

Teil II: Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004–2007

Übersicht

Im Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 (Art. 6 LwG) ist bestimmt, dass die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt werden. Am 26. Juni 1999 genehmigte das Parlament erstmals drei Zahlungsrahmen mit einem Gesamtbetrag von 14 029 Millionen Franken für die vier Jahre 2000–2003.

Die vorliegende Botschaft enthält den Antrag, für den nächsten Zeitraum, d.h. für die vier Jahre 2004–2007, folgende Zahlungsrahmen zu bewilligen:

– Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	1 129 Mio. Fr.
– Förderung von Produktion und Absatz	2 946 Mio. Fr.
– Direktzahlungen	10 017 Mio. Fr.

Eine jährliche Zunahme um 1,5 Prozent gegenüber den Beträgen im Finanzplan 2003 ist für die Grundlagenverbesserung und die Sozialmassnahmen vorgesehen. Im Vergleich zum vorherigen Zahlungsrahmen 2000–2003 wird der Betrag für Direktzahlungen um 515 Millionen Franken erhöht. Damit soll die Abgeltung der zunehmenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen gewährleistet werden, die nach Artikel 104 BV von der Landwirtschaft zu erbringen sind. Hingegen sollen zur Stärkung der Marktleistungen die Mittel zur Förderung von Produktion und Absatz wiederum gesenkt werden, und zwar nominal um 10 Prozent gegenüber 2003.

Die Gesamtsumme der drei Zahlungsrahmen beträgt 14 092 Millionen Franken. Darin ist gegenüber der Vernehmlassungsvorlage eine Kürzung von 288 Millionen Franken zur Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 126 der Bundesverfassung (BV) berücksichtigt. Im Vergleich zum Zeitraum 2000–2003 wird sich die Summe somit um nominal 63 Millionen Franken bzw. 0,45 Prozent erhöhen. Je nach Aufteilung der Mittel auf die vier Jahre werden sich die mit den Zahlungsrahmen erfassten Ausgaben für die Landwirtschaft auf einem Niveau von jährlich ca. 3,5 Milliarden Franken einstellen.

Mit diesen Finanzmitteln sollten die Landwirtschaftsbetriebe ihr Einkommen auf dem heutigen Stand halten können, wenn die Voraussagen bezüglich Entwicklung der Produzentenpreise, Strukturentwicklung und Kostensenkung zutreffen. Bei der Festlegung der Mittel wurde auch der angespannten Lage der Bundesfinanzen (Schuldenbremse) Rechnung getragen.

Die Zahlungsrahmen decken rund 97 Prozent der Ausgaben des Bundesamtes für Landwirtschaft ab sowie 87 Prozent derjenigen des Aufgabengebiets «Landwirtschaft und Ernährung». Die Verwaltungsausgaben (Personal), die Ausgaben für Forschung und Beratung, die Auszahlung von Abfindungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten und -schädlingen sowie allfällige befristete Massnahmen zur Marktentlastung in Notsituationen nach Artikel 13 LwG sollen wie bisher ausserhalb der Zahlungsrahmen verbleiben.

Im Teil II der Botschaft legt der Bundesrat zudem die notwendigen Grundlagen dar, um die Auswirkungen der Marktstützungsmassnahmen gemäss Artikel 187 Ab-

satz 13 LwG zu überprüfen. Er löst überdies sein in der Beantwortung der Motion Tschuppert (99.3302; Neue Ausrichtung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft) gegebene Zusage ein, indem auch die Direktzahlungen einer Überprüfung unterzogen werden.

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Zahlungsrahmen sind ein modernes Instrument zur Verwaltung und Planung der Finanzen. Der Zahlungsrahmen ist ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Zahlungskredite für einen bestimmten Aufgabenbereich. Er stellt keine Ausgabenbewilligung dar. Gemäss Artikel 6 LwG sind die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche gestützt auf einen einfachen Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre zu bewilligen. In Artikel 104 BV werden die Aufgaben definiert, welche die Landwirtschaft im Auftrag der Gesellschaft zu erfüllen hat, und wichtige Massnahmen aufgezählt, wobei die benötigten finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Die ersten Zahlungsrahmen für die vier Jahre 2000–2003 wurden vom Parlament am 16. Juni 1999 verabschiedet¹. Sie betragen insgesamt 14 029 Millionen Franken und betreffen die drei Hauptgruppen agrarpolitischer Massnahmen, nämlich Grundlagenverbesserung (1037 Mio. Franken), Förderung von Produktion und Absatz (3490 Mio. Franken) sowie Direktzahlungen (9502 Mio. Franken).

In diesem Teil der Botschaft wird ein neuer Bundesbeschluss vorgeschlagen, der die Zahlungsrahmen für die wichtigsten agrarpolitischen Massnahmen des Bundes für die Jahre 2004–2007 festlegen soll. Die Zusammenfassung der Vorschläge zur Anpassung der landwirtschaftlichen Gesetzgebung (Teil I der Botschaft) und des Finanzierungsbeschlusses in derselben Botschaft dient der besseren Koordination und Kohärenz. Es ist daher zweckmässig, die Bestimmungen im LwG und den Finanzbedarf gleichzeitig einer Prüfung und Beurteilung zu unterziehen. Die Ausgestaltung der Agrarpolitik beeinflusst den Finanzbedarf sowie seine zeitliche Staffelung und zielgerichtete Verteilung auf die verschiedenen Instrumente. Die erforderlichen Finanzmittel hängen also von den Zielsetzungen und der Ausrichtung der Agrarpolitik ab. Dementsprechend bilden die allgemeinen Ausführungen und die Handlungsachsen, welche in Teil I der Botschaft dargelegt sind, den Rahmen für die Festlegung des Bedarfs an finanziellen Mitteln und für deren Aufteilung auf die verschiedenen Massnahmen.

¹ Bundesbeschluss vom 16. Juni 1999 über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003; BBl 1999 V 5191.

Ausgaben 2000–2003 im Vergleich zu den Zahlungsrahmen

(in Mio. Franken)	Zahlungs- rahmen	R 2000	R 2001	V 2002	Anderes	Differenz ¹
Grundlagenverbesserung	1 037	216	251	243	13 ²	314
Produktion und Absatz	3 490	955	901	855		779
Direktzahlungen	9 502	2 114	2 334	2 476	24 ³	2 554
Total	14 029	3 285	3 486	3 574	37	3 647

¹ Höchstbetrag für Budget 2003 =

Zahlungsrahmen 2000/03 – (R 2000 + R 2001 + V 2002 + Anderes)

² Mittel ausserhalb der Rechnung des BLW;

6 Mio. Fr. Kompensation Tierverkehrskontrolle BVET (2 Mio. Fr. pro Jahr für 2001–2003) und 7 Mio. Fr. im Jahr 2001 zugunsten BVET für die Entsorgung tierischer Abfälle

³ Mittel ausserhalb der Rechnung des BLW;

21 Mio. Fr. Beteiligung an den Kosten der amtlichen Neuvermessung der Flächen

(2000: 5 Mio. Fr.; 2001: 8 Mio. Fr.; 2002: 6,5 Mio. Fr.; 2003: 1,5 Mio. Fr.) und

3 Mio. Fr. Kompensation Projekt Raubtiere BUWAL (1 Mio. Fr. pro Jahr für 2001–2003)

Der Bundesrat war bei der Erstellung des Budgets und der Finanzpläne bestrebt, die im Beschluss vom 16. Juni 1999 festgesetzten Beträge einzuhalten. Bei der Beantragung von Nachtragskrediten war er zurückhaltend. Er genehmigte diese nur, wenn ein entsprechender Betrag in einer anderen Budgetrubrik desselben Zahlungsrahmens blockiert wurde.

Anzumerken ist ausserdem, dass die ersten Zahlungsrahmen fast gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des neuen LwG festgelegt wurden. Im Jahr 1999 herrschte noch Unsicherheit in Bezug auf die Auswirkungen der neuen Massnahmen, insbesondere hinsichtlich der Folgen der Deregulierung der Agrarmärkte.

Bei der Grundlagenverbesserung, vor allem bei der Betriebshilfe, ergaben sich Minderausgaben, weil letztere eine Beteiligung der Kantone je nach Finanzkraft voraussetzt. Um den Zugang zu dieser Massnahme zu erleichtern, senkte der Bundesrat am 10. Januar 2001 den erforderlichen Kantonsanteil mit Wirkung ab 2001.

Das Parlament beschloss, die Kredite für Beihilfen und Zulagen in der Milchwirtschaft (Rubrik 708.3600.210) im Budget 2001 um 30 Millionen Franken und im Budget 2002 um 20 Millionen Franken weniger zu reduzieren, als vom Bundesrat vorgeschlagen worden war. Falls der Zahlungsrahmen zur Förderung von Produktion und Absatz durch die Ausgaben im Jahr 2003 überschritten werden sollte, müsste das Parlament eine entsprechende Erhöhung des Zahlungsrahmens bewilligen. Der Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung dürfte hingegen nicht ausgeschöpft werden. Somit kann man annehmen, dass für den Zeitraum 2000–2003 der Gesamtrahmen von 14 029 Millionen Franken eingehalten werden kann.

Auch das Direktzahlungssystem erfuhr gewisse Anpassungen. Es war nicht einfach, die Auswirkungen auf den Finanzbedarf abzuschätzen. Angesichts der Unwägbarkeiten wurden zu Beginn die Beitragssätze vorsichtig bestimmt, um eine Überschreitung der verfügbaren Kredite und allenfalls eine nachträgliche Reduktion der Direktzahlungsansätze zu vermeiden. Deshalb waren die Ausgaben für Direktzahlungen in der Rechnung 2000 schliesslich um 200 Millionen Franken tiefer als budgetiert. Am 10. Januar 2001 beschloss der Bundesrat, diesen Betrag auf die drei Jah-

re 2001–2003 zu verteilen und zu diesem Zweck einzelne Beitragssätze zu erhöhen, insbesondere diejenigen zur Förderung der biologischen Landwirtschaft und der besonders tierfreundlichen Haltungsformen. Zur Abgeltung jenes Teils der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Ackerbau, der als Folge der Schwellenpreissenkung und der Liberalisierung der Getreidemarktordnung nicht mehr über den Preis entschädigt werden kann, wurde ab 2001 ein Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche und für Dauerkulturen gewährt. Weitere Anpassungen im Bereich der Direktzahlungen hat der Bundesrat Ende April 2002 beschlossen (Erhöhung des Milchabzugs, der TEP-Limite und der Sömmerungsbeiträge).

Die Schuldenbremse wird erstmals im Voranschlag 2003 Anwendung finden. Da auch die Landwirtschaft ihren Beitrag zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse leisten muss, werden die Zahlungsrahmen 2000–2003 voraussichtlich nicht vollumfänglich ausgeschöpft.

Wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht, stabilisierten sich die Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung im Zeitraum 2000–2002 auf einem Niveau von rund 8 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes. Im Durchschnitt 1990/92 lag der Anteil noch bei 8,7 Prozent.

Tabelle 2

Bundesausgaben für Landwirtschaft und Ernährung

		1990/92	2000	2001	2002
Total Bundesausgaben	(Mio. Fr.)	34 978	47 131	50 215	50 599
Ausgaben Landwirtschaft und Ernährung	(Mio. Fr.)	3 048	3 727	3 962	4 040
Anteil an Gesamtausgaben	(%)	8,7	7,9	7,9	8,0

Quelle: Staatsrechnung und Botschaft zum Voranschlag 2002

1.2.2.2 Beurteilung

Insgesamt kann für den durch die ersten Zahlungsrahmen abgedeckten Zeitraum eine positive Bilanz gezogen werden. Die Aufteilung auf drei Zahlungsrahmen hat sich aus heutiger Sicht bewährt. Sie hat eine gezielte, der agrarpolitischen Strategie entsprechende Zuteilung der Mittel ermöglicht und zu einer kohärenten Umsetzung beigetragen. Gleichzeitig konnte damit die Vorhersehbarkeit für die Betroffenen gewährleistet werden. Andererseits bleibt mit drei Zahlungsrahmen bei den Budgetbeschlüssen die nötige Flexibilität für die Aufteilung auf die diversen Rubriken erhalten; die Mittel können den kurzfristigen Bedürfnissen entsprechend eingesetzt werden und erhöhen dadurch die Effizienz der betreffenden Massnahmen.

Es ist nicht angezeigt, zusätzliche Zahlungsrahmen zu schaffen, denn dies würde den Spielraum für die mittelfristige Ressourcenverteilung allzu sehr einschränken. Die Zusammenfassung der Finanzmittel zur Förderung von Produktion und Absatz in einem Zahlungsrahmen hat es ermöglicht, den durch die zweite BSE-Krise im Jahre 2001 ausgelösten Schwierigkeiten auf dem Fleischmarkt durch Entlastungsmassnahmen zu begegnen, indem innerhalb des Zahlungsrahmens Mittel verschoben wurden.

1.2.3

Prognosemodell SILAS

Die FAT entwickelte und unterhält im Auftrag des BLW das Prognosemodell SILAS. Die Modellversion SILAS 1998 ist ein lineares Optimierungsmodell (LP), das die landwirtschaftliche Produktion und das Einkommen der Schweizer Landwirtschaft unter Berücksichtigung der verfügbaren Produktionskapazitäten, der agrarpolitischen Rahmenbedingungen und der Preisrelationen optimiert. Im Jahr 1998 wurden mit dem Modellsystem erstmals Berechnungen für die Botschaft zu den Zahlungsrahmen 2000–2003² durchgeführt. Diese Berechnungen zielten darauf ab, die mittelfristig zu erwartenden Auswirkungen der AP 2002 auf die landwirtschaftliche Produktion, die Bundesausgaben für Direktzahlungen und das sektorale Einkommen zu untersuchen. Das Ausgangsjahr der Modellrechnungen bildete das Jahr 1996, der Prognosezeitraum erstreckte sich von 1997–2003.

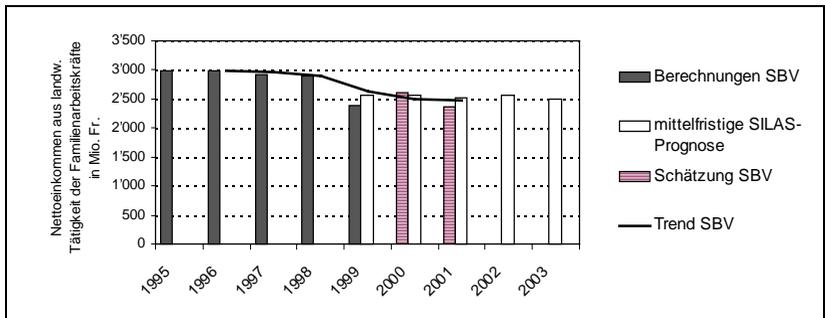
1.2.3.1

Erfahrungen und Beurteilung

Erfahrungen aus den bisherigen Berechnungen zeigen, dass der Trend der Einkommensentwicklung mit der Modellversion SILAS 1998 gut vorhergesagt werden konnte. Vergleicht man bspw. das mit SILAS prognostizierte Nettoeinkommen aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit der Familienarbeitskräfte für die Jahre 2000 und 2001 mit den Schätzungen des SBV für das laufende und das vorangegangene Jahr, so wird ersichtlich, dass der Trendverlauf den SILAS-Prognosen entspricht. Gemäss den Einkommensberechnungen und Schätzungen des SBV sind seit 1999 stärkere Einkommensschwankungen zu beobachten. Diese Einkommensschwankungen sind u.a. auf extreme klimatische Bedingungen sowie auf sehr tiefe Rindfleischpreise als Folge neuer BSE-Fälle in Europa zurückzuführen. Solche unerwartet auftretende Ereignisse können bei einem mittelfristigen Prognosehorizont von 7 Jahren nicht vorhergesagt werden. Die Prognosen beruhen auf Trendschätzungen über die zu erwartende Entwicklung der Produkt- und Faktorpreise, der Naturalerträge in der landwirtschaftlichen Produktion und der Produktionskapazitäten, welche von Experten getroffen oder aus der Entwicklung in der Vergangenheit abgeleitet wurden.

² Botschaft vom 18. November 1998 zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003; BBl 1999 1652.

Vergleich der mittelfristigen SILAS-Prognose mit den Schätzungen des SBV



Quelle:

SBV: Schweizerischer Bauernverband, Die landwirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Schweiz der Jahre 1995–2000, Brugg 2001; Schätzungen 2001 publiziert in: Agrarbericht 2001 (BLW, Bern 2001).

SILAS: Botschaft vom 18. November 1998 zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003; BBI 1999 1652.

FAT, Entwicklung der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung bis 2003, Ergebnis des Sektoralen Informations- und Prognosesystems für die Landwirtschaft Schweiz (SILAS), Tänikon 1998.

Es hat sich gezeigt, dass mit der Modellversion SILAS 1998 die Teilnahme an den Direktzahlungsprogrammen des Bundes, und damit auch die zu erwartenden Bundesausgaben für Direktzahlungen, tendenziell überschätzt wurden. Diese Überschätzung ist charakteristisch für Prognosemodelle, die mit linearer Optimierung arbeiten. Solche Modelle können Verhaltensweisen, die vom Optimierungsprinzip abweichen, nicht abbilden. So ist i.d.R. die Teilnahme an neuen agrarpolitischen Programmen, die mit einer Produktionsumstellung verbunden sind, auf Grund von Risikoaversion und Festhalten an der ursprünglichen Produktionsform in der Einführungsphase geringer als erwartet. Wie stark in der Realität vom Optimum abgewichen wird, lässt sich vorausschauend nicht abschätzen.

1.2.3.2 Weiterentwicklung des Modells

SILAS wurde in den letzten drei Jahren mit dem Ziel weiterentwickelt, die Prognosegüte des Modells insgesamt zu verbessern. Es wurde die Methode der positiven mathematischen Programmierung³ eingeführt. Diese Methode wird mittlerweile in verschiedenen Sektor- und Betriebsmodellen auf der ganzen Welt eingesetzt. Dabei werden die beobachteten Produktionsstrukturen als wichtige Grundinformation für die Prognose genutzt. Aus den Produktionsstrukturen im Basisjahr werden Kostenelemente ermittelt, die psychologische Aspekte und Verhaltensweisen wie Risikoaversion und Festhalten an einer bisherigen Wirtschaftsweise umfassen. Diese

³ Howitt, R. E., 1995. Positive Mathematical Programming. In: American Journal of Agricultural Economics, Vol. 77, S. 229–342.

Elemente werden in die Kostenfunktion integriert und im Prognosezeitraum mitberechnet. Dadurch werden überspezialisierte Lösungen sowie Über- und Unterschätzungen von einzelnen Produktions- und Betriebszweigen reduziert. Die Methode führt deshalb zu plausibleren und realistischeren Modellergebnissen.

Weitere Modellanpassungen erfolgten bei der Abbildung der Regionen. Die in der Modellversion SILAS 1998 berücksichtigten vier Regionen wurden um vier zusätzliche Regionen erweitert. Dadurch sind die Modellregionen kleiner und regionspezifische Verhältnisse können besser abgebildet werden. Die Datengrundlage wurde ebenfalls angepasst an die acht neuen Produktionsregionen. Weitere Anpassungen und Erweiterungen erfolgten bei der Modellierung und bei der Informatikumgebung.

1.3 Gliederung der Zahlungsrahmen 2004–2007

1.3.1 Massnahmen innerhalb der Zahlungsrahmen

Die drei Zahlungsrahmen umfassen die wichtigsten Aufgabenbereiche der Landwirtschaft, nämlich die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen, die Förderung von Produktion und Absatz sowie die Direktzahlungen. Die den Zahlungsrahmen zugeordneten agrarpolitischen Massnahmen sind in der folgenden Tabelle aufgeführt. Auf die einzelnen Massnahmen wird im besonderen Teil (Ziff. 2) näher eingegangen.

Tabelle 3

Massnahmen innerhalb der Zahlungsrahmen

Zahlungsrahmen für die Massnahmen der Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Soziale Begleitmassnahmen:	Betriebshilfe und Umschulungsbeihilfen
Strukturverbesserungen:	Beiträge für Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Gebäude
Investitionskredite:	Starthilfe und Kredite, insbesondere für einzelbetriebliche Massnahmen
Pflanzen- und Tierzucht:	Beiträge zur Förderung der Pflanzen- und Tierzucht

Zahlungsrahmen für die Massnahmen zur Förderung von Produktion und Absatz

Absatzförderung:	Beiträge (max. 50%) an die Marketingkommunikation
Milchwirtschaft:	Administration Milchpreisstützung (Leistungsaufträge) Zulagen und Beihilfen – Zulage für verkäste Milch und für die Fütterung ohne Silage – Inland- und Ausfuhrbeihilfen
Viehwirtschaft:	Entschädigung an private Organisationen im Bereich Schlachtvieh und Fleisch (Leistungsaufträge) Beihilfen Viehwirtschaft – Ausfuhrbeihilfen Zucht- und Nutzvieh – Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch – Inlandbeihilfen Eier

Pflanzenbau:	Beiträge für
	– Ölsaaten und Körnerleguminosen
	– Zuckerrüben
	– Kartoffeln
	– Saatgut
	– Nachwachsende Rohstoffe
	– Obst (inkl. Umstellungsbeiträge)
	– Rebbau

Zahlungsrahmen für die Ausrichtung von Direktzahlungen

Allgemeine Direktzahlungen:	Flächenbeiträge Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP) Hangbeiträge
Ökologische Direktzahlungen:	Ökobeiträge Ethobeiträge Gewässerschutzbeiträge Sömmerungsbeiträge

Anmerkung: Inklusive Massnahmen, die Gegenstand der Teilrevision des LwG sind (vgl. Teil I der Botschaft)

1.3.2 Massnahmen ausserhalb der Zahlungsrahmen

1.3.2.1 Ausgaben des BLW

Die Aufwendungen für einzelne Massnahmen ausserhalb der wichtigsten Aufgabenbereiche im Sinne von Artikel 6 LwG sind nicht Gegenstand der Zahlungsrahmen. Dennoch werden sie im Budget des BLW aufgeführt. Es handelt sich dabei um:

- Beiträge für Evaluationsaufträge;
- Beiträge an die landwirtschaftliche Beratung;
- Beiträge zur Bekämpfung der Pflanzenkrankheiten und der Schädlinge;
- Allfällige Beiträge für Massnahmen zur Marktentlastung in ausserordentlichen Situationen (Art. 13 LwG);
- Ausgaben für die Verwaltung.

Aus Gründen der Flexibilität sollen die Ausgaben für die Evaluationsaufträge, für die landwirtschaftliche Beratung sowie für die Bekämpfung der Pflanzenkrankheiten und Schädlinge nicht über Zahlungsrahmen geregelt werden.

Als Interventionsmöglichkeiten ausserhalb der Zahlungsrahmen sollen die befristeten Massnahmen zur Marktentlastung (Art. 13 LwG), die im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 LwG (Massnahmen zur Verbesserung der Einkommenssituation) zur Anwendung kommen können, verbleiben. Diese Ausgaben sind nicht vorhersehbar und können deshalb auch nicht budgetiert werden. Für allfällige Ausgaben werden Nachtragskredite beantragt. Wenn möglich werden diese Mittel innerhalb der Zahlungsrahmen kompensiert, indem der beanspruchte Beitrag bei einer anderen Budgetrubrik blockiert wird.

Die Ausgaben für die Verwaltung (insbesondere Personalkosten) sind nicht direkt von der Agrarpolitik, sondern von der allgemeinen Personalpolitik des Bundes abhängig.

1.3.2.2 Weitere Ausgaben im Aufgabengebiet von Landwirtschaft und Ernährung

Nicht in der Rechnung des BLW integriert sind u.a. die Beiträge für die Eidgenössischen Forschungsanstalten und das Eidgenössische Gestüt. Diese werden seit dem 1. Januar 2000 mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) geführt. Die finanziellen Mittel der FLAG-Einheiten müssen mit Zahlungskrediten über den ordentlichen Budgetweg angebeht werden.

Weitere ins Aufgabengebiet von «Landwirtschaft und Ernährung» gehörende Ausgaben sind weder auf das LwG abgestützt, noch werden sie vom BLW administriert. Sie sollen auch diesmal nicht in die Zahlungsrahmen aufgenommen werden. Es handelt sich dabei vor allem um die Familienzulagen in der Landwirtschaft (Bundesamt für Sozialversicherung), die Rückerstattung der Mineralölsteuer auf Treibstoffen (Eidgenössische Zollverwaltung) und indirekt die Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (Eidgenössische Zollverwaltung) sowie um Ausgaben für die Bekämpfung von Tierseuchen (Bundesamt für Veterinärwesen).

1.4 Rahmenbedingungen zur Festlegung der Zahlungsrahmen

Für die Festlegung der Zahlungsrahmen sind insbesondere die Ziele und entsprechenden Vorgaben der Finanz- und Agrarpolitik unter Einbezug der anstehenden Herausforderungen (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 1.5.2) zu berücksichtigen.

1.4.1 Finanzpolitische Vorgaben

1.4.1.1 Ausgabenbremse

Gemäss 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 Mio. Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte. Da die beantragten Beträge diese Limiten überschreiten, untersteht Artikel 1 des vorliegenden Bundesbeschlusses der Ausgabenbremse.

1.4.1.2 Zweckbindungen (Fonds)

Die im Teil I der Botschaft vorgeschlagene Aufhebung der vier Fonds (Fleischfonds, Preisausgleichskasse Eier, Rebbaufonds, Pflanzenschutzfonds) und der entsprechenden Zweckbindungen wirken sich nicht auf die Zahlungsrahmen aus. Die diesbezüglichen Ausgaben sind in den Jahresrechnungen und in den Voranschlägen des BLW enthalten. Die Ausgaben für Fleisch, Eier und Wein sind bereits heute im

Zahlungsrahmen zur Förderung von Produktion und Absatz enthalten; die Mittel für den Pflanzenschutz werden ausserhalb der Zahlungsrahmen budgetiert, weil sie nicht vollständig planbar sind (vgl. Ziff. 1.3.2.1).

1.4.1.3 Abbaupflichtung im Bereich Marktstützung

In Artikel 187 Absatz 12 LwG ist eine Reduktion der Ausgaben im Bereich Produktion und Absatz vorgeschrieben. Die Summe der Bundesbeiträge für die im Gesetz aufgeführten Bereiche⁴ ist in fünf Jahren nach Inkrafttreten des LwG um einen Drittel gegenüber den Ausgaben für das Jahr 1998 abzubauen. Diese Vorgabe ist im Finanzplan 2003 eingehalten.

1.4.1.4 Schuldenbremse

Volk und Stände haben am 2. Dezember 2001 mit einem Ja-Stimmenanteil von 85 Prozent die Schuldenbremse (Art. 126 BV) angenommen. Dieses Ergebnis stellt für den Bundesrat eine Verpflichtung dar, die neue Bestimmung rasch umzusetzen. Erstmals werden die Vorgaben für die Schuldenbremse auf den Voranschlag 2003 Anwendung finden. Der Finanzplan 2004–2006 hat die Schuldenbremse zu berücksichtigen. Sie verlangt im Wesentlichen eine ausgeglichene Rechnung. Bundesrat und Parlament sind verpflichtet, einen Voranschlag zu beschliessen, der diesen Vorgaben entspricht. Auch die Landwirtschaft muss ihren Beitrag zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse leisten.

Die Zahlungsrahmen 2004–2007 setzen diese Vorgaben um, indem gegenüber der Vernehmlassungsvorlage die Gesamtsumme um 288 Millionen Franken auf 14 092 Millionen Franken gekürzt wurde.

1.4.2 Agrarpolitische Vorgaben

1.4.2.1 Bundesverfassung

In Artikel 104 BV wird verlangt, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedelung des Landes. Sie muss diese Aufgaben durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion erfüllen. Aus der in Teil I der Botschaft (Ziff. 1.2) gezogene Bilanz geht hervor, dass die Landwirtschaft diesem Auftrag bisher nachgekommen ist und mit einigen wenigen Ausnahmen alle Landwirtschaftsflächen bewirtschaftet werden. Es besteht im Allgemeinen eine grosse Nachfrage nach landwirtschaftlichen Flächen (Kauf und Pacht).

Gemäss Artikel 104 Absatz 1 BV erfüllt die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben in erster Linie durch eine nachhaltige Produktion. Auch in dieser Hinsicht ist der Auftrag erfüllt. Die produktive Landwirtschaft hat es der Schweiz erlaubt, die Bevölkerung im bisherigen Mass mit hochwertigen Nahrungsmitteln zu versorgen.

⁴ Art. 26, 38, 39, 40, 50, 54, 56, 57, 58, 59 LwG.

Durch den direkteren Bezug zum Markt und die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit Direktzahlungen ist die landwirtschaftliche Produktion wettbewerbsfähiger geworden.

Im Rahmen einer Studie im Auftrag des BLW wurden die nicht marktbezogenen Auswirkungen der schweizerischen Landwirtschaft auf die Umwelt (externe Effekte) quantitativ erfasst⁵. Daraus geht für den Zeitraum der nächsten Zahlungsrahmen ein Nutzen in der Grössenordnung von zwei Milliarden Franken pro Jahr hervor. Zudem kommen die Autoren der Studie in einer qualitativen Bewertung zum Schluss, dass die Landwirtschaft auch einen positiven Beitrag leistet zu den gesellschaftlichen und räumlichen Strukturen sowie zu den gesellschaftlichen Wertvorstellungen.

Die Marktstützung ist im Zusammenhang mit der Erhaltung der produktiven Funktion der Landwirtschaft von Bedeutung. Im Hinblick auf eine weitere Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und angesichts der Produktivitätsfortschritte auf allen Marktstufen ist auch in den nächsten Jahren eine Reduktion der Marktstützung vorgesehen.

1.4.2.2 Leistungen in den Bereichen Ökologie und Ethologie

Seit Beginn der Agrarreform hat die schweizerische Landwirtschaft in den Bereichen Ökologie und Ethologie grosse Anstrengungen unternommen und entsprechende Fortschritte erzielt (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 1.2.4). In den kommenden Jahren sollen diese Leistungen weiter gesteigert werden können. Der mittels Direktzahlungen und Investitionshilfen geschaffene Anreiz sollte in diesem Sinn zu einer vermehrten Teilnahme der Landwirtinnen und Landwirte an den diversen Programmen in den Bereichen Ökologie und Ethologie führen. Hierzu sind zusätzliche Finanzmittel erforderlich.

1.4.2.3 Einkommenslage

Nach Artikel 5 LwG wird mit den agrarpolitischen Massnahmen angestrebt, dass nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre Einkommen erzielen können, die mit den Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar sind. Die Analyse der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 1.2) zeigt, dass im Durchschnitt der drei Jahre 1998/2000 das oberste Viertel der Familienarbeitskräfte in der Tal- und in der Hügelregion den durchschnittlichen Jahres-Bruttolohn der übrigen Bevölkerung übertraf bzw. erreichte. In der Bergregion lag der mittlere Arbeitsverdienst im obersten Viertel rund 7000 Franken unter dem Vergleichswert. Es gibt aber auch in der Bergregion Betriebe, die den Vergleichslohn erreichen, ihr Anteil ist allerdings geringer als in den übrigen Regionen. Ökonomisch leistungsfähige und nachhaltig wirtschaftende Betriebe waren damit insbesondere in der Tal- und Hügelregion in der Lage, ein mit der übrigen Bevölkerung vergleichbares Einkommen zu erzielen. Insgesamt ist aber ein deutlicher Abstand des Arbeitsverdienstes aus der Landwirtschaft zu Löhnen aus Tätigkeiten in der übrigen Wirtschaft fest-

⁵ Pillet G., Maradan D., Zingg N., ECOSYS SA, *Appréciation quantitative des externalités de l'agriculture suisse*, Genf 2000.

zustellen. Ausserdem sind rund ein Drittel der Betriebe hinsichtlich ihrer finanziellen Stabilität als Problembetriebe einzustufen, d.h. ihre Ertragskraft ist zu gering, um den Betrieb längerfristig existenzfähig zu erhalten.

1.4.2.4 Sozialverträglichkeit

In Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c LwG wird der Bund beauftragt, für eine sozialverträgliche Entwicklung in der Landwirtschaft zu sorgen. Mit der Neuorientierung der Agrarpolitik und der damit verbundenen stärkeren Ausrichtung auf den Markt hat die Abnahme der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe nach einer Stagnation in den siebziger und achtziger Jahren in den neunziger Jahren wieder zugenommen. Der Strukturwandel erfolgt aber im Grundsatz nach wie vor im Rahmen des Generationenwechsels. Eine repräsentative Befragung über die Befindlichkeit der Bevölkerung hat ergeben, dass der Anteil der Landwirtinnen und Landwirte, die mit ihrem allgemeinen Lebensstandard und der Erwerbstätigkeit zufrieden sind, gleich hoch ist wie in der übrigen Bevölkerung (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 1.2). Trotzdem deuten verschiedene Signale und Indikatoren darauf hin, dass auf die soziale Situation der Landwirtschaft künftig ein besonderes Augenmerk gerichtet werden muss. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik schlägt der Bundesrat deshalb punktuelle Massnahmen zur sozialen Flankierung des Anpassungsprozesses vor (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 2.4).

1.4.2.5 Berücksichtigung von Wirtschaftslage und 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.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt war bisher günstig; es kündigt sich jedoch eine Verschlechterung der Situation und damit eine Zunahme der Arbeitslosigkeit an. Seit mehreren Jahren ist die Inflationsrate niedrig, was sich mittelfristig nicht grundlegend ändern dürfte. Real sind die Löhne leicht gestiegen, während der Anteil der Nahrungsmittel an den Ausgaben der Haushalte erneut zurückgegangen ist. Angesichts der Wirtschaftslage und der Steuerbelastung ist es ein besonderes Gebot, dass die öffentlichen Gelder effizient eingesetzt werden.

Die schweizerischen Unternehmen sind gezwungen, ihre Wettbewerbsfähigkeit ständig zu verbessern, damit sie sich auf den Märkten im In- und Ausland behaupten können. Dies gilt auch für die Nahrungsmittelindustrie, insbesondere für die exportorientierten Unternehmen. Nach Inkrafttreten werden die bilateralen Verträge mit der EU sicherlich neue Möglichkeiten eröffnen; sie werden jedoch auch den Wettbewerb auf den Inlandmärkten verstärken. Die Wirtschaftskreise fordern daher Steuererleichterungen für Unternehmen.

Nach einer vorübergehenden Besserung hat sich die Finanzlage des Bundes rasch wieder verschlechtert. So beläuft sich das Defizit in der Staatsrechnung 2001 auf 1,3 Milliarden Franken. Daher ist bei öffentlichen Aufgaben und Subventionen Zurückhaltung angebracht. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft

sind an die Kriterien Wirksamkeit, Effektivität und Effizienz zu knüpfen. Die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Kategorien von Bundesaufgaben wächst, weshalb Prioritäten gesetzt werden müssen. Zudem ist durch die neuen Verfassungsbestimmungen über die Schuldenbremse und die Begrenzung der öffentlichen Verschuldung ein engerer Rahmen gesetzt.

1.4.3 Fazit

Die beantragten Mittel für die Zeitspanne 2004–2007 haben sich an den dargelegten agrar- und finanzpolitischen Vorgaben sowie den anstehenden Herausforderungen, die im Teil I der Botschaft (Ziff. 1.5.2) ausführlich beschrieben sind, zu orientieren. Die bisherige Agrarpolitik wird weder durch die absehbaren internationalen Entwicklungen noch die gesetzlichen Anpassungsvorschläge grundlegend in Frage gestellt. Die Grundzüge und Ziele der AP 2002 bleiben auch für die AP 2007 massgebend. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, ändert sich auch der Finanzbedarf gegenüber dem Zeitraum 2000–2003 nicht grundsätzlich.

1.5 Mittelbedarf für die Zeitspanne 2004–2007

1.5.1 Strategische Überlegungen

Wie in Ziffer 1.2.2.2 dargelegt, sollen auch in der nächsten Vierjahresperiode für die Finanzierung der agrarpolitischen Massnahmen drei Zahlungsrahmen massgebend sein. Dabei ist die Entwicklung der Finanzmittel in den drei Massnahmenbereichen unter Berücksichtigung des in Ziffer 1.4.3 gezogenen Fazits auf die agrarpolitischen Ziele auszurichten.

1.5.1.1 Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Zusätzliche finanzielle Mittel zur Verbesserung der Produktionsgrundlagen und für die Sozialmassnahmen rechtfertigen sich vor allem durch die Erweiterung des Aufgabenbereichs der Strukturverbesserungen (insbesondere periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen), welche im Teil I der Botschaft vorgeschlagen wird, sowie durch die verstärkte soziale Flankierung des landwirtschaftlichen Anpassungsprozesses.

Die vorgeschlagene Einführung von Umschulungsbeihilfen (befristet bis 2011) erweitert die Palette sozialer Massnahmen und erhöht folglich temporär den Finanzbedarf. Zudem wird es bei der Betriebshilfe nach dem erleichterten Zugang zu dieser Massnahme mehr Gesuche von Landwirtinnen und Landwirten geben, die vorübergehend in finanziellen Schwierigkeiten stecken. Demgegenüber ist eine leichte Senkung der Mittel für die Gewährung von Investitionskrediten möglich, denn im Vergleich zu heute wird der Fonds de roulement u.a. infolge von Darlehensrückzahlungen besser ausgestattet sein.

Die zusätzlich für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen erforderlichen Mittel entsprechen gegenüber dem Finanzplan von 2003 einer jährlichen Zunahme von nominal 1,5 Prozent.

1.5.1.2 Förderung von Produktion und Absatz

Nach Artikel 104 Absatz 1 BV hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft ihre Aufgaben durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion erfüllen kann. Die bisherige Aufgabenerfüllung macht deutlich, dass dazu eine Produktion im heutigen Umfang nötig ist. Die wirtschaftlichen Anreize, insbesondere die Produktpreise, müssen deshalb genügen, um dieses Produktionsvolumen in etwa aufrecht zu erhalten.

Die finanziellen Mittel des Bundes zur Förderung von Produktion und Absatz schaffen ein Gleichgewicht zwischen Produktionszweigen, die sich bezüglich der komparativen Kostenvorteile und des Grenzschutzes unterscheiden. Ausserdem dienen sie dem Ausgleich kurzfristiger Nachfrage- und witterungsbedingter Ertragschwankungen.

Basis für den Preis bildet die Wertschöpfung auf dem Markt. Das differenzierte Instrumentarium zur Marktstützung hindert die konsequente Ausrichtung der Produktion nach den Markterlösen. Das heisst, dass die Marktstützung nur so hoch sein darf wie unbedingt nötig. Die erwarteten Produktivitätsfortschritte sind deshalb in erster Linie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einzusetzen, was mit einer Reduktion der Marktstützung einhergeht.

Für die Jahre 2004–2007 wird davon ausgegangen, dass die finanziellen Mittel für Produktion und Absatz um 10 Prozent gegenüber dem Stand des Jahres 2003 abgebaut werden können. Die für diese Periode vorgeschlagene Reduktion der Marktstützung ist im Vergleich zum Abbau um einen Drittel in der Zeitperiode 1999–2003 (rund 375 Mio. Franken), welcher in Artikel 187 Absatz 12 LwG gesetzlich verankert ist, relativ bescheiden.

Die bisherige Reduktion der Marktstützung hat das Produktionsvolumen nicht beeinträchtigt. Der Selbstversorgungsgrad mit Nahrungsmitteln ist auch nach 1999 weitgehend stabil geblieben. Für die Periode 2004–2007 wird das Produktionsvolumen durch die Reduktion um 10 Prozent ebenfalls nicht beeinträchtigt, wie die Schätzungen mit dem Modell SILAS zeigen.

1.5.1.3 Direktzahlungen

Es ist weder vorgesehen, die verschiedenen Beitragssätze generell zu erhöhen, noch sie systematisch an die Teuerung anzupassen. Die Landwirtinnen und Landwirte sollten in der Lage sein, die Teuerung durch eine Produktivitätssteigerung bei der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen aufzufangen, wie es auch für die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse angestrebt wird. Diese Anforderung scheint zumutbar, da die Direktzahlungen infolge der Strukturentwicklung auf weniger Beitragsberechtigte entfallen, welche somit im Durchschnitt mehr Bundesbeiträge erhalten werden.

Auf Grund der kontinuierlichen Entwicklung in den letzten Jahren kann man auch künftig mit einer Mehrbeteiligung der Landwirtinnen und Landwirte an den verschiedenen Öko- und Ethoprogrammen rechnen. In den kommenden Jahren wird eine noch grössere Anzahl der Betriebe nach den Richtlinien des biologischen Landbaus wirtschaften. Ebenfalls wird der Anteil der Tiere in besonders tierfreundlichen

Haltungssystemen zunehmen. Zudem soll das gesetzte Ziel bei den ökologischen Ausgleichsflächen erreicht werden (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 1.5.2.6).

Angesichts der angestrebten Mehrbeteiligungen an den Öko- und Ethoprogrammen sowie im Hinblick auf die zusätzlichen Ausgaben, die aus der Bereinigung der Bezugsgrenzen bei den Direktzahlungen resultieren (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 2.3), schlägt der Bundesrat eine nominale Erhöhung der Kredite für Direktzahlungen um 515 Millionen Franken im Vergleich zum jetzigen Zahlungsrahmen vor.

1.5.2 Umfang der Zahlungsrahmen

Basierend auf ersten Überlegungen ging der Bundesrat für die Periode 2004–2007 mit einer Gesamtsumme von 14 380 Millionen Franken als Finanzhypothese für die drei Zahlungsrahmen in die Vernehmlassung⁶. Als Grundlage für diese Hypothese dienten die Zahlen des Finanzplans 2003 vom 2. Oktober 2000.

Für die bäuerlichen Organisationen und jene Kantone, die sich im Rahmen der Vernehmlassung zur Finanzierung geäussert haben, bewegen sich die vorgeschlagenen Mittel an der untersten Grenze. Einige verlangen sogar eine deutliche Erhöhung der Finanzmittel. Abgelehnt wird mehrheitlich ein Abbau der Marktstützung. Zudem vertreten bäuerliche Kreise die Meinung, dass die spezifischen Sozialmassnahmen zur Abfederung des Strukturwandels ausserhalb der Zahlungsrahmen zu finanzieren sind. Demgegenüber fordern vor allem die Wirtschaftskreise, dass die Ausgaben für die Landwirtschaft, insbesondere diejenigen für die Direktzahlungen, an die effiziente Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen geknüpft werden. Zusätzlich verlangt das Gewerbe, dass in der Zeitspanne 2004–2007 die Marktstützung um mehr als 10 Prozent abgebaut wird.

Nach der deutlichen Annahme der Schuldenbremse durch Volk und Stände hat der Bundesrat Anfang 2002 beschlossen, diese auf den Voranschlag 2003 einzuführen. Gemäss den Entscheiden des Bundesrates vom 20. Februar 2002 müssen die Bundesausgaben für die Jahre 2004–2005 um jährlich 870 Millionen Franken reduziert werden. Die Zahlen für das Jahr 2006 sind real auf dem gekürzten Niveau des Jahres 2005 zu plafonieren. Die Ausgabenkürzungen wurden unter den Departementen anteilmässig verteilt. Der dabei vom EVD zu erbringende Sparbeitrag beträgt für die Jahre 2003–2005 rund 150 Millionen Franken pro Jahr. Unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen (vgl. Ziff. 1.4) wurde der Anteil der Landwirtschaft wie folgt festgelegt: Die Kürzung der Mittel für die drei Zahlungsrahmen 2004–2007 im Vergleich zur ursprünglichen Finanzhypothese beträgt 288 Millionen Franken.

Aus der nachfolgenden Tabelle geht die Aufteilung der Mittel auf die drei Zahlungsrahmen 2004–2007 hervor. Die Kürzungen auf Grund der Vorgaben der Schuldenbremse sind dabei berücksichtigt.

⁶ EVD, Agrarpolitik 2007 – Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Bern, 21. September 2001.

Zahlungsrahmen 2004–2007 im Überblick

(in Mio. Franken)	2004	2005	2006	2007	Total
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	276	280	284	289	1 129
Produktion und Absatz	769	749	720	708	2 946
Direktzahlungen	2 487	2 492	2 500	2 538	10 017
Total	3 532	3 521	3 504	3 535	14 092

Für die Zeitspanne 2004–2007 werden gegenüber dem letzten Bundesbeschluss zu den Zahlungsrahmen 2000–2003 Mehrausgaben von insgesamt 63 Millionen Franken bzw. 0,45 Prozent beantragt. Im Rahmen der nächsten Vierjahresperiode sollen einem strategiekonformen Abbau der Marktstützung zusätzliche Aufwendungen bei den Direktzahlungen und der Grundlagenverbesserung gegenüberstehen. Insgesamt liegen die zusätzlichen Aufwendungen für die Landwirtschaft deutlich unter der geschätzten Inflationsrate und der Entwicklung der Bundesausgaben.

Tabelle 5

Zahlungsrahmen 2004–2007 im Vergleich zu 2000–2003

	Zahlungsrahmen 2000–2003 (Mio. Franken)	Zahlungsrahmen 2004–2007 (Mio. Franken)	Differenz (Mio. Franken)	Differenz (%)
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	1 037	1 129	+ 92	+ 8,9
Produktion und Absatz	3 490	2 946	– 544	– 15,6
Direktzahlungen	9 502	10 017	+ 515	+ 5,4
Total	14 029	14 092	+ 63	+ 0,45

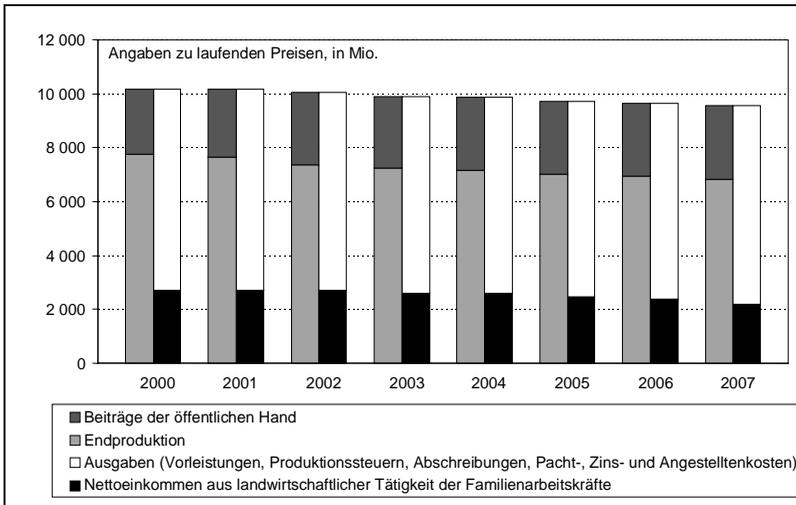
1.5.3 Prognose für das sektorale Einkommen

Um die Auswirkungen der finanziellen Ausgestaltung der Zahlungsrahmen 2004 bis 2007 auf die Landwirtschaft abschätzen zu können, hat die FAT erneut Modellrechnungen mit SILAS vorgenommen. Ausgangspunkt für die Prognosen bildete das Jahr 1999. Diese Ausgangsbasis wurde gewählt, weil für 1999 alle für die Modellierung benötigten statistischen Daten verfügbar sind, und weil die Bestimmungen der neuen Agrarpolitik in diesem Jahr in Kraft getreten sind. Ausgehend von der Datenbasis 1999 wurde jedes Jahr bis und mit 2007 modelltechnisch simuliert.

Die Methodik der Berechnungen und die gestützt auf Einschätzungen des BLW getroffenen Annahmen sind in einem Bericht der FAT dokumentiert⁷. Neben den verfügbaren finanziellen Mitteln für die Landwirtschaft berücksichtigen die Prognosen insbesondere auch die in diesem Zeitraum auf den Märkten zu erwartenden Entwicklungen und die mit der AP 2007 vorgeschlagenen Anpassungen.

⁷ FAT, Auswirkungen der Agrarpolitik 2007, Modellrechnungen für den Agrarsektor mit Hilfe des Prognosesystems SILAS, Tänikon 2002.

Prognose der sektoralen Einkommensrechnung



Quelle: FAT, Prognose mit SILAS (April 2002)

Gemäss den Prognosen nimmt im Zeitraum 2000–2007 die Endproduktion (monetärer Produktionswert sämtlicher Agrarerzeugnisse) insbesondere als Folge der geschätzten Preisentwicklungen um rund 12 Prozent ab. Demgegenüber reduzieren sich die Kosten (Ausgaben in Form von Vorleistungen, Abschreibungen und anderen Strukturkosten) im gleichen Zeitraum nur leicht. Die Einnahmen aus den Beiträgen der öffentlichen Hand steigen zwischen 2000 und 2007 im Einklang mit der Budgetierung der Direktzahlungen um rund 14 Prozent. Die Erhöhungen in der Planungsperiode 2004–2007 ergeben sich primär durch die erwartete Mehrbeteiligung an den Öko- und Ethoprogrammen sowie durch die vorgeschlagene Bereinigung der Beitragsabstufungen und -begrenzungen (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 2.3). Insgesamt lassen die Modellrechnungen erwarten, dass das sektorale Nettoeinkommen aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit der Familienarbeitskräfte im Jahr 2007 gegenüber 2000 19,5 Prozent tiefer liegen dürfte. Dies entspricht einer jährlichen Abnahme von durchschnittlich 2,8 Prozent.

Prognose der sektoralen Einkommensrechnung

Angaben zu laufenden Preisen, in Mio. Fr.	2000/03	2004	2005	2006	2007	2004/07
Endproduktion	7 505	7 150	6 998	6 946	6 811	6 977
+ Beiträge der öffentlichen Hand	2 570	2 708	2 712	2 720	2 758	2 724
Total Einnahmen	10 075	9 858	9 710	9 666	9 569	9 701
– Vorleistungen	3 882	3 828	3 810	3 859	3 903	3 851
– Abschreibungen	1 850	1 841	1 836	1 835	1 863	1 844
– Andere Strukturkosten*	1 656	1 613	1 601	1 598	1 623	1 608
Nettoeinkommen aus landw. Tätigkeit der Familienarbeitskräfte	2 687	2 576	2 463	2 374	2 180	2 398

Quelle: FAT, Prognose mit SILAS (April 2002)

* Produktionssteuern, Pachten, Zinsen, Löhne

Auch in den kommenden Jahren wird es Produktivitätsfortschritte und strukturelle Entwicklungen geben. Deshalb ist ein Rückgang des sektoralen Nettoeinkommens nicht gleichzusetzen mit einer Abnahme des einzelbetrieblichen Einkommens. Wenn der Strukturwandel eine Grössenordnung wie die Veränderungsrate des Sektoreinkommens annimmt, können die einzelnen Betriebe respektive Familienarbeitskräfte ihre Einkommen nominal halten.

Die Grössenordnung von drei Prozent entspricht der gegenwärtig zu beobachtenden durchschnittlichen Strukturentwicklung (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 1.2). Je nach Betriebstyp oder Region kann die strukturelle Entwicklung jedoch unterschiedlich verlaufen, wobei ausserlandwirtschaftliche Faktoren einen wesentlichen Einfluss haben (Druck oder Sog der übrigen Wirtschaft). Der Entscheid, ob ein Betrieb weitergeführt wird oder nicht, dürfte auch in Zukunft weitgehend im Rahmen des Generationenwechsels gefällt werden.

2 Besonderer Teil

Im besonderen Teil wird die Ausgestaltung der einzelnen Zahlungsrahmen erörtert. Daraus wird insbesondere ersichtlich, welche finanzielle Bedeutung die einzelnen Massnahmen aus heutiger Sicht haben. Diese Darlegung hat jedoch rein informativen Charakter. Sie bedeutet keineswegs eine feste Vorgabe für die jeweiligen Jahrestanchen oder für die Aufteilung auf die Budgetrubriken. Dieses Verfahren soll im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses erfolgen, welcher in der Genehmigung des jeweiligen Voranschlags durch das Eidgenössische Parlament mündet.

2.1 Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Der Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen resultiert aus den im Finanzplan enthaltenen Entwicklungsperspektiven für die einzelnen

Massnahmen. Die möglichen Entwicklungen in den Jahren 2004–2007 gehen aus der nachfolgenden Tabelle hervor.

Tabelle 7

Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

(in Mio. Franken)	2004	2005	2006	2007	Total
Soziale Begleitmassnahmen	57	65	72	74	268
Beiträge für Strukturverbesserungen	100	101	103	105	409
Investitionskredite	95	90	85	85	355
Pflanzen- und Tierzucht	24	24	24	25	97
Total	276	280	284	289	1129

2.1.1 Soziale Begleitmassnahmen

Massnahmen

Die Betriebshilfe in der Form zinsloser Darlehen wird für existenzfähige Betriebe zur Entlastung der Kapitalkosten eingesetzt, einerseits bei Unglücksfällen in Familien und auf dem Hof oder Naturereignissen und andererseits auf Grund veränderter wirtschaftlicher oder agrarpolitischer Rahmenbedingungen, wenn durch solche Ereignisse bzw. Entwicklungen eine unverschuldete finanzielle Bedrängnis entsteht oder entstehen kann (Art. 187 Abs. 11 LwG).

Beurteilung

Die Betriebshilfe ist als Bereitschaftsinstrument zur Überbrückung einer unverschuldeten finanziellen Bedrängnis anzusehen. Je nach wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird sie unterschiedlich eingesetzt. Mit der Gewährung von Darlehen zur Umfinanzierung bestehender Schulden können sich existenzfähige Betriebe freiwillig indirekt entschulden und sind somit für die künftigen Herausforderungen besser gerüstet. Diese Art von Hilfe soll vermehrt eingesetzt werden.

Weiterentwicklung

Die Umschulungsbeihilfe als neue Massnahme soll Betriebsleiterinnen und Betriebsleitern, welche aus der landwirtschaftlichen Produktion aussteigen, die Aufnahme einer ausserlandwirtschaftlichen Tätigkeit erleichtern, indem während der Dauer der Umschulung eine Art Lebenskostenbeiträge gewährt werden (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 2.4.1.2).

Bei der Betriebshilfe wird die Umfinanzierung bestehender Schulden auf Grund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wichtigster Bestandteil dieses Instruments werden, weshalb bedeutend mehr Mittel zur Verfügung stehen müssen.

2.1.2 Beiträge für Strukturverbesserungen

Massnahme

Mit Beiträgen für Strukturverbesserungen werden die von der Landwirtschaft benötigten Infrastrukturen unterstützt, im Berg- und Hügelgebiet auch von Ökonomiege-

bäuden. Diese Massnahmen haben zum Ziel, Grundlagen zu schaffen zur Senkung der Produktionskosten, zur Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse und zur Verwirklichung von ökologischen, tierschützerischen und raumplanerischen Anliegen. Sie tragen ausserdem zur Stärkung des ländlichen Raums bei und leisten einen Beitrag zur dezentralen Besiedlung.

Beurteilung

Mit der Beitragsabstufung wird den Prioritäten der verschiedenen Massnahmen Rechnung getragen. Entsprechend den vorerwähnten Zielen geniessen diejenigen Massnahmen Vorrang, die sowohl zur wirtschaftlichen Entwicklung der Landwirtschaft als auch zur Umsetzung ökologischer Ziele beitragen sowie sozialverträglich sind. In abgelegenen Gebieten trägt die Landwirtschaft dazu bei, die Aufrechterhaltung eines sozialen Netzes und damit die Lebensfähigkeit sicherzustellen. Das mit diesen Massnahmen ausgelöste Bauvolumen sichert dem regionalen Handwerk einen Teil des Einkommens und vermindert die Gefahr von konjunkturellen Einbrüchen, von denen die peripheren Gebiete bei schlechter Wirtschaftslage jeweils stark betroffen sind.

Neue Untersuchungen belegen die hohe Wirksamkeit solcher Strukturverbesserungen. So weist das Institut für Kulturtechnik an der ETH Zürich in einer im September 2001 veröffentlichten Studie⁸ über den privaten Nutzen von Strukturverbesserungen nach, dass mit einer besseren Arrondierung und einem den modernen Anforderungen genügenden Wegenetz die Produktionskosten deutlich gesenkt werden können. Dieses Resultat deckt sich mit den Ergebnissen zahlreicher früherer Untersuchungen. Etliche andere Arbeiten belegen zudem die positiven Auswirkungen moderner Meliorationen im Bereich der Ökologie und des Landschaftsschutzes (öffentlicher Nutzen). Seit Jahrzehnten unbestritten anerkannt ist die hervorragende Eignung von Gesamtmeliorationen als Instrument zur optimalen Neuordnung der Landnutzung im Zusammenhang mit grossen Verkehrsbauten wie den Nationalstrassen und aktuell den Neubaustrecken der SBB.

Weiterentwicklung

Von diesen Beiträgen werden rund 70 Prozent für Landumlegungen, Erschliessungsanlagen, Wasserversorgungen und neu auch für die periodische Wiederinstandstellung von solchen Werken (Tiefbau) verwendet. Weiter wird der Neu- und Umbau von Ökonomiegebäuden im Berg- und Hügellgebiet unterstützt. Angesichts der Entwicklungen in ländlichen Gebieten kommt dem angepassten Ausbau und dem Erhalt der Basisinfrastrukturen für die Landwirtschaft eine hohe Bedeutung zu. Die finanziellen Mittel sind deshalb angemessen zu erhöhen.

2.1.3 Investitionskredite

Massnahme

Investitionskredite sind zinslose Darlehen, die vorwiegend für einzelbetriebliche Massnahmen eingesetzt werden. Sie bezwecken hauptsächlich die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen und der Bewirtschaftungsgrundlagen,

⁸ Haug D., Züblin P., Schmid W., Privater Nutzen von Arrondierung und Wegenetz bei Gesamtmeliorationen, Schlussbericht vom 4. September 2001, Institut für Kulturtechnik, ETH Zürich, 2001.

unter Berücksichtigung der besonders tierfreundlichen Stallhaltung sowie des Gewässerschutzes.

Gemeinschaftliche Massnahmen werden mehrheitlich im Berg- und Hügellgebiet mit Investitionskrediten unterstützt; sie sichern respektive verbessern das Wertschöpfungspotenzial der Randregionen. Im Berggebiet spielen auch die kurzfristigen Baukredite eine gewisse Rolle, da sie die Finanzierung erleichtern.

Beurteilung

Die Investitionskredite ermöglichen im Talgebiet bei grösseren Investitionen die Verschuldung tragbar zu halten und verbessern damit die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft.

Im Berg- und Hügellgebiet helfen die Investitionskredite zusammen mit den vorgeannten Beiträgen auch in abgelegenen Regionen eine genügende Besiedlungsdichte sicherzustellen. Die Betriebe erfüllen nebst der Produktion hochwertiger Nahrungsmittel, insbesondere im Fleisch- und Milchsektor, auch landschaftspflegerische Anliegen. Letztere sind auch für die touristische Entwicklung von grosser Bedeutung.

Die angestrebte Rationalisierung der Landwirtschaft macht Fortschritte. Zunehmend werden mehrere Betriebe zu einer grösseren Einheit zusammengelegt und können so kostensparend und ohne fremde Arbeitskräfte bewirtschaftet werden.

Seit der Einführung der höheren Unterstützung für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme steigt der Anteil Freilaufställe an den Neubauprojekten kontinuierlich an und beträgt heute weit über 50 Prozent.

Weiterentwicklung

Die Investitionskredite werden schwergewichtig für den Um- und Neubau von Wohn- und Ökonomiegebäuden eingesetzt sowie für die Starthilfe für Junglandwirtinnen und Junglandwirte. Zu- und Nebenerwerbsmöglichkeiten für bäuerliche Betriebe sind wichtig, weil ihnen damit zusätzliche Wertschöpfung zur Sicherung ihres Einkommens ermöglicht wird. Deshalb werden neu auch die Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich sowie gemeinschaftliche Vermarktungsmassnahmen und der Aufbau bäuerlicher Selbsthilfeorganisationen unterstützt (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 2.5.2.3).

Die Investitionskredite werden über einen Fonds de roulement eingesetzt. Die neuen Mittel und Rückzahlungen werden den Kantonen die jährliche Gewährung von ca. 280 Millionen Franken in Form längerfristiger Darlehen ermöglichen. Weil die Rückzahlungen in den Jahren 2004–2007 zunehmen, können die neuen Mittel von 95 Millionen Franken im Jahre 2004 auf 85 Millionen Franken im Jahr 2007 gesenkt werden.

2.1.4 Pflanzen- und Tierzucht

Massnahmen

Mit den Massnahmen im Bereich der Pflanzen- und Tierzucht werden die Bestrebungen der Landwirtinnen und Landwirte für eine ökologische und qualitativ hochstehende Vieh- und Pflanzenproduktion unterstützt. Für die züchterischen Dienstleistungen wie die Herdebuchführung, die Durchführung der Leistungsprüfungen, die Auswertung der züchterischen Daten, inklusive der Zuchtwertschätzung, sowie

für Erhaltungsprogramme für gefährdete Schweizer Rassen wenden Bund und Kantone zusammen jährlich rund 40 Millionen Franken auf. Diese Massnahmen sind nicht mehr in erster Linie für die Leistungszucht, sondern in zunehmendem Masse für die Zucht von gesunden und widerstandsfähigen Tieren eine unentbehrliche Grundlage. Da in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern eine eigentliche Forschungsanstalt für Tierzucht fehlt, erfolgt die praxisorientierte Forschung hauptsächlich durch die Zuchtorganisationen selbst. Die Grundlagen für die Tierzucht werden auch in allen Ländern der EU staatlich unterstützt. In Ergänzung zu den Massnahmen auf dem Gebiet des ökologischen Leistungsnachweises werden gezielte Anstrengungen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen gefördert. Diese richten sich nach den Vorgaben des globalen Aktionsplans der FAO von 1996.

Beurteilung

Mit den genannten Massnahmen werden die Ziele zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzen- und tiergenetischen Vielfalt für Ernährung und Landwirtschaft sowie zu einer wettbewerbsfähigen, eigenständigen inländischen Tierzucht erreicht.

Weiterentwicklung

Am bewährten Instrumentarium zur Pflanzen- und Tierzuchtförderung soll in der Zeitspanne 2004–2007 nichts geändert werden.

2.2 Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz

In der Struktur wird der Zahlungsrahmen Produktion und Absatz leicht geändert, indem neu der bisherige Sektor Weinwirtschaft aufgeteilt wird. Der Teil Rebbau (Umstellungsbeiträge und Weinlesekontrolle) wird in den Sektor Pflanzenbau integriert. Dadurch soll eine erhöhte Flexibilität gewährleistet werden. Der Teil Absatzförderung für Wein wird in den Bereich Absatzförderung integriert und den anderen Absatzförderungsmassnahmen gleichgestellt.

Tabelle 8

Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz

(in Mio. Franken)	2004	2005	2006	2007	Total
Absatzförderung (inkl. Wein)	65	65	65	65	260
Milchwirtschaft	514	500	475	469	1958
Viehwirtschaft	44	43	42	40	169
Pflanzenbau (inkl. Rebbau)	146	141	138	134	559
Total	769	749	720	708	2946

2.2.1 Überprüfung der Massnahmen

Auftrag

Nach Artikel 187 Absatz 13 LwG sollen die Massnahmen im 2. Titel des LwG, mit denen der Bund finanzielle Mittel zur Marktstützung einsetzt, fünf Jahre nach In-

krafttreten des Gesetzes überprüft werden. Die fünf Jahre laufen am 31. Dezember 2003, für den Bereich Milch am 30. April 2004, ab. Mit den Ausführungen in diesem Kapitel liefert der Bundesrat die Grundlagen für diese Überprüfung. Diese ist unterteilt in eine grundsätzliche Überprüfung der Marktstützung überhaupt sowie ihres Ausmasses und in eine Überprüfung der einzelnen Massnahmen. Die Überprüfung umfasst die Notwendigkeit der Massnahmen sowie deren Zweckmässigkeit und Effizienz.

Sowohl intern als auch im Rahmen von Forschungsaufträgen werden die Marktstützung im Allgemeinen sowie die diversen Massnahmen regelmässig beurteilt. Die Ergebnisse dieser Arbeiten werden insbesondere in den jährlich erscheinenden Agrarberichten des BLW veröffentlicht.

Marktstützung

Die Ausführungen unter Ziffer 1.5.1.2 zeigen, dass eine Marktstützung mit finanziellen Mitteln des Bundes weiterhin nötig ist. Andernfalls würden bspw. die Ölsaaten (Raps, Sonnenblumen) oder Zuckerrüben in wesentlich geringerem Umfang angebaut. Ernteschwankungen (Kartoffeln, Obst) und Nachfrageschwankungen (Fleisch) würden sich ungedämpft auf die Preise niederschlagen; Marktzusammenbrüche könnten kaum verhindert werden. Ausgehend von den oben dargelegten Konsequenzen wäre ohne Marktstützung mit einer geringeren Produktion zu rechnen. Auch wenn mit zusätzlichen Direktzahlungen die Pflegeleistungen aufrechterhalten werden könnten, so würden sie doch nicht in erster Linie durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion erbracht. Der Auftrag von Artikel 104 Absatz 1 BV würde dann nicht mehr in der richtigen Art und Weise erfüllt.

Marktstützungen sind aber auf jenes Ausmass auszurichten, das nötig ist, um die Produktion zu erhalten. Innerhalb des Zahlungsrahmens für Produktion und Absatz spielt die Absatzförderung eine besondere Rolle. Sie gehört zu jenen Instrumenten, die den Produkten zu einer möglichst hohen Wertschöpfung auf den Märkten verhelfen sollen und damit zur Senkung des Bedarfs an Marktstützungen beitragen⁹. Dieser Kredit soll deshalb nicht reduziert werden. Jene für die Bereiche Milchwirtschaft, Viehwirtschaft und Pflanzenbau sinken deshalb um mehr als 10 Prozent. Für eine Differenzierung zwischen den drei Bereichen bestehen keine stichhaltigen Gründe, weshalb die Reduktion gegenüber den Finanzplanzahlen für 2003 für jeden der drei Bereiche rund 12 Prozent beträgt. Innerhalb der Bereiche sind jedoch Verschiebungen möglich.

Überprüfung der einzelnen Massnahmen

Die Überprüfung der einzelnen Massnahmen wird nachfolgend in den entsprechenden Abschnitten vorgenommen. Für die Bereiche Milch, Fleisch und Eier hat das BLW bereits 1999 Forschungsaufträge an das IAW der ETH Zürich erteilt, um in diesen komplexen Bereichen eine wissenschaftliche Grundlage für die Evaluation zu erhalten. Die Ergebnisse sind jeweils im Abschnitt «Beurteilung» kurz zusammengefasst. Für die Massnahmen im Pflanzenbau konnte die Beurteilung auf Grund der mit der Durchführung gewonnenen Erkenntnisse durch die Verwaltung vorgenommen werden. Die Beurteilung zeigt, dass keine der Massnahmen ganz fallen gelassen werden kann. Immerhin wird bei den Exportsubventionen ein langfristiges Auslaufen angestrebt, weil diese Massnahmen im internationalen Umfeld (WTO) am kritischsten beurteilt werden. Bei der Milchpreisstützung laufen Untersuchungen über

⁹ Vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 2.2, Einleitende Bemerkungen.

die Frage, ob diese Mittel in einem nächsten Reformschritt (AP 2011) zweckmässigerweise in eine milchspezifische Direktzahlungsmassnahme umgelagert werden sollen.

2.2.2 Absatzförderung

Massnahmen

Es ist für die schweizerische Landwirtschaft von zentraler Bedeutung, dass sie aus dem Verkauf ihrer Produkte einen möglichst hohen Markterlös erzielen kann (vgl. Art. 7 LwG). Im Lichte der zunehmenden Liberalisierung der Märkte wird diese Bedeutung weiter zunehmen. Die Marketingkommunikation spielt bei der Vermarktung der Produkte eine Schlüsselrolle. Der Bund unterstützt daher diese Massnahmen und übernimmt maximal 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben. Die staatlich unterstützten Massnahmen betreffen die Marketingkommunikation und teilweise die Marktforschung im In- und Ausland, nicht aber preisliche Massnahmen oder Distributionskosten.

Beurteilung

Über 90 Prozent der Mittel werden für nationale Absatzförderungsmassnahmen der verschiedenen Branchen sowie Massnahmen im Ausland (insbesondere beim Käse) eingesetzt. Die auf Grund der Verordnung für regionale Absatzförderungsmassnahmen vorgesehenen Mittel (bisher 6 Mio. Franken) werden nur teilweise beansprucht. Der Rest fliesst den Massnahmen der Branchen zu.

Der Mitteleinsatz des Bundes erfolgt prioritär dort, wo die grössten Wertschöpfungseffekte erwartet werden. Die Priorisierung der Investitionsattraktivität erfolgt auf Grund eines Marketingportfolios. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass sich diese Priorisierung bewährt hat. Das auf wissenschaftlicher Grundlage in Zusammenarbeit mit der Universität Bern erstellte Portfolio wurde im Sinne der Einholung einer «second opinion», im Rahmen von zwei unabhängigen Studien¹⁰, auf seine Stärken und Schwächen analysiert. Die Studien kommen zum Schluss, dass die verwendete Methodik grundsätzlich der Zielsetzung der Optimierung des Mitteleinsatzes gerecht wird. Gewisse methodische Schwachpunkte sollen nun im Rahmen eines Folgeauftrages ausgemerzt und die Zielorientierung dieser strategischen Vorsteuerung des Mitteleinsatzes weiter verbessert werden.

Auf der Stufe der einzelnen Absatzförderungsprojekte beurteilen praktisch alle Trägerschaften ihre qualitative und quantitative Zielerreichung als gut. Auf Grund der Tatsache, dass mindestens 50 Prozent der Gesamtkosten der Absatzförderungsmassnahmen durch die beteiligten Organisationen selbst aufgebracht werden, wird deutlich, dass auch die Landwirtinnen und Landwirte sowie die nachgelagerten Stufen, die sich an der Finanzierung beteiligen, von den Marketingaktivitäten überzeugt sind.

Vereinzelte Kritik wird an der Höhe der eingesetzten Mittel geübt. So wird teilweise bemängelt, dass die bereitgestellten Mittel zur Befriedigung aller eingereichten Ge-

¹⁰ Bösch L., Kuster J., Absatzförderung Landwirtschaft: Überprüfung der Plausibilität des Konzeptes zur Mittelverteilung, Forschungsauftrag (Brugger, Hanser und Partner) des BLW, 2001; König M., Senti R., Überprüfung der Methodik bei der Mittelverteilung in der landwirtschaftlichen Absatzförderung, Forschungsauftrag des BLW, Zürich 2001.

suche nicht ausreichen, indem das BLW jährlich Gesuche ablehnen oder Abstriche vornehmen muss. Andere Stimmen, vor allem aus dem Bereich des Käseexportes, beanstanden, die eingesetzten Mittel seien zu hoch, und sie würden nicht sehr effizient eingesetzt. Zudem wird teilweise angeführt, die Absatzförderungsmittel seien nicht für Basiswerbung einzusetzen, sondern direkt dem Handel zugänglich zu machen, welcher diese dann für die Marktbearbeitung und Massnahmen am Verkaufspunkt einsetzen könnte.

Weiterentwicklung

Auf Grund der strategischen Bedeutung der Massnahme, der gemachten positiven Erfahrungen sowie der bereits in der parlamentarischen Beratung zur AP 2002 eingebrachten Argumente sind die Mittel für die Absatzförderung nach Artikel 12 LwG vom Abbau des Zahlungsrahmens im Bereich Produktion und Absatz auszunehmen. Die bisherige Höhe der eingestellten Mittel hat sich grundsätzlich als richtig erwiesen.

Wegen der Aufhebung des Rebbaufonds kann die Weinwerbung inskünftig nicht mehr aus jenen Mitteln finanziert werden, sondern wird ebenfalls aus den für die Absatzförderung nach Artikel 12 LwG bereitgestellten Krediten zu finanzieren sein. Deshalb ist ab 2004 eine Aufstockung des Bereichs Absatzförderung von 60 auf 65 Mio. Franken pro Jahr vorzusehen. Erhöht sich der Weinkonsum insgesamt und ist diese Erhöhung nicht nur auf die Importe zurückzuführen, wird eine wissenschaftliche Evaluation in Auftrag gegeben, die zeigen soll, ob ein Zusammenhang zwischen der Erhöhung und der Unterstützung der Absatzförderung für Schweizer Wein besteht. Diese Evaluation wird mit diesen Mitteln finanziert. Diese werden ebenfalls auf Grund des oben genannten Portfolios zuzuordnen sein.

2.2.3 Milchwirtschaft

Massnahmen

Mit der Administration der Milchkontingentierung sind die 13 regionalen Milchverbände mittels Leistungsauftrag betraut. Auch die Administration der Massnahmen zur Milchpreisstützung (Beihilfen und Zulagen) wurde per 1. Mai 1999 mittels Leistungsauftrag einer privaten Stelle (TSM Treuhandstelle Milch GmbH) übertragen. Die Erfüllung der Leistungsaufträge wird mit rund einem Prozent der Totalsumme Milchwirtschaft entschädigt (6,5 Mio. Franken).

Mit der Zulage auf der verkästen Milch, der Siloverzichtszulage, den Beihilfen für die Verwertung von Milch in Form von Butter und Magermilch und den Ausfuhrbeiträgen für bestimmte Milchprodukte wird der Milchpreis insgesamt gestützt und damit die Einkommenssituation der Milchproduzenten positiv beeinflusst. Die Erzielung höchstmöglicher Erlöse ist Sache der Marktakteure, der Staat schafft dafür eine günstige Ausgangslage mit den erwähnten Stützungsmaßnahmen. Er interveniert aber nicht mehr mit preislichen oder mengenmässigen Garantien wie in der Agrarpolitik vor 1999.

Beurteilung

Unternehmerisches Verhalten wurde vermehrt auf allen Stufen zur Voraussetzung, um im Markt zu bestehen. Auch wenn seit 1999 ein günstiger Nachfrageverlauf für Milch und Milchprodukte dazu beigetragen hat, den Milchpreis auf einem höheren

als dem seinerzeit erwarteten Niveau zu stabilisieren, bleibt unbestritten, dass die Stützungsmassnahmen in ihrer Kombination von Zulagen und Beihilfen einen geordneten Übergang in eine marktwirtschaftlich orientierte Milchwirtschaft geprägt und gefördert haben.

Das Instrumentarium mit Zulagen und Beihilfen für die Käse- und Butterherstellung hat indirekt auch dem stützungsreifen Teil der Milchverwertung – rund ein Drittel der Menge – einen entsprechend hohen Preis ermöglicht. Die Verkäufungszulage hat zudem die Konkurrenzfähigkeit unserer Käsewirtschaft im In- und Ausland günstig beeinflusst. Die Wettbewerbsfähigkeit der Branche insgesamt hat sich in relativ kurzer Zeit beträchtlich verbessert. Die neue Milchmarktordnung bewirkte einen deutlich beschleunigten Strukturwandel in Verarbeitungs- und Handelsbetrieben.

Basierend auf einem bereits 1998 eingeholten Gutachten des IAW der ETH Zürich über die optimale Verteilung der im Zahlungsrahmen 2000–2003 verfügbaren Mittel auf die gesetzlichen Instrumente zur Stützung des Milchpreises, wurde hierfür frühzeitig die theoretische Grundlage geschaffen. Generell ermöglichte der Zahlungsrahmen allen Beteiligten auf lange Frist eine transparente Orientierung über die Mittelverfügbarkeit und erleichterte ihnen die Marktdispositionen.

Auf Februar 2002 erstellte das IAW der ETH Zürich, wiederum im Auftrag des BLW, eine Analyse des Milchmarktes mit dem Ziel, die Wirkung, die Effektivität und die Effizienz der angewandten Instrumente wissenschaftlich zu evaluieren¹¹. Dabei wird in der langfristigen Optik die produktspezifische staatliche Milchpreisstützung aus folgenden Gründen abgelehnt:

- Es bestehe die Gefahr, dass der Staat auf dem Milchmarkt aus volkswirtschaftlicher Sicht wegen Informationsmängeln und verschiedenen Partikularinteressen nicht optimal interveniere.
- Die staatlichen Interventionsmassnahmen könnten auf Grund der politischen Interessenlage oft nur langfristig und unter grossem Aufwand geändert bzw. aufgehoben werden.
- Die Interventionsmassnahmen behinderten möglicherweise die notwendigen Strukturanpassungen der Branche, welche bei einem sich verändernden Umfeld für die Beibehaltung bzw. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit notwendig seien.
- Innovationen bei den Milchproduzenten und -verarbeitern würden gehemmt.
- Wenn der Staat bedeutende Marktinterventionen vornehme, bestünden für die Akteure nicht nur Produktions- und Marktunsicherheiten, sondern zusätzlich noch institutionelle Unsicherheiten (Anpassungsprobleme der Akteure bei Änderung von Gesetzen und Verordnungen).

Längerfristig wird deshalb in der Studie die Umwandlung von Zulagen und Beihilfen in Beiträge für Raufutter verzehrende Nutztiere (RGVE-Beiträge) empfohlen. Es sollten dadurch generell wettbewerbsfähigere Produktions- und Verarbeitungsstrukturen entstehen und auch die flächendeckende Bewirtschaftung der Grünfläche in der Schweiz weiterhin sichergestellt werden können.

¹¹ Rieder P., Koch B., Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Milchwirtschaft, 2. Teil Milchmarktanalyse, Zürich, Februar 2002; online unter www.blw.admin.ch (Thema Agrarpolitik > Evaluation).

Weiterentwicklung

Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, ob sich ein Ausstieg aus der Milchkontingentierung während der Zahlungsrahmenperiode konkretisiert. Bei nicht begrenzter Milchmenge könnte die Preisstützung zu einem Ungleichgewicht auf dem Milchmarkt führen und die Produzentenmilchpreise stark unter Druck setzen. Es könnte dann zweckmässig sein, relativ rasch einen Anteil an Stützungs Mitteln zugunsten von Direktzahlungen schergewichtig für Milchviehbetriebe umzulagern. Auf Grund der Annahme, dass sich ein Ausstieg aus der Milchkontingentierung über mehrere Jahre hinziehen wird, ist die zeitliche und materielle Konkretisierung einer Mittelumlagerung aus heutiger Sicht schwierig. Es sind diesbezüglich auch noch weitere Studien und Abklärungen offen. In diesem Zusammenhang werden auch die im vorangehenden Abschnitt aufgeführten kritischen Anmerkungen über die Milchpreisstützung von Bedeutung sein.

Durch die frühzeitige Kommunikation der verfügbaren öffentlichen Mittel – Reduktion um rund 12 Prozent innerhalb der nächsten vier Jahren – erhält die Branche wiederum volle Transparenz über den finanziellen Spielraum der öffentlichen Hand für den Milchsektor und kann entsprechend auf längere Sicht disponieren.

2.2.4 Viehwirtschaft

Massnahmen

Gestützt auf das LwG sollen weiterhin private Organisationen mittels Leistungsvereinbarungen Vollzugsaufgaben übernehmen. Für die Vergütung dieser Aufgaben sind rund 16 Prozent der beantragten Totalsumme Viehwirtschaft (2004–2007) vorgesehen. Zur Zeit sind drei Leistungsvereinbarungen mit der Proviande abgeschlossen. Es handelt sich um die «Durchführung von Marktentlastungsmassnahmen», die «Neutrale Qualitätseinstufung» sowie die «Erfassung und Kontrolle der Gesuche um Zollkontingentsanteile». Nach Inkrafttreten des revidierten LwG werden die Vereinbarungen angepasst. Einerseits müssen im Rahmen der Versteigerung aller Zollkontingente im Bereich Schlachtvieh und Fleisch ab 2006 keine Gesuche um Zollkontingentsanteile mehr erfasst und kontrolliert werden. Andererseits wird per 2007 die Überwachung des Marktgeschehens auf öffentlichen Märkten und in Schlachtbetrieben sowie die Einschätzung der Qualität lebender Tiere aufgehoben. Diese Anpassungen wurden bei der vorgesehenen Vergütung berücksichtigt.

Von der beantragten Totalsumme sollen rund 40 Prozent für die Finanzierung von Ausfuhrbeihilfen zu Gunsten von Zucht- und Nutztvieh eingesetzt werden. Damit kann dessen Absatz, vor allem aus dem Berggebiet, unterstützt werden. Sofern nach Deutschland weitere Abnehmerländer die BSE-Restriktionen in nächster Zeit aufheben, können künftig wieder mehrere Tausend Tiere mit Beihilfen ausgeführt werden. Die Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch stabilisieren die Produzentenpreise bei saisonalen oder anderen vorübergehenden Marktungleichgewichten. Aus diesem Grund sind 32 Prozent der Mittel für Einlagerungs- und Verbilligungsbeiträge vorgesehen. Auf dem Eiermarkt sollen für den analogen Zweck sowie zur Förderung des Tierwohls 12 Prozent der Mittel zur Verfügung stehen. Einerseits können Aufschlags- und Verbilligungsaktionen finanziell unterstützt werden, andererseits Investitionsbeiträge für tierfreundliche Ställe ausgerichtet werden. Sowohl Inland- wie Ausfuhrbeihilfen werden in der Zahlungsrahmenperiode jährlich abgebaut.

Beurteilung

Das IAW der ETH Zürich hat im Auftrag des BLW die Massnahmen auf dem Fleisch- und Eiermarkt wissenschaftlich evaluiert¹². Demnach besteht bei einer häufigen Anwendung der staatlich unterstützten Lagerhaltung von Fleisch die Gefahr von strukturellen Überschüssen. Die Einlagerung kann aus theoretischer Sicht die Produzentenpreise kurzfristig stützen, langfristig werden den Akteuren aber falsche Signale gesendet: Die Produzenten verlassen sich auf die staatlich unterstützte Lagerhaltung und nehmen kaum Strukturanpassungen vor. Die Einlagerung von Fleisch ist darum nur kurzfristig und bei ausserordentlichen Ereignissen wie der BSE-Krise anzuwenden. Das Aufschlagen und Verbilligen von Konsumeiern sind wirksame Marktentlastungsmassnahmen zur vorübergehenden Stabilisierung der Produzentenpreise. Sollen staatliche Mittel möglichst effizient eingesetzt werden, sind die Aufschlags- den Verbilligungsaktionen vorzuziehen.

Weiterentwicklung

Die Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch werden weiterhin ausschliesslich bei vorübergehenden Überschüssen eingesetzt. Sie können auch zum Ausgleich saisonaler Schwankungen eingesetzt werden, bspw. auf dem Kalbfleischmarkt, ohne strukturelle Überschüsse zu provozieren. Um insbesondere den Ergebnissen der ETH-Studie Rechnung zu tragen, wird die zeitliche Befristung der Massnahme explizit im Gesetz verankert (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 2.2.4). In den kommenden WTO-Verhandlungen werden die Ausfuhrbeihilfen eingehend diskutiert. Wann diese Verhandlungen abgeschlossen sein werden und welches Ergebnis dabei resultiert, lässt sich zur Zeit nur schwer abschätzen. Ein substanzieller Abbau oder die Aufhebung ist indes nicht auszuschliessen. Zur Zeit wird davon ausgegangen, dass allfällige Ergebnisse der nächsten WTO-Runde noch keine Auswirkungen auf den Zahlungsrahmen haben. Auf dem Eiermarkt sollen weiterhin temporäre Marktentlastungsmassnahmen vom Bund finanziell unterstützt werden.

2.2.5 Pflanzenbau

Wegen des Abbaus der Marktstützung und des Flächenrückgangs, insbesondere bei den Ölsaaten, haben die Ausgaben im Jahre 2001 einen Tiefstand erreicht. Bis 2003 ist wieder eine Zunahme zu erwarten. Dies ist vor allem auf die erwartete Ausdehnung des Anbaus der Ölsaaten und Körnerleguminosen und die daraus resultierende höhere Selbstversorgung mit pflanzlichen Eiweissfuttermitteln zurückzuführen.

2.2.5.1 Mähdruschfrüchte

¹² Rieder P., Koch B., Auswirkungen von staatlichen Massnahmen zur Preisstützung und Preisstabilisierung, 3. Teil: Fleischmarktanalyse, Zürich, Februar 2002; online unter www.blw.admin.ch (Thema Agrarpolitik > Evaluation).

Massnahmen

Seit der Liberalisierung der Brotgetreide- und Ölsaatenmarktordnungen werden sämtliche Preise für die Mährdruschfrüchte primär durch die Importpreise und den inländischen freien Markt gebildet. Er weist jedoch zahlreiche Ungleichgewichte auf. Beim Getreide reichen die Grenzabgaben aus, um den inländischen Anbau wirtschaftlich zu gestalten und einen Selbstversorgungsgrad von 80 bis 90 Prozent zu erreichen. Bei den Ölsaaten und Körnerleguminosen sind demgegenüber spezifische Flächenbeiträge notwendig, um einen mit Getreide vergleichbaren Deckungsbeitrag und einen Selbstversorgungsgrad von rund einem Viertel zu realisieren. Die ökologischen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Ackerbau werden mit den allgemeinen Direktzahlungen abgegolten.

Beurteilung

Die Liberalisierung des Brotgetreidemarktes und die Aufhebung der Anbauprämien für Futtergetreide konnten wie geplant umgesetzt werden. Die Brotgetreideernte 2001 hat eine leicht unterdurchschnittliche Menge von guter Qualität ergeben. Deshalb konnten die Produzenten die ausgehandelten Richtpreise weitgehend realisieren.

Der neue Flächenbeitrag für Ölsaaten hat die Differenz zwischen dem garantierten Produzentenpreis und dem Marktpreis nur teilweise ausgleichen können. Die Rapsfläche ist erlös- und nachfragebedingt um über 10 Prozent zurückgegangen. Aus den gleichen Gründen hat sich der Sojaanbau von über 3000 Hektaren auf unter 1000 Hektaren verkleinert. Dafür ist die Sonnenblumenfläche kontinuierlich gewachsen. Auf Grund der höheren Nachfrage nach inländischen Ölsaaten kann kurz- bis mittelfristig mit einer weiteren substanziellen Produktionsausdehnung gerechnet werden.

Die Weltmarktpreise für Ölsaaten sind häufig grossen Schwankungen unterworfen. Hinzu kommt, dass die Grenzabgaben je nach Verwendungszweck starke Unterschiede aufweisen. Verarbeitungsbeihilfen sorgen hier für Ausgleich. Der Bundesrat hat im Herbst 2001 die Beiträge für den Ausbeuteausgleich und die Rohstoffverbiligungsbeiträge für nachwachsende Rohstoffe zu einem Verarbeitungsbeitrag von 8,5 Millionen Franken für Ölsaaten zusammengefasst. Die Branchenorganisation swiss granum wurde mit der Verteilung auf die verschiedenen Ölsaaten und deren Einsatzbereiche beauftragt.

Weiterentwicklung

Zur Erhaltung der günstigen Rahmenbedingungen für eine Ausdehnung der Ölsaaten- und Eiweissfuttermittelproduktion sollen sowohl die Flächenbeiträge für Ölsaaten und Körnerleguminosen sowie der Verarbeitungsbeitrag für Ölsaaten auf dem bisherigen Stützungs niveau belassen werden. Der Mittelbedarf für die Flächenbeiträge steigt mit der zu erwartenden Ausdehnung der Ölsaaten- und Körnerleguminosenfläche.

Das Instrument der Leistungsvereinbarung für die Verteilung der Verarbeitungsbeiträge wird im Jahr 2003 eingehend überprüft und bei positiver Beurteilung entsprechend weitergeführt.

Zur Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der inländischen Tierproduktion ist bis 2007 eine weitere Reduktion der Schwellenpreise für Futtermittel vorgesehen. Dies wird

bei den Mähdruschfrüchten zu einer entsprechenden Senkung der Produzentenpreise führen.

2.2.5.2 Zuckerrüben

Massnahmen

Die Zuckerfabriken sind vom Bund beauftragt, jährlich mindestens 120 000 und maximal 185 000 Tonnen Zucker aus inländischen Zuckerrüben zu produzieren. Dadurch kann ein Selbstversorgungsgrad von rund 80 Prozent erreicht werden. Die Abgeltung dieses Verarbeitungsauftrags beträgt bis 2003 (Verarbeitung der Ernte 2002) jährlich 45 Millionen Franken. Kommen die Weltmarktpreise für Zucker unterhalb des vorgegebenen Preisbandes zu liegen, so werden entsprechende Ausgleichszahlungen notwendig. Sie sind in der folgenden Abgeltungsperiode (Zahlungsrahmen) zu berücksichtigen.

Beurteilung

Das Instrument des Verarbeitungsauftrags hat sich bewährt. Seit der Ernte 1999 legt nicht mehr der Bund die Übernahmebedingungen für Zuckerrüben fest. Diese Aufgabe und Verantwortung haben die Zuckerfabriken übernommen, in dem sie jährlich mit den Pflanzern diese Übernahmebedingungen vereinbaren.

Die bisherigen Rahmenbedingungen führten zu guten betriebswirtschaftlichen Ergebnissen in der inländischen Zuckerwirtschaft, sowohl auf der Stufe Produktion als auch auf der Stufe Verarbeitung. Der abnehmende Arbeitsaufwand für den Anbau, die bessere Auslastung der Zuckerfabriken und die Preisreduktionen im übrigen Ackerbau haben die Attraktivität der Zuckerproduktion erhöht. Deshalb besteht eine grosse Nachfrage nach Lieferrechten für Zuckerrüben.

Weiterentwicklung

Zur Herstellung der Erlösparität zwischen den Kulturen soll der vorgegebene Abbau der Marktstützung im Ackerbau im Zuckersektor vorgenommen werden. Um den Anbau konkurrenzfähiger zu gestalten und eine noch bessere Auslastung der Zuckerfabriken zu ermöglichen, ist eine Erhöhung der Obergrenze der Produktion oder die Aufhebung der Obergrenze ab 2004 zu prüfen.

Da die Zuckerpflichtlagerhaltung durch Beiträge auf den Importen von Zucker (Garantiefondsbeiträge) finanziert wird, hätte eine allfällige Ausdehnung der Inlandproduktion unmittelbare Auswirkungen auf die Pflichtlagerhaltung von Zucker. Deshalb ist vorgesehen, die Zuckerpflichtlagerhaltung zum gegebenen Zeitpunkt nach den Bestimmungen des Landesversorgungsrechts auf eine neue Basis zu stellen.

2.2.5.3 Kartoffeln

Massnahmen

Der Kartoffelanbau ist auf eine weitgehende Selbstversorgung ausgerichtet, wobei der Mindestmarktzutritt von 5 Prozent gemäss den WTO-Vereinbarungen gewährleistet werden muss. Kartoffeln weisen wie die Ölsaaten starke witterungsbedingte Ernteschwankungen auf. Zur Erhaltung des Angebots von Speise-, Veredelungs- und Saatkartoffeln in hoher Qualität und bedarfsgerechten Mengen werden folgende

Verwertungsmassnahmen mit Beiträgen unterstützt: Lagerhaltung von Speisekartoffeln, Frischverfütterung, Verarbeitung zu Futtermitteln durch Trocknung sowie Export von Saatgut und Kartoffelprodukten.

Die Beiträge werden pauschal im Rahmen von Verwertungsaufträgen an die Branchenorganisation swisspatat und den Schweizerischen Saatgutproduzenten-Verband ausbezahlt. Die Exportbeiträge für Kartoffelprodukte werden vom BLW administriert.

Beurteilung und Weiterentwicklung

Die Kartoffelfläche hat sich bei rund 14 000 Hektaren eingependelt. Dank den Verwertungsbeiträgen konnten eine weitere Flächenreduktion und eine starke Produzentenpreissenkung verhindert werden. Mit der Delegation des Vollzugs an private Organisationen konnten Synergien geschaffen werden. Zudem hat der Bund einen Teil der Verantwortung für den effizienten Mitteleinsatz und das Risiko der ungenügenden Mittel im Falle von Grosseernten an die Marktpartner übertragen. Die Vollzugsaufträge bestehen in Form von mehrjährigen Verträgen. Nach Ablauf der Frist von zwei Jahren gelten sie, vorbehältlich einer Kündigung, jeweils als um ein Jahr verlängert. Sie sollen ab 2004 ohne wesentliche Änderungen weitergeführt werden.

2.2.5.4 Saatgutproduktion

Massnahmen

Um die Wertschöpfung der Saatgutproduktion im Inland zu ermöglichen, wird die Produktion von Mais- und Futterpflanzensaatgut mittels Produktionsaufträgen an den Schweizerischen Saatgutproduzenten-Verband unterstützt.

Beurteilung und Weiterentwicklung

Die mit den beauftragten Organisationen vereinbarten Produktionsziele konnten dank einer konstruktiven Zusammenarbeit erreicht werden. Die Vollzugsdelegation hat den administrativen Aufwand für den Bund reduziert und zu einem effizienten Mitteleinsatz zu Gunsten der Saatgutproduktion geführt. Deshalb soll sie weiterhin im bisherigen Umfang unterstützt werden.

2.2.5.5 Nachwachsende Rohstoffe (NWR)

Massnahmen

Als Alternative zur Nahrungs- und Futtermittelproduktion fördert der Bund den Anbau von NWR mittels eines Flächenbeitrags für Faserpflanzen und durch Rohstoffverbilligungsbeiträge an Pilot- und Demonstrationsanlagen. Diese Anlagen erhalten Beiträge für die Verarbeitung von Ölsaaten und die Gewinnung von Energie oder Ethanol aus auf landwirtschaftlicher Nutzfläche produzierter Biomasse.

Beurteilung

Trotz der höheren Stützungsbeiträge für NWR hat sich der Anbau ab 1999 stetig reduziert. Wegen den ausgeglichenen Märkten bei den Ackerbauprodukten war der Bedarf an alternativen Produktionsmöglichkeiten gering.

Weiterentwicklung

Die Produktion von NWR hat Nischencharakter. Die Beiträge können eine minimale Versuchs- und Forschungstätigkeit in der Schweiz unterstützen und sollen mit den bisherigen Ansätzen weitergeführt werden. Die Rohstoffverbilligung für Ölsaaten ist in die Leistungsvereinbarung mit swiss granum integriert worden. Die übrigen Verarbeitungsbeiträge werden weiterhin vom BLW administriert.

2.2.5.6 Obst

Massnahmen

Die Obsternten weisen ebenfalls grosse jährliche Schwankungen auf. Insbesondere die Erträge der Hochstamm-Kernobstbäume übersteigen die Nachfrage nach Verarbeitungsobst infolge der so genannten Alternanz jedes zweite Jahr um mehr als das Doppelte. Zur Abfederung der Auswirkungen auf die Preise kann der Bund nach Artikel 58 LwG Massnahmen zur Verwertung des Obstes ergreifen. Dank der Ausführbeiträge für Apfel- und Birnensaftkonzentrat, die im Obstsektor die wichtigste monetäre Stützungsmaßnahme darstellen, wird die Hälfte des produzierten Mostobstes im Ausland abgesetzt.

Beurteilung

Mit dem von der Branche mitfinanzierten Konzentratexport konnte einerseits die Vermarktung der gesamten Ernte ermöglicht und andererseits eine noch weitergehende Reduktion der Produzentenpreise für Mostobst vermieden werden. Diese waren seit 1997 um mehr als 30 Prozent gesunken. Wie die Erfahrung aus den vergangenen vier Jahren zeigt, sind die Produktionskosten für Obstsaftkonzentrat in der Schweiz wesentlich höher als die auf dem internationalen Markt erzielten Preise. Folglich übersteigen die Exportkosten für eine Tonne Saftkonzentrat die Abgeltung des Rohstoffes zugunsten der Produzenten. Diese Problematik wird sich künftig noch verschärfen. Neue Lieferländer wie China, die mit einer noch grösseren Wettbewerbskraft als die traditionellen Lieferanten auf den Markt drängen, sorgen für eine tiefgreifende Umgestaltung der Rahmenbedingungen. Ausserdem hat die EU u.a. ihre Zölle auf Apfelsaftkonzentrat aus Polen auf den 1. Januar 2001 aufgehoben, was die Konkurrenzfähigkeit der meisten Schweizer Exporte zusätzlich mindert.

Weiterentwicklung

Die erwähnten Änderungen deuten nicht auf eine Verbesserung der Absatzbedingungen beim Export von Apfel- und Birnensaftkonzentrat hin. Folgerichtig soll ein Teil der für die Ausfuhr ausgerichteten Mittel für wirksamere Stützungsmaßnahmen eingesetzt werden. Die im Teil I der Botschaft vorgeschlagenen Massnahmen zur Marktanpassung der Obstproduktion (Art. 58 LwG) sollen deshalb über eine Umlagerung von Ausführbeiträgen finanziert werden. Nach Senkung des in der Unterrubrik Obstverwertung vorgesehenen Betrags um jährlich drei Prozent auf Grund des Budgets 2003, sind pro Jahr zwei Millionen Franken für die Finanzierung der neuen Massnahmen zur Produktionsanpassung und insbesondere zur Umstellung der Obstanlagen geplant. Da ein wesentlicher Teil (27%) der Mostobstüberschüsse aus Tafelobstanlagen kommt, ist von dieser Massnahme auch eine Entlastung des Mostobstmarktes zu erwarten. Falls sich eine zusätzliche Unterstützung der Hochstamm-Feldobstbäume als notwendig erweist, muss sie über eine Erhöhung der Öko-Qualitätsbeiträge erfolgen.

2.2.5.7 Rebbau

Massnahmen

Nach Artikel 65 LwG kann sich der Bund mit höchstens 80 Prozent an den kantonalen Kosten der Weinlesekontrolle beteiligen. Der gegenwärtige Beitrag des Bundes beträgt je nach Finanzkraft der Kantone zwischen 60 und 80 Prozent der anrechenbaren Kosten. Der Kredit beläuft sich auf jährlich 1,1 Millionen Franken.

Beurteilung

Die Unterstützung der Weinlesekontrolle soll beibehalten werden. Damit kann gewährleistet werden, dass regelmässig die gewünschten und für die Weinpolitik benötigten Erntezahlen (Menge, Qualität, Fläche) geliefert werden.

Weiterentwicklung

Für den Rebbau sind neu ab 2004 Umstellungsbeiträge vorgesehen (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 2.2.6). Es geht insbesondere darum, den natürlichen Erneuerungsprozess im Rebbau zu beschleunigen und die Produktion der Nachfrage anzupassen. Auf Grund der heutigen Marktverhältnisse dürften die mit Gutedel (Chasselas) und Müller-Thurgau bestockten Flächen um 500 bis 1000 Hektaren zu hoch liegen. Die Produktion dieser Sorten nimmt um 5–10 Millionen Liter ab, wenn auf diesen Flächen andere Sorten gepflanzt werden. Die Marktsituation verbessert sich dementsprechend. Erwartet wird eine Erhöhung der Wertschöpfung für diese beiden Sorten. Eine rasche Umstellung dieser Flächen zugunsten von weissen Spezialitäten und roten Traubensorten drängt sich daher auf. Die hohen Umstellungskosten von 75 000 bis 100 000 Franken pro Hektare¹³ machen eine rasche Umstellung ohne staatliche Unterstützung praktisch unmöglich. Der endgültige Entscheid über die zu wählende Sorte muss beim Rebbauern liegen. Vorgesehen sind Pauschalbeiträge von rund 25 000 Franken pro Hektare und eine Umstellungsrate von 200 Hektaren pro Jahr. Die Kosten belaufen sich demzufolge auf jährlich 5 Millionen Franken.

2.3 Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen

Die Beschränkung auf drei Hauptmassnahmen (vgl. Tabelle unten), die sich an den Zielen der Direktzahlungen orientieren, erhöht die Flexibilität, d.h. die Anpassung der Mittel an die Beteiligungsentwicklung.

¹³ Nur die reinen Umstellungskosten, ohne Produktionsausfall und Pflege der ersten drei Jahre.

Zahlungsrahmen für Direktzahlungen¹

(in Mio. Franken)	2004	2005	2006	2007	Total
Flächenbeiträge und Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere	1 623 ²	1 619 ³	1 619 ⁴	1 640	6 501
Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen und Hangbeiträge	400	400	400	400	1 600
Ökobeiträge, Ethobeiträge und Sömmerungsbeiträge	464	473	481	498	1 916
Total	2 487	2 492	2 500	2 538	10 017

¹ Im Zahlungsrahmen 2004–2007 sind zur Einhaltung der Schuldenbremse Einsparungen von insgesamt 288 Mio. Franken berücksichtigt.

² Inklusiv 8 Mio. Franken für die Neuvermessung der LN.

³ Inklusiv 4 Mio. Franken für die Neuvermessung der LN.

⁴ Inklusiv 4 Mio. Franken für die Neuvermessung der LN.

Massnahmen

Die Systematik und die Ziele der einzelnen Beitragsarten sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Grundvoraussetzung für alle Direktzahlungen mit Ausnahme der Sömmerungsbeiträge ist die Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN). Dieser umfasst:

- eine tiergerechte Haltung der Nutztiere;
- eine ausgeglichene Düngerbilanz;
- einen angemessenen Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen;
- eine geregelte Fruchtfolge;
- ein geeigneter Bodenschutz; sowie
- eine Auswahl und gezielte Anwendung der Pflanzenbehandlungsmittel.

Gliederung und Zielsetzungen der Direktzahlungen

Allgemeine Direktzahlungen	Hauptziel: Flächendeckende, umwelt- und tiergerechte Bewirtschaftung
Massnahmen	Teilziele
Flächenbeiträge <ul style="list-style-type: none"> – Flächenbeitrag – Zusatzbeitrag für das offene Ackerland und die Dauerkulturen Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere	Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (Schutz und Pflege der Kulturlandschaft durch Nutzung; Sicherstellung der Nahrungsmittelproduktion)
Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen in den Hügel- und Bergzonen Hangbeiträge <ul style="list-style-type: none"> – Allgemeine Hangbeiträge in den Hügel- und Bergzonen – Hangbeiträge für Rebflächen 	Ausgleich der erschwerenden Produktionsbedingungen
Ökologische Direktzahlungen	Hauptziel: Förderung von Produktionsformen, welche über den Ökologischen Leistungsnachweis hinausgehen
Massnahmen	Teilziele
Ökobeiträge <ul style="list-style-type: none"> – Ökologischer Ausgleich, Öko-Qualitätsbeiträge – Extensive Produktion von Getreide und Raps – Biologischer Landbau – Verminderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen nach Artikel 62a GSchG¹⁴ 	Förderung besonders naturnaher und umweltfreundlicher Produktionsformen
Ethobeiträge <ul style="list-style-type: none"> – Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme – Regelmässiger Auslauf im Freien 	Förderung besonders tierfreundlicher Produktionsformen
Sömmerungsbeiträge	Schutz und Pflege der Kulturlandschaft und nachhaltige Nutzung von Sömmerungsbetrieben und Sömmerungsweiden

Beurteilung

Das System der Direktzahlungen und das Konzept zur Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen haben sich, soweit dies heute beurteilt werden kann, bewährt. Mit dem ÖLN als Voraussetzung für die Direktzahlungen wird eine nahezu flächendeckende Einhaltung der vorgegebenen Standards erreicht.

¹⁴ Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG); SR 814.20.

Die Direktzahlungen ermöglichen die Abgeltung der erwünschten gemeinwirtschaftlichen und ökologischen Leistungen und stützen damit die Einkommen in der Landwirtschaft.

Die heutige Höhe der Direktzahlungen kann auch negative Auswirkungen haben. So wurde der Vorwurf geäußert, dass diese den Strukturwandel hemmen oder sogar zur Rücknahme von Pachtland verleitet. Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter, die den Betrieb bereits verpachtet hatten, würden nur wegen der Direktzahlungen ihre Betriebe wieder selber bewirtschaften wollen. Die kantonalen Vollzugsbehörden, bäuerlichen Organisationen sowie landwirtschaftlichen Schulen und Beratungsstellen bewerteten das Problem in einer Umfrage jedoch mehrheitlich als nicht besonders gravierend. Die betroffene Fläche beträgt nach ihren Schätzungen weniger als ein Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Schweiz. Eine allfällige Anpassung der Direktzahlungsverordnung wurde allgemein für verfrüht gehalten, auch von jenen, welche einen Handlungsbedarf sehen. Weiter haben verschiedene Stellen darauf hingewiesen, dass die Gründe für eine Pachtlandrücknahme sehr vielfältig sein können und dafür nicht allein die Direktzahlungen massgebend sind. Als weitere Ursachen wurden insbesondere das landwirtschaftliche Boden- und Pachtrecht sowie die berufliche und wirtschaftliche Situation des Verpächters erwähnt. Deshalb wird die heutige Regelung in der Direktzahlungsverordnung, die fordert, dass mindestens 50 Prozent der anfallenden Arbeiten mit betriebseigenen Arbeitskräften erledigt werden, als genügend erachtet.

Die Direktzahlungen haben – was in der Natur der Stützungsmaßnahmen liegt – auch eine Auswirkung auf die Pachtzinse. Viele Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter versuchen, insbesondere bei sinkenden Produktpreisen oder bei steigenden Kosten, entweder über eine innere oder äussere Aufstockung ihrer Betriebe ein besseres Einkommen zu erzielen. Solange eine produzierende Landwirtschaft für das Erbringen der gemeinwirtschaftlichen, ökologischen und ethologischen Leistungen gemäss Verfassungsauftrag unterstützt wird, werden weniger Betriebe aufgegeben als ohne Direktzahlungen. Somit versucht eine grössere Anzahl der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter, Land zu pachten. Dies hat höhere Pachtzinsen vor allem in intensiver genutzten Regionen zur Folge. In Randregionen dürfte die Auswirkung auf die Pachtzinse hingegen geringer sein. In diesen Gebieten würde ohne die Direktzahlungen und das damit verbundene landwirtschaftliche Einkommen unter Umständen keine Nachfrage nach Pachtland mehr bestehen, bzw. die Bewirtschaftung der Flächen würde sehr wahrscheinlich aufgegeben.

Weiterentwicklung

Die Direktzahlungen sollen grundsätzlich im bisherigen Rahmen weitergeführt werden. Neben der vorgeschlagenen Aufhebung verschiedener Beitragsbegrenzungen und Beitragsabstufungen sind keine weiteren Änderungen der Massnahmen vorgesehen. Das Aufheben der Beitragsbegrenzungen und -abstufungen entspricht dem Prinzip «Leistung – Gegenleistung». Die damit verbundenen Mehrausgaben betragen rund 32 Millionen Franken pro Jahr.

Den Empfehlungen der Beratenden Kommission entsprechend und angesichts der grossen Akzeptanz des heutigen Direktzahlungssystems, die in der Vernehmlassung zum Ausdruck kam, erachtet der Bundesrat eine völlige Neuorientierung als nicht erforderlich. Aus diesem Grund und in Berücksichtigung der vorgeschlagenen Änderungen kann die Motion Tschuppert (99.3302; Neue Ausrichtung der Direktzah-

lungen in der Landwirtschaft), die der Nationalrat am 15. Juni 2000 in Form eines Postulats überwiesen hat, abgeschrieben werden.

2.3.1 Allgemeine Direktzahlungen

2.3.1.1 Flächenbeiträge

Massnahme

Die Flächenbeiträge gelten die gemeinwirtschaftlichen Leistungen wie Schutz und Pflege der Kulturlandschaft, Sicherstellung der Nahrungsmittelproduktion und Gesunderhaltung unserer Lebensgrundlagen ab. Der Beitrag ist nicht differenziert nach den Regionen.

Für die offene Ackerfläche und die Dauerkulturen wird ein Zusatzbeitrag ausgerichtet. Damit wird jener Teil der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Ackerbau abgegolten, welcher als Folge der Schwellenpreissenkung und der Liberalisierung der Getreidemarktordnung nicht mehr anders entschädigt werden kann.

Für die angestammten Flächen in der ausländischen Wirtschaftszone werden 75 Prozent des Flächenbeitrags bzw. des Zusatzbeitrags für die offene Ackerfläche und die Dauerkulturen ausgerichtet.

Beurteilung

Die Flächenbeiträge sind, durch ihren Bezug allein auf die Fläche, grundsätzlich produktionsneutral und weisen eine hohe Zielkonformität auf. Das Ziel, dass möglichst die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche der Schweiz bewirtschaftet und gepflegt wird, kann mit den Flächenbeiträgen am besten erreicht werden. Kritisiert wird hingegen, dass damit extensive und arbeitsintensive Kulturen gleich behandelt werden. Dies hat u.a. zur Forderung nach einer separaten Direktzahlung pro standardisierte Arbeitskraft geführt. Ein solcher Umbau würde jedoch zu unerwünschten Umverteilungen innerhalb der Landwirtschaft und insbesondere vom Berg- ins Talgebiet führen sowie die Attraktivität der Bewirtschaftung von Grenzertragsstandorten herabsetzen.

Weiterentwicklung

Bei der Ausgestaltung der Massnahme sind keine Änderungen geplant. Auch weiterhin sollen etwas mehr als die Hälfte der Direktzahlungen über Flächenbeiträge ausbezahlt werden.

2.3.1.2 Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere

Massnahme

Die Beiträge für Raufutter verzehrende Nutztiere (RGVE-Beiträge) bezwecken die Förderung und Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Fleischproduktion auf Raufutterbasis. Mit dieser Massnahme soll die flächendeckende, umweltschonende Nutzung, insbesondere durch Grünland, gefördert und erhalten werden. Als Raufutter verzehrende Nutztiere gelten Tiere der Rinder- und der Pferdegattung sowie Schafe, Ziegen, Bisons, Hirsche, Lamas und Alpakas.

Die RGVE-Beiträge werden für Tiere ausgerichtet, die während der Winterfütterung auf einem Betrieb gehalten werden. Da je Hektare Grünfläche ein Höchstbesatz festgelegt ist, für den die Beiträge ausgerichtet werden, kommen nicht alle Tiere in Genuss der Zahlungen. Die Beitragsbegrenzung orientiert sich einerseits am höchstzulässigen Tierbesatz gemäss Gewässerschutzrichtlinien und berücksichtigt andererseits das abnehmende Ertragspotenzial der Grünflächen nach Zonen.

Beurteilung

Durch die Begrenzung der Beiträge pro Hektare Grünland kann die Massnahme vom Charakter her als Grünlandbeitrag, welcher über das Tier ausgerichtet wird, bezeichnet werden. Der Vorteil gegenüber einem reinen Grünlandbeitrag liegt darin, dass die Bewirtschaftung nicht kontrolliert werden muss, da über die Haltung von Raufutter verzehrenden Nutztieren eine sinnvolle Nutzung dieser Flächen gewährleistet wird (Pflege durch Nutzung). Die RGVE-Beiträge tragen damit wesentlich zu einer flächendeckenden Bewirtschaftung bei. Durch die Begrenzung pro Hektare Grünfläche sind sie entgegen geäussert Kritik grundsätzlich produktionsneutral.

Betriebe mit RGVE-Beiträgen haben bisher ihre Fleischproduktion insgesamt betrachtet weder intensiviert noch extensiviert. Es ist zwar eine leichte Zunahme der Mutter- und Ammenkuhhaltung zu verzeichnen, was jedoch durchaus der Zielsetzung der neuen Agrarpolitik entspricht. Diese Zunahme wird durch den Rückgang der Tierbestände auf Grund der Leistungssteigerungen bei den Milchkühen mehr als kompensiert. Auch bei den Betrieben mit Verkehrsmilchproduktion, welche RGVE-Beiträge erhalten, hat die Fleischproduktion nicht zugenommen. Es gibt zwar auf der einen Seite eine Anzahl Betriebe, die mehr Tiere zur Mast halten. Dabei handelt es sich laut den Ergebnissen einer Fleischmarktanalyse¹⁵ der ETH Zürich um kleine Milchviehbetriebe, die auf Grund des ungenügenden Arbeitsverdiensts vermehrt extensiv Rindfleisch produzieren. Auf der anderen Seite haben aber auch einige Betriebe ihre Tierbestände reduziert, so dass aus den Betrieben mit RGVE-Beiträgen insgesamt keine Mehrproduktion zu verzeichnen ist. Auf Grund der Beitragsbegrenzungen wirken die RGVE-Beiträge eher extensivierend. In den Jahren 1999 und 2000 wurden mit der Beitragsbegrenzung rund 70 000 RGVE von den Beiträgen ausgeschlossen. Der Anteil der von der Begrenzung betroffenen Betriebe ist in diesem Zeitraum um rund 0,6 Prozent zurückgegangen.

Weiterentwicklung

Es wird von einer noch zunehmenden Beteiligung und einem entsprechend leicht wachsenden Finanzbedarf ausgegangen, da im Bereich Milchproduktion eine weitere Konzentration auf die in diesem Sektor wettbewerbsfähigen Betriebe zu erwarten ist. Letztlich ist der Zuwachs aber begrenzt, da die Zahl der beitragsberechtigten RGVE direkt von der Grünfläche abhängt, welche sich kaum gross verändern dürfte.

¹⁵ Rieder P., Koch B., Auswirkungen von staatlichen Massnahmen zur Preisstützung und Preisstabilisierung, 3. Teil: Fleischmarktanalyse, Zürich, Februar 2002; online unter www.blw.admin.ch (Thema Agrarpolitik > Evaluation).

2.3.1.3 Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen

Massnahme

Mit den Beiträgen für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge) wird die Bewirtschaftung in den Hügel- und Bergzonen gewährleistet. Im Gegensatz zu den RGVE-Beiträgen, bei welchen die Nutzung des Grünlandes im Vordergrund steht (Pflege durch Nutzung), werden bei dieser Massnahme auch soziale, strukturelle und siedlungspolitische Ziele verfolgt. Beiträge werden für die selben Tierkategorien wie bei den RGVE-Beiträgen ausgerichtet. Die Beiträge sind nach Zonen differenziert und werden für höchstens 15 RGVE je Betrieb ausgerichtet.

Beurteilung

In den Bergregionen können landwirtschaftliche Nutzflächen praktisch nur über die Tierhaltung genutzt werden. Die tiergebundenen TEP-Beiträge stellen deshalb zusammen mit den flächengebundenen Hangbeiträgen ein geeignetes Instrumentarium dar, der Berglandwirtschaft die Erschwernisse abzugelten. Die seit 1971 bestehende Limitierung der Beiträge auf 15 RGVE müsste aus Sicht der Strukturentwicklung eigentlich aufgehoben werden. Bei allfällig reduzierten Beitragsansätzen würde eine Umverteilung der TEP-Beiträge von den kleineren zu den grösseren Betrieben und damit von Kantonen mit kleineren Betriebsstrukturen zu Kantonen mit grösseren Betriebsstrukturen stattfinden.

Weiterentwicklung

Es ist vorgesehen, diese Massnahme grundsätzlich unverändert weiterzuführen. Die Anpassung der Begrenzung oder deren Aufhebung fällt in den Kompetenzbereich des Bundesrates¹⁶.

2.3.1.4 Hangbeiträge

Massnahme

Mit den allgemeinen Hangbeiträgen werden die Erschwernisse der Bewirtschaftung von Flächen in Hang- und Steillagen abgegolten. Sie werden nur für Wies-, Streu- und Ackerland ausgerichtet. Die Wiesen und Streueflächen müssen jährlich mindestens ein Mal gemäht werden. Ausgeschlossen sind die Hecken und Feldgehölze sowie Weiden und Rebflächen.

Anrecht auf Hangbeiträge haben jene Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter, welche die Grundvoraussetzungen und Mindestanforderungen der Direktzahlungsverordnung erfüllen und auf deren Betrieb die Gesamtfläche mit Hangneigung in den Hügel- oder Bergzonen mehr als 50 Aren und pro Bewirtschaftungsparzelle mehr als fünf Aren misst. Die Hanglagen sind in zwei Neigungsstufen unterteilt.

¹⁶ Der Bundesrat hat am 24. April 2002 beschlossen, die TEP-Limite ab dem Jahr 2002 ohne Änderung der Beitragsansätze auf 20 RGVE zu erhöhen. Von dieser Massnahme profitieren insbesondere hauptberufliche Landwirtinnen und Landwirte im Berggebiet und in der Hügelregion. Rund 20 000 Betriebe erhalten damit 43 Mio. Franken an zusätzlichen Beiträgen (durchschnittlich 2150 Franken pro Betrieb).

Die Hangbeiträge für Reben tragen dazu bei, Rebberge in Steil- und Terrassenlagen zu erhalten. Um den Verhältnissen der unterstützungswürdigen Rebflächen gerecht zu werden, wird für die Bemessung der Beiträge zwischen den steilen und besonders steilen Reblagen und den Rebterrassen auf Stützmauern unterschieden. Diese Eigenschaften sind einerseits bedeutend für das Landschaftsbild und erschweren andererseits die Bewirtschaftung. Beiträge für den Rebbau in Steil- und Terrassenlagen werden für Flächen mit einer Hangneigung von 30 Prozent und mehr ausgerichtet.

Beurteilung

Mit dieser zweiten spezifischen Massnahme zu Gunsten der Hügel- und Bergzonen wird die erschwerte Flächenbewirtschaftung abgegolten. Auch in Grenzertragslagen werden die Flächen noch gemäht und damit gepflegt. Die Massnahmen im Rebbau haben dazu geführt, dass auch die aufwändig zu bewirtschaftenden Rebflächen in Steil- und Terrassenlagen weiterhin genutzt und die Terrassen erhalten werden.

Weiterentwicklung

Die Massnahmen sollen im bestehenden Rahmen weitergeführt werden. Da die vorhandenen Hang- und Steillagen sowie die Terrassen im Rebbau heute als beitragsberechtigte Flächen erfasst sind, ist grundsätzlich kein Zuwachs mehr zu erwarten.

2.3.2 Ökologische Direktzahlungen

2.3.2.1 Ökobeiträge

Massnahmen

a) Ökologischer Ausgleich

Mit der Förderung des ökologischen Ausgleichs soll der Lebensraum für die vielfältige einheimische Fauna und Flora in den Landwirtschaftsgebieten erhalten bleiben und wo möglich wieder vergrössert werden. Der ökologische Ausgleich trägt auch zur Erhaltung der typischen Landschaftsstrukturen und -elemente bei. Gewisse Elemente des ökologischen Ausgleichs werden mit Beiträgen abgegolten und können gleichzeitig angerechnet werden für den obligatorischen ökologischen Ausgleich des ÖLN. Daneben gibt es Elemente, die nur für den ÖLN anrechenbar sind.

Tabelle 11

Elemente des ökologischen Ausgleichs

Elemente <i>mit</i> Beiträgen, die beim ÖLN anrechenbar sind	Elemente <i>ohne</i> Beiträge, die beim ÖLN anrechenbar sind
Extensiv genutzte Wiesen Wenig intensiv genutzte Wiesen Streueflächen	Extensiv genutzte Weiden Waldweiden Einheimische standortgerechte Einzelbäume und Alleen
Hecken, Feld- und Ufergehölze Buntbrachen Rotationsbrachen Ackerschonstreifen Hochstamm-Feldobstbäume	Wassergräben, Tümpel, Teiche Ruderalflächen, Steinhaufen und -wälle Troddenmauern Unbefestigte natürliche Wege Rebflächen mit hoher Artenvielfalt Weitere, von der kantonalen Naturschutzfach- stelle definierte ökologische Ausgleichsflächen

b) Extensive Produktion von Getreide und Raps

Diese Massnahme hat zum Ziel, den Anbau von Getreide und Raps unter Verzicht auf Wachstumsregulatoren, Fungizide, chemisch-synthetische Stimulatoren der natürlichen Abwehrkräfte und Insektizide zu fördern. Diese Anforderungen sind auf der gesamten Brotgetreide-, Futtergetreide- oder Rapsfläche eines Betriebes einzuhalten.

c) Biologischer Landbau

Ergänzend zu den am Markt erzielbaren Mehrerlösen fördert der Bund den biologischen Landbau als besonders umweltfreundliche Produktionsform. Um Beiträge zu erhalten, müssen die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter auf dem gesamten Betrieb mindestens die Anforderungen der im August 2000 revidierten Bio-Verordnung¹⁷ erfüllen. Teilumstellungen sind nur bei Betrieben mit Wein-, Obst- und Gemüseproduktion oder Zierpflanzenanbau möglich. Gefordert wird u.a. der Verzicht auf chemisch-synthetisch hergestellte Hilfsstoffe, wie Handelsdünger oder Pestizide. Für die Landwirtinnen und Landwirte ist es deshalb besonders wichtig, die natürlichen Kreisläufe und Regelmechanismen zu berücksichtigen.

Beurteilung

Wie aus nachfolgender Tabelle hervorgeht, haben die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft im Zeitverlauf zugenommen.

Tabelle 12

Beteiligung an den Ökoprogrammen

		1996/98	2000
IP/ökologischer Leistungsnachweis	(Anteil an LN)	70%	95%
Ökologische Ausgleichsflächen*	(ha)	83 901	92 858
Extensiver Anbau von Getreide und Raps	(Anteil an Anbaufläche)	44%	42%
Biobetriebe	(Anzahl)	3 986	4 904

Quelle: BLW

* ohne Hochstammobstbäume

Die Ergebnisse ausgewählter Indikatoren lassen sich wie folgt umschreiben:

- 95 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche werden nach den Regeln des ÖLN oder des Biologischen Landbaus bewirtschaftet.
- Die beitragsberechtigten ökologischen Ausgleichsflächen (exklusive Hochstammobstbäume) machten im Jahr 2000 etwas mehr als 9 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus. Im Talgebiet waren es rund 47 000 Hektaren. Dazu kommen noch die Elemente, welche für den ÖLN zwar angerechnet werden können, die aber nicht mit Beiträgen abgegolten werden. Der Bundesrat hat im Rahmen des Landschaftskonzepts Schweiz 65 000 Hektaren Öko-Ausgleichsflächen im Talgebiet als Ziel fixiert. Zur regionalen Verbesserung der Qualität und Vernetzung von ökologischen Aus-

¹⁷ Verordnung des EVD vom 22. September 1997 über die biologische Landwirtschaft; SR 910.181.

gleichsflächen hat der Bundesrat am 4. April 2001 die Öko-Qualitätsverordnung¹⁸ verabschiedet, welche auf den 1. Mai 2001 in Kraft getreten ist.

- Der Anteil von Brotgetreide, der nach den Auflagen für die extensive Produktion angebaut wird, beträgt 42 Prozent der Gesamtproduktion. Für Futtergetreide (ohne Körnermais) liegt dieser Anteil bei 63 Prozent und für Raps bei 25 Prozent.
- Die Biobetriebe bewirtschafteten 2000 rund 8 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Die bisherige Evaluation der Ökomassnahmen¹⁹ hat u.a. folgende Zwischenresultate ergeben:

a) *Biodiversität*

Elemente wie Waldränder, Buntbrachen, extensiv und wenig intensiv genutzte Wiesen beeinflussten die Artenvielfalt der Laufkäfer im Kulturland positiv. Äcker, Hochstammobstwiesen und Intensivwiesen trugen in den meisten Fällen wenig zur Artenvielfalt bei. Es gab beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Laufkäfergemeinschaften und zwar innerhalb und zwischen den jeweiligen Biotoptypen. Arten der Roten Liste waren generell sehr selten vertreten mit Verbreitungsschwerpunkt in den naturnahen Flächen und extensiv genutzten Kulturbiotopen. Eine durch ökologische Ausgleichsflächen signifikante Förderung der Arten der Rote Liste war nicht feststellbar.

Erste Ergebnisse im Rahmen einer Fallstudienregion zeigen eine Reaktion der Gemeinschaften der Spinnen und Tagfalter auf die Ökomassnahmen. Die Diversität dieser Arthropoden wird in der untersuchten Region durch ökologische Ausgleichsflächen generell erhöht.

b) *Stickstoff*

In den Referenzjahren 1990–1992 betrug der Überschuss der nationalen Stickstoffbilanz im Mittel 133 000 Tonnen Stickstoff. Bis zum Jahr 2005 wird eine Reduktion um einen Drittel, d.h. um 44 000 Tonnen auf den Zielwert von 89 000 Tonnen Stickstoff angestrebt. 1998 betrug der Überschuss noch 115 000 Tonnen Stickstoff. In den ersten sechs Jahren nach der Einführung der Direktzahlungen für ökologische Leistungen ist also eine Reduktion von rund 18 000 Tonnen Stickstoff erreicht worden. Dies entspricht 40 Prozent der angestrebten Abnahme. Die Reduktion ist zum grössten Teil auf den Rückgang des Mineraldüngerverbrauchs zurückzuführen.

c) *Phosphor*

Im Einzugsgebiet des Lippenrütibaches (LU) wurde flächendeckend die Wirkung der Ökomassnahmen auf die Phosphorbelastung der Gewässer – insbesondere durch Abschwemmung – untersucht. Dabei wurden auf 270 Schlägen Faktoren zum Standort, zur Bewirtschaftung und zum Düngeraustrag erhoben und in einen kausalen Zusammenhang zu den Messungen im Bach gestellt. Auswertungen des (trockenen) Jahres 1998 lassen – verglichen mit der Belastung anfangs der neunziger Jahre

¹⁸ Verordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV); SR **910.14**.

¹⁹ BLW, Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme, Vierter Zwischenbericht, Bern, Juni 2001; online unter www.blw.admin.ch (Thema Agrarpolitik > Evaluation).

– eine Verminderung der landwirtschaftsbedingten Phosphorbelastung des Baches von 13 Prozent erwarten.

d) Pflanzenschutzmittel

Der Verkauf der totalen Menge an Pflanzenschutzmitteln, gemessen in Tonnen aktiver Substanz, ist zwischen 1990 und 2000 um über 30 Prozent gesunken. Die beiden am häufigsten eingesetzten Stoffgruppen, Fungizide und Herbizide, weisen seit 1990 eine Abnahme von 27 respektive 21 Prozent auf. Die grösste Abnahme (–76%) ist bei den Wachstumsregulatoren zu verzeichnen. Die rückläufige Verkaufsmenge darf allerdings nicht per se mit einer Abnahme des Umweltrisikos gleichgesetzt werden.

Weiterentwicklung

Im Hinblick auf die agrarökologischen Ziele (vgl. Teil I der Botschaft, Ziff. 1.5.2.6) soll das bestehende Instrumentarium konsequent umgesetzt werden. Ein weiterer Ausbau während den vier Jahren ist nicht geplant. Die von 464 Millionen Franken im Jahr 2004 auf 498 Millionen Franken im Jahr 2007 steigende Beitragssumme dient zur Finanzierung der erwarteten Beteiligungszunahme bei den Ökoprogrammen.

2.3.2.2 Beiträge zur Verminderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen nach Artikel 62a GSchG

Massnahmen

Mit Artikel 62a des Gewässerschutzgesetzes²⁰ kann der Bund Massnahmen der Landwirte zur Verhinderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen in ober- und unterirdische Gewässer fördern. Das Schwergewicht wird auf die Verminderung der Nitratbelastung des Trinkwassers sowie der Phosphor- und Pflanzenschutzmittelbelastung der oberirdischen Gewässer in Regionen gelegt, in denen der ÖLN, der Biolandbau, Verbote und Gebote sowie vom Bund geförderte freiwillige Programme (Extensio, ökologischer Ausgleich) nicht genügen.

Nach der neuen Gewässerschutzverordnung²¹ sind die Kantone verpflichtet, für ober- und unterirdische Wasserfassungen einen Zuströmbereich zu bezeichnen und bei unbefriedigender Wasserqualität Sanierungsmassnahmen anzuordnen. Diese Massnahmen können im Vergleich zum Stand der Technik bedeutende Einschränkungen bezüglich Bodennutzung und untragbare finanzielle Einbussen mit sich bringen. Die Beiträge des Bundes an die Kosten betragen 80 Prozent für Struktur Anpassungen und 50 Prozent für Bewirtschaftungsmassnahmen.

Beurteilung

Die Beteiligung liegt unter den ursprünglichen Erwartungen. Kritisiert wird die finanzielle Mitbeteiligung der Kantone und die von den Kantonen zu tragenden Kosten für die hydrogeologischen Studien. Die Massnahmen sind jedoch geeignet, insbesondere durch die Umwandlung von Ackerflächen in Dauergrünland in sensiblen Gebieten, den Nitratgehalt des Grundwassers zu senken. Mit den Programmen

²⁰ Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG); SR **814.20**.

²¹ Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV); SR **814.201**.

zur Verminderung des Eintrags von Phosphat in die Oberflächengewässer wird eine weitere Verbesserung der Qualität der Mittellandseen prognostiziert.

Weiterentwicklung

Die Massnahme soll in der bisherigen Form weitergeführt werden. Damit eine effiziente und überzeugende Umsetzung gewährleistet ist, sollen die Kantone auch weiterhin an der Finanzierung beteiligt werden. Die einwandfreie Qualität des Grundwassers als wichtigster Rohstoff zur Trinkwassergewinnung soll mit dem regionalen Ansatz der Massnahme in erster Linie dort sichergestellt werden, wo der Mensch direkt davon profitiert. Auch die weitere Verbesserung der Wasserqualität der Mittellandseen lässt sich am besten über regionale Projekte realisieren. Verschiedene Projekte sind denn auch bei den Kantonen in Vorbereitung. Das BLW erwartet mittelfristig etwa weitere zehn Nitrat- und zwei Phosphorprojekte. Im Jahre 2007 wird der Finanzbedarf auf 8 Millionen Franken geschätzt.

2.3.2.3 Ethobeiträge

Massnahmen

Die Programme «Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme» (BTS) und «Regelmässiger Auslauf ins Freie» (RAUS) werden als Ethobeiträge zusammengefasst.

a) BTS

Gefördert wird die Tierhaltung in Haltungssystemen, welche Anforderungen erfüllen, die wesentlich über das von der Tierschutzgesetzgebung verlangte Niveau hinausgehen. Es gelten die folgenden Grundsätze:

- die Tiere werden frei in Gruppen gehalten;
- den Tieren stehen ihrem natürlichen Verhalten angepasste Ruhe-, Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung;
- die Ställe verfügen über genügend natürliches Tageslicht.

b) RAUS

Gefördert wird der regelmässige Auslauf von Nutztieren im Freien, das heisst auf einer Weide, in einem Laufhof bzw. in einem Aussenklimabereich, der den Bedürfnissen der Tiere entspricht.

Beurteilung²²

Die Beteiligung an den beiden Tierhaltungsprogrammen hat sich im Jahr 2000 gegenüber dem Durchschnitt 1996/98 annähernd verdoppelt.

²² BLW, Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme, Vierter Zwischenbericht, Bern, Juni 2001; online unter www.blw.admin.ch (Thema Agrarpolitik > Evaluation).

Beteiligung an den Ethoprogrammen

		1996/98	2000
Tiere mit Auslauf im Freien (RAUS)	(GVE)	348 274	618 000
Tiere in besonders tierfreundlichen Ställen (BTS)	(GVE)	135 105	265 236

Quelle: BLW

48 Prozent der GVE der direktzahlungsberechtigten Betriebe hatten im Jahr 2000 Auslauf ins Freie und 20 Prozent wurden nach den BTS-Regeln gehalten. Zwischen den BTS- und RAUS-Betrieben und den Betrieben ohne Programm ergaben sich signifikante Unterschiede bei den Indikatoren Lahmheit, Veränderung an den Sprunggelenken und Liegeschwielen. Ferner wurden zwischen diesen beiden Betriebstypen signifikante Unterschiede bei der Anzahl aller Behandlungen und derjenigen mit Antibiotika festgestellt: Betriebe ohne Haltpungsprogramm zeichneten von 1999 bis 2000 pro zehn Kühe und Jahr durchschnittlich 6,3 Behandlungen auf (fünf davon mit Antibiotika). Betriebe, die bei BTS und RAUS mitmachten, wiesen im Durchschnitt zwei Behandlungen pro zehn Kühe und Jahr weniger auf (eine davon mit Antibiotika).

Die Unterschiede zwischen den Betrieben, die sich ausschliesslich am RAUS-Programm beteiligten, und den Betrieben ohne Programm erwiesen sich in Bezug auf die Lahmheit als signifikant. RAUS-Betriebe unterschieden sich von Betrieben ohne Programm vor allem durch vermehrten Auslauf im Winter. Dies hatte offensichtlich einen positiven Einfluss auf die Häufigkeit von Lahmheiten.

Die Studie «Externer Nutzen einer Verbesserung des Tierwohls durch vermehrte Weide- und Auslaufhaltung»²³ hat zudem aufgezeigt, dass die Schweizer Bevölkerung die vermehrte Freilandhaltung als wichtigste Massnahme zur Verbesserung der Nutztierhaltung erachtet. Rund 80 Prozent der befragten Konsumentinnen und Konsumenten sind bereit, für vermehrte Freilandhaltung höhere Steuern zu zahlen. Die Verbesserung des Tierwohls fände noch mehr Unterstützung, wenn sie nicht durch Steuererhöhung, sondern durch eine Umlagerung bestehender Steuermittel finanziert würde. Hochgerechnet auf die stimmberechtigte Bevölkerung beträgt der externe Nutzen des RAUS-Programms knapp 470 Millionen Franken pro Jahr. Der externe Nutzen bezeichnet dabei jenen Nutzen eines besseren Tierwohls, der unabhängig vom Konsum tierischer Lebensmittel entsteht. Dazu zählen bspw. die Freude beim Anblick von weidenden Tieren oder das allgemein gute Gefühl zu wissen, dass es den Nutztieren in der Schweiz gut geht.

Weiterentwicklung

Die Programme sollen im bestehenden Rahmen weitergeführt werden. Nicht zuletzt auf Grund der Marktsignale wird mit einem weiteren Wachstum bei der Beteiligung gerechnet.

²³ Kagfreiland, Externer Nutzen einer Verbesserung des Tierwohls durch vermehrte Weide- und Auslaufhaltung, eine Contingent Valuation Untersuchung, Januar 2002.

2.3.2.4 Sömmerungsbeiträge

Massnahme

Mit den Sömmerungsbeiträgen soll die Bewirtschaftung und Pflege unserer ausgedehnten Sömmerungsweiden in den Alpen und Voralpen sowie im Jura gewährleistet werden. Das Sömmerungsgebiet umfasst rund 600 000 Hektaren, welche mit über 300 000 GVE genutzt und gepflegt werden. Beitragsberechtigt sind Bewirtschafterinnen oder Bewirtschafter eines Sömmerungs-, Hirten- oder Gemeinschaftsweidetriebs.

Sömmerungsbeiträge werden unter der Bedingung gewährt, dass die Betriebe sachgerecht und umweltschonend bewirtschaftet und allfällige kantonale, kommunale oder genossenschaftliche Vorschriften eingehalten werden.

Beurteilung

Mit Inkrafttreten der neuen Sömmerungsbeitragsverordnung²⁴ auf den 1. Mai 2000 erfolgte ein Systemwechsel, indem die Beiträge nicht mehr pro Tier, sondern pro Normalstoss (NST) bzw. GVE ausgerichtet werden. Ein NST entspricht der Sömmerung einer GVE während 100 Tagen. Mit dem Beitrag pro Normalstoss wurde ein Pauschalbeitrag pro Alp eingeführt, indem der Beitrag auf Grund des Normalbesatzes festgesetzt ist und nicht mehr vom effektiven Tierbesatz abhängt. Damit wurden die Nachteile der vorherigen Regelung, wie Intensivierungsanreiz, höhere Beiträge für gemolkene Tiere oder Nichtberücksichtigung der Sömmerungsdauer, eliminiert. Gleichzeitig wurden strengere Bewirtschaftungsanforderungen, insbesondere für die Schafalping definiert und die Beiträge erhöht.

Weiterentwicklung

Die Massnahme soll im bestehenden Rahmen weitergeführt werden. Auf Grund des festgesetzten Normalbesatzes wird mit einer konstanten Beitragssumme gerechnet.

3 Auswirkungen

Die folgenden Aussagen treffen lediglich auf diesen Teil der Botschaft zu. Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen des LwG (agrarpolitische Massnahmen) werden im Teil I der Botschaft behandelt.

3.1 Bund

3.1.1 Personal und Informatik

Die neuen Zahlungsrahmen haben keine direkten Auswirkungen auf den Personalbestand und die Informatik des Bundes.

²⁴ Verordnung vom 29. März 2000 über Sömmerungsbeiträge (Sömmerungsbeitragsverordnung, SöBV); SR **910.133**.

3.1.2 Finanzen

Die im Finanzplan 2004 und 2005 vom 28. September 2001 vorgesehenen Mittel müssen auf Grund der Schuldenbremse auf das Niveau gesenkt werden, welches im vorliegenden Bundesbeschluss vorgeschlagen wird. Der Gesamtbetrag deckt rund 97 Prozent der Ausgaben des BLW ab. Im Vergleich zu 2003 werden die Landwirtschaftsausgaben gesamthaft nominal fast stabil bleiben, real aber sinken. Die Zuwachsrate liegt somit tiefer als die Inflationsrate.

Der Anteil der Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung nimmt seit Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich ab (vgl. Ziff. 1.2.2.1) und wird auf Grund der für die Zahlungsrahmen vorgesehenen Beträge während des Zeitraumes 2004–2007 weniger als 8 Prozent betragen.

Wie in Ziffer 1.4.1.1 ausgeführt, unterliegt Artikel 1 des beantragten Finanzierungsbeschlusses der Ausgabenbremse gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV. In dem im Bundesbeschluss festgehaltenen Summen ist gegenüber der Vernehmlassungsunterlage eine Kürzung von 288 Millionen Franken zur Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 126 BV berücksichtigt.

3.2 Kantone und Gemeinden

Die Ausrichtung von Direktzahlungen und die Verwaltung der Massnahmen zur Grundlagenverbesserung erfordern eine aktive Beteiligung der Kantone, die in diesem Zusammenhang auch Kontrollaufgaben zu erfüllen haben. Die Genehmigung der in der vorliegenden Botschaft vorgeschlagenen Zahlungsrahmen hat keine Änderung der jetzigen Situation zur Folge. Die Kantone müssen die Finanzierung eines Teils der Betriebshilfedarlehen übernehmen. Dieser Anteil wird nach der jeweiligen Finanzkraft des Kantons festgelegt und bewegt sich zwischen 20 und 80 Prozent der Leistung des Bundes. Die Erhöhung der in dieser Rubrik vorgesehenen Beträge um 158 Millionen Franken gegenüber dem Vorjahr wird die Ausgaben der Kantone für den Zeitraum 2004–2007 um 60 Millionen Franken oder rund 15 Millionen pro Jahr ansteigen lassen.

Auch bei den Strukturverbesserungen müssen sich die Kantone finanziell beteiligen mit Beiträgen von mindestens 70 bis 100 Prozent des Bundesbeitrages, je nach Finanzstärke. Daneben obliegt ihnen die Aufsicht über die Strukturverbesserungen während und nach der Ausführung. An den Kantonsbeitrag angerechnet werden können Beiträge der Gemeinden, sofern diese am betreffenden Unternehmen nicht unmittelbar beteiligt sind. Die im Zahlungsrahmen 2004–2007 vorgesehenen finanziellen Mittel erfordern von den Kantonen Leistungen, welche ihre langjährigen durchschnittlichen Aufwendungen nicht übersteigen.

3.3 Volkswirtschaft

3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die Notwendigkeit und Möglichkeit, finanzielle Mittel zur Unterstützung der Landwirtschaft einzusetzen, ergeben sich aus Artikel 104 BV. Gemäss dieser Bestimmung setzt der Bund zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft

sowie allgemeine Bundesgelder ein, damit die Landwirtschaft die ihr übertragenen Aufgaben erfüllen kann. Der Landwirtschaftsartikel in der Bundesverfassung beschreibt ebenfalls die Massnahmen, die von der öffentlichen Hand zu treffen und zu finanzieren sind.

Gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes²⁵ müssen die öffentlichen Gelder haushälterisch und effizient eingesetzt werden. Die Bundesversammlung, der Bundesrat und die Verwaltung führen den Finanzhaushalt des Bundes nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der Zahlungsrahmen entspricht dem maximalen Volumen der Zahlungskredite, die das Parlament bestimmten Aufgaben während eines mehrjährigen Zeitraums zuteilt. Zahlungsrahmen können festgelegt werden, wenn Kredite im selben Jahr gewährt und ausbezahlt werden, wenn ein Ermessensspielraum besteht und die Ausgaben langfristig zu planen sind. Der Zahlungsrahmen kommt nicht einer Ausgabenbewilligung gleich.

3.3.2 Auswirkungen auf die Landwirtschaft

Die Auswirkungen auf die Landwirtschaft wurden bereits unter Ziffer 1.5.3 anhand der Berechnungen mit dem Prognosemodell SILAS aufgezeigt. Die Ergebnisse dieser Modellrechnungen lassen auch in den kommenden Jahren einen Strukturwandel in der heutigen Grössenordnung erwarten. Der vorab skizzierte finanzielle Rahmen für die Jahre 2004–2007 und die in dieser Phase absehbaren aussenpolitischen Herausforderungen werden also auf sektoraler Ebene keine Forcierung des Strukturwandels über das sozial verträgliche Ausmass hinaus zur Folge haben. Der Strukturwandel kann im Grundsatz weiterhin im Rahmen des Generationenwechsels erfolgen.

3.3.3 Zweckmässigkeit im Vollzug

Die neuen Zahlungsrahmen machen keine grundsätzlichen Änderungen im Vollzug der agrarpolitischen Massnahmen notwendig.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) hat am 3. Juli 2001 einen Untersuchungsbericht zum Thema «Geldflüsse in der Agrarpolitik» publiziert²⁶. Unter anderem hat sie darin den Vollzug der agrarpolitischen Massnahmen in den Bereichen Milch, Strukturverbesserungen und Direktzahlungen analysiert. Sie kommt zum Schluss, dass diese Instrumente korrekt vollzogen werden. Die Zahlungen gehen an die vom Gesetz vorgesehenen Empfängerinnen und Empfänger. Die Organisation der Gesuchsstellung, -prüfung und der Auszahlung wird nicht beanstandet. Das Ergebnis der Untersuchung spricht für die hohe Qualität des Vollzugs durch die beteiligten Instanzen. Die Feststellung der GPK-S ist um so erfreulicher, als die Untersuchung in einer Phase des Umbruchs und Neuanfangs stattfand. So

²⁵ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG); SR 611.0.

²⁶ Bericht der GPK-S: «Agrarzahlungen des Bundes – eine Analyse der Empfänger anhand der wichtigsten Zahlungsarten», Bern 2001.

Schweizer Agrarpolitik berücksichtigt die Gemeinsame Agrarpolitik der EU auf der Basis des Äquivalenzprinzips, ohne jedoch vertraglich an diese gebunden zu sein.

5.3 Liechtenstein

Der Vertrag vom 29. März 1923³¹ zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (Zollvertrag) sieht vor, dass die Agrargesetzgebung der Schweiz grundsätzlich auch in Liechtenstein zur Anwendung kommt. Zur Vereinheitlichung der Massnahmen zugunsten der Landwirtschaft wird mit Liechtenstein eine Vereinbarung in Form eines Notenaustausches vorbereitet, welche die Beteiligung Liechtensteins an Markt- und Preisstützungsmassnahmen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik sowie an Ausgaben des BLW in den Bereichen Grundlagenverbesserung und Verwaltung regelt. Im Gegenzug wird Liechtenstein an den Einnahmen des Bundesamtes im Zusammenhang mit der Marktregulierung beteiligt. Durch diese Vereinbarung über die finanziellen Aspekte solcher Massnahmen wird sichergestellt, dass im gemeinsamen Wirtschaftsgebiet der beiden Länder keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

6 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, demgemäss 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.

³¹ SR 0.631.112.514

Inhaltsverzeichnis Teil II

Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007)

Teil II: Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004–2007

Übersicht	4883
1 Allgemeiner Teil	4884
1.1 Ausgangslage	4884
1.2 Zahlungsrahmen als agrarpolitisches Steuerungsinstrument	4885
1.2.1 Zielsetzungen der Zahlungsrahmen	4885
1.2.2 Zahlungsrahmen 2000–2003	4885
1.2.2.1 Erfahrungen	4885
1.2.2.2 Beurteilung	4887
1.2.3 Prognosemodell SILAS	4888
1.2.3.1 Erfahrungen und Beurteilung	4888
1.2.3.2 Weiterentwicklung des Modells	4889
1.3 Gliederung der Zahlungsrahmen 2004–2007	4890
1.3.1 Massnahmen innerhalb der Zahlungsrahmen	4890
1.3.2 Massnahmen ausserhalb der Zahlungsrahmen	4891
1.3.2.1 Ausgaben des BLW	4891
1.3.2.2 Weitere Ausgaben im Aufgabengebiet von Landwirtschaft und Ernährung	4892
1.4 Rahmenbedingungen zur Festlegung der Zahlungsrahmen	4892
1.4.1 Finanzpolitische Vorgaben	4892
1.4.1.1 Ausgabenbremse	4892
1.4.1.2 Zweckbindungen (Fonds)	4892
1.4.1.3 Abbauverpflichtung im Bereich Marktstützung	4893
1.4.1.4 Schuldenbremse	4893
1.4.2 Agrarpolitische Vorgaben	4893
1.4.2.1 Bundesverfassung	4893
1.4.2.2 Leistungen in den Bereichen Ökologie und Ethologie	4894
1.4.2.3 Einkommenslage	4894
1.4.2.4 Sozialverträglichkeit	4895
1.4.2.5 Berücksichtigung von Wirtschaftslage und Bundesfinanzen	4895
1.4.3 Fazit	4896
1.5 Mittelbedarf für die Zeitspanne 2004–2007	4896
1.5.1 Strategische Überlegungen	4896
1.5.1.1 Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	4896
1.5.1.2 Förderung von Produktion und Absatz	4897
1.5.1.3 Direktzahlungen	4897
1.5.2 Umfang der Zahlungsrahmen	4898
1.5.3 Prognose für das sektorale Einkommen	4899
2 Besonderer Teil	4901
2.1 Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	4901
2.1.1 Soziale Begleitmassnahmen	4902

2.1.2	Beiträge für Strukturverbesserungen	4902
2.1.3	Investitionskredite	4903
2.1.4	Pflanzen- und Tierzucht	4904
2.2	Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz	4905
2.2.1	Überprüfung der Massnahmen	4905
2.2.2	Absatzförderung	4907
2.2.3	Milchwirtschaft	4908
2.2.4	Viehwirtschaft	4910
2.2.5	Pflanzenbau	4911
2.2.5.1	Mähdruschfrüchte	4911
2.2.5.2	Zuckerrüben	4913
2.2.5.3	Kartoffeln	4913
2.2.5.4	Saatgutproduktion	4914
2.2.5.5	Nachwachsende Rohstoffe (NWR)	4914
2.2.5.6	Obst	4915
2.2.5.7	Rebbau	4916
2.3	Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen	4916
2.3.1	Allgemeine Direktzahlungen	4920
2.3.1.1	Flächenbeiträge	4920
2.3.1.2	Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere	4920
2.3.1.3	Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen	4922
2.3.1.4	Hangbeiträge	4922
2.3.2	Ökologische Direktzahlungen	4923
2.3.2.1	Ökobeiträge	4923
2.3.2.2	Beiträge zur Verminderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen nach Artikel 62a GSchG	4926
2.3.2.3	Ethobeiträge	4927
2.3.2.4	Sommerungsbeiträge	4929
3	Auswirkungen	4929
3.1	Bund 4929	
3.1.1	Personal und Informatik	4929
3.1.2	Finanzen	4930
3.2	Kantone und Gemeinden	4930
3.3	Volkswirtschaft	4930
3.3.1	Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	4930
3.3.2	Auswirkungen auf die Landwirtschaft	4931
3.3.3	Zweckmässigkeit im Vollzug	4931
4	Legislaturplanung	4932

5 Verhältnis zum internationalen Recht	4932
5.1 WTO	4932
5.2 EU	4932
5.3 Liechtenstein	4933
6 Verfassungsmässigkeit	4933
Inhaltsverzeichnis Teil II	4934
Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004–2007 (Entwurf)	4937