Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2016
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung

16.038

Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021

vom 18. Mai 2016

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. Mai 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Das Parlament hat die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Agrarpolitik in Form von Zahlungsrahmen für höchstens vier Jahre zu bewilligen. Der Bundesrat beantragt für den Zeitraum 2018–2021 wiederum drei Zahlungsrahmen mit einer Gesamtsumme von 13 278 Millionen Franken. Diese Summe liegt 3,7 Prozent unter derjenigen des geltenden Bundesbeschlusses für die Jahre 2014–2017. Hauptgrund für die Senkung ist das Stabilisierungsprogramm 2017–2019. Da das Gesamteinkommen des Landwirtschaftssektors bis 2021 voraussichtlich stabil bleibt und die Anzahl Betriebe weiter abnimmt, kann mit steigenden einzelbetrieblichen Einkommen gerechnet werden.

Ausgangslage

Nach Artikel 6 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Agrarpolitik in Form von Zahlungsrahmen mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt. Mit den Zahlungsrahmen legt das Parlament die Höchstbeträge der Zahlungskredite für die verschiedenen Aufgabenbereiche fest. Es signalisiert damit die Bereitschaft, 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 Landwirtschaftsgesetzes 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.

Inhalt der Vorlage

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: *Grundsätzliche 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. Hauptfokus sind die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Vereinfachungen zur Reduktion des administrativen Aufwands. Zudem sollen die Direktzahlungsinstrumente so optimiert werden, dass die Etappenziele der Agrarpolitik 2014–2017 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. Ab 2018 sollen die Administrativkredite «Administration Milchpreisstützung» und «Entschädigung an private Organisationen Schlachtvieh und Fleisch» wie bis anhin im Eigenbereich geführt werden, aber nicht mehr dem Zahlungsrahmen «Produktion und Absatz» zugerechnet werden. Dies wird beim Vergleich mit den laufenden Zahlungsrahmen berücksichtigt.

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	*Budget 2016*	*2018*	*2019*	*2020*	*2021*	***Total***
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	*168,5*	*141,1*	*140,6*	*140,6*	*140,6*	***563***
Produktion und Absatz	*434,1*	*434,2*	*431,7*	*431,7*	*432,2*	***1 730***
Direktzahlungen	*2 809,0*	*2 752,8*	*2 744,0*	*2 744,0*	*2 744,0*	***10 985***
Total	*3 411,6*	*3 328,1*	*3 316,3*	*3 316,3*	*3 316,8*	***13 278***

Mit den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen 2018–2021 liegen die Aufwendungen des Bundes 3,7 Prozent oder 514 Millionen Franken tiefer als im Bundesbeschluss vom 13. März 2013 für die Periode 2014–2017. Die Differenz ist grösstenteils auf zwei Sparpakete zurückzuführen. Einerseits wurden ab dem Voranschlag 2015 Querschnittskürzungen im Umfang von 30 Millionen umgesetzt. Andererseits reduzieren insbesondere die vorgesehenen Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 die Mittel 2017 um 75 Millionen. Bis 2019 soll dieser Sparbeitrag um 21 Millionen ansteigen.

Auswirkungen

Die Ergebnisse der Berechnungen mit dem agentenbasierten Sektormodell 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 bleibt bis 2021 das sektorale Nettounternehmenseinkommen bei rund 2,8 Milliarden Franken relativ konstant. Auf einzelbetrieblicher Ebene resultiert dadurch ein Anstieg des mittleren landwirt-

schaftlichen Einkommens, da die Anzahl Betriebe weiterhin im bisherigen oder in leicht abgeschwächtem Tempo abnimmt. Die Berechnungen zeigen, dass in der Schweizer Landwirtschaft mit den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen die Produktivität erhalten bleibt und eine sozialverträgliche Entwicklung ermöglicht wird.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht **4504**

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen **4509**
1.1 Bisherige Entwicklung der Agrarpolitik 4509
1.2 Entwicklung der Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung 4511
1.3 Anlass des Finanzbegehrens 4513
1.4 Erfahrungen mit den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 4516

2 Weiterentwicklung der Agrarpolitik **4517**
2.1 Zukünftige Rahmenbedingungen und Herausforderungen 4517
2.1.1 Internationale Dimension 4518
2.1.2 Nationale Dimension 4519
2.2 Internationale Verhandlungen 4520
2.2.1 WTO 4520
2.2.2 EU 4520
2.2.3 Freihandelsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU und der EFTA 4521
2.2.4 Freihandelsabkommen USA–EU 4521
2.2.5 Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung 4522
2.2.6 Fazit 4522
2.3 Volksinitiativen und parlamentarische Aufträge 4523
2.3.1 Volksinitiativen 4523
2.3.2 Parlamentarische Aufträge 4524
2.3.3 Fazit 4525
2.4 Weiterentwicklung der Agrarpolitik 4525
2.4.1 Langfristige Perspektiven 4525
2.4.2 Mittelfristige Weiterentwicklung 2022–2025 4527
2.4.3 Kurzfristige Systemoptimierung 2018–2021 4527
2.4.4 Ziele für die Periode 2018–2021 4528
2.4.5 Schwerpunkte für die Jahre 2018–2021 4533

3 Beantragte Zahlungsrahmen für die Jahre 2018–2021 **4535**
3.1 Berücksichtigung der Wirtschaftslage 4535
3.2 Finanzpolitische Rahmenbedingungen und Stabilisierungsprogramm 2017–2019 4536
3.3 Übersicht über die Zahlungsrahmen 4538
3.4 Ausgestaltung der Zahlungsrahmen 4541
3.4.1 Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen 4541
3.4.2 Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz 4545
3.4.3 Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen 4547
3.5 Berücksichtigung der Vernehmlassung 4551

4 Auswirkungen **4552**
4.1 Auswirkungen auf den Bund 4552
4.1.1 Finanzielle Auswirkungen 4552
4.1.2 Personelle Auswirkungen 4552
4.1.3 Informatik 4553
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete 4554
4.3 Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft 4554
4.4 Auswirkungen auf die Umwelt 4556

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates **4559**

6 Rechtliche Aspekte **4559**
6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit 4559
6.2 Erlassform 4559
6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse 4559

Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021 *(Entwurf)* **4561**

Botschaft

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Bisherige Entwicklung der Agrarpolitik

Seit Anfang der Neunzigerjahre 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 Bundesverfassung[1]; 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 den Reformetappen seit 1993 haben die Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Gesellschaft zugenommen, und die volkswirtschaftlichen Kosten sind gesunken. Die Kalorienproduktion ist zwischen dem Durchschnitt der drei Jahre 1990–1992 (1990/92) und 2012/14 um knapp 9 Prozent gestiegen. Während die Kalorien aus der tierischen Produktion insgesamt stabil blieben, stieg die Kalorienproduktion im Pflanzenbau um knapp einen 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

[1] SR **101**

deutliche Fortschritte verzeichnet werden, auch wenn in einzelnen Bereichen noch Ziellücken verbleiben (vgl. Ziff. 2.4.4).

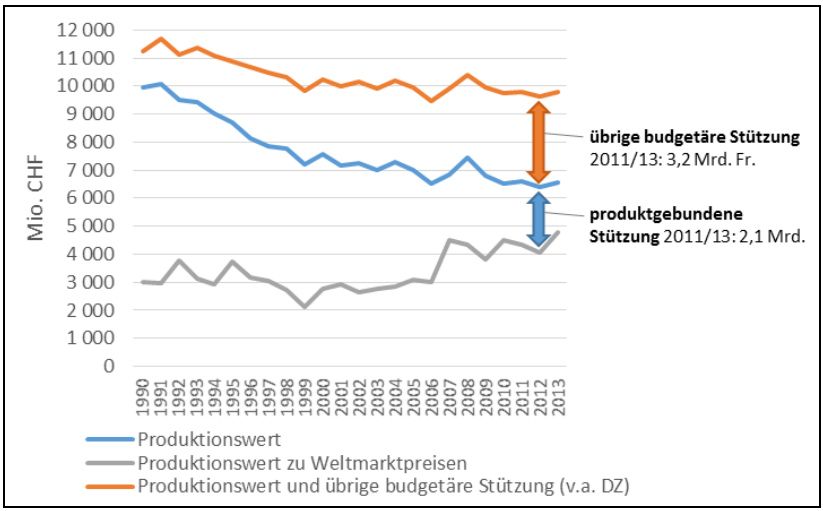
Die Differenz zwischen den landwirtschaftlichen und den nichtlandwirtschaftlichen Einkommen hat sich verringert. Während 1995/97 der Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft rund 50 Prozent unter dem Vergleichslohn lag, betrug die Differenz 2011/13 noch 35 Prozent. In Bezug auf die Einkommensdifferenz 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 Vergleichshaushalte.[2] 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 erreichten Verbesserungen bei der Agrarpolitik besteht noch Potenzial für weitere Optimierungen. Eine Evaluation der Schweizer Agrarpolitik durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)[3] kommt zum Schluss, dass das nach wie vor hohe Niveau des Grenzschutzes und der Direktzahlungen zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten führt. Das hohe Stützungsniveau hat zur Folge, dass die Landwirtinnen und Landwirte die Preis- und Marktsignale bei ihren Entscheidungen zu wenig berücksichtigen. Zwischen 1990/92 und 2011/13 ist die Stützung der Landwirtschaft (Grenzschutz und budgetäre Stützung) gemäss OECD von 8,1 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 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 Prozent gesunken ist und sich mit der Aufhebung des Euro-Mindestkurses Anfang 2015 die Wechselkurssituation verschlechtert hat, hat sich die Preisdifferenz seither wieder vergrössert.

2 Bundesamt für Landwirtschaft (2014): Agrarbericht 2014, S. 72–73. Der Bericht ist abrufbar unter www.blw.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Agrarbericht.
3 OECD (2014): Evaluation of policy reforms in Switzerland, Draft report, Paris.

Abbildung 1

Entwicklung der landwirtschaftlichen Stützung



Quelle: OECD

Eine umfassende Beurteilung der Wirkung der Agrarpolitik 2014–2017[4] ist zurzeit noch nicht möglich. Erste Ergebnisse aus Evaluationen werden voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2016 vorliegen. Sie sollen in die Entscheide über die Anpassung der Ausführungsbestimmungen für die Zahlungsrahmenperiode 2018–2021 einfliessen.

1.2 Entwicklung der Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung

Seit den Neunzigerjahren hat sich die Stützungsstruktur stark verändert. Der Anteil der Marktstützung (Produktion und Absatz) am Total der mit den drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen erfassten 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.

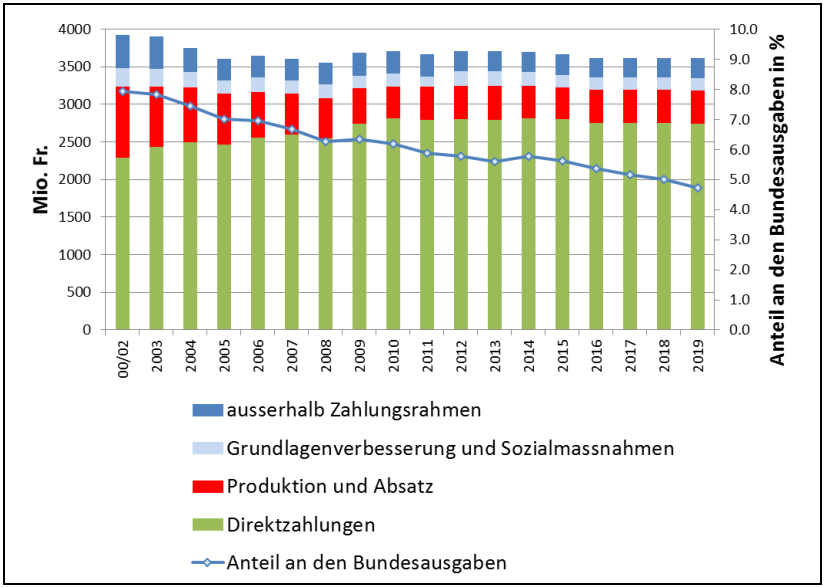
Insgesamt haben sich die Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung seit 2004 unter 3,8 Milliarden Franken bei einer leicht sinkenden Tendenz stabilisiert (Abbildung 2). Da die Gesamtausgaben des Bundes weiter steigen, wird der Anteil

4 Botschaft vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017; BBl **2012** 2075, hier 2144 ff.

der Landwirtschaftsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes gemäss der aktuellen Finanzplanung bis 2019 auf unter 5 Prozent sinken.

Abbildung 2

Entwicklung der Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung

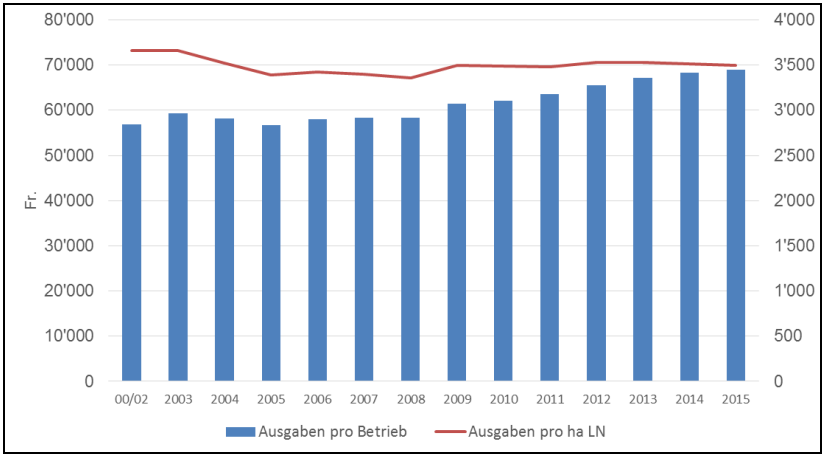


Quellen: Staatsrechnungen, Voranschlag 2016, Legislaturfinanzplanung 2017–2019 (inkl. Stabilisierungsprogramm 2017–2019), abrufbar unter www.efv.admin.ch > Themen > Finanzberichterstattung.

Die Agrarausgaben des Bundes pro Hektare landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN) sind seit 2000 relativ stabil geblieben, da die LN und die Bundesmittel in ähnlichem Ausmass eine leicht sinkende Tendenz aufweisen (Abbildung 3). Da jedoch die Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe stärker als die Bundesausgaben abnahm, stieg die Summe pro Betrieb von 57 000 auf 69 000 Franken.

Abbildung 3

Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung pro Betrieb und LN



Quellen: Staatsrechnungen, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)

1.3 Anlass des Finanzbegehrens

Nach Artikel 6 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998[5] (LwG) werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Agrarpolitik in Form von Zahlungsrahmen mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt. Mit den Zahlungsrahmen legt das Parlament die Höchstbeträge der Zahlungskredite für die verschiedenen Aufgabenbereiche fest. Es signalisiert damit die Bereitschaft, die vorgesehenen Summen im Rahmen der Budgetbeschlüsse zu bewilligen. Die nächste ordentliche Vierjahresperiode umfasst die Jahre 2018–2021.

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 finanziert. In Tabelle 1 sind die einzelnen Massnahmen den Zahlungsrahmen zugeordnet.

5 SR **910.1**

Tabelle 1

Bisher innerhalb der drei Zahlungsrahmen finanzierte Massnahmen

Zahlungsrahmen (ZR)	Budget 2016 (in Mio. CHF)	Massnahmen
ZR Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen		
Soziale Begleitmassnahmen	2,8	Betriebshilfedarlehen und Umschulungsbeihilfen[6]
Strukturverbesserungsbeiträge	99,0	Beiträge für Bodenverbesserungen, landwirtschaftliche Gebäude und Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE)
Investitionskredite	16,5	Zinslose Darlehen
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
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	2809,0	Versorgungssicherheits-, Kulturlandschafts-, Biodiversitäts-, Landschaftsqualitäts-, Produktionssystem-, Ressourceneffizienz- und Übergangsbeiträge

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

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 Organisationen 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. Analog zum übrigen Personal- und Sachaufwand des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) sollen die beiden Kredite deshalb im Rahmen der Einführung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) ins Globalbudget für den Eigenaufwand des BLW überführt werden. Sie gehören damit weiterhin zum Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung».

Bundesausgaben im Umfang von gut 280 Millionen Franken ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen werden ebenfalls dem Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung» zugeordnet (Tabelle 2).

Tabelle 2

Massnahmen im Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung», die nicht innerhalb der drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen finanziert werden

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 Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952[7] über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (Bundesamt für Sozialversicherungen)	64,8
Ausfuhrbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten im Rahmen des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1974[8] über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten («Schoggigesetz») (Eidgenössische Zollverwaltung)	94,6

7 SR **836.1**
8 SR **632.111.72**

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 beziehungsweise von Agroscope enthalten und unterstützen den Landwirtschaftssektor indirekt.

1.4 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 sechsten Mal mittels drei Zahlungsrahmen festgelegt.

Tabelle 3

Zahlungsrahmen und effektive Ausgaben 2008–2017

(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. 6.2013	effektive Ausgaben	BB 13.3.2013	Ausgaben[9]
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	739	660	388	381	798	666
Produktion und Absatz	1 885	1 876	910	890	1 776	1 749
Direktzahlungen	11 028	10 852	5 625	5 599	11 256	11 175
Total	13 652	13 389	6 923	6 870	13 830	13 589
Differenz zu BB ZR		*–1,9 %*		*–0,8 %*		*–1,7 %*

Die ursprünglich festgelegten Zahlungsrahmen wurden jeweils nicht voll ausgeschöpft. Einerseits hatte das Parlament 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.

9 Staatsrechnungen 2014 und 2015, Voranschlag 2016 (Bundesbeschluss) sowie Legislaturfinanzplan 2017–2019 inkl. Stabilisierungsprogramm 2017–2019, abrufbar unter www.efv.admin.ch > Dokumentation.

Bei den Zahlungsrahmen 2008–2011 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 für die 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, da relativ geringe Kürzungen bei der effektiven Budgetierung notwendig waren und die Kredite weitgehend ausgenützt wurden.

In der laufenden Zahlungsrahmenperiode 2014–2017 werden die Zahlungsrahmen gemäss der aktuellen Finanzplanung[10] durchschnittlich zu insgesamt 98,3 Prozent ausgenutzt. Dies ist zum einen auf die Umsetzung der Querschnittskürzungen ab dem Voranschlag 2015 bei den Investitionskrediten von 30 Millionen Franken zurückzuführen. Zum anderen sollen im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 die Ausgaben 2017 um 75 Millionen reduziert werden. Demgegenüber wurde die Landwirtschaft bei den Sparmassnahmen des Konsolidierungsprogramms 2014 vollständig und der bei der Teuerungskorrektur ab 2016 grösstenteils ausgeklammert.

2 Weiterentwicklung der Agrarpolitik

2.1 Zukünftige Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Die künftigen Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die Land- und Ernährungswirtschaft wurden im Rahmen der Strategie «Land- und Ernährungswirtschaft 2025»[11] beschrieben. Die Folgerungen daraus stellten die Basis für die Agrarpolitik 2014–2017 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 aufgearbeitet.[12] Nebst dieser Grundlage werden die bisherigen Zwischenerkenntnisse aus dem Prozess des Perspektivstabs unter Leitung der Bundeskanzlei zur Erarbeitung der «Perspektiven 2030» berücksichtigt.

10 Staatsrechnungen 2014 und 2015, Voranschlag 2016 (Bundesbeschluss) sowie Legislaturfinanzplan 2017–2019 inkl. Stabilisierungsprogramm 2017–2019, abrufbar unter www.efv.admin.ch > Dokumentation.

11 BLW (2010): Land- und Ernährungswirtschaft 2025, Diskussionspapier des BLW zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik. Das Diskussionspapier ist abrufbar unter: www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/20200.pdf.

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

2.1.1 Internationale Dimension

Auf internationaler Ebene wird davon ausgegangen, dass sich die geowirtschaftlichen Kräfteverhältnisse verschieben werden. Zwar werden westliche Wirtschaftsmächte wie die USA und die EU bedeutende Akteure bleiben, doch die wirtschaftliche Entwicklung von Staaten wie China, Indien, Russland und Brasilien wird längerfristig zu einem multipolaren Weltwirtschaftssystem führen. Es ist nicht auszuschliessen, dass in dieser multipolaren Weltordnung geopolitische Instabilitäten tendenziell zunehmen werden.

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.

Die globalen Oberflächentemperaturen sind infolge des Klimawandels zwischen 1880 und 2014 um rund 0,85 °C gestiegen. Der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) geht davon aus, dass die Temperatur bis 2035 global in jedem Fall um 0,3–0,7 °C gegenüber heute steigen wird. Tendenziell werden Wetterextreme (Dürren, Starkniederschläge) häufiger. Die Niederschlagsmenge wird in trockenen Regionen ab- und in den feuchteren Regionen zunehmen, was sich insbesondere in den Tropen und Subtropen negativ auf die landwirtschaftlichen Erträge auswirken wird.

Hinsichtlich der Rohstoff- und Ressourcenverfügbarkeit ist für die Landwirtschaft insbesondere die längerfristige Verknappung der fossilen Energieträger und des mineralischen Rohstoffs Phosphor relevant. Für Rohöl wird bis zum Jahr 2040 ein Preisanstieg zwischen 25 und 30 Prozent prognostiziert, wobei die Unsicherheiten sehr gross sind (Szenario tief: –35 %; Szenario hoch: +80 %). Bei den natürlichen Ressourcen werden bis 2025 weltweit voraussichtlich zwischen 30 und 40 Millionen Hektaren Agrarland durch Versiegelung verloren gehen. 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.

Infolge des erwarteten technischen Fortschritts wird die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft weiter steigen und damit der Bedarf an landwirtschaftlichen Arbeitskräften sinken. Der biologisch technische Fortschritt wird sich fortsetzen und zu Ertragssteigerungen führen, wobei in Regionen mit bereits hoher Produktivität (z. B. Europa oder Nordamerika) das Steigerungspotenzial geringer ist als in Regionen mit tiefer Produktivität (z. B. Afrika).

2.1.2 Nationale Dimension

Die Schweiz ist aufgrund ihrer vielfältigen Verflechtungen mit dem Ausland auf stabile politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen. 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.

Auch in der Schweiz wird mit einem weiteren Wirtschaftswachstum gerechnet, wenn auch auf einem deutlich tieferen Niveau als in den Entwicklungs- und Schwellenländern.

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 ist bei vielen Rohstoffen und bei den fossilen Energieträgern stark abhängig von aussereuropäischen Quellen (z. B. bei Phosphor zu über 95 %). Aufgrund der Bevölkerungszunahme und des erwarteten Wirtschaftswachstums wird im Inland der Druck auf die bereits heute 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.

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.

Im internationalen Vergleich ist die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz relativ hoch. Sie liegt teilweise über dem für die Ökosysteme tragbaren Niveau. Um den Beitrag der inländischen Produktion zur Versorgung der Schweizer Bevölkerung langfristig zu erhalten, gilt es daher, die Belastung der Umwelt zu vermindern, insbesondere durch die Verbesserung der Ressourceneffizienz.

Die inländischen Produzenten- und Konsumentenpreise für Lebensmittel liegen aufgrund des hohen Grenzschutzes und des in der Schweiz allgemein hohen Kostenumfelds deutlich über dem internationalen Preisniveau. Aufgrund der aktuellen Marktprognosen und der wahrscheinlich anhaltenden Frankenstärke ist mittelfristig nicht damit zu rechnen, dass sich die Weltmarktpreise auf Frankenbasis substanziell erhöhen werden. Hinzu kommt die mögliche Verschärfung der Wettbewerbsverhält-

nisse durch weitere Marktöffnungsschritte im Agrar- und Lebensmittelbereich. Deshalb ist es wichtig, dass die Land- und Ernährungswirtschaft ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit insbesondere durch eine Kostensenkung weiter erhöht. Zudem muss die Inwertsetzung der hohen Schweizer Produktequalität weiter verbessert werden. Ebenfalls eine wichtige Rolle spielen dabei die angewandte Forschung sowie die Bildung und Beratung.

2.2 Internationale Verhandlungen

2.2.1 WTO

Nach der Ministerkonferenz von Nairobi im Dezember 2015 ist erkennbar, dass die Doha-Runde der WTO als Gesamtpaket nicht abgeschlossen werden kann. Es muss künftig vielmehr damit gerechnet werden, dass im Rahmen von kleineren Paketen einzelne Themen der Doha-Runde oder neue Themen aufgegriffen und behandelt werden. Für den Agrarbereich stehen mittelfristig vor allem diejenigen Themen im Vordergrund, die *de facto* nur im WTO-Kontext behandelt werden können, so beispielsweise die interne Stützung.

Im Rahmen des Verhandlungsprozesses ist auch damit zu rechnen, dass die exportorientierten WTO-Mitglieder im Bereich Marktzugang neue Ansätze vorlegen werden. Hinsichtlich des Exportwettbewerbs wurde in Nairobi entschieden, alle Formen von Exportsubventionen innerhalb einer Übergangsfrist von fünf Jahren zu verbieten. Davon betroffen sind auch die Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte gemäss dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974[13] über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten, dem sogenannten Schoggigesetz. Sie werden aktuell für Milch- und Getreidegrundstoffe ausgerichtet und müssen entsprechend vollständig abgebaut werden. Um den betroffenen Branchen so rasch wie möglich stabile Rahmenbedingungen und Planungssicherheit zu verschaffen, plant der Bundesrat, dem Parlament im Jahr 2017 eine Botschaft zu den notwendigen Gesetzesanpassungen zu unterbreiten.

2.2.2 EU

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 ist angesichts der aktuellen innenpolitischen Lage mit Bezug auf umfassende Marktöffnungsschritte ein pragmatisches Vorgehen 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 über die institutionellen Fragen. Parallel werden auch die Marktzugangs-

13 SR **632.111.72**

gespräche weitergeführt, u. a. im Bereich der Lebensmittelsicherheit. Betreffend den Marktzugang im Agrarbereich bleiben die Verhandlungen momentan sistiert.

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 (z. B. Abschaffung der Quoten für Zucker) als auch die Auswirkungen internationaler Entwicklungen (z. B. 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.

2.2.3 Freihandelsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU und der EFTA

Die Schweiz verfügt – neben dem Übereinkommen vom 4. Januar 1960[14] zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (sog. EFTA-Konvention) und dem Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972[15] 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 nichtsensible 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 sowohl im Rahmen der Aushandlung weiterer Freihandelsabkommen als auch im Kontext der Aufdatierung bestehender Abkommen mit Partnern wie Kanada oder Mexiko der Grenzschutz im Agrarbereich zunehmend Verhandlungsgegenstand sein wird.

2.2.4 Freihandelsabkommen USA–EU

Im Juli 2013 haben die USA und die EU Verhandlungen über ein transatlantisches Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership; TTIP) 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 ist damit zu rechnen, dass die EU und die USA ihren gegenseitigen Zollschutz 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. Dabei werden laufend die Resultate des Dialogs mit beiden Verhandlungsparteien einbezogen. Abhängig von den Perspektiven und dem Inhalt der Verhand-

14 SR **0.632.31**
15 SR **0.632.401**

lungen 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. Der Bundesrat sieht aktuell drei mögliche Optionen für die Schweiz:

1. den Beitritt zur TTIP-Zone;
2. die Aushandlung eines bilateralen Freihandelsabkommens mit den USA;
3. die Erarbeitung von ad-hoc Lösungen.

Sämtliche Optionen haben einen signifikanten Einfluss auf die Schweizer Landwirtschaft. Sie sind frühzeitig als Szenarien in die Überlegungen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik einzubeziehen.

2.2.5 Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung

In der UNO-Generalversammlung ist ein neuer globaler Zielrahmen für nachhaltige Entwicklung (2015–2030) erarbeitet und im September 2015 verabschiedet worden, der die Milleniums-Entwicklungsziele ablösen soll, welche Ende 2015 ausgelaufen sind. Diese sogenannte UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) hat im Gegensatz zu den bisherigen Millenium-Entwicklungszielen universelle Geltung und ist damit auch für die Entwicklung innerhalb der Schweiz bedeutend. Bestandteil der nationalen Anstrengungen wird somit auch die Politik der Land- und Ernährungswirtschaft sein, die bei ihrer Ausgestaltung die Zielsetzungen der Agenda 2030 sowie international vereinbarte Standards, Konzepte und eingegangene Verpflichtungen wie das Recht auf angemessene Nahrung aller Menschen zu berücksichtigen hat.

2.2.6 Fazit

Der schrittweise Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse ist wichtig, um die Vernetzung mit den europäischen und internationalen Märkten zu verbessern und langfristig sichern zu können sowie 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 wider-

standsfähig bezeichnet werden. Die Auswirkungen einer weiteren Annäherung des Schweizer Agrarmarkts an die internationalen Märkte kann für die Schweizer Landwirtschaft als tragbar eingestuft werden.

2.3 Volksinitiativen und parlamentarische Aufträge

2.3.1 Volksinitiativen

Initiative «Für Ernährungssicherheit»

Die am 8. Juli 2014 eingereichte eidgenössische Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» verlangt, die Bundesverfassung mit einem neuen Artikel 104*a* 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. 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.

Fair-Food-Initiative

Auch die am 26. November 2015 eingereichte eidgenössische Volksinitiative «Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)» will einen neuen Artikel 104*a* in der Bundesverfassung verankern. Sie verlangt, dass der Bund das Angebot an 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.

Der Bundesrat erachtet die Anliegen der Initiative zwar grundsätzlich als legitim, hält die Initiative aber für unnötig und unvereinbar mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Für die Produktion von Lebensmitteln im Inland sind die Anliegen in der Verfassung bereits abgedeckt, und international verstösst die Initiative gegen Handelsrecht.

Initiative «Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (Hornkuh-Initiative)»

Die am 23. März 2016 eingereichte eidgenössische Volksinitiative «Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (Hornkuh-Initiative)» fordert, dass Artikel 104

Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung mit einem Passus zur finanziellen Unterstützung von horntragenden Tiere ergänzt wird.

Ernährungssouveränitäts-Initiative von Uniterre

Die am 30. März 2016 von der Bauerngewerkschaft Uniterre eingereichte eidgenössische Volksinitiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» 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 diese beiden 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.

2.3.2 Parlamentarische Aufträge

Nachfolgend werden Aufträge des Gesetzgebers aufgeführt, die in der Periode 2018–2021 Wirkung entfalten könnten.

Postulat 12.3299 «Aktionsplan zur Risikominimierung und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln»

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung 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, und hat die Verwaltung mit der Erarbeitung bis Ende 2016 beauftragt. Im Bereich der Landwirtschaft sollen zusätzliche Massnahmen in Form von Ressourceneffizienz- bzw. Ressourcenprogrammbeiträgen umgesetzt werden. Deren Finanzierung erfolgt im Zahlungsrahmen Direktzahlungen.

Koexistenzregelung GVO-Anbau

Gemäss Artikel 187*d* 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 Lösung nach Ablauf des Gentechmoratoriums dienen. Der Bundesrat hat am 18. Dezember 2015 beschlossen, das Verbot des Anbaus gentechnisch veränderter Organismen (GVO) beizubehalten. Das geltende Moratorium soll im Rahmen des Gentechnikgesetzes vom 21. März 2003[16] bis 2021 verlängert werden. Weiter sollen die Grundsätze zum Schutz der gentechfreien Produktion und zur Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten (Koexistenz) präzisiert sowie Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es ermöglichen, Anbaugebiete für gentechnisch veränderte Organismen auszuscheiden.

16 SR **814.91**

Antibiotikastrategie

Der Bundesrat hat gemäss Artikel 187*d* Absatz 2 LwG unter Einbezug der Kantone und der Branchen die Ziele und Strategien der Erkennung und Überwachung von Antibiotikaresistenzen und der Reduktion des Antibiotikaeinsatzes festgelegt. Der Bundesrat hat am 18. November 2015 die «Strategie Antibiotikaresistenzen Schweiz» gutgeheissen.[17] Die Strategie folgt dem One-Health-Ansatz und besteht aus acht Handlungsfeldern sowie 35 verschiedenen Massnahmen. Massnahmen im Bereich der Landwirtschaft können aus dem Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz – im Rahmen von Projekten zur Qualitäts- und Absatzförderung – und aus dem Zahlungsrahmen Direktzahlungen in Form von Ressourceneffizienz- bzw. Ressourcenprogrammbeiträgen finanziert werden.

2.3.3 Fazit

Die Initiative «Für Ernährungssicherheit» befindet sich derzeit in den parlamentarischen Beratungen. Der Bundesrat hat bei dieser Initiative und bei der Fair-Food-Initiative auf die Vorlage eines indirekten Gegenvorschlags verzichtet, weil er bezüglich der Initiativbegehren keinen Handlungsbedarf auf Gesetzesstufe sieht. 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.

2.4 Weiterentwicklung der Agrarpolitik

2.4.1 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 umfasst.[18] Nachfolgend werden die angestrebten Ziele in diesen drei Bereichen im Sinne von perspektivgebenden Eckwerten für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft konkretisiert:

17 Die Strategie ist abrufbar unter www.bag.admin.ch > Themen > Krankheiten und Medizin > Antibiotikaresistenzen.
18 BBl **2012** 2075, hier 2144–2147

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 – steigert 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.

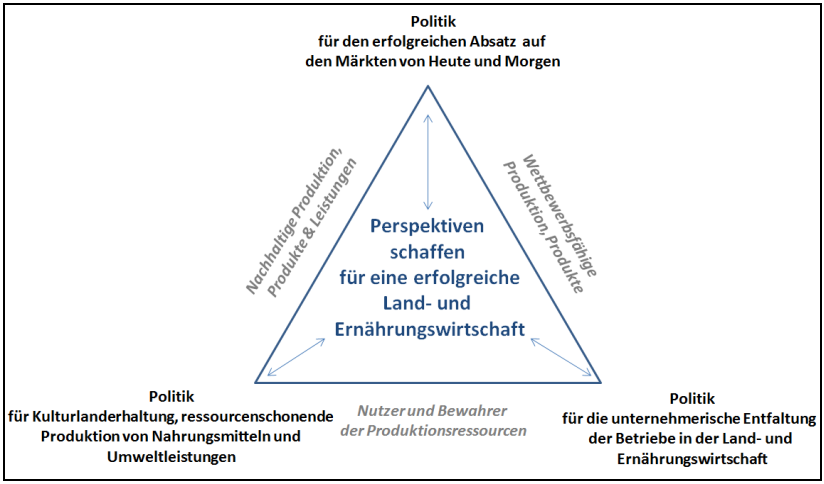
Nachhaltige Produktion und Ressourcennutzung

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.

Abbildung 4

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.

2.4.2 Mittelfristige Weiterentwicklung 2022–2025

Wie im Rahmen der Beantwortung von diversen parlamentarischen Vorstössen[19] aufgezeigt wurde, wird der Bundesrat 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 öffentlicher Mittel oder die ressourcenschonendere Produktion bearbeitet werden. Der Entscheid über mögliche rechtliche Anpassungen soll aufgrund der Gesamtschau erfolgen, die auch die internationalen Entwicklungen berücksichtigen wird.

2.4.3 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 der Agrarpolitik wird mit einem systematischen Monitoring laufend überprüft. Zeigen sich Zielverfehlungen und unerwünschte Entwicklungen, so sollen diese bis 2021 grundsätzlich auf Verordnungsebene unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Vollzugserfahrungen korrigiert werden. Beispielsweise haben die Biodiversitätsförderflächen (BFF) der Qualitätsstufe I über den Zielwert hinaus zugenommen. Der Bundesrat hat deshalb einerseits per 2016 erste Begrenzungsmassnahmen beschlossen, andererseits werden weitere Beschränkungen geprüft.

Eine Anpassung des LwG 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. Der WTO-Ministerbeschluss von Nairobi verpflichtet die Schweiz, die Ausfuhrbeiträge des sogenannten Schoggigesetzes, die die Schweiz für Milch- und Getreidegrundstoffe in landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten ausrichtet, innerhalb einer Übergangsfrist von maximal fünf Jahren vollständig abzubauen. Der Bundesrat plant deshalb, dem Parlament eine Botschaft zur Ablösung der Ausfuhrbeiträge zu unterbreiten.

[19] Motion 14.3636 Joder, Motion 14.3659 Grin, Postulat 14.3514 Knecht, Postulat 14.3537 Noser, Postulat 14.3618 Aebi

2.4.4 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 2014–2017[20] definiert hat, bzw. die allgemeinen Ziele der Nachhaltigkeit. Weil die Ausgestaltung des weiterentwickelten Direktzahlungssystems als wichtigstes Element der Agrarpolitik 2014–2017 auf mindestens acht Jahre angelegt ist und die jährlichen finanziellen Mittel in der laufenden Periode abnehmen, sollen die mit der Agrarpolitik 2014–2017 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 Risikominderung im Bereich Pflanzenschutzmittel und Antibiotika.

Tabelle 4 zeigt den aktuellen Stand der Zielerreichung:

Tabelle 4

Aktueller Stand der mit der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17) quantifizierten Ziele

Zielbereich	Aspekt	Stand 2007/09	Ziel AP 14–17	*Aktueller Stand 2015*
Ökonomie	Arbeitsproduktivität	+2,1 % p.a.[21]	+2,1 % p.a.[22]	*+2,0 % p.a.*[23]
	Kapitalerneuerung	30 Jahre	30 Jahre	*27 Jahre*[24]
Soziales	Sektorales Arbeitseinkommen[25]	–0,7 % p.a.[21]	Reduktion des Einkommensrückgangs auf unter 0,5 % p.a.[22]	*+1,0 % p.a.*[23]
Sichere Versorgung	Bruttoproduktion[26]	23 000 TJ	23 300 TJ	*24 600 TJ*[27]
	Nettoproduktion[26]	20 700 TJ	21 300 TJ	*22 200 TJ*[27]
	Landwirtschaftlich genutzte Fläche im Dauersiedlungsgebiet	–1 900 ha p.a.[28]	Reduktion des Flächenverlusts auf unter 1000 ha p.a.[29]	*k.A.*
Natürliche Lebensgrund-	Stickstoffeffizienz	28 %	33 %	*30 %*
	Phosphoreffizienz	60 %	68 %	*57 %*

20 BBl **2012** 2075, hier 2100
21 Entwicklung 2000/02 bis 2008/10
22 Entwicklung 2008/10 bis 2017
23 Entwicklung 2008/10 bis 2013/15
24 Stand Durchschnitt 2011/13
25 Nettounternehmenseinkommen plus Arbeitnehmerentgelt
26 Gemäss «Nahrungsmittelbilanz 08» revidierte Werte
27 Stand 2014
28 Entwicklung zwischen 1992/97 und 2004/09 (provisorisch)
29 Entwicklung zwischen 2004/09 und nächster Erhebungsperiode Arealstatistik (voraussichtlich 2016/21); kann nur teilweise über die Agrarpolitik beeinflusst werden

Zielbereich	Aspekt	Stand 2007/09	Ziel AP 14–17	*Aktueller Stand 2015*
lagen/Ökologie	Ammoniak-emissionen[30]	48 700 t N	41 000 t N	*47 200 t N*[31]
	Quantität der BFF	60 000 ha BFF im Talgebiet[32]	65 000 ha BFF im Talgebiet	*73 000 ha BFF im Talgebiet*
	Qualität der BFF	36 % der BFF vernetzt[33], 27 % der BFF mit Qualität[33]	50 % der BFF vernetzt, 40 % der BFF mit Qualität	*71 % der BFF vernetzt 35 % der BFF mit Qualität*
Kulturlandschaft	Landwirtschaftlich genutzte Fläche im Alpwirtschaftsgebiet	–1400 ha p.a.[34]	Reduktion des Waldeinwuchses um 20 %[35]	*k.A.*
Tierwohl	Beteiligung RAUS-Programm[36]	72 %[33]	80 %	*75 %*

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 von 2007/2009 bis 2011/2013 um rund zwei Prozent pro Jahr gesteigert werden. Diese jährliche 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.

30 Luftreinhaltekonzept des Bundesrats (BBl **2009** 6585).
31 Stand 2013 (Switzerland's Informative Inventory Report 2015 (IIR); März 2015)
32 Stand 2009
33 Stand 2010
34 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.
35 Entwicklung zwischen 2004/09 und nächster Erhebungsperiode Arealstatistik (voraussichtlich 2016/21) gegenüber Entwicklung zwischen 1992/97 und 2004/09
36 Mittelwert aller Tierkategorien gewichtet nach Grossvieheinheit (GVE)

Es verbleiben Defizite bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die angesichts der zu erwartenden Herausforderungen der Schweizer Wirtschaft essenziell 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 erarbeiten werden.

Soziales

Im Bereich Soziales wird die sektorale Einkommensentwicklung als Indikator für die Sozialverträglichkeit verwendet. In der Zeitspanne zwischen 2007/09 bis 2013/15 war eine leichte Erhöhung der sektoralen Arbeitsentlöhnung von 1,0 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 entlohnten Beschäftigten (Familienarbeitskräfte) als auch die entlohnten 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 (Knowhow, Logistik, fruchtbare Böden usw.). Ausgehend von den pflanzenbaulich sehr guten Jahren 2007 und 2009 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 die 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 im Bereich der Raumplanung.

Mit der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979[37], welche im Frühjahr 2015 in der Vernehmlassung war,[38] plant der Bundesrat, den Kulturlandschutz mit den Instrumenten der Raumplanung weiter zu verstärken und die Regelungen zum Bauen ausserhalb von Bauzonen zu präzisieren. Die Kantone verlangen jedoch eine Sistierung dieser zweiten Revisionsetappe, mit der Begründung, sich aus Ressourcengründen auf die Umsetzung der ersten Revisionsetappe konzentrieren zu können. Da der Kulturlandschutz in der Bevölkerung eine hohe Priorität geniesst, soll dieses Thema jedoch unmittelbar angegangen werden. Der Bundesrat hat am 17. Februar 2016 beantragt, das Postulat 15.4088 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats («Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen») anzunehmen. Zur Erfüllung der Forderungen des Postulats soll auch die Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF beitragen. Dafür sind grob drei Arbeitsphasen vorgesehen: Für die erste Phase wird eine Expertengruppe unter externer Leitung eingesetzt. Sie soll aufgrund der Stärken und Schwächen des heutigen Sachplans FFF verschiedene Möglichkeiten für einen besseren Kulturlandschutz aufzeigen, dies sowohl in qualitativer wie auch in quantitativer Hinsicht, und Empfehlungen für die Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF abgeben. Dies schliesst auch Überlegungen zu den Vor- und Nachteilen einer bundesrechtlichen Kompensationspflicht für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen sowie zum Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen und zur Frage nach der rechtlichen Verankerung des Kulturlandschutzes mit ein. In der zweiten Phase sollen Elemente eines zeitgemässen Sachplans FFF konkret ausgearbeitet werden. In der dritten Phase (2017–2018) werden die Kantone und interessierten Kreise zum überarbeiteten Sachplan FFF konsultiert. Die Verabschiedung des überarbeiteten Sachplans durch den Bundesrat ist für 2018 vorgesehen.

Natürliche Lebensgrundlagen/Ökologie

Im Bereich der natürlichen Lebensgrundlagen konnten die quantifizierten agrarpolitischen Etappenziele «BFF im Talgebiet» und «Anteil vernetzter Flächen» bereits erreicht werden. Das zweite Qualitätsziel «Anteil BFF mit Qualität» wird bis im Jahr 2017 voraussichtlich erreicht. Gegenüber den Schätzungen in der Botschaft zur Agrarpolitik 2014–2017 sind die Ausgaben für Biodiversitätsbeiträge 2015 mehr als einen Viertel höher ausgefallen. Aus diesen Gründen sollen in der Zahlungsrahmenperiode 2018–2021 die Ausgaben für die Biodiversität nicht über das für 2016 geschätzte Niveau (400 Mio. Fr.) ansteigen. Eine Herausforderung besteht darin, die BFF an Standorten anzulegen, wo Potenzial für eine wertvolle Biodiversität besteht.

Die Steigerung der Stickstoff- und der Phosphoreffizienz auf 33 bzw. 68 Prozent bedingt, dass die Stickstoff- und Phosphorüberschüsse auf 95 000 t 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.

37 SR **700**
38 www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossenen Vernehmlassungen > 2014 > UVEK > Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG)

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 ökologischen Leistungsnachweis (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 Periode von 1992/97 bis 2004/09 soll 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

Die Beteiligung bei den Tierwohlprogrammen «Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme» (BTS) und «Regelmässiger Auslauf im Freien» (RAUS) konnte weiter gesteigert werden. 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 Ziele der Agrarpolitik 2014–2017 können aus heutiger Sicht bis 2017 in den Bereichen Ökonomie, Soziales, sichere Versorgung und Tierwohl weitgehend erreicht werden. Bei den natürlichen Lebensgrundlagen gehen die Entwicklungen bezüglich der quantifizierten agrarpolitischen Ziele 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.

2.4.5 Schwerpunkte für die Jahre 2018–2021

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

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 Umlaufsvermögens für die erneute Vergabe von Investitionskrediten bereitsteht, 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 wurden einer systematischen Prüfung unterzogen, mit dem Ziel, die Massnahmen generell zu vereinfachen und insbesondere den administrativen Aufwand zu reduzieren. Dazu wurden die betroffenen Akteure in einen engen Dialog eingebunden, und es wurden entsprechende konkrete Vorschläge erarbeitet. Die Ausführungsbestimmungen sollen so gestaltet werden, dass die Freiheitsgrade der Landwirtinnen und Landwirte möglichst gross sind, die Ziele aber trotzdem erreicht werden (ziel- statt massnahmenorientierte Umsetzung). Dabei muss die Sicherstellung der Leistungen gewährleistet bleiben.

Erfolgreicher Absatz auf den Märkten

- Nutzung längerfristig steigender Weltmarktpreise zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit: Eine regelmässige Überprüfung und eine flexibel gestaltete Reduktion des Zollschutzes 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 Landwirtinnen und Landwirte für einen kostenbewussten Einkauf von Vorleistungen gefördert werden.

Nachhaltige Produktion und Ressourcennutzung

- Stärkung nachhaltiger Produktionsformen und der Ressourceneffizienz: Das Optimierungspotenzial soll so ausgenutzt werden, dass die langfristige Nachhaltigkeit der Produktion 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 vom 31. Mai 2011[39] 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.
- Im Zuge des Klimawandels, des stetigen Bevölkerungswachstums und der Nachfrage nach qualitativ hochwertigen und nachhaltigen Nahrungsmitteln wird die Bedeutung der Pflanzenzüchtung zunehmen. Es gilt in den kommenden Jahrzehnten, Kulturpflanzen zu züchten, die an die Herausforderungen der Zukunft angepasst sind. Sie sollen in klimatischen Extremsituationen und trotz neuer Krankheiten und Schadorganismen einen hohen und qualitativ sicheren Ertrag erzielen können und den Markt- und Kundenbedürfnissen entsprechen. Um den Züchtungsfortschritt zu beschleunigen, sind die staatlichen Investitionen der Schweiz in die Züchtung neuer Pflanzensorten jedoch relativ gering, insbesondere im Vergleich zum benachbarten Ausland.[40] Sie betragen 4 Millionen Franken pro Jahr und werden von Agroscope geleistet. Dies entspricht 0,1 Prozent des Wertes der jährlichen pflanzlichen Erzeugung. Im Dezember 2015 publizierte das BLW die Strategie Pflanzenzüchtung 2050[41]. 2017 soll ein Massnahmenplan folgen, der aufzeigen wird, wie die Pflanzenzüchtung gestärkt und besser auf die Bedürfnisse und Herausforderungen der Land- und Ernährungswirtschaft ausgerichtet werden kann.

39 Die Klimastrategie Landwirtschaft ist abrufbar unter www.blw.admin.ch > Themen > Nachhaltigkeit > Ökologie > Klimawandel.

40 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.

41 Die Strategie Pflanzenzüchtung 2050 ist abrufbar unter www.blw.admin.ch > Themen > Pflanzensorten, Züchtung, Genressourcen > Pflanzenzüchtung.

- 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.
- Risikominderung im Bereich Pflanzenschutzmittel und Antibiotika: Im Bereich Pflanzenschutzmittel soll die Entwicklung eines Aktionsplans zur weiteren Risikominderung 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 sollen in die Optimierung der Verordnungen einfliessen.

Die interessierten Kreise werden voraussichtlich im ersten Halbjahr 2017 zu den vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen, die gleichzeitig mit den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018–2021 in Kraft treten sollen, Stellung nehmen können.

3 Beantragte Zahlungsrahmen für die Jahre 2018–2021

3.1 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 2.1 wurde die mittelfristige Entwicklung der Rahmenbedingungen skizziert. Die starke Aufwertung des Schweizerfrankens 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 ist die Wirtschaftsentwicklung auch im zweiten Halbjahr 2015 verhalten ausgefallen. Das SECO schätzt die reale BIP-Wachstumsrate für das Jahr 2015 auf 0,9 Prozent. 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.

Die Einschätzung der Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes vom März 2016 sowie die Eckwerte des Bundesrats für die Finanzplanung 2018–2020 vom Dezember 2015 (vgl. Tabelle 5) zeigen, dass im laufenden und im nächsten Jahr weiterhin mit einer schleppenden Erholung der Wirtschaft gerechnet werden muss. Erst ab 2018 werden wieder Wachstumsraten erreicht, die dem Potenzialwachstum

entsprechen. Zudem wurde die Jahresteuerung für 2016–2018 erneut nach unten korrigiert.

Tabelle 5

Volkswirtschaftliche Eckwerte 2016-2020

in %	2016		2017		2018	2019	2020
	17.3.16	Rev.	17.3.16	Rev.	15.12.15	15.12.15	15.12.15
BIP-Wachstum							
real	**1,4**	–0,1	**1,8**	–0,1	**2,0**	**1,7**	**1,7**
Jahresteuerung							
LIK	**-0,6**	–0,5	**0,2**	0,0	**0,6**	**0,8**	**1,0**

3.2 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[42] noch einen ansteigenden strukturellen Überschuss aufwies, verschlechterte sich das Bild nun deutlich. Der von der Bundesversammlung verabschiedete Voranschlag 2016[43] sieht im ordentlichen Haushalt zwar ein Defizit von knapp 500 Millionen Franken vor. Die Vorgaben der Schuldenbremse werden aber noch um rund 100 Millionen übertroffen.

Der Legislaturfinanzplan für die Jahre 2017–2019[44], der im Januar 2016 verabschiedet wurde, zeigt eine merkliche Verschlechterung der Haushaltslage auf: 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 Stabilisierungsproramm auszuarbeiten, mit welchem der Haushalt um bis zu einer Milliarde Franken pro Jahr entlastet werden kann. Die Vernehmlassung zum Stabilisierungsprogramm 2017–2019 ging am 18. März 2016 zu Ende.[45] Die Landwirtschaft soll rund 72–96 Millionen Fran-

42 Der Finanzplan 2016–2018 ist abrufbar unter www.efv.admin.ch > Themen > Finanzberichterstattung > Finanzpläne.
43 Der Voranschlag 2016 ist abrufbar unter www.efv.admin.ch > Themen > Finanzberichterstattung > Budget.
44 Die Legislaturfinanzplanung 2017–2019 ist abrufbar unter www.efv.admin.ch > Themen > Finanzberichterstattung > Finanzpläne.
45 Die Vernehmlassungsunterlagen zum Stabilisierungsprogramm 2017–2019 sind abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2015 > EFD.

ken jährlich zum Entlastungsvolumen beitragen. Die vorgesehenen Massnahmen sind im vorliegenden Bericht und Zahlenwerk bereits berücksichtigt.

Im Februar 2016 hat der Bundesrat das Rechnungsergebnis 2015 zur Kenntnis genommen. Der Bundeshaushalt weist für das Jahr 2015 einen ordentlichen Überschuss von 2,3 Milliarden Franken aus.[46] Die Verbesserung gegenüber den budgetierten 0,4 Milliarden ist insbesondere auf Kreditreste von 1,9 Milliarden (2,8 %) zurückzuführen, die rund 1 Prozentpunkt über dem 10-jährigen Durchschnitt liegen. Die gut 1 Milliarde höheren Kreditreste sind im Wesentlichen auf das aktuelle Wirtschaftsumfeld zurückzuführen (Minderaufwand bei den Passivzinsen in der Höhe von 0,5 Milliarden und bei den von der Mehrwertsteuer-Entwicklung abhängigen Leistungen an die Sozialversicherungen im Umfang von 0,4 Mrd.). Auf der Einnahmenseite wurde der budgetierte Wert erreicht (+54 Mio.). Diese Punktlandung ist auf zwei gegenläufige Effekte zurückzuführen. Einerseits liegen die Mehrwertsteuereinnahmen aufgrund der Frankenaufwertung und der schleppenden Wirtschaftsentwicklung 1,3 Milliarden unter dem Budget. Andererseits ist im Negativzinsumfeld eine rasche Rückforderung der Verrechnungssteuer für Firmen nicht lohnend, was zu Mehreinnahmen im gleichen Umfang führt.

In seiner finanzpolitischen Standortbestimmung im Februar 2016 ist der Bundesrat unter Berücksichtigung der Rechnungsergebnisse 2015 von im Vergleich zum Legislaturfinanzplan 2017–2019 leicht verbesserten Haushaltsperspektiven ausgegangen. Er rechnet im Voranschlagsjahr 2017 mit einem kleinen strukturellen Überschuss in der Höhe von 50 Millionen Franken. In den Folgejahren 2018 und 2019 belaufen sich die Fehlbeträge aber trotz Stabilisierungsprogramm 2017–2019 auf rund 500 Millionen pro Jahr. Hinzu kommen drohende Mehrbelastungen aufgrund von hängigen Vorlagen, die bis 2019 auf über eine Milliarde ansteigen könnten. Diese Mehrbelastung würde sich mehr als verdoppeln, wenn im Juni 2016 die Volksinitiative «Für eine faire Verkehrsfinanzierung (Milchkuhinitiative)» angenommen wird.

Vor diesem Hintergrund stellen die beantragten landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen eine Obergrenze dar, die nur bei positiver Entwicklung der Haushaltlage finanzierbar ist. Sollten in den nächsten Jahren weitere Sparmassnahmen zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse notwendig werden, werden mit grosser Wahrscheinlichkeit auch die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen davon betroffen sein.

Tabelle 6 zeigt, wie die Vorgaben des Stabilisierungsprogramms innerhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen verteilt werden. Die Auswirkungen werden bei den einzelnen Zahlungsrahmen erläutert.

46 Die Staatsrechnung 2015 ist abrufbar unter www.efv.admin.ch > Themen > Finanzberichterstattung > Staatsrechnungen.

Tabelle 6

Kürzungen aufgrund Stabilisierungsprogramm 2017–2019
(in Mio. CHF, 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	**2,5**	**2,5**	**5,0**	**5,0**	**5,0**
Absatzförderung	2,5	2,5	5,0	5,0	5,0
Direktzahlungen	**61,9**	**59,8**	**68,7**	**68,7**	**68,7**
Gesamtes Sparvolumen	**74,6**	**84,6**	**96,3**	**96,3**	**96,3**

3.3 Übersicht über die Zahlungsrahmen

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

Tabelle 7

Zahlungsrahmen 2018–2021 im Überblick

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	B 2016	2018	2019	2020	2021	**Total**
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	168,5	141,1	140,6	140,6	140,6	**563**
Produktion und Absatz	434,1	434,2	431,7	431,7	432,2	**1 730**
Direktzahlungen	2 809,0	2 752,8	2 744,0	2 744,0	2 744,0	**10 985**
Total	3 411,6	3 328,1	3 316,3	3 316,3	3 316,8	**13 278**

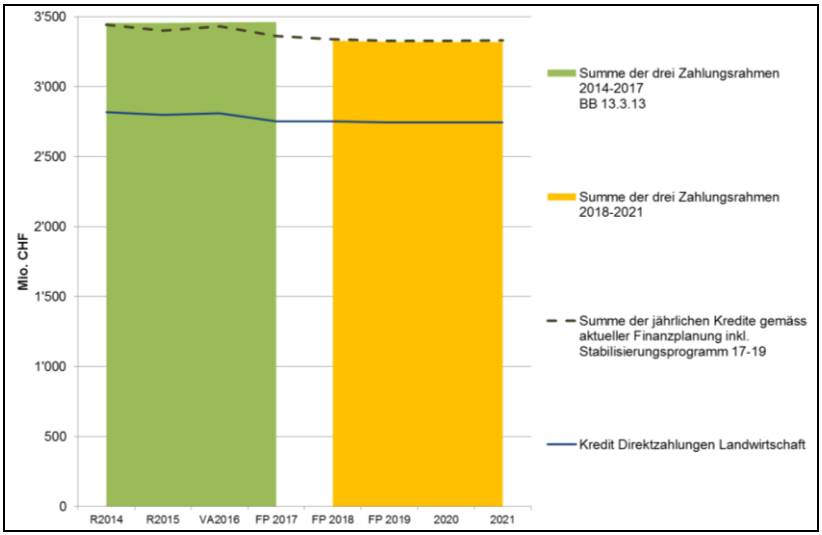
Mit den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen (Tabelle 7) betragen die Subventionen im Landwirtschaftsbereich durchschnittlich 3 320 Millionen Franken pro Jahr. Aufgrund der Umsetzung der Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 gehen diese Ausgaben im Zeitraum 2016–2021 nominell um durchschnittlich 0,6 Prozent pro Jahr leicht zurück. Unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Teuerung von 0,7 Prozent in dieser Periode (Tabelle 5) entspricht dies einem realen Rückgang von durchschnittlich 1,3 Prozent pro Jahr.

Mit den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen 2018–2021 liegen die Aufwendungen des Bundes gegenüber der Vorperiode 2014–2017 auf einem tieferen Niveau (Tabelle 8). Die Differenz beträgt 514 Millionen Franken bzw. 3,7 Prozent; dies entspricht durchschnittlich 129 Millionen pro Jahr. Dabei wurde die Herausrechnung der Kredite «Administration Milchpreisstützung» und «Entschädigung an private Organisationen Schlachtvieh und Fleisch» aus dem Zahlungsrahmen Produktion und

Absatz 2018–2021 berücksichtigt (9,6 Mio. pro Jahr bzw. insgesamt 38 Mio.). Die Differenz gegenüber den laufenden Zahlungsrahmen ergibt sich grösstenteils durch die vorgesehenen Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019. Hinzu kommt die Querschnittskürzung (Teuerungskorrektur), welche bereits seit 2015 zu einer Mittelreduktion von 30 Millionen pro Jahr bei den Grundlagenverbesserungen führt, im alten Zahlungsrahmen aber noch nicht berücksichtigt war. Die Direktzahlungen, bei welchen die Teuerungskorrektur weitere rund 60 Millionen betragen hätte, wurden vom Parlament im Rahmen der Beratung des Voranschlags 2016 von dieser Kürzung ausgeklammert.

Abbildung 5

Landwirtschaftliche Zahlungsrahmen und aktuelle Finanzplanung des Bundes



Quellen: Staatsrechnung, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)

Im Zahlungsrahmen «Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen» sinken die Mittel in der laufenden Periode 2014–2017. In den Jahren 2015 und 2016 wurde die Teuerungskorrektur im Landwirtschaftsbereich schwergewichtig in der nicht direkt einkommenswirksamen Rubrik Investitionskredite umgesetzt. Die im Bundesbeschluss vom 13. März 2013[47] über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2014–2017 vorgesehenen jährlichen Mittel von 47 Millionen Franken wurden dadurch um gut 30 Millionen reduziert. Mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 sollen die Investitionshilfen weiter reduziert werden. Die jährliche Aufstockung des «Fonds de Roulement» der Investitionskredite (Stand Ende 2015: 2,53 Mrd. Fr.) wird auf rund zwei Millionen reduziert und die Struktur-

47 BBl **2014** 6247

verbesserungsbeiträge sollen auf dem Niveau von 88 Millionen weitergeführt werden (–11 %).

Im Bereich Produktion und Absatz steigen die Mittel für die Absatzförderung im laufenden Zahlungsrahmen. Ab 2019 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 (vgl. Ziff. 3.4). Sie betragen zusammen jährlich knapp 10 Millionen Franken.

Bei den Direktzahlungen sinken die jährlichen Mittel um gut 68 Millionen Franken. Diese Senkung ist auf das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 zurückzuführen. In der neuen Zahlungsrahmenperiode sollen jährlich knapp 2,75 Milliarden aufgewendet werden. Zur Erreichung der agrarpolitischen Ziele (vgl. Ziff. 2.4.4) 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	**2014–2017**[48]		**2018–2021**	
(Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	Total	*∅ pro Jahr*	Total	*∅ pro Jahr*
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	**798**	*199,5*	**563**	*140,8*
Produktion und Absatz	**1 776**	*444*	**1 730**	*432,5*
Direktzahlungen	**11 256**	*2 814*	**10 985**	*2 746,3*
Total	**13 830**	*3 457,5*	**13 278**	*3 319,5*

Der Umfang der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft wird nicht nur von den Bundesbeiträgen in den Zahlungsrahmen und dem Grenzschutz sondern auch vom Marktumfeld beeinflusst. Je nach Marktumfeld werden bei gegebener Subventionshöhe folglich mehr oder weniger gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbracht. Bei hohen Preisen trägt der Markt beispielsweise mehr zur Offenhaltung der Kulturlandschaft bei als bei tiefen Preisen.

Es ist möglich, dass in den Jahren 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

48 Staatsrechnungen 2014 und 2015, Voranschlag 2016 (Bundesbeschluss) sowie Legislaturfinanzplan 2017–2019 inkl. Stabilisierungsprogramm 2017–2019, abrufbar unter www.efv.admin.ch > Dokumentation.

sind derzeit keine Mittel für Begleitmassnahmen in den Zahlungsrahmen vorgesehen; diese würden dem Parlament separat unterbreitet.

3.4 Ausgestaltung der Zahlungsrahmen

Der vorliegende Bundesbeschluss enthält jeweils nur die drei Summen der drei Zahlungsrahmen für die Jahre 2018–2021. Die Aufteilung der Mittel innerhalb der Zahlungsrahmen auf die einzelnen Kredite und auf die Jahre soll nicht Gegenstand dieses Beschlusses sein. 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	0,4	0,4	0,4	0,4	**1,6**
Beiträge für Strukturverbesserungen	99,0	88,0	88,0	88,0	88,0	**352,0**
Investitionskredite	16,5	2,4	2,0	2,0	2,0	**8,4**
Pflanzen- und Tierzucht	38,6	38,6	38,6	38,6	38,6	**154,3**
Beratungswesen	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	**46,6**
Total	168,5	141,1	140,6	140,6	140,6	**563**

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. Die geringe Nachfrage ist u. a. auf das sehr tiefe Zinsniveau zurückzuführen. Die Umschulungsbeihilfen sind zudem nach Artikel 86*a* Absatz 3 LwG bis längstens Ende 2019 befristet. In den Jahren 2017–2019 sind deshalb nur noch wenige Zahlungen zu erwarten. Ausgehend von der Annahme, dass die agrarpolitischen Rahmenbedingungen und die Agrarmärkte relativ stabil bleiben, ist auch in den kommenden Jahren mit einem weiterhin geringen Bedarf zu rechnen. Die nicht benötigten Mittel sollen zur Mitfinanzierung der Agrarinformationssysteme eingesetzt werden.

Beiträge für Strukturverbesserungen

Mit Beiträgen für Strukturverbesserungen werden die von der Landwirtschaft benötigten Basisinfrastrukturen – das heisst Erschliessungen mit Güterwegen, Wasser, Elektrizität, Seilbahnen usw. – 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 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 ist zusätzlich zu den pauschalen Investitionshilfen pro Grossvieheinheit (GVE) die Gewährung eines Zuschlags für den Bau emissionsarmer Ställe vorgesehen, sofern die noch bestehenden Forschungslücken geschlossen und praxistaugliche Lösungen entwickelt werden können. 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. Da es sich um eine Verbundaufgabe handelt, können sich auch die Kantone um 11 Millionen entlasten, womit der Landwirtschaft 22 Millionen pro Jahr weniger für Investitionen in die Basisinfrastrukturen zur Verfügung stehen.

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 oder beschaffen, sowie gewerbliche Kleinbetriebe, die mindestens die erste Verarbeitungsstufe landwirtschaftlicher Produkte umfassen, werden ebenfalls mit Investitionskrediten unterstützt; sie sichern und 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 Agrarpolitik 2014–2017 erweiterten Unterstützungstatbestände ist damit zu rechnen, dass die beantragten Investitionskredite die zur Verfügung stehenden Mittel weiterhin übersteigen werden.

Die Investitionskredite werden über einen «Fonds de Roulement» verwaltet. Dieser enthält 2,53 Milliarden Franken (Stand Ende 2015). Die Rückzahlungen ermöglichen den Kantonen die Gewährung von neuen Darlehen in der Höhe von jährlich rund 280 Millionen. 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 (gemäss Bundesbeschluss vom 13. März 2013 über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2014–2017) auf 15,3 Millionen gekürzt. Um die Sparvorgaben des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 zu erfüllen, sollen die Zahlungen in den «Fonds de Roulement» auf rund 2 Millionen 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 für neue Investitionskredite die maximalen Fristen für die Rückzahlung 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.

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.

Mit dem Ziel, die pflanzliche Ernährung langfristig sichern zu können, werden im Rahmen der Verordnung vom 28. Oktober 2015[49] über die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung von pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft die Schweizer Landsorten inventarisiert, erhalten, beschrieben und für die weitere Nutzung bereitgestellt. Die Bundesgelder werden vorwiegend für die Erhaltung der Vielfalt des wichtigen Landsorten-Genpools eingesetzt – auch mit Blick auf dessen Verwendung in der Züchtung neuer angepasster Sorten. Zur langfristigen Sicherung der Nutzpflanzen gehört auch der Erhalt auf den Feldern. Deshalb wird ein Teil der Mittel für die Unterstützung der nachhaltigen Nutzung alter Sorten verwendet.

Die Pflanzenzüchtung spielt angesichts künftiger Herausforderungen an die Landwirtschaft eine zentrale und strategisch bedeutende Rolle. Nur mit Pflanzensorten, die den Schweizer Bedingungen und Bedürfnissen gut angepasst sind, ist langfristig eine wirtschaftlich erfolgreiche, ressourcen- und umweltschonende Landwirtschaft möglich. Mit der vom BLW im Jahr 2015 publizierten Strategie soll die Pflanzenzüchtung gestärkt und besser auf die Bedürfnisse und Herausforderungen der Land- und Ernährungswirtschaft ausgerichtet werden.

Beratungswesen

Die landwirtschaftliche Beratung hat zum Ziel, die in der Landwirtschaft tätigen Personen in ihrer beruflichen Tätigkeit zu begleiten und in ihrer berufsorientierten Weiterbildung zu unterstützen. 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. Zudem kann er ausgewählte innovative Ideen speziell fördern, indem er Beratungsprojekte selber ausschreibt und Finanzhilfen für Beitragsgesuche gewährt. Die direkte Beratung der Bauernfamilien liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Ab dem Voranschlag 2016 setzt der Bund nach einer Teuerungskorrektur von minus 3 Prozent 11,6 Millionen Franken pro Jahr für das Beratungswesen ein.

49 SR **916.181**

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 7,5 Millionen auf 67,5 Millionen Franken zu. Ab 2019 soll dieser Kredit auf dem leicht tieferen Niveau des Voranschlags 2015 von 65 Millionen 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.

Tabelle 10

Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	B 2016	2018	2019	2020	2021	**Total**
Qualitäts- und Absatzförderung	67,5	67,5	65,0	65,0	65,0	**262,5**
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	434,2	431,7	431,7	432,2	**1730**

1 Administration Milchpreisstützung im Budget 2016 nicht eingerechnet, da diese Mittel ab 2017 ins Globalbudget BLW transferiert werden.
2 Entschädigung an private Organisationen Schlachtvieh und Fleisch im Budget 2016 nicht eingerechnet, da diese Mittel ab 2017 ins Globalbudget BLW transferiert werden.

Qualitäts- und Absatzförderung

Für die Schweizer Landwirtschaft wird es 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. Aufgrund 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 gut 65 Millionen Franken eingestellt werden. Die Reduktion ab 2019 von 2,5 Millionen gegenüber 2018 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 Kom-

petenz des BLW und soll die Ergebnisse der externen Evaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung[50] berücksichtigen.

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.

Viehwirtschaft

Im Bereich Viehwirtschaft sollen 6 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 des BLW vorgesehen.

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 LwG ausgerichtet wird, steigert die Wirtschaftlichkeit des Anbaus von Ölsaaten, Eiweisskulturen, Zuckerrüben und bestimmtem Saatgut. Der Anbau dieser Kulturen trägt zu vielfältigen Kulturlandschaften und Fruchtfolgen bei. Gleichzeitig können das Knowhow und die unerlässlichen nachgelagerten Verarbeitungsstufen im Inland erhalten werden. Die Liberalisierung der Zucker- und Isoglucoseherstellung in der EU auf Ende des Zuckerjahres 2016/17 und die über den Grenzschutz erfolgende Ausrichtung des Schweizer Zuckerpreises an den EU-Preis im Rahmen von Anhang 2 des Abkommens über land-

50 Rieder, Stefan; Feige, Stephan; Amberg, Helen; Hertig, Vera (2015): Evaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung. Schlussbericht vom 30. November 2015 zuhanden des BLW; Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, abrufbar unter www.blw.admin.ch > Dokumentationen > Publikationen > Studien und Evaluationen > Ab 2010

wirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse[51] haben den Bundesrat bewogen, 2016 den Flächenansatz der Einzelkulturbeiträge für Zuckerrüben zu erhöhen. Können die Ziele dadurch nicht erreicht werden, sind weitere Korrekturen bei den Einzelkulturbeiträgen zu prüfen. Sollten die benötigten finanziellen Mittel höher ausfallen, müssten sie bei anderen Ausgaben innerhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen kompensiert werden.

Im Obst- und Weinbau sind keine Änderungen vorgesehen. Folglich wird der Mittelbedarf auf dem Niveau des Budgets 2016 fortgeschrieben. Um die Bekämpfung der Kirschessigfliege zu unterstützen, werden in den Jahren 2016–2020 jährlich 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.

Tabelle 11

Zahlungsrahmen für Direktzahlungen

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	B 2016	2018	2019	2020	2021	**Total**
Versorgungssicherheitsbeiträge	1 095,0	1 055,7	1 055,7	1 055,7	1 055,7	**4 222,8**
Kulturlandschaftsbeiträge	505,0	530,0	530,0	530,0	530,0	**2 120,0**
Biodiversitätsbeiträge	400,0	400,0	400,0	400,0	400,0	**1 600,0**
Landschaftsqualitätsbeiträge	130,0	150,0	150,0	150,0	150,0	**600,0**
Produktionssystembeiträge	455,0	467,0	472,0	477,0	480,0	**1 896,0**
Ressourceneffizienzbeiträge	45,0	72,0	77,0	82,0	87,0	**318,0**
Übergangsbeiträge	179,0	78,1	59,3	49,3	41,3	**228,0**
Total	2 809,0	2 752,8	2 744,0	2 744,0	2 744,0	**10 985**

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

[51] Abkommen vom 26. Okt. 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft zur Änderung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972 in Bezug auf die Bestimmungen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse; SR **0.632.401.23**

von 40 Millionen (–3,7 %). Damit werden unter anderem die Vorgaben aus dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 umgesetzt. Der Anteil der Versorgungssicherheitsbeiträge am Total der Direktzahlungen bleibt relativ 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. Der Bundesrat beabsichtigt, die Wirkung der Versorgungssicherheitsbeiträge zu analysieren.

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 Hügelgebiet wird aufgrund der klimatischen und topografischen Erschwernisse ein Zonenbeitrag 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 Prozent Neigung mindestens 30 Prozent 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 weiterhin Sömmerungsbeiträge ausbezahlt. Für Tiere, die auf Sömmerungsbetrieben gealpt werden, erhält der Heimbetrieb dieser Tiere Alpungsbeiträge.

Der Mittelbedarf für die Kulturlandschaftsbeiträge bleibt bei jährlich 530 Millionen Franken konstant.

Biodiversitätsbeiträge

Zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität werden Biodiversitätsbeiträge ausgerichtet. Die Biodiversitätsbeiträge sind in zwei Qualitätsstufen aufgeteilt. Die Qualitätsstufe I entspricht den Basisanforderungen an die Bewirtschaftung. Der Beitrag für die Qualitätsstufe II wird ausgerichtet, wenn die Fläche botanische Qualität aufweist. Zusätzlich zu Qualitätsbeiträgen wird die Biodiversität auch mit dem Vernetzungsbeitrag gefördert. Die Einführung der Qualitätsstufe III, ursprünglich auf 2016 geplant, wurde sistiert. Eine adäquate Alternative wird im Hinblick auf ein kohärentes Beitragssystem für Biodiversität geprüft.

Gesamthaft hat der Bund im Jahr 2015 für die Biodiversität (Qualitäts- und Vernetzungsbeiträge) 387 Millionen Franken ausgerichtet. Dies ist knapp 80 Millionen mehr als in der Botschaft zur Agrarpolitik 2014–2017 in Aussicht gestellt wurde.

Die Etappenziele bei der BFF von 65 000 ha im Talgebiet und beim Anteil vernetzter Flächen von 50 Prozent sind erreicht. Im Jahr 2015 betrugen die BFF bereits 74 000 ha im Talgebiet. Voraussichtlich wird im Jahr 2017 oder 2018 auch das Ziel erreicht, dass 40 Prozent aller BFF Qualitätsstufe II aufweisen. Aufgrund der schwierigen Marktsituation wird erwartet, dass mit der aktuellen Ausgestaltung der Biodiversitätsbeiträge die Flächen der Qualitätsstufe I weiter zunehmen werden. Weil die agrarpolitischen Etappenziele für die BFF voraussichtlich im 2018 erreicht oder übertroffen sein werden, sollen die Mittel bei 400 Millionen Franken pro Jahr bis 2021 stabilisiert werden. Zu diesem Zweck sollen u. a. folgende preis- und mengenbezogene Massnahmen für eine Umsetzung per 2018 geprüft werden:

- Reduktion von Beitragsansätzen bis hin zu einer Streichung von Beiträgen der Qualitätsstufe I;
- Abgestufte Beiträge ab einer bestimmten Fläche bzw. ab einer bestimmten Zahl von Bäumen pro Betrieb (oder Flächenanteil);
- Mindestanteil BFF mit Qualitätsstufe II gemessen an denjenigen der Qualitätsstufe I auf betrieblicher oder regionaler Ebene;
- Zur Gewährleistung eines effizienten Einsatzes der staatlichen Gelder und zur angemessenen Berücksichtigung der Unterschiede in den Produktionskosten der einzelnen Betriebe soll ein System mit Ausschreibungen und Versteigerungen geprüft werden. Mit ihrem Angebot könnten die einzelnen Landwirtinnen und Landwirte die Grenze definieren, bis zu welcher sie bereit sind, in ihrer Region Biodiversitätsleistungen anzubieten. Mit dem Zuschlag für die kostengünstigen Gebote würde der Staat die Zahlungen individuell festlegen.

Diese Massnahmen sollen gewährleisten, dass weiterhin die Biodiversitätsziele erreicht werden, die Betriebe ihre Standortpotenziale bezüglich Biodiversität sowie Produktion möglichst optimal nutzen und die Leistungen zielgerichtet und angemessen abgegolten werden können. Dies ist dann der Fall, wenn eine Fläche entweder ein hohes botanisches Potenzial aufweist und damit die Qualitätsstufe II erreicht oder aber standortgerecht bewirtschaftet wird, mit dem Ziel die Produktion zu optimieren. Dabei sollen für die wildlebenden Tier- und Pflanzenarten[52] geeignete Lebensräume in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet geschaffen werden.

Das Ergebnis der Prüfung der obigen Vorschläge soll in der Vernehmlassung zu den Ausführungsbestimmungen in der ersten Jahreshälfte 2017 zur Diskussion gestellt werden.

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 Land-

52 Gemäss Bericht Umweltziele Landwirtschaft (BAFU 2008), Anhang A1 Ziel- und Leitarten, abrufbar unter www.bafu.admin.ch > Publikationen, Medien > Publikationen > Biodiversität.

schaftsqualitätsbeiträge 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 soll verzichtet werden. Die Weiterführung der Plafonierung in der bisherigen Höhe soll zur Steigerung der Qualität der Massnahmen beitragen. Die Kantone sind bestrebt, die knappen Mittel weiterhin zielgerichtet einzusetzen und die Massnahmen zu priorisieren. Mit der Weiterführung des kantonalen Plafonds kann gleichzeitig vermieden werden, dass die Übergangsbeiträge aufgrund der hohen Beteiligung bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen vor 2021 auslaufen. Ausserdem wird mit der Plafonierung die Einsparung aufgrund des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 erfüllt. In der neuen Zahlungsrahmenperiode werden 150 Millionen Franken jährlich für diesen Beitragstyp eingeplant.

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 Beiträgen für den biologischen Landbau wird eine leichte Zunahme erwartet. Bei den Tierwohlbeiträgen (BTS und RAUS) sind verschiedene Anpassungen auf den 1. Januar 2018 geplant. Die finanziellen Auswirkungen sind dabei noch nicht genau abschätzbar. Im neuen Programm zur Förderung der graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion wird die Beteiligung ab dem Jahr 2018 voraussichtlich nur noch moderat steigen.

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 Beteiligungen weiter steigen.

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 insgesamt (inkl. Ressourcen- und Gewässerschutzprojekte) von 2018–2021 von 72 auf 87 Millionen Franken erhöht.

Die regional und sektoral ausgerichteten Programme zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen gemäss den Artikeln 77*a* und 77*b* LwG sowie die regionalen Projekte nach Artikel 62*a* des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991[53] werden weitergeführt. Neue Projekte können weiterhin initiiert werden, wobei beim Ressourcenprogramm nach den Artikeln 77*a* und 77*b* LwG keine breitenwirksamen

53 SR **814.20**

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. Darin eingeschlossen sind auch Projekte zur Umsetzung der Antibiotikastrategie und des Aktionsplans zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmittel sowie emissionsmindernde Massnahmen bei Stallbauten.

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 78 Millionen Franken. Gemäss heutigen Schätzungen sinken die verfügbaren Mittel bis 2021 voraussichtlich auf 41 Millionen. 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. In diesem Fall müssten die Direktzahlungsansätze gekürzt werden.

3.5 Berücksichtigung der Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung vom 4. November 2015 bis zum 18. Februar 2016 sind 166 Stellungnahmen eingegangen.[54] Der Verzicht auf eine Gesetzesrevision per 2018 wurde von keiner Stellungnahme in Frage gestellt. 20 Kantone äusserten sich mehr oder weniger kritisch gegen die Kürzung der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018–2021 gegenüber denjenigen für die Jahre 2014–2017. 13 Kantone (BE, UR, OW, NW, ZG, FR, SO, TG, TI, VD, NE, GE, JU) und die Parteien SVP, CVP und BDP sowie die grosse Mehrheit der bäuerlichen Organisationen fordern, dass auch in der nächsten Periode gleich hohe Mittel beschlossen werden, da von der Landwirtschaft die gleich hohen Leistungen erwartet würden. Der Kanton Zürich, die Parteien FDP und SPS sowie der Gewerbeverband und economiesuisse unterstützen die Höhe der Zahlungsrahmen gemäss Vernehmlassungsvorlage.

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage soll der Zahlungsrahmen Direktzahlungen um 244 Millionen Franken höher ausfallen. Damit wird die vom Parlament im Rahmen des Voranschlags 2016 beschlossene Aufstockung um 61 Millionen pro Jahr auch in den Folgejahren weitergeführt. Dies ermöglicht, den überraschend starken Anstieg der Beteiligung an den Direktzahlungsprogrammen finanzieren zu

54 Der Ergebnisbericht und die Stellungnahmen sind unter folgender Internetadresse zu finden: www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2015.html

können, ohne drastische Kürzungen bei den Beitragsansätzen vornehmen zu müssen. Damit kommt der Bundesrat den Anliegen der Landwirtschaft, der vor- und nachgelagerten Stufen sowie der Umweltkreise entgegen. An den Vorschlägen zur Umsetzung des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 hält er jedoch fest.

SPS und GPS fordern eine Obergrenze an Direktzahlungen pro Betrieb und eine strengere Abstufung der Direktzahlungen ab der 40. Hektare. Einerseits hat sich das Parlament im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 für eine Reduktion von wettbewerbsbehindernden Bestimmungen ausgesprochen. Andererseits hat der Bundesrat die geltende Regelung (Abstufung ab der 60. Hektare) beschlossen, weil sie einen Kompromiss der divergierenden Stellungnahmen aus der Vernehmlassung zu den Verordnungsbestimmungen darstellt. Mit der Annahme des Postulats 15.4180 «Agrarpolitik 2014–2017. Korrektur der Abgeltungen» hat er sich zudem bereit erklärt, eine Analyse der Situation vorzunehmen und zu prüfen, ob Korrekturbedarf besteht.

Der Kanton Graubünden, der Schweizerische Bauernverband sowie zahlreiche bäuerliche Organisationen beharren auf der Spezialregelung für gemolkene Kühe, Ziegen und Schafe, die weniger als 100 Tage auf Hochalpen gesömmert werden können. Da die Alpung auf diesen traditionell geführten Hochalpen mit der Abschaffung der Spezialregelung gefährdet sein könnte, prüft der Bundesrat eine Lösung auf Verordnungsebene per 2018.

Auf die Forderung der SPS, der Agrarallianz sowie deren Mitgliedorganisationen, dass für die Berechnung des Steillagenbeitrags als Bezugsgrösse die landwirtschaftliche Nutzfläche neu abzüglich der Weiden herangezogen werden soll, wird nicht eingegangen. Mit einer Änderung der Bezugsgrösse würde das Ziel, vorab kleineren Betrieben die Erschwernisse in Steillagen abzugelten, nicht mehr erfüllt. Zudem müsste die Beitragsausgestaltung generell überprüft und angepasst werden.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Auswirkungen auf die Agrarausgaben innerhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen sind unter Ziffer 3.4 dargelegt. Die vorgeschlagenen Mittel für die Jahre 2018–021 entsprechen den finanzpolitischen Vorgaben des Bundesrates.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Das neue Direktzahlungssystem der Agrarpolitik 2014–2017, 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 Eidgenössischen Finanzkontrolle[55]. 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 betreffend administrative Vereinfachung und eines verstärkten Einsatzes von IT-Mitteln werden die personellen Aufwände mittelfristig 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. Da mit den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018–2021 keine neuen Massnahmen eingeführt werden, gilt dies auch für die übrigen Bereiche.

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.

Der Betrieb, der Unterhalt und die Weiterentwicklung dieser Systeme beanspruchen auch in der nächsten Zahlungsrahmenperiode Aufwände des BLW in der bisherigen Grössenordnung. Die Finanzierung kann bis Ende 2016 durch eine Kompensation im Direktzahlungskredit gewährleistet werden. Ab 2017 ist eine teilweise Kompensation durch Subventionskredite (Betriebshilfe, Umschulungsbeihilfe) vorgesehen.

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

55 Bericht «Prüfung der Oberaufsicht des BLW über die kantonalen Landwirtschaftsämter im Bereich der Direktzahlungen» vom 10. Juni 2014, abrufbar unter www.efk.admin.ch > Zugang zu amtlichen Dokumenten > Befreite Dokumente.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Der Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und die Antibiotikastrategie des Bundes sollen die Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Produktion gezielt und risikobasiert verbessern. Weiter stellen sie eine Chance dar, Anstrengungen in diesen Bereichen zu koordinieren, was zu einer effizienteren Zielerreichung führen wird. 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.

Die jährlichen Beiträge an den «Fonds de roulement» für die laufende Gewährung von Investitionskrediten sollen auf unter 3 Millionen Franken reduziert werden. Zudem werden die Strukturverbesserungsbeiträge auf das Niveau der Jahre 2008–2013 reduziert. 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. Die Reduktion der Strukturverbesserungsbeiträge reduziert den Kofinanzierungsanteil der Kantone in der gleichen Grössenordnung.

Direktzahlungen

Das neue Direktzahlungssystem soll grundsätzlich weitergeführt, optimiert und punktuell bei der Ressourceneffizienz und den Produktionssystemen ergänzt werden. Deshalb fallen geringe Mehraufwände im Vollzug an. Die personellen und finanziellen Aufwände der Kantone hängen bei den kofinanzierten Massnahmen (Vernetzung und Landschaftsqualität) direkt von der Beteiligung ab. Die zum Teil relativ hohen Initialaufwände insbesondere bei den Landschaftsqualitätsprojekten werden in der nächsten Zahlungsrahmenperiode in geringerem Ausmass anfallen. Die Weiterführung nach acht Jahren wird in der Regel weniger Ressourcen erfordern als der Projektaufbau. Hinzu kommen die Massnahmen zur administrativen Entlastung, die zunehmende Vollzugserfahrung mit dem neuen System und der verstärkte IT-Einsatz. Insgesamt ist deshalb tendenziell mit rückläufigen personellen Aufwänden für den Direktzahlungsvollzug in den Kantonen zu rechnen sein.

4.3 Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft

Um die Auswirkungen der über die Zahlungsrahmen 2018–2021 gesteuerten Agrarstützung auf die Landwirtschaft abschätzen zu können, hat Agroscope Berechnungen mit dem agentenbasierten Sektormodell SWISSland vorgenommen (Möhring et

al., 2016)[56]. Das Basisjahr für die Projektionen basiert auf dem Dreijahresmittel der Buchhaltungsjahre 2011–2013. Mit dem Modell wurden die Auswirkungen auf die Tierhaltung, die Flächennutzung, die Produktion, die Einkommensbildung auf sektoraler und einzelbetrieblicher Ebene sowie die Strukturentwicklung simuliert. Das Modell SWISSland optimiert unter vorgegebenen agrarpolitischen Rahmenbedingungen das Einkommen und berücksichtigt dabei iterativ den Zusammenhang 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 Kommission[57] und ein Wechselkurs von Fr. 1.10 pro Euro unterstellt. Bei den Vorleistungen bzw. Investitionen wurde u. a. aufgrund der Teuerung ein durchschnittlicher Anstieg der Preise um 0,5 bzw. 1 Prozent pro Jahr angenommen. Die Auswirkungen allfälliger Marktöffnungen im Zeitraum 2018–2021 wurden nicht berücksichtigt.

Die Ergebnisse der Berechnungen zeigen, dass sich das Produktionsmuster der Schweizer Landwirtschaft bis 2021 nicht wesentlich verändert. In der Tierhaltung ist von einem 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. Ebenfalls steigt die Produktion von Kalbfleisch leicht an. Die Rind-, Schweine- und Geflügelfleischproduktion hingegen nimmt geringfügig ab. Diese Produktionsrückgänge sind darauf zurückzuführen, dass die Preise für Schweizer Fleisch im SWISSland-Modell stark von den prognostizierten Preisrückgängen auf den internationalen Märkten beeinflusst sind. Da die Preisgestaltung auf den Schweizer Fleischmärkten aber nur bedingt von der internationalen Preisentwicklung abhängt und das Modell keine Preisdifferenzierung zwischen in der Schweiz produziertem und importiertem Fleisch vornimmt, wird die inländische Produktion insbesondere von Rind- und Geflügelfleisch tendenziell unterschätzt. Die pflanzenbauliche Produktion entwickelt sich insgesamt stabil. Die Getreideproduktion kommt nach einem zwischenzeitlichen Rückgang bis im Jahr 2021 wieder auf das Niveau des Basisjahres zu liegen. Innerhalb der übrigen Ackerbauprodukte resultiert bei den Zuckerrüben ein Produktionsrückgang, während die Rapsproduktion weitgehend stabil bleibt und die Kartoffelproduktion leicht steigt.

Der Produktionswert der Landwirtschaft sinkt gegenüber der Referenzperiode 2011–2013 (10,2 Mrd. Fr.) leicht und beträgt 2021 rund 9,9 Milliarden Franken. Auf der Kostenseite prognostiziert das Modell bis 2021 ebenfalls einen Rückgang von 10,2 Milliarden auf 9,9 Milliarden. 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. Im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2011–2013 gehen die sonstigen Subventionen (v. a. Direktzahlungen) insbesondere aufgrund des Stabili-

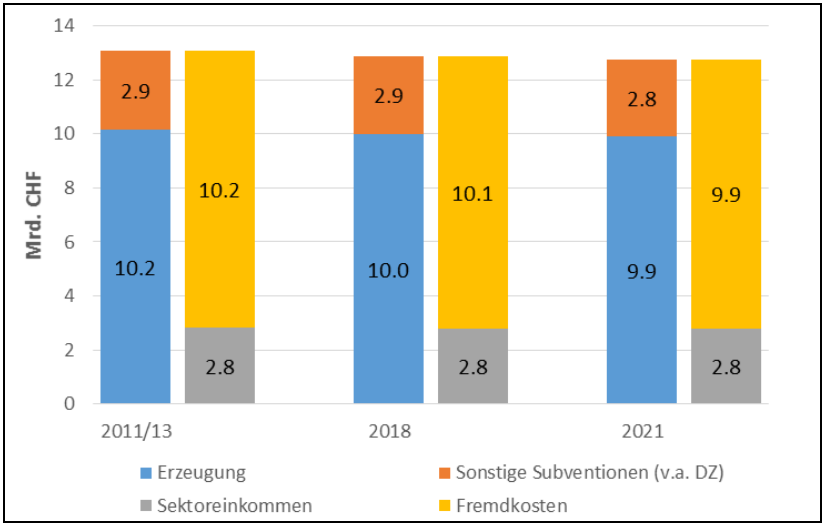
56 Möhring, A., Mack, G., Zimmermann, A., Ferjani, A., Schmidt, A. und Mann, S. (2016): Agent-Based Modeling on a National Scale – Experiences from SWISSland. Agroscope Science, No. 30. www.agroscope.admin.ch/soziookonomie/01187/06420/index.html?lang=de

57 EU Kommission (2015): Prospects for EU agricultural markets and income 2015-2025.

sierungsprogramms 2017–2019 leicht zurück. Damit resultiert ein sektorales Nettounternehmenseinkommen im Jahr 2021 von rund 2,8 Milliarden.

Abbildung 6

Entwicklung des Sektoreinkommens bis 2021



Quelle: SWISSland, Agroscope

Gemäss den Berechnungen mit SWISSland wird der jährliche Rückgang der Anzahl Betriebe von –2,1 Prozent in der Referenzperiode 2011–2013 auf –1,7 Prozent in den Jahren 2018–2021 leicht abgebremst. Betriebsaufgaben erfolgen auch weiterhin vorwiegend im Rahmen des Generationenwechsels. Unter Berücksichtigung der vom Modell berechneten Strukturentwicklung steigt das landwirtschaftliche Einkommen pro Betrieb von 59 900 Franken in der Referenzperiode 2011–2013 auf 66 200 Franken im Jahr 2021. Die Berechnungen zeigen, dass die Produktivität der Schweizer Landwirtschaft mit den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen erhalten bleibt und eine sozialverträgliche Entwicklung ermöglicht wird.

4.4 Auswirkungen auf die Umwelt

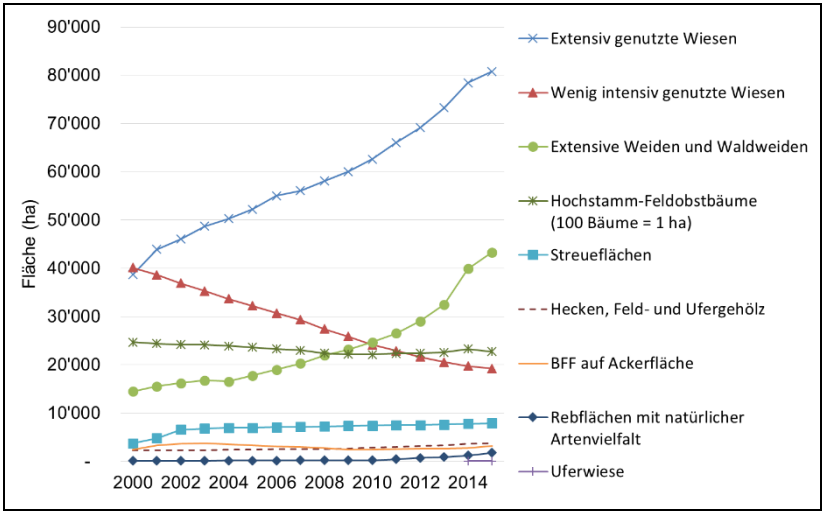
Entwicklung der Biodiversitätsförderflächen

Die Berechnungen mit SWISSland ergeben, dass mit den Beitragsansätzen für BFF des Jahres 2016 und ohne Begrenzung der Direktzahlungen für die Biodiversität die BFF von ca. 135 000 ha in der Referenzperiode 2011–2013 auf ca. 163 000 ha im Jahr 2021 ansteigen würden. Insbesondere nehmen in den Modellergebnissen die extensiven Grünlandflächen zu. Damit der Flächenzuwachs eingedämmt und die

Biodiversitätsförderung auf die Qualität konzentriert werden, sind Korrekturen gemäss Ziffer 3.4.3 notwendig.

Abbildung 7

Entwicklung der Biodiversitätsförderflächen bis 2015



Quelle: BLW

BFF auf Grünland, die nur die Qualitätsstufe I erreichen, tragen relativ wenig zu den Versorgungssicherheits- und den Biodiversitätszielen bei. Biodiversitätselemente im Ackerbau hingegen, bei welchen nur eine Qualitätsstufe I definiert ist und deren Anzahl bisher auf tiefem Niveau stagniert, sollen für die Förderung der anvisierten spezifischen Arten[58] in ausreichender Menge vorhanden sein. Der Rückgang dieser Arten soll gebremst werden. Die Evaluation der Wirkungen der Beiträge für einzelne Arten und Pflanzengesellschaften ist aufwändig und muss langfristig angelegt werden. Im Rahmen eines Agrarumweltmonitorings werden umfangreiche Daten für den Indikator «Arten und Lebensräume Landwirtschaft» (ALL-EMA) erhoben. Mit diesen Daten werden Aussagen zur Qualität wichtiger BFF-Typen möglich sein. Im Jahr 2020 werden die ersten Ergebnisse publiziert.

Entwicklung des Landschaftsqualitätsprogramms

Ab 2017 haben alle Landwirtschaftsbetriebe die Möglichkeit, an einem Landschaftsqualitätsprojekt mitzumachen. Die meisten Kantone gingen bei der Einführung davon aus, dass der Plafond, der die Beiträge pro ha LN und Normalstoss in den Kantonen begrenzt, ab dem Jahr 2018 aufgehoben wird. Dadurch wäre bis zum

58 Gemäss Bericht Umweltziele Landwirtschaft (BAFU 2008), Anhang A1 Ziel- und Leitarten, abrufbar unter www.bafu.admin.ch > Publikationen, Medien > Publikationen > Biodiversität.

Dreifachen der plafonierten Beiträge in die Landschaftsqualitätsprojekte geflossen. Es muss davon ausgegangen werden, dass durch die Plafonierung der Beiträge nicht alle Massnahmen wie vorgesehen umgesetzt werden können und dadurch die in den Projekten gesetzten Landschafts- und Umsetzungsziele nicht überall erreicht werden können. Eine Evaluation des Programms wird zeigen, in welcher Weise dieser neue Beitragstyp wirkt.

Entwicklung der Ressourceneffizienzbeiträge

Im Zeitraum 2014–2019 zahlt der Bund Ressourceneffizienzbeiträge für emissionsarme Ausbringverfahren, die schonende Bodenbearbeitung und für den Einsatz von präziser Applikationstechnik. Im zweiten Jahr hat die Beteiligung bei allen drei Massnahmen um das Dreifache zugenommen. Mit einem weiteren Anstieg ist zu rechnen.

Der Bundesrat kann weitere zeitlich befristete Ressourceneffizienzbeiträge gemäss Artikel 72 LwG beschliessen. Im Rahmen der Erarbeitung des Aktionsplans Pflanzenschutzmittel prüft der Bundesrat unter anderem die Aufnahme eines neuen Beitrages für die Ausrüstung von Spritzen mit einem automatischen Spülsystem. Zur Minderung der Ammoniakemissionen sehen Expertengruppen ein Potenzial bei Fütterungsfragen insbesondere bei Schweinen.

Entwicklungen beim Ressourcen- und Gewässerschutzprogramm

Mit dem Ressourcenprogramm gemäss Artikel 77*a* des LwG unterstützt der Bund zeitlich befristet regionale und branchenspezifische Projekte zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft. Der Bund verfolgt mit innovativen und wissenschaftlich begleiteten Projekten neben der direkten Wirkung selber ein Lernziel. Es werden nachweislich wirksame Massnahmen im betrieblichen Kontext auf ihre Praxistauglichkeit überprüft. So werden Grundlagen geschaffen für eine Wirkung der getesteten Massnahmen über das Projekt hinaus – sowohl in räumlicher wie in zeitlicher Hinsicht. Im Jahr 2016 wurden neue Projekte mit Zielen in den Bereichen Klima, Pflanzenschutzmittel und Antibiotikaeinsatz gestartet. Weitere Projekte werden erarbeitet und sollen folgen.

Mit dem Gewässerschutzprogramm Landwirtschaft gemäss Artikel 62*a* des Gewässerschutzgesetzes unterstützt der Bund die Kantone bei der Sanierung von Gewässern, indem er Abgeltungen leistet an Massnahmen der Landwirtschaft zur Verhinderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen. Nach zwölf Jahren müssen in solchen Projekten die vorgegebenen Ziele erreicht sein, weitere sechs Jahre dienen der Konsolidierung des Erreichten. 2014 hat der Bund gut 5 Millionen Franken für diese Projekte eingesetzt. Erste Projekte erreichen bald die 18 Jahre, in denen der Bund sich finanziell beteiligt. Das Finden einer Lösung für die Beibehaltung der Wirkung stellt eine Herausforderung dar für alle Beteiligten.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016[59] zur Legislaturplanung 2015–2019 und im zugehörigen Entwurf des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung 2015–2019[60] angekündigt. Sie ist als weiteres Geschäft dem Ziel 2 zugeordnet, wonach die Schweiz für bestmögliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen im Inland sorgt und so ihre Wettbewerbsfähigkeit unterstützt. Sie hat zudem eine Schnittstelle zur Neuen Wachstumspolitik 2016–2019, da sie zur Steigerung der Arbeitsproduktivität und zur Stärkung von Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit beitragen soll.

Die vorgeschlagenen Zahlungsrahmen sind auf die Finanzplanung des Bundesrates für die Jahre 2018–2020 abgestimmt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den vorliegenden Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 BV. Nach Artikel 6 LwG werden die Mittel als Rahmenkredite für jeweils höchstens 4 Jahre bewilligt.

Die gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung der Subventionen ist das LwG.

6.2 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002[61] ist für den vorliegenden Fall ein Erlass in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden, Bundesbeschlusses vorgesehen.

6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedarf Artikel 1 des vorliegenden Bundesbeschlusses der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da die Bestimmung neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich zieht. Der Bundesbeschluss untersteht deshalb der Ausgabenbremse.

59 BBl **2016** 1105
60 BBl **2016** 1233
61 SR **171.10**