



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Bundesamt für Landwirtschaft BLW

Vernehmlassung zu einem

Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018-2021

Erläuternder Bericht

4. November 2015

Bezug:

BLW, Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern

E-Mail: schriftgutverwaltung@blw.admin.ch

Telefon: 058 462 59 38

Fax: 058 462 26 34

Bericht online

Internet: www.blw.admin.ch (Dossier "Agrarpolitik 2018-2021")

Übersicht

Ausgangslage

Nach Artikel 6 LwG werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Agrarpolitik in Form von Zahlungsrahmen mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt. Sie stellen vom Parlament für mehrere Jahre festgesetzte Höchstbeträge der Zahlungskredite für einen bestimmten Aufgabenbereich dar und signalisieren die Bereitschaft des Parlaments, die vorgesehenen Summen im Rahmen der Budgetbeschlüsse zu bewilligen. Die Ausgaben für die Landwirtschaft unterteilen sich dabei in die drei Zahlungsrahmen «Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen», «Produktion und Absatz» und «Direktzahlungen».

Derzeit liegen keine parlamentarischen Vorstösse vor, die für die Zahlungsrahmenperiode 2018-2021 eine Anpassung des LwG erfordern. Die mit der Agrarpolitik 2014-2017 geschaffenen gesetzlichen Bestimmungen bieten eine ausreichende Grundlage, um die überwiesenen Vorstösse und die notwendigen Systemoptimierungen auf Verordnungsstufe umzusetzen. Aufgrund dieser Ausgangslage soll dem Parlament deshalb analog zur Zahlungsrahmenperiode 2012/2013 für die Jahre 2018-2021 eine reine Zahlungsrahmenbotschaft unterbreitet werden. Verschiedene Vorstösse erteilen dem Bundesrat zudem Prüfaufträge, die frühestens in der übernächsten Zahlungsrahmenperiode umsetzungsreif sein werden.

Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Die Agrarpolitik soll auf drei Ebenen weiterentwickelt werden:

- 1. Langfristige Perspektiven: Entwicklung und Vertiefung von langfristigen Perspektiven und Visionen mit den Anspruchsgruppen auf der Basis der zu erwartenden Rahmenbedingungen und Herausforderungen;*
- 2. Mittelfristige Weiterentwicklung 2022-2025: Tiefergreifende Änderungen auf Gesetzesebene benötigen fundierte Evaluationsergebnisse. Darauf aufbauend und abgestimmt auf die langfristigen Perspektiven soll für die Zahlungsrahmenperiode 2022-2025 ein konsistentes Konzept ausgearbeitet werden;*
- 3. Kurzfristige Systemoptimierungen 2018-2021: Ausgerichtet auf die gesetzten Ziele soll dem Parlament die Mittelverteilung für die Jahre 2018-2021 im Rahmen einer Zahlungsrahmenbotschaft vorgeschlagen werden. Der Bundesrat wird die damit verbundenen Ausführungsbestimmungen per 2018 beschliessen. Ein Hauptfokus ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Vereinfachungen zur Reduktion des administrativen Aufwands. Zudem sollen die Direktzahlungsinstrumente so optimiert werden, dass die Etappenziele der AP 14-17 bis 2021 erreicht und insbesondere die Ressourceneffizienz weiter gesteigert werden können.*

Zahlungsrahmen für 2018-2021

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 Weiterführung der Strategie und der Massnahmen der AP 14-17 auszurichten. Der Bundesrat sieht vor, in den Jahren 2018-2021 die Mittel für die drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen auf dem Niveau 2017 weiterzuführen. Die Entscheide in der Finanzplanung des Bundesrates zum Voranschlag 2016 und zum Stabilisierungsprogramm 2017-2019 werden dabei berücksichtigt. Diese Entscheide und die Herausrechnung der Administrativkredite „Administration Milchpreisstützung“ und „Entschädigung an private Organisationen Schlachtvieh und Fleisch“ aus dem Zahlungsrahmen Produktion und Absatz haben zur Folge, dass die vorgeschlagene Summe der drei Zahlungsrahmen 2018-2021 gegenüber dem Bundesbeschluss zur laufenden Periode 2014-2017 um 751 Millionen Franken tiefer zu liegen kommt.

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	B2016	2018	2019	2020	2021	Total
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	163.5	143.1	142.8	142.8	142.8	572
Produktion und Absatz	434.1	431.7	431.7	431.7	432.2	1728
Direktzahlungen	2747.9	2691.7	2682.9	2682.9	2682.9	10'741
Total	3345.5	3266.6	3257.4	3257.4	3257.9	13'041

Im Zahlungsrahmen Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen werden die Sparvorgaben schwergewichtig bei den nicht direkt einkommenswirksamen Investitionshilfen umgesetzt. Deshalb ist das Niveau gegenüber dem Voranschlag 2016 gut 20 Millionen Franken tiefer. Innerhalb des Zahlungsrahmens Produktion und Absatz steigen die Ausgaben für die Absatzförderung bis 2017 und sollen dann auf dem etwas tieferen Niveau des Voranschlags 2015 weitergeführt werden. Am grössten sind die Veränderungen beim Zahlungsrahmen Direktzahlungen. Ab 2016 stehen für die Direktzahlungen infolge der Querschnittskürzungen pro Jahr gut 60 Millionen Franken weniger zur Verfügung. Ab 2017 kommt eine weitere Reduktion um knapp 60 Millionen Franken hinzu. In den Jahren 2018-2021 soll das Volumen auf dem Niveau von jährlich gut 2,68 Milliarden Franken konstant bleiben. Die zunehmende Beteiligung an den Direktzahlungsprogrammen würde dazu führen, dass die Mittel bis 2021 bei gleichbleibenden Beitragsansätzen nicht ausreichen. Mit den folgenden Anpassungen soll eine ausgewogene Mittelverteilung bis zum Ende der Zahlungsrahmenperiode 2018-2021 erreicht werden:

- Da das Etappenziel von 65'000 ha Biodiversitätsförderflächen im Talgebiet 2013 erreicht wurde, hat der Bundesrat auf 2016 gewisse Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe 1 gesenkt und im Gegenzug den Beitrag für die jeweilige Qualitätsstufe 2 im gleichen Umfang erhöht. Mit der Umsetzung des Stabilisierungsprogramms sollen die Anreize insbesondere für die Qualitätsstufe 1 ab 2017 nochmals reduziert werden.
- Die Versorgungssicherheitsbeiträge werden ab 2017 um 3 Prozent reduziert. Der Anteil Versorgungssicherheitsbeiträge am Total der Direktzahlungen bleibt damit stabil. Es ist

davon auszugehen, dass trotz Beitragssenkung die Ziele im Bereich Versorgungssicherheit erreicht werden können.

- Der kantonale Plafond bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen soll entgegen der ursprünglichen Absicht weitergeführt werden. Aufgrund zunehmender Beteiligung steigt der Mittelbedarf auf voraussichtlich 150 Millionen Franken pro Jahr.
- Die Ausgaben für die Produktionssystembeiträge steigen zwischen 2018-2021 um 13 Millionen Franken. Dieser Anstieg beruht auf der Annahme, dass die Beteiligung weiter steigt. Zudem soll ein gewisser Spielraum zur Unterstützung neuer Produktionssysteme geschaffen werden. Auch bei den Ressourceneffizienzbeiträgen ist mit einem weiteren Anstieg der Ausgaben zu rechnen.

Die mit den Versorgungssicherheitsbeiträgen und den Kulturlandschaftsbeiträgen angestrebten Ziele lassen sich mit den vorgeschlagenen Mitteln voraussichtlich erreichen. Die Übergangsbeiträge werden aufgrund der skizzierten Anpassungen bei den leistungsbezogenen Direktzahlungen bis 2021 auf gut 30 Millionen Franken sinken. Je nach Entwicklung der Beteiligung bei den leistungsbezogenen Direktzahlungen werden die Mittel möglicherweise nicht ausreichen, um bis 2021 einen Übergangsbeitrag ausrichten zu können. Falls der Bedarf die im Kredit eingestellten Mittel übersteigt, müssten die Direktzahlungsansätze weiter gekürzt werden.

Auswirkungen

Die Ergebnisse der Berechnungen mit dem dynamischen Optimierungsmodell SWISSland von Agroscope zeigen, dass sich das Produktionsmuster der Schweizer Landwirtschaft bis 2021 mit den vorgeschlagenen Anpassungen nur unwesentlich verändert. In der Tierhaltung ist tendenziell mit einem weiteren Rückgang der gehaltenen Grossvieheinheiten zu rechnen. Die pflanzenbauliche Produktion entwickelt sich voraussichtlich stabil. Gemäss den Modellrechnungen steigt bis 2021 das sektorale Nettounternehmenseinkommen aufgrund sinkender Fremdkosten auf rund 3,2 Milliarden Franken. Auf einzelbetrieblicher Ebene resultiert dadurch ein Anstieg des mittleren landwirtschaftlichen Einkommens. Die Berechnungen zeigen, dass in der Schweizer Landwirtschaft mit den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen die Produktivität erhalten bleibt und eine sozialverträgliche Entwicklung ermöglicht wird.

Fahrplan

Das Vernehmlassungsverfahren dauert vom 4. November 2015 bis 18. Februar 2016. Nach Auswertung der Vernehmlassung soll im 2. Quartal 2016 die Botschaft durch den Bundesrat zuhanden des Parlamentes verabschiedet werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	1
1.1 Bisherige Agrarpolitik	1
1.2 Zukünftige Rahmenbedingungen und Herausforderungen	3
1.2.1 Weltpolitische Kräfteverhältnisse	3
1.2.2 Wirtschaftswachstum	4
1.2.3 Klimawandel	4
1.2.4 Rohstoff- und Ressourcenverfügbarkeit	5
1.2.5 Technischer Fortschritt	5
1.2.6 Wettbewerbsfähigkeit	6
1.2.7 Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit	7
1.3 Internationale Verhandlungen	9
1.3.1 Welthandelsorganisation (WTO)	9
1.3.2 Europäische Union	9
1.3.3 Freihandelsabkommen mit Drittstaaten ausserhalb der EU und der EFTA	10
1.3.4 Freihandelsabkommen USA-EU	10
1.3.5 Erarbeitung eines neuen internationalen Zielrahmens für nachhaltige Entwicklung (post-2015-Agenda der Vereinten Nationen)	11
1.3.6 Fazit	11
1.4 Innenpolitisches Umfeld	11
1.4.1 Volksinitiativen	11
1.4.2 Parlamentarische Aufträge	12
1.4.3 Fazit	13
2 Weiterentwicklung der Agrarpolitik	14
2.1 Langfristige Perspektiven	14
2.2 Mittelfristige Weiterentwicklung 2022-2025	16
2.3 Kurzfristige Systemoptimierung 2018-2021	17
2.3.1 Ziele für die Periode 2018-2021	17
2.3.2 Schwerpunkte der Agrarpolitik 2018-2021	22
2.3.2.1 Unternehmerische Entfaltung der Betriebe	22
2.3.2.2 Erfolgreicher Absatz auf den Märkten	23
2.3.2.3 Nachhaltige Produktion und Ressourcennutzung	23
3 Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2018-2021	24
3.1 Bisherige Entwicklung	24
3.1.1 Zuordnung der agrarpolitischen Massnahmen zu den einzelnen Zahlungsrahmen	24
3.1.2 Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung	26
3.1.3 Erfahrungen mit den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen	28
3.2 Rahmenbedingungen zur Festlegung der Zahlungsrahmen	29
3.2.1 Berücksichtigung der Wirtschaftslage	29
3.2.2 Finanzpolitische Rahmenbedingungen und Stabilisierungsprogramm 2017-2019	30

3.3	Mittelbedarf für die Zeitspanne 2018-2021	31
3.4	Ausgestaltung der Zahlungsrahmen	34
3.4.1	Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	34
3.4.1.1	Soziale Begleitmassnahmen	35
3.4.1.2	Beiträge für Strukturverbesserungen	35
3.4.1.3	Investitionskredite	36
3.4.1.4	Pflanzen- und Tierzucht	37
3.4.1.5	Beratungswesen	38
3.4.2	Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz	38
3.4.2.1	Qualitäts- und Absatzförderung	39
3.4.2.2	Milchwirtschaft	39
3.4.2.3	Viehwirtschaft	40
3.4.2.4	Pflanzenbau	40
3.4.3	Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen	40
3.5	Legislaturplanung	44
3.6	Ausgabenbremse	44
4	Auswirkungen	45
4.1	Bund	45
4.1.1	Personal	45
4.1.2	Finanzen	45
4.1.3	Informatik	45
4.2	Kantone (Personell, Finanziell, Informatik)	46
4.3	Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft	46
	Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2018-2021 (Entwurf)	49

1 Ausgangslage

Nach Art. 6 LwG werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Agrarpolitik in Form von Zahlungsrahmen mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt. Sie stellen vom Parlament für mehrere Jahre festgesetzte Höchstbeträge der Zahlungskredite für einen bestimmten Aufgabenbereich dar und signalisieren damit die Bereitschaft des Parlaments, die vorgesehenen Summen im Rahmen der Budgetbeschlüsse zu bewilligen. Die Ausgaben für die Landwirtschaft sind unterteilt in die drei Zahlungsrahmen «Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen», «Produktion und Absatz» und «Direktzahlungen».

Die nächste ordentliche Vierjahresperiode umfasst die Jahre 2018 bis 2021. Damit das Parlament die Zahlungsrahmen zeitgerecht beschliessen kann, muss die entsprechende Botschaft im 1. Semester 2016 vom Bundesrat verabschiedet werden.

1.1 Bisherige Agrarpolitik

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

Jahr Wichtigste Änderungen

- 1993 Entkopplung der Preis- von der Einkommenspolitik mit der Einführung von produktunabhängigen Direktzahlungen.
- 1996 Neue Verfassungsgrundlage (Art. 104 BV). Gemäss dieser sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes.
- 1999 Aufhebung der staatlichen Preis- und Abnahmegarantien, Einführung eines ökologischen Leistungsnachweises als Voraussetzung für Direktzahlungen.
- 2004 Schrittweise Aufhebung der Milchkontingentierung bis 2009 und Einführung der Versteigerung bei der Verteilung der Importkontingente von Fleisch, die zur Fleischeinfuhr zu einem tieferen Zollansatz berechtigen.
- 2007 Abschaffung der Exportsubventionen für landwirtschaftliche Primärprodukte, Umlagerungen von Finanzmitteln für die Marktstützung zu den Direktzahlungen, Reduktion der Grenzabgaben für Brotgetreide und Futtermittel.
- 2014 Stärkere Ausrichtung der Direktzahlungen auf die Ziele von Artikel 104 BV, Stärkung der Instrumente zur Umsetzung der Qualitätsstrategie.

Mit der Agrarpolitik 2014-2017 wurden insbesondere die Direktzahlungen klarer auf die Ziele der Bundesverfassung ausgerichtet. Die tierbezogenen Beiträge wurden vollumfänglich in die Versorgungssicherheitsbeiträge umgelagert. Diese werden nun flächenbezogen ausgerichtet, wobei auf dem Grünland die Haltung raufutterverzehrender Nutztiere vorausgesetzt wird (Mindesttierbesatz). Der allgemeine Flächenbeitrag wurde aufgehoben und die frei werdenden Mittel für die Verstärkung der zielorientierten Direktzahlungsinstrumente und die Übergangsbeiträge eingesetzt. Mit den Übergangsbeiträgen soll ein sozialverträglicher Wechsel vom bisherigen zum weiterentwickelten Direktzahlungssystem ermöglicht

werden. Nach intensiven Diskussionen hat das Parlament dem neuen Direktzahlungssystem ohne Abstriche zugestimmt. Ergänzend zum bundesrätlichen Vorschlag hat das Parlament einen zusätzlichen Beitrag für Betriebe mit einem hohen Anteil an Steillagen beschlossen. Bei den Eintretens- und Begrenzungskriterien wurden die Einkommens- und Vermögensgrenzen aufgehoben und die Abstufung nach der Fläche gelockert. Zudem werden auf neu eingezontem Bauland keine Direktzahlungen mehr ausgerichtet.

Mit den Reformetappen seit 1993 haben die Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Gesellschaft zugenommen, und die volkswirtschaftlichen Kosten sind gesunken. Die Kalorienproduktion ist zwischen 1990/92 und 2010/12 um rund 10 Prozent gestiegen. Während die Kalorien aus der tierischen Produktion insgesamt stabil blieben, stieg die Kalorienproduktion im Pflanzenbau um knapp ein Viertel. Da aufgrund der Bevölkerungszunahme auch der Lebensmittelkonsum im Inland gestiegen ist, blieb der Selbstversorgungsgrad in etwa konstant. Im Umweltbereich und im Bereich des Tierwohls konnten deutliche Fortschritte verzeichnet werden, auch wenn in einzelnen Bereichen noch Ziellücken verbleiben (siehe Kapitel 2.3.1).

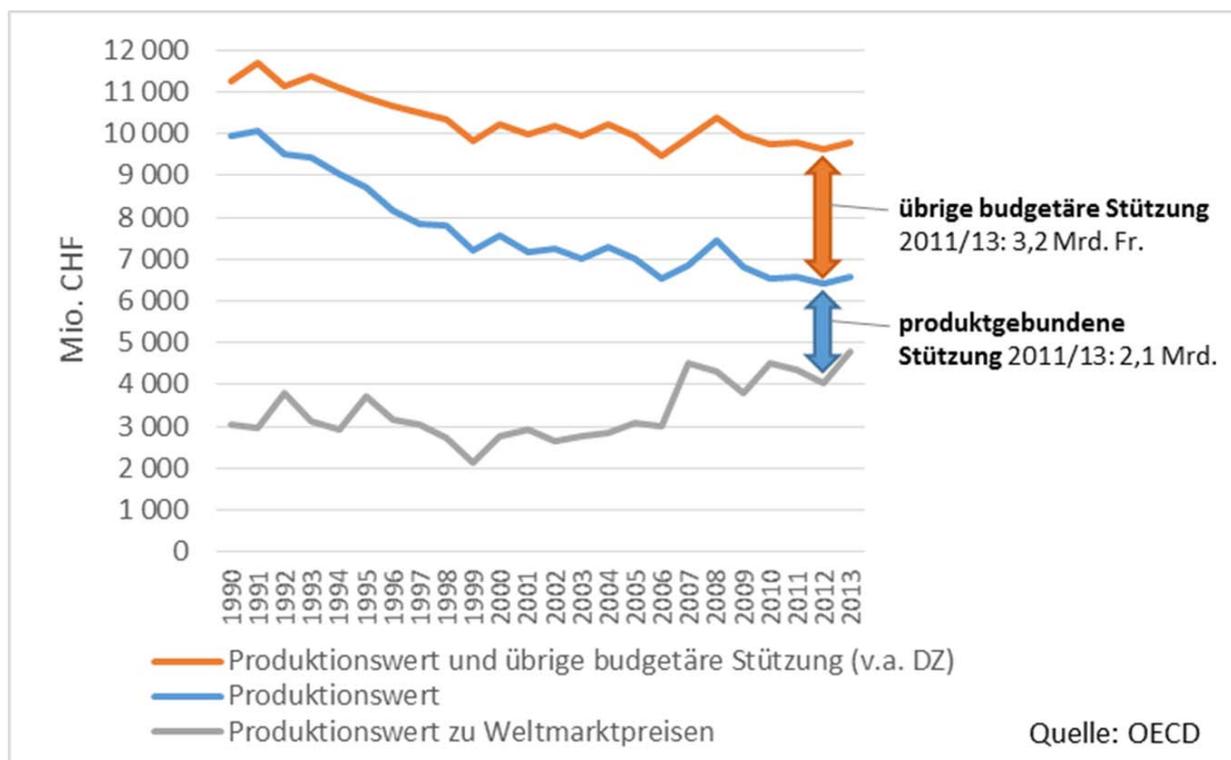
Die Differenz zwischen den landwirtschaftlichen und den nichtlandwirtschaftlichen Einkommen hat sich verringert. Während 1995/97 der Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft rund 50 Prozent unter dem Vergleichslohn lag, betrug die Differenz 2011/13 noch 35 Prozent. In Bezug auf die Einkommensdifferenz ist zu beachten, dass auch die Lebenshaltungskosten der landwirtschaftlichen Haushalte aufgrund der bäuerlichen Besonderheiten tiefer sind. Für das Wohnen beispielsweise sind die Ausgaben der Bauernhaushalte nur etwa halb so hoch wie jene der Vergleichshaushalte¹. Zudem ist der Anteil der Betriebe, die den Vergleichslohn erreichen, zwischen 1995/97 und 2011/13 von 11 auf 23 Prozent gestiegen. Ein Teil dieser positiven Entwicklung ist jedoch kalkulatorischer Natur: Die sinkenden Zinssätze der letzten Jahre reduzierten den Abzug für das in den Betrieb investierte Eigenkapital vom landwirtschaftlichen Einkommen und haben einen entsprechend höheren Arbeitsverdienst zur Folge.

Trotz der bisher durch die erreichten Verbesserungen bei der Agrarpolitik besteht noch Potenzial für weitere Optimierungen. Eine Evaluation der Schweizer Agrarpolitik durch die OECD² kommt zum Schluss, dass das nach wie vor hohe Niveau des Grenzschatzes und der Direktzahlungen zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten führt. Das hohe Stützungs-niveau hat zur Folge, dass die Landwirte die Preis- und Marktsignale bei ihren Entscheidungen zu wenig berücksichtigen. Zwischen 1990/92 und 2011/13 ist die Stützung der Landwirtschaft (Grenzschatz und budgetäre Stützung) gemäss OECD von 8,1 auf 5,3 Milliarden Franken gesunken. Hauptverantwortlich dafür ist der starke Rückgang der produktgebundenen Stützung (-4,5 Mrd. Franken). Sie wurde mittels höheren Direktzahlungen (+1,7 Mrd. Franken) teilweise kompensiert. Der Rückgang der produktgebundenen Stützung hat sich aufgrund des Anstiegs der Weltmarktpreise ab 2007 nicht vollumfänglich auf den inländischen Produktionswert ausgewirkt (vgl. Abbildung 1). Trotz der starken Annäherung des inländischen und des internationalen Preisniveaus in den letzten 20 Jahren lagen 2011/13 die Produzentenpreise in der Schweiz nach wie vor um rund 50 Prozent über dem Weltmarktpreis. Aufgrund der Tatsache, dass im Jahr 2014 das Preisniveau auf den internationalen Märkten um rund 10% gesunken ist und sich mit der Aufhebung des Euro Mindestkurses Anfang 2015 die Wechselkurs-situation verschlechtert hat, hat sich die Preisdifferenz seither wieder vergrössert.

¹ Bundesamt für Landwirtschaft (2014): Agrarbericht 2014, S. 72-73

² OECD (2014): Evaluation of policy reforms in Switzerland, Draft report, Paris.

Abbildung 1: Entwicklung der landwirtschaftlichen Stützung



Eine umfassende Beurteilung der Wirkung der Agrarpolitik 2014-2017 ist zurzeit noch nicht möglich. Erste Ergebnisse aus Evaluationen werden voraussichtlich im Jahr 2016 vorliegen. Sie sollen in die Entscheide über die Anpassung der Ausführungsbestimmungen für die Zahlungsrahmenperiode 2018-2021 einfließen.

1.2 Zukünftige Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Die künftigen Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die Land- und Ernährungswirtschaft wurden im Rahmen der Strategie „Land- und Ernährungswirtschaft 2025“³ beschrieben. Die Folgerungen daraus stellten die Basis für die Agrarpolitik 2014-2017⁴ dar. Im Rahmen einer Foresight-Studie der ETH Zürich wurden die neusten Erkenntnisse im Bereich des globalen Ernährungssystems und deren Konsequenzen für das Schweizer Ernährungssystem aufgearbeitet⁵. Neben dieser Grundlage werden die bisherigen Zwischenerkenntnisse aus dem Prozess des Perspektivstabs (Federführung Bundeskanzlei) zur Erarbeitung der „Perspektiven 2030“ berücksichtigt.

1.2.1 Weltpolitische Kräfteverhältnisse

Internationale Dimension

Auf internationaler Ebene wird davon ausgegangen, dass der wirtschaftliche Aufschwung von Staaten wie China, Indien, Russland und Brasilien längerfristig andauern und zunehmend zu einem multipolaren Weltwirtschaftssystem führen wird. Zwar werden die hoch

³ BLW (2010): Land- und Ernährungswirtschaft 2025, Diskussionspapier des BLW zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik. Das Diskussionspapier ist abrufbar unter: www.blw.admin.ch > Themen > Agrarpolitik > Land- und Ernährungswirtschaft 2025.

⁴ BBl 2012 2075, S. 2144 ff.

⁵ Last, L. et al. (2015): Foresight Study: Research for a Sustainable Swiss Food System, World Food System Center, ETH Zürich.

entwickelten westlichen Wirtschaftsmächte wie die USA und die EU bedeutende Akteure bleiben, ihr relatives Gewicht wird jedoch abnehmen. Die sich abzeichnende Verschiebung der Kräfteverhältnisse hat vor allem wirtschaftliche Gründe (Handel, Investitionen, Innovationen oder Technologietransfer). Wegen dieser zunehmend multipolaren Weltordnung dürften die geopolitischen Instabilitäten tendenziell zunehmen.

Nationale Dimension

Die Schweiz ist aufgrund ihrer vielfältigen Verflechtungen mit dem Ausland auf stabile politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen. Insbesondere mit der EU als weitaus wichtigstem Handelspartner der Schweiz ist ein geregeltes und stabiles Verhältnis von prioritärer Bedeutung. Der Bundesrat strebt den Erhalt und eine Erneuerung des bilateralen Wegs an. Damit soll der Zugang der Schweizer Wirtschaft zum europäischen Markt weiterhin gesichert werden. Vor dem Hintergrund der Abstimmung vom 9. Februar 2014 „Gegen die Masseneinwanderung“ hat die Debatte über die Gestaltung der Beziehungen mit der EU an Wichtigkeit gewonnen.

1.2.2 Wirtschaftswachstum

Internationale Dimension

Die globale Wirtschaftsleistung hat sich in den letzten 40 Jahren vervierfacht. Die OECD geht in ihren Prognosen davon aus, dass die Weltwirtschaft bis zum Jahr 2050 jährlich um 3,5 Prozent weiter wachsen wird. Die Wachstumsraten werden in den Entwicklungs- und Schwellenländern deutlich höher liegen als in den entwickelten Ländern. Deshalb werden die Wohlfahrtsunterschiede zwischen den Ländern sinken.

Nationale Dimension

Auch in der Schweiz wird aufgrund der weltweit positiven wirtschaftlichen Aussichten mit einem weiteren Wirtschaftswachstum gerechnet. Die Wachstumsraten werden jedoch weiterhin deutlich unter den Werten der Entwicklungs- und Schwellenländer liegen. Dieses Wachstum wird aber nicht kontinuierlich sein. Es wird beeinflusst sein durch innere und äussere Änderungen der Rahmenbedingungen und deshalb von Jahr zu Jahr schwanken.

1.2.3 Klimawandel

Internationale Dimension

Die globalen Oberflächentemperaturen sind zwischen 1880 und 2014 um rund 0,85°C gestiegen, was u.a. auf den verstärkten Ausstoss von Treibhausgasen zurückgeführt wird. Verbunden mit dem Klimawandel sind neben dem Temperaturanstieg auch Veränderungen beim Niederschlag (regional) und eine Zunahme von Extremwetterereignissen. Der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) geht davon aus, dass die Temperatur bis 2035 global in jedem Fall um 0,3 bis 0,7°C gegenüber heute steigen wird. Tendenziell wird die Niederschlagsmenge in trockenen Regionen ab- und in den feuchteren Regionen zunehmen. Der Klimawandel wird sich deshalb regional unterschiedlich auf die landwirtschaftlichen Erträge auswirken. Während in den Tropen und Subtropen tendenziell ein ungünstigeres Klima herrschen wird, profitieren die mittleren Breiten tendenziell von besseren Klimabedingungen. Aufgrund des Klimawandels wird es häufiger zu Wetterextremen (Dürren, Starkniederschlägen) kommen.

Nationale Dimension

Für die Schweiz prognostizieren die Klimamodelle im Vergleich zur globalen Entwicklung generell einen stärkeren Temperaturanstieg. Dies wird zu einer höheren Produktivität führen. Aber auch in der Schweiz werden die Variabilität des Klimas und damit das Risiko zum Beispiel von Wasserknappheit in den Sommermonaten zunehmen. Die Schweiz gehört – mit weiten Teilen Europas und dem Nordosten Nordamerikas – aufgrund der klimatischen Veränderungen mittelfristig weltweit zu den besten Lagen für die Nahrungsmittelproduktion⁶.

1.2.4 Rohstoff- und Ressourcenverfügbarkeit

Internationale Dimension

Für die Landwirtschaft relevant ist insbesondere die längerfristige Verknappung der fossilen Energieträger und des mineralischen Rohstoffs Phosphor. Der Abbau der Rohstoffvorkommen wird immer aufwändiger und damit in der Regel auch teurer. Für Rohöl wird bis zum Jahr 2040 ein Preisanstieg zwischen 25-30 Prozent prognostiziert, wobei die Unsicherheiten sehr gross sind (Szenario tief: -35%; Szenario hoch: +80%). Bei den *natürlichen Ressourcen* ist in den nächsten Jahren ebenfalls eine weitere Verknappung zu erwarten. Bis 2025 werden weltweit voraussichtlich zwischen 30 und 40 Millionen Hektaren Agrarland durch Versiegelung verloren gehen. Durch den Klimawandel sinkt die Bodenfruchtbarkeit und die Produktivität der Böden nimmt global um bis zu 8 Prozent ab⁷. Zudem gehen gemäss Weltbank jährlich zwischen 5 und 10 Millionen Hektaren Agrarland durch starke Degradation verloren. Im Gegenzug wird die landwirtschaftlich kultivierte Fläche - vorwiegend auf Kosten des Primärwaldes - weiter ausgedehnt. Neben dem Boden ist Wasser der entscheidende limitierende Faktor für die landwirtschaftliche Produktion. Die Wassernachfrage für die Ernährung der Bevölkerung wird bis 2050 voraussichtlich um 55 Prozent steigen.

Nationale Dimension

Die Schweiz ist bei vielen Rohstoffen und bei den fossilen Energieträgern stark abhängig von aussereuropäischen Quellen (z.B. Phosphor über 95%). Aufgrund der Bevölkerungszunahme und des erwarteten Wirtschaftswachstums wird im Inland der Druck auf die bereits heute knappen ackerfähigen Flächen und auf die Kulturlandschaft hoch bleiben. Als Folge des Klimawandels ist in der Schweiz damit zu rechnen, dass an gewissen Standorten der Bewässerungsbedarf steigt und Starkniederschläge mit lokalen Überschwemmungen und Erosionsgefahren zunehmen.

Weitere Ressourcen für die landwirtschaftliche Produktion stellen Ökosystemleistungen wie beispielsweise die Bestäubung dar, deren Erhalt auch vom Zustand der Biodiversität abhängt.

1.2.5 Technischer Fortschritt

Internationale Dimension

⁶ Müller, C., Lotze-Campen, H., Huber, V., Popp, A., Svirejeva-Hopkins, A., Krause, M., und Schellnhuber, H. J. (2006): Towards a Great Land-Use Transformation? In: Brauch, H.G. et al.: Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks, S 23-28. Springer, Berlin.

⁷ Nellemann, C., MacDevette, M., Manders, T., Eickhout, B., Svihus, B., Prins, A. G., Kaltenborn, B. P. (2009): The environmental food crisis – The environment's role in averting future food crises. GRID-Arendal, Arendal.

Aufgrund des erwarteten technischen Fortschritts wird die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft weiter steigen und damit der Bedarf an landwirtschaftlichen Arbeitskräften 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). Aufgrund von Ertragssteigerungen sowohl im Pflanzenbau als auch in der Tierhaltung konnte die landwirtschaftliche Produktion in den letzten fünfzig Jahren mehr als verdoppelt werden. Es ist davon auszugehen, dass sich der biologisch technische Fortschritt fortsetzen wird (Ertragszunahme bei Weizen von 0,9 % p.a.), wobei in Regionen mit bereits hoher Produktivität, wie Europa oder Nordamerika, das Steigerungspotenzial geringer ist als in Regionen mit tiefer Produktivität, wie beispielsweise in weiten Teilen Afrikas. Die Verknappung von Rohstoffen und natürlichen Ressourcen wird neue Technologien begünstigen, welche die Effizienz verbessern bzw. die Abhängigkeit senken.

Nationale Dimension

Die Umsetzung des technischen Fortschritts ermöglicht auch in der Schweiz eine weitere Steigerung der Arbeitsproduktivität, eine Zunahme der Erträge im Pflanzenbau und der Leistungen in der Tierproduktion sowie einen vermehrten Einsatz ressourceneffizienter Technologien und Verfahren.

1.2.6 Wettbewerbsfähigkeit

Internationale Dimension

Die inländischen Produzenten- und Konsumentenpreise für Lebensmittel liegen aufgrund des hohen Grenzschatzes und des in der Schweiz allgemein hohen Kostenumfelds immer noch deutlich über dem internationalen Preisniveau. Aufgrund der aktuellen Prognosen für die Preisentwicklung auf den internationalen Agrarmärkten und der wahrscheinlich anhaltenden Frankenstärke ist mittelfristig nicht damit zu rechnen, dass sich die Weltmarktpreise auf Frankenbasis substanziell erhöhen werden. Agrarpolitisch hoch gehaltene Produzentenpreise sind ein Risiko, da ein geringerer Anreiz besteht, sich auf die effektiven internationalen Marktentwicklungen auszurichten und die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zu verbessern.

Nationale Dimension

Die Verschärfung der Wettbewerbsverhältnisse im Agrar- und Lebensmittelbereich aufgrund der Frankenstärke bedingt, dass die Land- und Ernährungswirtschaft ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessert. Dies gilt auch im Hinblick auf weitere Marktöffnungsschritte. Dazu sind erstens die Kosten weiter zu senken, um auf der preislichen Ebene gegenüber den ausländischen Konkurrenten nicht weiter ins Hintertreffen zu geraten. 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.

Wichtig ist zudem, dass die Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette verstärkt wird. Um die Marktanteile im Inland möglichst zu halten bzw. in Bereichen mit tiefer Inlandversorgung und im Exportbereich 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.

1.2.7 Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit

Internationale Dimension

Die Weltbevölkerung wird bis im Jahr 2050 von heute 7,2 Milliarden auf voraussichtlich über 9,6 Milliarden Menschen ansteigen (hohes Szenario: 11,1; tiefes Szenario: 8,3). Damit verbunden ist auch eine weitere Urbanisierung, sodass 2050 sechs von zehn Menschen in Städten leben werden. Gleichzeitig steigen die durchschnittliche Lebenserwartung und damit der Anteil älterer Menschen an der Weltbevölkerung.

Auf globaler Ebene wird sich die Nachfrage nach Nahrungsmitteln bis im Jahr 2050 voraussichtlich verdoppeln. Ursachen sind neben der steigenden Weltbevölkerung der zunehmende Wohlstand insbesondere in den Schwellenländern, was voraussichtlich zu einem höheren durchschnittlichen Kalorienkonsum pro Kopf und einer erhöhten Nachfrage nach Fleisch und Milchprodukten führen wird. Damit verbunden ist eine stärkere Belastung der natürlichen Ressourcen.

Mit dem technischen Fortschritt (Zucht, effizientere Technologien und Produktionssysteme) und der Verbesserung des Knowhows wird die globale Produktion ebenfalls zunehmen. Das Angebot im Gleichschritt mit der wachsenden Nachfrage zu steigern, ist jedoch eine grosse Herausforderung. Landwirtschaftlich wichtige Produktionsmittel (z.B. Treibstoffe, mineralische Dünger) basieren auf nicht erneuerbaren Rohstoffen wie fossilen Energieträgern oder mineralischem Phosphor. Deren Abbau wird aufwendiger, was zu steigenden Preisen und einer Verteuerung landwirtschaftlicher Produktionsmittel führen könnte. Der für die Nahrungsmittelproduktion verfügbare Boden steht aufgrund der Bodendegradation, der Ausdehnung der Produktion nachwachsender Rohstoffe zur energetischen Nutzung sowie der Siedlungsentwicklung weiter unter Druck. Da eine Ausdehnung der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche fast nur durch die Abholzung von Wäldern möglich ist, muss die höhere Nachfrage nach Nahrungsmitteln primär durch höhere Erträge erreicht werden. Das grösste Potenzial für Produktivitätsverbesserungen haben Entwicklungs- und Schwellenländer, die ihr Ertragspotenzial zurzeit nur teilweise ausnutzen⁸. Eine nachhaltige Steigerung der Erträge ist aber eine grosse Herausforderung, da durch den Klimawandel in weiten Teilen der Welt die Verfügbarkeit von Wasser für die landwirtschaftliche Produktion sinkt, und zudem der Druck von Schadorganismen steigt.

Die globale Versorgung mit Lebensmitteln wird aufgrund der steigenden Nachfrage und der begrenzten Möglichkeiten zur Ausdehnung des Angebots langfristig voraussichtlich schwieriger. Ausdruck der sich verstärkenden Knappheit an Lebensmitteln ist, dass seit der Jahrtausendwende der globale Lebensmittelpreisindex der FAO um rund 125 Prozent gestiegen ist. Zudem hat die Volatilität der Preise auf den Agrarmärkten in den letzten 20 Jahren zugenommen⁹. Gemäss aktueller Prognose bleiben die Preise landwirtschaftlicher Rohstoffe mittelfristig (bis 2023) auf dem heutigen Niveau nominal stabil¹⁰. Langfristig (bis 2050) gehen einzelne Prognosen von weiter steigenden Preisen bei einzelnen landwirtschaftlichen Rohstoffen aus (z.B. Mais: +30–50% und Fleisch +20–30%). Die Preisent-

⁸ Bruinsma, J. (2009): The resource outlook to 2050: by how much do land, water and crop yields need to increase by 2050? Rome, FAO.

⁹ FAO (2010): Food Outlook, November 2010

¹⁰ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) / FAO (2014): Agricultural Outlook 2014–2023

wicklung bei den Agrarprodukten hängt zudem davon ab, wie sich die Energiepreise entwickeln, da zwischen den beiden Märkten eine enge Kopplung besteht. Weiter ist davon auszugehen, dass kurzfristige Angebotsknappheiten künftig häufiger werden, was zu höherer Preisvolatilität auf den Agrarmärkten führen wird.

Auf globaler Ebene bestehen die zentralen Herausforderungen der Zukunft darin, die permanente Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln in ausreichender Menge und Qualität durch weitere Produktivitätsverbesserungen zu gewährleisten und dabei die natürlichen Ressourcen wie Boden, Wasser oder Biodiversität nachhaltiger zu nutzen. In vielen Ländern gilt es, Infrastrukturen und politische Rahmenbedingungen für Investitionen in eine nachhaltige Landwirtschaft und in den technischen Fortschritt zu verbessern. Die Reduktion von Lebensmittelverlusten (Food Waste und Food Losses) und die Entwicklung ressourcenschonenderer Konsummuster sind wichtige Elemente zur Limitierung des Nachfragewachstums und der Ressourcenbeanspruchung durch die Ernährung. Wichtige Ansatzpunkte sind auch die Sicherstellung eines funktionierenden Handels zwischen den Regionen und ganz generell die Armutsbekämpfung.

Nationale Dimension

Die globalen Herausforderungen sind grundsätzlich auch für die Land- und Ernährungswirtschaft auf nationaler Ebene von Bedeutung. Die Schwerpunkte liegen jedoch anders. In der Schweiz wird, auch aufgrund einer weiteren Zuwanderung, die Wohnbevölkerung bei einem mittleren Szenario von heute 8 auf 9 Millionen Menschen im Jahr 2050 steigen (hohes Szenario: 10,7; tiefes Szenario: 7,2). Das Durchschnittsalter wird ebenfalls zunehmen, sodass im Jahr 2050 fast 30% der Bevölkerung über 65 Jahre alt sein wird. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln durch die Inlandproduktion und über Importe gewährleistet werden kann.

Es ist davon auszugehen, dass die Produktion im Inland durch das Ausnutzen der technischen Möglichkeiten wie dem Zuchtfortschritt oder dem Einsatz effizienterer Technologien weiter steigen wird. Im internationalen Vergleich ist die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz relativ hoch. Sie liegt teilweise über dem für die Ökosysteme tragbaren Niveau; entsprechend werden die natürlichen Ressourcen belastet (vgl. Ziff. 1.2.4). Um den Beitrag der inländischen Produktion zur Versorgung der Schweizer Bevölkerung langfristig zu erhalten, gilt es daher, die Belastung der Umwelt zu vermindern, insbesondere durch die Verbesserung der Ressourceneffizienz. Im Fokus steht eine Produktion, die an die Tragfähigkeit der Ökosysteme und an den Standort angepasst ist und das natürliche Produktionspotenzial möglichst optimal nutzt. Die Ziellücken bei gewissen Umweltzielen im Bereich Landwirtschaft geben einen Hinweis, in welchem Ausmass die Tragfähigkeit der Ökosysteme überschritten wird. Im Pflanzenbau ist die Effizienz beim Einsatz von Hof- und Mineraldüngern, Pflanzenschutzmitteln und anderen Hilfsstoffen zu erhöhen. Das Dauergrünland soll so genutzt werden, dass mit möglichst geringer Zufuhr von Ackerfutter Milch und Fleisch produziert werden kann. Weiter ist die Abhängigkeit der Schweizer Agrarproduktion von nicht erneuerbaren Rohstoffen wie fossiler Energie und Phosphor durch Massnahmen wie die Steigerung der Effizienz oder das Schliessen von Kreisläufen zu reduzieren.

Eine wichtige Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion ist der fruchtbare Boden, der in der Schweiz bereits heute knapp ist. Der durch das weitergehende Bevölkerungswachstum und durch die wirtschaftliche Entwicklung induzierte zusätzliche Flächenbedarf wird die der Landwirtschaft zur Verfügung stehende Fläche in Zukunft weiter reduzieren. Eine der zentralen Herausforderungen ist es daher, die landwirtschaftlich nutzbaren Böden in ihrem Umfang und ihrer Qualität bestmöglich zu erhalten.

Auch in Zukunft wird ein substanzieller Anteil der Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit Lebensmitteln und des Bedarfs an landwirtschaftlichen Produktionsmitteln durch Importe zu decken sein. Aufgrund der Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz ist davon auszugehen, dass die im internationalen Vergleich hohe Kaufkraft der Schweiz bestehen bleibt und es damit weiterhin möglich ist, den Importbedarf zu decken. Ein guter Zugang zu den internationalen Agrarmärkten und ein breit abgestütztes Portfolio von Herkunftsländern bleiben für die Sicherstellung der Ernährungssicherheit auch künftig wichtig.

Über den Konsum von importierten Lebensmitteln können die Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz Einfluss auf die Herkunftsländer nehmen. Eine Beeinträchtigung der Produktionsgrundlagen in den Exportländern würde sich längerfristig negativ auf die Versorgungssituation in der Schweiz auswirken. Generell ist festzuhalten, dass die Reduktion von Lebensmittelverlusten (Food Waste) und ein verantwortungsbewusstes Konsumverhalten wichtig sind, um die natürlichen Ressourcen zu schonen und so langfristig produktiv zu erhalten.

1.3 Internationale Verhandlungen

Die schweizerische Volkswirtschaft ist stark in die internationalen Märkte eingebunden. Die Ein- und Ausfuhrwerte pro Kopf gehören weltweit zu den höchsten. Der optimale Zugang zu den internationalen Märkten ist deshalb entscheidend für den langfristigen wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz. Die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO), der Abschluss von Freihandelsabkommen und der durch die bilateralen Verträge gesicherte Zugang zum EU-Binnenmarkt sind, neben der Marktöffnung im Rahmen der Schweizer Binnenmarktpolitik, Hauptinstrumente der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik. Da die Schweiz nach wie vor einen hohen Grenzschutz bei landwirtschaftlichen Produkten aufweist, ist sie in diesem Bereich besonders gefordert. Es ist deshalb angezeigt, diesbezüglich eine vorausschauende und tragfähige Strategie zu entwickeln.

1.3.1 Welthandelsorganisation (WTO)

Bei der Doha-Runde der WTO ist momentan kein Abschluss eines Gesamtpakets in Sicht. Allerdings wird nach der Ministerkonferenz von Bali im Dezember 2013 an einem Plan gearbeitet, wie die weiteren Themen der Doha-Runde angegangen werden können. Im Rahmen des Verhandlungsprozesses ist damit zu rechnen, dass auch im Bereich Marktzugang neue Ansätze von den exportorientierten WTO-Mitgliedern vorgelegt werden. Im Laufe des Jahres 2015 dürften die Konturen dieses Plans deutlicher erkennbar werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass sich der Druck auf den Abbau von Exportsubventionen weiter verstärkt. Grundsätzlich hat man sich im Rahmen der Doha-Runde bereits geeinigt, auf die Gewährung von Ausfuhrbeiträgen zu verzichten. Unter anderem mit Blick auf die Frankenstärke hat das Parlament im Rahmen des Nachtrags die Mittel für das „Schoggigesetz“ im Jahr 2015 zwar erhöht; mittelfristig dürfte der Druck auf die Ausfuhrbeiträge jedoch weiter zunehmen.

1.3.2 Europäische Union

Die Marktzugangsgespräche mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich im Kontext der Verhandlungen in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktesicherheit und öffentliche Gesundheit stehen seit 2010 weitgehend still. Im Agrarbereich sind angesichts der aktuellen innenpolitischen Lage mit Bezug auf umfassende Marktöffnungsschritte ein pragmatisches Vorgehen und eine Analyse sektorspezifischer Öffnungsschritte notwendig. Die Machbarkeit jeglicher Marktzugangsschritte, welche auf Gegenseitigkeit

beruhen, hängt auch vom übergeordneten Verhältnis mit der EU ab. Die EU und die Schweiz sind bestrebt, den bilateralen Weg zu erneuern. Hierzu laufen seit dem 22. Mai 2014 Verhandlungen mit der EU über die institutionellen Fragen. Parallel werden auch die Marktzugangsgespräche weitergeführt, u.a. im Bereich Lebensmittelsicherheit. Betreffend Marktzugang im Agrarbereich bleiben die Verhandlungen momentan sistiert. Die Schlussfolgerungen der parlamentarischen Diskussionen zum Bericht des Bundesrates in Beantwortung der Motion Milchmarkt (12.3665; Prüfung sektorielle Öffnung im Milchproduktebereich) werden in die weitere Lagebeurteilung des Bundesrates einfließen.

Gegenüber der EU müssen weiterhin auch mögliche alternative Optionen im Sinne eines schrittweisen Abbaus tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse im Agrarbereich geprüft werden. Treiber hierfür können sowohl die Entwicklungen auf dem EU-Markt (bspw. Abschaffung der Quoten für Zucker) als auch die Auswirkungen internationaler Entwicklungen (bspw. Abschaffung von Ausfuhrbeiträgen im Rahmen der WTO) auf das bilaterale Verhältnis zur EU sein. Der Bundesrat erachtet eine stärkere Vernetzung zwischen den Agrar- und Lebensmittelmärkten der Schweiz und der EU weiterhin als sinnvoll. Die EU ihrerseits hat mehrfach ihr Interesse an einer Fortführung der Verhandlungen bekundet.

1.3.3 Freihandelsabkommen mit Drittstaaten ausserhalb der EU und der EFTA

Die Schweiz verfügt – neben der EFTA-Konvention und dem Freihandelsabkommen mit der EU – gegenwärtig über ein Netz von Freihandelsabkommen mit 38 Partnern. Bisher wurde der Marktzugang im Agrarbereich weitgehend im Rahmen der WTO-konsolidierten Zollkontingente und ausserhalb dieser Kontingente beschränkt für nicht-sensible Produkte gewährt. Bei Verhandlungen mit Ländern, die offensive Exportinteressen bei Agrarprodukten verfolgen, wird es aber künftig schwieriger, nur Konzessionen innerhalb bestehender WTO-Kontingente zu gewähren. Es ist deshalb davon auszugehen, dass im Rahmen der Aushandlung weiterer Freihandelsabkommen der Grenzschutz im Agrarbereich zunehmend Verhandlungsgegenstand sein wird.

1.3.4 Freihandelsabkommen USA-EU

Im Juli 2013 haben die USA und die EU Verhandlungen über ein transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership) aufgenommen. Ein solches wäre weltweit das grösste seiner Art und für viele internationale Verträge der neue Massstab. Die Konturen dieses möglichen Abkommens sind aktuell aber noch nicht bekannt. Deshalb ist es derzeit nicht möglich, die Auswirkungen auf den Agrarbereich zu beurteilen. Es muss damit gerechnet werden, dass die EU und die USA ihren gegenseitigen Zollschatz auch im Landwirtschaftsbereich weitgehend abbauen werden. Im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe unter der Leitung des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO werden deshalb Abklärungen über die möglichen Auswirkungen eines TTIP auf die Schweiz gemacht. Abhängig von den Perspektiven und dem Inhalt der Verhandlungen zwischen der EU und den USA sollen konkrete Optionen geprüft werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu bewahren. Konkrete Antworten der Schweiz, beispielsweise die Aushandlung eines eigenen Abkommens mit den USA, ein "Andocken" an das TTIP oder eine Verbesserung des Marktzugangs von Agrarprodukte in der EU, sind aber noch nicht absehbar.

1.3.5 Erarbeitung eines neuen internationalen Zielrahmens für nachhaltige Entwicklung (post-2015-Agenda der Vereinten Nationen)

In der UNO-Generalversammlung wird ein neuer globaler Zielrahmen für nachhaltige Entwicklung (2015-2030) erarbeitet, der die Millennium Development Goals ablösen soll, welche Ende 2015 auslaufen werden. Die fünf Prinzipien, welche gemäss des Schweizer Positionspapiers das Fundament der post-2015-Agenda bilden sollen, sind die Universalität des neuen Zielrahmens, der Respekt der Menschenrechte, die Politikkohärenz, die Respektierung der planetaren Grenzen sowie die soziale Inklusion und Gerechtigkeit. Bestandteil der nationalen Anstrengungen wird auch die Politik der Land- und Ernährungswirtschaft sein, die bei ihrer Ausgestaltung die Zielsetzungen der post-2015-Agenda sowie international vereinbarte Standards, Konzepte und eingegangene Verpflichtungen wie das Recht auf Nahrung aller Menschen zu berücksichtigen hat.

1.3.6 Fazit

Der schrittweise Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse ist wichtig, um die Vernetzung mit den europäischen und internationalen Märkten zu verbessern, langfristig sichern zu können und um auf die kommenden Herausforderungen vorbereitet zu sein. Insbesondere die Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen USA-EU illustrieren, dass neben den bilateralen und multilateralen Abkommen der Schweiz internationale Verträge zwischen Drittstaaten erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen auf die Schweiz haben können. Die aussenhandels- und entwicklungspolitische Situation ist deshalb laufend zu analysieren und in die Überlegungen zur Weiterentwicklung der politischen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Um die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft auf den Abbau von Handelsbeschränkungen vorzubereiten, ist deren Wettbewerbsfähigkeit weiter zu stärken. Dazu wird die Schweiz auch im Kontext internationaler Organisationen wie der WTO oder der OECD angehalten. So sieht die OECD die Verbesserung der Integration des Schweizer Agrarmarkts in internationale Wertschöpfungsketten als Chance für dessen Positionierung. Aufgrund des nach wie vor hohen Niveaus der Direktzahlungen kann die Schweizer Landwirtschaft nach Einschätzung der OECD als widerstandsfähig bezeichnet werden. Die Auswirkungen einer weiteren Annäherung des Schweizer Agrarmarkts an die internationalen Märkte kann für die Schweizer Landwirtschaft als tragbar eingestuft werden.

1.4 Innenpolitisches Umfeld

1.4.1 Volksinitiativen

Zurzeit liegen vier Volksinitiativen vor, die einen Bezug zur Land- und Ernährungswirtschaft haben. Sie sind nachfolgend in chronologischer Reihenfolge aufgeführt.

Spekulationsstopp-Initiative der JUSO

Die Volksinitiative der JUSO verlangt einen neuen Artikel 98a in der Bundesverfassung. Sie will, dass der Bund Vorschriften zur Bekämpfung der Spekulation mit Agrarrohstoffen und Nahrungsmitteln erlässt und diese wirksam vollzieht. Die Initiative wurde am 24. März 2014 mit 116'000 gültigen Unterschriften eingereicht. Am 18. Februar 2015 hat der Bundesrat die Botschaft verabschiedet und die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfohlen. Der Bundesrat teilt das Anliegen der Initiative, die Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung in Entwicklungsländern zu verbessern und die Armut zu bekämpfen. Er erachtet den von der Initiative verfolgten Ansatz jedoch als nicht sachgemäss, bezweifelt die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Massnahmen und befürchtet schädliche Nebenwirkungen für die Schweizer Volkswirtschaft.

Initiative „Für Ernährungssicherheit“ des Schweizer Bauernverbandes

Die Initiative sieht vor, die Bundesverfassung mit einem neuen Artikel 104a zu ergänzen, um die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus vielfältiger, nachhaltiger inländischer Produktion zu stärken. Die Initiative fordert, dass der Bund wirksame Massnahmen trifft, insbesondere gegen den Verlust von Kulturland, einschliesslich Sömmerungsfläche, und zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie. Zudem soll er in der Landwirtschaft für einen geringen administrativen Aufwand und für eine angemessene Investitions- und Rechtssicherheit sorgen. Die Initiative wurde am 8. Juli 2014 mit 147'812 gültigen Unterschriften eingereicht. Vom 14. Januar bis zum 14. April 2015 hat das WBF eine Vernehmlassung zu einem Gegenentwurf durchgeführt. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse entschied der Bundesrat auf einen direkten Gegenvorschlag zu verzichten. Am 24. Juni 2015 hat er die Botschaft zur Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» verabschiedet. Der Bundesrat anerkennt die Bedeutung der Ernährungssicherheit. Er lehnt die Initiative jedoch ab, da die Ernährungssicherheit in der Schweiz sehr hoch ist und die Anliegen der Initiative in der geltenden Verfassung bereits umfassend abgedeckt sind.

Lebensmittel-Initiative der Grünen Partei Schweiz

Am 27. Mai 2014 hat die Grüne Partei Schweiz die Unterschriftensammlung für einen neuen Artikel 104a in der Bundesverfassung gestartet. Die Initiative verlangt, dass der Bund das Angebot von qualitativ hochstehenden und sicheren Lebensmitteln stärkt, die umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt werden. Zudem soll der Bund sicherstellen, dass die gleichen Anforderungen grundsätzlich auch für eingeführte Lebens- und Futtermittel gelten. Ein weiteres Ziel der Initiative ist es, die negativen Auswirkungen des Transports von Lebens- und Futtermitteln auf Umwelt und Klima laufend zu reduzieren. Um dies zu erreichen, soll der Bund die Kompetenz erhalten, Zulassungs- und Deklarationsvorschriften zu erlassen, Einfuhrzölle abzustufen, verbindliche Zielvereinbarungen mit Importeuren abzuschliessen und die regionale Verarbeitung und Vermarktung zu fördern.

Ernährungssouveränitäts-Initiative von Uniterre

Die Bauerngewerkschaft Uniterre hat am 30. September 2014 mit der Sammlung der Unterschriften zur Volksinitiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» begonnen¹¹. Der Initiativtext enthält einen breiten Forderungskatalog, der die Kernanliegen der Initiativen des Bauernverbandes (Schutz der Fruchtfolgeflächen) und der Grünen Partei (gleiche Anforderungen an importierte und an inländische Lebensmittel) aufnimmt. Die Initiative geht jedoch über die beiden anderen Initiativen hinaus, indem sie beispielsweise Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten verlangt, den Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen in der Landwirtschaft verbieten will oder die Regulierung der Einfuhrmenge von Lebensmitteln zum Erhalt und zur Förderung der einheimischen Produktion vorschlägt.

1.4.2 Parlamentarische Aufträge

Nachfolgend werden parlamentarische Aufträge aufgeführt, die in der Periode 2018-2021 Wirkung entfalten könnten.

¹¹ BBl 2014 6845

Gegenseitige sektorielle Marktöffnung mit der EU für alle Milchprodukte

Der Bundesrat hat am 14. Mai 2014 den Bericht „Gegenseitige sektorielle Marktöffnung mit der EU für alle Milchprodukte“ verabschiedet. Die Analyse stellt fest, dass mit einer Marktöffnung primär die Verbesserung des Marktzugangs in den Hauptexportmarkt EU sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten milchwirtschaftlichen Wertschöpfungskette erreicht werden könnte. Eine Marktöffnung wäre in diesem Sinn eine adäquate Antwort auf die Herausforderungen des aktuell unterschiedlich gestützten Marktes für Käse und andere Milchprodukte (gelbe/weiße Linie). Eine sektorielle Marktöffnung bedingt jedoch ebenfalls Klarheit im übergeordneten Verhältnis mit der EU. Den Herausforderungen im Bereich der Einkommen würde der Bundesrat bei einer sektoriellen Marktöffnung mit einkommenswirksamen Begleitmassnahmen Rechnung tragen. Um Einkommensverluste auf Sektorebene zu verhindern, wären gemäss Berechnungen im Bericht zusätzliche Mittel in der Grössenordnung von rund 100 bis 150 Millionen Franken jährlich nötig.

Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln

Das WBF hat abgeklärt, ob ein Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln notwendig ist. Diese Analyse kommt zum Schluss, dass ein Aktionsplan ein adäquates Instrument zur besseren Zielerreichung darstellt. Der Bundesrat hat deshalb am 21. Mai 2014 beschlossen, dass ein Aktionsplan erarbeitet werden soll.

Koexistenzregelung GVO-Anbau

Gemäss Artikel 187d Absatz 1 LwG soll der Bundesrat bis zum 30. Juni 2016 einen Bericht vorlegen mit einer Methodik zur Evaluation des Nutzens von gentechnisch veränderten Pflanzen. Dieser soll als Basis für eine dauerhafte Lösung nach Ablauf des Gentechnatoriums im Jahr 2017 dienen. Die entsprechenden Anpassungen werden in der Gentechnikgesetzgebung erfolgen.

Antibiotikastrategie

Gemäss Artikel 187d Absatz 2 LwG soll der Bundesrat unter Einbezug der Kantone und der Branchen die Ziele und Strategien der Erkennung und Überwachung von Antibiotikaresistenzen und der Reduktion des Antibiotikaeinsatzes festlegen. Unter Leitung des Bundesamtes für Gesundheit wurden acht Felder mit Handlungsbedarf und 13 übergreifende Schlüsselmassnahmen identifiziert. Diese reichen von der Überwachung der resistenten Bakterien und der eingesetzten Antibiotika über Forschungsaktivitäten bis hin zur Information der Öffentlichkeit. Bis Ende 2015 soll die definitive, vom Bundesrat verabschiedete Fassung vorliegen.

1.4.3 Fazit

Die lancierten Volksinitiativen im Bereich Landwirtschaft und Ernährung befinden sich derzeit in unterschiedlichen Stadien. Die Spekulationsstopp-Initiative und die Initiative „Für Ernährungssicherheit“ sind bereits zustande gekommen und befinden sich derzeit in den parlamentarischen Beratungen. Der Bundesrat hat bei beiden Initiativen auf die Vorlage eines indirekten Gegenvorschlags verzichtet, weil er bezüglich der Initiativbegehren keinen Handlungsbedarf auf Gesetzesstufe sieht. Die beiden anderen Initiativen befinden sich noch im Sammelstadium und es ist derzeit unklar, ob sie zustande kommen werden.

Es liegen zudem auch keine parlamentarischen Vorstösse vor, die für die Zahlungsrahmenperiode 2018-2021 eine Anpassung des LwG verlangen. Verschiedene Vorstösse erteilen

dem Bundesrat Prüfaufträge, die jedoch frühestens in der übernächsten Zahlungsrahmenperiode umsetzungsreif sein werden. Die mit der Agrarpolitik 2014-2017 geschaffenen gesetzlichen Bestimmungen bieten für die Periode 2018-2021 eine ausreichende Grundlage, um die parlamentarischen Aufträge auf Verordnungsstufe umzusetzen.

2 Weiterentwicklung der Agrarpolitik

2.1 Langfristige Perspektiven

In der Botschaft zur Agrarpolitik 2014-2017 hat der Bundesrat die strategischen Schwerpunkte für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik im längerfristigen Horizont bis 2025 definiert. Darin enthalten ist eine Vision für die Land- und Ernährungswirtschaft unter dem Titel „Erfolg mit Nachhaltigkeit“, die die drei Bereiche Märkte, Ressourcen und Unternehmen umfasst¹². Nachfolgend werden die angestrebten Ziele in diesen drei Bereichen im Sinne von perspektivgebenden Eckwerten für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft konkretisiert:

Unternehmerische Entfaltung der Betriebe

Die Schweizer Landwirtschaft umfasst vielfältige Unternehmen. Die Betriebe richten ihr Angebot auf den Markt und auf die Bereitstellung der von der Gesellschaft gewünschten Agrarökosystemleistungen aus.

Die Landwirtinnen und Landwirte verfügen über ein hohes Produktions-, Umwelt-, Markt- und Unternehmenswissen und sind damit in der Lage, die künftigen Herausforderungen aus einer Position der Stärke heraus anzugehen.

Erfolgreicher Absatz auf den Märkten

Die Land- und die Ernährungswirtschaft – als Teil einer offenen Volkswirtschaft – steigern die Wertschöpfung in wachsenden Märkten im Inland und im Export, dies auch in international stärker vernetzten Nahrungsmittelmärkten.

Die Landwirtschaft generiert höhere Unternehmenseinkommen aus den sich ergebenden Marktpotenzialen. Die Direktzahlungen behalten ihren subsidiären und gezielt leistungsbezogenen Charakter.

Nachhaltige Produktion und Ressourcennutzung

Die Landwirtschaft reduziert, primär durch eine Verbesserung der Ressourceneffizienz, kontinuierlich die Belastung der Umwelt. Sie trägt damit auch zur Konkurrenzfähigkeit und Attraktivität der inländischen Produkte bei.

Die Landwirtschaft erbringt auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche neben der Produktion von Agrargütern weitere, damit eng verbundene Agrarökosystemleistungen.

¹² BBl 2012 2075, S. 2144-2147

Abbildung 2: Perspektivgebende Eckwerte für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft



Durch eine gezielte Kommunikation dieser Eckwerte für die Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft sollen Perspektiven aufgezeigt und Verständnis für die politischen Massnahmen geweckt werden, die den Weiterentwicklungsprozess in der Land- und Ernährungswirtschaft in die gewünschte Richtung erleichtern und unterstützen.

Einbettung

Die Land- und Ernährungswirtschaft mit den bäuerlichen Unternehmen ist ein wichtiger Teil der Schweizer Volkswirtschaft und des Ernährungssystems der Schweiz. Durch ihre Produktion leistet sie einen wesentlichen Beitrag zur Ernährungssicherheit der Schweiz. Wirtschaftlich ist sie besonders herausgefordert durch ein teures preisliches Umfeld auf der Beschaffungsseite sowie den Nachteilen von Grenzschutzmassnahmen auf der Absatzseite. Gleichzeitig finden die wirtschaftlichen Aktivitäten in Märkten statt, die zunehmend international vernetzt sind. Deshalb ist es wichtig, dass die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft die Kundenbedürfnisse bezüglich Qualität, Sicherheit und Preis bestmöglich erfüllt und sich mit Alleinstellungsmerkmalen positioniert. Gleichzeitig müssen aber auch die Auswirkungen der Schweizer Agrarpolitik (Grenzschutz, Exportsubventionen) im Ausland, speziell in den Entwicklungsländern, berücksichtigt werden.

Die Land- und Ernährungswirtschaft hat eine enge wechselseitige Beziehung mit der Umwelt, den natürlichen Ressourcen und der Landschaft. Sie trägt mit einer an den Standort angepassten Produktion zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen bei. Die Herausforderungen liegen hier insbesondere in der weiteren Reduktion der Umweltbelastung und in einem effizienteren Einsatz aller Ressourcen. Daneben erbringt die Landwirtschaft durch die Flächennutzung Agrarökosystemleistungen, die sowohl der nachhaltigen Nahrungsmittelproduktion dienen oder auf die Erwartungen der Gesellschaft an ihren Lebensraum ausgerichtet sind. Beispiele sind die Erhaltung und die Förderung der Biodiversität oder die Pflege der Kulturlandschaft.

Die wichtigsten Instrumente der Agrarpolitik sind einerseits die Grenzschutzmassnahmen bei landwirtschaftlichen Primärprodukten und zum Teil bei verarbeiteten Produkten. Andererseits erfolgt die Förderung der Landwirtschaft bzw. der von ihr erbrachten Leistungen über die direkte Unterstützung innerhalb der drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen. Im Vordergrund stehen dabei die direkten finanziellen Anreize in Form von Direktzahlungen zur Bereitstellung von Agrarökosystemleistungen. In geringerem Masse wird die Landwirtschaft auch mit Beiträgen zur Stärkung des Absatzes von Qualitätsprodukten und Investitionshilfen zum Aufbau wettbewerbsfähiger Strukturen unterstützt.

Weiter schafft der Bund mit Massnahmen wie dem Schutz von Kennzeichnungen (GUB/GGA, Bio, Berg/Alp etc.), der Zulassung von Produktionsmitteln, dem Boden- und Pachtrecht oder der Forschung und Beratung Rahmenbedingungen, die eine positive Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft ermöglichen sollen.

Während die Höhe des Grenzschutzes unter anderem von den Ergebnissen der internationalen Verhandlungen abhängt, hat die Schweiz bei der Ausgestaltung der internen Stützungsmaßnahmen (z.B. produktunabhängige Direktzahlungen) einen bedeutend grösseren Spielraum.

Die hier skizzierten langfristigen Perspektiven werden derzeit mit den agrarpolitischen Anspruchsgruppen diskutiert, vertieft und weiterentwickelt (Perspektivendialog).

2.2 Mittelfristige Weiterentwicklung 2022-2025

Zur Vorbereitung der Agrarpolitik 2022-2025 werden die wichtigsten agrarpolitischen Massnahmen evaluiert. Die Evaluationsergebnisse sollen aufzeigen, welche Wirkung insbesondere die mit der Agrarpolitik 2014-2017 eingeführten Massnahmen entfalten und wie sie die Zielerreichung beeinflussen. Zusammen mit den Resultaten des Perspektivendialogs mit den Anspruchsgruppen werden sie als Basis für die Agrarpolitik in den Jahren 2022-2025 dienen. Zudem werden auch die Empfehlungen internationaler Organisationen (z.B. WTO oder OECD) in die Diskussionen einbezogen. So empfiehlt beispielsweise die OECD, die agrarpolitischen Massnahmen zukünftig (auch nach der AP 14-17) noch expliziter auf einzelne Ziele auszurichten und das Stützungs niveau insgesamt zu reduzieren. Es ist davon auszugehen, dass im Zeithorizont bis 2025 weitere Schritte beim Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Agrarbereich erfolgen werden. Es ist deshalb wichtig, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft weiter verbessert, um schnell auf allfällige aussenhandelspolitische Entwicklungen reagieren zu können. Um dies zu unterstützen, soll auch eine autonome Annäherung an die internationalen Märkte zum Ausgleich eines möglichen internationalen Preisanstiegs bei landwirtschaftlichen Gütern geprüft werden.

Gesamtschau zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Wie im Rahmen der Beantwortung von diversen parlamentarischen Vorstössen¹³ aufgezeigt, wird der Bundesrat bis Ende 2016 dem Parlament eine Gesamtschau zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2021 vorlegen. Darin sollen auch Forderungen der verschiedenen Vorstösse wie die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, der optimale Einsatz

¹³ 14.3636 Mo Joder Rudolf / 14.3659 Mo Grin Jean-Pierre / 14.3514 Po Knecht Hansjörg / 14.3537 Po Noser Ruedi / 14.3618 Po Aebi Andreas

öffentlicher Mittel oder die ressourcenschonendere Produktion bearbeitet werden. Der Entscheidung über mögliche rechtliche Anpassungen soll aufgrund der Gesamtschau erfolgen, die auch die internationalen Entwicklungen berücksichtigen wird.

2.3 Kurzfristige Systemoptimierung 2018-2021

Mit der Agrarpolitik 2014-2017 sind zahlreiche weitreichende Neuerungen in Kraft getreten, insbesondere die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Die Entwicklung bezüglich Zielerreichung wird mit einem Monitoring beobachtet. Bei den Direktzahlungen bedeutet dies eine Fortsetzung des eingeschlagenen Weges mit Korrekturen, wenn Zielabweichungen festgestellt werden. Sollten sich unerwünschte Entwicklungen zeigen, so können diese mit Verordnungsanpassungen korrigiert werden. Die Agrarpolitik ist im Zeitraum 2018-2021 auf Verordnungsebene so zu justieren, dass im Rahmen des heutigen Landwirtschaftsgesetzes die Rahmenbedingungen der Land- und Ernährungswirtschaft für den erfolgreichen Absatz ihrer Produkte auf den Märkten, die unternehmerische Entfaltung und die nachhaltige Produktion optimiert werden.

Bisher liegen Reaktionen aus der Praxis, aber noch wenige empirische Erkenntnisse zur Wirkung gemessen an den Zielen vor. Im Hinblick auf die Zahlungsrahmenperiode 2018-2021 ist ein flexibles Austarieren aufgrund von Erfahrungen, Zielabweichungen und sich ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf Verordnungsebene sachgerecht. Für die Periode 2018-2021 soll dem Parlament deshalb eine Zahlungsrahmenbotschaft auf der Basis der vorliegenden Vernehmlassungsunterlage unterbreitet werden. Darin soll neben der Mittelverteilung auch aufgezeigt werden, wo Schwerpunkte bei den Verordnungsänderungen liegen werden (siehe Ziffer 2.3.2 und 3.4).

Eine Anpassung des Landwirtschaftsgesetzes aufgrund konkreter aussenhandelspolitischer Entwicklungen ist während der Zahlungsrahmenperiode 2018-2021 nicht ausgeschlossen. Eine allfällige Gesetzesrevision würde dem Parlament im Rahmen der Ratifikation eines entsprechenden Abkommens unterbreitet.

2.3.1 Ziele für die Periode 2018-2021

Als Referenzrahmen für die Beurteilung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen dienen die Zielsetzungen, die der Bundesrat im Rahmen der Botschaft zur Agrarpolitik 2014-2017¹⁴ definiert hat bzw. die allgemeinen Ziele der Nachhaltigkeit. Weil die Ausgestaltung des weiterentwickelten Direktzahlungssystems als wichtigstes Element der Agrarpolitik 2014-2017 auf acht Jahre angelegt ist und die jährlichen finanziellen Mittel in der laufenden Periode kontinuierlich abnehmen, sollen die mit der Botschaft des Bundesrates vom 1. Februar 2012 postulierten Ziele bis 2021 als Etappenziele verfolgt werden. Es handelt sich dabei um eine Auswahl von geeigneten Zielgrössen, die auf statistisch messbaren und verfügbaren Daten basieren.

Es existieren jedoch weitere Ziele, zu denen bisher keine geeigneten Indikatoren etabliert werden konnten. Dazu gehören die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Reduktion des administrativen Aufwands, die Verbesserung der Planungssicherheit für die Landwirtschaft und die Risikominimierung im Bereich Pflanzenschutzmittel und Antibiotika.

Die Anpassungen der Ausführungsbestimmungen im Jahr 2017 im Hinblick auf die nächste Zahlungsrahmenperiode sollen auf die besonders ambitionierten Ziele ausgerichtet werden.

¹⁴ BBl 2012 2075, S. 2100

Tabelle 1 zeigt den aktuellen Stand der Zielerreichung und eine Einschätzung bezüglich Zielerreichung für Ende 2017.

Tabelle 1

Aktueller Stand der mit der Agrarpolitik 2014-2017 quantifizierten Ziele

Zielbereich	Aspekt	Stand 2007/09	Ziel AP 14-17	Aktueller Stand 2010/12
Ökonomie	Arbeitsproduktivität	+2,1 % p.a. ¹⁵	+2,1 % p.a. ¹⁶	+2,0 % p.a. ¹⁷
	Kapitalerneuerung	30 Jahre	30 Jahre	27 Jahre ¹⁸
Soziales	Sektorales Arbeitseinkommen ¹⁹	-0,7 % p.a. ¹⁵	Reduktion des Einkommensrückgangs auf unter 0,5 % p.a. ¹⁶	-0,3 % p.a. ¹⁷
Sichere Versorgung	Bruttoproduktion ²⁰	23 000 TJ	23 300 TJ	23 700 TJ
	Nettoproduktion ²⁰	20 700 TJ	21 300 TJ	21 100 TJ
	Landwirtschaftlich genutzte Fläche im Dauersiedlungsgebiet	-1 900 ha p.a. ²¹	Reduktion des Flächenverlusts auf unter 1000 ha p.a. ²²	k.A.
Natürliche Lebensgrundlagen / Ökologie	Stickstoffeffizienz	28 %	33 %	30 %
	Phosphoreffizienz	60 %	68 %	57 %
	Ammoniakemissionen ²³	48 700 t N	41 000 t N	47'200t N ²⁴
	Quantität der BFF	60 000 ha BFF im Talgebiet ²⁵	65 000 ha BFF im Talgebiet	71 481 ha BFF im Talgebiet ²⁶
	Qualität der BFF	36 % der BFF vernetzt ²⁷ , 27 % der BFF mit Qualität ²⁷	50 % der BFF vernetzt, 40 % der BFF mit Qualität	63 % der BFF vernetzt ²⁶ 34 % der BFF mit Qualität ²⁶

¹⁵ Entwicklung 2000/02 bis 2008/10

¹⁶ Entwicklung 2008/10 bis 2017

¹⁷ Entwicklung 2008/10 bis 2011/13

¹⁸ Stand Durchschnitt 2011/13

¹⁹ Nettounternehmenseinkommen plus Arbeitnehmerentgelt

²⁰ Gemäss „Nahrungsmittelbilanz 08“ revidierte Werte

²¹ Entwicklung zwischen 1992/97 und 2004/09; provisorisch

²² Entwicklung zwischen 2004/09 und nächster Erhebungsperiode Arealstatistik (voraussichtlich 2016/21); kann nur teilweise über die Agrarpolitik beeinflusst werden

²³ Luftreinhaltkonzept des Bundesrats (BBl 2009 6585).

²⁴ Stand 2013 (Switzerland's Informative Inventory Report 2015 (IIR); März 2015)

²⁵ Stand 2009

²⁶ Stand 2014

²⁷ Stand 2010

Zielbereich	Aspekt	Stand 2007/09	Ziel AP 14-17	Aktueller Stand 2010/12
Kulturlandschaft	Landwirtschaftlich genutzte Fläche im Alpenwirtschafsbereich	-1400 ha p.a. ²⁸	Reduktion des Waldeinwuchses um 20 % ²⁹	k.A.
Tierwohl	Beteiligung RAUS-Programm ³⁰	72 % ²⁷	80 %	75 % ²⁶

Quellen: Agroscope, BFS, SBV, HAFL und BLW

Synergien und Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Zielbereichen gilt es angemessen zu berücksichtigen. Aufgrund des mehrdimensionalen Zielsystems der Agrarpolitik (Multifunktionalität) und der gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Zielen sind Verbesserungen nur schrittweise realisierbar. Es wäre grundsätzlich möglich, in einzelnen Zielbereichen grössere Fortschritte zu erreichen, wenn nicht gleichzeitig auch Ziele in anderen Bereichen angestrebt würden. Im Gegenzug gilt es, mögliche Synergien zwischen den Zielbereichen konsequent zu nutzen.

Ökonomie

Im Bereich der Ökonomie zeigen die bisherigen Ergebnisse, dass die bestehenden Effizienzverbesserungspotenziale zunehmend ausgenutzt werden. Durch die Umsetzung des technischen Fortschritts konnte die Arbeitsproduktivität bis 2011/2013 um rund zwei Prozent pro Jahr gesteigert werden. Diese Steigerung ist bis 2017 weiterhin realisierbar. Bis zum Jahr 2013 wurde genügend in die Landwirtschaft investiert, und es kann damit gerechnet werden, dass sich der Kapitalstock weiterhin in rund 30 Jahren erneuert. Eine wesentlich raschere Erneuerung des investierten Kapitals deutet darauf hin, dass Investitionen getätigt werden, die für die Erhaltung der Produktionskapazität und der Infrastruktur nicht benötigt werden.

In der Landwirtschaft verbleiben Defizite bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die angesichts der zu erwartenden Herausforderungen der Schweizer Wirtschaft essentiell sein wird. Hier wird es auch für die Periode 2018-2021 das Ziel sein, Verbesserungen zu erreichen. Mit den angestrebten Vereinfachungen und Massnahmen zur administrativen Entlastung wird der unternehmerische Spielraum erweitert und es werden Ressourcen frei, um die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Produktion weiter zu steigern. Im Hinblick auf die agrarpolitische Etappe 2022-2025 sollen geeignete Indikatoren für die Zielerreichung im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit erarbeitet werden.

²⁸ Entwicklung zwischen 1979/85 und 1992/97; gemäss LFI zwischen 1993-95 und 2004-06 verstärkter Waldeinwuchs, dann zwischen 2004-06 und 2009-13 wieder gemässigter Waldeinwuchs.

²⁹ Entwicklung zwischen 2004/09 und nächster Erhebungsperiode Arealstatistik (voraussichtlich 2016/21) gegenüber Entwicklung zwischen 1992/97 und 2004/09

³⁰ Mittelwert aller Tierkategorien gewichtet nach GVE

Soziales

Im Bereich Soziales wird die sektorale Einkommensentwicklung als Indikator für die Sozialverträglichkeit verwendet. In der Zeitspanne zwischen 2007/09 bis 2011/13 war eine leichte Reduktion der sektoralen Arbeitsentlohnung von -0,3 Prozent pro Jahr zu verzeichnen. Falls die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen stabil bleiben, kann das Ziel der sektoralen Einkommensentwicklung voraussichtlich erreicht werden. Da die Strukturentwicklung im bisherigen Tempo weitergeht, steigen die Einkommen auf Stufe Einzelbetrieb. Der Indikator berücksichtigt sowohl die nicht entlohten Beschäftigten (Familienarbeitskräfte) als auch die entlohten Beschäftigten (Fremdarbeitskräfte) in der Landwirtschaft. Die vielfältigen übrigen Aspekte einer sozial nachhaltigen Entwicklung werden regelmässig im Rahmen der Sozialberichterstattung des Agrarberichts des BLW dargestellt und bewertet.

Sichere Versorgung

Im Bereich der Versorgungssicherheit liegt der Fokus einerseits auf der Nettoproduktion und andererseits auf einer der Tragfähigkeit der Ökosysteme angepassten Produktion und auf der Erhaltung der Anbaubereitschaft (Know how, Logistik, fruchtbare Böden usw.). Ausgehend von den pflanzenbaulich sehr guten Jahren 2007/09 kann durch weitere Effizienzsteigerungen bis 2017 ein voraussichtlicher Anstieg um 600 Terajoule erreicht werden. Da die landwirtschaftliche Nutzfläche ständig abnimmt, bleibt die Erreichung der Ziele der Agrarpolitik 2014-2017 bis ins Jahr 2021 aber eine grosse Herausforderung für die Landwirtschaft. Insbesondere die Reduktion des Flächenrückgangs im Dauersiedlungsgebiet auf unter 1000 Hektaren pro Jahr dürfte je nach Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung schwierig zu erreichen sein.

Für die Ernährungssicherung sind die Quantität und Qualität des Agrarlandes von entscheidender Bedeutung. Während die Bodenqualität in der Umweltschutzgesetzgebung einer strengen Regelung unterworfen ist, wurde der flächenmässige Schutz des guten Agrarlandes bisher vernachlässigt, was zu den bekannten Problemen des Bodenverschleisses und der Zersiedlung führte. Die Verbesserung des Kulturlandschutzes sowie die Stärkung der Fruchtfolgeflächen (FFF) sind denn auch Schwerpunktthemen der beiden Teilrevisionen des RPG. So ist seit dem Inkrafttreten der ersten Revisionsstufe RPG am 1. Mai 2014 die Erhaltung des geeigneten Kulturlandes, insbesondere der FFF, gesetzlich verankert. Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass das ihnen zugewiesene Kontingent an FFF dauernd gesichert ist. In den Grundlagen zu ihrer Richtplanung haben sie zudem Auskunft zu geben über den Stand und die bisherige Entwicklung ihres Kulturlandes. Ebenso wurde in der RPV formuliert, unter welchen Bedingungen FFF noch eingezont werden können. Nebst dem direkten Schutz der FFF tragen aber auch Vorschriften wie beispielsweise zur inneren Verdichtung der Siedlungen dazu bei, dass sich der Druck auf das Kulturland in Zukunft weniger akzentuieren sollte.

Mit der zweiten Revisionsstufe des RPG, welche im Frühjahr 2015 in der Vernehmlassung war, plant der Bundesrat, den Kulturlandschutz mit den Instrumenten der Raumplanung weiter zu verstärken und die Regelungen zum Bauen ausserhalb Bauzonen zu präzisieren. Die Kantone verlangen jedoch eine Sistierung der zweiten Revisionsstufe RPG mit der Begründung, sich aus Ressourcengründen auf die Umsetzung der ersten Revisionsstufe konzentrieren zu können. Da der Kulturlandschutz in der Bevölkerung eine hohe Priorität genießt, soll dieses Thema jedoch unmittelbar angegangen werden, indem sich eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe mit der Stärkung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen beschäftigt wird.

Mehrmals hatte das Bundesgericht mangelnde Interessenabwägungen bei der Beanspruchung von Kulturland gerügt und von den Vorinstanzen verlangt, Varianten zu prüfen, welche das Kulturland schonen oder nicht tangieren.

Ohne die knappe nicht erneuerbare Ressource Boden kann die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben nicht erbringen. Die Interessen an einem besseren Kulturlandschutz sind vielfältig. Neben der Ernährungssicherung werden durch die Offenhaltung grösserer Landschaftsräume auch landschaftsästhetische, ökologische und raumplanerische Ziele erfüllt.

Natürliche Lebensgrundlagen / Ökologie

Im Bereich der natürlichen Lebensgrundlagen konnte das Flächenziel der Biodiversitätsförderflächen im Talgebiet und der Anteil vernetzter Flächen bereits 2013 erreicht werden. Das Ziel betreffend Qualität der Flächen wird bis im Jahr 2017 voraussichtlich nicht ganz erreicht. Eine Herausforderung besteht darin, die Biodiversitätsförderflächen an Standorten anzulegen, wo Potenzial für eine wertvolle Biodiversität besteht.

Die Steigerung der Stickstoff- bzw. der Phosphoreffizienz auf 33 bzw. 68 Prozent bedingt, dass die Stickstoff- und Phosphorüberschüsse auf 95 000 Tonnen N bzw. 4000 Tonnen P reduziert werden. Dies unter der Annahme, dass die Ziele im Bereich Versorgungssicherheit erreichen werden. Dadurch würden sich die umweltbelastenden Verluste an Ammoniak und Nitrat verringern, und die endliche Ressource Phosphor schonender genutzt.

Ausgehend vom Stand der Stickstoffüberschüsse 2007/2009 konnte bis 2010/2012 keine Reduktion verzeichnet werden. Der Rückgang von 115 000 t Stickstoff auf 95 000 t bleibt auch bis 2021 ein ambitioniertes Ziel. Bei den Phosphorüberschüssen und den Ammoniakemissionen zeigt sich ein ähnliches Bild. Letztere sind weitgehend von der Anzahl gehaltener Nutztiere und von der Produktionstechnik abhängig. Aus diesem Grund sind weitere Massnahmen zur Steigerung der Ressourceneffizienz und zur Senkung der Ammoniakemissionen notwendig. Die bestehenden und neuen Programme im Rahmen der befristeten Ressourceneffizienzbeiträge sollen dazu beitragen, dass in diesem Bereich Fortschritte erzielt werden können. Zudem soll mit geeigneten Massnahmen erreicht werden, dass die positive Wirkung der per 2020 auslaufenden Programme erhalten bleibt. Dies könnte dadurch sichergestellt werden, dass die Anwendung der entsprechenden Technik als gute landwirtschaftliche Praxis nach Ablauf der Förderung im ÖLN rechtlich verankert wird. Im Sinn von stabilen und voraussehbaren Rahmenbedingungen müsste dies frühzeitig kommuniziert und mit einer entsprechenden Übergangsfrist umgesetzt werden.

Kulturlandschaft

Bei der Kulturlandschaft besteht die Zielsetzung darin, den Waldeinwuchs gegenüber heute zu reduzieren. Gegenüber der Vorperiode 1992/97 bis 2004/09 soll auch bis 2021 eine Reduktion des Flächenverlusts durch Waldeinwuchs um 20 Prozent angestrebt werden. Die Zahlen zur Arealstatistik 2013-2018 liegen noch nicht vor. Durch die stärkere Unterstützung der steilen Flächen bzw. des Sömmerungsgebiets mit Kulturlandschaftsbeiträgen ist davon auszugehen, dass dieses Ziel erreicht werden kann.

Tierwohl

Beim Tierwohl nimmt die Beteiligung bei den bestehenden BTS- und RAUS-Programmen weiter zu. Beim RAUS-Programm kann aufgrund der Beteiligung im Jahr 2014 damit gerechnet werden, dass bis 2017 das Ziel im Durchschnitt aller Tierkategorien erreicht werden kann.

Fazit

Die mit der Agrarpolitik 2014-2017 angestrebten Ziele können aus heutiger Sicht bis 2017 in den Bereichen Ökonomie, Soziales, sichere Versorgung und Tierwohl mit grosser Wahrscheinlichkeit weitgehend erreicht werden. Bei den natürlichen Lebensgrundlagen gehen die bisher messbaren Entwicklungen mehrheitlich in die richtige Richtung. Eine grosse Herausforderung wird die Verbesserung der Ressourceneffizienz und eine Verlangsamung des Kulturlandverlustes insbesondere im Siedlungsgebiet darstellen. Somit verbleiben für die nächste Zahlungsrahmenperiode wesentliche Ziellücken. Mit Anpassungen auf Verordnungsebene sollen gezielte Massnahmen ergriffen werden, um eine weitere Schliessung der Ziellücken zu erreichen.

2.3.2 Schwerpunkte der Agrarpolitik 2018-2021

Per 2018 sollen abgestimmt auf die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018-2021 die agrarpolitischen Rahmenbedingungen auf Verordnungsebene optimiert werden. Im Fokus stehen dabei die nachfolgenden Schwerpunkte.

2.3.2.1 Unternehmerische Entfaltung der Betriebe

- Fokussierung von Projekten mit langem Zeithorizont auf Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit: Projekte mit einem langen Zeithorizont – z.B. im Bereich von Strukturverbesserungsmassnahmen – sollen einer umfassenderen wirtschaftlichen Prüfung unterzogen werden. Damit soll sichergestellt werden, dass sie mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einer langfristigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit führen. Zudem sollen Kooperationsmodelle zwischen Betrieben im Hinblick auf Produktivitätssteigerungen verstärkt gefördert werden.
- Erhöhung der Mittelverfügbarkeit für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit: Um zu erreichen, dass ein höherer Anteil des Umlaufvermögens für die erneute Vergabe von Investitionskrediten bereit steht, sollen die Fristen für deren Rückzahlung verkürzt werden. Die Verkürzung der Rückzahlungsfristen verlangt von den Projekten eine höhere Rentabilität und verbessert damit deren Wirtschaftlichkeit.
- Vereinfachung der Massnahmen und Reduktion des administrativen Aufwands: Die Verordnungen im Agrarbereich werden einer systematischen Prüfung unterzogen mit dem Ziel, die Massnahmen generell zu vereinfachen und insbesondere den administrativen Aufwand zu reduzieren. Dazu werden die betroffenen Akteure in einen engen Dialog eingebunden und daraus entsprechende konkrete Vorschläge erarbeitet. Die Ausführungsbestimmungen sollen so gestaltet werden, dass die Freiheitsgrade der Landwirte möglichst gross sind, die Ziele aber trotzdem erreicht werden (ziel- statt massnahmenorientierte Umsetzung). Dabei muss die Sicherstellung der Leistungen gewährleistet bleiben.

2.3.2.2 Erfolgreicher Absatz auf den Märkten

- Nutzung längerfristig steigender Weltmarktpreise zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit: Eine regelmässige Überprüfung und eine flexibel gestaltete Reduktion des Zollschatzes im Falle steigender Weltmarktpreise sowie die Verstärkung des Wettbewerbs innerhalb der WTO-Kontingente sollen bewirken, dass die Schweizer Agrarpolitik zu einer langfristigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft beiträgt.
- Nutzung des Handlungsspielraums auf der Beschaffungsseite: Damit die Landwirtschaft Kosteneinsparungspotenziale besser ausschöpfen kann, soll die Transparenz der Vorleistungsmärkte verbessert werden. Dazu sollen die aktuelle Datengrundlage und mögliche Erweiterungen geprüft und darauf aufbauend eine zielgruppenkonforme Information über die Entwicklungen der Märkte für Vorleistungen etabliert werden. Mit dieser Massnahme kann einerseits der Wettbewerb auf den vorgelagerten Wertschöpfungsstufen und andererseits die Sensibilisierung der Landwirte für einen kostenbewussten Einkauf von Vorleistungen gefördert werden.

2.3.2.3 Nachhaltige Produktion und Ressourcennutzung

- Stärkung nachhaltiger Produktionssysteme und der Ressourceneffizienz: Das Optimierungspotenzial soll so ausgenutzt werden, dass die langfristige Nachhaltigkeit der Produktionssysteme unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit der Ökosysteme gestärkt sowie die Ressourceneffizienz weiter verbessert wird und die Etappenziele erreicht werden. Dazu wird vor allem die Wirkung der bestehenden Produktionssystem- und Ressourceneffizienzbeiträge sowie der Investitionshilfen überprüft und wo notwendig weiterentwickelt. Dabei sollen auch Massnahmen zur Reduktion von Nahrungsmittelverlusten (food waste) einbezogen werden. In der Klimastrategie Landwirtschaft wurden diverse Handlungsfelder zur Reduktion von Treibhausgasemissionen und zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit im Hinblick auf den Klimawandel identifiziert. Der Aktionsplan des Bundesrates zur Anpassung an den Klimawandel beschreibt für die Landwirtschaft sechs Massnahmenbündel. Die Handlungsfelder und Massnahmenbündel sollen bei der Optimierung der Verordnungen berücksichtigt werden.
- Verstärkung der Synergien im Bereich Biodiversität und Nahrungsmittelproduktion: Derzeit erarbeitet der Bund einen Aktionsplan zur Strategie Biodiversität. Bei der Landwirtschaft liegt der Fokus darauf, die landwirtschaftlichen Biodiversitätsziele zu erreichen und dabei Zielkonflikte zwischen der Produktion von Nahrungsmitteln und der Bereitstellung von Biodiversitätsleistungen zu minimieren.
- Risikominimierung im Bereich Pflanzenschutzmittel und Antibiotika: Im Bereich Pflanzenschutzmittel soll die Entwicklung eines Aktionsplans zur weiteren Risikominimierung und nachhaltigen Anwendung in der Schweiz beitragen. Durch die Antibiotikastrategie des Bundes wird angestrebt, die Bildung und Verbreitung von Antibiotikaresistenzen zu minimieren und die Wirkung von heute breit eingesetzten Antibiotika zu erhalten. Massnahmen im Verantwortungsbereich der Landwirtschaftspolitik, beim Pflanzenschutz und dem Antibiotikaeinsatz sollen in die Optimierung der Verordnungen einfliessen.

Die interessierten Kreise werden voraussichtlich im ersten Halbjahr 2017 zu den vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen Stellung nehmen können.

3 Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2018-2021

3.1 Bisherige Entwicklung

3.1.1 Zuordnung der agrarpolitischen Massnahmen zu den einzelnen Zahlungsrahmen

Die Ausgaben für die Landwirtschaft unterteilen sich in die drei Zahlungsrahmen „Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen“, „Produktion und Absatz“ und „Direktzahlungen“. Die Struktur der drei Zahlungsrahmen soll beibehalten werden, da sie die Kredite sachgerecht gruppiert.

Da grundsätzlich an den Massnahmen der Agrarpolitik 2014-2017 für weitere vier Jahre festgehalten werden soll, sollen auch die finanziellen Mittel in der gleichen Grössenordnung zur Verfügung gestellt werden. Der Vierjahresrhythmus soll weitergeführt werden. Dies gewährleistet eine optimale Abstimmung auf den Legislaturfinanzplan.

Die meisten Massnahmen des LwG werden durch die drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen abgedeckt. In Tabelle 2 sind die einzelnen Massnahmen den Zahlungsrahmen zugeordnet.

Tabelle 2

Bisher innerhalb der drei Zahlungsrahmen finanzierte Massnahmen

Zahlungsrahmen	Budget 2016 (in Mio. CHF)	Massnahmen
ZR Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen		
Soziale Begleitmassnahmen	2.8	Betriebshilfedarlehen und Umschulungsbeihilfen ³¹
Strukturverbesserungsbeiträge	99.0	Beiträge für Bodenverbesserungen, landwirtschaftliche Gebäude und Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE)
Investitionskredite	11.5	Zinslose Darlehen ³²
Pflanzen- und Tierzucht	38.6	Beiträge zur Förderung der Pflanzen- und Tierzucht
Beratungswesen	11.6	Finanzhilfen an die Beratungszentrale AGRIDEA, an überregional tätige Beratungsdienste und für die Vorabklärung von gemeinschaftlichen Projektinitiativen sowie Ausschreibungen von Projekten und Finanzhilfen an spezifische Beitragsgesuche

³¹ Diese Massnahme ist nach Artikel 86a Absatz 3 LwG bis längstens Ende 2019 befristet.

³² Im 2015 erfolgte eine Kürzung des im Zahlungsrahmen 2014-2017 vorgesehenen Betrages von jährlich 47.0 Mio. Franken

Zahlungsrahmen	Budget 2016 (in Mio. CHF)	Massnahmen
ZR Produktion und Absatz		
Absatzförderung	67.5	Beiträge an die Marketingkommunikation
Milchwirtschaft	295.9	Zulage für verkäste Milch Zulage für Fütterung ohne Silage Administration Milchpreisstützung (Leistungsauftrag)
Viehwirtschaft	12.5	Entschädigung an private Organisationen im Bereich Schlachtvieh und Fleisch (Leistungsauftrag) Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch Inlandbeihilfen Eier Verwertungsbeiträge für Schafwolle Infrastrukturbeiträge an öffentliche Schlachtviehmärkte im Berggebiet
Pflanzenbau	67.7	Einzelkulturbeiträge für Körnerleguminosen, Ölsaaten, Saatgut (Kartoffeln, Mais und Futterpflanzen) und Zuckerrüben Finanzierung der Obstverwertungsmassnahmen, Administration der Weinkontrolle
ZR Direktzahlungen		
Direktzahlungen Landwirtschaft	2747.9	Versorgungssicherheits-, Kulturlandschafts-, Biodiversitäts-, Landschaftsqualitäts-, Produktionssystem-, Ressourceneffizienz- und Übergangsbeiträge

Im Zahlungsrahmen Produktion und Absatz sind bisher zwei Kredite enthalten, die ausschliesslich für administrative Aufwände eingesetzt werden. Es sind dies:

- A2111.0121 Administration Milchpreisstützung: Finanzierung von externen Dienstleistungen (Leistungsauftrag) für die Durchführung von Vollzugsaufgaben im Milchbereich (Erfassen der Produktions- und Verwertungsdaten für die Milchpreisstützung)
- Voranschlag 2016: 2.9 Mio. CHF
- A2111.0122 Entschädigung an private Org. Schlachtvieh und Fleisch: Entschädigungen an private Organisationen für die Erfüllung von Aufgaben wie die Durchführung der Qualitätseinstufung von lebenden und geschlachteten Tieren, die Marktüberwachung sowie Marktentlastungsmassnahmen.
- Voranschlag 2016: 6.6 Mio. CHF

Grundsätzlich sollen die Zahlungsrahmen die Transferzahlungen enthalten, die direkt zur Erreichung der agrarpolitischen Ziele eingesetzt werden. Der Vollzug und die administrativen Aufwände gehören zwar zum Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung des Bundes. Sie sollen jedoch nicht den Zahlungsrahmen zugerechnet werden. Analog zum übrigen Personal- und Sachaufwand des BLW sollen ab 2018 deshalb auch die in den beiden obigen Kredite eingestellten Mittel nicht mehr Teil des vierjährigen Zahlungsrahmens Produktion und Absatz sein. Im Rahmen der Einführung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) sollen sie ab 2017 Teil des Globalbudgets für den Eigenaufwand des BLW werden.

Bundesausgaben im Umfang von gut 250 Millionen Franken ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen werden ebenfalls dem Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung» zugeordnet (Tabelle 3).

Tabelle 3

Ausserhalb der drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen finanzierte Massnahmen im Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung

Massnahmen	Budget 2016 (in Mio. CHF)
Beiträge für Massnahmen zur Marktentlastung in ausserordentlichen Situationen	-
Verwaltungsausgaben BLW ohne interne Leistungsverrechnungen	59.3
Ausgaben für Vollzugs- und Kontrollaufgaben der landwirtschaftlichen Forschungsanstalten inkl. Nationalgestüt (Agroscope)	60.8
Bekämpfungsmassnahmen im Pflanzenschutz	3.4
Familienzulagen für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer im Rahmen des FLG ³³ (BSV)	64.8
Ausfuhrbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten im Rahmen des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten ("Schoggigesetz") ³⁴ (EZV)	67.9

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.

Die Ausgaben ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen sind weiterhin Teil der ordentlichen jährlichen Finanzplanung des Bundes. Ab dem Voranschlag 2017 werden die Eigenaufwände des Bundes mit Globalbudgets geführt (NFB).

3.1.2 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 Bundesausgaben ist von 64 Prozent 1990/92 auf 13 Prozent im Jahr 2015 gesunken. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Direktzahlungen von 29 auf 82 Prozent gestiegen. Die Ausgaben für Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen wurden von 7 auf 5 Prozent reduziert.

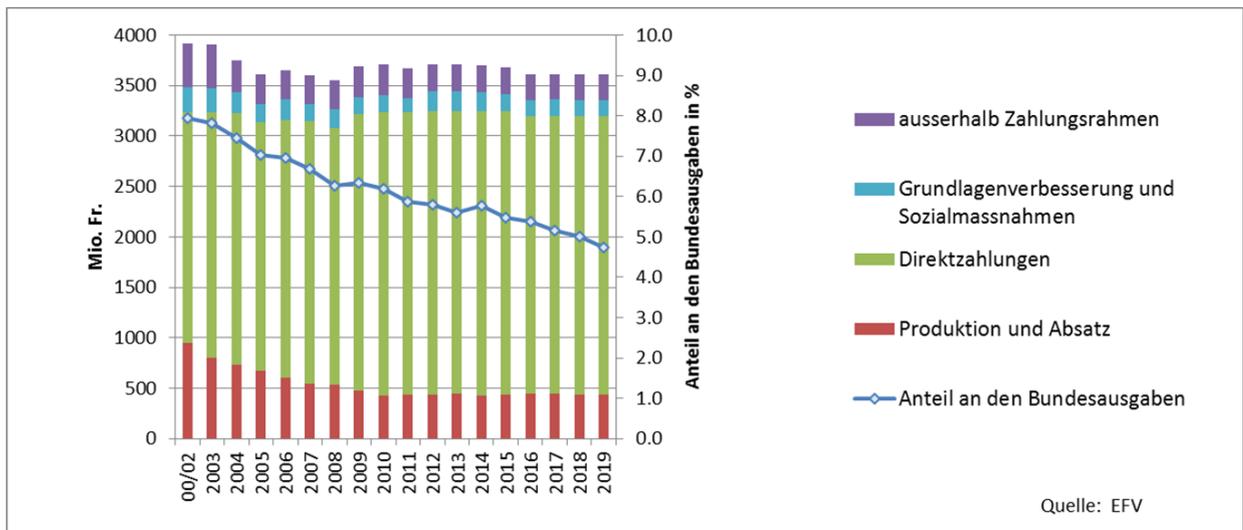
Insgesamt haben sich die Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung seit 2004 unter 3,8 Milliarden Franken stabilisiert (Abbildung 3). Da die Gesamtausgaben des Bundes weiter steigen, wird der Anteil der Landwirtschafts- an den Gesamtausgaben des Bundes gemäss der aktuellen Finanzplanung bis 2019 auf unter 5 Prozent sinken. Vor dem Jahr 2000 lag er demgegenüber bei rund 8 Prozent.

³³ SR 836.1

³⁴ SR 632.111.72

Abbildung 3

Entwicklung der Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung

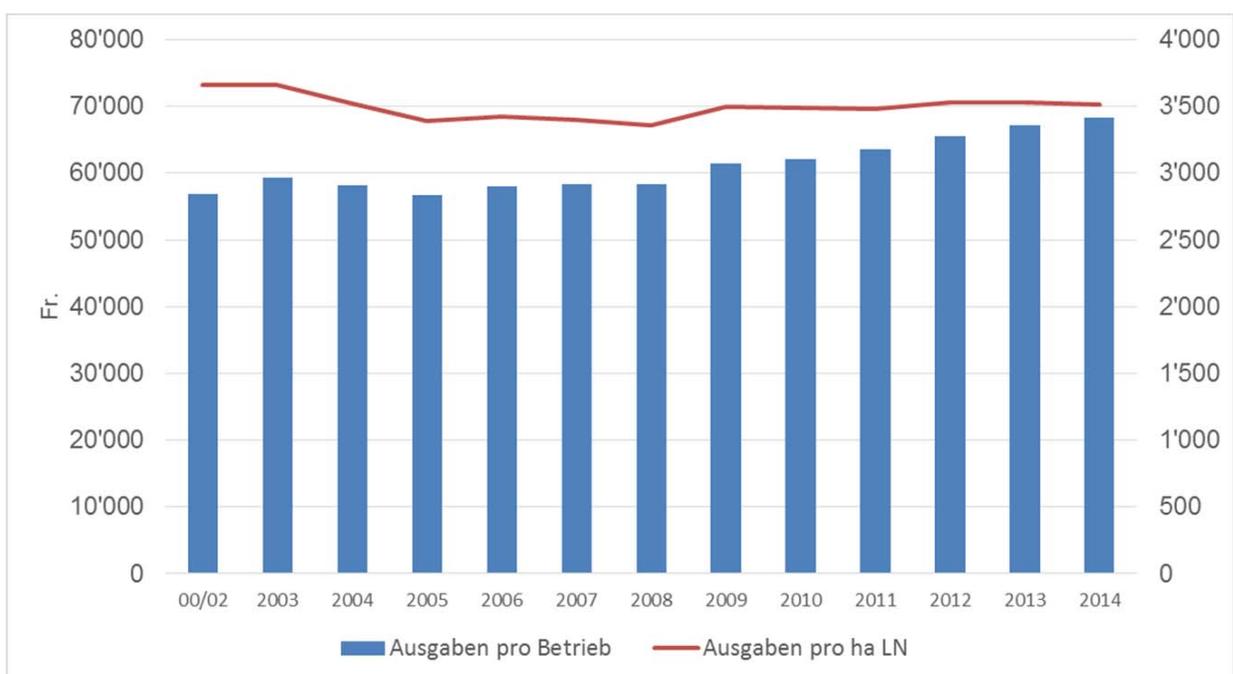


Quellen: Staatsrechnung, Voranschlag 2015 und 2016, Vorläufige Finanzplanung 2017-2019 (ohne Stabilisierungsprogramm 2017-2019)

Die Agrarausgaben des Bundes pro Hektare LN sind seit 2000 stabil geblieben, da die Landwirtschaftliche Nutzfläche und die Bundesmittel in ähnlichem Ausmass leicht sinkende Tendenz aufweisen (Abbildung 4). Da jedoch die Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe stärker als die Bundesausgaben abnimmt, stieg die Summe pro Betrieb von 57'000 auf 67'000 Franken.

Abbildung 4

Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung pro Betrieb und LN



Quellen: Staatsrechnung, BLW

3.1.3 Erfahrungen mit den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen

Mit dem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018-2021 werden die Bundesmittel für die Landwirtschaft zum 6. Mal mittels drei Zahlungsrahmen festgelegt. Im folgenden Abschnitt wird eine Bilanz zu den vorangegangenen Perioden gezogen.

Tabelle 4

Zahlungsrahmen und effektive Ausgaben 2008 bis 2017

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	2008-2011		2012-2013		2014-2017	
	BB 5.6.2007	effektive Ausgaben	BB 14.4.2011 13.12.2012 12.06.2013	effektive Ausgaben	BB 13.3.2013	Ausgaben ³⁵
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	739	660	388	381	798	669
Produktion und Absatz	1 885	1 876	910	890	1 776	1 761
Direktzahlungen	11 028	10 852	5 625	5 599	11 256	11 055
Total	13 652	13 389	6 923	6 870	13 830	13 486
<i>Differenz zu BB ZR</i>		<i>- 1,9 %</i>		<i>- 0,8 %</i>		<i>- 2,5 %</i>

Die ursprünglich festgelegten Zahlungsrahmen wurden jeweils nicht voll ausgeschöpft. Das hat im Wesentlichen folgende Gründe: Einerseits hat das Parlament zur Einhaltung der Schuldenbremse anlässlich der jährlichen Budgetentscheide zur Einhaltung der Schuldenbremse Kürzungen im Bundeshaushalt beschlossen. Davon waren teilweise auch die Landwirtschaftskredite betroffen. Andererseits war die Beteiligung an den agrarpolitischen Massnahmen nur bedingt vorhersehbar. Infolge einer etwas geringeren Beteiligung insbesondere bei den Sozialmassnahmen und bei einzelnen Direktzahlungsprogrammen sowie wegen Schwankungen bei den Tierzahlen kamen die effektiven Ausgaben tiefer zu liegen. Schliesslich hat das Parlament teilweise auch Mittelaufstockungen ausserhalb der Zahlungsrahmen beschlossen, die auf Krediten innerhalb der Zahlungsrahmen haushaltneutral kompensiert wurden.

Mit der Agrarpolitik 2011 (AP 2011) lag die effektive Ausnützung der drei Zahlungsrahmen bei gut 98 Prozent. Eine relativ geringe Unterschreitung (-1,5 %) war bei den Direktzahlungen zu verzeichnen, da diese Ausgaben von den damaligen Sparmassnahmen unterproportional betroffen waren. Der Zahlungsrahmen für die Marktstützungsmittel wurde weitgehend ausgeschöpft, während der Zahlungsrahmen Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen um rund 80 Millionen Franken unterschritten wurde. Diese Unterschreitung ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Sparmassnahmen auch bei den Investitionsbeiträgen umgesetzt und die für die Betriebshilfe eingestellten Mittel nicht benötigt wurden.

Die Zahlungsrahmen 2012-2013 wurden stärker ausgeschöpft. Hauptgrund war, dass das Parlament im Bereich der Milchwirtschaft die Voranschläge erhöhte und entsprechend auch der Zahlungsrahmen Produktion und Absatz nachträglich erhöht wurde.

In der laufenden Zahlungsrahmenperiode 2014-2017 werden die Zahlungsrahmen gemäss der aktuellen Finanzplanung³⁵ durchschnittlich zu insgesamt 97,5 Prozent ausgenutzt. Dies ist zum einen auf Querschnittskürzungen zur Einhaltung der Schuldenbremse zurückzuführen: Im Voranschlag 2015 hat das Parlament eine einmalige Kürzung sämtlicher schwach bis mittelstark gebundenen Ausgaben um 1.1 Prozent beschlossen; 30 Millionen entfielen auf die Landwirtschaft. Zum anderen beantragt der Bundesrat dem Parlament mit dem Voranschlag 2016, die schwach- und mittelstark gebundenen Ausgaben dauerhaft um 3 Prozent zu reduzieren und so die tiefere Teuerung zu berücksichtigen; gut 90 Millionen dieser Teuerungskorrektur entfällt auf die Landwirtschaft. Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms sollen die Ausgaben im ähnlichen Umfang weiter reduziert werden. Im Unterschied zu den anderen Aufgaben hat das Parlament demgegenüber die Landwirtschaft aus den Sparmassnahmen des Konsolidierungsprogramms 2014 ausgeklammert.

3.2 Rahmenbedingungen zur Festlegung der Zahlungsrahmen

3.2.1 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 1.2 wurde die mittelfristige Entwicklung der Rahmenbedingungen skizziert. Die starke Aufwertung des Schweizer Frankens nach der Aufhebung des Euro-Mindestkurses hat die Konjunkturentwicklung in der Schweiz im ersten Halbjahr 2015 deutlich abgebremst. Trotz einer leichten Entspannung der Wechselkurssituation im September dürfte die Wirtschaftsentwicklung auch im zweiten Halbjahr 2015 verhalten ausfallen. Insbesondere die Exporte von Waren und Dienstleistungen sind durch die Frankenaufwertung Mitte Januar und die etwas schwächere Dynamik des Welthandels negativ betroffen. Dies gilt auch für die exportorientierten Unternehmen im Bereich der Nahrungsmittelindustrie. Deshalb ist die Land- und Ernährungswirtschaft auch in der nächsten Zahlungsrahmenperiode gefordert, ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter zu verbessern, damit sie sich auf den Märkten im In- und Ausland behaupten kann.

Gestützt auf die Einschätzung der Expertengruppe für Konjunkturprognosen im Juni 2015 basieren der vom Bundesrat verabschiedete Voranschlag 2016 sowie die provisorische Finanzplanung 2017-2019 auf deutlich tieferen Eckwerten als noch im Vorjahr unterstellt (vgl. Tabelle 5).

³⁵ Staatsrechnung 2014, Voranschlag 2015 (Bundesbeschluss) und 2016 (Botschaft) sowie Finanzpläne 2017-2019 inkl. Stabilisierungsprogramm 2017-2019

Tabelle 5

Volkswirtschaftliche Eckwerte 2015-2020 (Stand Juni 2015; Abweichungen gegenüber dem Voranschlag 2015 und Finanzplan 2016-2018)

in %	2015		2016		2017	2018	2019	2020
	laufendes Jahr Jan. 2015 ¹⁾	Rev.	Voranschlag Jan. 2015 ¹⁾	Rev.	Finanz- plan	Finanz- plan	Finanz- plan	ergän- zend ²⁾
BIP-Wachstum								
real	0.8	-1.8	1.6	-0.4	2.0	1.7	1.7	1.4
nom- inal	0.1	-3.0	1.4	-1.6	2.6	2.5	2.7	2.4
Jahresteuierung								
LIK ³⁾	-1.0	-1.4	0.3	-1.6	0.6	0.8	1.0	1.0

¹⁾ Expertengruppe Juni 2015

²⁾ im Hinblick auf die mehrjährigen Finanzbeschlüsse

³⁾ Landesindex der Konsumentenpreise (BFS)

Am 17. September 2015 hat die Expertengruppe ihre Prognosen aktualisiert. Während die Annahmen für die Jahre ab 2017 unverändert bleiben, hat die Expertengruppe das nominelle Wirtschaftswachstum in den Jahren 2015 und 2016 aufgrund der anhaltend tiefen Teuerungserwartungen leicht nach unten korrigiert. Die Auswirkungen auf den Legislaturfinanzplan werden derzeit überprüft.

3.2.2 Finanzpolitische Rahmenbedingungen und Stabilisierungsprogramm 2017-2019

Die Schuldenbremse nach Artikel 126 BV verlangt im Wesentlichen, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält, wobei konjunkturelle Schwankungen berücksichtigt werden. Bundesrat und Parlament sind folglich verpflichtet, einen jährlichen Voranschlag zu beschliessen, der diesen verfassungsmässigen Vorgaben entspricht.

Während der Finanzplan 2016-2018 vom 20. August 2014 zu Beginn noch einen leichten strukturellen Überschuss und in den folgenden Jahren rasch wachsende Überschüsse aufwies, hat sich das Bild nun deutlich verschlechtert. Der vom Bundesrat verabschiedete Voranschlag 2016 sieht ein Defizit von 400 Millionen vor. Aufgrund der leicht restriktiven Wirtschaftsentwicklung werden die Vorgaben der Schuldenbremse aber noch eingehalten beziehungsweise sogar leicht übertroffen.

Der Legislaturfinanzplan für die Jahre 2017-2019 wird zwar erst im Januar 2016 definitiv verabschiedet. Die provisorische Planung zeigt jedoch eine merkliche Verschlechterung: Insbesondere aufgrund des niedrigeren Wirtschaftswachstums und der Frankenstärke fallen die Steuereinnahmen deutlich niedriger aus als geplant. Um die Vorgaben der Schuldenbremse auch im Legislaturfinanzplan einzuhalten, hat der Bundesrat deshalb bereits im Sommer 2015 beschlossen, ein Stabilisierungsprogramm auszuarbeiten, mit welchem der Haushalt um bis zu einer Milliarde Franken entlastet werden kann. Ende November soll die

Vernehmlassung zum Stabilisierungsprogramm 2017-2019 eröffnet werden. Die Landwirtschaft soll rund 72 bis 96 Millionen jährlich zum Entlastungsvolumen beitragen. Die vorgesehenen Massnahmen sind im vorliegenden Bericht und Zahlenwerk bereits berücksichtigt.

Innerhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen werden die Vorgaben des Stabilisierungsprogramms auf alle drei Zahlungsrahmen verteilt und Kürzungen gezielt vorgenommen (Tabelle 6). Die Auswirkungen werden bei den einzelnen Zahlungsrahmen erläutert.

Tabelle 6

Kürzungen aufgrund Stabilisierungsprogramm 2017-2019

(in Mio. Fr., mit Rundungsdifferenzen)

Zahlungsrahmen / betroffene Beiträge	2017	2018	2019	2020	2021
Grundlagenverbesserungen & Sozialmassnahmen	10.2	22.3	22.7	22.7	22.7
Beiträge für Strukturverbesserungen	3.0	11.0	11.0	11.0	11.0
Investitionskredite	7.2	11.3	11.7	11.7	11.7
Produktion und Absatz	-	5.0	5.0	5.0	5.0
Absatzförderung	-	5.0	5.0	5.0	5.0
Direktzahlungen	61.9	59.8	68.7	68.7	68.7
Versorgungssicherheitsbeiträge	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0
Biodiversitätsbeiträge (Qualität I)	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Landschaftsqualitätsbeiträge	-	20.0	30.0	30.0	30.0
Übergangsbeiträge	11.9	-10.2	-11.3	-11.3	-11.3
Gesamtes Sparvolumen	72.1	87.1	96.3	96.3	96.3

3.3 Mittelbedarf für die Zeitspanne 2018-2021

Auch in der nächsten Vierjahresperiode sollen für die Finanzierung der agrarpolitischen Massnahmen drei Zahlungsrahmen massgebend sein.

Zahlungsrahmen 2018-2021 im Überblick

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	163.5	143.1	142.8	142.8	142.8	572
Produktion und Absatz	434.1	431.7	431.7	431.7	432.2	1 728
Direktzahlungen	2747.9	2691.7	2682.9	2682.9	2682.9	10 741
Total	3345.5	3266.6	3257.4	3257.4	3257.9	13 041

Mit den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen 2018-2021 liegen die Aufwendungen des Bundes gegenüber der Vorperiode 2014-2017 auf einem tieferen Niveau (Tabelle 8). Die Differenz zum Bundesbeschluss vom 13. März 2013 beträgt 751 Millionen Franken bzw. 5,4 Prozent. Dabei wurden die Herausrechnung der Kredite „Administration Milchpreisstützung“ und „Entschädigung an private Organisationen Schlachtvieh und Fleisch“ aus dem Zahlungsrahmen Produktion und Absatz 2018-2021 berücksichtigt.

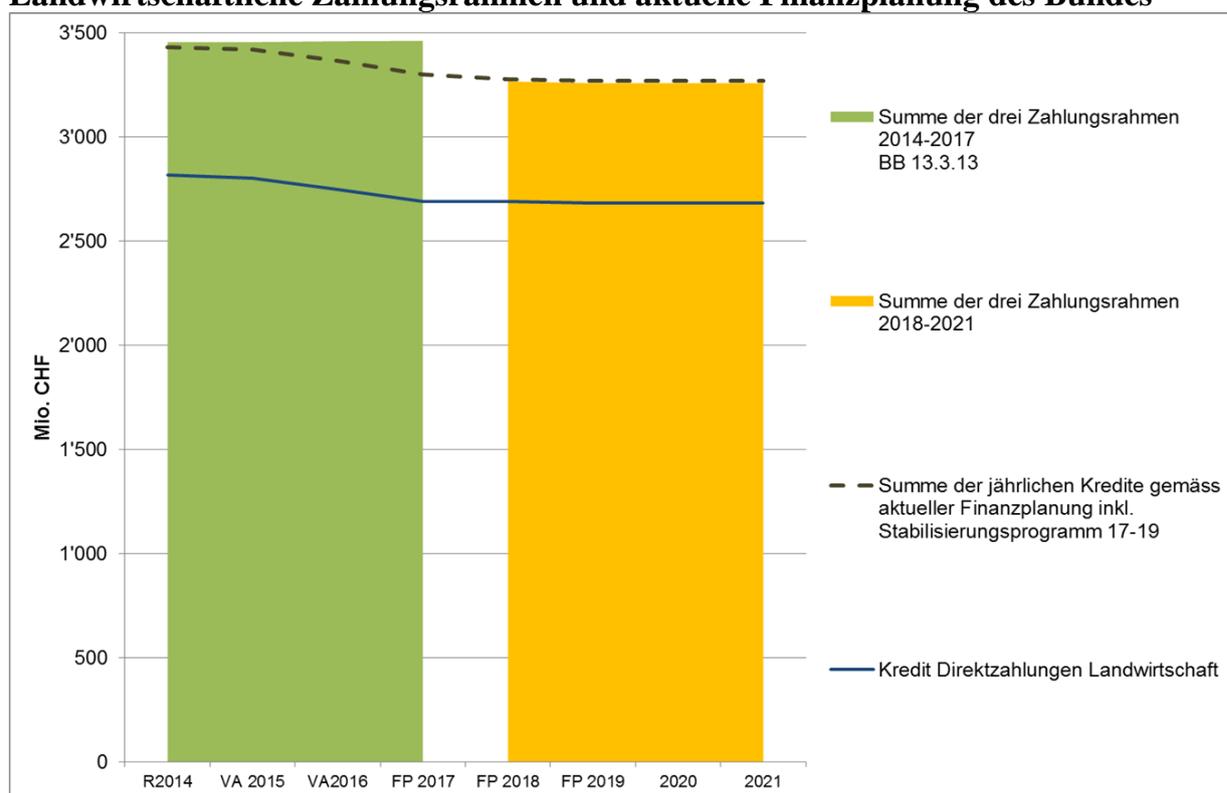
Im zeitlichen Verlauf erfolgt die Absenkung auf das tiefere Niveau innerhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2015 bis 2017. Das Budget 2015 liegt aufgrund von Querschnittskürzungen (30 Mio.) und verschiedenen Kreditverschiebungen und Kompensationsmassnahmen rund 47 Millionen Franken tiefer als in der Zahlungsrahmenbotschaft 2014-2017 des Bundesrates in Aussicht gestellt und vom Parlament beschlossen wurde. Aufgrund der tieferen Teuerung sieht der Bundesrat im Voranschlag 2016 weitergehende Querschnittskürzungen vor, so dass die budgetierten Ausgaben gegenüber dem Vorjahr nochmals um 54 Millionen Franken pro Jahr sinken. Die Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017-2019 reduzieren die Mittel 2017 um weitere 64 Millionen Franken³⁶ gegenüber dem Voranschlag 2016. In der folgenden Zahlungsrahmenperiode 2018 bis 2021 sollen die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel auf diesem Niveau stabil gehalten werden.

Trotz den vorgesehenen Massnahmen zur Senkung der Produktionskosten ist mittelfristig mit weiter steigenden Kosten für die Beschaffung von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln und -faktoren sowie mit höheren Lebenshaltungskosten zu rechnen. Für die Landwirtschaft besteht deshalb, insbesondere bei einem Anstieg der Teuerung, auch ohne grössere Marktöffnungen und damit tieferem Grenzschutz, ein Anreiz die Produktivität weiter zu verbessern.

³⁶ Der Sparbeitrag des Stabilisierungsprogramms 2017-2019 in Tabelle 6 (2017: 72,1 Mio.) ist höher, weil er vom provisorischen Finanzplan vom 1. Juli 2015 abgezogen wurde. Dieser enthielt von 2016 auf 2017 eine Erhöhung um 8 Millionen Franken: Absatzförderung (2,5 Mio.), Direktzahlungen (3,5 Mio.) und Investitionskredite (2 Mio.).

Abbildung 5

Landwirtschaftliche Zahlungsrahmen und aktuelle Finanzplanung des Bundes



Im Zahlungsrahmen „Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen“ ergeben sich im Zeitraum 2018-2021 tiefere Mittel. Der Bundesrat hat Anfang 2015 in Erfüllung des Postulats Müller-Altarmatt (12.3555) beschlossen, die Beiträge zugunsten der Forschung für eine ökologische und nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft ab 2016 um 5 Millionen Franken pro Jahr zu erhöhen und im Gegenzug die Investitionskredite im gleichen Umfang zu reduzieren. Zudem wurde die Teuerungskorrektur von 3 Prozent ab 2016 zu einem Drittel in diesem Kredit vorgenommen (-30 Mio. Franken). Der restliche Kürzungsbedarf wird beim Kredit bzw. Zahlungsrahmen Direktzahlungen umgesetzt. Mit dem Stabilisierungsprogramm 2017-2019 sollen die nicht direkt einkommenswirksamen Investitionshilfen weiter reduziert werden. Die jährliche Aufstockung des Fonds de Roulement der Investitionskredite (Stand Ende 2014: 2,51 Mrd. Fr.) wird auf rund zwei Millionen Franken reduziert und die Strukturverbesserungsbeiträge sollen auf dem Niveau von 88 Millionen Franken weitergeführt werden (-11%).

Im Bereich Produktion und Absatz nehmen die Mittel für die Absatzförderung im laufenden Zahlungsrahmen um 10 Millionen Franken zu. Ab 2018 soll dieser Kredit auf dem Durchschnitt 2014-2017 konstant weitergeführt werden. Der Zahlungsrahmen Produktion und Absatz wird nur deshalb tiefer als in der Vorperiode, weil ab 2018 zwei bisher enthaltene Kredite für administrative Aufwände nicht mehr darin enthalten sind (Ziff. 3.1.1). Sie betragen zusammen jährlich knapp 10 Millionen Franken.

Bei den Direktzahlungen sinken die jährlichen Mittel in zwei Schritten um insgesamt rund 120 Millionen Franken. Diese Senkung ist je zur Hälfte auf die dauerhaften Querschnittskürzungen ab 2016 und das Stabilisierungsprogramm 2017-2019 zurückzuführen. Ab 2018 soll der Betrag von jährlich 2,68 Milliarden Franken konstant bleiben. Zur Erreichung der

agrarpolitischen Ziele (Ziff. 2.3.1) im Bereich der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sollen ab dem Jahr 2018 die Direktzahlungsansätze und -massnahmen überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Es ist deshalb mit Verschiebungen innerhalb der leistungsbezogenen Direktzahlungen zu rechnen. Diese Verschiebungen werden in Ziffer 3.4.3 erläutert.

Tabelle 8

Vergleich mit den Zahlungsrahmen 2014-2017

Zahlungsrahmen (Mio. CHF mit Rundungsdifferenzen)	2014-2017 ¹		2018-2021	
	Total	Ø pro Jahr	Total	Ø pro Jahr
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	798	199.5	572	143.0
Produktion und Absatz	1 776	444	1 728	432.0
Direktzahlungen	11 256	2 814	10 741	2 685.2
Total	13 830	3 457.5	13 041	3 260.3

¹ Gemäss BB vom 13. März 2013, BBl 2014 6247

Es ist möglich, dass im Zeithorizont 2018-2021 aussenhandelspolitische Abkommen abgeschlossen werden. Falls dies eine Marktöffnung zur Folge hätte, welche sich auf die Agrarmärkte in der Schweiz auswirkt, stellte sich die Frage nach der Finanzierung von Begleitmassnahmen. Wie hoch ein allfälliger Zusatzbedarf ist und über welchen Zeithorizont Begleitmassnahmen zu finanzieren wären, hängt unter anderem vom Ausmass der Marktöffnung, dem Zeitpunkt der Umsetzung und der Entwicklung der internationalen Preise ab. Aufgrund der zahlreichen Unsicherheiten sind derzeit keine Mittel für Begleitmassnahmen in den Zahlungsrahmen vorgesehen; diese würden dem Parlament separat unterbreitet.

3.4 Ausgestaltung der Zahlungsrahmen

Der Bundesbeschluss über die drei Zahlungsrahmen enthält jeweils nur die vorgeschlagene Gesamtsumme für die Jahre 2018-2021. Die Aufteilung der Mittel innerhalb der Zahlungsrahmen auf die einzelnen Kredite 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. Zusätzlich wird aufgezeigt, welche Anpassungen in den Ausführungsbestimmungen für diesen Zeitraum vorgesehen sind. 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, können bei den Summen Rundungsdifferenzen auftreten.

3.4.1 Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Der Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen umfasst die Finanzierung von fünf Massnahmenpaketen (Tabelle 9).

Tabelle 9

Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Soziale Begleitmassnahmen	2.8	2.0	2.0	1.9	1.9	7.8
Beiträge für Strukturverbesserungen	99.0	88.0	88.0	88.0	88.0	352.0
Investitionskredite	11.5	3.0	2.6	2.7	2.7	11.0
Pflanzen- und Tierzucht	37.6	38.6	38.6	38.6	38.6	154.3
Beratungswesen	11.6	11.6	11.6	11.6	11.6	46.5
Total	163.5	143.1	142.8	142.8	142.8	572

3.4.1.1 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 ist vor allem auf das sehr tiefe Zinsniveau zurückzuführen. Ausgehend von der Annahme, dass die agrarpolitischen Rahmenbedingungen und die Agrarmärkte relativ stabil bleiben, wurden diese Mittel gegenüber dem Voranschlag 2015 für die Betriebshilfe nicht erhöht. Die Umschulungsbeihilfen sind nach Artikel 86a Absatz 3 LwG bis längstens Ende 2019 befristet. In den Jahren 2018 und 2019 sind deshalb nur noch wenige Zahlungen zu erwarten. Die Reduktion von je 0.85 Millionen wird zu den Investitionskrediten transferiert. Für die Jahre 2020 und 2021 wird, analog der vergangenen Jahre, ein Betrag von 1.9 Millionen Franken für die Betriebshilfe vorgesehen.

3.4.1.2 Beiträge für Strukturverbesserungen

Mit Beiträgen für Strukturverbesserungen werden die von der Landwirtschaft benötigten Basisinfrastrukturen³⁷ 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 Entwicklungen in ländlichen Gebieten kommt dem angepassten Ausbau und dem Erhalt der Basisinfrastrukturen für die Landwirtschaft eine hohe Bedeutung zu. Eine zunehmende Nachfrage besteht bei der Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur

³⁷ Erschliessungen mit Güterwegen, Wasser, Elektrizität, Seilbahnen, etc.

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 dem lokalen Kleingewerbe, dem Tourismus und der Forstwirtschaft. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu fördern, können seit 2014 auch gemeinschaftliche Initiativen von Produzenten und Produzentinnen zur Senkung der Produktionskosten nach Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe e LwG unterstützt werden. Dieses Förderinstrument soll in den kommenden Jahren noch stärker ausgebaut werden, weil damit vielfach auch die Arbeitsbelastung auf dem Einzelbetrieb reduziert werden kann. Bei den einzelbetrieblichen Massnahmen soll ausserdem der langfristigen Wirtschaftlichkeit der Projekte verstärkt Beachtung geschenkt werden. Im Hinblick auf eine Reduktion von Ammoniakemissionen bei Stallbauten wird zusätzlich zu den pauschalen Investitionshilfen pro GVE die Gewährung eines Zuschlags für den Bau emissionsarmer Ställe geprüft. In diesem Bereich müssen die noch bestehenden Forschungslücken geschlossen und vermehrt praxistaugliche Lösungen entwickelt werden. Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017-2019 sollen die Bundesmittel für die Strukturverbesserungsbeiträge nach der Periode 2014-2017 wieder auf das Niveau der Periode 2008-2013 reduziert werden. Betroffen davon sind sowohl die Zusicherungs- als auch die Zahlungskredite. Da es sich um eine Verbundaufgabe handelt, können sich auch die Kantone um 11 Mio. Franken entlasten, womit der Landwirtschaft 22 Millionen Franken weniger für Investitionen in die Basisinfrastrukturen zur Verfügung stehen. Entsprechend müssen die Projekte stärker priorisiert werden, es können insgesamt weniger Projekte unterstützt werden und es ist mit längeren Wartelisten in den Kantonen zu rechnen.

3.4.1.3 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, sowie gewerbliche Kleinbetriebe, die mindestens die erste Verarbeitungsstufe landwirtschaftlicher Produkte umfassen, 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. Der Strukturwandel wird weitere Anpassungen erfordern. Aufgrund dieses Umstandes und der vom Parlament im Rahmen der AP 14-17 erweiterten Unterstützungstatbestände ist damit zu rechnen, dass die beantragten Investitionskredite die zur Verfügung stehenden Mittel weiterhin wesentlich übersteigen werden.

Die Investitionskredite werden über einen «Fonds de Roulement» verwaltet. Dieser enthält rund 2,51 Milliarden Franken (Stand Ende 2014). Die Rückzahlungen ermöglichen den Kantonen die Gewährung von neuen Darlehen in der Höhe von jährlich rund 275 Millionen Franken. Um die Kontinuität in den übrigen Krediten des Agrarbudgets zu gewährleisten und die Sparvorgaben einhalten zu können, wurden angesichts einer gewissen Elastizität des «Fonds de Roulement» die Mittel für Investitionskredite im Jahr 2015 von 47 Millionen Franken (gemäss Bundesbeschluss zu den Zahlungsrahmen 2014-2017) auf 15,3 Millionen Franken gekürzt. Um die Sparvorgaben der Querschnittskürzungen ab 2016 und des Stabi-

lisierungsprogramms 2017-2019 zu erfüllen, sollen die Zahlungen in den «Fonds de Roulement» auf 2.7 Millionen Franken pro Jahr begrenzt werden. Damit Wartelisten bei der Gesuchsbehandlung, Liquiditätsengpässe bei der Auszahlung und Finanzierungen mit reduzierten Investitionskrediten vermieden werden können und um den Druck zu kostengünstigen, wirtschaftlichen Investitionsvorhaben zu erhöhen, sollen die maximalen Fristen für die Rückzahlung der Investitionskredite verkürzt werden. Die Verkürzung der Rückzahlungsfristen erfordert von den Projekten eine höhere Rentabilität, damit die Tragbarkeit ausgewiesen werden kann. Gleichzeitig wird die Entschuldung der Betriebe gefördert und die Mittelverfügbarkeit im «Fonds de Roulement» verbessert.

3.4.1.4 Pflanzen- und Tierzucht

Unter dem Titel Pflanzen- und Tierzucht fördert der Bund mit gut 38,6 Millionen Franken pro Jahr die Zucht von Nutztieren und die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans "Pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft", bisher jedoch keine Pflanzenzucht. Rund 90 Prozent der Mittel im Bereich Tierzucht werden für Massnahmen zur Grundlagenverbesserung wie die Herdebuchführung, die Durchführung von Leistungsprüfungen und die Erhaltung von Schweizer Rassen eingesetzt. Damit wird die Zucht von eigenständigen, gesunden, leistungsfähigen, widerstandsfähigen und den natürlichen Verhältnissen des Landes angepassten Zucht- und Nutztieren ermöglicht. Leistungsprüfung und Zuchtwertschätzung bilden in der Tierzucht die Grundlagen für eine nachhaltige und standortangepasste Erzeugung tierischer Lebensmittel.

Die Pflanzenzüchtung hat zum Ziel, die genetischen Eigenschaften von Kulturpflanzen im Hinblick auf eine Vielzahl von Eigenschaften kontinuierlich zu verbessern. Im Zuge des Klimawandels, des stetigen Bevölkerungswachstums und der Nachfrage nach qualitativ hochwertigen und nachhaltigen Nahrungsmitteln wird die Bedeutung der Pflanzenzüchtung in der und für die Schweiz zunehmen. Es gilt in den kommenden Jahrzehnten, Kulturpflanzen zu züchten, die an die Herausforderungen der Zukunft angepasst sind. Mit einem geringen Aufwand an Ressourcen, in klimatischen Extremsituationen sowie mit neuen Krankheiten und Schadorganismen konfrontiert, müssen sie einen hohen und qualitativ sicheren Ertrag erzielen können und den Markt- und Kundenbedürfnissen entsprechen. Die staatlichen Investitionen der Schweiz sind niedrig im Vergleich zum benachbarten Ausland und insbesondere zu Deutschland³⁸. Nur mit Pflanzensorten, die den Schweizer Bedingungen und Bedürfnissen angepasst sind, ist langfristig eine wirtschaftlich erfolgreiche, ressourcen- und umweltschonende Landwirtschaft möglich. Deshalb legt das BLW im Jahr 2015 eine Strategie für Pflanzenzüchtung in der Schweiz vor, mit der die staatlichen Investitionen für die Pflanzenzüchtung auf die Bedürfnisse und Herausforderungen der Land- und Ernährungswirtschaft optimiert werden sollen.

Für die Pflanzenzüchtung ist eine grosse genetische Vielfalt innerhalb von Arten eine entscheidende Ressource für den langfristigen Zuchterfolg. Werden in den genetischen Ressourcen interessante Merkmale gefunden, können diese in aktuelles Zuchtmaterial eingekreuzt werden, das ein wesentliches höheres Leistungsniveau besitzt. Um eine breite genetische Grundlage sicherzustellen, sollen im Rahmen des Nationalen Aktionsplans "Pflanzengenetische Ressourcen" die Schweizer Landsorten inventarisiert, erhalten, beschrieben und für die nachhaltige Nutzung bereitgestellt werden. Die Bundesgelder sollen vorwiegend für die Erhaltung der genetischen Vielfalt von Pflanzen und die Unterstützung

³⁸ Walter, A., Studer, B., Hund, A., Grieder, C., Last, L. und Keller, B., (2014): Bericht Umfeldanalyse zur Schweizer Pflanzenzüchtung für die Strategie Pflanzenzüchtung Schweiz, ETH Zürich.

der Nutzung alter Sorten aufgewendet werden. Oft sind die eingelagerten alten Sorten für die Nutzung zwar interessant, weisen aber genetische Defizite auf oder sind genetisch so heterogen, dass sie noch zu wenig für unsere lokalen Anbaubedingungen angepasst sind. Eine gezielte Auslese oder züchterische Weiterentwicklung kann ihre Anpassung verbessern und soll unterstützt werden, um alte Sorten für eine nachhaltige und marktfähige lokale Nischennutzung nutzbar zu machen.

In der Botschaft zum Voranschlag 2016 (15.041, Band 2B, Seite 259) schlägt der Bundesrat vor, die Pflanzenzüchtung und insbesondere die Weiterentwicklung alter Sorten neu zu unterstützen.

3.4.1.5 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. Sie ist Teil des landwirtschaftlichen Innovations- und Wissenssystems (LIWIS) und ein Bindeglied zwischen Forschung und Praxis, das wissenschaftliche Erkenntnis mit praktischem Erfahrungswissen verbindet. 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. Seit dem Jahr 2014 kann er ausgewählte innovative Ideen speziell fördern, indem er Beratungsprojekte selber ausschreibt oder Finanzhilfen für Beitragsgesuche gewährt.

3.4.2 Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz

Im Bereich Produktion und Absatz nehmen die Mittel für die Qualitäts- und Absatzförderung im laufenden Zahlungsrahmen 2014-2017 um 10 Millionen auf 70 Millionen Franken zu. Ab 2018 soll dieser Kredit auf dem tieferen Niveau des Voranschlags 2015 konstant weitergeführt werden.

Da ab 2018 die Kredite A2111.0121 Administration Milchpreisstützung und A2111.0122 Entschädigung an private Organisationen Schlachtvieh und Fleisch nicht mehr dem Zahlungsrahmen angerechnet werden, fällt die Summe um jährlich 9,6 Millionen Franken tiefer aus. Die übrigen Kredite dieses Zahlungsrahmens werden unverändert weitergeführt.

Falls, wie in den Kapiteln 1.3 und 3.3 ausgeführt, aussenhandelspolitische Abkommen mit Wirkung auf den Zeithorizont 2018-2021 abgeschlossen würden, wäre eine tieferegreifende Analyse der Massnahmen im Bereich Produktion und Absatz notwendig, und die entsprechenden Instrumente müssten auf die veränderte Ausgangslage beim Grenzschutz abgestimmt werden. In diesem Falle würde der Bundesrat ein konsistentes Konzept mit den entsprechenden instrumentellen und finanziellen Vorschlägen vorlegen.

Tabelle 10

Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Qualitäts- und Absatzförderung	67.5	65.0	65.0	65.0	65.0	260.0
Milchwirtschaft ¹	293.0	293.0	293.0	293.0	293.0	1172.0
Viehwirtschaft ²	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	23.8
Pflanzenbau	67.7	67.8	67.8	67.8	68.3	271.5
Total	434.1	431.7	431.7	431.7	432.2	1728

¹ Administration Milchpreisstützung im Budget 2016 nicht eingerechnet, da diese Mittel ab 2018 ins Globalbudget BLW transferiert werden.

² Entschädigung an private Organisationen Schlachtvieh und Fleisch im Budget 2016 nicht eingerechnet, da diese Mittel ab 2018 ins Globalbudget BLW transferiert werden.

3.4.2.1 Qualitäts- und Absatzförderung

Wie einleitend ausgeführt, wird es für die Schweizer Landwirtschaft im Hinblick auf eine zunehmende Integration des Schweizer Agrarmarkts in die internationalen Märkte wichtiger, dass sie aus dem Verkauf ihrer Produkte einen möglichst hohen Erlös auf den Märkten erzielen kann. Der Bund unterstützt daher die Qualitäts- und Absatzförderung und übernimmt einen Teil der anrechenbaren Kosten. Auf Grund der strategischen Bedeutung der Massnahmen, sollen die Mittel für die bisherigen Massnahmen im Bereich der Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit nach Artikel 11 sowie der Absatzförderung nach Artikel 12 LwG auf dem Niveau des Zahlungsrahmens 2014 – 2017 gehalten werden. Im Kredit Qualitäts- und Absatzförderung sollen somit für die Jahre 2018-2021 jährlich 65 Millionen Franken eingestellt werden. Die Reduktion von 5 Millionen Franken gegenüber 2017 muss durch geeignete Massnahmen wie eine gleichmässige Reduktion der Finanzhilfen oder eine Senkung des Kofinanzierungsanteils des Bundes umgesetzt werden. Die Art der Umsetzung ist in der Kompetenz des BLW und soll die Ergebnisse der derzeit laufenden externen Evaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung berücksichtigen, welche Anfang 2016 abgeschlossen sein wird.

3.4.2.2 Milchwirtschaft

Zur Stützung des Milchmarktes werden zwei Instrumente eingesetzt: Die Zulage für verkäste Milch bezweckt, den unterschiedlichen Grenzschutz zwischen dem mit der EU liberalisierten Käsemarkt ("gelbe Linie") und den anderen Milchprodukten ("weisse Linie") weitgehend auszugleichen. Die Zulage für Fütterung ohne Silage fördert die Produktion von qualitativ erstklassigen Rohmilchkäsen, welche im Rahmen der Qualitätsstrategie grosse Bedeutung haben. Für diese zwei Instrumente sollen jährlich 293 Millionen Franken aufgewendet werden. Wie bisher wird eine private Organisation mittels Leistungsvereinbarung beauftragt, die Milchdaten zu erfassen und die Ausrichtung der Zulagen vorzubereiten. Für die Vergütung dieser Aufgaben sind ab 2018 ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen weiterhin 3 Millionen Franken pro Jahr im Globalbudget des BLW vorgesehen (siehe Ziff. 3.1.1).

3.4.2.3 Viehwirtschaft

Im Bereich Viehwirtschaft sollen 6,1 Millionen Franken als Inlandbeihilfen für Schlachtvieh, Fleisch und Eier sowie als Verwertungsbeiträge für Schafwolle eingesetzt werden. Eine private Organisation soll weiterhin mittels Leistungsvereinbarung Vollzugsaufgaben des LwG wahrnehmen. Es handelt sich um die "Überwachung öffentlicher Märkte" und die "Neutrale Qualitätseinstufung". Für die Vergütung dieser Aufgaben sind ab dem Jahr 2018 ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen weiterhin 6,7 Millionen Franken pro Jahr im Globalbudget BLW vorgesehen.

3.4.2.4 Pflanzenbau

Mit den Einzelkulturbeiträgen sollen Ackerkulturen gefördert werden, deren Grenzschutz vergleichsmässig niedrig ausfällt und die massgeblich zur Versorgung der Bevölkerung beitragen. Diese Finanzhilfe, die als Ergänzungsleistung zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen gemäss Artikel 72 des LwG ausgerichtet wird, steigert die Wirtschaftlichkeit der Herstellung von Ölsaaten, Eiweisskulturen, Zuckerrüben und bestimmtem Saatgut. Der Erhalt dieser Kulturen fördert zudem eine vielfältige Kulturlandschaft und Fruchtfolge und schützt das Knowhow der Schweiz und die unerlässlichen nachgelagerten Verarbeitungsstufen. Die Liberalisierung der Zucker- und Isoglucoseherstellung in der EU nach der Reformperiode 2016/2017 und die Anpassung des Schweizer Zuckerpreises an den EU-Preis im Rahmen des Abkommens über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse (Protokoll 2) verlangen eine Korrektur der Beitragsansätze für Einzelkulturen. Können die genannten Ziele nicht erreicht werden, könnten die benötigten finanziellen Mittel höher als geplant ausfallen und müssten innerhalb von einem der drei Zahlungsrahmen kompensiert werden.

Im Obst- und Weinbau sind keine Änderungen vorgesehen. Folglich wird der Mittelbedarf auf dem Niveau des Budgets 2016 fortgesetzt. Um die Bekämpfung der Kirschessfliege zu unterstützen, werden in den Jahren 2016-2020 0,5 Millionen Franken in den Kredit Beratungsaufwand verschoben.

3.4.3 Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen

Der Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen umfasst fünf Beitragsarten zur Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie Ressourceneffizienzbeiträge zur Unterstützung der nachhaltigen Ressourcennutzung und Übergangsbeiträge zur Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung. Der Zahlungsrahmen Direktzahlungen bleibt über die 4 Jahre nominal konstant.

Tabelle 11

Zahlungsrahmen für Direktzahlungen

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Versorgungssicherheitsbeiträge	1085.7	1055.7	1055.7	1055.7	1055.7	4222.8
Kulturlandschaftsbeiträge	494.1	520.9	520.9	520.9	520.9	2083.6
Biodiversitätsbeiträge	352.2	338.0	343.0	348.0	353.0	1382.0
Landschaftsqualitätsbeiträge	130.0	150.0	150.0	150.0	150.0	600.0
Produktionssystembeiträge	458.8	467.0	472.0	476.0	480.0	1895.0
Ressourceneffizienzbeiträge	58.1	72.0	77.0	82.0	87.0	318.0
Übergangsbeiträge	169.0	88.1	64.3	50.3	36.3	239.0
Total	2747.9	2691.7	2682.9	2682.9	2682.9	10 741

Versorgungssicherheitsbeiträge

Zur Erhaltung einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln werden Versorgungssicherheitsbeiträge ausgerichtet. Diese sollen sicherstellen, dass die Produktionskapazität aufrechterhalten bleibt. Sie sind in drei Beitragsarten aufgeteilt: Basisbeitrag, Förderung der offenen Ackerflächen und der Dauerkulturen, sowie Erhaltung der Produktionskapazität unter erschwerten Produktionsbedingungen. Für die Versorgungssicherheitsbeiträge sollen jährlich 1,056 Milliarden Franken eingesetzt werden. Das entspricht gegenüber dem Budget 2016 einer Kürzung von 30 Millionen Franken (-3%). Damit werden die Vorgaben aus dem Stabilisierungsprogramm 2017-2019 umgesetzt. Gleichzeitig sollen auch die für die Biodiversitätsförderung vorgesehenen Mittel ab 2017 gegenüber 2015 um 30 Millionen Franken reduziert werden (Voranschlag 2016 -10 Mio. und Stabilisierungsprogramm -20 Mio.). Der Anteil der Versorgungssicherheitsbeiträge am Total der Direktzahlungen bleibt stabil, sodass weiterhin eine sichere Versorgung mit inländischen Produkten gemäss den Zielsetzungen der Agrarpolitik 2014-2017 erreicht werden kann. Die Höhe der drei Beitragsarten soll aufgrund der Entwicklung der Acker- und Grünflächen durch den Bundesrat festgelegt werden. Weiterhin soll die Ackerfläche verhältnismässig stärker gefördert werden als die Grünfläche. In Übereinstimmung mit dem im Rat noch nicht behandelten Postulat Bertschy (14.3854) beabsichtigt der Bundesrat eine Wirkungsanalyse der Beiträge für Versorgungssicherheit durchzuführen.

Kulturlandschaftsbeiträge

Zur Erhaltung einer offenen Kulturlandschaft werden Kulturlandschaftsbeiträge ausgerichtet. Sie sollen eine möglichst flächendeckende Bewirtschaftung der land- und alpwirtschaftlichen Flächen sicherstellen und insbesondere den Waldeinwuchs verhindern. Die finanziellen Anreize sind entsprechend den klimatischen und topografischen Erschwernissen je Zone festgelegt. Weil weiterhin davon ausgegangen werden kann, dass in der Talzone die Offenhaltung ohne spezifische Anreize der öffentlichen Hand sichergestellt ist, bedarf es weiterhin keines Offenhaltungsbeitrags für ebene Flächen in der Talzone. Im Berg- und Hügelland wird aufgrund der klimatischen und topografischen Erschwernisse ein Zonen-

beitrag für die Offenhaltung ausgerichtet. Der Hangbeitrag wird nach Hangneigung abgestuft und der Steillagenbeitrag wird wie bisher an Betriebe ausgerichtet, wenn der Anteil der Hangflächen über 35% Neigung mindestens 30% beträgt. Die Hang- und Steillagenbeiträge werden ab 2017 auch in der Talzone ausgerichtet. Ferner wird gleichzeitig eine dritte Hangneigungsstufe (>50%) mit höheren Beiträgen eingeführt, um dem Waldeinwuchs unter besonders erschwerten Produktionsbedingungen entgegenzuwirken. Der zusätzliche Mittelbedarf wird knapp 24 Millionen Franken betragen.

Um die Offenhaltung der Sömmerungsweiden sicherzustellen, werden Sömmerungsbeiträge auf derselben Höhe wie heute ausbezahlt. Die Spezialregelung für die gemolkene Tiere mit einer traditionellen Sömmerungsdauer von 56-100 Tagen wurde im Rahmen der AP 14-17 bis Ende 2017 befristet; sie wird nicht weitergeführt und durch die normale Sömmerungsunterstützung abgelöst. Für Tiere, die auf Sömmerungsbetrieben gealpt werden, erhält der Heimbetrieb dieser Tiere Alpngbeiträge.

Der Mittelbedarf für die Kulturlandschaftsbeiträge bleibt bei jährlich 521 Millionen Franken konstant, um insbesondere dem Waldeinwuchs entgegenzuwirken.

Biodiversitätsbeiträge

Zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität werden Biodiversitätsbeiträge ausgerichtet. Die Biodiversitätsbeiträge sind in zwei Qualitätsstufen aufgeteilt. Die Qualitätsstufe 1 entspricht den Basisanforderungen an die Bewirtschaftung. Der Beitrag für die Qualitätsstufe 2 wird ausgerichtet, wenn die Fläche botanische Qualität aufweist. Zusätzlich zu Qualitätsbeiträgen wird die Biodiversität auch weiterhin mit dem Vernetzungsbeitrag gefördert.

Die Beitragshöhen der Qualitätsstufe 1 wurden mit den Änderungen per 1. Januar 2014 grundsätzlich beibehalten, diejenigen für die Qualitätsstufe 2 fallweise erhöht. Neu eingeführt hat der Bundesrat die Beiträge für artenreichen Flächen im Sömmerungsgebiet (2014) und den Blühstreifen für Bestäuber und andere Nützlinge auf der Ackerfläche (2015). Bis 2013 mussten die Kantone die Beiträge für die Qualitätsstufe 2 und die Vernetzung zu 20 Prozent mitfinanzieren. Seit 2014 übernimmt der Bund die Finanzierung der Qualitätsstufe 2 vollständig und diejenige der Vernetzung zu 90 Prozent.

Das Etappenziel bei der Biodiversitätsförderfläche von 65'000 ha im Talgebiet ist seit 2013 erreicht. Eine Zunahme der Beteiligung ist indessen in der Qualitätsstufe 2 notwendig, damit die Qualitätsziele erreicht werden können. Deshalb hat der Bundesrat per 2016 die Biodiversitätsbeiträge angepasst. Die Beiträge der Qualitätsstufe 1 wurden um 10 Prozent gesenkt. Die Beiträge für Flächen der Qualitätsstufe 2 wurden entsprechend erhöht. Im Weiteren wurden die Biodiversitätsbeiträge für Flächen der Qualitätsstufe 1 auf höchstens 50 Prozent der beitragsberechtigten Fläche begrenzt. Beide Massnahmen sollen eine Verbesserung des Verhältnisses von Flächen der Qualitätsstufe 1 zugunsten der Qualitätsstufe 2 bringen. Sie reduzieren die Ausgaben für die Biodiversitätsförderung um 10 Millionen Franken.

Voraussichtlich werden im Jahr 2017 noch nicht ganz 40 Prozent aller Biodiversitätsflächen Qualitätsstufe 2 aufweisen. Die Beitragshöhen der Qualitätsstufen müssen laufend überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Der wirtschaftliche Anreiz soll bei der Qualitätsstufe 2 grundsätzlich erhalten bleiben. Die Kürzungen des Stabilisierungsprogramms im Umfang von 20 Millionen Franken sollen ab 2017 bei der Qualitätsstufe 1 und bei Elementen, die eine sehr hohe Beteiligung aufweisen, wie zum Beispiel die Biodiversitätsförderflächen im Sömmerungsgebiet, umgesetzt werden.

Die Einführung der Qualitätsstufe 3, ursprünglich auf 2016 geplant, wird im Hinblick auf ein kohärentes Beitragssystem für Biodiversität weiter geprüft.

Landschaftsqualitätsbeiträge

Mit den Landschaftsqualitätsbeiträgen soll die Vielfalt der Kulturlandschaften gefördert oder dem Verlust der Landschaftsvielfalt entgegengewirkt werden. Auf regionale Initiative werden Landschaftsleistungen, die in einem engen Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Produktion stehen, gezielt unterstützt. Die Landschaftsqualitätsbeiträge wurden mit der AP 14-17 eingeführt. Sie werden zu 90 Prozent vom Bund und zu 10 Prozent von den Kantonen finanziert. Bis im Jahr 2017 stellt der Bund den Kantonen einen maximalen Betrag von 120 Franken je Hektare LN und 80 Franken je Normalstoss für Landschaftsqualitätsprojekte zur Verfügung. Auf die bisher geplante Aufhebung des kantonalen Plafonds ab 2018 wird aufgrund des Stabilisierungsprogramms 2017-2019 verzichtet. In der neuen Zahlungsrahmenperiode werden 150 Millionen Franken jährlich für diesen Beitragstypen eingeplant. Mit der Weiterführung des kantonalen Plafonds kann unter anderem vermieden werden, dass die Übergangsbeiträge aufgrund der hohen Beteiligung bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen vor 2021 auslaufen. Die Kantone sind bestrebt, die knappen Mittel weiterhin zielgerichtet einzusetzen und die Massnahmen zu priorisieren. Allerdings haben die Kantone die projektbezogenen Ziele unter der Annahme festgesetzt, dass ab 2018 die Plafonds aufgehoben werden und damit mehr Mittel für Landschaftsqualitätsbeiträge zur Verfügung stehen werden. Dies kann bei einigen Projekten dazu führen, dass nicht alle geplanten Massnahmen wie vorgesehen umgesetzt werden können.

Produktionssystembeiträge

Mit den Produktionssystembeiträgen werden besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen unterstützt. Ein zentrales Merkmal dieser Beiträge ist, dass mit den Produkten ein Mehrwert am Markt erzielt werden kann. Bei den Programmen für den biologischen Landbau und das Tierwohl (BTS und RAUS) wird nur noch eine leichte Zunahme der Beteiligung erwartet. Im neuen Programm zur Förderung der graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion wird die Beteiligung ab dem Jahr 2018 voraussichtlich relativ stabil bleiben.

Gemäss heutigen Schätzungen steigen die Ausgaben im Rahmen der Produktionssystembeiträge in den Jahren 2018-2021 von 467 auf 480 Millionen Franken. Diese Zunahme beruht auf der Annahme, dass die Beteiligung weiter steigt. Zudem soll ein gewisser Spielraum zur Unterstützung neuer Produktionssysteme geschaffen werden.

Ressourceneffizienzbeiträge

Mit den national wirkenden Ressourceneffizienzbeiträgen wird die nachhaltige Nutzung der Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft gefördert. Es werden derzeit drei verschiedene Massnahmen unterstützt. Es sind dies die emissionsmindernden Ausbringverfahren von flüssigen Hof- und Recyclingdüngern, die schonende Bodenbearbeitung und der Einsatz präziser Applikationstechniken beim Pflanzenschutz. Diese drei Massnahmen werden zeitlich befristet bis Ende 2019 unterstützt. Es ist vorgesehen, dass bis zu diesem Zeitpunkt neue Ressourceneffizienzmassnahmen umgesetzt werden und sich der finanzielle Bedarf für Ressourceneffizienzbeiträge von 2018-2021 von 72 auf 87 Millionen Franken erhöht.

Die regional und sektoral ausgerichteten Programme zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen gemäss Artikel 77a und 77b LwG sowie die regionalen Projekte nach Artikel 62a GSchG werden weitergeführt. Neue Projekte können weiterhin initiiert werden,

wobei beim Ressourcenprogramm nach den Artikeln 77a und 77b LwG keine breitenwirksamen Massnahmen mehr gefördert, sondern lediglich Pilotprojekte unterstützt werden sollen. Gefördert werden innovative Projekte, die neben ihrer direkten Wirkung auf die Zielerreichung, auch nach Ablauf der befristeten Unterstützung Chancen haben, in der Praxis umgesetzt zu werden. Der finanzielle Bedarf für die Ressourcenprojekte wird auf 12 Millionen Franken und für die Gewässerschutzprojekte auf 8 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.

Übergangsbeitrag

Mit dem Übergangsbeitrag wird seit dem Jahr 2014 die Sozialverträglichkeit des Systemübergangs aus einzelbetrieblicher wie auch aus sektoraler Sicht sichergestellt. Im ersten Umsetzungsjahr wurden 308 Millionen Franken als Übergangsbeiträge ausgerichtet. Der Übergangsbeitrag stellt eine Residualgrösse zwischen dem gesamten Direktzahlungsbudget und dem Bedarf für die leistungsbezogenen Instrumente dar. Unter Berücksichtigung des Mehrbedarfs bei den leistungsbezogenen Direktzahlungen ergibt sich für den Übergangsbeitrag im Jahr 2018 eine Summe von 88 Millionen Franken. Gemäss heutigen Schätzungen sinken die verfügbaren Mittel bis 2021 voraussichtlich auf 36 Millionen Franken. Mit den im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017-2019 vorgesehenen gezielten Kürzungen bei den leistungsbezogenen Direktzahlungen soll ein Auslaufen des Übergangsbeitrags vor 2021 verhindert werden. Je nach Ausgestaltung der leistungsbezogenen Direktzahlungen und Beteiligungsentwicklung bei den Programmen, werden die Mittel aber möglicherweise trotzdem nicht ausreichen, um bis 2021 einen Übergangsbeitrag ausrichten zu können. Falls der Bedarf die im Kredit eingestellten Mittel übersteigt, müssten die Direktzahlungsansätze weiter gekürzt werden.

3.5 Legislaturplanung

Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2017 ist als erforderliche Massnahme zur Zielerreichung im Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung» in der Botschaft vom 25. Januar 2012 über die Legislaturplanung 2011-2015³⁹ und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012 über die Legislaturplanung 2011-2015⁴⁰ enthalten. Für die Zeit von 2018-2021 sind die Eckpunkte der Zahlungsrahmen und allfälliger Gesetzesanpassungen festzulegen und der Auftrag für die Erstellung einer entsprechenden Botschaft zu erteilen. Die vorgeschlagenen Zahlungsrahmen sind mit der Botschaft zur Legislaturfinanzplanung für die Jahre 2017-2019 abgestimmt.

3.6 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 beiden Räten. Der vorliegende Bundesbeschluss untersteht deshalb der Ausgabenbremse.

³⁹ BBl 2012 481

⁴⁰ BBl 2012 7155

4 Auswirkungen

Nachfolgend werden die Auswirkungen der vorgeschlagenen Mittelverteilung dargestellt.

4.1 Bund

4.1.1 Personal

Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Die Anpassungen können mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigt werden.

Produktion und Absatz

Die Aufgaben können mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigt werden.

Direktzahlungen

Das neue Direktzahlungssystem der AP 14-17, das 2014 in Kraft getreten ist, wird in der Periode 2018-2021 optimiert, aber nicht grundlegend geändert. Die Direktzahlungsprogramme könnten bei der Ressourceneffizienz und den Produktionssystemen erweitert werden, was einen personellen Mehraufwand zur Folge hätte. Zusätzliche personelle Aufwände entstehen ferner aus der verstärkten Oberaufsicht über den Vollzug der Direktzahlungen in den Kantonen gemäss den Empfehlungen der EFK⁴¹. Dazu gehört insbesondere auch die Sicherstellung einer hohen Qualität der Vollzugsdaten, die von den Kantonen erhoben und ans BLW übermittelt werden (z.B. Direktzahlungs- und Kontrolldaten). Aufgrund des Projekts administrative Vereinfachung und eines verstärkten Einsatzes von IT-Mitteln werden die Aufwände sinken. Ferner führen die Erfahrungen im neuen Direktzahlungssystem zu Effizienzsteigerungen und folglich tieferen personellen Aufwänden. Insgesamt werden die personellen Mehraufwände durch Minderaufwände kompensiert. Die Aufgaben im Bereich der Direktzahlungen können demnach mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigt werden.

Würde dem BLW aus strategischen Überlegungen eine gegenüber heute stärkere zentrale, gesamtschweizerische Rolle bei der IT übertragen, müssten auch die dafür notwendigen personellen Ressourcen bereitgestellt werden.

4.1.2 Finanzen

Die Auswirkungen auf die Agrarausgaben innerhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen sind unter Ziffer 3.4 dargelegt. Die vorgeschlagenen Mittel für die Jahre 2018-2021 entsprechen den finanzpolitischen Vorgaben des Bundesrates.

4.1.3 Informatik

Für die gesamtschweizerische Vollzugsunterstützung der Agrarpolitik verfügt das BLW über verschiedene Informationssysteme (Agrarinformationssystem AGIS, Acontrol für Kontrollergebnisse und Vollzugsmassnahmen, HODUFLU für die Erfassung der Hofdüngerflüsse, Beitragsberechnungsservice BBS). Im Bereich der Direktzahlungen werden die BLW-Systeme departementsübergreifend auch für veterinär-, lebensmittelrechtliche oder statistische Zwecke koordiniert eingesetzt. Das BLW ist dabei für die fachliche Betreuung und die Datenqualität der Systeme verantwortlich.

⁴¹ Bericht „Prüfung der Oberaufsicht des BLW über die kantonalen Landwirtschaftsämter im Bereich der Direktzahlungen“ vom 10. Juni 2014.

Inwieweit die aktuell verfügbaren Systeme auch die künftigen Anforderungen aufgrund übergeordneter Vorgaben oder Aufträge erfüllen können, kann momentan nicht beurteilt werden. Systemanpassungen oder die Neuentwicklung von Informationssystemen sind aber stets mit finanziellen und personellen Aufwänden verbunden, deren Höhe von den jeweiligen Anforderungen abhängt.

4.2 Kantone (Personell, Finanziell, Informatik)

Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Der Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und die Antibiotikastrategie des Bundes stellen eine Chance dar, Anstrengungen in diesen Bereichen zu verstärken und besser zu koordinieren. Sich daraus ergebende Massnahmen sind innerhalb verschiedener Zahlungsrahmen finanziert. Sind für die Zielerreichung in den verschiedenen Handlungsfeldern Anpassungen der bisher erbrachten Leistungen und Prozesse der Kantone nötig, sind entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen zu berücksichtigen.

Produktion und Absatz

Es besteht kein Anpassungsbedarf für die Kantone.

Direktzahlungen

Weil das neue Direktzahlungssystem optimiert und punktuell bei der Ressourceneffizienz und den Produktionssystemen ergänzt wird, fallen geringe Mehraufwände im Vollzug an. Die Massnahmen zur administrativen Entlastung, die Vollzugserfahrung mit dem neuen System und der verstärkte IT-Einsatz senken die personellen Aufwände. Insgesamt sollten die personellen Aufwände aus heutiger Sicht demnach tendenziell rückläufig sein.

Die personellen und finanziellen Aufwände des Kantons hängen bei den kofinanzierten Massnahmen (Vernetzung und Landschaftsqualität) direkt von ihrer Beteiligung ab. Die Kantone haben sich bei der Umsetzung der Landschaftsqualität (seit 2014) bereits stark engagiert.

4.3 Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft

Um die Auswirkungen auf die Landwirtschaft abschätzen zu können, hat das Institut für Nachhaltigkeit (INH) von Agroscope Berechnungen mit dem dynamischen Optimierungsmodell SWISSland vorgenommen⁴². Als Basis für die Prognosen dienten die Jahre 2008-2010. Mit dem Modell wurden die Veränderungen auf die Tierhaltung, die Flächennutzung, die Produktion, die Einkommensbildung auf sektoraler und einzelbetrieblicher Ebene sowie die Strukturentwicklung simuliert. Die Modelle optimieren unter vorgegebenen agrarpolitischen Rahmenbedingungen das Einkommen und berücksichtigen dabei die Wechselwirkungen zwischen den produzierten Mengen und den Marktpreisen.

Die Prognosen basieren auf den in Ziffer 3.4 aufgeführten finanziellen Mitteln. Für die Berechnung der inländischen Produzentenpreise wurden die Preisprognosen der europäischen Kommission⁴³ und ein Wechselkurs von 1,05 Franken pro Euro unterstellt. Bei den Vorleistungen und Investitionen wurde aufgrund der Teuerung ein durchschnittlicher Anstieg der Preise um 0,4 Prozent pro Jahr angenommen. Die Auswirkungen allfälliger Marktöffnungen im Zeitraum 2018-2021 wurden nicht berücksichtigt.

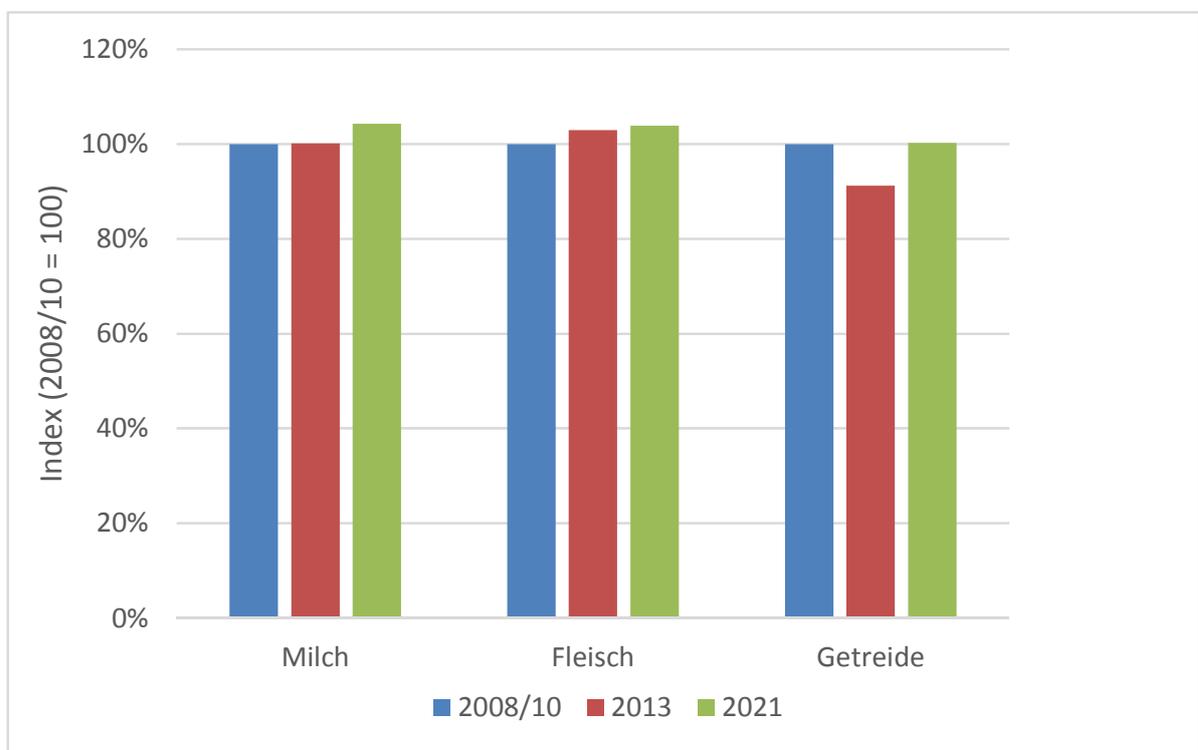
⁴² Möhring A. et al. (2015): Swiss Agricultural Outlook (SAO), INH Agroscope Tänikon.

⁴³ EU Kommission (2014): Prospects for EU agricultural markets and income 2014-2024

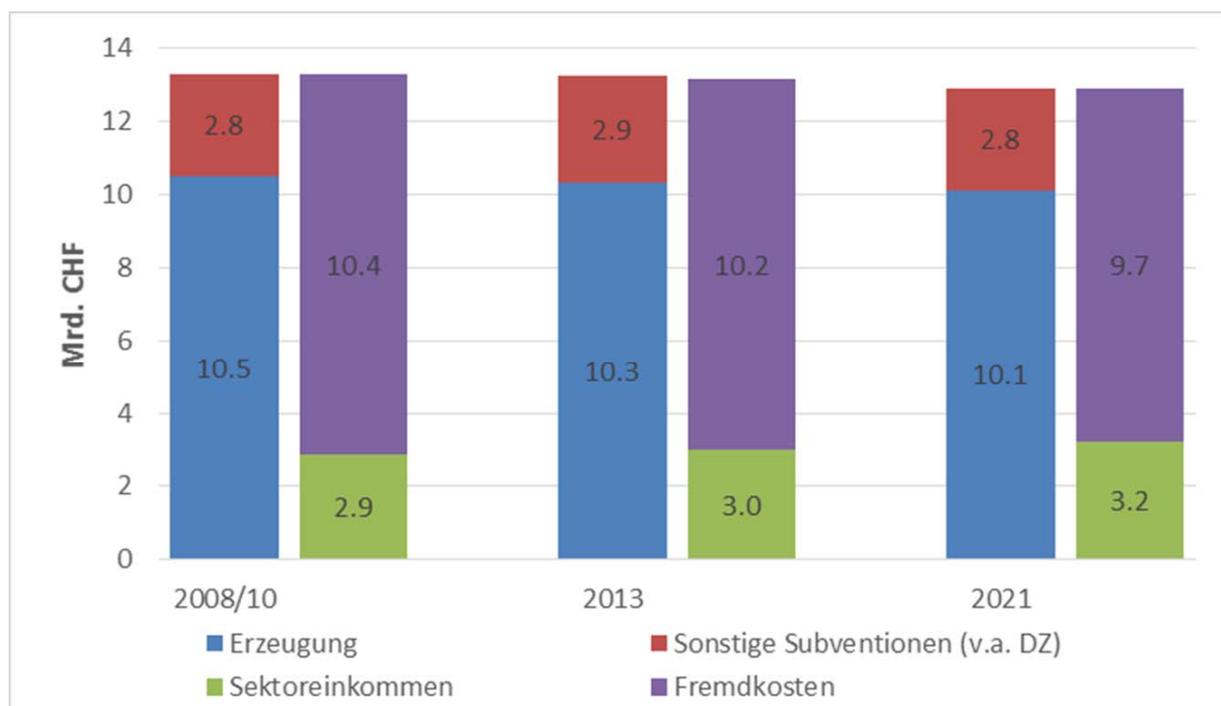
Die Ergebnisse der Berechnungen zeigen, dass sich das Produktionsmuster der Schweizer Landwirtschaft bis 2021 nicht wesentlich verändert. In der Tierhaltung ist von einem weiteren Rückgang der gehaltenen Grossvieheinheiten, insbesondere der Milchkühe auszugehen. Da eine jährliche Steigerung der Milchleistung pro Kuh von rund 50 Kilogramm unterstellt wird, nimmt die produzierte Milchmenge trotzdem zu. Während die Rind- und Kalbfleischproduktion leicht sinkt, ist bei der Produktion von weissem Fleisch (Schwein und Geflügel) insgesamt eine steigende Tendenz vorhanden. Die pflanzenbauliche Produktion entwickelt sich insgesamt stabil. Die Getreideproduktion kommt nach einem zwischenzeitlichen Rückgang bis im Jahr 2021 wieder auf das Niveau im Basisjahr zu liegen. Innerhalb der übrigen Ackerbauprodukte resultiert bei den Zuckerrüben ein leichter Produktionsrückgang, während die Rapsproduktion stabil bleibt und die Kartoffelproduktion leicht steigt.

Abbildung 6

Entwicklung der Produktion bis 2021



Der Produktionswert der Landwirtschaft entwickelt sich relativ konstant und beträgt 2021 rund 10,1 Milliarden Franken. Auf der Kostenseite prognostiziert das Modell bis 2021 einen Rückgang auf 9,7 Milliarden Franken. Dies ist einerseits bedingt durch tiefere Importpreise für Vorleistungs- und Investitionsgüter aufgrund des starken Frankens und andererseits durch tiefere Abschreibungen und Fremdarbeitskosten aufgrund der Strukturentwicklung. Die sonstigen Subventionen (insbesondere Direktzahlungen) steigen zwischen 2008/10 und 2013 aufgrund der Umlagerung von Mitteln aus der Marktstützung in Direktzahlungen im Rahmen der AP 2011. Aufgrund leicht rückläufiger Mittel für die Direktzahlungen gehen die sonstigen Subventionen bis zum Jahr 2021 leicht zurück. Damit beträgt das sektorale Nettounternehmenseinkommen im Jahr 2021 rund 3,2 Milliarden Franken. Das sind 200 Millionen Franken mehr als im Jahr 2013 und gleich viel wie im guten Jahr 2014.

Entwicklung des Sektoreinkommens bis 2021

Gemäss den Berechnungen mit SWISSland wird sich die Strukturentwicklung im bisherigen Ausmass fortsetzen, d.h. dass pro Jahr weiterhin durchschnittlich rund 2 Prozent der Betriebe aufgegeben werden. Betriebsaufgaben erfolgen auch weiterhin vorwiegend im Rahmen des Generationenwechsels. Auf einzelbetrieblicher Ebene resultiert dadurch ein Anstieg des mittleren landwirtschaftlichen Einkommens. Die Berechnungen zeigen, dass die Produktivität der Schweizer Landwirtschaft mit den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen erhalten bleibt und eine sozialverträgliche Entwicklung ermöglicht wird.

Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018-2021

Entwurf

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 2018–2021 werden folgende Höchstbeiträge bewilligt:

- | | | |
|----|--|---------------------------|
| a. | für die Massnahmen der Grundlagenverbesserung und die Sozialmassnahmen | 572 Millionen Franken; |
| b. | für die Massnahmen zur Förderung von Produktion und Absatz | 1 728 Millionen Franken; |
| c. | für die Ausrichtung von Direktzahlungen | 10 741 Millionen Franken. |

Art. 2

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

¹ SR 101

² SR 910.1

³ BBl 2015 ...

