

10.064

**Botschaft  
zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel  
für die Landwirtschaft in den Jahren 2012 und 2013**

vom 30. Juni 2010

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2012 und 2013 mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. Juni 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova



---

*Dies ist insbesondere im Hinblick auf die zu erwartende fortschreitende Marktöffnung sinnvoll.*

*In den Jahren 2012 und 2013 ist mit leicht tieferen Produzentenpreisen und teilweise höheren Produktionsmittelpreisen zu rechnen. Damit auf einzelbetrieblicher Ebene die Einkommen nicht sinken beziehungsweise der Arbeitsverdienst der Familienarbeitskräfte mit der Teuerung Schritt halten kann, ist es notwendig, dass sich die Land- und Ernährungswirtschaft weiterentwickelt und die Potenziale zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nutzt. Mit den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen wird eine sozialverträgliche Entwicklung ermöglicht, da Betriebsaufgaben weiterhin vorwiegend im Generationenwechsel erfolgen können.*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Übersicht</b>	<b>5098</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>5101</b>
1.1 Reformetappen der Agrarpolitik	5101
1.2 Landwirtschaftliche Zahlungsrahmen	5102
1.3 Zuordnung der agrarpolitischen Massnahmen zu den einzelnen Zahlungsrahmen	5103
1.4 Entwicklung der Agrarstützung des Bundes	5105
1.5 Zwischenbilanz der Agrarreform	5106
1.5.1 Einkommensentwicklung	5106
1.5.2 Entwicklung im Bereich Ökologie	5110
1.5.3 Sozialverträglichkeit der Strukturentwicklung	5111
1.6 Fazit	5112
<b>2 Rahmenbedingungen zur Festlegung der Zahlungsrahmen</b>	<b>5113</b>
2.1 Internationalen Verhandlungen und Begleitmassnahmen	5113
2.2 Innenpolitische Forderungen	5115
2.3 Berücksichtigung der Wirtschaftslage und der Bundesfinanzen	5116
<b>3 Ausgestaltung der Zahlungsrahmen für die Jahre 2012 und 2013</b>	<b>5118</b>
3.1 Strategische Ausrichtung	5118
3.2 Umfang der drei Zahlungsrahmen	5118
3.3 Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	5119
3.4 Produktion und Absatz	5121
3.5 Direktzahlungen	5122
<b>4 Vorverfahren</b>	<b>5124</b>
4.1 Kantone	5124
4.2 Beratende Kommission Landwirtschaft	5124
4.3 Konferenzielle Anhörung	5125
4.4 Vernehmlassung zum Konsolidierungsprogramm 2011–2013	5126
4.5 Berücksichtigung der Konsultationen	5126
<b>5 Auswirkungen</b>	<b>5127</b>
5.1 Bundesausgaben	5127
5.2 Landwirtschaftssektor	5128
<b>6 Legislaturplanung</b>	<b>5129</b>
<b>7 Verhältnis zum internationalen Recht</b>	<b>5129</b>
<b>8 Verfassungsmässigkeit</b>	<b>5130</b>
<b>Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2012 und 2013 (Entwurf)</b>	<b>5131</b>

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Reformetappen der Agrarpolitik

Die agrarpolitischen Reformschritte wurden seit Beginn der Neunzigerjahre konsequent auf die Ziele in Artikel 104 der Bundesverfassung (BV) ausgerichtet. Gemäss Verfassung muss die Agrarpolitik des Bundes sicherstellen, dass die Landwirtschaft mit einer nachhaltigen und auf den Markt ausgerichteten Produktion ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllen kann. Sie soll einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung leisten können. Um einen sozialverträglichen Anpassungsprozess zu erreichen, wurde schrittweise vorgegangen.

Die Reform der Agrarpolitik wurde in vier Etappen umgesetzt (Tabelle 1). Der erste Schritt bestand in der Entkopplung der Preis- von der Einkommenspolitik mit der Einführung von produktunabhängigen Direktzahlungen ab 1993. Auf der Basis des neuen Verfassungsartikels wurde in einem zweiten Schritt mit der Agrarpolitik 2002 (AP 2002) das Landwirtschaftsgesetz (LwG, SR 916.0) totalrevidiert. Hauptelemente waren die Abschaffung aller Preis- und Absatzgarantien und die Bindung der Direktzahlungen an den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN). Die Hauptelemente des dritten Reformschritts, der Agrarpolitik 2007, waren die Aufhebung der Milchkontingentierung und der Übergang zur Versteigerung bei der Zuteilung der Fleischimportkontingente. Die laufende Reformetappe Agrarpolitik 2011 wurde schweremotiv im Jahr 2009 umgesetzt. Kernelemente sind die Aufhebung aller Exportsubventionen, ausgenommen diejenigen für Verarbeitungsprodukte (Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten [«Schoggigesetz»], SR 632.111.72), die Reduktion der Marktstützungsmittel und deren Umlagerung in produktunabhängige Direktzahlungen sowie die Senkung der Grenzabgaben für Getreide und Futtermittel.

## Die vier Etappen der Agrarreform

1. Etappe	2. Etappe	3. Etappe	4. Etappe
1993–1998	1999–2003 (AP 2002)	2004–2007 (AP 2007)	2008–2011 (AP 2011)
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einführung produktunabhängiger Direktzahlungen</li> <li>– Preissenkungen</li> <li>– Anreiz für besondere ökologische Leistungen (z.B. Biodiversität)</li> <li>– Umbau und Abbau Grenzschutz (WTO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abschaffung Preis- und Absatzgarantien</li> <li>– Aufhebung Butyra und Käseunion</li> <li>– Bindung Direktzahlungen an ÖLN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufhebung Milchkontingentierung 2009</li> <li>– Versteigerung Fleischimportkontingente</li> <li>– Ausbau Strukturverbesserungs- und soziale Begleitmassnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufhebung der Exportsubventionen</li> <li>– Reduktion der Marktstützung um 30 Prozent</li> <li>– Umlagerung der Mittel in Direktzahlungen</li> <li>– Weitere Reduktion der Grenzabgaben für Getreide und Futtermittel</li> </ul>

### 1.2 Landwirtschaftliche Zahlungsrahmen

Seit dem Inkrafttreten des LwG im Jahr 1999 sind nach Artikel 6 dieses Gesetzes die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft gestützt auf eine Botschaft des Bundesrates mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre mit den entsprechenden Zahlungsrahmen zu bewilligen. Zahlungsrahmen sind vom Parlament für mehrere Jahre festgesetzte Höchstbeträge der Zahlungskredite für einen bestimmten Aufgabenbereich. Sie stellen keine Ausgabenbewilligung dar, signalisieren aber die Bereitschaft des Parlaments, die vorgesehenen Summen im Rahmen der Budgetbeschlüsse zu bewilligen. Die aktuellen Zahlungsrahmen gelten für die Jahre 2008–2011. Sie wurden vom Parlament im Rahmen der Beschlüsse zur Agrarpolitik 2011 im Juni 2007 verabschiedet (Bundesbeschluss vom 5. Juni 2007 über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2008–2011, BBl 2007 4949).

Künftig sollen bedeutende mehrjährige Finanzvorlagen und die Legislaturplanung in engem Bezug erarbeitet und dem Parlament in kurzer Abfolge unterbreitet werden (vgl. Art. 7 Abs. 2 der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01), in Kraft seit dem 1. Januar 2009: «Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung mehrjährige und periodisch wiederkehrende Finanzbeschlüsse von erheblicher Tragweite in der Regel innerhalb von sechs Monaten nach der Botschaft über die Legislaturplanung»). Das erlaubt eine bessere Kohärenz zwischen der Legislaturplanung und den wichtigsten Finanzbeschlüssen und erhöht die Einflussmöglichkeit des Parlaments auf finanzpolitischer Ebene während der jeweils laufenden Legislatur. Damit können die Finanzvorlagen bereits im zweiten, spätestens aber im dritten Legislaturjahr in Kraft treten. Diese Neuregelung betrifft die Vorlagen in den Bereichen Landwirtschaft, Bildung und Forschung, öffentlicher Verkehr sowie Entwicklungszusammenarbeit. Die nächste ordentliche Vierjahresperiode im Bereich Landwirtschaft soll aufgrund dieser neuen Regelung erst 2014 beginnen. Da die laufende Zahlungsrahmenperiode 2011 zu Ende geht, braucht es für die Jahre 2012 und 2013 eine Übergangslösung in Form von zweijährigen Zahlungsrahmen.

### 1.3

## Zuordnung der agrarpolitischen Massnahmen zu den einzelnen Zahlungsrahmen

Die meisten Massnahmen des LWG werden durch die drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen abgedeckt. In der folgenden Tabelle sind den Zahlungsrahmen die einzelnen Massnahmen zugeordnet.

Tabelle 2

### Innerhalb der drei Zahlungsrahmen finanzierte Massnahmen

Zahlungsrahmen	Budget 2010 (in Mio. Fr.)	Massnahmen
<b>Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen</b>		
Soziale Begleitmassnahmen	12	Betriebshilfedarlehen und Umschulungsbeihilfen <sup>1</sup>
Strukturverbesserungsbeiträge	85	Beiträge für Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Gebäude
Investitionskredite	47	Zinslose Darlehen
Pflanzen- und Tierzucht	38	Beiträge zur Förderung der Pflanzen- und Tierzucht
<b>Produktion und Absatz</b>		
Absatzförderung	56	Beiträge an die Marketingkommunikation
Milchwirtschaft	274	Zulage für verkäste Milch Zulage für Fütterung ohne Silage Administration Milchpreisstützung (Leistungsauftrag)
Viehwirtschaft	14	Entschädigung an private Organisationen im Bereich Schlachtvieh und Fleisch (Leistungsauftrag) Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch Inlandbeihilfen Eier Verwertungsbeiträge für Schafwolle
Pflanzenbau	79	Anbaubeiträge für Faserpflanzen, Körnerleguminosen, Ölsaaten, Saatgut (Kartoffeln, Mais und Futterpflanzen) und Zuckerrüben Finanzierung der Marktreserve Obst Umstellungsbeiträge für Obst- und Rebkulturen <sup>2</sup> Administration der Weinkontrolle

Zahlungsrahmen	Budget 2010 (in Mio. Fr.)	Massnahmen
<b>Direktzahlungen</b>		
Allgemeine Direktzahlungen	2213	Flächenbeiträge (allgemeiner Flächenbeitrag und Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen) Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen (TEP) Hangbeiträge
Ökologische Direktzahlungen	600	Ökobeiträge Sömmerungsbeiträge Ethobeiträge Beiträge zur Verbesserung der Ressourceneffizienz Gewässerschutzbeiträge
<sup>1</sup> Massnahme befristet bis Ende 2015 <sup>2</sup> Massnahme befristet bis Ende 2011		

Die folgenden Bundesausgaben ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen im Umfang von 288 Millionen Franken werden ebenfalls dem Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung» zugeordnet:

Massnahmen	Budget 2010 (in Mio. Fr.)
– Allfällige Beiträge für Massnahmen zur Marktentlastung in ausserordentlichen Situationen	–
– Verwaltungsausgaben BLW ohne interne Leistungsverrechnungen	52
– Ausgaben für Vollzugs- und Kontrollaufgaben der landwirtschaftlichen Forschungsanstalten (Agroscope)	48
– Nationalgestüt	7
– Bekämpfungsmassnahmen im Pflanzenschutz	4
– Beiträge an das landwirtschaftliche Beratungswesen	12
– Familienzulagen für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer im Rahmen des FLG (SR 836.1) (BSV)	95
– Ausführbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten im Rahmen des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten («Schoggigesetz», SR 632.111.72) (EZV)	70

Zur besseren finanziellen Steuerung soll ab 2012 der Subventionskredit für das landwirtschaftliche Beratungswesen in den Zahlungsrahmen «Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen» integriert werden.

Die Ausgaben des Bundes im Bereich der landwirtschaftlichen Forschung und Entwicklung, der Tiergesundheit und für die UN-Welternährungsorganisation (FAO) zählen nicht zum eigentlichen Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung». Diese Ausgaben wirken nur indirekt und mittel- bis langfristig auf den Landwirtschaftssektor.

Die Ausgaben ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen sind weiterhin Teil der ordentlichen jährliche Finanzplanung des Bundes.

## 1.4 Entwicklung der Agrarstützung des Bundes

Die Agrarstützung setzt sich im Wesentlichen zusammen aus der direkten finanziellen Unterstützung mit Bundesmitteln und der Wirkung des Grenzschutzes. Die Grenzabgaben für importierte Landwirtschaftsprodukte stützen die Preise für die inländischen Agrarprodukte. Im Rahmen der bisherigen Reformetappen hat die Bedeutung des Grenzschutzes deutlich abgenommen. Gemäss OECD hat sich die Wirkung auf die Erlöse der Inlandproduktion von 6,5 Milliarden Franken in den Jahren 1990/92 auf 2,8 Milliarden Franken in den Jahren 2006/08 reduziert. Ergänzend zu dieser indirekten Preisstützung fördert der Bund die Landwirtschaft mit finanziellen Beiträgen. Der Anteil der Bundesausgaben für Landwirtschaft und Ernährung betrug Mitte der Neunzigerjahre rund 9 Prozent am gesamten Bundesbudget. Während das Bundesbudget zwischen 1997 und 2009 im Durchschnitt um jährlich 2,3 Prozent gewachsen ist, haben die Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung leicht abgenommen (–0,5 % p.a.). Damit ist deren Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes bis 2009 auf 6,3 Prozent gesunken. Zudem hat sich die Aufteilung der eingesetzten Bundesmittel verändert. Die Entwicklung weg von der Marktstützung (Produktion und Absatz) hin zu den Direktzahlungen zeigt sich bei den bisherigen drei Zahlungsrahmenbeschlüssen (Tabelle 3). Die Mittel für Produktion und Absatz sind deutlich gesunken. Gleichzeitig wurden die Direktzahlungen ausgebaut. Die Ausgaben für Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen sind im laufenden Zahlungsrahmen auf ein tieferes Niveau gefallen. Im Rahmen der Entlastungsprogramme EP03 und EP04 wurde hauptsächlich dieser Bereich gekürzt, weil diese Mittel keinen direkten und unmittelbaren Einfluss auf die Einkommen der Landwirtschaftsbetriebe haben. Sie wirken jedoch mittel- und langfristig und wurden nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Tabelle 3

### Vergleich der bisherigen drei Zahlungsrahmen

	Zahlungsrahmen 2000–2003 Mio. Fr.	Zahlungsrahmen 2004–2007 Mio. Fr.	Zahlungsrahmen 2008–2011 Mio. Fr.
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	1 037	1 129	739
Produktion und Absatz	3 490	2 946	1 885
Direktzahlungen	9 502	10 017	11 028
<b>Total (gemäss Bundesbeschluss)</b>	<b>14 029</b>	<b>14 092</b>	<b>13 652</b>
<i>Effektiv vom Parlament bewilligte Ausgaben (gemäss Staatsrechnungen)</i>	<i>13 664</i>	<i>13 428</i>	
<i>Differenz</i>	<i>–365</i>	<i>–664</i>	

Die Ausgaben des Bundes für das Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung» sind in den letzten Jahren auf dem Niveau von gut 3,5 Milliarden Franken nominal

weitgehend konstant geblieben. Die Beiträge innerhalb der Zahlungsrahmen sind 2008 insbesondere als Folge von Sparprogrammen auf einen Tiefstand gesunken. Im Jahr 2009 erfolgte die Umsetzung der Kernelemente der Agrarpolitik 2011. Dazu gehörte die weitere Umlagerung von der Marktstützung zu den Direktzahlungen. Dabei wurden insbesondere Verarbeitungsbeiträge zu Beiträgen, die an die Fläche oder die Tierzahlen gebunden sind, verschoben. Dies erforderte im Übergang mehr Mittel, weil auslaufende Verarbeitungsbeiträge (Zuckerrüben, Milchbeihilfen) nachschüssig bezahlt wurden und die kompensierenden höheren Flächen- und Tierbeiträge im jeweiligen Kalenderjahr ausgerichtet werden. Das Jahr 2010 ist somit das erste Jahr, das die mit der Agrarpolitik 2011 beschlossenen Ausgaben repräsentiert und keine ausserordentlichen Übergangszahlungen enthält.

## **1.5 Zwischenbilanz der Agrarreform**

Mit dem agrarpolitischen Instrumentarium und der finanziellen Bestückung der entsprechenden Massnahmen strebt der Bund die Erfüllung des Verfassungsauftrags nach Artikel 104 BV an. Mit Hilfe ausgewählter Indikatoren kann aufgezeigt werden, wie sich die Situation in der Landwirtschaft in den Bereichen Ökonomie, Ökologie und Soziales in den letzten Jahren entwickelt hat. Eine umfassende und detaillierte Darstellung der Entwicklung ist in den jährlich erscheinenden Agrarberichten<sup>1</sup> und in der Broschüre «Die Schweizer Landwirtschaft im Aufbruch»<sup>2</sup> zu finden.

### **1.5.1 Einkommensentwicklung**

#### **Entwicklung des sektoralen Einkommens**

Die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft basiert vor allem auf der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung (LGR). Sie ist eine wirtschaftliche Synthesestatistik, deren Hauptziel die Analyse des Produktionsprozesses und des darin erzielten Sektoreinkommens (Nettounternehmenseinkommen) der Landwirtschaft ist. Die LGR bildet ein Satellitenkonto zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die methodologischen Prinzipien, auf denen die LGR aufgebaut ist, sind auf europäischer Ebene harmonisiert (Eurostat), was Vergleichsanalysen mit über 30 Staaten ermöglicht. Das landwirtschaftliche Sektoreinkommen bildet sich wie in Tabelle 4 dargestellt. Der Wert der landwirtschaftlichen Erzeugung ist in Folge der gestiegenen internationalen Preise bis 2008 markant gewachsen. Ebenfalls zugenommen haben die Preise für Produktionsmittel. Der Anstieg 2009 der sonstigen Subventionen (v.a. Direktzahlungen) und die Reduktion des Produktionswertes gegenüber dem Vorjahr ist in erster Linie auf die Umlagerung der Marktstützung in Direktzahlungen im Rahmen der Agrarpolitik 2011 zurückzuführen. Die wiederum tieferen Preise 2009 bei den Produktionskosten konnten die ebenfalls gesunkenen Produzentenpreise nicht kompensieren und sorgten trotz höheren Direktzahlungen gesamthaft für ein tieferes Nettounternehmenseinkommen.

<sup>1</sup> Agrarberichte 2000–2009 des Bundesamts für Landwirtschaft, einsehbar unter: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Agrarbericht 2009.

<sup>2</sup> BLW (2009): Die Schweizer Landwirtschaft im Aufbruch – das neue Landwirtschaftsgesetz – eine Bilanz nach zehn Jahren, einsehbar unter: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Agrarbericht 2009.

**Landwirtschaftliche Gesamtrechnung<sup>1</sup>**

Angaben zu laufenden Preisen, in Mio. Fr.	2006	2007	2008	2009
Erzeugung Landwirtschaft <sup>2</sup>	9 296	9 954	10 569	9 990
+ Sonstige Subventionen (v.a. Direktzahlungen)	2 657	2 707	2 655	2 895
<b>Total Einnahmen</b>	<b>11 953</b>	<b>12 660</b>	<b>13 224</b>	<b>12 885</b>
– Vorleistungen	5 780	6 166	6 358	6 286
– Abschreibungen	2 141	2 189	2 255	2 268
– Andere Produktionskosten <sup>3</sup>	1 497	1 526	1 573	1 533
<b>Nettounternehmenseinkommen<sup>4</sup></b>	<b>2 535</b>	<b>2 779</b>	<b>3 038</b>	<b>2 798</b>

*Quelle:* BFS

<sup>1</sup> Landwirtschaft ohne Gartenbau

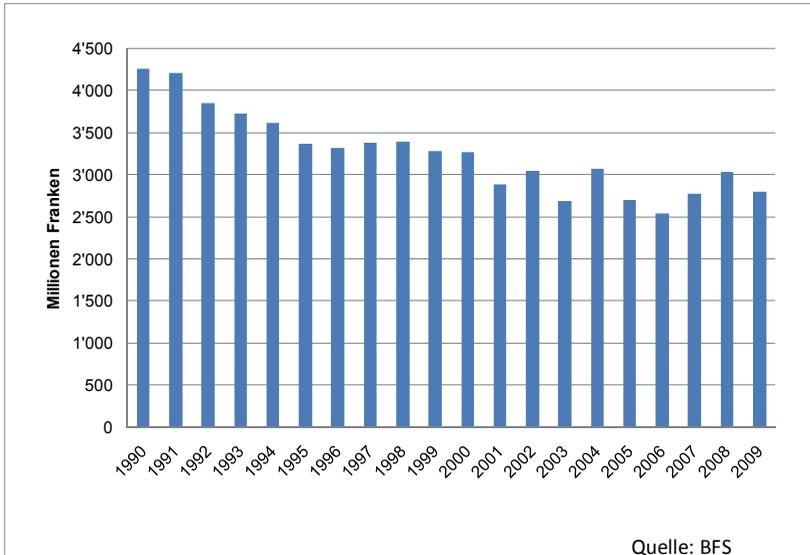
<sup>2</sup> Produktionswert zu Herstellungspreisen, d.h. inklusiv Gütersubventionen und exklusiv Gütersteuern

<sup>3</sup> Sonstige Produktionsabgaben, Arbeitnehmerentgelt, Pachten und Zinsen

<sup>4</sup> Wird in der Literatur und Eurostat-Methodik als «Nettounternehmensgewinn» bezeichnet

Seit 1990 hat das Sektoreinkommen der Landwirtschaft jährlich um durchschnittlich rund 2,1 Prozent abgenommen (Abb. 1). Die jährlichen Schwankungen sind hauptsächlich auf die unterschiedlichen Wachstumsbedingungen im Pflanzenbau und die daraus resultierenden Erntemengen sowie auf die Preisschwankungen bei den Landwirtschaftsprodukten zurückzuführen. Die stärkste Reduktion konnte in der ersten Reformetappe Mitte der Neunzigerjahre beobachtet werden, als der Umbau und Abbau des Grenzschutzes vor allem wegen des WTO-Abkommens nur teilweise durch höhere Direktzahlungen ausgeglichen wurde. Seit der Jahrtausendwende haben die jährlichen Schwankungen des Sektoreinkommens zugenommen. Es fiel aber in den letzten Jahren tendenziell höher aus als prognostiziert. Die Anzahl der Betriebe wie auch der Beschäftigten in der Landwirtschaft sind weniger stark zurückgegangen als das Sektoreinkommen. Somit ist das Sektoreinkommen pro Betrieb und Beschäftigten nominal leicht angestiegen.

## Entwicklung des landwirtschaftlichen Sektoreinkommens (Nettounternehmenseinkommen)

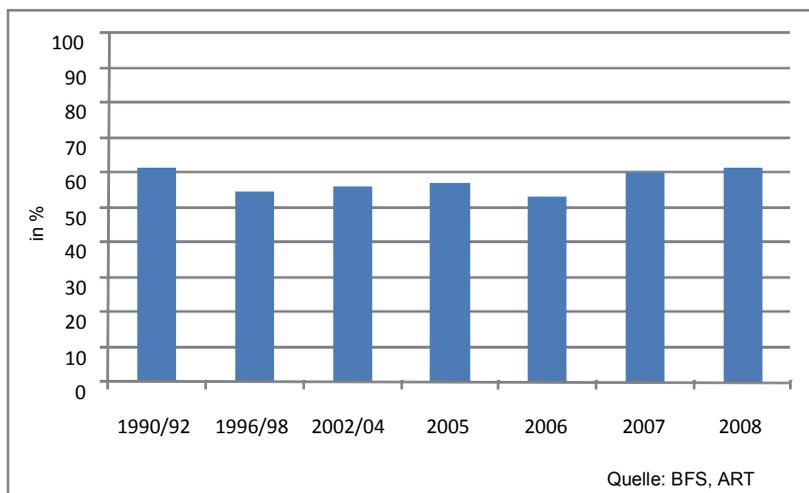


Die im Rahmen der Botschaft zur Agrarpolitik 2011 (BBl 2006 6337) prognostizierten Einkommen waren unter Einbezug der vom Parlament vorgenommenen Erhöhung der Zahlungsrahmen 2008–2011 von total 150 Millionen Franken tiefer als die effektiven provisorischen Resultate der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung. Diese fielen für 2009, dem Jahr der Umsetzung der Kernelemente der Agrarpolitik 2011, rund 5 Prozent oder rund 130 Millionen Franken höher aus. Somit war der wirtschaftliche Druck auf den Landwirtschaftssektor in den ersten beiden Jahren der Zahlungsrahmen 2008–2011 weniger hoch als mit den Modellrechnungen prognostiziert.

### Entwicklung der einzelbetrieblichen Einkommen

Das landwirtschaftliche Einkommen pro Betrieb blieb zwischen 1990/92 und 2006/08 nominal praktisch konstant. Da die pro Betrieb eingesetzte Arbeitskraft deutlich zurückgegangen ist und das Kapital aufgrund der gesunkenen Zinsen billiger wurde, stieg der durchschnittliche Arbeitsverdienst pro Familienjahresarbeitskraft im gleichen Zeitraum von 31 000 Franken auf 39 000 Franken (Agrarbericht 2009, Anhang A16). Die Arbeitsentlohnung in der Landwirtschaft hat im Gleichschritt mit der Lohnentwicklung im zweiten und dritten Sektor zugenommen. Es besteht damit weiterhin eine Differenz von rund 40 Prozent, wie sie seit Jahren beobachtet werden kann (Abb. 2).

### Entwicklung des Arbeitsverdienstes<sup>3</sup> je FJAE<sup>4</sup> in Prozenten des Vergleichslohns<sup>5</sup>



Nach Artikel 5 Absatz 1 LwG wird mit den agrarpolitischen Massnahmen angestrebt, dass nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre Einkommen erzielen können, die mit denjenigen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar sind. Damit soll die langfristige Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sichergestellt werden. Als Referenz für die nachhaltig wirtschaftenden und ökonomisch leistungsfähigen Betriebe wird das oberste Quartil der Referenzbetriebe<sup>6</sup> herangezogen. Der mittlere Arbeitsverdienst dieser Betriebe wird dem Vergleichslohn gegenübergestellt. Der Arbeitsverdienst des besten Viertels in der Tal- und Hügelregion erreicht bzw. überbetrifft im Durchschnitt der Jahre 2006–2008 den Vergleichslohn. In der Bergregion kam der mittlere Arbeitsverdienst im besten Viertel gut 3000 Franken unter dem Referenzwert zu liegen (Tabelle 5).

<sup>3</sup> Eigenkapitalverzinsung zum mittleren Zinssatz der Bundesobligationen: 2006: 2,50 %; 2007: 2,91 %; 2008: 2,93 %.

<sup>4</sup> Familienjahresarbeitseinheit: Basis 280 Arbeitstage

<sup>5</sup> Median der Jahresbruttolöhne aller im Sekundär- und Tertiärsektor beschäftigten Angestellten (BFS)

<sup>6</sup> Rund 3500 Landwirtschaftsbetriebe, die ihre Buchhaltungsdaten für die zentrale Auswertung der ART zur Verfügung stellen

**Arbeitsverdienst pro FJAE und Vergleichslohn 2006/08 nach Regionen**

Region	Median	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil	Vergleichslohn
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Talregion	45 531	8 772	35 512	56 100	100 615	71 114
Hügelregion	33 657	4 947	26 570	41 700	70 146	64 715
Bergregion	25 112	1 074	18 721	31 912	56 766	60 158

Quelle: ART, BFS

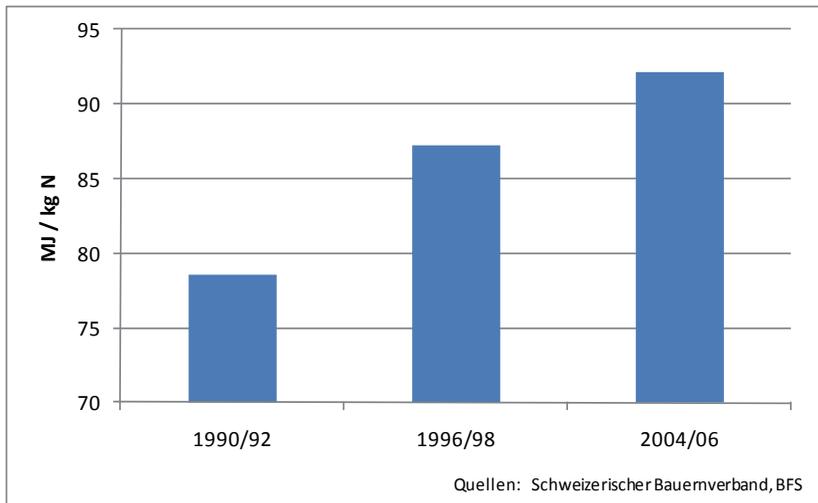
Aufgrund der einzelbetrieblichen Ergebnisse kann geschlossen werden, dass die Reform der Agrarpolitik wirtschaftlich nachhaltig verläuft und die notwendigen Investitionen in der Landwirtschaft getätigt werden. Letzteres wird auch durch die in den letzten Jahren konstante Entwicklung der Kapitalerneuerung bestätigt (Agrarbericht 2009, S. 122). Die Investitionen in die Landwirtschaft erlauben den Kapitalstock nach etwas mehr als 30 Jahren ganz zu erneuern.

### 1.5.2 Entwicklung im Bereich Ökologie

Die ökologische Situation hat sich nach kontinuierlichen Fortschritten seit Beginn der neuen Agrarpolitik auch mit der Umsetzung der Agrarpolitik 2011 weiter verbessert. In erster Linie wirkt die Umlagerung der Marktstützungsmittel in Direktzahlungen in diese Richtung. Die tieferen Produzentenpreise, vor allem bei der Milch und den Ackerbauprodukten, sowie die weitgehend unveränderten Beitragsansätze führen zu einer höheren relativen Attraktivität der Öko- und Ethoprogramme und damit zu einer steigenden Beteiligung. Der Anteil der Fläche mit umweltschonender Bewirtschaftung hat seit Beginn der Reform deutlich zugenommen. Im Jahr 2008 wurden 98 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche gemäss den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises und 11 Prozent nach den Kriterien des biologischen Landbaus bewirtschaftet. Rund 120 000 Hektaren wurden als ökologische Ausgleichsflächen anerkannt, wobei rund ein Viertel dieser Flächen über biologische Qualität gemäss Ökoqualitätsverordnung verfügt (Agrarbericht 2009, S. 96).

Die Einträge belastender Stoffe aus der Landwirtschaft in die Umwelt haben abgenommen. So konnte der Überschuss beim Einsatz von Phosphordünger seit 1990 von knapp 20 000 Tonnen auf rund 5000 Tonnen reduziert werden (Agrarbericht 2009, S. 130). Auch beim Stickstoff (N) hat sich die Effizienz verbessert. Wurden pro Kilogramm Stickstoffdünger im Jahr 1990 rund 79 Megajoule (MJ) Nahrungsmittelenergie produziert, sind es heute rund 92 (Abb. 3). Insgesamt konnte die Nahrungsmittelproduktion trotz leicht abnehmender landwirtschaftlicher Nutzfläche dank einer höheren Effizienz gesteigert werden.

### Entwicklung der Inlandproduktion im Verhältnis zum Stickstoffeinsatz



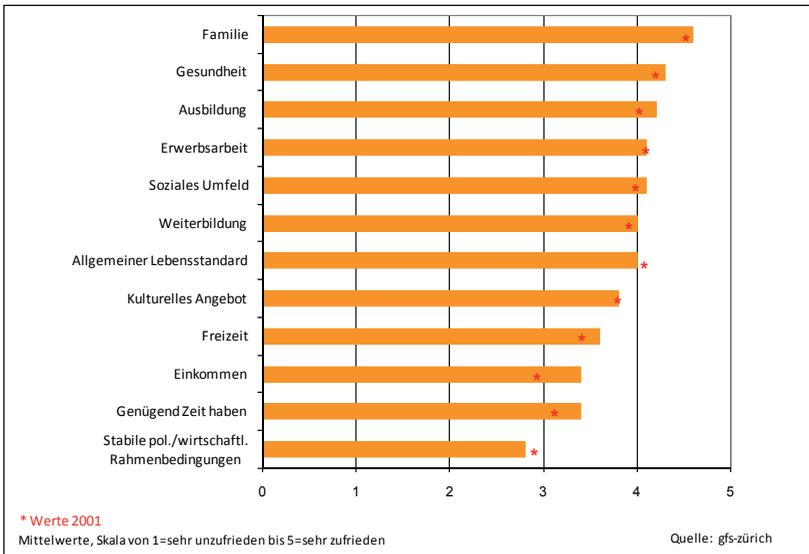
Die Verbesserung der Ressourceneffizienz wird mit den neuen Ressourcenprogrammen nach den Artikeln 77a und 77b LwG gezielt unterstützt. Noch bestehende regionale oder sektorale Probleme können reduziert werden, ohne dass dadurch die Produktion eingeschränkt wird.

### 1.5.3 Sozialverträglichkeit der Strukturentwicklung

Im Zeitraum von 2000 bis 2008 ging die jährliche Abnahmerate der Betriebszahl im Vergleich zum vorhergehenden Jahrzehnt deutlich zurück. Zwischen 1990 und 2000 belief sie sich auf durchschnittlich 2,7 Prozent, in den Jahren 2000–2008 waren es noch 1,8 Prozent. Demgegenüber war der Rückgang der Anzahl Beschäftigten in der Landwirtschaft relativ konstant und betrug sowohl in den Neunzigerjahren als auch nach der Jahrtausendwende mehr als 2 Prozent pro Jahr. Auch die übrigen strukturellen Veränderungen gilt es hervorzuheben. So konzentriert sich insbesondere die Milchproduktion auf immer weniger Betriebe. Ausserdem lässt sich feststellen, dass Betriebe vermehrt zusammenarbeiten und die meisten Betriebsaufgaben im Rahmen des Generationenwechsels erfolgen.

Gemäss einer regelmässig durchgeführten repräsentativen Umfrage blieb die Zufriedenheit der Bauernfamilien in den letzten 10 Jahren relativ konstant. In den meisten Lebensbereichen wird die Situation leicht positiver beurteilt als im Jahr 2001 (Abb. 4).

## Zufriedenheit der landwirtschaftlichen Bevölkerung 2009



Im Vergleich mit der übrigen Bevölkerung zeigt sich ein ähnliches Bild. Unterschiede gibt es vor allem in den Bereichen Einkommen, lange Arbeitszeiten sowie politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Die Bauernfamilien sind dort etwas weniger zufrieden (Agrarbericht 2009, S. 63).

### 1.6 Fazit

Mit den einzelnen Reformetappen konnten kontinuierliche Fortschritte in allen drei Bereichen der Nachhaltigkeit erzielt werden. Die Agrarstützung entwickelte sich weg von den produktgebundenen Marktstützungsbeiträgen und dem Grenzschutz hin zu den Direktzahlungen, wobei sie insgesamt deutlich zurückging. In einem sozialverträglichen Anpassungsprozess hat die Land- und Ernährungswirtschaft die ökologischen Leistungen, die Beteiligung an den Ethoprogrammen und die Kalorienproduktion pro Fläche steigern können. Die Landwirtschaftsprodukte sind vielfältiger und kundenorientierter geworden. Die Bauernfamilien haben sich auf die geänderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen ausgerichtet und konnten die von der Bevölkerung gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen nach Artikel 104 BV erbringen.

## **2 Rahmenbedingungen zur Festlegung der Zahlungsrahmen**

### **2.1 Internationalen Verhandlungen und Begleitmassnahmen**

Die aussenhandelspolitischen Geschäfte umfassen die laufenden Verhandlungen über einen Abschluss der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) und die Verhandlungen über ein Abkommen mit der EU in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktesicherheit und Gesundheit (FHAL/GesA) sowie die dazugehörigen Begleitmassnahmen einschliesslich deren Finanzierung. Die Begleitmassnahmen werden auf die beiden Abkommen WTO und FHAL/GesA ausgerichtet, wobei diese nacheinander oder zeitgleich abgeschlossen werden könnten. Sobald mindestens ein Abkommen abgeschlossen ist, wird der Bundesrat in der Botschaft zur Umsetzung des Abkommens einen Vorschlag zu den Begleitmassnahmen und deren definitiver Finanzierung unterbreiten.

Für die Schweiz, deren Wirtschaft zu rund 50 Prozent exportabhängig ist, sind der bessere Zugang zu den Aussenmärkten sowie die Konsolidierung internationaler Regeln für den Handel und die wirtschaftliche Zusammenarbeit entscheidend. Bei den internationalen Verhandlungen wird die Landwirtschaft nicht als gesonderter Sektor betrachtet. Im Zentrum der Doha-Runde der WTO steht die weitere Liberalisierung des Handels mit Agrargütern, die verglichen mit den Industriegütern weniger weit fortgeschritten ist. Zudem umfassen Verhandlungen im Zusammenhang mit bilateralen oder regionalen Abkommen systematisch einen Landwirtschaftsteil, womit der gegenseitige Marktzutritt verbessert werden soll. Allen voran die Schwellenländer haben grosse Ambitionen in Bezug auf den Abbau des landwirtschaftlichen Grenzschutzes. Da die Schweiz im internationalen Vergleich eines der höchsten Schutzniveaus aufweist, ist sie in diesem Bereich besonders gefordert. Es ist deshalb angezeigt, eine vorausschauende Strategie zu entwickeln.

#### **Welthandelsorganisation (WTO)**

Im November 2001 haben die Ministerinnen und Minister der WTO-Mitgliedsstaaten in Doha die laufende Verhandlungsrunde lanciert mit dem Ziel einer weiteren substanziellen Liberalisierung des Handels. Der aktuelle Verhandlungsstand im Bereich Landwirtschaft sieht Folgendes vor: Abschaffung aller Formen von Exportsubventionen, erhebliche Reduktion der Marktstützung und Verbesserung des Marktzuganges, d.h. starker Abbau der Zölle. Von diesen Schritten sollen insbesondere die Entwicklungsländer profitieren. Die Schweiz hat sich in dieser Runde stark engagiert, weil die WTO-Regelungen für die exportorientierte Schweizer Wirtschaft von hoher Wichtigkeit sind. Neben dem Agrardossier, in dem die Schweiz eine defensive Verhandlungsposition einnimmt, hat sie in den Bereichen Dienstleistungen und Marktzugang für Industriegüter auch offensive Interessen. Die Schweiz hat ihre Agrarpolitik so ausgerichtet, dass sie die Resultate der Doha-Runde möglichst gut abfedern kann. So wurde mit den Agrarreformen 2007 und 2011 die Marktstützung zugunsten entkoppelter Direktzahlungen reduziert. Diese können in der sogenannten Green Box notifiziert werden. Dazu können alle Massnahmen mit minimaler Wirkung auf den Handel oder die Produktion gezählt werden. Für solche Massnahmen sind keine Plafonierungs- oder Reduktionsverpflichtungen der eingesetzten Finanzmittel zu erwarten. Mit der Entkoppelung der Stützungsmaßnahmen sowie der Abschaffung von Exportsubventionen hat die Schweiz in zwei der drei

Pfeiler der Verhandlungen ihre Hausaufgaben weitgehend erledigt. Dies erlaubt der Schweiz ihre Agrarpolitik mit Green-Box-tauglichen Massnahmen frei zu gestalten. Im dritten Pfeiler, dem Marktzugang, hat aber das wahrscheinliche Resultat der Verhandlungen einschneidende Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaft.

Obwohl an den letzten Ministerkonferenzen von Juli 2008 und Dezember 2009 in Genf keine Einigung erzielt werden konnte, wurden die Verhandlungen fortgesetzt. Inhaltliche Fortschritte widerspiegeln sich im letzten geltenden Modalitätenentwurf vom 6. Dezember 2008. Ein Abschluss der Verhandlungen im Jahr 2011 ist denkbar, was ein Inkrafttreten im Jahr 2012 oder 2013 erlauben würde. Das Abkommen wird voraussichtlich im Rahmen einer fünfjährigen Implementierungsphase umgesetzt. Eine Ausnahme sind die Exportsubventionen, die gemäss Einigung an der WTO-Ministerkonferenz von 2005 in Hongkong im Jahr 2013 vollständig abgeschafft werden müssen.

### **Verhandlungen mit der Europäischen Union über ein Abkommen im Agrar-, Lebensmittelsicherheits-, Produktesicherheits- und Gesundheitsbereich (FHAL/GesA)**

Mit einem FHAL/GesA wird das Ziel verfolgt, dem Sektor mit einer vorausschauenden Strategie verlässliche Perspektiven zu geben. Dies wird angestrebt, indem tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse mit der EU entlang der gesamten Wertschöpfungskette im Agrar- und Lebensmittelbereich abgebaut werden sollen. Ein solches Abkommen verbessert den Marktzugang in die EU, steigert die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Branche und senkt die Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel. Dies ist notwendig, um langfristig eine Landwirtschaft in der Schweiz zu erhalten, die weiterhin nach Artikel 104 BV ihre Produktionsfunktion wahrnimmt und die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringt. Zudem ist eine produzierende Landwirtschaft auch auf eine wettbewerbsfähige Lebensmittelindustrie angewiesen, was ebenfalls für einen freien Zugang zum europäischen Markt spricht. Aus volkswirtschaftlicher Sicht positiv zu werten ist, dass die Kaufkraft steigt und das Wirtschaftswachstum gesteigert wird. Gleichzeitig stellt ein solches Abkommen für die Land- und Ernährungswirtschaft auch eine grosse Herausforderung dar, weshalb Begleitmassnahmen erforderlich sind.

Der «Acquis communautaire» bildet die Grundlage der Verhandlungen im nichttarifären Bereich. Im tarifären Bereich steht im Vordergrund, je nach Sensibilität der verschiedenen Produktgruppen in Bezug auf eine Konkurrenzierung der Inlandproduktion, differenzierte Übergangsfristen beim Zollabbau auszuhandeln. Die Verhandlungen verlaufen eher langsam. Der Bundesrat wird dem Parlament eine Botschaft nicht vor 2012 vorlegen können.

### **Abkommen mit Drittländern**

Mit dem Abschluss von bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen nimmt die wirtschaftliche Vernetzung der Schweiz laufend zu. Bisher hat die Schweiz 26<sup>7</sup> solche Abkommen abgeschlossen, 20 davon sind bereits in Kraft. Mit Algerien,

<sup>7</sup> Ägypten, Albanien, Chile, EFTA, EWG, Färöer-Inseln, Israel, Japan, Jordanien, Kanada, Kolumbien, Kooperationsrat der Arabischen Golfstaaten (Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate), Kroatien, Libanon, Marokko, Mazedonien, Mexiko, Palästinensische Behörde, Peru, Republik Korea, Serbien, Singapur, Southern African Customs Union (Südafrika, Botswana, Lesotho, Namibia und Swaziland), Türkei, Tunesien, Ukraine.

Hongkong, Indien und Thailand wurden Verhandlungen aufgenommen. Russland traf sich mehrmals mit der EFTA, die Verhandlungen sind jedoch noch im Explorationsstadium. Mit China, Indonesien und Vietnam sind Gespräche im Gang.

### **Begleitmassnahmen und deren Finanzierung**

In Anbetracht der erheblichen Herausforderungen einer Marktöffnung für den Agrarsektor sind Begleitmassnahmen nötig. Im Hinblick auf ein FHAL/GesA mit der EU und auch auf einen Abschluss der Doha-Runde der WTO wurden bereits wichtige Grundlagen für Begleitmassnahmen und deren Finanzierung erarbeitet. Einerseits hat eine vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) eingesetzte externe Arbeitsgruppe einen Katalog möglicher Begleitmassnahmen publiziert<sup>8</sup>. Basierend auf diesem Bericht wird im EVD ein Konzept mit einem kohärenten Paket von Massnahmen erarbeitet. Diese Massnahmen sollen im Rahmen der Botschaften des Bundesrates zu den angestrebten internationalen Abkommen konkretisiert werden. Andererseits hat der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zur Finanzierung der Begleitmassnahmen unterbreitet (BBl 2009 1335). Die Vorlage sieht vor, dass die Zolleinnahmen aus Agrarprodukten und Lebensmitteln in den Jahren 2009–2016 in der Grössenordnung von anfänglich jährlich 400 Millionen Franken in Form einer Bilanzreserve für die Finanzierung von Begleitmassnahmen reserviert werden.

## **2.2 Innenpolitische Forderungen**

Verschiedene parlamentarische Vorstösse wie die Motion WAK-S vom 10. November 2006 (06.3635 «Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems») oder das Postulat Stadler vom 29. Mai 2008 (08.3270 «Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit») haben Aufträge und Anstösse zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik gegeben. Um die vom Bundesrat dazu vorgeschlagenen Änderungen umzusetzen, ist eine Revision des LwG nötig. Im Rahmen einer solche Revision sind neben den Direktzahlungen auch die anderen Massnahmen des LwG wie die Strukturverbesserungen oder die Marktstützungsinstrumente zu überprüfen und wo nötig Änderungen vorzuschlagen. Diese nächste grössere Reformetappe soll jedoch erst ab 2014 zusammen mit den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Jahre 2014–2017 umgesetzt werden.

### **Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems**

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Agrarpolitik 2011 hat der Bundesrat den Auftrag erhalten, das heutige Direktzahlungssystem zu überprüfen und allfällige Verbesserungsvorschläge bis 2009 in einem Bericht zu unterbreiten. In Erfüllung der Motion WAK-S vom 10. November 2006 (06.3635) hat der Bundesrat am 6. Mai 2009 seinen Bericht «Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems»

<sup>8</sup> Begleitmassnahmen zu einem Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich, Bericht der AG Begleitmassnahmen zuhanden des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Juli 2009, einsehbar unter: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) >Themen > Agrarpolitik> Freihandel Schweiz-EU.

verabschiedet<sup>9</sup>. Dieser sieht vor, das geltende Direktzahlungssystem noch besser auf die Ziele auszurichten. Die zuständige Kommission des Ständerates (WAK-S) hat den Bericht diskutiert und am 16. Oktober 2009 eine Motion (09.3973 «Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Konkretisierung des Konzepts») eingereicht. Diese beauftragt den Bundesrat, das im Bericht vorgeschlagene Direktzahlungskonzept zu konkretisieren und bis 2011 eine Botschaft zur Änderung des Direktzahlungssystems vorzulegen. Die Motion wurde von beiden Räten mit einer klaren Mehrheit überwiesen.

### **Bericht zum Postulat Stadler**

Am 19. August 2009 hat der Bundesrat in seinem Bericht<sup>10</sup> in Beantwortung des Postulats Stadler (08.3270 «Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit») festgehalten, dass das vorhandene Instrumentarium zur Sicherstellung der Versorgung der Schweiz grundsätzlich gut ausgebaut ist. Es muss allerdings weiterentwickelt werden, weil Knappheitserscheinungen angesichts des erwarteten weltweiten Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums tendenziell zunehmen werden. Dazu sollen bei der Nutzung von Ressourcen und Rohstoffen im Inland weitere Schritte unternommen werden, um die Effizienz und die Nachhaltigkeit bei Produktion und Konsum zu steigern. Ansatzpunkte auf internationaler Ebene sind die Thematisierung der Exportzölle und von Nachhaltigkeitsaspekten in der WTO sowie die Stärkung der Ressourcengouvernanz und die Weiterführung der Energieaussenpolitik.

Auf der Basis des Berichts zum Postulat Stadler und des Berichts des beratenden Organs für Fragen der Klimaänderung<sup>11</sup> ist das BLW daran, unter Einbezug von Verwaltung, Forschung, Beratung und interessierten Organisationen eine Klimastrategie für die Landwirtschaft zu entwickeln, die sowohl zur Minderung der Treibhausgasintensität der landwirtschaftlichen Produktion als auch zur Anpassung an die sich verändernden klimatischen Rahmenbedingungen Handlungsoptionen beschreibt. Auf das Thema Klima und Landwirtschaft soll auch in der nächsten Botschaft zur Revision des LwG eingegangen werden.

## **2.3 Berücksichtigung der Wirtschaftslage und der Bundesfinanzen**

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.

<sup>9</sup> Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, Bericht in Erfüllung der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 10. November 2006 (06.3635), einsehbar unter: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Berichte

<sup>10</sup> Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Stadler vom 29. Mai 2008 (08.3270), einsehbar unter: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Berichte

<sup>11</sup> Klimaänderung und die Schweiz 2050 – Erwartete Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft, März 2007, Bericht des Beratenden Organs für Fragen der Klimaänderung (OeCC)/ProClim – Forum für Klima und Global Change, 2007.

## **Wirtschaftslage**

Die Schweizer Wirtschaft hat die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise im Vergleich zu vielen anderen Ländern relativ glimpflich überstanden. Die weltwirtschaftliche Erholung dürfte 2010 im Zuge nachlassender Wirkungen von den Konjunkturprogrammen vorübergehend wieder gebremst werden und sich 2011 allmählich festigen. Die Erwartungen für das Wirtschaftswachstum in der Schweiz bleiben vor allem für 2010 wegen der voraussichtlich geringen weltwirtschaftlichen Dynamik begrenzt. Es ist deshalb mit einer zögerlichen Konjunkturerholung zu rechnen. Für das Jahr 2011 erwartet die Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes ein BIP-Wachstum zwischen 1 und 2 Prozent, einen langsamen kontinuierlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit und eine weiterhin geringe Teuerung im Bereich von einem Prozent.

## **Bundesfinanzen allgemein – Von der Konjunkturstabilisierung zur Haushaltskonsolidierung**

Der Bundeshaushalt konnte im Jahr 2009 einen wesentlichen Beitrag zur konjunkturellen Stabilisierung der Schweiz leisten. Dass er dennoch mit einem markanten Überschuss (ordentliches Finanzierungsergebnis von 2,7 Mrd. Fr.) abschliesst, ist einerseits auf seine gesunde Konstitution eingangs der Krise zurückzuführen, andererseits auf die verzögerte Auswirkung der Rezession auf die Einnahmen. Auch das Jahr 2010 wird noch im Zeichen der Wirtschaftskrise stehen. Das im letzten Dezember vom Parlament verabschiedete Budget 2010 weist ein Defizit von über 2 Milliarden Franken aus, steht aber noch in Einklang mit den Vorgaben der Schuldenbremse, die ein entsprechendes konjunkturelles Defizit zulässt. Ab 2011 wird die Krise aus heutiger Sicht jedoch überwunden sein, und die Notwendigkeit einer expansiven Finanzpolitik entfällt. Es gilt, den während der Krise gehaltenen strukturellen Ausgleich der Bundesfinanzen weiterzuführen. Gemäss aktueller Finanzplanung weist der Bundeshaushalt ab 2012 gegenüber den Vorgaben der Schuldenbremse einen Bereinigungsbedarf in Milliardenhöhe aus. Einerseits hat dies mit der erwähnten Verzögerung der Auswirkungen der Rezession auf bestimmte Einnahmen zu tun, andererseits werden die diversen Steuerreformen zu strukturellen Einnahmefällen führen. Um einen schuldenbremsekonformen Haushalt zu erreichen, hat der Bundesrat die Umsetzung eines Konsolidierungsprogramms (KOP) beschlossen. Aus diesem sollen in den Jahren 2012 und 2013 jährliche Entlastungen in der Grössenordnung von 1,5 Milliarden Franken resultieren. Die materiellen Beschlüsse zum KOP 12/13 hat der Bundesrat am 23. Juni 2010 gefasst und die entsprechende Botschaft wird er Anfang September 2010 verabschieden.

## **Ausgabenbremse**

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder in jedem der beiden Räte. Da die beantragten Beträge diese Limiten überschreiten, untersteht Artikel 1 des vorliegenden Bundesbeschlusses der Ausgabenbremse.

## **Schuldenbremse**

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

## **Fazit**

Vor dem Hintergrund dieser gedämpft optimistischen Erwartungen für die Konjunkturentwicklung ist es angezeigt, den wirtschaftlichen Druck auf den Landwirtschaftssektor nicht über das Ausmass der letzten Jahre zu erhöhen. Die nach wie vor angespannte Situation der Bundesfinanzen lässt auf der andern Seite kaum Spielraum für eine Erhöhung der Bundesmittel zugunsten der Landwirtschaft.

## **3 Ausgestaltung der Zahlungsrahmen für die Jahre 2012 und 2013**

### **3.1 Strategische Ausrichtung**

Wie in Ziffer 1.2 dargelegt, braucht es für die Jahre 2012 und 2013 eine Übergangslösung in Form von zweijährigen Zahlungsrahmen. Das agrarpolitische Instrumentarium soll grundsätzlich unverändert weitergeführt und es sollen keine Gesetzesänderungen für die Jahre 2012 und 2013 vorgeschlagen werden. Diese Konsolidierungsphase ermöglicht der Landwirtschaft die Zeit für weitere Anpassungen zu nutzen. Dies ist auch im Hinblick auf die fortschreitende Markttöffnung sinnvoll (vgl. Ziff. 2.1). Da in den Jahren 2012 und 2013 mit leicht tieferen Produzentenpreisen gerechnet werden muss und gleichzeitig die Preise für Produktionsmittel teilweise weiter ansteigen werden, sollen die Mittel für die Landwirtschaft – wie im aktuellen Finanzplan vorgesehen – grundsätzlich auf dem aktuellen Niveau weitergeführt werden.

### **3.2 Umfang der drei Zahlungsrahmen**

Der Umfang der drei Zahlungsrahmen für die Jahre 2012 und 2013 orientiert sich an der Finanzplanung des Bundes in den Jahren 2012–2014, wobei in dem Zahlenwerk die Umsetzung des KOP 12/13 berücksichtigt ist. Die über Zahlungsrahmen gesteuerten Kredite sind vom KOP 12/13 durch jährliche Kürzungen in der Höhe von insgesamt 117 respektive 129 Millionen Franken betroffen. Diese setzen sich aus der Teuerungskorrektur von jährlich rund 60 beziehungsweise 64 Millionen Franken und den gezielten Sparaufträgen von 57 (2012) und 65 (2013) Millionen Franken zusammen.

Der ordentliche Aufwand des Bundes steigt 2013 gegenüber dem Voranschlag 2010 um 9 Prozent an. Die vorgeschlagenen drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen führen dazu, dass die Ausgaben 2012 3367 Millionen Franken und 2013 3361 Millionen Franken betragen. Gegenüber dem Budget 2010 entspricht dies im Jahr 2013 einer leichten Reduktion um rund 2 Prozent.

Das Budget 2010 wird als Vergleichsgrösse genommen, weil die Umsetzung der Agrarpolitik 2011 schwergewichtig im Jahr 2009 erfolgte und gewisse nachschüssige Zahlungen eine einmalige Erhöhung in diesem Jahr zur Folge hatten. Das Budget 2010 widerspiegelt das Niveau der Agrarausgaben nach dieser Reformetappe. In Tabelle 6 ist ersichtlich, wie sich der Mitteleinsatz in den drei Zahlungsrahmen verändert.

*Tabelle 6*

### Zahlungsrahmen für die Jahre 2012 und 2013 im Überblick

(in Mio. Fr.)	<i>Budget 2010</i>	Finanzplan 2012	Finanzplan 2013	Verände- rung 2013 zu 2010	<b>Total 2012– 2013</b>
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	194	176	175	–9,8 %	<b>351</b>
Produktion und Absatz	422	385	378	–10,6 %	<b>763</b>
Direktzahlungen	2813	2806	2808	–0,2 %	<b>5614</b>
Total	3429	3367	3361	–2,0 %	<b>6728</b>

Nachfolgend wird dargestellt, wie sich die Mittel innerhalb der drei Zahlungsrahmen auf die verschiedenen Instrumente aufteilen und welche Ausgabenentwicklungen und Änderungen geplant sind. Die Verteilung der Mittel innerhalb der Zahlungsrahmen hat jedoch rein informativen Charakter. Sie bedeutet keineswegs eine feste Vorgabe für die jeweiligen Jahrestrachten oder für die Aufteilung auf die Budgetrubriken. Diese Aufteilung erfolgt im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses, indem das Parlament den jeweiligen Voranschlag genehmigt.

### 3.3 Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Über den Zahlungsrahmen Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen werden Investitionskredite, Strukturverbesserungsbeiträge, soziale Begleitmassnahmen sowie die Förderung der Pflanzen- und Tierzucht finanziert. Für diese Bereiche sind in den beiden Jahren die gleichen Beträge geplant.

Die sozialen Begleitmassnahmen setzen sich zusammen aus der Betriebshilfe und den Umschulungsbeihilfen. Sie flankieren den Strukturwandel in der Landwirtschaft im Sinne von Bereitschaftsinstrumenten. Die für diese Massnahmen zur Verfügung stehenden Mittel wurden in den vergangenen Jahren mehrheitlich nicht ausgeschöpft. Dies lag am sehr tiefen Zinsniveau, an den mit der Neuordnung des Finanzausgleichs (NFA) geänderten Finanzierungsmodalitäten der Kantone und der etwas verbesserten Einkommenslage in den letzten beiden Jahren. Ausgehend von stabilen agrarpolitischen Rahmenbedingungen wird der Mittelbedarf nicht wesentlich ansteigen, und deshalb wurden diese Mittel im Rahmen des KOP 12/13 auf einen Viertel gekürzt.

Um die notwendige Anpassung der Strukturen auch im Hinblick auf weitere Marktöffnungen zu unterstützen, sollen die Mittel für Investitionskredite und Strukturverbesserungsbeiträge auf dem aktuellen Niveau weitergeführt werden. Bei den Investitionskrediten und den Beiträgen für landwirtschaftliche Strukturverbesserungen

übersteigen die Budgetanmeldungen der Kantone zurzeit die zur Verfügung stehenden Bundesmittel.

Unter dem Titel Pflanzen- und Tierzucht fördert der Bund Tierzuchtmassnahmen und die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans «Pflanzengenetische Ressourcen». Er richtet jedoch keine Beiträge an die Pflanzenzüchtung aus. Die Förderung der Tierzucht ist eine WTO-taugliche Massnahme zur Verbesserung der Produktionsgrundlagen, die sich auf Artikel 141 LwG stützt. Sie ermöglicht eine eigenständige, hochwertige und den natürlichen Verhältnissen unseres Landes angepasste Zucht von Nutztieren. Die Bundesmittel im Tierzuchtbereich werden an anerkannte Tierzuchtorganisationen ausgerichtet. Dadurch werden die Dienstleistungen der Zuchtverbände wie Herdebuchführung und Leistungsprüfungen zugunsten der Tierzüchterinnen und Tierzüchter verbilligt. Die Beiträge für die Tierzucht sowie zur Erhaltung der tier- und pflanzengenetischen Ressourcen sollen ab 2012 im Rahmen des KOP 12/13 um 4 Millionen Franken, und damit um gut 10 Prozent, reduziert werden. Die Kürzung der Förderbeiträge in der Tierzucht bewirkt, dass Züchterinnen und Züchter für die von anerkannten Zuchtorganisationen erbrachten Dienstleistungen mehr bezahlen müssen. Mit den künftig noch zur Verfügung stehenden Mitteln soll in erster Linie die Führung von Zucht- und Herdebüchern in der Rinder-, Kleinvieh- und Freibergerzucht mitfinanziert werden. Im Bereich der tier- und pflanzengenetischen Ressourcen sind Priorisierungen zur Realisierung von Projekten zur Erhaltung von Schweizer Rassen und zur Sicherstellung bestehender Sammlungen vorzunehmen.

Neu sollen auch die Ausgaben für das landwirtschaftliche Beratungswesen in diesen Zahlungsrahmen aufgenommen werden. Mit diesen Ausgaben unterstützt der Bund in erster Linie die Beratungszentralen, die ihrerseits Dienstleistungen für die kantonalen Beratungsdienste anbieten: Methodenentwicklung, Kurswesen, Information und Dokumentation sowie Vernetzung von Fachleuten zum besseren Wissensaustausch zwischen Forschung und Praxis. Zu einem kleineren Teil erhalten auch andere Organisationen Finanzhilfen, die gesamtschweizerisch in klar abgegrenzten Gebieten Beratungsleistungen anbieten, die von den Kantonen nicht oder nur gering wahrgenommen werden, z.B. Bienenhaltung, Geflügelhaltung und Alpwirtschaft. Diese Mittel leisten einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Innovation und zur Bewältigung des Anpassungsprozesses in der Landwirtschaft. Im Rahmen des KOP 12/13 hat der Bundesrat eine Kürzung um 30 Prozent beschlossen. Die Umsetzung dieser Kürzung erfordert eine Anpassung der betroffenen Leistungsvereinbarungen, insbesondere mit der landwirtschaftlichen Beratungszentrale AGRIDEA.

**Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen**

(in Mio. Fr.)	Budget 2010	Finanzplan 2012	Finanzplan 2013	Total 2012–2013
Soziale Begleitmassnahmen	12	3	3	6
Beiträge für Strukturverbesserungen	85	83	83	166
Investitionskredite	47	47	47	94
Pflanzen- und Tierzucht	38	34	34	68
Beratungswesen	12	9	8	17
<b>Total</b>	<b>194</b>	<b>176</b>	<b>175</b>	<b>351</b>

**3.4 Produktion und Absatz**

Über den Zahlungsrahmen Produktion und Absatz werden die Absatzförderung, die klassischen Marktstützungsinstrumente, wie die Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage sowie die Anbaubeiträge im Ackerbau, finanziert.

Die Mittel für die Absatzförderung sollen auf dem bisherigen Niveau weitergeführt werden. Die unterstützten Aktivitäten haben einen nachhaltigen Einfluss auf die Positionierung der Schweizer Produkte auf dem nationalen Markt sowie beim Export. Diese Mittel sollen in Zukunft verstärkt zur Unterstützung von Exportinitiativen und für Marketingmassnahmen zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der Inlandproduktion gegenüber den Importprodukten eingesetzt werden. Die Unterstützung des Bundes erfolgt subsidiär und setzt ein entsprechendes finanzielles Engagement seitens der Unternehmen und ihrer Organisationen voraus. Diese Art von Instrumenten wurde in den Diskussionen im Rahmen der Agrarpolitik 2011 und der Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen jeweils breit unterstützt, und sie sind zudem mit den internationalen Handelsregeln vereinbar.

Seit der Aufhebung der öffentlich-rechtlichen Milchkontingentierung stützt der Bund den Milchpreis hauptsächlich durch zwei Massnahmen. Einerseits werden die importierten Frischmilchprodukte mit Zöllen belastet, und dies ermöglicht einen höheren Milchpreis für die Molkereimilch. Andererseits wird aufgrund des seit dem 1. Juni 2007 vollständig liberalisierten Käsehandels mit der EU für zu Käse verarbeitete Milch eine Zulage ausgerichtet. Dadurch kann für diese Milch ein vergleichbarer Preis erzielt werden. Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 hat das Parlament beschlossen, die Mittel der Verkäsungszulage weniger stark zu kürzen als vom Bundesrat vorgesehen. Im Zuge des Ausstiegs aus der Milchkontingentierung wurde die Milchproduktion ausgedehnt. Um den Produktionsanreiz, der von der Verkäsungszulage ausgeht, zu reduzieren, sollen im Rahmen des KOP 12/13 die Mittel für die Verkäsungszulage gesenkt werden. Die Reduktion der Mittel für die Verkäsungszulage gegenüber dem Jahr 2010 um 30 bzw. 37 Millionen Franken (2012 bzw. 2013) erfordert eine Reduktion des Ansatz von 3–4 Rappen pro kg Milch. Aufgrund der gestiegenen zu Käse verarbeiteten Milchmenge muss die Verkäsungszulage voraussichtlich bereits ab Herbst 2010 von 15 auf 12 Rappen gesenkt werden. Im Jahr 2012 ist aus heutiger Sicht und je nach Milchmengenentwicklung mit einer weiteren Senkung zu rechnen.

Im selben Sinne können Veränderungen bei den Anbauflächen zu einer Neuverteilung der Mittel unter den verschiedenen Ackerkulturen führen. Die Beiträge zugunsten des Pflanzenbaus sind gegenüber dem Budget 2010 um 2 Millionen Franken tiefer, weil die Umstellungsbeiträge für Obst- und Rebbau bis Ende 2011 befristet sind (LwG Art. 58 Abs. 2) und diese Ausgaben ab 2012 wegfallen.

Zur Stützung der Fleisch- und Eierpreise beteiligt sich der Bund an der Finanzierung saisonaler Marktentlastungsmassnahmen. Daneben unterstützt der Bund auch die Verwertung inländischer Schafwolle. Die Inlandbeihilfen für Schlachtvieh und Fleisch sollen im Jahr 2012 um 2 Millionen Franken und ab 2013 um 3 Millionen Franken zurückgenommen werden. Diese Kürzung wird die Möglichkeiten reduzieren, die Auswirkungen von Angebotsspitzen beim Fleisch aufgrund natürlicher Gegebenheiten (Kalbfleisch im Frühjahr, Alpabfahrt im Spätherbst) abzumildern. Auf Beihilfen zugunsten der Inlandeierproduktion und auf Beiträge an die Verwertung inländischer Schafwolle soll ab 2012 beziehungsweise ab 2013 gänzlich verzichtet werden. Mit dem Verzicht auf diese Stützungsinstrumente werden die Möglichkeiten wegfallen, die Auswirkungen saisonaler Überangebote an Inlandeiern nach Ostern auf die inländischen Produzentenpreise abzufedern und die Verarbeitung von Schafwolle im Inland staatlich zu unterstützen. Der Abbau dieser Markteingriffe des Bundes ist mit Blick auf die stärkere Marktausrichtung der Landwirtschaft gerechtfertigt. Eine Anpassung der entsprechenden Artikel im LwG (Art. 50, 51<sup>bis</sup> und 52) ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht notwendig, da es im Ermessen des Bundesrats liegt, entsprechende Beiträge auszurichten (Kann-Formulierung). Die Streichung der Artikel beabsichtigt der Bundesrat im Rahmen der nächsten Etappe zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (2014–2017) zu beantragen.

Auf längere Sicht dürften die Exportsubventionen für verarbeitete Produkte («Schoggigesetz»), die im Zahlungsrahmen nicht berücksichtigt sind, je nach Entwicklung der internationalen Abkommen – insbesondere FHAL/GesA und WTO-Abkommen – abgeschafft oder stark reduziert werden.

*Tabelle 8*

### **Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz**

(in Mio. Fr.)	<i>Budget 2010</i>	Finanzplan 2012	Finanzplan 2013	<b>Total 2012–2013</b>
Absatzförderung	56	56	56	<b>112</b>
Milchwirtschaft	274	243	237	<b>480</b>
Viehwirtschaft	14	9	8	<b>17</b>
Pflanzenbau	79	77	77	<b>154</b>
<b>Total</b>	<b>423</b>	<b>385</b>	<b>378</b>	<b>763</b>

### **3.5 Direktzahlungen**

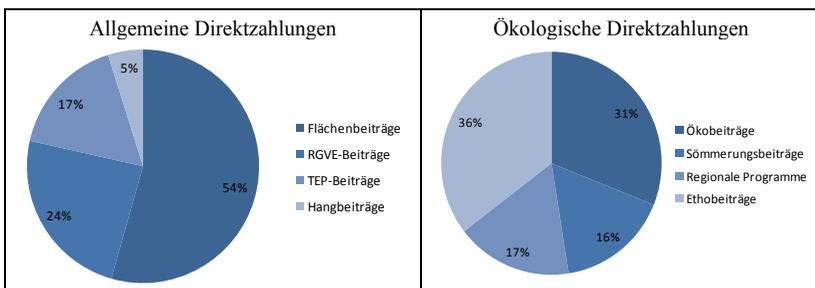
Der Zahlungsrahmen Direktzahlungen enthält die Massnahmen im Bereich der allgemeinen und der ökologischen Direktzahlungen sowie die Programme zur nachhaltigen Ressourcennutzung. Das Direktzahlungssystem soll in den Jahren 2012 und 2013 grundsätzlich unverändert weitergeführt werden. Anpassungen aufgrund des Berichts des Bundesrates vom 6. Mai 2009 über die Weiterentwicklung des Direkt-

zahlungssystems<sup>12</sup> und der entsprechenden Botschaft sollen vom Parlament zusammen mit den Zahlungsrahmen 2014–2017 beraten werden.

78 Prozent der vorgesehenen Mittel sollen weiterhin als allgemeine Direktzahlungen ausgerichtet werden, die restlichen 22 Prozent als ökologische Direktzahlungen. Von den allgemeinen Direktzahlungen fließen weiterhin über 60 Prozent ins Hügel- und Berggebiet und gut ein Viertel sind für die Produktion unter erschwerten Bedingungen vorgesehen. Die Aufteilung der Direktzahlungen innerhalb der Rubriken auf die verschiedenen Massnahmen ist in Abbildung 5 ersichtlich.

Abbildung 5

### Aufteilung der Direktzahlungen auf die Massnahmen



Die jährlichen Beiträge innerhalb des Zahlungsrahmens Direktzahlungen sollen gegenüber dem Budget 2010 gesamthaft geringfügig reduziert werden. Die Flächenbeiträge und Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere (RGVE-Beiträge) sollen jährlich um 35 Millionen Franken gesenkt werden, da gemäss Schätzungen mit einer Reduktion der raufutterverzehrenden Tiere und weiterhin mit einem leichten Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu rechnen ist. Um die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft im Hügel- und Berggebiet zu verbessern, hat der Bundesrat im Frühling die Besitzstandswahrung für die Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge) bis 2013 verlängert und die Direktzahlungsansätze für erschwerte Produktionsbedingungen erhöht. Deshalb steigen diese Mittel leicht an. Bei den Öko- und Ethoprogrammen sind Entwicklungen bei den Beteiligungen zu erwarten, die einen Mehrbedarf von rund 25 Millionen Franken gegenüber 2010 zur Folge haben. Ein wesentlicher Anteil daran werden die Projekte zur nachhaltigen Ressourcennutzung nach den Artikeln 77a und 77b LwG haben. Verschiedene solcher Projekte sind momentan in Erarbeitung und werden in den Jahren 2012 und 2013 umgesetzt werden.

<sup>12</sup> Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, Bericht in Erfüllung der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 10. November 2006 (06.3635), einsehbar unter: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Berichte

**Zahlungsrahmen für Direktzahlungen**

(in Mio. Fr.)	<i>Budget 2010</i>	Finanzplan 2012	Finanzplan 2013	<b>Total 2012–2013</b>
Flächenbeiträge und Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere	1747	1713	1712	<b>3425</b>
Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen und Hangbeiträge	466	469	469	<b>938</b>
Ökobeiträge, Ethobeiträge, Sömmerungsbeiträge sowie regionale Programme und Massnahmen	600	624	627	<b>1251</b>
<b>Total</b>	<b>2813</b>	<b>2806</b>	<b>2808</b>	<b>5614</b>

**4 Vorverfahren****4.1 Kantone**

Das BLW hat an der Arbeitstagung der Konferenz kantonaler Landwirtschaftsdirektoren (LDK) vom 21. Januar 2010 die Grundzüge des Botschaftsentwurfs präsentiert und zur Diskussion gestellt. Die LDK stellt fest, dass die Zahlungsrahmen in der gleichen Höhe weitergeführt werden, macht aber darauf aufmerksam, dass die zu erwartende Teuerung nicht berücksichtigt werde.

**4.2 Beratende Kommission Landwirtschaft**

Die Beratende Kommission für Landwirtschaft (BEKO) hat am 25. März 2010 den Botschaftsentwurf diskutiert und Stellung genommen. Sie begrüsst, dass die agrarpolitischen Massnahmen konsolidiert und die Bundesmittel für die Landwirtschaft auf dem bisherigen Niveau weitergeführt werden sollen. Sie weist darauf hin, dass Gesetzesänderungen nicht strikte ausgeschlossen werden sollten, damit auf neue Entwicklungen reagiert werden könne. Die Umweltziele Landwirtschaft<sup>13</sup>, vom BAFU und BLW hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen, seien bei der Mittelzuteilung angemessen zu berücksichtigen.

Im Weiteren ist die BEKO der Ansicht, dass die Mittel für die «Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen» mindestens gehalten und die damit verbundenen Massnahmen unverändert weitergeführt werden sollten. Die Unterstützungsbeiträge für die Qualitätsstrategie seien zu erhöhen, jedoch nicht auf Kosten der übrigen Marktstützungsmassnahmen. Das Verhältnis zwischen den allgemeinen und den ökologischen Direktzahlungen sei beizubehalten, wobei gewährleistet werden müsse, dass die Mehrbeteiligung bei den Öko- und Ethoprogrammen finanziert werden kann.

<sup>13</sup> Bundesamt für Umwelt (BAFU), BLW (2008): Umweltziele Landwirtschaft, hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen, Umwelt-Wissen Nr. 0820, Bern.

### 4.3

### Konferenzielle Anhörung

Die Konsultation der interessierten Kreise fand am 20. Januar 2010 in Form einer konferenziellen Anhörung statt, gefolgt von schriftlichen Stellungnahmen. Insgesamt gingen 34 Stellungnahmen ein.

Die Grundzüge der Vorlage werden von den Anhörungsteilnehmenden weitgehend unterstützt. Grundsätzlich begrüssen sie die Abstimmung zwischen der Legislaturplanung und den wichtigsten Finanzbeschlüssen.

Die Mehrheit der Produzentenorganisationen beantragt eine Anpassung der bereitgestellten Mittel an die Teuerung. Der Schweizerische Bauernverband, AGORA (Association des Groupements et Organisations Romands de l'Agriculture) und der Schweizerische Obstverband schlagen vor, die Laufzeit der Zahlungsrahmen zu überdenken und angesichts der Unsicherheiten im Zusammenhang mit den Verhandlungen mit der EU (FHAL/GesA) und bei der WTO um zwei Jahre zu verlängern. Der Schweizerische Fleisch-Fachverband setzt sich seinerseits dafür ein, Gesetzesänderungen in diesem Zeitraum nicht auszuschliessen. Die Mehrheit fordert, dass die für den Agrarsektor bereitgestellten Mittel vom Konsolidierungsprogramm nicht betroffen sein dürfen. Nur economiesuisse fordert eine jährliche Kürzung der Zahlungsrahmen um 2–3 Prozent. Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für das Berggebiet und die Kleinbauern-Vereinigung verweisen auf die prekäre Lage der Landwirtschaftsbetriebe in den Bergzonen und erachten die Gelegenheit als günstig, die bestehenden Instrumente zu überprüfen oder gar die Beitragssätze anzupassen.

Die Mehrheit der Anhörungsteilnehmenden stellt die Verteilung der Mittel auf die drei Zahlungsrahmen nicht in Frage. Zu den einzelnen Zahlungsrahmen gingen die folgenden Stellungnahmen ein:

- Der Zahlungsrahmen «Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen» gab Anlass zur Bemerkung seitens des Migros-Genossenschaftsbundes und der Suisseporcs: die Mittel für Investitionskredite und Strukturverbesserungen sollen auf dem aktuellen Niveau weitergeführt werden.
- Bezüglich des Zahlungsrahmens «Produktion und Absatz» wünschen die Produzentenorganisationen eine Aufstockung der Mittel. Swisscofel fordert, dass die Flächenbeiträge für Getreide und arbeitsintensive Spezialkulturen erhöht werden. Für die Schweizerische Vereinigung für einen starken Agrar- und Lebensmittelsektor (SALS) und die milchwirtschaftlichen Organisationen darf die Kürzung der Verkäsungszulage von 15 auf 13 Rappen nur aus absolut zwingenden Gründen erfolgen. Darüber hinaus schlagen AGORA, SALS und Fromarte vor, eine Differenzierung bei der Zuteilung der Verkäsungszulage einzuführen: Sie soll bei industriell aus sogenannten «zusätzlichen Milchmengen» hergestelltem Käse oder bei ausschliesslich für den Schweizer Markt hergestelltem Käse gekürzt oder gar gestrichen werden, insbesondere beim fettreduzierten Käse. Die Mehrheit der Anhörungsteilnehmenden fordert eine Präzisierung bezüglich der Mittel zugunsten der Qualitätsstrategie. Diese sollten in keinem Fall in Konkurrenz zu den übrigen Mitteln für Absatzförderungs- oder Marktstützungsmassnahmen treten.
- Bei den Zuteilungsmodalitäten des Zahlungsrahmens zugunsten der Direktzahlungen besteht ebenfalls Präzisierungsbedarf. Die in der Anhörung vorgeschlagene Aufteilung zwischen den allgemeinen Direktzahlungen (78 %)

und den ökologischen Direktzahlungen (22 %) wird weitgehend unterstützt. Umweltkreise fordern jedoch, dass den Öko-Beiträgen mehr Mittel zukommen, insbesondere für die Umsetzung der Umweltziele Landwirtschaft, während die Produzentinnen und Produzenten einen Ausbau der Mittel zugunsten der allgemeinen Direktzahlungen wünschen.

Die meisten Produzentenorganisationen möchten künftig bei der Aufgleisung eines allfälligen neuen Massnahmenpakets zum Konjunkturprogramm einbezogen werden.

#### **4.4 Vernehmlassung zum Konsolidierungsprogramm 2011–2013**

Am 14. April 2010 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum Konsolidierungsprogramm 2011–2013 (KOP 11/13) eröffnet. Im Mai 2010 fanden konferenzielle Vernehmlassungen mit den politischen Parteien, den Dachverbänden der Städte und Gemeinden und der Wirtschaft sowie mit den Kantonen statt.

Kürzungen bei der Absatzförderung innerhalb des Zahlungsrahmens «Produktion und Absatz» wurden von den kantonalen Landwirtschaftsdirektoren sowie der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) entschieden abgelehnt. Sie seien im Hinblick auf die Öffnung der Märkte «strategisch völlig falsch». Auch der Bauernverband ist gegen diese Kürzungen, da sie «in totem Widerspruch» zu Qualitätsstrategie des Bundes stünden. Die KdK fordert im Weiteren, auf Kürzungen bei den im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs bereinigten Verbundaufgaben zu verzichten. Insbesondere wehrt sie sich gegen die vorgeschlagenen Kürzungen im Bereich der Tier- und Pflanzenzucht und des landwirtschaftlichen Beratungswesens.

#### **4.5 Berücksichtigung der Konsultationen**

Aufgrund der grundsätzlichen Zustimmung in der Anhörung sind an den Grundzügen der Zahlungsrahmen abgesehen vom KOP 11/13 keine Änderungen vorgenommen worden. In den folgenden Bereichen wurden Änderungen gegenüber den Anhörungunterlagen vorgenommen:

- Detailliertere Angaben zur geplanten Aufteilung der Finanzmittel innerhalb der drei vorgeschlagenen Zahlungsrahmen.
- Eingehendere Darstellung und Begründung des Einkommensvergleichs auf einzelbetrieblicher Ebene sowie zusätzliche Aussagen zu den sozialen und ökologischen Auswirkungen.
- Aufgrund der breiten Opposition in der Vernehmlassung zum KOP 11/13 soll die Kürzung der Beiträge für die Absatzförderung nicht umgesetzt werden. Um den Einwänden der KdK gegen die Kürzung von Verbundaufgaben teilweise Rechnung zu tragen, werden die Beiträge für die Pflanzen- und Tierzucht weniger stark reduziert.

Im Nachgang zur Vernehmlassung zum KOP 11/13 hat der Bundesrat entschieden, die nötigen Konsolidierungsmassnahmen für das Jahr 2011 dem Parlament im Rahmen des Voranschlags 2011 zu unterbreiten. Die Botschaft und die Gesetzesvor-

lage zum Konsolidierungsprogramm werden sich auf die Jahre 2012 und 2013 beziehen.

## 5 Auswirkungen

Die vorgeschlagenen landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen schreiben den mit der Agrarpolitik 2011 umgesetzten Reformschritt fort. Die Bundesbeiträge sollen auf dem bisherigen Niveau bleiben, und es sind keine Gesetzesanpassungen vorgesehen. Deshalb behalten die in der Botschaft zur Agrarpolitik 2011 ausführlich beschriebenen Auswirkungen auch in den Jahren 2012 und 2013 ihre Gültigkeit. Es wird aus diesen Gründen auf eine eingehende Regulierungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsbeurteilung verzichtet und es werden nur die unmittelbaren Auswirkungen auf die Bundesausgaben und den Landwirtschaftssektor aufgezeigt.

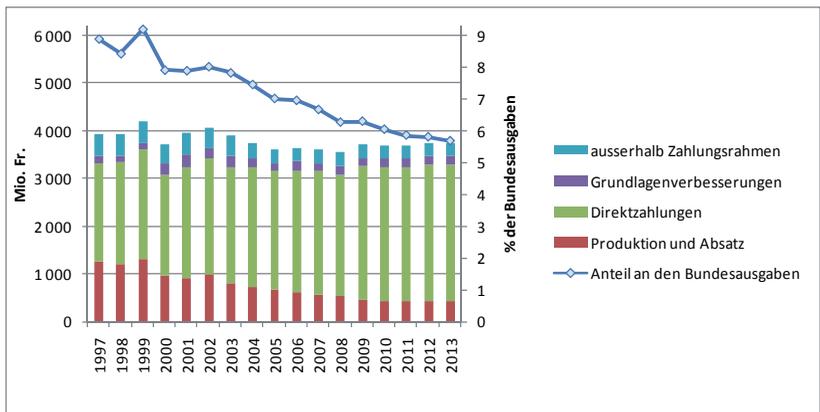
### 5.1 Bundesaussgaben

Die für die Jahre 2012 und 2013 vorgeschlagenen Zahlungsrahmen führen die Obergrenze der Agrarausgaben des Bundes grundsätzlich auf dem Niveau der Agrarpolitik 2011 weiter und sind auf die Finanzplanung des Bundes (inkl. KOP 12/13) abgestimmt.

Da die Gesamtausgaben des Bundes weiter steigen, sinkt der Anteil der weitgehend stabil bleibenden Landwirtschaftsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes bis 2013 auf 5,7 Prozent (Abb. 6).

Abbildung 6

#### Entwicklung der Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung



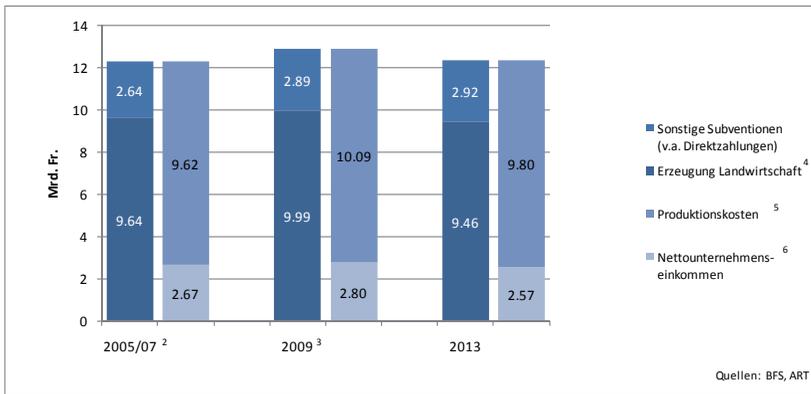
## 5.2

## Landwirtschaftssektor

Um die Auswirkungen auf die Landwirtschaft abschätzen zu können, hat Agroscope Reckenholz Tänikon (ART) Berechnungen mit dem dynamischen Angebotsmodell SILAS vorgenommen. Als Basis für die Prognosen dienten die Jahre 2005–2007. Ausgehend von dieser Referenz wurde die landwirtschaftliche Gesamtrechnung im Jahr 2013 simuliert. Neben den verfügbaren finanziellen Mitteln für die Landwirtschaft berücksichtigen die Prognosen insbesondere auch die bis 2013 auf den Märkten zu erwartenden Preis- und Kostenentwicklungen. Nicht berücksichtigt sind allfällige Auswirkungen eines WTO-Abkommens, eines FHAL/GesA oder weiterer Freihandelsabkommen.

Abbildung 7

### Prognose der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung (LGR)<sup>1</sup>



- 1 Landwirtschaft ohne Gartenbau
- 2 Ergebnisse LGR definitiv (2005 und 2006) bzw. halbdeterminativ (2007)
- 3 Schätzung LGR
- 4 Produktionswert zur Herstellungspreisen, d.h. inklusiv Gütersubventionen und exklusiv Gütersteuern
- 5 Vorleistungen, Abschreibungen, sonstige Produktionsabgaben, Arbeitnehmerentgelt, Pachten und Zinsen
- 6 Wird in der Literatur und Eurostat-Methodik als «Nettounternehmensgewinn» bezeichnet

Gemäss den Prognosen sinkt der Wert der Erzeugung von 9,6 Milliarden Franken im Durchschnitt der Jahre 2005/07 auf knapp 9,5 Milliarden Franken im Jahr 2013. Ein Teil dieses Verlustes wird aufgefangen durch die höheren Direktzahlungen. Hauptgrund der Erhöhung ab 2009 ist die Umlagerung von Mitteln aus der Marktstützung in Direktzahlungen im Rahmen der Agrarpolitik 2011. Insgesamt resultiert bis 2013 ein Rückgang des Nettounternehmenseinkommens auf 2570 Millionen Franken. Gegenüber dem Jahr 2009 entspricht dies einem jährlichen Rückgang von 2,1 Prozent.



## **8**

### **Verfassungsmässigkeit**

Nach Artikel 104 Absatz 4 BV setzt der Bund zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesgelder zur Finanzierung der verschiedenen agrarpolitischen Massnahmen ein. Diese Bestimmung wird mit Artikel 6 LwG umgesetzt, nach dem die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt werden. Dieser Bundesbeschluss, welcher der Schuldenbremse nach Artikel 126 BV Rechnung trägt, untersteht nicht dem Referendum.