



August 2010

---

# Land- und Ernährungswirtschaft 2025

Diskussionspapier des Bundesamtes für Landwirtschaft  
zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik

---



## Inhalt

Zusammenfassung .....	3
1 Einleitung und agrarpolitische Einbettung .....	7
1.1 Warum ein agrarpolitisches Diskussionspapier? .....	7
1.2 Vorgehen und Aufbau des Papiers.....	7
2 Bisherige Politik .....	8
2.1 Zielsetzung und wichtigste Reformschritte .....	8
2.2 Resultate .....	9
2.3 Fazit .....	15
3 Zukünftige Rahmenbedingungen .....	15
3.1 Entwicklung der wichtigsten Einflussfaktoren .....	15
3.2 Zukunftsszenarien.....	19
4 Ziele.....	24
4.1 Ziele der Bundesverfassung behalten Gültigkeit .....	24
4.2 Vision .....	24
5 Handlungsbedarf .....	25
5.2 Übersicht über den Handlungsbedarf unter den drei Szenarien .....	29
5.3 Folgerungen .....	31
6 Strategie .....	32
6.1 Grundsätze .....	32
6.2 Übersicht über die Strategie.....	34
6.3 Beschreibung der Strategie.....	37
6.4 Strategie bei abweichender Entwicklung der Rahmenbedingungen .....	50
7 Weiteres Vorgehen .....	51
Abkürzungsverzeichnis .....	52

## Zusammenfassung

Das vorliegende Dokument dient als Diskussionsgrundlage für die strategische Ausrichtung der künftigen Agrarpolitik. Es richtet sich an die politischen Entscheidungsträger und die Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft. Das Diskussionspapier soll zu einer intensiven Auseinandersetzung mit den zukünftigen Herausforderungen anregen und Anstösse geben für die politische Diskussion über die Agrarpolitik nach 2013. Es ist bewusst auf einen langfristigen Zeithorizont ausgerichtet (2025), damit die entscheidenden Entwicklungen frühzeitig antizipiert und geeignete Lösungsansätze entwickelt werden können.

### *Bilanz der bisherigen Agrarpolitik*

Die bisherige Reform der Agrarpolitik hat die Zwischenziele, die der Bundesrat jeweils für die einzelnen Reformschritte definiert hat, mehrheitlich erreicht. Die Nahrungsmittelproduktion hat leicht zugenommen und gleichzeitig wurden bezüglich Ökologie deutliche Verbesserungen erreicht. Die Anstrengungen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität haben zugenommen. Der Rückgang bei gefährdeten Arten konnte dadurch zwar nicht gestoppt, aber zumindest verlangsamt werden. Zudem hat die Belastung der Umwelt durch die landwirtschaftliche Produktion signifikant abgenommen. Auch beim Tierwohl konnten deutliche Verbesserungen realisiert werden. Positiv zu bewerten ist, dass die Entwicklung trotz sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sozialverträglich verlief. Der landwirtschaftliche Arbeitsverdienst hat sich im Gleichschritt mit dem Lohnniveau in der übrigen Wirtschaft entwickelt, was insbesondere auch darauf zurückzuführen ist, dass die Betriebe ihre Produktivität deutlich gesteigert haben. Der Strukturwandel erfolgte im Normalfall im Generationenwechsel. Insgesamt ging also die Entwicklung in den meisten Bereichen in die richtige Richtung. Eine Ausnahme bildet das landwirtschaftliche Kulturland. Einerseits haben die intensive Siedlungstätigkeit und der Waldeinwuchs dazu geführt, dass sich die Qualität der Kulturlandschaft verschlechtert hat und die agronomisch besten Böden deutlich abgenommen haben. Andererseits hat sich die Bodenqualität durch Erosion, Unterbodenverdichtung und Schadstoffeintrag tendenziell verschlechtert. Beides wirkt sich negativ aus auf die Versorgungssicherheit, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Kulturlandschaft.

Neben dem Boden bestehen auch bei den anderen natürlichen Ressourcen wie Biodiversität, Wasser und Luft sowie teilweise beim Tierwohl trotz der Verbesserungen in den letzten Jahren nach wie vor Ziellücken. Es gibt ausserdem ein Potenzial zur weiteren Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Reduktion der Kosten der Agrarpolitik und zur Verbesserung der Kompatibilität der agrarpolitischen Instrumente mit den internationalen Entwicklungen und Vorgaben. Die Landwirtschaft erfüllt heute die Erwartungen der Bevölkerung insgesamt besser als zu Beginn der Agrarreform und gleichzeitig haben sich die Kosten der Agrarpolitik für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sowie für die Konsumentinnen und Konsumenten um rund ein Viertel verringert. Die Effizienz der Agrarpolitik hat sich also deutlich verbessert.

### *Drei Szenarien für die künftigen Rahmenbedingungen*

Die Rahmenbedingungen für die Land- und Ernährungswirtschaft werden sich bis 2025 unter Umständen deutlich verändern. Die wichtigsten Einflussfaktoren sind die die Bevölkerungsentwicklung, das Wirtschaftswachstum, der Klimawandel, Naturkatastrophen, die Ressourcenknappheit, der technische Fortschritt sowie das weltpolitische Kräfteverhältnis. Die Analyse dieser Einflussfaktoren zeigt, dass die Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Entwicklung sehr gross ist. Es ist deshalb äusserst schwierig, über einen Zeithorizont von 15 Jahren verlässliche Prognosen zu machen. Ausgehend von den möglichen Ausprägungen der wichtigsten Einflussfaktoren wurden drei Szenarien abgeleitet. Das erste Szenario "kontinuierliches Wachstum" entspricht einer Fortschreibung der bisherigen Entwicklungen. Das zweite Szenario "bewältigbare Knappheit" geht davon aus, dass – wie dies in den letzten Jahren bereits der Fall war – Krisensituationen zunehmen werden. Dabei wird es jedoch immer wieder gelingen, die Lage ausreichend zu stabilisieren. Im dritten Szenario "permanente Instabilität" gelingt eine Stabilisierung zwischen den Krisen immer weniger, die finanziellen Mittel werden knapper und neue Entwicklungen können nicht früh genug antizipiert werden.

Entsprechend der grundlegenden Unterschiede zwischen den einzelnen Szenarien müsste man theoretisch für alle drei Szenarien den jeweiligen Handlungsbedarf ermitteln und jeweils eine eigene Strategie definieren. Da man jedoch im realen politischen Prozess nur eine Strategie umsetzen kann, muss man sich entscheiden, auf welches Szenario die Strategie primär ausgerichtet werden soll, . Weil das Szenario „bewältigbare Knappheit“ die zukünftigen Chancen und Risiken am ausgewogensten berücksichtigt, soll die agrarpolitische Strategie darauf ausgerichtet werden. Das erlaubt auch, die Strategie schnell und wirksam anzupassen, falls sich die Rahmenbedingungen anders entwickeln als angenommen.

### *Vision – Erfolg mit Nachhaltigkeit*

Die agrarpolitischen Ziele nach Artikel 104 Bundesverfassung sind in der Bevölkerung breit verankert und behalten ihre Gültigkeit. Ausgehend von der Verfassungsgrundlage und dem Leitbild der Beratenden Kommission für Landwirtschaft wird für den Zeithorizont 2025 folgende Vision verfolgt:

### **Die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft erfüllt mit einer ökonomisch erfolgreichen, ökologisch optimalen und sozial verantwortungsbewussten Nahrungsmittelproduktion die Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten und die Erwartungen der Bevölkerung.**

- Die Schweizer Landwirtschaft und ihre Partner in der Produktverarbeitung und -verteilung sind erfolgreich am Markt. Es gelingt ihnen mit einer konsequenten Ausrichtung auf Qualität die Kostennachteile gegenüber ihren ausländischen Mitbewerbern wettzumachen und so die Marktanteile im Inland zu halten und neue Absatzmärkte im Ausland zu erschliessen.
- Schweizer Nahrungsmittel werden ressourceneffizient sowie umwelt- und tiergerecht produziert. Die Landwirtschaft nutzt das natürliche Produktionspotenzial optimal. Schweizer Nahrungsmittel sind sicher, gesund und werden von den Konsumentinnen und Konsumenten aufgrund ihres hohen Genusswerts besonders geschätzt.
- Die Land- und Ernährungswirtschaft leistet einen wichtigen Beitrag für die Beschäftigung im ländlichen Raum und ist attraktiv für innovative und unternehmerische Personen. Die Konsumentinnen und Konsumenten nehmen ihre gesellschaftliche Verantwortung wahr und unterstützen durch ihr Konsumverhalten eine nachhaltige Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft.

### *Handlungsbedarf*

Agrarpolitischer Handlungsbedarf ergibt sich entweder, weil die Ziele bisher nicht erreicht wurden oder weil die Entwicklung der Rahmenbedingungen die Zielerreichung beeinträchtigt. Bezüglich *Versorgungssicherheit* gilt es wegen der volatilen werdenden Märkte ein besonderes Augenmerk auf die Produktionsstabilität zu legen, um in solchen Situationen Versorgungsengpässe im Inland zu vermeiden. Zudem ist zur langfristigen Erhaltung des Produktionspotenzials der Schutz der begrenzten und kaum erneuerbaren Ressource Boden zu verbessern. Bei den anderen *natürlichen Lebensgrundlagen* sind sowohl bei der Biodiversität als auch in den Bereichen Wasser, Luft und Klima weitere Fortschritte notwendig, um die Ziele zu erreichen. Eine Schlüsselrolle kommt dabei der Steigerung der Ressourceneffizienz zu. Auch die Konsumentinnen und Konsumenten können hier durch ein verantwortungsbewusstes Verhalten einen Beitrag leisten. Weiter besteht Handlungsbedarf im Bereich der *Kulturlandschaft* sowohl was die Offenhaltung (v.a. im Sömmerungsgebiet) als auch die Erhaltung der Vielfalt anbelangt. Im Hinblick auf weitere Marktöffnungen gilt es zudem die *Wettbewerbsfähigkeit* weiter zu verbessern und zwar sowohl auf der Kostenseite als auch in Bezug auf die Inwertsetzung der Qualität der Produkte. Im Kontext der Marktöffnung ist zudem die Sicherstellung der *Sozialverträglichkeit* eine bedeutende Herausforderung. Um nachhaltige Verbesserungen zu erreichen, darf die Agrarpolitik nicht auf die Landwirtschaft allein fokussiert bleiben, sondern der Einbettung der Landwirtschaft in die Ernährungskette (vorgelagerte Stufen, Verarbeitung, Handel und Konsumenten), die Umwelt (Biodiversität, Boden, Wasser, Luft, Klima, Energie, Tierwohl), den ländlichen Raum (Landschaft, Wald, Tourismus, Raumplanung, Regionalentwicklung) und das landwirtschaftliche Wissenssystem (Forschung, Bildung, Beratung) besser Rechnung tragen.

## Strategie – Optimierung und Erweiterung

Auf der Grundlage der Verbesserungspotenziale der bisherigen Politik und dem Handlungsbedarf, der sich aus den neuen Herausforderungen ergibt, werden die heutigen Instrumente angepasst. Die kommenden Herausforderungen sind jedoch nur mit einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Agrarpolitik zu meistern. Die Einbettung der Landwirtschaft in die Ernährungskette, die Umwelt, den ländlichen Raum und das landwirtschaftliche Wissenssystem soll dadurch besser berücksichtigt werden und die Landwirtschaft stärker als Glied im ganzen Umfeld wahrgenommen werden. Daraus ergibt sich eine Doppelstrategie, die auf folgenden beiden Säulen beruht:

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

Diese Strategie ermöglicht es, der skizzierten Vision einer nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft im Zeithorizont 2025 einen bedeutenden Schritt näher zu kommen. Sie wird durch die folgenden vier Strategieschwerpunkte konkretisiert:

1. **Sichere und wettbewerbsfähige Nahrungsmittelproduktion und -versorgung gewährleisten**  
Es ist sicherzustellen, dass das natürliche Produktionspotenzial optimal genutzt und eine Produktion im heutigen Umfang erhalten bleibt. Um dies bei sich weiter öffnenden Märkten zu erreichen, sind die Qualitätsführerschaft der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft weiter auszubauen und in Wert zu setzen. Weiter sind die Kostensenkungspotenziale auf allen Stufen der Wertschöpfungskette konsequent zu nutzen. In Anbetracht zunehmender Marktschwankungen sind Lösungen zu entwickeln, um deren Auswirkungen abzumildern.
2. **Ressourcen effizient nutzen und nachhaltigen Konsum fördern**  
Zentrales Element zur Erreichung der agrarpolitischen Ziele ist die Verbesserung der Ressourcen- und Energieeffizienz. Zudem soll die Treibhausgasintensität weiter vermindert werden. Dies gilt sowohl in der landwirtschaftlichen Produktion als auch in der gesamten Wertschöpfungskette. Ein besonderes Augenmerk gilt es auch auf die Erhaltung des fruchtbaren Kulturbodens und der Biodiversität zu legen. Damit die agrarpolitischen Ziele erreicht werden, ist es wichtig, dass sich das Nachfrageverhalten der Konsumentinnen und Konsumenten auch in Richtung Nachhaltigkeit entwickelt.
3. **Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums stärken**  
Der technische Fortschritt und die weitere Steigerung der Effizienz führen dazu, dass weniger Arbeitskräfte in der klassischen landwirtschaftlichen Produktion benötigt werden, was entsprechende Strukturanpassungen bedingt. Parallel dazu sollen die landwirtschaftsnahen Tätigkeiten, die Diversifizierung (z.B. Agrotourismus oder Energieproduktion) sowie die Vernetzung mit den regionalen Akteuren ausgebaut werden, um eine hohe Wertschöpfung und möglichst viele Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu erhalten. Dies ist die beste Voraussetzung, um eine sozialverträgliche Entwicklung zu gewährleisten. Eine wichtige Ressource des ländlichen Raums ist die Kulturlandschaft, die es in die von der Bevölkerung gewünschte Richtung weiterzuentwickeln gilt. Synergien, beispielsweise mit dem Tourismus, sind verstärkt zu nutzen.
4. **Innovation und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft fördern**  
Innovation ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Zukunft. Die landwirtschaftliche Forschung, Bildung und Beratung haben diesbezüglich weiterhin einen entscheidenden Beitrag zu leisten. Innovation soll auf allen Ebenen (Organisation, Verfahren, Vermarktung etc.) ermöglicht und gefördert werden. Der unternehmerische Spielraum für die Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft soll erweitert werden und der administrative Aufwand muss verhältnismässig sein. Wichtig ist auch die verstärkte Zusammenarbeit und Vernetzung innerhalb der Landwirtschaft und zwischen den verschiedenen Akteuren in der Ernährungskette. Aufgrund der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kann die Stützung und damit auch die Abhängigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft von der Agrarpolitik weiter reduziert werden.

### *Weiteres Vorgehen*

Das vorliegende Diskussionspapier soll in einem ersten Schritt mit den interessierten Kreisen diskutiert werden. Die Ergebnisse der Diskussion über die langfristige Strategie werden in die Vorbereitung der nächsten agrarpolitischen Reformetappe für die Jahre 2014 bis 2017 (Agrarpolitik 2014-2017) einfließen. Im ersten Halbjahr 2011 ist die Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2014-2017 geplant. Darin wird aufgezeigt, welche Elemente der langfristigen Strategie bereits im Zeitraum 2014-2017 realisiert werden sollen und wie die Umsetzung konkret erfolgen soll.

# 1 Einleitung und agrarpolitische Einbettung

## 1.1 Warum ein agrarpolitisches Diskussionspapier?

Seit dem Beginn der Agrarreform Anfang der 90er-Jahre haben sich die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft und den ganzen Ernährungssektor grundlegend verändert. Neue Technologien haben sich etabliert, das globale Kräfteverhältnis hat sich verschoben und wir stehen vor neuen Herausforderungen wie beispielsweise dem Klimawandel oder der Verknappung der natürlichen Rohstoffe und Ressourcen. Nachdem die Agrarpolitik in den letzten 20 Jahren reformiert und in mehreren Schritten weiterentwickelt wurde, ist es Zeit für eine Standortbestimmung. Wie haben wir die bisherigen Veränderungen bewältigt? Wie entwickeln sich die Rahmenbedingungen langfristig? In welche Richtung muss sich die Agrarpolitik weiterentwickeln?

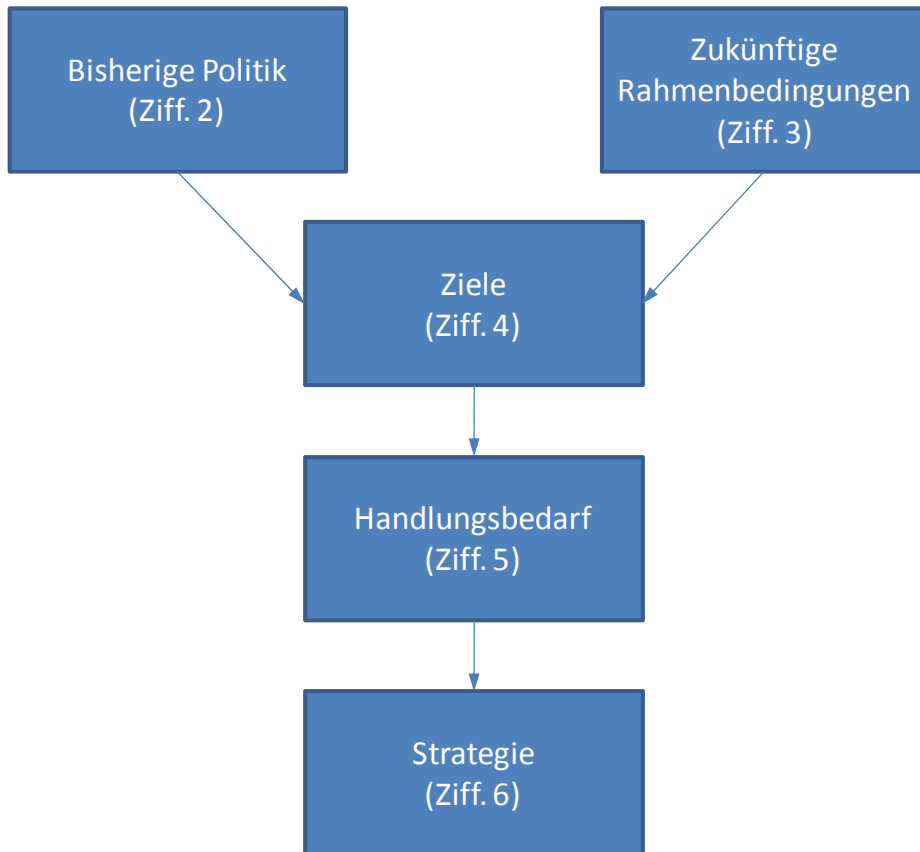
Das vorliegende Diskussionspapier soll Antworten auf diese Fragen geben. Es bildet eine Diskussionsgrundlage für die langfristige Ausrichtung der Agrarpolitik zuhanden der politischen Entscheidungsträger und der Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft. Das Papier soll zu einer intensiven Auseinandersetzung mit den zukünftigen Herausforderungen anregen und Anstöße geben für die politische Diskussion über die Agrarpolitik nach 2013. Es ist bewusst auf einen langfristigen Zeithorizont ausgerichtet (2025), damit bei der Weiterentwicklung nicht nur kurzfristig reagiert wird, sondern die entscheidenden Entwicklungen antizipiert und frühzeitig die nötigen Schritte unternommen werden.

Jetzt ist der richtige Zeitpunkt, um eine grundlegende Diskussion über die agrarpolitische Strategie zu führen. Die Agrarpolitik 2011 ist umgesetzt und in den Jahren 2012 und 2013 sollen die bestehenden Instrumente unverändert weitergeführt werden. Die entsprechende Botschaft hat der Bundesrat im Juni 2010 verabschiedet. Parallel zur Behandlung der Zahlungsrahmen 2012 bis 2013 im Parlament gilt es bereits die Weiterentwicklung der Agrarpolitik für die Jahre 2014 bis 2017 zu initialisieren. Die Vernehmlassung dazu ist in der ersten Hälfte 2011 geplant. Das Zeitfenster vor der Vernehmlassung soll für die Diskussion der langfristigen Strategie mit den interessierten Kreisen genutzt werden. Die Erkenntnisse daraus sollen in die Erarbeitung der Reformetappe für die Jahre 2014 bis 2017 einfließen.

## 1.2 Aufbau des Papiers

Zuerst wird untersucht, wie sich die Agrarpolitik bisher entwickelt hat, was erreicht wurde und wo gegenwärtig Defizite und Ziellücken bestehen (Ziff. 2). In einem zweiten Schritt wird analysiert, wie sich die für die Land- und Ernährungswirtschaft relevanten Rahmenbedingungen bis 2025 verändern könnten (Ziff. 3). Ausgehend von den ersten beiden Schritten wird geprüft, ob die Zielsetzung der Verfassung weiterhin ihre Gültigkeit behält (Ziff. 4). Anschliessend geht es darum, den künftigen Handlungsbedarf abzuleiten (Ziff. 5) und aufzuzeigen mit welcher Strategie den Herausforderungen der Zukunft begegnet werden soll (Ziff. 6). Das letzte Kapitel (Ziff. 7) beschreibt das weitere Vorgehen.

**Abbildung 1: Aufbau des Papiers**



## 2 Bisherige Politik

### 2.1 Zielsetzung und wichtigste Reformschritte

Gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung (BV) soll die Agrarpolitik des Bundes sicherstellen, dass die Landwirtschaft mit einer nachhaltigen und auf den Markt ausgerichteten Produktion die gemeinschaftlichen Leistungen im gesellschaftlich erwünschten Ausmass erbringen kann. Sie soll einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft, zur dezentralen Besiedlung sowie zum Tierwohl leisten.

Da die Landwirtschaft Anfang der 90er-Jahre noch stark gestützt und reguliert wurde, war es ein Ziel der Reform, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und die internationale Kompatibilität der Schweizer Agrarpolitik zu verbessern. Dazu wurde die Preisstützung schrittweise reduziert und parallel die gemäss WTO Green-Box tauglichen Instrumente, namentlich die Direktzahlungen, ausgebaut. Mit der Einführung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) und der ökologischen Anreizprogramme wurde gleichzeitig dem zunehmenden gesellschaftlichen Bedürfnis nach einer ökologisch ausgerichteten Landwirtschaft Rechnung getragen. Die einzelnen Reformschritte wurde so gestaltet, dass sie den betroffenen Akteuren genügend Zeit gaben, sich auf die neuen Rahmenbedingungen wie den tieferen Grenzschatz oder die veränderten Bedürfnisse der Gesellschaft einzustellen. Eine sozialverträgliche Entwicklung war somit möglich.



**Tabelle 1: Etappen der Agrarreform**

1. Etappe	2. Etappe	3. Etappe	4. Etappe
1993–1998	1999–2003 (AP 2002)	2004–2007 (AP 2007)	2008–2011 (AP 2011)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einführung produktunabhängiger Direktzahlungen</li> <li>• Preissenkungen</li> <li>• Anreiz für besondere ökologische Leistungen (z.B. Biodiversität)</li> <li>• Umbau und Abbau Grenzschutz (WTO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abschaffung der Preis- und Absatzgarantien</li> <li>• Aufhebung Butyra und Käseunion</li> <li>• Bindung der Direktzahlungen an ÖLN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufhebung der Milchkontingentierung</li> <li>• Versteigerung der Fleischimportkontingente</li> <li>• Ausbau der Strukturverbesserungen und der sozialen Begleitmassnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufhebung von Exportsubventionen und Verarbeitungsbeiträgen</li> <li>• Reduktion der Marktstützung um 30 Prozent und Umlagerung der Mittel in Direktzahlungen</li> <li>• Zollsenkungen für Getreide und Futtermittel</li> </ul>

## 2.2 Resultate

Die Reform der Agrarpolitik führte in den meisten Zielbereichen zu Verbesserungen. Die Ziele, die der Bundesrat in den Botschaften jeweils für die einzelnen Reformschritte definiert hatte, wurden mehrheitlich erreicht. Diese Ergebnisse hat das BLW in seiner Broschüre „Die Schweizer Landwirtschaft im Aufbruch“ Ende 2009 veröffentlicht.

Die in den bundesrätlichen Botschaften jeweils festgelegten Ziele bezogen sich in der Regel auf die Dauer einer einzelnen Reformperiode, das heisst es waren befristete Zwischenziele. Zudem wurden auch nicht in allen Bereichen explizite Ziele definiert. Mit dem Bericht zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems von Mai 2009 hat der Bundesrat auf der Basis von Artikel 104 BV erstmals eine umfassende Auslegeordnung bezüglich der von der Landwirtschaft erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen vorgenommen. Für jede gemeinwirtschaftliche Leistung hat er langfristig ausgerichtete, quantifizierte Ziele festgelegt. In der vorliegenden Analyse dienen diese Ziele als Referenz für die Beurteilung, ob gegenwärtig noch eine Ziellücke besteht (Tabelle 2). Eine Ziellücke ist dann vorhanden, wenn die für ein spezifisches Ziel definierten Indikatoren nicht mit dem Zielwert übereinstimmen. Ziellücken beziehen sich auf die Gegenwart und geben einen Hinweis auf zukünftigen Handlungsbedarf. Je nach Entwicklung der Rahmenbedingungen besteht jedoch die Möglichkeit, dass sich eine Ziellücke auch ohne zusätzliche Massnahmen schliesst bzw. dass in Bereichen, die aktuell keine Ziellücke aufweisen, künftig Handlungsbedarf entsteht (vgl. Ziff. 5).

**Tabelle 2: Entwicklung der Zielerreichung und gegenwärtige Ziellücken**

Ziel	Aspekt	Entwicklung	Ziellücke
<b>Versorgungssicherheit</b>	Kalorienproduktion	→	nein
	Produktionsschwankungen	→	nein
	Bodenquantität	↘	gross
<b>Lebensgrundlagen</b>	Biodiversität	→	mittel
	Wasserqualität	↗	mittel
	Luftqualität	↗	gross
	Bodenqualität	↘	mittel
	Klima	↗	nein
	Ressourceneffizienz	↗	gross
<b>Kulturlandschaft</b>	Offenhaltung	↘	mittel
	Landschaftsqualität	↘	mittel
<b>Dezentrale Besiedlung</b>		→	nein
<b>Tierwohl</b>		↗	mittel
<b>Wettbewerbsfähigkeit</b>	Preisliche Wettbewerbsfähigkeit	↗	gross
	Wertschöpfung durch Qualität	↗	gross
<b>Sozialverträglichkeit</b>	Sozialverträglichkeit	→	nein
<b>Internationale Kompatibilität</b>		↗	gross
<b>Kosten der Agrarpolitik</b>		↗	mittel

Legende: ↘ Verschlechterung der Zielerreichung  
 → Keine Veränderung bezüglich Zielerreichung  
 ↗ Verbesserung der Zielerreichung

### 2.2.1 Versorgungssicherheit

Die landwirtschaftliche *Produktion* hat seit dem Beginn der Agrarreform laufend zugenommen. Im Durchschnitt der Jahre 2006/2008 wurden in der Schweiz rund 6,4 Prozent mehr Nahrungsmittelkalorien produziert als Anfang der 90er-Jahre (Bruttokalorienproduktion). Gleichzeitig haben insbesondere wegen des Fütterungsverbots für Tiermehl auch die Futtermittelimporte zugenommen, so dass der Anstieg der Nettokalorienproduktion mit gut 3 Prozent geringer ausfällt. Die Zielsetzung, die Kalorienproduktion auf dem Ausgangsniveau zu halten, wurde somit erreicht. Die Zunahme der Kraffuttermittelimporte ist jedoch sowohl aus Optik der Versorgungssicherheit als auch aus ökologischen Gründen negativ zu bewerten. Aufgrund der wachsenden Bevölkerung hat der Verbrauch von Nahrungsmittel stärker zugenommen als die Produktion, sodass der Selbstversorgungsgrad leicht gesunken ist. Der Bruttoselbstversorgungsgrad liegt aktuell bei gut 60 Prozent, der Nettoselbstversorgungsgrad bei 54 Prozent. Aufgrund der witterungsbedingten Einflüsse gibt es insbesondere im Pflanzenbau von Jahr zu Jahr gewisse Schwankungen in der Produktion (z.B. Trockenheitssommer 2003). Diese *Produktionsschwankungen* haben jedoch im Verlaufe der Zeit nicht zugenommen.

In Bezug auf die Versorgungssicherheit ist die Entwicklung bei den für die landwirtschaftliche Produktion nutzbaren Flächen (*Bodenquantität*) kritisch zu bewerten. Insbesondere aufgrund der intensiven Bautätigkeit im Mittelland hat die landwirtschaftlich genutzte Fläche laufend abgenommen. Zwischen 1979/85 und 1992/97 betrug die Abnahme der Landwirtschaftsflächen im Dauersiedlungsgebiet über 30 000 Hektaren (-3,1%). Erste Auswertungen der gegenwärtig laufenden Aktualisierung der Arealstatistik zeigen, dass sich der Rückgang der Landwirtschaftsflächen auch in den letzten Jahren unvermindert fortgesetzt hat. Durch die Versiegelung wird der Boden praktisch irreversibel zerstört, so dass

die aktuelle Entwicklung als eindeutig nicht nachhaltig einzustufen ist. Um die ackerfähigen Böden besser zu schützen und die Zersiedelung einzuschränken, erliess der Bundesrat 1992 den Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Dieser weist ein Total von 438 560 Hektaren aus und teilt den Kantonen entsprechende Kontingente zu. Neuere Erhebungen zeigen, dass die Vorgaben des Sachplanes FFF nur noch sehr knapp (teilweise unter Beizug von FFF zweiter Qualität) erreicht werden.

### 2.2.2 Natürliche Lebensgrundlagen

Die Reform der Agrarpolitik hat im ökologischen Bereich insgesamt zu deutlichen Verbesserungen geführt. Die Anstrengungen zur Erhaltung und Förderung der *Biodiversität* wurden verstärkt, so dass die ökologischen Ausgleichsflächen deutlich zugenommen haben. Die Zielsetzung von 65 000 Hektaren ökologischer Ausgleichsflächen im Talgebiet wurde jedoch knapp nicht erreicht. Zudem verfügen viele der heutigen Flächen nicht über die gewünschte biologische Qualität. Im Berggebiet haben die ökologischen Ausgleichsflächen deutlich zugenommen. Die Hauptproblematik im Berggebiet besteht darin, dass die Nutzung von Parzellen in Hofnähe tendenziell intensiviert wird und im Gegenzug schlecht erschlossene, bzw. schlecht mechanisierbare Parzellen extensiviert werden bis hin zur Nutzungsaufgabe. Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich die Einführung des ökologischen Ausgleichs moderat positiv auf die Biodiversität ausgewirkt hat. Der Rückgang bei gefährdeten Arten konnte dadurch zwar nicht gestoppt, aber zumindest verlangsamt werden. Mit der Einführung der Nationalen Aktionspläne für genetische Ressourcen in der Landwirtschaft konnte dem Rückgang der genetischen Vielfalt bei landwirtschaftlichen Kultursorten und -rassen wirksam entgegengewirkt und eine breite genetische Vielfalt gesichert werden.

Die Landwirtschaft produziert heute umweltfreundlicher als vor dem Beginn der Agrarreform. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Einführung des ÖLN als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Nach 2000 ist eine gewisse Stagnation eingetreten. Obwohl die Stoffeinträge der Landwirtschaft ins *Wasser* zum Teil deutlich abgenommen haben, liegen die Konzentrationen von Nitrat und Phosphor aber auch von Pflanzenschutzmitteln in den Gewässern regional immer noch deutlich über den angestrebten Werten. Bezüglich *Luftqualität* sind vor allem die Ammoniak- und die Dieselermissionen der Landwirtschaft relevant. Die Ammoniakemissionen sind ebenfalls moderat gesunken. Sie liegen jedoch immer noch fast zwei Mal höher als sie sein müssten, damit sensible Ökosysteme wie Wald oder Moore nicht geschädigt werden. Die Grundlagen für die Beurteilung der *Bodenqualität* sind dürftig. Gesicherte Zeitreihen fehlen, um abzuschätzen, wie sich die Situation seit dem Beginn der Reform entwickelt hat. Einzig bei ausgewählten Schwermetallen gibt es verlässliche Grundlagen, die aufzeigen, dass sich zum Teil Schadstoffe in den landwirtschaftlichen Böden anreichern. Es wird geschätzt, dass die Richtwerte von Cadmium, Blei, Zink und Kupfer in rund 10 Prozent der Bodenfläche überschritten werden. Fallstudien zeigen zudem, dass die Qualität der landwirtschaftlichen Böden vor allem im Ackerbaug Gebiet auch durch Erosion sowie durch Unterbodenverdichtung irreversibel geschädigt wird.

Die landwirtschaftliche Produktion wirkt sich auch auf das *Klima* aus. Neben CO<sub>2</sub> entstehen bei der Produktion von Lebensmitteln auch Methan und Lachgas. Die aktuelle Zielsetzung besteht darin, dass die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft sinken sollen, wobei es keine quantitative Reduktionsvorgabe gibt. Die Emissionen aus der Landwirtschaft haben sich gemäss nationalem Treibhausgasinventar zwischen 1990 und 2003 um ca. 10% verringert. Seit 2004 kann wieder eine Zunahme beobachtet werden.

Die Verbesserungen im ökologischen Bereich sind nicht auf eine Extensivierung der Produktion zurückzuführen (vgl. Ziff. 2.2.1), sondern auf die Verbesserung der *Ressourceneffizienz*. So erhöhten sich die Stickstoff- und die Phosphoreffizienz deutlich, wobei auch hier in den letzten Jahren eine gewisse Stagnation festzustellen ist. Bei der Energieeffizienz konnten keine Verbesserungen erreicht werden. Um eine Nahrungsmittelkalorie zu produzieren werden nach wie vor rund 2,5 Kalorien an fossiler Energie eingesetzt.

### 2.2.3 Kulturlandschaft

Durch die Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen wird dem Waldeinwuchs entgegengewirkt und so die *Kulturlandschaft offen gehalten*. Die Arealstatistik zeigt, dass in den tieferen Lagen der Waldeinwuchs kaum eine Rolle spielt. Der Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzfläche ist hier vor allem auf die Ausdehnung des Siedlungsgebiets zurückzuführen. In den oberen Bergzonen und vor allem im Sömmerungsgebiet findet jedoch ein namhafter Waldeinwuchs statt. So betrug der Rückgang der alpwirtschaftlich genutzten Flächen zwischen 1979/85 und 1992/97 rund 18 000 Hektaren (-3,2%). In den Kantonen, für die die neue Erhebung der Arealstatistik (2005/09) bereits vorliegt, hat der Waldeinwuchs gegenüber der Vorperiode deutlich abgenommen, wobei die Daten für die Kantone Graubünden und Tessin noch nicht vorliegen. In diesen Kantonen war der Waldeinwuchs in der Vergangenheit am höchsten. Im März 2010 wurden die Ergebnisse der dritten Erhebung des Schweizerischen Landesforstinventars publiziert, welche die Jahre 2004 bis 2006 umfasst. Seit der zweiten Erhebung, das heisst innerhalb eines Zeitraums von 11 Jahren hat die Waldfläche um 5 Prozent oder 60 000 Hektaren zugenommen. Fast 90 Prozent des Zuwachses entfallen auf die Regionen Alpen und Alpensüdseite. Bildlich gesprochen wird jährlich eine Fläche von der Grösse des Thunersees zu Wald. Der Waldeinwuchs ist auch für die Biodiversität nachteilig, da viele eingewachsene Flächen ursprünglich über eine hohe Artenvielfalt verfügten.

Die *Qualität der Landschaft* verändert sich langsam und wird daher auch kaum unmittelbar wahrgenommen. Obwohl es keine flächendeckenden Erhebungen gibt, liegen doch für einzelne Landschaftstypen Untersuchungen vor. So konnte beispielsweise für die Waldweiden des Juras ein Verlust der mosaikartigen Struktur von Wald und Grünland festgestellt werden. Neben den traditionellen Kulturlandschaften spielen für die Erholung der Bevölkerung auch die Kulturlandschaften in der Nähe der Agglomerationen eine wichtige Rolle. Diese Landschaften stehen insbesondere aufgrund der Siedlungsentwicklung unter Druck. Insgesamt hat sich die Vielfalt und Qualität der Kulturlandschaft in den vergangenen Jahren verschlechtert, was sowohl auf die veränderte landwirtschaftliche Nutzung als auch auf die Siedlungsentwicklung zurückzuführen ist.

### 2.2.4 Dezentrale Besiedlung

Aufgrund der dezentralen Produktionsstruktur und der engen Verflechtung mit den vor- und nachgelagerten Betrieben leistet die Landwirtschaft einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur dezentralen Besiedlung. Die Landwirtschaft trägt gemäss einer ETH-Studie in rund 12 Prozent der Schweizer Gemeinden massgeblich zur Besiedlung bei. Aufgrund des Strukturwandels und dem damit verbundenen Rückgang der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen nimmt der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung tendenziell ab. Die Landwirtschaft kann die dezentrale Besiedlung nicht alleine sicherstellen und ist auf eine funktionierende Wirtschaft im ländlichen Raum (Nebenerwerbsmöglichkeiten) sowie grundlegende Infrastrukturen angewiesen. Gemäss neusten Zahlen des Bundesamtes für Statistik ist von 2000 bis 2008 die ständige Wohnbevölkerung in weniger als vier Prozent aller Gemeinden um mehr als zehn Prozent gesunken. Am deutlichsten war der Bevölkerungsrückgang in den Regionen Glarner Hinterland, Kandertal, Goms und in einzelnen Gemeinden in abgelegenen Tälern. Diese Regionen und Gemeinden sind geprägt durch ihre Entfernung zu den nächstgelegenen regionalen Zentren und ungünstige wirtschaftliche Strukturen.

### 2.2.5 Tierwohl

Die Tierschutzgesetzgebung definiert verbindliche Mindestanforderungen für die Tierhaltung. Das Tierwohl wird zusätzlich über fakultative Programme für besonders tierfreundliche Stallhaltung (BTS) und regelmässigen Auslauf im Freien (RAUS) gefördert, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen. Diese umfassen spezifische Direktzahlungsmassnahmen und höhere Investitionshilfen für Ställe. In Grossvieheinheiten betrachtet profitiert mit einer Beteiligung von rund 45 Prozent bei BTS und 73 Prozent bei RAUS bereits heute ein grosser Teil der Tiere von diesen Programmen. Zwischen den verschiedenen Tierkategorien bestehen grosse Unterschiede bezüglich Beteiligung. Nur rund ein Drittel der Milchkühe wird beispielsweise heute in besonders tierfreundlichen Stallsystemen gemäss den Anforderungen des BTS-Programms gehalten. Rund 90 Prozent der Rindviehställe, die mit Inves-

tionshilfen unterstützt werden, entsprechen den BTS-Anforderungen. Dies führt zu einer laufenden Verbesserung bei der Beteiligung an den BTS-Programmen.

### 2.2.6 Wettbewerbsfähigkeit

Seit dem Beginn der Agrarreform hat sich die Land- und Ernährungswirtschaft stark gewandelt. Der schrittweise Rückzug des Bundes aus dem Marktgeschehen hat viele innovative Kräfte freigesetzt. Die Qualität und Vielseitigkeit der Produkte hat am stärksten in den Sektoren mit einem tiefen Grenzschutz zugenommen (Käse, Wein, Eier, Pilze, Beeren, etc.). Die verstärkte marktwirtschaftliche Ausrichtung hat sich in den meisten Sektoren bewährt und die Produktion wurde gesteigert, obwohl die Marktstützung des Bundes um zwei Drittel gesunken ist. Die landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz sind deutlich grösser geworden. Bewirtschaftete ein Betrieb im Jahr 1990 durchschnittlich 11,5 Hektaren, ist die mittlere Betriebsgrösse bis 2008 auf 17,4 Hektaren angestiegen (+50%). Die eingesetzte Produktionstechnik ist moderner und schlagkräftiger geworden und die Arbeitsproduktivität ist entsprechend gestiegen (+1,5% pro Jahr). Dies führte dazu, dass der durchschnittliche Arbeitseinsatz pro Betrieb trotz des Betriebsgrössenwachstums abgenommen hat. Gleichzeitig wurden die Bestrebungen zur besseren Inwertsetzung der Produkte und zur Diversifizierung in landwirtschaftsnahen Erwerbsquellen (z.B. Agrotourismus, Energieproduktion) verstärkt.

Auch im internationalen Vergleich konnten in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit Verbesserungen erzielt werden. Die Produzentenpreise sind um rund einen Viertel gesunken. Da gleichzeitig auch die Preise in der EU gesunken sind und der Schweizerfranken gegenüber dem Euro stärker geworden ist, hat die Preisdifferenz zur EU kaum abgenommen. Die Produzentenpreise in der EU sind nach wie vor 40 bis 50 Prozent tiefer als jene in der Schweiz. In den 90er-Jahren sind die Konsumentenpreise sowohl in der Schweiz als auch in der EU angestiegen, so dass die Differenz nicht gesunken ist. Erst in den letzten Jahren hat eine Annäherung stattgefunden, unter anderem infolge des Markteintritts von Harddiscountern in der Schweiz. Trotzdem sind die Konsumentenpreise in unseren Nachbarländern heute immer noch gut 20 Prozent tiefer als in der Schweiz. Diese Unterschiede sind nicht nur auf die Differenzen bei den Produzentenpreisen sondern auch auf die höhere Margen in der Verarbeitung und beim Detailhandel in der Schweiz zurückzuführen. Die Marktanteile im Inland konnten mehrheitlich gehalten und teilweise sogar ausgebaut werden (z.B. Gemüse). Insbesondere im Bereich der verarbeiteten Produkte konnten zudem die Exporte deutlich gesteigert werden. Trotz dieser insgesamt erfreulichen Entwicklung bestehen sowohl in preislicher Hinsicht als auch bezüglich der Inwertsetzung der qualitativ hochwertigen Schweizer Produkte nach wie vor bedeutende Verbesserungspotenziale. Die Ausnützung dieser Potenziale ist einerseits aus gesamtwirtschaftlicher Sicht angezeigt und andererseits auch für die Land- und Ernährungswirtschaft selber wichtig, um die Marktanteile im Inland zu halten und die Exportchancen im Ausland zu nutzen.

### 2.2.7 Sozialverträglichkeit

Die Anpassung der Strukturen hat für die in der Landwirtschaft tätigen Personen zu grossen Veränderungen geführt. Diese Herausforderungen wurden von den Bäuerinnen und Bauern gut gemeistert. Das Sektoreinkommen ist zwischen 1990/92 und 2007/09 von 4,1 auf 2,9 Milliarden Franken gesunken (-30%). Ein jährlicher Rückgang des Sektoreinkommens von 2 bis 3 Prozent pro Jahr, kann über Betriebsaufgaben im Rahmen des Generationenwechsels aufgefangen werden und gilt daher als sozialverträglich. Während das Sektoreinkommen in den 90er-Jahren um rund 2,8 Prozent pro Jahr gesunken ist, betrug der Rückgang seit der Jahrtausendwende im Schnitt 1 Prozent pro Jahr. Die landwirtschaftlichen Betriebe konnten durch Produktivitätsverbesserungen ihren Arbeitsverdienst zwischen 1990/92 und 2006/08 um rund einen Viertel steigern. Die Arbeitsentlohnung in der Landwirtschaft hat sich damit im Gleichschritt mit derjenigen der übrigen Bevölkerung entwickelt. Der Abstand zu den Einkommen in der übrigen Wirtschaft beträgt seit Jahren rund 40 Prozent. Gemäss einer regelmässig durchgeführten repräsentativen Umfrage blieb die Zufriedenheit der Bäuerinnen und Bauern in den letzten 10 Jahren relativ konstant. In den meisten Lebensbereichen wird die Situation heute leicht positiver beurteilt als im Jahr 2001. Mit den Bereichen Einkommen, Freizeit und stabile Rahmenbedingungen sind die Bauernfamilien weniger zufrieden als die übrige Bevölkerung. Betriebsaufgaben erfolgten grösstenteils im Rahmen des Generationenwechsels und es gab keine spürbare Zunahme

von sozialen Härtefällen. Dies wird auch durch die relativ geringe Inanspruchnahme der sozialen Begleitmassnahmen bestätigt. Lediglich 0,25 Prozent der direktzahlungsberechtigten Betriebe haben im Mittel der Jahre 2007/09 die Betriebshilfe oder die Umschulungsbeihilfe beansprucht.

#### 2.2.8 Internationale Kompatibilität

Die schrittweise Reduktion der marktverzerrenden Stützung und die Einführung sowie der Ausbau der nicht produktgebundenen Stützung (v.a. Direktzahlungen) haben dazu geführt, dass die Kompatibilität der agrarpolitischen Instrumente im internationalen Kontext heute deutlich besser ist als vor der Reform. Die Vorgaben der Uruguay-Runde der WTO wurden umgesetzt. Die interne Marktstützung und die Exportsubventionen wurden zudem stärker abgebaut, als von der WTO vorgegeben, so dass ein allfälliger Abschluss der aktuell laufenden Doha-Runde der WTO in diesen Bereichen kaum gravierende Auswirkungen haben dürfte. Einzige Ausnahme bilden die Exporterstattungen für verarbeitete Produkte (Schoggigesetz). Diese müssten ganz abgeschafft werden, so dass die inländischen Rohstoffe in verarbeiteten Exportprodukten nicht mehr verbilligt werden könnten. Anders sieht es beim Grenzschutz aus. Dieser ist im internationalen Vergleich immer noch sehr hoch und müsste bei einem Abschluss der Doha-Runde stark reduziert werden, was einen deutlichen Rückgang der Produzentenpreise im Inland zur Folge hätte.

Bezüglich der Instrumente ist eine gewisse Konvergenz zwischen der Schweiz und der EU zu beobachten. Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 2003 haben sich das Schweizer und das EU-Direktzahlungssystem angenähert. Konzeptionell und auch bezüglich der Legitimation der Agrarstützung ist die Schweizer Agrarpolitik in vielen Bereichen weiterentwickelt als die Gemeinsame Agrarpolitik in der EU. Die anstehende Reform der EU-Agrarpolitik wird voraussichtlich dazu führen, dass die historische Bemessungsbasis für die Direktzahlungen wegfällt und die Zahlungen gleich wie in der Schweiz noch stärker an die Erbringung von konkreten gemeinwirtschaftlichen Leistungen geknüpft werden.

#### 2.2.9 Kosten der Agrarpolitik

Die Stützung der Landwirtschaft mittels Grenzschutz und staatlicher Transferzahlungen (z.B. Direktzahlungen oder Marktstützungen) verursacht Kosten für Konsumentinnen und Konsumenten sowie für Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Der Grenzschutz geht zu Lasten der Konsumentinnen und Konsumenten, die aufgrund der Verteuerung der Importe höhere Preise für die Nahrungsmittel bezahlen müssen. Die staatlichen Transferzahlungen werden von Steuerzahlerinnen und Steuerzahler finanziert. Die Gesamtkosten der Schweizer Agrarpolitik für Konsumentinnen und Konsumenten sowie für Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sind in den letzten 20 Jahren kontinuierlich gesunken. Gemäss OECD ist die Stützung der Schweizer Landwirtschaft von rund 8 Milliarden Franken in den Jahren 1990/92 auf gut 6 Milliarden Franken in den Jahren 2006/08 gesunken. Die produktgebundene Stützung (v.a. Grenzschutz und Marktstützung) hat gar um 3,5 Milliarden Franken abgenommen, während sich die übrige Stützung insbesondere durch die Einführung der Direktzahlungen praktisch verdoppelt hat. Die Kosten der Agrarpolitik sind insgesamt um 25 Prozent gesunken und es hat eine Lastenverschiebung von den Konsumentinnen und Konsumenten sowie zu den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern stattgefunden, sodass heute beide Gruppen die Kosten je zur Hälfte tragen. Im internationalen Vergleich gehört die Schweiz zusammen mit Japan und Norwegen immer noch zu den Ländern mit der höchsten Agrarstützung.

Betrachtet man nur die Bundesfinanzen, ist – nach einem deutlichen Anstieg in der ersten Hälfte der 90er-Jahre – in den letzten zehn Jahren ein leichter Rückgang der Agrarausgaben zu verzeichnen. Aktuell betragen die Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung rund 3,5 Milliarden Franken pro Jahr. Der Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes ist seit Ende der 90er-Jahre von 9 gut 6 Prozent gesunken.

## 2.3 Fazit

Die bisherige Reform der Agrarpolitik hat die Zwischenziele, die der Bundesrat jeweils für die einzelnen Reformschritte definiert hat, mehrheitlich erreicht. Die Nahrungsmittelproduktion hat leicht zugenommen und gleichzeitig wurden bezüglich Ökologie deutliche Verbesserungen erreicht. Die Anstrengungen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität haben zugenommen. Der Rückgang bei gefährdeten Arten konnte dadurch zwar nicht gestoppt, aber zumindest verlangsamt werden. Zudem hat die Belastung der Umwelt durch die landwirtschaftliche Produktion signifikant abgenommen. Auch beim Tierwohl konnten deutliche Verbesserungen realisiert werden. Positiv zu bewerten ist, dass die Entwicklung trotz sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sozialverträglich verlief. Der landwirtschaftliche Arbeitsverdienst hat sich im Gleichschritt mit dem Lohnniveau in der übrigen Wirtschaft entwickelt, was insbesondere auch darauf zurückzuführen ist, dass die Betriebe ihre Produktivität deutlich gesteigert haben. Der Strukturwandel erfolgte im Normalfall im Generationenwechsel. Insgesamt ging also die Entwicklung in den meisten Bereichen in die richtige Richtung. Eine Ausnahme bildet das landwirtschaftliche Kulturland. Einerseits haben die intensive Siedlungstätigkeit und der Waldeinwuchs dazu geführt, dass sich die Qualität der Kulturlandschaft verschlechtert hat und die agronomisch besten Böden (namentlich FFF) deutlich abgenommen haben. Andererseits hat sich die Bodenqualität durch Erosion, Unterbodenverdichtung und Schadstoffeintrag tendenziell verschlechtert. Beides wirkt sich negativ aus auf die Versorgungssicherheit, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Kulturlandschaft.

Neben dem Boden bestehen auch bei den anderen natürlichen Ressourcen wie Biodiversität, Wasser und Luft sowie teilweise beim Tierwohl trotz der Verbesserungen in den letzten Jahren nach wie vor Ziellücken. Es gibt ausserdem ein Potenzial zur weiteren Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Reduktion der Kosten der Agrarpolitik und zur Verbesserung der Kompatibilität der agrarpolitischen Instrumente mit den internationalen Entwicklungen und Vorgaben. Die Landwirtschaft erfüllt heute die Erwartungen der Bevölkerung insgesamt besser als zu Beginn der Agrarreform und gleichzeitig haben sich die Kosten der Agrarpolitik für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sowie die Konsumentinnen und Konsumenten um rund ein Viertel verringert. Die Effizienz der Agrarpolitik hat sich also deutlich verbessert.

## 3 Zukünftige Rahmenbedingungen

Die Landwirtschaft und die gesamte Ernährungswirtschaft sind eingebunden in eine vielfältige und komplexe Welt. Je nachdem wie sich die Rahmenbedingungen in Zukunft weiterentwickeln, werden gewisse Themen und Probleme wichtiger oder aber sie verlieren an Bedeutung. Um eine glaubwürdige Zukunftsstrategie zu entwerfen, ist es daher unerlässlich, sich Gedanken zu machen über die Welt von morgen. Wie wird sich die Weltwirtschaft entwickeln? Werden die knappen Rohstoffe und natürlichen Ressourcen zu einem limitierenden Faktor? Sehen wir uns ganz neuen Herausforderungen und Krisen gegenüber? In einem ersten Schritt werden die international bedeutendsten Einflussfaktoren (treibende Kräfte) analysiert. Anschliessend werden mögliche Zukunftsszenarien skizziert.

### 3.1 Entwicklung der wichtigsten Einflussfaktoren

#### 3.1.1 Bevölkerungsentwicklung

Gemäss den Prognosen der UNO wird die Weltbevölkerung bis 2050 weiter zunehmen, wobei die jährliche Wachstumsrate von heute rund 1,3 Prozent je nach Szenario mehr oder weniger stark sinken wird. Gemäss dem mittleren Szenario wird die Weltbevölkerung von aktuell 6,9 Milliarden bis 2025 auf gut 8 Milliarden ansteigen, wobei die jährliche Bevölkerungszunahme von heute rund 80 Millionen auf gut 60 Millionen sinken würde. Dies ist in erster Linie auf einen Rückgang der Geburtenrate zurückzuführen. Die Lebenserwartung wird steigen und die Sterblichkeit weiter sinken. Das Wachstum der Weltbevölkerung ist ungleich verteilt. Während die Bevölkerung in Europa leicht zurückgehen wird, sind vor allem in Asien und in Afrika grosse Bevölkerungszunahmen zu erwarten. Zudem wird sich die Bevölkerung weiter in die Städte verlagern (Landflucht, Urbanisierung).

In der Schweiz wird gemäss den Prognosen des BFS die Wohnbevölkerung b von heute 7,8 auf 8,6 Millionen Personen im Jahr 2025 steigen. Es wird jedoch ebenfalls von sinkenden Wachstumsraten ausgegangen.

### 3.1.2 Wirtschaftswachstum

Über die letzten 40 Jahre hinweg betrug das durchschnittliche Weltwirtschaftswachstum 3,5 Prozent pro Jahr. In den letzten Jahren vor der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise erreichte das jährliche Wachstum sogar 4,7 Prozent, wobei das Wachstum in den Entwicklungs- und Schwellenländern fast dreimal so hoch war wie in den Industrieländern. Der Internationale Währungsfonds (IMF) geht in seinen aktuellsten Prognosen davon aus, dass sich das Wirtschaftswachstum nach der Krise 2009 wieder fortsetzt und zwar nur auf leicht tieferem Niveau als davor (4,2% pro Jahr). Die OECD geht bei den Prognosen für die landwirtschaftliche Produktion im Rahmen des Agricultural Outlook 2009 von einem mittleren jährlichen Wachstum von rund 4 Prozent aus. Extrapoliert man diese Entwicklung bis 2025, bedeutet dies fast eine Verdopplung der Weltwirtschaftsleistung und der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen (+80%). Der IMF hält fest, dass die aktuellen Prognosen mit ungewöhnlich hoher Unsicherheit behaftet sind. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass die in vielen Ländern durchgeführten Konjunkturprogramme zu einem massiven Anstieg der Staatsverschuldung geführt haben. Verschiedene Länder haben derzeit Schwierigkeiten ihren Forderungen nachzukommen. Sollte sich die Verschuldungskrise ausweiten, könnte sich das längerfristig negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken.

Auch in der Schweiz wird mit einem erstarkten Wirtschaftswachstum gerechnet, wobei die Wachstumsraten deutlich unter den Werten der Entwicklungs- und Schwellenländern liegen wird.

### 3.1.3 Klimawandel und Naturkatastrophen

Die globalen Treibhausgasemissionen durch menschliche Aktivitäten sind seit vorindustrieller Zeit stark angestiegen. Allein zwischen 1970 und 2004 betrug der Zuwachs 70 Prozent. Dies führt dazu, dass das Klima wärmer wird. Im vergangenen Jahrhundert betrug der Temperaturanstieg global 0,6°C. Die elf wärmsten Jahre seit Beginn der globalen Temperaturmessreihen im Jahr 1861 ereigneten sich alle nach 1996. Da das Klimasystem relativ langsam auf Veränderungen reagiert, wird sich das Klima infolge der bereits in die Atmosphäre emittierten Treibhausgasemissionen weiter erwärmen. Die aktuellen Prognosen gehen heute davon aus, dass die Temperatur bis 2100 zwischen 1,8 und 4°C ansteigen wird. Um gravierende und irreversible Schäden mit relativ grosser Wahrscheinlichkeit zu vermeiden, müsste die Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur auf maximal 2°C begrenzt werden. Um dieses Ziel erreichen zu können, ist gemäss Modellprognosen bis 2050 eine Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen um mehr als 85 Prozent gegenüber 1990 nötig. So oder so werden sich die Auswirkungen des Klimawandels im Zeithorizont bis 2025 weiter verstärken. Insgesamt nimmt das Potenzial für die globale Nahrungsmittelproduktion bei einer moderaten Erwärmung zu. Steigen die Temperaturen aber um mehr als 3°C, gehen die Klimaforscher davon aus, dass das Potenzial abnimmt. Zudem wird der Klimawandel zu einer Zunahme von Extremereignissen und daher voraussichtlich zu stärkeren Ertragsschwankungen führen. Generell rechnen Experten in den nächsten Jahren mit einer weiter steigenden Zahl von Naturkatastrophen wie Unwetter und Stürmen bzw. Trockenheit und Dürre. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass die armen Länder, die über geringere Ressourcen zur Anpassung verfügen, vom Klimawandel härter betroffen sein werden als die reichen.

Die Schweiz ist ebenfalls von der Klimaerwärmung betroffen. Die Klimamodelle prognostizieren im Vergleich zur globalen Entwicklung einen doppelt so starken Temperaturanstieg. Wegen der Alpen wird die Schweiz hingegen von Wasserknappheiten weniger stark betroffen sein.

### 3.1.4 Rohstoff- und Ressourcenknappheit

Die weltweit vorhandenen Reserven bei den *nicht-erneuerbaren Rohstoffen* sind zum Teil beträchtlich, in anderen Fällen aber bereits heute relativ knapp. Geht man von einer konstant bleibenden Nachfrage und den heute bekannten Vorkommen aus, beträgt die Reichweite von Kohle beispielsweise 142



Jahre, jene von konventionellem Erdgas 61 Jahre und jene von konventionellem Erdöl 42 Jahre. Bei den metallischen Rohstoffen sind die Reichweiten in der Regel kürzer (Kupfer 36 Jahre, Zink 17 Jahre, Gold 20 Jahre), dasselbe gilt für den mineralischen Rohstoff Phosphor, einem essentiellen Nährstoff für die landwirtschaftliche Produktion. Diese Schätzungen sind allerdings mit grosser Unsicherheit behaftet. Über die Reserven hinaus werden heute für die verschiedenen Rohstoffe weitere Vorkommen vermutet. Neben dem Umfang der Reserven ist auch deren geographische Verteilung zu berücksichtigen. Beim Erdöl ist die Konzentration der Reserven auf wenige Länder ein Risiko, befinden sich doch knapp 62 Prozent der Weltreserven in den Ländern des Nahen Ostens. Beim Erdgas nimmt mit dem Rückgang der Gasproduktion in der EU die Abhängigkeit von aussereuropäischen Quellen in Zukunft zu (Russland, kaspischer Raum). Auch die Phosphorreserven liegen grösstenteils ausserhalb Europas, unter anderem in Marokko und China. Allen nicht-erneuerbaren Rohstoffen ist gemeinsam, dass der Abbau der Vorkommen immer aufwändiger und in der Regel auch teurer wird. Zudem nimmt die ökologische Belastung mit fortschreitendem Abbau zu. Beide Faktoren führen tendenziell zu steigenden Preisen. Das gilt auch für landwirtschaftliche Produktionsmittel, sodass Phosphor- oder Stickstoffdünger tendenziell teurer werden. Als Folge der Konzentration des Angebots in den rohstoffreichen Ländern und der steigenden Marktmacht der Schwellenländer wird zudem erwartet, dass die Volatilität der Preise zunimmt.

Bei den *natürlichen Ressourcen* ist in den nächsten 15 Jahren ebenfalls eine weitere Verknappung zu erwarten. Allein aufgrund der steigenden Weltbevölkerung und der Ausdehnung des Siedlungsgebiets ist davon auszugehen, dass bis 2025 zwischen 30 und 40 Millionen Hektaren Agrarland durch Versiegelung verloren gehen. Da die meisten Städte in fruchtbaren Gebieten (Küstenregionen, Flussmündungen) liegen, dürfte der grösste Teil des Flächenmehrbedarfs auf Kosten von guten Ackerböden gehen. Zudem gehen gemäss Weltbank jährlich zwischen 5 und 10 Millionen Hektaren Agrarland durch starke Degradation verloren. Die FAO und die OECD davon aus, dass noch rund 500 Millionen Hektaren Agrarland in eine ackerbauliche Produktion überführt werden können, wobei dies grosse Investitionen erfordert und die Erträge auf diesen Flächen unterdurchschnittlich sind. In den nächsten 15 Jahren liegt das realisierbare Potenzial bei gut 100 Millionen Hektaren, was rund 7 Prozent der heute weltweit bewirtschafteten Ackerfläche entspricht. Neben dem Boden ist Wasser der entscheidende limitierende Faktor für die Produktion von pflanzlichen Rohstoffen. Heute gehen rund 70 Prozent des weltweit genutzten Süsswassers in die landwirtschaftliche Produktion. Eine nachhaltige Produktion ist vor allem dort gefährdet, wo mit Grundwasser intensiv bewässert wird und zu diesem Zweck mehr Wasser entnommen wird, als während des Jahres wieder nachfließt. Dies gilt heute zum Beispiel für den Norden Chinas, die Punjab-Region Indiens oder für Gebiete im Nahen und Mittleren Osten. Regional herrscht bereits heute Wasserknappheit. Gemäss Schätzungen des International Water Management Instituts wird ohne Verbesserung der Wasserproduktivität die Wassernachfrage für die Ernährung der Bevölkerung bis 2025 um 20 bis 30 Prozent steigen. Dazu kommt der erwartete zusätzliche Bedarf für Trinkwasser und für die Produktion von Energie (inkl. Biotreibstoffe) sowie anderen pflanzlichen Rohstoffen (z.B. Baumwolle). Das zukünftige Wasserangebot wird zudem durch den Klimawandel beeinflusst (vgl. Ziff. 3.1.3).

Die Schweiz ist bei den meisten Rohstoffen und bei den fossilen Energieträgern ebenfalls stark abhängig von Importen. Beispielsweise stammen mehr als 95 Prozent des Schweizer Phosphorbedarfs aus aussereuropäischen Quellen. Aufgrund der weiteren Bevölkerungszunahme und des erwarteten Wirtschaftswachstums wird der Siedlungsdruck auf die landwirtschaftlichen Flächen in der Schweiz hoch bleiben. Der Bewässerungsbedarf wird in der Schweiz aufgrund des Klimawandels ansteigen, was die Wassernutzungskonflikte verschärft.

### 3.1.5 Landwirtschaftliche Produktion und Preisentwicklung auf den internationalen Agrarmärkten

Bei den Nahrungsmitteln, Futtermitteln und pflanzlichen Rohstoffen für die Agrotreibstoffproduktion dürfte im Zeithorizont 2025 und auch darüber hinaus die Nachfrage weiter zunehmen. Gründe dafür sind die weiter steigende Weltbevölkerung, die Zunahme des Wohlstands, die zu einem höheren durchschnittlichen Kalorienkonsum pro Kopf und einem vermehrten Verzehr von Fleisch und Milchprodukten führt sowie die Anstrengungen, mit Agrotreibstoffen zum Klimaschutz und zur Sicherstellung der Energieversorgung beizutragen. Gleichzeitig sind die Herausforderungen gross, das kurzfris-

tig relativ unelastische und von den Witterungsbedingungen abhängige Angebot im Gleichschritt zu steigern. Einerseits sind die dafür notwendigen natürlichen Ressourcen wie fruchtbarer Boden und Wasser weltweit begrenzt, andererseits gibt es pflanzenphysiologische und klimatische Limiten für Ertragssteigerungen je Flächeneinheit. Zudem haben die Intensivierungen in der Landwirtschaft in den letzten 50 Jahren zu Umweltschäden geführt, die Abhängigkeit von Produktionsmitteln (fossile Energieträger, Dünger, Pflanzenschutzmittel) erhöht und die Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen sowie die Biodiversität beeinträchtigt. Erschwerend kommt hinzu, dass der Klimawandel die Anpassungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion weltweit auf die Probe stellen wird.

Gemäss OECD und FAO werden die internationalen Preise für Agrargüter in den nächsten Jahren insgesamt deutlich über dem Preisniveau des letzten Jahrzehnts zu liegen kommen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Nachfrage aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und des Bevölkerungswachstums stärker steigt als die Produktion. Bei den meisten Produkten werden jedoch die Preise unterhalb der in den Jahren 2007 und 2008 beobachteten Preisspitzen zu liegen kommen. Die Agrarmärkte werden auch künftig von Preisschwankungen betroffen sein, die sich jedoch nicht exakt voraussagen lassen. Preisschwankungen auf den Agrarmärkten sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Nachfrage nach Agrargütern sehr preisunelastisch reagiert und sich dadurch Produktionsschwankungen direkt in den Preisen niederschlagen. Es gibt verschiedene Gründe, die dafür sprechen, dass die Preisvolatilitäten in den nächsten Jahren zunehmen werden. Erstens muss aufgrund des Klimawandels mit verstärkten Ertragsschwankungen gerechnet werden. Zweitens sind die Lagerbestände gemessen am Verbrauch heute deutlich tiefer als noch vor zehn Jahren, so dass die Möglichkeiten zum Ausgleich von Ernteaufschlägen über Lagerbestände geringer sind. Drittens werden die Nahrungsmittelmärkte künftig noch stärker von den Energiemärkten beeinflusst, so dass sich Preisschwankungen bei der Energie stärker auf die Nahrungsmittelpreise auswirken werden. Viertens werden die Agrarmärkte noch stärker in die internationalen Finanzmärkte eingebunden, was die Preisschwankungen tendenziell noch verstärken wird.

### 3.1.6 Technischer Fortschritt

Der technische Fortschritt spielt eine zentrale Rolle für die Einschätzung der zukünftigen Entwicklungen. Ob der technische Fortschritt der Verknappung der Ressourcen effektiv entgegen wirken kann oder nicht, wird kontrovers diskutiert. Es gibt diesbezüglich zwei grundsätzlich verschiedene Sichtweisen. Die erste besteht darin, dass knapper und teurer werdende Ressourcen die Investitionen und damit das Wachstum ankurbeln. In diesem Fall würde vermehrt in ressourcenextensivere Produktions- und Verteilungsverfahren investiert und so das natürliche Ressourcenkapital durch spezialisiertes Wissenskapital ersetzt. Das würde heissen, dass das Wachstum vom Ressourcenverbrauch entkoppelt werden kann. Die zweite Sichtweise geht davon aus, dass wirtschaftliches Wachstum notwendigerweise mit einer Zunahme des Ressourcenverbrauchs verbunden ist. Entsprechend wird die wirtschaftliche Entwicklung gebremst, wenn die natürlichen Ressourcen knapper werden. Der Grund liegt vor allem darin, dass höhere Ressourcenpreise zu grösseren Ausgaben für Ressourcen führen, womit weniger Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen. Eine solche Vorstellung entspricht der seinerzeitigen Prognose des Club of Rome. Darin wurde gefolgert, dass jeder Tag mit weiterem Wachstum die Welt näher an seine fixen Grenzen treibt. Ohne eine Mässigung der Wirtschaft, so wurde argumentiert, würden sich die Gefahren des Zusammenbruchs vergrössern. Damit wird eine begrenzte Substituierbarkeit des Naturkapitals durch akkumuliertes Kapital unterstellt. Die schlechtere Ressourcenverfügbarkeit würde in diesem Fall einen Rückgang der Investitionen bewirken und damit das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen. Zwischen diesen beiden Sichtweisen gibt es grundsätzlich alle Schattierungen, welche Rolle der technische Fortschritt spielt und wie stark sich natürliches Kapital durch Humankapital substituieren lässt. Heute bestehen diesbezüglich in wissenschaftlichen Kreisen grosse Differenzen. Dementsprechend ist die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung extrem gross. Ob dank dem technischen Fortschritt langfristig anhaltendes Wirtschaftswachstum trotz knapper Rohstoffe und natürlicher Ressourcen erreicht werden kann, ist auch abhängig vom Zeitfaktor. Je schneller und unvermittelter Knappheiten akut werden, umso kürzer ist die zur Verfügung stehende Anpassungszeit und umso kleiner damit die Chance, dass die Knappheit mit Investitionen in ressourcenschonendere Techniken überwunden werden kann.

### 3.1.7 Weltpolitisches Kräfteverhältnis

Der wirtschaftliche Aufschwung von Staaten wie China, Indien, Russland und Brasilien wird andauern und zu einer multipolaren Welt führen. Darin werden traditionell bestimmende Akteure (USA, EU) ihren Einfluss zwar nicht verlieren, ihn jedoch teilen müssen mit den neuen Kräften. Dies wird in multilateralen Gremien wie der WTO zu Schwierigkeiten in der Entscheidungsfindung führen, jedoch auch die Möglichkeiten verbessern, mit je nach Sachverhalt wechselnden Partnern sachbezogene Lösungen zu finden und variable Netzwerke aufzubauen. Der Trend zu einer multipolaren Welt hat sich als Folge neuerer Entwicklungen (Ressourcenknappheit und hohe Energiepreise, hohe Auslandverschuldung namentlich der USA, Finanz- und Wirtschaftskrise und damit einhergehend hohe staatliche Verschuldung westlicher Staaten, etc.) noch verstärkt. Deren gemeinsamer Nenner ist die Verschiebung von finanziellen Ressourcen und wirtschaftlicher Macht vom Westen in den Osten und in energiereiche Staaten.

Nach allgemeiner Auffassung werden die künftigen Pole vor allem in Nordamerika und Asien, zu einem geringeren Teil in Europa und Südamerika (Brasilien) liegen. Demgegenüber dürften Afrika und grosse Teile Lateinamerikas weltpolitisch keine entscheidende Rolle spielen. Die sich abzeichnende Verschiebung des Kräfteverhältnisses hat vor allem wirtschaftliche Gründe (Handel, Investitionen, Innovation oder Technologietransfer). Dabei ist eine zunehmende Konzentration von finanziellen Mitteln und wirtschaftlicher Macht beim Staat festzustellen, so dass mit dem zunehmenden wirtschaftlichen und finanziellen Einfluss einiger Länder auch eine militärische Aufrüstung einhergeht. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass solche Staaten notfalls ihre Interessen auch auf militärischem Wege durchzusetzen bereit sind. Insbesondere in Gebieten mit einem starken Bevölkerungswachstum an der Peripherie der Pole dürfte das Risiko von gewaltsamen Auseinandersetzungen hoch bleiben.

#### **Kasten 1: Die Schweiz und die EU**

Das Verhältnis der Schweiz zu Europa und die Frage, wie weit die EU-Integration der Schweiz im Zeithorizont 2025 fortgeschritten ist, ist agrarpolitisch sehr relevant und von grosser gesamtpolitischer Tragweite. Im Falle eines EU-Beitritts müsste die Schweiz die Gemeinsame Agrarpolitik der EU übernehmen, wobei insbesondere im Rahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik ein gewisser nationaler Spielraum erhalten bliebe. In den letzten Jahren war eine klare Konvergenz zwischen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Schweizer Agrarpolitik festzustellen. Insbesondere bezüglich der Entkopplung der Zahlungen von der Produktion hat sich das System in der EU mit der Einführung der flächenbezogenen Betriebsprämie stark an dasjenige der Schweiz angeglichen, wobei die Höhe der Stützung in der EU deutlich tiefer ist als in der Schweiz. Als Grundsatz für die Festlegung der Strategie gilt, dass bei der Weiterentwicklung der Schweizer Agrarpolitik darauf zu achten ist, dass sie sich in die gleiche Richtung entwickelt wie jene der EU. Gegenwärtig stimmt die Stossrichtung der Schweiz gut mit derjenigen in der EU überein. Wie in der Schweiz sollen die Direktzahlungen auch in der EU nach 2013 noch besser auf die Multifunktionalität und die gezielte Förderung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen ausgerichtet werden.

### 3.2 Zukunftsszenarien

Die Analyse der international bedeutendsten Einflussfaktoren zeigt, dass heute die Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Entwicklung sehr gross ist und es äusserst schwierig ist, über einen Zeithorizont von 15 Jahren verlässliche Prognosen zu machen. Ein Ansatz, mit Unsicherheit umzugehen, besteht darin, Szenarien zu bilden, die die mögliche Bandbreite von Entwicklungen abdecken. Die verschiedenen Szenarien sollen mögliche Ausprägungen der verschiedenen Rahmenbedingungen darstellen und in sich konsistent sein. Aus der Analyse der wichtigsten Einflussfaktoren können folgende drei Szenarien abgeleitet werden:

- Szenario „Kontinuierliches Wachstum“ (Szenario 1)
- Szenario „Bewältigbare Knappheit“ (Szenario 2)
- Szenario „Permanente Instabilität“ (Szenario 3)

Neben den wichtigsten Einflussfaktoren, die die Grundzüge der Szenarien bestimmen, wird untersucht, wie sich die Entwicklung der wichtigsten Einflussfaktoren je nach Szenario auf weitere, direkter für die Landwirtschaft relevante Rahmenbedingungen auswirken. Beispiele sind die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit und der Liberalisierung, der globalen Nahrungsmittelproduktion und der internationalen Preisverhältnisse oder auch die Entwicklung des Bundeshaushaltes.

Die drei Szenarien werden nachfolgend zuerst generell beschrieben und dann anhand der verschiedenen Rahmenbedingungen charakterisiert (vgl. Tabelle 3). Dabei wird jeweils zuerst auf die wichtigsten Einflussfaktoren eingegangen und anschliessend werden die daraus resultierenden Entwicklungen der agrarpolitisch relevanten Parameter auf internationaler und nationaler Ebene abgeleitet.

### 3.2.1 Szenario „Kontinuierliches Wachstum“

Dieses Szenario geht davon aus, dass sich die Rahmenbedingungen insgesamt positiv entwickeln. Die Finanz- und Wirtschaftskrise wird rasch überwunden und die Weltwirtschaft wieder mit 3 bis 4 Prozent pro Jahr wachsen. Das Wirtschaftswachstum führt nicht dazu, dass die Verfügbarkeit der Rohstoffe und Ressourcen sinkt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass mit technischen Neuerungen und Innovationen die Rohstoff- und Ressourceneffizienz deutlich gesteigert werden kann. Insgesamt ist der technische Fortschritt die treibende Kraft zur Lösung der anstehenden Herausforderungen. Die Klimaerwärmung kann erfolgreich eingedämmt werden und es kommt nicht zu einer Zunahme von Naturkatastrophen.

Bei diesem Zukunftsszenario setzt sich die Liberalisierung fort, das heisst die Doha-Runde wird abgeschlossen. Die Nahrungsmittelproduktion kann mit dem wachsenden Bedarf Schritt halten, so dass die Preise auf den internationalen Agrarmärkten auf dem heutigen Niveau bleiben. In der Schweiz wird aufgrund der positiven Wirtschaftsentwicklung die Arbeitslosigkeit auf tiefem Niveau zu liegen kommen, die Verschuldung der öffentlichen Hand abnehmen und die Kaufkraft der Konsumentinnen und Konsumenten steigen.

### 3.2.2 Szenario „Bewältigbare Knappheit“

In diesem Szenario werden Rohstoffe und Ressourcen weltweit wesentlich knapper als bisher. Das führt zu Preisanstiegen und zu einer Zunahme der Kosten in der Produktion. Gleichzeitig kommt es vermehrt zu Krisenereignissen und zu witterungsbedingten Extremereignissen aufgrund des Klimawandels. Der technische Fortschritt trägt zwar dazu bei, dass die Herausforderungen bewältigt werden können, kann jedoch nicht verhindern, dass sich die Rohstoff- und Ressourcenverknappung und der Klimawandel negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken und die Weltwirtschaft deshalb nur noch leicht wächst. Soziale und politische Instabilitäten nehmen zu. Dank den Anstrengungen aller Akteure und angepassten staatlichen Interventionen gelingt es jedoch, die Herausforderungen zu meistern und die Situation zwischen den Krisenereignissen wieder ausreichend zu stabilisieren. Die Bedeutung der Staaten nimmt zu.

Um die neuen Herausforderungen bewältigen zu können, wird die internationale Zusammenarbeit bei diesem Zukunftsszenario noch verstärkt. Aufgrund der Verschiebung der weltpolitischen Machtverhältnisse wird dies jedoch teils langwierige und schwierige Prozesse bedingen. Auch wenn es zwischenzeitlich immer wieder zu Rückschlägen kommt, setzt sich die Entwicklung hin zu multilateralen Lösungen fort. Im Zeithorizont 2025 ist daher ein Abschluss der Doha-Runde der WTO und auch weiterer multilateraler Abkommen (z.B. Klima) wahrscheinlich. Daneben werden strategische Allianzen an Bedeutung gewinnen, insbesondere auch weil die Industrie- und Schwellenländer mittels Freihandelsabkommen versuchen werden, ihren Zugang zu Rohstoffen und Ressourcen zu verbessern. Im Zuge dieser Entwicklungen ist daher davon auszugehen, dass sich die Marktöffnung im landwirtschaftlichen Sektor fortsetzen wird. Parallel dazu werden die Preise auf den internationalen Märkten ansteigen, so dass sich die Öffnung der Grenze für Agrarprodukte weniger stark auf die Inlandpreise auswirkt. Aufgrund der durchgezogenen wirtschaftlichen Entwicklung werden in der Schweiz die Ausgaben im Sozialwesen ansteigen. Die Kaufkraft der Konsumente bleibt gleich und die Verschuldung der öffentlichen Hand kann mit einer weiterhin disziplinierten Ausgabenpolitik stabil gehalten werden.

### 3.2.3 Szenario „Permanente Instabilität“

In diesem Szenario nehmen die Krisen in bisher unbekanntem Ausmass zu, so dass sich die Situation deutlich verschlechtert und die Welt in mancher Hinsicht aus den Fugen gerät. Es häufen sich Seuchen und Katastrophen und die Verknappung von Energie, Rohstoffen und Ressourcen führt dazu, dass unkontrolliert Raubbau an den natürlichen Lebensgrundlagen betrieben wird. Dies wiederum verstärkt die Probleme. In dieser Situation schrumpft die Weltwirtschaft. Das führt dazu, dass finanzielle und personelle Ressourcen im Bereich Forschung und Entwicklung abgebaut werden, so dass der technische Fortschritt nicht wesentlich zur Lösung der Probleme beitragen kann.

Die staatlichen Institutionen werden geschwächt und sind immer weniger in der Lage, die Situation zu kontrollieren und die Ordnung zu bewahren. Es kommt international zu einer Entsolidarisierung und vermehrt zu zwischenstaatlichen und sozialen Spannungen und Konflikten – auch kriegerischer Natur. Die Entwicklungen auf den internationalen Märkten können nicht mehr zuverlässig abgeschätzt werden, da sich die Ereignisse häufig überstürzen und es zunehmend an zuverlässigen Handelspartnern fehlt. Lebensmittel sind knapp und die Preise werden international trotz sinkender Kaufkraft in der Tendenz ansteigen, sich aber extrem volatil entwickeln.

Die negative Entwicklung der Weltwirtschaft überträgt sich aufgrund der starken Exportorientierung auch auf die Schweiz. Auch im Inland wird die Arbeitslosigkeit zunehmen, die Kaufkraft der Konsumentinnen und Konsumenten sinken und die Verschuldung der öffentlichen Hand ansteigen. Die Sicherstellung des sozialen Zusammenhalts wird dabei zur zentralen Herausforderung.

### 3.2.4 Umgang mit den Szenarien bei der Strategiebildung

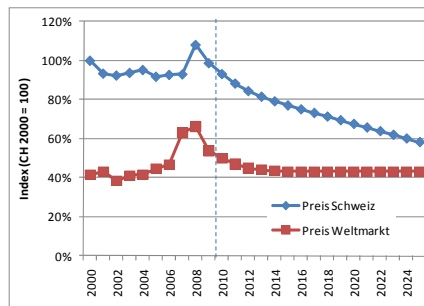
Das Szenario 1 entspricht mehr oder weniger einer Fortschreibung der Entwicklungen, wie wir sie in den 90er-Jahren und in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends beobachten konnten. Das Szenario 2 geht davon aus, dass wir uns – wie dies in den letzten Jahren bereits der Fall war – künftig vermehrt mit Krisen konfrontiert sehen werden. Dabei wird es jedoch immer wieder gelingen, festen Boden unter den Füßen zu erhalten und die Lage ausreichend zu stabilisieren. Szenario 3 geht davon aus, dass eine Stabilisierung zwischen den Krisen immer weniger gelingt und die finanziellen Mittel knapp werden, um neue Entwicklungen frühzeitig zu antizipieren. Der Fokus liegt bei diesem Szenario deshalb stärker auf der Schadensbegrenzung als auf der Prävention.

Entsprechend der grundlegenden Unterschiede zwischen den einzelnen Szenarien (insbesondere zwischen Szenario 1 und Szenario 3) müsste man theoretisch für alle drei Szenarien den jeweiligen Handlungsbedarf ermitteln und jeweils eine eigene Strategie definieren. Da man jedoch im realen politischen Prozess nur eine Strategie umsetzen kann, muss man sich entscheiden, auf welches Szenario die Strategie primär ausgerichtet werden soll. Für Szenario 1 würde sprechen, dass man damit die bisher verfolgte Strategie gradlinig und mit der kurzfristig grösstmöglichen Kosteneffizienz fortsetzen könnte. Damit würde man jedoch gewisse Entwicklungstrends, die sich in der letzten Zeit bemerkbar gemacht haben ausklammern und die damit verbundenen Risiken in unverantwortlicher Weise ignorieren. Die Ausrichtung auf Szenario 3 wäre aus Sicherheitsoptik am optimalsten, indem man die Strategie voll und ganz auf mögliche Krisensituationen ausrichten würde. Die Gefahr bestünde jedoch, die anderen Bedürfnisse und Erwartungen der Gesellschaft an die Agrarpolitik und auch die Kosteneffizienz zu wenig zu gewichten. Aufgrund dieser Überlegungen erscheint es am sinnvollsten die Strategie bzw. einzelne Elemente davon auf das Szenario 2 auszurichten. Erstens bietet dies die Möglichkeit, Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklungen ausgewogen zu berücksichtigen. Zweitens sind so im Vergleich zu den beiden anderen Szenarien auch die Voraussetzungen am besten, die Strategie schnell und wirksam anzupassen, falls sich die Rahmenbedingungen anders entwickeln als angenommen.

## Kasten 2: Entwicklung der Preise in den drei Szenarien

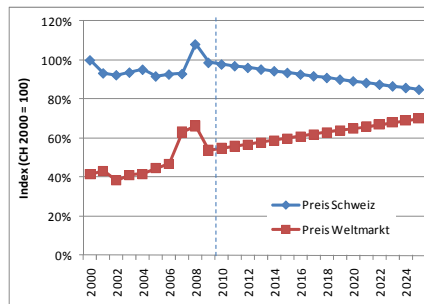
In den letzten 10 Jahren haben sich die Produzentenpreise in der Schweiz relativ konstant entwickelt. Nach einem leichten Rückgang in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends ist der Produzentenpreisindex im Jahr 2008 deutlich angestiegen. Das Weltmarktpreisniveau lag im Jahr 2000 bei rund 40 Prozent des Schweizer Preisniveaus. Nachdem sich die Weltmarktpreise in der ersten Hälfte des Jahrzehnts relativ konstant entwickelten, sind sie im Jahr 2007 um fast 50 Prozent angestiegen. Im letzten Jahr sind im Zuge der Weltwirtschaftskrise die Preise auf den internationalen Märkten ebenfalls wieder gesunken und liegen aktuell zwischen den Werten vor und während der Preishausse. Die Differenz zwischen den Schweizer Preisen und den Weltmarktpreisen ist auf den Grenzschutz und die interne Marktpreisstützung zurückzuführen. Aufgrund der Reduktion des Grenzschutzes und des Abbaus der Marktpreisstützung ist die Preisdifferenz zum Weltmarkt um rund ein Viertel gesunken. Nachfolgend wird aufgezeigt, wie sich die Preise in den drei Szenarien in Zukunft entwickeln könnten. Dabei werden nur die grundlegenden Trends betrachtet und mögliche Preisvolatilitäten ausgeblendet.

### Szenario 1:



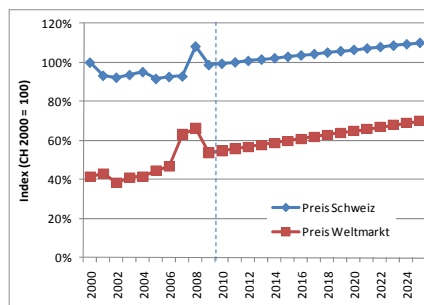
Bei Szenario 1 wird davon ausgegangen, dass sich die Knappheiten auf den internationalen Lebensmittelmärkten wieder entspannen werden und sich Preisverhältnisse wie vor der Hausse einstellen werden. Zudem wird die Doha-Runde abgeschlossen und der Grenzschutz sinkt markant, sodass auch die Schweizer Produzentenpreise stark unter Druck kommen werden.

### Szenario 2:



Bei Szenario 2 wird sich der steigende Preistrend der letzten Jahre, wenn auch in abgeschwächter Form, weiter fortsetzen. Es kommt damit zu einer Annäherung des Weltmarktpreisniveaus von unten an das Preisniveau in der Schweiz. Obwohl im Zeithorizont bis 2025 wahrscheinlich die Doha-Runde abgeschlossen und umgesetzt wird, werden deshalb die Preise in der Schweiz gegenüber dem Niveau der Jahre 2001-2007 nur leicht zurückgehen.

### Szenario 3:



Bei Szenario 3 werden die Preise ebenfalls weiter steigen. Wobei die jährlichen Schwankungen noch deutlich stärker sein werden. Da im schwierigen internationalen Umfeld kein weiterer multilateraler Abbau der Handelschranken möglich ist, besteht keine internationale Verpflichtung den Grenzschutz weiter zu reduzieren. Ohne autonome Anpassung des Grenzschutzes würden daher die Produzentenpreise in der Schweiz tendenziell steigen.

**Tabelle 3: Beschreibung der drei Zukunftsszenarien anhand der wichtigsten Einflussfaktoren und weiterer wichtiger Rahmenbedingungen**

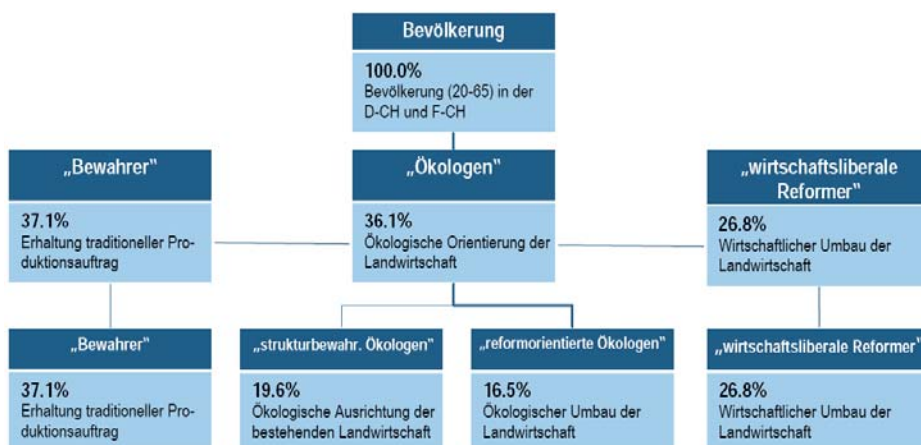
Rahmenbedingung	Szenario 1: Kontinuierliches Wachstum	Szenario 2: Bewältigbare Knappheit	Szenario 3: Permanente Instabilität
Wichtigste Einflussfaktoren			
Bevölkerungsentwicklung	Wachstum bleibt gleich	Wachstum leicht verlangsamt	Wachstum deutlich verlangsamt
Wirtschaftswachstum	Weltwirtschaft wächst wie bisher um 3 bis 4% pro Jahr	Weltwirtschaft wächst nur noch leicht	Weltwirtschaft schrumpft, grosse Ungleichgewichte
Klimawandel und Naturkatastrophen	Globale mittlere Temperatur steigt langfristig moderat (~ 2°C); Naturkatastrophen wie bisher	Globale mittlere Temperatur steigt langfristig 3 bis 4°C, mehr und stärkere Naturkatastrophen	Globale mittlere Temperatur steigt langfristig 3 bis 4°C, mehr und stärkere Naturkatastrophen
Rohstoff- und Ressourcenknappheit	Verfügbarkeit von Rohstoffen und Ressourcen bleibt hoch; Preise pendeln sich auf Niveau vor Hausse ein	Verfügbarkeit von Rohstoffen und Ressourcen sinkt, Preise steigen und Volatilität nimmt zu	Verfügbarkeit von Rohstoffen und Ressourcen sinkt, Preise steigen und Volatilität nimmt sehr stark zu
Technischer Fortschritt	Technischer Fortschritt ist treibende Kraft für Wachstum und Überwindung von Ressourcenknappheit	Technischer Fortschritt trägt beschränkt zur Überwindung der Ressourcenknappheit bei	Technischer Fortschritt vermag nicht wesentlich zur Problemlösung beizutragen
Weltpolitisches Kräfteverhältnis	Entwicklung zu einer multipolaren Welt	Entwicklung zu einer multipolaren Welt	Entwicklung zu einer multipolaren Welt
Weitere allg. Faktoren international			
Hungersituation	Hungernde wie bisher	Mehr Hungernde	Deutlich mehr Hungernde
Konflikte und soziale Unruhen	Gleich viele Konflikte und soziale Unruhen	Mehr Konflikte und soziale Unruhen	Deutlich mehr Konflikte und soziale Unruhen
Migration	Gleich viele Flüchtlinge	Mehr Flüchtlinge	Deutlich mehr Flüchtlinge
Internationale Zusammenarbeit und Liberalisierung des Welthandels	Zusammenarbeit wird verstärkt, Liberalisierung bleibt vorherrschend und führt zu einem weiteren Abbau der Handelsschranken (Abschluss Doha Runde)	Zusammenarbeit wird verstärkt mittels Abkommen auf multilateraler Ebene (Abschluss Doha wahrscheinlich) und vermehrt strategischen Allianzen	Vermehrter Alleingang von Nationalstaaten bzw. strategische Allianzen, Protektionismus nimmt zu, Entsolidarisierung innerhalb der Staatengemeinschaft
Landwirtschaftsspezifische Faktoren			
Lebensmittelsicherheit	Anforderungen steigen	Anforderungen bleiben gleich	Anforderungen sinken
Umweltauswirkungen der Produktion	Auswirkungen bleiben gleich	Auswirkungen bleiben gleich	Stärkere negative Auswirkungen
Nahrungsmittelproduktion	Produktion wächst wie bisher	Produktion wächst langsamer als bisher	Produktion stagniert
Nahrungsmittelpreise und Volatilität	Preise und Volatilität bleiben auf heutigem Niveau	Preise steigen und Volatilität nimmt zu	Preise steigen und Volatilität nimmt sehr stark zu
Konsumtrends	Ausserhauskonsum und Convenience nehmen zu	Ausserhauskonsum und Convenience nehmen zu	Ausserhauskonsum und Convenience stagnieren
Struktur von Verarbeitung und Handel	Konzentrationsprozess in der Verarbeitung und im Handel setzt sich unvermindert fort	Konzentrationsprozess in der Verarbeitung und im Handel verlangsamt sich	Redezentralisierung der Verarbeitung und des Handels
Stützungs niveau der EU-Agrarpolitik	EU-Stützungs niveau bleibt gleich	EU-Stützungs niveau sinkt	EU-Stützungs niveau sinkt stark
Faktoren national			
Sozialpolitik	Nachfrage nach Sozialhilfe bleibt gleich	Nachfrage nach Sozialhilfe und Mittelbedarf steigen	Nachfrage nach Sozialhilfe und Mittelbedarf steigen stark, Leistungskürzung
Arbeitsmarkt	Arbeitslosigkeit bleibt auf tiefem Niveau	Arbeitslosigkeit steigt leicht an	Arbeitslosigkeit steigt stark
Raum- und Siedlungsentwicklung	Ausdehnung des Siedlungsgebiets wie bisher	Langsamere Ausdehnung des Siedlungsgebiets	Langsamere Ausdehnung des Siedlungsgebiets
Bundeshaushalt und -schulden	Staatsverschuldung nimmt ab	Staatsverschuldung bleibt stabil	Staatsverschuldung steigt stark
Kaufkraft der Konsumentinnen und Konsumenten	Kaufkraft steigt	Kaufkraft bleibt gleich	Kaufkraft nimmt stark ab

## 4 Ziele

### 4.1 Ziele der Bundesverfassung behalten Gültigkeit

Die in Artikel 104 BV formulierte Zielsetzung für die Agrarpolitik stimmt nach wie vor gut mit den Erwartungen der Schweizer Bevölkerung an die Landwirtschaft überein. Eine Studie hat die Erwartungshaltungen analysiert und gezeigt, dass es innerhalb der Schweizer Bevölkerung verschiedene Erwartungsgruppen gibt (Abbildung 2).

**Abbildung 2: Erwartungsgruppen in der Schweizer Bevölkerung**



Quelle: Brandenburg et al. (2007)

Von besonderem Interesse sind Erwartungen, die von allen Erwartungsgruppen hoch bewertet werden. Solche Erwartungen bilden den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ innerhalb der Bevölkerung. Die folgende Liste gibt Erwartungen wieder, die von allen identifizierten Erwartungsgruppen jeweils als überdurchschnittlich wichtig eingestuft wurden:

- Sicherung eines angemessenen Einkommens für Landwirte
- Einhaltung besonders hoher Umweltstandards
- Bereitstellung und Pflege öffentlicher Erholungsräume mit hoher Lebensqualität
- Gewährleistung einer ausreichenden Selbstversorgung der Bevölkerung

Es zeigt sich eine sehr hohe Übereinstimmung zwischen den Zielen der Verfassung und den ermittelten Erwartungen der Schweizer Bevölkerung. Auch die periodisch durchgeführten Univox-Umfragen zum Thema Landwirtschaft bestätigen diese Ergebnisse. Es ist klar, dass sich die Anteile der verschiedenen Anspruchsgruppen je nach Szenario in die eine oder andere Richtung verschieben werden. Da die Ziele der Verfassung jedoch in allen Erwartungsgruppen gut verankert sind, kann davon ausgegangen werden, dass sie auch im Zeitraum bis 2025 ihre Gültigkeit behalten werden. Die Strategie für die künftige Agrarpolitik soll daher auf diese Ziele ausgerichtet werden.

### 4.2 Vision

Ausgehend von der Verfassungsgrundlage und dem Leitbild der Beratenden Kommission für Landwirtschaft, das in der Botschaft zur Agrarpolitik 2011 veröffentlicht wurde, wird für den Zeithorizont 2025 folgende Vision verfolgt:



## **Vision 2025: Erfolg mit Nachhaltigkeit**

**Die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft erfüllt mit einer ökonomisch erfolgreichen, ökologisch optimalen und sozial verantwortungsbewussten Nahrungsmittelproduktion die Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten und die Erwartungen der Bevölkerung.**

- Die Schweizer Landwirtschaft und ihre Partner in der Produktverarbeitung und -verteilung sind erfolgreich am Markt. Es gelingt ihnen mit einer konsequenten Ausrichtung auf Qualität die Kostennachteile gegenüber ihren ausländischen Mitbewerbern wettzumachen und so die Marktanteile im Inland zu halten und neue Absatzmärkte im Ausland zu erschliessen.
- Schweizer Nahrungsmittel werden ressourceneffizient sowie umwelt- und tiergerecht produziert. Die Landwirtschaft nutzt das natürliche Produktionspotenzial optimal. Schweizer Nahrungsmittel sind sicher, gesund und werden von den Konsumentinnen und Konsumenten aufgrund ihres hohen Genusswerts besonders geschätzt.
- Die Land- und Ernährungswirtschaft leistet einen wichtigen Beitrag für die Beschäftigung im ländlichen Raum und ist attraktiv für innovative und unternehmerische Personen. Die Konsumentinnen und Konsumenten nehmen ihre gesellschaftliche Verantwortung wahr und unterstützen durch ihr Konsumverhalten eine nachhaltige Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft.

## **5 Handlungsbedarf**

Was muss getan werden, damit die Ziele bzw. die Vision unter den zukünftigen Rahmenbedingungen auch tatsächlich erreicht werden? Wo besteht Handlungsbedarf? In Ziffer 2.2 wurde dargelegt, wie sich die Situation in den verschiedenen Zielbereichen seit dem Beginn der Reform entwickelt hat und inwieweit heute die Ziele erreicht werden. Je nach Entwicklung der Rahmenbedingungen kann es sein, dass sich eine Ziellücke auch ohne zusätzliche Massnahmen schliesst bzw. dass in Bereichen, die aktuell keine Ziellücke aufweisen, künftig Handlungsbedarf entsteht. Als Referenz werden – gleich wie bei der Beurteilung der bisherigen Politik (Ziff. 2.2) – die vom Bundesrat im Bericht zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems definierten Ziele herangezogen. Ausgehend von den in Tabelle 2 ausgewiesenen Ziellücken wird zuerst überprüft, welcher Handlungsbedarf sich in den verschiedenen Zielbereichen ergibt, wenn sich die Rahmenbedingungen gemäss Szenario 2 entwickeln (vgl. auch Ziff. 3.2.4). Anschliessend wird in kürzerer Form auch dargestellt, wie sich der Handlungsbedarf verändern würde, wenn eines der beiden anderen Szenarien eintreten würde.

### **5.1.1 Versorgungssicherheit**

Die Problematik der Ernährungssicherheit wird im internationalen Kontext noch weiter an Bedeutung gewinnen. In diesem Zusammenhang geht es in der Schweiz darum, die natürlichen Produktionspotenziale optimal zu nutzen und mit einer Produktion im heutigen Ausmass auch einen gewissen Beitrag zur globalen Ernährungssicherung zu leisten. Die landwirtschaftliche Produktion kann zudem nur aufrecht erhalten werden, wenn auch eine starke Verarbeitungsindustrie in der Schweiz besteht. Da mit weiteren Marktöffnungsschritten (Doha-Runde, bilaterale Freihandelsabkommen) der Konkurrenzdruck im Lebensmittelmarkt steigt, muss die gesamte Lebensmittelkette ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessern und zwar durch das konsequente Ausnutzen der vorhandenen Wertschöpfungs- und Produktivitätsverbesserungspotenziale.

Der Klimawandel birgt Chancen und Gefahren bezüglich Nahrungsmittelproduktion und Versorgungssicherheit. Bis zu einem gewissen Niveau führen steigende Temperaturen in Mitteleuropa zu einer Ausdehnung der Produktion. Gleichzeitig ist eine Zunahme von Wetterextremen (Unwetter, Dürre) zu erwarten, so dass die jährlichen Produktionsschwankungen zunehmen werden. Dies wird sich auch auf die Märkte und die Volatilität der Preisentwicklung im In- und Ausland auswirken. Es sind neue

Ansätze zu prüfen, um die negativen Auswirkungen des Klimawandels auf die Produktion zu limitieren (Adaptation z.B. im Bereich der Züchtung oder der Bewässerung) bzw. die negativen Auswirkungen der zunehmenden Marktschwankungen zu begrenzen.

Aufgrund der Verknappung der Rohstoffe und Ressourcen sollte die Importabhängigkeit von wichtigen Produktionsmitteln (z.B. Kraftfutter) und von Energie reduziert bzw. der Zugang zu diesen Ressourcen gesichert werden. Eine zentrale Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Verbesserung der Ressourcen- und Energieeffizienz der landwirtschaftlichen Produktion und des Recyclings von Nährstoffen aus Schlachtnebenprodukten und Klärschlamm. Die Produktion von erneuerbarer Energie auf landwirtschaftlichen Betrieben ist weiter auszubauen und kann ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten. Dabei darf jedoch die Lebensmittelproduktion nicht konkurrenziert werden.

Die begrenzte und kaum erneuerbare Ressource Boden ist unbedingt besser zu schützen, um die Nachhaltigkeit der Leistungserbringung sicherzustellen. Das Vorhandensein von genügend fruchtbarem Kulturland ist eine grundlegende Voraussetzung für die Erbringung der meisten gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch die Landwirtschaft, weshalb eine Verstärkung der bisherigen Instrumente (Raumplanung) oder die Einführung neuer Instrumente zum Schutz des Bodens notwendig ist. Ein wichtiges Element in diesem Zusammenhang ist auch die Weiterführung der Bestimmungen im Bodenrecht, die die Selbstbewirtschaftung sicherstellen und das bäuerliche Eigentum fördern. Diese tragen zu einem verantwortungsvollen Umgang mit dem Boden bei und stellen sicher, dass der Boden nicht als Spekulationsobjekt für kapitalkräftige Anleger missbraucht wird und in bedeutendem Umfang in bäuerlicher Hand bleibt.

#### 5.1.2 Natürliche Lebensgrundlagen

Die aktuell bestehenden Ziellücken bei den natürlichen Lebensgrundlagen werden sich nicht ohne weitere Anstrengungen schliessen lassen. Einerseits sind Verbesserungen möglich durch eine Reduktion von unerwünschten Anreizen, die von gewissen agrarpolitischen Instrumenten ausgehen (z.B. regional zu hohe Viehbestände wegen Tierbeiträgen). Andererseits sind die spezifischen Massnahmen zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zu verstärken. Das Schlüsselement zur Schliessung der Ziellücken im ökologischen Bereich ist die Steigerung der *Ressourceneffizienz* durch den Einsatz von ressourcenschonenden Techniken und die Einführung gezielter organisatorischer Massnahmen. Gefordert ist auch das landwirtschaftliche Wissenssystem, das bei der Steigerung der Ressourceneffizienz über Forschung, Bildung und Beratung eine entscheidende Rolle spielt. Einen grossen Einfluss auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen haben auch die *Konsumentinnen und Konsumenten*. Es braucht neue Ansätze, um den Konsum diesbezüglich in die gewünschte Richtung zu lenken. Eine wichtige Grundvoraussetzung dazu ist die Ökobilanzierung der Nahrungsmittel, die objektive Informationen bezüglich der ökologischen Eigenschaften der Produkte liefert. In diesem Bereich sind die Anstrengungen zur Entwicklung von wissenschaftlich fundierten und praxistauglichen Anwendungen sowie einheitlichen Massstäben zur ökologischen Bewertung der Produkte zu verstärken.

Zur Erhaltung und Förderung der *Biodiversität* im landwirtschaftlichen Einflussbereich ist der Hauptfokus auf die Qualität zu richten. Zudem gilt es die flächenmässigen Ziele im Talgebiet zu erreichen und die Biodiversitätsförderflächen konsequent zu vernetzen. Die Aspekte der Agrobiodiversität bzw. der funktionalen Biodiversität (z.B. Bodenfruchtbarkeit, Bestäubung) gewinnen zudem an Bedeutung. Weiter sind die indirekten Beeinträchtigungen, vor allem der Nährstoffeintrag in sensible Ökosysteme über Wasser und Luft, zu reduzieren.

Zur Schliessung der insbesondere noch regional bestehenden Ziellücken im Bereich der *Wasserqualität* sind ebenfalls weitere Anstrengungen nötig. Wichtig sind eine standortangepasste Bewirtschaftung und ein gutes (überbetriebliches) Hofdüngermanagement. Verbesserungen in diesem Bereich und bei den Ammoniakemissionen (vgl. unten) sollen dazu führen, dass der Einsatz von mineralischen Düngern reduziert wird. Vor dem Hintergrund des Klimawandels wird es zudem wichtiger die vorhandenen Wasserressourcen sparsam und effizient einzusetzen. Der Bewässerungsbedarf und damit auch der Investitionsbedarf in entsprechende Infrastrukturen werden zunehmen.

Bezüglich der *Luftqualität* sind grosse Anstrengungen nötig, um die Zielsetzung für Ammoniak zu erreichen. Hauptansatzpunkt bilden technische Lösungen zur Verbesserung der Effizienz. Bei Ammoniak soll nicht nur bei der Ausbringung, sondern auch bei der Lagerung der Hofdünger sowie der Stallhaltung angesetzt werden. Der bestehende Zielkonflikt zwischen Luftqualität und Tierwohl ist zu berücksichtigen und Optimierungsmöglichkeiten sind konsequent auszuschöpfen.

Da verlässliche flächendeckende Grundlagen zur *Bodenqualität* fehlen, ist die Einschätzung schwierig. Grundsätzlich besteht ein Eigeninteresse der Landwirtinnen und Landwirte, den Boden nachhaltig zu nutzen. Gleichzeitig besteht auch ein öffentliches Interesse an der Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit. Generell kann gesagt werden, dass bei steigendem Nahrungsmittelbedarf und tendenziell sinkender Fläche die Qualität der verbleibenden Böden noch wichtiger wird. Aufgrund der Bedeutung der Bodenfruchtbarkeit, gerade auch für die Versorgungssicherheit, sind die Massnahmen zum Schutz des Bodens vor Erosion, Verdichtung und Schadstoffeinträgen zu verstärken. Gleichzeitig sollte die Forschung in diesem Gebiet intensiviert werden, um die bestehenden Wissenslücken zu schliessen.

Beim *Klima* soll die Land- und Ernährungswirtschaft einen Beitrag zur Erreichung des Treibhausgasreduktionsziels von 20 Prozent leisten. Massnahmen zur Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz sowie zur Förderung von klimaschonenden Techniken sind daher angezeigt. Es geht in erster Linie um die Reduktion der Treibhausgasintensität (CO<sub>2</sub>-Äquivalent pro Kalorie). Zudem ist zu prüfen, welche Anreize auf Stufe Konsum zur Reduktion der Treibhausgase geschaffen werden können. Die Produktion in der Schweiz zu reduzieren und gleichzeitig durch zusätzliche Importe aus dem Ausland zu substituieren, führt nicht notwendigerweise zu einer Reduktion der Klimagasemissionen.

#### 5.1.3 Kulturlandschaft

Vor dem Hintergrund zunehmender Knappheiten bleibt die *Offenhaltung* durch eine flächendeckende Bewirtschaftung ein wichtiges Ziel. So kann die Ressource fruchtbarer Kulturboden erhalten werden. Wie bereits dargelegt, beschränkt sich heute die Problematik der Offenhaltung bzw. des Waldeinwuchses auf die höheren Zonen und vor allem auf das Sömmerungsgebiet. Daran wird sich auch künftig grundsätzlich nichts ändern, so dass es darum geht, vor allem dort die Anreize für die Bewirtschaftung gegenüber heute zu erhöhen.

Bezüglich der Förderung der *Vielfalt der Kulturlandschaft* besteht ebenfalls Handlungsbedarf. Insbesondere die Siedlungsentwicklung beeinträchtigt die Landschaftsqualität. Traditionelle, von der Landwirtschaft geprägte Kulturlandschaften gilt es zu erhalten bzw. moderne Kulturlandschaften in die von der Bevölkerung gewünschte Richtung zu entwickeln. Die Landschaft als Erholungsraum soll dadurch aufgewertet werden, was neben dem direkten Nutzen für die lokale Bevölkerung auch für den Tourismus von Interesse ist. Die Landschaftsqualität gilt es in Zusammenarbeit mit dem Tourismus künftig noch besser in Wert zu setzen.

#### 5.1.4 Dezentrale Besiedlung

Es besteht kein zusätzlicher Handlungsbedarf in Bezug auf die dezentrale Besiedlung. Von den Förderinstrumenten zu Gunsten der Landwirtschaft wird auch künftig ein wichtiger Beitrag erwartet. Gleichzeitig werden die Kantone noch genauer definieren und Prioritäten setzen müssen, in welchen Regionen sie die Besiedlung aufrecht erhalten wollen und wo nicht (z.B. Erhaltung der Infrastruktur).

#### 5.1.5 Tierwohl

Die artgerechte Haltung der landwirtschaftlichen Nutztiere wird auch in Zukunft ein wichtiges Anliegen der Bevölkerung bleiben. Da die Tierschutzgesetzgebung in der Schweiz bereits heute weit entwickelt ist, erst vor rund zwei Jahren weiterentwickelt wurde und daher einen fortschrittlichen Tierschutzstandard definiert, besteht diesbezüglich kein Handlungsbedarf. Hingegen ist die Beteiligung bei den Programmen für besonders tierfreundliche Haltungsformen, insbesondere bei Tierkategorien mit aktuell tiefer Beteiligung, sukzessive zu erhöhen.

### 5.1.6 Wettbewerbsfähigkeit

Die weitere Öffnung der Agrarmärkte ist eine zentrale Herausforderung für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft. Die Auswirkungen auf den Schweizer Markt werden durch die international tendenziell steigenden Agrarpreise und dem zunehmenden Distanzschutz aufgrund steigender Transportkosten gemildert. Ziel ist es, im Inland die Marktanteile möglichst zu halten bzw. in Bereichen mit tiefer Inlandversorgung und im Export die Marktanteile auszubauen. Um dies zu erreichen, muss die Wettbewerbsfähigkeit noch einmal deutlich gesteigert werden. Erstens gilt es, die bestehenden Kostensenkungspotenziale konsequent auszunutzen, um auf der preislichen Ebene mit den ausländischen Konkurrenten mithalten zu können. Aufgrund der engen Verflechtung und der grossen gegenseitigen Abhängigkeit zwischen der Produktion und den nachgelagerten Sektoren, ist es wichtig, dass die preisliche Wettbewerbsfähigkeit auf allen Ebenen vom Produzenten, über die Verarbeitung bis hin zum Handel verbessert wird. Die tendenziell steigenden Preisen auf den internationalen Agrarmärkten sowie steigende Transportkosten könnten die Wettbewerbsverhältnisse zu Gunsten der Schweizer Produzenten verschieben. Genau in die andere Richtung wirkt hingegen die Stärke des Frankens, die für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft eine grosse Herausforderung darstellt. Zweitens muss die Inwertsetzung der hohen Schweizer Produktequalität weiter verbessert werden. Wichtige Elemente sind in diesem Zusammenhang die im Rahmen der Diskussionen über die Qualitätsstrategie definierten Kernelemente Qualitätsführerschaft, Marktoffensive und Qualitätspartnerschaft. Wichtig ist zudem, dass die Transparenz auf den Märkten erhöht, die Konsumenteninformation verbessert und die Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den verschiedenen Branchen der Wertschöpfungskette verstärkt wird.

### 5.1.7 Sozialverträglichkeit

Die sich verändernden Rahmenbedingungen bedingen von der Landwirtschaft grosse Anstrengungen. Anpassungen der Agrarpolitik sollen nur so schnell erfolgen, dass die Bauernfamilien genügend Zeit haben, sich auf die veränderten Rahmenbedingungen einzustellen und sich die landwirtschaftlichen Einkommen im Gleichschritt mit der übrigen Bevölkerung entwickeln. Je nachdem wie schnell eine allfällige Marktöffnung erfolgt, braucht es deshalb Begleitmassnahmen. Diese sollen eine sozialverträgliche Entwicklung gewährleisten und die Neuausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf die veränderten Rahmenbedingungen erleichtern. Dazu sind für eine befristete Zeit zusätzliche Mittel nötig. Die Höhe der zusätzlich notwendigen Mittel hängt auch davon ab, wie sich die Preise auf den internationalen Märkten entwickeln. Je nachdem wie stark der Preisanstieg ausfällt (vgl. Kasten 2), wird der Mittelbedarf für Begleitmassnahmen grösser oder kleiner sein.

Der unternehmerische Spielraum der Betriebe ist zu erweitern und strukturelle Einschränkungen sind zu eliminieren. Je nach einzelbetrieblicher Ausgangslage sind sowohl der Haupt- als auch der Nebenerwerb unter den zukünftigen Rahmenbedingungen erfolgsversprechende Betriebsformen. Entsprechend ist die Strukturentwicklung nicht von staatlicher Seite in eine bestimmte Richtung zu lenken. Die Diversifizierung in landwirtschaftsnahe Betriebszweige ist ebenfalls ein Weg, um auf die weitergehende Marktöffnung zu reagieren. Es bestehen diesbezüglich noch grosse Potenziale, die es in Zukunft zu nutzen gilt. Die Ernährungsgewohnheiten der Konsumentinnen und Konsumenten im In- und Ausland werden sich in den nächsten Jahren stark verändern. Einerseits wird der Trend zu mehr Ausserhauskonsum und Convenience anhalten und andererseits gibt es Veränderungen aufgrund der demografischen Entwicklung (Alterung der Bevölkerung, höherer Anteil an Personen mit Migrationshintergrund). Dies stellt insbesondere für die Nahrungsmittelindustrie eine grosse Herausforderung dar, eröffnet aber auch neue Absatzchancen.

### 5.1.8 Internationale Kompatibilität

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Schweizer Agrarpolitik autonom weiterentwickelt werden kann (vgl. Kasten 1). Der Spielraum im nicht-tarifären Bereich wird jedoch für die Schweiz als kleines Land limitiert bleiben. Der internationale Trend zur Reduktion der marktverzerrenden Agrarstützung und hin zu einer verstärkten Förderung der Landwirtschaft mittels echt entkoppelter Instrumente wird anhalten. Die Direktzahlungen und Investitionshilfen werden künftig noch verstärkt auf die

gezielte Bereitstellung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen ausgerichtet. Ein Abschluss der Doha-Runde würde dazu führen, dass die Schweiz den Grenzschutz gegenüber heute stark reduzieren müsste und in Folge dessen die Produzentenpreise sinken würden. Es ist wichtig, dass die Schweizer Agrarpolitik diese Entwicklungen rechtzeitig antizipiert.

#### 5.1.9 Kosten der Agrarpolitik

Grundsätzlich besteht ein gesellschaftliches Interesse, dass die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu möglichst geringen Kosten für Konsumentinnen und Konsumenten sowie für Steuerzahlerinnen und Steuerzahler erbringt. Aufgrund des technischen Fortschritts und der Möglichkeit zur Reduktion der Strukturkosten, kann die agrarpolitische Stützung bis 2025 weiter gesenkt werden, wobei dieser Abbau in erster Linie über die Reduktion des Grenzschutzes erfolgen wird. Der Bedarf an Bundesmitteln hängt davon ab, wie schnell der Abbau des Grenzschutzes erfolgt und wie stark die internationalen Preise für Agrarprodukte steigen. Bei einem schnellen Zollabbau und einem geringeren Preisanstieg bräuchte es zumindest befristet mehr Mittel.

#### 5.2 Übersicht über den Handlungsbedarf unter den drei Szenarien

Im vorangehenden Kapitel wurde dargelegt, welcher Handlungsbedarf sich aufgrund der wahrscheinlichen Entwicklung der Rahmenbedingungen (Szenario 2) ergibt. In Tabelle 4 sind die Ergebnisse dieser Analyse in der Spalte „Handlungsbedarf Szenario 2“ schematisch zusammengefasst. Grundlage für diese Darstellung sind die in Ziffer 2.2 aufgeführten Ziellücken. Tabelle 4 zeigt zudem auf, welche Unterschiede sich bezüglich Handlungsbedarf ergeben, wenn Szenario 1 oder Szenario 3 eintreten würden. Die wichtigsten Differenzen werden nachfolgend kurz erläutert.

**Tabelle 4: Zusammenfassende Übersicht über den Handlungsbedarf je Szenario**

Ziel	Aspekt	Ziellücken	Handlungsbedarf je Zielbereich		
			heute	Szenario 1	Szenario 2
<b>Versorgungssicherheit</b>	Kalorienproduktion	nein	→	→	↗
	Produktionsstabilität	nein	→	↗	↑
	Bodenquantität	gross	↑	↑	↑
<b>Natürliche Lebensgrundlagen</b>	Biodiversität	mittel	↑	↗	↗
	Wasserqualität	mittel	↗	↗	↗
	Luftqualität	gross	↑	↗	→
	Bodenqualität	mittel	↗	↗	↗
	Klima	nein	↑	↑	↗
	Ressourceneffizienz	gross	↑	↑	↑
<b>Kulturlandschaft</b>	Offenhaltung	mittel	↗	↗	→
	Landschaftsqualität	mittel	↑	↗	→
<b>Dezentrale Besiedlung</b>		nein	→	→	→
<b>Tierwohl</b>		mittel	↗	→	↘
<b>Wettbewerbsfähigkeit</b>	Preisliche Wettbewerbsfähigkeit	gross	↑	↗	→
	Wertschöpfung durch Qualität	gross	↑	↗	→
<b>Sozialverträglichkeit</b>	Sozialverträglichkeit	nein	↑	↗	→
<b>Internationale Kompatibilität</b>		gross	↑	↗	→
<b>Kosten der Agrarpolitik</b>		mittel	↘	↘	↓

Legende: grosser Handlungsbedarf  
 mittlerer Handlungsbedarf  
 kleiner bzw. kein Handlungsbedarf

### 5.2.1 Handlungsbedarf beim Szenario „Kontinuierliches Wachstum“ (Szenario 1)

Bei einem kontinuierlichen Wachstum ergibt sich gegenüber dem Szenario 2 tendenziell ein höherer Handlungsbedarf in den Bereichen natürliche Lebensgrundlagen, Landschaft und Tierwohl. Die Nachfrage nach diesen Leistungen und damit auch die Zahlungsbereitschaft sind bei günstiger Wirtschaftsentwicklung höher. Im Gegensatz zu Szenario 2 besteht kein Handlungsbedarf bezüglich Versorgungssicherheit, da sich aufgrund der guten internationalen Versorgungslage Produktionsschwankungen in der Schweiz problemlos über zusätzliche Importe ausgleichen lassen.

Die Öffnung der Märkte führt aufgrund des international tiefen Preisniveaus zu einem stärkeren Rückgang der Preise im Inland. Dementsprechend kommt der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in diesem Fall eine noch grössere Bedeutung zu. Um eine sozialverträgliche Entwicklung zu gewährleisten, sind zudem auch mehr Mittel zur Finanzierung von Begleitmassnahmen nötig als im Szenario 2.

## 5.2.2 Handlungsbedarf beim Szenario „Permanente Instabilität“ (Szenario 3)

Gerade umgekehrt sind die Vorzeichen beim Szenario „permanente Instabilität“. In diesem Fall wird die Gewährleistung einer sicheren Versorgung mit Nahrungsmitteln eine noch grössere Herausforderung. Zwar ist mit allgemein hohen Preisen im Inland zu rechnen, gleichzeitig wirkt sich die Verknappung der Rohstoffe und Ressourcen aber auch auf die Preise für die Produktionsmittel aus und die Schwankungen nehmen zu. Es wird daher noch wichtiger werden, die Importabhängigkeit von Rohstoffen und Ressourcen zu reduzieren.

Da in diesem Szenario die Kaufkraft sinkt und die internationalen Preise steigen, wird man den Grenzschutz autonom reduzieren, um einen Anstieg der Konsumentenpreise möglichst zu vermeiden. Gleichzeitig werden die Bundesmittel für die Landwirtschaft aufgrund sinkender Einnahmen und zusätzlichem Bedarf in anderen Bereichen knapper. Für die Bereiche natürliche Lebensgrundlagen, Landschaft und Tierwohl würden in diesem Fall tendenziell weniger Mittel zur Verfügung stehen.

## 5.3 Folgerungen

Aufgrund der bisherigen Analyse gibt es in den meisten Zielbereichen Handlungsbedarf. Dies ist entweder darauf zurückzuführen, dass die Ziele bisher nicht erreicht wurden oder die zukünftige Entwicklung der Rahmenbedingungen die Zielerreichung beeinträchtigt. Bezüglich *Versorgungssicherheit* gilt es wegen der volatiler werdenden Märkte ein besonderes Augenmerk auf die Produktionsstabilität zu legen, um in solchen Situationen Versorgungsengpässe im Inland zu vermeiden. Zudem ist zur langfristigen Erhaltung des Produktionspotenzials der Schutz der begrenzten und kaum erneuerbaren Ressource Boden zu verbessern. Bei den anderen *natürlichen Lebensgrundlagen* sind sowohl bei der Biodiversität als auch in den Bereichen Wasser, Luft und Klima weitere Verbesserungen notwendig. Eine Schlüsselrolle kommt dabei der Steigerung der Ressourceneffizienz zu. Auch die Konsumentinnen und Konsumenten können hier durch ein verantwortungsbewusstes Verhalten einen Beitrag leisten. Weiter besteht Handlungsbedarf im Bereich der *Kulturlandschaft* sowohl was die Offenhaltung (v.a. im Sömmerungsgebiet) als auch was die Erhaltung der Vielfalt anbelangt. Im Hinblick auf weitere Marktöffnungen gilt es zudem die *Wettbewerbsfähigkeit* weiter zu verbessern und zwar sowohl hinsichtlich der Kostenseite als auch in Bezug auf die Inwertsetzung der Qualität der Produkte. Im Kontext der Marktöffnung ist zudem auch die Sicherstellung der *Sozialverträglichkeit* eine bedeutende Herausforderung.

Dieser Handlungsbedarf gilt teilweise auch für die beiden anderen Szenarien, wobei je nachdem gewisse Elemente an Bedeutung gewinnen und andere weniger wichtig werden oder sogar ganz wegfallen. Die je nach Szenario unterschiedlichen Gewichtungen gilt es auch bei der Definition der Strategie zu berücksichtigen.

Nachhaltige Verbesserungen sind zudem oft nur möglich, wenn die Agrarpolitik in angemessener Weise den vielfältigen Verflechtungen der Landwirtschaft mit den anderen Bereichen Rechnung trägt und nicht auf die Landwirtschaft fokussiert bleibt. Es genügt nicht, wenn beispielsweise die Landwirtschaft ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert, die vor- und nachgelagerten Bereiche hingegen nicht; oder wenn die Landwirtschaft die Treibhausgasemissionen reduziert, aber der Konsum nicht klimafreundlicher wird. Die Einbettung der Landwirtschaft in die gesamte Lebensmittelkette, die Umwelt und den ländlichen Raum aber auch die zunehmende internationale Verflechtung gilt es deshalb verstärkt zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass einerseits die bisherigen Instrumente noch besser mit den anderen Politikbereichen zu koordinieren sind und andererseits auch neue Instrumente zu entwickeln sind. Der Geltungsbereich der Agrarpolitik ist deshalb über den engen Rahmen der Landwirtschaft hinaus zu erweitern und in Richtung einer integralen Politik für Landwirtschaft und Ernährung weiterzuentwickeln.

## 6 Strategie

### 6.1 Grundsätze

Die nachfolgend dargestellte Strategie basiert auf den folgenden fünf Grundsätzen:

1. Agrarpolitik auf der Basis der bisherigen Reform weiterentwickeln

Die Strategie soll auf den bisherigen Reformschritten aufbauen. Die Verbesserung der Marktausrichtung und die Förderung der Nachhaltigkeit sollen weiterhin das Fundament der Agrarpolitik bilden. Fortschritte gilt es zu konsolidieren und Defizite unter Berücksichtigung der zukünftigen Entwicklung der Rahmenbedingungen zu beheben. Die Strategie orientiert sich an den bisherigen Instrumenten und Massnahmen und zeigt auf, in welche Richtung diese weiterentwickelt werden sollten und wo es Ergänzungen braucht. In diesem Sinne soll eine möglichst hohe Kontinuität bei der Weiterentwicklung gewährleistet bleiben.

2. Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Entwicklungen angemessen berücksichtigen

Die zukünftige Entwicklung der Rahmenbedingungen ist mit viel Unsicherheit behaftet. Aufgrund der Analyse der wichtigsten Einflussfaktoren wurden drei Szenarien abgeleitet. Da das Szenario „Bewältigbare Knappheit“ die heute bestehenden Chancen und Risiken am ausgewogensten reflektiert (Ziff. 3.2.4), soll die agrarpolitische Strategie auf dieses Szenario ausgerichtet werden. Sollten sich die Rahmenbedingungen im Laufe der Zeit in Richtung von Szenario 1 oder Szenario 3 entwickeln, wäre die Strategie entsprechend anzupassen (vgl. Ziff.3.2.4). Geht die Entwicklung der Rahmenbedingungen in Richtung von Szenario 1, wird beispielsweise ein grösseres Gewicht auf die Aspekte Landschaft und Wettbewerbsfähigkeit gelegt. Umgekehrt wird die Frage der Produktionsstabilität unter Szenario 3 an Bedeutung gewinnen. Mit der Ausrichtung auf Szenario 2 enthält die Strategie auch die wichtigsten Elemente der beiden anderen Szenarien, was die grösstmögliche Flexibilität gewährleistet. Bei Bedarf können die verschiedenen Strategieelemente stärker oder schwächer gewichtet und so die Strategie auf die effektive Entwicklung der Rahmenbedingungen abgestimmt werden.

3. Einbettung der Landwirtschaft mit integralem Ansatz berücksichtigen

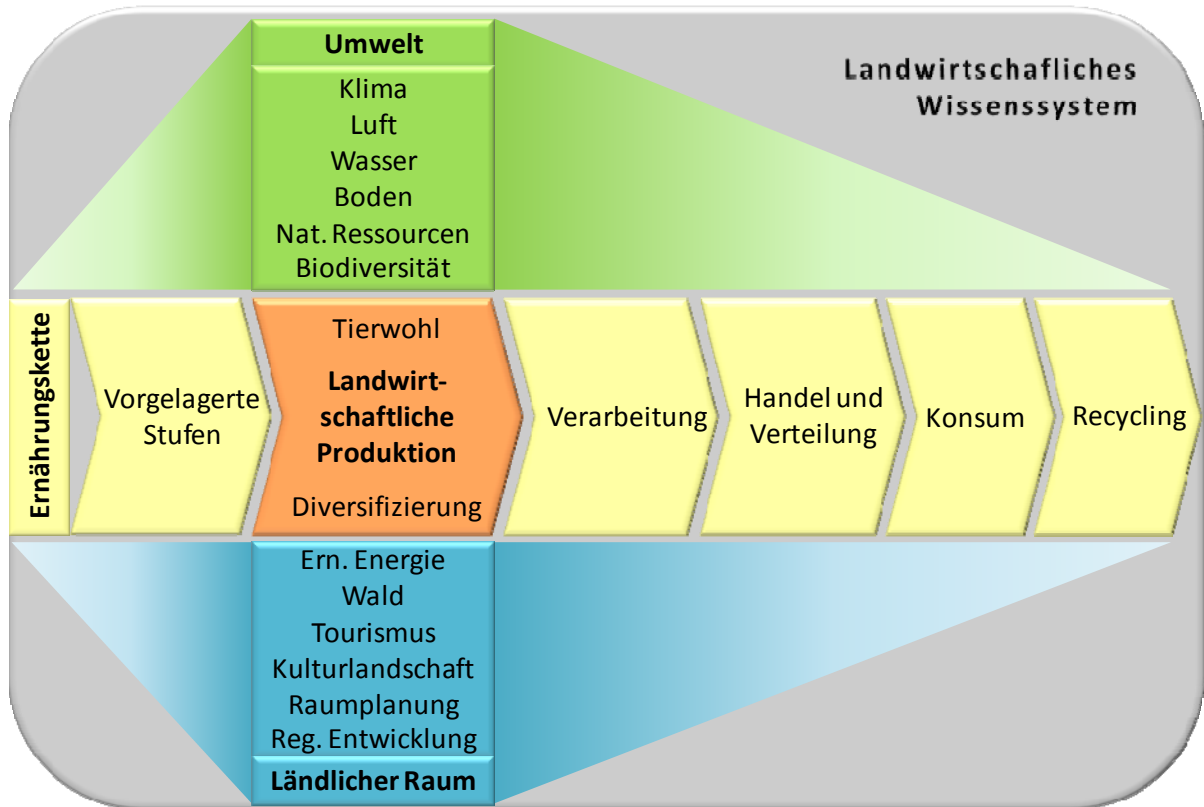
Die Strategie soll nicht die Landwirtschaft isoliert behandeln, sondern auch das Umfeld mit einbeziehen. Insbesondere gilt es, die Einbettung der Landwirtschaft in Wirtschaft, Raum und Umwelt sowie die internationale Verflechtung angemessen zu berücksichtigen. Die Landwirtschaft und damit auch die Agrarpolitik weisen folgende Berührungspunkte zu anderen Themenfeldern auf:

- A) **Ernährungskette:** vorgelagerte Stufen, Verarbeitung, Handel und Konsumenten;
- B) **Umwelt:** Boden, Wasser, Luft, Klima, natürliche Ressourcen, Biodiversität und Tierwohl;
- C) **Ländlicher Raum:** Erneuerbare Energie, Wald, Tourismus, Landschaft, Raumplanung, regionale Entwicklung;
- D) **Landwirtschaftliches Wissenssystem:** Forschung, Bildung, Beratung.

Der Hauptfokus der Strategie liegt auf der Landwirtschaft, sie soll jedoch das Verhältnis der Landwirtschaft zu den anderen Bereichen ebenfalls thematisieren und adäquat berücksichtigen. Die folgende Darstellung zeigt schematisch die Einbettung der Landwirtschaft in die anderen Bereiche auf (Abbildung 3).



**Abbildung 3: Einbettung der Landwirtschaft**



4. Politik und private Akteure stehen in der Verantwortung bei der Umsetzung

Grundsätzlich hat die Land- und Ernährungswirtschaft ein Eigeninteresse an einer langfristig nachhaltigen Entwicklung und spielt daher eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Strategie. Gleichzeitig muss die Politik Rahmenbedingungen setzen, die Marktversagen insbesondere im Bereich der öffentlichen Güter korrigieren. Es braucht daher das Engagement sowohl der privaten Akteure als auch der Politik. Da bei der Umsetzung der Strategie sowohl der Staat als auch die privaten Akteure eine wichtige Rolle spielen, richtet sich die Strategie nicht nur an die Politik, sondern an alle Akteure und Anspruchsgruppen (vom Produzenten bis zum Konsumenten). Dementsprechend ist bei der Erläuterung der Strategie jeweils eine Spalte angefügt (Ziff. 6.3), die aufzeigt, welche Akteure bei der Umsetzung der einzelnen Strategieelemente hauptsächlich in der Verantwortung stehen.

5. Internationale Entwicklungen antizipieren und Verantwortung wahrnehmen

Grundsätzlich bilden die in den Szenarien definierten internationalen und nationalen Entwicklungen den Rahmen, in dem sich die Land- und Ernährungswirtschaft bewegt und die auf das System einwirken. Gerade im internationalen Kontext geht es darum, die gegenseitigen Wechselwirkungen zu berücksichtigen. Zum einen muss die Strategie die relevanten internationalen Entwicklungen antizipieren (z.B. Marktöffnung), zum anderen soll die Schweiz ihre Verantwortung in einer globalisierten Welt wahrnehmen. Letzteres ist relevant einerseits in Bezug auf die nachhaltige Nutzung der Ressourcen und den Klimaschutz und andererseits in Bezug auf die Frage der globalen Ernährungssicherheit (Stichwort: global public goods). Als Nettoimporteure von Nahrungsmitteln hat unsere Ernährung nicht nur im Inland, sondern auch in den Exportländern Auswirkungen auf die Umwelt und die natürlichen Ressourcen sowie die Ernährungssicherheit der Bevölkerung vor Ort.

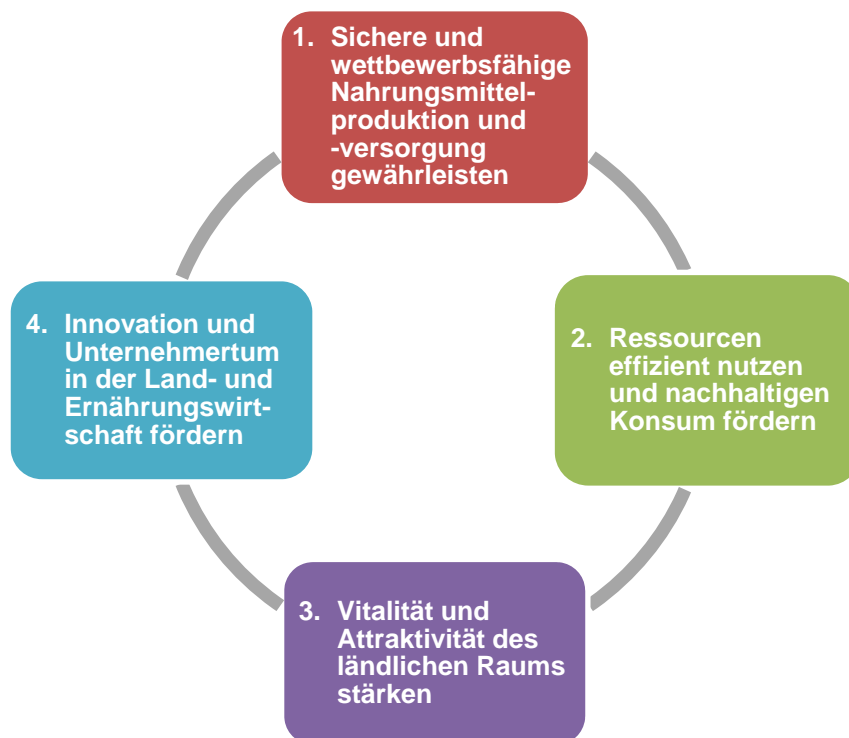
## 6.2 Übersicht über die Strategie

Die agrarpolitischen Ziele nach Artikel 104 BV sind in der Bevölkerung breit verankert und behalten im Zeithorizont 2025 ihre Gültigkeit. Die zukünftige Agrarpolitik soll daher auf diese Ziele ausgerichtet werden. Auf der Grundlage der Verbesserungspotenziale der bisherigen Politik und dem Handlungsbedarf, der sich aus den neuen Herausforderungen ergibt, sollen die heutigen Instrumente weiterentwickelt werden. Die kommenden Herausforderungen sind jedoch nur mit einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Agrarpolitik zu meistern. Der Einbettung der Landwirtschaft in die Ernährungskette (vorgelagerte Stufen, Verarbeitung, Handel und Konsumenten), in die Umwelt (Biodiversität, Boden, Wasser, Luft, Klima, Energie, Tierwohl), in den ländlichen Raum (Landschaft, Wald, Tourismus, Raumplanung, Regionalentwicklung) und ins landwirtschaftliche Wissenssystem (Forschung, Bildung, Beratung) soll dadurch besser Rechnung getragen werden und die Landwirtschaft stärker als Glied im ganzen Umfeld wahrgenommen werden. Daraus ergibt sich eine Doppelstrategie, die auf folgenden beiden Säulen beruht:

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

Diese Strategie ermöglicht es, das übergeordnete Ziel einer nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft im Zeithorizont 2025 zu erreichen. Sie wird durch die folgenden vier Strategieschwerpunkte konkretisiert (vgl. Abbildung 4):

**Abbildung 4: Schwerpunkte der Strategie**



Diese vier Schwerpunkte werden alle bereits mit der heutigen Agrarpolitik unterstützt. Entsprechend der Doppelstrategie gilt es bei jedem der vier Schwerpunkte, das heutige Instrumentarium im Hinblick auf die zukünftigen Rahmenbedingungen zu optimieren und gleichzeitig neue Ansätze und Instrumente in Richtung einer integralen Politik zu entwickeln.

Jeder Schwerpunkt umfasst mehrere Strategieelemente. Aufgrund der hohen Komplexität des landwirtschaftlichen Systems und den vielen Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Parametern können gewisse Strategieelemente mehrere Schwerpunkte unterstützen. So ist beispielsweise die Steigerung

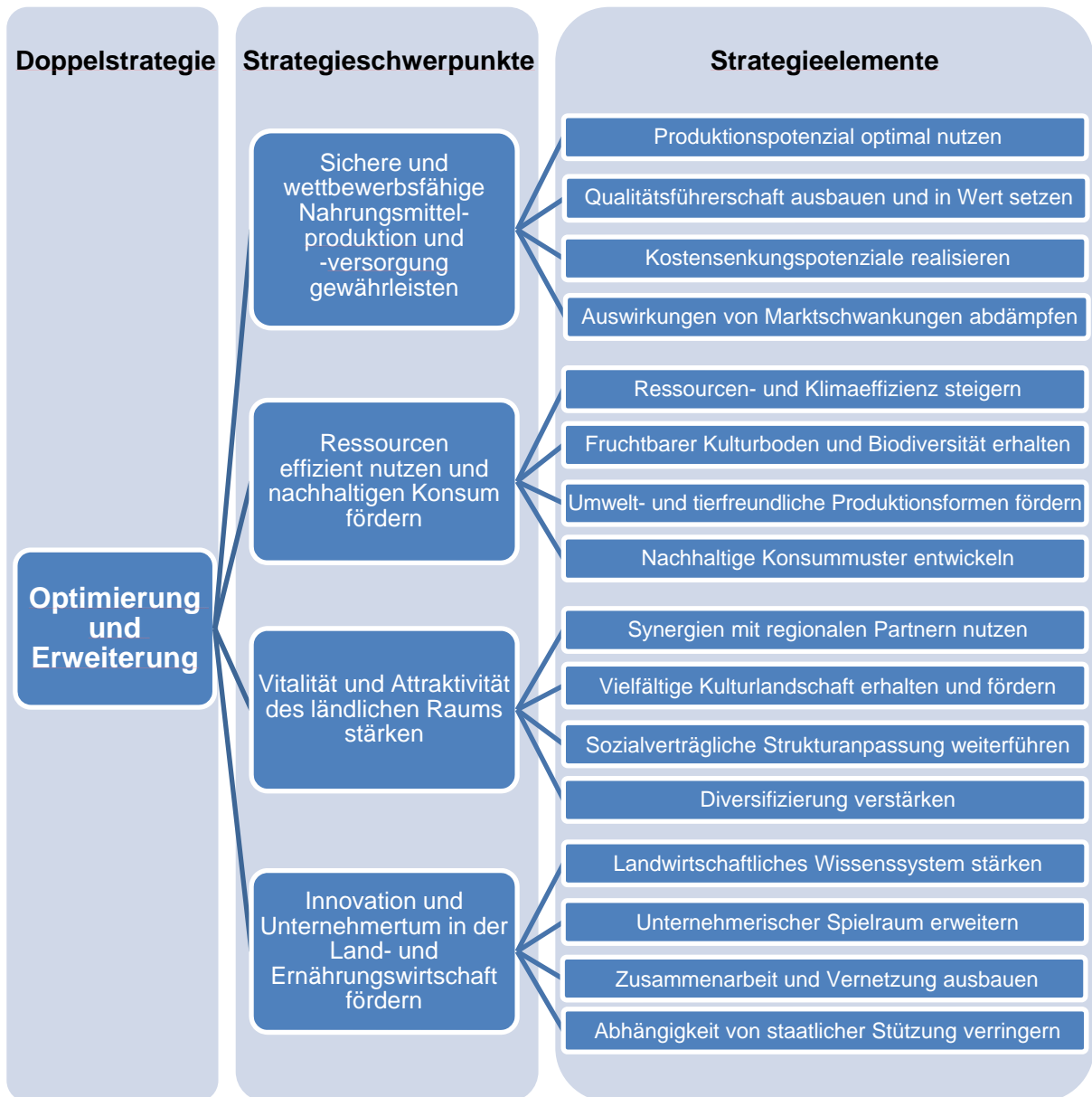
der Rohstoff- und Ressourceneffizienz nicht nur wichtig für die Erhaltung der Ressourcen, sondern trägt auch zur Verbesserung der Versorgungssicherheit und der Wettbewerbsfähigkeit bei. Um die Übersichtlichkeit zu wahren wurden die einzelnen Strategieelemente vereinfachend jeweils jenem Schwerpunkt zugeordnet, der durch sie am stärksten unterstützt wird.

### **Kasten 3: Landwirtschaftliche Produktion und gemeinwirtschaftliche Leistungen**

Die Multifunktionalität der Landwirtschaft zeichnet sich durch die enge Kopplung bei der Bereitstellung von privaten und öffentlichen Gütern aus. Bei der Produktion von Nahrungsmitteln (private Güter) entstehen positive Externalitäten, die den Charakter von öffentlichen Gütern haben (gemeinwirtschaftliche Leistungen). Das Angebot an gemeinwirtschaftlichen Leistungen würde bei reinen Marktbedingungen unter der gesellschaftlichen Nachfrage liegen (Marktversagen). Die Inlandproduktion wäre deutlich tiefer und würde sich auf Gunstlagen konzentrieren mit negativen Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit, das Landschaftsbild, die Biodiversität und die dezentrale Besiedlung. Während die Hauptaufgabe der Landwirtschaft und der übrigen Akteure der Ernährungswirtschaft die Produktion von Nahrungsmitteln für den privaten Markt ist, besteht die Aufgabe der Agrarpolitik darin, mit geeigneten Massnahmen (z.B. finanzielle Anreize, Auflagen) das Marktversagen zu korrigieren und so die gemeinwirtschaftlichen Leistungen im gesellschaftlich erwünschten Ausmass bereitzustellen.

Die strategischen Schwerpunkte werden in Ziffer 6.3.1 bis 6.3.4 einzeln erläutert. Insgesamt ergibt sich folgende schematische Gesamtübersicht über die Strategie:

Abbildung 5: Übersicht über die Strategie



### 6.3 Beschreibung der Strategie

#### 6.3.1 Schwerpunkt 1: Sichere und wettbewerbsfähige Nahrungsmittelproduktion und -versorgung gewährleisten

Was	Wie	Wer
<b>Produktionspotenzial optimal nutzen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Da die in der Schweiz für die landwirtschaftliche Produktion zur Verfügung stehende Fläche mit lediglich 0,14 Hektaren pro Einwohner sehr klein ist, soll das natürliche Potenzial zur Produktion von Nahrungsmitteln so weit wie möglich genutzt werden. Die Anreize sind so zu setzen, dass die Produktion mit standortangepasster Intensität erfolgt und die Tragfähigkeit der Ökosysteme berücksichtigt wird. Notwendige Verbesserungen im ökologischen Bereich sollen insbesondere durch eine Steigerung der Ressourceneffizienz erreicht werden, so dass die Produktion insgesamt auf dem heutigen Niveau stabil bleibt.</li><li>• Um einen weiteren Anstieg der Futtermittelimporte zu verhindern, soll die ackerbauliche Produktion in der Schweiz gestärkt werden. Damit kann die Schweiz auch einen gewissen Beitrag an die globale Ernährungssicherung leisten.</li><li>• Aufgrund des gegenwärtig noch ungenügenden Kenntnisstands braucht es weitere Forschung bezüglich der Tragfähigkeit der Ökosysteme und des nachhaltig möglichen Produktionsniveaus.</li></ul>	Land- und Ernährungswirtschaft, Politik, Forschung

Was	Wie	Wer
<p><b>Qualitätsführerschaft ausbauen und in Wert setzen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Land- und Ernährungswirtschaft soll die Wertschöpfung mit einer konsequenten Qualitätsstrategie weiter verbessern. Grundelemente der Qualitätsstrategie bilden die Einhaltung der Vorschriften im Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutzbereich sowie der Vorgaben des ÖLN als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Darauf aufbauend sollen zusätzliche Qualitätsniveaus definiert und bei Bedarf staatlich geschützt werden können, die entweder besonders ökologisch sind (Bio und IP) oder sich aufgrund der Herkunft auszeichnen (z.B. AOC).</li> <li>• Um die Marktanteile im Inland zu halten und neue im Ausland zu gewinnen, sollen die Instrumente im Bereich der Absatzförderung ausgebaut werden. Ein besonderes Gewicht ist dabei auf die Erschließung neuer Exportmärkte zu legen (Marktoffensive).</li> <li>• Im Sinne einer Qualitätspartnerschaft sollten möglichst alle Akteure der Wertschöpfungskette die Qualitätsstrategie mittragen. Ein wichtiges Element sind gemeinsame Projekte und ein einheitliches Auftreten der verschiedenen Marktpartner.</li> <li>• Damit die Konsumentinnen und Konsumenten bereit sind ihren Teil zu einer besseren Wertschöpfung in der Lebensmittelkette beizutragen, brauchte es eine klare und transparente Kommunikation. Dazu ist die Kennzeichnung zu vereinheitlichen und für die Konsumentinnen und Konsumenten besser nachvollziehbar zu gestalten. Die bestehenden Instrumente im Bereich der Absatzförderung und der Kennzeichnung sind weiterzuentwickeln, so dass die direkten Produkteigenschaften, die Prozessqualität aber auch die mit der Produktion gekoppelten gemeinwirtschaftlichen Leistungen (z.B. Landschaft) noch besser in Wert gesetzt werden.</li> </ul>	<p>Land- und Ernährungswirtschaft, Politik</p>

Was	Wie	Wer
<b>Kostensenkungspotenziale realisieren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Möglichkeiten zur Reduktion der Kosten entlang der ganzen Wertschöpfungskette (Landwirtschaft, Verarbeitung und Verteilung) sollen genutzt werden. Das konsequente Ausnützen der Kostensenkungspotenziale ist neben der besseren Inwertsetzung der Qualität die zweite wichtige Voraussetzung, um die anstehenden Marktöffnungsschritte erfolgreich zu bewältigen. Damit gleichzeitig auch Chancen auf den Exportmärkten wahrgenommen werden können, ist grundsätzlich eine reziproke / gegenseitige Marktöffnung anzustreben. Im Gegenzug können noch bestehende Marktstützungsinstrumente abgebaut werden. Damit die Liberalisierung nicht auf Kosten von Mensch und Umwelt geht, soll das Engagement auf internationaler Ebene zur Implementierung von sozialen und ökologischen Kriterien im internationalen Handelsregime verstärkt werden.</li> <li>• Die bestehenden Vorschriften und Auflagen sind auf ihre Wirksamkeit und Effizienz hin zu überprüfen. Vorschriften und Auflagen sollen dann gelockert bzw. aufgehoben werden, wenn die verursachten Kosten höher sind als der jeweilige Nutzen.</li> <li>• Das Ausnützen der Kostensenkungspotenziale ist auch notwendig, um einen Anstieg der Konsumentenpreise aufgrund von steigenden Energie- und Rohstoffpreisen zu verhindern. Die Kostensenkung ist demnach im Interesse der Konsumentinnen und Konsumenten und soll erlauben, dass die Kaufkraft für Nahrungsmittel erhalten bleibt. Dies gewinnt an Bedeutung, falls die Einkommensdisparitäten innerhalb der Bevölkerung zunehmen sollten.</li> <li>• Die Ernährungskette ist gekennzeichnet durch starke Asymmetrien zwischen den verschiedenen Akteuren (viele Produzenten, einige Verarbeiter, wenige Verteiler, viele Konsumenten). Um ein effizientes Funktionieren der Märkte und einen fairen Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Akteuren der Wertschöpfungskette zu ermöglichen, ist eine möglichst hohe Transparenz auf den Märkten bezüglich Preisen und Mengen anzustreben (vgl. auch Schwerpunkt 4).</li> </ul>	Politik, Land- und Ernährungswirtschaft

Was	Wie	Wer
<p><b>Auswirkungen von Marktschwankungen abdämpfen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teilweise lassen sich heute ausserordentliche Marktschwankungen auf den internationalen Märkten über den Grenzschutz abdämpfen. Aufgrund des sinkenden Grenzschatzes und der Zunahme solcher Schwankungen auf internationaler Ebene werden die Auswirkungen von Preis- und Ertragsschwankungen auch im Inland weiter zunehmen, was negative Auswirkungen auf die Angebotsstabilität, aber auch auf die Einkommenssituation in der Landwirtschaft hat. Um diese zu begrenzen, sind Einkommens- oder Marktstabilisierungsinstrumente auf privater Basis, wie beispielsweise Vertragsproduktion oder Versicherungs- oder Fondslösungen, zu verstärken. Inwiefern eine staatliche Unterstützung und/oder Mitfinanzierung von Einkommens- und Marktstabilisierungsinstrumenten, sinnvoll ist muss überprüft werden.</li> <li>• Neben der kurzfristigen Stabilisierung der Märkte sind auch Massnahmen zu treffen, damit sich der Klimawandel weniger stark auf die landwirtschaftliche Produktion auswirkt (z.B. angepasste Produktionssysteme, Züchtung trockenheits- und hitzetoleranter Kulturen, Bewässerung).</li> </ul>	<p>Landwirtschaft, nachgelagerte Stufen, Branchen, Forschung, Politik</p>



### 6.3.2 Schwerpunkt 2: Ressourcen effizient nutzen und nachhaltigen Konsums fördern

Was	Wie	Wer
<p><b>Ressourcen- und Klimaeffizienz steigern</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei den natürlichen Lebensgrundlagen besteht nach wie vor ein Verbesserungsbedarf. Verbesserungen sollen jedoch nicht durch einen Abbau der Produktion erfolgen, sondern durch eine Steigerung der Ressourceneffizienz. Dadurch sollen Stoffverluste (z.B. von Stickstoff und Phosphor) gegenüber heute weiter reduziert und so Boden, Wasser und Luft entlastet sowie die Biodiversität gefördert werden. Die bestehenden Instrumente zur Förderung der Ressourceneffizienz sind zu verstärken. Zudem sind die Potenziale, die sich durch eine optimale Raumorganisation ergeben, konsequent auszunutzen. Die Forschung kann hier einen wesentlichen Beitrag sowohl im nationalen, als auch im internationalen Kontext leisten.</li> <li>• Auf allen Stufen der Ernährungskette fallen Abfälle an, die wertvolle Nährstoffe enthalten (z.B. tierisches Protein, Phosphor). Einerseits sollen diese Abfälle auf ein Minimum reduziert werden. Andererseits sind gesundheitlich unbedenkliche Verfahren zur Rückgewinnung der Nährstoffe zu entwickeln. Grosses Potenzial besteht diesbezüglich beim Recycling von Klärschlamm und der Wiederverwertung von Schlachtnebenprodukten. Mit der Schliessung der Stoffkreisläufe liessen sich die Importe von Futtermittel (Sojaschrot) und Dünger (z.B. Phosphat) reduzieren.</li> <li>• Die Anbau- und Haltungssysteme sind so weiterzuentwickeln, dass weniger Treibhausgase aus der Landwirtschaft entweichen, d.h. die Treibhausgasintensität der landwirtschaftlichen Produktion gesenkt wird. Die Bodenbewirtschaftung ist so zu gestalten, dass der im Boden gebundene Kohlenstoff erhalten bleibt und nach Möglichkeit zunimmt. Es sollen auch neue klimaschonende Anbausysteme entwickelt, geprüft und zur Praxisreife gebracht werden. Da auch in der Verarbeitung und der Verteilung Treibhausgasemissionen entstehen, sind auch in diesen Bereichen Verbesserungen nötig. Mit der Produktion von erneuerbarer Energie insbesondere aus Hofdünger und organischen Abfällen (z.B. in Biogasanlagen) kann die Landwirtschaft ebenfalls zum Klimaschutz beitragen. Es ist zu prüfen, ob es neben den bestehenden Instrumenten (Ressourcenprogramme, Einspeisevergütung) noch weitere Instrumente zur Förderung des Klimaschutzes braucht bzw. eine Beteiligung der Land- und Ernährungswirtschaft am internationalen Emissionszertifikatshandel zielführend wäre.</li> <li>• Im Hinblick auf die weitere Verknappung des Wasserangebots insbesondere in den Sommermonaten ist es nötig, die Bewässerungsinfrastruktur gezielt auszubauen und insgesamt das Wassermanagement zu optimieren.</li> <li>• Da Verbesserungen der Ressourcen- und Klimaeffizienz in vielen Bereichen zu tieferen Produktionskosten und einer geringeren Importabhängigkeit führen, leistet dieses Element auch einen wichtigen Beitrag für Schwerpunkt 1.</li> </ul>	<p>Land- und Ernährungswirtschaft, Forschung, Beratung, Politik</p>

Was	Wie	Wer
<b>Fruchtbarer Kulturboden und Biodiversität erhalten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Boden als Produktionsgrundlage spielt eine zentrale Rolle für die Ernährung. Insbesondere die agronomisch besten Flächen müssen besser geschützt werden. Dazu braucht es einerseits einen konsequenteren Vollzug der bestehenden Instrumente und andererseits zusätzliche Massnahmen im Bereich der Raumplanung, des Landwirtschaftsgesetzes und der Steuern. Neben dem quantitativen Aspekt ist auch der qualitative Aspekt sehr wichtig. Die fehlenden Grundlagen für einen wirksamen Bodenschutz sind zu ergänzen. Zudem sind weitere Anstrengungen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit bzw. zur Verhinderung irreversibler Bodenschädigungen nötig. Bodenschonende Produktionsverfahren sollen noch verstärkt angewendet werden.</li> <li>• Die Anreize zu Gunsten der Biodiversität sind weiter zu verstärken und noch stärker auf die Qualität zu fokussieren. Ein spezielles Augenmerk ist dabei auf die Erhaltung und Nutzung der funktionalen Biodiversität zu richten. Die bewährten Programme zur Förderung der Agrobiodiversität sind weiterzuführen.</li> <li>• Die bestehenden gesamtbetrieblichen Systeme (Bio, IP) leisten einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und der Biodiversität. Diese sollen nach Möglichkeit den Bedürfnissen und neusten Erkenntnissen entsprechend weiterentwickelt werden.</li> </ul>	Landwirtschaft, Forschung, Bildung, Beratung, Politik

Was	Wie	Wer
<b>Umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen fördern</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesamtbetriebliche Produktionsformen wie der biologischer Landbau oder die integrierte Produktion leisten einen überproportionalen Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Dementsprechend sollen sie in Ergänzung zu den am Markt realisierbaren Mehrerlösen auch weiterhin mit gezielten Anreizen gefördert werden. In Anbetracht der in letzter Zeit gestiegenen Kraftfuttermittelimporte wird eine verstärkte Förderung der graslandbasierte Wiederkäuerproduktion geprüft. Eine Weiterentwicklung der heute bekannten gesamtbetrieblichen Ansätze hin zu einer ganzheitlichen Betrachtung aller ökologischen, ökonomischen und sozialen Parameter ist anzustreben.</li> <li>• Dass Tiere artgerecht gehalten werden, ist und bleibt ein sehr wichtiges Anliegen der Bevölkerung. Die fortschrittlichen Tierschutzbestimmungen sollen daher auf dem aktuellen Niveau weitergeführt werden und die Beteiligung bei den besonders tierfreundlichen Tierhaltungsprogrammen soll steigen. Die Programme im Bereich der Direktzahlungen und Investitionshilfen sollen je nach Bedarf gezielt ausgebaut werden. Dem Zielkonflikt zwischen Luftqualität und Tierwohl ist Rechnung zu tragen und Optimierungsmöglichkeiten sind konsequent auszuschöpfen.</li> <li>• Mit der gezielten Vermarktung der besonders umwelt- und tierfreundlich hergestellten Produkte soll erreicht werden, dass die Konsumentinnen und Konsumenten einen möglichst hohen Anteil der Mehrkosten dieser Produktionsformen abdecken. Auch im Gastronomiesektor soll ein namhafter Marktanteil erreicht werden.</li> </ul>	Landwirtschaft, Forschung, Beratung, Politik, Konsum

Was	Wie	Wer
<p><b>Nachhaltige Konsummuster entwickeln</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Über den Konsum von Nahrungsmitteln wirken die Konsumentinnen und Konsumenten auf die Ökosysteme im In- und Ausland ein. Damit Verbesserungen in der Produktion, der Verarbeitung und der Verteilung eine möglichst grosse Wirkung entfalten können, müssen sie einhergehen mit einem nachhaltigeren Konsum.</li> <li>• Ein wichtiges Element ist die Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten über die Zusammenhänge zwischen dem individuellen Konsum und dessen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen (z.B. Teil des Lehrplans im Hauswirtschaftsunterricht).</li> <li>• Es sind objektive Grundlagen für einen nachhaltigen Konsum zu erarbeiten. Die Ökobilanzierung von Produkten oder bestimmten Anbauverfahren ist zu verbessern und es sind einheitliche Massstäbe zur ökologischen Bewertung der Produkte sowie zur Information der Konsumentinnen und Konsumenten zu entwickeln.</li> <li>• Private Initiativen zur Vermarktung von ökologisch bzw. nachhaltig produzierten Produkten sollen verstärkt werden (Ökobelting wie Bio / IP oder mittels Ökobilanzierung auf den Produkten). Diese Anstrengungen sind mit den Instrumenten im Bereich der Konsumentinformation und der Kennzeichnung zu unterstützen (vgl. Schwerpunkt 1).</li> <li>• Neue Ansätze zur Förderung des regionalen Konsums wie die regionale Vermarktung von Produkten oder regionale Produzenten-Konsumenten-Gemeinschaften sollen gefördert werden.</li> <li>• Ein weiterer Ansatzpunkt ist die gezielte Lenkung des Konsums über finanzielle Anreize (z.B. Abgabe auf Stickstoff in tierischen Produkten oder auf CO<sub>2</sub>) oder Deklarationsvorschriften (z.B. Deklarationspflicht auf Nahrungsmitteln, die per Flugzeug importiert werden).</li> </ul>	<p>Konsum, Politik, Bildung, Forschung, Land- und Ernährungswirtschaft</p>

### 6.3.3 Schwerpunkt 3: Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums fördern

Was	Wie	Wer
<b>Synergien mit regionalen Partnern nutzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Landwirtschaft ist über vielfältige wirtschaftliche und soziale Beziehungen eng mit der übrigen Bevölkerung im ländlichen Raum verbunden. Zusammen mit den vor- und nachgelagerten Betrieben leistet sie einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der Beschäftigung und der Infrastrukturen in diesen Gebieten. Die wechselseitigen Beziehungen sind zu verstärken und in Wert zu setzen.</li> <li>Die vielfältige Kulturlandschaft ist von zentraler Bedeutung für den Tourismus in der Schweiz und er hat ein vitales Interesse, dass die Landwirtschaft diese Leistung weiterhin erbringt. Gleichzeitig ist die Gastronomie ein wichtiger Absatzkanal für die Produkte der Landwirtschaft. Diese Synergien gilt es zu nutzen (z.B. einheitliche Marke Schweiz, Agrotourismus).</li> <li>Auch die Zusammenarbeit mit dem lokalen Gewerbe und der Forstwirtschaft ist zu intensivieren, damit Projekte verstärkt gemeinsam realisiert werden. Ganz generell geht es darum, durch gemeinsame Anstrengungen aller Akteure im ländlichen Raum die Bedürfnisse der urbanen Bevölkerung und die damit verbundenen Marktchancen zu erkennen und dieses Potenzial mit angepassten Angeboten zu nutzen.</li> </ul>	Landwirtschaft, Tourismus, lokales Gewerbe, Politik
<b>Vielfältige Kulturlandschaft erhalten und fördern</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Kulturlandschaft hat eine wichtige Funktion als Erholungsraum für die Bevölkerung. Gleich wie der Boden steht auch die Kulturlandschaft aufgrund der Siedlungsentwicklung unter Druck. Es ist daher notwendig, den Boden und damit auch die Landschaft besser zu schützen (vgl. Schwerpunkt 2).</li> <li>Die Massnahmen, die der Verhinderung des Waldeinwuchses dienen, sind weiterzuführen und in den höheren Zonen, den Hanglagen und dem Sömmerungsgebiet gezielt auszubauen. Gleichzeitig sind auch gezielte Schritte zu unternehmen, um eine vielfältige und attraktive Kulturlandschaft zu erhalten. Dabei ist ein ausgewogener Mittelweg zwischen Erhaltung (z.B. von Waldweiden) und dynamischer Weiterentwicklung der Landschaft zu finden.</li> <li>Neben der Kulturlandschaft stellen auch das Wasser oder erneuerbare Energien wichtige Ressourcen des ländlichen Raums dar. Neue Ansätze ihrer Inwertsetzung sind zu prüfen (z.B. Stadt-Land-Partnerschaften).</li> </ul>	Landwirtschaft, Politik

Was	Wie	Wer
<b>Sozialverträgliche Strukturanpassung weiterführen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der technische Fortschritt wird dazu führen, dass der Strukturwandel in der Landwirtschaft und den nachgelagerten Branchen weitergeht. Es soll weiterhin kein bestimmtes Strukturideal definiert werden. Sowohl Haupt- als auch Nebenerwerbsbetriebe haben ihre jeweils spezifische Funktion und Daseinsberechtigung. Es wäre kontraproduktiv und würde den unternehmerischen Spielraum einschränken, den Strukturwandel von staatlicher Seite in eine bestimmte Richtung lenken zu wollen.</li> <li>• Neue Unternehmensformen bzw. Formen der überbetrieblichen Zusammenarbeit sollen aktiv gefördert werden (Pachtlandarrondierung, virtuelle Flurbereinigung). Die Rechtsgrundlagen im Bereich der Direktzahlungen, der Investitionshilfen oder des Boden- und Pachtrechts sind zu prüfen und allenfalls so anzupassen, dass diese Entwicklung nicht behindert wird.</li> <li>• Die Strukturanpassung soll auch künftig mit Investitionshilfen unterstützt werden. Dabei ist eine Weiterentwicklung des Instrumentariums anzustreben, dass für die Produzenten in der Schweiz gleich lange Spiesse gegenüber der Konkurrenz in der EU gewährleistet sind.</li> <li>• Eine wichtige Grundvoraussetzung, damit die Landwirtschaft die Leistungen zu Gunsten der Gesellschaft im gewünschten Ausmass erbringen kann, sind gut unterhaltene und funktionsfähige Infrastrukturen (z.B. Wegnetz oder Drainagen). Die Substanzerhaltung und Erneuerung der Infrastrukturen ist deshalb zu fördern.</li> <li>• Die Strukturentwicklung soll in einem Rhythmus erfolgen, der den Bauernfamilien genügend Zeit gibt, sich auf die Veränderungen einzustellen. Damit dies optimal erfolgen kann, ist klarer zu unterscheiden zwischen Instrumenten zur Förderung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen und Instrumenten zur Sicherstellung der Sozialverträglichkeit. Zur Bewältigung der zunehmenden Marktschwankungen sind neue Ansätze zur Einkommensstabilisierung zu prüfen (vgl. Schwerpunkt 1).</li> <li>• Die Auswirkungen der Marktöffnung sind mit geeigneten Begleitmassnahmen abzufedern und die nötigen Mittel dazu bereitzustellen. Als soziale Begleitmassnahmen sind die bisherigen Instrumente weiterzuführen und befristet mit neuen Instrumenten zu ergänzen (z.B. Ausgleichszahlungen, Ausstiegshilfen für ältere Betriebsleiter).</li> </ul>	Land- und Ernährungswirtschaft, Politik

Was	Wie	Wer
<b>Diversifizierung verstärken</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgrund des technischen Fortschritts und der damit verbundenen Strukturentwicklung wird der Arbeitsbedarf in der klassischen landwirtschaftlichen Produktion tendenziell weiter sinken. Gleichzeitig gilt es, das Wachstumspotenzial in den Bereichen Aufbereitung, Lagerung, Verpackung und Vermarktung sowie im Bereich der Diversifizierung zu nutzen. Wichtige Bereiche im Bereich der Diversifizierung sind Agrotourismus, soziale Dienstleistungen (z.B. green care), Forstwirtschaft, Umweltleistungen oder Kommunaldienstleistungen.</li> <li>• Auch die Produktion von erneuerbarer Energie in der Landwirtschaft soll ausgedehnt werden. Dabei steht die energetische Nutzung von organischen Abfällen sowie von Sonnen- und Windkraft im Vordergrund. Die Energieproduktion soll nicht auf Kosten der Nahrungsmittelproduktion erfolgen (Flächenkonkurrenz). Damit kann die Abhängigkeit von fossiler Energie reduziert und zur Reduktion der Klimagasemissionen beigetragen werden (vgl. Schwerpunkt 2).</li> <li>• Neue Erwerbskombinationen sind zu entwickeln und die neuen Möglichkeiten, die sich dank den neuen Kommunikationstechnologien für die Landwirtschaft bieten, sind verstärkt zu nutzen.</li> </ul>	Land- und Ernährungswirtschaft, Politik

#### 6.3.4 Schwerpunkt 4: Innovation und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft steigern

Was	Wie	Wer
<b>Landwirtschaftliches Wissenssystem stärken</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovativer werden heisst, neue Ideen zu Produkten und Verfahren zu entwickeln und erfolgreich umzusetzen. Dazu sind transdisziplinäre Forschungsansätze zu fördern, disziplinäres Wissen neu zu verknüpfen (z.B. IT und Unkrautbekämpfung), Spin-offs zu fördern und Risikokapital zur Verfügung zu stellen.</li> <li>• Der Wissensaustausch innerhalb der Landwirtschaft bzw. zwischen Landwirten und Personen aus der Beratung und Forschung ist zu verstärken. Ansätze dazu sind beispielsweise thematische Arbeitskreise für Landwirte oder die Stärkung der problemorientierten Systemforschung (transdisziplinäre und innovative Systemansätze). Die praktizierende Landwirtschaft soll vermehrt in Forschung integriert werden (z.B. in Forschungsbegleitgruppen oder mittels on-farm research). Im Gegenzug sind die Forschenden stärker im Wissensaustausch und in der Praxisumsetzung einzubeziehen.</li> <li>• Lehre, Bildung und Beratung sind darauf auszurichten, die unternehmerischen Fähigkeiten der angehenden bzw. der aktiven Landwirtinnen und Landwirte zu stärken. Aus- und Weiterbildung sollen die Landwirtinnen und Landwirte unterstützen und befähigen, wirtschaftliche Potenziale zu erkennen und erfolgreich zu nutzen.</li> <li>• Das landwirtschaftliche Wissenssystem ist durch Vernetzungen, Zusammenarbeit und Kooperationen zu optimieren und die Aus- und Weiterbildung insbesondere auf den Ebenen ETH und Fachhochschule zu stärken. Neue Kommunikationsmöglichkeiten sollen aktiv genutzt werden (e-learning, Internet und Datenbanken). Das landwirtschaftliche Wissenssystem Schweiz ist zudem stärker in die europäische und globale Wissensgesellschaft zu integrieren. Durch Teilnahme an europäischen Forschungsnetzwerken und der Erarbeitung gemeinsamer Forschungskonzepte und -programme zwischen Forschungsinstitutionen sollen die Chancen im europäischen Forschungsraum besser genutzt werden.</li> </ul>	Forschung, Bildung, Beratung, Land- und Ernährungswirtschaft, Politik



Was	Wie	Wer
<b>Unternehmerischer Spielraum erweitern</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovation und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft sollen sich lohnen. Die Rahmenbedingungen in der Land- und Ernährungswirtschaft sollen deshalb so gestaltet werden, dass sich unternehmerisches Handeln auszahlt und nicht bestraft wird. Strukturhemmende Begrenzungen zum Beispiel im Bereich der Direktzahlungen oder der Investitionshilfen sind zu vermeiden.</li> <li>• Ehepartner, die zusammen einen Betrieb führen, sollen gemeinsam von allen Fördermassnahmen profitieren können (Frauen auch als Eigentümer des Betriebs).</li> <li>• Grundsätzlich sollen Regelungen in Richtung einer verstärkten Resultatorientierung weiterentwickelt werden und den Akteuren mehr Freiheiten gewährt werden, wie sie zu den gewünschten Resultaten kommen. Das erlaubt bestehende Vorschriften zu ersetzen.</li> <li>• Die Raumplanungsgesetzgebung soll die gewünschte Entwicklung hin zu einer vielfältigeren und diversifizierteren Landwirtschaft nicht unnötig behindern.</li> <li>• Die Kontrolle und Inspektion von staatlichen Auflagen und privatrechtlichen Labelanforderungen sollen koordiniert erfolgen. Zudem sind neue Möglichkeiten, die sich mit den Instrumenten der Informationstechnologie bieten, konsequent zu nutzen, um Verfahren und Abläufe zu vereinfachen. Insgesamt soll der administrative Aufwand für die Akteure in der Land- und Ernährungswirtschaft verhältnismässig sein.</li> </ul>	Politik
<b>Zusammenarbeit und Vernetzung ausbauen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine funktionierende Zusammenarbeit und ein gegenseitiges Vertrauen zwischen den Marktakteuren ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. Lösungen müssen über die ganze Branche hinweg getroffen und mitgetragen werden. Der Dialog und die Zusammenarbeit innerhalb der Branchenorganisationen sind zu stärken. Der Bund soll diesen Prozess fördern und durch Begleitung und Mediation unterstützen.</li> <li>• Die Landwirtschaft soll sich noch stärker mit strategisch wichtigen Partnern in der Wertschöpfungskette vernetzen. Ein wichtiges Element ist auch die Vernetzung mit den Konsumentinnen und Konsumenten. Neue Ansätze zur Verstärkung der Produzenten-Konsumenten-Beziehungen sind zu entwickeln (z.B. im Rahmen von Genossenschaften).</li> </ul>	Land- und Ernährungswirtschaft, Politik

Was	Wie	Wer
<b>Abhängigkeit von staatlicher Stützung verringern</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der landwirtschaftliche Sektor wird über den Grenzschutz und die für die Landwirtschaft eingesetzten Bundesmittel nach wie vor stark gestützt. Damit besteht eine hohe Abhängigkeit der Akteure von der Politik. Indem die Land- und Ernährungswirtschaft ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter steigert (vgl. Schwerpunkt 1) und die Politikinstrumente noch besser auf die Ziele ausgerichtet werden („targeting“), kann die agrarpolitische Stützung weiter in sozialverträglichem Rhythmus reduziert und somit die Abhängigkeit des Sektors von staatlicher Stützung verringert werden. Dies soll durch einen Abbau des Grenzschatzes geschehen.</li> </ul>	Politik, Land- und Ernährungswirtschaft

#### 6.4 Strategie bei abweichender Entwicklung der Rahmenbedingungen

Sollten sich die Rahmenbedingungen nicht in die als wahrscheinlich angenommene Richtung entwickeln (Szenario 2), müsste die Strategie diesem Umstand Rechnung tragen und entsprechend angepasst werden. Die wichtigsten Differenzen, die sich bezüglich Strategie bei einer Entwicklung gemäss Szenario 1 bzw. Szenario 3 ergeben, werden nachfolgend aufgeführt.

##### 6.4.1 Anpassung der Strategie beim Szenario „Kontinuierliches Wachstum“ (Szenario 1)

Bei Szenario 1 werden die Sicherheitsaspekte wie beispielsweise die Abfederung von Marktschwankungen von geringerer Bedeutung sein. Hingegen verstärkt sich das Gewicht wegen der stärkeren Konkurrenz aufgrund der offeneren Märkte und des tieferen Preisniveaus bei den Elementen, die auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sind (Qualitätsführerschaft und Kostensenkung). Die Anliegen bezüglich Umwelt und Ökologie werden gesellschaftlich noch an Bedeutung gewinnen. Der Beitrag der Land- und Ernährungswirtschaft zur wirtschaftlichen Entwicklung des ländlichen Raumes verliert an Bedeutung. Demgegenüber wird die Erhaltung und Förderung einer attraktiven Kulturlandschaft zum Kernanliegen für den ländlichen Raum. Auch der soziale Aspekt wird in diesem Fall höher gewichtet, da einerseits die Einkommen in der übrigen Wirtschaft stärker ansteigen werden und zweitens die Preisrückgänge wegen der Marktöffnung und den international tieferen Preisen deutlich stärker ausfallen.

##### 6.4.2 Anpassung der Strategie beim Szenario „Permanente Instabilität“ (Szenario 3)

Bei Szenario 3 werden die Aspekte einer möglichst hohen Inlandproduktion und der Marktstabilisierung wichtiger. Aufgrund der höheren Preise bedeutet dies jedoch nicht, dass neue Produktionsanreize eingeführt werden müssen. Um bei steigender Produktion trotzdem eine ökologisch nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten, sind die Anstrengungen zur Steigerung der Ressourcen- und Energieeffizienz zu verstärken. Auch die Bedeutung der Bodenfruchtbarkeit wird steigen. Hingegen werden die Ambitionen bezüglich Emissionsreduktion aus der Landwirtschaft tendenziell sinken. Gleiches gilt für die Nachfrage nach Tierwohl und Landschaftsqualität. Die Land- und Ernährungswirtschaft wird wirtschaftlich wieder eine stärkere Rolle spielen, wobei sich dies ohne spezifische staatliche Intervention ergibt. Die Unterstützungsbereitschaft für die Landwirtschaft wird generell sinken, da wegen der allgemein schlechteren Wirtschaftslage die Kaufkraft sinkt und weniger Bundesmittel zur Verfügung stehen.

#### Kasten 4: Marktöffnung und Agrarfreihandel mit der EU

Die Szenarien gehen von unterschiedlichen Annahmen bezüglich Marktöffnung aus. In Szenario 1 wird angenommen, dass sich die internationale Zusammenarbeit verstärkt und die Doha-Runde abgeschlossen wird. In Szenario 2 ist davon auszugehen, dass der Abschluss von multilateralen Abkommen in einer zunehmend multipolaren Welt schwieriger wird und es zu Verzögerungen kommt, jedoch ein Abschluss der Doha-Runde bis 2025 wahrscheinlich ist. Bei Szenario 3 wird sich der internationale Zusammenhalt abschwächen und es käme zu keiner weiteren Liberalisierung. Wie wäre ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU (FHAL) unter diesen Annahmen einzuordnen?

- **Szenario 1:** Mit einem FHAL könnten neue Märkte in der EU erschlossen werden. Ein FHAL wäre demnach die Antwort auf den Abbau des Zollschutzes durch die Doha-Runde und weiterer bilateraler Freihandelsabkommen, die Marktanteilsverluste mit sich bringen, ohne den Marktzugang für den Export in die EU und in Drittländer entscheidend zu verbessern. Aufgrund der guten Wirtschaftslage wäre die Finanzierung von temporären Begleitmassnahmen gut machbar.
- **Szenario 2:** Die Preise in der Schweiz würden aufgrund des steigenden Weltmarktpreisniveaus weniger stark sinken. Ein FHAL wäre eine konsequente Fortsetzung der bisherigen Politik der Marktöffnung und des Abbaus der marktverzerrenden Stützung und gleichzeitig ein wichtiges Mittel, um den Marktzugang für Schweizer Produkte in die EU zu verbessern (Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse). Je nach Dauer der Übergangsfristen wäre der Bedarf an Begleitmassnahmen deutlich geringer, so dass sich der mögliche Interessenskonflikt mit den knapper werdenden Bundesfinanzen entschärft.
- **Szenario 3:** Auch in diesem Fall wäre ein FHAL eine angepasste Lösung. Das Argument des Marktzugangs tritt dabei jedoch in den Hintergrund. In Zeiten grösserer Instabilitäten wird die Sicherstellung einer kontinuierlichen Nahrungsmittelversorgung wichtiger. Die Weiterführung der Zölle lässt sich kaum legitimieren, wenn die Kaufkraft der Konsumentinnen und Konsumenten sinkt. Zudem schränken die Zölle den Zugang zu Lebensmitteln auf dem für die inländische Versorgung wichtigen EU-Markt ein. Da die Preise auf dem Weltmarkt ebenfalls steigen, würde sich ein Abbau der Zölle gegenüber der EU nur beschränkt auf die Preise in der Schweiz auswirken. Im Falle einer Verdrängung von strategisch wichtigen Produktionsrichtungen könnten zumindest kurzfristig die Schutzklauseln des Vertrags angewendet werden oder über die Direktzahlungen korrigierend eingegriffen werden.

## 7 Weiteres Vorgehen

Das vorliegende Diskussionspapier soll in einem ersten Schritt mit den interessierten Kreisen diskutiert werden. Die Ergebnisse der Diskussion über die langfristige Strategie werden in die Vorbereitung der nächsten agrarpolitischen Reformetappe für die Jahre 2014 bis 2017 (Agrarpolitik 2014-2017) einfließen. Im ersten Halbjahr 2011 ist die Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2014-2017 geplant. Darin wird aufgezeigt, welche Elemente der langfristigen Strategie bereits im Zeitraum 2014-2017 realisiert werden sollen und wie die Umsetzung konkret erfolgen soll.

## Abkürzungsverzeichnis

AP	Agrarpolitik
BTS	Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101
bzw.	beziehungsweise
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
d.h.	das heisst
etc.	et cetera
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FFF	Fruchtfolgefläche
FHAL	Freihandelsabkommen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich
inkl.	inklusive
IP	Integrierte Produktion
IMF	International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
RAUS	Regelmässiger Auslauf im Freien
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer