



20.022 Agrarpolitik ab 2022 (AP22+)

Bericht zu den Fragen der WAK-S vom 2. Juli 2020

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Ernährungssicherheit und Selbstversorgungsgrad.....	2
3	Wettbewerbsfähigkeit und Produktionsstandards	4
4	Einkommen	7
5	Entwicklung in der EU	8
6	Umwelt.....	9
7	Administrativer Aufwand auf Stufe Betriebe und Kantone	11
8	Mittelverteilung.....	13
9	Milchmarkt	16
10	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht	17
11	Marktöffnung	18



1 Einleitung

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) hat am 2. Juli 2020 eine Anhörung zur Botschaft des Bundesrats zur Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) durchgeführt. Sie hat die Verwaltung beauftragt, Fragen zur Vorlage bis zu ihrer nächsten Sitzung vom 20. August 2020 schriftlich zu beantworten. Zwecks besserer Übersichtlichkeit werden die Fragen und Antworten nach Themenbereichen gegliedert. Zudem werden die Fragen summarisch beantwortet, um Wiederholungen in den Antworten zu vermeiden.

2 Ernährungssicherheit und Selbstversorgungsgrad

Fragen:

1. Mit welchen Massnahmen kann der Selbstversorgungsgrad gehalten und die Ernährungssicherheit gemäss Art. 104 und 104a BV verbessert werden?
2. Wie kann Art. 104a Bst. d BV parallel und in Koordination mit der AP22+ umgesetzt werden?

Antwort:

Erste Berechnungen von Agroscope mit dem Modellsystem SWISSland zeigen, dass der Inlandkonsum auch mit der AP22+ zu mehr als der Hälfte über die Inlandproduktion gedeckt werden kann. Der Brutto-Selbstversorgungsgrad beträgt im Jahr 2025 bei einer konstant wachsenden Bevölkerung 52 % gegenüber 56 % bei einer Fortführung der aktuellen Agrarpolitik (Referenz). Der etwas tiefere Selbstversorgungsgrad gegenüber der Referenz ist in erster Linie auf folgende Massnahmen der AP22+ zurückzuführen:

- Abschaffung der 10%-Toleranz für Stickstoff und Phosphor bei der Suisse-Bilanz
- Neue Anforderung von mindestens 3.5% Biodiversitätsförderflächen (BFF) auf der Ackerfläche
- Tiefere Erträge aufgrund eines reduzierten Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln (PSM) bei den Produktionssystembeiträgen.

Es ist zu beachten, dass die technologische Entwicklung (z.B. Züchtung auf Resistenzen, Einsatz Roboter) im Modell nur teilweise abgebildet ist, was zu einer Überschätzung des Produktionsrückgangs führt. Zudem werden die Auswirkungen der AP22+ auf die Produktion auch von den Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene abhängen.

Definition Selbstversorgungsgrad

Der Selbstversorgungsgrad wird definiert als Verhältnis der Inlandproduktion zum inländischen Gesamtverbrauch. Der Berechnung liegt der Energiewert der einzelnen Nahrungsmittel zugrunde. Es wird unterschieden zwischen einem Selbstversorgungsgrad brutto und einem Selbstversorgungsgrad netto, wobei beim Selbstversorgungsgrad netto berücksichtigt wird, dass ein Teil der Inlandproduktion auf importierten Futtermitteln beruht. Dazu wird bei der Berechnung des Netto-Selbstversorgungsgrades die tierische Inlandproduktion um jenen Anteil reduziert, der mit importierten Futtermitteln produziert wird.

Um einen Rückgang des Brutto-Selbstversorgungsgrads bei weiter steigender Bevölkerungszahl zu verhindern, müsste die pflanzliche Produktion (Zuckerrüben, Ölsaaten, Kartoffeln, Brotgetreide etc.) zulasten der tierischen Produktion (z.B. Futtermittelproduktion auf Ackerflächen) mit Direktzahlungen oder Einzelkulturbeiträgen stärker gefördert werden. Eine Übersicht über die produktespezifischen Selbstversorgungsgrade befindet sich im Anhang 1. Die Kalorienproduktion könnte auch erhöht werden, indem auf Massnahmen zur Reduktion des PSM- und Dünger-Einsatzes oder auf Mindestanforderungen bezüglich BFF auf der Ackerfläche verzichtet wird. Die Auswirkungen, die diese Massnahmen auf die Umwelt und Wertschöpfung hätten, sind im Anhang 2 aufgezeigt. Schliesslich hat auch das Konsummuster der Bevölkerung (z.B. Fleischkonsum) Auswirkungen auf den Selbstversorgungsgrad.

Mit einer kurzfristigen Maximierung der Kalorienproduktion bzw. des Selbstversorgungsgrades kann die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln nicht nachhaltig gesichert werden. Damit würde die Abhängigkeit von importierten Produktionsmitteln (z.B. Düngemittel) steigen und der längerfristige Erhalt der Produktionsgrundlagen (z.B. Bodenfruchtbarkeit) würde gefährdet. Dies stünde auch im

Widerspruch zum Artikel 104a BV, der 2017 vom Stimmvolk mit grossem Mehr angenommen wurde. Der neue Verfassungsartikel verlangt unter anderem die Sicherung der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen, eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion sowie eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft. Ziel von Artikel 104a BV ist es, die Lebensmittelversorgung *langfristig* sicherzustellen, nicht die Inlandproduktion *kurzfristig* zu maximieren. Aus diesem Grund fordert der Artikel auch keinen minimalen Selbstversorgungsgrad. Wichtig ist, dass die Produktionskapazitäten in der Schweiz erhalten bleiben, um in Krisensituationen die Produktion gezielt den Bedürfnissen anpassen zu können. Im Kapitel 9.3 der Botschaft zur AP22+ zeigt der Bundesrat auf, wie der Verfassungsauftrag mit der AP22+ umgesetzt wird. Er stützt sich dabei auf die Abstimmungserläuterungen und den erläuternden Bericht¹ der Initiantin von Artikel 104a BV, der WAK-S, vom 3. November 2016 ab.

Die AP22+ ist kohärent mit dem neuen Artikel 104a BV. Heute liegt die Inlandproduktion regional teilweise über dem ökologisch tragbaren Niveau, was sich längerfristig auch negativ auf die Produktivität der Landwirtschaft und die Versorgungssicherheit auswirkt. Beispielsweise beeinträchtigt eine zu hohe regionale Nährstoffbelastung die Biodiversität, die für den langfristigen Erhalt der Versorgungssicherheit zentral ist. Aus diesem Grund schlägt der Bundesrat mit der AP22+ einen Absenkpfad für Stickstoff- und Phosphorverluste vor. Die einleitend erwähnten Massnahmen (Abschaffung 10%-Toleranz bei Suisse-Bilanz, mind. 3.5% BFF auf Ackerfläche, reduzierter PSM-Einsatz bei Produktionssystembeiträgen) tragen massgeblich zur Erreichung des Absenkpfad bei. Kurzfristig können diese Massnahmen zwar zu einer leicht geringeren Kalorienproduktion führen, sie stärken jedoch langfristig die Versorgungssicherheit, weil Bienen und Nützlinge gefördert, weniger PSM benötigt und die Böden nachhaltiger bewirtschaftet werden.

Der Bundesrat verfügt über eine klare Strategie, um die Versorgungssicherheit bei gestörter Einfuhr zu garantieren: Heute wird auf mehr als der halben Ackerfläche Futter produziert. Im Krisenfall würden vermehrt Kulturen zur direkten menschlichen Ernährung angebaut (Kartoffeln, Weizen, Raps, Zuckerrüben) und die Veredelungsproduktion (Geflügel und Schweine) reduziert. Damit könnte im Falle fehlender Importe von Agrarprodukten ein Energieangebot pro Person und Tag von 2340 Kilokalorien sichergestellt werden, was dem erforderlichen Minimalwert von 2300 kcal entspricht. Der Anteil der pflanzlichen Produkte am Konsum wäre in diesem Fall deutlich höher als heute. Dass unser Versorgungssicherheitskonzept in Krisenzeiten gut funktioniert, zeigte jüngst die COVID-19-Krise. Aufgrund der stabilen Inlandproduktion und Importe konnte die Versorgungssicherheit der Bevölkerung zu jeder Zeit gewährleistet werden; ebenso mussten die für den Krisenfall vorgesehenen Pflichtlager für Lebensmittel nicht freigegeben werden.

Als dicht besiedeltes Land mit wenig landwirtschaftlicher Nutzfläche ist die Schweiz auch auf Importe von Lebens- und Produktionsmitteln angewiesen. Was die grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit betrifft (Art. 104a Bst. d BV), hat der Nationalrat am 4. Juni 2018 im Rahmen der Beratung der «Gesamtschau der Weiterentwicklung der Agrarpolitik» entschieden, von einer Integration der internationalen Komponente in die AP22+ abzusehen. Die Vernetzung der Märkte soll über Freihandelsabkommen erfolgen, die dem Parlament mit separaten Vorlagen zur Ratifikation unterbreitet werden (vgl. Kapitel 11). Die neueren Freihandelsabkommen (bspw. FHA mit Indonesien) enthalten ein umfassendes Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung. Diese Nachhaltigkeitsbestimmungen gelten für alle Produktionssektoren, einschliesslich der Ernährungswirtschaft. Zudem setzt sich die Schweiz in den entsprechenden Verhandlungen für die Etablierung eines bilateralen Dialogs über eine nachhaltige Landwirtschaft ein. Was den Handel mit der EU, unserer Haupthandelspartnerin, betrifft, fördert z.B. die Äquivalenz im Biobereich mit der EU den Import von biologischen Produkten. Letztlich ist auch die Nachfrage der Konsumentinnen und Konsumenten nach nachhaltig produzierten importierten Lebensmitteln entscheidend dafür, dass die Importeure ihre Verantwortung wahrnehmen und entsprechende Produkte importieren.

¹ siehe https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Kommissionsbericht_WAK-S_15.050_2016-11-03.pdf

3 Wettbewerbsfähigkeit und Produktionsstandards

Fragen:

3. Welche Instrumente stehen dem Bund und der Branche zur Verfügung, sei es im Rahmen der AP22+ oder anderweitig, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft gegenüber Importen und dem allfällig damit verbundenen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Dumping zu sichern?
4. Wie kann die Deklarationspflicht von Produktionsstandards bei landwirtschaftlichen Produkten und Lebensmitteln gestärkt werden?
5. Wie werden mit der AP22+ höhere Produktionskosten aufgrund von im Vergleich zu den Importstaaten strengeren Umwelt- und Tierwohlaufgaben berücksichtigt?
6. Welches sind die zusätzlichen Kosten, die auf den Betrieben zur Einhaltung der mit der AP22+ neu vorgesehenen Massnahmen anfallen und welchen Nutzen können diese Massnahmen für die Betriebe haben bzw. welchen Mehrwert können sie damit auf dem Markt generieren?
7. Wie kann neben den notwendigen Fortschritten in der ressourcenschonenden Produktion auch die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft mit der AP22+ verbessert werden?

Antwort:

Die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit ist grundsätzlich Aufgabe der Marktakteure. Der Staat ist verantwortlich für geeignete Rahmenbedingungen. Diese Rahmenbedingungen werden über verschiedene Gesetzgebungen festgelegt. Auf dem Inlandmarkt ist die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft heute stark vom Grenzschutz abhängig. Dieser im internationalen Vergleich sehr hohe Schutz bleibt im Rahmen der AP22+ unverändert. Weiter gelten für importierte Lebensmittel die gleichen lebensmittelrechtlichen Mindestanforderungen (z.B. maximaler Nitratgehalt) wie für Schweizer Produkte. Was die Produktionsmethoden dieser Lebensmittel angeht, unterliegen die möglichen Massnahmen den internationalen Handelsregeln, insbesondere dem Regelwerk der WTO. Dieses beruht auf zwei fundamentalen Regeln: der Inländerbehandlung und dem Prinzip des Meistbegünstigten. Gemäss der Inländerbehandlung dürfen importierte Produkte nicht schlechter als gleichwertige inländische Produkte behandelt werden. Beispielsweise muss eine Alkoholsteuer sowohl auf importierten wie auch auf inländischen Alkohol angewendet werden. Gemäss dem Prinzip des Meistbegünstigten dürfen gleichwertige importierte Produkte nicht aufgrund ihres Ursprungslandes unterschiedlich behandelt werden. Abweichende Produktionsmethoden sind im Normalfall nicht ausreichend, um eine Differenzierung zwischen Produkten beim Import zu rechtfertigen. Darüber hinaus sind pauschale Importverbote gemäss WTO-Recht nicht zulässig. Im Einzelfall kann eine Ausnahme von diesen Regeln beantragt werden. Die Hürden für solche Ausnahmen sind aber sehr hoch. Insbesondere dürfen die WTO-Regeln nicht missachtet werden, um der inländischen Produktion einen Vorteil zu verschaffen. Das WTO-Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) sieht ähnliche Regeln vor und regelt beispielsweise Deklarationsvorschriften. Diese stellen ein notwendiges und verhältnismässiges Handelshemmnis dar, da sie hauptsächlich der Information der Konsumenten dienen. Der Spielraum für Deklarationen wird von der Schweiz bereits heute breit genutzt.

Die Schweiz setzt sich im Rahmen der Verhandlungen über Freihandelsabkommen dafür ein, dass Bestimmungen über den Handel und die nachhaltige Entwicklung berücksichtigt werden. Dabei geht es darum, die Ziele der nachhaltigen Entwicklung (SDG) und deren Erreichung zu fördern.

Das geltende Verfassungs- und Gesetzesrecht erlaubt es dem Parlament und dem Bundesrat heute schon, die Pflicht zur Deklaration der nicht den Schweizer Normen entsprechenden Herstellungsmethoden von Lebensmitteln umzusetzen und zu erweitern. Die entsprechenden Grundlagen auf Stufe Bundesverfassung befinden sich im Artikel 97 (Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten, 104 (Landwirtschaft), 104a (Ernährungssicherheit) und 118 (Schutz der Gesundheit). Auf Stufe Gesetz finden sich Grundlagen zu Deklarationsbestimmungen im Tierschutzgesetz (TSchG, SR 455), im Lebensmittelgesetz (LMG, SR 817.0), im Landwirtschaftsgesetz (LwG, SR 910.1), im Konsumentenschutzgesetz (KIG, SR 944.0) und im Gentechnikgesetz (GTG, SR 814.91). Diese gesetzlichen Grundlagen erlauben zudem das freiwillige Ausloben des Einhaltens besonders strenger schweizerischer Vorschriften zu den Herstellungsmethoden von Lebensmitteln. Voraussetzung ist, dass die Angaben den Tatsachen entsprechen und die Konsumentinnen und Konsumenten nicht getäuscht werden.

Im Landwirtschaftsgesetz gibt es Deklarationsbestimmungen in Artikel 14 «Allgemeines» (Durchführungsbestimmungen in der Bio-Verordnung, SR 910.18; in der Berg- und Alpverordnung, SR 910.19 und in der GUB/GGA-Verordnung, SR 910.12), in Artikel 16a «Hinweis auf Eigenschaften oder Produktionsmethoden» (keine Durchführungsbestimmungen) und in Artikel 18 «Massnahmen für Produkte aus verbotenen Produktionsmethoden» (Durchführungsbestimmung in der Landwirtschaftliche Deklarationsverordnung, SR 916.51). Der Bundesrat wird im Bericht in Erfüllung des Postulats 17.3967 der WBK-S vom 13.01.2017 aufzeigen, in welcher Weise die Deklaration von Lebensmitteln und bestimmten tierischen Erzeugnissen, die mit vom Schweizer Recht abweichenden Herstellungsmethoden produziert wurden, verbessert werden kann. Der Bericht, der voraussichtlich im September 2020 von Bundesrat verabschiedet wird, wird weitere mögliche Deklarationspflichten zu Herstellungsmethoden enthalten.

Durch die Weiterentwicklung der Mehrwertstrategien der einzelnen Branchen sollen die Schweizer Agrarprodukte und deren Wertschöpfungsketten durch ihre Alleinstellungsmerkmale wettbewerbsfähiger gemacht werden (vgl. unten). Der Bund kann die Entwicklung und Umsetzung solcher Mehrwertstrategien durch die Branchen bereits heute im Rahmen von Artikel 11 LwG unterstützen.

Die hohen Produktionskosten in der Schweiz sind einer der wesentlichen Gründe, weshalb die Schweizer Landwirtschaft mit einem im Vergleich zum Ausland hohen Grenzschutz (rund 3,3 Mrd. CHF pro Jahr) und umfangreichen Direktzahlungen (2,8 Mrd. CHF pro Jahr) unterstützt wird. Der Umfang dieser Unterstützung bleibt mit der AP22+ erhalten. Neu werden mit der AP22+ Massnahmen zur Förderung einer besonderen naturnahen, umwelt- und tierfreundlichen Produktion vorgeschlagen, die Synergien für die Vermarktung von nachhaltig hergestellten landwirtschaftlichen Produkte ermöglichen. Damit besteht für Landwirtinnen und Landwirte die Möglichkeit, eine höhere Wertschöpfung zu generieren, welche die höheren Produktionskosten und allfällige Ertragseinbussen gemäss Schätzungen des BLW überkompensiert (vgl. unten). Massnahmen zur Stärkung der Nachhaltigkeit führen nicht zwingend zu höheren Produktionskosten; eine standortangepasste Produktion, die robuste, standortangepasste Sorten und Rassen nutzt, benötigt beispielsweise weniger Produktionsmittel (z.B. Pflanzenschutzmittel und Kraftfutter). Die Ausgaben für Vorleistungen werden damit reduziert und die Produktionsgrundlagen (vor allem Boden und Grundwasser) langfristig geschützt, was wiederum zukünftige Produktionsrückgänge (z.B. infolge Bodenverdichtung) vermeidet und die Kosten für die Gesellschaft reduziert.

Mit der AP22+ schlägt der Bundesrat Massnahmen vor, mit denen die Land- und Ernährungswirtschaft die Wertschöpfung am Markt steigern und gleichzeitig die Umweltbelastung sowie den Verbrauch von nicht erneuerbaren Ressourcen weiter reduzieren kann. Insbesondere bieten die vorgeschlagenen Massnahmen bei den Produktionssystembeiträgen Synergien für die Vermarktung einer umweltschonenden landwirtschaftlichen Produktion. Auch wenn die Produktionssystembeiträge einen finanziellen Anreiz geben, bleiben aber letztlich die Produzenten sowie Produzenten- und Labelorganisationen für die Inwertsetzung der Mehrleistungen am Markt verantwortlich. Mehrwertgenerierende Produktionssysteme existieren bereits heute, zum Beispiel mit dem Beitrag für extensive Produktion (Extenso) von Getreide oder mit den Tierwohlprogrammen BTS und RAUS. Die Produktionssysteme der AP22+ wurden im Rahmen von 12 Workshops im Jahr 2019 entwickelt. Vertreterinnen und Vertreter der Landwirtschaft, Umweltorganisationen, Kantone, Kontrollorgane, Forschung und Beratung sowie verschiedener Bundesämter waren an der Erarbeitung beteiligt.

Das BLW hat für ausgewählte Massnahmen im Bereich der Produktionssystembeiträge eine Schätzung der Kosten sowie des generierten Mehrwerts vorgenommen. Um eine möglichst realitätsnahe Schätzung durchführen zu können, wurde für die Beantwortung dieser Frage eine bereits bestehende Massnahme im Bereich des Pflanzenbaus und Tierhaltung ausgewählt, die mit der AP22+ weiterentwickelt werden soll. Konkret wurde die Massnahme «Verzicht auf Fungizide, Insektizide und Halmverkürzer» (Weiterentwicklung der Beiträge für die extensive Produktion, Extenso) kombiniert mit der Massnahme «Herbizidverzicht» (neu) für die Kulturen Brot- und Futtergetreide, Ölsaaten, Zuckerrüben und Kartoffeln analysiert. Ausgehend von den heutigen ÖLN-Erträgen und Preisen sowie Annahmen zu den Mindererträgen, Mehrerlösen aufgrund eines Preisbonus (basierend auf den heute realisierten IP-

Preiszuschlägen), den neu vorgesehenen PSB-Beiträgen und Veränderungen bei den Produktionskosten wurde analysiert, wie sich die Deckungsbeiträge² der verschiedenen Kulturen verändern. Die Ergebnisse wurden entsprechend der angenommenen Beteiligung pro Hektare gewichtet. Die Deckungsbeiträge steigen mit den neuen Produktionssystembeiträgen über alle Kulturen hinweg um durchschnittlich knapp 1000 CHF pro Hektare. Zwar führt der Verzicht auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zu Ertragsverlusten (rund 800 CHF pro ha). Die dadurch verursachten Mindererlöse werden jedoch durch geringere Produktionskosten für Produktionsmittel (gut 300 CHF pro ha), den vorgesehenen PSB-Beiträgen (rund 750 CHF pro ha) sowie den am Markt realisierbaren Mehrerlösen (gut 700 CHF pro ha) mehr als kompensiert. Die von den Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträgen zu den Produktionssystembeiträgen verschobenen Mittel (300 Mio. CHF p.a.) tragen dazu bei, die Mindererträge und Mehrkosten zu decken, die mit der Weiterentwicklung der Produktionssystembeiträge einhergehen.

Im Fokus der AP22+ steht die Weiterentwicklung der Mehrwertstrategien der einzelnen Branchen, um die Schweizer Agrarprodukte und deren Wertschöpfungsketten durch ihre Alleinstellungsmerkmale wettbewerbsfähiger zu machen. Im hohen Kostenumfeld der Schweiz ist die Produktion von Rohstoffen, die aufgrund ihrer Alleinstellungsmerkmale (Nachhaltigkeit, Qualität, Regionalität usw.) nicht oder weniger austauschbar sind, von vitaler Bedeutung. Diese Mehrwerte sind die Voraussetzung für eine klare Positionierung der Produkte und Dienstleistungen im Qualitätssegment und um am Markt höhere Erlöse zu generieren. Dies wird im Rahmen der AP22+ zusätzlich zur Stärkung der Produktionssystembeiträge damit erreicht, dass die konsequente Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf Qualität und Nachhaltigkeit und auf die Nutzung des Innovationspotenzials und der technologischen Entwicklung (Digitalisierung) vorangetrieben wird. Im Bereich Innovationsförderung soll der Bund in Zukunft die aktive und zeitgerechte Verwertung von neuem Wissen zu Produktionsmethoden, Produktionsmitteln, Qualitätskriterien und wirtschaftlichen Erfolgsfaktoren verstärkt unterstützen können. Beispiele sind die bessere Vernetzung von Forschung, Bildung und Beratung mit der Praxis, die Unterstützung von Pilot- und Demonstrationsprojekten und die Unterstützung von Kompetenz- und Innovationsnetzwerken zu ausgewählten Themen in den Bereichen Pflanzenzüchtung, Tierzucht und Tiergesundheit (Art. 118-120 LwG). Zudem sollen innovative Produktionsformen z.B. im Bereich von Aquakulturen neu mit gewissen Massnahmen des LwG unterstützt werden können.

Der Bundesrat hat in der Vernehmlassung zur AP22+ weitere Massnahmen zur langfristigen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, wie die Aufhebung der Inlandleistung bei der Vergabe von Zollkontingenten oder die Abschaffung von Marktentlastungsmassnahmen (z.B. für Kalbfleisch und Inlandeier), vorgeschlagen. Aufgrund der mehrheitlichen Ablehnung in der Vernehmlassung hat der Bundesrat auf diese Massnahmen in der Vorlage verzichtet. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft könnte auch durch Skaleneffekte (Grössenvorteile) verbessert werden, was aber eine Anpassung der landwirtschaftlichen Strukturen (weniger, dafür grössere Betriebe) erfordern würde. Auf Stufe Einzelbetrieb kann die Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden, indem die Betriebsleitenden ihr Kostensenkungspotenzial konsequent ausnutzen.

² Differenz zwischen Erlösen und variablen Kosten; Betrag, der zur Deckung der fixen Kosten zur Verfügung steht.

4 Einkommen

Fragen:

8. Mit welchen Massnahmen kann erreicht werden, dass die landwirtschaftlichen Einkommen stabil bleiben?

9. Mit welchen Massnahmen kann eine dem Referenzszenario gleichwertige Einkommensentwicklung sichergestellt werden?

Antwort:

Die Einkommenssituation in der Schweizer Landwirtschaft hat sich in den letzten 20 Jahren positiv entwickelt: Das sektorale Arbeitseinkommen pro Jahresarbeitseinheit ist um 30 %, das landwirtschaftliche Einkommen pro Betrieb um 26 % und der Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft um 58 % gestiegen (vgl. Botschaft zur AP22+, S. 19ff). Der Anteil der Betriebe über dem Vergleichslohn hat sich in den letzten 20 Jahren fast verdoppelt; heute liegen rund 20 % der Betriebe darüber.

Gemäss Berechnungen von Agroscope (Modellsystem SWISSland) nimmt das prognostizierte sektorale Einkommen mit der AP22+ weiter zu. Es steigt von 2018 bis 2025 um 228 Millionen von 2,98 auf 3,21 Milliarden Franken. Das einzelbetriebliche Einkommen erhöht sich in dieser Zeitperiode von 63 000 Franken auf 74 000 Franken, was einer Steigerung um 18 % bzw. 2,4 % pro Jahr entspricht. Dabei ist zu beachten, dass zahlreiche mit der AP22+ verknüpfte Einflussfaktoren, die sich positiv auf das Einkommen auswirken dürften, wie beispielsweise die positiven Auswirkungen der Produktionssystembeiträge auf die Wertschöpfung (vgl. Kapitel 3) und der Umstand, dass gewisse Biodiversitätsförderflächen auf der Ackerfläche auch Erträge liefern, in den Berechnungen nicht berücksichtigt wurden.

Das sektorale Nettounternehmenseinkommen liegt mit der AP22+ im Jahr 2025 bei 3,21 Milliarden Franken. Da die positiven Preiseffekte der Mehrwertstrategie in den Modellberechnungen nicht abgebildet wurden (für beide Szenarien identische Preise) und die Umsetzung der Massnahmen zur Erreichung des Absenkpfadens bei den Nährstoffen zu einem Produktionsrückgang führt, liegt das Sektoreinkommen um 265 Millionen Franken tiefer als bei der Referenz. Wie in Kapitel 2 erläutert, wird die Wirkung der Massnahmen zur Reduktion der Nährstoffverluste auf die Produktion tendenziell überschätzt. Zusammen mit dem erwarteten positiven Preiseffekt der Mehrwertstrategie kann davon ausgegangen werden, dass das mit der AP22+ erzielte Sektoreinkommen im Vergleich zur Referenz stabil gehalten werden kann.

Agroscope hat in einem ergänzenden Berechnungsdurchgang geprüft, wie sich Preiszuschläge für den Verzicht auf Fungizide, Insektizide, Halmverkürzer und Herbizide auf die Einkommen auswirken. Die Preisauflagen (+10% für den Verzicht auf Fungizide, Insektizide und Halmverkürzer; +20% in Kombination mit der Massnahme "Herbizidverzicht") orientieren sich an den heutigen Preisauflagen für Extensio-Produkte. Bei den ergänzenden Berechnungen wurde zudem davon ausgegangen, dass auf der Hälfte der BFF auf der Ackerfläche produziert wird, während in der Variante in der Botschaft angenommen wurde, dass auf diesen Flächen keine Produktion stattfindet. Die Ergebnisse zeigen, dass sich das Sektoreinkommen im 2025 gegenüber der Variante in der Botschaft um insgesamt 114 Millionen Franken (+3.6 %) erhöhen würde. Es würde noch 151 Millionen Franken unter der Referenz liegen. Das landwirtschaftliche Einkommen pro Betrieb liegt 2025 rund 2'100 Franken (+3 %) über der in der Botschaft dargestellten Variante. Gegenüber der Referenz liegt der Wert rund 3 Prozent tiefer. Die Wirkung von Preisauflagen für den Verzicht auf Fungizide, Insektizide, Halmverkürzer und Herbizide auf das Einkommen ist dabei stärker als diejenige des produktiven Anteils BFF auf der Ackerfläche.

Einkommensprognosen aufgrund von Modellannahmen und Szenarien sind mit grösseren Unsicherheiten behaftet, können doch Faktoren wie der technische Fortschritt oder Verhaltensänderungen bei den Betriebsleitenden (z.B. Kostensenkungen aufgrund von gemeinsamer Beschaffung oder Nutzung von Vorleistungen) schlecht modelliert werden. Ein Vergleich mit den Modellrechnungen von Agroscope zu den Auswirkungen der Agrarpolitik 2014-2017 zeigt, dass damals die Einkommensentwicklung wesentlich unterschätzt wurde. Prognostiziert wurde zwischen 2008/10 und 2017 eine Steigerung der landwirtschaftlichen Einkommen um 7 Prozent. Effektiv gestiegen sind die landwirtschaftlichen Einkommen in dieser Zeit um mehr als 13 Prozent. Dabei ist zu erwähnen, dass 2015 ein Methodenwechsel bei

der Erhebung der Einkommen vorgenommen wurde, der zu tendenziell tieferen berechneten Einkommen führte.

5 Entwicklung in der EU

Frage:

10. Welche Erkenntnisse lassen sich aus der EU-Strategie «farm to fork» für die Schweiz ableiten und wie könnte die Schweizer Agrarpolitik sich stärker in Richtung einer umfassenden Ernährungspolitik weiterentwickeln?

Antwort:

Mit der am 20. Mai 2020 publizierten «Farm to Fork-Strategie», die Teil des «European Green Deals» ist, strebt die europäische Kommission ein faires, gesundes und umweltfreundliches Ernährungssystem für die EU an. Sie sieht vor, voraussichtlich im Jahr 2023 einen entsprechenden Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme vorzuschlagen. Die Strategie umfasst folgende Elemente:

- Nachhaltige Lebensmittelerzeugung sicherstellen
- Ernährungssicherung gewährleisten
- Nachhaltige Verfahren in den Bereichen Lebensmittelverarbeitung, Grosshandel, Einzelhandel, Gastgewerbe und Verpflegungsdienstleistungen fördern
- Nachhaltiger Lebensmittelverzehr und Erleichterung der Umstellung auf eine gesunde und nachhaltige Ernährung fördern
- Lebensmittelverluste und -verschwendung verringern
- Lebensmittelbetrug entlang der Lebensmittelversorgungskette bekämpfen.

Die « Farm to Fork-Strategie » zielt darauf ab, die Verwendung und das Risiken von chemischen Pestiziden bis 2030 um 50 Prozent zu senken. Die Nährstoffverluste sollen in der gleichen Zeitperiode um mindestens 50 Prozent, der Düngemiteleinsatz um mindestens 20 Prozent und der Einsatz von Antibiotika in der Viehzucht und Aquakultur um mindestens 50 Prozent reduziert werden. Zudem sollen bis 2030 mindestens 25 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche biologisch bewirtschaftet werden.

Bereits im Jahr 2012 hat der Bundesrat in der Botschaft zur Agrarpolitik 2014–2017 festgehalten, dass es langfristig eine Doppelstrategie zur Bewältigung der Herausforderungen im Bereich Landwirtschaft und Ernährung braucht, die auf zwei Säulen beruht:

1. Konsequente Optimierung der bisherigen Agrarpolitik;
2. Erweiterung der heutigen Agrarpolitik in Richtung einer integralen Politik für Landwirtschaft und Ernährung.

Volk und Stände haben mit der Annahme des neuen Artikels 104a Ernährungssicherheit der Bundesverfassung im Jahr 2017 diese Erweiterung bestätigt. Dieser Verfassungsartikel verankert die Förderung nachhaltiger Ernährungssysteme. So muss der Bund zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln u.a. die Voraussetzungen für eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion (Bst. b) und einen ressourcenschonenden Umgang mit Lebensmitteln schaffen (Bst. e).

Die Stossrichtung, die der Bundesrat in der Botschaft zur AP22+ dem Parlament vorschlägt, basiert auf dem Verfassungsauftrag und deckt sich weitgehend mit den landwirtschaftlichen Elementen der Strategie «Farm to fork» der Europäischen Kommission. So soll mit der AP22+ der ökologische Fussabdruck der Lebensmittelproduktion unter anderem mit einem verbindlichen Absenkpfad für Nährstoffüberschüsse und Massnahmen zur Risikoreduktion von Pflanzenschutzmitteln gesenkt werden. Durch gezielte Anpassungen des Direktzahlungssystems (insb. weiterentwickelte Produktionssystembeiträge, vgl. auch Frage 3) soll die Voraussetzung geschaffen werden, dass Mehrleistungen der Landwirtschaft im Umwelt- und Tierwohlbereich durch höhere Produktpreise am Markt in Wert gesetzt werden können.

Auch bezüglich weiterer Elemente der Strategie der Europäischen Kommission hat der Bundesrat Massnahmen umgesetzt oder lanciert:

- Food Waste: Auf der Grundlage des vom Nationalrat überwiesenen Postulats Chevalley 18.3829 "Aktionsplan gegen die Lebensmittelverschwendung" erarbeitet der Bundesrat einen entsprechenden Aktionsplan mit dem Ziel, die Lebensmittelverluste bis 2030 zu halbieren. Dies würde die Umweltbelastung der Ernährung um 10–15 Prozent reduzieren. Er beantragt auch die Annahme der Motion 19.3112 Munz "Food Waste. Stopp der Lebensmittelverschwendung". Damit soll eine rechtliche Grundlage geschaffen werden für das erleichterte Abgeben von Lebensmitteln an gemeinnützige Organisationen, um dadurch die Lebensmittelverschwendung weiter zu bekämpfen. Schliesslich unterstützt der Bund bereits heute die Reduktion von Food Waste mittels Information und Sensibilisierung (z.B. Kampagne «Save Food, Fight Waste» der Stiftung für praktischen Umweltschutz PUSCH).
- Nachhaltige Ernährung: Mit der Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024 und einem entsprechenden Aktionsplan fördert der Bund eine abwechslungsreiche und ausgewogene Ernährung. Eine Studie von Agroscope zeigt, dass mit einer Berücksichtigung der Ernährungsempfehlungen gemäss Schweizer Lebensmittelpyramide des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und der Schweizerischen Gesellschaft für Ernährung (SGE) der Treibhausgas-Fussabdruck der Ernährung sowie weitere negative Umweltwirkungen mehr als halbiert werden können (Zimmermann et al. 2017).

Die Rechtsgrundlagen auf Stufe Bund mit Einfluss auf die Nachhaltigkeit des Ernährungssystems sind auf verschiedene gesetzliche Grundlagen in unterschiedlichen Politikbereichen verteilt. Entsprechend wichtig ist eine gemeinsame übergeordnete Strategie, welche die Politikkohärenz sicherstellt. Eine solche Strategie fordert auch das Nationale Forschungsprogramm (NFP) 69 «Gesunde Ernährung und nachhaltige Lebensmittelproduktion». Um einen Rahmen zu schaffen, bietet sich die «Strategie Nachhaltige Entwicklung (SNE)» des Bundesrates an. Die SNE 2030 ist derzeit in Erarbeitung. Im Herbst 2020 wird eine breite Vernehmlassung durchgeführt.

6 Umwelt

Fragen:

11. Wie ist der aktuelle Stand der Zielerreichung bei den Umweltzielen?
12. Welche konkreten Massnahmen sind geplant, um die Reduktionsziele bezüglich Stickstoff- und Phosphorverlusten im Rahmen der AP22+ zu erreichen, und wie gross ist der Beitrag der einzelnen Massnahmen zur Reduktion der Stickstoff- und Phosphorverluste und der Treibhausgasemissionen?
13. Mit welchen Massnahmen können die Stoffkreisläufe besser geschlossen werden?
14. Welches sind die genauen Auswirkungen einer Reduktion der DGVE im Gewässerschutzgesetz?

Antwort:

Der Bundesrat hat 2016 in Erfüllung des Postulats 13.4284 Bertschy die Umweltziele Landwirtschaft (UZL) überprüft und den aktuellen Stand in einem Bericht dargestellt. Demnach ist seit 2008 keines der dreizehn Umweltziele Landwirtschaft vollständig erreicht worden. Bei einzelnen Teilzielen hat es jedoch messbare Fortschritte gegeben. Der im oben genannten Bericht dargestellte Stand der Zielerreichung ist nach wie vor aktuell. Eine Ausnahme stellt das ökotoxikologische Risiko für Oberflächengewässer dar, das seither gesunken ist. Dies darum, weil eine gezielte Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln zu Anwendungseinschränkungen und teilweise zum Rückzug von Zulassungen geführt hat. Der Handlungsbedarf bleibt aufgrund der Wirkungszusammenhänge und der bestehenden Ziellücken hoch, so auch beim Stickstoff (Ammoniak, Nitrat) und bei den Treibhausgasen (Methan, Lachgas).

Als verbindliche Etappenziele zur Senkung der Nährstoffverluste (Stickstoff, Phosphor) hat der Bundesrat in der Botschaft zur AP22+ für 2025 eine Reduktion um 10% und für 2030 eine Reduktion um 20% im Vergleich zum Mittelwert der Jahre 2014 – 2016 genannt (Art. 6a Abs. 1 E-LwG). Die angestrebte Reduktion der Nährstoffverluste und die zur Zielerreichung vorgeschlagenen Massnahmen tra-

gen dazu bei, dass die Stickstoff- und Phosphorkreisläufe besser geschlossen werden. Zu beachten ist, dass die Landwirtschaft überwiegend in einem offenen System stattfindet und dadurch gewisse Verluste in die Umwelt unvermeidbar sind. Die Bund fördert bereits heute geschlossene Systeme, indem er z.B. den Bau von Gewächshäusern mit zinslosen Investitionskrediten unterstützt. Mit der AP22+ soll die Unterstützung des Bundes auf weitere geschlossene Systeme (z.B. Aquakulturen oder Insektenproduktion) ausgedehnt werden. In Zukunft soll das in der Landwirtschaft vorhandene Potenzial zur Rückgewinnung von Stoffen (bspw. Phosphorrecycling aus Abfällen) verstärkt genutzt werden.

Zur Senkung der Treibhausgasemissionen ist für 2025 ebenfalls ein Etappenziel in der gleichen Größenordnung wie für die Nährstoffverluste vorgeschlagen. Für 2030 ist gemäss Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020 als Sektorziel für die Landwirtschaft eine Reduktion von 20-25% gegenüber 1990 vorgesehen.

In Tabelle 1 sind die abgeschätzten Wirkungen der Massnahmen der AP22+ sowie weiterer Massnahmen auf die Stickstoff- und Phosphorverluste und die Treibhausgasemissionen bis 2025 in der Summe dargestellt. Im Anhang 3 ist die Wirkungsabschätzung für die einzelnen Massnahmen abgebildet. Im Anhang 4 werden die Methoden zur Evaluation der Zielerreichung und die Herleitung der Referenzwerte für die Absenkpfade beschrieben.

Tabelle 1: Wirkungsabschätzung bis 2025 für die Summe der Massnahmen der AP22+, sowie weiterer Massnahmen, auf die Senkung der Stickstoff- und Phosphorverluste und der Treibhausgasemissionen.

	Stickstoffverluste	Phosphorverluste	Treibhausgasemissionen (CO₂-eq)
Referenzwert 2014/16 (t)¹	97'344 ²	6'087	7'581'000
Reduktion durch Massnahmen (t /Jahr)³	8'224	1'349	264'850
Reduktion ggü Referenzwert (%)	8.4%	22.2%	3.5%

¹ Referenzperiode gemäss Botschaft zur AP22+ (vgl. Tabelle 6, S. 66ff.)

² Wert gemäss überarbeiteter Bilanzierungsmethode (vgl. Anhang 4)

³ vgl. Anhang 3

Die Schätzungen basieren auf den folgenden Annahmen und Voraussetzungen:

- Die Produktion und damit der Nährstoff-Output dürfen trotz tieferem Nährstoff-Input nicht wesentlich sinken. Es muss also eine Effizienzsteigerung stattfinden, zum Beispiel durch den effizienteren Einsatz von Hofdüngern, welcher ermöglicht, Mineraldünger einzusparen;
- Der Effizienzgewinn darf nicht durch eine gesteigerte Produktion kompensiert werden, damit die Umwelt tatsächlich entlastet wird;
- Die eingesparten Nährstoffverluste müssen in der Nährstoffbilanz als zusätzlich zur Verfügung stehende Nährstoffe berücksichtigt werden und so zu einer Reduktion der zugeführten Mineraldünger und Futtermittel führen;
- Die in der Botschaft zur AP22+ beschriebenen Massnahmen müssen ambitiös ausgestaltet werden, und sie müssen von der Praxis breit und sorgfältig umgesetzt werden.

Die vorliegende Schätzung legt nahe, dass die Ziele zur Reduktion der Phosphorverluste bis im Jahr 2030 mit den vorgeschlagenen Massnahmen bereits im Jahr 2025 erreicht werden können.

Das Ziel zur Reduktion der Stickstoffverluste für das Jahr 2025 kann nur erreicht werden, wenn die Organisationen nach Art. 6a Abs.3 LwG ihre Pflicht wahrnehmen und die zur Absenkung erforderlichen Massnahmen eigenverantwortlich und engagiert ergreifen. Für die Erreichung der Ziele 2030 werden die Massnahmen in der Botschaft zur AP22+ beitragen, die ihre Wirkung erst nach 2025 entfalten. Es wird voraussichtlich jedoch zusätzliche Massnahmen brauchen.

Die Klimaziele sind am schwierigsten zu erreichen. Voraussichtlich wird das Ziel für 2025 nur teilweise erreicht. Um die Treibhausgasemissionen im nötigen Ausmass zu senken, braucht es neben Anpassungen auf Stufe Produktion insbesondere auch entsprechende Änderungen der Konsummuster

(v.a. Konsumrückgang bei tierischen Produkten). Wie dies zu erreichen ist, ist Gegenstand der langfristigen Klimastrategie der Schweiz, welche zurzeit durch den Bund erarbeitet wird.

Die Reduktion der maximal erlaubten Hofdüngerausbringung von heute 3 auf neu 2,5 Düngergrossvieheinheiten (DGVE) pro Hektare im Gewässerschutzgesetz (GschG) ist eine wichtige Massnahme: Mit der AP22+ ist eine Erhöhung der Anforderungen an die Nährstoffbilanz im ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) vorgesehen. Damit dadurch keine Anreize zum Ausstieg aus dem freiwilligen ÖLN geschaffen werden, müssen gleichzeitig auch die Anforderungen im für alle verpflichtenden Gewässerschutzgesetz strenger werden, Die Nährstoffbilanz des ÖLN wird für den Nährstoffeinsatz eines Betriebes in der Regel weiterhin limitierender sein als die DGVE-Regel des GschG. Das Produktionspotenzial wird aufgrund der DGVE-Regel nur in Ausnahmefällen nicht ausgeschöpft werden können. Die stärkere Limitierung der erlaubten Hofdüngerausbringung schafft einen ökonomischen Anreiz zur Optimierung des Hofdüngermanagements, sodass möglichst wenig Mineraldünger zugekauft werden muss.

Die quantitative Schätzung der Auswirkungen der Massnahme wurde in Koordination mit dem Schweizer Bauernverband (SBV) erstellt: Aufgrund der neuen Regelung werden 2'300 Betriebe zusätzlich Hofdünger von rund 13'000 GVE (entspricht 1'400 t Stickstoff und 450 t Phosphor) wegführen müssen. Bei 4 kg Stickstoff pro m³ Gülle und 15 bis 25 Franken Transportkosten pro m³ entspricht dies etwa 350'000 m³ Gülle (1'400 t Stickstoff / 4 kg Stickstoff pro m³ Gülle) resp. 5 bis 10 Millionen Franken.

7 Administrativer Aufwand auf Stufe Betriebe und Kantone

Frage:

15. Wie können die Komplexität und der administrative Aufwand für Betriebe und Kantone verringert werden?

Antwort:

Die wichtigsten Änderungen der AP22+ wirken sich *mittel- und langfristig* auf den administrativen Aufwand in der Landwirtschaft und bei den Kantonen aus (vgl. Tabelle 2). Es handelt sich um den geschätzten Aufwand *nach der Einführungsphase*. Die Einführungsphase bei der Umsetzung einer neuen Agrarpolitik verursacht immer einen finanziellen und personellen Initialaufwand für alle betroffenen Stellen. Der Initialaufwand umfasst beispielsweise die erstmalige Anpassung der IT-Systeme von Bund und Kantonen, die Anpassung von Dokumenten und Unterlagen im Vollzug, der Beratung, der Kontrolle usw., die Weiterbildung der kantonalen Mitarbeitenden und Landwirte sowie die Informationsbeschaffung durch die Landwirte.

Tabelle 2: Mittel- und langfristige Auswirkungen der AP22+ auf den administrativen Aufwand

Massnahme	Aufwand Betriebe	Aufwand Kantone
Direktzahlungen		
Allgemeine Voraussetzungen / Abstufungen	=	=
Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN)	+	+
Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträge	=	-
Biodiversitätsbeiträge	=	=
Produktionssystembeiträge	+	+
Ressourceneffizienzbeiträge	-	-
Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft	-	-
Kontrollen und Digitalisierung	=	=
Strukturverbesserungen		
Erweiterung der Massnahmen	=	+
Wirtschaftlichkeitsprüfung	+	+
Einschränkung IK für Wohnbauten	-	-
Wegfall Stellungnahme BLW	=	-
Bäuerliches Bodenrecht	-	-

+ : mehr Aufwand, - : weniger Aufwand, = : gleicher Aufwand

Veränderungen des administrativen Aufwands im Bereich der Direktzahlungen:

- Allgemeine Voraussetzungen / Abstufungen: Dass natürliche und juristische Personen für alle Beiträge beitragsberechtigt werden, reduziert die Komplexität und entlastet Landwirte und Kantone von den heute komplizierten Regulierungen. Die verschiedenen und komplizierten Abstufungen von Direktzahlungen werden aufgehoben und mit einer einzigen Abstufung der Direktzahlungen pro Betrieb ersetzt, was die Kantone entlastet. Neue Administration für einen Teil der Betriebe und die Kantone entsteht durch die Pflicht eines Sozialversicherungsschutzes für die mitarbeitende Ehepartnerin oder den mitarbeitenden Ehepartner.
- Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN): Die Neuerungen bei der Nährstoffbegrenzung, beim Bodenschutz und den regionalen Anforderungen haben einen Mehraufwand für die Betriebe und den kantonalen Vollzug zur Folge. Die Integration von Gewässerschutzvorschriften in den ÖLN entlastet hingegen den kantonalen Vollzug wieder, weil sie im Falle von Verstössen Direktzahlungen ohne Verfügung direkt kürzen.
- Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträge: Mit der Aufhebung und Zusammenführung von Beitragstypen sowie der Aufhebung des Mindesttierbesatzes als Voraussetzung für Versorgungssicherheitsbeiträge auf Grünland sinkt die Komplexität. Dies wird die Kantone im Vollzug entlasten. Für Betriebe bleibt die Administration gleich.
- Biodiversitätsbeiträge: Vereinfachungen des Fördersystems sind vorgesehen bei a) Zusammenfassung der Blühelemente «Bunt- und Rotationsbrache» und «Saum auf Ackerfläche» zu einem BFF-Typ b) Vereinheitlichung der Verpflichtungsdauern bei der Qualitätsstufe I auf 8 Jahre c) Vereinheitlichung der Anteile an Kleinstrukturen auf BFF, welche noch zur landwirtschaftlichen Nutzfläche gezählt werden d) Aufhebung der Beiträge für Einzelbäume und Alleen und nur noch Ausrichtung im Rahmen der neuen Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft (bisher Landschaftsqualitätsbeiträge). Mehraufwände sind zu erwarten, weil die Biodiversitätsberatung neu unterstützt wird. Insgesamt dürften die administrativen Aufwände für Betriebe und Kantone etwa gleich bleiben.
- Produktionssystembeiträge: Aufgrund der Zunahme der einzelnen Massnahmen im Rahmen der Produktionssysteme wird der administrative Aufwand für Betriebe und Kantone insgesamt steigen. Die einzelnen Massnahmen für den Ackerbau, die Spezialkulturen und die Nutztierhaltung sollen aber einfach und mit wenigen Differenzierungen vorgeschlagen werden. Betriebe sollen zum Beispiel für eine gesamte Kultur den Pflanzenschutzmitteleinsatz reduzieren und nicht die Wahlmöglichkeit für jede einzelne Parzelle haben. Dies reduziert die Komplexität für Betriebe und Kantone. Ebenfalls zur Senkung der Komplexität trägt die Integration der bisherigen Ressourceneffizienzbeiträge bei. Die Massnahme «lange Nutzungsdauer für Kühe» basiert auf den Daten aus der TVD und erfordert weder zusätzlichen Erfassungen durch die Bewirtschaftenden noch Kontrollen durch die Kantone.
- Ressourceneffizienzbeiträge: Dieser Beitragstyp wird aufgehoben. Ein Teil der Massnahmen wird in die Produktionssysteme und ein Teil in den ÖLN integriert.
- Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft: Die Anzahl aktueller regionaler Projekte im Bereich der Vernetzung und der Landschaftsqualität dürfte von rund 900 auf 150 sinken. Damit sind Effizienzgewinne für Betriebe und Kantone zu erwarten. Beispielsweise braucht es proportional zur Reduktion der Zahl der Projekte auch weniger Zwischen- und Projektberichte. Die neuen Massnahmen im Bereich der nachhaltigen Ressourcennutzung werden tendenziell zu höheren Aufwänden auf allen Stufen führen.
- Kontrollen und Digitalisierung: Bereits seit Anfang 2020 finden vermehrt risikobasierte Kontrollen anstelle von Grundkontrollen nach dem Giesskannenprinzip statt. «Gute» Betriebe werden weniger kontrolliert, hingegen werden Betriebe mit Mängeln in Vorjahren oder auf Verdacht hin vermehrt kontrolliert. Insgesamt sinkt die Zahl der Kontrollen um 15-20%, was Landwirte und Kantone entlastet. Mit der AP22+ sollen zudem die Pflanzenschutzmittelkontrollen im Rahmen des ÖLN hauptsächlich mit rund 1000 Laboranalysen umgesetzt werden und auf aufwändige Aufzeichnungskontrollen (ca. 12'000/Jahr) verzichtet werden. Die TVD-Daten Schafen können zudem für die Bestimmung der Tierbestände voraussichtlich ab 2023 neu genutzt werden. Künftig sollen vorhandene Daten auch besser und mehrfach nutzbar gemacht werden. Betriebe können ihre Struktur- und Kontrolldaten auch privaten Organisationen (z.B. Labels) elektronisch aus den Bundessystemen weitergeben, so dass mehrfache Erfassungen oder mehrfache Kontrollen derselben Bestimmungen nicht mehr nötig sind. Weiter sind Abklärungen für ein elektronisches Auslaufjournal im Gange, das manuelle Aufzeichnungen ersetzen soll. Mehraufwände werden die Kontrollen der neuen Massnahmen und Vorschriften mit der AP22+, insbesondere bei den Produktionssystemen und im ÖLN verursachen. Insgesamt dürfte der Aufwand stabil bleiben.

Veränderungen des administrativen Aufwands im Bereich Strukturverbesserungen und Bodenrecht:

- Erweiterung der Massnahmen: Aufgrund der Zunahme möglicher Förderungen im Rahmen der Strukturverbesserungen (Breitbandanschlüsse, Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke, bauliche Massnahmen, Einrichtungen und technologische Anwendungen zur Förderung der Tiergesundheit und zur Vermeidung negativer Umwelteffekte) nehmen die administrativen Aufwände der Kantone zu.
- Wirtschaftlichkeitsprüfung: Weil die Anforderungen an diese Prüfung steigen, können Mehraufwände für Kantone und Bewirtschaftende entstehen. Anlagen für die Förderung der Umwelt und der Tiergesundheit sollen stärker gefördert werden.
- Einschränkung IK für Wohnbauten: Die Einschränkungen führen zu weniger Gesuchen und entlasten damit Kantone und Bewirtschaftende.
- Wegfall Stellungnahme BLW: Kantone müssen weniger Stellungnahmen des BLW bei Gesuchen einholen und werden damit administrativ entlastet.
- Bäuerliches Bodenrecht: Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz brauchen künftig keine Bewilligung mehr zur Überschreitung der Belastungsgrenze. Insgesamt nimmt die Administration für Kantone und Bewirtschaftende ab.

Administrativer Aufwand insgesamt

Die Veränderungen des gesamten administrativen Aufwands für die Kantone und die Betriebe mit der AP22+ lassen sich derzeit nicht abschliessend quantifizieren. Insbesondere sind auch die Detailregelungen auf Verordnungsstufe ausschlaggebend, die erst erarbeitet werden. Ein finanzieller und personeller Mehraufwand wird in der Einführungsphase anfallen. Keinen Einfluss hat die AP22+ indes auf sehr viele administrativen Aufwände der Landwirtschaftsbetriebe wie private Labelanforderungen (Bio, IP-Suisse usw.), Qualitätsanforderungen an die Produkte von Abnehmern sowie Anforderungen der Tierschutz-, Tierarzneimittel-, Milchhygiene-, Umwelt-, Raumplanungs-, Lebensmittelgesetzgebung usw.

8 Mittelverteilung

Fragen:

16. Wie wirkt sich die AP22+ bezüglich Mittelverteilung auf die verschiedenen Produktionsrichtungen und insbesondere auf die Graslandnutzung aus?

17. Welche Auswirkungen hat die AP22+ auf die Mittelverteilung zwischen den Produktionszonen und Kantonen?

Antwort:

Grundlage für die Berechnung der Verteilung der finanziellen Mittel ist das Kapitel «7.4.4 Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen» der Botschaft zur AP22+. Einige Bestimmungen zu den neu vorgesehenen Direktzahlungsprogrammen, die mit der AP22+ eingeführt oder weiterentwickelt werden sollen, sind im Moment noch in Erarbeitung. Deshalb wurde ein Teil der Beiträge mit Hilfsgrössen auf die einzelnen Betriebe aufgeteilt. Mit Annahmen zu den Beitragsansätzen 2025 wurden für die einzelnen Landwirtschaftsbetriebe auf Basis ihrer Strukturdaten 2018 die Direktzahlungen im Jahr 2025 ermittelt. Es ist somit ein statischer Vergleich. Weil die Bestimmungen für das Sömmerungsgebiet und die geplanten Direktzahlungen für die Sömmerungsbetriebe unverändert bleiben sollen, werden nur Ganzjahresbetriebe in die Berechnungen einbezogen. Ebenfalls nicht enthalten sind die Ausgaben aus dem Direktzahlungskredit für Ressourcenprogramme nach Artikel 77a LWG und die Gewässerschutzbeiträge nach Artikel 62a GSchG, da diese nicht auf die Betriebe aufteilbar sind. Der statische Vergleich 2025 mit 2018 berücksichtigt den Strukturwandel in der Landwirtschaft und dynamische Veränderungen der Flächen, Kulturen und Tiere auf den einzelnen Betrieben somit nicht. Es ist aber möglich, Umverteilungswirkungen abzuschätzen, zum Beispiel zwischen Zonen, Kantonen oder Produktionsrichtungen.

Auswirkungen der Änderungen auf die Verteilung der Direktzahlungen

Gemäss beantragten Zahlungsrahmen stehen im Jahr 2025 2'769,4 Millionen Franken für Direktzahlungen zur Verfügung (vgl. Tabelle 24 in der Botschaft zur AP22+). Die um rund 34 Millionen Franken tieferen Mittel gegenüber 2018 (-1,3%) sind in erster Linie auf die Anpassung an die tiefere Teuerung (Umsetzung Mo. Dittli 16.3705) und Mitteltransfers (Risikomanagement, Kompetenz- und Innovationsnetzwerk Pflanzenzüchtung) zurückzuführen.

Auf die Zonen:

- Die Verteilung der Direktzahlungen pro Zone (Tal- bis Bergzone IV) bleibt im Vergleich zur heutigen Agrarpolitik stabil (vgl. Abbildung 1).

Auf die Produktionsrichtungen:

- Betriebe mit vorwiegend Acker- oder Spezialkulturen (vgl. Abbildung 2) erhalten mehr Direktzahlungen als bisher. Dies ist grösstenteils auf die stärkere Unterstützung der Reduktion des PSM-Einsatzes im Rahmen der Produktionssysteme sowie die stärkere Förderung dieser Produktionsrichtungen im Rahmen der Versorgungssicherheitsbeiträge zurückzuführen. Den höheren Direktzahlungen dieser Betriebe stehen höhere Kosten für die Beteiligung an den neuen Programmen sowie geringere Erträge bei Kulturen gegenüber.
- Betriebe mit vorwiegend Grünland und vorwiegend Raufutter verzehrenden Nutztieren (Milch- oder Mutterkühe) im *Talgebiet* erhalten weniger Direktzahlungen, weil insbesondere die Förderung mit Versorgungssicherheitsbeiträgen sinkt. Eine Produktion von Gras auf Flächen, die für den Ackerbau geeignet sind, soll tendenziell weniger gefördert werden (Feed no Food). Die Reduktion bei den Versorgungssicherheitsbeiträgen für diese Betriebe wird teilweise aufgefangen über neue Programme bei den Produktionssystemen (Tiergesundheit, Weideförderung im Tierwohl, Förderung der Nutzungsdauer von Kühen).
- Betriebe mit vorwiegend Grünland und vorwiegend Raufutter verzehrenden Nutztieren (Milch- oder Mutterkühe) im *Berggebiet* erhalten unter Berücksichtigung des tieferen Budgets für Direktzahlungen etwa gleich viele Direktzahlungen wie bisher.

Auf die Kantone:

- Die Mittelverteilung auf die Kantone (vgl. Tabelle 3) zeigt, dass mehr Direktzahlungen in Kantone mit hohen Flächenanteilen von Ackerbau und/oder Spezialkulturen ausgerichtet werden (z.B. GE, VS, SH, VD). Weniger Direktzahlungen fliessen in Kantone mit überwiegend Grünland im Talgebiet ((z.B. SG, LU, FR). Für Bergkantone (z.B. UR, NW, OW, GR) werden ungefähr gleich viele Direktzahlungen bezahlt. Im Vergleich zur AP 14-17 fallen die interkantonalen Umverteilungen geringer aus.

Abbildung 1: Summe Direktzahlungen pro Zone

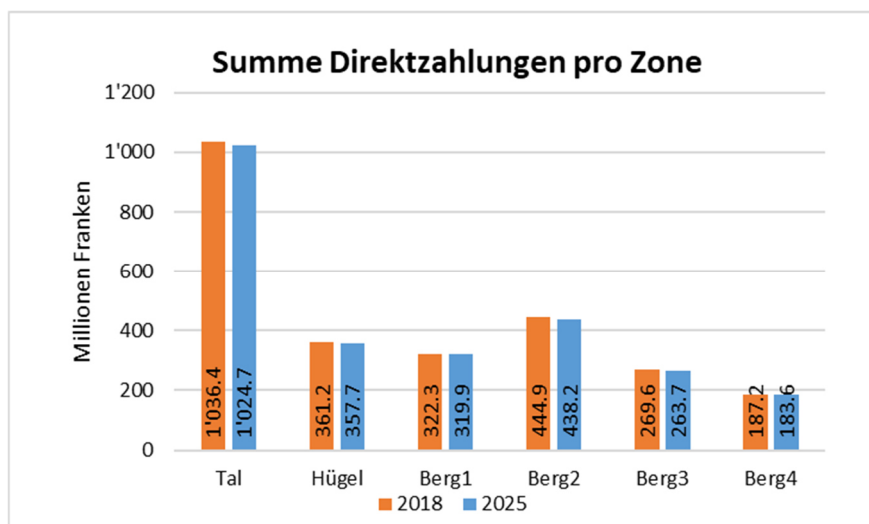


Tabelle 3: Summe der Direktzahlungen der Ganzjahresbetriebe nach Kanton

Kanton	Direktzahlungen 2018 (Mio. Fr.)	Direktzahlungen 2025 (Mio. Fr.)	Differenz (Mio. Fr.)	Differenz (%)	Differenz (%) mit anteilmässiger Berücksichtigung von 34 Mio. Fr. weniger Mitteln
AG	136.5	136.5	0.0	0.0%	1.3%
AI	20.1	19.6	-0.5	-2.6%	-1.3%
AR	32.7	31.8	-0.9	-2.7%	-1.4%
BE	493.6	483.2	-10.4	-2.1%	-0.8%
BL	51.2	51.2	0.1	0.1%	1.4%
FR	174.1	168.1	-6.0	-3.4%	-2.1%
GE	20.3	22.4	2.1	10.4%	11.7%
GL	22.2	21.7	-0.6	-2.7%	-1.4%
GR	191.5	188.6	-2.9	-1.5%	-0.2%
JU	97.3	95.5	-1.9	-1.9%	-0.6%
LU	204.9	197.7	-7.2	-3.5%	-2.2%
NE	74.1	71.9	-2.2	-3.0%	-1.7%
NW	19.1	18.9	-0.2	-1.1%	0.2%
OW	26.9	26.7	-0.2	-0.8%	0.5%
SG	185.3	177.5	-7.8	-4.2%	-2.9%
SH	31.6	32.8	1.1	3.6%	4.9%
SO	73.7	71.8	-1.9	-2.6%	-1.3%
SZ	70.8	69.6	-1.2	-1.7%	-0.4%
TG	104.1	102.0	-2.1	-2.0%	-0.7%
TI	35.3	35.8	0.5	1.5%	2.8%
UR	24.7	24.5	-0.2	-1.0%	0.3%
VD	241.1	245.5	4.5	1.9%	3.2%
VS	110.1	117.7	7.6	6.9%	8.2%
ZG	28.6	28.1	-0.5	-1.7%	-0.4%
ZH	151.8	148.6	-3.1	-2.1%	-0.8%
Total	2'621.5	2'587.8	-33.7	-1.3%	0.0%

Abbildung 2: Veränderung der Direktzahlungen nach Betriebstyp³

Betriebstyp	Talgebiet (Tal- und Hügelize)						Berggebiet (Bergzone I - IV)						Total					
	Betriebe (Anzahl)	Direktzahlungen		Differenz			Betriebe (Anzahl)	Direktzahlungen		Differenz			Betriebe (Anzahl)	Direktzahlungen		Differenz		
		2018 (Mio. Fr.)	2025 (Mio. Fr.)	(Mio. Fr.)	(%)	(%) ¹⁾		2018 (Mio. Fr.)	2025 (Mio. Fr.)	(Mio. Fr.)	(%)	(%) ¹⁾		2018 (Mio. Fr.)	2025 (Mio. Fr.)	(Mio. Fr.)	(%)	(%) ¹⁾
Ackerbau/Spezialkulturen	5'495	248.3	274.5	26.2	10.6%	11.9%	527	11.6	15.5	3.9	33.2%	34.5%	6'022	259.9	290.0	30.1	11.6%	12.9%
Mutterkühe	1'329	66.0	61.8	-4.2	-6.4%	-5.1%	2'543	192.9	188.7	-4.2	-2.2%	-0.9%	3'872	258.9	250.4	-8.4	-3.3%	-2.0%
Verkehrsmilch	4'405	245.5	229.5	-16.0	-6.5%	-5.2%	10'350	712.1	698.2	-13.9	-2.0%	-0.7%	14'755	957.6	927.7	-29.9	-3.1%	-1.8%

1) Differenz (%) mit anteilmässiger Berücksichtigung von 34 Mio. Fr. weniger Mitteln

³ Die Tabelle zeigt die spezialisierten Mutterkuh- und Verkehrsmilchbetriebe, die im Talgebiet 50% bzw. 65% aller Betriebe mit Mutter- oder Verkehrsmilchkühen zeigen. Die sogenannten kombinierten Betriebe mit Mutter- oder Verkehrsmilchkühe und anderen Produktionsrichtungen (wie Ackerbau oder Spezialkulturen), die nicht in der Tabelle ausgewiesen werden, weisen in der Gesamtbilanz über alle Zonen praktisch keine Veränderung der Direktzahlungen 2025 zu 2018 auf.

9 Milchmarkt

Frage:

18. Welche Möglichkeiten zur Mengensteuerung für AOP/IGP-Käse gibt es?

19. Welche Möglichkeiten gibt es, dass für zu Käse verarbeitete Milch ein von der Branche definierter Mindestpreis als allgemeinverbindlich gilt?

Antwort:

Im Bericht zur Beantwortung des Postulats Bourgeois (16.3050) «Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union» hat der Bundesrat die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen in der Schweiz und der Europäischen Union (EU) im Zusammenhang mit der Steuerung des Angebots von Käse mit geschützter Ursprungsbezeichnung (GUB) und mit geschützter geografischer Angabe (GGA) analysiert. Zudem wurde die Umsetzung – auf öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Basis – in der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten geprüft. Ausgehend von dieser Analyse wurden im erwähnten Bericht der rechtliche Rahmen in der Schweiz und der EU verglichen sowie die verfügbaren Massnahmen im Zusammenhang mit der Steuerung des Angebots von Käse mit GUB und GGA beurteilt. Die Beurteilung einer allfälligen Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlage im Sinne der EU, die im Bericht vorgenommen wurde, zeigt, dass die Nachteile gegenüber den Vorteilen überwiegen. Aufgrund dieser Beurteilung ist eine Anpassung der Schweizer Gesetzgebung nicht angezeigt. Mit Artikel 9 LwG besteht eine ausreichende Grundlage, um von Produzenten- oder Branchenorganisationen getroffene Selbsthilfemassnahmen auch für deren Nichtmitglieder verbindlich zu erklären. Diese Möglichkeit steht auch im Bereich der GUB und GGA zur Verfügung. Zudem haben heute verschiedene Gruppierungen, z. B. die *Sortenorganisation Emmentaler Switzerland* oder die *Interprofession du Gruyère* bereits privatrechtliche Mengensteuerungssysteme umgesetzt, ohne auf eine Intervention des Staates zurückzugreifen.

Die Unterstützung der Selbsthilfemassnahmen zur Anpassung des Angebots an die Erfordernisse des Marktes muss gemäss Artikel 9 Absatz 3 LwG eine Ausnahme bleiben und sich auf ausserordentliche Entwicklungen, die nicht durch strukturelle Probleme bedingt sind, beschränken. Das heisst, der Bundesrat kann kein dauerhaftes Marktstützungs- und Interventionssystem für AOP/IGP-Käse einführen. Dies stünde auch im Widerspruch zum öffentlichen Charakter einer AOP oder IGP, welcher beinhaltet, dass grundsätzlich alle, die das Pflichtenheft einer AOP oder IGP einhalten, die Bezeichnung verwenden können. Es soll hingegen weiter möglich sein, temporäre und auf ein Produkt beschränkte Massnahmen zu ergreifen – beispielsweise im Falle eines Markteinbruchs – unter Berücksichtigung der subsidiären Rolle des Staates.

Nach Artikel 8a LwG können die Branchen- und Produzentenorganisationen auf nationaler oder regionaler Ebene Richtpreise herausgeben, auf die sich die Lieferanten und die Abnehmer geeinigt haben. Die Richtpreise müssen nach Qualitätsabstufungen differenziert werden und für Konsumentenpreise dürfen keine Richtpreise festgelegt werden.

Artikel 8a wurde mit der Agrarpolitik 2007 ins LwG aufgenommen. Im Zusammenhang mit der Flexibilisierung der Milchmarktordnung und der Abschaffung des Zielpreises sollten Richtpreise als Anhaltspunkte für die Preisverhandlungen zwischen den Marktstufen dienen. Ausserdem sollte damit eine erwartete Entwicklung von Angebot und Nachfrage signalisiert werden.

Die von den Branchenorganisationen festgelegten Richtpreise unterliegen nicht den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des Kartellgesetzes. Die entsprechenden Vereinbarungen zwischen den Partnern einer Branche sind in der Konsequenz nicht als wettbewerbsrechtliche Verstösse auf Grundlage des Kartellgesetzes zu ahnden, sofern die landwirtschaftsrechtlichen Bedingungen erfüllt sind. Die Festlegung von Richtpreisen ist deshalb an Bedingungen geknüpft. Die Richtpreise müssen innerhalb einer Branche vertikal von Vertretern der Käufer- und Verkäuferseite ausgehandelt werden. Sie sind an Qualitätskriterien für die Produkte zu binden und dürfen keinesfalls die Konsumenten-, sondern nur die Zwischenhandelspreise betreffen. Ausserdem sind die Unternehmen nicht verpflichtet, sich an diese Preise zu halten, und diese können vom Bundesrat auch nicht als verbindlich erklärt werden.

10 Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht

Frage:

20. Wie kann mit den vorgesehenen Änderungen im Bereich der juristischen Personen verhindert werden, dass der bäuerliche Familienbetrieb in Frage gestellt wird?

Antwort:

Das Konzept des bäuerlichen Bodenrechts (BGBB, SR 211.412.11) ist auf selbstbewirtschaftende natürliche Personen ausgerichtet. Es soll das Grundeigentum der selbstbewirtschaftenden Familienbetriebe sichern. Natürliche und juristische Personen können landwirtschaftliche Grundstücke oder Gewerbe erwerben, wenn sie die Kriterien der Selbstbewirtschaftung erfüllen. Es besteht nun Handlungsbedarf, die Rahmenbedingungen dazu im Gesetz festzulegen.

Mit der AP22+ will der Bundesrat die Familienbetriebe stärken, indem deren wirtschaftlicher Handlungsspielraum erweitert werden soll. Aktuell ist nur der Sonderfall für Mehrheitsbeteiligungen juristischer Personen mit dem Hauptaktivum eines landwirtschaftlichen Gewerbes geregelt (Art. 4 Abs. 2 BGBB). Viele Fragen blieben offen und unklar. Wie in den übrigen Wirtschaftszweigen bleiben auch in der Landwirtschaft die Familienbetriebe weiterhin die massgebliche Grundlage einer leistungsfähigen Landwirtschaft (vgl. dazu Art. 1 E-BGBB). Mit der AP22+ werden folgende Anpassungen zur Stärkung des Selbstbewirtschaftungsprinzips vorgeschlagen, so dass auch juristische Personen dieses einwandfrei erfüllen können:

- An Stelle einer Mehrheitsbeteiligung von 51% wird neu eine solche von mindestens 66% verlangt, so dass die Selbstbewirtschaftenden die volle Kontrolle über die Gesellschaft haben.
- Neu sind auch juristische Personen, welche als Hauptaktivum nur landwirtschaftliche Grundstücke aufweisen dem BGBB und damit der Bewilligungspflicht unterstellt.
- Jede Handänderung an Anteilsrechten soll künftig der Bewilligungspflicht unterliegen.
- Juristische Personen müssen auch den Zweck der landwirtschaftlichen Produktion verfolgen und daraus den Hauptumsatz erzielen (Art. 9 E-BGBB). Dabei muss der Betriebsleitende als Selbstbewirtschaftender künftig ein Einkommen aus der Landwirtschaft erzielen.
- Das Vorkaufsrecht des Ehegatten ermöglicht, den Betrieb in der Familie zu erhalten, und gilt selbstverständlich auch bei Handänderung einer Mehrheitsbeteiligung an einer juristischen Person.
- Stiftungen und Konzernstrukturen werden ausdrücklich ausgeschlossen.

Dank dem besseren Schutz und den klaren Rahmenbedingungen für modernere Strukturen und Organisationsformen können sich Familienbetriebe besser auf veränderte Rahmenbedingungen vorbereiten. Die Betriebsnachfolge kann vereinfacht und flexibilisiert werden (z.B. durch eine sukzessive Beteiligung am Gewerbe). Mit einer auf Dauer ausgelegten Struktur können Produktionsrechte gesichert und Zusammenarbeitsformen langfristig erhalten werden. Die Wettbewerbsfähigkeit der Familienbetriebe wird damit gestärkt. Die Bewilligungspflicht sichert die Einhaltung des Selbstbewirtschaftungsprinzips und verhindert, dass übersetzte Preise bezahlt werden. Damit sind keine Spekulationen möglich.

Frage:

21. Führt die Flexibilisierung der Belastungsgrenze nicht zu einer Überschuldung der Landwirtschaft?

Antwort:

Die Belastungsgrenze, wie auch die dazu gehörigen Bestimmungen zur Tragbarkeit der Verschuldung, und zur Tilgung der darüberhinausgehenden Hypotheken werden mit der AP22+ beibehalten und nicht verändert. Was vorgeschlagen wird, ist eine Vereinfachung für Hypotheken von Banken und Versicherungen mit Sitz in der Schweiz. Das geltende Recht sieht vor, dass landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke ohne Bewilligung des Kantons nur bis zur Belastungsgrenze mit grundpfandgesicherten Krediten belastet werden dürfen. Weder die unternehmerischen Fähigkeiten der Betriebsleiterfamilie, noch die konkrete Bewirtschaftungs- und Vermarktungssituation werden dabei berücksichtigt. Die vorgeschlagenen Änderungen im BGBB haben zum Ziel, den Entwicklungen der Landwirtschaft in Bezug auf den unternehmerischen Handlungsspielraum, die Wettbewerbsfähigkeit und die komplexer

werdenden Betriebsstrukturen Rechnung zu tragen. Der Vorschlag des Bundesrates schafft die Grundlage dazu, ohne die Belastungsgrenze aufzuheben und ohne die Verschuldung der Landwirtschaft zu erhöhen.

Die geltende Bewilligungspflicht zur Überschreitung der Belastungsgrenze verursacht sowohl für die Bauernfamilien als auch für den Kanton einen vermeidbaren administrativen Aufwand. Die Besorgnis einer Überschuldung ist unbegründet, da die Bauernfamilien grundsätzlich verantwortungsvoll und nachhaltig in den Betrieb investieren. Zudem bleiben die geltenden Bestimmungen zur Tilgung der Schulden über der Belastungsgrenze, zur Prüfung der Tragbarkeit und der Investition in den Betrieb erhalten. Die Bauernfamilien werden nur von ihrer Pflicht zur Bewilligung durch eine kantonale Stelle befreit. Die Einschränkung der wirtschaftlichen Entfaltung, die Beschränkung der Finanzierungsmöglichkeit und der damit einhergehende administrative Aufwand können für landwirtschaftliche Unternehmen nicht mehr gerechtfertigt werden. Ein Verstoß gegen die Tilgungspflicht, die Prüfung der Tragbarkeit und der zwingenden Investitionen in den Betrieb führt durch die Löschung des Grundpfands zum Verlust der Grundpfandsicherheit.

Rund 40% der Landwirtschaftsbetriebe erreichen die Schwelle von 1.0 Standardarbeitskräften nicht und erhalten deshalb keine Investitionskredite. Insbesondere im Berggebiet sind diese Betriebe auf die Finanzierung mit Hypotheken angewiesen. Nebst dem administrativen Aufwand verursacht hier die Bewilligungspflicht zusätzliche Unsicherheiten und Verzögerungen, da die Finanzierung nicht mehr nur von der Bank und der Betriebsleiterfamilie abhängt, sondern zusätzlich von einer an der Finanzierung nicht beteiligten kantonalen Behörde. Weil Schweizer Banken und Versicherungen auch künftig die Tragbarkeit unabhängig von der kantonalen Bewilligung eigenständig prüfen, und weil eine Hypothek nur zur Investition oder zum Erhalt des Betriebes gewährt werden kann, wird weiterhin eine Überschuldung der Schweizer Landwirtschaft wirksam verhindert (vgl. Anhang 5).

11 Marktöffnung

Fragen:

22. Wie steht die AP22+ im Kontext weiterer Marktöffnungsschritte?

Antwort:

In der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik vom 1. November 2017 präsentierte der Bundesrat verschiedene Szenarien für Marktöffnungsschritte. Der Nationalrat hat am 4. Juni 2018 im Rahmen der Beratung der Gesamtschau entschieden, von einer Integration der internationalen Komponente in die AP22+ abzusehen. Dieser politische Entscheid führte dazu, dass die AP22+ nur die agrarpolitischen Massnahmen, die im Inland umgesetzt werden sollen, umfassen sollte. Anpassungen beim Grenzschutz sind demnach nicht Teil der Botschaft des Bundesrates zur AP22+.

Eine stärkere Vernetzung der in- und ausländischen Agrarmärkte, und damit weitere Marktöffnungsschritte, soll über separat verhandelte Freihandelsabkommen im Interesse der Gesamtwirtschaft erfolgen. Allfällige neue oder weiterentwickelte Handelsabkommen werden dem Parlament mit separaten Vorlagen zur Ratifikation unterbreitet. Werden zusätzliche Mittel für Begleitmassnahmen aufgrund dieser Handelsabkommen benötigt, werden diese dem Parlament zusammen mit der Vorlage zum entsprechenden Handelsabkommen beantragt.

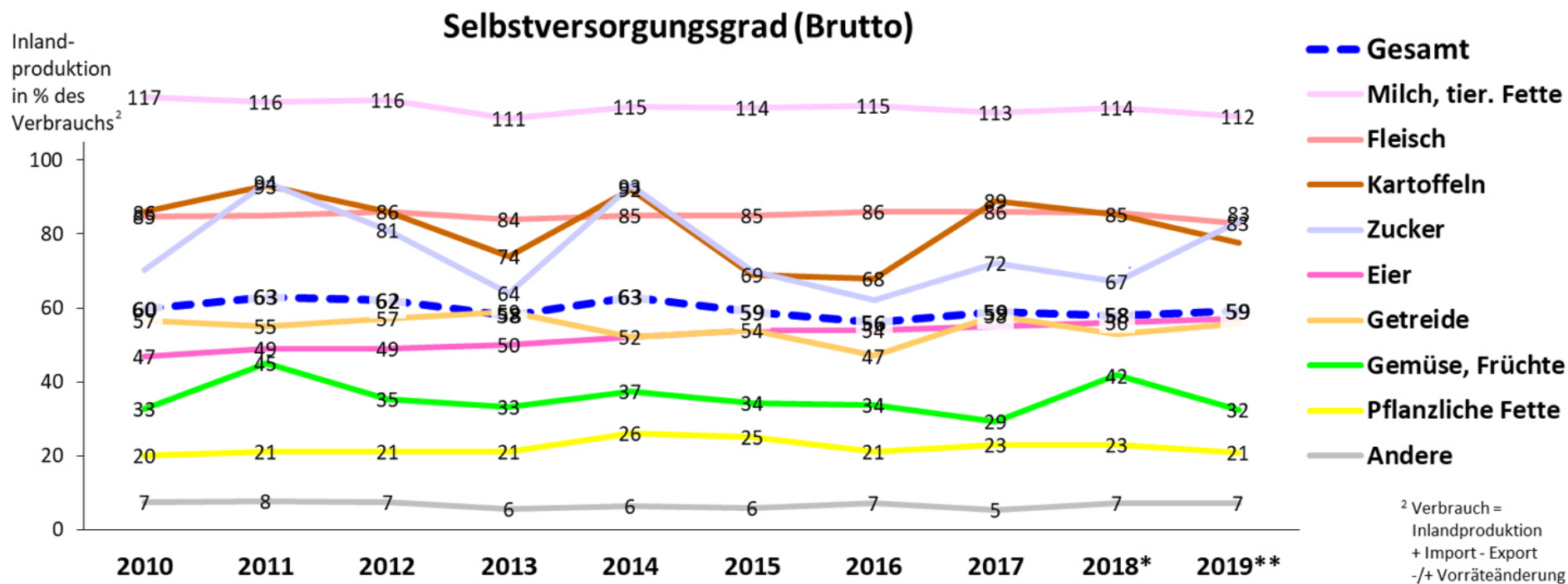
Im Zusatzbericht zur Gesamtschau vom 5. September 2018⁴ erläuterte der Bundesrat den Stand der Freihandelsprozesse. Die wichtigsten Entwicklungen seit Publikation des Zusatzberichtes sind die Unterzeichnung des Abkommens mit Indonesien sowie der Abschluss der Verhandlungen in der Substanz mit den Mercosur-Ländern.

In den internationalen Verhandlungen verfolgt die Schweiz für die Land- und Ernährungswirtschaft zwei Ziele: Erstens sollen die Exporteure einen besseren Marktzugang bekommen und zweitens soll der Marktzugang, den die Schweiz für Agrarprodukte und Lebensmittel gewährt, nicht im Gegensatz zu den agrarpolitischen Verfassungszielen stehen. Die AP22+ leistet indirekt einen Beitrag zu beiden Zielen, indem die Rahmenbedingungen im Inland gezielt verbessert werden sollen, damit die Land-

⁴ Siehe www.blw.admin.ch -> Politik -> Agrarpolitik -> Gesamtschau

und Ernährungswirtschaft in den Bereichen Betrieb, Markt und Umwelt weitere Fortschritte erzielen kann. Dies trägt zu einer Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft bei. Qualitativ hochwertige Produkte führen zu einem höheren Absatzpotenzial im Ausland, das die Exporteure durch den gewährten Zugang zu ausländischen Märkten besser nutzen können.

Anhang 1: Produktespezifische Selbstversorgungsgrade



Anhang 2: Mögliche Massnahmen der AP22+ zu Steigerung der Produktion bzw. des Selbstversorgungsgrades und ihre Auswirkungen

Auswirkung:	Importabhängigkeit von Produktionsmitteln	Auswirkungen auf die Umsetzung der Mehrwertstrategie	Langfristige Ernährungssicherheit / Erhalt Produktionskapazitäten (z.B. Bodenfruchtbarkeit)	Erreichung Absenkpfade N/P/PSM und Erhalt Ökosysteme (z.B. Biodiversität)
Massnahmen:				
Förderung der pflanzlichen Produktion zulasten der tierischer Produktion mit Direktzahlungen oder Einzelkulturbeiträgen	→	↘	→	→
Verzicht auf Massnahmen zur Reduktion des PSM-Einsatzes (z.B. Verzicht auf zusätzliche Produktionssystembeiträge)	↗	→	↘	↘
Verzicht auf die Aufhebung der 10%-Toleranz in der Suisse-Bilanz	↗	→	↘	↘
Verzicht auf die Einführung der 3.5% BFF-Anforderung auf Ackerflächen	↗	→	↘	↘
Stärkere Förderung des technologischen Fortschritts im Bereich Ressourceneffizienz (Pflanzenzüchtung, Einsatz ressourcenschonender Technologien)	↘	↗	→	→
Zusätzliche Intensivierung der Produktion	↗	→	↘	↘



Anhang 3: Wirkungsabschätzung bis 2025 für verschiedenen Massnahmen in der AP22+ sowie weiterer Massnahmen auf die Senkung der Stickstoff- und Phosphorverluste und die Treibhausgasemissionen, in t/Jahr, sowie in % des Referenzwertes (Mittelwert der Jahre 2014 – 2016).

Instrumente und Massnahmen	Reduktion der Stickstoffverluste um... (t N/Jahr)	Reduktion der Phosphorverluste um... (t P/Jahr)	Reduktion der Treibhausgasemissionen um... (t CO ₂ -eq/Jahr)	Bemerkungen
Referenzwert (2014/16)	97'344	6'087	7'581'000	
Ökologischer Leistungsnachweis				
Abschaffung der 10 %-Toleranzgrenze in Nährstoffbilanz (inkl. Offenlegungspflicht für Nährstofflieferungen nach Art. 164aE-LwG)	2'250 (2.3%)	1'000 (16.4%)	12'960 (0.2%)	
Möglichkeit zur regionalen Verschärfung des ÖLN	Keine Angaben	Keine Angaben	Keine Angaben	Wirkung ab 2025 mit der Einführung der Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft erwartet. Derzeit nicht quantifizierbar.
3,5 % Biodiversitätsförderfläche auf der Ackerfläche	559 (0.6%)	124 (2.0%)	5'590 (0.1%)	
Phasenfütterung Schweine	800 (0.8%)	Keine Angaben	7'650 (0.1%)	Auswirkungen auf P sind vernachlässigbar.
Produktionssystembeiträge				
Massnahmenset zur Bodenfruchtbarkeit im Ackerbau und bei Spezialkulturen	Keine Angaben	Keine Angaben	Keine Angaben	Positive Wirkung auf Bodenfruchtbarkeit und Humusgehalt auf Parzellenebene. Auf gesamtschweizerischer Ebene insbesondere wegen langfristigen Humusabbau auf organischen Böden nicht quantifizierbar.
Humusbilanz via Humusrechner im Ackerbau und bei Spezialkulturen				
Effizienter N-Einsatz im Ackerbau und bei Spezialkulturen	62 (0.1%)	0	360 (0.0%)	
Alternative zu fossiler Energie im Ackerbau und bei Spezialkulturen	0	0	23'660 (0.3%)	
Anlegen von Flächen unter Agroforst im Ackerbau und bei Spezialkulturen	Keine Angaben	Keine Angaben	46'460 (0.6%)	Gesamtschweizerische Auswirkungen auf N und P sind vernachlässigbar.
Begrenzung Rohproteinzufuhr in der Nutztierhaltung	1'016 (1.0%)	Keine Angaben	46'860 (0.6%)	Auswirkungen auf P sind derzeit nicht quantifizierbar.
Reduktion Ammoniakemissionen in der Nutztierhaltung	Keine Angaben	0	Keine Angaben	Einführung und Wirkung ab 2025. Derzeit nicht quantifizierbar.
RAUS+ mit verstärkter Weidehaltung in der Nutztierhaltung	Keine Angaben	0	Keine Angaben	Weidehaltung reduziert die Ammoniakemissionen, wirkt sich aber nicht direkt auf die OSPAR-Bilanzgrössen aus.
Längere Nutzungsdauer der Milch- und Mutterkühe ¹	1'270 (1.3%)	Keine Angaben	60'000 (0.8%)	Auswirkungen auf P sind derzeit nicht quantifizierbar.



Instrumente und Massnahmen	Reduktion der Stickstoffverluste um... (t N/Jahr)	Reduktion der Phosphorverluste um... (t P/Jahr)	Reduktion der Treibhausgasemissionen um... (t CO ₂ -eq/Jahr)	Bemerkungen
Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft				
Themenbereich Nachhaltige Ressourcennutzung	Keine Angaben	Keine Angaben	Keine Angaben	Einführung und Wirkung ab 2025. Derzeit nicht quantifizierbar.
Strukturverbesserungen				
Förderung besonders umweltfreundlicher Produktionsformen	67 (0.1%)	0	1'040 (0.0%)	
Gewässerschutzgesetz				
Reduktion von 3 auf 2,5 DGVE pro ha	700 (0.7%)	225 (3.7%)	4'030 (0.1%)	
Zusätzlich zu AP22+				
Pflicht zur emissionsarmen Güllelagerung und -ausbringung (LRV)	1'500 (1.5%)	0	56'700 (0.7%)	
Gewässerraum	Keine Angaben	Keine Angaben	Keine Angaben	Wirkung nicht quantifizierbar.
Total²	8'224 (8.4%)	1'349 (22.2%)	265'310 (3.5%)	

¹Die Wirkung der Massnahme «Längere Nutzungsdauer der Milch- und Mutterkühe» wurde unter der Annahme berechnet, dass die Anzahl der Laktationen bei 30% des Kuhbestands von heute durchschnittlich 3.9 auf 4.9 erhöht wird. Bei einer höheren Beteiligung und einer stärkeren Erhöhung der Anzahl Laktationen kann die geschätzte Wirkung übertroffen werden. Unter Vorbehalt der Marktakzeptanz liegt das langfristige Potential dieser Massnahme für Milchkühe bei 6% Reduktion der landwirtschaftlichen THG-Emissionen. Auch bei anderen Massnahmen der Produktionssystembeiträge und der Strukturverbesserungen kann die hier geschätzte Wirkung durch eine hohe Beteiligung und eine wirkungsvolle Umsetzung übertroffen werden.

²Damit die Wirkungen der einzelnen Massnahmen addiert werden können, sind in der Tabelle nur die direkten Wirkungen ausgewiesen. Einer einzelnen Massnahme könnte wegen ihrer zusätzlichen indirekten Wirkungen im Einflussbereich einer anderen Massnahme möglicherweise eine grössere Wirkung zugeschrieben werden.

Anhang 4: Methoden zur Evaluation der Zielerreichung

Bei den Stickstoff- und Phosphorverlusten legt nach Artikel 6a Absatz 2 E-LwG der Bundesrat fest, mit welcher Berechnungsmethode die Zielerreichung überprüft wird. Für die Evaluation der Zielerreichung stützt er sich auf die Grundlage der nationalen Input-Output-Bilanzen nach OSPAR-Methode. Die OSPAR-Methode wurde im Rahmen des Oslo-Paris-Abkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks entwickelt. Da die OSPAR-Methode genauer ist als andere Methoden, empfehlen auch Eurostat/OECD die Anwendung dieser Methode, wenn die zur Berechnung notwendigen Daten verfügbar sind. Die OSPAR-Methode wird seit langem für das Agrar-Umweltmonitoring und die Berichterstattung im Agrarbericht verwendet. Die Referenzwerte für den Absenkpfad in der Botschaft zur AP22+ sind nach der OSPAR-Methode berechnet (vgl. Tabelle 1). Die OSPAR-Methode betrachtet die Landwirtschaft eines Landes als einen Betrieb und stellt die Nährstoffeinträge in Form von Mineraldüngern, importierten Futtermitteln, Deposition über die Atmosphäre, biologische Stickstofffixierung und Saatgutimport den Austrägen in Form von pflanzlichen und tierischen Produkten gegenüber. Der Bilanzsaldo umfasst die Nährstoffverluste, welche in die Luft oder in die Gewässer gelangen, sowie die Änderungen des Nährstoffvorrats im Boden.

Mit dem Absenkpfad für die Nährstoffverluste ist die Bedeutung von deren Berechnung stark gestiegen. Darum hat das BLW die wissenschaftliche Überprüfung der Bilanzberechnungen bei Agroscope in Auftrag gegeben. Dabei hat sich gezeigt, dass insbesondere beim Stickstoff bei den Input-Grössen «Atmosphärische Deposition» und «Futtermittelimporte» Anpassungen notwendig sind.

Die verbesserte Modellierung der atmosphärischen Stickstoffdeposition führt zu einem ca. 12'000 t tieferen Stickstoff-Input und zu einem entsprechend tieferen Bilanz-Saldo für Stickstoff. Die genauere Erfassung der Futtermittelimporte hat einen ca. 3'000 t tieferen Stickstoff-Input und einen entsprechend tieferen Bilanz-Saldo zur Folge. Weitere kleinere Änderungen führen zu einer Reduktion des Bilanz-Saldos für Stickstoff um weitere ca. 1'000 t. In der Summe bedeutet dies, dass das Bilanz-Saldo für Stickstoff gegenüber dem Referenzwert in der Botschaft zur AP22+ um ca. 16'000 t sinkt.

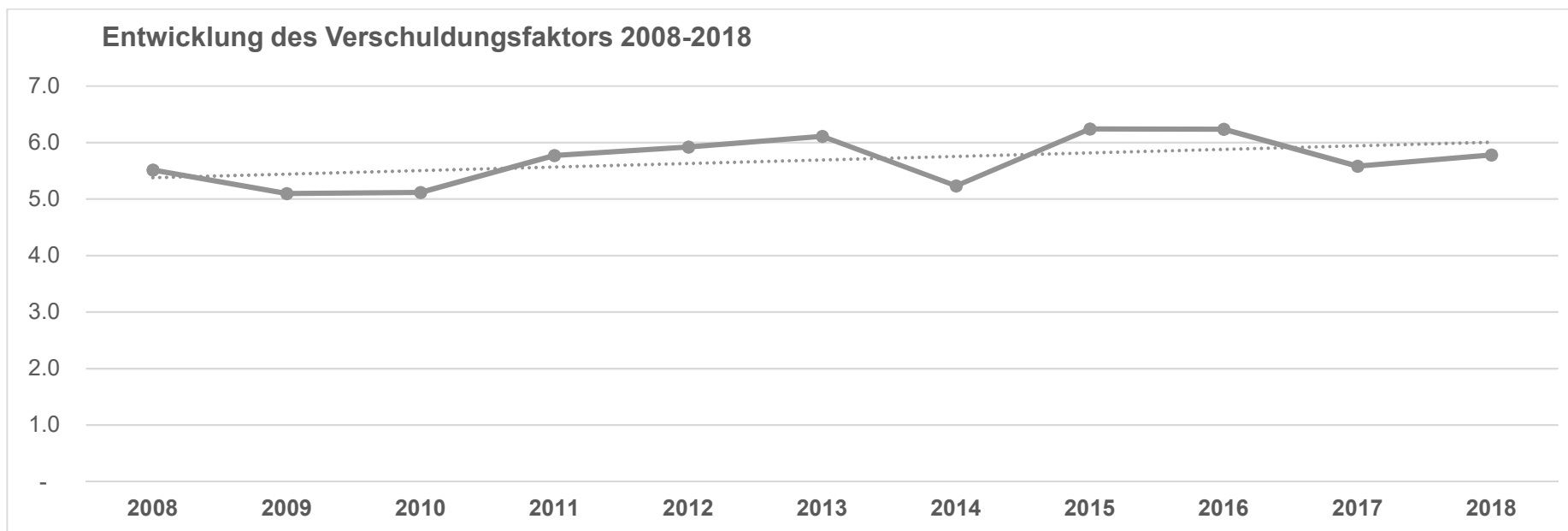
Die Zeitreihen werden bei Verfügbarkeit neuer Daten oder methodischer Weiterentwicklungen im Hinblick auf die jährliche Publikation im Agrarbericht jeweils revidiert. Die Änderungen werden so umgesetzt, dass eine methodisch konsistente Zeitreihe seit 1990 bestehen bleibt, so auch im geplanten Agrarbericht 2020. Somit reduziert sich der Referenzwert des Absenkpfads für die Stickstoffverluste (vgl. Tabelle unten). Um die relativen Ziele von minus 10% resp. minus 20% zu erreichen, ist somit eine geringere absolute Reduktion der Stickstoffverluste notwendig (bis 2025: minus 9'734 t anstatt minus 11'378 t; bis 2030: minus 19'469 t anstatt minus 22'756 t). Weitere Änderungen in den nächsten Jahren sind nicht ausgeschlossen.

Tabelle: Input- und Outputgrössen sowie Bilanz-Saldo der OSPAR-Bilanz für Stickstoff für den Mittelwert der Jahre 2014 – 2016, gemäss Grundlagen für die Botschaft zur AP22+ sowie gemäss überarbeiteter Berechnungsmethode.

	Grundlage Botschaft zur AP22+ (t/Jahr)	Überarbeitete Berechnungsmethode (t/Jahr)
Inputs	163'714	147'946
Outputs	49'933	50'601
Bilanz-Saldo (=Referenzwert)	113'781	97'344

Bei den Treibhausgasemissionen wird die Zielerreichung gemäss Artikel 47 im Entwurf des CO₂-Gesetzes gestützt auf das Treibhausgasinventar der Schweiz überprüft. Das Treibhausgasinventar wird nach den Richtlinien der Klimarahmenkonvention auf Basis der methodischen Vorgaben der IPCC Reporting Guidelines erstellt.

Anhang 5: Entwicklung Verschuldungsfaktor in den vergangenen 10 Jahren (2008 – 2018)



Bilanzwerte	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cashflow	45'495	48'270	49'836	46'677	49'527	48'562	59'481	45'167	45'926	51'037	53'259
+ Kurzfristige Verbindlichkeiten	21'327	19'600	19'449	21'054	21'163	19'498	22'522	23'486	24'468	27'902	26'335
+ Langfristige Verbindlichkeiten	344'534	343'014	359'874	377'555	403'902	414'248	433'235	446'121	455'610	463'123	486'968
- Umlaufvermögen	142'097	145'538	153'383	159'589	160'977	164'563	173'022	217'114	225'037	236'487	237'100
- Warenlager	27'059	29'007	29'049	30'357	29'225	27'550	28'648	29'328	31'372	30'451	31'679
Effektive Verschuldung	250'823	246'083	254'989	269'377	293'313	296'733	311'383	281'821	286'412	284'989	307'882
Verschuldungsfaktor	5.5	5.1	5.1	5.8	5.9	6.1	5.2	6.2	6.2	5.6	5.8

