



Bern, 11. Oktober 2023

Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2026-2029

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Das Parlament hat die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Agrarpolitik in Form von Zahlungsrahmen für höchstens vier Jahre zu bewilligen. Der Bundesrat beantragt für den Zeitraum 2026–2029 wiederum drei Zahlungsrahmen mit einer Gesamtsumme von 13 676 Millionen Franken. Diese Summe liegt 2,5 Prozent unter derjenigen des geltenden Bundesbeschlusses für die Jahre 2022–2025. Das Gesamteinkommen des Landwirtschaftssektors bleibt bis 2029 voraussichtlich stabil.

Ausgangslage

Nach Artikel 6 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Agrarpolitik in Form von Zahlungsrahmen mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt. Mit den Zahlungsrahmen legt das Parlament die Höchstbeträge der Voranschlagskredite für die verschiedenen Aufgabenbereiche fest. Es signalisiert damit die Bereitschaft, die vorgesehenen Summen im Rahmen der Budgetbeschlüsse zu bewilligen. Die Ausgaben für die Landwirtschaft unterteilen sich dabei in die drei Zahlungsrahmen «Produktionsgrundlagen», «Produktion und Absatz» und «Direktzahlungen».

Die Agrarpolitik soll in drei Etappen weiterentwickelt werden:

- Die Parlamentarischen Initiativen 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» wird seit Anfang 2023 schrittweise auf Verordnungsebene umgesetzt: Mit ambitionierten Absenkpfeilen zur Reduktion der Risiken von Pflanzenschutzmitteln und der Nährstoffverluste sollen die direkten Umweltbelastungen weiter gesenkt werden.
- Die zweite Etappe fokussiert mit der Umsetzung der AP22+ auf eine gezielte Verbesserung der ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft. Die Ausführungsbestimmungen wird der Bundesrat voraussichtlich mit dem Verordnungspaket 2024 ab 1. Januar 2025 in Kraft setzen.
- In einer dritten Etappe soll in einer weiterführenden Reform ab 2030 der Fokus verstärkt auf das gesamte Ernährungssystem gerichtet sein. Ausserdem sollen die internationalen Handelsbeziehungen zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen und die Branchen noch mehr Verantwortung übernehmen. Entsprechend hat das Parlament den Bundesrat mit der Motion 22.4251 beauftragt, bis 2027 eine Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2030 vorzulegen.

Die Botschaft zur nächsten agrarpolitischen Etappe ab 2030 soll dem Parlament zusammen mit dem Bundesbeschluss über die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Jahre 2030 bis 2033 unterbreitet werden. Im Rahmen der Ausarbeitung der entsprechenden Vernehmlassungsunterlage wird der Bundesrat 2026 eine Zwischenbilanz ziehen, wo der Sektor bezüglich der mittelfristigen Ziele (Absenkpfade Pa.IV. 19.475, SNE 2030) und des langfristig ausgerichteten Zukunftsbildes steht.

Zudem liegen keine parlamentarischen Vorstösse vor, die für die Zahlungsrahmenperiode 2026–2029 eine Anpassung des Landwirtschaftsgesetzes erfordern. Damit hat sich das Parlament für den Zeitraum 2026–2029 für Stabilität bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen ausgesprochen. Deshalb soll die Botschaft zu den Zahlungsrahmen für die Jahre 2026–2029 dem Parlament ohne Gesetzesreform vorgelegt werden. Für kurzfristig notwendige Anpassungen will der Bundesrat den Spielraum auf Verordnungsebene nutzen.

Zahlungsrahmen für 2026-2029

Auch in der nächsten Vierjahresperiode sollen für die Finanzierung der agrarpolitischen Massnahmen drei Zahlungsrahmen massgebend sein. Dabei ist die Entwicklung der Finanzmittel

in den drei Massnahmenbereichen auf die Weiterführung der Massnahmen der AP22+ auszurichten. Der Bundesrat sieht vor, in den Jahren 2026–2029 die Mittel für die drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen auf dem Niveau des Finanzplans 2026 weiterzuführen, wie ihn der Bundesrat mit dem Voranschlag 2024 mit IAFP 2025–2027 dem Parlament am 23. August 2023 unterbreitet hat.

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	VA2024	FP2025	2026	2027	2028	2029	25-29	Total
Produktionsgrundlagen	138,8	146,0	155,8	164,4	172,9	180,5	+5,9%	674
Produktion und Absatz	544,5	544,5	538,7	538,2	537,2	536,2	-0,4%	2151
Direktzahlungen	2757,2	2751,8	2725,6	2716,6	2708,0	2700,4	-0,5%	10 851
Total	3440,4	3442,3	3420,1	3419,1	3418,1	3417,1	-0,2%	13 676

Die Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die Folgen des Klimawandels soll verstärkt unterstützt und damit die Resilienz der Lebensmittelversorgung und die Ernährungssicherheit verbessert werden.

- Zur Umsetzung der Strategie Strukturverbesserungen 2030+ sollen die Mittel für Strukturverbesserungen bis 2030 sukzessive von 87 auf 125 Millionen Franken erhöht werden. Der Aufbaupfad erfordert bei den Strukturverbesserungen eine Aufstockung von insgesamt 86 Millionen Franken.
- Zur Umsetzung der Motionen 20.3919 und 21.3832 sollen vor dem Hintergrund der Absenkpfade Pflanzenschutzmittelrisiken und Nährstoffverluste die Pflanzenzüchtung und der nachhaltige Pflanzenschutz noch stärker unterstützt werden. Das Ziel ist es, die Züchtung stärker auf krankheitsresistente Kulturen und Sorten auszurichten, neue Lösungen für den nachhaltigen Pflanzenschutz zu entwickeln sowie den Wissens- und Technologietransfer in Züchtungsprogramme und in die Praxis des Pflanzenschutzes voranzutreiben. Die Pflanzenzüchtung von Agroscope soll auf weitere strategisch relevante Kulturpflanzenarten ausgedehnt werden. Ebenfalls soll Agroscope Innovationen zur Stärkung digitaler Beratungstools für den nachhaltigen Pflanzenschutz und bei Anbaumethoden Alternativen für den Schutz der Kulturen zugänglich entwickeln und etablieren. Es ist geplant, ab 2026 dafür sukzessive mehr Mittel einzusetzen. Gesamthaft sollen zur Stärkung der Pflanzenzüchtung und des nachhaltigen Pflanzenschutzes 24 Millionen Franken mehr in der Pflanzenzüchtung, Beratung und Forschung investiert werden.

Die neuen Massnahmen sollen durch einen optimierten Mitteleinsatz finanziert werden: Im Zahlungsrahmen Produktionsgrundlagen werden die Mittel für die Strukturverbesserungen und die private Pflanzenzüchtung sowie den Pflanzenschutz zu Lasten der Direktzahlungen erhöht. Zum anderen werden bei Agroscope mehr Mittel ebenfalls für die Pflanzenzüchtung und den Pflanzenschutz zu Lasten des Zahlungsrahmens Produktion und Absatz eingesetzt.

Auswirkungen

Die Ergebnisse der Berechnungen mit dem dynamischen Optimierungsmodell SWISSland von Agroscope zeigen, dass für die Jahre 2026 bis 2029 unter Berücksichtigung der geplanten Umlagerungen insgesamt ein etwa gleich hohes sektorales Nettounternehmenseinkommen wie im Mittel der Jahre 2019/2021 resultiert. Gemäss den Berechnungen kann die Produktivität der Schweizer Landwirtschaft mit dem vorgeschlagenen Zahlungsrahmen erhalten bleiben und eine sozialverträgliche Entwicklung ermöglicht werden. In diesem Zeithorizont bestehen jedoch grosse Unsicherheiten über die Entwicklung der Preise und Kosten, die einen wesentlichen Einfluss auf die Einkommenssituation in der Landwirtschaft haben. Zudem wirkt sich die Verschiebung von Direktzahlungen zu den Strukturverbesserungsmassnahmen kurzfristig

dämpfend auf das Einkommen aus, weil die Investitionshilfen ihre positive Einkommenswirkung erst mit einer gewissen Verzögerung entfalten.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	6
1.1	Agrarpolitische Entwicklung.....	6
1.2	Internationale Entwicklungen.....	9
2	Rahmenbedingungen zur Festlegung der Höhe der Zahlungsrahmen	9
2.1	Gesetzliche Vorgaben	9
2.2	Lage des Agrarsektors	10
2.3	Berücksichtigung der Wirtschaftslage.....	12
2.4	Finanzpolitische Rahmenbedingungen.....	13
2.5	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	14
2.6	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	14
3	Ausgestaltung der drei Zahlungsrahmen 2026-2029	14
3.1	Bisherige Entwicklung	14
3.2	Übersicht über die drei Zahlungsrahmen 2026-2029	16
3.3	Zahlungsrahmen für Produktionsgrundlagen	18
3.4	Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz.....	24
3.5	Zahlungsrahmen für Direktzahlungen.....	26
4	Verpflichtungskredit für landwirtschaftliche Strukturverbesserungen 2026-2029	28
5	Auswirkungen	28
5.1	Auswirkungen auf den Bund.....	28
5.2	Auswirkungen auf die Kantone	29
5.3	Auswirkungen auf die Landwirtschaft	29
6	Rechtliche Aspekte	31
6.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit.....	31
6.2	Erlassform.....	32
6.3	Unterstellung unter die Ausgabenbremse.....	32




Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Agrarpolitische Entwicklung

Am 22. Juni 2022 hat der Bundesrat den Bericht zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik verabschiedet. Der Bericht basiert auf den beiden Postulaten 20.3931 der WAK-S und 21.3015 der WAK-N, die das Parlament im Zusammenhang mit der Sistierung der Agrarpolitik 2022+ (AP22+) verabschiedet hat. Im Postulatsbericht (PoB) hält der Bundesrat fest, dass sich die Land- und Ernährungswirtschaft zwar in den letzten Jahren grundsätzlich in die richtige Richtung bewegt hat. Der Selbstversorgungsgrad konnte trotz Bevölkerungszunahme weitgehend gehalten werden. Mit einer stabilen Wertschöpfung auf Stufe Gesamtsektor sind auf einzelbetrieblicher Ebene die durchschnittlichen Einkommen gestiegen. Trotz fortschreitendem Strukturwandel ist die Schweizer Landwirtschaft nach wie vor von Familienbetrieben geprägt und vielfältig strukturiert. Im ökologischen Bereich wurden Fortschritte erzielt, wobei die Umweltziele Landwirtschaft (UZL) in vielen Bereichen noch nicht erreicht sind. Um langfristig eine nachhaltige Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft gewährleisten zu können, braucht es aus Sicht des Bundesrats jedoch weitere Anstrengungen im ganzen Ernährungssystem von der Produktion bis zu den Konsumentinnen und Konsumenten.

Der Bundesrat zeigt im PoB, wie die Rahmenbedingungen für die Land- und Ernährungswirtschaft weiterentwickelt werden sollen, damit die verfassungsmässigen Ziele gemäss Artikel 104 und 104a der Bundesverfassung unter den künftigen Rahmenbedingungen besser erfüllt werden können als bisher. Die langfristige Strategie mit dem Zeithorizont 2050 verfolgt die Vision «Ernährungssicherheit durch Nachhaltigkeit von der Produktion bis zum Konsum». Mit einem Zukunftsbild skizziert der PoB, wie die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft im Zeithorizont 2050 aussehen soll. Das Zukunftsbild definiert einerseits eine ambitionierte Zielsetzung für die Entwicklung des land- und ernährungswirtschaftlichen Sektors und schafft andererseits eine positive Perspektive für dessen Akteure. Mit dem Jahr 2050 umfasst der Zeithorizont des Zukunftsbildes eine Generation. Es soll mit einer langfristigen Strategie mit folgenden vier Stossrichtungen angestrebt werden:

Resiliente Lebensmittelversorgung sicherstellen	Klima-, umwelt- und tierfreundliche Lebensmittelproduktion fördern	Nachhaltige Wertschöpfung stärken	Nachhaltigen und gesunden Konsum begünstigen
 <ul style="list-style-type: none"> Produktionsgrundlagen erhalten Auswirkungen des Klimawandels antizipieren Stabilität der Lieferketten gewährleisten 	 <ul style="list-style-type: none"> Klimaschutz und erneuerbare Energien stärken Nährstoffverluste und Risiken von Pflanzenschutzmitteln vermindern Biodiversität fördern Tierwohl und Tiergesundheit verbessern 	 <ul style="list-style-type: none"> Wettbewerbsfähigkeit verbessern Nachfrageseitige Veränderungen antizipieren Faire Verteilung der Wertschöpfung anstreben Komplexität der Agrarpolitik reduzieren 	 <ul style="list-style-type: none"> Wahl nachhaltiger Produkte vereinfachen Gesunde Ernährungsmuster unterstützen Lebensmittelverschwendung reduzieren

Die strategischen Stossrichtungen bilden den Rahmen für die längerfristige Weiterentwicklung der Agrarpolitik und sollen in drei Etappen umgesetzt werden:

- Parlamentarische Initiative (Pa.Iv) 19.475: Die von Parlament und Bundesrat beschlossenen Absenkpfade und Massnahmen zur Reduktion der Risiken beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und der Nährstoffverluste werden umgesetzt. Damit die Ziele erreicht werden, müssen auch die Branchen in Selbstverantwortung Massnahmen zur Risiko- bzw. Nährstoffverlustreduktion ergreifen. Der Bund überprüft den Fortschritt bei den Reduktionszielen. Schliesslich wird mit der neuen Mitteilungspflicht für Dünger, Kraftfutter und Pflanzenschutzmittel die Transparenz im Einsatz von umweltrelevanten Hilfsstoffen erhöht. Die entsprechenden Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe sind ab 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Die Änderungen des Chemikaliengesetz und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen wird der Bundesrat zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft setzen.
- Agrarpolitik 2022+: Die Anpassungen der AP22+ auf Gesetzesstufe (Vorlagen 1-3) hat das Parlament im März 2021 sisiert. Die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2022-2025 (Vorlage 4) hat es jedoch beraten und beschlossen. Aufgrund des PoB hat das Parlament die Vorlagen 1 und 3 (LwG, TSG) der AP22+ behandelt, jedoch im Bereich der Direktzahlungen auf die wichtigsten Massnahmen fokussiert sowie auf die Anpassung des Gewässerschutzgesetzes verzichtet. Damit werden die primär auf ökologische Ziele ausgerichteten Elemente der Pa.Iv. 19.475 mit wirksamen Massnahmen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich (z.B. befristete Prämienverbilligung von Ernteversicherungen, Stärkung des Sozialversicherungsschutzes, Digitalisierung oder Förderung des Wissensaustauschs) ergänzt. Die sich daraus ergebenden finanziellen Veränderungen sind im vom Bundesrat am 23. August 2023 verabschiedeten Voranschlag 2024 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2025-2027 bereits abgebildet. Die Änderungen im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts (Vorlage 2) wurden von der AP22+ entkoppelt. Mit der Motion WAK-S 22.4253 soll der Bundesrat beauftragt werden, gewisse Aspekte des bäuerlichen Bodenrechts unter Einbezug von Fachexperten und Stakeholdern nochmals fundiert zu prüfen und zu diskutieren, eine angepasste Vorlage auszuarbeiten und diese als eigenständiges Geschäft dem Parlament zu unterbreiten.
- Zukünftige Politik für eine nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft: Um die Ziele im Zeithorizont 2050 gemäss PoB zu erreichen, bedarf es über die Pa.Iv. 19.475 und die AP22+ hinausgehende Anstrengungen. In den ersten beiden Etappen gibt es kaum Massnahmen, die die strategische Stossrichtung «nachhaltigen und gesunden Konsum begünstigen» bzw. das Handlungsfeld «Transparenz und Kostenwahrheit erhöhen» unterstützen. Zudem sind die Vereinfachung und mehr Selbstverantwortung wichtige Themen. Das Parlament hat den Inhalt des PoB zur Kenntnis genommen und dem Bundesrat mit der Folgemotion 22.4251 «Bericht zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik. Konkretisierung des Konzepts» dem Bundesrat den Auftrag erteilt, die vorgelegte Strategie zu konkretisieren und dem Parlament bis 2027 eine Botschaft vorzulegen. Diese nächste Etappe ist frühestens zusammen mit der Zahlungsrahmenperiode 2030-2033 umsetzbar. Der zeitliche Spielraum, der sich dadurch ergibt, eröffnet Chancen für weitere selbstverantwortliche Schritte der Branchen. Im Rahmen der Ausarbeitung der Vernehmlassungsunterlage (Zeitraum 2025/2026) wird der Bundesrat Zwischenbilanz ziehen, wo der Sektor bezüglich Zielerreichung steht und in Abhängigkeit davon dem Parlament einen Massnahmenvorschlag unterbreiten. Mit diesem Vorgehen kann sichergestellt werden, dass ein nächster Reformschritt in Kenntnis der Wirkung der bisher beschlossenen Massnahmen erfolgt.

Mit seinen Beschlüssen hat sich das Parlament für den Zeitraum 2026-2029 für Stabilität bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen ausgesprochen. Der Land- und Ernährungswirtschaft soll die nötige Zeit zur Verfügung gestellt werden, damit sie sich an die mit der Pa.Iv. 19.475 und AP22+ geänderten Rahmenbedingungen anpassen und die beschlossenen Massnahmen des Bundes und zusätzlichen Aktivitäten der Branche umsetzen kann. Zudem erfolgt die Umsetzung der Pa.Iv. 19.475 und der AP22+ schrittweise bis 2025. Die Massnahmen entfalten ihre Wirkung erst ab diesem Zeitpunkt. Deshalb soll die Botschaft zu den Zahlungsrahmen für die Jahre 2026 bis 2029 dem Parlament ohne Gesetzesreform vorgelegt werden. Zusammen mit dem Bundesgesetz über die Verminderung der Risiken durch den Einsatz von

Pestiziden vom 19. März 2021 (Pa.IV. 19.475) bilden die mit der AP22+ revidierten Rechtsgrundlagen die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Agrarpolitik in den Jahren 2026-2029.

Klimastrategie Landwirtschaft und Ernährung 2050

Der Bundesrat hat am 28. August 2019 beschlossen, dass die Schweiz ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050 auf Netto-Null senken soll und mit der Verabschiedung der langfristigen Klimastrategie der Schweiz am 27. Januar 2021 aufgezeigt, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Mit dem Klima- und Innovationsgesetz, das am 18. Juni 2023 vom Stimmvolk angenommen wurde, wird die Netto-Null-Zielsetzung auch auf Gesetzesstufe verankert und erste konkrete Massnahmen zur Erreichung dieses Zieles umgesetzt. Gemäss Massnahme 2 des Aktionsplans 2021-2023 zur SNE 2030 soll eine Klimastrategie Landwirtschaft und Ernährung ausgearbeitet werden, mit dem Ziel den Beitrag der Landwirtschaft und der Ernährung zu den bundesrätlichen Zielen bezüglich THG-Emissionsreduktion und Anpassung an den Klimawandel zu konkretisieren. Die Bundesämter BLW, BAFU und BLV haben diese Massnahme umgesetzt, indem sie gemeinsam eine Klimastrategie Landwirtschaft und Ernährung 2050 erarbeitet und am 5. September 2023 publiziert¹ haben. Die Umsetzung dieser Strategie trägt dazu bei, dass die landwirtschaftliche Produktion an die Folgen des Klimawandels angepasst und die Treibhausgasemissionen im Schweizer Ernährungssystem vermindert werden. Die Strategie enthält Grundsätze, Ziele und Stossrichtungen sowie einen Massnahmenplan. Die Ziele stimmen mit jenen des Zukunftsbildes gemäss Bericht zum Postulat zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik (PoB) überein (vgl. oben).

Die Schweizer Landwirtschaft soll bis 2050 mindestens 50 Prozent zum Nahrungsmittelbedarf der Bevölkerung beitragen und gleichzeitig ihre Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um mindestens 40 Prozent reduzieren. Der THG-Fussabdruck der Ernährung pro Kopf soll in dieser Zeit gegenüber 2020 um mindestens zwei Drittel reduziert werden. Der Massnahmenplan umfasst 25 bereits eingeleitete sowie 17 neue Massnahmen in den Bereichen Konsum, Foodwaste, Handelsbeziehungen, Produktionsportfolio, Nährstoffe, Wasser, Boden und Energie.

Da bei den neuen Massnahmen die Ausgestaltung noch offen und zum Teil von politischen Entscheiden abhängig ist, ist eine fundierte Quantifizierung der Kosten und des Nutzens des gesamten Massnahmensets auf Stufe Bund, Kantone und Branche zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Auf Seiten des Bundes sollen Mehraufwände für Grundlagenarbeiten und die Begleitung des Vollzugs mit den bestehenden finanziellen und personellen Ressourcen umgesetzt werden.

Im Transferbereich sollen gestützt auf die aktuell vorliegenden Daten Mittel im Umfang von rund 100 Millionen Franken pro Jahr zielgerichteter zu Gunsten einer Anpassung der Landwirtschaft an den Klimawandel und einer Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen eingesetzt werden. Die Finanzierung der Massnahmen soll durch eine Priorisierung im Rahmen der bestehenden Budgets erfolgen. Die Massnahmen sind in der vorliegenden Vernehmlassungsunterlage zum Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2026-2029 enthalten (vgl. Ziff. 3.3.2 sowie 3.5).

Für kurzfristig notwendige Anpassungen will der Bundesrat den Spielraum auf Verordnungsebene nutzen, um bestehende Massnahmen in Richtung des Zukunftsbildes 2050 weiterzuentwickeln. Handlungsbedarf zeichnet sich insbesondere bei der strategischen Stossrichtung «Resiliente Lebensmittelversorgung sicherstellen» in den Bereichen Erhalt der Produktionsgrundlagen und Anpassung der Land- und Ernährungswirtschaft an den Klimawandel ab. Dazu sollen neben den Direktzahlungsprogrammen vermehrt auch Strukturverbesserungsmassnahmen und die Pflanzenzüchtung sowie der nachhaltige Pflanzenschutz zur Zielerreichung

¹ BLW, blw.admin.ch: Nachhaltige Produktion -> Umwelt -> Klimastrategie

beitragen. Diese dafür notwendigen Anpassungen der Ausführungsbestimmungen sollen mit Verordnungsanpassungen ab 2026 umgesetzt werden.

1.2 Internationale Entwicklungen

Die schweizerische Volkswirtschaft ist stark in die internationalen Märkte eingebunden. Die Ein- und Ausfuhrwerte pro Kopf gehören weltweit zu den höchsten. Der optimale Zugang zu den internationalen Märkten ist deshalb entscheidend für den langfristigen wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz. Auch im Bereich der Landwirtschaft sind funktionierende Handelsbeziehungen für die Schweiz unabdingbar: Der Import von Agrarprodukten und Lebensmitteln leistet einen essentiellen Beitrag zur Ernährung unserer Bevölkerung.

Als Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) hat sich die Schweiz verpflichtet, jährlich über ihre bezahlten Subventionen Bericht zu erstatten. Diese Notifikationen werden von den Handelspartnern der Schweiz aufmerksam geprüft. Im internationalen Vergleich verfügt die Schweiz über ein hohes Stützungs-niveau der Landwirtschaft.

Mit dem Ukraine-krieg hat die Thematik der globalen Ernährungssicherheit an Bedeutung gewonnen. International haben sich generell die Bemühungen um die langfristige Erhaltung der Ernährungssicherheit verstärkt. Im Rahmen der Vereinten Nationen (UNO) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass dies lediglich mit einer Transformation der Ernährungssysteme gelingen wird. Entsprechend sind viele Staaten daran, ihre nationalen Transformationspfade weiterzuentwickeln und umzusetzen, die sie im Rahmen des Gipfels der UNO über Ernährungssysteme von 2021 kommuniziert haben. Mit seiner Ausrichtung der zukünftigen Agrarpolitik trägt der Bundesrat zu diesen internationalen Bemühungen bei.

In der WTO intensivieren sich die Bestrebungen, die handelsverzerrenden Subventionen zu limitieren und langfristig zu senken. Dadurch könnte ein Beitrag zur Erreichung der SDGs der Vereinten Nationen geleistet werden. Neu sind zudem internationale Diskussionen um negative Effekte von Subventionen, die über die Handelsverzerrung hinausgehen. Im Bereich der Landwirtschaft steht im Moment die Umweltwirkung im Zentrum. So ist im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt ein Ziel vereinbart worden, die biodiversitätsschädigenden Subventionen bis 2030 massgeblich abzubauen. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 3. Juni 2022 die Bundesverwaltung damit beauftragt, die Wirkung von acht Instrumenten in der Landwirtschaft, der Waldbewirtschaftung und der Regionalpolitik auf die Biodiversität vertieft zu untersuchen.

Bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik sind die Entwicklungen aus den internationalen Verhandlungen zu berücksichtigen. Wegen den Unsicherheiten bei den relevanten aussenhandelspolitischen Geschäften werden diese im vorliegenden Bericht ausgeklammert. Es soll von der Arbeitshypothese ausgegangen werden, dass bis 2029 keine Auswirkungen von internationalen Abkommen im Agrarbereich spürbar werden. Die vorgeschlagene Mittelverteilung soll deshalb eine möglichst gute Zielerreichung mit dem gegenwärtig geltenden Grenzschnitzniveau ermöglichen. Änderungen beim Grenzschnitz aufgrund eines aussenhandelspolitischen Abkommens in der Periode bis 2029 würden in einer separaten Vorlage behandelt.

2 Rahmenbedingungen zur Festlegung der Höhe der Zahlungsrahmen

2.1 Gesetzliche Vorgaben

Nach Artikel 6 LwG werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Agrarpolitik in Form von Zahlungsrahmen mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt. Mit den Zahlungsrahmen legt das Parlament die Höchstbeträge der Voran-

schlagskredite für die verschiedenen Aufgabenbereiche fest. Es signalisiert damit die Bereitschaft, Mittel bis zu diesem Umfang im Rahmen der Budgetbeschlüsse zu bewilligen. Die Zahlungsrahmen stellen eine Obergrenze dar.

2.2 Lage des Agrarsektors

2.2.1 Wirtschaftliche und soziale Situation

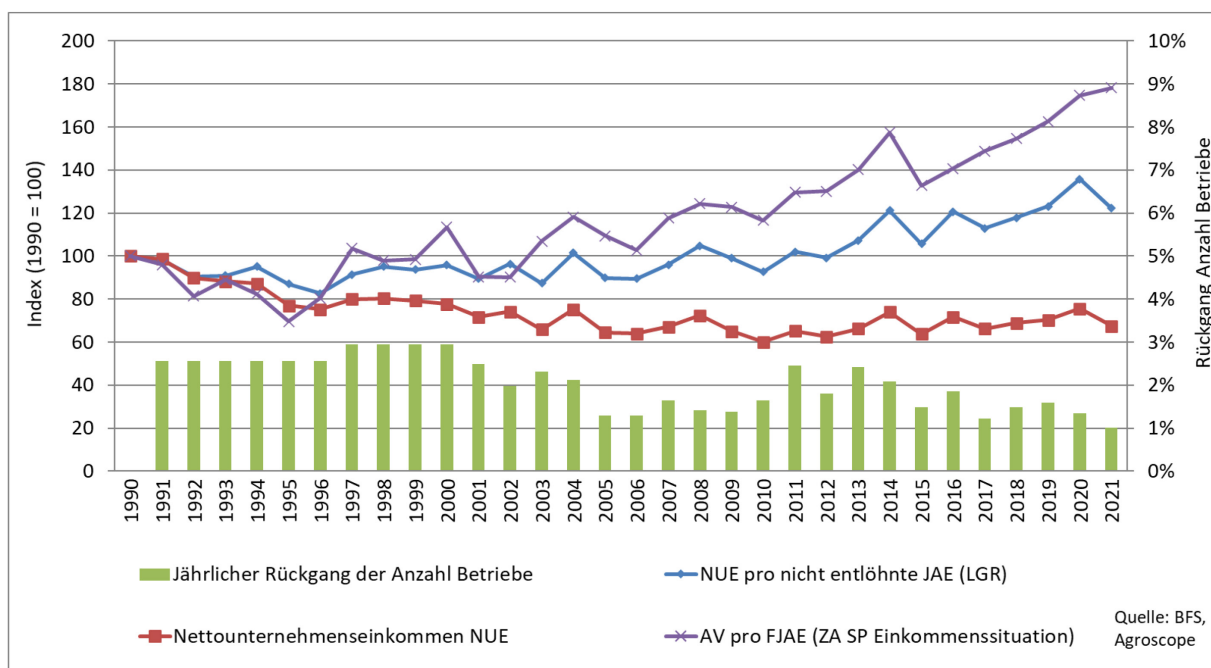
Die wirtschaftliche Lage des Agrarsektors wird regelmässig erhoben. Mit der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung (LGR) des Bundesamtes für Statistik (BFS) wird die Situation des gesamten Agrarsektors erfasst. Die Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten (ZA BH) von Agroscope gibt Auskunft über die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaftsbetriebe und der Bauernfamilien. Letztere zeigt, dass das landwirtschaftliche Einkommen seit 2015 (Reform des Erhebungssystems) kontinuierlich zugenommen hat.² Gemäss Artikel 5 LwG sollen die ökonomisch leistungsfähigen Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre den Vergleichslohn erzielen können. Zwischen 2015 und 2021 stieg der Anteil der Betriebe, die Arbeitsverdienste über dem Vergleichslohn auswiesen, in der Talregion von 27 auf 46 Prozent, in der Hügelregion von 13 auf 27 Prozent und in der Bergregion von 9 auf 17 Prozent. Damit erreichte ein wesentlicher Anteil der Betriebe den Vergleichslohn. Der Median des Arbeitsverdienstes je Familienarbeitskraft betrug in der Tal-, Hügel- und Bergregion im dreijährigen Mittel jeweils 90, 66 bzw. 58 Prozent des Vergleichslohns.

Die LGR zeigt ebenfalls eine positive Entwicklung des Sektoreinkommens pro Betrieb und Arbeitseinheit, insbesondere weil jährlich die Anzahl der Betriebe und die benötigten Arbeitskräfte abnehmen. Die Anzahl der Betriebe ist seit 2014 jährlich um durchschnittlich 1,5 Prozent zurückgegangen. Die landwirtschaftlichen Jahresarbeitseinheiten nahmen in der gleichen Zeit im Mittel jährlich um 0,7 Prozent ab. Die Strukturentwicklung hat sich gegenüber dem vorangehenden Jahrzehnt vor allem bei den landwirtschaftlichen Arbeitseinheiten wesentlich verlangsamt.

Mit dem Postulat 21.4585 Bulliard hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, einen detaillierten Bericht zur Einkommenssituation der Bauernfamilien vorzulegen. Dieser soll auch einen Vergleich mit den Referenzeinkommen im Sinne von Artikel 5 LwG enthalten. Der Bericht wird voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2024 vom Bundesrat verabschiedet.

² Agrarbericht (2022) Wirtschaftliche Situation Einzelbetriebe. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.

Abbildung 1: Betriebsaufgaberate, Arbeitsverdienste (AV) pro Familienarbeitseinheit (FJAE) und Nettounternehmenseinkommen (NUE) pro nicht entlohnte Jahresarbeitseinheit (JAE) seit 1990



Seit 20 Jahren betreibt das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) ein Monitoring über die soziale Situation der Bauernfamilien. Die landwirtschaftliche Bevölkerung sieht sich eher als Gewinnerin aus der COVID-19-Pandemie. Für sie ist die Rangfolge der Zufriedenheit in den verschiedenen Lebensbereichen während den letzten 20 Jahren weitgehend gleichgeblieben. Die Gesundheit wird am wichtigsten beurteilt. Dies zeigt die telefonische Befragung zur Lebensqualität aus dem Jahr 2021. Ein weiteres zentrales Element ist die Analyse der Situation und Rolle der Frauen. Die Studie «Frauen in der Landwirtschaft 2022» untersuchte nach 2002 und 2012 die Situation und Rolle der Frauen zum dritten Mal. Einerseits nimmt die wirtschaftliche Bedeutung der Frauen für die Betriebe zu. Besonders die jungen Frauen übernehmen vermehrt leitende Tätigkeiten und tragen so wesentlich zum Betriebseinkommen bei. Andererseits hat sich die soziale Absicherung deutlich verbessert.³

2.2.2 Ökologische Situation

Im Jahr 2022 bewirtschaftete die Schweizer Landwirtschaft 1,042 Millionen Hektaren landwirtschaftliche Nutzfläche (LN). 19 Prozent der LN wurden 2022 als Biodiversitätsförderflächen (BFF) genutzt. Von den BFF erreichen 45 Prozent die Qualitätsstufe II gemäss DZV und 83 Prozent sind in Vernetzungsprojekte integriert. Die Daten des Monitoringprogramms ALL-EMA zeigen, dass BFF für die Biodiversität einen positiven Effekt haben. Der neue Bericht zum [Zustand der Biodiversität in der Schweiz](#)⁴ und die aktuelle [Synthese der Roten Listen](#)⁵ zeigen allerdings, dass Qualität und Vernetzung vieler Lebensräume auf Landwirtschaftsflächen nicht ausreichen, um die Biodiversität langfristig zu erhalten. Fast die Hälfte der 167 bewerteten Lebensraumtypen innerhalb und ausserhalb des Landwirtschaftsgebiets z. B. Quellflur, offenes Hochmoor, Pfeifengraswiese) und 35% der ca. 11'000 beurteilten Pflanzen-, Pilz- und Tierarten der Schweiz gelten als gefährdet oder sind verschwunden.

Die Stickstoffflüsse weisen auf Stufe Landwirtschaft Verluste in die Umwelt in der Grössenordnung von rund 90 000 Tonnen Stickstoff (2018/2020) auf. Um die UZL zu erreichen, sind die umweltrelevanten Stickstoffverluste (Ammoniak, Nitrat, Lachgas) um 27 000 - 28 000 Tonnen Stickstoff zu reduzieren. Auf Stufe Konsum bzw. Abfallwirtschaft resultieren weitere

³ Agrarberichte BLW 2021/2022

⁴ Biodiversität in der Schweiz, Zustand und Entwicklung, BAFU, 2023

⁵ Gefährdete Arten und Lebensräume in der Schweiz, BAFU, 2023

Verluste in die Umwelt von über 40 000 Tonnen Stickstoff. Die Tragfähigkeit der Ökosysteme wird teilweise überschritten und die UZL wurden seit der letzten Zwischenbilanz 2016 in vielen Bereichen nicht wesentlich besser erreicht.⁶ Die Nährstoffeinträge in empfindliche Ökosysteme sind zu hoch.

Zudem trägt die Landwirtschaft mit 14,3 Prozent zu den gesamten THG-Emissionen der Schweiz bei.⁷ Zwischen 1990 und 2021 sind die landwirtschaftlichen THG-Emissionen um gut 12 Prozent gesunken. Die Reduktionziele werden aber auch hier verfehlt.⁸ Der Treibhausgas-Fussabdruck der Ernährung pro Person stagniert bei 1.94 Tonnen (gleicher Wert 2000 und 2020).⁹

Gemäss Artikel 6b LwG ist das Risiko von Pflanzenschutzmitteln bis 2027 um 50 Prozent zu senken. Zur Messung dieses Ziels hat der Bundesrat Indikatoren für Grundwasser, Oberflächengewässer und naturnahe Lebensräume festgelegt (Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft, Art. 10c). Im Vergleich zur Referenzperiode 2012-2015 nahm das Risiko im Grundwasser um mehr als 50 Prozent und in den Oberflächengewässern tendenziell ab. Bezüglich der naturnahen Lebensräume zeigt der Indikator bisher noch keine Veränderung des Risikos¹⁰. Im Rahmen der parlamentarischen Initiative 19.475 ergreift der Bund konkrete Massnahmen, um die Nährstoffverluste und Pflanzenschutzmittelrisiken zu verringern und die Zielerreichung zu verbessern (vgl. Ziff. 1.1).

Die Beteiligung an den Tierwohlprogrammen nimmt seit deren Einführung laufend zu. 2022 hatten 78 Prozent der Nutztiere regelmässigen Auslauf im Freien. 62 Prozent wurden in besonders tierfreundlichen Stallhaltungssystemen gehalten.

2.3 Berücksichtigung der Wirtschaftslage

Gemäss Artikel 5 Absatz 3 LwG ist auf die anderen Wirtschaftszweige, auf die ökonomische Situation der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung sowie auf die Lage der Bundesfinanzen Rücksicht zu nehmen.

Die Teuerungsraten liegen im internationalen Vergleich auf einem relativ tiefen Niveau. Die Inflation dürfte 2023 bei 2,4 % zu liegen kommen. Gestützt durch die gute Lage am Arbeitsmarkt und Nominallohnerhöhungen sollte der private Konsum moderat ansteigen. Bei den Investitionen ist angesichts des Umfelds nur mit einem unterdurchschnittlichen Wachstum zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund prognostiziert die Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes für das Jahr 2023 ein Wirtschaftswachstum in der Schweiz von 1,1 %. Damit würde sich die Schweizer Wirtschaft deutlich unterdurchschnittlich entwickeln, ohne aber in eine Rezession zu geraten. Wie bisher geht die Expertengruppe für ihre Prognose davon aus, dass eine Energiemangellage mit breitflächigen Produktionsausfällen ausbleibt. Gleichzeitig wird erwartet, dass die Gas- und Strompreise im historischen Vergleich hoch bleiben.

Bis Ende 2024 dürfte sich die Energielage in Europa weiter normalisieren und die Inflationsraten international allmählich zurückgehen. Damit sollte eine gewisse Erholung der globalen Nachfrage einsetzen. Die Expertengruppe prognostiziert ein Wachstum der Schweizer Wirtschaft 2024 von 1,5 % bei einer jahresdurchschnittlichen Inflation von 1,5 %.

Die konjunkturelle Abkühlung dürfte sich mit Verzögerung auch am Arbeitsmarkt bemerkbar machen. Nach 2,0 % im Jahresdurchschnitt 2023 sollte die Arbeitslosenquote 2024 bei 2,3 % zu liegen kommen. Ab 2025 wird unterstellt, dass sich das Wirtschaftswachstum, die

⁶ Bundesrat (2016) Natürliche Lebensgrundlagen und ressourceneffiziente Produktion. Aktualisierung der Ziele. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4284 Bertschy vom 9. Dezember 2016, Bern.

⁷ BAFU (2020). Treibhausgasinventar der Schweiz. Bundesamt für Umwelt, Bern.
[Treibhausgasinventar der Schweiz \(admin.ch\)](#)

⁸ BLW (2019). Agrarbericht. Artikel «Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft» und BR (2021). Langfristige Klimastrategie der Schweiz

⁹ BFS, www.bfs.admin.ch : Look for statistics > Catalogues and Databases > Treibhausgas-Fussabdruck der Ernährung pro Person.

¹⁰ BLW, [blw.admin.ch](#): Nachhaltige Produktion > Nachhaltiger Pflanzenschutz > Risikoindikatoren Pflanzenschutzmittel

Inflation und die Zinsen normalisieren und graduell wieder ihren langfristigen Trendwerten nähern.

Tabelle 1: Volkswirtschaftliche Eckwerte vom Juni 2023

<i>in %</i>	2023	2024	2025	2026	2027
BIP-Wachstum (real, saison- und Sportevent-bereinigt)	1,1	1,5	1,9	1,5	1,5
Teuerung Konsumentengüter (LIK)	2,3	1,5	1,2	1,0	1,0
Arbeitslosenquote	2,0	2,3	-	-	-

2.4 Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Der Bundesrat beantragt dem Parlament, die schwach gebundenen Ausgaben – die rund ein Drittel der Gesamtausgaben ausmachen –, ab dem Voranschlag 2024 und in den Finanzplanjahren 2025-2027 um 2 Prozent zu kürzen. Damit soll der Bundeshaushalt um rund 500 Millionen entlastet werden. Die Agrarausgaben sind weitgehend von dieser Kürzung betroffen, ausser die gemäss LWG stark gebundenen Milchzulagen.

Im Hinblick auf die nächste Legislatur hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 10. März 2023 die Zielwachstumsraten für die mehrjährigen Finanzbeschlüsse verabschiedet. Zu Beginn der neuen Legislaturperiode 2024-2027 wird der Finanzplan aktualisiert. Der Legislaturfinanzplan 2025-2027 fungiert als Anhang zur Legislaturplanung. Dieser zeigt auf, wie gross der Finanzbedarf für die in der Legislaturperiode vorgesehenen Vorhaben ist.

Über mehrjährige Finanzbeschlüsse wird rund ein Viertel der Ausgaben des Bundes gesteuert. Namentlich sind das die Bereiche Bildung und Forschung, Armee, internationale Zusammenarbeit, Agrarpolitik, regionaler Personenverkehr, Umwelt und Kultur.

Die finanziellen Aussichten bleiben angespannt, mit strukturellen Defiziten in den Finanzplanjahren 2025-2027. Die Festlegung der Zielwachstumsraten gibt Bundesrat und Parlament die Gelegenheit, die politischen Prioritäten der anstehenden Legislatur 2024–2028 zu setzen. Eine klare Priorität setzt der Bundesrat gemäss Auftrag des Parlaments bei den Armeeausgaben. Sie sollen in den nächsten Jahren mit gut 5 Prozent pro Jahr wachsen und bis im Jahr 2035 1 Prozent des Bruttoinlandprodukts erreichen. Auch der Umweltbereich geniesst eine hohe Priorität, namentlich im Bereich Biodiversität. Nach einem temporären Rückgang im Jahr 2024 ist in allen Bereichen ausser der Landwirtschaft wieder ein positives Wachstum vorgesehen. Der durchschnittliche Rückgang der Ausgaben in der Landwirtschaft um 0,1 Prozent pro Jahr liegt jedoch unter dem erwarteten Strukturwandel von jährlich rund 1,5 Prozent (2017/2022). Für die Ausgaben innerhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2026-2029 wurde bei einer Teuerungsannahme von jährlich 1% folgende Gesamtsumme festgelegt:

Ausgabenbereich (Mio. CHF)	2025	2026	2027	2028	2029	Total	25-29
Landwirtschaft und Ernährung	3443	3426 (-0.5%)	3426 (0.0%)	3426 (0.0%)	3426 (0.0%)	13'704	-0.1% / Jahr

Es handelt sich bei den Zahlungsrahmen um Obergrenzen. Ob sie tatsächlich ausgeschöpft werden können, hängt von der weiteren Entwicklung des Bundeshaushaltes ab.

Die Schuldenbremse nach Artikel 126 BV verlangt im Wesentlichen, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält. Bundesrat und Parlament sind folglich verpflichtet, einen jährlichen Voranschlag zu beschliessen, der diesen verfassungsmässigen Vorgaben entspricht. Die mit der vorliegenden Botschaft beantragte Fortführung der landwirtschaftlichen Ausgaben in der bisherigen Höhe stimmt mit dem vom Bundesrat verabschiedeten Voranschlag 2024 mit IAFP 2025-27 überein. Die Finanzplanjahre 2025 – 2027 weisen indes

noch strukturelle Defizite in Milliardenhöhe auf. Bundesrat und Parlament werden zu gegebener Zeit die nötigen Bereinigungsmassnahmen beschliessen müssen.

2.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Vor dem Hintergrund der Absenkpfade Pflanzenschutzmittelrisiken und Nährstoffverluste sollen die Pflanzenzüchtung und der nachhaltige Pflanzenschutz stärker unterstützt und damit die Motionen 20.3919 und 21.3832 umgesetzt werden (Ziff. 3.3.5). Insbesondere wird geprüft, ob zusätzliche Mittel für die Pflanzenzüchtung, die Agrarforschung und den Wissenstransfer in die Praxis eingesetzt werden sollen.

2.6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹¹ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020¹² über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Im Bericht zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik hält der Bundesrat fest, dass es aus zeitlichen Gründen nicht machbar ist, den nächsten Reformschritt mit der Zahlungsrahmenperiode 2026–2029 zu verknüpfen, weil dies bedingen würde, dass bereits Anfang 2023 eine entsprechende Vernehmlassung durchgeführt worden wäre. Aufgrund dieser zu engen Fristen sollen die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Periode 2026–2029 ohne Gesetzesrevision festgelegt werden. Die nächste agrarpolitische Etappe sollte daher sinnvollerweise in der Zahlungsrahmenperiode 2030–2033 umgesetzt werden.

3 Ausgestaltung der drei Zahlungsrahmen 2026–2029

3.1 Bisherige Entwicklung

3.1.1 Zuordnung der Agrarausgaben zu den einzelnen Zahlungsrahmen

Die Ausgaben für die Landwirtschaft wurden in der letzten Vierjahresperiode (2022–2025) in die drei Zahlungsrahmen «Produktionsgrundlagen», «Produktion und Absatz» und «Direktzahlungen» gemäss den agrarpolitischen Instrumenten aufgeteilt. Diese Struktur und die Zuordnung der Kredite zu den drei Zahlungsrahmen sollen beibehalten werden.

Die meisten Massnahmen des LwG werden durch die drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen abgedeckt. In Tabelle 2 sind die einzelnen Massnahmen den Zahlungsrahmen zugeordnet.

Tabelle 2: Bisher innerhalb der drei Zahlungsrahmen finanzierte Massnahmen

Zahlungsrahmen	Budget 2024 (in Mio. CHF)	Massnahmen
ZR Produktionsgrundlagen	138.8	
Strukturverbesserungen	87.0	Beiträge für Bodenverbesserungen, landwirtschaftliche Gebäude und Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE)
Risikomanagement	0.0	Beiträge an Prämien von Ernteversicherungen (ab 2025)
Pflanzen- und Tierzucht	40.4	Beiträge zur Förderung der Pflanzen- und Tierzucht

¹¹ BBI 2020 1777

¹² BBI 2020 8385

Zahlungsrahmen	Budget 2024 (in Mio. CHF)	Massnahmen
Beratungswesen	11.3	Finanzhilfen an die Beratungszentrale AGRIDEA, an überregional tätige Beratungsdienste und für die Vorabklärung von gemeinschaftlichen Projektinitiativen sowie Finanzhilfen an Projekte und spezifische Beitragsgesuche
ZR Produktion und Absatz	544.5	
Qualitäts- und Absatzförderung	64.4	Finanzhilfen zur Förderung von Qualität, Nachhaltigkeit und Absatz
Milchwirtschaft	387.3	Zulage für verkäste Milch Zulage für Fütterung ohne Silage Allgemeine Verkehrsmilchzulage
Viehwirtschaft	6.0	Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch Inlandbeihilfen Eier Verwertungsbeiträge für Schafwolle Infrastrukturbeiträge an öffentliche Schlachtviehmärkte im Berggebiet
Pflanzenbau	86.9	Einzelkulturbeiträge für Körnerleguminosen, Ölsaaten, Saatgut (Kartoffeln, Mais und Futterpflanzen) und Zuckerrüben Finanzierung der Obstverwertungsmassnahmen, Administration der Weinlesekontrolle Getreidezulage
ZR Direktzahlungen	2757.2	
Direktzahlungen Landwirtschaft	2757.2	Versorgungssicherheits-, Kulturlandschafts-, Biodiversitäts-, Landschaftsqualitäts-, Produktionssystem-, Ressourceneffizienz- und Übergangsbeiträge

Grundsätzlich sollen die Zahlungsrahmen die Transferzahlungen enthalten, die direkt zur Erreichung der agrarpolitischen Ziele eingesetzt werden.

Bundesausgaben im Umfang von 171 Millionen Franken ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen werden ebenfalls dem Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung» zugeordnet (Tabelle 3).

Tabelle 3: Ausserhalb der drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen finanzierte Massnahmen im Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung¹³

Massnahmen	Budget 2024 (in Mio. CHF)
• Verwaltungsausgaben BLW ohne interne Leistungsverrechnungen	52.9
• Ausgaben für Vollzugs- und Kontrollaufgaben der landwirtschaftlichen Forschungsanstalten inkl. Nationalgestüt (Agroscope)	73.9
• Bekämpfungsmassnahmen im Pflanzenschutz	3.4
• Familienzulagen für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer im Rahmen des FLG ¹⁴ (BSV)	40.5

Die Ausgaben des Bundes im Bereich der landwirtschaftlichen Forschung und Entwicklung, der Tiergesundheit (Beiträge an die Entsorgung tierischer Nebenprodukte) sowie für die

¹³ Nicht aufgeführt sind die Entsorgungsbeiträge (48,8 Mio.) und die Beiträge an internationale Organisationen (8,1 Mio.). Die Entsorgungsbeiträge sind zwar dem Aufgabengebiet Gesundheit zugeordnet, kommen aber auch der Landwirtschaft zugute. Die Beiträge an internationale Organisationen befinden im Aufgabengebiet Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit. Zum Aufgabengebiet Forschung und Entwicklung zählen im Bereich Landwirtschaft gut 80 Millionen Franken für Agroscope und die Hälfte des Kredits Forschungsbeiträge des BLW.

¹⁴ SR 836.1

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und andere internationale Organisationen werden nicht dem Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung zugeordnet. Diese Ausgaben sind jedoch im Budget des BLW bzw. von Agroscope enthalten und unterstützen den Landwirtschaftssektor indirekt.

Die Ausgaben ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen sind weiterhin Teil der ordentlichen jährlichen Finanzplanung des Bundes.

3.1.2 Zahlungsrahmenperioden 2018-2021 und 2022-2025

Das Parlament hat am 3. Juni 2021 die Vorlage 4 der Agrarpolitik 2022+ (AP22+), den Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2022–2025, verabschiedet. Gegenüber der Vorperiode 2018-2021 hat es die Marktstützung zu Gunsten der Milch- und Zuckerproduktion um 62 bzw. 28 Millionen erhöht. Da die Vorlagen 2-4 der AP22+ (LwG, TSG und BGGB) sistiert wurden, wurden die Mittel für die Produktionsgrundlagen und die Direktzahlungen ohne die Verschiebung der Mittel für das Risikomanagement, die Kompetenz- und Innovationsnetzwerke sowie für die Pflanzenschutzkontrollen festgelegt. Aufgrund der Verabschiedung der Gesetzesvorlage in der Sommersession 2023 werden die mit der AP22+ vorgesehenen Mittelverschiebungen ab 2025 im Rahmen des Voranschlag 2024 bzw. des Finanzplans 2025–2027 umgesetzt.

Aufgrund dieser Parlaments- und Bundesratsbeschlüsse werden die ursprünglich festgelegten Zahlungsrahmen 2022-2025 für Produktion und Absatz sowie für Direktzahlungen nicht voll ausgeschöpft. Hauptgrund für die gesamthaft geringfügige Unterschreitung um 1,0 Prozent sind einerseits Kreditreste beim Pflanzenbau (Einzelkulturbeiträge) sowie der Qualitäts- und Absatzförderung und andererseits die Umsetzung der Sparvorgabe von 2 Prozent ab 2024 bei den schwach gebundenen Bundesausgaben zur Einhaltung der Schuldenbremse.

Tabelle 4: Zahlungsrahmen und effektive Ausgaben 2018-2021 und 2022-2025

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	2018-2021		2022-2025	
	BB 7.3./5.12.17	Effektive Ausgaben	BB 3.6./16.12.21/ 8.12.22	Effektive und geplante Ausgaben ¹
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen bzw. Produktionsgrundlagen	563	531	552	565.3
Produktion und Absatz	2 038	2 037	2 222.2	2 186.6
Direktzahlungen	11 250	11 243	11 249	11 132.3
Total	13 851	13 844	14 023.2	13 884.2
Differenz zu BB ZR		- 0,3 %		- 1,0 %

¹ Gemäss Staatsrechnung 2022, Bundesbeschlüsse zum Voranschlag 2023 und Voranschlag 2024 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2025-2027 des Bundesrats; die geringfügige Überschreitung des BB beim Zahlungsrahmen Produktionsgrundlagen ist auf die Umsetzung der AP22+ in den Voranschlagskrediten zurückzuführen; im Rahmen des Voranschlags 2025 wird der Bundesrat bei Bedarf eine Anpassung des BB beantragen.

3.2 Übersicht über die drei Zahlungsrahmen 2026-2029

Der vorliegende Bundesbeschluss enthält jeweils nur die drei Summen der drei Zahlungsrahmen für die Jahre 2026–2029. Die Aufteilung der Mittel innerhalb der Zahlungsrahmen auf die einzelnen Kredite und die einzelnen Jahre soll nicht Gegenstand dieses Beschlusses sein. Die Erläuterungen zur geplanten Ausgestaltung der einzelnen Zahlungsrahmen sollen jedoch eine nachvollziehbare fundierte politische Beurteilung der Vorschläge ermöglichen.

Die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen nehmen gesamthaft gegenüber der Vorperiode um 2,5 Prozent ab. Dies ist hauptsächlich auf die Kürzungen im Rahmen des Voranschlags

2024 zurückzuführen. Im Weiteren hat der Bundesrat am 10. März 2023 im Bereich Landwirtschaft und Ernährung eine jährliche Zielwachstumsrate von -0,1 Prozent in den Jahren 2025-2029 beschlossen. Zudem werden Mittel in Kredite ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen verschoben. Gegenüber den aktuell geplanten Mitteln in der laufenden Zahlungsrahmenperiode 2022-2025, die die Gesamtsumme der drei Zahlungsrahmen um 1,0 Prozent unterschreiten, beträgt die gesamte Mittelreduktion in den Zahlungsrahmen 2026-2029 noch 1,5 Prozent.

Innerhalb der drei Zahlungsrahmen soll der Zahlungsrahmen Produktionsgrundlagen erhöht werden, um die Produktivität der Schweizer Landwirtschaft langfristig zu stärken. Diese Mittelaufstockung soll bei den Direktzahlungen kompensiert werden. Im Bereich Produktion und Absatz ist eine leicht tiefere Mittelausstattung geplant, weil die Qualitäts- und Absatzförderung und die Beihilfen Pflanzenbau ab dem Voranschlag 2024 aufgrund eines in der Vergangenheit tieferen Mittelbedarfs überproportional gekürzt werden sollen.¹⁵

Tabelle 5: Vergleich der Zahlungsrahmen 2026-2029 mit der Vorperiode

(Mio. CHF)	Zahlungsrahmen 2022-2025		Zahlungsrahmen 2026-2029		Differenz
	Total	Ø pro Jahr	Total	Ø pro Jahr	
Produktionsgrundlagen	552	138.0	674	168.5	+22.1%
Produktion und Absatz	2 222	555.6	2 151	537.8	-3.2%
Direktzahlungen	11 249	2 812.2	10 851	2 712.8	-3.5%
Total	14 023	3 505.8	13 676	3 419.0	-2.5%

Gemäss der Zielwachstumsrate für die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen beträgt der Plafonds 13,704 Milliarden Franken (vgl. Ziff. 2.4). Die Unterschreitung um 28 Millionen Franken ist einerseits dadurch bedingt, dass 18 Millionen Franken für die Pflanzenzüchtung und den nachhaltigen Pflanzenschutz aus dem Zahlungsrahmen Produktion und Absatz in den Funktionsaufwand von Agroscope verschoben werden sollen. Die übrige Unterschreitung von 10 Millionen Franken (2,5 Mio./a) resultiert aus der innerhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen leicht überproportionalen Umsetzung der Sparvorgaben im Rahmen des Voranschlags 2024.

In der jährlichen Budgetierung werden neue Erkenntnisse von abgeschlossenen Evaluationen berücksichtigt. Zurzeit werden die Biodiversitätsauswirkungen von vier agrarpolitischen Instrumenten (Strukturverbesserungsmassnahmen, Absatzförderung, Versorgungssicherheitsbeiträge, Grenzschutz) evaluiert. Sollte sich zeigen, dass Optimierungsbedarf besteht, wird das WBF dem Bundesrat bis 2024 mögliche Vorschläge unterbreiten.

Im Folgenden werden die geplanten Ausgaben innerhalb der Zahlungsrahmen in den vier Jahren aufgezeigt. Während die Mittel für Produktion und Absatz geringfügig für die Kompensation bei der Pflanzenzüchtung sinken, nehmen sie im Zeitverlauf für die Produktionsgrundlagen Strukturverbesserung und Risikomanagement zu und entsprechend bei den Direktzahlungen ab.

¹⁵ Die Sparvorgabe des Bundesrates von 2 Prozent auf den schwach gebundenen Ausgaben wurde im BLW überproportional auf der Qualitäts- und Absatzförderung sowie auf den Beihilfen Pflanzenbau vorgenommen. Dadurch konnten andere Kredite von der Sparvorgabe ausgenommen werden. Der tiefere Mittelbedarf bei diesen beiden Krediten führt dazu, dass die Sparvorgabe des Bundesrates ohne Abstriche bei den agrarpolitischen Zielen umgesetzt werden kann. Dieser Entscheid widerspiegelt sich in der Bemessung der Zahlungsrahmen.

Tabelle 6: Zahlungsrahmen 2026-2029 im Überblick

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	VA2024	FP2025	2026	2027	2028	2029	WR 25-29	Total
Produktionsgrundlagen	138,8	146,0	155,8	164,4	172,9	180,5	+5,9%	674
Produktion und Absatz	544,5	544,5	538,7	538,2	537,2	536,2	-0,4%	2151
Direktzahlungen	2757,2	2751,8	2725,6	2716,6	2708,0	2700,4	-0,5%	10 851
Total	3440,4	3442,3	3420,1	3419,1	3418,1	3417,1	-0,2%	13 676

WR: Wachstumsrate

3.3 Zahlungsrahmen für Produktionsgrundlagen

Der Zahlungsrahmen für die Produktionsgrundlagen umfasst Massnahmen, welche der Sicherung der Grundlagen einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktion dienen. Insbesondere Massnahmen zur Verbesserung der Produktivität und für Anpassungen an den Klimawandel sowie die Reduktion der unerwünschten Auswirkungen auf die Umwelt sollen verstärkt unterstützt werden. Die in den Jahren 2026–2029 eingesetzten Mittel steigen gegenüber 2024 an, weil mehr Mittel für die Strukturverbesserungen und das Risikomanagement, die Pflanzenzüchtung, die Kompetenz- und Innovationsnetzwerke «Nutztiergesundheit» und «Pflanzenzüchtung» und das Beratungswesen für den nachhaltigen Pflanzenschutz eingesetzt werden sollen. Hinzu kommen die Mittel für die Pflanzenzüchtung und den nachhaltigen Pflanzenschutz, die in den Funktionsaufwand von Agroscope verschoben werden sollen. Diese Mehraufwendungen sollen grösstenteils mit einer Senkung der Kredite Direktzahlungen, Qualitäts- und Absatzförderung sowie Beihilfen Pflanzenbau kompensiert werden. Auf eine Äufnung der beiden Fonds de roulement IK und Betriebshilfe soll verzichtet werden.

Tabelle 7: Geplante Ausgaben im Zahlungsrahmen Produktionsgrundlagen (674 Mio. CHF)

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	VA2024	2026	2027	2028	2029	Total
Risikomanagement	0,0	4,4	5,4	6,4	6,4	22,6
Strukturverbesserungen	87,0	94,6	102,2	109,8	117,4	424,1
Pflanzen- und Tierzucht	40,4	45,0	45,0	45,0	45,0	180,0
Beratungswesen	11,3	11,7	11,7	11,7	11,7	46,9
Total	138,8	164,3	172,9	181,4	189,0	673,6

3.3.1 Risikomanagement

Im Rahmen der AP22+ wird der 4. Titel im LwG geändert. Neu heisst er «Betriebliches Risikomanagement» und umfasst die Kapitel Betriebshilfe, Umschulungsbeihilfen und Beiträge zur Verbilligung der Prämien von Ernteversicherungen.

Mit der Umsetzung der AP22+ wird ab 2025 während 8 Jahren über den Kredit «Risikomanagement» neu die Prämienverbilligung von Ernteversicherungen finanziert. Wie mit der AP22+ beschlossen, werden sukzessive mehr Mittel eingesetzt. Sie steigen bis auf 6,4 Millionen Franken an und sollen dann auf diesem Niveau weitergeführt werden. In der Periode 2026-2029 sind insgesamt 22,6 Millionen Franken geplant. Diese Mittel werden im Zahlungsrahmen Direktzahlungen kompensiert.

Soziale Begleitmassnahmen nach der Verordnung über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (SBMV, SR 914.11) werden in Form von zinslosen Darlehen für die Betriebshilfe ausgerichtet. Die Darlehen werden eingesetzt um eine unverschuldete finanzielle Bedrängnis abzufedern (Betriebshilfe), um bestehende verzinsliche Schulden abzulösen (Umschuldung) oder die frühzeitige Betriebsaufgabe zu erleichtern. Dieses Instrument soll weiterhin bestehen bleiben. Der Fonds de roulement für diese Massnahmen betrug per Ende

2022 236,2 Millionen Franken und ist damit ausreichend dotiert, so dass auf eine Äufnung verzichtet werden kann. Sollte sich entgegen den Erwartungen trotzdem ein Mehrbedarf ergeben, könnte dieser durch eine Umlagerung aus dem Fond de roulement «Investitionskredite» (IK) finanziert werden.

3.3.2 Strukturverbesserungen

Auf Grundlage des 5. Titels des LwG kann der Bund Betrieben der Landwirtschaft sowie der ersten Verarbeitungsstufe Finanzhilfen an Projekte zur Stärkung wettbewerbsfähiger und nachhaltiger Strukturen ausrichten. Finanzhilfen werden von Bund und Kantonen in einer Verbundaufgabe nach Neuem Finanzausgleich (NFA) in Form von Beiträgen (à fonds perdu) gewährt. Der Bund stellt den Kantonen zudem Mittel für rückzahlbare zinslose Darlehen (Investitionskredite) zur Verfügung. Unterstützte Massnahmen nach Artikel 87a LwG sind:

- planerische und bauliche Massnahmen im landwirtschaftlichen Tiefbau: Dazu gehören z.B. der Entwicklungsprozess ländlicher Raum (ELR), Transport- und Basisinfrastrukturen (Güterwege, Seilbahnen, Wasserversorgung, Elektrizität, Breitbandinternet), Be- und Entwässerungsinfrastrukturen sowie Meliorationen (Landumlegungen, moderne Gesamtmeliorationen);
- Massnahmen im landwirtschaftlichen Hochbau: Dazu gehören Ökonomiegebäude für raufutterverzehrende Nutztiere, Bauten zur Aufbereitung, Lagerung und Vermarktung regionaler Erzeugnisse, Massnahmen zur Diversifizierung in landwirtschaftsnahe Tätigkeiten oder weitere Massnahmen zur Förderung einer tier-, landschafts-, klima- und umweltfreundlichen Produktion;
- Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE).

Mit den Strukturverbesserungsmassnahmen sollen auch künftig nachhaltige Infrastrukturen in der Landwirtschaft sowie der nachgelagerten Stufe gefördert werden. Hierzu sollen mittelfristig mehr finanzielle Mittel eingesetzt werden. Ein vom BLW verfasster Bericht «Strategie Strukturverbesserungen 2030+» (SV2030+) vom 4. Mai 2023¹⁶ zeigt die erwartete langfristige Entwicklung des Finanzbedarfs für landwirtschaftliche Strukturverbesserungen in zwei Szenarien auf. Für die Beiträge zur Strukturverbesserung besteht demnach ein finanzieller jährlicher Bedarf gegenüber dem langjährigen Mittel (2014-2021, CHF 85 Mio./Jahr) zwischen 125 Millionen bis maximal 141 Millionen Franken (+67%) bis ins Jahr 2030 bzw. zwischen 138 Millionen bis 184 Millionen Franken (+118%) bis ins Jahr 2040. Für die Gewährung von Investitionskrediten aus dem Fonds de Roulement beträgt der Bedarf zwischen 390 und 393 Millionen Franken (+34%) bis ins Jahr 2030 bzw. zwischen 415 und 426 Millionen Franken (+46%) bis ins Jahr 2040. Langfristig grösster Mehrbedarf besteht bei den Massnahmen der landwirtschaftlichen Transportinfrastrukturen und zur Steuerung des Bodenwasserhaushalts sowie bei den Massnahmen zur Förderung einer tier-, landschafts-, klima- und umweltfreundlichen Produktion. Im Infrastrukturbereich hat sich aufgrund von Unterinvestitionen in der Vergangenheit ein umfassender Sanierungsbedarf angestaut. Im Rahmen der AP22+ hat das Parlament zudem die Grundlage für Investitionshilfen für neue umweltfreundliche Verfahren, Technologien und Maschinen geschaffen. Die EFK hat zudem in einem Prüfbericht darauf hingewiesen, dass das BLW seine Bestrebungen weiter verstärken sollte, um sicherzustellen, dass die Strukturverbesserungsprojekte im Einklang mit den Umweltzielen Landwirtschaft, insbesondere im Bereich der Biodiversität, umgesetzt werden¹⁷.

Im Zahlungsrahmen 2026-2029 ist daher ab 2026 eine schrittweise lineare Erhöhung der finanziellen Mittel für Beiträge à fonds perdu vorgesehen. Der Aufbaupfad orientiert sich am konservativen Szenario des künftigen Mittelbedarfs für das Jahr 2030 von 125 Millionen Franken für die Strukturverbesserungen gemäss Bericht SV2030+. Der schrittweise Aufbaupfad geht von einem jährlichen Anstieg von jeweils 7,5 Millionen Franken aus. Gegenüber dem Finanzplan 2026 ist 2027 eine Zunahme von insgesamt gut 10 Millionen Franken erforderlich, weil ab

¹⁶ Siehe: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/laendliche-entwicklung-und-strukturverbesserungen.html> -> Dokumentation

¹⁷ EFK, Prüfung der Subventionen für Strukturverbesserungen im Tiefbau, Bundesamt für Landwirtschaft (PA 21300)

diesem Jahr die Entnahme von 2 Millionen Franken aus dem Fonds de roulement entfällt und aus dem Voranschlag 2023 eine Senkung der Mittel ab 2026 um 0,5 Prozent vorgesehen war (siehe Ziff. 2.4). Die kontinuierliche Erhöhung soll die nötige mittelfristige Planungssicherheit für die Kantone und die Landwirtschaft schaffen. Entsprechende Projekte haben einen längeren planerischen Vorlauf und müssen von Projektträgern und Kantonen kofinanziert werden. Zudem kann mit einer schrittweisen Aufstockung des Kredits sichergestellt werden, dass für den Ausbau von Massnahmen zur Stärkung von umweltfreundlichen Verfahren, Technologien und Maschinen ausreichend Mittel zur Verfügung stehen. Die Erhöhung der Mittel soll im Kredit Direktzahlungen kompensiert werden.

Der zu erwartende Mehrbedarf an Investitionskrediten kann in dieser Zahlungsperiode mit der vorhandenen Liquidität aus dem Fonds de roulement finanziert werden. Dieser verfügt derzeit (Stand Ende 2022) über ein Umlaufvermögen von rund 2,55 Milliarden Franken und eine Liquidität von 328 Millionen Franken (Stand Ende 2022). Im Jahre 2022 bewilligten die Kantone Investitionskredite im Betrag von 318,5 Millionen Franken. Es braucht deshalb keine weitere Äufnung in dieser Zahlungsrahmenperiode.

3.3.3 Pflanzen- und Tierzucht

Mit dem Kredit «Pflanzen- und Tierzucht» will der Bundesrat ab 2026 mit 45 Millionen Franken pro Jahr die Zucht von Nutztieren, die Erhaltung der genetischen Ressourcen und Vielfalt von Schweizer Nutztierassen und Nutzpflanzen, die Massnahmen zur Erfüllung des Internationalen Vertrags vom 3. November 2001¹⁸ über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft sowie die Pflanzenzüchtung fördern.

Die Mittel für die Tierzucht und Nutztiergesundheit betragen 34,8 Millionen Franken. Im Bereich Tierzucht werden sie für Massnahmen zur Grundlagenverbesserung wie die Herdebuchführung, Erhebung und Auswertung von zuchtrelevanten Daten und Erhaltung von Schweizer Rassen eingesetzt. Damit wird die Zucht von gesunden, leistungsfähigen, widerstandsfähigen und den natürlichen Verhältnissen des Landes angepassten Zucht- und Nutztieren ermöglicht. Die Erhebung und Auswertung von zuchtrelevanten Daten (inkl. Herdebuchführung) sowie die Zuchtwertschätzung beziehungsweise die genetische Bewertung bilden in der Tierzucht die Grundlagen für eine nachhaltige und standortangepasste Erzeugung tierischer Lebensmittel. Der Bedarf für ein Kompetenz- und Innovationsnetzwerk für Tierzucht wurde im Rahmen der Arbeiten zur «Strategie Tierzucht 2030» aufgezeigt. Das Netzwerk für Tierzucht soll über bestehende Mittel im Bereich Tierzucht unterstützt werden. Die Mitfinanzierung des Kompetenz- und Innovationsnetzwerks für Nutztiergesundheit erfolgt ab 2025 über eine Umlagerung von einer Million Franken aus dem Kredit Entsorgungsbeiträge.

Die Mittel im Bereich Erhaltung der genetischen Vielfalt und der pflanzengenetischen Ressourcen (4,3 Mio. CHF) werden für die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans «Pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft» eingesetzt.

Mit der Umsetzung der AP22+ ab 2025 werden 2 Millionen Franken pro Jahr für die Unterstützung des Aufbaus und Betriebs eines Kompetenz- und Innovationsnetzwerkes für Pflanzenzüchtung (Swiss Plant Breeding Center, SPBC) eingesetzt. Im Moment besteht das SPBC aus einer vertraglich geregelten Zusammenarbeit zwischen ETH, FiBL, Agroscope, Delley Samen und Pflanzen AG und Sativa Rheinau AG. Derzeit wird geprüft, wie die künftige Rechtsform (z.B. Verein, privatrechtliche Stiftung) des SPBC aussehen soll. Die in der kommenden Periode fürs SPBC vorgesehenen Mittel werden so eingesetzt, dass sie unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung des SPBC nachhaltig wirken. Zudem sollen zur Erfüllung der Motionen 20.3919 und 21.3832 die Mittel für die Pflanzenzüchtung insgesamt erhöht werden (vgl. 3.3.5). In diesem Kontext sollen ab 2026 zusätzliche Mittel für private Züchtungsprojekte ausgerichtet werden. Der Mehrmittelbedarf wird bei den Direktzahlungen kompensiert.

Die um insgesamt 4,6 Millionen Franken höheren Beträge 2026 gegenüber 2024 sind auf folgende Veränderungen zurückzuführen:

¹⁸ SR 0.910.6

- Mit der Umsetzung der AP22+ werden ab 2025 die Kompetenz- und Innovationsnetzwerke Pflanzenzüchtung (+1,5 Mio. CHF) und Nutztiergesundheit (1 Mio. CHF) stärker bzw. neu unterstützt;
- Zur Erfüllung der Motion 20.3919 (vgl. Ziff. 3.3.5) sollen private Pflanzenzüchtungsprojekte ab 2026 stärker unterstützt werden (+1 Mio. CHF);
- Ab 2025 läuft die Kreditabtretung im Bereich Pflanzenzucht des BLW an Agroscope aus (1,3 Mio. CHF);
- Hinzu kommt, dass die schwach gebundenen Agrarkredite im Finanzplan 2026 um 0,5 Prozent gekürzt wurden (-0,2 Mio. CHF).

Zusätzlich soll die Pflanzenzüchtung sowie die Forschung und der Wissenstransfers für den nachhaltigen Pflanzenschutz ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen ausgebaut werden (Ziff. 3.3.5).

3.3.4 Beratungswesen

Die landwirtschaftliche Beratung hat zum Ziel, die in der Landwirtschaft tätigen Personen in ihrer beruflichen Tätigkeit zu begleiten und in ihrer berufsorientierten Weiterbildung zu unterstützen. Sie ist Teil des landwirtschaftlichen Innovations- und Wissenssystems (LIWIS) und fördert den Austausch von Wissen zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Gesellschaft einerseits und der Praxis andererseits sowie innerhalb der Praxis selber. Der Bund fördert das Beratungswesen durch Finanzhilfen an die Beratungszentrale AGRIDEA, an überregional tätige, in Spezialbereichen arbeitende Beratungsdienste (z. B. Bienen, Geflügel, Alpwirtschaft) und an die Vorabklärung von innovativen Projekten. Zudem kann er ausgewählte innovative Ideen speziell fördern, indem er Finanzhilfen für Beitragsgesuche gewährt. Die direkte Betriebsberatung liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Zur Verwertung und Austausch von Wissen können voraussichtlich ab 2025 die Vernetzung der Forschung, Bildung und Beratung mit der land- und ernährungswirtschaftlichen Praxis (Art. 118 LwG) und Pilot- und Demonstrationsprojekte (Artikel 119 LwG) unterstützt werden.

Zur Erfüllung der Motionen 20.3919 und 21.3832 sollen die Mittel für die Vernetzung von Forschung, Bildung und Beratung mit der Praxis erhöht werden (vgl. 3.3.5). In diesem Kontext sollen ab 2026 zusätzliche Mittel von in der Höhe von 0,5 Millionen Franken an Beratungsprojekte mit dem Schwerpunkt nachhaltiger Pflanzenschutz ausgerichtet werden (vgl. Tabelle 8). Diese Erhöhung soll im Zahlungsrahmen Direktzahlungen kompensiert werden.

3.3.5 Ausbau der Forschung und des Wissenstransfers sowie der Pflanzenzüchtung für den nachhaltigen Pflanzenschutz (Mo. WAK-S 20.3919 und Mo. Schneider Meret 21.3832)

Das Parlament hat mit der Pa.IV. 19. 475 für die Absenkpfade für Pflanzenschutzmittelrisiken und Nährstoffverluste anspruchsvolle Ziele vorgegeben, die bis 2027 bzw. 2030 zu erreichen sind. Mit der Motion WAK-S 20.3919 wurde der Bundesrat beauftragt, die Voraussetzung und zusätzliche Ressourcen für eine Forschungs- und Züchtungsinitiative zu schaffen. Damit die Ziele der Absenkpfade erreicht werden können, braucht es eine stärkere Unterstützung der Agrarforschung für den nachhaltigen Pflanzenschutz und der Pflanzenzüchtung. Ebenfalls wurde mit der Motion Schneider Meret 21.3832 der Bundesrat beauftragt, Projekte mit Schwerpunkt Prüfung und Anbau von robusten bzw. resistenten Sorten vermehrt zu unterstützen.

Wenn man die Risiken von PSM senkt, den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln einschränkt und Wirkstoffe verbietet, soll die Inlandproduktion nicht geschwächt werden. Dazu muss ein ausreichender Schutz der Kulturen nachhaltig gewährleistet werden können. In den letzten Jahren wurden jedoch zahlreiche Bewilligungen von Pflanzenschutzmitteln zurückgezogen und direktzahlungsberechtigte Betriebe dürfen keine Pflanzenschutzmittel mit erhöhten Risikopotential mehr einsetzen. Gleichzeitig haben die zunehmende Globalisierung der Märkte und die steigenden Temperaturen die Verbreitung und Etablierung von neuen Schadorganismen

begünstigt. Dadurch nimmt das Risiko von schweren Ernteverlusten weiter zu. Verschiedene Kulturen können kurz- und mittelfristig mit den heute verfügbaren Pflanzenschutzverfahren und -produkten nicht mehr ausreichend geschützt werden. Deshalb muss a) die Pflanzenzüchtung ausgebaut werden, damit rascher resistere Sorten zur Verfügung stehen (vgl. Ziff. 3.3.3), muss b) die Agrarforschung zeitnah praxistaugliche Lösungen für den Schutz der Kulturen schaffen und müssen c) diese Lösungen in die Praxis eingeführt werden (vgl. Ziff. 3.3.4). Für diese drei Handlungsfelder sollen die Mittel ab 2026 erhöht werden. Damit werden im Sinne der Motionen die bereits heute gezielt unterstützten Bestrebungen im Bereich nachhaltigen Pflanzenschutz gestärkt:

- a) Ausbau der Pflanzenzüchtung: Aktuell sind in der Schweiz 10 unabhängige Akteure in der Züchtung neuer Pflanzensorten tätig, wobei die Forschungsanstalt Agroscope der einzige öffentlich-rechtliche Akteur ist. Für die Pflanzenzüchtung werden in der Schweiz jährlich rund 14.7 Millionen Franken aufgewendet, davon 8.7 Millionen Franken aus öffentlichen Investitionen. Im Durchschnitt betragen die Entwicklungskosten einer neuen Sorte zwischen 0.3 und 0.4 Millionen Franken. Agroscope züchtet einige der wichtigsten Kulturpflanzenarten mit spezifischem Züchtungsbedarf in der Schweiz. Pro Pflanzenart stehen rund 1.5 Vollzeitstellen zur Verfügung. Die Schweizerischen Pflanzenzüchtungsprogramme sind im internationalen Vergleich mehrheitlich als klein einzustufen. Die Pflanzenzüchtung ist aufgrund des langfristigen Zeithorizonts und des hohen Investitionsbedarfs auf Planungssicherheit angewiesen. Investitionen in die Pflanzenzüchtung bringen über den Produktionsfortschritt einen hohen ökonomischen Nutzen für die Gesellschaft. Für Deutschland wird für die Markteffekte von einer Verzinsung von 20 bis 40 % ausgegangen. Rechnet man weitere positive Effekte, etwa auf die Ernährungssicherheit oder den Ressourcen- und Klimaschutz dazu, beträgt sie 40 % bis 80 %. In Deutschland (ca. 5-faches BIP der Schweiz) wird mit ca. 200 Millionen Euro pro Jahr im Vergleich zur Schweiz das 20-fache an Mitteln in die Pflanzenzüchtung investiert. Der Anteil der öffentlichen Aufwendungen liegt in Deutschland bei 50 bis 75 %¹⁹. Für die mehrheitlich kleinen privaten und öffentlichen Züchtungsprogramme der Schweiz ist es entscheidend, mit den technologischen Entwicklungen Schritt halten zu können. Diese werden die Züchterfolge in Zukunft noch stärker prägen als heute. Agroscope setzte im Arbeitsprogramm 2018-2021 jährlich durchschnittlich 5.7 Millionen Franken ihres Budgets ein. Damit werden Arten, welche die Forschungsanstalt aktuell züchtet, kontinuierlich züchterisch bearbeitet, die Züchtungsforschung kann die Methodik weiter verbessern und genetische Ressourcen können erhalten werden. Aus den Effizienzgewinnen der Umsetzung der Standortstrategie von Agroscope sind für das neue Arbeitsprogramm 2022-2025 aktuell zusätzlich durchschnittlich 0.74 Millionen Franken pro Jahr geplant. Im Arbeitsprogramm 2026-2029 soll die Pflanzenzüchtung weiter ausgebaut werden. Einerseits soll dies durch eine Priorisierung der Aufgaben bzw. einer Umschichtung von Mitteln Gunsten der Pflanzenzüchtung innerhalb von Agroscope erfolgen. Andererseits sollen zusätzliche Mittel für Agroscope zur Verfügung gestellt werden. Der Anstieg soll schrittweise erfolgen von zusätzlich 2 Millionen Franken im Jahr 2026 bis auf zusätzlich 5 Millionen Franken im Jahr 2029. Damit soll Agroscope gemäss der vom BLW mit der Branche erarbeiteten «Strategie Pflanzenzüchtung 2050»²⁰ neue technologische Verfahren für die effiziente Züchtung resistenter Sorten entwickeln und für Züchtungsprogramme für strategisch relevante Kulturpflanzenarten einsetzen, die bislang nicht durch Agroscope gezüchtet werden. Dabei soll das Gewicht stärker auf klimaresiliente Kulturen und Sorten (z.B. adaptiert an verlängerte Vegetationsperioden, an Trockenheit und erhöhtem Krankheits- und Schädlingsdruck) und auf deren Beitrag an die THG-Reduktion (z.B. erhöhte Kohlenstoffbindung im Boden, Nitrifikationshemmung, Eignung für direkte menschliche Ernährung) gelegt werden. Im Vordergrund stehen KI-basierte Verfahren zur Identifikation und Vorhersage

¹⁹ Noleppa, S. and H. von Witzke (2013). Die gesellschaftliche Bedeutung der Pflanzenzüchtung in Deutschland. zit. nach ETH 2014

²⁰ BLW, blw.admin.ch > Nachhaltige Produktion > Pflanzliche Produktion > Pflanzenzüchtung

von Eigenschaften und "Speed-Breeding"-Methoden für eine beschleunigte Züchtung. Beispiele hierfür sind Ackerbohne, Erbse, Kartoffel, Himbeere oder Gerste für die Humanernährung. Solche Programme wären in enger Kooperation mit privaten Partnern durchzuführen.

Mit der Annahme der Motion Hausammann (18.3144) werden seit 2020 pro Jahr 3 Millionen Franken für die Förderung der privaten Pflanzenzüchtung und Sortenprüfung bereitgestellt. Das BLW hat im Frühjahr 2020 erstmals einen branchenweiten Projektaufruf gestartet. Weitere Projektaufrufe sind im Fünfjahres-Turnus vorgesehen. Insgesamt konnten 27 Projekte von Züchtungsorganisationen ausserhalb der Bundesverwaltung unterstützt werden. Aufgrund der begrenzten Mittel entspricht dies nur zwei Drittel der förderungswürdigen Projekte. Die Förderung solcher Projekte soll ab 2026 mit einer zusätzlichen Million Franken pro Jahr gestärkt werden (vgl. Ziff. 3.3.3).

- b) Ausbau der Forschung: Agroscope setzt im laufenden Arbeitsprogramm 2022-2025 erneut einen Schwerpunkt im Bereich Pflanzenschutz bzw. in der Weiterentwicklung eines nachhaltigen, risikoarmen Pflanzenschutzes. Dazu sollen zwischen 2022 und 2025 die verfügbaren Mittel für Forschungsarbeiten in diesem Bereich von 15.9 auf 16.6 Millionen Franken pro Jahr angehoben und der Mehrbedarf durch Effizienzgewinne innerhalb von Agroscope kompensiert werden. Mit dieser Schwerpunktsetzung sollen neue Verfahren, Techniken und Strategien zum Schutz der Kulturen entwickelt werden, welche die Anwendungen und Risiken von Pflanzenschutzmitteln reduzieren. Zudem laufen ebenfalls wichtige Forschungsaktivitäten mit Ziel eines nachhaltigen Pflanzenschutzes im Rahmen des Strategischen Forschungsfeldes (SFF) «Anbaumethoden und Produktionssysteme Pflanzenbau». Dabei geht es um den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge mittels Anbaumethoden, Abdeckungen und / oder Einnetzung. Zudem werden Alternativen zu Herbiziden durch agrarökologische, physikalische / mechanische und anbautechnische Massnahmen entwickelt. Weitere Beiträge liefert das SFF «Pflanzensorten», worin die Pflanzenzüchtung, Sortenprüfung und auch die Saat- und Pflanzgutzertifizierung zu gesunden und möglichst krankheitsresistenten Kulturen beitragen. Damit entwickelt Agroscope Lösungen, die auf einem starken Systemforschungsansatz basieren.

Im Arbeitsprogramm 2026-2029 soll die Forschung zur Stärkung des Schutzes der Kulturen mit zusätzlichen 1 Millionen Franken pro Jahr weiter ausgebaut werden. Die Entwicklung von Innovationen betrifft die Bereiche neue nachhaltige Pflanzenschutzverfahren und Anbaumethoden und die Entwicklung digitaler Beratungstools für den nachhaltigen Pflanzenschutz.

- c) Ausbau des Wissenstransfers und Innovation: Im Hinblick auf die Umsetzung der AP22+ werden seit 2023 bereits 0,5 Millionen und ab 2025 zusätzlich 1,5 Millionen Franken pro Jahr für die Unterstützung des Aufbaus und Betriebs eines Kompetenz- und Innovationsnetzwerkes für Pflanzenzüchtung (Swiss Plant Breeding Center, SPBC) eingesetzt (vgl. Ziff. 3.3.3). Die Unterstützung durch den Bund für die mehrheitlich kleinen privaten und öffentlichen Züchtungsprogramme bei der Umsetzung von technologischen Entwicklungen aus der Forschung wird damit deutlich gestärkt.

Resultate aus der Forschung und Züchtung müssen in der Praxis verwertet werden, damit neue Lösungen für den nachhaltigen Pflanzenschutz und für die Pflanzenzüchtung konkrete Anwendung in der Land- und Ernährungswirtschaft finden. Deshalb sollen mit zusätzlich 0,5 Millionen Franken pro Jahr Beratungsprojekte unterstützt werden, um neues Wissen in der Praxis zu testen, verwerten und auszutauschen.

Grundsätzlich besteht auch ein Bedarf, seitens des BLW mit zusätzlichen Mitteln sehr kurzfristig auf neu auftretende Herausforderung im Zusammenhang mit der Bekämpfung neuer Schadorganismen zu reagieren. Die Notwendigkeit und Dringlichkeit ergibt sich aufgrund der zunehmenden Verschleppung und Ausbreitung neuer Schadorganismen (z.B. Kirschessigfliege, Japankäfer, Marmorierete Baumwanze, Syndrome de bas-

ses richesses bei Zuckerrüben) und fehlenden praxiserwiesenen Bekämpfungsmassnahmen aufgrund des Widerrufs der Zulassung bestimmter Pflanzenschutzmittel (z.B. gegen Schädlinge im Raps und im Gemüsebau). Es wäre wichtig, für diesen Zweck gezielte Aufträge oder Projektförderungen finanzieren zu können und so die landwirtschaftliche Praxis situationsbedingt rasch mit fachlich-wissenschaftlicher Beratung und mit praxistauglichen Lösungen für den nachhaltigen Pflanzenschutz zu unterstützen. Aufgrund knapper finanzieller Mittel ist dies jedoch derzeit nur sehr limitiert möglich.

Die zusätzlichen Mittel für die Stärkung der drei oben genannten Handlungsfelder des Bundesrates sollen zu drei Viertel im Zahlungsrahmen Produktion und Absatz und einem Viertel bei den Direktzahlungen kompensiert werden. Die Tabelle 8 gibt einen Überblick über die geplanten Transfers.

Tabelle 8: Geplante Mittelverschiebungen für Innovationen im nachhaltigen Pflanzenschutz

Ausbaubereich / Massnahmen		Veränderung gegenüber VA2024 (in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)				
		2026	2027	2028	2029	Total
Zahlungsrahmen Produktionsgrundlagen						
Pflanzen- und Tierzucht	a. Ausbau Pflanzenzüchtung: Beiträge zur Förderung der privaten Pflanzenzüchtung und Sortenprüfung (vgl. Ziff. 3.3.3)	1	1	1	1	4
Beratungswesen	c. Ausbau Wissenstransfer und Innovation: Finanzhilfen an Projekte und spezifische Beitragsgesuche mit Schwerpunkt nachhaltiger Pflanzenschutz (vgl. Ziff. 3.3.4)	0.5	0.5	0.5	0.5	2
Kompensation aus dem Zahlungsrahmen Direktzahlungen		1.5	1.5	1.5	1.5	6
Aufwände ausserhalb der Zahlungsrahmen						
Funktionsaufwand Agroscope	a. Ausbau Pflanzenzüchtung	2	3	4	5	14
	b. Ausbau Forschung im Bereich nachhaltiger Pflanzenschutz	1	1	1	1	4
Kompensation aus dem Zahlungsrahmen Produktion und Absatz		3	4	5	6	18

Neben der Züchtung und Selektion von bedarfsgerechten Sorten trägt auch die Vermehrung des Saatguts zur Versorgungssicherheit bei, indem sie die Abhängigkeit von importiertem Saatgut reduziert. Unter dem Dach des Schweizer Saatgutproduzenten-Verbandes swisssem organisieren Vermehrungsorganisationen die Bereitstellung von zertifiziertem Saat- bzw. Pflanzgut von Weizen, Roggen, Dinkel, Triticale, Gerste, Hafer, Kartoffeln, Mais, Eiweisserbsen, Lupinen, Soja sowie Mattenkleesamen und Grassamen. Die Wirtschaftlichkeit der Saatgutvermehrung wird grösstenteils über den Grenzschutz gestützt. Für Kartoffeln, Mais sowie Saatgut von Futtergräsern und -leguminosen werden ergänzend Einzelkulturbeiträge ausgerichtet (vgl. Ziff. 3.4.4).

3.4 Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz

Die Ausgaben im Zahlungsrahmen Produktion und Absatz liegen in den Jahren 2026–2029 auf dem bisherigen Niveau. Es sind nur geringfügige Anpassungen vorgesehen.

Tabelle 9: Geplante Ausgaben im Zahlungsrahmen Produktion und Absatz (2 151 Mio. CHF)

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	VA2024	2026	2027	2028	2029	Total
Qualitäts- und Absatzförderung	64,4	61,0	63,5	62,5	61,5	248,5
Milchwirtschaft	387,3	385,3	385,3	385,3	385,3	1541,4
Viehwirtschaft	6,0	5,9	5,9	5,9	5,9	23,7
Pflanzenbau	86,9	86,4	83,4	83,4	83,4	336,7
Total	544,5	538,7	538,2	537,2	536,2	2150,3

3.4.1 Qualitäts- und Absatzförderung

Im Kredit Qualitäts- und Absatzförderung sollen für die Jahre 2026-2029 jährlich gut 60 Millionen Franken eingestellt werden. In den letzten Jahren war in diesem Kredit regelmässig ein Kreditrest angefallen (3 bis 6 Mio. CHF). Dies soll durch entsprechende Kürzungen im VA 2024 und eine Kompensation für die Pflanzenzüchtung und den nachhaltigen Pflanzenschutz im Rahmen dieser Vorlage korrigiert werden. Die Kürzung der Mittel hat deshalb nur geringfügige Auswirkungen auf den Umfang der Unterstützung in diesem Bereich.

3.4.2 Milchwirtschaft

Im Milchbereich sollen weiterhin drei verschiedene Zulagen ausbezahlt werden:

- die Verkehrsmilchzulage von 5 Rappen je Kilogramm Milch (Art. 40 LwG und Art. 2a MSV);
- die Verkäsungszulage, die sich aus der Differenz von 15 Rappen je Kilogramm verkäster Milch abzüglich der Verkehrsmilchzulage ergibt (Art. 38 LwG) und
- der Zulage für Fütterung ohne Silage von 3 Rappen je Kilogramm verkäster Milch (Art. 39 LwG).

Insgesamt sollen jährlich wie bisher 385 Millionen Franken für Milchzulagen eingesetzt werden: Für die reine Verkehrsmilch 76 Millionen, für die Milch, die mit Fütterung ohne Silage produziert wurde 30 Millionen sowie für die verkäste Milch 279 Millionen. Die Zulage für Verkehrsmilch wird im Zusammenhang mit der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge gemäss «Schoggigesetz» seit 2019 an die Milchproduzentinnen und -produzenten ausbezahlt. Ein Teil der Zulage für die verkäste Milch wird als Verkehrsmilchzulage ausgezahlt (90 Mio.). Effektiv ausgerichtet werden folglich als Verkehrsmilchzulage 166 Millionen (davon 90 Mio. an die verkäste Milch), 189 Millionen als Verkäsungszulage und 30 Millionen für die Zulage für die Fütterung ohne Silage.

3.4.3 Viehwirtschaft

Im Bereich Viehwirtschaft sollen 5.9 Millionen Franken als Inlandbeihilfen für Schlachtvieh, Fleisch und Eier sowie als Verwertungsbeiträge für Schafwolle eingesetzt werden. Eine private Organisation soll weiterhin mittels Leistungsvereinbarung die Vollzugsaufgaben «Überwachung öffentlicher Märkte», «Durchführung von Marktentlastungsmassnahmen», «Neutrale Qualitätseinstufung» und «Kontrolle der Ermittlung des Schlachtgewichts» übernehmen. Für die Vergütung dieser Aufgaben sind seit 2013 ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 6.2 Millionen Franken pro Jahr im Funktionsaufwand des BLW vorgesehen. Diese Mittel sollen auch ab 2026 für diesen Zweck zur Verfügung stehen.

3.4.4 Pflanzenbau

Insgesamt wird von einem konstanten Mittelbedarf im Pflanzenbau ausgegangen. Mit dem Kredit «Beihilfen Pflanzenbau» wird in erster Linie mit der Ausrichtung von Einzelkulturbeiträgen der Anbau von Ackerkulturen gefördert, die unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit als bedeutsam eingestuft werden. Dazu gehören Ölsaaten, Zuckerrüben, Eiweisspflanzen und die Saatgutproduktion von Kartoffeln, Mais sowie Futtergräsern und -leguminosen. Gemäss Artikel 54 LwG gelten bis Ende 2026 befristet höhere Beiträge für den Zuckerrübenanbau. Ver-

mehrt auftretende Witterungsextreme und Einschränkungen beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in der EU und der Schweiz dürften zu einem anhaltend knappen Zuckerangebot und damit tendenziell höheren Zuckerpreisen führen. Zudem ist der Zusatz-Einzelkulturbeitrag für Zuckerrüben ebenfalls bis Ende 2026 befristet, insbesondere weil die Direktzahlungsbeiträge für den Verzicht auf Pflanzenschutzmitteleinsatz im Rahmen der Umsetzung der Pa.IV. 19.475 per 2023 erhöht wurden. Bei den Ölsaaten, aber auch bei den Eiweisspflanzen sind steigende Anbauflächen aufgrund der Branchenziele wahrscheinlich. In den Bereichen Obst und Wein ist ein gleichbleibender Mittelbedarf zu erwarten. Ergänzend zum Kredit Beihilfen Pflanzenbau werden seit 2019 mit dem Kredit «Getreidezulage» knapp 16 Millionen Franken pro Jahr zur Förderung des Getreideanbaus bereitgestellt.

3.5 Zahlungsrahmen für Direktzahlungen

Der Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen enthält neue, weitergeführte und auslaufende Beitragsarten zur Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft sowie Übergangsbeiträge zur Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung.

Tabelle 10: Geplante Ausgaben im Zahlungsrahmen Direktzahlungen (10 851 Mio. CHF)

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenz)	VA2024	2026	2027	2028	2029	Total
Versorgungssicherheit	899	828	828	828	828	3313
Kulturlandschaft	517	517	517	517	517	2069
Biodiversität ¹	428	312	312	312	312	1247
Regionale Biodiversität und Landschaftsqualität ²	147	263	263	263	263	1052
Produktionssysteme	720	720	720	720	720	2879
Ressourceneffizienz; Ressourcenprojekte, Gewässerschutzprojekte, In-situ-Erhaltung	32	32	32	32	32	126
Übergangsbeitrag	15	54	45	37	29	166
Total	2757	2726	2717	2708	2700	10 851

¹ ohne Vernetzungsbeitrag ab 2025

² in dieser Rubrik sind die Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsbeiträge enthalten, die bis Ende 2024 noch nach aktueller Rechtsgrundlage weiterlaufen und ab 2027 in die neuen Beiträge für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität zusammengeführt werden (Artikel 76 LWG neu).

Der Zahlungsrahmen Direktzahlungen liegt tiefer als in der Vorperiode 2022-2025. Dies ist nebst der Querschnittskürzung von 2 Prozent, welche erst in der zweiten Hälfte der Vorperiode zu Mittelreduktionen führt, auch auf Mittelverschiebungen ab 2025 aufgrund der AP22+ sowie die ansteigenden Strukturverbesserungsbeiträge und Beiträge für die Pflanzenzüchtung (vgl. Ziff. 3.3) zurückzuführen. Diese Kürzungen sollen durch eine Reduktion der Versorgungssicherheitsbeiträge umgesetzt werden. Die Mittelreduktionen gegenüber dem Voranschlag 2024 werden in Tabelle 11 ausgewiesen. Mit den zusätzlichen Mitteln im Bereich Strukturverbesserungen soll eine resilientere Lebensmittelversorgung sichergestellt werden; eine Schlüsselrolle spielt dabei der Erhalt der Produktionsgrundlagen (Boden, Wasser, Infrastrukturen, Biodiversität). Das Ziel der Versorgungssicherheit wird mit einer stärkeren Investition zum Beispiel in den Bodenwasserhaushalt langfristig besser und mit einer effizienteren Allokation der finanziellen Ressourcen erreicht als mit flächenbezogenen Beiträgen. Gemeint sind damit Investitionen in die Erneuerung von Drainagen und in Bewässerungsinfrastrukturen, die beide eine resilientere landwirtschaftliche Produktion erhalten und fördern.

Für die Erreichung der Zielsetzungen im Bereich Versorgungssicherheit ist ebenfalls eine verstärkte Unterstützung der Pflanzenzüchtung und des nachhaltigen Pflanzenschutzes wichtig.

Tabelle 11: Mittelreduktionen im Kredit Direktzahlungen gegenüber dem VA2024

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	2026	2027	2028	2029	Total
Eckwerte mehrjährige Finanzbeschlüsse 10.3.23	-14	-14	-14	-14	-54
AP22+: Kompensation Risikomanagement, KINW und Pflanzenschutzkontrolle (ab 2025)	-6	-8	-9	-9	-32
Ausbau Strukturverbesserungen (ab 2026)	-10	-18	-25	-33	-86
Ausbau Pflanzenzüchtung und nachhaltiger Pflanzenschutz (ab 2026)	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-6
Total	-31,5	-41,5	-49,5	-57,5	-178

3.5.1 Versorgungssicherheit

Für die Versorgungssicherheit werden weiter ein Basisbeitrag, ein nach Zonen abgestufter Produktionserschwerungsbeitrag und ein Beitrag für die offene Ackerfläche und Dauerkulturen ausgerichtet. Die Bedingungen für die Ausrichtung bleiben unverändert. Die vorgesehenen Mittelreduktionen bei der Versorgungssicherheit werden in erster Linie mit einer Reduktion des Basisbeitrags umgesetzt. Um eine jährliche Beitragsanpassung zu vermeiden, sollen die Beitragsansätze 2026 so festgelegt werden, dass bis 2029 grundsätzlich keine weiteren Anpassungen aufgrund der geplanten Mittelreduktion notwendig werden. Letztere sollen mit einer Reduktion des Übergangsbeitrags aufgefangen werden.

3.5.2 Kulturlandschaft

Zu den Kulturlandschaftsbeiträgen zählen die Offenhaltungsbeiträge, die Hang- und Steillagenbeiträge sowie die Alpungs- und Sömmerungsbeiträge. Die jeweiligen Beitragsansätze sollen unverändert und die Ausgaben stabil bleiben. Die Kulturlandschaftsbeiträge sind weitgehend begrenzt, weil sie flächenbezogen sind und die Flächen für die Offenhaltung und für die Hang- und Steillagen sowie die Sömmerungsfläche grundsätzlich stabil bleiben.

3.5.3 Biodiversität

Die Beitragsansätze für die Biodiversitätsbeiträge sollen grundsätzlich unverändert und die Ausgaben stabil bleiben. Ab 2025 werden die Landschaftsqualitäts- und die Vernetzungsbeiträge in den neuen Beitrag für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität nach Artikel 76 LwG zusammengeführt. Der Vernetzungsbeitrag ist derzeit in den Biodiversitätsbeiträgen enthalten. Aus diesem Grund sinken die ausgewiesenen Biodiversitätsbeiträge ab 2025 um 116 auf 312 Millionen Franken pro Jahr. Sofern neue Fördermassnahmen bei der Biodiversität eingeführt werden, soll dadurch ausgelöster Mehrbedarf innerhalb der Biodiversitätsbeiträge kompensiert werden. Ebenfalls sollen Zuwächse bei der Beteiligung an einzelnen Fördermassnahmen im Grundsatz innerhalb der Biodiversitätsbeiträge kompensiert werden.

3.5.4 Regionale Biodiversität und Landschaftsqualität

Die bisherigen Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsbeiträge werden aufgrund der Beschlüsse zur AP22+ im neuen Beitrag für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität nach Artikel 76 LwG zusammengeführt. Er umfasst die bisherigen beiden Beitragssummen von 116 Millionen Franken für die Vernetzung und 147 Millionen Franken für die Landschaftsqualität. Für die gesamten Beiträge sind somit 263 Millionen Franken pro Jahr vorgesehen. Die Ausgaben sollten stabil bleiben, weil die Beteiligungen kaum mehr zunehmen werden.

3.5.5 Produktionssysteme

Die Beitragsansätze für Produktionssystembeiträge sollen unverändert und die Ausgaben stabil bleiben. Sofern neue Programme eingeführt werden, sollen diese zusätzlichen Gelder innerhalb der Produktionssystembeiträge kompensiert werden. Ebenfalls vorgesehen ist, dass Zuwächse bei den einzelnen Programmen im Grundsatz innerhalb der Produktionssystembeiträge kompensiert werden.

3.5.6 Ressourceneffizienz, Ressourcen- und Gewässerschutzprojekte sowie In-situ-Erhaltung Futterpflanzen

Der Mittelbedarf für Ressourcenprojekte nach den Artikeln 77a und 77b LWG sowie an für Gewässerschutzprojekte nach Artikel 62a GschG bleibt bei rund 15 Millionen Franken pro Jahr stabil. Mit der AP22+ werden die bisherigen Ressourceneffizienzbeiträge (REB) in die Produktionssystembeiträge integriert bzw. werden gewisse Anforderungen, für deren Einhaltung Ressourceneffizienzbeiträge ausgerichtet wurden, in den ökologischen Leistungsnachweis überführt. Ressourceneffizienzbeiträge werden noch längstens bis Ende 2026 ausgerichtet (Beitrag für die stickstoffreduzierte Phasenfütterung von Schweinen). Die Entwicklung bei den Gewässerschutzbeiträgen kann von der Umsetzung der Umsetzung der [Po. 22.3875](#) beeinflusst werden, welche eine Erhöhung der Wirksamkeit des Gewässerschutzprogramms in der Landwirtschaft fordert. Für die Erhaltung der genetischen Vielfalt von Futterpflanzen betragen die Ausgaben rund 2 Millionen Franken pro Jahr.

3.5.7 Übergangsbeitrag

Der Übergangsbeitrag stellt den Restbetrag zwischen dem gesamten Direktzahlungsbudget und dem Bedarf für die leistungsbezogenen Instrumente dar. Er nimmt schrittweise ab.

4 Verpflichtungskredit für landwirtschaftliche Strukturverbesserungen 2026-2029

Gemäss Artikel 98 LWG bewilligt die Bundesversammlung mit einfachem Bundesbeschluss einen mehrjährigen Verpflichtungskredit für die Zusicherung von Beiträgen für Strukturverbesserungen. Ein Verpflichtungskredit setzt den Höchstbetrag fest, bis zu dem der Bundesrat ermächtigt ist, für ein bestimmtes Vorhaben mehrjährige finanzielle Verpflichtungen gegenüber bundesexternen Dritten einzugehen. Mit dem Bundesbeschluss vom 3. Juni 2021 hat das Parlament einen Verpflichtungskredit «Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen 2022–2025» in der Höhe von 340,2 Millionen Franken bewilligt.

Abgestimmt auf die Beiträge für Strukturverbesserungen im Zeitraum 2026–2029 (vgl. Ziff. 3.3.2.) soll für diese Periode ein weiterer mehrjähriger Verpflichtungskredit von 450 Millionen Franken beschlossen werden. Der Verpflichtungskredit übersteigt die Summe der geplanten Voranschlagskredite für die Periode 2026-2029. Dies liegt daran, dass Verpflichtungen für Strukturverbesserungsprojekte, die in einem Jahr eingegangen werden, im Durchschnitt Zahlungen während drei Jahren auslösen (d.h. im Jahr, in welchem die Zusage erteilt wird und in den zwei drauf folgenden Jahren). Deshalb enthalten die ersten zwei Jahre der neuen Periode noch Zahlungen aus dem (niedrigeren) Verpflichtungskredit der Vorperiode. Der neue Verpflichtungskredit dürfte demgegenüber auch in den Jahren 2030 und 2031 noch Zahlungen auslösen. Die Höhe des übernächsten Verpflichtungskredits (ab 2030) wird dadurch aber nicht präjudiziert.

5 Auswirkungen

Die vorgeschlagene Zuteilung der finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2026 bis 2029 weicht geringfügig von den laufenden Zahlungsrahmen 2022-2025 ab. Betroffen sind die Bereiche der Direktzahlungen, die Strukturverbesserungen und die Unterstützung für die Pflanzenzüchtung und den nachhaltigen Pflanzenschutz.

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die drei vorgeschlagenen Zahlungsrahmen haben gegenüber dem Finanzplan 2025-2027 keine Mehrbelastungen auf den Bundeshaushalt zur Folge. Die Finanzplanjahre weisen allerdings noch strukturelle Defizite in Milliardenhöhe auf. Weitere Kürzungsmassnahmen können deshalb nicht ausgeschlossen werden.

Gemäss Tabelle 12 sollen innerhalb der Zahlungsrahmen 92 Millionen vom Zahlungsrahmen Direktzahlungen in den Zahlungsrahmen Produktionsgrundlagen für Strukturverbesserungen (86 Mio.), Pflanzen- und Tierzucht (4 Mio. für den Ausbau Pflanzenzüchtung) sowie für das landwirtschaftliche Beratungswesen (Finanzhilfen an Projekte und spezifische Beitragsgesuche nachhaltiger Pflanzenschutz; 2 Mio.) verschoben werden.

Für die Pflanzenzüchtung und den nachhaltigen Pflanzenschutz werden zudem 18 Millionen aus dem Zahlungsrahmen Produktion und Absatz in den Funktionsaufwand von Agroscope umgelegt: Für den Ausbau Pflanzenzüchtung sind 14 Millionen und für den Ausbau der Forschung zu nachhaltigem Pflanzenschutz 4 Millionen vorgesehen.

Im Bereich der Pflanzenzüchtung spielt Agroscope aufgrund des vorhandenen Wissens und der Infrastrukturen eine zentrale Rolle. Im Gegensatz zur Tierzucht ist in der Pflanzenzucht das Finanzierungspotenzial von privaten Organisationen weniger ausgeprägt. Dieses Potenzial wird mit dem Kompetenz- und Innovationsnetzwerk SPBC und der Unterstützung privater Züchtungsprojekte weitgehend ausgeschöpft. Um möglichst rasch wesentliche Fortschritte zu erzielen, sollen deshalb die Aktivitäten vor allem bei Agroscope verstärkt werden.

Die damit verbundenen Arbeiten des BLW sollen mit den vorhandenen personellen Ressourcen bewältigt werden.

Tabelle 12: Mittelverschiebungen gegenüber dem Voranschlag 2024 mit IAFP 2025–2027

Ausgabenbereich (in 1'000 Fr.)	FP2026	FP2027	2028	2029	Total
Erhöhung Strukturverbesserung	10 028	17 620	25 212	32 805	85 664
Kredit Strukturverbesserungen gemäss VA2024	84 603	84 603	84 603	84 603	338 412
Kredit Strukturverbesserungen gemäss ZR26-29	94 631	102 223	109 815	117 408	424 077
Aufbaupfad Strukturverbesserungen bis 2023	7 592	15 185	22 777	30 369	75 923
Erhöhung Pflanzenzüchtung und -schutz	4 500	5 500	6 500	7 500	24 000
Kredit Pflanzen- und Tierzucht	1 000	1 000	1 000	1 000	4 000
Kredit Beratungswesen	500	500	500	500	2 000
Funktionsaufwand Agroscope	3 000	4 000	5 000	6 000	18 000
Kompensationen					
Kredit Direktzahlungen	11 528	19 120	26 712	34 305	91 664
Kredit Qualitäts- und Absatzförderung	3 000	1 000	2 000	3 000	9 000
Kredit Beihilfen Pflanzenbau	0	3 000	3 000	3 000	9 000

5.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Massnahmen im Bereich der Strukturverbesserungen sind betreffend die Beiträge à fonds perdu eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Die Aufstockung der Mittel auf Stufe Bund erfordern parallel dazu eine entsprechende kontinuierliche jährliche Erhöhung der kantonalen Mittel. Pro Jahr sollen die Mittel des Bundes um 7,5 Millionen Franken zunehmen und von 87 Millionen Franken im Jahr 2025 auf 117 Millionen Franken im Jahr 2029 ansteigen. Ohne ausreichende kantonale Gegenfinanzierung und Personalressourcen können die Massnahme nur in beschränktem Rahmen umgesetzt werden.

5.3 Auswirkungen auf die Landwirtschaft

Die Wirkung der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2026-2029 auf die Landwirtschaft wurde von Agroscope mit dem agentenbasierten Sektormodell SWISSland²¹ abgeschätzt. Das Modell SWISSland optimiert die einzelbetrieblichen Einkommen der rund 2300 Betriebe der zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten unter Berücksichtigung der aktuellen agrarpolitischen

²¹ Die Modellergebnisse basieren auf dem SWISSland-Referenzszenario [→ AGS-Science-Publikation im Herbst 2023 geplant]

Rahmenbedingungen sowie unter Vorgabe exogener Preisannahmen. Durch anschliessende Hochrechnung auf den Sektor kann die sektorale Einkommensbildung berechnet werden. Auf dieser Grundlage wurde analysiert, wie sich das landwirtschaftliche Sektoreinkommen unter Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2026-2029 entwickelt.

Bei der Entwicklung der Produzentenpreise wird davon ausgegangen, dass die Preise mittelfristig höher liegen als vor Beginn der Ukraine Krise im Jahr 2022. Konkret wurde angenommen, dass sich die künftigen Produzentenpreise in der Mitte zwischen dem im Jahr 2022 kurzfristig beobachteten Niveau und dem Vorkrisenniveau (2019/2021) einpendeln wird. Die aktuellen Marktstützungsmassnahmen werden unverändert weitergeführt und der Grenzschutz wird nicht angepasst. Die Beiträge des Bundes basieren auf den in Ziffer 2.6 aufgeführten finanziellen Mitteln. Bei den Fremdkosten (d.h. Vorleistungen, Abschreibungen und betriebsfremde Faktorkosten) wird bei beiden Szenarien ein teuerungsbedingter Anstieg der Preise angenommen. Dieser Anstieg ist je nach Fremdkostenposition unterschiedlich ausgeprägt. So wurde z.B. für Energie (+3,5%/a) und Düngemittel (+4,2%/a) eine höhere Teuerung angenommen als für Saatgut oder Tierarzneimittel (beide +0,7%/a). Über alle Fremdkosten hinweg beträgt der angenommene jährliche Preisanstieg im Mittel 1,4 Prozent. Der Prognosezeitraum erstreckt sich über die Jahre 2021–2029. In diesem Zeithorizont bestehen jedoch grosse Unsicherheiten über die Entwicklung der Preise und Kosten, die einen wesentlichen Einfluss auf die Einkommenssituation in der Landwirtschaft haben. Zudem wirkt sich die Verschiebung von Direktzahlungen zu den Strukturverbesserungsmassnahmen kurzfristig dämpfend auf das Einkommen aus, weil die Investitionshilfen ihre positive Einkommenswirkung erst mit einer gewissen Verzögerung entfalten.

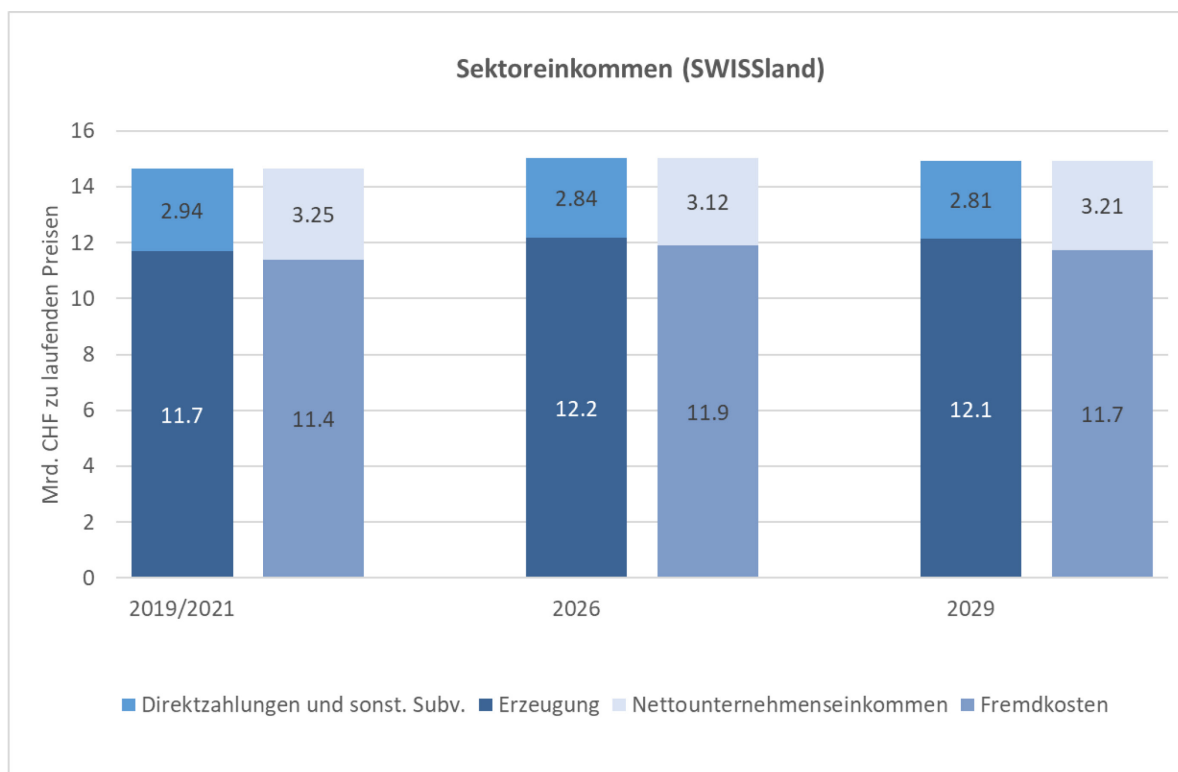
Der Markterlös aus der pflanzlichen und tierischen Erzeugung steigt bis 2029 gegenüber dem Niveau der Jahre 2019/2021 um rund 420 Millionen Franken (+3,6%). Dies ist primär auf die erhöhten Produzentenpreise zurückzuführen. Aufgrund der angenommenen Teuerung bei den Produktionsmittelpreisen prognostiziert das Modell auf der Kostenseite bis im Jahr 2029 einen Anstieg von rund 340 Millionen Franken (+ 2,9%).

Die Direktzahlungen und sonstigen Subventionen sinken von 2,94 (2019/2021) auf 2,81 (2029) Milliarden Franken²².

Summiert man alle beschriebenen Effekte, resultiert für die Jahre 2026 bis 2029 insgesamt ein etwa gleich hohes sektorales Nettounternehmenseinkommen wie im Mittel der Jahre 2019/2021. Gemäss den Berechnungen mit SWISSland beträgt der durchschnittliche jährliche Rückgang der Anzahl Betriebe zwischen 2026 bis 2029 rund 1,6 Prozent. Betriebsaufgaben erfolgen somit auch weiterhin vorwiegend im Rahmen des Generationenwechsels.

²² Die mit SWISSland aufgrund der vorgegebenen Beitragsansätze und der daraus resultierenden Beteiligungen berechnete Direktzahlungssumme weicht leicht ab von den geplanten Ausgaben für den Zahlungsrahmen Direktzahlungen gemäss Tabelle 10. Damit die Direktzahlungssumme mit dem Zahlungsrahmen übereinstimmt, werden die vom Modell berechneten Direktzahlungen gemäss den effektiv geplanten jährlichen Direktzahlungsausgaben korrigiert.

Abbildung 2: Modellergebnisse



Unter Berücksichtigung des vom Modell berechneten Strukturwandels steigt das landwirtschaftliche Einkommen pro Betrieb von 65 000 Franken (= Mittelwert 2019/2021) auf 70 000 Franken im Jahr 2026 bzw. 75 000 Franken im 2029. Dies entspricht einem Zuwachs von 7 Prozent bis im Jahr 2026 bzw. von 16 Prozent bis im Jahr 2029. Somit zeigen die Berechnungen, dass die Produktivität der Schweizer Landwirtschaft mit dem vorgeschlagenen Zahlungsrahmen erhalten bleibt und weiterhin eine sozialverträgliche Entwicklung ermöglicht wird.

Mit der verstärkten Unterstützung der Investitionen in Infrastrukturen zur Steuerung des Bodenwasserhaushalts und in landwirtschaftliche Transportinfrastrukturen werden Anpassungen an den Klimawandel erleichtert. Der umfassende Sanierungsbedarf aufgrund der ausgebliebenen bisherigen Investitionen kann verkleinert werden. Zudem wird die stärkere finanzielle Förderung von neuen umweltfreundlichen Verfahren, Technologien und Maschinen positive Auswirkungen auf die Ressourceneffizienz und die Erreichung der ökologischen Zielsetzungen haben.

Die stärkere Förderung der Pflanzenzucht führt zu resistenteren Sorten und zur Entwicklung und Verbreitung von Verfahren für einen nachhaltigeren Pflanzenschutz. Damit kann die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der Pflanzenschutzmittelrisiken leisten und gleichzeitig wird die Resilienz des Pflanzenbaus gegenüber Klimarisiken erhöht.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den vorliegenden Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 BV. Nach Artikel 6 LwG werden die Mittel als Zahlungsrahmen für jeweils höchstens 4 Jahre bewilligt. Die gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung der Subventionen ist das LwG.

6.2 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 ist für den vorliegenden Fall ein Erlass in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden, Bundesbeschlusses vorgesehen.

6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder in jedem der beiden Räte. Der vorliegende Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2026–2029 sowie über den Verpflichtungskredit für landwirtschaftliche Strukturverbesserungen untersteht deshalb der Ausgabenbremse.