

## Zusammenfassung

Die Landwirtschaft ist für die schweizerische Wirtschaft von eher untergeordneter und abnehmender Bedeutung. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt liegt unter 1 %, ihr Beschäftigungsanteil beträgt etwa 4 %. Dennoch gilt sie zum einen als wichtiges Element zur Erhaltung der Ernährungssicherheit, zum anderen verbindet die Öffentlichkeit mit ihr positive Attribute wie Umweltleistungen und die Erhaltung von Kulturlandschaften, die in der schweizerischen Bevölkerung einen hohen Stellenwert haben. Die Landwirtschaft in der Schweiz ist überwiegend von einem anspruchsvollen Naturraum geprägt.

Die Agrarpolitik in der Schweiz strebt nach einer ausgewogenen Lösung für verschiedene wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Ziele. Das Ergebnis ist ein Marktschutzsystem, gepaart mit einer ausgefeilten, auf die Landwirte ausgerichteten Zahlungsstruktur, die zum einen als Einkommensunterstützung und zum anderen als Anreiz für bestimmte Formen der Bewirtschaftung dient.

Die Agrarpolitik kommt die Schweizer Verbraucher und Steuerzahler verhältnismäßig teuer zu stehen und beträgt derzeit rund 1 % des BIP. Die aktuelle Agrarpolitik erschwert eine weitere Liberalisierung des Handels und verhindert Wachstum und Exportchancen insbesondere für die Agrar- und Nahrungsmittelindustrie. Dementsprechend sind Reformen der Agrarpolitik und die damit verbundene Stützung der Landwirtschaft ein wichtiger Punkt auf der politischen Agenda der Schweiz.

Die seit Anfang der 1990er Jahre durchgeführten Politikreformen haben die Marktverzerrungen maßgeblich verringert. Die Inlandpreise sind gefallen und haben sich dem Weltmarktniveau angenähert. Nichtsdestotrotz liegen die an die Erzeuger entrichteten Preise zurzeit etwa 40% über dem Weltmarktniveau. Obgleich das landwirtschaftliche Stützungs niveau in der Schweiz, ermittelt mit dem Erzeugerstützungsmaß (PSE, *Producer Support Estimate*), allmählich gesunken ist, liegt es im Vergleich zu den anderen OECD-Ländern nach wie vor im oberen Bereich. Mitte der 1990er Jahre stammten rund 70 % der Bruttoeinnahmen der Schweizer Landwirtschaft aus öffentlichen Transfers, die von Verbrauchern und Steuerzahlern erbracht wurden. In der Periode 2011-13 betrug dieser Anteil etwa 50 %.

Aus der allmählichen Abkehr von einer preisstützenden Politik ergaben sich andere Möglichkeiten, die Stützung des Agrarsektors zu kanalisieren, in erster Linie durch flächen- oder tierzahle gebundene Zahlungen an Landwirte. Durch die Umstrukturierung der Politik verbleibt den Landwirten ein größerer Teil der Stützungen als würde dies über eine Marktpreisstützung geschehen. Außerdem wurden geografisch benachteiligte Gebiete durch die Umstrukturierung zielgerichteter erreicht.

Landwirtschaftliche Betriebe, die durch bestimmte Bewirtschaftungsformen die Umweltleistung und das Tierwohl verbessern, erhalten auf freiwilliger Basis spezifische Umweltzahlungen. Diese machen weniger als 10 % der Gesamtzahlungen aus. Seit 1999 gehört die Schweiz zu den Vorreitern bei der Einführung von Umweltauflagen (Cross-Compliance-Verpflichtungen), womit Direktzahlungen von der Erfüllung bestimmter ökologischer Anforderungen abhängig sind.

Bedeutende Fortschritte sind in der Umsetzung der agrarökologischen Ziele zu verzeichnen, die 2002 vom Bundesrat formuliert wurden. Bis 2005 wurden nahezu alle Ziele erreicht mit Ausnahme der Senkung des Stickstoffüberschusses. Die Verlagerung von der Preisstützung hin zu Direktzahlungen hat zu einem geringeren Mineraldünger- und Pestizideinsatz geführt. Da die Politikreformen insbesondere in der Talregion einen Anreiz für die Extensivierung der Pflanzenproduktion und die Umstellung von Ackerland auf Grünland bieten, wirken sie sich über die Nutzung der Betriebsmittel sowie des Bodens positiv auf die Umwelt aus. Im Verhältnis zum OECD-weiten Durchschnitt liegt der Stickstoffüberschuss pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche etwas höher (8 %), bei Phosphor jedoch erheblich niedriger (50 %).

Für die Periode 2014-17 kommt ein neues agrarpolitisches Konzept zur Anwendung. Die wichtigste politische Änderung ist die Abschaffung allgemeiner Flächenzahlungen und eine zielgenauere Verteilung der Direktzahlungen, indem die Zahlungen an konkrete Bewirtschaftungsformen gebunden werden. Eine weitere bedeutende Veränderung ist die Ablösung der allgemeinen tierbezogenen Zahlungen für raufutterverzehrende Nutztiere durch Flächenzahlungen für Weideland mit einem vorgeschriebenen Mindesttierbesatz. Dies stellt einen Anreiz für die weitere Extensivierung der Tierproduktion dar und kann zu einer geringeren Besatzdichte führen.

Um die Effektivität der Agrarpolitik zu verbessern, könnte eine sinnvolle Differenzierung vorgenommen werden zwischen einer Politik, die Marktversagen adressiert (Schaffung positiver Auswirkungen und öffentlicher Güter sowie Vermeidung negativer Auswirkungen), und einer solchen, die das Einkommensproblem adressiert. Die aktuelle Politik vereint beide Aspekte. Sie versucht, Marktversagen zu adressieren mit einer Kombination aus Cross-Compliance-Verpflichtungen und unterschiedlichen Zahlungen zur Förderung bestimmter Bewirtschaftungsformen sowie Produktionsaktivitäten in der Bergregion.

Direktzahlungen haben im Verhältnis zu dem, was die Landwirte aus dem Verkauf ihrer Erzeugnisse am Markt verdienen, mittlerweile ein derart hohes Niveau erreicht, dass Preis- und Marktsignale für die Entscheidungen der Landwirte anscheinend nur noch zweitrangig sind. Dieser Umstand erschwert die Strukturanpassung im Agrarsektor und beschränkt im weiteren Sinne die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Nahrungsmittelbranche, die zur Ernährungssicherheit beiträgt und fortwährend hochwertige Produkte liefert.

Der Vergleich mit den größten Konkurrenten in der EU zeigt, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie fast ausschließlich von Branchen abhängt, die den Großteil ihrer Rohstoffe aus dem Ausland oder aus nichtlandwirtschaftlichen Quellen (Mineralwasser) beziehen. In der Periode 2001-2011 stiegen die Umsätze der Kakao- und Schokoladenhersteller jährlich um 10 % und damit beinahe zweimal so schnell wie in der gesamten Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie (5,8 %). Gemeinsam mit dem Getränkektor produziert diese Branche 72 % der Exporte der Schweizer Agrar- und Nahrungsmittelindustrie.

Die schwächsten Sektoren sind die Fleisch- und Milchverarbeitung, die ihre Rohstoffe hauptsächlich von den heimischen landwirtschaftlichen Primärerzeugern beziehen. Genau wie der schwache Tierfuttersektor müssen diese Branchen relativ hohe Preise für ihre Rohstoffe bezahlen, die weit über dem Preisniveau der EU liegen. Zusätzlich verzeichnen diese weniger konkurrenzfähigen Sektoren ein vergleichsweise schwaches Arbeitsproduktivitätswachstum und sind dabei verhältnismäßig arbeitsintensiv.

Der Handel, inklusive mit Agrar- und Nahrungsmittelerzeugnissen, läuft in globalen und regionalen Wertschöpfungsketten immer organisierter ab, indem spezialisierte Unternehmen das Produkt vor Erreichen des Endverbrauchermarkts auf jeder Produktionsebene aufwerten. Die erfolgreiche Teilnahme an einer solchen Wertschöpfungskette setzt den ungehinderten Zugang zu den besten Rohstoffen zum günstigsten Preis voraus und erfordert Regelwerke und technische Normen, die den Austausch von Halb- und Fertigerzeugnissen mit Partnerländern ermöglichen.

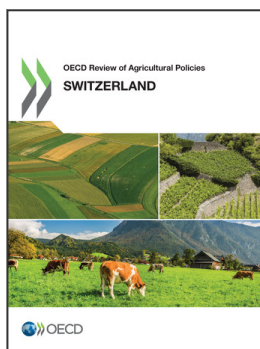
Die Entwicklung eines stärker marktorientierten kommerziellen Landwirtschaftssektors würde dazu beitragen, dass jene Schweizer Nahrungsmittelbranchen an Konkurrenzfähigkeit gewinnen, die in erster Linie von einheimischen landwirtschaftlichen Rohstoffen abhängig sind. Eine Senkung der Rohstoffkosten bei gleichzeitiger Erhaltung und Stärkung des Schweizer Markenimages für Kunden im In- und Ausland ist wahrscheinlich eine nachhaltigere Strategie als der Versuch, die Branche vor den Wettbewerbskräften zu schützen. Die strukturellen Veränderungen in der Agrar- und Nahrungsmittelbranche werden weiter voranschreiten und erfordern die Nutzung von Größenvorteilen und die Identifizierung von Marktnischen.

Die positiven Erfahrungen mit der Liberalisierung des Käsemarktes zwischen der Schweiz und der EU (2007) und der Ausstieg aus der Milchquote (2009) zeigen, dass der Landwirtschaftssektor ausreichend Kapazitäten für die Anpassung an eine Marktöffnung hat. Eine hypothetische Politiksimulation im Rahmen dieser Studie zeigt, dass der verbraucherseitige Gewinn durch die weitere Angleichung der landwirtschaftlichen Preise zwischen der Schweiz und der EU den Verlust aufseiten der Erzeuger und

Steuerzahler übersteigen würde, selbst wenn ergänzende Übergangszahlungen eingeführt würden. Die Auswirkungen auf die Inlandproduktion wären, mit Ausnahme des Rindfleischsektors, insgesamt moderat. Niedrigere Rohstoffpreise und Zugang zu einem größeren Verbrauchermarkt versprechen wichtige, indirekte positive Auswirkungen auf die Nahrungsmittelverarbeitende Industrie.

Aus den Erkenntnissen dieser Studie ergeben sich folgende politische Empfehlungen:

- Der Außenschutz sollte weiter liberalisiert, Handelsgrenzen weiter abgebaut werden. Ausführsubventionen für verarbeitete Erzeugnisse sollten abgeschafft werden.
- Das Gesamtniveau der Direktzahlungen sollte gesenkt werden, damit die Landwirte auf Marktsignale reagieren können und weiterhin ein Anreiz zur Erzeugung hochwertiger Produkte zu wettbewerbsfähigen Preisen besteht.
- Ein duales System könnte die zwei potenziell widersprüchlichen Ziele der Schweizer Agrarpolitik besser in Einklang bringen:
  - Der erste Zweig sichert mithilfe eines differenzierten Direktzahlungsprogramms die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, welche die Erwartungen der Bevölkerung erfüllen, z. B. Kulturlandschaften und Biodiversität;
  - Der zweite Zweig gibt potenziell wettbewerbsfähigen Erzeugern (hauptsächlich in der Talregion) mehr Freiheit, ihre Produktion zu optimieren und auf Marktsignale zu reagieren. Dieser zweite Zweig kann Politiken enthalten, die Strukturänderungen erleichtern (Stützung von Investitionen, Ausstiegsstrategien usw.).
- Für die Umsetzung des dualen Systems könnte ein regional differenziertes Politikmenü angeboten werden. Der Anspruch auf die Leistungen innerhalb dieses Menüs wäre durch den geografischen Standort der Erzeuger geregelt, z.B. hätten nur Bergbauern die Möglichkeit, Zahlungen für kulturlandschaftliche Leistungen in Anspruch zu nehmen, während Bauern in der Talregion Unterstützungen für die Modernisierung ihrer Betriebe erhielten. Dadurch würde sich der Verwaltungsaufwand nicht erhöhen, da das derzeitige System der Direktzahlungen bereits geografisch differenziert.
- Ziele wie nachhaltige Ressourcennutzung und Tierwohl sollten stärker über Regulierungen statt Zahlungen erreicht werden.
- Die aktuellen Cross-Compliance-Vorschriften sollten Teil der verpflichtenden Regulierung werden, und damit die Grundlage für noch strengere, an Stützungszahlungen gebundene Cross-Compliance-Vorschriften bilden. Dadurch würde sich die Budgetbelastung verringern und die Umweltleistung der Landwirtschaft verbessern.



**From:**  
**OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland  
2015**

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264168039-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2015), "Zusammenfassung", in *OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264244856-3-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).