

Agrarpolitik ab 2022 (AP 22+) – Positionspapier zur Botschaft des Bundesrates (20.022)

Ziele

Mit der AP 22+ will der Bund Rahmenbedingungen für die Schweizer Landwirtschaft schaffen, damit sie den Erwartungen der Gesellschaft folgend:

- die **Umweltbelastung reduziert** und zwar über eine **Verbesserung der Ressourceneffizienz** sowie eine **Anpassung der Produktionssysteme an die Tragfähigkeit der Ökosysteme**
 - Reduktion Pflanzenschutzmittel (PSM) um 50%, v.a. diejenigen mit erhöhten Umweltrisiken
 - verbindliche Absenkpfade bzw. Reduktion der Stickstoff- und Phosphorverluste um 10% bis 2025 bzw. 20% bis 2030 (Basis: Ø 2014-2016) mit der Verpflichtung der betroffenen Branchenorganisationen, entsprechende Massnahmen zu ergreifen (*Art. 6a*)
 - Anreize zur Reduktion der Emissionen an Treibhausgase (CO₂) um 20-25% bis 2030 (Basis: 1990) und Ammoniak (siehe Produktionssystembeiträge (*Art. 75¹*) bzw. Strukturverbesserungsbeiträge (*Art. 87a, Abs. 1, Bst. d, Ziffer 1*))
 - Reduktion der Tierbestände von 3 auf 2.5 DGVE / ha (*GSchG², Art. 14, Abs. 4*)
 - Reduktion des Antibiotikaeinsatzes, u.a. durch Verbesserung der Tiergesundheit (*Art. 75*)
- das **Tierwohl und die Tiergesundheit erhöht**
 - Beibehaltung BTS (60%) und RAUS (75%) → zusätzliche Förderung Weidehaltung mit RAUS⁺
 - Tiergesundheit: neuer Anreiz durch Ausrichtung von Förderbeiträgen, Aufbau der Kompetenz- und Innovationszentren für Tiergesundheit und Tierzucht
- sich **vermehrt auf den Markt ausrichtet**
 - Konsequente Ausrichtung auf Qualitäts- und Mehrwertstrategie
 - Schaffung von Labels für Ökoleistungen
 - Vermehrtes Nutzen von digitalen Vermarktungskanälen
- die **betriebliche Effizienz durch die Förderung des Unternehmertums steigert**
 - Fokussierung auf eigene Stärken
 - Nutzung der Digitalisierung, z.B. «smart farming» (*Art. 87*)
 - Schaffen von Innovationen über neue Wege, z.B. Aquakulturen, Algen, Insekten als Basis für neue Lebensmittel bzw. Futtermittel (*Art. 3, Abs. 3 und 3^{bis}*) → neu: inkl. Fischzucht
 - Vorgabe von Fachkompetenz: EFZ plus Besuch von drei betriebswirtschaftlichen Modulen für Neueinsteiger als eine Voraussetzung für den Bezug von Direktzahlungen (*Art. 70a*)
- die **Rahmenbedingungen sozialverträglich** ausgestaltet (*Art. 70a*)
 - Rechtliche Besserstellung der mitarbeitenden Partner/-innen in güterrechtlichen Fragen (*BGGB, Art. 18, 31, 42 und 75*) und über Nachweis eines ausreichenden Sozialversicherungsschutzes (Risikovorsorge, Verdienstaufschlag) als Voraussetzung für den Bezug von Direktzahlungen
 - Ausweitung der Direktzahlungen auf juristische Personen (*Art. 70, Abs. 1 und BGGB, div. Art.*)

Positive Aspekte

- **Verzicht auf die Streichung der Inandleistung und weiterer Marktstützungsmassnahmen (Marktentlastung, Beiträge für Verwertung von Schafwolle, Infrastrukturbeiträge für die öffentlichen Märkte)** entgegen der in der Vernehmlassung geäusserten Absicht
- Weitgehend **stabiler Zahlungsrahmen** mit 3.45 Mia. Fr. / Jahr (→ *separater Bundesbeschluss*), inkl. **Beibehaltung des Zahlungsrahmens für Produktion und Absatz** (→ Proviande)
- Klares Statement zur **Beibehaltung der Entsorgungsbeiträge** von rund 47 Mio. Fr. pro Jahr
- **Unterstützung von Exportinitiativen** sowie der Gründung der «**Plattform Agrarexport**»

¹ Sofern die entsprechende gesetzliche Bestimmung nicht explizit genannt wird, beziehen sich die jeweiligen Bezüge auf die entsprechenden Artikel im vorgeschlagenen Entwurf zum Landwirtschaftsgesetz (LwG).

² Abkürzungen:

BBGB = Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht; TSG = Tierseuchengesetz; GSchG = Gewässerschutzgesetz

- **Aktionsplan PSM als Gegengewicht zur Trinkwasser- und Pestizidinitiative** (unterstützt durch Pa. Iv. 19.475 der WAK-S) → Vermeidung von zu restriktiven Auflagen für die Produktion
- Weiterentwicklung der **Produktionssystembeiträge** zur Unterstützung des gezielten Verzichts auf PSM, die Reduktion von Ammoniakemissionen oder die **Förderung der Nutztierhaltung** in den Bereichen **Stärkung Tiergesundheit** (Teilnahme an Präventionsprogrammen, Erreichen eines hohen Gesundheitsstatus, Reduktion des Antibiotikaeinsatzes), Förderung der Langlebigkeit von Kühen (→ Methan-Reduktion), Begrenzung Rohproteinzufuhr (betriebseigenes Futter statt Kraftfutter), Förderung Tierwohl (wie bisher: BTS, RAUS, neu RAUS⁺ für Weidehaltung): *Art. 75*
- **Einführung von risikobasierten Kontrollen** durch weniger Kontrollen von risikolosen Betrieben, dafür aber einer Absenkung des Kontrollintervalls von 8 auf 4 Jahre sowie einer stärkeren Gewichtung auf risikoreiche Betriebe
- Förderung der Digitalisierung in der Landwirtschaft und da oft gekoppelt mit Einschluss auch der Ernährungswirtschaft (*Art. 2, Abs. 4^{bis}*)
- Ausreichende Förderung der Biodiversität mit dem Ziel der Erhöhung, zumindest aber der Erhaltung derselben (zusätzliche Vorgabe für Ackerfläche: mind. 3.5%; Gesamtbetrieb wie bisher: mind. 7%)
- Abstufung der Direktzahlungen pro Betrieb über alle Direktzahlungen hinweg ab Fr. 150'000.- (*Art. 70a, Abs. 3, Bst. f*)
- Nebst Forschung (nicht nur bundeseigene) vermehrte Gewichtung der Wissenstransfers u.a. durch den Aufbau von Kompetenz- und Innovationsnetzwerken (*Art. 112-120*)
- Beibehaltung der Förderung der Tierzucht (*Art. 141-147*) sowie Verbot des Klonens von Tieren oder von deren Import zur Erzeugung von Lebensmitteln wie Fleisch und Milch (*Art. 146a*)

Negative Aspekte

- **Ausschluss der Marktöffnung und damit der grenzüberschreitenden Vernetzung der Märkte** von der AP 22+ aufgrund des Beschlusses des Nationalrates vom 4.6.2018
 - soll im Rahmen von Handelsabkommen (HA) für die Gesamtwirtschaft separat abgedeckt werden → stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien auch in internationalen HA
 - blendet Marktzugang zu konkurrenzfähigen Preisen und Grenzschutz de facto aus → Grenzschutz ist heute schon asymmetrisch (vgl. Einkaufstourismus)!
 - pauschaler Rabatt von 18% auf der Rohstoffpreisdifferenz bei der Einfuhr von verarbeiteten Produkten aus der EU bleibt unberücksichtigt
 - allgemeine Diskussion über allfällige abfedernde Begleitmassnahmen für den Fall von Marktöffnungen wird ebenfalls unterbunden → soll individuell pro HA festgelegt werden
- **Finanzierung des Innovations- und Kompetenznetzwerkes für Tiergesundheit mit 1 Mio. Franken durch eine Kürzung der Entsorgungsbeiträge alleine zulasten der Schlachtbetriebe** (→ Ursache der Tiergesundheit liegt in vorgelagerten Stufen; warum sind übrige Bereiche der tierischen Produktion wie Milchsektor nicht die in Finanzierung eingebunden?): *TSG, Art. 11b*
- AP 22+ ist im Kern nicht eine Landwirtschafts-, sondern eine **klare Umweltvorlage!**
 - stellt zulasten der Tragfähigkeit der **Ökosysteme Produktionsaspekt / Inlandproduktion hinten an bzw. stellt auf vermehrte Importe ab (Reduktion der Kalorienproduktion um 11% im pflanzlichen sowie 3% im tierischen Bereich bzw. 4% der Anzahl Grossvieheinheiten)** → Förderung von Low-Input-Systemen wirklich der richtige Weg?
 - **Reduktion von 3 auf 2.5 DGVE** (*GSchG, Art. 14, Abs. 4*) verfolgt mehr oder weniger direkt den Zweck der **Reduktion der Tierbestände** (als Zusatzmassnahme im Kontext mit übrigen Umweltmassnahmen fraglich) für sämtliche, nicht nur zu Direktzahlungen berechtigten Betrieben → kann bei Bedarf durch Bund noch zusätzlich verschärft werden!
→ **zusätzlicher Druck auf Schlachtierpreise** aufgrund der tiefen Preiselastizitäten absehbar, was die Wettbewerbsfähigkeit im Inland und v.a. gegenüber dem Ausland weiter schwächt!
 - Gefahr, dass bei einer ungenügenden Wirtschaftlichkeit die beiden übrigen Nachhaltigkeitsziele, nämlich die Umwelt und das Soziale, rasch einmal obsolet werden → Ziel einer **produzierenden Land- und Ernährungswirtschaft** kommt nur ungenügend zum Ausdruck!

- Stärkung von Projekten zur Förderung der ländlichen Räume und Berggebiete durch erhöhte regionale und projektbasierte Zahlungen auf eine standortangepasste und regional differenzierte Landwirtschaft (*Art. 87a, Abs. 1, Bst. c*) → **gleich lange Spiesse mit übrigem Gewerbe** für gewerbenahe Tätigkeiten nicht gewährleistet, da auch Strukturverbesserungsbeiträge für die Verarbeitung, Lagerung und Vermarktung im Talgebiet (*Art. 87a, Abs. 1, Bst. b, Art. 95 und Art. 96*), die Erarbeitung regionaler landwirtschaftlicher Strategien (*Art. 87a, Abs. 1, Bst. d, Ziffer 4*) und explizite Massnahmen zur **Diversifizierung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten** (*Art. 87a, Bst. b, Ziffer 3*) vorgesehen sind → Ausnahme für gewerbliche Kleinbetriebe der 1. Verarbeitungsstufe bei gemeinschaftlichen, nicht aber einzelbetrieblichen Massnahmen (*Art. 88, Abs. 2, Bst. c*)
- Zunehmende Vielfalt und Komplexität der beabsichtigten Massnahmen führt trotz der Zusammenlegung von einzelnen Direktzahlungsarten nicht zur angestrebten Verringerung, sondern einer **weiteren Ausdehnung der administrativen Aufwendungen**
 - zunehmender «Spagat» für bäuerliche Familien zwischen der Produktion von hochqualitativen Nahrungsmitteln und der Funktion als «Landschaftsgärtner»
 - Stärkere Verpflichtung der einzelnen Betriebe, dem Bund Monitoringdaten zur Verfügung zu stellen (*Art. 185, Abs. 3^{bis}*) → Ausdehnung auf weitere Datenerhebungen bereits angekündigt!
- Höchstbestände bleiben aus Imagegründen bestehen (Ausnahmen für Verwertung von verderblichen Lebensmittelabfällen (*Art. 46, Abs. 3*)) → trotz Eingrenzung der unternehmerischen Freiheit, des nicht direkten Zusammenhangs zum Tierwohl wie auch des bereits engen Korsetts von Umwelt- und der Gewässerschutzgesetzgebung
- Milchprüfung zur Gewährleistung von Hygiene und Qualität soll weiterhin mit Bundesmitteln unterstützt werden (*Art. 41*) → bei anderen Lebensmitteln wie Fleisch nicht der Fall!
- Gewährung von Beiträgen an die Prämienverbilligung von Ernterversicherungen (→ Abstimmung bzw. Vergleich mit Tierseuchenversicherungen gerade in Bezug auf Zoonosen: unklar!): *Art. 86b*

Beurteilung

- Zum aktuellen Zeitpunkt ist **keine ausreichende Notwendigkeit für die vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen erkennbar**, hingegen ist das Aufzeigen von Alternativen zur **Abfederung der Pestizidinitiativen** dringend angezeigt!
- **Das Spannungsfeld zwischen der Tragfähigkeit der Ökosysteme und der Versorgung der wachsenden inländischen Bevölkerung mit hochqualitativen Lebensmitteln nimmt stetig zu**
 - Einseitige Ausrichtung auf Konsumentenschaft, die Nachhaltigkeit, Tierwohl, Regionalität, etc. fordert und den Mehrpreis im Laden auch bezahlt → **gewisser Anteil der Konsumentenschaft ist sehr preissensibel** (Billiglinien, Einkaufstourismus): wird in AP22+ nicht berücksichtigt
 - **Sinkender Selbstversorgungsgrad** und **höhere Importe** als Konsequenz → wirklich gewollt? (Verlagerung Umweltprobleme ins Ausland, Gewährleistung Landesversorgung: vgl. Covid-19)

⇒ Eine **generelle Rückweisung der Botschaft zur AP22⁺ wird als nicht zielführend** beurteilt, da in verschiedener Hinsicht Handlungsbedarf besteht, den es nicht zu verzögern, sondern dem es nun Rechnung zu tragen gilt. Hingegen bedarf die Vorlage **noch gewichtiger Korrekturen und Anpassungen durch das Parlament** (vgl. negative Aspekte).