

Schweizerische Agrarpolitik

Die Schweizer Agrarpolitik von heute ist einerseits geprägt von der Geschichte und den Erkenntnissen der Schweizer Landwirtschaft im letzten Jahrhundert und andererseits von der sich ständig ändernden Lage auf dem Weltagrarmarkt.

Die Nachfrage nach Grundnahrungsmitteln ist stark preisunabhängig. Egal ob teuer oder günstig, die Bevölkerung muss zu Friedens- aber auch zu Krisenzeiten versorgt werden können.

Gleichzeitig sind die Agrarmärkte aber sehr instabil, je nach Marktsituation und Ernte können die Preise sehr stark variieren. Der Landwirt kann mit seinem Unternehmen jedoch nicht unverzüglich auf solche Schwankungen reagieren, da er an den Jahreszyklus der Pflanze und Reproduktionszyklus der Tiere gebunden ist und Umstellungen nur längerfristig umsetzbar sind. Aus diesem Grund greifen heute alle Industrieländer in den Agrarmarkt ein, mit dem Ziel dieses Ungleichgewicht zu stabilisieren und die Produktion von Nahrungsmitteln sicherzustellen.

In der Schweiz steht heute die Landwirtschaft als Wirtschaftssektor stark im Rampenlicht der Politik. Es gibt auch kein anderer Wirtschaftssektor, der über ein eigenes Bundesamt verfügt. Der Auftrag der Schweizer Landwirtschaft basiert auf einem Bundesverfassungsartikel, welcher im Jahr 1996 vom Schweizer Stimmvolk verlangt wurde. Ein separates Landwirtschaftsgesetz und verschiedene Verordnungen regeln weiter diesen Auftrag. Im Zentrum dieses Auftrages stehen eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion von Nahrungsmitteln, um eine sichere Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Die Pflege der Kulturlandschaft und damit die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage in der Schweiz ist ebenso ein wichtiger Grundpfeiler. Im Vordergrund stehen weiter die Wettbewerbsfähigkeit, die Nachhaltigkeit sowie die Multifunktionalität der Schweizer Landwirtschaft.

Aufgaben der Agrarpolitik

Die Agrarpolitik regelt die Gestaltung der wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Verhältnisse der Land- und Forstwirtschaft. Die tragenden Säulen der Agrarpolitik sind die Markt-, Sozial- und Strukturpolitik. Gestützt auf den Auftrag aus der Bundesverfassung definiert die Agrarpolitik Ziele und fördert die Massnahmen zum Erreichen dieser Ziele. Sollen die Landwirte die Nahrungsmittelversorgung sicherstellen, so ist der Kern der Agrarpolitik darauf ausgerichtet, die Produktion mit gezielten Massnahmen zu unterstützen und sicherzustellen, dass die Produkte auch auf dem Markt abgesetzt werden können. Hat die Landwirtschaft auf der anderen Seite die Aufgabe, die Attraktivität der Landschaft zu erhalten, so ist es die Aufgabe der Agrarpolitik, die dafür notwendigen Massnahmen, zum Beispiel die Abgeltung von besonders naturnaher Bewirtschaftung, festzulegen.

Technischer Fortschritt

Der technische Fortschritt brachte den Landwirten viel Erleichterung. Hier ein Beispiel: In der Mitte des 19. Jahrhunderts brauchten drei Personen mit einem Ochsespann 100 bis 120 Stunden für das Pflügen eines Ackers von der Grösse eines Fussballfeldes (rund eine Hektare). Heute erledigt das ein Traktorfahrer mit einem Dreischarpflug in zwei bis drei Stunden. Die körperliche



Belastung der landwirtschaftlichen Arbeit hat durch die Mechanisierung merklich abgenommen. Durch die enorme Steigerung der Produktivität werden die Betriebe immer grösser.

Doch der technische Fortschritt fordert auch seinen Tribut. Die Zahl der Schweizer Bauernhöfe hat zwischen 1955 und 2004 als Folge der Mechanisierung von 206'000 auf 66'000 abgenommen, die Zahl der ständigen Arbeitskräfte von 421'000 auf 92'000.

Strukturwandel in der Landwirtschaft

Seit mehreren Jahrzehnten nimmt die Zahl der Betriebe stetig ab. Das sogenannte "Bauernsterben" wird im Fachjargon Strukturwandel genannt. In den fünfziger und sechziger Jahren lag die durchschnittliche Abnahme bei rund zwei Prozent. Etwas schwächer war sie in den zwei darauffolgenden Jahrzehnten. Mit der Neuorientierung der Agrarpolitik in den neunziger Jahren setzte wieder ein höherer Strukturwandel ein.

In den Jahren 2000 bis 2010 mussten insgesamt 11'500 Bauernhöfe ihren Betrieb einstellen. Sprich pro Tag mussten mehr als 3 Betriebe ihren Hof aufgeben. Pro Jahr entspricht dies einer Abnahme an Betrieben von gut 1.8 %. Am stärksten vom Strukturwandel betroffen sind Kleinstbetriebe, welche Flächen von 1-10 ha bewirtschaften. Allgemein nehmen Betriebe mit Betriebsflächen unter 30 ha stetig ab, während Betriebe mit mehr als 30 ha Land zunehmen. Kleine Betriebe müssen also ihre Tore schliessen, während die grösseren Betriebe mehr Bewirtschaftungsflächen übernehmen.

Werden jährlich knapp 2 % Prozent der Betriebe aufgegeben, so spricht man von einem sozialverträglichen Strukturwandel.

Zukunft der Schweizer Landwirtschaft

Die Zukunft der Schweizer Landwirtschaft zeichnet grosse Herausforderungen. Gesättigte Märkte und Billigimporte aus dem Ausland drücken auf die Preise, knappe Bundesfinanzen machen Druck auf die Direktzahlungen. Die vollständige Liberalisierung der inländischen Märkte verschärft die Konkurrenz unter den Bauern und fördert die Macht der Abnehmer. Durch die Verhandlungen mit der Welthandelsorganisation und der Europäischen Union werden für viele Produkte die Grenzen fallen.

Um diesen Herausforderungen gewachsen zu sein und in Zukunft bestehen zu können, ist es für die Schweizer Landwirtschaft notwendig, sich von der ausländischen Konkurrenz abzuheben. Sei dies nun durch eine garantiert regionale Herstellung der Produkte, durch eine hervorragende und ausgewiesene Qualität oder durch Spezial- oder Nischenprodukte, wie etwa ein Bergkäse oder ein Bündnerfleisch.

Direktzahlungen und weitere Fördermassnahmen

Direktzahlungen (DZ) sind eines der zentralen Elemente der Schweizer Agrarpolitik. Sie ermöglichen eine Trennung der Preis- und Einkommenspolitik und gelten die von der Gesellschaft geforderten Leistungen ab. Bis 2014 wurde zwischen allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen unterschieden. Bei der Agrarpolitik 2014-2017 gelten nun 7 verschiedene Beitragstypen.



- Kulturlandschaftsbeiträge zur Offenhaltung der Kulturlandschaft;
- Versorgungssicherheitsbeiträge zur Erhaltung einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln;
- Biodiversitätsbeiträge zur Erhaltung und Förderung der Artenvielfalt;
- Landschaftsqualitätsbeiträge zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften;
- Produktionssystembeiträge zur Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen (zum Beispiel Bio und Integrierte Produktion);
- Ressourceneffizienzbeiträge zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen;
- Übergangsbeiträge zur Gewährleistung einer sozialverträglichen Entwicklung.

Direktzahlungen

Im Jahr 2011 zahlte der Bund den Landwirten gut 2,8 Milliarden Franken Direktzahlungen (DZ). Knapp 2.19 Mrd. Franken sind so genannte "Allgemeine DZ", die restlichen 610 Millionen Franken werden für Ökobeiträge, Sömmerungsbeiträge und Anbaubeiträge verwendet.

Allgemeine Direktzahlungen

Mit den allgemeinen Direktzahlungen werden gemeinwirtschaftliche Leistungen abgegolten. Diese Beiträge haben das Ziel, eine flächendeckende Nutzung und Pflege sicherzustellen. In der Hügel- und Bergregion erhalten die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter zu den Flächenbeiträgen und den Beträgen für Raufutter verzehrende Nutztiere zusätzlich Hangbeiträge und Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen.

Ökologische Direktzahlungen

Mit den ökologischen DZ werden besondere ökologische Leistungen abgegolten. Sie geben einen Anreiz für ökologische Massnahmen, die über die Produktionsform des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) und die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. Zu diesen Leistungen gehören die Öko-, Öko-Qualitäts-, Etho-, Gewässerschutz- und Sömmerungsbeiträge. Ziel der ökologischen Direktzahlungen ist es unter anderem, die Artenvielfalt in den Landwirtschaftsgebieten zu erhalten und zu erhöhen, landwirtschaftliche Nutztiere besonders tierfreundlich zu halten, den Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln zu vermindern, die Nitrat- und Phosphorbelastung der Gewässer zu reduzieren, und das Sömmerungsgebiet nachhaltig zu nutzen.

Beispiel für einen Ethobeitrag: Landwirte erhalten zusätzliche Beiträge, wenn sie spezifisch in gewisse Betriebsbereiche investieren, z.B. in ein Tierhaltungsprogramm wie BTS (Besonders tierfreundliche Stallhaltungssystem) oder RAUS (Regelmässiger Auslauf im Freien), welche beide höhere Anforderungen an die Tierhaltung stellen.

Weitere Fördermassnahmen von Bund und Kantonen

Investitionshilfen zur Strukturverbesserung

Als Investitionshilfen werden Beiträge à fonds perdu (Subventionen) bezeichnet, die von den Landwirten nicht zurückbezahlt werden müssen. Die vom Bund und den Kantonen ausbezahlten Kredite werden für Bodenverbesserungen und für landwirtschaftliche Gebäude gewährt. Diese Beiträge werden ausschliesslich im Berg-, Hügel- und Sömmerungsgebieten und vorwiegend für gemeinschaftliche Massnahmen gewährt.

Investitionskredite

Neben den Subventionen können Investitionskredite in Form von zinslosen Darlehen gewährt werden. Der Bund stellt den Kantonen Investitionskredite für einzelbetriebliche und gemeinschaftliche Massnahmen zur Verfügung, die sie nach eigenem Gutdünken weitergeben können. Die Kantone zahlen mit den Investitionskrediten unter anderem die Starthilfe für Junglandwirtinnen und Junglandwirte. Bis zum Alter von 35 Jahren können Bewirtschafter, die einen bäuerlichen Betrieb übernehmen oder pachten, eine solch einmalige Starthilfe beantragen. Sie muss innerhalb von 8 bis 12 Jahren zurückbezahlt werden. Zinslose Darlehen können von den Landwirten auch für Neu- und Umbauten beantragt werden.

Soziale Begleitmassnahmen

Ist ein Betrieb vorübergehend und unverschuldet in finanzielle Bedrängnis geraten oder soll eine solche verhindert werden, so kann der Bewirtschafter Betriebshilfe in Form von einem zinslosen Darlehen anfordern.

Seit dem Jahr 2004 gibt es zudem die sogenannten Umschulungsbeihilfen. Sie sollen einer selbständig in der Landwirtschaft tätigen Person den Wechsel in einen nichtlandwirtschaftlichen Beruf erleichtern. Die Beihilfen beinhalten Beiträge an Umschulungskosten und Lebenskosten für die betroffene Person, wenn sie das 52. Altersjahr noch nicht beendet hat. Die Gewährung der Umschulungsbeihilfe setzt die Aufgabe des landwirtschaftlichen Betriebs voraus.

Kantonaler Agrarfonds: Zinslose Darlehen aus dem kantonalen Agrarfonds werden insbesondere dort gewährt, wo keine Bundesmittel verfügbar sind. Neben der Verbesserung der Wohnverhältnisse im ländlichen Raum steht heute die Förderung ökologischer, tier- und gewässerschützerischer Massnahmen im Vordergrund.

Betriebshilfedarlehen: Natürlichen Personen, die einen Landwirtschaftsbetrieb führen, werden zinslose Darlehen gewährt, die innerhalb von 20 Jahren zurückzuzahlen sind.

Rückerstattung des Treibstoffzolls

Die teilweise Rückerstattung des Treibstoffzolls ist im Parlament immer wieder umstritten. Im Jahr 2005 entschied das Parlament nach heftigen Diskussionen, dass die Landwirtschaft auch in den folgenden Jahren von der Ausnahmeregelung profitieren soll. Ausschlaggebend war unter anderem, dass die Landwirtschaft die mit dem Treibstoffzoll gebauten und sanierten Autobahnen und Hauptstrassen kaum oder gar nicht in Anspruch nehmen. Ausser der Landwirtschaft kommt auch der öffentliche Verkehr in den Genuss der teilweisen Rückerstattung. Der Landwirtschaft würden ohne diese Sonderregelung pro Jahr rund 70 Millionen Franken verloren gehen.

Die Landwirtschaft und ihr Umfeld

Die Landwirtschaft hat sich in den vergangenen 20 Jahren stark verändert: Vorschriften in den Bereichen Ökologie und Tierschutz sind deutlich mehr gewichtet und um einiges strenger geworden. Der Bauer muss heute nicht mehr nur die Aufgabe des Nahrungsmittelproduzenten erfüllen, sondern ebenso die des Landschaftspflegers. Während der gleichen Zeit sind die Produzentenpreise kontinuierlich zurückgegangen. Ein Spannungsfeld, das dank Direktzahlungen überwunden werden kann.



Bedeutung der Multifunktionalität

Die moderne Landwirtschaft hat längst nicht mehr nur die Aufgabe, Nahrungsmittel zu produzieren. Der Erhalt der Kulturlandschaft und der Biodiversität sowie die dezentrale Besiedelung sind heute mindestens ebenso wichtige Leistungen, welche die Bauernfamilien erbringen. Um zum Beispiel die Landschaftspflege finanziell rentabel zu machen, gilt der Bund die dazu notwendigen Massnahmen in Form von Direktzahlungen ab. In Zeiten, wo die Preise für landwirtschaftliche Produkte so tief sind wie heute, werden diese Zusatzaufgaben und das damit verbundene Einkommen für die Landwirte immer wichtiger.

Der Bauer als Landschaftspfleger: Eine Bezeichnung die vor allem in wenig bis unproduktiven Gegenden mehr und mehr ihre Berechtigung hat.

Spannungsfeld Ökonomie - Ökologie - Tierschutz

Die ökologischen und tierschützerischen Vorschriften sind in den vergangenen 20 Jahren ständig verschärft worden. So muss zum Beispiel den Milchkühen Zugang zum Freien gewährt werden und die Liegeplätze müssen eine gewisse Grösse aufweisen. Kälber dürfen nicht mehr angebunden werden und Schweine dürfen nicht mehr auf Vollspaltenböden gehalten werden.

Laufend werden neue Anpassungen vorgenommen: So ist in der Schweiz seit 2009 die betäubungslose Kastration bei Ferkeln verboten. Im Bereich der Rindviehhaltung müssen ab 2013 alle Kälber Zugang zu rohfaserreichem Futter wie Heu, Gras oder Maiswürfel haben.

Im Pflanzenbau sind chemische Mittel eingeschränkt oder gar nicht mehr erlaubt, Monokulturen mussten durch eine geregelte Fruchtfolge ersetzt werden und ein Teil der bewirtschafteten Fläche muss extensiviert werden. Für die Bauern bedeuteten diese Richtungsänderung bei den Vorschriften Mehrkosten und Mehrarbeit.

In der gleichen Zeitspanne sind die Produzentenpreise markant zurückgegangen. Erhielt ein Bauer im Jahr 1993 für einen Liter Milch noch mehr als einen Franken, so waren es im Jahr 2006 gerade noch um die 70 Rappen und im Jahr 2011 durchschnittlich knapp 62 Rappen.

Die Wünsche und Vorstellungen der Bauern und der Naturschützer beziehungsweise der Tierschützer gehen oftmals auseinander. Hier geht es darum, ein Gleichgewicht zwischen den unterschiedlichen Vorstellungen zu finden. Um die unterschiedlichen Interessen unter einen Hut bringen zu können, erhalten die Landwirte für spezifische Projekte, wie besonders tierfreundliche Haltung (BTS) oder besonders ökologische Bewirtschaftungsweisen, Direktzahlungen vom Bund.

Regionalpolitik

Die Regionalpolitik der Schweiz zielt auf die Unterstützung wirtschaftlich benachteiligter Regionen ab. Sie will die regionale Wettbewerbsfähigkeit stärken und die dezentrale Besiedlung sicherstellen. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Schweiz haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Diesen Strukturwandel zu bewältigen, ist für Berggebiete und ländliche Regionen oft schwieriger als für die starken Zentren. Durch verschiedene Massnahmen, wenn nötig auch durch finanzielle Beiträge, muss der Bund sicherstellen, dass die Abwanderung aus wirtschaftlich schwachen Regionen verhindert wird. Mit der Regionalpolitik unterstützt der Bund deshalb die Gebiete im ländlichen Raum, im Berggebiet und an der Landesgrenze bei der Umsetzung ihrer Entwicklungsprogramme. Regie führen dabei die Kantone: Gemeinsam mit den betroffenen Regionen entwickeln sie Strategien zur Stärkung der Wirtschaft.

Auf Anfang 2008 ist die neu überarbeitete Regionalpolitik des Bundes in Kraft getreten. Im Zentrum steht dabei nach wie vor die gezielte Unterstützung der Berg- und Rand- sowie Grenzregionen für gestärkte Standortvoraussetzungen. Diese sollen sich auf ihre Stärken besinnen und aus eigener Kraft Projekte entwickeln und durchführen. Bund und Kantone unterstützen sie in Konzeptentwicklung, Finanzierung und Umsetzung. Im Jahr 2010 gab es eine erste Zwischenbewertung der neuen Regionalpolitik und eine Auszeichnung der besten Projekte. Dazu gehören unter vielen anderen z.B. das Tropenhaus in Frutigen oder das Phanenovum- ein Schülernetzwerk im Dreiländereck.

Massnahmen zur dezentralen Besiedelung

In der Bundesverfassung heisst es, der Bund Sorge dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedelung des Landes leistet (Art. 104). Die Sicherstellung der dezentralen Besiedelung ist also eine gesetzlich vorgeschriebene Tatsache.

Um die dezentrale Besiedelung sicherstellen zu können, stehen dem Bund verschiedene Instrumente zur Verfügung:

Er kann Investitionshilfen, Bürgschaften und Zinskostenbeiträge für das Berggebiet und Finanzhilfen für Zusammenarbeitsprojekte im ländlichen Raum gewähren

Zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete können Finanzhilfen gewährt werden

Im Jahr 2006 hat der Bund ein Bundesgesetz über die Handhabung der Regionalpolitik erlassen. Dieses soll die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen stärken, deren Wertschöpfung erhöhen und so zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Regionen und zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung beitragen. Gestützt auf diese Grundlage wurde die aktuelle Regionalpolitik 2008-2015 entwickelt und befindet sich nun in der Umsetzungsphase.

