



Presserohstoff

Datum: 01.02.2012

Agrarpolitik 2014-2017: Die Vorlage im Überblick

Mit der Agrarpolitik 2014-2017 (AP 14-17) will der Bundesrat die Innovation in der Land- und Ernährungswirtschaft stärker unterstützen, die Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessern und die gemeinwirtschaftlichen Leistungen gezielter fördern. Kernelement der AP 14-17 ist das weiterentwickelte Direktzahlungssystem. Damit wird die Wirksamkeit und Effizienz der eingesetzten Mittel verbessert. Zur finanziellen Unterstützung der Landwirtschaft sind für die Periode 2014 bis 2017 insgesamt 13,670 Milliarden Franken vorgesehen. Der Bundesrat hat heute die entsprechende Botschaft verabschiedet.

Die Landwirtschaft ist ein wichtiger Teil der Schweizer Volkswirtschaft. Sie produziert einerseits Nahrungsmittel und Dienstleistungen im Umfang von rund 10,3 Milliarden Franken pro Jahr. Andererseits trägt sie durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion auch zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft, zur dezentralen Besiedlung und zum Tierwohl bei. Für die Erbringung dieser gemeinwirtschaftlichen Leistungen unterstützt der Bund die Landwirtschaft heute mit Direktzahlungen im Umfang von jährlich 2,8 Milliarden Franken.

Die Agrarpolitik wurde seit Anfang der neunziger Jahre in vier Etappen weiterentwickelt. Die direkten Interventionen des Staates in die Märkte wurden deutlich reduziert und gleichzeitig die Direktzahlungen zur Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sukzessive ausgebaut. Dadurch konnten sowohl die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität als auch die Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Ökologie und des Tierwohls gesteigert werden. Hingegen bestehen bei den von Parlament und Bundesrat definierten Zielen für die natürlichen Lebensgrundlagen, die Kulturlandschaft und das Tierwohl noch Handlungsbedarf.

Verschiedene parlamentarische Vorstösse beauftragen den Bundesrat, dem Parlament Vorschläge zur Anpassung des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) zu unterbreiten. Zudem muss er dem Parlament einen Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft (Zahlungsrahmen) in den Jahren 2014–2017 vorlegen. Die Gesetzesrevision und der Zahlungsrahmenbeschluss bilden zusammen die AP 14–17.

Zukünftige Herausforderungen und Strategie

Die weltwirtschaftlichen Aussichten haben sich im Jahr 2011 deutlich verschlechtert. Die Schuldenprobleme vieler grosser Industrienationen werden das Wachstum der Weltwirtschaft in den kommenden Jahren spürbar dämpfen. Die Kombination von schwächeren Wachstumsaussichten und starkem Franken ist für den Wirtschaftsstandort Schweiz eine grosse Herausforderung und wirkt sich zusammen mit der stetigen Öffnung der Märkte auch auf die Land- und Ernährungswirtschaft aus. Zudem bekommt die Landwirtschaft in den nächsten Jahren auch in zunehmendem Masse die Folgen der knapper werdenden natürlichen Ressourcen und des Klimawandels zu spüren. Um diese Herausforderungen erfolgreich zu meistern, hat der Bundesrat eine langfristige Strategie mit vier Schwerpunkten definiert:



Mit der AP 14–17 werden konkrete Massnahmen für die Umsetzung dieser Strategie in den Jahren 2014–2017 festgelegt.

Kerngehalt der AP 14–17

Mit der AP 14–17 sollen einerseits günstige Rahmenbedingungen gesetzt werden, damit die Land- und Ernährungswirtschaft die Marktpotenziale optimal nutzen kann, und andererseits die Wirksamkeit und Effizienz der Direktzahlungen verbessert werden. Von zentraler Bedeutung für die Erschliessung der Marktpotenziale sind die Instrumente der Qualitäts- und Absatzförderung, die im Zusammenhang mit der Qualitätsstrategie gezielt ausgebaut werden. Parallel dazu sollen durch gezieltere Investitionshilfen die Produktionskosten gesenkt und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft verbessert werden.

Mit der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems sollen Massnahmen mit unspezifischer Zielausrichtung durch zielgerichtete Instrumente ersetzt werden. Die heutigen tierbezogenen Beiträge geben Anreize zur Intensivierung der Tierhaltung und verursachen damit unerwünschte Marktverzerrungen und ökologische Probleme. Sie sollen daher grösstenteils in die Versorgungssicherheitsbeiträge umgelagert werden. Die Versorgungssicherheitsbeiträge werden flächenbezogen ausgerichtet, wobei auf dem Grünland die Haltung raufutterverzehrender Nutztiere vorausgesetzt wird (Mindesttierbesatz). Da der allgemeine Flächenbeitrag heute die Strukturentwicklung behindert und keine spezifische gemeinwirtschaftliche Leistung fördert, soll er aufgehoben werden. Die frei werdenden Mittel werden einerseits für den Ausbau der Direktzahlungsinstrumente in Bereichen mit Ziellücken und andererseits für die Übergangsbeiträge eingesetzt. Mit den Übergangsbeiträgen soll ein sozialverträglicher Wechsel vom heutigen zum weiterentwickelten Direktzahlungssystem sichergestellt werden. Die Übergangsbeiträge haben eine hohe Einkommenswirkung, da sie vollständig von der Produktion entkoppelt sind. In dem Ausmass, wie der Mittelbedarf bei den zielorientierten Instrumenten im Laufe der Zeit steigen wird, werden die Mittel für die Übergangsbeiträge reduziert. Mit gleich bleibenden finanziellen Mitteln können so die agrarpolitischen Ziele in Zukunft besser erreicht werden als bisher.

Die wichtigsten Änderungen im Überblick

Die wichtigsten instrumentellen Änderungen der AP 14-17 auf Gesetzesebene sind:

Allgemeine Grundsätze

- Das Tierwohl soll explizit als weiteres Ziel im Zweckartikel des Landwirtschaftsgesetzes verankert werden, da die Gewährleistung des Tierwohls ebenfalls eine gemeinwirtschaftliche Leistung der Landwirtschaft ist.
- Der Grundsatz der Ernährungssouveränität soll gemäss Mehrheitsvorschlag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats ins Landwirtschaftsgesetz aufgenommen werden. Damit wird der parlamentarischen Initiative Bourgeois (08.457 „Ernährungssouveränität.“) zu diesem Thema Rechnung getragen.

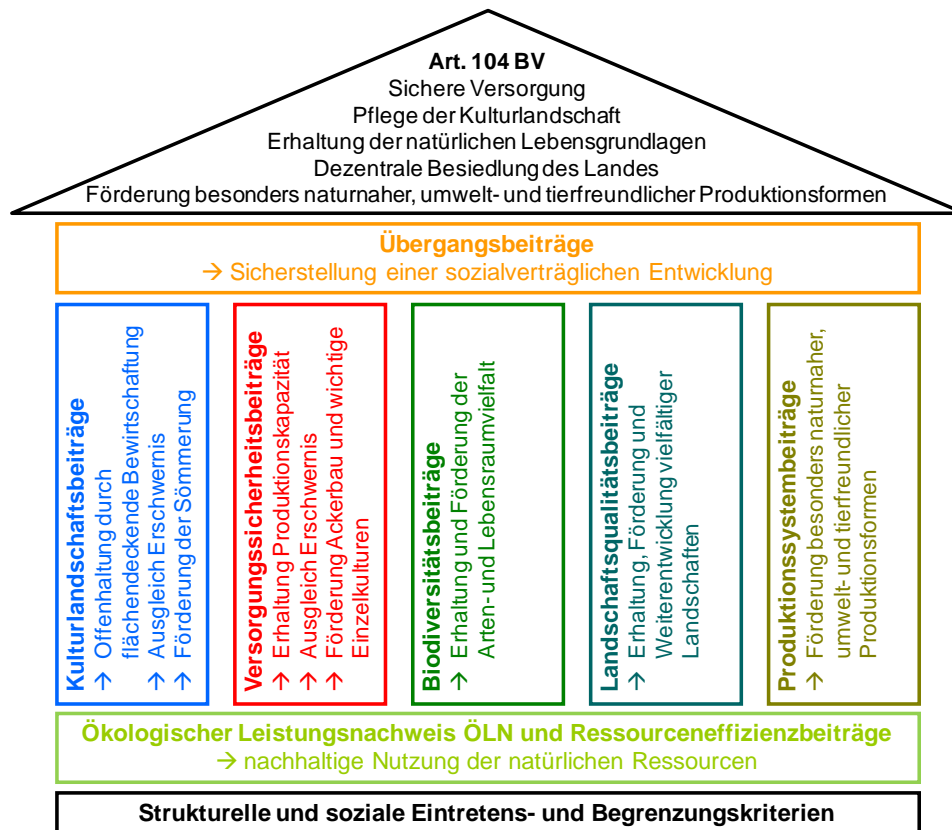
Produktion und Absatz

- Der Bund soll Massnahmen treffen, um angesichts der stetigen Öffnung der Märkte die Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf eine gemeinsame Qualitätsstrategie zu unterstützen (Motion Bourgeois 09.3612 „Qualitätsstrategie in der Schweizer Landwirtschaft.“) und die Qualität und Nachhaltigkeit von Produkten zu fördern. Zudem erhält er die Kompetenz, die Kennzeichnung besonders nachhaltig hergestellter Produkte öffentlich-rechtlich zu schützen.
- Die Gesetzesgrundlage für Milchkaufverträge wird angepasst. Die Branchenorganisation des Milchsektors soll einen Standardmilchkaufvertrag mit gewissen Mindestvorgaben bezüglich Vertragsdauer, Mengen, Preisen und Zahlungsmodalitäten beschliessen, den der Bundesrat allgemeinverbindlich erklären kann; falls die Branchenorganisation keinen Beschluss fasst, kann der Bundesrat vorübergehend entsprechende Vorschriften erlassen.
- Die Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage werden grundsätzlich auf dem heutigen Niveau weitergeführt. Die auf die Periode 2008–2011 befristeten Regelungen über ihre Höhe sind jedoch ausgelaufen und sollen – wie für alle anderen Beiträge auch – in Abstimmung zu den Budgetbeschlüssen des Parlaments auf Verordnungsebene festgelegt werden. Der Bundesrat soll neu Käse mit einem geringen Fettgehalt von den Milchzulagen ausschliessen können.
- Bei der Verteilung von Zollkontingentsanteilen für Fleisch soll das bewährte, wettbewerbsfreundliche Versteigerungssystem weitergeführt werden. Eine teilweise Wiedereinführung der Inlandleistung als Verteilungskriterium würde zu unerwünschten Importrenten im Markt führen, welche zu Lasten von Produzenten und Konsumenten gingen. Auch müssten die Mindereinnahmen aus der Versteigerung mit Kürzungen bei den Ausgaben zu Gunsten der Landwirtschaft kompensiert werden.
- Die Beiträge zur Entsorgung tierischer Nebenprodukte in ausserordentlichen Situationen sollen nicht nur im Zusammenhang mit BSE, sondern neu auch aufgrund anderer Tierseuchen ausgerichtet werden können.
- Dem Bund soll die Möglichkeit eingeräumt werden, für Kulturen, die für die Versorgung der Bevölkerung wichtig sind, Beiträge auszurichten.

Direktzahlungen

- Um einen klaren Bezug zwischen den angestrebten Zielen und den einzelnen Direktzahlungsinstrumenten zu schaffen, sollen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung je mit einem spezifischen Instrument gefördert werden. Damit wird die Motion der ständerätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben (09.3973 „Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Konkretisierung des

Konzepts“) umgesetzt. Folgende Direktzahlungsinstrumente, die jeweils nach deren Hauptzielsetzung benannt sind, sind vorgesehen:



- Als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen sind weiterhin der ökologische Leistungsnachweis und die Anforderungen an die landwirtschaftliche Ausbildung zu erfüllen. Soziale und strukturelle Eintretens- und Begrenzungskriterien stellen sicher, dass die Direktzahlungen an bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe ausgerichtet werden. Der Bundesrat soll auch künftig die Direktzahlungssumme je Standardarbeitskraft begrenzen können. Aufgehoben werden sollen die Abstufung der Direktzahlungen nach Fläche und Tierzahl. Die Einkommens- und Vermögensgrenzen sollen auf die sozial motivierten Übergangsbeiträge beschränkt werden. Auf Stufe Verordnung sollen die Faktoren für die Standardarbeitskräfte an den technischen Fortschritt angepasst werden.
- Es soll eine klare rechtliche Grundlage dafür geschaffen werden, dass bei Nichteinhaltung von Bestimmungen der Gewässerschutz-, Umwelt- oder Tierschutzgesetzgebung alle Direktzahlungsarten gekürzt werden können. Damit wird das Anliegen der Motion Jenny (11.3924 „Keine Subventionen für Tierquäl.“) aufgenommen.
- Die Massnahmen zugunsten des Kulturlandschutzes werden verstärkt. Der bereits heute geltende Grundsatz, dass für Flächen in rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen keine Direktzahlungen ausgerichtet werden, soll auf Gesetzesstufe verankert werden. Mittels Behördenbeschwerde soll zudem das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) die Möglichkeit erhalten, die korrekte

Interessenabwägung bei der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen durch eine unabhängige Gerichtsinstanz überprüfen zu lassen.

Weitere Änderungen in anderen Bereichen

Bei den Investitionshilfen werden Anpassungen zur Senkung der Produktionskosten und zur Verbesserung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der unterstützten Betriebe vorgeschlagen. Pachtlandarrondierungen und weitere Formen der Arrondierung zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstruktur sollen zudem erleichtert werden.

Aufgrund der internationalen Verpflichtungen der Schweiz soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der genetischen Ressourcen für Landwirtschaft und Ernährung sowie für den Zugang zu diesen Ressourcen und die Aufteilung der Vorteile, die daraus entstehen.

Für den Fall von radiologischen, biologischen, chemischen Katastrophen oder von Naturereignissen mit internationalen oder nationalen Auswirkungen soll eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit das BLW Vorsorgemassnahmen treffen kann und allfällige Folgeschäden verhindert oder begrenzt werden können.

Zahlungsrahmen für 2014–2017

In der nächsten Vierjahresperiode werden für die Finanzierung der agrarpolitischen Massnahmen drei Zahlungsrahmen festgelegt. Dabei ist die Entwicklung der Finanzmittel in den drei Massnahmenbereichen auf die Strategie und die Massnahmen der AP 14–17 ausgerichtet. Der Bundesrat sieht vor, in den Jahren 2014–2017 die Gesamtmittel für die drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen grundsätzlich auf dem Niveau der Vorjahre weiterzuführen. Unter Berücksichtigung der finanzpolitischen Vorgaben und in Abstimmung mit der Legislaturfinanzplanung ergeben sich für die Periode 2014–2017 folgende Zahlungsrahmen:

<i>(in Mio. CHF)</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Total</i>
<i>Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen</i>	<i>159</i>	<i>159</i>	<i>160</i>	<i>160</i>	<i>638</i>
<i>Produktion und Absatz</i>	<i>442</i>	<i>442</i>	<i>445</i>	<i>447</i>	<i>1 776</i>
<i>Direktzahlungen</i>	<i>2 814</i>	<i>2 814</i>	<i>2 814</i>	<i>2 814</i>	<i>11 256</i>
<i>Total</i>	<i>3 415</i>	<i>3 415</i>	<i>3 419</i>	<i>3 421</i>	<i>13 670</i>

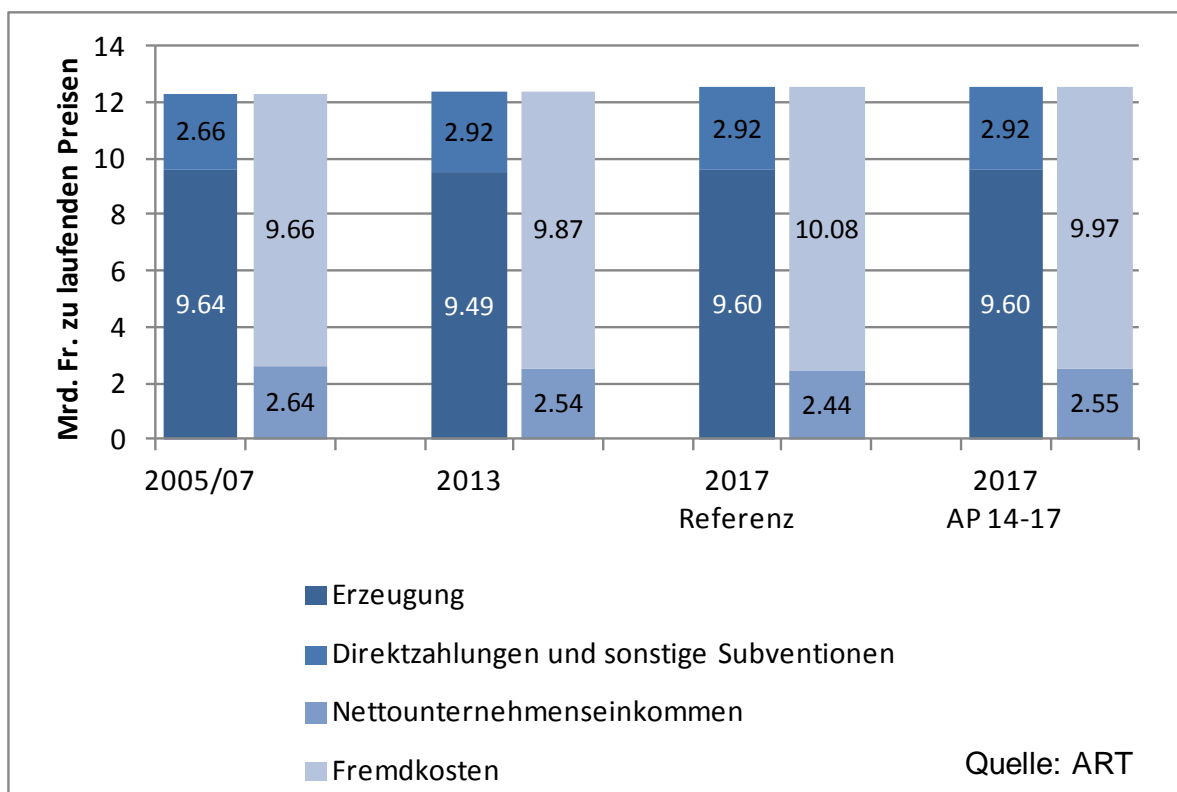
Der starke Franken wirkt sich speziell auf die exportorientierte Milchwirtschaft aus. Deshalb werden die Milchzulagen auf dem Niveau des vom Parlament um 30 Millionen Franken aufgestockten Voranschlags 2012 belassen. Der Zahlungsrahmen

für Produktion und Absatz wird gegenüber der Vernehmlassung entsprechend erhöht. Im Gegenzug können aufgrund der prognostizierten tiefen Teuerung und der tiefen Zinsen die Mittel für die Investitionskredite und der entsprechende Zahlungsrahmen für Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen im gleichen Umfang reduziert werden.

Sollten internationale Abkommen im Agrarbereich in Kraft treten und sich im Zeitraum 2014–2017 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 stabil bleiben. Gemäss Modellberechnungen wird sich das Sektoreinkommen der Landwirtschaft (ohne Gartenbau) zwischen 2013 und 2017 nicht verändern. Damit kommt dieses rund 110 Millionen Franken oder 4,2 Prozent höher zu liegen, als wenn die heutigen Instrumente unverändert weitergeführt würden (Referenz).



Da sich die Strukturen weiterentwickeln und die Arbeitsproduktivität zunehmen wird, werden die einzelbetrieblichen Einkommen mit der AP 14–17 voraussichtlich um durchschnittlich 7 Prozent steigen. Die Kaufkraft der Bauernfamilien bleibt dadurch erhalten. Die Modellrechnungen zeigen, dass die Nahrungsmittelproduktion kalorienmässig zunimmt. Dies ist unter anderem auf eine höhere Getreideproduktion zurückzuführen. Damit sinkt auch die Abhängigkeit von importierten

Krafftuttermitteln. Positive Auswirkungen werden zudem bei der Wettbewerbsfähigkeit und im ökologischen Bereich (Biodiversität, Stickstoff- und Phosphoreffizienz) erwartet. Zudem leistet die AP 14–17 auch einen Beitrag zur Reduktion des Kulturlandverlusts und führt zu einer Aufwertung der Landschaftsqualität.

Vernehmlassung und geplantes Inkrafttreten

Vom 23. März bis am 29. Juni 2011 wurde eine Vernehmlassung zur AP 14–17 durchgeführt. Die Vorlage mit dem weiterentwickelten Direktzahlungssystem als Kernelement wurde im Grundsatz breit unterstützt. Unterschiedliche Meinungen gab es insbesondere in der Frage, ob und in welcher Form künftig tierbezogene Direktzahlungen ausgerichtet werden sollen und in Bezug auf die Verteilung der Finanzmittel auf die neuen Direktzahlungsinstrumente. Während mehrere bäuerliche Organisationen die Weiterführung der heutigen allgemeinen Tierbeiträge oder zumindest einen stärkeren Tierbezug im Rahmen der Versorgungssicherheitsbeiträge forderten, sprachen sich die Wirtschafts- und Umweltkreise für den Vorschlag des Bundesrates aus. Auch bei der Mittelverteilung lagen die Stellungnahmen zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen stark auseinander. Die bäuerlichen Kreise wollten die Versorgungssicherheitsbeiträge deutlich erhöhen. Die Wirtschafts- und Umweltverbände schlugen hingegen vor, die Mittel deutlich zu reduzieren. Die Übergangsbeiträge wurden von den Kantonen und von bäuerlicher Seite als zu hoch, von Wirtschaftsseite hingegen als zu tief beurteilt.

Der Bundesrat hat den Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Kenntnis genommen und schlägt aufgrund der breiten Unterstützung in der Vernehmlassung vor, das Konzept wie vorgesehen umzusetzen. Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage sieht er unter anderem folgende Änderungen vor: Dem Anliegen nach einer Weiterführung der Tierbeiträge trägt er Rechnung, indem für Ganzjahresbetriebe, die ihre Tiere in die Sömmerung abgeben, ein tierbezogener Alpungsbeitrag eingeführt wird. Zudem ist vorgesehen, die Höhe der Versorgungssicherheitsbeiträge auf dem Grünland entsprechend der Nutzungsintensität zu differenzieren. Die Mittel für die Versorgungssicherheitsbeiträge sollen ausserdem leicht erhöht werden. Weiter sollen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Berggebiets über die Kulturlandschafts- und die Biodiversitätsbeiträge stärker gefördert und die Beiträge für besonders umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen erhöht werden. Die dafür notwendigen Mittel sollen durch eine entsprechende Reduktion des Übergangsbeitrags finanziert werden.

Die Gesetzesänderungen sollen gleichzeitig mit den Zahlungsrahmen 2014–2017 auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt werden.

Kontakt/Rückfragen:

Jürg Jordi, Leiter Fachbereich Kommunikation, Tel. 031 322 81 28