



August 2010

---

# Land- und Ernährungswirtschaft 2025

Diskussionspapier des Bundesamtes für Landwirtschaft  
zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik

## Kurzfassung

---



## **Zweck des Diskussionspapiers**

Das vorliegende Dokument dient als Diskussionsgrundlage für die strategische Ausrichtung der künftigen Agrarpolitik. Es richtet sich an die politischen Entscheidungsträger und die Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft. Das Diskussionspapier soll zu einer intensiven Auseinandersetzung mit den zukünftigen Herausforderungen anregen und Anstösse geben für die politische Diskussion über die Agrarpolitik nach 2013. Es ist bewusst auf einen langfristigen Zeithorizont ausgerichtet (2025), damit die entscheidenden Entwicklungen frühzeitig antizipiert und geeignete Lösungsansätze entwickelt werden können.

Zuerst wird untersucht, wie sich die Agrarpolitik bisher entwickelt hat, was erreicht wurde und wo gegenwärtig Defizite und Ziellücken bestehen. In einem zweiten Schritt wird analysiert, wie sich die für die Land- und Ernährungswirtschaft relevanten Rahmenbedingungen bis 2025 verändern könnten. Ausgehend von den ersten beiden Schritten wird eine Vision für die Land- und Ernährungswirtschaft entwickelt. Anschliessend wird der künftige Handlungsbedarf abgeleitet und aufgezeigt, mit welcher Strategie den Herausforderungen der Zukunft begegnet werden soll.

## **Bilanz der bisherigen Agrarpolitik**

Die bisherige Reform der Agrarpolitik hat die Zwischenziele, die der Bundesrat jeweils für die einzelnen Reformschritte definiert hat, mehrheitlich erreicht. Die Nahrungsmittelproduktion hat leicht zugenommen und gleichzeitig wurden bezüglich Ökologie deutliche Verbesserungen erreicht. Die Anstrengungen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität haben zugenommen. Der Rückgang bei gefährdeten Arten konnte dadurch zwar nicht gestoppt, aber zumindest verlangsamt werden. Zudem hat die Belastung der Umwelt durch die landwirtschaftliche Produktion signifikant abgenommen. Auch beim Tierwohl konnten deutliche Verbesserungen realisiert werden. Positiv zu bewerten ist, dass die Entwicklung trotz sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sozialverträglich verlief. Der landwirtschaftliche Arbeitsverdienst hat sich im Gleichschritt mit dem Lohnniveau in der übrigen Wirtschaft entwickelt, was insbesondere auch darauf zurückzuführen ist, dass die Betriebe ihre Produktivität deutlich gesteigert haben. Der Strukturwandel erfolgte im Normalfall im Generationenwechsel. Insgesamt ging also die Entwicklung in den meisten Bereichen in die richtige Richtung. Eine Ausnahme bildet das landwirtschaftliche Kulturland. Einerseits haben die intensive Siedlungstätigkeit und der Waldeinwuchs dazu geführt, dass sich die Qualität der Kulturlandschaft verschlechtert hat und die agronomisch besten Böden deutlich abgenommen haben. Andererseits hat sich die Bodenqualität durch Erosion, Unterbodenverdichtung und Schadstoffeintrag tendenziell verschlechtert. Beides wirkt sich negativ aus auf die Versorgungssicherheit, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Kulturlandschaft.

Neben dem Boden bestehen auch bei den anderen natürlichen Ressourcen wie Biodiversität, Wasser und Luft sowie teilweise beim Tierwohl trotz der Verbesserungen in den letzten Jahren nach wie vor Ziellücken. Es gibt ausserdem ein Potenzial zur weiteren Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Reduktion der Kosten der Agrarpolitik und zur Verbesserung der Kompatibilität der agrarpolitischen Instrumente mit den internationalen Entwicklungen und Vorgaben. Die Landwirtschaft erfüllt heute die Erwartungen der Bevölkerung insgesamt besser als zu Beginn der Agrarreform und gleichzeitig haben sich die Kosten der Agrarpolitik für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sowie für die Konsumentinnen und Konsumenten um rund ein Viertel verringert. Die Effizienz der Agrarpolitik hat sich also deutlich verbessert. In der nachfolgenden Tabelle sind die bisherigen Entwicklungen pro Zielbereich zusammenfassend dargestellt.

Ziel	Aspekt	Entwicklung	Ziellücke
<b>Versorgungssicherheit</b>	Kalorienproduktion	→	nein
	Produktionsschwankungen	→	nein
	Bodenquantität	↘	gross
<b>Lebensgrundlagen</b>	Biodiversität	→	mittel
	Wasserqualität	↗	mittel
	Luftqualität	↗	gross
	Bodenqualität	↘	mittel
	Klima	↗	nein
	Ressourceneffizienz	↗	gross
<b>Kulturlandschaft</b>	Offenhaltung	↘	mittel
	Landschaftsqualität	↘	mittel
<b>Dezentrale Besiedlung</b>		→	nein
<b>Tierwohl</b>		↗	mittel
<b>Wettbewerbsfähigkeit</b>	Preisliche Wettbewerbsfähigkeit	↗	gross
	Wertschöpfung durch Qualität	↗	gross
<b>Sozialverträglichkeit</b>	Sozialverträglichkeit	→	nein
<b>Internationale Kompatibilität</b>		↗	gross
<b>Kosten der Agrarpolitik</b>		↗	mittel

### Drei Szenarien für die künftigen Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für die Land- und Ernährungswirtschaft werden sich bis 2025 unter Umständen deutlich verändern. Die wichtigsten Einflussfaktoren sind die die Bevölkerungsentwicklung, das Wirtschaftswachstum, der Klimawandel, Naturkatastrophen, die Ressourcenknappheit, der technische Fortschritt sowie das weltpolitische Kräfteverhältnis. Die Analyse dieser Einflussfaktoren zeigt, dass die Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Entwicklung sehr gross ist. Es ist deshalb äusserst schwierig, über einen Zeithorizont von 15 Jahren verlässliche Prognosen zu machen. Ausgehend von den möglichen Ausprägungen der wichtigsten Einflussfaktoren wurden drei Szenarien abgeleitet:

- **Szenario "kontinuierliches Wachstum"**: Das Szenario entspricht einer Fortschreibung der bisherigen Entwicklungen.
- **Szenario "bewältigbare Knappheit"**: Dieses Szenario geht davon aus, dass – wie dies in den letzten Jahren bereits der Fall war – Krisensituationen zunehmen werden. Dabei wird es jedoch immer wieder gelingen, die Lage ausreichend zu stabilisieren.
- **Szenario "permanente Instabilität"**: In diesem Szenario gelingt eine Stabilisierung zwischen den Krisen immer weniger, die finanziellen Mittel werden knapper und neue Entwicklungen können nicht früh genug antizipiert werden.

Entsprechend der grundlegenden Unterschiede zwischen den einzelnen Szenarien müsste man theoretisch für alle drei Szenarien den jeweiligen Handlungsbedarf ermitteln und jeweils eine eigene Strategie definieren. Da man jedoch im realen politischen Prozess nur eine Strategie umsetzen kann, muss man sich entscheiden, auf welches Szenario die Strategie primär ausgerichtet werden soll. Weil

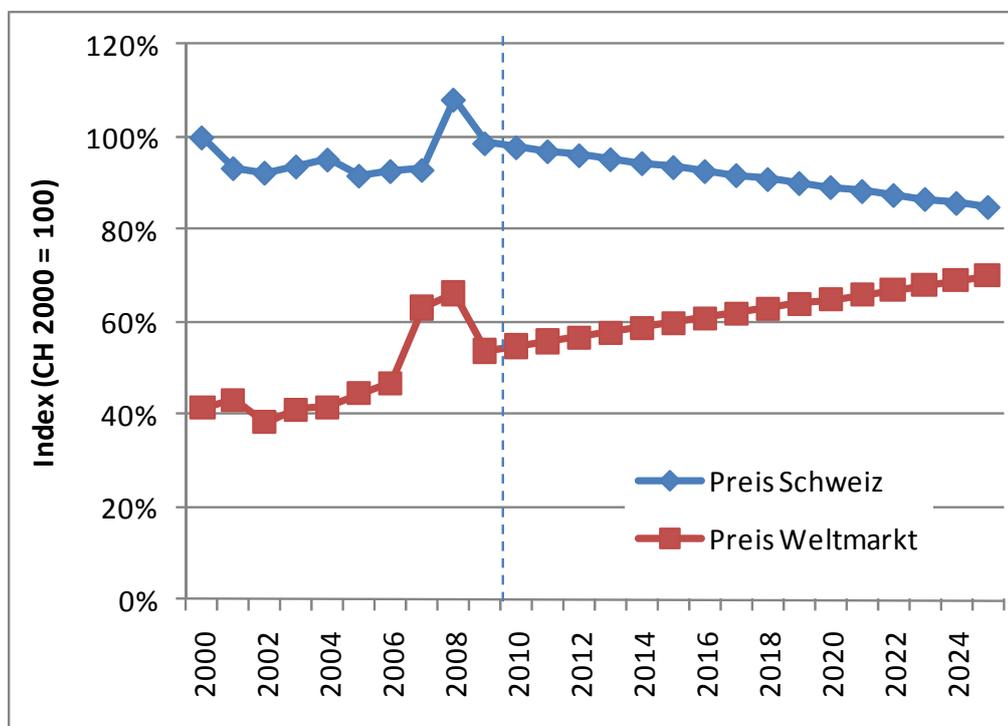
das Szenario „bewältigbare Knappheit“ die zukünftigen Chancen und Risiken am ausgewogensten berücksichtigt, soll die agrarpolitische Strategie darauf ausgerichtet werden. Das erlaubt auch, die Strategie schnell und wirksam anzupassen, falls sich die Rahmenbedingungen anders entwickeln als angenommen. Das Szenario „bewältigbare Knappheit“ kann anhand der verschiedenen untersuchten Rahmenbedingungen folgendermassen charakterisiert werden:

Rahmenbedingung	Szenario „Bewältigbare Knappheit“
Wichtigste Einflussfaktoren	
Bevölkerungsentwicklung	Wachstum leicht verlangsamt
Wirtschaftswachstum	Weltwirtschaft wächst nur noch leicht
Klimawandel und Naturkatastrophen	Globale mittlere Temperatur steigt langfristig 3 bis 4°C, mehr und stärkere Naturkatastrophen
Rohstoff- und Ressourcenknappheit	Verfügbarkeit von Rohstoffen und Ressourcen sinkt, Preise steigen und Volatilität nimmt zu
Technischer Fortschritt	Technischer Fortschritt trägt beschränkt zur Überwindung der Ressourcenknappheit bei
Weltpolitisches Kräfteverhältnis	Entwicklung zu einer multipolaren Welt
Weitere allg. Faktoren international	
Hungersituation	Mehr Hungernde
Konflikte und soziale Unruhen	Mehr Konflikte und soziale Unruhen
Migration	Mehr Flüchtlinge
Internationale Zusammenarbeit und Liberalisierung des Welthandels	Zusammenarbeit wird verstärkt mittels Abkommen auf multilateraler Ebene (Abschluss Doha wahrscheinlich) und vermehrt strategischen Allianzen
Landwirtschaftsspezifische Faktoren	
Lebensmittelsicherheit	Anforderungen bleiben gleich
Umweltauswirkungen der Produktion	Auswirkungen bleiben gleich
Nahrungsmittelproduktion	Produktion wächst langsamer als bisher
Nahrungsmittelpreise und Volatilität	Preise steigen und Volatilität nimmt zu
Konsumtrends	Ausserhauskonsum und Convenience nehmen zu
Struktur von Verarbeitung und Handel	Konzentrationsprozess in der Verarbeitung und im Handel verlangsamt sich
Stützungs niveau der EU-Agrarpolitik	EU-Stützungs niveau sinkt
Faktoren national	
Sozialpolitik	Nachfrage nach Sozialhilfe und Mittelbedarf steigen
Arbeitsmarkt	Arbeitslosigkeit steigt leicht an
Raum- und Siedlungsentwicklung	Langsamere Ausdehnung des Siedlungsgebiets
Bundeshaushalt und -schulden	Staatsverschuldung bleibt stabil
Kaufkraft der Konsumenten	Kaufkraft bleibt gleich

### Entwicklung der Preise

In den letzten 10 Jahren haben sich die Produzentenpreise in der Schweiz relativ konstant entwickelt. Nach einem leichten Rückgang in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends ist der Produzentenpreisindex im Jahr 2008 deutlich angestiegen. Das Weltmarktpreisniveau lag im Jahr 2000 bei rund 40 Prozent des Schweizer Preisniveaus. Nachdem sich die Weltmarktpreise in der ersten Hälfte des Jahrzehnts relativ konstant entwickelten, sind sie im Jahr 2007 um fast 50 Prozent angestiegen. Im letzten Jahr sind im Zuge der Weltwirtschaftskrise die Preise auf den internationalen Märkten ebenfalls wieder gesunken und liegen aktuell zwischen den Werten vor und während der Preishausse. Die Differenz zwischen den Schweizer Preisen und den Weltmarktpreisen ist auf den Grenzschutz und die interne Marktpreisstützung zurückzuführen. Aufgrund der Reduktion des Grenzschutzes und des Abbaus der Marktpreisstützung ist die Preisdifferenz zum Weltmarkt um rund ein Viertel gesunken. Beim Szenario „bewältigbare Knappheit“ wird sich der steigende Preistrend der letzten Jahre, wenn

auch in abgeschwächter Form, weiter fortsetzen. Es kommt damit zu einer Annäherung des Weltmarktpreisniveaus von unten an das Preisniveau in der Schweiz. Obwohl im Zeithorizont bis 2025 wahrscheinlich die Doha-Runde abgeschlossen und umgesetzt wird, werden deshalb die Preise in der Schweiz gegenüber dem Niveau der Jahre 2001-2007 nur leicht zurückgehen. Die nachfolgende Grafik zeigt schematisch auf, wie sich die Preisverhältnisse in Zukunft entwickeln könnten. Dabei werden nur die grundlegenden Trends betrachtet und mögliche Preisvolatilitäten ausgeblendet.



### 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 Landwirtschaft wird für den Zeithorizont 2025 folgende Vision verfolgt:

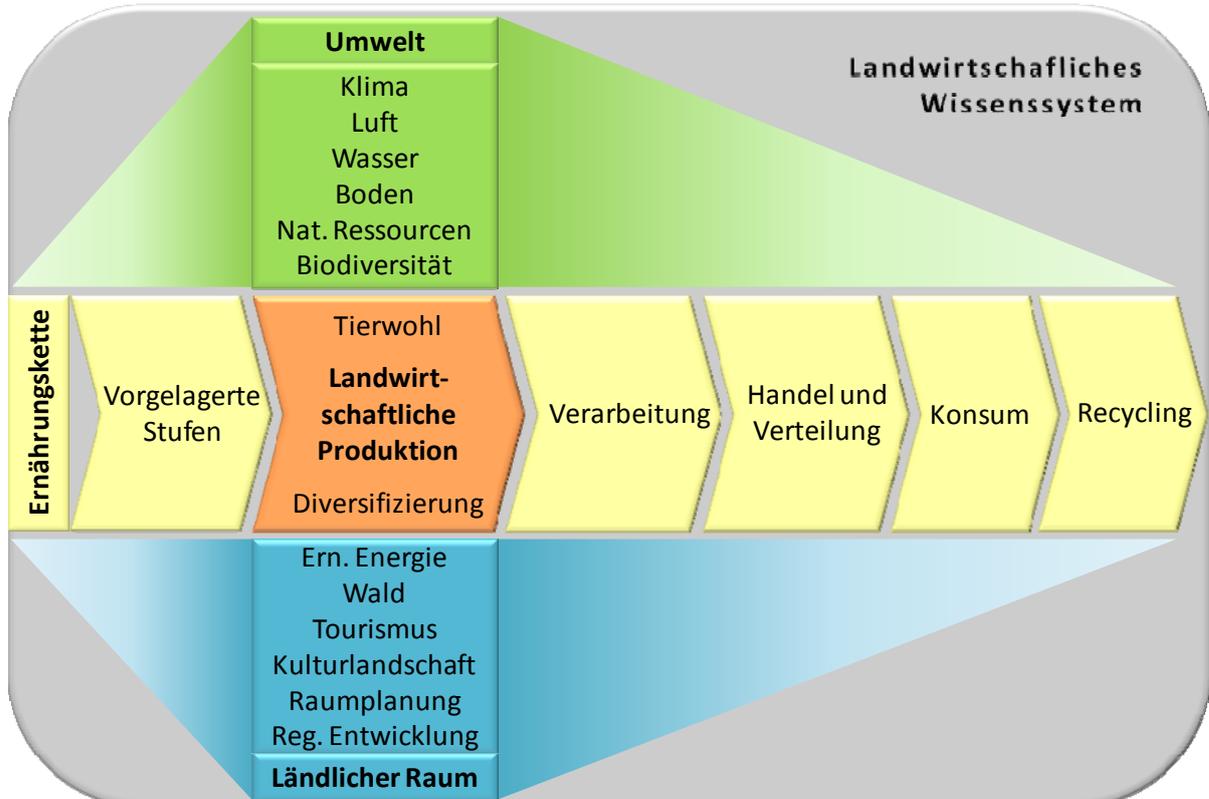
**Die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft erfüllt mit einer ökonomisch erfolgreichen, ökologisch optimalen und sozial verantwortungsbewussten Nahrungsmittelproduktion die Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten und die Erwartungen der Bevölkerung.**

- 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.

## Handlungsbedarf

Agrarpolitischer Handlungsbedarf ergibt sich entweder, weil die Ziele bisher nicht erreicht wurden oder weil die Entwicklung der Rahmenbedingungen die Zielerreichung beeinträchtigt. Bezüglich *Versorgungssicherheit* gilt es wegen der volatiler werdenden Märkte ein besonderes Augenmerk auf die Produktionsstabilität zu legen, um in solchen Situationen Versorgungsengpässe im Inland zu vermeiden. Zudem ist zur langfristigen Erhaltung des Produktionspotenzials der Schutz der begrenzten und kaum erneuerbaren Ressource Boden zu verbessern. Bei den anderen *natürlichen Lebensgrundlagen* sind sowohl bei der Biodiversität als auch in den Bereichen Wasser, Luft und Klima weitere Fortschritte notwendig, um die Ziele zu erreichen. Eine Schlüsselrolle kommt dabei der Steigerung der Ressourceneffizienz zu. Auch die Konsumentinnen und Konsumenten können hier durch ein verantwortungsbewusstes Verhalten einen Beitrag leisten. Weiter besteht Handlungsbedarf im Bereich der *Kulturlandschaft* sowohl was die Offenhaltung (v.a. im Sömmerungsgebiet) als auch was die Erhaltung der Vielfalt angeht. Im Hinblick auf weitere Marktöffnungen gilt es zudem die *Wettbewerbsfähigkeit* weiter zu verbessern und zwar sowohl auf der Kostenseite als auch in Bezug auf die Inwertsetzung der Qualität der Produkte. Im Kontext der Marktöffnung ist zudem die Sicherstellung der *Sozialverträglichkeit* eine bedeutende Herausforderung.

Um nachhaltige Verbesserungen zu erreichen, darf die Agrarpolitik nicht auf die Landwirtschaft allein fokussiert bleiben, sondern der Einbettung der Landwirtschaft in die Ernährungskette (vorgelagerte Stufen, Verarbeitung, Handel und Konsumenten), die Umwelt (Biodiversität, Boden, Wasser, Luft, Klima, Energie, Tierwohl), den ländlichen Raum (Landschaft, Wald, Tourismus, Raumplanung, Regionalentwicklung) und das landwirtschaftliche Wissenssystem (Forschung, Bildung, Beratung) besser Rechnung tragen. Die folgende Darstellung zeigt schematisch die Einbettung der Landwirtschaft in die anderen Bereiche auf.

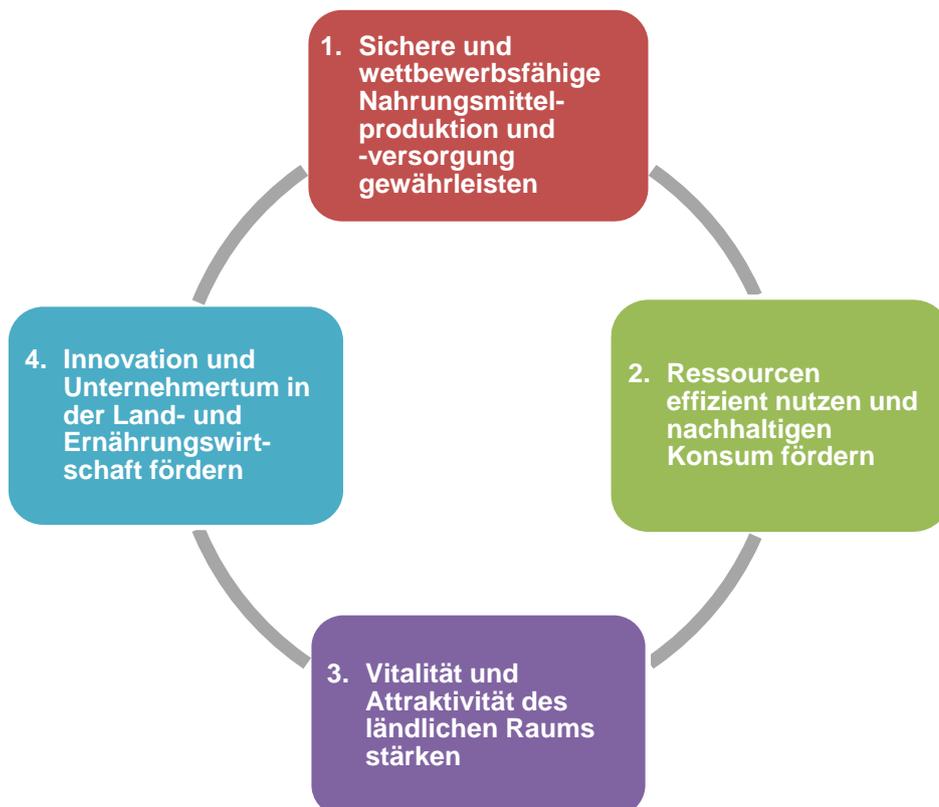


## Strategie – Optimierung und Erweiterung

Auf der Grundlage der Verbesserungspotenziale der bisherigen Politik und dem Handlungsbedarf, der sich aus den neuen Herausforderungen ergibt, werden die heutigen Instrumente angepasst. Die kommenden Herausforderungen sind jedoch nur mit einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Agrarpolitik zu meistern. Die Einbettung der Landwirtschaft in die Ernährungskette, die Umwelt, den ländlichen Raum und das landwirtschaftliche Wissenssystem soll dadurch besser berücksichtigt 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, der skizzierten Vision einer nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft im Zeithorizont 2025 einen bedeutenden Schritt näher zu kommen. Sie wird durch die folgenden vier Strategieschwerpunkte konkretisiert:



## **1. Sichere und wettbewerbsfähige Nahrungsmittelproduktion und -versorgung gewährleisten**

Es ist sicherzustellen, dass das natürliche Produktionspotenzial optimal genutzt und eine Produktion im heutigen Umfang erhalten bleibt. 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 abzdämpfen.

## **2. Ressourcen effizient nutzen und nachhaltigen Konsum fördern**

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

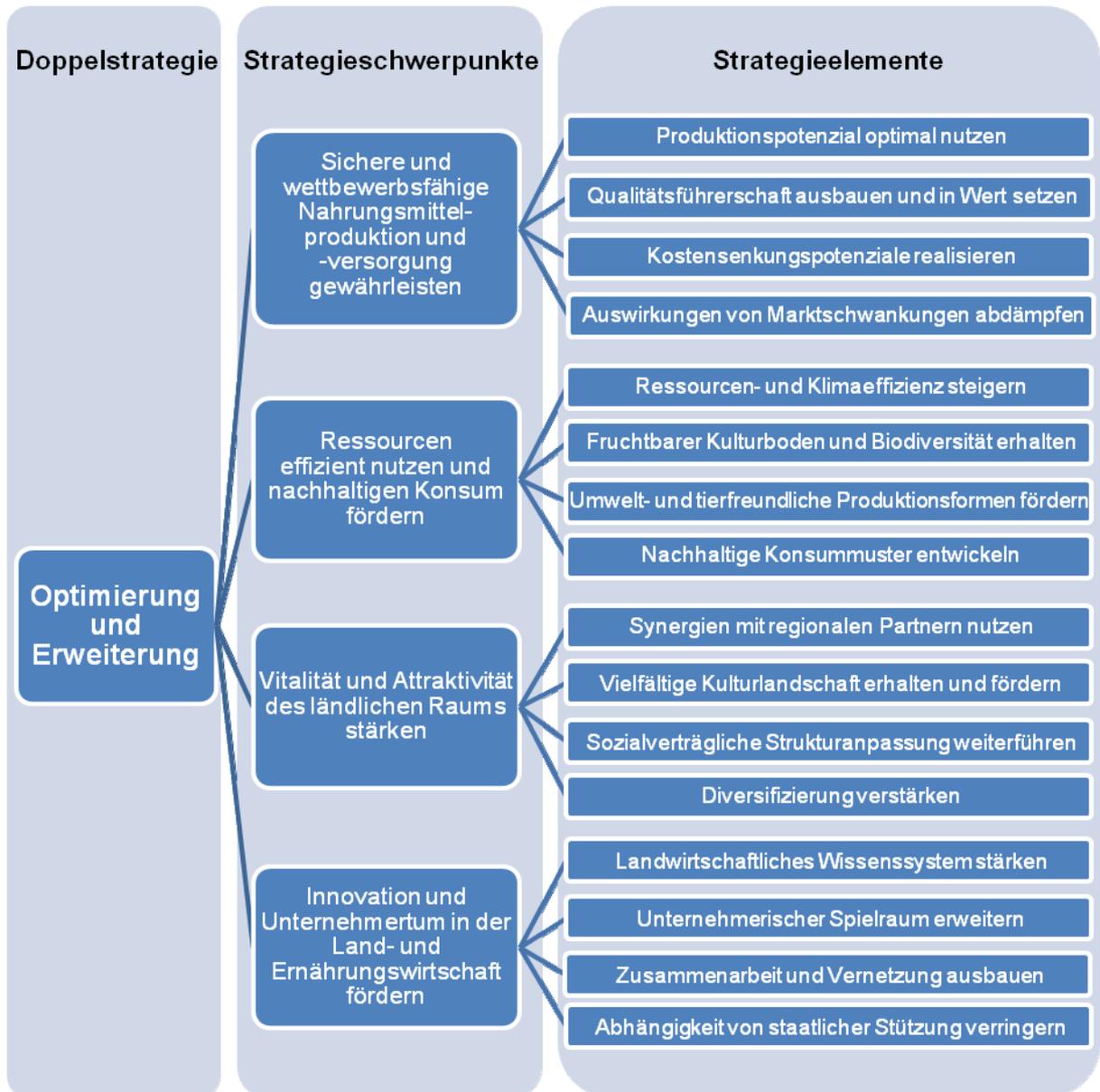
## **3. Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums stärken**

Der technische Fortschritt und die weitere Steigerung der Effizienz führen dazu, dass weniger Arbeitskräfte in der klassischen landwirtschaftlichen Produktion benötigt werden, was entsprechende Strukturanpassungen bedingt. Parallel dazu sollen die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten, die Diversifizierung (z.B. Agrotourismus oder Energieproduktion) sowie die Vernetzung mit den regionalen Akteuren ausgebaut werden, um eine hohe Wertschöpfung und möglichst viele Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu erhalten. Dies ist die beste Voraussetzung, um eine sozialverträgliche Entwicklung zu gewährleisten. Eine wichtige Ressource des ländlichen Raums ist die Kulturlandschaft, die es in die von der Bevölkerung gewünschte Richtung 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 für die Zukunft. Die landwirtschaftliche Forschung, Bildung und Beratung haben diesbezüglich weiterhin einen entscheidenden Beitrag zu leisten. Innovation soll auf allen Ebenen (Organisation, Verfahren, Vermarktung etc.) ermöglicht und gefördert werden. Der unternehmerische Spielraum für die Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft 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 Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kann die Stützung und damit auch die Abhängigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft von der Agrarpolitik weiter reduziert werden.

Die nachfolgende Abbildung gibt eine Gesamtübersicht über die Strategie mit den vier Schwerpunkten und den jeweiligen Strategieelementen:



### Weiteres Vorgehen

Das vorliegende Diskussionspapier soll in einem ersten Schritt mit den interessierten Kreisen diskutiert werden. Die Ergebnisse der Diskussion über die langfristige Strategie werden in die Vorbereitung der nächsten agrarpolitischen Reformetappe für die Jahre 2014 bis 2017 (Agrarpolitik 2014-2017) einfließen. Im ersten Halbjahr 2011 ist die Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2014-2017 geplant. Darin wird aufgezeigt, welche Elemente der langfristigen Strategie bereits im Zeitraum 2014-2017 realisiert werden sollen und wie die Umsetzung konkret erfolgen soll.