

Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Mattenhofstrasse 5
3003 Bern

15. Februar 2016

Vernehmlassung zu den Landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018-2021

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 4. November 2015 haben Sie uns eingeladen, an der Vernehmlassung zum Landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018-2021 teilzunehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und nehmen gerne wie folgt Stellung.

Wir unterstützen die vom Bundesrat vorgesehene Höhe des landwirtschaftlichen Zahlungsrahmens in den Jahren 2018-2021. Damit anerkennen und unterstützen wir, dass auch die Landwirtschaft, wie andere Bereiche des Bundes auch, einen verhältnismässigen Beitrag zu einem stabilen Bundeshaushalt und zur Einhaltung der von Volk und Ständen in der Verfassung verankerten Schuldenbremse leistet. Bei der konkreten Zuweisung der vorgesehenen Kürzungen innerhalb der agrarpolitischen Programme orten wir aber Korrekturbedarf und empfehlen entsprechende Änderungen.

Bei stabilen finanziellen Mitteln und einer sinkenden Zahl von Landwirtschaftsbetrieben werden die Mittel pro Landwirtschaftsbetrieb wie in der Vergangenheit auch in den kommenden Jahren real steigen. Die vom Bundesrat im Stabilisierungsprogramm 2017-2019 für die Landwirtschaft vorgeschlagenen Massnahmen entsprechen dem finanziellen Gewicht der Landwirtschaft im Bundeshaushalt. Die Massnahmen sind deshalb verhältnismässig und tragbar. Eine Ausnahme bei der Landwirtschaft würde weitere Kürzungen bei anderen Bereichen, wie z.B. den prioritären öffentlichen Ausgabenbereichen wie Bildung, Forschung und Innovation, zur Folge haben. Dies wäre absurd und langfristig auch nicht im Interesse der Landwirtschaft: Damit der Bund auch künftig die Landwirtschaft subventionieren kann, muss der künftige Wohlstand der Schweiz erhalten bleiben. Im Interesse einer ausgewogenen Mittelverteilung auf die prioritären Bundesaufgaben lehnt economiesuisse Ausnahmen vom notwendigen Stabilisierungsbeitrag ab.

Finanzpolitisch ist ein Stabilisierungsbeitrag auch darum gerechtfertigt, als die Landwirtschaft in den vergangenen Jahren von einer zu hoch eingestellten Teuerungsrate profitiert hat. Die in den Landwirt-

schaftsmitteln eingerechnete Teuerung von jährlich 1,5 Prozent entsprach nicht der effektiven Teuerung. Diese war seit 2009 insgesamt negativ. Obwohl partielle Korrekturen inzwischen vorgenommen wurden, liegt das reale, d.h. an der Teuerung gemessene Ausgabenniveau der Landwirtschaft noch immer zu hoch. Dies namentlich vor dem Hintergrund, dass das finanzpolitische Ziel bei der Landwirtschaft in den letzten Jahren eine nominelle Stabilisierung der Mittel bei einer Teuerung von jährlich 1.5 Prozent war. Bei einer negativen Teuerung hätten die Landwirtschaftsmittel also sinken müssen. Dies war jedoch nicht der Fall. **Die Mittel für die Landwirtschaft blieben selbst bei sinkender Teuerung nominell gleich. Somit erfolgte ein realer Ausbau der Finanzmittel.** Die vom Bundesrat im Stabilisierungsprogramm geplanten Massnahmen nehmen diesen Ausbau teilweise, aber nicht vollständig, zurück. Das heisst, die Landwirtschaft profitiert auch nach Kürzungen von einem realen Ausbau der Mittel.

Dieser Ausbau steht im Gegensatz zu den Ankündigungen, weitere Öffnungsschritte des Agrarmarktes in Angriff zu nehmen. Die in der Vergangenheit angewendete Formel „Ausbau der Unterstützungszahlungen an die Landwirtschaft zur Abfederung der Auswirkungen einer Marktöffnung“ scheint daher nicht mehr zu gelten. Auch aus agrarpolitischer Sicht gibt es folglich keinen Grund, dass die Landwirtschaft nicht auch einen Beitrag zur Stabilisierung des Bundeshalts leistet. Aus unserer Sicht wäre aber vor allem **eine Entlastung der Konsumenten durch schrittweise Agrarmarktöffnungen dringend nötig. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Schweizer Landwirtschaft kein Produktionsproblem, sondern ein Wertschöpfungsproblem hat.** Der hohe Grenzschutz führt in der Folge zu einer tiefen internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Dieses Problem sollte möglichst rasch angegangen werden.

Bei der konkreten Zuweisung der vorgesehenen Kürzungen innerhalb der agrarpolitischen Programme orten wir Korrekturbedarf und empfehlen entsprechende Änderungen. Aus Sicht von economiesuisse sollte der Basisbeitrag (pauschaler Flächenbeitrag) der Versorgungssicherheitsbeiträge gekürzt werden. Im Gegenzug sind die leistungsbezogenen Beiträge für Biodiversität und Landschaftsqualität derzeit von Kürzungen auszunehmen. Die ineffizienten Pauschalbeiträge werden ohne Gegenleistung und auch ohne vertragliche Bindung ausgeschüttet. Sie stellen den weitaus grössten Posten der Direktzahlungen dar und sind nicht zielgerichtet.

Zahlreiche Indizien sprechen zudem dafür, dass die Versorgungssicherheitsbeiträge nicht nur ineffizient sind, sondern darüber hinaus einen unerwünschten Anreiz zu nicht marktorientierter Produktion schaffen. Damit dürften sie im Widerspruch zu den agrarpolitischen Zielen in der Verfassung stehen, eine landwirtschaftliche Produktion zu fördern, die auf den Markt ausgerichtet und nachhaltig ist.

Ganz grundsätzlich bieten sich die Versorgungssicherheitsbeiträge für eine Umlagerung in Leistungsprogramme an, um die agrarpolitischen Ziele besser zu erreichen und die Effizienz der staatlichen Ausgaben für die Landwirtschaft zu verbessern. Die Versorgungssicherheitsbeiträge, welche mit jährlich rund 1,1 Milliarden Franken den weitaus grössten Teil der Direktzahlungen ausmachen, wurden bis heute auch nie auf ihre potenzielle oder reale Wirkung hin evaluiert.

Eine Kürzung beim pauschalen Versorgungssicherheits-Flächenbeitrag anstatt bei Leistungsbeiträgen ist auch deshalb angezeigt, weil davon alle Betriebe betroffen sind, unabhängig davon, für welche Betriebsstrategie sie sich entschieden haben und unter welchen Voraussetzungen sie produzieren. Eine Kürzung dieser Beiträge folgt damit am ehesten einer Strategie der „Opfersymmetrie“. Eine Kürzung bei den Leistungsbeiträgen dagegen trifft diejenigen Betriebe härter, welche nicht in Gunstlagen liegen oder die sich nach Einführung der neuen Agrarpolitik verstärkt auf die Erbringung entsprechender Leistungen fokussiert haben. Wichtig ist, dass das Vertrauen in die neue Agrarpolitik gross bleibt und die Ausrichtung auf unternehmerisches Handeln gestärkt wird. Die Versorgungssicherheitsbeiträge hingegen stehen seit ihrer Einführung unter wiederholter Kritik und bieten sich auch unabhängig von Sparverpflichtungen für Kürzungen an.

Weiter weisen wir darauf hin, dass die Aufhebung bzw. Lockerung von Obergrenzen für den Bezug von Direktzahlungen in der AP 2014-17 dazu führte, dass heute ein Viertel der Direktzahlungen an 10% der Betriebe ausbezahlt wird. Die teilweise enorm hohen Zahlungen an einzelne Betriebe lassen zumindest die Frage aufkommen, ob damit tatsächlich die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zu einer dezentralen Besiedelung und der Pflege der Kulturlandschaft – wie es die Bundesverfassung ebenfalls fordert – leistet.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass economiesuisse den vom Bundesrat vorgeschlagenen Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft in den Jahren 2018-2021 unterstützt. Eine Ausweitung des Zahlungsrahmens, der zulasten anderer wichtiger Bundesaufgaben wie der Bildung, Forschung und Innovation gehen würde, lehnen wir entschieden ab. Innerhalb des Landwirtschaftsbereichs sollte die Priorisierung stärker zugunsten der Leistungszahlungen erfolgen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Chefökonom

Dr. Stefan Vannoni
Stv. Leiter allgemeine Wirtschaftspolitik & Bildung