

Vernehmlassung zu den Landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018-2021
Consultation sur les enveloppes financières agricoles 2018-2021
Consultazione sui limiti di spesa dell'agricoltura 2018-2021

Organisation / Organisation / Organizzazione	SVIL, Schweizerische Vereinigung Industrie und Landwirtschaft
Adresse / Indirizzo	Postfach 6548 8050 Zürich
Datum, Unterschrift / Date et signature / Data e firma	Zürich, 15. Februar 2016, Für den SVIL-Vorstand:  Hans Bieri

Bitte senden Sie Ihre Stellungnahme an das Bundesamt für Landwirtschaft, Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern oder elektronisch an schriftgutverwaltung@blw.admin.ch.

Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie uns Ihre Stellungnahme elektronisch als Word-Dokument zur Verfügung stellen. Vielen Dank.

Merci d'envoyer votre prise de position, par courrier, à l'Office fédéral de l'agriculture, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne ou par courrier électronique à schriftgutverwaltung@blw.admin.ch. Un envoi **en format Word par courrier électronique facilitera grandement notre travail. D'avance, merci beaucoup.**

Vi invitiamo a inoltrare i vostri pareri all'Ufficio federale dell'agricoltura, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berna oppure all'indirizzo di posta elettronica schriftgutverwaltung@blw.admin.ch. **Onde agevolare la valutazione dei pareri, vi invitiamo a trasmetterci elettronicamente i vostri commenti sotto forma di documento Word. Grazie.**

Allgemeine Bemerkungen / Remarques générales / Osservazioni generali:

Die Fortschreibung des Zahlungsrahmens 2014-2017 auf die nächste Vierjahresperiode 2018-2021 ist eine wichtige Voraussetzung für die Erhaltung der Landwirtschaft.

Die zugrunde gelegte neue Konzeption der Agrarpolitik, in die sich die Weiterentwicklung der Direktzahlungen (WDZ) einfügt, lehnen wir jedoch ab.

Wir rekapitulieren zuerst die Hauptpunkte des neuen Konzeptes der neuen Agrarpolitik, wie sie in dem „Erläuternden Bericht“ zur Vernehmlassung dargelegt werden, um anschliessend auf wichtige Kritikpunkte einzugehen.

- Im Vordergrund steht die Umwidmung der Direktzahlungen:

Anstelle der Direktzahlungen, die als Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen vorgesehen waren, treten Entgelte für ökologische Pflegeleistungen.

- Gleichzeitig soll der Schutz der einheimischen Produktion durch Importbeschränkungen wegfallen.

- Dabei wird vorausgesetzt, dass im Prinzip die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz im bisherigen Umfang erhalten bleibt, indem die Wertschöpfung in der Landwirtschaft gesteigert wird durch vermehrte Nutzung von Qualitätsstrategien inkl. Differenzierung der Produkte und durch Wahrnehmung weiterer Möglichkeiten zur Kostensenkung und zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität.

- Eine genügende Versorgung mit Nahrungsmitteln auch in Krisenzeiten soll zum Teil durch die landwirtschaftliche Produktion innerhalb der Schweiz, aber vermehrt auch durch Importe gewährleistet werden, die sich die Schweizer Bevölkerung aufgrund ihrer hohen Kaufkraft sichern können soll.

- Gleichzeitig soll dank der Verstärkung der Pflegeleistungen eine Ökologisierung der Bodenbewirtschaftung und der Produktion von Nahrungsmitteln eingeleitet werden.

- Zusätzlich ist beabsichtigt, den administrativen Ballast, der auf die Landwirtschaft drückt, zu vermindern.

Dieses Konzept der AP 18-21 enthält gute Absichten, kann aber, wie wir darlegen werden, die Ziele, die sich die neue Agrarpolitik setzt, nicht erreichen, weil sie

- a) entscheidende Unterschiede zwischen der Landwirtschaft und der Industrie nicht zur Kenntnis nimmt,
- b) in sich widersprüchlich ist sowie
- c) auf fragwürdigen Annahmen aufbaut.

• Der *wichtigste* Kritikpunkt bezieht sich auf die Nicht-zur-Kennntnisnahme der ungünstigen Marktsituation der Landwirtschaft. Diese steht, weil die Landwirte in den jeweiligen Bereichen alle mehr oder weniger die gleichen Produkte herstellen, untereinander in einer starken Preiskonkurrenz, die dazu führt, dass die Preise kaum über die Kosten steigen können. Man spricht in der Ökonomie von einem polypolistischen oder vollkommenen Wettbewerb. Demgegenüber können die industriellen Unternehmen weitgehend dem Preisdruck ausweichen, indem sie immer neue Produkte oder Produktvarianten anbieten, für die sie mindestens eine Zeitlang ein Monopol besitzen. Man spricht in der Ökonomie daher von einem monopolistischen Wettbewerb. Dazu kommt, dass die Landwirte im Wesentlichen eine einzige Ressource besitzen: den (knappen) Boden. Im Unterschied dazu kann die Industrie auf den unterschiedlichsten (reichen) Ressourcenvorräten aufbauen, die von weit hergeholt werden. Aus beiden Gründen ist in der Industrie und in den auf der Industrie aufbauenden Dienstleistungen die Wertschöpfung und damit das Einkommensniveau systematisch höher als in der Landwirtschaft.

Die starke Preiskonkurrenz in der Landwirtschaft führt auch zu einer schwachen Position der Landwirte gegenüber dem Detailhandel und der verarbeiten-

den Industrie, wo einige grosse Unternehmen dominieren. Diese können daher die Landwirte zwingen, ihnen ihre Produkte weit unter den Preisen anzubieten, die sie selbst von den Kunden verlangen.

Auch der Aufbau spezieller landwirtschaftlicher Abnehmerorganisationen, die heute als Aktiengesellschaften dominieren wie Emmi, hilft nicht, weil sich diese die beschränkten Möglichkeiten zur Qualitätsdifferenzierung und Qualitätssteigerung — sie sind am ehesten noch in der Milchwirtschaft gegeben — zunutze machen, um ihre eigene Wertschöpfung zu steigern. Es bleiben daher nur wenige Nischen übrig, in denen die Landwirte die Wertschöpfung zu ihren Gunsten erhöhen können. An der Gesamtsituation der Landwirtschaft ändert sich durch die Nutzung solcher Nischen praktisch nichts.

Ebenso führt der Hinweis auf die Möglichkeiten zur Senkung der Produktionskosten und zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität ins Leere, denn sie hängen, wenn sie sich bezahlt machen sollen, im Wesentlichen von der Steigerung der Produktionsmengen und der Ausdehnung der bewirtschafteten Bodenfläche ab. Eine solche Ausdehnung ist nur in geringem Umfang möglich. Dazu kommt, dass die Kostensenkungen, soweit sie überhaupt möglich sind, zu einer Verstärkung der Konkurrenz unter den Landwirten und damit zu Preissenkungen führen, so dass für eine Steigerung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft nichts übrig bleibt. Im Gegenteil, sie wird gerade dadurch noch sinken.

Folgerung:

Aus dieser Feststellung ergibt sich als Folgerung, dass die Landwirtschaft ohne Unterstützung durch die übrige Wirtschaft, in der eine wesentlich höhere Wertschöpfung möglich ist, nicht überlebensfähig ist. Wenn diese Unterstützung wegfällt, wird die heute schon deutliche Schrumpfung der Landwirtschaft sowohl durch Landflucht wie durch Rückzug aus der Fläche weiter zunehmen und sich allenfalls auf kleine Reste zurückziehen, die keinen Beitrag mehr zur Versorgungssicherheit leisten können.

(Vgl. zu diesem Kritikpunkt auch unsere Vernehmlassung zur AP 14-17 —> http://www.svil.ch/AktuellAP14_17.html sowie unser Memorandum „Ernährungssicherheit und Agrarpolitik — Für eine Neuüberprüfung der AP 14-17“ vom 20. Juli 2014: http://www.svil.ch/SVIL_zuErnaehrung_AP14-17_Juli2014.pdf.

- Ein *zweiter* wesentlicher Kritikpunkt bezieht sich auf die beabsichtigte Ökologisierung der Landwirtschaft. In dieser Hinsicht ist das Konzept der neuen Agrarpolitik widersprüchlich: Auf der einen Seite soll durch die Umwidmung der Direktzahlungen zu Entgelten für die ökologischen Pflegeleistungen die Landwirtschaft zu einer naturnäheren Produktion hingeführt werden. Andererseits werden, was im Bericht nicht erwähnt wird, wegen der Reduktion der Unterstützung der landwirtschaftlichen Einkommen die Landwirte gezwungen, die — wenn auch beschränkten — Möglichkeiten zur Kostensenkung stärker wahrzunehmen, was de facto nur möglich ist durch eine Intensivierung der Landwirtschaft, die sich immer weiter von der Natur entfernt. Es handelt sich dabei um eine weitere Mechanisierung, die vermehrte Verwendung chemischer Hilfsstoffe, den Einsatz von Gentechnik und von Hors-Sol-Produktion.

Folgerung:

Dadurch wird die Landwirtschaft immer mehr entnaturalisiert. Ausserdem wird durch den Rückzug der Landwirtschaft aus der Fläche der Boden immer mehr für die Siedlungs- und Verkehrsfläche und damit für die Asphaltierung und Betonisierung freigegeben, also immer mehr der Natur entfremdet. Dieser wirtschaftlich getriebenen Tendenz kann sich auch, wie die Erfahrung zeigt, die Raumplanung nicht widersetzen.

Was per Saldo den Ausschlag gibt — die stärkere Ökologisierung der Landwirtschaft durch die Förderung der Pflegeleistungen oder die durch Wegfall der Unterstützung der landwirtschaftlichen Einkommen veranlasste immer stärkere Entnaturalisierung der Landwirtschaft und der Bodennutzung — ist vorläufig offen. Die Entnaturalisierung wird aber in dem Ausmass zunehmen wie die Zahl der Betriebe weiter deutlich abnimmt, weil schliesslich die landwirt-

schaftlichen Arbeitskräfte so kaum mehr vorhanden sind, welche die Pflegeleistungen erbringen können.

- Schliesslich ist — dies ist ein *dritter* wichtiger Kritikpunkt — das Konzept der neuen Agrarpolitik in sich auch widersprüchlich in Bezug auf die Absicht, den administrativen Aufwand, der auf der Landwirtschaft lastet, zu verringern. Dieser Widerspruch ergibt sich daraus, dass die zu entgeltenden Pflegeleistungen geplant und beantragt, begleitet und kontrolliert werden müssen.

Folgerung:

Der administrative Ballast wird daher gesamthaft zunehmen, auch wenn er an anderer Stelle verringert wird.

All diesen Konfliktpunkten weicht der Bericht dadurch aus, dass er den Erhalt der Landwirtschaft in der Zukunft vor allem wegen global steigenden Einnahmen der Landwirtschaft prognostiziert. Bei genauerem Hinsehen erweist sich allerdings, dass diese Prognose auf sehr fragwürdigen Annahmen beruht. Im Bericht selber wird dies indirekt durch die Wortwahl bei der Begründung der Annahmen zugegeben. So heisst es, „Es wird davon ausgegangen“, „Es wird erwartet“, „vermutlich“, „soll“ bzw. „sollten“, „würde“, „könnte“ usw.. Diese Annahmen erweisen sich so als Wunschdenken.

Fazit:

Entgegen den im Bericht gemachten Angaben führt die neue Agrarpolitik bzw. die „Weiterentwicklung der Agrarpolitik“, insbesondere auch die Umwidmung der Direktzahlungen dazu:

- dass Art. 104 BV nicht mehr vollumfänglich eingehalten wird,
- dass die Einkommen der Landwirtschaft weiter unter Druck geraten,
- dass die Ernährungssicherheit abnimmt,
- dass neben positiven auch bedeutend negative Auswirkungen auf die Ökologie zu erwarten sind,
- dass der administrative Aufwand nicht ab- sondern zunimmt,
- dass die gewollte Senkung der Preise der landwirtschaftlichen Produkte keine entsprechende Senkung der Lebensmittelpreise für die Konsumenten zur Folge hat.

Wir beantragen daher eine Überprüfung des Konzeptes der neuen Agrarpolitik („Weiterentwicklung der Agrarpolitik“) und der darin vorgesehenen Massnahmen auf breiter Grundlage unter Einbezug der obigen Kritikpunkte schon für die Periode 2018 – 2021 im Hinblick auf

- **die vom Bundesrat zu erlassenden Verordnungen,**
- **die internationalen Verhandlungen und**
- **die bevorstehenden Volksabstimmungen.**

Zusätzliche Anträge werden in den Bemerkungen zu den einzelnen Kapiteln gestellt.

Siehe dazu auch unsere im Text erwähnte Vernehmlassung zur AP 14-17 —> http://www.svil.ch/AktuellAP14_17.html sowie unser Memorandum „Ernährungssicherheit und Agrarpolitik — Für eine Neuüberprüfung der AP 14-17“ vom 20. Juli 2014: http://www.svil.ch/SVIL_zuErnaehrung_AP14-17_Juli2014.pdf.

Bemerkungen zu einzelnen Kapiteln / Remarques par rapport aux différents chapitres / Osservazioni su singoli capitoli

Kapitel, Seite Chapitre, page Capitolo, pagina	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
Weiterentwicklung der Agrarpolitik, S. I - III	Die angeführten Elemente zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik genügen nicht oder sind untauglich. Wir fordern deshalb:	
	- es müssen die jetzt erkennbaren Widersprüche und Probleme bezüglich des Konzepts der neuen Agrarpolitik unmittelbar behandelt und gelöst werden.	Ohne eine solche Klärung werden lediglich die der AP 14-17 zugrunde liegenden Annahmen, welche wir in Frage stellen, in ihrer Wirkung um weitere 4 Jahre verlängert. Die Absicht der Vorlage ist es demnach, durch eine Politik der „fertigen Tatsachen“ den Agrarfriehandel zu erzwingen.
	- die Ressourceneffizienz darf nicht dazu benutzt werden, die landwirtschaftliche Produktion einzuschränken und den Rückzug aus der Fläche herbeizuführen.	Die Nachhaltigkeit der Lebensmittelproduktion ist durch ökologische Standards zu sichern, die auch für die Importware gelten müssen. Die Ressourceneffizienz darf nicht aus diesem Zusammenhang abgetrennt und separat „bewirtschaftet“ werden. Dabei würde lediglich die einheimische Lebensmittelproduktion eingeschränkt und da kein anderes Optimierungsziel genannt wird, auch massiv reduziert.
	- die Weiterführung des Zahlungsrahmens 14-17 auf die Periode 18-21 darf nicht dazu benutzt werden, die Diskussion um die Fortführung der Inhalte der AP 14-17 bzw. AP 18-21 zu umgehen. Deshalb ist eine Diskussion über die Weiterführung der AP 14-17 in der AP 18-21 zu führen.	Im Grunde unterliegt die Konstanz des Zahlungsrahmens dem Konzept von Art. 104 BV und ist deshalb zu unterstützen. Die Verwendung der Gelder des Zahlungsrahmens, wie sie in der AP 14-17 vorgenommen wurde und in der AP 18-21 weitergeführt werden soll, weicht jedoch vom Verfassungstext ab. Diese Differenz sollte durch die Fortführung des Zahlungsrahmens nicht unter den Tisch fallen.
	- die angekündigte Weiterentwicklung der AP 14-17 allein mit den im Bericht erwähnten „Anspruchsgruppen“ darf nicht dazu benutzt werden, die AP aus der politischen Diskussion auszuklinken.	Es besteht die Gefahr, dass durch das skizzierte Vorgehen des Bundesrates der politische Prozess umgangen wird und fertige Tatsachen zu Gunsten des Freihandels vorangetrieben werden. Dieser Prozess soll allein mit den „Anspruchsgruppen“ vorangetrieben werden.

Kapitel, Seite Chapitre, page Capitolo, pagina	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
		Genauso wie jedoch die Nischenproduktion nicht die Ernährung der Bevölkerung sichert, sind die Interessen der „Anspruchsgruppen“ nicht identisch mit denen der Bevölkerung und dem politischen Prozess.
Seite III, Abs. 2	<p>Der neue Begriff der „Leistungsbezogenen Direktzahlungen“ ist abzulehnen.</p> <p>Die damit verbundene Konzeptänderung muss, weil sie von Art. 104 BV abweicht, auf jeden Fall den politischen Prozess durchlaufen.</p>	<p>Nach der Definition der Direktzahlungen in Art. 104 BV gibt es keine leistungsbezogenen Direktzahlungen.</p> <p>Die Landwirtschaft erbringt wirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Leistungen. Die bisherigen Direktzahlungen unterstützen unterschiedslos beide Ziele. Sie stützen das Einkommen auf direkte Weise ohne Produktsubventionen und sie sichern dadurch die Aufrechterhaltung der Produktion. Sie sichern aber auch mittels der ökologischen Mindeststandards das Koppelprodukt in Form ökologischer und sozialer Leistungen. Mit dem Begriff der „Leistungsbezogenen Direktzahlung“ wird das bisher mit der Lebensmittelproduktion untrennbar verbundene ökologische und gemeinwirtschaftliche Koppelprodukt aus diesem Kontext abgetrennt und selbständig durch die Agrarbehörde zusammen mit den ökologischen Schutzorganisationen bewirtschaftet. Die Folge ist eine Trennung zwischen der Lebensmittelproduktion, welche mit weniger Stützung dem Wettbewerb ausgesetzt wird, und der Verwendung der bisherigen Direktzahlungen als Entgelt von Pflegeleistungen, die gänzlich von der Lebensmittelproduktion abgetrennt sind.</p>
Seite 2, Abs. 4	Die Forderung der OECD, den Grenzschutz und die Direktzahlungen zu senken, ist abzulehnen und als Ziel der AP 18-21 aus dem Bericht zu streichen.	Die zugrunde liegende Annahme, dass sich in Zukunft Weltmarktpreise und Inlandpreise in Bezug auf die Ernährungssicherheit angleichen würden, ist äusserst fraglich. Der Auftrag der Ernährungssicherheit kann sich nicht auf solche Mutmassungen abstützen.

Kapitel, Seite Chapitre, page Capitolo, pagina	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
		<p>Überdies sind die landwirtschaftlichen Produktionspreise nicht massgebend für das Konsumentenpreisniveau. Selbst wenn die Landwirte ihre Produkte gratis zur Verfügung stellten, würden die Lebensmittelpreise immer noch weit über dem Weltmarktpreis liegen. Die Feststellungen und Analysen der OECD, auf die sich der Bericht stützt, sind nicht ausreichend.</p> <p>Auch die im Bericht geäusserten Annahmen, mit dem technischen Fortschritt, mit weiter steigender Produktivität und mit erhöhter Wettbewerbsfähigkeit könne die Differenz zum Weltmarktpreisniveau deutlich reduziert werden, treffen nicht zu.</p>
Seite 6, Nationale Dimension	Die im Bericht erwähnte „Qualitätsstrategie“ soll konkret aufgezeigt werden.	<p>Seit 2012 wird die „Qualitätsstrategie“ angekündigt. Es wird aber nicht gezeigt, wie diese in der gesamten Wertschöpfungskette — auch vor dem Hintergrund der in Landwirtschaft und Industrie unterschiedlichen Wettbewerbs- und Produktionsbedingungen — ausgestaltet werden soll.</p> <p>Die Qualitätsstrategie droht zu einem leeren Einkommensversprechen an die Landwirtschaft zu werden, welches den Umbau der AP Richtung Agrarfreihandel zum Blindflug macht</p>
Seite 8, Nationale Dimension	Im Bericht soll die Versorgungssicherheit wieder klar auf die im Inland produzierende Landwirtschaft abgestützt werden. Die im Bericht aufgestellte Behauptung, dass der Ausbau des Importes die Versorgungssicherheit erhöhe, ist zu streichen.	<p>Im Bericht ist die Versorgungssicherheit nicht mehr wie bisher eine Funktion der inländischen produzierenden Landwirtschaft. Stattdessen wird die Versorgungssicherheit an Annahmen festgemacht, welche für die Versorgungssicherheit in keiner Weise gesichert sind.</p> <p>Der im Bericht enthaltene Hinweis auf die Bedeutung des Kulturlandschutzes und der Fruchtfolgeflächen (FFF) hat nur einen Sinn, wenn die Landwirtschaft als Ganzes in Bezug auf ihre Produktionsleistung erhalten werden kann.</p>

Kapitel, Seite Chapitre, page Capitolo, pagina	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
1.3.2 EU Seite 10	Die Neuformulierung der vom Bundesrat anvisierten Agrarmarkttöffnung — sie wird als „Vernetzung CH-EU in den Agrar- und Lebensmittelmärkten“ deklariert — ist abzulehnen.	Der Bundesrat beruft sich auf die Ansicht der OECD, wonach eine Annäherung des Schweizer Agrarmarktes an internationale Märkte tragbar sei. Der Bundesrat geht noch weiter und ortet für die schweizerische Landwirtschaft eine Chance durch Eingliederung in „Internationale Wertschöpfungsketten“. Dabei werden die zu Grunde gelegten Annahmen nicht offengelegt und nicht diskutiert. Diese Diskussion muss aber schon im Vorfeld der AP 18-21 geführt werden. http://www.svil.ch/BauernZeitung_SVIL_11Dez2015.pdf
Seite 11 1.4 Innenpolitisches Umfeld 1.4.1 Volksinitiativen Ernährungsinitiative	Im Bericht wird die Ernährungsinitiative des Schweizerischen Bauernverbandes abgelehnt. Wir beantragen, dass die Ernährungsinitiative des SBV unterstützt wird. Zusätzlich ist die WDZ zu korrigieren und dem Art. 104 BV in vollem Umfang wieder anzupassen.	Es braucht jetzt eine Korrektur, weil die AP 14-17 die Einkommensstützung für die Lebensmittelproduktion der Landwirtschaft gekürzt hat. Hier braucht es eine Korrektur in der Verfassung zu Gunsten der einheimischen Lebensmittelproduktion.
SVIL, 15. Februar 2016		