsaufwand verringert. Für Ziel- und Leitarten, die häufig mit Vernetzungsprojekten erhalten oder gefördert werden, werden Standardmassnahmen definiert, um die Umsetzung und den Vollzug zu vereinfachen und zu harmonisieren. Mittels Vollzugshilfen werden die Anforderungen besser kommuniziert.

Aufwertungsbeitrag

Zur Verbesserung der Qualität von bestehenden Biodiversitätsförderflächen leistet der Bund einen einmaligen Beitrag an Aufwertungsmassnahmen im landwirtschaftlich genutzten Raum, wie die Neuanlage von Hecken im Talgebiet, die Entbuschung von extensiv genutzten Wiesen und Weiden, die Ansaat von extensiven Wiesen oder die Neuanlage von Kleinstrukturen. Aufwertungsmassnahmen können nur im Rahmen von Vernetzungs- oder Landschaftsqualitätsprojekten realisiert werden. Der Bund übernimmt den Pauschalbeitrag zu 100 Prozent.

Umsetzung der nationalen Inventare auf landwirtschaftlich genutzten Flächen

Heute werden Objekte in Inventaren (national, regional oder lokal) und weitere Massnahmen, wie einmalige Aufwertungen oder spezifische Artenförderungsmassnahmen über das NHG gefördert. Zuständig dafür sind die Kantone. Der Bund unterstützt die Aufwendungen der Kantone über Kredite aus dem Bereich Natur- und Landschaft. Die Höhe der Förderung durch den Bund wird zwischen dem BAFU und den Kantonen ausgehandelt. Die Umsetzung der nationalen Inventare auf landwirtschaftlich genutzten Flächen soll künftig zusammen mit dem Vollzug der Biodiversitätsbeiträge erfolgen, um einerseits Doppelspurigkeiten im Vollzug zu verhindern und andererseits eine zielkonforme Bewirtschaftung, der auf der LN liegenden, für die Biodiversität wertvollsten Flächen sicherzustellen.

⇒ *Neuregelung in Art. 73 LwG*

Beiträge zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität im Vergleich

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Beiträge für den ökologischen Ausgleich mit 17 Elementen und zwei Qualitätsniveaus (DZV und ÖQV)	Biodiversitätsbeiträge für 18 Elemente und drei Qualitätsniveaus (DZV, ÖQV und ÖQV ⁺) auf der LN, auf landwirtschaftlichen Pflegeflächen und im Sömmerungsgebiet
Beitrag für die Vernetzung	Definition von Standardmassnahmen
Kein spezifischer Beitrag	Beitrag für Aufwertungsmassnahmen

Verbesserung gegenüber bisheriger Regelung

Mit den Änderungen wird gegenüber heute der Akzent verstärkt auf die Qualität von BFF gelegt. Da die Veränderungsprozesse im Bereich Biodiversität langsam ablaufen, ist ein sukzessives Vorgehen angezeigt. Mit der Erhöhung der Anreize und der spezifischeren Ausrichtung auf weitere Flächen soll die Qualität der BFF verbessert werden. Die Ausweitung der Biodiversitätsförderung auf das Sömmerungsgebiet und auf weitere heute nicht beitragsberechtigte Flächen bietet den Landwirten die Gelegenheit, weitere, spezifisch auf ihre Betriebssituation ausgerichtete Massnahmen zu treffen. Mit Standardmassnahmen wird der administrative Aufwand verringert.

Mit der Weiterführung der Vernetzung können noch bestehende Lücken weiter geschlossen werden. Langfristiges Ziel bleibt jedoch, wie auch im Konzept des Berichts zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems beschrieben, die Kriterien zur Lage, Grösse und der räumlichen Anordnung in den Qualitätsbegriff zu überführen. Dazu dienen auch Aufwertungsmassnahmen, mit welchen die erwünschte Qualität gefördert werden kann.

2.3.2.7 Landschaftsqualitätsbeiträge*Ausgangslage und Ziele*

Die Landwirtschaft trägt in hohem Mass zur Vielfalt und Qualität der Schweizer Kulturlandschaft bei. Die Landschaft ist Trägerin der Lebensraumvielfalt und spielt damit eine bedeutende Rolle bei der Förderung von Biodiversität. Landschaftliche Vielfalt ist jedoch darüber hinaus auch für die Gesellschaft wichtig, weil sie viele soziale und ökonomische Funktionen wahrnimmt. Bedingt durch den landwirtschaftlichen Strukturwandel und die intensive Raumnutzung lässt sich in der Schweiz ein schleichender Verlust an landschaftlicher Vielfalt feststellen.¹⁴⁷

Bisher konnte regionalen Anliegen betreffend der spezifischen Pflege und Förderung von vielfältigen Landschaften lediglich dann Rechnung getragen werden, wenn die Förderung der Artenvielfalt im Vordergrund stand. Für qualitative Landschaftsleis-

¹⁴⁷ ARE und BAFU (2007): Landschaft unter Druck, 3. Fortschreibung 1989 – 2003, Bern; sowie BAFU (2010): Zustand der Landschaft in der Schweiz - Zwischenbericht Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES), Bern.

tungen bestanden insgesamt nur punktuelle Anreize als Nebeneffekte allgemeiner Direktzahlungen, wie der Beiträge für Rebbau in Terrassen- oder Hanglagen, oder ökologischer Direktzahlungen, wie des Beitrags für Hochstamm-Feldobstbäume. Diese indirekte Förderung vermag aber den Verlust an landschaftlicher Vielfalt nicht aufzuwiegen. Vorwiegend ästhetisch begründete Landschaftsleistungen konnten hingegen nicht unterstützt werden (beispielsweise Wytweiden, Bergackerbau, Kastanienselven, Erholungslandschaften).

Handlungsbedarf und Konzept

Diese Lücke war auch ein Grund für wiederholt postulierte Forderungen, ein entsprechendes Instrument einzuführen, dies insbesondere auch im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur AP 2011.

Zwar bestehen in vielen Gemeinden und Regionen landschaftliche Zielsetzungen wie beispielsweise Landschaftsentwicklungskonzepte (LEK). Darauf ausgerichtete Massnahmen im Bereich Landwirtschaft wurden jedoch vielfach nicht umgesetzt, weil entsprechende Leistungen nicht mit Beiträgen gefördert werden konnten.

Mit den Landschaftsqualitätsbeiträgen soll die Vielfalt der Kulturlandschaft gefördert bzw. dem Verlust der Landschaftsvielfalt entgegen gewirkt werden. In Zukunft werden auf regionale Initiative hin qualitative Landschaftsleistungen gezielt unterstützt. Dabei soll an bestehende Konzepte angeknüpft werden, damit entsprechende Massnahmen ohne grossen zusätzlichen Planungsaufwand umgesetzt werden können.

Die Kantone erhalten die Möglichkeit, in eigener Initiative Landschaftsentwicklungsziele und Massnahmen festzulegen, diese auf den Landwirtschaftsflächen zu konkretisieren und mit Bewirtschaftern vereinbarte Leistungen massgeschneidert zu fördern. Die Ausrichtung auf regionale Bedürfnisse bietet Gewähr dafür, dass die landschaftliche Vielfalt in der Schweiz erhalten bleibt. Über ergebnisorientierte Anreize kann die Landschaftspflege gleichzeitig zu einem wählbaren zusätzlichen Produktionszweig der Landwirtschaft werden.

Pilotprojekte

Da es sich um eine regionalisierte Beitragsart handelt, die auf Projekten basieren soll, ist es unabdingbar, das Beitragskonzept zu testen. Im Hinblick auf die Ausarbeitung der Verordnung bzw. entsprechender Vollzugshilfen hat das BLW deshalb in ausgewählten Regionen Pilotprojekte lanciert. Ziel ist es, das Instrument an Standorten mit unterschiedlichen Voraussetzungen für Landschaftsentwicklung zu testen.

Förderung landschaftlicher Vielfalt

Landschaftsqualitätsbeiträge ermöglichen die gezielte Pflege traditioneller Kulturlandschaften und die nachhaltige Gestaltung neuer Landschaften. Sie tragen dazu bei, die regional spezifischen Ansprüche der Bevölkerung an ihre Umgebung zu erfüllen und über die Berücksichtigung spezifischer, regionaler Gegebenheiten die landschaftliche Vielfalt der Schweiz zu erhalten.

Den Landschaftsqualitätsbeiträgen liegen folgende Prinzipien zugrunde:

- Freiwilligkeit: Projekte werden nicht verordnet, sondern beruhen auf regionaler Initiative. Die Beteiligung ist für die Bewirtschafter freiwillig.
- Bottom-up: Die Initiative wird regional ergriffen. Bewirtschafter, die Bevölkerung, Gemeinden und der Kanton realisieren ein Projekt gemeinsam.
- Verwendung bestehender Grundlagen: Bereits erarbeitete Landschaftsziele sind zu berücksichtigen; falls sie in ausreichender Qualität vorliegen, erübrigt sich die projektbezogene Erarbeitung von Zielen.
- Spezifität (Einzigartigkeit): Die landschaftlichen Ziele und Massnahmen werden projektbezogen für eine bestimmte Region erarbeitet. Sie sind nicht unesehen auf eine andere Region übertragbar.
- Sektorübergreifend/überbetrieblich: Die Erarbeitung von Zielen für Landschaftsqualität erfolgt sektorübergreifend (Einbezug von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Gewässer, Wald etc.) und hinsichtlich der Landwirtschaft überbetrieblich.
- Partizipation der Bevölkerung: Da Landschaft wesentlich auf gesellschaftlicher Wahrnehmung basiert und vielfältige Ansprüche an die Landschaft bestehen, ist ein partizipativer Ansatz angezeigt. Die Landschaftsziele werden unter Einbezug Betroffener erarbeitet.¹⁴⁸
- Finanzieller Anreiz: Die Bauern, welche Pflegeleistungen auf den Vertragsflächen des Projektperimeters erbringen, erhalten für den Zusatzaufwand oder einen allfälligen Minderertrag Landschaftsqualitätsbeiträge.
- Befristung/Evaluation: Die gesamtbetrieblichen Leistungsvereinbarungen sind zeitlich befristet, die Leistungen werden evaluiert und es besteht die Möglichkeit, die Verträge zu verlängern.

¹⁴⁸ In Übereinstimmung mit den Politikempfehlungen des Nationalen Forschungsprogramms „Landschaften und Lebensräume der Alpen“ (NFP 48) Schlussbericht an den Bundesrat. Beilage zur Informationsnotiz des EDI vom 13. Januar 2009 an die Mitglieder des Bundesrates (Abschlussbericht zu NFP48 und NFP50).

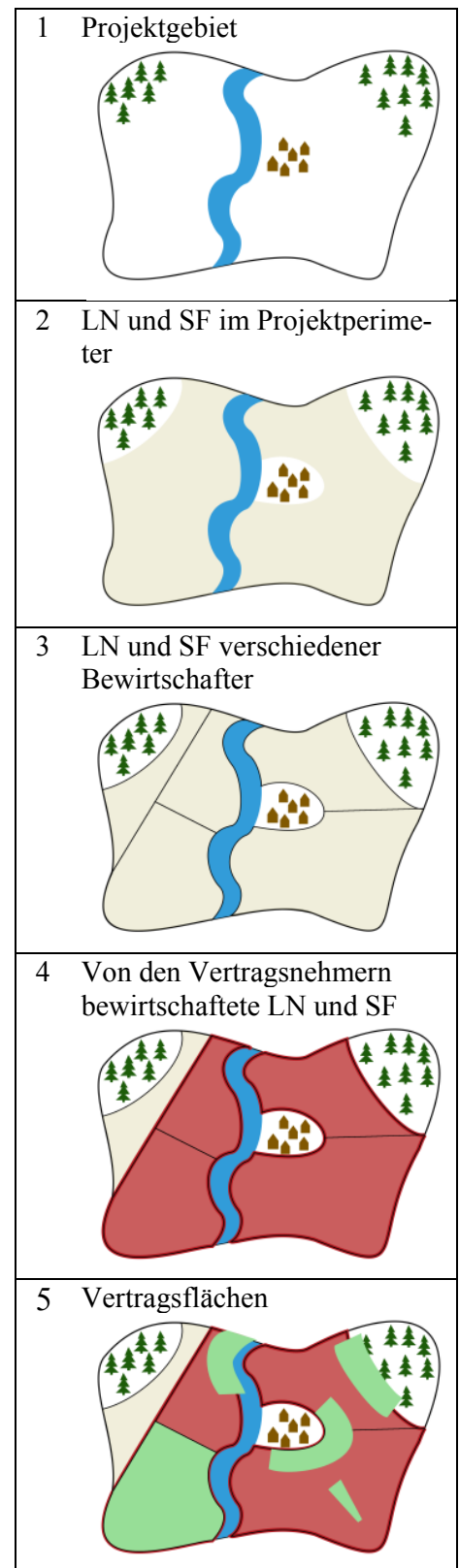
Abbildung 40

Ablauf eines Landschaftsqualitätsprojekts

Landschaftsentwicklungsziele: Der Kanton oder eine andere regionale Trägerschaft (z.B. die bestehende Projektstruktur eines Vernetzungsprojekts) ergreift die Initiative und übernimmt im Rahmen von Vorgaben des Bundes die Verantwortung für die Festlegung von Landschaftszielen. Diese sind auf das gesamte Projektgebiet (1) ausgerichtet und werden unter Einbezug der Bevölkerung sektorübergreifend erarbeitet. Bestehende landschaftsbezogene Grundlagen (beispielsweise im Rahmen von NHG und RPG) gilt es zu berücksichtigen. Der Bund stellt einen Projektleitfaden zur Verfügung.

Projektbericht: Der Kanton schlägt auf die erarbeiteten Landschaftsziele ausgerichtete Massnahmen vor, stellt diese auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche (2) detailliert dar und entwirft einen Tarifschlüssel für die Ausrichtung leistungsbezogener Zahlungen. Diese Grundlagen bilden zusammen mit den Landschaftszielen den Projektbericht, der vom Bund geprüft wird.

Umsetzung: Der Kanton bietet allen Bewirtschaftern im Projektgebiet gesamtbetriebliche Bewirtschaftungsvereinbarungen zur Unterzeichnung an (3). Die Beteiligung der Bewirtschafter erfolgt auf freiwilliger Basis; die vertragnehmenden Landwirte sollen jedoch zusammen mindestens zwei Drittel der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Projektperimeter bewirtschaften (4). Der Kanton schliesst mit den Bewirtschaftern Bewirtschaftungsvereinbarungen ab, welche die Bewirtschaftungsanpassungen auf den Vertragsflächen (5), deren planerische Darstellung und die Tarife gemäss Schlüssel enthalten. Gegen Ende der Vertragsperiode wird die Zielerreichung evaluiert. Da es sich bei der Landschaftspflege um wiederkehrende Leistungen handelt, die nur nachhaltig sind, wenn sie langfristig erbracht werden, können die Vereinbarungen verlängert werden.



Fokus: Beispiele von Zielen und Massnahmen für die Landschaftsqualität

Plateaulandschaften des Faltenjura – Franches-Montagnes, Bereich der Wytweiden

Zielsetzungen

- Mosaikartige Struktur (Bestockungsgrad von 20-40 %)
- Offenes, nicht durch Zäune unterteiltes Areal (Schlaggrösse mind. 50 ha)
- Verbesserte Zugänglichkeit für Reiter und Fussgänger
- Erhalt traditioneller Anlagen

Entsprechende Massnahmen

- Auflichtung, Neupflanzung, Einrichtung von Tränken, Weideführung
- Beibehaltung gemischter Herden (Kühe, Jungvieh, Pferde)
- Einrichtung und Unterhalt entsprechender Weidetore
- Instandstellung von Weidemauern, Holzzäunen, Trögen

Entwässerte, ackerbaudominierte Ebenen des Mittellands – Plaine de l'Orbe

Zielsetzungen

- Offenheit und visuelle Eigenart (Geometrie der Gewässerkorrektur) akzentuieren
- Naherholungsnutzungen ermöglichen, Zugänglichkeit verbessern
- Kontrast zwischen Kulturlandschaft und Naturlandschaft schaffen

Entsprechende Massnahmen

- Freihaltung von Bauten/Anlagen, gezielte Gliederung mit Baumreihen sowie Anordnung und erhöhter Vielfalt der Ackerkulturen
- Rastplätze anlegen, Güterwege in Rad- und Wanderwegnetz integrieren
- Im Kontext Sanierung Gewässerkorrektur: punktuelle Nutzungsaufgabe und Schaffung von Feuchtstandorten mit natürlicher Dynamik

Beitragskonzept

Einheitsbeitrag: Der Kanton finanziert die leistungsbezogenen Zahlungen an die Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen aus der Gesamtsumme des Einheitsbeitrags, der zu 80 Prozent durch den Bund und zu 20 Prozent durch den Kanton übernommen wird. Berechnungsgrundlage ist die von den Vertragsnehmern bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche bzw. der Normalbesatz (vgl. Nr. 4 in Abbildung 40).

Beitragsmodulation: Die Bestimmung der Höhe der leistungsbezogenen Zahlungen an die Bewirtschafter erfolgt projektbezogen durch den Kanton. Die spezifischen Beiträge sind Ergebnis einer an den verschiedenen vertraglich vereinbarten Leistungen ausgerichteten, aufwandbezogenen Modulation des Einheitsbeitrags. Sie können auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche, der Sömmerungsfläche und auf landwirtschaftlichen Pflegeflächen ausgerichtet werden (vgl. Nr. 5 in Abbildung 40). Für die Leistungsvereinbarungen und die Modulation der Beiträge definiert der Bund Rahmenbedingungen.

Die Projektierungskosten können nicht mit Landschaftsqualitätsbeiträgen finanziert werden. Wie bei anderen gemeinschaftlichen Projektinitiativen besteht jedoch die Möglichkeit, eine finanzielle Unterstützung für die fachliche Begleitung der Vorabklärung zu beantragen.

⇒ *Neuregelung in Art. 74 LwG*

Tabelle 31

Beiträge zur Erhaltung und Förderung vielfältiger Landschaften im Vergleich

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Unspezifische Wirkung verschiedener Direktzahlungsinstrumente auf die Landschaftsqualität	Landschaftsqualitätsbeiträge

Verbesserung gegenüber der bisherigen Regelung

Mit diesem Beitragstyp wird eine Lücke im heutigen Instrumentarium geschlossen. Landschaftsqualitätsbeiträge ermöglichen die gezielte Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften mit ihren spezifischen regionalen Eigenheiten. Projektbasiert wird die Möglichkeit geschaffen, grossräumig qualitative Leistungen der Landwirtschaft im Bereich der Kulturlandschaft zu fördern. Mit den Landschaftsqualitätsbeiträgen kann zudem ein Mehrwert für die involvierten Regionen geschaffen werden.

2.3.2.8 Produktionssystembeiträge

Ausgangslage und Ziele

Mit besonders naturnahen, umwelt- und tierfreundlichen Produktionsformen trägt die Landwirtschaft zur Verbesserung in Bezug auf verschiedene Zielsetzungen im Umweltbereich und des Tierwohls bei. So können diese beispielsweise in hohem Mass zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit beitragen und damit sowohl das Wasserrückhaltevermögen der Böden als auch den Humusaufbau – verbunden mit einer Bindung von Kohlenstoff im Boden – verbessern. Auch im Bereich der Biodiversität können besonders naturnahe und umweltfreundliche Produktionsformen wesentlich zur Zielerreichung beitragen.

Zentrales Element bei besonders naturnahen, umwelt- und tierfreundlichen Produktionsformen ist die Wechselwirkung mit dem Markt. In vielen Fällen bestehen im Bereich von spezifischen durch den Bund geförderten Programmen entsprechende private Labels. Dadurch erhöht sich die Anreizwirkung für die Produzentinnen und Produzenten, weil einerseits ein Mehrwert auf dem Markt erzielt wird und andererseits zusätzliche Direktzahlungen generiert werden können.

Heute werden besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen mit Beiträgen für die extensive Produktion von Getreide und Raps, den biologischen Landbau und die Förderung des Tierwohls im Rahmen der Programme BTS und RAUS gefördert. Diese besonderen Leistungen sollen auch künftig mit sogenannten Produktionssystembeiträgen unterstützt werden.

Handlungsbedarf und Konzept

Die Produktionssystembeiträge setzen sich aus drei Teilbeiträgen zusammen:

- Beitrag für gesamtbetriebliche Produktionssysteme
- Beitrag zur Förderung sektoraler Produktionsformen in der Pflanzen- und Tierproduktion
- Tierwohlbeiträge

Nachfolgend werden die instrumentellen Änderungen erläutert und auf die entsprechende Gesetzesänderung verwiesen.

Gesamtbetriebliche Produktionssysteme

Biologischer Landbau

Der biologische Landbau wird heute durch den Bund mit Beiträgen gefördert. Der Biolandbau verkörpert in umfassender Weise ein gesamtbetriebliches Produktionssystem. Untersuchungen zeigen, dass der Biolandbau überdurchschnittlich stark zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beiträgt¹⁴⁹. Die Förderung des Biolandbaus soll weitergeführt werden, wobei die bisherige Abstufung des Beitrags nach Nutzungsart (Spezialkulturen, übrige offene Ackerfläche sowie übrige LN) beibehalten wird.

Weitere gesamtbetriebliche Produktionssysteme

Die gesetzliche Grundlage ist offen formuliert, damit auf künftige Herausforderungen mit entsprechenden Massnahmen reagiert werden kann. Sie ermöglicht es, neben der Förderung des biologischen Landbaus, weitere gesamtbetriebliche Produktionssysteme wie beispielsweise die integrierte Produktion oder besonders umweltfreundliche Produktionsformen im Bereich des Klimaschutzes zu unterstützen. Da der Mehrwert solcher Programme aber grundsätzlich auf dem Markt erzielt werden soll, werden zum jetzigen Zeitpunkt keine konkreten Instrumente vorgeschlagen.

Sektorale Produktionsformen in der Pflanzen- und Tierproduktion

Extensive Produktion (Extenso)

Die heutige Förderung der extensiven Produktion von Getreide und Raps unter vollständigem Verzicht auf den Einsatz von Wachstumsregulatoren, Fungiziden, Insektiziden sowie chemisch-synthetischen Stimulatoren der natürlichen Abwehrkräfte wird weitergeführt. Denkbar ist eine Erweiterung auf weitere Kulturen wie beispielsweise auf Kartoffeln.

Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion

Als weiterer sektoraler Ansatz soll die graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion gefördert werden. Von diesem Programm profitieren Betriebe, die den Futterbedarf überwiegend durch Gras, Heu, Emd und Grassilage decken. Damit soll ein

¹⁴⁹ Niggli U. et al. (2009): Gesellschaftliche Leistungen der biologischen Landwirtschaft, FiBL, Frick.

Gegengewicht zum laufend steigenden Kraftfuttereinsatz in der Wiederkäuerproduktion gesetzt werden.

Diese neue Massnahme kann den Standortvorteil im „Grasland Schweiz“ zusätzlich verstärken und einen wesentlichen Beitrag zur Qualitätsstrategie leisten. Gegenüber den Konsumenten können nebst dem ernährungsphysiologisch interessanten Fettprofil auch der geringere Futtermittelimport sowie die Stärkung der einheimischen Produktion ausgelobt werden. Privaten Labeln steht es offen, diesen Ansatz als Grundlage für eigene Anforderungen zu verwenden.

Mögliche künftige Programme

Zur Reduktion der klimawirksamen Emissionen der Landwirtschaft können unter dem vorgeschlagenen Gesetzesartikel klimaoptimierte Produktionsformen gefördert werden. Hierzu sind die laufenden Analysen und Vorschläge im Rahmen der nationalen Klimastrategie bzw. der Klimastrategie Landwirtschaft auszuwerten und in entsprechende Produktionssysteme zu integrieren.

Tierwohlbeiträge

Die Tierwohlprogramme BTS und RAUS setzen im Vergleich zur Tierhaltung nach Tierschutzgesetzgebung wesentlich höhere Anforderungen bezüglich Tierwohl voraus. Aufgrund dieser Anforderungen ergeben sich beim BTS-Programm höhere Investitionskosten (z.B. für grössere Stallflächen) sowie Mehrarbeit und höhere Materialkosten, namentlich für die Einstreue. Beim RAUS-Programm haben die erhöhten Anforderungen insbesondere einen grösseren Arbeitsaufwand zur Folge, beispielsweise für das Führen der Tiere vom Stall zur Weide und zurück.

Die Förderung des Tierwohls über die Direktzahlungsprogramme BTS und RAUS hat sich bewährt. Zudem zeigt der Anreiz eines um 20 Prozent erhöhten Ansatzes der Investitionshilfepauschale pro GVE für den Bau von BTS-Ställen ebenfalls die gewünschte Wirkung. Es besteht kein Handlungsbedarf, an den beiden Tierwohlprogrammen als auch am System der Investitionshilfeszuschläge grundsätzliche Änderungen vorzunehmen, weshalb sie weitergeführt werden sollen.

Je nach Tierkategorie variiert die Beteiligungsrate erheblich; 2009 lagen die Beteiligungen der verschiedenen Tierkategorien beim BTS-Programm zwischen 8 und 96 Prozent und beim RAUS-Programm zwischen 3 und 96 Prozent. Der Hauptgrund für die bei bestimmten Tierkategorien geringe Beteiligung ist dabei nur zu einem geringen Teil die Höhe des Beitrags. Wesentlich wichtigere Faktoren sind beispielsweise der bauliche Zustand des bestehenden Stalls oder der Weg zwischen Stall und Weide. Folglich würde eine Erhöhung des Beitrags bei den meisten Tierkategorien mit geringer Beteiligung kaum zu einer wesentlichen Erhöhung der Beteiligungsrate führen. Für Tierkategorien mit grossen Ziellücken, bei denen effektiv ein Potenzial zur Erhöhung der Beteiligungsrate besteht, sollen die Beitragsansätze indes erhöht werden. Diese Voraussetzung ist insbesondere beim weiblichen und männlichen Jungvieh der Rindviehgattung erfüllt, weshalb für diese Tierkategorien der Beitrag erhöht wird.

⇒ *Neuregelung in Art. 75 LwG*

Tabelle 32

Beiträge zur Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen im Vergleich

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Beitrag für den biologischen Landbau	Beitrag für gesamtbetriebliche Produktionssysteme wie den Biolandbau
Beitrag für die extensive Produktion von Getreide und Raps	Beitrag zur Förderung sektoraler Produktionsformen in der Pflanzen- und Tierproduktion
Beitrag für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) und für den regelmässigen Auslauf im Freien (RAUS)	Keine Änderung

Verbesserung gegenüber der bisherigen Regelung

Die Programme zur Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen haben sich bewährt und sollen weitergeführt werden. Die neu vorgesehene Fördermöglichkeit für die graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion soll dazu beitragen, den Einsatz von Kraftfutter in der Wiederkäuerproduktion zu begrenzen und den heutigen Wettbewerbsvorteil im Bereich der Raufutterveredlung zu erhalten. Um künftige Herausforderungen aufnehmen zu können, sollen die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, damit entsprechende Programmerweiterungen möglich sind. Aufgrund der engen Verknüpfung von solchen Produktionsformen mit privaten Labels ist es wichtig, dass damit auf dem Markt ein Mehrerlös generiert werden kann.

2.3.2.9 Ressourceneffizienzbeiträge

Ausgangslage und Ziele

Die Zielsetzungen zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen werden über verschiedene Massnahmen gefördert. Der ÖLN trägt wesentlich dazu bei, dass die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden. Auf der Seite der Förderinstrumente wirkt sich die Umstellung von tierbezogenen Beiträgen auf flächenbezogene Versorgungssicherheitsbeiträge mit Mindesttierbesatz (vgl. Ziff. 2.3.2.5) insbesondere in den ökologisch sensiblen Gebieten positiv auf die Umwelt aus.

Handlungsbedarf und Konzept

Heute besteht kein Instrument, mit dem der Bund auf nationaler Ebene direkt landwirtschaftliche Massnahmen zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen fördern oder die Effizienz beim Einsatz von Produktionsmitteln steigern kann. Es existiert ein Instrument zur regionalen oder branchenspezifischen Förderung der nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen und eines zur regionalen Reduktion von übermässigen Gewässerbelastungen:

- Im Rahmen von Artikel 77a und 77b LwG richtet der Bund einen Beitrag zur Förderung der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen an regionale und branchenspezifische Projekte aus. Die Zielbereiche sind die für die

landwirtschaftliche Produktion benötigten Ressourcen bzw. Produktionsmittel wie Stickstoff, Phosphor und Energie, die Optimierung des Pflanzenschutzes sowie der verstärkte Schutz und die nachhaltigere Nutzung des Bodens, der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft und der Landschaft. Entsprechende Massnahmen müssen über die Anforderungen der Gesetze, des ÖLN oder anderweitiger Förderprogramme des Bundes wie der Öko-Qualitätsverordnung hinausgehen. Die Wirksamkeit der Massnahmen muss vor deren Umsetzung durch die Forschung belegt sein. Die auf 6 Jahre befristeten Projekte zielen auf eine vermehrte Förderung von neuen Techniken und Organisationsformen sowie strukturelle Anpassungen in der landwirtschaftlichen Praxis ab. Die Wirkung der umgesetzten Massnahmen muss über die Projektdauer hinaus erhalten bleiben. Der Beitrag nach Art. 77a und 77b LwG kann jedoch nicht von Einzelbetrieben beantragt werden, auch wenn sie entsprechende Leistungen bereits umsetzen.

- Im Rahmen von regionalen Projekten gemäss Art. 62a Gewässerschutzgesetz GSchG werden Massnahmen auf Landwirtschaftsbetrieben zur Verminderung von übermässigen Gewässerbelastungen durch Nitrat, Phosphor oder Pflanzenschutzmittel finanziell unterstützt. Dabei müssen die Massnahmen über die Anforderungen der Gesetze und des ÖLN hinausgehen. Die Projekte sind bis zur Zielerreichung über mehrere sechsjährige Phasen verlängerbar. Einzelbetriebliche Strukturanpassungen werden in gleicher Weise gefördert wie Flächenmassnahmen zur Reduktion von Nährstoffverlusten.

Diese beiden regionalen bzw. branchenspezifischen Programme sollen weitergeführt werden.

Beschreibung des Instruments

Als zusätzliches Element sollen befristete Ressourceneffizienzbeiträge eingeführt werden. Damit sollen auf nationaler Ebene die für die landwirtschaftliche Produktion benötigten Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft nachhaltig genutzt sowie die eingesetzten Produktionsmittel wie Stickstoff, Phosphor, Pflanzenschutzmittel oder Energie effizienter eingesetzt werden. Das neue Instrument fördert die breitflächige Einführung von zielführenden ressourcenschonenden Techniken. Da die Förderung national erfolgt, ist der Vollzugsaufwand geringer als bei den bisherigen projektbezogenen Ressourcenprogrammen nach Art. 77a und 77b LwG. Sie leisten einen Beitrag zur Erreichung der agrarökologischen Zielsetzung. Der Bund übernimmt 100 Prozent der Beiträge. Diese können im Gegensatz zum Beitrag nach Art. 77a und 77b LwG von allen Betrieben beantragt werden.

Es werden insbesondere technische Massnahmen und solche zur Optimierung von landwirtschaftlichen Produktionsprozessen gefördert, die basierend auf wissenschaftlichen Grundlagen einen Beitrag zur effizienteren oder nachhaltigeren Nutzung der Ressourcen und Betriebsmittel leisten. Die Massnahmen müssen praxistauglich und umsetzbar sein. Sie werden befristet gefördert. Die Teilnahme der Landwirte an den Massnahmen ist freiwillig.

Die Massnahme muss nach Ablauf der Förderung weitergeführt werden. Dies kann dadurch sichergestellt werden, dass die Anwendung der entsprechenden Technik als gute landwirtschaftliche Praxis nach Ablauf der Förderung im ÖLN rechtlich verankert wird, wenn die Massnahme wirtschaftlich tragbar ist. Im Sinn von stabilen und

voraussehbaren Rahmenbedingungen muss dies frühzeitig kommuniziert und mit einer entsprechenden Übergangsfrist umgesetzt werden.

Eine mögliche Massnahme stellt die Förderung von Schleppschlauchsystemen dar. Dadurch werden die Ammoniakemissionen bei der Ausbringung der Gülle reduziert und gleichzeitig wird durch die Erhöhung des im Pflanzenbau verfügbaren Stickstoffs die Effizienz des Stickstoffeinsatzes verbessert. Der Einsatz von Schleppschlauchsystemen hat sich bereits im Rahmen von Ressourcenprojekten nach Art. 77a und 77b LwG bewährt. Auch Massnahmen die nicht vorgängig durch Ressourcen- oder Gewässerschutzprojekte unterstützt wurden, können mit Ressourceneffizienzbeiträgen gefördert werden, wie beispielsweise die Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln mittels Unterblattspritzung in ausgewählten Kulturen (Dropleg-Applikationstechnik). Auch bodenschonende oder erosions- und auswaschungsmindernde Anbausysteme, wie beispielsweise die pfluglose Bodenbearbeitung, können nicht nur im Sinn des Bodenschutzes, sondern auch aufgrund eines reduzierten Energieeinsatzes zur Erreichung der agrarökologischen Zielsetzung beitragen.

⇒ *Neuregelung in Art. 76 LwG*

Tabelle 33

Beiträge zur nachhaltigen Nutzung von Ressourcen im Vergleich

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Beitrag für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen nach Art. 77a und 77b LwG (regional/branchenspezifisch, keine DZ gemäss LwG)	Keine Änderung
Beitrag für den Gewässerschutz nach Art. 62a GSchG (keine DZ gemäss LwG)	Keine Änderung
Kein spezifischer Beitrag	Ressourceneffizienzbeiträge (national) als DZ

Verbesserung gegenüber der bisherigen Regelung

Mit dem neuen Instrument können ökologische Ziellücken effizienter mit einem administrativ vereinfachten Verfahren verringert werden.

2.3.2.10 Anpassungsbeiträge

Ausgangslage und Ziele

Gemäss OECD¹⁵⁰ haben vollständig von der Produktion bzw. von Produktionsfaktoren entkoppelte Zahlungen die beste Einkommenswirkung. Im heutigen System erfolgt die Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung bzw. die Einkommenssicherung über die allgemeinen Direktzahlungen, und insbesondere über den allgemeinen Flächenbeitrag. Das führt insbesondere im Talgebiet zu einem unerwünschten Anreiz, die Flächen selber zu bewirtschaften. Mangelnde Flächenverfüg-

¹⁵⁰ OECD (2002): The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures. Paris.

barkeit, überhöhte Pachtpreise und eine hemmende Wirkung auf die Strukturentwicklung sind die Folge davon.

Handlungsbedarf und Konzept

Mit der Einführung von Anpassungsbeiträgen wird ein wesentlicher Teil des heutigen Flächenbeitrags von der Fläche entkoppelt. Das führt tendenziell zu sinkenden Pachtpreisen sowie zu einer höheren Flächenmobilität und verbessert die Transfereffizienz der eingesetzten Mittel. Ausserdem kann mit den Anpassungsbeiträgen der Übergang vom heutigen zum neuen Direktzahlungssystem gewährleistet werden, indem die vom Systemwechsel verursachte Umverteilung der Direktzahlungen minimiert wird.

Mit den Anpassungsbeiträgen soll grundsätzlich die Differenz ausgeglichen werden zwischen den allgemeinen Direktzahlungen, die ein Betrieb vor dem Systemwechsel erhalten hat und den leistungsbezogenen Direktzahlungen, die ein Betrieb nach dem Systemwechsel erhält. Der Anpassungsbeitrag soll an die aktuell bewirtschaftende Person gebunden werden und ist damit vollständig von der Produktion bzw. von Produktionsfaktoren wie Fläche und Tierzahl entkoppelt. Die bisherige einkommenssichernde Komponente des allgemeinen Flächenbeitrags wird in die Anpassungsbeiträge überführt und damit klar von den leistungsbezogenen Direktzahlungsinstrumenten getrennt.

Für die Festlegung der einzelbetrieblichen Höhe der Anpassungsbeiträge wird als Ausgangsbetrag die Differenz zwischen den bisherigen allgemeinen Direktzahlungen und den neuen Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträgen herangezogen. Die durchschnittlichen allgemeinen Direktzahlungen (ohne Anbaubeitrag) eines Betriebs werden auf der Basis der letzten drei Jahre vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes berechnet. Die Kürzungen nach Einkommen und Vermögen sowie Kürzungen nach Art. 70 DZV werden nicht berücksichtigt. Die neuen Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträge werden ebenfalls auf Basis der Strukturen vor dem Systemwechsel berechnet. Es werden dabei nur die Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträge (ohne Einzelkulturbeitrag nach Art. 54 LwG und ohne Sömmerungsbeitrag) berücksichtigt. Dies ergibt einen individuellen Ausgangsbetrag pro Bewirtschafter oder Bewirtschafterin, der einmalig beim Systemwechsel festgelegt wird und sich anschliessend nicht mehr verändert.

Die Summe der einzelbetrieblichen Ausgangsbeträge für die ganze Schweiz wird in Relation zu den für die Anpassungsbeiträge insgesamt verfügbaren Mitteln gesetzt. Daraus resultiert ein Faktor, mit dem der Ausgangsbetrag (alte minus neue Beiträge) pro Betrieb multipliziert wird. Entsprechend der insgesamt für die Direktzahlungen zur Verfügung stehenden Mittel und der Zunahme des Mittelbedarfs bei den leistungsbezogenen Direktzahlungen werden die für die Anpassungsbeiträge verfügbaren Mittel sinken. Dementsprechend wird der Faktor voraussichtlich jährlich angepasst werden.

Der Anpassungsbeitrag ist grundsätzlich an Personen gebunden. Beitragsberechtigt ist der Bewirtschafter, die Bewirtschafterin oder die Personengesellschaft, welche den Betrieb im letzten Jahr vor der Umstellung auf das neue Direktzahlungssystem auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet. Bei einer Betriebsaufgabe kann der Anpassungsbeitrag während zwei Jahren weiter ausbezahlt werden. Bewirtschafter, die neu einen Betrieb übernehmen, haben keinen Anspruch auf Anpassungsbeiträge.

Die Höhe der leistungsbezogenen Direktzahlungen ist so angesetzt, dass effizient wirtschaftende Betriebe zusammen mit den Markterlösen die Kosten decken können.

Grundsätzlich haben Neueinsteiger kein Anrecht auf die Anpassungsbeiträge. Um eine Verzögerung der Hofübergabe zu verhindern bzw. den Vertrauensschutz zu gewährleisten sind verschiedene Lösungsansätze denkbar (z.B. Übertragung der Beitragsberechtigung auf den Hofnachfolger für eine befristete Zeit; kein Wegfall der Beitragsberechtigung falls Betriebsübernahme während einer beschränkten Zeit nach dem Systemwechsel erfolgt oder falls der Hofnachfolger bereits eine landwirtschaftliche Ausbildung absolviert hat bzw. zum Zeitpunkt des Systemwechsels in Ausbildung ist). Je nachdem wie offen bzw. wie restriktiv man allfällige Übertragungsmöglichkeiten definiert, wird der positive Effekt der Anpassungsbeiträge auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Flächenmobilität mehr oder weniger stark ausfallen.

⇒ *Neuregelung in Art. 77 LwG*

Tabelle 34

Beiträge zur Einkommenssicherung im Vergleich

Heutiges Direktzahlungssystem	AP 14-17
Anteil Flächenbeitrag	Anpassungsbeiträge

Verbesserung gegenüber der bisherigen Regelung

Mit den Anpassungsbeiträgen wird die soziale Komponente des heutigen Direktzahlungssystems in einen eigenen, personengebundenen Beitrag umgelagert. Damit wird der Systemübergang aus einzelbetrieblicher Sicht abgefedert und durch den Personenbezug resultiert eine hohe Transfereffizienz. Mit den Anpassungsbeiträgen kann der Systemübergang auch aus sektoraler Sicht einfacher vollzogen werden. Mit der Entkopplung eines wesentlichen Teils der Direktzahlungen kann überdies die Flächenmobilität erhöht werden.

2.3.2.11 Dezentrale Besiedlung

Die dezentrale Besiedlung wird – wie dies bereits mit dem heutigen System der Fall ist – gefördert, indem über die Direktzahlungen weiterhin namhafte Mittel in periphere Regionen fließen und dort zur Wertschöpfung auch in vor- und nachgelagerten Bereichen beitragen. Von besonderer Bedeutung sind diesbezüglich die Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträge, die je eine Komponente für den Ausgleich von natürlichen Erschwernissen enthalten. Eine zusätzliche spezifisch auf die Erhaltung der dezentralen Besiedlung ausgerichtete Direktzahlung ist jedoch nicht sinnvoll, da der Bund in den Sektoralpolitiken keine expliziten Besiedlungsziele verfolgt, die Leistung nicht von der Landwirtschaft allein sichergestellt werden kann und sich eine Definition besiedlungsgefährdeter Gebiete schwierig gestalten

liesse¹⁵¹. Eine spezifische Unterstützung der dezentralen Besiedlung soll jedoch über die Strukturverbesserungsmassnahmen erfolgen, da diese besser geeignet sind, lokale Initiativen zur Erhöhung der Wertschöpfung zu fördern. Legen die Kantone für besiedlungsgefährdete Gebiete Ziele fest, kann der Bund für Bodenverbesserungen und Projekte zur regionalen Entwicklung einen Zusatzbeitrag für die Umsetzung dieser regionalen Zielsetzung gewähren.

2.3.2.12 Quantitativer Bodenschutz

Ziele

Ein wichtiges Ziel in den drei Leistungsbereichen sichere Versorgung, Erhaltung der Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft ist die quantitative Erhaltung des Kulturlands. Der Verlust von fruchtbarem Boden geschieht heute hauptsächlich durch Waldeinwuchs und durch Versiegelung. Währenddem mit den Kulturlandschaftsbeiträgen und mit konkreten Landschaftsqualitätsprojekten dem Waldeinwuchs entgegengewirkt werden kann, sind die ökonomischen Anreize dieser Massnahmen zu gering, um die Versiegelung wirksam einzudämmen. Die quantitative Erhaltung des Kulturlands ist jedoch eine zentrale Voraussetzung, damit die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen weiterhin erbringen kann.

Ausgangslage und Handlungsbedarf

Der quantitative Bodenschutz ist in erster Linie Aufgabe der Raumplanungspolitik. Verschiedene agrarpolitische Massnahmen haben aber einen wesentlichen Einfluss auf die mit der Raumplanungspolitik verfolgten Ziele.

Die entsprechenden Massnahmen sind im Vernehmlassungstext aufgrund der unterschiedlichen gesetzgeberischen Positionierung nicht alle am gleichen Ort erläutert. Konkrete Vorschläge und Massnahmen mit Wirkung auf den quantitativen Bodenschutz werden unter Ziffer 2.3.2.2 und 2.5.2 behandelt. In diesem Kapitel wird eine weitere mögliche Massnahme erläutert, die einen direkten Bezug zur laufenden Revision des Raumplanungsgesetzes (1. Etappe) hat. Diese Massnahme soll in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellt werden; konkrete Änderungsvorschläge im Gesetz werden derzeit nicht gemacht.

Die Richtpläne und ihre Anpassungen werden durch den Bundesrat genehmigt. Sie sind behördenverbindlich. Die Kantone haben darin unter anderem Aufschluss über die Gebiete, welche sich für die Landwirtschaft eignen, über die natürlichen Lebensgrundlagen und über die künftige Siedlungsentwicklung zu geben. Eine Orientierung des Bundes durch die Kantone über den Stand der Richtplanung und über wesentliche Änderungen, beispielsweise über Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgeflächen ist alle vier Jahre vorgesehen. Weder zu gross dimensionierte Bauzonen, noch eine voraussichtliche Unterschreitung des Kontingentes der Fruchtfolgeflächen hatten bisher rechtliche oder finanzielle Konsequenzen. Diese Lücke soll geschlossen werden.

¹⁵¹ Rieder P., Buchli S. und Kopainsky B. (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung, Zürich.

Beschreibung der möglichen Massnahme

Die Revision des RPG (Ziff. 1.1.1.2.3), die in einer ersten Etappe als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative konzipiert ist, muss sich mit deren zwanzigjährigem Moratorium für Bauzonen auseinandersetzen. Als Alternative wird ein zeitlich beschränktes Moratorium für die Gesamtfläche der Bauzonen pro Kanton vorgeschlagen. Demnach dürfen die Kantone die Fläche ihrer rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössern, solange der Bundesrat die Anpassung des kantonalen Richtplans an die im Gesetz neu formulierten Voraussetzungen für die Dimensionierung der Bauzonen nicht genehmigt hat. Die Kantone sollen gemäss Revision des RPG verpflichtet werden, dass sie ihre Richtpläne innert einer Frist von fünf Jahren an die neuen Anforderungen anpassen. Um dieser Aufforderung und dem Schutz des Kulturlandes Nachdruck zu verleihen, könnte eine Massnahme ins Auge gefasst werden, welche säumige Kantone mittels einer Pflicht zur Kofinanzierung der Direktzahlungen sanktionieren würde. Bei der Berechnung des kantonalen Anteils müsste die Dauer der Fristüberschreitung eine wesentliche Rolle spielen.

Bei der Anpassung der Richtpläne ist zwingend auch der Schutz des Kulturlandes mit einzubeziehen und Aufschluss über die den Kantonen vom Bundesrat zugeteilten Kontingente der Fruchtfolgeflächen zu geben. Falls der Bund im Rahmen des Genehmigungsverfahrens der kantonalen Richtpläne feststellt, dass der Kulturlandverlust zu gross ist, das heisst konkret, dass das gemäss Sachplan zugeteilte Kontingent der Fruchtfolgeflächen unterschritten wird, könnte ebenfalls ein Sanktionsmechanismus greifen. Die Kantone könnten demnach neu verpflichtet werden, einen Teil der Direktzahlungen aus eigenen Mitteln abzugelten, sofern das Kontingent unterschritten wird. Mit dieser Regelung könnte erreicht werden, dass der Bestand an Fruchtfolgeflächen das vom Bundesrat festgelegte Minimum nicht unterschreitet. Gleichzeitig wird zur haushälterischen Bodennutzung beigetragen, indem der Druck auf die Rückzonung von zu gross dimensionierten Bauzonen zunimmt.

Materiell würden diese Vorschläge in die Übergangsbestimmungen der 1. Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes passen. Falls die oben beschriebene Massnahme auf politische Akzeptanz trifft, könnte der vorgesehene Artikel 37b RPG mit einem neuen Absatz ergänzt werden, welcher die Pflicht der Kantone zur Kofinanzierung der Direktzahlungen konkret umschreibt.

2.4 Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)

2.4.1 Ausgangslage

Betriebshilfedarlehen

Zinsfreie Betriebshilfedarlehen stellen ein Bereitschaftsinstrument dar und können gewährt werden, um bestehende Schulden umzuschulden, ausserordentliche finanzielle Belastungen zu überbrücken oder bei der Betriebsaufgabe rückerstattungs-pflichtige Beiträge oder Investitionskredite als Darlehen während mehrerer Jahre zu amortisieren. Der Bund stellt den Kantonen dafür finanzielle Mittel zur Verfügung. Betriebshilfedarlehen stellen gemäss Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) eine Verbundaufgabe dar.

Um einem Kanton neue Bundesmittel gewähren zu können, muss dieser zuerst die gleiche Summe in den Fonds de Roulement einzahlen. Betriebshilfedarlehen und Investitionskredite haben für die Gesuchsteller eine ähnliche Wirkung, zumal beide Darlehen zinsfrei und innert einer bestimmten Frist rückzahlbar sind. Nach Art. 110 Abs. 2 LwG ist es möglich, dass nicht benötigte Investitionskredite für die Betriebshilfe zur Verfügung gestellt werden können, nicht aber umgekehrt. Dies begrenzt die Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung der beiden Fonds de Roulement.

Umschulungsbeihilfen

Die Umschulungsbeihilfen wurden gestützt auf eine Motion der WAK-N¹⁵² im Rahmen der AP 2007 beschlossen und auf den 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt. Sie erleichtern für selbständige, in der Landwirtschaft tätige Personen den Wechsel in einen nichtlandwirtschaftlichen Beruf. Die Massnahme wurde zuerst befristet bis 2011 eingeführt. In der parlamentarischen Beratung der AP 2011 wurde die Befristung bis Ende 2015 verlängert. Die Umschulungsbeihilfen wurden bisher nur wenig beansprucht, weil die definitive Betriebsaufgabe für viele Bäuerinnen und Bauern einen einschneidenden Entscheid darstellt. Bei ungenügendem Einkommen wird vielfach der Zuerwerb ausgebaut und der Betrieb extensiv weiter bewirtschaftet. Eine schrittweise Betriebsaufgabe scheint für viele risikoärmer zu sein. Gemäss einer Umfrage bei Landwirtinnen und Landwirten, welche die Umschulungshilfen beansprucht haben, wurde der Entscheid einer definitiven Betriebsaufgabe erst durch die Umschulungsbeihilfen ermöglicht (Agrarbericht 2009, Seiten 72-84).

2.4.2 Konzept

Betriebshilfedarlehen

Nach Artikel 110 Absatz 2 LwG ist es möglich, dass nicht benötigte Investitionskredite für die Betriebshilfe zur Verfügung gestellt werden können. Mit einer Änderung von Artikel 85 Absatz 3 LwG wird ermöglicht, dass vorübergehend nicht benötigte Bundesmittel der Betriebshilfe auch für Investitionskredite eingesetzt werden können. Dadurch werden die Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung sowie der gezielte Mitteleinsatz verbessert.

⇒ *Anpassung von Art. 85 Abs. 3 LwG*

Umschulungsbeihilfen

Die Befristung soll um vier Jahre bis Ende 2019 verlängert werden. Mit der Verlängerung erhalten ausstiegswillige Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter oder ihre Ehepartner bis Ende 2017 die Möglichkeit, ein Gesuch zu stellen, um erleichtert eine qualifizierte, ausserlandwirtschaftliche Tätigkeit aufnehmen zu können. Weil die Umschulungsbeihilfen halbjährlich nachschüssig bezahlt werden, muss die Zahlungsmöglichkeit mindestens 2 Jahre länger dauern als die Gesuchsbewilligung. Das frei werdende Land ermöglicht bestehenden Betrieben im ortsüblichen Bewirtschaft-

¹⁵² 99.3207 Mo Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates, Ausbildungs- und Umschulungsbeihilfen an Landwirte, 18. Mai 1999.

tungsbereich eine Ausdehnung ihrer Betriebsfläche und damit eine Strukturentwicklung.

⇒ *Anpassung von Art. 86a Abs. 3 LwG*

2.5 Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)

2.5.1 Ausgangslage

Staatliche Investitionshilfen unterstützen die Anpassung der Betriebe und der landwirtschaftlichen Infrastrukturen an die sich ändernden Rahmenbedingungen und Anforderungen mit dem Ziel, die Produktionskosten zu senken, die Ökologisierung zu fördern und damit die Wettbewerbsfähigkeit einer nachhaltig produzierenden Landwirtschaft zu stärken. Die Mittel werden zu einem grossen Teil im Berg- und Hügелgebiet eingesetzt und leisten einen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum. Die Erfahrungen mit den Gesetzesbestimmungen der AP 2002 sowie den Erweiterungen des Instrumentariums im Bereich der Strukturverbesserungen im Rahmen der AP 2007 und AP 2011 sind durchwegs positiv:

- Die Möglichkeit zur Unterstützung der Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich führt zu einer erhöhten Flexibilität sowie zu mehr unternehmerischem Freiraum.
- Die Beiträge für die periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen ermöglichen eine gezielte Unterstützung zur Substanzerhaltung von kulturtechnischen Bauten und Anlagen.
- Die Möglichkeit zur Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten stösst bei landwirtschaftlichen und regionalen Projektträgern auf grosses Interesse und erleichtert den Aufbau sektorübergreifender Wertschöpfungsketten.
- Die Erweiterung der Unterstützung für gemeinschaftliche Bauten zur Vermarktung in der Region erzeugter Produkte, für gemeinschaftliche Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse und für die Gründung bäuerlicher Selbsthilfeorganisationen bringt zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten für die bäuerlichen Betriebe.
- Die Erweiterung der Investitionshilfen für Spezialkulturen verbessert die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit.
- Mit der Einführung der Unterstützung von gewerblichen Kleinbetrieben im Berggebiet wurde ein weiterer Schritt in Richtung EU-kompatibler Instrumente gemacht.
- Aus administrativer Sicht haben sich das neue Beitragssystem in Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie die Möglichkeit für den Abschluss von Vereinbarungen (anstelle von Verfügungen) bisher bewährt.

Mit der nun verfügbaren breiten Palette an Instrumenten im Bereich der Strukturverbesserungen und ländlichen Entwicklung kann insgesamt ein wesentlicher Beitrag

zur Stärkung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums erzielt werden. Ein Bedarf für zusätzliche Förderinstrumente ist unter den derzeitigen Rahmenbedingungen nicht festzustellen. Hingegen wird sich im Kontext einer weiteren Öffnung der Grenzen im Rahmen eines WTO-Abschlusses oder des Freihandelsabkommens mit der EU im Agrarbereich die Frage der gleich langen Spiesse zwischen dem Instrumentarium der Schweiz und der EU erneut stellen. Dies ist jedoch nicht Gegenstand der AP 14-17.

Das bestehende Konzept zur Unterstützung der Strukturverbesserungen und der ländlichen Entwicklung soll somit beibehalten werden. Es gilt, die Erweiterungen und Anpassungen der letzten Jahre speziell in der Verordnung so auszugestalten, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe weiter zunimmt. Zu diesem Zweck werden die Eintretenskriterien u.a. für die einzelbetrieblichen Massnahmen überprüft und dem technischen Fortschritt sowie den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst. Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes werden dadurch laufend verbessert. Damit wird auch dem Subventionsbericht 2008¹⁵³ des Bundesrats Rechnung getragen. Vordringlich ist aber eine ausreichende Ausstattung mit finanziellen Mitteln, damit die Instrumente ihre Wirkung entfalten können (vgl. Ziff. 3.5.1). Im Gesetz sind aus Sicht der bisherigen Erfahrungen wenige punktuelle Anpassungen vorzunehmen, welche die administrative Abwicklung erleichtern, den Rechtsschutz vereinheitlichen sowie die Wirkung der Instrumente und die Synergieeffekte mit der Raumentwicklung verstärken.

2.5.2 Konzept

Verfahren zur Feststellung der Wettbewerbsneutralität

Nach Artikel 87 Absatz 2 sind die Strukturverbesserungsmassnahmen in deren unmittelbarem Einzugsgebiet wettbewerbsneutral zu gestalten. Der Bundesrat bestimmt in Artikel 13 der Strukturverbesserungsverordnung (SVV), welche Massnahmen vor der Gewährung der Investitionshilfen im kantonalen Amtsblatt publiziert werden müssen. Bisher haben die Kantone die Wettbewerbsneutralität frühzeitig, allenfalls in einem Teilverfahren, festgestellt. Das Bundesverwaltungsgericht stellte in einem Streitfall fest, dass mit dem heute geltenden Gesetzestext der Kanton bei Investitionskrediten über dem Grenzbetrag die Wettbewerbsneutralität nicht abschliessend beurteilen darf und sich zudem der Rechtsweg bei der Gewährung von Beiträgen und Investitionskrediten teilt. Diese Gabelung des Rechtswegs im Rahmen desselben Projektes erschwert den Vollzug und schafft Rechtsunsicherheit. Die Wettbewerbsneutralität wird neu in Artikel 89a mit einem präzisierten Wortlaut geregelt. Mit den ergänzenden Anpassungen der Artikel 97, 108 und 166 wird das Verfahren zur Feststellung der Wettbewerbsneutralität präzisiert bzw. bei der Gewährung von Beiträgen und Investitionskrediten harmonisiert.

Der neue Artikel 89a bestimmt, dass der Kanton mit der Feststellung der Wettbewerbsneutralität beauftragt ist. Die Wettbewerbsneutralität der unterstützten Massnahmen ist gegenüber direkt betroffenen Gewerbebetrieben im unmittelbaren Einzugsgebiet abzuklären. Diese Formulierung entspricht der Regelung aus dem Jahre

¹⁵³ BBl 2008 6229

2004. Speziell bei grossen Vorhaben ist es ökonomisch sinnvoll, dass die Wettbewerbsneutralität frühzeitig abschliessend geklärt werden kann. Dadurch kann ein unnötiger Planungs- und Verwaltungsaufwand verhindert werden. Ist die Wettbewerbsneutralität abschliessend geklärt und das Projekt rechtskräftig, entscheidet nach Artikel 97 Absatz 7 das Bundesamt über die Gewährung eines Bundesbeitrages und genehmigt nach Artikel 108 den Investitionskredit. Artikel 166 Absatz 2 regelt, dass alle Beschwerden den kantonalen Instanzenzug durchlaufen und damit auch die kantonalen Rechtsmittel in Anspruch genommen werden können. Die Unterscheidung, ob es sich um Beiträge oder Investitionskredite handelt, fällt damit weg.

⇒ *Aufhebung von Art. 87 Abs. 2 LwG*

⇒ *Neuer Art. 89a LwG*

⇒ *Anpassung Art. 97, 108 und 166 LwG*

Landumlegungen im Kontext von Nutzungsplanungen

Landumlegungen (Güterzusammenlegungen) sind ein multifunktionales Instrument zur Neuordnung des Grundeigentums in einem natürlich oder wirtschaftlich abgegrenzten Einzugsgebiet. Sie werden nicht nur im agrarischen Bereich zwecks Verbesserung der Bewirtschaftungsstrukturen (Arrondierung) eingesetzt, sondern kommen auch gestützt auf entsprechende Rechtsnormen in den Spezialgesetzen zur Beschaffung des Grundeigentums für öffentliche Werke wie Autobahnen, Eisenbahnen oder Gewässerrevitalisierungen zum Zuge. Im geltenden Raumplanungsgesetz (Art. 20 RPG) besteht ebenfalls eine Rechtsbasis für Landumlegungen; diese können von Amtes wegen angeordnet werden, wenn Nutzungspläne dies erfordern. Bisher fand dieses Instrument in der Raumplanung nur in wenigen Kantonen Beachtung und Verwendung. Die Übereinstimmung von Planung und Grundeigentum ist aber eine wesentliche Voraussetzung zur Verflüssigung von Baulandreserven. Im Rahmen der laufenden Revision des RPG werden verschiedene Massnahmen und Vorkehrungen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland und zur Sicherstellung der Baureife von Parzellen angestrebt. Darunter findet sich auch eine Verpflichtung der Kantone, Massnahmen - insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen - zu treffen, um Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen (Art. 15a RPG).

Diese positiven Ansätze der Raumplanung zur Stärkung des Kulturlandschutzes sollen auch auf Seite des Agrarrechts flankiert werden. Deshalb soll die bestehende Möglichkeit zur Anordnung von Landumlegungen in Artikel 100 LwG auf Nutzungsplanungen (kommunal oder interkommunal) ausdehnt werden, sofern ein massgebliches Interesse seitens Landwirtschaft besteht. Mit dieser Änderung können Landumlegungen zur Förderung einer nachhaltigen Raumentwicklung von zwei Schienen her - Raumplanungs- und Agrarrecht - angeordnet werden.

⇒ *Anpassung von Art. 100 LwG*

Baukredite auch im Talgebiet

Baukredite sind eine spezielle Form von Investitionskrediten, die bei grösseren gemeinschaftlichen Projekten im Berggebiet gewährt werden können. Mit einem Baukredit soll verhindert werden, dass die Bauherrschaft zur Aufnahme eines Bankkredits gezwungen wird, um die laufenden Rechnungen der Projektierungs- und

Baukosten zu begleichen, bis die an das Projekt zugesicherten Bundes-, Kantons- und Gemeindebeiträge bei Teilzahlungen während der Arbeiten und bei der Schlussabrechnung ausbezahlt werden. Die maximale Laufzeit eines Baukredits beträgt drei Jahre. Als grössere Projekte gelten Bauvorhaben, für welche ein Bundesbeitrag von mehr als 100'000 Franken gewährt wird. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Baukredite ein wirksames Instrument zur Überbrückung der Liquiditätsengpässe bei der Bauherrschaft (i.d.R. Meliorationsgenossenschaft) sind. Die Problematik des finanziellen Engpasses beschränkt sich aber nicht nur auf das Berggebiet. Auch bei grösseren Vorhaben im Talgebiet, wie umfassende Gesamtmeliorationen, besteht ein Bedarf für diese Übergangsfinanzierung. Deshalb sollen diese rückzahlbaren Baukredite inskünftig auch bei grösseren Projekten im Talgebiet gewährt werden können.

⇒ *Anpassung von Art. 107 Absatz 2 LwG*

Behördenbeschwerde bei Fruchtfolgeflächen

Die föderale Struktur in unserem Land erweist sich für die Umsetzung längerfristiger Ziele in der Raumplanung als Hindernis. Für die Nutzungsplanung sind die Gemeinden zuständig, was dazu führt, dass Entscheide über Einzonungen meist nach kurzfristigen Überlegungen gefällt werden und man sich in der Zusammensetzung der Zonen (Wohn-, Freizeit-, Gewerbe- und Arbeitszonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen) alle Optionen offen halten will. Die Gemeinden berufen sich dabei auf den kantonalen Richtplan, der in diesen Fragen häufig unpräzise ist durch die ungefilterte Übernahme der Wünsche der Gemeinden ohne genügende Abwägung der Interessen.

Der Schutz der Fruchtfolgeflächen (FFF) ist ein wichtiges landwirtschaftliches Anliegen. Trotzdem sollen im Sinne einer weiterhin klaren Zuständigkeit keine Rechtsnormen der Raumplanung in die Landwirtschaftsgesetzgebung übernommen werden. Es soll jedoch die Möglichkeit geschaffen werden, die korrekte Interessenabwägung bei der Beanspruchung der wichtigen Ressource Boden durch eine unabhängige Gerichtsinstanz überprüfen zu lassen. Dazu ist die Behördenbeschwerde geeignet. Sie soll im RPG spezifisch auf den genannten Tatbestand ermöglicht werden.

Es ist davon auszugehen, dass die Behördenbeschwerde bei Projekten angewendet wird, die grosse Flächen beanspruchen. Diese dürften nicht sehr zahlreich, jedoch wegweisend für das Verhalten der Akteure sein.

⇒ *neuer Art. 34 Abs. 3 RPG*

Erleichterung von Bewirtschaftungsarrondierungen

Um auf den nationalen und internationalen Märkten erfolgreich zu sein, ist die Landwirtschaft gefordert, ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter zu steigern. Ein wesentliches Element dazu ist die Senkung der Produktionskosten. Mittels der Neuordnung und Arrondierung der Parzellen im Rahmen einer klassischen Güterzusammenlegung (Gesamtmelioration) können die Kosten nachhaltig gesenkt werden. In vielen Landesteilen wurden die Gesamtmeliorationen bereits vor einigen Jahrzehnten abgeschlossen. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft ging jedoch weiter, was

durch den im Durchschnitt hohen Pachtlandanteil zu einem erneuten Verbesserungspotenzial hinsichtlich Arrondierung geführt hat.

Deshalb steigt auch der Wunsch, in kürzeren Zeitabständen und mittels günstiger Verfahren optimale Bewirtschaftungsstrukturen zu schaffen. Gesucht sind damit neue Methoden und Instrumente zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstruktur. In diesem Kontext von Interesse sind verschiedene Formen der Bewirtschaftungsarrondierung (freiwilliger Nutzungstausch, Pachtlandarrondierung, virtuelle Flurbereinigung, etc.). In Diplomarbeiten an der Schweizerischen Hochschule für Landwirtschaft (SHL)¹⁵⁴ und an der ETH Zürich¹⁵⁵ wurde aufgezeigt, dass die Bewirtschaftungsarrondierung (namentlich die Gewannebewirtschaftung) ein grosses Potenzial zur Senkung der Produktionskosten aufweist und im benachbarten Ausland verschiedenenorts erfolgreich praktiziert wird.

Trotz der ausgewiesenen wirtschaftlichen Potenziale und des Umstands, dass Pachtlandarrondierungen und weitere Formen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstruktur mit Investitionshilfen gefördert werden können (Art. 14 Abs. 1 Bst. a und Art. 15 Abs. 1 Bst. g SVV), sind solche innovative Modelle der Zusammenarbeit in der Schweiz wenig bis kaum verbreitet. Gründe für diese mangelnde Verbreitung liegen nur teilweise bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen. Ebenso sind dafür psychologische Aspekte wie das Ziel- Wertesystem der Landwirte und die Organisation der bäuerlichen Familien verantwortlich. Ansatzpunkte sind hier somit Aufklärungsarbeit und Beratung, die insbesondere durch kantonale Fachstellen und Beratungsdienste anzubieten sind.

Im Rahmen des vom Bundesnetzwerk "Ländlicher Raum" (ARE, SECO, BAFU, BLW) unterstützten Modellvorhabens "Freiwillige Bewirtschaftungsarrondierung" in der Gemeinde Zuzgen AG zeigte sich, dass der Nutzen und der positive Effekt von Pachtlandarrondierungen und weiteren Formen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstruktur letztlich nur zum Tragen kommen kann, wenn innerhalb eines Perimeters eine Mehrheit oder am besten alle Bewirtschaftungsparzellen in das Verfahren einbezogen werden können. Den Kantonen wird deshalb empfohlen, im Rahmen von geplanten Revisionsarbeiten Verfahrensvorschriften für die Gründung und Unterstützung von Pachtlandarrondierungen in die kantonalen Ausführungsgesetze für Meliorationen einfließen zu lassen.

In einer Überprüfung der rechtlichen Situation auf Stufe Bund wurden Einschränkungen im Bereich des Landwirtschaftlichen Pachtgesetzes (LPG) festgestellt, die Pachtlandarrondierungen und weitere Formen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstruktur behindern können. Der geltende Artikel 20 LPG, wonach die Pachtverträge bei Güterzusammenlegungen oder Umlegungen von landwirtschaftlichem Land aufgelöst werden können, ist zu eng gefasst und deckt die Pachtlandarrondierung (neue Zuweisung der Pachtflächen ohne eigentumsmäßige Neuordnung der Parzellen) sowie die neueren Formen der Bewirtschaftungsarrondierung wie virtuelle Flurbereinigungen nicht ab. Um die Hürden für den Einsatz dieser innovativen Zusammenarbeitsformen abzubauen, ist deshalb Artikel 20 LPG anzupassen.

¹⁵⁴ Schlatter M. (2003): Virtuelle Flurbereinigung und das wirtschaftliche Potential. Diplomarbeit, SHL Zollikofen

¹⁵⁵ Pavillard N. (2005): Innovative Bewirtschaftungsformen und Strukturanpassungen in der Schweizer Landwirtschaft. Diplomarbeit, ETH Zürich

⇒ *Anpassung von Art. 20 LPG*

2.6 Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (6. Titel LwG)

2.6.1 Ausgangslage

Tierzucht

Der Bund fördert nach den Artikeln 141-144 LwG tierzüchterische Massnahmen für Nutztiere und die Erhaltung von Schweizer Rassen. Zur Erhaltung der Biodiversität und damit auch der gefährdeten Schweizer Rassen hat sich die Schweiz im Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die Biologische Vielfalt¹⁵⁶ verpflichtet. Mit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf den 1. Januar 2008 wurden die Bundesbeiträge zur Förderung der Tierzucht im Umfang der bisherigen Kantonsbeteiligung erhöht. Die Kantone mussten seither die auf das Bundesrecht abgestützten Massnahmen nicht mehr mitfinanzieren. Im Jahr 2010 standen 34,4 Millionen Franken im Bundesbudget zur Verfügung, um eine auf den Markt ausgerichtete, kostengünstige Erzeugung von viehwirtschaftlichen Produkten und eine eigenständige Zucht zu gewährleisten. Mit Beiträgen können die tierzüchterischen Dienstleistungen der Zuchtorganisationen an ihre Mitglieder verbilligt werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) untersuchte im Jahre 2006 die Förderung tierzüchterischer Massnahmen und kam unter anderem zum Schluss: "Die finanziellen Mittel sind durch das BLW in hohem Masse zweckdienlich und zielgerichtet eingesetzt worden." Sie kritisierte aber die unbefristete Anerkennung von Zuchtorganisationen (ZO) und bemängelte ausserdem die Unterstützung von kleinen ZO. Unter anderem auf Grund dieser Empfehlungen hat der Bundesrat die Tierzuchtverordnung auf den 1. Januar 2008 vollständig revidiert. Die bisher unbefristete Anerkennung einer ZO wurde auf 10 Jahre befristet. Zwecks Eliminierung von Kleinstbeträgen führte der Bundesrat auf 2009 eine Förderschwelle je Zuchtorganisation ein. Ab diesem Zeitpunkt zahlt das BLW einer ZO nur noch die Beiträge für tierzüchterische Massnahmen aus, wenn sie die Förderschwelle von 30'000 Franken pro Jahr überschreitet. Ausgenommen von der Förderschwelle sind Schweizer Rassen. Den Empfehlungen der EFK wurde damit Rechnung getragen.

Gestützt auf Art. 145 LwG kann der Bundesrat Gewinnung und Vertrieb von Spermia und Embryonen von Nutztieren sowie den Besamungsdienst der Bewilligungspflicht unterstellen. Das Bundesgericht hat in den Entscheiden vom März 2005 bezüglich Vertrieb von Stierensamen festgestellt, dass die damals in der Tierzuchtverordnung festgelegte Bewilligungspflicht bezüglich Lagerung und Vertrieb von Stierensamen nur Besamungsorganisationen betrifft und folglich jeder Importeur unter Einhaltung der veterinärrechtlichen Bestimmungen Stierensamen importieren, lagern und vertreiben kann. Auf Grund der Analyse der Bundesgerichtsentscheide hat der Bundesrat die züchterischen Bestimmungen zur künstlichen Besamung beim

¹⁵⁶ SR 0.451.43

Rindvieh sowie zur Einfuhr und zum Vertrieb von Stierensamen auf den 1. Januar 2007 liberalisiert. Ab diesem Zeitpunkt sind nur noch die veterinärrechtlichen Bestimmungen massgebend.

Pflanzenzucht

Unter der Rubrik Pflanzen- und Tierzucht fördert der Bund die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans „Pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft“. Damit erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die Biologische Vielfalt und dem internationalen Vertrag vom 3. November 2001 über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft¹⁵⁷. Im Fokus stehen die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung alter, in der Schweiz heimischer Sorten. Im Jahr 2010 standen für die Beschreibung, Inventarisierung und genetische Sicherstellung der Schweizer Landsorten 3.4 Mio. CHF bereit. Das genetische Material wird national und international zur Züchtung von hochwertigen, an regional und global ändernde Rahmenbedingungen angepassten Sorten, zur Verfügung gestellt.

2.6.2 Konzept

Tierzucht

Die Förderung von tierzüchterischen Massnahmen dient zur Verbesserung der Produktionsgrundlagen. Sie hat sich grundsätzlich bewährt und wurde per 2008 basierend auf den Empfehlungen der EFK mit der Totalrevision der Tierzuchtverordnung optimiert. Von übergeordnetem öffentlichem Interesse sind dabei insbesondere die Programme zur Erhaltung der Rassenvielfalt.

Ab 2014 können im Grundsatz die bisherigen Beiträge für tierzüchterische Massnahmen weiterhin ausgerichtet werden. Sollte weniger Geld zur Verfügung stehen, wird in erster Linie eine Erhöhung der Förderschwelle von 30'000 auf 60'000 Franken in der Tierzuchtverordnung geprüft.

Weil die Bewilligungspflicht für die Gewinnung und den Vertrieb von Sperma und Embryonen von Nutztieren 2007 aufgehoben wurde, kann Art. 145 LwG aufgehoben werden. Auch im Hinblick auf weitere Liberalisierungen beim Import von Rindersperma wird dieser Artikel obsolet.

⇒ *Aufhebung von Art. 145 LwG*

Pflanzenzucht

Aufgrund wachsender Projektanfragen muss eine Fokussierung der Arbeiten auf die Sicherung bestehender Sammlungen gemacht werden. Projekte zur Erweiterung der bestehenden Sammlungen, zum Aufbau von bisher nicht vorhandenen Sammlungen und Initiativen zur Nutzung alter Sorten werden eingeschränkt.

¹⁵⁷ SR 0.910.6

2.7 Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen (8. Titel LwG)

2.7.1 Ausgangslage

Im heutigen Gesetz sind nur eine beschränkte Anzahl Verwaltungsmassnahmen vorgesehen, um Risiken auszuschliessen oder zu mindern, wenn der Zustand nicht rechtmässig ist. Stellt ein Produkt, das in den Geltungsbereich des LwG fällt, eine Gefahr für die Gesundheit von Mensch, Tier oder Pflanzen bzw. die Umwelt dar, können die Vollzugsbehörden heute entweder die Verwendung und das Inverkehrbringen dieses Produkts verbieten oder es einziehen und vernichten. In anderen Rechtsbereichen ist die Massnahmenpalette jedoch breiter gefächert. Die entsprechende Bestimmung ist dahingehend zu ergänzen, dass es den Vollzugsbehörden möglich ist, der Tragweite und den Umständen entsprechend angemessen zu handeln. Das Vollzugsorgan kann Produkte zurückhalten, eine Warnung aussprechen oder die Produkte neutralisieren.

Eine Verletzung der Regelung über die unrechtmässige Verwendung von Ursprungsbezeichnungen oder geschützten geografischen Angaben wird auf Klage bestraft. Die Revision des Patentgesetzes verlangt jedoch eine Harmonisierung unserer Strafbestimmungen im Bereich der unrechtmässigen Verwendung von Ursprungsbezeichnungen oder geschützten geografischen Angaben.

Wird bei einer Handlung eine Widerhandlung gegen eine landwirtschaftsrechtliche Vorschrift über die Ein-, Aus- oder Durchfuhr und gleichzeitig eine andere, ebenfalls von der Eidgenössischen Zollverwaltung zu verfolgende und beurteilende Widerhandlung begangen, so führt dies aufgrund der geltenden Rechtslage zu zwei Strafverfahren und zu zwei Verurteilungen durch dieselbe Behörde. In solchen Fällen erscheint jedoch eine Zusammenlegung der Verfahren und die Aussprechung einer einzigen Strafe sinnvoll.

2.7.2 Konzept

Die bisherige Regelung im Bereich Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen soll grundsätzlich weitergeführt werden. Dennoch gilt es, wie oben dargelegt, den Behörden mit der Ergänzung von Artikel 169 Absatz 3 LwG zusätzliche Kompetenzen einzuräumen. Ihnen werden Befugnisse verliehen, sodass sie verhältnismässige Massnahmen treffen können, namentlich um gefährliche Produkte zu neutralisieren oder zurückzurufen.

Zudem wird die Strafbestimmung im Zusammenhang mit Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben (Art. 172) angepasst, damit sie mit den übrigen Strafbestimmungen im Bereich des geistigen Eigentums konform geht. Letztere wurden im Rahmen der Revision des Patentgesetzes überarbeitet. Bei den Übertretungen (Art. 173) wird die Liste um die Zuwiderhandlung im Zusammenhang mit der Verwendung des gemeinsamen Erscheinungsbildes gemäss Artikel 12 und der Verwendung offizieller Zeichen nach Artikel 14 Absatz 4 ergänzt. Um mehrere Strafverfahren und mehrere Verurteilungen durch dieselbe Behörde zu verhindern, wird in Artikel 175 ein neuer Absatz 3 (Konkurrenzregel) aufgenommen.

Mit diesen Anpassungen können den Behörden effiziente Eingriffsmöglichkeiten in die Hand gelegt werden.

⇒ *Anpassung von Art. 169 Abs. 3 LwG*

⇒ *Anpassung von Art. 172 Abs. 2 LwG*

⇒ *Anpassung von Art. 173 Abs. 1 LwG*

⇒ *Neuer Art. 175 Abs. 3 LwG*

2.8 Schlussbestimmungen (9. Titel LwG)

2.8.1 Ausgangslage

Verschiedene Übergangsbestimmungen sind aufgrund des Ablaufes deren Frist oder der Aufhebung gewisser Gesetze bzw. Gesetzesbestimmungen aufzuheben.

In Anwendung dieses Gesetzes können sich Behörden im Rahmen einer Kontrolle oder administrativen Zusammenarbeit Zugang zu Informationen und Beweismitteln verschaffen (Art. 183 LwG) und diese auf Anfrage an andere Verwaltungseinheiten weitergeben (Art. 184 LwG). Dennoch scheint ein Ausbau der Kompetenzen der Vollzugsorgane heute notwendig, um die Qualität von Kontrollen und Verwaltungsverfahren zu erhöhen.

Im Gesetz ist keine formelle Rechtsgrundlage zum Schutz des geistigen Eigentums vorgesehen. Einzig die Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung enthält eine solche Bestimmung. Diese reicht jedoch nicht aus, um die Ergebnisse der Tätigkeiten der eidgenössischen Forschungsanstalten zu schützen, und deckt das wirtschaftlich verwertbare Wissen des Bundesamtes überhaupt nicht ab. So ist es an der Zeit, diese Lücken mit einer Gesetzesrevision zu füllen.

2.8.2 Konzept

Im vorliegenden Fall und aus den in Abschnitt 1.8.1 erwähnten Gründen wird vorgeschlagen, die bestehenden Bestimmungen anzupassen bzw. neue Rechtsgrundlagen zu schaffen, um die Zusammenarbeit der verschiedenen Organe bei Kontrollaktivitäten zu fördern.

Der neue Artikel 186a bezweckt einen besseren Schutz der geistigen Eigentumsrechte. Durch diese Revision werden die Immaterialgüterrechte aufgewertet.

Um die Sammlung von Informationen und Beweismitteln zu verbessern, enthält der Entwurf auch punktuelle Neuerungen bei der Gewichtung einiger Bestimmungen. Durch die leichte Anpassung von Artikel 183 LwG werden die Behörden ermächtigt, bei Dritten Auskünfte einzufordern. Aus diesen geringfügigen Anpassungen ergibt sich eine Senkung des administrativen Arbeitsaufwandes und der Kosten.

⇒ *Anpassung von Art. 183 LwG*

⇒ *Anpassung von Art. 184 LwG*

⇒ *Neuer Art. 186a LwG*

2.9 Erläuterungen zum Gesetzestext

Art. 2 Abs. 1 Bst. b

Direktzahlungen sind keine Abgeltungen, sondern finanzielle Anreize (Finanzhilfen), mit denen die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen gefördert wird. Deshalb wird der bisher verwendete Begriff „abgelten“ durch den Begriff „fördern“ ersetzt. Da die gemeinwirtschaftlichen Leistungen nach Art. 104 BV auch die ökologischen Leistungen umfassen, wird zudem auf die explizite Erwähnung des Begriffs „ökologische Leistungen“ verzichtet.

Art. 2 Abs. 3 (neu)

Der neue Absatz 3 bringt zum Ausdruck, dass die Massnahmen des Bundes die Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf eine gemeinsame Qualitätsstrategie unterstützen sollen. In diesem Sinne setzt er auch einen Teil der diesbezüglichen von beiden Räten unterstützten Motion Bourgeois¹⁵⁸ um.

Art. 11 Verbesserung von Qualität und Nachhaltigkeit

Artikel 11 wird vollständig überarbeitet. Die aktuellen Absätze 1 und 2 werden infolge der Revision der Milchprüfungsverordnung (früher «Milchqualitätsverordnung»), die vom Bundesrat verabschiedet wurde, aufgehoben. Seit dem 1. Januar 2011 liegt die Verantwortung für den Vollzug, die Koordination, die Entwicklung und die Überwachung der Milchprüfung nicht mehr beim Bund, sondern bei der Milchbranche. Die Beratungsbeiträge des Bundes wurden gestrichen. Der milchwirtschaftliche Inspektions- und Beratungsdienst (MIBD) wurde geschlossen. Der Bund legt die Rahmenbedingungen fest und wacht über die Konsumentensicherheit.

Die Unterstützung des Bundes bei der Finanzierung von Qualitätssicherungsdiensten (bisheriger Abs. 3) wird hingegen beibehalten und gehört zur Palette der geplanten Massnahmen in Absatz 2.

Sachüberschrift

Der Artikel ist nicht mehr nur auf Programme zur Sicherung der Produktequalität beschränkt. Er wird den aktuellen Marktentwicklungen angepasst, und der Qualitätsbegriff ausgeweitet, sodass er sich auf die landwirtschaftliche Produktion, die Erarbeitung eines Produktes oder das Management der Herstellungsprozesse – auf Ebene der landwirtschaftlichen Produktion oder in Partnerschaft mit Unternehmen der ersten Verarbeitungsstufe – beziehen kann. Die Unterstützung des Bundes setzt ein mittelfristiges Ziel im Bereich der Qualitätssteigerung bei den Produktionszweigen der Lebensmittelkette im Sinne der nachhaltigen Entwicklung voraus.

¹⁵⁸ 09.3612 Mo Bourgeois, Qualitätsstrategie in der Schweizer Landwirtschaft, 11. Juni 2009.

Absatz 1

Massnahmen, die vom Bund unterstützt werden, müssen gemeinschaftlich sein. Der Begriff der Nachhaltigkeit ist wichtig, denn der Bund möchte Massnahmen unterstützen, die nicht nur auf kurzfristigen ökonomischen Profit ausgelegt sind, sondern eine langfristige Verbesserung für Produkte und Betriebe bringen und im Interesse der Gesellschaft sind. Es gilt das Subsidiaritätsprinzip, und es wird eine minimale Eigenfinanzierung von 50 Prozent gefordert.

Absatz 2

Die geplanten Massnahmen sollen einen Beitrag zur Verbesserung der Produktequalität und der Herstellungsprozesse leisten. Ziel ist es, die Zusammenarbeit in der Branche zwischen Landwirten und Verarbeitungsunternehmen zu stärken und Innovationen zu fördern. Mit diesen Massnahmen soll über kurz oder lang Mehrwert geschaffen und die Vorliebe der Konsumenten im In- und Ausland auf Schweizer Produkte gerichtet werden.

Massnahmen sind gemeinschaftlich, auch wenn sie zu Beginn nur eine begrenzte Anzahl Unternehmen auf Produktionsebene oder entlang der Lebensmittelkette berühren. Als Gesuchstellerin des Unterstützungsgesuchs tritt beim BLW die Produzenten- oder Branchenorganisation des betroffenen Sektors auf. Sie koordiniert die Massnahmen und Projekte ihres Sektors, der aus der Umsetzung der geplanten Massnahmen greifbaren Nutzen ziehen muss. Werden Gelder der öffentlichen Hand gesprochen, profitieren zuerst die involvierten Unternehmen. Dennoch ist es wichtig, dass die Massnahmen unter Wahrung der Vertraulichkeit der Handelsdaten landesweit koordiniert und die gemachten Erfahrungen dem gesamten Sektor zugutekommen.

Absatz 3

Mit einem prozessorientierten Ansatz kann eine Gruppe von Produzenten anhand von Nachhaltigkeitskriterien die Herstellungsverfahren, die Lagerhaltung oder die Verarbeitung ihrer landwirtschaftlichen Produktion beurteilen. Aufgrund dieser Diagnose lässt sich beurteilen, welche Prozesse vorrangig optimiert werden müssen und welche kostensenkenden Massnahmen – beispielsweise beim Energieverbrauch oder beim Abfallmanagement – zu treffen sind. Die stete Verbesserung von Betriebsprozessen kann in einer Zertifizierung des Betriebs oder einer besseren Qualifikation der Produkte des Betriebs münden.

Die geplanten Massnahmen müssen technisch und geschäftlich realistisch sein. Sind sie erst umgesetzt, müssen sie wirtschaftlich rentabel sein. Mit diesem Instrument werden keine materiellen Massnahmen (z. B. Strukturverbesserungen im Agrarbereich) oder Investitionen (Maschinen, Gebäude) finanziert. Die Unterstützung der Infrastruktur ist im 5. Titel des LwG geregelt.

Absatz 3 Buchstabe a

Dank der Unterstützung bei Vorabklärungen kann vor dem Projektstart bei der Beurteilung der Sachdienlichkeit und Machbarkeit einer Massnahme auf eine professionelle Betreuung (*Coaching*) zurückgegriffen werden. Artikel 136 Absatz 3bis

LwG bildet die Rechtsgrundlage für die allgemeine Unterstützung von Vorabklärungen. Die Finanzhilfe des Bundes sollte 50 000 Franken pro Projekt nicht übersteigen.

Absatz 3 Buchstabe b

Die Unterstützung in der Aufbauphase erfolgt in der Regel nach Abschluss der Vorabklärung, wenn die Sachdienlichkeit und Machbarkeit einer Massnahme in der Beurteilung erwiesen wurde. Es handelt sich dabei um eine befristete Hilfe für die Umsetzung einer geplanten Massnahme.

Absatz 3 Buchstabe c

Der Bund kann die Beteiligung von Landwirten an Qualitätssicherungsprogrammen unterstützen. Diese Unterstützung erfolgt in Form eines jährlichen finanziellen Beitrags. Das Geld geht direkt an die Produzenten und nicht an Dienstleister.

Absatz 4

Die Unterstützungsmodalitäten, namentlich der Kreis der Berechtigten und die Höhe der Beträge, sind mittels Verordnung festzulegen und in Richtlinien zu präzisieren. Bei der Beteiligung der Produzenten an Qualitätssicherungsprogrammen sind mehrere Optionen denkbar: ständige Beiträge, um die Beteiligungskosten der Produzenten zu senken, oder eine befristete Starthilfe, um den Betrieben die Integration eines Qualitätssicherungsprogramms zu ermöglichen.

Art. 12 Abs. 2 und 3

Absatz 2 löst den bisherigen Absatz 3 ab, welcher missverständlich formuliert war und inhaltliche Überlappungen mit Absatz 1 (produktbezogene Absatzförderung) aufwies. Neu beschränkt sich der Absatz 2 auf die Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation im Bereich der nicht marktfähigen Güter, d.h. er erlaubt es dem Bund wie bisher, die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit über die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft subsidiär zu unterstützen. Während die produktbezogene Marketingkommunikation sich auf Absatz 1 stützt, kann auf Grundlage von Absatz 2 die Kommunikation über die gemeinwirtschaftlichen Leistungen gefördert werden. Damit soll das Verständnis gefördert werden, dass die Landwirtschaft mit der Produktion von Nahrungsmitteln auch weitere Leistungen zu Gunsten der Gesellschaft erbringt und dass die Konsumentinnen und Konsumenten mit dem Kauf von inländischen Produkten die Erbringung dieser Leistungen unterstützen. Die Öffentlichkeitsarbeit war schon bisher Gegenstand von Art. 12 LwG und entsprechende Projekte werden seit Jahren unterstützt und zeigen Wirkung. Neu wird aber präzisiert, dass nur die Kommunikation von gemeinwirtschaftlichen Leistungen förderbar ist, nicht aber z.B. Kommunikationsmassnahmen zur Pflege des Images des Bauernstandes.

Absatz 3 entspricht von der Zielsetzung her dem bisherigen Absatz 2. Der bisherige Absatz 2 stellt eigentlich eine Aufforderung an die privaten Akteure im Bereich der Absatzförderung dar, ihre Aktivitäten zu koordinieren und sich auf gemeinsame Leitlinien für das Marketing zu einigen. Er hat rein deklaratorischen Charakter.

Wenngleich die Branchen einige erfolgreiche Anstrengungen erbracht haben, hat sich doch gezeigt, dass der Bund die Möglichkeit haben muss, situativ lenkend einzugreifen, wenn die Branchen aus eigener Kraft keine hinreichende Koordination zu Stande bringen. So war es beispielsweise notwendig, auf Verordnungsebene Bestimmungen über das gemeinsame Erscheinungsbild bei vom Bund kofinanzierten Absatzförderungsmassnahmen zu erlassen¹⁵⁹. Die Möglichkeit, unter Wahrung des subsidiären Charakters der Absatzförderung, situativ koordinierend einzugreifen, soll ausdrücklich im Gesetz vorgesehen werden. Damit kann der Bund nötigenfalls allgemeine Vorschriften mit dem Ziel der Koordination erlassen, und zwar sowohl bei der produktspezifischen, als auch bei der leistungsspezifischen Kommunikation.

Art. 14 Abs. 4

Den Kennzeichnungsbestimmungen des LwG kommt inskünftig eine noch höhere Bedeutung zu: Sie schaffen Transparenz und Glaubwürdigkeit für Schweizer Agrarprodukte, sorgen für Konsumenteninformation und sind bei geeigneter Ausgestaltung WTO-kompatibel.

Die Kennzeichnungsbestimmungen müssen breit ausgelegt werden. Abs. 1 Bst. b beispielsweise sollte es dem Bundesrat auch ermöglichen, Erzeugnisse mit besonderen Qualitätseigenschaften (Geschmack, Tradition, Nachhaltigkeitsaspekte) entsprechend ins Recht zu fassen. Damit kann Artikel 14 auch als Grundlage für eine umfassende Nachhaltigkeitskennzeichnung von Agrarprodukten dienen.

Der zweite Satz von Absatz 4 in der aktuellen Form stellt eine unnötige Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten des Bundes dar. Aufgrund dieser Bestimmung ist die Verwendung von offiziellen Zeichen (Symbole) freiwillig. Der Bund kann diese nicht verbindlich erklären. Es ist jedoch durchaus möglich, dass in bestimmten Bereichen nur ein obligatorisches offizielles Zeichen geeignet ist, die notwendige Wiedererkennbarkeit für den Konsumenten zu schaffen. Die EU hat beispielsweise für Bio-Produkte ein obligatorisches Logo eingeführt.

Es wird somit vorgeschlagen, dass der Bund im LwG auch die Möglichkeit erhält, offizielle Zeichen für obligatorisch zu erklären. Gleichzeitig soll diese Möglichkeit konsequenterweise auch auf Weine mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung und von anderen Weinen mit geografischen Angaben nach Artikel 63 ausgeweitet werden.

Art. 28 Abs. 2

Der Verweis auf Artikel 44 in Absatz 2 kann gestrichen werden, weil dieser Artikel seit dem 1. Januar 2008 aufgehoben ist.

Art. 30-36b

Die Artikel 30-36a sind mit der Aufhebung der Milchkontingentierung auf den 1. Mai 2009 obsolet geworden. Sie können aufgehoben werden.

¹⁵⁹ SR 916.010.2

Die Absätze 1-3 von Art. 36b LwG sind nur bis zum 30. April 2015 anwendbar. Absatz 4 wurde nie angewendet und ist daher nicht notwendig. Aus diesen Gründen wird die Aufhebung von Art. 36b LwG auf den 1. Mai 2015 vorgeschlagen.

Art. 38 Abs. 3

Dieser Absatz mit der festgelegten Zulage für verkäste Milch entfaltet nur Wirkung von 2008-2011 und kann daher aufgehoben werden.

Art. 39 Abs. 3

Dieser Absatz mit der festgelegten Zulage für Fütterung ohne Silage entfaltet nur Wirkung von 2008-2011 und kann daher aufgehoben werden.

Art. 40-42

Diese Artikel sind gemäss Art. 188 Abs. 3 LwG bis zum 31. Dezember 2008 befristet. Sie können folglich aufgehoben werden.

Art. 46 Abs. 3 Bst. b

Aufgrund des Verfütterungsverbots von Nebenprodukten von Metzgerei- und Schlachtbetrieben und Speiseabfällen an Schweine wird Art. 46 Abs. 3 Bst. b an die neue Situation angepasst.

Art. 52 Beiträge zur Stützung der Inlandeierproduktion

Weil keine Massnahmen gemäss Buchstabe a mehr vorgesehen sind und folgerichtig diese Grundlage aufgehoben werden kann, muss der Artikel neu formuliert werden. Für die Finanzierung von Verwertungsmassnahmen von inländischen Eiern können wie bislang Beiträge ausgerichtet werden.

Art. 54 Beitrag für einzelne Kulturen

Abs. 1

Zur Erreichung einer angemessenen Versorgungssicherheit soll ergänzend zu den allgemeinen Versorgungssicherheitsbeiträgen (Basisbeitrag und Förderbeitrag für Ackerfläche und Dauerkulturen) für einzelne Kulturen eine zusätzliche Förderung ausgerichtet werden können, um den Anbau sicherzustellen. Mit dem Wegfall der Produktion (z.B. von Ölsaaten, Zuckerrüben und Proteinpflanzen) würde auch die Verarbeitungskette stillgelegt. Die Erhaltung einer angemessenen Produktion und Verarbeitungskette bildet indes die Grundlage, um in Krisenzeiten die Produktion und Verarbeitung bedarfsgerecht anpassen zu können.

Die Stützungsmassnahmen der einzelnen Ackerkulturen haben sich in der Vergangenheit stark angeglichen. Daher sollen die ursprünglich in einzelnen, kulturspezifischen Artikeln geregelten Massnahmen in einem einzigen Artikel zusammengefasst werden.

Abs. 2

Der Bundesrat soll künftig über die Förderwürdigkeit einzelner Kulturen entscheiden und die Beitragshöhe bestimmen können. Eine Überprüfung soll grundsätzlich im Rahmen der Festlegung der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen alle vier Jahre erfolgen, sofern Marktordnungsänderungen keine ausserterminlichen Anpassungen erfordern. Für die Bestimmung der Förderwürdigkeit und die Bemessung der Beitragshöhe sollen Kriterien wie die relative wirtschaftliche Rentabilität der Kultur, das kalorienmässige Produktionspotenzial oder die Entwicklung des Selbstversorgungsgrads des Produktes bzw. der Produktgruppe berücksichtigt werden.

Art. 55-56, 59

Artikel 55 wird durch die Artikel 9, 13 und 17 abgedeckt. Die Neugestaltung des Artikels 54 macht Artikel 56 obsolet. Die Massnahmen nach Artikel 59 entfallen, wodurch die drei Artikel aufgehoben werden können.

Art. 58, al. 2

Dieser Absatz ist bis Ende 2011 befristet und kann darum aufgehoben werden.

Art. 66

Dieser Artikel ist bis Ende 2011 befristet und kann darum aufgehoben werden.

Art. 70 Grundsatz

Abs. 1

Mit den Direktzahlungen wird die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (öffentliche Güter) gefördert. Zusammen mit der auf den Markt ausgerichteten Produktion (private Güter) erfüllt die Landwirtschaft damit den in Art. 104 BV festgehaltenen Auftrag einer multifunktionalen Landwirtschaft. Direktzahlungen werden an Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von landwirtschaftlichen Betrieben gemäss heutiger Definition in der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung ausgerichtet.

Abs. 2

Die einzelnen Beitragsarten werden neu namentlich aufgeführt. Die bisherige Einteilung der Beiträge in allgemeine und ökologische Direktzahlungen entfällt. Künftig ist nur noch eine Rubrik „Direktzahlungen“ in der Staatsrechnung vorgesehen.

Abs. 3

Das Direktzahlungssystem ist so zu gestalten, dass die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei unterschiedlichen Markt- und Preisverhältnissen erbringen kann. Der Bundesrat legt die Beitragshöhe so fest, dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen von effizient wirtschaftenden Betrieben erbracht und die

definierten Ziele erreicht werden. Die benötigten Kredite sind wie bisher grundsätzlich in den vierjährigen Zahlungsrahmen entsprechend zu beantragen.

Art. 70a Voraussetzungen

Abs. 1 Bst. a

Wie bis anhin werden die Direktzahlungen an Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben (Art. 104 Abs. 2 BV) ausgerichtet. Die bisherige Praxis wird nicht geändert. Damit bleiben juristische Personen mit Ausnahme der bäuerlichen Familien AG oder der bäuerlichen Familien GmbH grundsätzlich von den Direktzahlungen ausgeschlossen.

Abs. 1 Bst. b

Der ökologische Leistungsnachweis bleibt Grundvoraussetzung für die Ausrichtung der Direktzahlungen.

Abs. 1 Bst. c

Die bisherige Voraussetzung und Auflage der Einhaltung der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und Tierschutzgesetzgebung wird unverändert weitergeführt.

Abs. 1 Bst. d

Der heute auf Verordnungsstufe festgelegte Grundsatz wird im Gesetz festgehalten. Für Bauland in rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen nach der Raumplanungsgesetzgebung werden keine Direktzahlungen ausgerichtet.

Abs. 1 Bst. e

Der Bundesrat wird wie bisher verpflichtet, einen Grenzwert für das minimale Arbeitsaufkommen in Standardarbeitskräften festzulegen, ab denen die Beiträge ausgerichtet werden. Diese liegt heute bei 0,25 SAK. Neben einer Anpassung der Faktoren an den technischen Fortschritt soll der Grenzwert in der Tal- und Hügelzone auf 0,4 SAK erhöht werden.

Abs. 1 Bst. f

Die Anforderung, dass ein Mindestanteil der Arbeiten durch betriebseigene Arbeitskräfte verrichtet werden muss, wird neu ins Gesetz aufgenommen. Diese Anforderung war bisher nur auf Stufe Verordnung geregelt und soll in der heutigen Ausgestaltung weitergeführt werden.

Abs. 1 Bst. g

Die Altersgrenze, bis zu den Direktzahlungen bezogen werden können, wird unverändert weitergeführt.

Abs. 1 Bst. h

Die Anforderung an die landwirtschaftliche Grundbildung wird ebenfalls unverändert weitergeführt. Hier wird neu der Begriff gemäss Berufsbildungsgesetzgebung verwendet.

Auf die bisherigen Grenzwerte für die Summe der Beiträge pro Standardarbeitskraft, die Abstufung der Beiträge nach Fläche oder Tierzahl sowie Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen wird verzichtet.

Abs. 2

Die Elemente des ökologischen Leistungsnachweises sind abschliessend aufgeführt. Die Nutztiere sind artgerecht zu halten. Zusätzlich wird die zielgerichtete Bewirtschaftung von Objekten nationaler Bedeutung gemäss NHG (Flachmoore, Trockenwiesen und –weiden sowie Amphibienlaichgebiete) aufgenommen. Die Auswahl und Anwendung der Pflanzenschutzmittel soll gezielt erfolgen.

Abs. 3 Bst. a und b

Damit wird die Kompetenz für die Konkretisierung an den Bundesrat delegiert.

Abs. 3 Bst. c

Vom Grundsatz der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe kann der Bundesrat Ausnahmen bestimmen. Vorgesehen ist die Gewährung des Sömmerungsbeitrags an Alpkorporationen oder Genossenschaften und die Ausrichtung der Biodiversitätsbeiträge und der Landschaftsqualitätsbeiträge an juristische Personen. In diesen Bereichen üben beispielsweise die Betriebe der öffentlichen Hand oder Stiftungen oft eine Vorreiterrolle aus, die nicht durch die Verweigerung dieser Beiträge verhindert werden soll. Damit wird ermöglicht, in diesem Bereich die heutigen Regelungen weiterzuführen.

Abs. 3 Bst. d

Die bisherige Ausnahme von der Anforderung an die landwirtschaftliche Grundbildung soll weitergeführt werden. Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen mit Betrieben unter 0,5 SAK im Berggebiet sollen wie bisher von der Anforderung ausgenommen sein.

Abs. 4

Diese Bestimmung war bisher unter Art. 70 Abs. 6 Bst. c aufgeführt und soll weitergeführt werden. Damit können die verschiedenen Beiträge bezüglich der allgemeinen Voraussetzungen zur Vereinfachung des Vollzuges und zur Verbesserung der Transparenz aufeinander abgestimmt werden. Zudem erlaubt diese Bestimmung dem Bundesrat, bei den einzelnen Beiträgen gezielte Auflagen zu erlassen.

Der Bundesrat hat die Kompetenz die beitragsberechtigten Flächen festzulegen. Beiträge zur Förderung der Biodiversität und Landschaftsqualität sollen neben der

landwirtschaftlichen Nutzfläche auch auf Flächen im Sömmerungsgebiet und für weitere klar definierte Elemente der Betriebsfläche ausgerichtet werden. Bei beitragsberechtigten Flächen auf der Betriebsfläche steht deren Pflege zur Förderung der Biodiversität und Landschaftsqualität im Vordergrund und nicht eine landwirtschaftliche Nutzung zur Produktion von Nahrungsmitteln.

Art. 70b Besondere Voraussetzungen für das Sömmerungsgebiet

Abs. 1

Nach Art. 70a Abs. 3 Bst. c kann der Bundesrat Ausnahmen bestimmen, wonach auch nichtbäuerliche Betriebe Beiträge erhalten können. Die bisherige Regelung von Art. 76 Abs. 2 soll weitergeführt werden. Auch an Alpkorporationen oder Genossenschaften sollen weiterhin Beiträge im Sömmerungsgebiet ausgerichtet werden können.

Abs. 2

Anstelle des ökologischen Leistungsnachweises müssen im Sömmerungsgebiet spezifische Bewirtschaftungsanforderungen eingehalten werden. Dies war schon bisher so, wird neu aber im Gesetz konkret festgehalten. Die nachhaltige Nutzung der Sömmerungsflächen wird nicht mit dem ökologischen Leistungsnachweis sondern über die maximal zulässige Bestossung und spezifische Anforderungen an die Sömmerungsbetriebe erreicht (Düngung, Zufuhr von Futtermitteln etc.). Die Festlegung dieser Bewirtschaftungsanforderungen, welche restriktiver sind als der ÖLN, wird an den Bundesrat delegiert.

Abs. 3

Die Anforderungen nach Art. 70a Absatz 1 Bst. e-h müssen für die Beiträge im Sömmerungsgebiet weiterhin nicht erfüllt werden. Dies war schon bisher so für den Sömmerungsbeitrag. Weil neu im Sömmerungsgebiet auch Landschaftsqualitäts- und Biodiversitätsbeiträge möglich sind, muss das Sömmerungsgebiet generell von diesen Anforderungen ausgenommen werden.

Art. 71 Kulturlandschaftsbeiträge

Mit den Kulturlandschaftsbeiträgen wird die Offenhaltung der Kulturlandschaft angestrebt. Die Offenhaltung wird erreicht, indem eine flächendeckende landwirtschaftliche Nutzung erfolgt (inkl. Sömmerungsgebiet). Sie dient als Basis für die Erbringung der übrigen gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

Abs. 1, Bst. a

Der Zonenbeitrag Offenhaltung ist so zu bemessen, dass eine extensive Bewirtschaftung sichergestellt ist. Der Beitrag wird nach Zonen abgestuft, da die Leistungserbringung mit zunehmender Höhenlage aufwändiger ist.

Abs. 1, Bst. b

Der heutige Hangbeitrag wird grundsätzlich weitergeführt. Neu wird dieser auch in der Talzone ausgerichtet. Zudem sollen anstelle von bisher zwei neu drei Neigungsklassen unterschieden werden: Hanglagen mit 18-35, Hanglagen mit mehr als 35-50 sowie Steillagen mit mehr als 50 Prozent Neigung. Das Konzept der bisherigen spezifischen Hangbeiträge für Rebflächen in Steil- und Terrassenlagen soll unverändert weitergeführt werden.

Abs. 1, Bst. c

Die bisherige Förderung der Sömmerung soll unverändert beibehalten werden. Neben der Hauptzielsetzung der Offenhaltung ist im Sömmerungsgebiet die Pflege durch Nutzung eine zu fördernde Leistung.

Abs. 2

Der Bundesrat legt wie bis anhin die zulässige Bestossung fest und bestimmt, für welche Tierkategorien der Sömmerungsbeitrag ausgerichtet wird.

Abs. 3

Es bleibt wie bisher möglich, einen Teil des Sömmerungsbeitrags an Personen auszurichten, die für die Infrastruktur und die notwendigen Alpverbesserungen aufkommen. Es bleibt in der Kompetenz der Kantone zu entscheiden, ob sie die Aufteilung machen wollen oder nicht.

Art. 72 *Versorgungssicherheitsbeiträge*

Mit Versorgungssicherheitsbeiträgen soll die Produktionskapazität für den Fall von länger andauernden Mangellagen aufrechterhalten bleiben. Die Erhaltung der Produktionskapazität (Kapital, Know-how) wird erreicht, indem die natürlichen Ressourcen optimal genutzt und in heutigem Ausmass Kalorien produziert werden. Diese Zielsetzung würde mit den Kulturlandschaftsbeiträgen allein noch nicht erreicht. Mit den Versorgungssicherheitsbeiträgen wird eine landwirtschaftliche Produktion gefördert, die über eine rein extensive Bewirtschaftung hinausgeht. Dazu müssen Mindestanforderungen sowohl für die ackerbauliche Nutzung als auch für die Grünlandnutzung festgelegt werden (z.B. Mindesttierbesatz für die Grünfläche).

Abs. 1, Bst. a und c

Der Basisbeitrag soll die Erhaltung der Produktionskapazität in der Talzone sicherstellen. Der Basisbeitrag entspricht dem heutigen RGVE-Beitrag und dem Zusatzbeitrag für offene Ackerflächen und Dauerkulturen. Zur Förderung einer nachhaltigen Produktion im Berg- und Hügelsgebiet wird ein nach Zonen abgestufter Beitrag ausgerichtet. Dieser entspricht dem heutigen TEP-Beitrag.

Die Beiträge werden flächenbezogen ausgerichtet.

Abs. 1, Bst. b

Der Förderbeitrag für Ackerflächen und die Dauerkulturen wird zusätzlich zum Basisbeitrag ausgerichtet. Er richtet sich an den komparativen Kostennachteilen des Ackerbaus aus und ermöglicht es, den für die Versorgung wichtigen Anbau von Getreide und Kartoffeln sicherzustellen.

Abs. 2

Für die Grünfläche sollen Versorgungssicherheitsbeiträge nur ausgerichtet werden, wenn ein gewisser Mindesttierbesatz erreicht wird. Dieser soll auf der Hälfte der heutigen Förderlimite festgelegt werden. Damit wird sichergestellt, dass nicht nur Gras produziert, sondern auch Raufutter verzehrende Nutztiere gehalten werden. Ohne entsprechende Tierhaltung kann Grünfläche nicht für die menschliche Ernährung genutzt werden.

Abs. 3

Der Bundesrat behält die Kompetenz, Versorgungssicherheitsbeiträge auch für Flächen in der ausländischen Grenzzone auszurichten, welche traditionellerweise von schweizerischen Betrieben bewirtschaftet werden (bisher Art. 70 Abs. 6 Bst. b). Dabei steht wie bisher der Aspekt der Versorgungssicherheit im Vordergrund, weshalb diese Möglichkeit auf die entsprechenden Beiträge beschränkt wird.

Art. 73 Biodiversitätsbeiträge

Abs. 1

Biodiversitätsbeiträge werden für die Förderung der natürlichen Artenvielfalt und der Vielfalt von Lebensräumen ausgerichtet, dies insbesondere im Hinblick auf die Förderung und Erhaltung von Ziel- und Leitarten. Neu wird an Stelle des Begriffs „ökologischer Ausgleich“ der Begriff „Biodiversitätsförderfläche“ verwendet.

Abs. 1, Bst. a

Der Beitrag für unterschiedliche Arten von Biodiversitätsförderflächen (heute ÖA-Typen) wird abgestuft nach Qualitätsniveau und Zone ausgerichtet. Die heutige Unterscheidung der Grundanforderungen nach DZV und der zusätzlichen Anforderungen nach ÖQV werden in diesem Buchstaben vereint.

Abs. 1, Bst. b

Die Art, Lage, Grösse, Qualität oder Kombination von Biodiversitätsförderflächen, im Hinblick auf Lebensraumansprüche von Ziel- und Leitarten wird mit einem Beitrag abgestuft nach Zonen unterstützt.

Abs. 1, Bst. c

Um das Qualitätsniveau von Biodiversitätsförderflächen zu erhöhen oder gezielt in Defiziträumen qualitativ wertvolle Lebensräume zu schaffen wird ein Beitrag abgestuft nach Art der BFF ausgerichtet.

Abs. 2

Die Kompetenz der Definition der Arten von BFF, der Voraussetzungen und Auflagen an die einzelnen Arten von BFF sowie die Höhe der Beiträge wird wie bisher an den Bundesrat delegiert. Beiträge sollen jedoch nur ausgerichtet werden, wenn die Flächen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche oder im Sömmerungsgebiet landwirtschaftlich genutzt oder als klar abgegrenzte Elemente der Betriebsfläche gepflegt werden (z.B. Hecken, Kleinstrukturen).

Abs. 3

Eine Kofinanzierung des Vernetzungsbeitrags durch Dritte im Umfang von 20 Prozent muss von den Kantonen sichergestellt werden.

Art. 74 Landschaftsqualitätsbeiträge

Mit Kulturlandschaftsbeiträgen (Art. 71) wird der Beitrag der Landwirtschaft zur Kulturlandschaftspflege in quantitativer Hinsicht gefördert.

In Ergänzung dazu werden mit den Landschaftsqualitätsbeiträgen gezielte Anreize für qualitative Landschaftsleistungen geschaffen. Dabei werden auf bestehende Grundlagen abgestützte und auf regionale Bedürfnisse ausgerichtete Landschaftsentwicklungsziele erarbeitet und darauf ausgerichtete Leistungen mit Beiträgen gefördert. Es handelt es sich um eine freiwillige Massnahme, die es möglich macht, regional ausgeprägte Ansprüche an die Landschaft bedarfsgerecht zu befriedigen und einen Beitrag zur landschaftlichen Vielfalt zu leisten.

Abs. 1

Landschaftsqualitätsbeiträge werden für die umfassende Pflege landschaftlicher Vielfalt ausgerichtet. Gefördert werden Leistungen, die sich aus gesellschaftlichen Ansprüchen an die Landschaft herleiten und über die Vernetzung der Lebensräume von Arten hinausgehen.

Abs. 2, Bst. a, b und c

Die Kantone schliessen auf der Grundlage bestehender oder regional erarbeiteter Landschaftsziele und daraus abgeleiteter Massnahmen gesamtbetriebliche Bewirtschaftungsvereinbarungen ab und richten für die vereinbarten Leistungen Landschaftsqualitätsbeiträge aus. Für die Landschaftsqualitätsbeiträge stellt der Bund dem Kanton je Projekt finanzielle Mittel in Form eines Einheitsbeitrags zur Verfügung. Dieser bemisst sich nach der landwirtschaftlichen Nutzfläche oder dem Normalbesatz der vertragnehmenden Betriebe. Voraussetzung für die Finanzhilfe des Bundes ist, dass die Ziele breit abgestützt definiert werden, dass die Massnahmen

unter Einbezug der betroffenen Bewirtschafter entworfen werden, dass der Kanton entsprechende Leistungen vereinbart hat und dass Ziele und Massnahmen mit einer nachhaltigen Raumentwicklung in Einklang stehen. Entsprechende Vorgaben werden in einer Verordnung festgelegt und den Kantonen wird ein Projektleitfaden zur Verfügung gestellt. Nach Massgabe der im Leitfaden definierten Anforderungen prüft der Bund die Landschaftsqualitätsprojekte sowie die Bewirtschaftungsvereinbarungen und bewilligt sie.

Abs. 3

Zwar besteht auch ein übergeordnetes Interesse an landschaftlicher Vielfalt. Von entsprechenden Leistungen der Landwirtschaft profitiert jedoch im Wesentlichen die Region. Eine Kofinanzierung der Beiträge durch die Region im Umfang von 20 Prozent wird deshalb vorausgesetzt. Gleichzeitig erhalten die Kantone nicht nur hinsichtlich der Definition von Zielen und Massnahmen grossen Handlungsspielraum. Auch bei der Ausgestaltung der Beiträge für vereinbarte Leistungen soll der Kanton den regionalen Bedürfnissen Rechnung tragen können. Die gesamte, kofinanzierte Beitragssumme wird für Beiträge verwendet, die nach Massgabe eines vom Kanton erarbeiteten, projektspezifischen Schlüssels für die vertraglich festgehaltenen Leistungen ausgerichtet werden.

Art. 75 Produktionssystembeiträge

Abs. 1

Produktionssysteme, die besonders naturnah, umwelt- und/oder tierfreundlich sind werden mit Beiträgen gefördert. Künftig denkbar ist auch die Förderung von weiteren gesamtbetrieblichen Produktionssystemen oder sektoralen Produktionsformen.

Abs. 1, Bst. a

Gesamtbetriebliche Produktionssysteme wie der Biolandbau werden durch Beiträge gefördert. Diese werden wie heute nach Nutzungsart abgestuft und pro Hektare ausbezahlt. Auch können zusätzlich Produktionssysteme, wie beispielsweise eine gesamtbetriebliche integrierte Produktion, damit gefördert werden.

Abs. 1, Bst. b

Sektorale Produktionsformen zur Förderung einer Pflanzen- und Tierproduktion, die den Einsatz von bestimmten Produktionsmitteln einschränkt, wie beispielsweise das bisherige Extensoprogramm für Getreide und Raps, kann auf weitere pflanzenbauliche Kulturen und die Tierproduktion, wie beispielsweise eine graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion, ausgeweitet werden.

Abs. 1, Bst. c

Die besonders tierfreundlichen Produktionsformen BTS und RAUS werden weiterhin mit Beiträgen gefördert.

Abs. 2

Die Kompetenz zur Festlegung der Massnahmen und der Höhe der Beiträge wird an den Bundesrat delegiert.

Art. 76 *Ressourceneffizienzbeiträge*

Abs. 1

Neu kann auf nationaler Ebene ein Beitrag für Massnahmen ausgerichtet werden, um die für die landwirtschaftliche Produktion benötigten Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft nachhaltiger zu nutzen oder Produktionsmittel wie Stickstoff, Phosphor, Pflanzenschutzmittel oder Energie effizienter einzusetzen. Die Beiträge nach Art. 77a und 77b LWG werden weitergeführt.

Abs. 2

Die Beiträge sind zeitlich befristet. Sie werden zur Einführung von ressourcenschonenden Techniken gewährt

Abs. 3

Die Kompetenz zur Festlegung der Massnahmen und der Höhe der Beiträge wird an den Bundesrat delegiert.

Abs.3, Bst. a

Die Massnahmen müssen auf wissenschaftlichen Grundlagen basieren und einen Beitrag zur Erreichung der agrarökologischen Zielsetzung leisten.

Abs. 3 Bst. b

Nach Ablauf der befristeten Förderung wird die Massnahme weitergeführt. Dies kann beispielsweise durch eine Aufnahme in den ÖLN sichergestellt werden.

Abs. 3 Bst. c

Es werden nur Massnahmen mit Beiträgen gefördert, die für die Landwirtschaftsbetriebe nach absehbarer Zeit und Ablauf der Förderung wirtschaftlich tragbar sind.

Art. 77 *Anpassungsbeiträge*

Abs. 1

Die Anpassungsbeiträge sind vollständig von der Produktion entkoppelt und stellen eine sozialverträgliche Entwicklung sicher.

Abs. 2

Die jährlichen Anpassungsbeiträge werden aufgrund der bewilligten Kredite und der für die weiteren Beiträge benötigten Mittel festgelegt. Somit können Beteiligungs-

zunahmen bei den leistungsbezogenen Direktzahlungen durch eine Reduktion der Anpassungsbeiträge ausgeglichen werden.

Abs. 3

Die Anpassungsbeiträge werden personengebunden ausgerichtet. Beim Systemwechsel per 1.1.2014 wird für jeden Betrieb, welcher 2013 Direktzahlungen erhalten hat, der Ausgangsbetrag festgelegt. Die Höhe des Ausgangsbetrags berechnet sich aus der Differenz, welche sich aus dem Systemwechsel per 1.1.2014 ergibt. Dabei werden für die Berechnung beim alten System nur die allgemeinen Direktzahlungen und beim neuen System nur die Versorgungssicherheitsbeiträge und die Kulturlandschaftsbeiträge (ohne Sömmerungsbeitrag) berücksichtigt. Für beide Berechnungen (altes und neues System) werden die gleichen Betriebsstrukturen verwendet (Direktzahlungen und Strukturen der Jahre 2011-2013). Damit ist sichergestellt, dass eine Änderung bei der Betriebsstruktur (z.B. Verpachtung von Land im Jahr 2014) keinen Einfluss auf die Festlegung des betriebsindividuellen Anpassungsbeitrags hat.

Abs. 4 Bst. a

Die Anpassungsbeiträge werden an den gleichen Betriebs- und Personenkreis ausgerichtet wie die übrigen Direktzahlungen. Für Personen, welche ab 1.1.2014 einen Betrieb übernehmen, werden grundsätzlich keine Anpassungsbeiträge ausbezahlt. Um eine Verzögerung der Hofübergabe zu verhindern bzw. den Vertrauensschutz zu gewährleisten wäre es denkbar, gewisse Ausnahmen zu definieren (vgl. Ziff. 2.3.2.10).

Abs. 4 Bst. b

Beim Systemwechsel wird für jeden Betrieb der Ausgangsbetrag wie in Absatz 3 beschrieben festgelegt. Aufgrund der für die Anpassungsbeiträge zur Verfügung stehenden Mittel und der Summe aller einzelbetrieblichen Ausgangsbeträge, legt der Bundesrat den jährlichen Faktor fest. Der jährliche Anpassungsbeitrag pro Betrieb berechnet sich aus dem Ausgangsbetrag multipliziert mit dem Faktor. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten und die Spezialfälle (z.B. Betriebsübernahme im Jahr 2013).

Abs. 4 Bst. c

Aus sozial motivierten Überlegungen sollen für Ausrichtung der Anpassungsbeiträge Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen festgelegt werden. Es ist vorgesehen, die bisherigen Grenzwerte und Kürzungsbedingungen unverändert weiterzuführen, aber diese nur noch für die Anpassungsbeiträge anzuwenden.

Abs. 5

Bei der Aufgabe des Betriebs soll der Anpassungsbeitrag noch für zwei Jahre ausbezahlt werden. Diese Personen bewirtschaften keinen Betrieb mehr und können darum die Bewirtschaftungsanforderungen mit Ausnahme der Altersgrenze nicht mehr erfüllen.

Art. 85 Abs. 3

Nicht benötigte Investitionskredite können für die Betriebshilfe zur Verfügung gestellt werden (Art. 110 Abs. 2). Mit der Änderung wird vorgesehen, dass vorübergehend nicht benötigte Bundesmittel der Betriebshilfe auch für Investitionskredite eingesetzt werden können. Der gegenseitige Ausgleich der beiden Fonds de Roulement schafft Flexibilität und verbessert einen gezielten Mitteleinsatz.

Art. 86a Abs. 3

Die Befristung der Umschulungsbeihilfen soll um vier Jahre bis Ende 2019 verlängert werden. Mit der Verlängerung erhalten ausstiegswillige Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter oder ihre Ehepartner bis Ende 2017 die Möglichkeit, ein Gesuch zu stellen, um erleichtert eine qualifizierte, ausserlandwirtschaftliche Tätigkeit aufnehmen zu können. Weil die Umschulungsbeihilfen halbjährlich nachschüssig bezahlt werden, muss die Zahlungsmöglichkeit mindestens 2 Jahre länger dauern als die Gesuchsbewilligung.

Art. 87 Abs. 2

Die Bestimmung wird aufgehoben, weil die Wettbewerbsneutralität neu in Artikel 89a in einem präziseren Wortlaut geregelt wird.

Art. 89a (neu) Wettbewerbsneutralität

Wie bisher sind die Massnahmen im unmittelbaren Einzugsgebiet wettbewerbsneutral zu gestalten. Die Feststellung der Wettbewerbsneutralität erfolgt bei grossen Investitionen zweckmässigerweise frühzeitig in einem eigenständigen Verfahren, damit für den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin nicht unnötige Planungskosten entstehen und der Verwaltungsaufwand minimiert werden kann. Gestützt auf ein Investitionskonzept ist es möglich, die Wettbewerbsneutralität zu beurteilen. Mit der Publikation des Vorhabens im kantonalen Amtsblatt wird den Gewerbebetrieben im unmittelbaren Einzugsgebiet, die betroffen und in der Lage sind, die vorgesehene Aufgabe gleichwertig zu erfüllen oder eine gleichwertige Dienstleistung zu erbringen, Gelegenheit zur Beschwerde gegeben. Das Verfahren richtet sich nach kantonalem Recht. Ist die Beurteilung über die Feststellung der Wettbewerbsneutralität in Rechtskraft erwachsen, kann das Verfahren nicht in einer späteren Phase wieder aufgerollt werden. Diese Regelung schafft Rechtssicherheit. Eine ähnliche Regelung findet sich in Artikel 55b Umweltschutzgesetz (USG)¹⁶⁰, Verlust der Beschwerdelegitimation.

Art. 97

Abs. 1

Redaktionelle Anpassung im deutschen Gesetzestext: das Wort "Bodenverbesserung" wird ersetzt durch "Bodenverbesserungen".

¹⁶⁰ SR 814.01

Abs. 7

Der bisherige Bezug zur Genehmigung wird gestrichen, weil sich die Rechtskraft grundsätzlich auf das Projekt bezieht. Die Rechtskraft eines Projektes ist dann erreicht, wenn die dem Projekt zugrunde liegenden Verfahren (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung, Baubewilligung, kantonale Beitragsbewilligung) rechtmässig abgeschlossen sind.

Art. 100 *Angeordnete Landumlegungen*

Ein übergeordnetes sektorales Hauptinteresse der Landwirtschaft an einer nachhaltigen Raumentwicklung besteht darin, die besten Kulturlandflächen als landwirtschaftliche Produktionsbasis erhalten zu können. Das Kulturland steht vor allem durch die ungebremsten Siedlungs- und Infrastrukturtätigkeiten im Mittelland nach wie vor unter starkem Druck. Um Abhilfe zu schaffen, ist ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Sachbereichen nötig. Ein probates und bewährtes Instrument, um die negativen Auswirkungen von grösseren Infrastrukturen auf die Landwirtschaft mildern zu können, ist die Landumlegung.

Die Möglichkeit für kantonale Regierungen, Landumlegungen anordnen zu können, soll deshalb von den öffentlichen Werken auf Nutzungsplanungen (kommunal oder interkommunal) erweitert werden. Diese Anordnungsmöglichkeit soll zum Zuge kommen, wenn die Interessen der Landwirtschaft - namentlich der Kulturlandschutz - durch Nutzungsplanungen stark tangiert werden. Mit dieser Anpassung des Agrarrechts werden die bestehenden (Art. 20 RPG) und geplanten (Art. 15a RPG) Massnahmen des Raumplanungsrechts in unterstützendem Sinne flankiert.

Art. 107 Abs. 2

Bei grösseren gemeinschaftlichen Bauvorhaben wie Gesamtmeliorationen können beträchtliche Investitionskosten anfallen. Im Zeitraum zwischen der Zusicherung und der effektiven Auszahlung eines Beitrags fallen in der Regel bereits laufende Bau- und Projektierungskosten an, welche die Bauherrschaft zu begleichen hat. Um diesen Liquiditätsengpass überbrücken zu können, kann im Berggebiet eine spezielle Form eines Investitionskredits gewährt werden: der Baukredit ist ein auf maximal drei Jahre rückzahlbares Darlehen bis maximal zur Höhe der zugesicherten Beiträge von Bund, Kanton und Gemeinde. Weil sich die Problematik der Überbrückung der Liquiditätsengpässe nicht nur im Berg-, sondern auch im Talgebiet zeigt, soll das Instrument der Baukredite auf grössere Projekte im Talgebiet ausgeweitet werden.

Art. 108 Abs. 1^{bis} (neu) und 2

Absatz 1^{bis}

In Analogie zu Artikel 97 Absatz 7 gilt für die Investitionskredite der gleiche Wortlaut wie für die Gewährung von Beiträgen.

Absatz 2

Das Bundesamt kann den kantonalen Kreditentscheid innerhalb von 30 Tagen genehmigen oder ablehnen. Wird die Genehmigung verweigert, so kann kein Investitionskredit gewährt werden (selbstverständlich wird in diesen Fällen auch kein Beitrag zugesichert). Es steht dem Kanton frei, nachfolgend einen überarbeiteten Entscheid erneut dem Bundesamt zur Genehmigung vorzulegen. Die bisherige Möglichkeit, dass das Bundesamt in der Sache selbst entscheidet, führte zu einer unerwünschten Gabelung des Rechtswegs bei der Gewährung von Beiträgen und Investitionskrediten.

Art. 145

Weil die Bewilligungspflicht für die Gewinnung und den Vertrieb von Sperma und Embryonen von Nutztieren 2007 aufgehoben wurde, ist Art. 145 LwG nicht mehr notwendig und er kann aufgehoben werden.

Art. 166 Abs. 2

Die bisherige Regelung sah vor, dass kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, welche mit Beiträgen unterstützt werden, nicht mit Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden konnten. Mit dieser Ausnahme, ausschliesslich für Projekte, welche mit Beiträgen unterstützt werden, ergab sich bei einer Beschwerde in bestimmten Fällen eine unerwünschte Gabelung der Verfahren. Wird nämlich an ein Projekt gleichzeitig ein Beitrag und ein Investitionskredit gewährt (kombinierte Unterstützung), kann bei einer Beschwerde sowohl ein kantonales Verfahren über den Beitrag als auch ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht über den Investitionskredit eröffnet werden. Durch die neue Bestimmung der abschliessenden Prüfung der Wettbewerbsneutralität durch den Kanton in Art. 89a LwG und die Voraussetzung einer rechtskräftigen Genehmigung der Projekte auf kantonaler Stufe vor einem Entscheid des Bundesamtes in Art. 108 LwG, kann die Verfahrensregelung auch für Investitionskredite auf kantonaler Stufe stattfinden. Indem der letzte Satzteil von Art. 166 Abs. 2 „die mit Beiträgen unterstützt werden“ gestrichen wird, unterliegen alle Verfügungen über Strukturverbesserungen, d.h. zu Projekten, die sowohl mit Beiträgen als auch mit Investitionskrediten unterstützt werden, der kantonalen Gerichtsbarkeit.

Art. 167

Dieser Artikel ist nach der Aufhebung der Milchkontingentierung auf den 1. Mai 2009 obsolet geworden. Er kann aufgehoben werden.

Art. 169 Abs. 3

Absatz 3 bietet den Vollzugsbehörden heute gewisse Interventionsmöglichkeiten, wenn der Zustand nicht rechtmässig ist. Diese reichen jedoch nicht aus, um für alle Eventualitäten gerüstet zu sein.

Mit dieser Revision werden den Vollzugsbehörden im Wesentlichen dieselben Kompetenzen zugesprochen, um angemessene Massnahmen zu ergreifen, wie dies in

Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Produktesicherheit (PrSG)¹⁶¹ vorgesehen ist. Diese Bestimmung kann jedoch nur herangezogen werden, wenn das Produkt keinem Bewilligungsverfahren untersteht und ausschliesslich eine Gefahr für die Gesundheit und die Sicherheit des Menschen darstellt. Da das LwG in erster Linie auf den Schutz von Umwelt, Pflanzen und Tieren – nicht jedoch des Menschen – ausgerichtet ist, gilt es die Massnahmenpalette in Absatz 3, die den Vollzugsorganen zur Verfügung steht, auszuweiten. Wenn eine Gefahr für Umwelt, Pflanzen, Tiere oder den Menschen besteht, können sich die Vollzugsorgane auf diesen neuen Absatz berufen, um angemessene Massnahmen zu ergreifen. Diese Massnahmenpalette umfasst namentlich den Rückruf, den Rückzug, die Einziehung, die Neutralisierung und die Vernichtung eines Produktes.

Art. 172 Abs. 2 dritter Satz

Geschützte Ursprungsbezeichnungen (GUB) und geschützte geografische Angaben (GGA) sowie die Bezeichnungen von Wein mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung und die geografischen Angaben beim Wein fallen unter die geistigen Eigentumsrechte. So ist Artikel 172, der die Strafbestimmungen regelt, der Gesetzgebung im Bereich des geistigen Eigentums entlehnt. Da mit der Revision des Patentgesetzes¹⁶² das geistige Eigentumsrecht geändert wurde, bietet die Revision des LwG Gelegenheit, Artikel 172 Absatz 2 entsprechend anzupassen. Daher wird ein Satz hinzugefügt, der besagt, dass im Falle einer Freiheitsstrafe auch eine Geldstrafe verhängt wird.

Art. 173 Abs. 1 Bst. a, a^{bis} und a^{ter}

Artikel 14 Absatz 4 LwG besagt, dass der Bund für die in den Artikeln 14-16 vorgesehenen Kennzeichnungen Symbole definieren kann. Im Revisionsentwurf wird vorgeschlagen, dass der Bund ihre Verwendung für obligatorisch erklären kann. Sollte der Bund solche offiziellen Zeichen definieren, ist eine Zuwiderhandlung gegen diese Bestimmungen in Artikel 173 nicht vorgesehen. Ein Beispiel wäre die Verwendung der offiziellen Zeichen bei Produkten, welche die gesetzlichen Bedingungen im Bereich der Kennzeichnung (Bioprodukte, Bergprodukte, GUB/GGA) nicht erfüllen, oder die Verwendung der offiziellen Zeichen bei Produkten, welche die Bedingungen zwar erfüllen, mit den Nutzungsvoraussetzungen aber nicht konform gehen (z. B. abweichendes Erscheinungsbild, andere Farbe usw.). Folglich ist ein solcher Verstoss mittels eines neuen Buchstabens (Bst. a) in die Liste der Übertretung aufzunehmen. Der aktuelle Buchstabe a wird dann zu Buchstabe a^{bis}. Eine solche Übertretung ist auch vorzusehen im Falle einer widerrechtlichen Verwendung des gemeinsamen Erscheinungsbildes gemäss Artikel 12 LwG, Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung vom 9. Juni 2006 über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte (LAfV)¹⁶³ und der Verordnung des EVD vom 23. August 2007 über das gemeinsame Erscheinungsbild bei vom Bund unterstützten Kommu-

¹⁶¹ SR 930.11

¹⁶² BBl 2006 1

¹⁶³ SR 916.010

nikationsmassnahmen für Landwirtschaftsprodukte¹⁶⁴. Daher ist ein neuer Buchstabe a^{ter} einzuführen.

Art. 175, Abs. 3 (neu)

Es werden in Angleichung an andere, neuere Gesetzesbestimmungen (z.B. Art. 126 Abs. 2 ZG vom 18. März 2005¹⁶⁵ oder Art. 101 Abs. 5 MWSTG vom 12. Juni 2009¹⁶⁶) diejenigen Fälle geregelt, in denen eine Handlung gleichzeitig den Tatbestand einer Widerhandlung gegen den Absatz 2 und eine andere von der Eidgenössischen Zollverwaltung zu verfolgende Widerhandlung erfüllt. In diesen Fällen werden die Strafverfahren zusammengelegt und es wird nur eine Strafe ausgesprochen.

Art. 178 Abs. 5

Für den Vollzug der Massnahmen im Bereich Direktzahlungen sollen Instrumente eingesetzt werden, die den aktuellen Möglichkeiten der Technik entsprechen, die effiziente Verwaltungsführung unterstützen und damit den wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel sicherstellen. In Zukunft ist deshalb die Verwendung eines geografischen Informationssystems GIS erforderlich. Das BLW stellt sicher, dass die benötigten Flächendaten in vorgegebener Qualität erhoben werden.

Ab 2014 sollen die Kantone alle Flächen und deren Nutzung (wie Ackerflächen, Dauerkulturen, Dauerweiden, Dauerwiesen, Ökoelemente, Naturschutzflächen, Landschaftselemente etc.) mit einem räumlichen Bezug versehen, damit diese mit einem GIS verwaltet werden können. Ziel ist es, die Direktzahlungen gestützt auf die im GIS erfassten Daten mit grösstmöglicher Genauigkeit zu berechnen. Der Hangbeitrag ist vollumfänglich mit Hilfe des digitalen Höhenmodells des Bundesamtes für Landestopografie swisstopo zu berechnen. Die mittels GIS erfassten Daten sollen in Zukunft über ein zentrales Internetportal den berechtigten Personen und Organisationen zugänglich gemacht werden können.

Art. 178a (neu) Duldungspflicht

In diesem Artikel wird die bisher in Art. 71 aufgeführte Duldungspflicht unverändert weitergeführt. Wenn einzelne Landparzellen nicht mehr bewirtschaftet werden, kann dies Gefahren wie Lawinen, Erdbeben, Flächenbrände etc. begünstigen sowie ökologische Ziele und Aspekte der Landschaftsqualität negativ beeinflussen. Um diesen Nachteilen entgegen zu wirken, besteht die Duldungspflicht, bzw. muss der Eigentümer einer Parzelle gegebenenfalls die Bewirtschaftung der Parzelle dulden, wenn er diese nicht mehr selber sicherstellt. Die Notwendigkeit dieser Bestimmung ist aber regional unterschiedlich. Deshalb wird die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen an die Kantone delegiert. Verschiedene Kantone haben von diesen Bestimmungen Gebrauch gemacht. Die Bestimmung begünstigt auch einvernehmliche private Lösungen, indem sich Eigentümer und Bewirtschafter über Bedingungen und allfällige Auflagen einigen.

¹⁶⁴ SR 916.010.2

¹⁶⁵ SR 631.0

¹⁶⁶ SR 641.20

Artikel 183 Auskunftspflicht

Die Verpflichtung Dritter, Auskunft zu geben, ist ein wertvolles Hilfsmittel bei der Anwendung des Gesetzes. Doch Artikel 183 LwG garantiert in seiner aktuellen Fassung keine Auskunftspflicht Dritter. Daher ist diese Bestimmung entsprechend anzupassen. Bei der Verpflichtung Dritter, Informationen weiterzugeben, gilt es den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren.

Artikel 184 Administrative Zusammenarbeit

Artikel 184 LwG ermöglicht einzig eine administrative Zusammenarbeit auf Ersuchen zwischen dem Bundesamt und den übrigen Schweizer Behörden. Grundsätzlich ist nur eine Weitergabe von Informationen zulässig, die der Erfüllung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben dienen, die sich aus dem LwG ergeben. Übertretungen des Landwirtschaftsgesetzes können unaufgefordert den zuständigen Behörden gemeldet werden.

Informationen, die der Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe dienen, die sich aus Sektorgesetzen wie dem Lebensmittelgesetz ergeben, können nicht unaufgefordert weitergegeben werden. Dies führt unweigerlich zu Effizienzverlusten bei der Ausführung von Mission der Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden und generiert einen übermässigen Arbeitsaufwand. Die Betrugsgefahr ist gross. Zur Vermeidung dieser Unannehmlichkeiten wird vorgeschlagen, den Grundsatz der gegenseitigen Unterstützung zwischen den Schweizer Behörden und dem Bundesamt im Gesetz zu verankern und eine Zusammenarbeit aus eigenem Antrieb oder auf Ersuchen im strafrechtlichen und nicht strafrechtlichen Bereich vorzusehen. Eine Rechtsgrundlage würde keine automatische administrative Zusammenarbeit implizieren, da vorab zu prüfen ist, ob das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt und ein öffentliches Interesse vorhanden ist.

Art. 185, al. 5

Im Rahmen des Programms ASA 2011 schafft der Bund ein umfassendes, standardisiertes und mit den Kantonen gemeinsam betriebenes Informationssystem zur Erfassung der Daten der inspizierten Betriebe, der Inspektionsresultate, der verhängten Verwaltungsmassnahmen sowie der Daten zur Kürzung oder Verweigerung der Beiträge. Der Datenzugriff soll zudem künftig auch einem erweiterten Personenkreis, wie kantonalen Vollzugsstellen, akkreditierten Kontrollorganisationen und allfällig privaten Labelorganisationen ermöglicht werden. Der Bundesrat bestimmt die weiteren berechtigten Personen.

Die Botschaft zum neuen Lebensmittelgesetz sieht eine umfassende Regelung in Bezug auf die Datenbearbeitung und Weitergabe vor. Die Bestimmungen im LwG sollen sich grundsätzlich an dieser Vorlage orientieren. Da die Zeit für eine entsprechende Anpassung in der Vernehmlassung zu knapp ist, wird dies bei der Ausarbeitung der Botschaft nachgeholt.

Artikel 186a (neu) Geistiges Eigentum

Die Forschungsanstalten und das Gestüt entwickeln ein wirtschaftlich verwertbares Know-how. Ausserdem werden über die Zusammenarbeit mit öffentlich-rechtlichen

Institutionen und privatrechtlichen Organisationen Daten und Erkenntnisse gewonnen. Deshalb sind Datenmanagement und -schutz im Zusammenhang mit Immaterialgütern im Gesetz zu definieren, um einen besseren Schutz zu gewährleisten.

Mit dieser Rechtsgrundlage sollen die Rechte an Immaterialgütern geregelt werden, insbesondere im Bereich der landwirtschaftlichen Forschung gemäss dem Beispiel von Artikel 36 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen¹⁶⁷.

Absatz 1 regelt die Rechte an allen Immaterialgütern. Alle Rechte an diesen Gütern, die von Angestellten im Sinne von Artikel 8 des Bundespersonalgesetzes in Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit geschaffen worden sind, gehören dem Bund. Nicht zu den Angestellten gehören Studierende und Doktorierende, die in keinem Dienstleistungsverhältnis zum Bundesamt, den Forschungsanstalten oder dem Gestüt stehen.

Die Urheberrechte sind anders zu regeln. Die Gesetzgebung im Bereich der Urheberrechte besagt, dass die Urheberin bzw. der Urheber die Urheberrechte an den von ihr bzw. ihm im Rahmen der Vertragsbeziehungen im Sinne des BPG geschaffenen Werken besitzt. So können in Absatz 2 nur die Nutzungsrechte übertragen werden. Anders als für alle übrigen Rechte ist es im Zusammenhang mit Software denkbar, eine Bestimmung in Anlehnung an Artikel 17 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte¹⁶⁸ vorzusehen. Daher gilt es im vorliegenden Gesetz eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die dem Bundesamt, den eidgenössischen Forschungsanstalten und dem Gestüt Exklusivrechte auf Software einräumt, die von ihren Angestellten im Rahmen ihrer Tätigkeit im Dienste des Arbeitgebers entwickelt wurden.

Absatz 3 räumt den Erfindern und Erschaffern ein Recht auf angemessene Beteiligung am Gewinn ein, der sich aus der Verwertung der Immaterialgüter ergibt. Dies kann ein gerechter Anteil an den Erträgen im Falle einer Verwertung oder eine Entschädigung wie beispielsweise eine Prämie sein.

Die Ausführungsbestimmungen gemäss Absatz 4 regeln die verschiedenen Fragen zum Schutz der Immaterialgüterrechte.

Art. 187 Abs. 2-9 und 11-13 (evtl. 14; sofern die Schweizerische Käseunion AG in Liq. gelöscht ist)

Abs. 2-5

Diese Übergangsregelungen für die Neuordnung des Milchmarktes waren ab deren Inkrafttreten (1.1.1999) auf fünf Jahre beschränkt. Es handelt sich somit um Bestimmungen, die keine Bedeutung mehr haben und aufgehoben werden können.

¹⁶⁷ SR 414.110

¹⁶⁸ SR 231.1

Abs. 6

Die Verlagerung von Mitteln – die infolge der schweizerischen GATT-Verpflichtungen im Bereich der internen Stützung abzubauen waren – auf die Finanzierung GATT-rechtlich nicht abzubauen Massnahmen, war bis 2001 bzw. 2004 möglich. Es handelt sich somit um eine Bestimmung, die keine Bedeutung mehr hat und aufgehoben werden kann.

Abs. 7

Die hier aufgeführten Gesetzesartikel blieben in Kraft, bis die Höheren Technischen Lehranstalten durch den Bund als Fachhochschulen anerkannt wurden. Mit der Aufhebung des Artikels 59 des Bundesgesetzes vom 19. April 1978 über die Berufsbildung¹⁶⁹ auf den 1. Oktober 2001 (d.h. 5 Jahre nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen, FHS¹⁷⁰), wurde die Rechtsgrundlage für die Führung und den Betrieb der Höheren Technischen Lehranstalten aufgehoben. Es gibt demnach heute keine mehr. Es handelt sich somit um eine Bestimmung, die keine Bedeutung mehr hat und aufgehoben werden kann.

Abs. 8

Diese Bestimmung galt bis zur Aufhebung des Getreidegesetzes vom 20. März 1959¹⁷¹.

Abs. 9 sowie 11-13

Es handelt sich um Übergangsbestimmungen die befristet sind und, nachdem die Fristen abgelaufen sind, nun aufgehoben werden können.

Abs. 14

(evtl. aufheben; zurzeit ist die Käseunion noch in Liquidation)

Art. 187a Übergangsbestimmungen zur Aufhebung des Getreidegesetzes

Die mit der Aufhebung des Getreidegesetzes notwendigen Übergangsbestimmungen finden keine Anwendung mehr und können demnach aufgehoben werden.

Art. 187b Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 20. Juni 2003

Abs. 1-3 sowie 7

Es handelt sich um Übergangsbestimmungen die befristet sind und, nachdem die Fristen abgelaufen sind, nun aufgehoben werden können.

¹⁶⁹ AS **1979** 1687

¹⁷⁰ SR **414.71**

¹⁷¹ AS **2001** 1539

Abs. 4

Weil die Absätze 1 und 2 dieses Artikels eine etappenweise Einführung der Versteigerung innerhalb der beiden Jahre 2005 und 2006 vorsahen, musste bei den Zollkontingentsanteilen Koscher- und Halalfleisch, die schon ab dem Jahr 2005 versteigert werden sollten, eine Übergangsbestimmung im Sinne dieser Regelung geschaffen werden. Diese Bestimmung ist nun überflüssig und kann aufgehoben werden.

Abs. 6

Diese Bestimmung galt bis zum Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁷². Durch dessen Inkrafttreten auf den 1. Januar 2004 (AS 2003 4579) kann diese Bestimmung aufgehoben werden.

Art. 187c Abs. 2 Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 22. Juni 2007

Diese Übergangsregelung galt für die Verarbeitung der Zuckerrübenenernte 2008. Sie hat demnach keine Bedeutung mehr und kann aufgehoben werden.

Änderung bisherigen Rechts

1. Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986¹⁷³

Art. 10 Abs. 3

Bereits heute beschliesst das BLW die Zollansätze für Futtermittel im Rahmen des Schwellenpreissystems. Infolge der höheren Marktdynamik sind die Zollansätze auch in den Bereichen Getreide zur menschlichen Ernährung und Zucker häufiger, voraussichtlich mehr als einmal jährlich anzupassen. Gleichzeitig lassen die engen Bestimmungen der Agrareinfuhrverordnung für die Bemessung der Grenzbelastung keinen Handlungsspielraum. Aus verwaltungsökonomischen Gründen soll der Bundesrat daher die häufige Anpassung von Zollansätzen nicht nur dem EVD sondern auch dem BLW übertragen können. Die Anpassungen sollen im Rahmen der üblichen Ämterkonsultationen und jeweils auf den 1. Tag des Monats vorgenommen werden.

2. Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979¹⁷⁴

Art. 34 Abs. 3

Die Behördenbeschwerde ist im LwG (Art. 166 Abs. 3), im USG (Art. 56 Abs. 1) und im Raumplanungsrecht (Art. 34 Abs. 1 RPG i. V. mit Art. 48 Abs. 4 RPV) bereits verankert. Allerdings bezieht sich diese auf die Anwendung des entsprechen-

¹⁷² SR 412.10

¹⁷³ SR 632.10

¹⁷⁴ SR 700

den Gesetzes und die darin genannte zuständige Behörde. Dies hat zur Folge, dass im Bereich der Fruchtfolgeflächen (FFF) einzig das zuständige Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und nicht das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) zur Beschwerde berechtigt ist. Die FFF sind in der Raumplanungsverordnung aufgeführt und die Kantone haben grundsätzlich dafür zu sorgen, dass das ihnen mit Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992 zugeteilte Kontingent ungeschmälert bestehen bleibt. Da es sich bei den FFF um die besten landwirtschaftlichen Böden handelt, hat insbesondere das BLW ein grosses Interesse an deren Erhaltung. Die Prioritäten für die Ergreifung einer diesbezüglichen Beschwerde können beim ARE und BLW unterschiedlich sein. Deshalb ist es wichtig, dass auch dem BLW in Bezug auf die FFF die Beschwerdemöglichkeit eingeräumt wird. Selbstverständlich wird dadurch das heute bereits bestehende Beschwerderecht des ARE in keiner Art und Weise tangiert. Da es sich um raumplanerische Aspekte handelt, ist das Beschwerderecht des BLW folgerichtig im RPG aufzunehmen.

3. Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985¹⁷⁵ über die landwirtschaftliche Pacht

Art. 20 Güterzusammenlegungen und andere Formen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstruktur

Der geltende Artikel ist auf klassische Güterzusammenlegungen resp. Landumlegungen (Neuordnung des Grundeigentums zwecks Arrondierung der Bewirtschaftungseinheiten) ausgerichtet. Die bewährten Landumlegungen ermöglichen eine markante Senkung der Produktionskosten und damit eine entsprechende Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaftsbetriebe. In den letzten Jahren wurden unter anderem im benachbarten Ausland innovative Verfahren und Instrumente zur überbetrieblichen Zusammenarbeit entwickelt. Zu nennen sind Pachtlandarrondierungen, Gewannebewirtschaftung oder virtuelle Flurbereinigungen. Die bestehende Pachtgesetzgebung muss auf diese neuen Formen der Bewirtschaftungsarrondierung angepasst werden.

Absatz 1

Die Möglichkeit zur Auflösung der Pachtverträge soll nicht nur für eigentumsmäßige Güterzusammenlegungen gelten, sondern auch auf Pachtlandarrondierungen ausgedehnt werden. Eine gute Optimierung der Pachtlandsituation in einem Perimeter ist nur möglich, wenn möglichst alle Bewirtschafter und Verpächter im Verfahren mitmachen. Die vorzeitige Auflösung der Pachtverhältnisse erleichtert ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen.

Absatz 2

Dieser Absatz wird nicht geändert. Es soll auch bei Pachtlandarrondierungen kein Anspruch auf Entschädigung wegen vorzeitiger Beendigung der Pacht geltend gemacht werden können.

¹⁷⁵ SR 221.213.2

Absatz 3

Bei den neuen Formen der Bewirtschaftungsarrondierung (freiwilliger Nutzungstausch, Pachtlandarrondierung, virtuelle Flurbereinigung, Gewannebewirtschaftung) ist eine Auflösung der Pachtverhältnisse gemäss Absatz 1 nicht zwingend nötig. Liegt nämlich das Einverständnis der Verpächter zur Unterpacht vor, kann eine Neuregelung der Bewirtschaftungsverhältnisse vorgenommen werden, ohne die Pachtverträge anpassen zu müssen. Ein optimales Resultat ist jedoch nur erzielbar, wenn alle Verpächter in einem Perimeter zu den Unterpächten zustimmen. Mit dem neuen Absatz 3 soll dieses Einverständnis stillschweigend gelten, sofern sich ein Pächter an einem gemeinschaftlich organisierten Vorhaben zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstruktur beteiligt. Die Bewirtschaftungspflicht gemäss Artikel 21a LPG (sorgfältige Bewirtschaftung, Sorge zur nachhaltigen Ertragsfähigkeit des Bodens) gilt selbstverständlich auch für den Unterpächter. Nach Artikel 291 Absatz 3 des Obligationenrechts (OR)¹⁷⁶ bleibt der ursprüngliche Pächter jedoch gegenüber dem Verpächter verantwortlich. Sämtliche Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen Pächter und Verpächter werden durch die Unterpacht nicht tangiert. Mit der vorgeschlagenen Anpassung erhält der Pächter Flexibilität zur Weitergabe seines Pachtlandes zwecks Bewirtschaftungsarrondierung.

4. Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991¹⁷⁷

Art. 14 Abs. 4

Mit der Einführung des auf Lieferscheinen basierenden zentralen Informationssystems (HODUFLU) kann auf den Vertragszwang verzichtet werden. Betriebe können weiterhin freiwillig Verträge zur Sicherung von Abnahmeflächen abschliessen.

Art. 14 Abs. 5

Durch die obligatorische Verwendung des Informationssystems, das auf Lieferscheinen basiert, wird der Abschluss von Verträgen, die von den kantonalen Behörden zu genehmigen sind, obsolet.

Art. 14a (neu)

Der Bund betreibt das zentrale Informationssystem mit dem sämtliche Hofdüngerverschiebungen erfasst und verwaltet werden. Sämtliche Lieferungen eines Betriebes müssen mit Lieferscheinen erfasst sein.

¹⁷⁶ SR 220

¹⁷⁷ SR 814.20

5. Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966¹⁷⁸

Art. 37 Beiträge zur Entsorgung tierischer Nebenprodukte

Die Rechtsgrundlage für Beiträge zur Entsorgung tierischer Nebenprodukte soll mit einer von BSE losgelösten Formulierung unterschiedlichen tierseuchenrechtlichen Situationen genügen. Die Auszahlung soll weiterhin nur in ausserordentlichen Situationen, welche Anordnungen zur Entsorgung von tierischen Nebenprodukten zur Folge haben, erfolgen, jedoch ohne explizit BSE zu nennen. Die Beibehaltung der Rechtsgrundlage für Entsorgungsbeiträge ist ferner zentral für eine wirkungsvolle Tierverkehrskontrolle. Art. 62 Abs. 6 muss nicht mehr in Art. 37 überführt werden, weil der Massnahmenplan der drei Bundesämter am 1. Juni 2004 veröffentlicht wurde.

Art. 62

Infolge der Überführung der relevanten Bestimmungen in Art. 37 TSG kann dieser Artikel aufgehoben werden.

6. Jagdgesetz vom 20. Juni 1986¹⁷⁹

Art. 12 Abs. 5

Nachdem ab 1995 die ersten Wölfe in der Schweiz aufgetaucht sind, hat sich die Zahl der Individuen laufend erhöht. Zurzeit leben rund 15-20 Tiere in der Schweiz. Nebst dem numerischen Anstieg der Tiere ist auch deren Verbreitungsgebiet stetig gewachsen.

Um in einer Pilotphase Konflikte zwischen den Raubtieren und der Nutztierhaltung zu vermeiden wurde vom BAFU gestützt auf Artikel 10 Absatz 4 der Jagdverordnung¹⁸⁰ ein Präventionsprojekt gestartet. Mit rund 800 000 Franken pro Jahr werden die Beratung und die Unterstützung zur Umsetzung von Herdenschutzmassnahmen finanziert.

Für permanente, über eine Pilotphase hinausgehende präventive Herdenschutzmassnahmen sind die bestehende Gesetzgebung und das aktuelle Budget allerdings unzureichend. Der Bundesrat hat deshalb in seiner Antwort auf die Motion Schmidt¹⁸¹ das Bundesamt für Umwelt beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Landwirtschaft Lösungswege zur längerfristigen Finanzierung der Herdenschutzmassnahmen und deren rechtliche Absicherung zu erarbeiten.

Der erarbeitete Lösungsweg sieht vor, dass in der Jagdgesetzgebung eine Grundlage für den Herdenschutz geschaffen wird. Ein solcher Herdenschutz umfasst grundsätzlich die gleichen Elemente wie das heutige Präventionsprojekt, jedoch ohne die

¹⁷⁸ SR 916.40

¹⁷⁹ SR 922.0

¹⁸⁰ SR 922.01

¹⁸¹ 09.3814 Mo Schmidt, Planung der Alpbewirtschaftung, 23. September 2009.

räumliche und zeitliche Beschränkung der heutigen Rechtsgrundlage in Artikel 10 Absatz 4 der Jagdverordnung.

Im Sömmerungsgebiet funktioniert der Herdenschutz optimal auf der Grundlage von Umtriebsweiden und ständiger Behirtung. Diese bereits heute auf Basis des Landwirtschaftsgesetzes mit dem Sömmerungsbeitrag geförderten Systeme stellen eine gute Voraussetzung zur zusätzlichen Implementierung eines effektiven Herdenschutzes dar. Sömmerungsbetriebe, die Massnahmen zum Herdenschutz umsetzen respektive Förderung gemäss dem neuen Artikel 12 Absatz 5 erfahren, sollen neu für Schafe, die im Weidesystem Umtriebsweide gesömmert werden, einen gleich hohen Sömmerungsbeitrag erhalten, wie für im System ständige Behirtung gesömmerte Schafe (vgl. Ziff. 2.3.2.4).

2.10 Legislaturplanung

Die Weiterentwicklung der Agrargesetzgebung ab 2012 ist Teil der Legislaturplanung 2008-2011. Die agrarpolitischen Massnahmen sollen hinsichtlich der Zielgenauigkeit überprüft sowie den sich ändernden wirtschaftlichen Bedingungen (Grenzschutz, Nachfrage im In- und Ausland, Erfüllung Verfassungsauftrag etc.) angepasst werden. Dies hat unter Berücksichtigung der vorliegenden Studien und Berichte, insbesondere des Berichts in Erfüllung der Motion WAK-S (06.3635) über die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, zu erfolgen. Die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft müssen gemäss Artikel 6 LwG mit einem Bundesbeschluss festgelegt werden. Die Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012 wurde als Richtliniengeschäft aufgenommen.

Im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Kohärenz zwischen der Legislaturplanung und bedeutenden Finanzierungsbeschlüssen kann die nächste Vierjahresperiode gemäss neuer Regelung in der Finanzhaushaltverordnung erst 2014 beginnen. Für die beiden Zwischenjahre 2012 und 2013 hat der Bundesrat eine eigene Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft erlassen.

2.11 Verhältnis zum internationalen Recht

Schwerpunktthema des Projekts AP 14-17 ist die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Daher steht die Analyse der Vereinbarkeit des neuen Systems mit dem internationalen Recht, insbesondere dem WTO-Recht, im Fokus dieses Kapitels. In einem zweiten Teil werden die Parallelen zur GAP der EU unter die Lupe genommen.

2.11.1 Verpflichtungen bei der WTO betreffend die Ausgestaltung der Direktzahlungen

Im Anschluss an die Uruguay-Runde gab die Einführung von Regeln für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen den staatlichen Massnahmen für die Landwirtschaft einen verbindlichen Rahmen. Die Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, ihre Unterstützung für die Landwirtschaft, einschliesslich des Grenzschutzes, zu

disziplinieren. Zum einen wurden die Exportsubventionen beschränkt, und zum anderen die Importrestriktionen oder -verbote in Zölle umgewandelt, die eine drastische Senkung erfuhren. Für die «interne Stützung» wurden Obergrenzen festgelegt. Bezweckt wurde ein Abbau der Beihilfen, die handelsverzerrende Auswirkungen auf die Märkte haben. Gleichzeitig wurde ein Instrument eingesetzt, das Massnahmen umfasst, die keine oder nur geringe Auswirkungen auf die Produktion haben: die «Green Box». Die Green Box ist nach der Lichtsignal-Farbe benannt und erfüllt Kriterien, die in Anhang 2 des Agrarabkommens der Welthandelsorganisation (WTO, 2003) festgehalten sind. Die Massnahmen, die sich auf diesen Anhang berufen können, sind von jeder Beschränkungs- oder Abbauverpflichtung ausgenommen. Paragraph 1 hält die Grundprinzipien fest: Zahlungen dürfen keine oder höchstens geringe Auswirkung auf die Produktion haben. Die Massnahmen müssen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden und dürfen sich nicht wie eine Preisstützung auswirken. Diese Kriterien gelten für alle von einem Mitgliedstaat als «grün» deklarierten Massnahmen. Anhang 2 des Agrarabkommens ist folgendermassen strukturiert:

Die Paragraphen 2-4 behandeln Zahlungen, die nicht direkt an die Produzenten ausgerichtet werden.

Mit Paragraph 5 beginnt das Kapitel, das den Zahlungen gewidmet ist, die direkt an die Produzenten entrichtet werden. Darin werden die Bedingungen aufgezählt, die jede Direktzahlung erfüllen muss, wenn sie nicht unter die Paragraphen 6-13 fällt.

- b) *Die Höhe solcher Zahlungen in einem gegebenen Jahr ist nicht abhängig von oder bezogen auf Art oder Menge der Produktion (einschliesslich Grossvieheinheiten) eines Produzenten in einem beliebigen Jahr nach dem Bezugszeitraum.*
- c) *Die Höhe solcher Zahlungen in einem gegebenen Jahr ist nicht abhängig von den Preisen oder bezogen auf die Preise, die intern oder international in einem beliebigen Jahr nach dem Bezugszeitraum für eine Produktion gelten.*
- d) *Die Höhe solcher Zahlungen in einem gegebenen Jahr ist nicht abhängig von oder bezogen auf Produktionsfaktoren, die in einem beliebigen Jahr nach dem Bezugszeitraum eingesetzt werden.*
- e) *Der Erhalt solcher Zahlungen ist nicht davon abhängig, ob produziert wird.*

In den Paragraphen 6-13 werden Beispiele von Massnahmen aufgeführt, unter anderem die nicht produktionsbezogene Einkommensstützung. Die Auflistung ist nicht abschliessend.

Absatz 6 mit der Überschrift «Nicht produktionsbezogene Einkommensstützung» stellt das Herzstück des Konzepts der an Produzenten ausgerichteten Direktzahlungen dar. Er hält Folgendes fest:

- a) *Die Berechtigung zum Erhalt solcher Zahlungen wird anhand von eindeutigen Kriterien wie Einkommen, Status als Produzent oder Landbesitzer, Einsatz von Produktionsfaktoren oder Produktionsleistung in einem gegebenen begrenzten Bezugszeitraum festgelegt.*

Die Paragraphen 7-13 enthalten Präzisierungen von einzelnen Formen von Direktzahlungen. Sind die darin vorgegebenen Bedingungen erfüllt, wird die Massnahme

als Green Box-tauglich erachtet. Der Grundgedanke von Paragraph 5 schlägt sich in diesen Beispielen nieder. Die in den Paragraphen 7-13 aufgelisteten Bedingungen umfassen die folgenden Massnahmen:

§ 7 Einkommensversicherung und andere Einkommenssicherungen

§ 8 Hilfe bei Naturkatastrophen

§ 9 Strukturanpassung in Form von Ruhestandsprogrammen für Produzenten

§ 10 Strukturanpassung in Form von Programmen zur Stilllegung von Ressourcen

§ 11 Investitionsbeihilfen

§ 12 Umweltprogramme

§ 13 Regionalbeihilfe

Die WTO-Vorgaben geben einen verbindlichen juristischen Rahmen für die Direktzahlungen vor. Im Rahmen der Doha-Runde der WTO ist eine Verschärfung der heutigen Kriterien vorgesehen. Diese Anpassungen betreffen vorwiegend den Nachweis einer definierten Referenzperiode, aufgrund derer die Zahlungen ausgerichtet sind. Ausserdem ist mit dem Ende der Friedensklausel im Rahmen von WTO-rechtlichen Verfahren mit immer mehr Verfahren bezüglich der Green Box zu rechnen. Die Auslegung der Kriterien wird dadurch noch strenger. Ein weiterentwickeltes Direktzahlungssystem sollte daher nicht im Widerspruch dazu stehen.

Die heutigen Direktzahlungen sind alle in den Paragraphen 5, 6, 12 und 13 der Green Box notifiziert und stehen grösstenteils im Einklang mit den verschiedenen Bedingungen (z. B. Flächen- und Ökobeiträge). Das Tierwohl ist in der Green Box nicht explizit als Kriterium anerkannt. Die darin ebenfalls notifizierten Tierwohlbeiträge sind daher insofern problematisch, als die unterstützten Produktionen die Viehhaltung fördern, auch wenn jüngst belegt wurde, dass diese Massnahme beim Rindvieh zu einer Verkleinerung der Bestände geführt hat. Bei dem Beitrag für offenes Ackerland (§ 6) besteht keine optimale Kompatibilität. Dasselbe gilt für die Beiträge für Ackerkulturen, die nicht gänzlich ohne Auswirkung auf bestimmte Produktionen sind. Die problematischsten Massnahmen sind die Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere (§ 6) und für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (§ 13). Diese Beträge sind an die Tierzahl gebunden, was explizit inkompatibel ist mit den Anforderungen von Anhang 2 des WTO-Agrarabkommens.

Produktionsstützungsinstrumente wie die Zulage für verkäste Milch und die Zulage für Fütterung ohne Silage sind in der Green Box als Regionalhilfe (§ 13) und in der Amber Box als Marktstützung notifiziert. Diese Klassierung ist schwer zu begründen, insbesondere bei der Zulage für verkäste Milch. Sie ist das Resultat der Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde und wird systematisch von den WTO-Mitgliedstaaten kritisiert. Sie ist als Preisstützung mit dem geltenden WTO-Agrarabkommen kompatibel («Amber Box»). Die Doha-Runde, die derzeit verhandelt wird, hat jedoch eine Richtung eingeschlagen, die eine deutliche Senkung der Preisstützung vorsieht. Dies könnte insofern einen Einfluss auf diese Massnahmen haben, als ihr Höchstbetrag beschränkt werden könnte.

Hier nun eine detaillierte Analyse der neuen Programme, wie sie im neuen Direktzahlungssystem vorgesehen sind.

Die meisten Elemente sind ohne Einschränkungen mit der Green Box kompatibel:

Anpassungsbeiträge: Sie sollen einen fließenden Übergang parallel zu der Änderung der Rahmenbedingungen der Agrarpolitik sicherstellen. Sie sind vollständig entkoppelt und können als Einkommensstützung unter Paragraph 6 verankert werden.

Kulturlandschaftsbeiträge: Sie fördern die Offenhaltung der Kulturlandschaft und bestehen aus drei Beitragstypen. Sie lassen sich entsprechend ihrer spezifischen Zielsetzung folgendermassen in der Green Box einordnen: Basisbeitrag (§ 6), Erschwerungsbeitrag (§ 13) und Sömmerungsbeitrag (§ 12 oder § 13).

Biodiversitätsbeiträge: Ihre Zielsetzung umfasst den Erhalt und die Förderung der Artenvielfalt und ihrer Lebensräume. Sie stellen eine klassische Umweltmassnahme dar und lassen sich unter Paragraph 12 in der Green Box einordnen.

Landschaftsqualitätsbeiträge: Diese Beiträge verfolgen den Erhalt und die Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften mit ihren spezifischen regionalen Eigenarten. Sie können unter Paragraph 12 notifiziert werden.

Regionale Umweltprojekte und Ressourceneffizienzbeiträge: Die Beiträge, die vorgesehen sind, um die Ziellücken im stofflichen Bereich zu reduzieren bzw. zu schliessen, stellen klassische Umweltmassnahmen dar, die unter Paragraph 12 eingeordnet werden können.

Die Versorgungssicherheitsbeiträge und die Tierwohlbeiträge werfen hingegen gewisse Fragen auf bezüglich ihrer Kompatibilität mit der Green Box.

Versorgungssicherheitsbeiträge: Sie bezwecken die Erhaltung der Produktionskapazität, indem die Kalorienproduktion auf heutigem Niveau gehalten wird. Die Versorgungssicherheitsbeiträge bestehen aus vier Elementen. Bezüglich Green Box-Kompatibilität sind die einzelnen Instrumente unterschiedlich zu beurteilen. Der Basisbeitrag ist ein Flächenbeitrag, der über die gesamte LN hinweg einheitlich gleich hoch ist. Er kann wie der heutige allgemeine Flächenbeitrag unter Paragraph 6 eingeordnet werden. Für die Ausrichtung der Zahlung auf der Grünlandfläche wird ein gewisser Mindesttierbesatz vorausgesetzt. Dies stellt gegenüber der Koppelung an die Anzahl RGVE bei den heutigen Beiträgen, die klar im Widerspruch zur Formulierung in Paragraph 6 steht, eine wesentliche Verbesserung dar. Die Koppelung an eine Mindestproduktion gemessen am Tierbesatz birgt jedoch das Risiko, dass die Massnahme als nicht kompatibel mit den Green Box-Kriterien beurteilt würde. Der Erschwerungsbeitrag kann über Paragraph 13 legitimiert werden und ist unproblematisch. Der Ackerflächenbeitrag entspricht dem heutigen Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche. Wie oben erwähnt, ist dessen Einordnung unter Paragraph 6 ebenfalls nicht ganz gesichert, da er einen gewissen produktionslenkenden Effekt hat. Der Beitrag für Einzelkulturen entspricht dem heutigen Anbaubeitrag. Letzterer ist nicht in der Green Box notifiziert und wird auch nicht über den Zahlungsrahmen Direktzahlungen, sondern über den Zahlungsrahmen Produktion und Absatz finanziert. Der Beitrag für Einzelkulturen ist der Amber Box zuzuordnen. Da sich die Erhaltung der Produktionskapazität grundsätzlich kaum als von der Produktion entkoppelte Massnahme gestalten lässt, ist die Grundvoraussetzung der

Green Box, d. h. die Unabhängigkeit von der Produktion, nicht erfüllt. Zudem ist zu vermerken, dass eine Berechtigung für produktgebundene Stützung (oder Amber-Box-Massnahmen gemäss der Klassifizierung im WTO-Agrarabkommen), zwar in gegenüber heute stark reduziertem Umfang, auch nach der Umsetzung eines Doha-Abkommens weiter bestehen wird. Es werden Obergrenzen je Produkt festgelegt, die hier ebenfalls von Bedeutung sein könnten.

Tierwohlbeiträge: Die Tierwohlbeiträge fördern das Tierwohl über das im Tierschutzgesetz definierte Niveau hinaus. Sie entsprechen den heutigen Ethoprogrammen BTS und RAUS und sind als Umweltprogramme in Paragraph 12 notifiziert. Sie werden von gewissen Mitgliedern der WTO als produktions- und handelsverzerrend kritisiert. Da die Tierwohlbeiträge auf dem gleichen Konzept aufgebaut sind wie die Umweltbeiträge und andere WTO-Mitgliedsstaaten wie die USA ebenfalls Zahlungen zur Förderung des Tierwohls unter Paragraph 12 laufen lassen, scheint eine Weiterführung dieser Notifizierung gerechtfertigt. Diese Beiträge haben in einigen Fällen sogar zu einer Verkleinerung der Bestände geführt, was den Einfluss auf die Produktion nuanciert. Im Falle eines WTO-rechtlichen Verfahrens besteht jedoch ein erhebliches Risiko, dass der Massnahme die Green Box-Tauglichkeit abgesprochen würde.

2.11.2 Vergleich mit der Weiterentwicklung in der EU

Im Sinne einer kohärenten Entwicklung der Agrarpolitik sollen neben dem Vergleich zu den international bindenden Handelsregeln ebenfalls die Tendenzen im europäischen Raum näher erläutert werden. Dies vielmehr aus politischen als aus rechtlichen Gründen, zumal die europäische Agrarpolitik keinen für die Schweiz verbindlichen Rahmen einnimmt. Aufgrund der stetig wachsenden Einbindung der Schweiz in den europäischen Raum erscheint ein Vergleich der jeweiligen Entwicklungen sinnvoll. Wie in Kapitel 1.3.9 dargestellt, soll die Weiterentwicklung der GAP als Referenz zur Gegenüberstellung dienen, wobei zu erwähnen ist, dass sich die Diskussionen in der EU dazu noch in den Anfängen befinden.

Die EU plant für die Zeit nach 2013, analog zu den Schweizer Entwicklungen, die Instrumente besser auf die Ziele auszurichten. Das kann daraus geschlossen werden, dass die EU-Kommission einen Auftrag ausgeschrieben hat, der die öffentlichen Güter der europäischen Agrarpolitik beschreiben und konkrete Massnahmen zu deren Förderung vorschlagen soll. Ein entsprechender Bericht wurde im Januar 2010 veröffentlicht. Wie die stärkere Zielfokussierung umgesetzt werden soll, geht aus der Meldung der Kommission nicht hervor. Im vorliegenden Bericht werden die Leistungen der Landwirtschaft beschrieben, Ziele definiert und klar auf die Zielerreichung ausgerichtete Direktzahlungsinstrumente vorgeschlagen; Diese entsprechende Arbeit wurde im Schweizer Kontext bereits geleistet. Mit der vorgeschlagenen Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems kann die Schweiz ihre Pionierrolle, was die Zielausrichtung und Legitimation der Direktzahlungen anbelangt, behaupten.

Wie der Mitteilung der Kommission vom 18. November 2010 entnommen werden kann, orientiert sich die GAP nach 2013 an denselben Herausforderungen wie die Schweiz. Sie soll ihren Beitrag zur Ernährungssicherung, zur Umwelt und zum

Klimawandel wie auch zur räumlichen Ausgewogenheit beitragen. Analog zum Schweizer Direktzahlungssystem wird zwischen wirtschaftlichen (Element der Einkommensstützung) und ökologischen Kriterien (Förderung der erbrachten öffentlichen Güter) unterschieden. Die Unterstützung soll anhand objektiver, gerechter und für die Steuerzahler leicht verständlicher Kriterien neu konzipiert und besser ausgerichtet werden. Somit erhält die verbesserte Kommunikationsfähigkeit der finanziellen Leistungen wie auch in der Schweiz eine zentrale Bedeutung.

Mit der Mitteilung vom 18. November 2010 verdeutlicht die Kommission ihren Willen, im Landwirtschaftsbereich die Umweltkomponente zukünftig stärker zu gewichten. So soll eine „Vergrünung“ der GAP stattfinden, ökologische Zusatzleistungen sollen verstärkt abgegolten werden. Die EU fordert zukünftig für den Erhalt derselben Gelder zusätzliche Leistungen zu Gunsten der Nachhaltigkeit. In diesem Sinne verlangt die Kommission die Erweiterung der ersten Säule um eine „Ökologisierungskomponente“ in Bereichen mit EU-weiten Interessen wie Klima und Biodiversität. Diese Auffassung ist ebenfalls im Schweizer System enthalten. So soll mit speziellen Beiträgen die Biodiversität erhalten und gefördert und mit Produktionssystembeiträgen Anreize für die biologische und extensive Produktion gegeben werden. Damit werden Ökosystemdienstleistungen (funktionale Biodiversität, Bodenfruchtbarkeit, Schadstoffabbau) und das Tierwohl spezifisch gefördert. Die Ablösung vom historischen Bezug hin zu einer regional einheitlichen Komponente (Basisprämie pro ha) geht ebenfalls in die in der Schweiz praktizierte Richtung.

In der Mitteilung vom 18. November 2010 hat die Kommission drei Optionen für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik vorgestellt. Die von ihr bevorzugte Option sieht einige grundlegende Veränderungen des Direktzahlungssystems vor zugunsten einer nachhaltigen, umweltfreundlichen Landwirtschaft. Die vorgeschlagenen Elemente stützen sich auf denselben Grundkriterien ab, die in der Schweiz im Bericht dargelegt werden. Die institutionelle Debatte wird aufzeigen, wie sich die Mitgliedstaaten und das europäische Parlament im Bezug auf die Mitteilung der Kommission positionieren.

2.12 Verfassungsmässigkeit

Die vorliegenden Änderungen des LwG stützen sich auf Artikel 104 der BV. Dieser räumt dem Bund weitgehende Befugnisse und Aufgaben in der Ausgestaltung der agrarpolitischen Massnahmen ein (Abs. 3). Die Anpassungsvorschläge entsprechen einer konsequenten Weiterentwicklung der Agrarpolitik und liegen im verfassungsrechtlichen Kompetenzbereich des Bundes. Die Qualitätsstrategie, welche die ganze Wertschöpfungskette umfasst, sieht keine neuen Fördermassnahmen ausserhalb der landwirtschaftlichen Produktion vor.

3 Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2014-2017

3.1 Ausgangslage

Mit der Totalrevision des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) im Rahmen der AP 2002 wurde 1999 eine allgemeine Gesetzesgrundlage für die Finanzierung der agrarpolitischen Massnahmen geschaffen. Gemäss Artikel 6 LwG werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche in Form von Zahlungsrahmen mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt. Sie sind vom Parlament für mehrere Jahre festgesetzte Höchstbeträge der Zahlungskredite für einen bestimmten Aufgabenbereich. Sie stellen keine Ausgabenbewilligung dar, signalisieren aber die Bereitschaft des Parlamentes, die vorgesehenen Summen im Rahmen der Budgetbeschlüsse zu bewilligen. Die Ausgaben für die Landwirtschaft unterteilen sich in die drei Zahlungsrahmen „Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen“, „Produktion und Absatz“ und „Direktzahlungen“.

Bisher hat das Parlament dreimal einen Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft verabschiedet¹⁸². Im Rahmen der jährlichen Bewilligung des Voranschlags wurden die Zahlungsrahmen jeweils entsprechend den verschiedenen Spar- und Umverteilungsmassnahmen angepasst.

Auf Anregung des Parlaments hat der Bundesrat Ende 2008 beschlossen, dass bedeutende Finanzvorlagen bereits im zweiten, spätestens aber im dritten Legislaturjahr in Kraft treten sollen. Dadurch können sie in engem Bezug mit der Legislaturplanung erarbeitet und in kurzer Abfolge dem Parlament vorgelegt werden. Aufgrund dieser neuen Regelung soll die nächste ordentliche Vierjahresperiode im Bereich Landwirtschaft 2014 beginnen. Da die laufende Zahlungsrahmenperiode 2011 zu Ende geht, braucht es für die Jahre 2012 und 2013 eine Übergangslösung in Form von zweijährigen Zahlungsrahmen. Deshalb hat der Bundesrat am 30. Juni 2010 die Botschaft für die Zahlungsrahmen in den Übergangsjahren 2012 und 2013 dem Parlament überwiesen¹⁸³.

Zahlungsrahmen als Instrument zur Finanzierung der wichtigsten Aufgabenbereiche

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision sollen auch die Zahlungsrahmen für die wichtigsten agrarpolitischen Massnahmen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2017 festgelegt werden. Die Zusammenfassung der Vorschläge zur Anpassung der landwirtschaftlichen Gesetzgebung und des Finanzierungsbeschlusses in der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage dient der Koordination und der Kohärenz. Es ist zweckmässig, die Gesetzesbestimmungen und den Finanzbedarf gleichzeitig einer Prüfung und Beurteilung zu unterziehen. Die Ausgestaltung der Agrarpolitik, der Finanzbedarf sowie seine zeitliche Staffelung und die zielgerichtete Verteilung auf die verschiedenen Instrumente bilden ein kohärentes Gesamtpaket und es werden für die Landwirtschaft und die nachgelagerten Bereiche voraussehbare Rahmenbedingungen geschaffen. Mit drei Zahlungsrahmen ist die nötige Flexibilität für die Auf-

¹⁸² Für die Jahre 2000-2003 BB vom 16. Juni 1999, BBl **1999** 5191, für die Jahre 2004-2007 BB vom 5. Juni 2003, BBl **2003** 4825 und für die Jahre 2008-2011 BB vom 5. Juni 2007, BBl **2007** 4949.

¹⁸³ BBl **2010** 5097

teilung auf die diversen Rubriken bei den Budgetbeschlüssen gewährleistet; die Mittel können den kurzfristigen Bedürfnissen entsprechend eingesetzt werden.

Zuordnung der agrarpolitischen Massnahmen zu den einzelnen Zahlungsrahmen

Die meisten Massnahmen des LwG werden durch die drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen abgedeckt. In Tabelle 35 sind die einzelnen Massnahmen den Zahlungsrahmen zugeordnet.

Tabelle 35

Bisher innerhalb der drei Zahlungsrahmen finanzierte Massnahmen

Zahlungsrahmen	Budget 2011 (in Mio. CHF)	Massnahmen
ZR Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	149	
Soziale Begleitmassnahmen	3	Betriebshilfedarlehen und Umschulungsbeihilfen ¹⁸⁴
Strukturverbesserungsbeiträge	83	Beiträge für Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Gebäude
Investitionskredite	13	Zinslose Darlehen
Pflanzen- und Tierzucht	38	Beiträge zur Förderung der Pflanzen- und Tierzucht
Beratungswesen	12	Finanzhilfen an überregional tätige Beratungsdienste und für die Vorabklärung von gemeinschaftlichen Projektinitiativen

¹⁸⁴ Diese Massnahme ist bis Ende 2015 befristet. Befristung soll gemäss Ziff. 2.4.2 bis 2019 verlängert werden

Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2014-2017

Zahlungsrahmen	Budget 2011 (in Mio. CHF)	Massnahmen
ZR Produktion und Absatz	442	
Absatzförderung	55	Beiträge an die Marketingkommunikation
Milchwirtschaft	296	Zulage für verkäste Milch Zulage für Fütterung ohne Silage Administration Milchpreisstützung (Leistungsauftrag)
Viehwirtschaft	13	Entschädigung an private Organisationen im Bereich Schlachtvieh und Fleisch (Leistungsauftrag) Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch Inlandbeihilfen Eier Verwertungsbeiträge für Schafwolle
Pflanzenbau	77	Anbaubeiträge für Faserpflanzen, Körnerleguminosen, Ölsaaten, Saatgut (Kartoffeln, Mais und Futterpflanzen) und Zuckerrüben Finanzierung der Obstverwertungsmassnahmen, Umstellungsbeiträge für Obst- und Rebkulturen ¹⁸⁵² Administration der Weinkontrolle
ZR Direktzahlungen	2 799	
Allgemeine Direktzahlungen	2 186	Flächenbeiträge (allgemeiner Flächenbeitrag und Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen) Beitrag für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere Beitrag für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP) Hangbeitrag
Ökologische Direktzahlungen	613	Ökobeiträge Sömmerungsbeitrag Ethobeiträge Beiträge zur Verbesserung der Ressourceneffizienz Gewässerschutzbeiträge

Zur besseren finanziellen Steuerung wird ab 2012 der Subventionskredit für das landwirtschaftliche Beratungswesen in den Zahlungsrahmen „Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen“ integriert.

Bundesausgaben im Umfang von 270 Millionen Franken ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen werden ebenfalls dem Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung» zugeordnet (Tabelle 36).

¹⁸⁵ Diese Massnahme ist bis Ende 2011 befristet und läuft aus.

Tabelle 36

Ausserhalb der drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen finanzierte Massnahmen im Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung

Massnahmen	Budget 2011 (in Mio. CHF)
Beiträge für Massnahmen zur Marktentlastung in ausserordentlichen Situationen	-
Verwaltungsausgaben BLW ohne interne Leistungsverrechnungen	49
Ausgaben für Vollzugs- und Kontrollaufgaben der landwirtschaftlichen Forschungsanstalten inkl. Nationalgestüt (Agroscope)	54
Bekämpfungsmassnahmen im Pflanzenschutz	3
Familienzulagen für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer im Rahmen des FLG ¹⁸⁶ (BSV)	94
Ausfuhrbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten im Rahmen des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten ("Schoggigesetz") ¹⁸⁷ (EZV)	70

Die Ausgaben des Bundes im Bereich der landwirtschaftlichen Forschung und Entwicklung, der Tiergesundheit (Beiträge an die Entsorgung tierischer Nebenprodukte) und für die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) werden nicht dem Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung zugeordnet. Diese Ausgaben sind jedoch im Budget des BLW bzw. von Agroscope enthalten und unterstützen den Landwirtschaftssektor indirekt bzw. mittel- bis langfristig.

Die Ausgaben ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen sind weiterhin Teil der ordentlichen jährlichen Finanzplanung des Bundes.

Entwicklung der Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung

Seit den Neunzigerjahren hat sich die Stützungsstruktur stark verändert. Der Anteil der Marktstützung (Produktion und Absatz) am Total der mit den drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen erfassten Bundesaussgaben ist von 64 Prozent 1990/92 auf 14 Prozent im Jahr 2009 gesunken. Im gleichen Zeitraum ist derjenige der Direktzahlungen von 29 auf 81 Prozent gestiegen. Die Ausgaben für Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen wurden von 7 auf 5 Prozent reduziert.

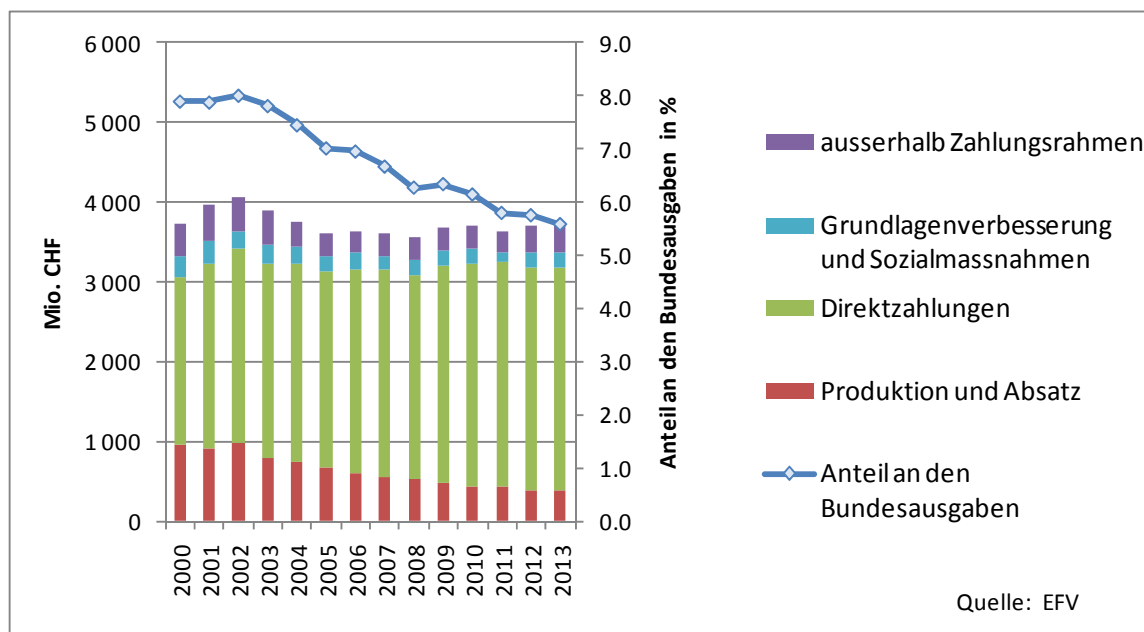
Insgesamt haben sich die Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung seit 2004 unter 3,8 Milliarden Franken stabilisiert (Abbildung 41). Da die Gesamtausgaben des Bundes weiter steigen, wird der Anteil der Landwirtschaftsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes gemäss der aktuellen Finanzplanung bis 2013 auf 5,5 Prozent sinken. Vor 2000 lag er bei über 8 Prozent.

¹⁸⁶ SR 836.1

¹⁸⁷ SR 632.111.72

Abbildung 41

Entwicklung der Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung



Quellen: Staatsrechnung, Voranschlag 2010 und 2011, Finanzplan 2012 und 2013

3.2 Erfahrungen mit den bisherigen Zahlungsrahmen

Mit dem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2014-2017 werden zum fünften Mal die Bundesmittel für die Landwirtschaft mit drei Zahlungsrahmen festgelegt. Im folgenden Abschnitt wird eine Bilanz zu den ersten drei Perioden gezogen, wobei die letzte Vierjahresperiode 2008 bis 2011 noch nicht ganz abgeschlossen ist.

Die Mittel für Produktion und Absatz sind in diesen drei Perioden auf etwas mehr als die Hälfte gesunken. Der Rückgang ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Milchmarktstützung stark reduziert und die Verarbeitungsbeiträge im Pflanzenbau aufgehoben wurden. Gleichzeitig wurden die Direktzahlungen ausgebaut. Die effektiven Ausgaben für Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen waren stets tiefer als in den Zahlungsrahmen. Dazu beigetragen haben vor allem die Entlastungsprogramme in den Jahren 2003 und 2004, mit denen hauptsächlich in diesen Bereichen die Mittel gekürzt wurden und die geringe Beteiligung an den Sozialmassnahmen.

Tabelle 37

Zahlungsrahmen und effektive Ausgaben 2000 bis 2011

(in Mio. CHF)	2000-2003		2004-2007		2008-2011	
	BB 16.6.1999	effektive Ausgaben	BB 5.6.2003	effektive Ausgaben	BB 5.6.2007 ¹	effektive Ausgaben ²
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	1 037	872	1 129	755	739	663
Produktion und Absatz	3 490	3 480	2 946	2 562	1 885	1 877
Direktzahlungen	9 502	9 312	10 017	10 111	11 028	10 856
Total	14 029	13 664	14 092	13 428	13 652	13 396
<i>Differenz zu BB ZR</i>		- 2,6 %		- 4,7 %		- 1,9 %

¹ inkl. Anpassung NFA durch Bundesbeschluss (BB) vom 18. Dezember 2007, BBl **2008** 1297

² Rechnung 2008 - 2010, Voranschlag 2011

Die ursprünglich festgelegten Zahlungsrahmen wurden jeweils nicht voll ausgeschöpft. Das hat im Wesentlichen zwei Gründe: Einerseits hat das Parlament im Zuge von Verschiebungen zwischen den verschiedenen Zahlungsrahmen oder von Sparmassnahmen anlässlich der jährlichen Budgetentscheide auch die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen korrigiert, d.h. in den meisten Fällen reduziert. Andererseits war die Beteiligung an den agrarpolitischen Massnahmen nur bedingt vorhersehbar. Infolge von etwas geringeren Beteiligungen insbesondere bei den Sozialmassnahmen und den Öko- und Ethoprogrammen sowie wegen Schwankungen bei den Tierzahlen kamen die effektiven Ausgaben tiefer zu liegen.

In der ersten Periode 2000-2003 wurde die Betriebshilfe wegen den tiefen Zinsen weniger beansprucht als erwartet und die Direktzahlungen wurden aufgrund von Sparvorgaben (Kreditsperre, Anwendung der Schuldenbremse) in den beiden letzten Jahren weniger stark ausgebaut als geplant. Gesamthaft lagen die effektiven Ausgaben 2,6 Prozent unter den ursprünglich vom Parlament festgelegten Zahlungsrahmen.

In den Jahren 2004-2007 konnten die Zahlungsrahmen wegen den beiden Entlastungsprogrammen 2003 und 2004, der Kreditsperre sowie der Kompensation von Erhöhungen von Rubriken ausserhalb der Zahlungsrahmen (insb. Schoggigesetz, Vogelgrippe, Porta Alpina) weniger gut ausgeschöpft werden. Die effektiven Ausgaben lagen insgesamt 664 Millionen Franken (4,7 %) unter den ursprünglich vom Parlament beschlossenen Zahlungsrahmen. Im Bundesbeschluss zu den Zahlungsrahmen 2004-2007¹⁸⁸ hat das Parlament festgehalten, dass der Bundesrat die Möglichkeit hat, ein Teil der Marktstützungsmittel zu den Direktzahlungen umzugelagern. Davon hat er 2007 Gebrauch gemacht. Die Kredite für die Direktzahlungen blieben in dieser Periode von den Sparmassnahmen weitgehend verschont.

Eine weitere, noch ausgeprägtere Umlagerung von der Marktstützung zu den Direktzahlungen wurde zu einem Kernelement der AP 2011. Die effektiven Ausgaben der

¹⁸⁸ BBl **2003** 4825

AP 2011 werden voraussichtlich den ursprünglich festgelegten Zahlungsrahmen um knapp 2 Prozent unterschreiten. Die Differenzen sind hauptsächlich auf die Sparmassnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse im Rahmen des Voranschlags 2011 zurückzuführen. Die Ausgaben für Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen werden voraussichtlich den ursprünglich beschlossenen Zahlungsrahmen um 10 Prozent unterschreiten. Dazu tragen ein geringer Bedarf bei der Betriebshilfe und den Umschulungsbeihilfen sowie die einmalige Reduktion im Jahr 2011 der eingestellten Mittel für die Investitionskredite bei. Eine relativ geringe Unterschreitung (-1,5 %) ist bei den Direktzahlungen zu erwarten, da diese Ausgaben von den Sparmassnahmen proportional weniger betroffen sind. Der Zahlungsrahmen für die Marktstützungsmittel wird voraussichtlich weitgehend ausgeschöpft.

Wie in der Botschaft zur AP 2011 angekündigt¹⁸⁹, wurden die drei Zahlungsrahmen 2008-2011 mit dem Bundesbeschluss vom 18. Dezember 2007¹⁹⁰ zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) leicht angepasst und die Gesamtsumme um 3 Millionen Franken erhöht.

Die Zahlungsrahmen für die Jahre 2012 und 2013 hat der Nationalrat (Erstrat) am 6. Dezember 2010 behandelt. Gegenüber der Botschaft des Bundesrates¹⁹¹ hat er die Zahlungsrahmen um 130 Millionen Franken erhöht, sodass die Mittel auf dem Niveau der AP 2011 (Voranschlag 2010) weitergeführt werden. Der Ständerat ist am 17. März 2011 der Erhöhung des Nationalrats mit einer leichten Abweichung gefolgt, sodass zwischen den beiden Räten noch eine Differenz von 8 Millionen Franken besteht.

3.3 Rahmenbedingungen zur Festlegung der Zahlungsrahmen

3.3.1 Finanzpolitische Vorgaben

Bundesfinanzen allgemein

Der Bundeshaushalt konnte 2009 mit einem markanten Überschuss (ordentliches Finanzierungsergebnis von 2,7 Mrd. CHF) abschliessen. Dies ist auf seine gesunde Konstitution eingangs der Krise und auf die verzögerte Auswirkung der Rezession auf die Einnahmen zurückzuführen. Auch im Jahr 2010 hat die Rechnung des Bundes trotz einem budgetierten Defizit von über 2 Milliarden Franken mit einem Überschuss von gut 3 Milliarden positiv abgeschlossen. Die Einnahmen übertrafen den Voranschlagswert um 4,6 Milliarden, wobei zwei Drittel auf die direkte Bundessteuer und die Verrechnungssteuer entfallen. Aufgrund der Verbesserungen können die Einnahmenschätzungen teilweise auch in den Folgejahren nach oben korrigiert werden. Eine Lagebeurteilung von Ende Januar 2011 hat gezeigt, dass sich die Haushaltssituation des Bundes gegenüber früheren Annahmen deutlich verbessert hat. Insbesondere im Jahr 2012 wird ein struktureller Überschuss von rund 1 Milliarde resultieren. Auch 2013 und 2014 werden strukturelle Überschüsse in der Höhe

¹⁸⁹ BBl **2006** 6337

¹⁹⁰ BBl **2008** 1300

¹⁹¹ BBl **2010** 5097

von rund 100 bzw. 200 Millionen erwartet. Die Zahlen sind noch mit einiger Unsicherheit behaftet. Trotzdem lassen sie den Schluss zu, dass eine integrale Umsetzung des vom Bundesrat mit Botschaft vom 1. September 2010¹⁹² vorgesehenen Konsolidierungsprogramms 2012-13 (KOP) zur Einhaltung der Schuldenbremse insbesondere im Jahr 2012 nicht nötig sein wird. Aus Sicht des Bundesrates kann deshalb auf das Massnahmenpaket IV «Aufgabenüberprüfung» verzichtet werden. Das Parlament ist deshalb nicht auf das KOP eingetreten. Die längerfristigen Reformen, welche der Bundesrat in seinem Bericht zur Umsetzungsplanung der Aufgabenüberprüfung vom 14. April 2010 skizziert hat, werden weitergeführt. Die übrigen Massnahmen des KOP beurteilt der Bundesrat hingegen nach wie vor als nötig und sinnvoll, um den finanzpolitischen Spielraum zu erhalten. Dieser wird nötig sein, um insbesondere für die anstehenden Herausforderungen Mittel des Bundes bereitzustellen (z. B. Verkehrsinfrastruktur und Bildung). Der Bundesrat hält deshalb insbesondere an den Konsolidierungspaketen fest, welche er in eigener Regie umsetzen kann: Kompensation Stabilisierungsmassnahmen (I), Teuerungskorrektur (II), Querschnittskürzungen im Eigenbereich der Verwaltung (III), Korrektur Passivzinsen (V) und einnahmenseitige Massnahmen (VI).

Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder in jedem der beiden Räte. Der vorliegende Bundesbeschluss untersteht deshalb der Ausgabenbremse.

Schuldenbremse

Die Schuldenbremse nach Artikel 126 BV verlangt im Wesentlichen, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält. Bundesrat und Parlament sind folglich verpflichtet, einen jährlichen Voranschlag zu beschliessen, der diesen verfassungsmässigen Vorgaben entspricht.

3.3.2 Berücksichtigung der Wirtschaftslage

Im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik ist nach Artikel 5 Absatz 3 LwG auf die anderen Wirtschaftszweige, auf die ökonomische Situation der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung sowie auf die Lage der Bundesfinanzen Rücksicht zu nehmen.

In Ziffer 1.3 ist die mittelfristige Entwicklung der Rahmenbedingungen skizziert. Kurzfristig erwartet die Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes für das Jahr 2011 ein BIP-Wachstum zwischen 1 und 2 Prozent, einen langsamen kontinuierlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit und eine weiterhin geringe Teuerung im Bereich von einem Prozent. Der anhaltend starke Schweizer Franken wirkt sich negativ auf die Konkurrenzfähigkeit auf den ausländischen Märkten aus. Dies gilt

¹⁹² BBl 2010 7059

auch für die Nahrungsmittelindustrie, insbesondere für die exportorientierten Unternehmen. Deshalb ist die Land- und Ernährungswirtschaft gezwungen, ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter zu verbessern, damit sie sich auf den Märkten im In- und Ausland behaupten kann.

3.4 Mittelbedarf für die Zeitspanne 2014-2017

Auch in der nächsten Vierjahresperiode sollen für die Finanzierung der agrarpolitischen Massnahmen drei Zahlungsrahmen massgebend sein. Dabei ist die Entwicklung der Finanzmittel in den drei Massnahmenbereichen auf die Strategie und die Massnahmen der AP 14-17 auszurichten.

In Abstimmung mit der Botschaft zu den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2012-2013 vom 30. Juni 2010¹⁹³, der Botschaft zum Konsolidierungsprogramm vom 1. September 2010¹⁹⁴ sowie der im Rahmen der Aufgabenüberprüfung festgelegten Zielwachstumsrate im Bereich Landwirtschaft und Ernährung von 0,1 % pro Jahr hat der Bundesrat am 17. September 2010 ursprünglich beschlossen, die Mittel für die drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen in den Jahren 2014-2017 auf 13 494 Millionen Franken festzulegen.

In der Zwischenzeit haben sich die Prognosen für die Entwicklung des Bundeshaushalts insbesondere im Jahr 2012 deutlich verbessert und der Bundesrat hat deshalb dem Parlament beantragt, auf das Massnahmenpaket IV des KOP zu verzichten (vgl. Ziff. 3.3.1). Aufgrund dieser neuen Ausgangslage sieht der Bundesrat vor, das Total der drei Zahlungsrahmen 2014-2017 gegenüber dem ursprünglichen Beschluss vom 17. September 2010 um insgesamt 176 Millionen Franken zu erhöhen (+ 44 Mio. pro Jahr). Damit ergibt sich für die drei Zahlungsrahmen in den Jahren 2014 bis 2017 eine Gesamtsumme von 13 670 Millionen Franken (Tabelle 38). Damit wird im Aufgabenbereich Landwirtschaft ab 2014 das Massnahmenpaket IV des KOP rückgängig gemacht. Hingegen wird die Teuerungskorrektur wie auch in den anderen Aufgabengebieten des Bundes vollständig umgesetzt. Dies führt dazu, dass die jährlichen Ausgaben im Vergleich zu den Zahlungsrahmen 2012-2013 leicht tiefer zu liegen kommen. Der Nationalrat (Erstrat) hat die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2012-2013 um 65 Millionen pro Jahr auf das Niveau des Voranschlags 2010 erhöht. Der Ständerat ist dieser Erhöhung mit einer leichten Abweichung gefolgt, was zur Folge hat, dass die Teuerungskorrektur des KOP (Massnahmenpaket II) in den Jahren 2012-2013 nicht vollständig vorgenommen wird.

¹⁹³ BBl **2010** 5097

¹⁹⁴ BBl **2010** 7059

Tabelle 38

Zahlungsrahmen 2014-2017 im Überblick

(in Mio. CHF)	B 2011	2012 ¹	2013 ¹	2014	2015	2016	2017	Total
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	149	194	194	189	189	190	190	758
Produktion und Absatz	442	419	418	412	412	412	412	1 648
Direktzahlungen	2 799	2 812	2 813	2 816	2 816	2 816	2 816	11 264
Total	3 389	3 424	3 425	3 417	3 417	3 418	3 418	13 670

¹ Gemäss Entscheid Ständerat (Zweitrat) vom 17. März 2011 zum Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2012 und 2013

Die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel bleiben nominal konstant. Da in der Periode 2014-2017 eine allfällige Grenzöffnung sich höchstens in geringem Ausmass auf die Erlöse aus dem Produkteverkauf auswirken wird, sind dadurch keine namhaften Einbussen zu erwarten. Ohne Marktöffnung bleibt die Gesamtstützung (Grenzschutz plus Unterstützung mit Bundesmitteln) auf nominal konstantem Niveau. Für die Landwirtschaft besteht trotzdem ein Anreiz, die Produktivität weiter zu verbessern. Erstens ist aufgrund der Teuerung mit steigenden Kosten für die Beschaffung von Produktionsmitteln und -faktoren sowie mit höheren Lebenshaltungskosten für die Bauernfamilien zu rechnen. Zweitens sollen die Mehrleistungen, die in gewissen Bereichen für die Erreichung der Ziele notwendig sind (vgl. Ziff. 3.5.3), nicht über eine Aufstockung der Mittel, sondern durch landwirtschaftsinterne Effizienzverbesserungen erreicht werden.

Die bundesrätlichen Beschlüsse im Rahmen der nächsten Legislaturplanung und allfällige daraus resultierende Konsequenzen auf das Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung sollen in der Botschaft zu den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2014-2017 berücksichtigt werden. Mit den beantragten Zahlungsrahmen 2014-2017 nehmen die Aufwendungen des Bundes für die Landwirtschaft gegenüber der Vorperiode 2012/2013 um rund 10 Millionen Franken pro Jahr ab (Tabelle 39). Dabei ist zu beachten, dass ab 2012 das Beratungswesen im Zahlungsrahmen "Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen" enthalten ist. Insbesondere wegen den stärker wachsenden Bundesausgaben sinkt der Anteil der Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung an den gesamten Bundesausgaben bis 2017 voraussichtlich auf rund 5 Prozent.

Tabelle 39

Vergleich mit den noch nicht abgeschlossenen Zahlungsrahmen

Zahlungsrahmen Mio. CHF	2008-2011 ¹		2012/2013 ²		2014-2017	
	Total	Ø pro Jahr	Mio. CHF	Ø pro Jahr	Mio. CHF	Ø pro Jahr
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen ³	739	185	388	194	758	190
Produktion und Absatz	1 885	471	837	419	1 648	412
Direktzahlungen	11 028	2 757	5 625	2 813	11 264	2 816
Total	13 652	3 413	6 850	3 425	13 670	3 418

¹ Gemäss BB vom 18. Dezember 2007 (Anpassung NFA), BBl **2008** 1297

² Gemäss Entscheid Ständerat (Zweitrat) vom 17. März 2011

³ 2008-2011 ohne Beratungswesen

Im Zeithorizont 2014-2017 könnte ein aussenhandelspolitisches Abkommen abgeschlossen werden. Falls dies eine Markttöffnung zur Folge hätte und sich auf die Märkte in der Schweiz auswirken würde, bräuchte es zusätzliche Mittel zur Finanzierung von Begleitmassnahmen (vgl. Ziff. 1.8). Wie hoch dieser Zusatzbedarf ist, hängt unter anderem vom Ausmass der Markttöffnung, dem Zeitpunkt der Umsetzung und der Entwicklung der internationalen Preise ab. Die Finanzierung soll ausserhalb der drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen erfolgen.

3.5 Ausgestaltung der Zahlungsrahmen

Der Bundesbeschluss über die drei Zahlungsrahmen enthält jeweils nur die vorgeschlagene Gesamtsumme für die vier Jahre 2014-2017. Die Aufteilung der Mittel innerhalb der Zahlungsrahmen auf die einzelnen Budgetrubriken und auf die Jahre ist nicht Gegenstand dieses Beschlusses. Um eine fundierte politische Beurteilung der Vorschläge zu ermöglichen, wird in diesem Kapitel die Ausgestaltung der einzelnen Zahlungsrahmen erläutert. Daraus wird ersichtlich, wie der Bundesrat beabsichtigt, die finanziellen Mittel auf die verschiedenen agrarpolitischen Instrumente zu verteilen. Im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses wird das Parlament mit der Genehmigung des jeweiligen Voranschlags abschliessend über den geplanten Mitteleinsatz entscheiden.

Da es sich in den folgenden Tabellen über die Aufteilung der einzelnen Zahlungsrahmen teilweise um gerundete Werte handelt und keine Komastellen ausgewiesen werden, können bei den Summen Rundungsdifferenzen auftreten.

3.5.1 Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Der Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen umfasst die Finanzierung von fünf Massnahmenpaketen (Tabelle 40).

Tabelle 40

Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

(in Mio. CHF)	B 2011	2014	2015	2016	2017	Total
Soziale Begleitmassnahmen	3	3	3	3	3	12
Beiträge für Strukturverbesserungen	83	89	89	89	89	356
Investitionskredite	13	47	47	47	47	188
Pflanzen- und Tierzucht	38	38	38	38	38	153
Beratungswesen	12	12	12	12	12	49
Total	149	189	189	190	190	758

Soziale Begleitmassnahmen

Zu den sozialen Begleitmassnahmen zählen die Betriebshilfe und die Umschulungsbeihilfen. Sie flankieren den Strukturwandel in der Landwirtschaft im Sinne von Bereitschaftsinstrumenten. Die Betriebshilfe in der Form zinsloser, rückzahlbarer Darlehen wird für bäuerliche Betriebe eingesetzt, um eine unverschuldete finanzielle Bedrängnis zu beheben, bestehende verzinsliche Schulden abzulösen (Umschuldung) oder die frühzeitige Betriebsaufgabe zu erleichtern. Die für diese Massnahmen zur Verfügung stehenden Mittel wurden in den vergangenen Jahren mehrheitlich nicht ausgeschöpft. Dies lag am sehr tiefen Zinsniveau und an den mit der Neuordnung des Finanzausgleichs (NFA) geänderten Finanzierungsmodalitäten der Kantone (Verbundaufgabe). Ausgehend von der Annahme, dass die agrarpolitischen Rahmenbedingungen und die Agrarmärkte relativ stabil bleiben, wurden diese Mittel gegenüber dem Voranschlag 2010 auf einen Viertel gekürzt und sollen bis 2017 auf diesem Niveau bleiben.

Beiträge für Strukturverbesserungen

Mit Beiträgen für Strukturverbesserungen werden die von der Landwirtschaft benötigten Basisinfrastrukturen¹⁹⁵ unterstützt. Diese Massnahmen haben zum Ziel, die Produktionskosten zu senken und die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse zu verbessern, wobei den ökologischen, tierschützerischen und raumplanerischen Anliegen Rechnung getragen wird. Sie tragen ausserdem zur Stärkung des ländlichen Raums bei und leisten einen Beitrag zur dezentralen Besiedlung. Von diesen Beiträgen werden mehr als 70 Prozent für Landumlegungen, Erschliessungsanlagen, Wasserversorgungen und auch für die periodische Wiederinstandstellung von Erschliessungen verwendet. Weiter werden im Hügel- und Berggebiet der Neu- und Umbau von Ökonomiegebäuden für Raufutter verzehrende Tiere und im Berggebiet gemeinschaftliche Bauten sowie Bauten gewerblicher Kleinbetriebe zur Aufbereitung, Lagerung und Vermarktung regionaler Produkte unterstützt. Angesichts der

¹⁹⁵ Erschliessungen mit Güterwegen, Wasser, Elektrizität, Seilbahnen, etc.

Entwicklungen in ländlichen Gebieten kommt dem angepassten Ausbau und dem Erhalt der Basisinfrastrukturen für die Landwirtschaft eine hohe Bedeutung zu. Eine zunehmende Nachfrage besteht nach der Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten nach Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe c LwG. Diese branchenübergreifenden Projekte erhöhen die Wertschöpfung in der Landwirtschaft und stärken die Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und landwirtschaftsnahen Sektoren, namentlich lokale Kleingewerbe, Tourismus und Forstwirtschaft. Der mit der teilweisen Rückgängigmachung der Massnahmen aus dem KOP gewonnene finanzielle Spielraum im Zahlungsrahmen soll gezielt genutzt werden. Anstatt einer Wiederaufstockung bei den sozialen Begleitmassnahmen werden die zusätzlichen Mittel zu den Beiträgen für Strukturverbesserungen umgelagert, um den hier ausgewiesenen Bedarf decken zu können.

Investitionskredite

Investitionskredite sind zinslose Darlehen, die vorwiegend für einzelbetriebliche Massnahmen eingesetzt werden. Sie bezwecken hauptsächlich die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen und der Bewirtschaftungsgrundlagen, unter Berücksichtigung der Anliegen des Tierwohls und des Gewässerschutzes. Ergänzend können auch bauliche Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftsnahen Bereich mitfinanziert werden. Gemeinschaftliche Bauten, Einrichtungen und Maschinen, welche Produzenten oder Produzentinnen in gemeinsamer Selbsthilfe erstellen bzw. beschaffen, werden ebenfalls mit Investitionskrediten unterstützt; sie sichern bzw. verbessern das Wertschöpfungspotenzial im ländlichen Raum. Finanziert werden auch Anlagen, um erneuerbare Energie aus Biomasse zu gewinnen. Die Baukredite mit kurzfristiger Rückzahlungsdauer spielen eine wichtige Rolle, da sie bei grösseren Projekten die Finanzierungslücke bis zum Erhalt der öffentlichen Beiträge zu überbrücken helfen. Neu sollen diese auch im Talgebiet gewährt werden können. Die Umsetzung der AP 14-17 wird weitere strukturelle Anpassungen erfordern. Aufgrund dieses Umstandes und der bisherigen Erfahrungen ist damit zu rechnen, dass die beantragten Investitionskredite die zur Verfügung stehenden Mittel weiterhin übersteigen werden. Deshalb sollen die Mittel bis 2017 auf dem Niveau des vorangehenden Zahlungsrahmens beibehalten werden.

Die Investitionskredite werden über einen «Fonds de Roulement» verwaltet. Dieser enthält rund 2,35 Milliarden Franken. Die Rückzahlungen ermöglichen den Kantonen die jährliche Gewährung von neuen Darlehen in der Höhe von zirka 230 Millionen Franken. Um die Kontinuität in den übrigen Rubriken des Agrarbudgets zu gewährleisten und die Sparvorgaben einhalten zu können, wurden angesichts einer gewissen Elastizität des Fonds de Roulement die Mittel für Investitionskredite einmalig im Jahr 2011 von über 48 Millionen Franken (Durchschnitt 2008-10) auf 13 Millionen Franken gekürzt, was zu Liquiditätsengpässen bei der Auszahlung führt und damit zu Wartelisten bei der Gesuchsbehandlung. In den Jahren 2012 und 2013 soll ein Ausgleich zur starken Kürzung im Jahre 2011 geschaffen werden. Deshalb soll die in diesen Jahren mit der Sistierung des KOP zur Verfügung stehenden Mittel aus den Sozialmassnahmen zu den Investitionskrediten und den Beiträgen für Strukturverbesserungen umgelagert werden.

Pflanzen- und Tierzucht

Unter dem Titel Pflanzen- und Tierzucht fördert der Bund Tierzuchtmassnahmen und die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans "Pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft", jedoch keine Pflanzenzucht. Die Förderung der Tierzucht mit rund 34 Millionen Franken verbessert die Produktionsgrundlagen. Sie ermöglicht eine eigenständige, hochwertige und den natürlichen Verhältnissen des Landes angepasste Zucht von Nutztieren. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans sollen die Schweizer Landsorten inventarisiert, erhalten, beschrieben und für die nachhaltige Nutzung bereitgestellt werden. Rund 4 Millionen Franken sollen vorwiegend für die Sicherung bestehender Sammlungen, jedoch nicht für den Aufbau von bisher nicht vorhandenen Sammlungen und die Unterstützung von Initiativen zur Nutzung alter Sorten aufgewendet werden.

Beratungswesen

Die landwirtschaftliche Beratung hat zum Ziel, die in der Landwirtschaft tätigen Personen in ihrer beruflichen Tätigkeit zu begleiten und in ihrer berufsorientierten Weiterbildung zu unterstützen. Der Bund fördert das Beratungswesen durch Finanzhilfen an die Beratungszentrale AGRIDEA, an überregional tätige, in Spezialbereichen arbeitende Beratungsdienste (z.B. Bienen, Geflügel, Alpwirtschaft) und an die Vorabklärung von gemeinschaftlichen Projektinitiativen. Die Beratung ist Teil des Landwirtschaftlichen Wissens- und Innovationssystems, ist ein Bindeglied zwischen Forschung und Praxis und verbindet wissenschaftliche Erkenntnis mit praktischem Erfahrungswissen.

3.5.2 Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz

Mit der AP 2011 sinkt die Marktstützung von 548 Millionen Franken im Jahr 2007 auf 442 Millionen im Jahr 2011. Im Gegenzug wurden die Direktzahlungen erhöht. Im Vergleich mit dem Zahlungsrahmen 2012-2013, mit dem im 2012 und im 2013 je 422 Millionen Franken vorgesehen sind, liegen die jährlichen Beträge für Produktion und Absatz um 10 Millionen (-2 %) tiefer. Sie betragen 412 Millionen Franken pro Jahr. Vorgesehen ist eine interne Verschiebung vom Pflanzenbau zur Qualitäts- und Absatzförderung.

Tabelle 41

Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz

(in Mio. CHF)	B 2011	2014	2015	2016	2017	Total
Qualitäts- und Absatzförderung	55	59	64	64	64	250
Milchwirtschaft	296	266	266	266	266	1 064
Viehwirtschaft	13	13	13	13	13	52
Pflanzenbau	77	74	70	70	70	283
Total	442	412	412	412	412	1648

Qualitäts- und Absatzförderung

Bei zunehmender Liberalisierung wird es für die schweizerische Landwirtschaft wichtiger, dass sie aus dem Verkauf ihrer Produkte einen möglichst hohen Erlös auf den Märkten erzielen kann. Der Bund unterstützt daher die Absatzförderung und übernimmt einen Teil der anrechenbaren Ausgaben. Die staatlich unterstützten Massnahmen betreffen die Marketingkommunikation und teilweise die Marktforschung im In- und Ausland, nicht aber preisliche Massnahmen oder Distributionskosten. Auf Grund der strategischen Bedeutung der Massnahme sollen die Mittel für die bisherigen Massnahmen im Bereich der Absatzförderung nach Artikel 12 LwG gehalten und für gezielte Marktabklärungen und Markterschliessungsmassnahmen im Ausland aufgestockt werden.

Die Ausrichtung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf eine Qualitätsstrategie und die Stärkung der diesbezüglichen Instrumente (Artikel 11 LwG) soll im Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz mit zusätzlichen Mitteln unterstützt werden. Damit sollen auf Antrag einzelner Branchen entsprechende Qualitätssicherungskosten vom Bund mitfinanziert und diese Beiträge an die Produzenten ausgerichtet werden können.

Die bestehende Rubrik Absatzförderung (708.3600.200) soll deshalb ergänzt werden. Unter der neuen Rubrikenbezeichnung „Qualitäts- und Absatzförderung“ sollen ab dem Jahr 2014 neu 59 und ab dem Jahr 2015 neu 64 Millionen Franken eingestellt werden, was einer Aufstockung ab 2015 um rund 7 Millionen Franken (3 Mio. für die Markterschliessung im Ausland und 4 Mio. für die Qualitätssicherung) entspricht. Demgegenüber werden die Mittel für den Pflanzenbau (Einzelkulturbeiträge) um diesen Betrag reduziert.

Milchwirtschaft

Zur Stützung des Milchmarktes werden zwei Instrumente eingesetzt: Die Zulage für verkäste Milch bezweckt den unterschiedlichen Grenzschatz zwischen dem liberalisierten Käsemarkt, der "gelben" Linie, und den anderen Milchprodukten, der "weisen" Linie, weitgehend auszugleichen. Die Zulage für Fütterung ohne Silage dient zur Unterstützung der Produktion von qualitativ erstklassigen Rohmilchkäsen, welche im Rahmen der Qualitätsstrategie grosse Bedeutung haben. Für diese zwei Instrumente sollen jährlich 263 Millionen Franken aufgewendet werden. Weiterhin wird eine private Organisation mittels Leistungsvereinbarung beauftragt, die Milchdaten zu erfassen und die Ausrichtung der Zulagen vorzubereiten. Für die Vergütung dieser Aufgaben sind 3 Millionen Franken pro Jahr vorgesehen. Gegenüber dem Budget 2011 sinken die jährlichen Mittel in den Jahren 2012 und 2013 voraussichtlich auf gut 270 Millionen Franken. Ab 2014 sind 266 Millionen Franken pro Jahr vorgesehen.

Viehwirtschaft

Im Bereich der Viehwirtschaft soll weiterhin eine private Organisation mittels Leistungsvereinbarung Vollzugsaufgaben des LwG wahrnehmen. Für die Vergütung dieser Aufgaben sind rund 6 Millionen Franken pro Jahr vorgesehen. Es handelt sich um die "Überwachung öffentlicher Märkte" und die "Neutrale Qualitätseinstufung".

Weitere rund 7 Millionen sollen als Inlandbeihilfen für Schlachtvieh, Fleisch und Eier sowie als Verwertungsbeiträge für Schafwolle eingesetzt werden.

Ackerbau

Mit der Ausrichtung eines Beitrags für Einzelkulturen soll der Anbau von Ackerkulturen gefördert werden, die unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit als bedeutsam eingestuft werden. Die beabsichtigte Förderung des Futtergetreideanbaus kann über den Förderbeitrag für Ackerflächen und Dauerkulturen erreicht werden. Um die wirtschaftliche Parität mit den übrigen Kulturen zu erhalten, soll der spezifische Beitrag für Einzelkulturen entsprechend reduziert werden. Die Reduktion des Einzelkulturbeitrags für Zuckerrüben soll in zwei Schritten in den Jahren 2014 und 2015 erfolgen. Dadurch werden im Bereich Ackerbau im Jahr 2014 vier Millionen und ab 2015 sieben Millionen Franken weniger benötigt. Um diesen Betrag soll die Absatz- und Qualitätsförderung verstärkt werden.

Obst- und Weinbau

Im Bereich Obstbau und Weinbau sind keine Änderungen vorgesehen. Folglich wird der Mittelbedarf auf dem Niveau des Finanzplans 2013 fortgesetzt.

3.5.3 Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen

Mit der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems werden die Bundesmittel auf die neuen Massnahmen aufgeteilt (vgl. Tabelle 45). Ein Vergleich mit den bisherigen Rubriken ist nur bedingt möglich. Künftig gibt es fünf Beitragsarten zur Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, Ressourceneffizienzbeiträge zur Unterstützung der nachhaltigen Ressourcennutzung und Anpassungsbeiträge zur Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung. Auch der Zahlungsrahmen Direktzahlungen bleibt über die 4 Jahre nominal konstant.

Da die Änderungen im Bereich der Direktzahlungen gegenüber den bisherigen Zahlungsrahmen am grössten sind, wird nachfolgend ausführlicher dargestellt, wie die Mittel ausgehend von den heutigen Direktzahlungsinstrumenten auf die neuen Beitragskategorien aufgeteilt werden (Tabelle 42).

Es wurde in drei Schritten vorgegangen:

1. Zuordnung der heutigen Instrumente zu den einzelnen Zielen gemäss ihrer Wirkung;
2. Analyse der bisherigen Entwicklungen bei der Zielerreichung und Identifikation von Ziellücken;
3. Analyse der Wirkung der instrumentellen Anpassungen auf die Ziele.

Eine detaillierte Beschreibung der Zielerreichung und der Ziellücken erfolgte bereits in Ziffer 1.2.2.2. An dieser Stelle wird daher nur noch auf die Punkte 1 und 3 eingegangen.

Zuordnung der heutigen Instrumente zu den einzelnen Zielen gemäss ihrer Wirkung

Mit den aktuellen Direktzahlungsinstrumenten werden die Verfassungsziele (Versorgungssicherheit, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft, dezentrale Besiedlung, Tierwohl und Einkommenssicherung) bereits heute unterstützt. Als Ausgangslage für die Mittelverteilung werden die heutigen Instrumente gemäss ihren Hauptwirkungen den verschiedenen Zielen zugeordnet.

Die Versorgungssicherheit wird heute hauptsächlich über zwei Instrumente gefördert: Auf dem Grünland mit den Beiträgen für die Haltung von Raufutterverzehrerinnen und auf der offenen Ackerfläche mit dem Zusatzbeitrag für offene Ackerflächen und Dauerkulturen.

Der Hangbeitrag bezweckt die Offenhaltung der Kulturlandschaft. Deshalb wird er den Kulturlandschaftsbeiträgen zugeordnet. Die Hauptwirkung des Sömmerungsbeitrags besteht darin, die alpwirtschaftlichen Flächen mit einer nachhaltigen Nutzung offen zu halten. Der allgemeine Flächenbeitrag wirkt in mehreren Zielbereichen. Verschiedene wissenschaftliche Studien zeigen, dass er kaum einen Einfluss auf die Produktion ausübt. In den höheren Bergzonen unterstützt er die Offenhaltung. Den wichtigsten Beitrag leistet er jedoch im Bereich der Einkommenssicherung¹⁹⁶. Im Bericht zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems hat der Bundesrat festgehalten, dass nach Umsetzung der AP 2011 rund 900 Millionen Franken der Direktzahlungen nicht der Leistungserbringung, sondern ausschliesslich der Einkommenssicherung dienen. Zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung der Landschaftsqualität besteht im heutigen Direktzahlungssystem kein spezifisches Instrument.

Die zu Gunsten des Berggebiets differenzierten Massnahmen, wie beispielsweise der TEP- und der Hangbeitrag, fördern zusammen mit den weiteren Direktzahlungen indirekt auch die dezentrale Besiedlung.

Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen wird mit der Einhaltung des ÖLN als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen weiter durch drei Massnahmenkategorien unterstützt:

1. Beiträge für den ökologischen Ausgleich nach der DZV und Beiträge nach der ÖQV, die ihre Hauptwirkung im Bereich der Biodiversität haben;
2. Ressourcenprogramme nach Art. 77a und 77b LwG sowie Beiträge nach Art. 62a GschG, die die effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen fördern und dem Gewässerschutz dienen;
3. Beiträge für den biologischen Landbau und den extensiven Anbau von Getreide und Raps, die besonders naturnahe und umweltfreundliche Produktionsformen gemäss Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV fördern.

Das *Tierwohl* wird im heutigen Direktzahlungssystem über die BTS- und RAUS-Beiträge unterstützt.

Damit ergibt sich ausgehend von den Finanzplanzahlen für 2014 eine Zuteilung der Mittel zu den Zielen gemäss Tabelle 42.

¹⁹⁶ z.B. Mann S. und Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, FAT-Schriftenreihe Nr. 64. Agroscope FAT, Tänikon.

Tabelle 42

Zuteilung der heutigen Direktzahlungsinstrumente zu den Zielen

Heutige Massnahmen	Finanzplan 2014	Zuordnung zu den Zielen	Ausgangslage
RGVE-Beitrag	509	Versorgungssicherheit	1 045
TEP-Beitrag	357		
Zusatzbeitrag offene Ackerfläche	179		
Hangbeitrag	115	Kulturlandschaft	338
Sommerungsbeitrag	99		
Allgemeiner Flächenbeitrag	1 024	Einkommenssicherung	900
Beiträge für den ökologischen Ausgleich	141	Natürliche Lebensgrundlagen	310
Beitrag nach ÖQV	65		
Beiträge für Ressourcenprogramme	39		
Gewässerschutzbeiträge	7		
Biobeitrag	30		
Extensobeitrag	28		
BTS- und RAUS-Beiträge	223	Tierwohl	223
Total	2 816		2 816

Diese Zuordnung der Mittel zu den verschiedenen Zielen bildet die Ausgangslage für die Festlegung der zukünftigen Mittelverteilung.

Analyse der Wirkung der instrumentellen Anpassungen auf die Ziele

Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems wirkt sich bereits aufgrund der instrumentellen Anpassungen auf die Zielerreichung aus. Diese Wirkung aufgrund der instrumentellen Weiterentwicklung ist bei der Festlegung der Mittelverteilung zu berücksichtigen. Sie wird daher nachfolgend analysiert.

Tabelle 43

Wirkung der instrumentellen Anpassungen auf die Zielerreichung

Ziel	Instrumentelle Wirkung
Versorgungssicherheit	Die Umwandlung der tiergebundenen Beiträge mit einer Förderlimite zu einer indirekt tiergebundenen Zahlung mit Mindesttierbesatz reduziert den Anreiz zur Intensivierung der Tierhaltung. Mit der Einführung des Versorgungssicherheitsbasisbeitrags wird der Ackerbau relativ zum Grünland gestärkt. Heute liegt die durchschnittliche Stützung pro Hektare Ackerland in der Talzone rund 250 Franken unter derjenigen von Grünland (vgl. Abbildung 43). Diese Differenzierung zu Ungunsten des Ackerbaus entfällt, da die Basiskomponente beim Versorgungssicherheitsbeitrag für Acker- und Grünland gleich hoch ist. Genau in die gegenteilige Richtung wirkt die Reduktion des heutigen allgemeinen Flächenbeitrags. Da der allgemeine Flächenbeitrag im Ackerbau bei den meisten Kulturen einen grösseren Anteil am Deckungsbeitrag ausmacht als in der Tierhaltung, verliert der Ackerbau damit relativ zum Grünland an Konkurrenzfähigkeit. Die beiden Effekte gleichen sich in etwa aus. Ein zusätzlicher spezifischer Förderbeitrag zugunsten für Acker- und Dauerkulturen trägt dazu bei, den Rückgang der Flächen in diesen Bereichen aufzuhalten.

Ziel	Instrumentelle Wirkung
Natürliche Lebensgrundlagen	Die Umlagerung des heutigen RGVE- und TEP-Beitrags zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen reduziert den Anreiz, möglichst viele Raufutterverzehrer zu halten. Dies erhöht die Attraktivität der Biodiversitätsförderflächen und führt zu einem Rückgang der Ammoniak- und Treibhausgasemissionen. Ein weiterer positiver Effekt besteht darin, dass sich die Raufutterverzehrer gleichmässiger auf der Fläche verteilen und so eine Nutzung mit standortangepasster Intensität begünstigt wird. Insgesamt werden die beschriebenen Effekte im Berggebiet stärker sein als im Talgebiet, da die tiergebundenen Zahlungen im Berggebiet einen deutlich grösseren Teil des Umsatzes der Betriebe ausmachen.
Kulturlandschaft	Die Reduktion des allgemeinen Flächenbeitrags und die Einführung der Anpassungsbeiträge reduzieren generell den Anreiz zur Bewirtschaftung der Flächen. Dies ist auf dem grössten Teil der Flächen erwünscht, da dadurch die Pachtpreise unter Druck kommen und die Flächenmobilität verbessert wird. Auf marginalen Standorten und insbesondere in extremen Steillagen würde sich ohne ergänzende Massnahmen die Gefahr des Waldeinwuchses erhöhen. Deshalb ist unter anderem im Rahmen der Kulturlandschaftsbeiträge vorgesehen, ein Zonenbeitrag für die Offenhaltung und einen besser differenzierten Hangbeitrag auszurichten.
Einkommenssicherung	Mit der Einführung der Anpassungsbeiträge und der Umlagerung der Tierbeiträge zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen werden die Direktzahlungen noch stärker entkoppelt. Dadurch kommen die Pachtzinse unter Druck und die durchschnittlichen Kosten in der Tierproduktion sinken, was zu einer Verbesserung der Transfereffizienz und damit zu einer höheren Einkommenswirkung der Direktzahlungen führt.

Entsprechend den in Ziffer 1.2.2.2.6 ausgewiesenen Ziellücken und Trends sowie der instrumentellen Wirkungen ergibt sich gegenüber der in Tabelle 42 beschriebenen Ausgangslage ein zusätzlicher Mittelbedarf zur Förderung des Ackerbaus, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur Förderung des Tierwohls (Tabelle 44).

Tabelle 44

Synthese und Folgerungen bezüglich Mittelbedarf

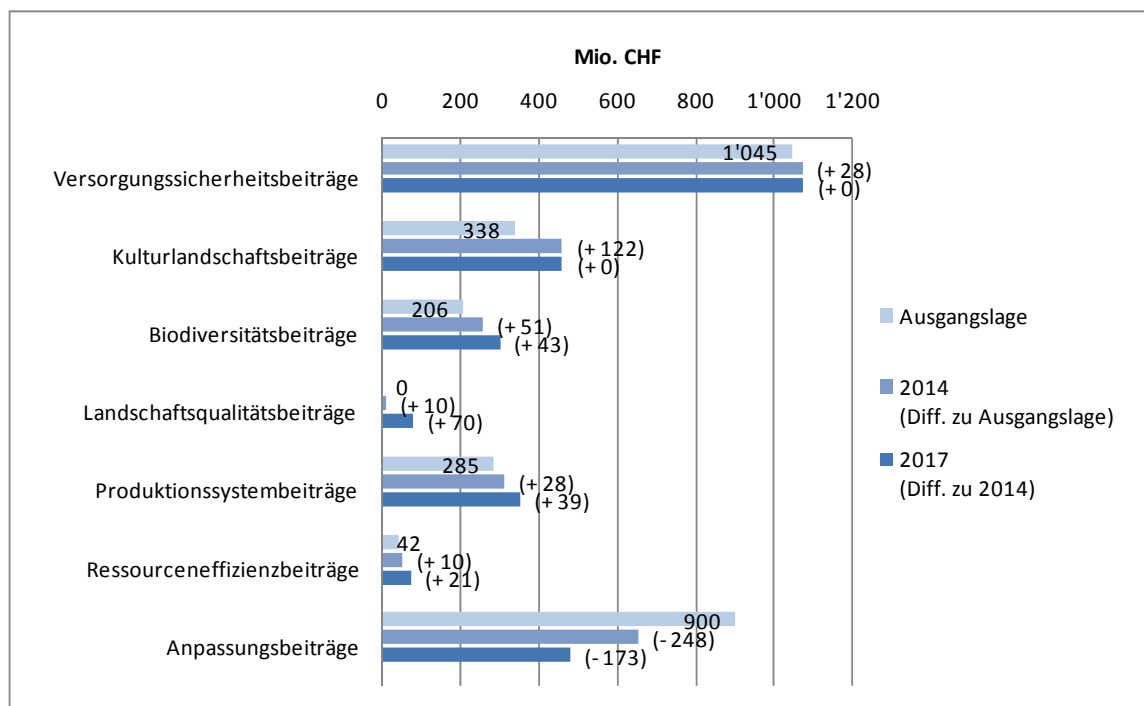
Zielbereich und Aspekt	Ziellücke	Trend	Wirkung instrumentell	Mittelbedarf gegenüber Ausgangslage
Versorgungssicherheit				
Bruttoproduktion	nein	↗	↘	gleich
Nettoproduktion	nein	→	→	gleich
Ackerbau	nein	↘	→	mehr
Bodenquantität	ja	↘	↗	keine spezifischen DZ
Natürliche Lebensgrundlagen				
Biodiversität	ja	→	↗	mehr
Wasser	ja	→	→	mehr
Boden (Qualität)	ja	↘	→	mehr
Luft/Klima	ja	→	↗	mehr
Kulturlandschaft				
Offenhaltung	ja	↘	↘	mehr
Vielfalt (Qualität)	ja	↘	→	mehr
Tierwohl	ja	↗	→	mehr

Um namhafte Verbesserungen bei der Zielerreichung zu realisieren, soll zusätzlich zur Anpassung der Instrumente im Jahr 2014 im ersten Umsetzungsjahr auch bereits eine substanzielle Umverteilung der Mittel in die Zielbereiche mit Mehrbedarf erfolgen. Deshalb werden im Jahr 2014 gegenüber der in Tabelle 42 skizzierten Ausgangslage erste Verschiebungen der Mittel vorgenommen (Abbildung 42).

Die Beitragsansätze sollen für das Jahr 2014 festgelegt werden und anschliessend bis 2017 nicht weiter verändert werden. Zusätzlicher Mittelbedarf ergibt sich bis 2017 bei den freiwilligen Programmen durch eine sukzessive Zunahme bei der Beteiligung. Die Teilnahme an den bisherigen Programmen in den Bereichen Biodiversität und besonders umwelt- und tierfreundlichen Produktionsformen wird im bisherigen Ausmass weiter steigen. Dort wo die Anreize erhöht werden, wird sich die Beteiligungszunahme gegenüber heute verstärken. Zudem werden die Betriebe auch die Möglichkeiten nutzen in die neuen leistungsbezogenen Programme im Bereich der Ressourceneffizienz und der graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion einzusteigen oder ein Landschaftsqualitätsprojekt zu initialisieren. Zudem dürfte die Umlagerung eines wesentlichen Teils des allgemeinen Flächenbeitrags in die Anpassungsbeiträge dazu führen, dass zusätzlich eine gewisse Dynamik beim Einstieg in die freiwilligen Programme entsteht. Der zusätzliche Mittelbedarf bei diesen Programmen wird durch eine Reduktion der für die Anpassungsbeiträge eingesetzten Mittel gedeckt. Je nach Ausmass dieser Entwicklung werden die Anpassungsbeiträge in den Jahren ab 2014 mehr oder weniger schnell zu den leistungsbezogenen Direktzahlungen umgelagert. Die Angaben in Abbildung 42 für das Jahr 2017 sind geschätzt.

Abbildung 42

Übersicht über die Entwicklung des Mittelbedarfs 2014-2017

*Versorgungssicherheitsbeiträge*

Die Mittel, die heute für die Tierbeiträge (RGVE- und TEP-Beitrag) sowie für den Zusatzbeitrag offene Ackerfläche eingesetzt werden, sollen in die Versorgungssicherheitsbeiträge umgelagert werden. Dabei soll die Summe der heutigen Tierbeiträge weiterhin auf dem Grünland für die Haltung von Raufutterverzehrer in Form eines Basisbeitrags und eines Zonenbeitrags für die Produktionserschwerung ausgerichtet werden. Ausgenommen sind die Mittel, die heute über die Tierbeiträge indirekt die Sömmerung stützen in der Grössenordnung von 89 Millionen Franken¹⁹⁷. Diese werden künftig über den Sömmerungsbeitrag der Kulturlandschaftsbeiträge direkt im Sömmerungsgebiet ausgerichtet. Damit ergibt sich im Talgebiet ein Basisbeitrag in der Grössenordnung von 850 Franken pro Hektare. Die heutige geringere Stützung des Ackerbaus (mittels Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche) gegenüber der Haltung raufutterverzehrender Tiere auf Grünland (mittels RGVE-Beitrag) wird durch den einheitlichen Basisbeitrag ausgeglichen und die stärkere Betroffenheit des Ackerbaus¹⁹⁸ von der Reduktion des allgemeinen Flächenbeitrags kann berücksichtigt werden. Um eine bessere relative Attraktivität des Ackerbaus zu erreichen, soll zudem zusätzlich ein spezifischer Förderbeitrag für die offene Ackerfläche und Dauerkulturen ausgerichtet werden.

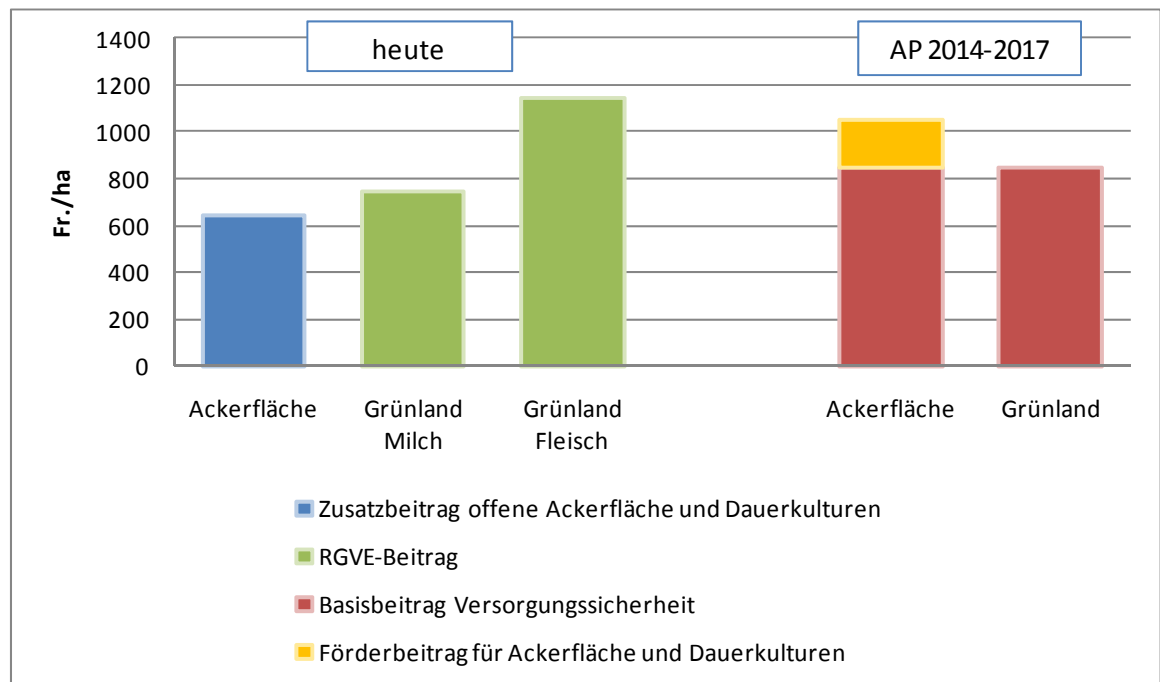
¹⁹⁷ Für die Zeit, während der die Tiere auf einem Sömmerungsbetrieb gehalten werden (max. 180 Tage), werden die Tierbeiträge dem Heimbetrieb trotzdem ausbezahlt.

¹⁹⁸ Da die Deckungsbeiträge pro Fläche im Ackerbau meist tiefer sind als bei der Tierhaltung auf Grünland, trug der bisherige allgemeine Flächenbeitrag anteilmässig mehr zum Deckungsbeitrag der Betriebszweige des Ackerbaus bei.

In Abbildung 43 ist die Entwicklung der Stützungshöhe pro Fläche in der Talzone dargestellt. Auf dem Grünland wird der RGVE-Beitrag heute differenziert nach Milch- und Fleischproduktion. Es wurden die bisher ausbezahlten RGVE-Beiträge pro Fläche berechnet. Diese Stützung ergibt sich aus den RGVE-Beitragsansätzen kombiniert mit dem effektiven Viehbesatz und der heutigen Grünlandlimite. Da die heutigen Tierbeiträge für die Fleischproduktion auf Grünland höher sind, profitiert die Milchproduktion stärker vom Systemwechsel. Ebenfalls gut ersichtlich ist die gegenüber dem Grünland stärkere Stützung des Ackerlands und der Dauerkulturen mit der Umsetzung der AP 14-17.

Abbildung 43

Stützungsveränderung für Acker- und Grünland in der Talzone



Da gemäss Ziffer 2.2 vorgeschlagen wird, den Brotgetreidezoll um 3 Franken pro Dezitonne zu reduzieren und den jeweiligen Beitrag für Einzelkulturen zu senken, kommt diese zusätzliche Förderung des Ackerbaus insbesondere der Futtergetreideproduktion zu Gute.

Für den Basisbeitrag sollen 859 Millionen Franken eingesetzt werden. Er dient der Angleichung der Stützungshöhe zwischen Acker- und Grünland. Hinzu kommt der Zonenbeitrag für die Produktionserschwerung von 157 und die zusätzliche Stützung des Ackerbaus über den Förderbeitrag Ackerfläche und Dauerkulturen von 56 Millionen Franken. Gegenüber der Ausgangslage ergibt sich ein Zuwachs für die Versorgungssicherheit von 28 Millionen Franken. Da die Beitragsansätze im Jahr 2014 festgelegt und anschliessend bis 2017 unverändert weitergeführt werden, wird mit einem Totalbetrag von jährlich 1 072 Millionen Franken bis 2017 gerechnet.

Kulturlandschaftsbeiträge

Für die Sicherstellung der Offenhaltung sind die Anreize entsprechend den klimatischen und topografischen Erschwernissen festzulegen. Da im aktuellen Preismfeld

davon ausgegangen werden kann, dass in der Talzone die Offenhaltung ohne spezifische Anreize der öffentlichen Hand sichergestellt ist, bedarf es keiner Mittel für ebene Flächen in der Talzone. Im Berg- und Hügelgebiet ist aufgrund der klimatischen Erschwernisse neu ein Zonenbeitrag für die Offenhaltung vorgesehen. Dadurch wird in der Hügel- und Bergzone ein Teil des wegfallenden allgemeinen Flächenbeitrags kompensiert. Beim nach Hangneigung abgestuften Hangbeitrag wird stärker differenziert: Einerseits durch die Ausdehnung des Hangbeitrags auf die Talzone und andererseits durch die Einführung einer zusätzlichen Hangneigungsstufe für Steillagen. Damit können die entsprechenden Ziellücken reduziert werden. Der heutige Sömmerungszuschlag bei den RGVE- und TEP-Beiträgen soll neu direkt dem Sömmerungsbeitrag angerechnet werden.

Für den Zonenbeitrag für die Produktionserschwerung und den Hangbeitrag sollen jeweils rund 135 Millionen Franken eingesetzt werden. Um die Ausweitung auf die Talzone und die dritte Hangneigungsstufe zu finanzieren, werden die Mittel für den Hangbeitrag um 20 Millionen Franken erhöht. Zum Ausgleich des wegfallenden Sömmerungszuschlags soll der Sömmerungsbeitrag gegenüber der Ausgangslage fast verdoppelt werden und knapp 190 Millionen Franken eingesetzt werden. Total sind somit für die Kulturlandschaftsbeiträge 460 Millionen Franken vorgesehen.

Biodiversitätsbeiträge

Die bisherigen Ökobeiträge gemäss DZV werden beibehalten und diejenigen für die Qualität werden gezielt erhöht. Weiter werden zusätzliche Elemente, wie beispielsweise artenreiche Flächen im Sömmerungsgebiet, wildtierfreundlicher Ackerbau, Kleinstrukturen und Flächen entlang von Fliessgewässern, mit dem Qualitätsbeitrag gefördert. Mit einer dritten Qualitätsstufe insbesondere für BFF auf dem Grünland werden Flächen der nationalen Inventare sowie weitere sehr artenreiche Flächen gefördert. Der Bund übernimmt 100 Prozent des Qualitätsbeitrags.

Bei der Vernetzung erfolgen keine grundsätzlichen Änderungen. Die neuen Elemente können auch im Rahmen der Vernetzung unterstützt werden. Vom Vernetzungsbeitrag ausgeschlossen ist weiterhin das Sömmerungsgebiet. Die Elemente, die im neuen System keine Versorgungssicherheits- oder Kulturlandschaftsbeiträge erhalten, werden um diese jeweiligen Beitragsansätze erhöht. Weiter sollen Aufwertungsmassnahmen unterstützt werden. Es wird mit einer weiteren Zunahme dieser Flächen gerechnet.

Der Mehrbedarf an Biodiversitätsbeiträgen im Jahr 2014 beträgt insgesamt 51 Millionen Franken. Er setzt sich zusammen aus dem Bedarf für die Aufwertungsmassnahmen, für die Anrechnung des Anteils aus Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträgen in die Biodiversitätsbeiträge, die Übernahme der Restfinanzierung der biologischen Qualität, die Einführung von neuen beitragsberechtigten Elementen und der dritten Qualitätsstufe sowie für die Anpassung von Beitragsansätzen. Bis ins Jahr 2017 ergibt sich aufgrund der angenommenen Mehrbeteiligung an den Massnahmen (beispielsweise Flächen im Sömmerungsgebiet) ein zusätzlicher Mehrbedarf von 43 Millionen Franken.

Landschaftsqualitätsbeiträge

Die Landschaftsqualitätsbeiträge sind ein neues Instrument und benötigen in der Anfangsphase bis zum Abschluss der Pilotprojekte noch nicht sehr viele Mittel. Danach ist jedoch mit einem kontinuierlichen Anstieg der Ausgaben zu rechnen.

In Analogie zur Entwicklung der Beteiligung an Vernetzungsprojekten (ÖQV) während der ersten vier Jahre nach Einführung, kann angenommen werden, dass bis 2017 ein Sechstel der Betriebe und Sömmerungsbetriebe Bewirtschaftungsvereinbarungen abgeschlossen haben werden und Beiträge erhalten. Es kann somit von einem Anstieg des Mittelbedarfs von 10 Millionen Franken im Jahr 2014 auf 80 Millionen Franken im Jahr 2017 ausgegangen werden.

Produktionssystembeiträge

Bei den Produktionssystembeiträgen sollen die heutigen Beiträge für den biologischen Landbau und die extensive Produktion von Getreide und Raps auf dem heutigen Niveau weitergeführt werden. Im Rahmen der sektoralen Erweiterung der integrierten Bewirtschaftung auf ein Extensoprogramm für Kartoffeln ist mit einem ansteigenden Bedarf zu rechnen, ebenso für das neue Programm zur Förderung der graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion. Nicht in die finanzielle Planung aufgenommen wurden Mittel für neue gesamtbetriebliche Programme, da für solche im Rahmen der Vernehmlassung zuerst die Akzeptanz und der Bedarf eruiert werden soll. Bei den Tierwohlprogrammen BTS und RAUS ergibt sich sowohl durch weitere Beteiligungszunahmen sowie spezifische Erhöhungen der Beitragsansätze bei einzelnen Tierkategorien ein Mehrbedarf.

Die Erhöhung von 28 Millionen bei den Produktionssystembeiträgen im Jahr 2014 ist zu zwei Dritteln auf den Mittelbedarf des neuen Programms für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion zurückzuführen. Der übrige Anstieg ergibt sich einerseits durch die Erweiterung des Extensoprogramms auf die Kartoffelproduktion. Andererseits steigt der Bedarf bei den bestehenden BTS- und RAUS-Programmen durch die generelle Aufhebung der Abstufung der Direktzahlungen nach Tierzahlen, die Beitragserhöhungen bei spezifischen Tierkategorien und die Beteiligungszunahme. Der Beitrag für den biologischen Landbau wird auf dem bisherigen Niveau weitergeführt. Bis 2017 ergibt sich bei den Produktionssystembeiträgen ein weiterer Mehrbedarf von 39 Millionen Franken aufgrund von Beteiligungszunahmen beim Programm für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion und bei den Tierwohlprogrammen.

Ressourceneffizienzbeiträge

Die heutigen regional und sektoral ausgerichteten Programme zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen sowie die regionalen Projekte nach Art. 62a GSchG werden weitergeführt. Bei ersteren werden laufende Projekte im Zeitraum 2014 bis 2017 aufgrund der Befristung zu Ende gehen. Neue Projekte können weiterhin initiiert werden. Der finanzielle Bedarf dürfte aber in der Summe geringer ausfallen, weil insbesondere die Förderung von Schleppschlauchsystemen durch die nationalen Ressourceneffizienzbeiträge abgelöst wird. Bei den Gewässerschutzprojekten ist mit einer weiteren leichten Ausdehnung zu rechnen. Bei den national wirkenden Ressourceneffizienzbeiträgen wird eine flächendeckende Wirkung der Förderung von Schleppschlauchsystemen zu einem starken Anstieg in den ersten

Jahren führen, allfällige weitere Massnahmen dürften dagegen eine deutlich geringere finanzielle Wirkung haben.

Die Einführung von national wirkenden Ressourceneffizienzbeiträgen erfordert 2014 rund 10 Millionen Franken. Bis 2017 steigen diese Mittel auf 50 Millionen Franken an, wobei die Hälfte dieses Anstiegs durch einen Rückgang der Mittel für die auslaufenden Programme nach Art. 77a und 77b LwG kompensiert wird. Beim Beitrag nach Art. 62a GSchG ist nur mit einem leichten Anstieg des Mittelbedarfs zu rechnen. Gesamthaft ist somit von einem Mehrbedarf gegenüber heute von 10 Millionen im Jahr 2014 und 31 Millionen Franken im Jahr 2017 auszugehen.

Anpassungsbeiträge

Die Einführung von Anpassungsbeiträgen stellt die Sozialverträglichkeit des Systemübergangs aus einzelbetrieblicher wie auch aus sektoraler Sicht sicher. Durch die Entkopplung von den Produktionsfaktoren tragen die Anpassungsbeiträge zu einer besseren Flächenmobilität und einer höheren Transfereffizienz bei. Da der heutige allgemeine Flächenbeitrag primär zur Einkommenssicherung dient, fliessen diese Mittel zum Grossteil in den Anpassungsbeitrag. Der Anpassungsbeitrag soll im Jahr 2014 nicht wie im Bericht zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems vorgesehen bei 900 Millionen Franken, sondern bei 653 Millionen Franken festgesetzt werden. Die Differenz von knapp 250 Millionen Franken soll zusätzlich für die leistungsbezogenen Instrumente zur Verbesserung der Zielerreichung eingesetzt werden. Die Summe der Anpassungsbeiträge pro Jahr wird sich verändern. Sie ergibt sich aus der Differenz zwischen den im Zeitablauf zunehmenden leistungsbezogenen Direktzahlungen und dem vorhandenen Direktzahlungsbudget.

Die Anpassungsbeiträge stellen eine Residualgrösse zwischen dem gesamten Direktzahlungsbudget und dem Bedarf für die leistungsbezogenen Instrumente dar. Unter Berücksichtigung des ausgewiesenen Mehrbedarfs bei den leistungsbezogenen Direktzahlungen ergibt sich für den Anpassungsbeitrag im Jahr 2014 eine Summe von 653 Millionen Franken. Da die leistungsbezogenen Direktzahlungen aufgrund der angenommenen Beteiligungszunahmen bis 2017 um rund 173 Millionen Franken ansteigen, sinken die Mittel für den Anpassungsbeitrag auf 480 Millionen Franken. Dieser Betrag wird gemäss den Modalitäten, wie sie im Konzept (vgl. Ziff. 2.3.2.10) ausgeführt sind, auf die Betriebe verteilt.

Tabelle 45 enthält die oben aufgeführten Entwicklungen für die Jahre 2014-2017 für die einzelnen Instrumente.

Tabelle 45

Zahlungsrahmen für Direktzahlungen

(in Mio. CHF)	B 2011	2014	2015	2016	2017	Total
Versorgungssicherheitsbeiträge		1 072	1 072	1 072	1 072	4 290
Kulturlandschaftsbeiträge		459	459	459	459	1 836
Biodiversitätsbeiträge		257	272	286	300	1 116
Landschaftsqualitätsbeiträge		10	30	50	80	170
Produktionssystembeiträge		313	326	339	352	1 329
Ressourceneffizienzbeiträge		52	58	73	73	256
Anpassungsbeiträge		653	599	537	480	2 267
Total	2 799	2 816	2 816	2 816	2 816	11 264

3.6 Legislaturplanung

Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012 ist als Richtliniengeschäft in der Botschaft vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007-2011¹⁹⁹ und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008 über die Legislaturplanung 2007-2011²⁰⁰ enthalten. Am 30. Juni 2010 hat der Bundesrat die Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2012 und 2013 verabschiedet. Er hat darin in Aussicht gestellt, eine Gesetzesrevision ab 2014 unter Einbezug eines Bundesbeschlusses zu den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen wiederum für vier Jahre vorzubereiten. Die vorgeschlagenen Zahlungsrahmen werden in der Botschaft mit der Legislaturfinanzplanung für die Jahre 2013-2015 abgestimmt.

3.7 Verhältnis zum internationalen Recht

Mit dem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft werden die vorgesehenen Bundesausgaben für maximal vier Jahre bestimmt. Sie müssen in der Folge zusätzlich durch die Voranschläge jährlich auf die verschiedenen Rubriken innerhalb der Zahlungsrahmen aufgeteilt und von Bundesrat und Parlament beschlossen werden. Es handelt sich um eine budgetäre Begrenzung der Bundesausgaben, welche als solche keine Auswirkungen auf das internationale Recht hat. Eine detaillierte Beurteilung der Green Box-Tauglichkeit im Rahmen der WTO der vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen findet sich in Ziffer 2.11.1.

¹⁹⁹ BBl 2008 753

²⁰⁰ BBl 2008 8543

3.8 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 104 Absatz 4 BV setzt der Bund zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesgelder zur Finanzierung der verschiedenen agrarpolitischen Massnahmen ein. Diese Bestimmung wird mit Artikel 6 LwG umgesetzt, demgemäss die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt werden. Dieser Bundesbeschluss, welcher der Schuldenbremse nach Artikel 126 BV Rechnung trägt, untersteht nicht dem Referendum.

4 Auswirkungen

Nachfolgend werden die Auswirkungen der AP 14-17 dargestellt. Wo in den Ziffern 4.1 bis 4.3 nichts festgehalten wird, sind keine Auswirkungen aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen zu erwarten.

4.1 Bund

4.1.1 Personal

Produktion und Absatz

Die geplanten Massnahmen im Bereich Qualität und Markterschliessung im Rahmen der Qualitätsstrategie können zu einem Mehraufwand bei den betroffenen Bundesämtern (BAG, BVET, BLW) führen, um einen funktionierenden und glaubwürdigen Vollzug sicher zu stellen. Der genaue Ressourcenbedarf hängt von der Konkretisierung der einzelnen Massnahmen auf Verordnungsstufe ab. Die Aufhebung der Bestimmungen im Bereich Milchwirtschaft (Art. 30-36a, 40-42 LwG) hat keine personellen Auswirkungen zur Folge. Die Einsparungen wurden bereits realisiert.

Direktzahlungen

Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems führt zu einem Ausbau der freiwilligen Programme, was in gewissen Bereichen zu einem Mehraufwand führt. Zu nennen sind hier die Erweiterung der Biodiversitätsbeiträge auf das Sömmerungsgebiet, die Einführung von Landschaftsqualitäts- und Ressourceneffizienzbeiträgen und die vorgesehenen Erweiterungen im Bereich der Produktionssystembeiträge (graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion und allfällige weitere Programme). Im Gegenzug sind bei den Programmen nach Art. 77a und 77b mit einer leichten Entlastung zu rechnen. Insgesamt resultiert ein permanenter Mehrbedarf von 2,5 Stellen.

Die Umstellung bei den weiteren Direktzahlungsinstrumenten (Kulturlandschaftsbeiträge, Versorgungssicherheitsbeiträge, Biodiversitätsbeiträge) hat in der Anfangsphase insbesondere auch aufgrund der Umstellung auf georeferenzierte Daten einen befristeten Mehrbedarf von 1,5 Stellen zur Folge.

Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen

Die Anpassungen können mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigt werden.

Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen

Der Vollzug der Behördenbeschwerde bei Fruchtfolgeflächen hat einen Bedarf von 0,5 Stellen zur Folge.

4.1.2 Finanzen

Ausgaben

Die Auswirkungen auf die Agrarausgaben innerhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen sind unter Ziffer 3.5 dargelegt. Die vorgeschlagenen Mittel für die Jahre 2014-2017 entsprechen den finanzpolitischen Vorgaben des Bundesrates.

Einnahmen

Die Senkung des Zollkontingentsansatzes für Brotgetreide reduziert die Zolleinnahmen ab 2014 um maximal 2,1 Millionen Franken.

4.1.3 Informatik

Die Erfassung, Pflege und Auswertung von Daten im Bereich Direktzahlungen erfolgt über eine Informatikplattform, welche die verschiedenen Systeme und Anwendungen auf Stufe Bund und Kantone koordiniert. Bei der Umsetzung im Jahr 2014 werden diese Anwendungen in Betrieb sein und müssen an die neuen Direktzahlungsinstrumente angepasst werden. Aufgrund der Umstellung auf georeferenzierte Daten ist insbesondere in diesem Bereich zu Beginn mit einem erhöhten Aufwand bei der Anpassung der entsprechenden Systeme zu rechnen.

Die übrigen Massnahmen haben keine Auswirkungen auf die Informatik.

4.2 Kantone (Personell, Finanziell, Informatik)

Produktion und Absatz

Die Aufhebung der Massnahmen zugunsten nachwachsender Rohstoffe führt zu einer geringfügigen personellen Entlastung der Kantone. Die übrigen Massnahmen (Qualitäts- und Absatzförderung, Tierproduktion) haben keine Auswirkungen auf die Kantone.

Direktzahlungen

Personell

Grundsätzlich führen die vorgeschlagenen Änderungen bei den Kantonen zu einem zeitlich befristeten Aufwand, damit die notwendigen Anpassungen vorgenommen werden können (angepasste Beitragstypen, neue Terminologie). Der Vollzugsaufwand für die Kulturlandschaftsbeiträge, die Versorgungssicherheitsbeiträge und die Anpassungsbeiträge wird in der gleichen Grössenordnung sein wie heute für die allgemeinen Direktzahlungen. Gleiches gilt für die Tierwohlbeiträge.

Zusätzlicher Aufwand entsteht bei den Biodiversitätsbeiträgen mit der Einführung neuer Elemente und der Ausdehnung auf das Sömmerungsgebiet, bei den neuen Landschaftsqualitätsbeiträgen und bei den Produktionssystembeiträgen aufgrund der Erweiterung auf graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion und allfällige weitere Programme.

Der abgestimmte Vollzug von NHG und LwG eliminiert Doppelspurigkeiten bei den Kontrollen, kann aber in Kantonen, in denen die Bereiche Landwirtschaft und Naturschutz nicht in der gleichen Organisationseinheit angesiedelt sind, zu Mehraufwand bei der Koordination führen.

Mit der Einführung von national ausgerichteten Ressourceneffizienzbeiträgen können Kantone entlastet werden, die Programme nach Art. 77a und 77b LwG heute in Eigenregie initiieren und betreiben. Insbesondere wenn es um die Schliessung von überregionalen Ziellücken geht, sind Ressourceneffizienzbeiträge von Vorteil, weil damit nicht Projekte einzeln erarbeitet, umgesetzt und administriert werden müssen.

Weitere Entlastungen ergeben sich bei der Vernetzung. Mit regionalisierten Qualitätszielen können Standardmassnahmen festgelegt werden, was zu einer Vereinfachung führt. Weiter können gewisse prozessorientierte Anforderungen vereinfacht werden.

Die Aufhebung des Vertragszwangs bei Hofdüngerabgaben führt bei den Kantonen ebenfalls zu einem administrativen Minderaufwand.

Unterstützend für die Kantone wirken zudem neue EDV-Lösungen (z.B. HODUFLU) und andere Vollzugshilfsmittel, die ihnen vom Bund zur Verfügung gestellt werden.

Insgesamt führt die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems zu einem zeitlich befristeten Mehraufwand für die Kantone. Der Mehraufwand für neue permanente Instrumente wie beispielsweise die Landschaftsqualitätsbeiträge kann jedoch, nachdem der Systemwechsel vollzogen ist, dank Entlastungen in anderen Bereichen und effizienteren Vollzugsinstrumenten mit den bisherigen personellen Ressourcen bewältigt werden.

Finanziell

Die Umstellung aus instrumenteller und organisatorischer Sicht hat einen zeitlich befristeten personellen Mehraufwand mit den entsprechenden Kosten zur Folge.

Die Übernahme der Restfinanzierung der biologischen Qualität durch den Bund hat eine Entlastung bei den Kantonen von rund 10 Mio. Franken im Jahr 2014 zur Folge. Diese Einsparung berücksichtigt nur die Übernahme der Restfinanzierung bei einer Weiterführung des bestehenden Systems. Änderungen wie neue beitragsberechtigte Flächen (z. B. biologisch wertvolle Sömmerungsflächen), Beitragserhöhungen bei bestehenden Flächen, sowie die Einführung einer weiteren Qualitätsstufe und die Förderung der Objekte von nationaler Bedeutung sind in diesem Betrag nicht berücksichtigt. Würden diese Änderungen auch berücksichtigt, würde die Entlastung der Kantone deutlich höher ausfallen. Aufgrund der Zunahme der beitragsberechtigten Flächen vergrössert sich das Entlastungspotential bis ins Jahr 2017.

Der Bund und die Kantone finanzieren heute Massnahmen nach NHG auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Durch die Integration der Förderung dieser Flächen in den Beitrag für die biologische Qualität, zusammen mit der vollständigen Übernahme der Restfinanzierung in diesem Bereich durch den Bund ergibt sich für die Kantone ein zusätzliches Einsparpotenzial.

Auf Stufe Bund bleiben die entsprechenden Kredite im Aufgabengebiet des NHG, werden aber zur Finanzierung dieses Mehraufwandes jährlich vom BAFU ans BLW transferiert.

Die Ablösung von regionalen, kofinanzierten Ressourcenprogrammen nach Art. 77a und 77b LwG durch national ausgerichtete Ressourceneffizienzbeiträge beispielsweise im Bereich Ammoniak (Schleppschlauch) führt mittelfristig ebenfalls zu einer Entlastung der Kantone.

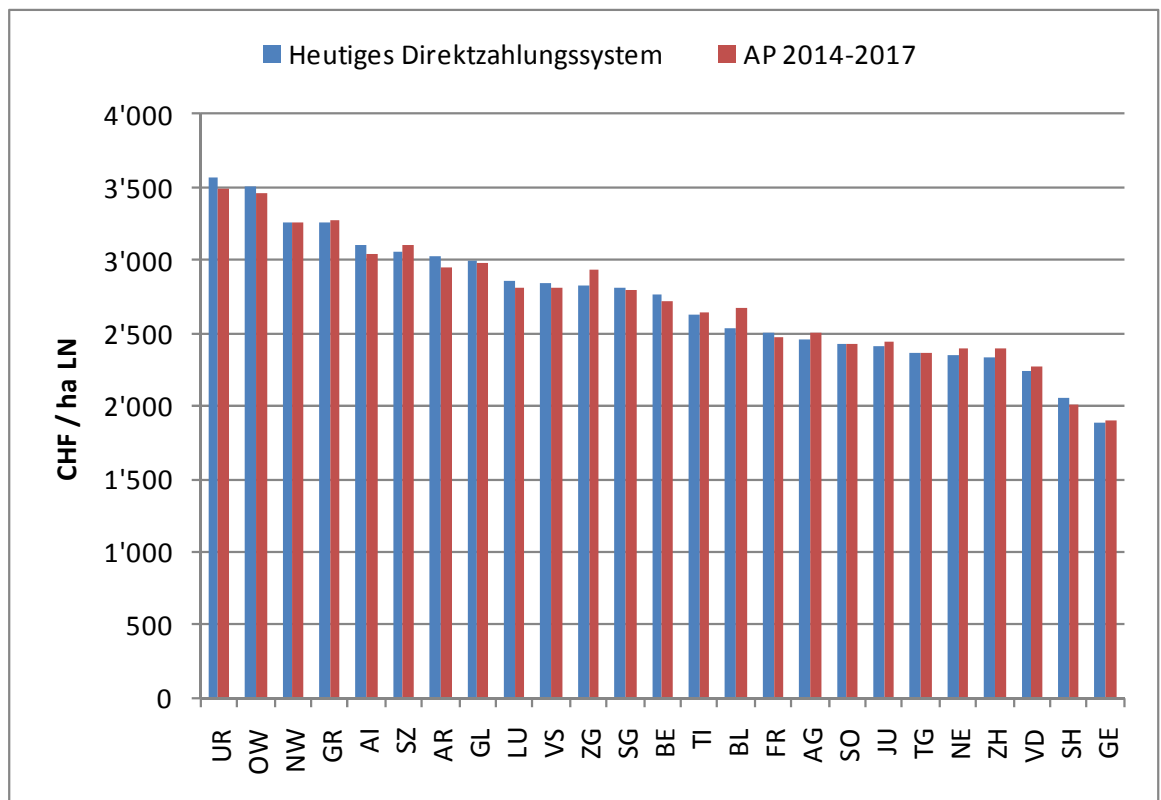
Bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen ist bei einem Kofinanzierungsanteil der Kantone von 20 Prozent je nach Beteiligung mit ca. 20 Millionen Franken Mehrbedarf im Jahr 2017 zu rechnen.

Gesamthaft haben die Änderungen zu Beginn der Umsetzung der AP 14-17 eine Entlastung der Kantone zur Folge. Mit der erwarteten zunehmenden Beteiligung bei den kofinanzierten Landschaftsqualitätsbeiträgen in den Folgejahren steigt auch der finanzielle und administrative Aufwand für die betroffenen Kantone. Mittelfristig hat die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems keine Mehr- oder Minderbelastung der Kantone zur Folge und ist NFA-konform.

Wie sich die Weiterentwicklung auf die Verteilung der Bundesgelder zwischen den Kantonen auswirkt, wurde auf der Basis der Betriebsstrukturen im Jahr 2009 abgeschätzt. Dabei wurden möglichst realistische Annahmen für die Beteiligungszunahmen bei den freiwilligen Programmen getroffen. Aufgrund der Analysen ist nur mit geringfügigen Verschiebungen der Direktzahlungen zwischen den Kantonen zu rechnen (Abbildung 44). Da nicht genau vorhergesagt werden kann, welche Betriebe sich verstärkt bei den freiwilligen Programmen engagieren, können die realen Werte von den prognostizierten abweichen.

Abbildung 44

Auswirkung der AP 14-17 auf die Verteilung der Direktzahlungen je Kanton auf der Basis der Betriebsstrukturen 2009



Informatik

Der Bund stellt mit einer Informatikplattform, welche die verschiedenen Systeme und Anwendungen auf Stufe Bund und Kantone koordiniert, ein Gesamtsystem zur Verfügung, mit dem die Prozesse vereinfacht und die Lasten der Kantone bei Entwicklung und Betrieb eigener Systeme reduziert werden. Die vorgeschlagenen Änderungen können jedoch dazu führen, dass die Informatikschnittstellen zu anderen Anwendungen in den Kantonen angepasst werden müssen.

Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen

Die Anpassungen können mit den bestehenden personellen und finanziellen Ressourcen bewältigt werden.

4.3 Regulierungsfolgenabschätzung

4.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Produktion und Absatz

Qualitäts- und Absatzförderung

Mit der Anpassung der Instrumente an die Qualitätsstrategie wird die Marktorientierung des Sektors verbessert und einer politischen Forderung entsprochen. Sämtliche Unterstützung ist subsidiär, d.h. die Branche muss eigene Anstrengungen unternehmen. Dies wirkt einer Zielverfehlung entgegen.

Tierproduktion

Die Zulage für verkäste Milch soll den unterschiedlichen Grenzschatz zwischen der "gelben" Linie (Käse) und der "weissen" Linie (andere Milchprodukte) weitgehend ausgleichen.

Die Zulage für Fütterung ohne Silage soll zur Unterstützung der Produktion von qualitativ erstklassigen Rohmilchkäsen bleiben. Im Rahmen der Qualitätsstrategie des Bundes kann mit dieser Massnahme die grosse Bedeutung dieser Käse, vor allem im Export, erhalten werden.

Zur beschränkten, temporären Preisstabilisierung sind Entlastungsmassnahmen auf dem Fleisch- und Eiermarkt weiterhin nötig. Angesichts der geringen Bundesmittel kann allerdings wie bislang nur punktuell gestützt werden.

Pflanzenproduktion

Ohne diese Massnahmen können die Verfassungsziele „sichere Versorgung der Bevölkerung“ und „marktgerechte Produktion“ nicht erreicht werden.

Direktzahlungen

Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft gemäss Art. 104 BV sind positive Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion und haben den Charakter von öffentlichen Gütern. Da sie im Fall reiner Marktbedingungen nicht im von der Gesellschaft gewünschten Ausmass erbracht würden, ist eine Förderung dieser Leistungen mittels Direktzahlungen notwendig.

Die Hauptstossrichtung der seit Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts schrittweise neu gestalteten Agrarpolitik war die Entkopplung der Stützung von der Produktion („decoupling“). Die Entkopplung allein reicht nicht aus, damit die Direktzahlungen wirksam und effizient sind. Die Direktzahlungen müssen deshalb noch besser auf die Ziele ausgerichtet („targeting“) und so bemessen werden, dass die angestrebte Zielsetzung erreicht wird („tailoring“). Eine wichtige Grundvoraussetzung dafür ist, dass konkrete Ziele definiert werden.

Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen

Die sozialen Begleitmassnahmen sind wichtige Bereitschaftsinstrumente zur flankierung des Strukturwandels in der Landwirtschaft. Unvorhergesehene Marktentwicklungen und weitere Marktöffnungen können deren Bedarf rasch ansteigen lassen. Die Befristung der Umschulungsbeihilfen ist deshalb zu verlängern.

Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (1. und 2. Etappe) soll eine nachhaltigere Raumentwicklung angestrebt werden. Für die Landwirtschaft ist ein besserer Schutz des Kulturlandes von grosser Bedeutung. Flankierend zu den Bestrebungen im RPG ist diese Absicht punktuell wo möglich mit Massnahmen im Agrarrecht zu unterstützen.

Forschung und Beratung, Förderung Pflanzen- und Tierzucht

Mit der Pflanzen- und Tierzucht fördert der Bund Tierzuchtmassnahmen, die Erhaltung gefährdeter Schweizer Nutztierassen und die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans "Pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft", jedoch keine Pflanzenzucht. Die Förderung der Tierzucht verbessert die Produktionsgrundlagen. Sie ermöglicht eine eigenständige, hochwertige und den natürlichen Verhältnissen des Landes angepasste Zucht von Nutztieren. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplanes werden in der Schweiz heimische Sorten inventarisiert, erhalten, beschrieben und für die nachhaltige Nutzung bereitgestellt.

Rechtschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen

Mit den Gesetzesänderungen im 8. und 9. Titel wird den Behörden mehr Flexibilität beim Vollzug des Landwirtschaftsgesetzes und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen eingeräumt.

4.3.2 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

4.3.2.1 Landwirtinnen und Landwirte

Produktion und Absatz

Qualitäts- und Absatzförderung

Bestehende Instrumente, mit denen die Branche vertraut ist, werden optimiert um die Wertschöpfung des ganzen Sektors zu verbessern.

Tierproduktion

Die Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silo stützen weiterhin den Produzentenpreis. Damit kann ein Preisniveau erreicht werden, das in etwa dem EU-Milchpreis plus Zulagen und gegebenenfalls einem Qualitätsbonus von rund zehn Prozent entspricht. Aufgrund des Rückgangs der Mittel für die Milchezulagen im Jahr 2012 (vgl. Ziff. 3.5.2) und der tendenziell steigenden Käseproduktion wird die Zulage für verkäste Milch in den Jahren 2014-2017 voraussichtlich bei etwa 13 Rp./kg liegen. Für die Zulage für Fütterung ohne Silo sollen weiterhin 3 Rp./kg ausgerichtet werden.

Pflanzenproduktion

Die Wirtschaftlichkeit der Pflanzenproduktion gegenüber der Viehhaltung wird verbessert und aus Sicht der Versorgungssicherheit wichtige Kulturen mit geringerer Rentabilität wie Futtergetreide werden bessergestellt. Es kann mit einer Ausdehnung der Futtergetreidefläche gerechnet werden.

Direktzahlungen

Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems bietet für die Landwirtinnen und Landwirte einerseits neue Chancen und ist andererseits auch eine Herausforderung. Neben der neuen Terminologie, die auch das Selbstverständnis für die erbrachten Leistungen klar stärkt, müssen sie sich auf gegenüber heute angepasste Direktzahlungsinstrumente einstellen. Diese bieten zusätzliche Möglichkeiten, gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erbringen und entsprechende Fördergelder zu beziehen. Die Teilnahme an den neuen Beitragsinstrumenten bedeutet für die Landwirtinnen und Landwirte teilweise ein zusätzlicher Aufwand für Aufzeichnungen. Im Gegenzug führen die zielgerichteteren Massnahmen dazu, dass nicht betroffene Betriebe administrativ entlastet werden. Den gleichen Effekt haben die vorgesehenen Vereinfachungen im Bereich der Vernetzung und die Harmonisierung des Vollzugs von LwG und NHG. Zudem kann mit der elektronischen Datenverwaltung der Erfassungsaufwand für die Landwirte gegenüber heute reduziert werden.

Gemäss den Modellrechnungen verbessern sich die Einkommensaussichten für die Landwirtschaft mit der Weiterentwicklung der Agrarpolitik (vgl. Ziff. 4.4). Es ist mit einer höheren Flächenmobilität und besseren Wachstumsmöglichkeiten zu rechnen. Je nach betrieblicher Situation, Interessen der Betriebsleiter und Umfeld werden die betrieblichen Strategien auf die Veränderungen unterschiedlich ausfallen. Während einige sich vor allem auf die freiwilligen Programme ausrichten werden, werden andere aufgrund der verbesserten Wachstumsmöglichkeiten ihren Betrieb vergrössern. Wer sich unternehmerisch verhält und seinen Betrieb konsequent auf die neuen Rahmenbedingungen ausrichtet, wird vom Systemwechsel profitieren.

Die *Anpassung der SAK-Faktoren* sowie eine zusätzliche Erhöhung des Mindestarbeitsbedarfs im Talgebiet auf 0,4 SAK führt dazu, dass rund 4 150 Betriebe keine Direktzahlungen mehr erhalten (Tabelle 46).

Tabelle 46

Auswirkung Anpassung der SAK-Faktoren plus Erhöhung der SAK-Grenze auf 0,4 im Talgebiet

Zone	Erhöhung der Faktoren		Zusätzliche Erhöhung der Grenze auf 0,4 SAK		Total	
	Betriebe	Fläche in ha	Betriebe	Fläche in ha	Betriebe	Fläche in ha
Talzone	750	5 800	2 100	19 600	2 850	25 400
Hügelzone	200	1 100	650	3 900	850	5 000
Bergzone I	150	600			150	600
Bergzone II	150	700			150	700
Bergzone III	100	500			100	500
Bergzone IV	50	300			50	300
Total	1 400	9 000	2 750	23 500	4 150	32 500

Durch die *Beschränkung der Einkommens- und Vermögensgrenze* auf die Anpassungsbeiträge entfallen bei den leistungsbezogenen Direktzahlungen Kürzungen im

Umfang von 6-7 Millionen Franken. Bei den Anpassungsbeiträgen verbleiben Kürzungen von 3-4 Millionen Franken.

Rechtskräftig ausgeschiedene Bauzonen sollen generell von den Direktzahlungen ausgeschlossen werden. Gemäss ARE²⁰¹ liegen heute 226 500 Hektaren in der Bauzone. Rund 17 Prozent davon d.h. etwa 38 000 Hektaren sind noch nicht überbaut. Wenn man annimmt, dass auf rund 60 Prozent dieser Flächen heute Direktzahlungen ausgerichtet werden, dann würden mit der neuen Regelung rund 23 000 Hektaren (rund 2 % der LN) die Direktzahlungsberechtigung verlieren. Die einzelbetrieblichen Auswirkungen werden dadurch abgedämpft, dass der Wegfall der Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträge auf diesen Flächen bei der Berechnung der Anpassungsbeiträge mitberücksichtigt wird.

Vom Hangbeitrag in Steillagen über 50 Prozent Hangneigung profitieren über alle Zonen rund 28 000 ha LN, von der Ausdehnung des Hangbeitrags in die Talzone rund 30 000 ha.

Durch die Aufhebung der einzelbetrieblichen Anforderung, in den Bergzonen III und IV 7 Prozent der LN als Biodiversitätsförderflächen auszuscheiden, ergibt sich für die Betriebe in diesen Zonen ein grösserer unternehmerischer Spielraum und eine administrative Entlastung.

Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen

Die Austauschbarkeit der beiden Fonds de Roulement Betriebshilfe und Investitionskredite verbessert den gezielten und wirksamen Mitteleinsatz.

Die Verlängerung der Befristung der Umschulungsbeihilfen erhält der Landwirtschaft eine Möglichkeit, den Strukturwandel sozial abzufedern.

Der Boden als natürliche und unvermehrbares Ressource ist die wichtigste Produktionsgrundlage der Landwirtschaft. Die Koordination des Agrarrechts mit der Raumplanung verbessert den Schutz des Kulturlandes, was sich für die Landwirtschaft somit insgesamt positiv auswirkt.

4.3.2.2 Vor- und nachgelagerte Stufen

Produktion und Absatz

Tierproduktion

Mit den weitergeführten Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage wird die wertschöpfungsstarke Käseproduktion gefördert. Damit wird die Milchverwertung zu Gunsten von Käse unterstützt.

Pflanzenproduktion

Mit der gezielten Unterstützung der Ackerkulturen kann erreicht werden, dass im Hinblick auf die Versorgungssicherheit in der ersten Verarbeitungsstufe eine minimale Kapazität erhalten wird.

²⁰¹ ARE (2008): Bauzonenstatistik Schweiz 2007, Bern.

Direktzahlungen

Durch die Umlagerung der RGVE- und TEP-Beiträge in die Versorgungssicherheitsbeiträge reduziert sich der Anreiz zur Intensivierung der Tierhaltung. Damit einher geht eine marktentlastende Wirkung, was zu höheren Produktpreisen führen kann. Insbesondere die nachgelagerten Stufen können so – im Verbund mit Produktion und Konsum – vermehrt auf nachhaltig produzierte Produkte mit einer hohen Qualität setzen und damit für alle Stufen eine hohe Wertschöpfung ermöglichen. Die konsequente Ausrichtung der Direktzahlungen auf die Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen kann als Marketingargument für die inländischen Produkte eingesetzt werden.

Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen

Die Klärung des Verfahrens hinsichtlich Feststellung der Wettbewerbsneutralität schafft Rechtssicherheit für die Gesuchsteller und die verarbeitenden Gewerbebetriebe der Region.

4.3.2.3 Konsumentinnen und Konsumenten

Produktion und Absatz

Qualitäts- und Absatzförderung

Die vermehrte Ausrichtung auf eine Qualitätsstrategie soll den Konsumentinnen und Konsumenten zu Gute kommen. Sie werden namentlich von den zusätzlichen Anstrengungen im Bereich der Qualitätssicherung profitieren. Die Möglichkeit, offizielle Zeichen für Qualitätsprodukte für obligatorisch zu erklären, kann in einzelnen Bereichen die Wiedererkennbarkeit dieser Produkte verbessern und damit die informierte Wahl der Konsumentinnen und Konsumenten erleichtern.

Tier- und Pflanzenproduktion

Die inländischen Konsumentenpreise werden weiterhin massgebend durch den Grenzschutz beeinflusst, der ausser beim Brotgetreide nicht angepasst werden soll.

Direktzahlungen

Der Hauptnutzen für die Konsumentinnen und Konsumenten besteht darin, dass künftig viel klarer wird, welche gemeinwirtschaftlichen Leistungen zusätzlich zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen von den Landwirtinnen und Landwirten erbracht werden. Die mit Respekt für die Umwelt und das Tierwohl produzierten Güter weisen zudem Werte auf, welche von den Konsumentinnen und Konsumenten geschätzt und honoriert werden. Mit dem Konsum von Schweizer Produkten tragen sie ausserdem aufgrund der Produktionsauflagen zu einer Verbesserung in den beschriebenen Zielbereichen bei.

Für die Konsumentinnen und Konsumenten haben die Änderungen weder eine Entlastung noch eine Mehrbelastung zur Folge. Bei der Festlegung der Höhe der Direktzahlungen sollen, wie bereits heute, der Aufwand bei der Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen und der am Markt erzielbare Mehrerlös berücksichtigt werden.

4.3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

4.3.3.1 Ländlicher Raum

Direktzahlungen

Die stärkere Fokussierung auf die Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen hat eine positive Wirkung auf die Attraktivität des ländlichen Raums. Mit Produkten von hoher Qualität kann lokal und regional eine hohe Wertschöpfung generiert werden, was sich insbesondere sowohl auf die Arbeitsplätze in den vor- und nachgelagerten Bereichen, als auch auf Branchen, die von einem intakten Bild der Landwirtschaft profitieren, positiv auswirkt. Auch der Absatz von lokalen Produkten mit hohem Identifikationswert dürfte von dieser Fokussierung profitieren.

Direktzahlungsinstrumente, die eine vermehrte Eigeninitiative voraussetzen, fördern zudem die Innovationskraft im ländlichen Raum und ermöglichen die gemeinsame Erarbeitung von Lösungen zur Behebung der anstehenden Herausforderungen. Beispielsweise im Bereich des effizienten Einsatzes von Ressourcen kommen organisatorische und technische Innovationen auch den vor- und nachgelagerten Sektoren zugut.

Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen

Die Strukturverbesserungen sind wesentliche Instrumente zur ländlichen Entwicklung und Förderung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum. Die vorgeschlagenen punktuellen Anpassungen verstärken diese positiven Wirkungen.

Die Verbesserung des Kulturlandschutzes wirkt gegen die Zersiedlung und verringert dadurch die längerfristig anfallenden volkswirtschaftlichen Kosten. Dadurch wird die Attraktivität des ländlichen Raums erhöht, was zu dessen Stärkung beiträgt.

Gemeinschaftliche Pachtlandarrondierungen und weitere Formen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstruktur (z.B. virtuelle Flurbereinigungen) beinhalten ein beträchtliches wirtschaftliches Potenzial. Mit den Anpassungen in Artikel 20 LPG werden solche Zusammenarbeitsformen erleichtert, was sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Landwirtschaftsbetriebe auswirken wird.

4.3.3.2 Wettbewerb und Arbeitsplätze

Produktion und Absatz

Mit der verstärkten Ausrichtung auf eine Qualitätsstrategie, der Förderung der Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungskette sowie der vermehrten Unterstützung von Exportanstrengungen wird die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors verbessert: die Wertschöpfung kann erhöht, Marktanteile im Inland können gehalten und im Ausland dazugewonnen werden.

Direktzahlungen

Der Wettbewerb innerhalb der Landwirtschaft steigt, da die Entkopplung der transferorientierten Anpassungsbeiträge von der Fläche und die Bindung an die Person zu

einer höheren Flächenmobilität führt. Die konsequentere Ausrichtung der Beitragshöhe auf effizient wirtschaftende Betriebe reduziert die Rentenbildung und ermöglicht es den Betrieben, längerfristig wachsen zu können.

Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen

Die Klärung des Verfahrens hinsichtlich Feststellung der Wettbewerbsneutralität schafft Rechtssicherheit und stellt gleich lange Spiesse zwischen Landwirtschaft und verarbeitenden Gewerbebetrieben der Region sicher. Die Massnahmen wirken sich positiv auf einen effizienten Einsatz und die Mobilität der Arbeitskräfte aus.

4.3.3.3 Standortattraktivität

Qualitäts- und Absatzförderung

Die Kommunikationsanstrengungen der Branche, die mit Bundesgeldern unterstützt werden, befördern (insbesondere im Ausland) auch wichtige Botschaften für die Schweiz als Tourismusdestination.

Direktzahlungen

Die Landwirtschaft trägt wesentlich zu einer hohen Attraktivität des Standorts Schweiz bei. Einerseits ist die Wahrnehmung stark durch die optische Flächenwirkung der landwirtschaftlichen Produktion, der Kulturlandschaftspflege, der Biodiversität und weiteren Leistungen geprägt, andererseits ist die durch die Direktzahlungen induzierte nachhaltige Produktion ein Gütesiegel der schweizerischen Landwirtschaft. Weitere Eigenschaften, welche stark mit der Landwirtschaft verbunden sind, wie die Erhaltung eines wesentlichen Teils des kulturellen Erbes und der Werte des ländlichen Raums, tragen zu einem positiven Bild der Schweiz bei.

Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen

Mit den Vorschlägen zur Verstärkung des Kulturlandschutzes wird die Offenhaltung von Agrarlandschaften unterstützt, was Synergien mit den Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes beinhaltet, die Attraktivität des ländlichen Raumes stärkt und sich damit auch positiv auf den Tourismus auswirkt.

4.3.4 Alternative Regelungen

Produktion und Absatz

Eine wichtige Regulierung im Agrarbereich bleibt der Grenzschutz. Ein Abbau des Grenzschutzes ist im Rahmen eines WTO-Abkommens und/oder eines Abkommens mit der EU vorgesehen. Für die Schweiz hat eine reziproke Öffnung Priorität. Deshalb ist ein autonomer Abbau des Grenzschutzes im Rahmen dieser Vorlage nicht angezeigt.

Direktzahlungen

Das heutige Direktzahlungssystem wurde aufgrund von Evaluationen beurteilt. Zielgerichtete und effiziente Instrumente sollen weitergeführt werden. Instrumente

mit mangelndem Zielbezug, negativen Interaktionen zu anderen Zielbereichen oder unerwünschten Wirkungen auf andere relevante Kriterien sollen gestrichen werden. Für Leistungen und Ziele, die heute nicht oder nur unspezifisch mit den Direktzahlungsinstrumenten gefördert werden, sollen gezielte Instrumente geschaffen werden.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Bericht über die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems wurden alternative Vorschläge diskutiert. Das Parlament ist zum Schluss gekommen, dass das im Bericht dargelegte Konzept kohärent und zukunftsgerichtet ist. Weiter wurde festgehalten, dass es eine geeignete Grundlage bietet, um die gemeinwirtschaftlichen Leistungen unter den zukünftigen Rahmenbedingungen zu sichern und die Direktzahlungen wirksam und effizient einzusetzen.

Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen

Die vorgeschlagenen Änderungen beinhalten Verbesserungen der bewährten Instrumente. Hinsichtlich der punktuellen Anpassungen wurden keine alternativen Regelungen geprüft.

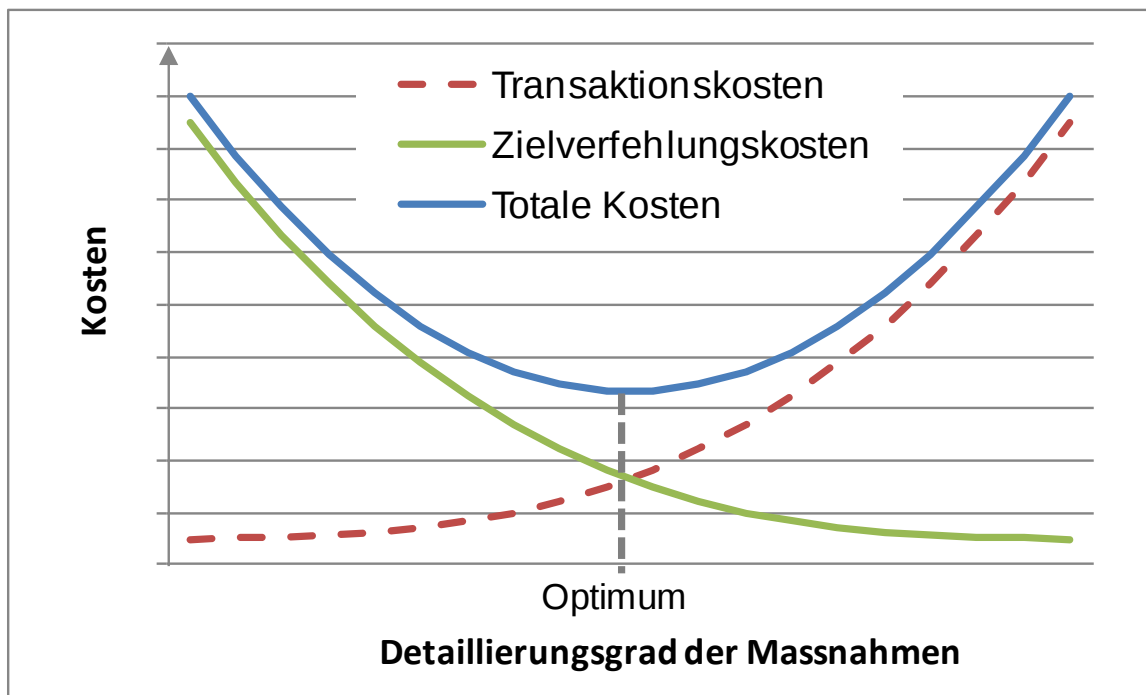
4.3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug

Bezüglich Überprüfung der Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz der agrarpolitischen Massnahmen und der damit verbundenen Vorschriften und Auflagen verweisen wir auf Kapitel 1.2.2.7. Die im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 vorgeschlagenen Änderungen haben vor allem Auswirkungen auf den Vollzug der Direktzahlungen. Nachfolgend werden zuerst einige grundsätzliche Überlegungen zu Transaktions- und Zielverfehlungskosten angestellt, anschliessend werden die Auswirkungen auf Stufe der wichtigsten Instrumente erläutert. Am Ende dieses Kapitels wird der Vollzug weiterer agrarpolitischer Massnahmen beurteilt.

Transaktionskosten sind alle Kosten, die durch Interaktionen zwischen und innerhalb staatlicher und privater Organisationen sowie den Betroffenen auf allen Stufen der Politikgestaltung und -umsetzung entstehen²⁰². Darunter fallen insbesondere das Sammeln der notwendigen Informationen, die Gestaltung der Massnahmen, die Selektion der Zielgruppe, die Verteilung der Mittel, das Monitoring und die Kontrolle sowie die Erfolgsanalyse.

Die Transaktionskosten sind bei der Ausgestaltung einer Massnahme zu berücksichtigen, da meist ein Trade-off zwischen der Zielgenauigkeit einer Massnahme (Nutzen) und den Transaktionskosten besteht. In diesem Sinne gilt es die Instrumente so auszugestalten, dass Kosten und Nutzen in einem optimalen Verhältnis zueinander stehen. Gerade wenn es darum geht, das Instrumentarium besser auf die Ziele auszurichten, ist eine sorgfältige Abwägung notwendig. Eine verbesserte Zielausrichtung macht aus volkswirtschaftlicher Sicht dann Sinn, wenn die Mehrausgaben (höhere Transaktionskosten) geringer sind als die durch die verbesserte Zielerreichung erzielten Gewinne. Es gilt also ein Optimum zwischen Zielerreichung (Detaillierungsgrad eines Instrumentes) und den dadurch entstehenden Kosten zu finden.

²⁰² OECD (2007): Policy-related transaction costs and policy choice, Main report, Paris.

Transaktionskosten versus Zielverfehlungskosten

Die Höhe der Transaktions- und Zielverfehlungskosten fallen je nach Fragestellung und entsprechenden Massnahmen unterschiedlich aus. So können beispielsweise Leistungen im Bereich der Versorgungssicherheit mit sehr tiefen Transaktionskosten sehr zielgenau beeinflusst werden, hingegen sind Leistungen im Bereich der Biodiversität aufgrund der Komplexität des Themas (Vielfalt von Arten, Lebensräumen, genetische Vielfalt und funktionale Biodiversität) mit einem höheren Aufwand verbunden. Die oben schematisch dargestellten Kurven weisen je nach Massnahme eine unterschiedliche Steigung auf, zudem sind sie in der Regel nicht linear, womit auch der optimale Detaillierungsgrad unterschiedlich ist.

Die Höhe der Transaktionskosten kann auf fünf Einflussgrössen zurückgeführt werden. 1. Grösse der Betriebe, 2. Beteiligung der Betriebe an den Programmen, 3. Organisatorische Unterschiede im Vollzug zwischen den Kantonen, 4. Ausrichtung der Betriebe (z.B. Bio), 5. Umweltbedingte Einflüsse²⁰³. Die Transaktionskosten hängen direkt von den jeweiligen Auflagen und den vorgeschriebenen Kontrollen ab.

Bei den Direktzahlungen soll am System des Vollzugs gegenüber heute grundsätzlich nichts geändert werden, da sich dieses bewährt hat. Um Synergien mit den die Landwirtschaft betreffenden übrigen Politikbereichen besser nutzen zu können, sind eine engere Zusammenarbeit und besser abgestimmte Prozesse anzustreben. Dies insbesondere beim Vollzug von NHG und LwG.

Vereinfachungen beim Vollzug sind dort möglich, wo die verfolgten Ziele es rechtfertigen, dass nationale Lösungen oder mindestens standardisierte Prozesse zu einer

²⁰³ Buchli S. und Flury C. (2006): Vollzugs- und Kontrollkosten der Direktzahlungen. Agrarforschung 13 (3): 114-119. Zürich.

höheren Effizienz führen. Dies ist namentlich bei den Ressourceneffizienzbeiträgen oder beim Vollzug von Vernetzungsprojekten der Fall.

Mögliche EDV-Hilfsmittel sollen dort eingesetzt werden, wo dies der Vereinfachung des Datenmanagements, einer Erhöhung der Datenqualität und der Nutzung von Synergien mit weiteren EDV-unterstützten Hilfsmitteln dient. Durch eine zentrale Datenschnittstelle, auf welche die verschiedenen Akteure zugreifen können, werden Mehrfacherfassungen und jährliche Wiederholungen soweit wie möglich vermieden.

Die übrigen Änderungen können bei Bund und Kantonen im Rahmen der bestehenden Strukturen umgesetzt werden. Sie bedingen keine Anpassungen im Vollzug.

4.4 Sektorale Auswirkungen

Um die Auswirkungen auf die Landwirtschaft abschätzen zu können, hat Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART) Berechnungen mit den dynamischen Optimierungsmodellen SILAS und SWISSland vorgenommen²⁰⁴. Als Basis für die Prognosen dienten die Jahre 2005-2007 bzw. 2008. Mit den Modellen wurden die Veränderungen auf die Tierhaltung, die Flächennutzung, die Produktion sowie die Einkommensbildung auf sektoraler und einzelbetrieblicher Ebene simuliert. Die Modelle optimieren unter vorgegebenen agrarpolitischen Rahmenbedingungen das Einkommen und berücksichtigen dabei die Wechselwirkungen zwischen den produzierten Mengen und den Marktpreisen. Es wurde analysiert, wie sich die Landwirtschaft bei der Weiterführung der bisherigen Agrarpolitik entwickelt (Referenz) und welche Veränderungen sich mit der AP 14-17 ergeben.

Die Prognosen basieren auf den in Ziffer 3.5 aufgeführten finanziellen Mitteln. Für die Produzentenpreise wurde mit Ausnahme des Brotgetreides (Senkung Brotgetreidezoll um 3 Franken pro Dezitonne) im Szenario AP 14-17 eine konstante Entwicklung unterstellt. Bei den Produktionsmitteln wird aufgrund der Teuerung von einem mittleren Anstieg der Preise um rund ein Prozent pro Jahr ausgegangen. Die Auswirkungen allfälliger Marktöffnungen im Zeitraum 2014-2017 wurden nicht berücksichtigt.

Die Ergebnisse der SILAS-Berechnungen zeigen, dass mit der AP 14-17 nach einem anfänglichen Rückgang die offene Ackerfläche wieder zunimmt. Beim Futtergetreide ist ein Produktionsanstieg von rund 10 Prozent zu verzeichnen. Bei den übrigen Ackerbauprodukten resultieren nur geringfügige Änderungen.

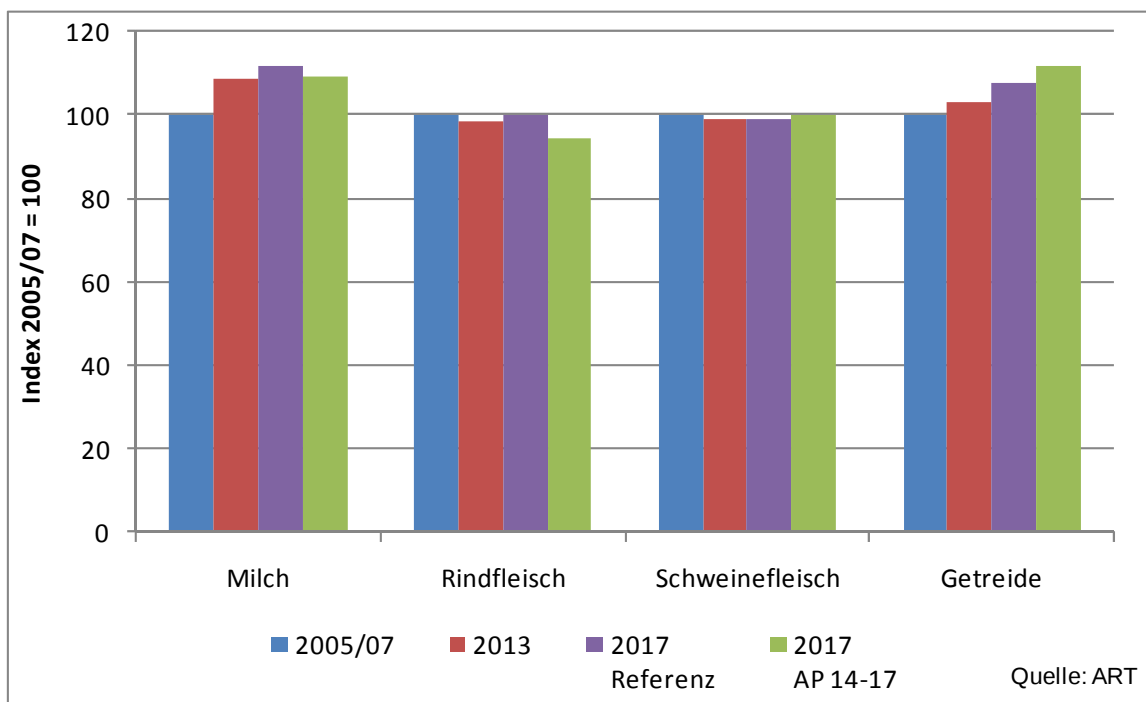
In der Tierhaltung ist mit der AP 14-17 ein Rückgang der gehaltenen GVE von rund 8 Prozent zu erwarten (Referenz: -4 %). Dies ist insbesondere auf den technischen Fortschritt zurückzuführen (z.B. Milchleistungssteigerungen). Während die Milchproduktion auf rund 3,6 Millionen Tonnen ansteigt, wird beim Rindfleisch ein leichter Rückgang prognostiziert (-5 %). Beim weissen Fleisch sind mit der AP 14 17 keine Veränderungen der Produktionsmengen zu erwarten.

²⁰⁴ Zimmermann A. et al. (2011): Die Auswirkungen eines weiterentwickelten Direktzahlungssystems, Modellberechnungen mit SILAS und SWISSland, ART-Bericht Nr. 744, Tänikon.

Die AP 14-17 führt gesamthaft zu einer leichten Verlagerung von der tierischen zur pflanzlichen Produktion. Die Bruttokalorienproduktion nimmt insgesamt um rund 5 Prozent zu. Der Anstieg ist leicht geringer als im Referenzszenario. Da mit der Ausdehnung der Futtergetreideproduktion der Kraftfutterimport um knapp 10 Prozent sinkt, wird mit der AP 14-17 die Nettokalorienproduktion gestärkt.

Abbildung 46

Auswirkung der AP 14-17 auf die Produktion



Da mit der AP 14-17 gegenüber der Referenz die Milchproduktion etwas weniger stark ansteigt bzw. die Rindfleischproduktion leicht zurückgeht, resultieren um 2 bis 5 Prozent höhere Milch- und Rindfleischpreise. Das führt dazu, dass der Produktionswert der tierischen Erzeugung trotz der etwas geringeren Produktionsmengen nur leicht tiefer zu liegen kommt als bei der Referenz. Insgesamt resultiert im Jahr 2017 ein Produktionswert von 9,63 Milliarden Franken. Das entspricht zirka dem Wert in den Basisjahren 2005/07.

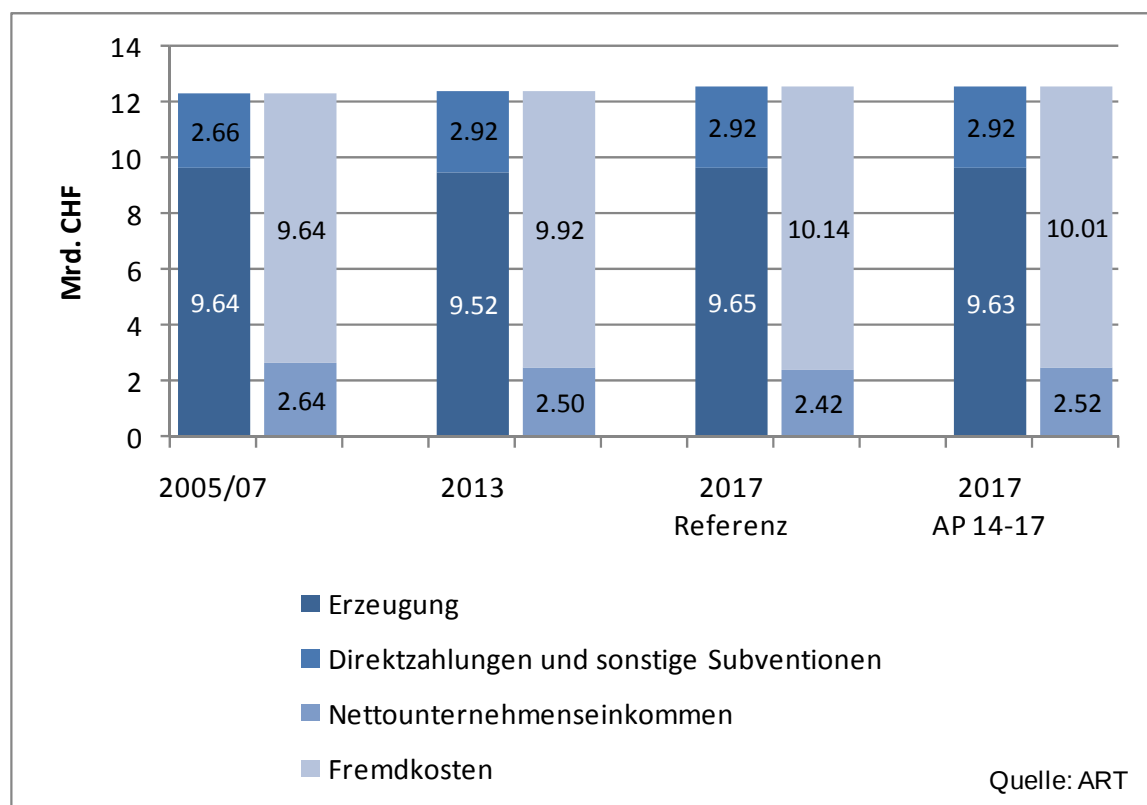
Auf der Kostenseite prognostiziert das Modell aufgrund der angenommenen Teuerung bei den Produktionsmittelpreisen einen leichten Anstieg auf 10 Milliarden Franken. Der Anstieg ist mit der AP 14-17 jedoch geringer als bei der Weiterführung der bisherigen Politik. Gegenüber der Referenz liegen die Fremdkosten rund 130 Millionen Franken tiefer, was insbesondere auf geringere Abschreibungen und tiefere Pachtzinsen zurückzuführen ist.

Die sonstigen Subventionen (insbesondere Direktzahlungen) steigen zwischen 2005/07 und 2017 aufgrund der Umlagerung von Mitteln aus der Marktstützung in Direktzahlungen im Rahmen der AP 2011 auf 2,92 Milliarden Franken. Da die höheren Direktzahlungen den Anstieg der Kosten zwischen 2005/07 und 2017 nicht vollständig ausgleichen, resultiert insgesamt ein leichter Rückgang des sektoralen Nettounternehmenseinkommens (Entschädigung für die eigene Arbeit und das Eigenkapital) von 2,62 auf 2,52 Milliarden Franken (-4 %). Gegenüber dem Wert

von 2013 bleibt mit der AP 14-17 das Sektoreinkommen jedoch konstant. Würden die heutigen Instrumente unverändert weitergeführt (Referenz), käme das Sektoreinkommen aufgrund des stärkeren Anstiegs der Kosten rund 100 Millionen Franken tiefer zu liegen.

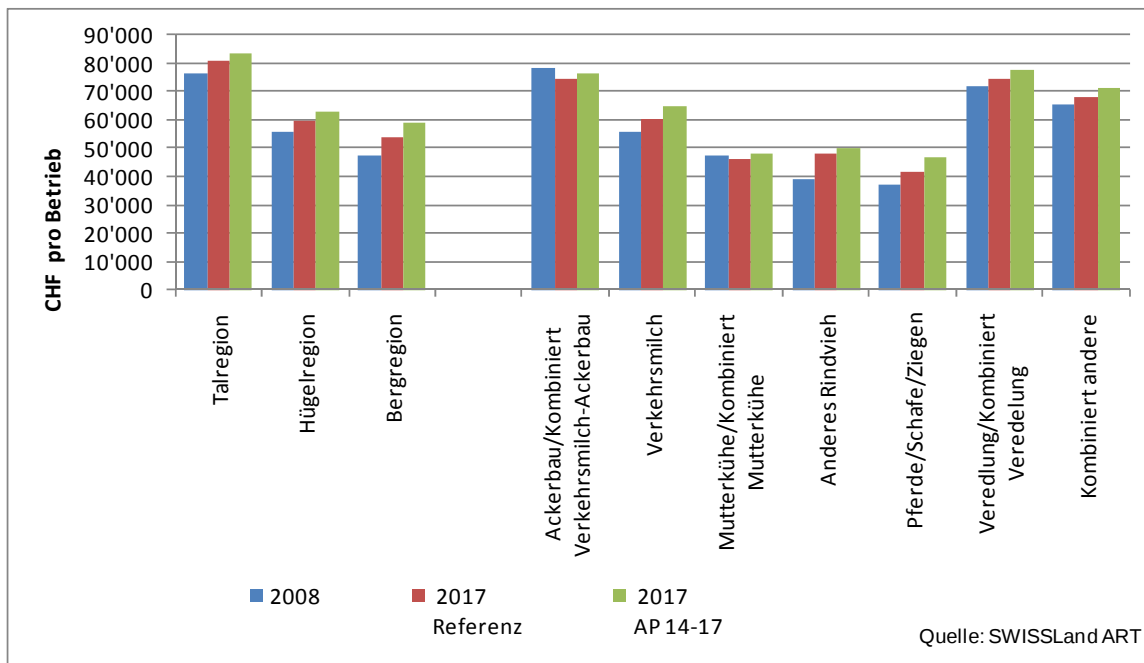
Abbildung 47

Auswirkung der AP 14-17 auf das Sektoreinkommen



Auf einzelbetrieblicher Ebene werden gemäss den Berechnungen mit SWISSLand die landwirtschaftlichen Einkommen im Durchschnitt zwischen 2008 und 2017 um 13 Prozent steigen. Bei einer angenommenen Teuerung von einem Prozent pro Jahr wird sich damit die Kaufkraft der Bauernfamilien verbessern. Die Zunahme ist mit der AP 14-17 rund 6 Prozentpunkte höher als im Referenzszenario, was in Übereinstimmung ist mit den sektoralen Einkommensprognosen. Am stärksten ist der Einkommensanstieg in der Bergregion mit voraussichtlich 24 Prozent. Auch in der Tal- und in der Hügelregion prognostizieren die Modellrechnungen Einkommenssteigerungen, wobei der Anstieg mit 9 Prozent in der Talregion bzw. 13 Prozent in der Hügelregion weniger hoch ausfällt. Die Modellrechnungen zeigen zudem, dass mit der AP 14-17 für alle Betriebstypen bessere Einkommen resultieren als mit der Weiterführung der bisherigen Politik.

Auswirkung der AP 14-17 auf das landwirtschaftliche Einkommen nach Regionen und Betriebstypen



Diese Berechnungen zeigen, dass mit den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen eine sozialverträgliche Entwicklung ermöglicht wird. Betriebsaufgaben werden weiterhin vorwiegend im Generationenwechsel erfolgen.

Positive Auswirkungen werden zudem bei der Wettbewerbsfähigkeit und im ökologischen Bereich (Biodiversität, Stickstoff-, Phosphor- und Ressourceneffizienz) erwartet. Der Effekt der neuen Instrumente wie beispielsweise die Ressourceneffizienzbeiträge oder die Landschaftsqualitätsbeiträge lassen sich mit den Modellen nicht prognostizieren. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Instrumente weitere positive Auswirkungen in den anvisierten Zielbereichen bewirken.

4.5 Nachhaltigkeitsbeurteilung der AP 14-17

4.5.1 Methodik und Indikatoren

Die Beurteilung der Entwicklung der Nachhaltigkeit der Landwirtschaft unter den Rahmenbedingungen der AP 14-17 basiert auf dem Konzept, das auch für die Bilanz in Ziffer 1.2.2.1 verwendet wurde. Ergänzt werden die Indikatoren, wo sinnvoll, mit Indikatoren aus dem Instrument der Nachhaltigkeitsbeurteilung des Bundesamtes für Raumentwicklung (Indikatoren des Interdepartementalen Ausschusses Nachhaltige Entwicklung, sog. IDANE-Kriterien). Im Sinne eines zentralen Grundsatzes der Nachhaltigkeitsbeurteilung²⁰⁵ wurden wichtige Elemente der AP 14-17 in einem

²⁰⁵ Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2008): Nachhaltigkeitsbeurteilung, Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte.

iterativen Prozess gemeinsam mit den interessierten Kreisen diskutiert und erarbeitet. So hat das BLW im Juli 2010 einerseits aus den interessierten Kreisen eine breit abgestützte „Begleitgruppe AP 14-17“, andererseits eine „Fachgruppe Vollzug Kantone“ eingesetzt. Die beiden Begleitgruppen wurden zu je drei Sitzungen eingeladen. Dabei konnten die Teilnehmenden ihre wesentlichen Anliegen und Standpunkte in den laufenden Prozess einbringen. Ähnlich partizipativ vorgegangen wurde bei wesentlichen Vorarbeiten für die AP 14-17, so bei der Qualitätsstrategie (Ziff. 2.2.1.1) und bei der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems (Ziff. 2.3).

Als Teil des ganzen Prozesses zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der AP 14-17 sind auch die in Ziffer 1.6 formulierten Ziele und die Evaluationsstrategie, welche das BLW jeweils im gleichen Rhythmus wie die AP-Etappen beschliesst, zu sehen.

Für die folgende Beurteilung wird die für das Indikatorensystem MONET²⁰⁶ entwickelte Symbolik verwendet:

Trend		Bewertung	
↗	Zunahme	+	Positiv (in Richtung Nachhaltigkeit)
↘	Abnahme	–	Negativ (weg von der Nachhaltigkeit)
→	Keine wesentliche Veränderung	≈	Neutral
~	Unregelmässig	□	Keine Aussage

4.5.2 Ökonomie

Kapitalerneuerung

Der technische Fortschritt und Veränderungen bei der Nachfrage machen auch in Zukunft strukturelle Anpassungen auf den Betrieben notwendig.

Aufgrund der erwarteten Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft ist davon auszugehen, dass es weiterhin eine ausreichende Anzahl Betriebe geben wird, welche die notwendigen Rückstellungen für Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen tätigen können. Da es in diesem Bereich mit der AP 14-17 keine spezifischen zusätzlichen Massnahmen geben wird, dürfte sie sich neutral auf diesen Indikator auswirken.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
→ Konstant	→ Keine wesentliche Veränderung	→ Keine wesentliche Veränderung	≈ Neutral

Boden (Quantität)

Die Berechnungen der ART betreffend die Auswirkungen der AP 14-17 zeigen, dass die Landwirtschaft die ackerfähige Fläche, die ihr zur Verfügung steht, weiter be-

²⁰⁶ MONET ist ein Indikatorensystem zum Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz. Es misst und dokumentiert die aktuelle Lage und Entwicklung der Schweiz hinsichtlich der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte der Nachhaltigen Entwicklung. MONET ist ein gemeinsames Produkt des Bundesamts für Statistik (BFS), des Bundesamts für Umwelt (BAFU) und des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE).

wirtschaften wird. Da es zurzeit keine Anzeichen gibt, dass der Druck von ausserhalb der Landwirtschaft auf die ackerfähigen Böden abnehmen wird (Siedlungen, Raumbedarf für Fliessgewässer), muss mit einem weiteren Rückgang dieser Flächen gerechnet werden.

Im Rahmen der AP 14-17 wird vorgeschlagen, keine Direktzahlungen mehr für rechtskräftig ausgeschiedene Bauzonen auszurichten und das Behördebeschwerderecht bei Einzonungen von Fruchtfolgeflächen zu verstärken. Damit wird ein Anreiz zur Verringerung des Kulturlandverlustes geschaffen, weshalb die Auswirkungen der AP 14-17 als positiv eingestuft werden. Um den Trend zu stoppen, braucht es aber weitergehende Massnahmen im Raumplanungsrecht. .

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
→ Konstant	↘ Abnahme	↘ Abnahme	+ Positiv

Entwicklung der Arbeitsproduktivität

Aufgrund der Marktnähe der Landwirtschaft, der Stärkung der Qualitätsstrategie und des zielgerichteteren Instrumentariums des Bundes bei den Direktzahlungen (Versorgungssicherheitsbeiträge) ist davon auszugehen, dass die produzierten Mengen zumindest gehalten werden können, ohne dass die Kosten überproportional steigen. Entsprechend ist mit einer stabilen Bruttowertschöpfung (zu konstanten Preisen) zu rechnen. Dies bestätigen auch die Modellrechnungen der ART. Gleichzeitig wird der Arbeitskräfteeinsatz aufgrund der Entwicklung der betrieblichen Strukturen und des Einsatzes arbeitssparender Techniken weiter abnehmen. Einen Beitrag dazu leistet auch das weiterentwickelte Direktzahlungssystem, da die leistungsbezogenen Direktzahlungen von den sozialen Aspekten (Anpassungsbeiträge) getrennt werden. Insgesamt ist deshalb davon auszugehen, dass sich die Arbeitsproduktivität im bisherigen Ausmass weiter verbessert.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

4.5.3 Ökologie

Biodiversitätsförderflächen (früher ökologische Ausgleichsflächen)

Die AP 14-17 sieht im Bereich der Direktzahlungen eine verstärkte Förderung der Qualität von Flächen für die Biodiversität vor. Der Ersatz des heute verwendeten Begriffs „ökologische Ausgleichsflächen“ durch den neuen Begriff „Biodiversitätsförderflächen“ ist auch Ausdruck einer Stärkung der Eigeninitiative und des freiwilligen Engagements. Die Änderungen beim Direktzahlungssystem dürften zu einer leichten Ausdehnung der Biodiversitätsförderflächen und vor allem zu einer Verbesserung der biologischen Qualität dieser Flächen führen. Allerdings braucht die Entwicklung der Biodiversität Zeit und eine Trendumkehr bei der Entwicklung des Zustandes Biodiversität ist nicht sofort zu erwarten.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Pflanzenschutzmittelverkäufe

Der weitere technische Fortschritt und die wirtschaftliche Notwendigkeit zum sparsamen Einsatz wirken tendenziell in Richtung einer weiteren leichten Reduktion des Verkaufs von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen. Sich verändernde klimatische Bedingungen und die engere Vernetzung von Natur- und Kulturflächen könnten allerdings zu einer erhöhten Notwendigkeit für das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln führen. Mit den im Rahmen der AP 14-17 vorgesehenen Ressourceneffizienzbeiträge können Massnahmen zum schonenderen Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln unterstützt werden (z.B. Unterblattspritzung). Zusammen mit der Überprüfung der schon lange zugelassenen Wirkstoffe (vgl. Ziff. 1.1.1.2.2) führt dies zu einem geringeren Eintrag von Pflanzenschutzmittel in die Umwelt und insbesondere in Grund- und Oberflächengewässer.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
↘ Abnahme	↘ Abnahme	→ Keine wesentliche Veränderung	+ Positiv

Phosphoreffizienz

Aufgrund der zielgerichteteren Massnahmen bei den Direktzahlungen kann erwartet werden, dass die Tierzahl leicht sinken und somit etwas weniger Hofdünger anfallen wird als heute. In verschiedenen Bereichen, wie z. B. in der Milchviehhaltung, wird der technische Fortschritt zu weiteren Effizienzsteigerungen führen. Mit den geplanten Verbesserungen bei der Administration von Hofdüngerlieferungen, dem bestehenden Instrument nach Artikel 62a GschG und den mit der AP 14-17 neu vorgesehenen Ressourceneffizienzbeiträgen ist davon auszugehen, dass die Phosphoreffizienz bis 2020 weiter zunehmen wird.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Stickstoffeffizienz

Die Stickstoffeffizienz wird mit den geplanten Verbesserungen bei der Administration von Hofdüngerlieferungen sowie durch die Förderung emissionsarmer Ausbringtechniken (Schleppschlauch) positiv beeinflusst. Deshalb ist eine Verbesserung der Effizienz zu erwarten.

Auswirkungen

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Energieeffizienz

Das weiterentwickelte Direktzahlungssystem und insbesondere die neu vorgesehenen Ressourceneffizienzbeiträge sowie die Weiterführung des Ressourcenprogrammes und verschiedene Massnahmen bei den Strukturverbesserungen werden die Energieeffizienz positiv beeinflussen. Mit der AP 14-17 dürfte die Energieeffizienz in der Landwirtschaft deshalb zunehmen. Einen zusätzlich positiven Effekt dürften verschiedene andere Einflussgrössen wie die Energiepolitik (kostendeckende Einspeisevergütung), die Klimapolitik (CO₂-Gesetz), der technische Fortschritt (effizientere Herstellung von Produktionsmitteln) und die Marktkräfte (Preisanstieg bei fossilen Energieträgern) haben.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
↗ Zunahme	→ Keine wesentliche Veränderung	↗ Zunahme	+ Positiv

4.5.4 Soziales

Ausbildung

Die fachlichen Anforderungen an die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter werden in den nächsten Jahren weiter steigen (z.B. mehr unternehmerische Freiheiten, damit aber auch mehr Risiken; Kostendruck; Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes). Aufgrund der heutigen Lehrlingszahlen ist zu erwarten, dass längerfristig (Zeithorizont 30 Jahre) rund 25 000 ausgebildete Landwirtinnen und Landwirte zur Verfügung stehen werden. Weil im Verlauf dieser Zeit laufend Betriebe aufgegeben werden, wird der Anteil der gut ausgebildeten Bewirtschafter im Vergleich zu heute steigen. Die landwirtschaftliche Aus- und Weiterbildung wurde in den letzten Jahren neu ausgerichtet. Damit wurde die Grundlage geschaffen, um für die künftigen Herausforderungen gerüstet zu sein. Mit der AP 14-17 wird es im Bildungsbereich keine zusätzlichen grundlegenden Anpassungen geben.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	≈ Neutral

Lebensqualitätsvergleich mit der übrigen Bevölkerung

Mit der AP 14-17 werden die Rahmenbedingungen für die Schweizer Landwirtschaft relativ stabil bleiben. Einerseits wird davon ausgegangen, dass es in diesem Zeitraum keine umfassende Marktöffnung geben wird, andererseits werden nominal gleich viele finanzielle Mittel wie in den Vorjahren eingesetzt. Grundsätzlich könnte deshalb erwartet werden, dass der Lebensqualitätsindex für die Landwirtschaft bei der nächsten Befragung im Jahre 2015 ein besseres Ergebnis als bei der Befragung

2009 liefern wird. Auf der anderen Seite sind Prognosen der Ergebnisse von künftigen Befragungen mit grossen Unsicherheiten behaftet. Auf eine Aussage zur Entwicklung dieses Indikators wird deshalb verzichtet.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2005-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
➔ Konstant	⬇ Abnahme	□ Keine Aussage	□ Keine Aussage

Einkommensvergleich mit der übrigen Bevölkerung

Aus einer Nachhaltigkeitsoptik (Gerechtigkeit) ist es wichtig, dass die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft (im Durchschnitt) mit derjenigen in der übrigen Bevölkerung mithalten kann. Optimal wäre es, wenn sich der Abstand verkleinern würde. Da mit der AP 14-17 mit Ausnahme der Brotgetreidezollreduktion die Marktordnungen unverändert weitergeführt werden, die Gesamtsumme der Bundesmittel zu Gunsten der Landwirtschaft konstant bleibt und mit der Anpassung der Direktzahlungsinstrumente die Transfereffizienz verbessert wird (vgl. Ziff. 4.4), ist beim Einkommen von einer positiven Entwicklung auszugehen. Es sollte daher möglich sein, die Einkommensdifferenz zur übrigen Bevölkerung zu verringern²⁰⁷.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

4.5.5 Zusätzliche IDANE-Indikatoren

Langfristig tragbare Staatsverschuldung (Staatsausgaben für die Landwirtschaft)

Die Zahlungsrahmen für die Jahre 14-17 sollen im Vergleich zu heute nominal praktisch konstant bleiben. Der Anteil der Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung an den Gesamtausgaben des Bundes wird deshalb weiter abnehmen.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
⬇ Abnahme	⬇ Abnahme (real)	⬇ Abnahme (real)	+ Positiv

Wettbewerbsfähigkeit

Mit der Stärkung der Qualitätsstrategie, der punktuellen Reduktion des Grenzschatzes (Brotgetreide), dem Abbau von wettbewerbsbehindernden Bestimmungen bei den Direktzahlungen, der klaren Unterscheidung zwischen leistungsbezogenen Direktzahlungen und Anpassungsbeiträgen sowie der Verbesserung der Rahmenbe-

²⁰⁷ Der für den Einkommensvergleich verwendete Arbeitsverdienst ist nicht nur von den agrarpolitischen Rahmenbedingungen abhängig, sondern auch von der allgemeinen Zinsentwicklung. Sollten die Zinsen in den Jahren 2014-17 wider Erwarten stark ansteigen, hätte dies auch Auswirkungen auf den Arbeitsverdienst und den Einkommensabstand zur übrigen Bevölkerung.

dingungen für die Paralandwirtschaft (insb. Agrotourismus) wird die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors insgesamt weiter verbessert.

Richtung Nachhaltig- keit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Ressourceneffizienz

Die nominale Konstanz bei den zur Verfügung stehenden Bundesmitteln hat zur Folge, dass die Verbesserungen bei der Zielerreichung durch Effizienzsteigerungen erreicht werden müssen. Verbesserungspotenziale im Bereich der ökologischen Ressourcen ergeben sich aus den Vorschlägen, die Direktzahlungen künftig noch besser auf die Ziele auszurichten sowie aus der Beschränkung der dafür vorgesehenen Mittel auf jenes Niveau, das für die Zielerreichung notwendig ist. Neben der Weiterführung des ökologischen Leistungsnachweises und der Förderung von freiwilligen Projekten zur Verbesserung der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen sieht die AP 14-17 zur zeitlich befristeten Förderung ressourcenschonender Techniken und betrieblicher Innovationen die Einführung von Ressourceneffizienzbeiträgen vor.

Richtung Nachhaltig- keit	Trend 2000-2009	Trend 2010-20 (inkl. Auswirkung AP 14-17)	Auswirkung AP 14-17
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

4.5.6 Bilanz

Mit der AP 14-17 werden die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die finanzielle Unterstützung durch den Bund relativ stabil bleiben. Dies wirkt sich grundsätzlich positiv auf die Trendentwicklung bei verschiedenen Indikatoren aus. In der AP 14-17 gibt es nicht für alle von den Indikatoren abgedeckten Bereiche konkrete Vorschläge, die einen Einfluss auf deren Entwicklung haben (Kapitalerneuerung, Ausbildung). Auf die meisten Indikatoren wirken sich Vorschläge der AP 14-17 jedoch positiv aus. Dies ist insbesondere auf die vorgeschlagene Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems und die Förderung der Qualitätsstrategie zurückzuführen. Mit einer weiteren Verschlechterung der Situation ist beim Kulturlandverlust zu rechnen, obwohl mit der AP 14-17 Anreize zu dessen Verringerung geschaffen werden. Um den Trend zu stoppen, braucht es aber weitergehende Massnahmen im Raumplanungsrecht.

Tabelle 47

Auswirkungen der AP 14-17 auf die Nachhaltigkeit

Dimension	Indikator	Auswirkung AP 14-17	
Ökonomie	Kapitalerneuerung	≈	Neutral
	Boden (Quantität)	+	Positiv
	Arbeitsproduktivität	+	Positiv
Ökologie	Biodiversitätsförderflächen	+	Positiv
	Pflanzenschutzmittelverkauf	+	Positiv
	Phosphoreffizienz	+	Positiv
	Stickstoffeffizienz	+	Positiv
	Energieeffizienz	+	Positiv
Soziales	Ausbildung	≈	Neutral
	Lebensqualitätsvergleich	□	Keine Aussage
	Einkommensvergleich	+	Positiv
Zusätzliche IDANE- Indikatoren	Staatsverschuldung	+	Positiv
	Wettbewerbsfähigkeit	+	Positiv
	Ressourceneffizienz und Kostenwahrheit	+	Positiv

Abkürzungsverzeichnis

ABBV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über Flächen- und Verarbeitungsbeiträge im Ackerbau (Ackerbeitragsverordnung); SR 910.17
Abs.	Absatz
AOC	Appellation d'origine contrôlée = geschützte Ursprungsbezeichnung
AP 14-17	Agrarpolitik 2014-2017 (Weiterentwicklung der Agrarpolitik)
AP 2002	Agrarpolitik 2002 (Neuorientierung der Agrarpolitik)
AP 2007	Agrarpolitik 2007 (Weiterentwicklung der Agrarpolitik)
AP 2011	Agrarpolitik 2011 (Weiterentwicklung der Agrarpolitik)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ART	Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASA 2011	Agrarsektoradministration 2011
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BB	Bundesbeschluss
BB1	Bundesblatt
BeKo LW	Beratende Kommission für Landwirtschaft
BFF	Biodiversitätsförderfläche
BFS	Bundesamt für Statistik
Bio	Biologische Landwirtschaft
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie (Rinderwahnsinn)
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BTS	Besonders tierfreundliches Stallhaltungssystem
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
d.h.	das heisst
DEA	Data Envelopment Analysis

DZV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung); SR 910.13
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rom
FHAL&GesA	Abkommen mit der EU in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktesicherheit und öffentliche Gesundheit
FJAE	Familien-Jahresarbeitsseinheiten
FLG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft; SR 836.1
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GGA	Geschützte geografische Angabe
GIS	Geografisches Informationssystem
GRA	Global Research Alliance on Agricultural Greenhouse Gases
GSchG	Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz); SR 814.20
GUB	Geschützte Ursprungsbezeichnung
GVE	Grossvieheinheit
ha	Hektare
HODUFLU	Internetanwendung zur einfachen Dokumentation und Verwaltung der Hofdüngerflüsse
IDANE	Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung
IHG	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über die Investitionshilfe für Berggebiete (SR 901.1); aufgehoben am 1. Januar 2008
IMF	Internationaler Währungsfonds
inkl.	inklusive
INLB	Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchhaltungen der EU

IP	Integrierte Produktion
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen)
IV PGREL	Internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft; SR 0.910.6
JAE	Jahresarbeitsseinheiten
kg	Kilogramm
LBV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung); SR 910.91
LFI	Schweizerisches Landesforstinventar
LGR	Landwirtschaftliche Gesamtrechnung
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LP	Landwirtschaftliche Pflegefläche
LPG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht; SR 221.213.2
LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz); SR 910.1
MERCOSUR	Mercado Comùn del Sur; abgekürzte Bezeichnung für den Gemeinsamen Markt Südamerikas
Mio.	Millionen
Mio. St.	Millionen Stück
MONET	Indikatorensystem zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz
N	Stickstoff
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NFP 48	Nationales Forschungsprogramm „Landschaften und Lebensräume der Alpen“
NH ₃	Ammoniak
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz; SR 451
NO ₃	Nitrat
NRP	Neue Regionalpolitik, Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik, SR 901.0
NST	Normalstoss
öAF	Ökologische Ausgleichsflächen

oBB	ortsüblicher Bewirtschaftungsbereich
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development, Paris
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
ÖQV	Verordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung); RS 910.14
OSPAR	Übereinkommen vom 22. September 1992 über den Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks
P	Phosphor
PSM	Pflanzenschutzmittel
RAUS	Regelmässiger Auslauf im Freien
RGVE	Raufutter verzehrende Grossvieheinheit
RGVE-Beitrag	Beitrag für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz); SR 700
SAK	Standardarbeitskraft
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SF	Sömmerungsfläche
SG	Schlachtgewicht
SHL	Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft
SILAS	Sektorales Informations- und Prognosesystem für die Landwirtschaft Schweiz
SNB	Schweizerische Nationalbank
sog.	sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
St.	Stück
SVV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung); SR 913.1
t	Tonne
t SG	Tonne Schlachtgewicht
TEP-Beitrag	Beitrag für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen
TJ	Terajoule
TNP	Tierische Nebenprodukte
TSG	Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966; SR 916.40

TSM	Treuhandstelle Milch
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen)
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
UREK-N	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz); SR 814.01
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VTNP	Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten SR 916.441.22
WaG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald, Waldgesetz, SR 921.0
WAK-N	Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben WAK des Nationalrates
WAK-S	Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben WAK des Ständerates
WDZ	Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
z. T.	zum Teil
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZR	Zahlungsrahmen

**Bundesgesetz
über die Landwirtschaft
(Landwirtschaftsgesetz, LwG)**

Entwurf

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...¹,
beschliesst:*

I

Das Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998² wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1 Bst. b und 3

¹ Der Bund trifft namentlich folgende Massnahmen:

- b. Er fördert gemeinwirtschaftliche Leistungen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben mit Direktzahlungen.

³ Die Massnahmen nach Absatz 1 unterstützen die Ausrichtung der Landwirtschaft und der Ernährungswirtschaft auf eine gemeinsame Qualitätsstrategie.

Art. 11 Verbesserung der Qualität und Nachhaltigkeit

¹ Der Bund kann subsidiär gemeinschaftliche Massnahmen von Produzenten, Verarbeitern oder Händlern unterstützen, die zur Verbesserung der Qualität und Nachhaltigkeit von Erzeugnissen und Prozessen beitragen.

² Die Massnahmen müssen:

- a. zur Förderung der Innovation, der Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungskette oder der Teilnahme an Qualitätssicherungsprogrammen beitragen;
- b. die Beteiligung der Produzenten vorsehen und diesen in erster Linie zugutekommen;
- c. von der Produzenten- oder Branchenorganisation des betroffenen Sektors koordiniert werden.

³ Der Bund unterstützt:

- a. die Vorabklärung;

¹ BBl 2011...

² SR 910.1

- b. die Startphase bei der Umsetzung der Massnahme;
- c. die Teilnahme der Produzenten und Produzentinnen an Qualitätssicherungsprogrammen.

⁴ Der Bundesrat legt die Voraussetzungen für die Unterstützung von Massnahmen fest.

Art. 12 Abs. 2 und 3

² Zu diesem Zweck kann der Bund auch Kommunikationsmassnahmen über die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft unterstützen.

³ Er kann für die Koordination der unterstützten Massnahmen im In- und Ausland sorgen.

Art. 14 Abs. 4

⁴ Der Bund kann für die Kennzeichnungen nach diesem Artikel sowie nach den Artikeln 15, 16 und 63 Absatz 1 Buchstaben a und b offizielle Zeichen definieren. Er kann deren Verwendung für obligatorisch erklären.

Art. 28 Abs. 2

² Der Bundesrat kann einzelne Bestimmungen, insbesondere Artikel 38, auch auf Ziegen- und Schafmilch anwenden.

2. Abschnitt (Art. 30–36b)

Aufgehoben

Art. 38 Abs. 3

Aufgehoben

Art. 39 Abs. 3

Aufgehoben

Art. 40–42

Aufgehoben

Art. 46 Abs.3 Bst. b

³ Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen für:

- b. Betriebe, die eine im öffentlichen Interesse liegende Entsorgungsaufgabe von regionaler Bedeutung erfüllen, indem sie Nebenprodukte von Milch- und Lebensmittelverarbeitungsbetrieben an Schweine verfüttern.

Art. 52 Beiträge zur Stützung der Inlandeierproduktion

Der Bund kann Beiträge für die Finanzierung von Verwertungsmassnahmen zu Gunsten der inländischen Eierproduktion ausrichten.

Art. 54 Beitrag für einzelne Kulturen

¹ Der Bund kann Einzelkulturbeiträge ausrichten zur Erhaltung der Produktionskapazität und der Funktionsfähigkeit einzelner Verarbeitungsketten für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung.

² Der Bundesrat bezeichnet die Kulturen und bestimmt die Höhe der Beiträge.

Art. 55 und 56

Aufgehoben

Art. 58 Abs. 2

Aufgehoben

Art. 59

Aufgehoben

Art. 66

Aufgehoben

3. Titel: Direktzahlungen**1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen****Art. 70** Grundsatz

¹ Zur Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben Direktzahlungen ausgerichtet.

² Die Direktzahlungen umfassen:

- a. Kulturlandschaftsbeiträge;
- b. Versorgungssicherheitsbeiträge;
- c. Biodiversitätsbeiträge;
- d. Landschaftsqualitätsbeiträge;
- e. Produktionssystembeiträge;
- f. Ressourceneffizienzbeiträge;

g. Anpassungsbeiträge.

³ Der Bundesrat legt die Höhe der Beiträge fest. Dabei berücksichtigt er, in welchem Ausmass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbracht werden, den mit der Erbringung dieser Leistungen verbundenen Aufwand und die auf dem Markt erzielbaren Erlöse.

Art. 70a (neu) Voraussetzungen

¹ Direktzahlungen werden ausgerichtet, wenn:

- a. der Betrieb bodenbewirtschaftend und bäuerlich ist;
- b. der ökologische Leistungsnachweis erbracht wird;
- c. die für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden;
- d. die Flächen nicht in rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen nach der Raumplanungsgesetzgebung liegen;
- e. ein Mindestarbeitsaufkommen in Standardarbeitskräften auf dem bewirtschafteten Betrieb erreicht wird;
- f. ein Mindestanteil der Arbeiten durch betriebseigene Arbeitskräfte verrichtet wird;
- g. der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin eine bestimmte Altersgrenze nicht überschreitet;
- h. der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin über eine landwirtschaftliche Grundbildung verfügt.

² Der ökologische Leistungsnachweis umfasst:

- a. eine artgerechte Haltung der Nutztiere;
- b. eine ausgeglichene Düngerbilanz;
- c. einen angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen;
- d. die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966³ über den Natur- und Heimatschutz;
- e. eine geregelte Fruchtfolge;
- f. einen geeigneten Bodenschutz;
- g. eine gezielte Auswahl und Anwendung der Pflanzenschutzmittel.

³ Der Bundesrat:

- a. konkretisiert den ökologischen Leistungsnachweis;
- b. legt die Werte und Anforderungen nach Absatz 1 Buchstaben a und e-h fest;

- c. kann für den Sömmerungsbeitrag, für die Biodiversitäts- und für die Landschaftsqualitätsbeiträge Ausnahmen von Absatz 1 Buchstabe a festlegen;
- d. kann Ausnahmen von Absatz 1 Buchstabe h festlegen.

⁴ Der Bundesrat kann für die Ausrichtung der Direktzahlungen weitere Voraussetzungen und Auflagen festlegen. Insbesondere kann er die Flächen festlegen, für die Beiträge ausgerichtet werden.

Art. 70b (neu) Besondere Voraussetzungen für das Sömmerungsgebiet

¹ Die Beiträge werden im Sömmerungsgebiet an den Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin eines Sömmerungsbetriebs, eines Gemeinschaftsweidebetriebs oder einer Sömmerungsfläche ausgerichtet.

² Der Bundesrat legt für das Sömmerungsgebiet Bewirtschaftungsanforderungen fest, die dem ökologischen Leistungsnachweises entsprechen.

³ Die Anforderungen nach Artikel 70a Absatz 1 Buchstaben e-h müssen im Sömmerungsgebiet nicht erfüllt werden.

2. Kapitel: Beiträge

Art. 71 Kulturlandschaftsbeiträge

¹ Zur Erhaltung einer offenen Kulturlandschaft werden Kulturlandschaftsbeiträge ausgerichtet. Die Beiträge umfassen:

- a. einen nach Zonen abgestuften Beitrag je Hektare zur Förderung der Bewirtschaftung in den einzelnen Zonen;
- b. einen nach Hangneigung und Nutzungsart abgestuften Erschwernisbeitrag je Hektare in Hang- und Steillagen zur Förderung der Bewirtschaftung unter topografischen Erschwernissen;
- c. einen nach Tierkategorie abgestuften Sömmerungsbeitrag je gesömmerte Grossvieheinheit oder je Normalbesatz zur Förderung der Bewirtschaftung und zur Pflege von Sömmerungsflächen.

² Der Bundesrat bestimmt für den Sömmerungsbeitrag die zulässige Bestossung und die Tierkategorien, für die der Beitrag ausgerichtet wird;

³ Die Kantone können einen Teil des Sömmerungsbeitrags Personen ausrichten, die nicht Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen sind, jedoch für die betreffende Infrastruktur und die notwendigen Alpverbesserungen aufkommen.

Art. 72 Versorgungssicherheitsbeiträge

¹ Zur Erhaltung einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln werden Versorgungssicherheitsbeiträge ausgerichtet. Die Beiträge umfassen:

- a. einen einheitlichen Basisbeitrag in allen Zonen je Hektare zur Erhaltung der Produktionskapazität;

- b. einen einheitlichen Beitrag in allen Zonen je Hektare zur Sicherstellung eines angemessenen Anteils an offenen Ackerflächen und Flächen mit Dauerkulturen;
- c. einen nach Zonen abgestuften Erschwernisbeitrag im Berg- und Hügелgebiet je Hektare zur Erhaltung der Produktionskapazität unter klimatischen Erschwernissen.

² Für die Grünfläche werden die Beiträge nur ausgerichtet, wenn ein Mindesttierbesatz erreicht wird. Der Bundesrat bestimmt den minimalen Besatz an Raufutter verzehrenden Nutztieren.

³ Der Bundesrat kann Versorgungssicherheitsbeiträge für Flächen im ausländischen Gebiet der Grenzzone nach Artikel 43 Absatz 2 des Zollgesetzes vom 18. März 2005⁴ ausrichten.

Art. 73 Biodiversitätsbeiträge

¹ Zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität werden Biodiversitätsbeiträge ausgerichtet. Die Beiträge umfassen:

- a. einen nach Art und Qualitätsniveau der Biodiversitätsförderfläche und nach Zonen abgestuften Beitrag je Hektare zur Förderung der Vielfalt von Arten und Lebensräumen;
- b. einen nach Art der Biodiversitätsförderfläche und nach Zonen abgestuften Beitrag je Hektare zur Förderung der Vernetzung;
- c. einen nach Art der Biodiversitätsförderfläche abgestuften Beitrag je Hektare zur Aufwertung und Neuschaffung von Biodiversitätsförderflächen.

² Der Bundesrat legt fest, für welche Arten von Biodiversitätsförderflächen Beiträge ausgerichtet werden.

³ Für die Vernetzung von Biodiversitätsförderflächen richtet der Bund höchstens 80 Prozent der Beiträge aus. Die Kantone stellen die Restfinanzierung sicher.

Art. 74 Landschaftsqualitätsbeiträge

¹ Zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften werden Landschaftsqualitätsbeiträge ausgerichtet.

² Der Bund stellt den Kantonen je Hektare oder je Normalbesatz finanzielle Mittel zur Verfügung, wenn:

- a. die Kantone oder andere regionale Trägerschaften Ziele festgelegt und auf diese Ziele ausgerichtete Massnahmen definiert haben;
- b. die Kantone mit den Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen diesen Massnahmen entsprechende Bewirtschaftungsvereinbarungen abgeschlossen haben; und

⁴ SR 631.0

- c. die Ziele und Massnahmen die Voraussetzungen einer nachhaltigen Raumentwicklung erfüllen.

³ Der Anteil des Bundes beträgt höchstens 80 Prozent der vom Kanton gewährten Beiträge. Die Kantone verwenden die Mittel nach Massgabe eines projektspezifischen Schlüssels für die in den Bewirtschaftungsvereinbarungen festgelegten Leistungen.

Art. 75 Produktionssystembeiträge

¹ Zur Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen werden Produktionssystembeiträge ausgerichtet. Die Beiträge umfassen:

- a. einen nach Nutzungsart abgestuften Beitrag je Hektare zur Förderung gesamtbetrieblicher Produktionssysteme;
- b. einen Beitrag je Hektare zur Förderung einer Pflanzen- und Tierproduktion, die den Einsatz bestimmter Produktionsmittel einschränkt;
- c. einen nach Tierkategorie abgestuften Beitrag je Grossvieheinheit zur Förderung besonders tierfreundlicher Produktionsformen.

² Der Bundesrat bestimmt, welche Massnahmen gefördert werden.

Art. 76 Ressourceneffizienzbeiträge

¹ Zur Förderung der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft sowie zur Verbesserung der Effizienz beim Einsatz von Produktionsmitteln werden Ressourceneffizienzbeiträge ausgerichtet.

² Die Beiträge werden für Massnahmen zur Einführung von ressourcenschonenden Techniken gewährt. Sie sind zeitlich befristet.

³ Der Bundesrat bestimmt, welche Massnahmen gefördert werden. Die Beiträge werden gewährt, wenn:

- a. die Wirksamkeit der Massnahme erwiesen ist;
- b. die Massnahme nach Ablauf der Förderung weitergeführt wird;
- c. die Massnahme für die Landwirtschaftsbetriebe in absehbarer Zeit wirtschaftlich tragbar ist.

Art. 77 Anpassungsbeiträge

¹ Zur Gewährleistung einer sozialverträglichen Entwicklung werden Anpassungsbeiträge ausgerichtet.

² Die Anpassungsbeiträge bemessen sich nach den bewilligten Krediten abzüglich der Ausgaben für die Beiträge nach den Artikeln 71 bis 76, 77a und 77b sowie Artikel 62a des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991⁵.

⁵ SR 814.20

³ Die Anpassungsbeiträge werden personenbezogen ausgerichtet. Der Beitrag für den einzelnen Betrieb richtet sich nach der Differenz zwischen den allgemeinen Direktzahlungen vor dem Systemwechsel und den Beiträgen nach den Artikeln 71 Absatz 1 Buchstaben a und b sowie Artikel 72 nach dem Systemwechsel. Die Differenz wird auf der Basis der Strukturen festgelegt, die ein Betrieb vor dem Systemwechsel aufwies.

⁴ Der Bundesrat legt fest:

- a. die Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, die Anrecht auf die Beiträge haben;
- b. die Berechnung der Beiträge für den einzelnen Betrieb;
- c. Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen der Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, ab denen die Beiträge gekürzt werden oder keine Beiträge ausgerichtet werden; für verheiratete Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen legt er höhere Grenzwerte fest.

⁵ An Personen, die die Bewirtschaftung eingestellt haben, können Anpassungsbeiträge noch für eine bestimmte Zeit ausgerichtet werden. Dabei gilt von den Voraussetzungen nach Artikel 70a nur die Altersgrenze.

Art. 85 Abs. 3

³ Übersteigen die Rückzahlungen und Zinsen im Kanton den Bedarf, so kann das Bundesamt den Bundesanteil an den nicht benötigten Mitteln:

- a. zurückfordern und ihn einem anderen Kanton gewähren; oder
- b. dem Kanton für Investitionskredite zur Verfügung stellen.

Art. 86a Abs. 3

³ Umschulungsbeihilfen werden längstens bis Ende 2019 ausgerichtet.

Art. 87 Abs. 2

Aufgehoben

Art. 89a (neu) Wettbewerbsneutralität

¹ Die Massnahmen sind gegenüber direkt betroffenen Gewerbebetrieben im unmittelbaren Einzugsgebiet wettbewerbsneutral zu gestalten.

² Der Kanton stellt vor der Genehmigung des Projekts fest, ob die Wettbewerbsneutralität gegeben ist.

³ Ist die Wettbewerbsneutralität rechtskräftig beurteilt, kann diese nicht mehr angefochten werden.

⁴ Gewerbebetriebe, die innerhalb der kantonalen Publikationsfrist zur Wettbewerbsneutralität kein Rechtsmittel ergriffen haben, können in einem späteren Verfahren keine Beschwerde mehr erheben.

Art. 97 Abs. 1 und 7

¹ Der Kanton genehmigt die Projekte für Bodenverbesserungen, landwirtschaftliche Gebäude und zur regionalen Entwicklung, die mit Bundesbeiträgen unterstützt werden.

⁷ Über die Gewährung eines Bundesbeitrages entscheidet das Bundesamt erst, wenn das Projekt rechtskräftig ist.

Art. 100 Angeordnete Landumlegungen

Die kantonale Regierung kann Landumlegungen anordnen, wo Interessen der Landwirtschaft durch öffentliche Werke oder Nutzungsplanungen tangiert werden.

Art. 107 Abs. 2

² Für grössere Projekte können Investitionskredite auch in Form von Baukrediten gewährt werden.

Art. 108 Abs. 1^{bis} (neu) und 2

^{1bis} Über die Genehmigung eines Investitionskredits entscheidet das Bundesamt erst, wenn das Projekt rechtskräftig ist.

² Das Bundesamt teilt dem Kanton innerhalb von 30 Tagen mit, ob es den Entscheid genehmigt.

Art. 145

Aufgehoben

Art. 166 Abs. 2

² Gegen Verfügungen der Bundesämter, der Departemente und letzter kantonalen Instanzen in Anwendung dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Ausgenommen sind kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen.

Art. 167

Aufgehoben

Art. 169 Abs. 3

³ Zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes können zusätzlich folgende Massnahmen ergriffen werden:

- a. Verbot der Verwendung und des Inverkehrbringens von Produkten oder Kennzeichnungen;
- b. Rückweisung von Produkten im Falle einer Ein- oder Ausfuhr;
- c. Rückzug, Rückruf oder öffentliche Warnung vor allfälligen Risiken von Produkten;
- d. Neutralisierung und Vernichtung der Produkte;
- e. Einziehung der Produkte.

Art. 172 Abs. 2 dritter Satz

[...] Im Falle einer Freiheitsstrafe wird auch eine Geldstrafe verhängt.

Art. 173 Abs. 1 Bst. a, a^{bis} und a^{ter}

¹ Sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist, wird mit Busse bis zur 40 000 Franken bestraft, wer vorsätzlich:

- a. den nach Artikel 12 erlassenen Vorschriften zum gemeinsamen Erscheinungsbild zuwiderhandelt;
- a^{bis} den nach den Artikeln 14 Absatz 1 Buchstaben a–c und e sowie 15 erlassenen oder anerkannten Kennzeichnungsvorschriften zuwiderhandelt;
- a^{ter} den nach Artikel 14 Absatz 4 erlassenen Vorschriften zur Verwendung der offiziellen Zeichen zuwiderhandelt;

Art. 175 Abs. 3 (neu)

³ Erfüllt eine Handlung gleichzeitig eine Widerhandlung gemäss Absatz 2 und eine andere von der Eidgenössischen Zollverwaltung zu verfolgende Widerhandlung, so wird die Strafe für die schwerere Widerhandlung verhängt; diese kann angemessen erhöht werden.

Art. 178 Abs. 5 (neu)

⁵ Zum Vollzug der Massnahmen im Direktzahlungsbereich verwenden die Kantone definierte Basisdaten, erfassen die nötigen Flächen und deren Nutzung sowie die übrigen notwendigen Objekte in einem geografischen Informationssystem und berechnen die Beiträge je Betrieb anhand dieser Daten.

Art. 178a (neu) Duldungspflicht

¹ Die Grundeigentümer haben die Bewirtschaftung und die Pflege von Brachland unentgeltlich zu dulden, wenn dafür ein öffentliches Interesse besteht. Ein öffentliches Interesse liegt namentlich vor, wenn die Bewirtschaftung des Landes zur Erhaltung der Landwirtschaft, zum Schutz vor Naturgefahren oder zur Erhaltung besonders schützenswerter Tier- und Pflanzenarten notwendig ist.

² Die Duldungspflicht besteht für mindestens drei Jahre. Wer das Grundstück nach Ablauf dieser Frist wieder selbst bewirtschaften oder durch einen Pächter oder eine Pächterin bewirtschaften lassen will, hat dies dem bisherigen Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin mindestens sechs Monate vorher mitzuteilen.

³ Die Kantone erlassen nötigenfalls die erforderlichen Ausführungsbestimmungen; sie bestimmen im Einzelfall, ob die Bewirtschaftung und Pflege zu dulden ist.

Art. 183 Auskunftspflicht

Soweit es der Vollzug dieses Gesetzes, der Ausführungsbestimmungen oder der gestützt darauf erlassenen Verfügungen erfordert, hat jedermann den zuständigen Organen insbesondere die verlangten Auskünfte zu erteilen sowie Belege vorzuweisen und zur Prüfung vorübergehend auszuhändigen; im weiteren hat jedermann den Zutritt zum Betrieb und zu Geschäfts- und Lagerräumen sowie Einsicht in Bücher und Korrespondenzen zu gewähren und Probeentnahmen zu dulden.

Artikel 184 Administrative Zusammenarbeit

Das Bundesamt und die übrigen Schweizer Behörden leisten einander administrativen Beistand, unterstützen sich gegenseitig und tauschen alle für die Erfüllung ihrer Aufgaben nützlichen Informationen aus.

Art. 185 Abs. 5

⁵ Der Bund kann durch ein vernetztes, automatisiertes und zentral verwaltetes System:

- a. die Daten erheben, übernehmen, speichern und durch ein Abrufverfahren den zuständigen Vollzugsorganen sowie weiteren Personen zugänglich machen;
- b. den zuständigen Vollzugsorganen sowie weiteren Personen die Berechnung der Direktzahlungen je Betrieb ermöglichen.

Art 186a (neu) Geistiges Eigentum

¹ Die Rechte an Immaterialgütern, die von Mitarbeitenden, die beim Bundesamt, den Forschungsanstalten oder dem Gestüt in einem Arbeitsverhältnis im Sinne des

Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000⁶ (BPG) stehen, bei Ausübung dienstlicher Tätigkeiten geschaffen werden, liegen beim Bund; die Urheberrechte sind von dieser Bestimmung nicht betroffen.

² Bei Computerprogrammen, die von Personen in einem Arbeitsverhältnis im Sinne des BPG mit dem Bundesamt, den Forschungsanstalten oder dem Gestüt geschaffen worden sind, liegen die ausschliesslichen Verwendungsbefugnisse beim Bundesamt, den Forschungsanstalten oder dem Gestüt. Für die Übertragung von Rechten im Bereich der übrigen urheberrechtlichen Werkkategorien können das Bundesamt, die Forschungsanstalten und das Gestüt vertragliche Regelungen mit den Rechtsinhabern treffen.

³ Wer Immaterialgüter im Sinne von Absatz 1 und 2 geschaffen hat, ist zu einer angemessenen Beteiligung an einem allfälligen Gewinn bei kommerzieller Nutzung berechtigt.

⁴ Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen in einer Verordnung.

Art. 187 Abs. 2–9 und 11–13 (evtl. 14; sofern die Schweizerische Käseunion AG in Liq. gelöscht ist)

Aufgehoben

Art. 187a

Aufgehoben

Art. 187b Abs. 1–4 und 6–7

Aufgehoben

Art. 187c Abs. 2

Aufgehoben

II

Änderung bisherigen Rechts

Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

1. Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986⁷

⁶ SR 172.220.1

⁷ SR 632.10

Art. 10 Abs. 3

³ Erfordern die Marktverhältnisse häufige Anpassungen, so kann der Bundesrat diese Kompetenz dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement oder dem Bundesamt für Landwirtschaft übertragen.

2. Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979⁸*Art. 34 Abs. 3 (neu)*

³ Das Bundesamt für Landwirtschaft ist zur Beschwerde berechtigt gegen Entscheide, die Fruchtfolgeflächen gemäss Sachplan des Bundes betreffen.

3. Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985⁹ über die landwirtschaftliche Pacht*Art. 20* Güterzusammenlegung und andere Formen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstruktur

¹ Bringt eine Güterzusammenlegung, eine Umlegung von landwirtschaftlichem Boden oder eine Pachtlandarrondierung für ein verpachtetes Grundstück eine wesentliche Änderung in der Bewirtschaftung mit sich, so kann jede Partei den Pachtvertrag auf Antritt der neuen Bewirtschaftungsverhältnisse schriftlich auflösen.

² Ein Anspruch auf Entschädigung wegen vorzeitiger Beendigung der Pacht besteht nicht.

³ Beteiligt sich ein Pächter an einer Form zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstruktur, ohne dass die Pachtverhältnisse aufgelöst werden, gilt stillschweigend das Einverständnis des Verpächters zur Unterpacht.

4. Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991¹⁰*Art. 14 Abs. 4*

⁴ Auf 1 ha Nutzfläche darf der Dünger von höchstens drei Düngergrossvieheinheiten ausgebracht werden. Wird ein Teil des im Betrieb anfallenden Hofdüngers ausserhalb des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs verwertet, so dürfen nur so viele Nutztiere gehalten werden, dass mindestens die Hälfte des im Betrieb anfallenden Hofdüngers auf der eigenen oder gepachteten Nutzfläche verwertet werden kann.

*Art. 14 Abs. 5**Aufgehoben*

⁸ SR 700

⁹ SR 221.213.2

¹⁰ SR 814.20

Art.14a (neu) Zentrales Informationssystem über Nährstoffabgaben

¹ Zur Erfassung von Nährstoffverschiebungen in der Landwirtschaft betreibt der Bund ein umfassendes und standardisiertes Informationssystem.

² Betriebe, die Nährstoffe abgeben, müssen sämtliche Lieferungen im Informationssystem erfassen.

5. Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966¹¹*Art. 37* Beiträge zur Entsorgung tierischer Nebenprodukte

¹ Im Zusammenhang mit angeordneten Entsorgungsmassnahmen in ausserordentlichen Situationen kann der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge an die Kosten der Entsorgung von tierischen Nebenprodukten leisten.

² Die Beiträge werden den Haltern von Tieren der Rinder-, Schaf-, Ziegen- und Schweinegattung sowie den Schlachtbetrieben ausgerichtet.

³ Der Bundesrat legt die Höhe der Beiträge pro Tier fest. Dabei berücksichtigt er die Entwicklung der Wiederverwertungsmöglichkeiten der tierischen Nebenprodukte und passt die Beiträge an.

⁴ Beiträge an die Schlachtbetriebe werden nur dann ausgerichtet, wenn die tierischen Nebenprodukte in zugelassenen Entsorgungsbetrieben entsorgt worden sind. Der Schlachtbetrieb muss dies anhand von Verträgen und der Rechnungen der Entsorgungsbetriebe belegen.

⁵ Die Summe der Beiträge darf die Einnahmen aus der Versteigerung der Zollkontingente für Schlachtvieh und Fleisch nach Artikel 48 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998¹² nicht übersteigen.

*Art. 62**Aufgehoben***6. Jagdgesetz vom 20. Juni 1986¹³***Art. 12 Abs.5*

⁵ Der Bund fördert und koordiniert Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden, die durch Grossraubtiere an Nutztieren verursacht werden.

¹¹ SR 916.40

¹² SR 910.1

¹³ SR 922.0

III

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2014–2017

vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 167 der Bundesverfassung¹ und Artikel 6 des Landwirtschafts-
gesetzes vom 29. April 1998²,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...³,
beschliesst:*

Art. 1

Für die Jahre 2014–2017 werden folgende Höchstbeiträge bewilligt:

- | | | |
|----|--|---------------------------|
| a. | für die Massnahmen der Grundlagenverbesserung und die Sozialmassnahmen | 758 Millionen Franken; |
| b. | für die Massnahmen zur Förderung von Produktion und Absatz | 1 648 Millionen Franken; |
| c. | für die Ausrichtung von Direktzahlungen | 11 264 Millionen Franken. |

Art. 2

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

¹ SR 101
² SR 910.1
³ BBl 2011 ...

