



Organisation for Economic Co-operation and Development

Für den amtlichen Gebrauch

DOKUMENTEN-CODE

19. Juli 2017

Deutsch - Original Englisch

Evaluierung der Bedeutung von Grenzschutzmaßnahmen für die Landwirtschaft in der Schweiz

Beurteilung und Empfehlungen

Bericht an das Schweizer Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)

Endgültige Fassung

Beurteilung und Empfehlungen

1. Die übergeordneten Ziele der Schweizer Landwirtschaft reflektieren den gesellschaftlichen Konsens dass diverse wünschenswerte Leistungen wie beispielsweise ökologische Nachhaltigkeit und Tierwohl durch den Landwirtschaftssektor erbracht werden sollten, Es wird erwartet dass die Landwirtschaft die gesellschaftliche Nachfrage nach solchen öffentlichen Gütern deckt. Aufgabe des Agrarsektors ist es, wichtige Beiträge in den folgenden Bereichen zu leisten: Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft, Förderung einer dezentralen Besiedelung, und die Gewährleistung des Tierwohls.

2. Zu den von der Schweiz genutzten politischen Massnahmen zum Erreichen dieser Ziele zählt der Grenzschutz – entweder in Form von Einzelzöllen oder als System von Zollkontingenten für den Agrar- und Nahrungsmittelimport – der neben den Direktzahlungen an die Erzeuger einen erheblichen Teil der Unterstützung ausmacht. Schutzzölle für Agrarprodukte belaufen sich im Schnitt auf 30,8%, für einige Produkte besteht jedoch ein merklich höherer Zollschatz (Welthandelsorganisation WTO, 2017).

3. Gemeinhin konnte allerdings festgestellt werden, dass der Grenzschutz für die Verwirklichung der übergeordneten Ziele der Schweizer Landwirtschaft nicht relevant ist. Als Instrument der Agrarpolitik stützt der Grenzschutz das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe, indem er ein Preisgefälle zwischen einheimischen und internationalen Agrar- und Nahrungsmitteln schafft. Dies fördert die einheimische Produktion, so dass die Schweiz ihren Zielwert bei der Bruttonahrungsmittelproduktion in Kalorien erreicht. Allerdings richtet sich der Grenzschutz nicht an die verschiedenen Marktversagen, welche die Bereitstellung von relevanten öffentlichen Gütern durch die landwirtschaftliche Produktion und deren externe Effekte beeinflussen. Zudem kann die Erhöhung der Inlandspreise sowie der einheimischen Produktion durch Grenzschutzmassnahmen zu widersprüchlichen Ergebnissen bei den übergeordneten Zielen führen.

4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Grenzschutz nur zu einem geringen Maß zu Bereitstellung der von der Schweizer Bevölkerung gewünschten Zielen und öffentlichen Gütern beiträgt. Dies liegt daran, dass eine Stützung der Landwirtschaft mit Hilfe des Grenzschutzes:

- *Nicht an die Lieferung* der gesellschaftlich nachgefragten Resultate und öffentlichen Gütern wie beispielsweise verbesserte ökologische Leistungen und Tierwohl *geknüpft ist.*
- *Nicht auf die Tätigkeit oder den Produktionsfaktor abzielt*, welche(r) am stärksten mit diesen Resultaten oder öffentlichen Gütern verbunden ist, beispielsweise mit Bewirtschaftungssystemen und -methoden, die natürliche Ressourcen bewahren oder zu einem höheren Tierwohl führen.
- *Nicht gezielt auf Regionen gerichtet ist*, die einen gesellschaftlichen Wert über die Leistungen der Agrarproduktion hinaus besitzen, beispielsweise von Stilllegung bedrohter Nutzflächen oder Flächen in Naherholungsgebieten oder touristisch begünstigten Regionen.

5. Ein höheres Einkommen kann die Erzeuger für die Kosten der Bereitstellung von nicht-marktfähigen landwirtschaftlichen Dienstleistungen und öffentlichen Gütern, wie beispielsweise einem höheren Tierwohl, kompensieren. Der Grenzschutz jedoch ist kein effizientes Instrument zur Anhebung des landwirtschaftlichen Einkommens.

6. Zudem verursacht der Grenzschutz erhebliche Kosten für die Schweizer Volkswirtschaft: Kosten sowohl für den einheimische Endverbraucher als auch für die Akteure der einzelnen Handelsstufen steigen, die Auswahl an Waren schrumpft, der wirtschaftliche Wohlstand sinkt und das Wachstum in weniger geschützten, aber leistungsfähigeren Sektoren, auch in der Landwirtschaft, wird gehemmt. Durch einen im Vergleich zum Ausland höheren Inlandspreis entstehen durch Zollkontingente Quotenrenten. Diese werden aufgrund des geringen Wettbewerbes weitestgehend von nachgelagerten Sektoren – insbesondere dem Einzelhandel – abgeschöpft.

7. Anstelle des Grenzschatzes sind wirkungsvollere und effizientere politische Maßnahmen erforderlich, um die übergeordneten Ziele der Schweizer Agrarpolitik zu erreichen. Die OECD hat gezeigt, dass spezifische und maßgeschneiderte Instrumente vonnöten sind, um den gesellschaftlichen, ökologischen *und wirtschaftlichen* Zielen der Schweizer Agrarwirtschaft gerecht zu werden (OECD, 2015, 2008, 2003a). Die nachfolgenden vorgeschlagenen alternativen Politikmaßnahmen spiegeln dies wider indem sie auf die von der Schweizer Bevölkerung gewünschten Resultate und öffentlichen Güter fokussieren. Gleichzeitig sollen hierdurch die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Sektors verbessert und die übergeordneten Ziele zu geringeren Kosten für Verbraucher und Steuerzahler erreicht werden.

8. Sechs alternative Politikinstrumente werden im Folgenden vorgeschlagen. Gleichwohl setzt die Schweiz bereits einen großen Teil dieser Instrumente ein, um sowohl die übergeordneten Ziele als auch den Übergang zu einem offeneren Markt zu verwirklichen. Daher sind die vorgeschlagenen politischen Instrumente in zwei Gruppen unterteilt. Die erste Gruppe umfasst bereits implementierte Instrumente, welche durch eine verbesserte Strukturierung noch stärker zum Erreichen der jeweiligen politischen Ziele führen können. Die zweite Gruppe umfasst neue Maßnahmen. Die Politikinstrumente aus beiden Gruppen sind auf die übergeordneten Ziele und öffentliche Güter ausgerichtet, bei denen die Agrarpolitik eine Rolle spielt – Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft und Gewährleistung des Tierwohls. Allgemeinere, nicht-agrarspezifische Politikansätze, die erforderlich sind, um übergeordneten Ziele wie ‘dezentrale Besiedelung zum Erhalt ländlicher Regionen’ sowie ‘Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen’ umzusetzen, werden nicht berücksichtigt. Für diese Zielsetzungen müssten andere Politikbereiche wie Politiken zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie Umweltpolitik berücksichtigt werden.

1.1. Gruppe 1 – Neu strukturierte, bereits implementierte Instrumente

9. Die erste Gruppe von Politikinstrumenten ist gemäß der in der OECD-Studie (2015) ausgesprochenen Empfehlungen definiert. Ausgehend von diesen Empfehlungen regen die folgenden Abschnitte zu einer Umstrukturierung der bestehenden Instrumente an, um diese stärker an den übergeordneten Zielen auszurichten und dadurch dem Agrarsektor den Übergang hin zu einem offenen Markt zu ermöglichen. Insbesondere würden die bestehenden Politikansätze so umstrukturiert, dass sie zielführender und stärker auf die politischen Ziele zugeschnitten wären und potenziell zu geringeren Kosten

einschließlich Direktzahlungen, Verwaltungs- und Transaktionskosten führen würden. Die erste Gruppe umfasst die folgenden Politikinstrumente:

- Regionale Differenzierung von Direktzahlungen.
- Höhere Umweltstandards.
- Ein Verbraucherinformationssystem.
- Eine Matrix für nachhaltige Produktivität.

1.1.1. Regionale Differenzierung von Direktzahlungen

10. Die Abschaffung des Grenzschatzes erfordert eine zielgerichtete staatliche Unterstützung der Landwirtschaft, um die Erbringung gewisser landwirtschaftlicher Dienstleistungen zu gewährleisten. Insbesondere bei der **Bewahrung von Kulturlandschaften** sowie dem Erhalt **natürlicher Ressourcen**, auf welche die Landwirtschaft auch nach Abschaffung des Grenzschatzes weiterhin Druck ausüben wird, wird die Agrarpolitik stets eine Schlüsselfunktion einnehmen. Diese Fälle potenziellen Marktversagens treten jedoch nur in bestimmte Regionen auf. Um die Kulturlandschaften zu pflegen und zu bewirtschaften, sollten die staatliche Zahlungen daher auf minderproduktive Flächen ausgerichtet sein, die von der Aufgabe bedroht sind, sowie auf landwirtschaftliche Flächen in Regionen mit Freizeitwert, die Touristen anziehen. Ebenso dürften Umweltbelange und Ausgleichsleistungen zugunsten ökologischer Maßnahmen – beispielsweise das Vorhalten von Land als Ausgleichsfläche zur Stärkung der Artenvielfalt – von Region zu Region unterschiedlich ausfallen.

11. In ihrer Studie von 2015 empfahl die OECD ein differenziertes System von Direktzahlungen, um die Bereitstellung der von der Bevölkerung nachgefragten landwirtschaftlichen Dienstleistungen wie beispielsweise Kulturlandschaften und Artenvielfalt sicherzustellen. Konkret könnte das System der Direktzahlungen so umstrukturiert werden, dass es noch deutlicher mit den übergeordneten Zielen verknüpft ist. Derzeit sind nur 34% der Direktzahlungen regionalisiert, so dass sie die Bedingungen und Ziele unterschiedlicher Regionen widerspiegeln (BLW, 2016). Dies bedeutet, dass 66% der Zahlungen nicht gezielt auf Produktions- und geographische Bedingungen abgestimmt sind, was zu Widersprüchen zwischen den umgesetzten Politikmaßnahmen und den einzelnen, durch diese Maßnahmen angestrebten Zielen (im Sinne der übergeordneten Ziele) führt. Dies wiederum lässt vermuten, dass ein beträchtlicher Spielraum für eine verbesserte, gezieltere Unterstützung standortspezifischer, landwirtschaftlicher Dienstleistungen besteht.

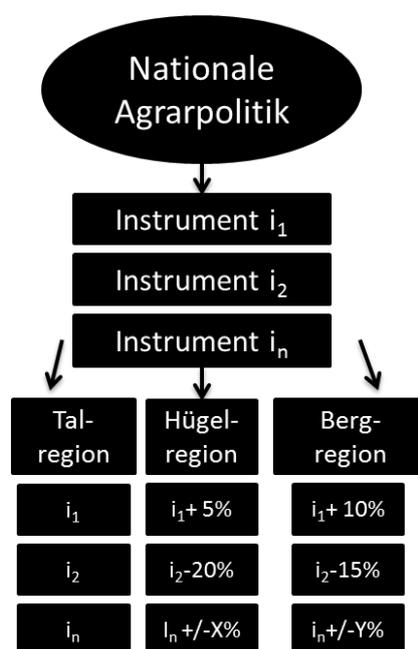
12. Das bestehende System von Direktzahlungen und insbesondere der nicht-regionalisierter Anteil könnten umstrukturiert werden, um zwischen geographischen Standorten von Erzeugern zu differenzieren, so dass unterschiedliche Produktionsbedingungen, das Potenzial zur Bereitstellung landwirtschaftlicher Dienstleistungen und Umweltbelange besser berücksichtigt werden können (Abb. 1). Förderbeträge könnten beispielsweise unter den bestehenden Zahlungskategorien neu aufgeteilt und einige Zahlungen auf bestimmte Regionen beschränkt werden. Damit würde die Bereitstellung von landwirtschaftlichen Dienstleistungen sichergestellt werden, deren Angebot und Nachfrage, beispielsweise bei der 'Bewahrung von Kulturlandschaften', regional variieren.

13. Vorteile einer stärkeren regionalen Differenzierung von Direktzahlungen:

- Die Zahlungen sind zielgerichteter.
- Sie entsprechen besser den jeweiligen Produktionsbedingungen.

- Eine bessere Ausrichtung der Direktzahlungen führt zu Effizienzgewinnen. Infolgedessen kann die Gesamtsumme der Direktzahlungen langfristig gesenkt werden, wodurch die Budgetbelastungen verringert werden können.
14. Nachteile einer stärkeren regionalen Differenzierung der Direktzahlungen:
- Aus administrativer Sicht wird die Gestaltung des Systems von Direktzahlungen komplexer, wodurch sich die Verwaltungskosten erhöhen könnten.
 - Die Identifizierung der zu regionalisierenden Direktzahlungen wird kurzfristig zusätzliche Verwaltungskosten verursachen.

Abb. 1. Regionale Differenzierung nationaler Direktzahlungen



Quelle: Abgeleitet aus BLW (2016) zur regionalen Differenzierung von Direktzahlungen.

1.1.2. Erhöhung von Umweltstandards

15. Die Landwirtschaft spielt eine Schlüsselrolle innerhalb der nationalen Strategie für nachhaltige Entwicklung. Doch obwohl 98% der Erzeuger die Umweltauflagen einhalten, wurde die Mehrzahl der für den Sektor geltenden agrarökologischen Ziele nicht erreicht. Gleichzeitig lassen die bestehenden Herausforderungen erkennen, dass bei den ökologischen Leistungen des Sektors Verbesserungsbedarf besteht.

16. Der Grenzschutz ist für die Verwirklichung des Ziels der **Erhaltung natürlicher Ressourcen** nicht relevant, da er eine intensivere Produktion begünstigt. Dies ist im Rahmen der Schweizer Agrarwirtschaft mit einer negativen Umweltbilanz verbunden (OECD, 2015). Es ist davon auszugehen, dass die Abschaffung von Grenzschutzmaßnahmen die negativen externen Umwelteffekte der landwirtschaftlichen Erzeugung vermindert. Allerdings deuten die anhaltenden Lücken bei den ökologischen Leistungen des Agrarsektors darauf hin, dass weitere Anpassungen der politische Vorgaben erfolgen müssen, um das Ziel der Erhaltung natürlicher Ressourcen zu erreichen. Dies gilt trotz des derzeitigen hohen Niveaus von Direktzahlungen – im

Zeitraum 2013-15 durchschnittlich 33% der Bruttoeinnahmen – die direkt auf ökologische Ziele sowie auf bestimmte Bewirtschaftungssysteme und -methoden zielende Anreize setzen.

17. In ihrer Studie von 2015 empfahl die OECD, die agrarökologische Politik durch Aufnahme von Bestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen („Cross-Compliance“) in die verbindlichen Rechtsvorschriften zu stärken, um eine Ausgangslage für neue und strengere Cross-Compliance-Anforderungen in Verbindung mit Förderleistungen zu schaffen (OECD, 2015). Durch geografisch ausgerichtete Cross-Compliance-Auflagen – beispielsweise variierende Strenge der Auflagen je nach Art der ökologischen Herausforderungen in einer Region – könnte die Verbesserung der landwirtschaftlichen Umweltbilanz effizienter und kostengünstiger gestaltet werden.

18. Vorteile verschärfter Umweltvorschriften und der Umsetzung strengerer und gezielterer Cross-Compliance-Anforderungen:

- Effizienz und Wirkung von Umweltvorschriften würden erhöht werden. Agrarökologische Ziele könnten ohne weitere Haushaltsbelastungen eingehalten werden.
- Strengere und gezieltere Cross-Compliance-Anforderungen lassen sich aus Verwaltungssicht vergleichsweise leicht einführen, da das System bereits besteht.
- Die Erhöhung der Verwaltungslast wäre begrenzt, da das derzeitige System von Direktzahlungen bereits bestimmte Bewirtschaftungssysteme und -methoden abzielt und ansatzweise eine geografische Differenzierung vornimmt.

19. Nachteile würden vor allem durch höhere Kosten für Landwirte entstehen, da die Erfüllung einiger Ökologischer- und Nachhaltigkeitskriterien nicht mehr freiwillig wäre und von den Direktzahlungen entflochten würde.

1.1.3. Verbraucherinformationssystem – Einfluss auf das Verbraucherverhalten

20. Mit der Abschaffung des Grenzschatzes werden die Schweizer Erzeuger verstärkt den Weltmarktpreisen und einem vermehrten Wettbewerb durch die Zunahme von Importen ausgesetzt. Dennoch könnten die dadurch insgesamt niedrigeren Nahrungsmittelpreise für Schweizer Erzeuger eine Chance bedeuten, ihre Produktion zu differenzieren und aufgrund einer Reihe von Merkmalen Marktprämien zu erzielen, unter anderem durch: höhere Nahrungsmittelstandards, nachhaltigere und tierfreundliche Aufzuchtssysteme, und besseren Geschmack. Dies insbesondere kann den Erzeugern dabei helfen, Zusatzkosten für die **Beachtung des Tierwohles** zu kompensieren, die durch die Umsetzung strengerer freiwilliger Vorschriften entstehen.

21. Die Schweizer Verbraucher sind bereit, einen Aufpreis für Schweizer Agrar- und Nahrungsmittelerzeugnisse zu zahlen. Eine aktuelle Studie von Bolliger (2012) hat ergeben, dass Schweizer Verbraucher bereit sind einen höheren Preis für Schweizer Nahrungsmittel zu zahlen, da diese sowohl einen besser Geschmack als auch einen höheren Qualitätsstandard aufweisen, und ausserdem einheimische Erzeuger unterstützt werden können. Dies lässt vermuten, dass der Schweizer Agrar- und Nahrungsmittelsektor in der Lage ist, sich einem liberalisierten Inlandsmarkt und verstärktem Wettbewerb durch Importe anzupassen, indem er sich als wettbewerbsfähiger Anbieter hochwertiger Produkte positioniert.

22. In ihrer Studie von 2015 sprach sich die OECD dafür aus, das Image der ‘Marke Schweiz’ aufrechtzuerhalten und für in- und ausländische Kunden auszubauen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrien zu erhöhen. Ebenso

würde die ‘Marke Schweiz’ es dem Agrarsektor gestatten, sich von Importprodukten abzuheben und von der Präferenz der Schweizer Verbraucher für einheimische Erzeugnisse zu profitieren – volkswirtschaftlich ausgedrückt, die Substituierbarkeit von importierten und Schweizer Produkten zu verringern.

23. Die Schweiz hat bereits Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht, um den durch die ‘Marke Schweiz’ verkörperten Wettbewerbsvorteil zu stärken und aufrechtzuerhalten. Im Januar 2017 trat die Verordnung über die Verwendung von schweizerischen Herkunftsangaben für Lebensmitteln (HasLV) in Kraft, die Kriterien festlegt, die zur Verwendung der Herkunftsangabe „Schweiz“ und des Schweizerkreuzes als Markenzeichen erfüllt sein müssen. Bei Nahrungsmitteln und Getränken müssen zwei Voraussetzungen gegeben sein: (i) 80% der Rohstoffe oder Zutaten müssen aus der Schweiz stammen (100% im Falle von Milch und Milchprodukten) und (ii) die Verarbeitung der Produkte muss in der Schweiz stattfinden (beispielsweise die Verarbeitung von Milch zu Käse) (OECD, 2017).

24. Da die Marke Schweiz klare Qualitätssignale an die Verbraucher aussendet, dürften sich Investitionen in die allgemeine (das heißt auf den gesamten Agrar- und Nahrungsmittelsektor bezogene) Förderung der Marke „Schweiz“ auszahlen. Zu den wesentlichen Schritten würden Werbekampagnen und Marketingmaterial zählen, um die Verbraucher über die Vorzüge Schweizer Produkte zu informieren und ihnen dabei zu helfen, eine fundierte Entscheidung zwischen Schweizer Erzeugnissen und Importprodukten zu treffen. Kernbotschaften wären dabei die Belange des Tierwohles sowie die ökologische Nachhaltigkeit und das Angebot von Produkten mit günstiger CO₂-Bilanz. Ganz wesentlich ist, dass das von dieser Marke an den Verbraucher ausgesandte Signal *glaubwürdig* sein muss. Die Herkunftsangabe ‘Schweiz’ muss durch Bemühungen untermauert werden, die Transparenz der Nahrungsmittel-Wertschöpfungskette durch vollständig entwickelte Rückverfolgbarkeit und Systemprüfungen weiter auszubauen.

25. Die Vorteile eines Ausbaus des Verbraucherinformationssystems in der Schweiz sind die folgenden:

- Es erhöht das Vertrauen in das Nahrungsmittelsystem und klärt Verbraucher in einheimischen und Exportmärkten über die Qualitätsmerkmale der Schweizer Agrar- und Nahrungsmittelerzeugnisse auf.
- Die Verbraucher werden in den Informationsprozess eingebunden.
- Es ermöglicht einen besseren Abgleich von Angebot und Nachfrage einheimischer Produkte.
- Die Regierung fungiert als Anbieter von Marktlösungen, nicht als Marktregulierer.

26. Nachteile wären:

- Das Entstehen zusätzlicher Verwaltungs- und Transaktionskosten, einschließlich Kosten für die Konformitätskontrolle.
- Sollte die Marke „Schweiz“ von einigen Erzeugern missbräuchlich verwendet oder unzutreffend dargestellt werden, so kann damit auch der Schweizer Agrar- und Nahrungsmittelsektor als Ganzes in Mitleidenschaft gezogen werden.

1.1.4. Matrix zur nachhaltigen Produktivität

27. Der Erfolg der Schweizer Agrarpolitik könnte durch stärker auf die Zielvorgaben abgestimmte Politikinstrumente, unter anderem auch durch deren regionale

Differenzierung, verbessert werden. Wie zuvor dargestellt, wird eine staatliche Unterstützung der Landwirtschaft erforderlich sein, um die Bereitstellung landwirtschaftlicher Dienstleistungen sicherzustellen, sobald der Grenzschutz abgeschafft wird – insbesondere um die **Bewahrung der Kulturlandschaften** und den **Schutz natürlicher Ressourcen** zu gewährleisten. Jedoch sollte die Förderung auf die Regionen abzielen, die zum einen das größte Potenzial zur Bereitstellung dieser landwirtschaftlichen Dienstleistungen haben und zum anderen auf ökologische Herausforderungen in spezifischen Regionen. Ebenso lässt sich das Ziel, **die Nahrungsmittelversorgung der Schweizer Bevölkerung zu sichern**, am besten durch gezielte Investitionen zur Produktivitätssteigerung der Schweizer Landwirtschaft (in erster Linie in der Talregion) gegenüber potenziell konkurrierenden Erzeugern erreichen.

28. Eine *Matrix für nachhaltige Produktivität* wie beispielsweise die in der unten stehenden Tabelle 1 abgebildete Matrix könnte dazu eingesetzt werden, bereits bestehende Politikinstrumente besser zu organisieren, indem letztere anhand der übergeordneten Ziele und ihrer Relevanz für die einzelnen Agrarregionen der Schweiz strukturiert und ausgerichtet werden.

29. In der Praxis würde die Matrix zwischen den Regionen differenzieren, um die Unterschiede im Ertragswert von Regionen bei der Produktion und der Erbringung von landwirtschaftlichen Dienstleistungen und nicht-marktfähigen Gütern zu berücksichtigen. Für jede Region würden politische Ziele formuliert, die im Einklang mit den übergeordneten Zielen stehen (sofern diese Ziele relevant für die Region sind). Die Matrix umfasst auch eine Auswahl politischer Programme, von denen jedes wiederum eine Reihe von Instrumenten beinhaltet, einschließlich – ohne darauf beschränkt zu sein – bereits bestehender Instrumente wie beispielsweise Direktzahlungen.

30. Die *Matrix für nachhaltige Produktivität* stellt auch eine praktische Methode dar, die Empfehlungen aus dem Länderbericht von 2015 der OECD umzusetzen. Konkret hatte die OECD ein regional differenziertes, duales System politischer Maßnahmen empfohlen:

- Der erste Zweig sichert mit Hilfe eines differenzierten Direktzahlungsprogramms die Bereitstellung von landwirtschaftlichen Dienstleistungen, welche die Erwartungen der Bevölkerung erfüllen
- Der zweite Zweig gibt potenziell wettbewerbsfähigen Erzeugern (hauptsächlich in der Talregion) mehr Freiheit, ihre Produktion zu optimieren und auf Marktsignale zu reagieren (OECD, 2015).

31. Zu den möglichen politischen Programmen, die in die Matrix eingestellt werden könnten, zählen:

- Innovationsprogramme.
- Programme zur ländlichen Entwicklung.
- Programme für Sonderleistungen.

32. Ein *Innovationsprogramm* würde darauf abzielen, die Produktivität und Nachhaltigkeit Schweizer Agrarbetriebe und des Agrarsektors insgesamt zu erhöhen. Es würde Maßnahmen umfassen, die den Erkenntnisgewinn und Wissenstransfer begünstigen und betriebliche Investitionen in Innovation einschließlich neuer Technologien und nachhaltiger Betriebsführungspraxis sowie Innovationen in Marketing und Organisation unterstützen. Zu den konkreten Maßnahmen könnten Investitionen in Agrarforschung und landwirtschaftliche Beratung, Innovationszuschüsse und -kredite

sowie die Unterstützung potenziell wettbewerbsfähiger Landwirte bei der Modernisierung ihrer Betriebe zählen.

33. Ein *Programm zur ländlichen Entwicklung* würde die von der Agrarpolitik erfassten Aspekte der ländlichen Entwicklung behandeln und Hindernisse abbauen, die die landwirtschaftlichen Betriebe darin beschränken, neue wirtschaftliche Chancen wahrzunehmen. Es könnte unterstützende Maßnahmen zur ökonomischen Diversifizierung von Agrarbetrieben (beispielsweise im Hinblick auf ländlichen Tourismus und Ökosystemleistungen) sowie die Erschließung von Marktnischen und Erhöhung der einzelbetrieblichen Wertschöpfung umfassen (OECD, 2003b). Wichtig wäre es, etwaige neue Maßnahmen mit dem bestehenden Rahmen für ländliche Entwicklung abzustimmen, so etwa mit der Neuen Regionalpolitik der Schweiz (NRP, seit 2008), deren Ziel die Förderung von Investitionen in nicht-landwirtschaftlichen Bereichen ist, beispielsweise im Tourismus (RegioSuisse, 2016).

34. Ein *Programm für Sonderleistungen* würde auf die von der Agrarpolitik beeinflussbaren landwirtschaftlichen Dienstleistungen abzielen. Es würde Maßnahmen zur fortdauernden Bewirtschaftung und Pflege von Agrarflächen umfassen und die Erbringung sonstiger landwirtschaftlicher Ökosystemleistungen wie beispielsweise Artenvielfalt sicherstellen. Zu den konkreten Maßnahmen könnten das derzeitige System von Direktzahlungen einschließlich der Kulturlandschaftsbeiträge, Biodiversitätsbeiträge, Landschaftsqualitätsbeiträge, Produktionssystembeiträge und Ressourceneffizienzbeiträge zählen.

35. Weitere Erwägungen würden ebenfalls in die Erstellung der *Matrix zur nachhaltigen Produktivität* über das in der Muster-Matrix in Tabelle 1 gezeigte hinaus einfließen. Der Anspruch an einige Maßnahmen könnte durch den geografischen Standort der Erzeuger bestimmt werden. So stünden beispielsweise Zahlungen zur Bewahrung von Kulturlandschaften (Programm für Sonderleistungen) nur Erzeugern in Bergregionen zur Verfügung, während Zahlungen unter dem Vorbehalt der Erfüllung bestimmter ökologischer Anforderungen Erzeugern in sämtlichen Regionen offen stünden. In gleicher Weise wären einige Maßnahmen zur Förderung der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und zur Beschleunigung des Strukturwandels (beispielsweise Investitionsbeihilfen und Ausstiegsstrategien) nur für Erzeuger in Talregionen verfügbar. Überdies sollte der Zugang zu einigen Maßnahmen auch nicht-landwirtschaftlichen Erzeugern offenstehen, beispielsweise Maßnahmen im Rahmen des Programms für Sonderleistungen.

Tabelle 1. Matrix zur nachhaltigen Produktivität

Region und Ziele		Politisches Programm	Innovationsprogramm	Programm zur ländlichen Entwicklung	Programm für Sonderleistungen	Politisches Programm m
Region 1	Ziel 1		✓	✓	■	?
	Ziel 2		✓	■	✓	?
	Ziel i		■	■	✓	?
Region 2	Ziel 1		■	✓	■	?
	Ziel 2		■	✓	■	?
	Ziel i		✓	■	✓	?
Region n	Ziel 1		■	✓	■	?
	Ziel 2		■	■	✓	?
	Ziel i		✓	■	✓	?

Anmerkung: Ein Häkchen (✓) kennzeichnet ein geeignetes Programm zur Verwirklichung eines Zukunftsziels, weniger geeignete Programme sind mit einem Kästchen (■) gekennzeichnet.

36. Vorteile der Erstellung und Umsetzung einer Matrix zur nachhaltigen Produktivität:

- Politikgestaltung wird effizienter, da politische Maßnahmen zielgerichteter wären.
- Langfristig kann dies zu Kostensenkungen beitragen.
- Weniger effiziente Programme können leichter ermittelt, überarbeitet oder abgeschafft werden.
- Wettbewerbsfähige Erzeuger erhalten größere Freiheit zur Optimierung ihrer Produktion.

37. Nachteile wären:

- In der Einführungsphase wirkt die Matrix zunächst unübersichtlich.
- In begrenztem Umfang entstehen neue Umsetzungskosten.

1.2. Gruppe 2 - Neue Instrumente

38. Durch das Entfernen der Grenzschutzmaßnahmen werden Schweizer Erzeuger in einem erhöhten Maß internationalen Preisen und somit möglicherweise einer stärkeren Preisvolatilität ausgesetzt werden. Dies zeigt sich bereits im Schweizer Milchsektor, wo die Volatilität der Schweizer Inlandspreise für Rohmilch seit 2009 gestiegen ist (Der Bundesrat, 2017). Dies kann die Anreize für Erzeuger senken in produktivitätsfördernde Innovationen zu investieren oder ihre Betriebsgröße auszubauen. Auf lange Sicht kann dies die Fähigkeit des Schweizer Agrar- und Nahrungsmittelsektors beeinträchtigen, einen entscheidenden Beitrag zur **Nahrungsmittelsicherheit für die Bevölkerung** zu leisten. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, dass dadurch Anreize für Erzeuger vermindert werden in Nachhaltigkeit begünstigende Innovationen zu investieren, um **natürliche Ressourcen zu bewahren**. Neue Risikomanagementinstrumente werden daher eine wesentliche Rolle spielen, um die Wettbewerbsfähigkeit von Erzeugern gegenüber Risiken in- und ausländischen Ursprungs zu verbessern (Brooks und Matthews, 2015) und ein stabileres Betriebsumfeld für Investitionen zu schaffen. In diesem Abschnitt

werden eine Reihe von Instrumenten vorgestellt, die den Landwirten dabei helfen sollen, sich auf neue Marktbedingungen einzustellen.

1.2.1. Risikomanagement

39. Risikomanagementinstrumente sind unerlässlich, um Landwirte in die Lage zu versetzen, Krisen und Rückschläge vorzusehen, zu vermeiden und angemessen darauf zu reagieren. Derzeit hat der Schweizer Agrarsektor nur begrenzten Zugang zu Instrumenten des Risikomanagements. Private Versicherungsunternehmen bieten Policen zur Absicherung von Produktionsrisiken (Ertragsausfälle), nicht jedoch von Einkommensausfällen an. Es gibt Interventionsmaßnahmen zur Bereitstellung antizyklischer *ad hoc*-Zahlungen für Fleisch- und Eierproduzenten. Die Regierung garantiert überdies Zahlungen für einen Teil der Verluste bei Ausbruch von Viehseuchen. Weitere Instrumente des Risikomanagements werden bisher als nicht erforderlich angesehen, da der Grenzschutz in Kombination mit den umfangreichen Direktzahlungen die Betriebseinnahmen stabilisiert und die Erzeuger vor Marktrisiken schützt.

40. Im Folgenden werden zwei Instrumente vorgestellt, welche den Landwirten dazu dienen sollen die durch Marktschwankungen und Katastrophenfällen entstehenden Risiken abzufedern – ein *Risikofonds für landwirtschaftliche Betriebe* und *Zahlungen im Katastrophenfall*. Diese wären ein erster Schritt zur Entwicklung eines systematischen, umfassenden Ansatzes im Umgang mit Risiken zwecks Verminderung potenzieller Schäden und Verluste, ein erklärtes Ziel des Schweizer Bundesrates (Der Bundesrat, 2016b). Darüber hinaus besteht für die Regierung die Möglichkeit die Entwicklung von marktbasierter Risikomanagement-Instrumenten unterstützend voranzutreiben, beispielsweise durch die Bereitstellung von Informationen, Regulierungen und Ausbildung zur Entwicklung von Terminkontrakten, Versicherungsverträgen und Absatzvereinbarungen (siehe Kasten 1 und OECD (2011)).

Kasten 1. Landwirtschaftliches Risikomanagement

Die Analyse der OECD zum Risikomanagement in der Landwirtschaft hat drei Risikoebenen ermittelt, die unterschiedliches Handeln der Regierung erforderlich machen:

Normale Risiken sind solche, die sich aus Produktions-, Preis- oder Wetterschwankungen ergeben. Sie bedürfen keinerlei politischer Maßnahmen, sondern können unmittelbar von den Landwirten als Teil ihrer üblichen Geschäftsstrategie geregelt werden, unter anderem durch Diversifizierung der Produktion oder durch Einsatz von Produktionstechnologien, die Ertragsschwankungen verringern. Die Glättung von Einkommensschwankungen durch steuerliche Optionen für Betriebe ist ebenfalls Teil des normalen Risikomanagements.

Marktfähige Risiken sind solche, die mit Hilfe von Marktinstrumenten abgesichert werden können, beispielsweise mithilfe des Versicherungs- oder Terminkontraktmarkts oder durch genossenschaftliche Vereinbarungen zwischen Landwirten. Zu den Beispielen für marktfähige Risiken zählen Hagelschäden und bestimmte Fälle von Marktpreisschwankungen. Hier kann die Regierung durch Weitergabe von Klima- und Marktrisikoinformationen an die Landwirte und die Privatwirtschaft unterstützend tätig werden, um die Entwicklung von Strategien und Instrumenten des Risikomanagements zu begünstigen.

Katastrophenrisiken sind unregelmäßige, jedoch katastrophale Ereignisse, die selten eintreten, dann allerdings erhebliche Schäden bei einer großen Anzahl von Landwirten zur selben Zeit oder in einem größeren Gebiet anrichten. Katastrophenrisiken überschreiten normalerweise die Bewältigungskapazitäten von Landwirten oder Märkten. Beispiele dafür sind schwere sowie weite Gebiete umfassende Dürreperioden oder die Ausbreitung von hochinfektiösen und schädigenden Erregern. In solchen Fällen müssen Regierungen unter Umständen eingreifen.

Quelle: OECD (2011)

1.2.2. Risikofonds für landwirtschaftliche Betriebe

41. Der *Risikofonds für landwirtschaftliche Betriebe* ist ein Spareinlagenkonto auf freiwilliger Basis. Ziel ist es, die Landwirte zu motivieren, mehr Verantwortung für den Umgang mit Risiken aus üblichen Produktions-, Preis- und Wetterschwankungen zu übernehmen und gleichzeitig Schutz vor extremeren, marktbedingten Krisen und Rückschlägen zu gewähren. Er beruht auf den in anderen OECD-Staaten gesammelten Erfahrungen im Risikomanagement, so etwa dem kanadischen *AgriInvest-Programm*, einem von Regierungsseite kofinanzierten Sparfonds für Erzeuger für Fälle moderater Einkommenseinbußen oder zur Tüftung von Betriebsinvestitionen zwecks Risikominderung (OECD, 2016). Durch Stärkung der Widerstandskraft gegen normale unternehmerische Risiken stärkt der *Risikofonds* die Vitalität Schweizer Agrarbetriebe und liefert somit einen langfristigen Beitrag zur Versorgung von nicht-marktfähigen Leistungen.

42. Der *Risikofonds für landwirtschaftliche Betriebe* könnte wie folgt eingesetzt werden. Ein Teil der Direktzahlungen von Landwirten würde auf das Spareinlagenkonto

eingezahlt, um bei Einkommensverlusten aufgrund betrieblicher Risiken (wie beispielsweise Marktschwankungen oder unvorhersehbare Wetterbedingungen) darauf zurückgreifen zu können. Um einen Sparanreiz für die Landwirte zu schaffen, könnten Einlagen aus Direktzahlungen vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden und müssten auch anlässlich ihrer Ausschüttung (bei Eintritt von Schäden oder Verlusten) oder bei Schließung des Kontos und Verwendung von Einlagen zur Ergänzung von Rentenzahlungen nicht versteuert werden. Die Nutzung des *Risikofonds für landwirtschaftliche Betriebe* wäre zwingend vorgeschrieben bei vorübergehenden Einkommensengpässen infolge betrieblicher Risiken. Die Regeln für die Auszahlung könnten den Kontenzugriff auf solche Schäden und Verluste beschränken, die zu einem Einkommensniveau unterhalb eines bestimmten Prozentsatzes, beispielsweise 80%, des Referenzeinkommens führen, wobei Verluste unterhalb dieses Niveaus als übliches, individuelles Betriebsrisiko zu behandeln wären.

43. Für eine effektive Ausgestaltung des *Risikofonds für landwirtschaftliche Betriebe*, müssen zwei Anreize gegeneinander abgewogen werden: der Anreiz zum Sparen und der Anreiz zum Einsatz von Ersparnissen bei vorübergehenden Einkommensengpässen. Die Erfahrungen aus anderen OECD-Ländern wie beispielweise Kanada haben gezeigt, dass, wenn Risiken durch das vorhandene Instrument allzu umfassend abgedeckt sind, 1) der Anreiz für Landwirte erhöht wird, sich auf riskantere Erzeugnisse zu spezialisieren; und 2) der Verdrängungseffekt zu Lasten anderer, auf marktfähige Risiken zielender Risikomanagement-Programme (beispielsweise Ernteversicherung) zunimmt, was die Kosten für den Staat erhöhen kann (OECD, 2011). Daher ist es entscheidend, das Niveau des Referenzeinkommens sorgfältig zu wählen.

44. Der Risikofonds für landwirtschaftliche Betriebe könnte in der Schweiz in Form einer Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor (PPP) eingeführt werden - unter Beteiligung privater Banken, die die Kontenführung übernehmen würden, sowie der Schweizer Regierung, die die Konditionen festlegt und möglicherweise einen Teil der Verwaltungskosten zahlen. Die landwirtschaftlichen Erzeuger würden 100% der Prämien durch ihrer Direktzahlungen decken.

45. Entscheidende Vorteile des Risikofonds für landwirtschaftliche Betriebe wären:

- Durch Ausgestaltung des Instruments als PPP kann die Regierung die Konditionen festlegen, unter denen dieses Instrument am Markt umgesetzt wird, ohne dass dies zur Verdrängung von privatwirtschaftlichen Lösungen führt.
- Das Instrument könnte als Mittel eingesetzt werden, um im Laufe der Zeit die Direktzahlungen zu senken, da Landwirte den Risikofonds benutzen können um jährliche Einkommensschwankungen auszugleichen.
- Keine neuen Zahlungen sind erforderlich, da die Einlagen aus den Direktzahlungen stammen.
- Der einzelne landwirtschaftliche Erzeuger wird dazu ermuntert, größere Verantwortung für das Risikomanagement zu übernehmen.

46. Da der Grenschutz zu einem sehr stabilen Einkommen geführt hat leitet sich der gravierendste Nachteil aus der Schwierigkeit der Ermittlung des Niveaus für das Referenzeinkommen ab.

1.2.3. Katastrophenzahlungen

47. Mit den Katastrophenzahlungen liegt ein weiteres, bereits vorhandenes Instrument vor, das noch weiterentwickelt werden könnte. Im Unterschied zum Risikofonds für

landwirtschaftliche Betriebe sind diese Zahlungen auf Katastrophenfälle gerichtet, die Landwirte oder Märkte in ihren Kapazitäten zur Bewältigung von Risiken überfordern, so etwa Naturkatastrophen, Ausbruch und Verbreitung hochinfektiöser und schädigender Krankheiten, oder Gefahren für die Ernährungssicherheit. Wirkungsvolle politische Reaktionen auf Katastrophenereignisse können dazu beitragen, den Produktionsausfall für die Landwirtschaft möglichst gering zu halten, so dass gewährleistet wird, dass der Sektor in der Lage ist, einen wesentlichen Beitrag zur **sicheren Nahrungsmittelversorgung der Schweizer Bevölkerung** zu leisten. Die Verfahren, Zuständigkeiten und Grenzen der politischen Maßnahmen – einschließlich ausdrücklich festgelegter Auslösekriterien sowie Art und Umfang der Hilfsleistungen – müssten so genau wie möglich definiert werden. Vergleichbare Systeme bestehen bereits in einer Reihe von OECD-Ländern und funktionieren reibungslos (Der Bundesrat, 2016; OECD, 2011).

1.2.4. Übergangsphase – Ausstieg aus dem Grenzschutzsystem

48. Eine Übergangsphase wird erforderlich sein, um den schrittweisen Ausstieg aus den intensiven Grenzschutzmaßnahmen zu vollziehen und sich einer stärkeren Marktöffnung anzunähern. Ein erster Schritt könnte darin bestehen, die vorhandenen Ausserkontingentzollsätze abzusenken und den Umfang der Zollkontingente auszuweiten. Zollsenkungen und die Ausweitung von Kontingenten könnten im Rahmen eines Zeitplans eingeführt werden, der einen breiteren Zugang zum Schweizer Markt ermöglichen und die einheimischen Erzeuger in die Lage versetzen würde, sich dem offeneren Inlandsmarkt anzupassen – damit würde das Ausmaß des Schocks für den einheimischen Markt verringert. Dies könnte jeweils im Einzelfall entschieden und auf Betriebsebene ermittelt werden, wobei klare Auflösungsklauseln zu vereinbaren sind.

49. Die Vorteile eines derartigen Übergangsinstruments wären die folgenden:

- Keine zusätzlichen Verwaltungskosten, da das Verwaltungssystem für Zollkontingente bereits vorhanden ist.
- Das System würde wesentlich transparenter gestaltet.
- Die Quotenvermarktung würde allmählich verschwinden, was sich potenziell zum Nutzen der Verbraucher auswirken würde.
- Den Erzeugern bleibt ausreichend Zeit, um sich an die neuen Marktverhältnisse anzupassen.

50. Als Nachteile wären zu nennen:

- Mit den Übergangszahlungen würden neue Direktzahlungen zugunsten der Erzeuger eingeführt werden.
- Geringer Anreiz zur vollständigen Abschaffung von Zöllen.

Literaturhinweise

Bolliger, M.C. (2012), Ökonomische Analyse von Herkunftsangaben bei Agrarerzeugnissen, Präferenz und Zahlungsbereitschaft für die "Herkunft Schweiz", ETH. <http://dx.doi.org/10.3929/ethz-a-007593658>.

Brooks, J. und A. Matthews (2015), *Trade Dimensions of Food Security*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 77, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5js65xn790nv-en>.

Der Bundesrat (2017), Perspektiven im Milchmarkt, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3380 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 14. April 2015, Bern.

Der Bundesrat (2016), Agrarpolitiken: Internationaler Vergleich mit speziellem Fokus auf Risikoabsicherung, Bern. www.news.admin.ch/news/message/attachements/46724.pdf.

OECD (2017), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017*, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2017-en.

OECD (2016), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016*, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2016-en.

OECD (2015), *OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015*, OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168039-en>

OECD (2011), *Managing Risk in Agriculture: Policy Assessment and Design*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116146-en>

OECD (2008), *Multifunctionality in Agriculture: Evaluating the Degree of Jointness, Policy Implications*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033627-en>.

OECD (2003a), *Multifunctionality: The Policy Implications*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104532-en>.

OECD (2003b), *Farm Household Income: Issues and Policy Responses*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264099678-en>.

BLW (2016), Bundesamt für Landwirtschaft, Handlungsoptionen für eine stärkere Regionale Differenzierung der Agrarpolitik, Bern.

RegioSuisse (2016), Neue Regionalpolitik (NRP).

WTO (2017), *Welthandelsorganisation, Trade policy review: Switzerland and Liechtenstein*, Genf, Schweiz.