

Vorab per eMail:
schriftgutverwaltung@blw.admin.ch

Bundesamt für Landwirtschaft
Mattenhofstrasse 5
3003 Bern

27. Juni 2013

Stellungnahme zum Verordnungspaket zur Agrarpolitik 2014-2017

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 08. April 2013 wurden wir eingeladen, zum Verordnungspaket zur Agrarpolitik 2014-2017 (AP 2014-17) Stellung zu beziehen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Bei der Beratung der AP 2014-17 hat das Parlament seinen Willen klar gemacht. Es hat die vom Bundesrat vorgeschlagene neue Agrarpolitik explizit unterstützt und damit Verbesserungen bei der Ziel- und Leistungsorientierung der Direktzahlungen eindeutig zugestimmt. National- und Ständerat wollen die Direktzahlungen stärker auf Leistungen wie nachhaltige Produktion, Qualität, Ökologie und Tierwohl ausrichten. Beide Räte haben wichtige Weichen in Richtung Förderung des Unternehmertums und der Landschaftsvielfalt, dem Offenhalten der Flächen und der Abfederung der Marktöffnung gestellt, die nun umzusetzen sind.

Diesen vom Parlament grossmehrheitlich geforderten Verbesserungen bei der Ziel- und Leistungsorientierung der Direktzahlungen muss auch in den Ausführungsbestimmungen entsprochen werden. Die vorgeschlagenen Ausführungsbestimmungen schwächen die Reform jedoch massiv ab. **Das vorliegende Verordnungspaket zur AP 2014-17 widerspricht in wesentlichen Teilen den Grundzügen der vom Parlament beschlossenen Reformschritte und somit insbesondere auch dem Geist der verabschiedeten Gesetzesvorlage.** Es liegt quer zum klaren Parlamentsauftrag, die Agrarpolitik leistungsorientierter zu machen. Ein Grossteil der leistungsbezogenen Beiträge wurde gegenüber dem Bundesratsentwurf stark gekürzt. Auf der anderen Seite wurden die kontraproduktiven und ineffizienten Pauschalzahlungen (Versorgungssicherheitsbeiträge) unverändert gelassen – notabene auf der im Vorfeld der Gesetzesberatung bereits mehr als verdoppelten Höhe. Dieses Vorgehen widerspricht dem Sinn und Geist der parlamentarischen Debatte und ist nicht zielführend.

Gewisse Leistungsbeiträge wurden gegenüber der bundesrätlichen Vorlage drastisch gekürzt. Und dies insbesondere dort, wo eine grosse Nachfrage zu erwarten ist. Bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen führt die zusätzlich zur Reduktion der Beitragshöhe um 10% geplante Einführung einer Maximalgrenze pro Kanton dazu, dass entweder nur wenige Projekte pro Kanton finanziert werden können, oder die Hektarbeiträge noch stärker gekürzt werden müssen.

Aber auch bei den Biodiversitätsprogrammen wurde die Mehrheit der Beiträge massiv reduziert, teilweise sogar unter das heutige Niveau (vor allem in den Bergzonen). Für wenig intensiv genutzte Wiesen (Qualitätsstufe I) werden im Endeffekt überhaupt keine Beiträge mehr ausgerichtet.

Wo das Parlament gegenüber der Bundesratsvorlage Verbesserungen im Sinne erhöhter Leistungsorientierung durchsetzte, genügt die Verordnung nicht. Der „Steillagenbeitrag“ beispielsweise, welcher im National- und Ständerat auf viele Sympathien stiess und ohne Gegenstimme gutgeheissen wurde, fällt zu gering aus. Mit dieser Beitragskategorie sollen die derzeit stark benachteiligten Betriebe in besonderen Erschwernislagen besser unterstützt werden.

Nicht angetastet wurden hingegen die an keinerlei spezifische Bewirtschaftungsanforderungen geknüpften Versorgungssicherheitsbeiträge. Wie bereits mehrfach moniert, verbessern diese mit insgesamt über 1 Milliarde Franken pro Jahr viel zu hohen Pauschalzahlungen die Versorgungssicherheit nicht – notabene liegt gerade hier keine Ziellücke vor. Die Beiträge kommen – wie die bisherigen Pauschalzahlungen – vor allem den grossen Betrieben in den Gunstlagen zugute, also denjenigen, die sie am wenigsten nötig haben.

Korrektur der Anreize - Ausrichten der Direktzahlungen auf den Verfassungsauftrag

Wie von Seiten des Bundesrates geplant und von der Parlamentsmehrheit klar unterstrichen, sind die Direktzahlungen mit der AP 2014-17 stärker auf den Verfassungsauftrag auszurichten. **Die Verordnungen müssen deshalb korrigiert werden, damit sie den vom Parlament beschlossenen Reformschritten und insbesondere dem Sinn und Geist des Gesetzes entsprechen.** Die Beiträge der leistungsbezogenen Massnahmen sind deshalb wieder auf das Niveau der bundesrätlichen Botschaft anzuheben. **Sollten die finanziellen Mittel für die Leistungsbeiträge insgesamt zu knapp werden, sind nicht die Beiträge pro Kategorie zu reduzieren, sondern die erforderlichen Beträge von den pauschalen Versorgungssicherheitsbeiträgen beizuziehen.** Bereits mit einer Reduktion der nicht leistungsorientierten Versorgungssicherheitsbeiträge um lediglich 5-10% stünden für alle Programme mit konkretem, zielgerichtetem Leistungsbezug auch bei erhöhter Nachfrage genügend Mittel zur Verfügung. In der parlamentarischen Debatte wurde der Zahlungsrahmen pauschal bewilligt. Es wurde kein Votum protokolliert, welches die Höhe der Versorgungssicherheitsbeiträge definiert. Dagegen wurde der Stossrichtung des Bundesrates („mehr Leistungsorientierung“) klar zugestimmt. **Der Nachfrage nach Leistungsprogrammen muss nun deshalb – notfalls auf Kosten der Versorgungssicherheitsbeiträge – klar entsprochen werden.**

Soll wie ursprünglich geplant die Qualitätsstrategie der Neuen Agrarpolitik umgesetzt werden, sind diverse Korrekturen, wie beispielsweise bei den Beiträgen der graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion, vorzunehmen. Dieser Beitrag wäre beispielsweise geeignet, um eine Senkung der aus Sicht der Ernährungssicherheit unerwünschten Futtermittelimporte herbeizuführen. Sollte der Mittelbedarf in diesem Bereich tatsächlich grösser als geplant sein, wären eher die Anforderungen zum Bezug der Beiträge als deren Höhe anzupassen. Die Anforderungen zum Beitragsbezug sind im Verordnungsentwurf so tief angesetzt, dass sich viele Betriebe ohne substantielle Anpassungen am Programm beteiligen könnten. Mit der vorgeschlagenen Reduktion der Beitragshöhe um rund einen Drittel würde der Anreiz für eine Umstellung der Milchproduktion auf betriebseigenes Futter faktisch beseitigt. **Den Produzenten würde der Bund einen Bärendienst erweisen, wenn er (zu) lasche Anforderungen und (zu) tiefe Beiträge festsetzt, die damit quasi zu Pauschalzahlungen – also einer neuen Art von allgemeinen Tierbeiträgen – werden.** Die Beitragshöhe für die graslandbasierten Milch- und Fleischproduktionsbeiträge sind auf der in der Botschaft vorgesehenen Höhe von 300 Franken pro ha zu belassen und bei den Anforderungen Anpassungen nach oben vorzunehmen.

Einen Anpassungsbedarf sehen wir auch bei den Erschwernisbeiträgen. Die Hangbeiträge unterstützen Betriebe in steilen Lagen zu wenig und jene in weniger steilen Lagen zu stark. Die Beiträge für die erste Hangneigungsstufe (18-35%) sollten folglich gesenkt und jene für die Hangneigungsstufe >50% erhöht werden. Auch bietet sich eine Verbesserung der Beiträge für Betriebe mit einem hohen Anteil an

steilen Mähwiesen an. Mit zunehmendem Anteil an steilen Mähwiesen sinkt die Bewirtschaftungskapazität massiv. Bei ungleich höherem Arbeitsaufwand haben Betriebe mit einem hohen Anteil von steilen Mähwiesen (ab einer Neigung von mehr als 35%) deutlich weniger Möglichkeiten, Direktzahlungen zu beziehen. Der Vorschlag im Verordnungsentwurf mit einer zweistufigen Abgeltung benachteiligt Betriebe mit einem hohen Anteil an steilen Mähwiesen und führt zu Fehlanreizen. Der Beitrag sollte deshalb mit zunehmendem Steillagenanteil linear ansteigen. Bezüglich Mindesttierbesatzes bitten wir Sie, dessen Schwelle zu überprüfen und gegebenenfalls zu senken. Der im Entwurf vorgeschlagene Mindestbesatz dürfte dazu führen, dass zahlreiche Betriebe ihren Tierbestand über die eigene Futterbasis hinaus aufstocken müssten, was aber verhindert werden sollte.

Weiter wurden wie erwähnt die Beiträge für die Biodiversitätsförderflächen (z.B. die Beiträge der Qualitätsstufe I oder die Vernetzungsbeiträge) teilweise drastisch reduziert. Gewisse Beiträge bzw. deren Anreize werden durch die vorgeschlagene Kürzung auch hier unattraktiv bzw. sogar negativ. Auch diese Kürzungen sollten rückgängig gemacht werden. Wenn schon Direktzahlungen an die Landwirtschaft ausgeschüttet werden, sind die Bemühungen der Landwirtschaft zur Erhaltung und Förderung der Artenvielfalt zu stärken und nicht zu schwächen – also die Verfassungsziele zu verfolgen. Die Ziellücken im Bereich Biodiversität wurden vom Bund nie bestritten.

economiesuisse spricht sich grundsätzlich für eine pragmatische und nach Möglichkeit unbürokratische Umsetzung der AP 2014-17 aus. **Es ist aber klar festzuhalten, dass mit dem Übergang von Pauschalzahlungen zu an Verfassungszielen ausgerichteten Leistungszahlungen ein gewisser administrativer Aufwand einhergeht. Dieser ist im Sinne einer zielgerichteten Agrarpolitik zu akzeptieren und entspricht einer legitimen Anforderung des Beitragszahlers an den Beitragsempfänger.**

Ein einzuführendes Monitoring sollte überprüfen, ob und inwiefern die vorliegende Reform die Zielerreichung verbessert. Insbesondere soll jährlich aufgezeigt werden, wo die Landwirtschaft bezüglich Erreichung der Verfassungsziele steht und wie allfällige Ziellücken geschlossen werden können. Ebenso ist die Effizienz der Beiträge regelmässig zu überprüfen.

Fazit

Die Verwässerungen des Parlamentswillens im Verordnungsentwurf müssen rückgängig gemacht werden. Wenn Direktzahlungskategorien gekürzt werden sollen, dann dort, wo sie nachweislich eine geringe oder gar eine kontraproduktive Wirkung haben. Damit die Landwirtschaft in fünf Jahren besser da steht als heute und wettbewerbsfähiger wird, müssen ihre Selbstverantwortung und ihre Markt- und Zielausrichtung verstärkt werden. Eine unternehmerische Landwirtschaft und offene Grenzen sind für die Schweiz wichtig.

Gewisse agrarpolitische Kreise hatten sich vehement gegen die Korrektur der besonders schädlichen Anreize bei der Tierhaltung eingesetzt und sind im Parlament unterlegen. Das Parlament hat seinen Willen zur Ausrichtung an die Leistungen klar ausgedrückt. Das Ziel der Agrarpolitik 2014-17 ist es (und dieses wurde vom Parlament auch klar bestätigt), mit einer Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems die Entschädigungen direkter mit den landwirtschaftlichen Leistungen zu verknüpfen. Nun müssen – wie in Aussicht gestellt – jene Betriebe, die sich anpassen und wettbewerbsfähiger werden, auch honoriert werden. Wenn die Anreize aufgrund von – notabene unklaren – erwarteten Entwicklungen wie in der Verordnung vorgesehen nun abgeschwächt würden, wäre dies für die Landwirtschaft langfristig kontraproduktiv.

Der einzige Zielbereich, in welchem derzeit keinerlei Ziellücken bestehen und bei welchem zudem ohne nachvollziehbare Begründung bereits in der Botschaft trotzdem weitaus am meisten Mittel zugesprochen wurden, ist jener der Versorgungssicherheit. Diese kontraproduktiven und ineffizienten Pauschalzahlungen lassen sich damit nicht mit dem Reformziel und dem Verfassungsauftrag vereinbaren. Sollte eine erhöhte Nachfrage an leistungsorientierten Zahlungen eintreten, sind deshalb in erster Linie

die Versorgungssicherheitsbeiträge bzw. deren Gesamtsumme entsprechend zu kürzen. Dabei genügen bereits geringe Kürzungen der vorgesehenen Hektarbeiträge, um die nötigen zusätzlichen Mittel bereitstellen zu können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Vorsitzender der Geschäftsleitung a.i.,
Chefökonom

Dr. Stefan Vannoni
Stv. Leiter allgemeine Wirtschaftspolitik &
Bildung