

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung des Nutzens der Einzelkulturbeiträge in der Landwirtschaft

Bundesamt für Landwirtschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	708.22403
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Bedeutung der Einzelkulturbeiträge in der Landwirtschaft	16
3 Gesetzliche Zielerreichung	18
3.1 Anbauflächen insgesamt knapp erhalten	18
3.2 Die Funktionsfähigkeit von Verarbeitungsketten ist sichergestellt.....	20
4 Bestimmung der unterstützten Kulturen und der Beitragshöhe	22
4.1 Die Überprüfung erfolgt im Rahmen der Weiterentwicklungen der Agrarpolitik.....	22
4.2 Eine Entscheidungsgrundlage für die Auswahl der EKB-Kulturen fehlt.....	22
4.3 Weitgehend stabile Beitragshöhen seit der EKB-Einführung	25
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstöße	27
Anhang 2: Abkürzungen	29

Prüfung des Nutzens der Einzelkulturbeiträge in der Landwirtschaft

Bundesamt für Landwirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Gemäss Artikel 54 des Landwirtschaftsgesetzes richtet das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) für einzelne Kulturen sogenannte Einzelkulturbeiträge (EKB) aus. In Ergänzung zu den Direktzahlungsbeiträgen soll damit der Anbau ausgewählter und strategisch wichtiger landwirtschaftlicher Kulturen speziell gefördert werden. Der Bundesrat bezeichnet die subventionierten Kulturen und bestimmt die Höhe der Beiträge. Seit 2014 wurden dafür jährlich zwischen 60 und 66 Millionen Franken ausbezahlt. 2022 erhielten knapp 10 000 Betriebe EKB.

Das Ziel ist es, die Produktionskapazität und die Funktionsfähigkeit einzelner Verarbeitungsketten für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung zu erhalten sowie die Versorgung mit Nutztierfutter zu gewährleisten. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat geprüft, ob die Subvention in der heutigen Form noch zielführend ist.

Die Prüfung zeigt insgesamt ein positives Bild. Die Subvention erreicht die gesetzlich verankerten Ziele. Dem BLW fehlt noch eine Entscheidungsgrundlage, wann eine Kultur neu, weiterhin oder nicht mehr gefördert wird.

Der Erhalt der Anbauflächen und die Verarbeitungsketten sind sichergestellt

Die Anbauflächen der EKB-Kulturen konnten seit 2015 trotz fortschreitendem Strukturwandel in der Landwirtschaft insgesamt knapp erhalten werden. Auf über 80 % der mit EKB geförderten Anbauflächen werden Zuckerrüben und Ölsaaten (Raps und Sonnenblumen) angebaut. Während die Anbauflächen mit Zuckerrüben seit 2015 deutlich abgenommen haben, ist bei den Ölsaaten im gleichen Zeitraum eine Steigerung zu verzeichnen. Bei diesen beiden Kulturen sowie bei Soja ist die Funktionsfähigkeit der Verarbeitungsketten bis zur Erstellung des Endprodukts in der Schweiz aktuell gegeben. Die übrigen EKB-Kulturen sind von der Anbaufläche her wenig bedeutend.

Die mit EKB geförderten Kulturen weisen meistens tiefe oder keine Importzölle auf, womit die Schweizer Produktion in direkter Konkurrenz zu importierten Produkten steht. Ohne EKB wäre deren Anbau in der Schweiz in vielen Fällen wirtschaftlich nicht mehr attraktiv und die Anbauflächen würden deutlich zurückgehen. Ein wesentlicher Rückgang oder sogar der Verzicht des Anbaus würde früher oder später dazu führen, dass einzelne Verarbeitungsschritte nicht mehr in der Schweiz erfolgen würden, sodass die Verarbeitungskette nicht mehr gesichert wäre.

Fehlende Entscheidungsgrundlagen für die Auswahl der subventionierten EKB-Kulturen

Wie alle agrarpolitischen Massnahmen sollte das BLW auch die Wirksamkeit der EKB regelmässig überprüfen. Eine isolierte Analyse der EKB macht aufgrund der Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Stützungsmaßnahmen in der Agrarpolitik allerdings wenig Sinn. Die EFK erachtet es als wichtig, dass im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik,

die EKB jeweils kritisch auf ihre Wirkung und Zielerreichung beurteilt werden und die Erkenntnisse in die entsprechenden Botschaften einfließen.

Die EKB sind eine kostenintensive Subvention, mit der die gesetzlichen Ziele erreicht werden, und die nur für strategisch wichtige Kulturen verwendet werden sollte. Gegenwärtig fehlt dem BLW eine Entscheidungsgrundlage für die Bestimmung oder Streichung einer EKB-Kultur. Die EFK empfiehlt dem BLW, eine solche zu erarbeiten und diese zu publizieren.

Die Beitragshöhen für die einzelnen EKB-Kulturen wurden seit 2014 nur punktuell angepasst. Damit sorgt das BLW sowohl für sich selbst als auch für die Produzenten und Verarbeiter für Planungssicherheit. Für Aussenstehende ist es jedoch nicht immer nachvollziehbar, aufgrund welcher Marktveränderungen eine Anpassung einer EKB-Beitragshöhe überhaupt in Betracht gezogen wird, um die Ziele der EKB weiterhin erreichen zu können. Die EFK kann allerdings nachvollziehen, dass das BLW keinen Automatismus zur Anpassung der Beitragshöhe einführen möchte. Dieser würde den Handlungsspielraum des BLW reduzieren und könnte zu unerwünschten Entwicklungen und EKB-Erhöhungen führen, die nicht im Einklang mit den anderen landwirtschaftlichen Subventionen und der Strategie des BLW stehen.

Audit de l'utilité des contributions à des cultures particulières dans l'agriculture

Office fédéral de l'agriculture

L'essentiel en bref

Conformément à l'article 54 de la Loi sur l'agriculture, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) verse des « contributions à des cultures particulières » (CCP) pour certaines cultures. En complément des contributions sous forme de paiements directs, il s'agit d'encourager spécialement la culture de plantes agricoles sélectionnées et d'importance stratégique. Le Conseil fédéral désigne les cultures subventionnées et fixe le montant des contributions. Depuis 2014, entre 60 et 66 millions de francs ont été versés chaque année à cet effet. En 2022, près de 10 000 exploitations ont bénéficié des CCP.

L'objectif est de maintenir la capacité de production et le fonctionnement de certaines chaînes de transformation pour un approvisionnement adéquat de la population et de garantir l'approvisionnement en fourrages pour animaux de rente. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si la subvention, sous sa forme actuelle, est toujours appropriée.

Dans l'ensemble, le résultat de cet audit est positif. La subvention atteint les objectifs fixés par la loi. L'OFAG ne dispose pas encore d'une base de décision pour savoir quand commencer, poursuivre ou arrêter le soutien d'une culture.

Le maintien des surfaces cultivées et les chaînes de transformation sont assurés

Globalement, les surfaces de culture au bénéfice des CCP ont pu être maintenues de justesse depuis 2015, malgré les changements structurels progressifs dans l'agriculture. Les betteraves sucrières et les oléagineux (colza et tournesol) sont cultivés sur plus de 80 % de ces surfaces. Alors que les surfaces de culture de betteraves sucrières ont nettement diminué depuis 2015, les surfaces de culture d'oléagineux ont augmenté sur la même période. Pour ces deux cultures ainsi que pour le soja, le fonctionnement des chaînes de transformation jusqu'à la fabrication du produit final en Suisse est actuellement assuré. Les autres cultures au bénéfice des CCP ne sont pas significatives en termes de surface cultivée.

Les cultures soutenues au moyen des CCP présentent le plus souvent des droits de douane à l'importation faibles ou nuls, ce qui place la production suisse en concurrence directe avec les produits importés. Sans les CCP, dans de nombreux cas, la culture en Suisse ne serait plus intéressante sur le plan économique et les surfaces cultivées diminueraient considérablement. Une baisse substantielle ou l'abandon de la culture entraînerait tôt ou tard la suppression de certaines étapes de la transformation des cultures en Suisse, de sorte que la chaîne de transformation ne serait plus assurée.

Absence de bases de décision pour le choix des cultures subventionnées par les CCP

Comme pour toutes les mesures de politique agricole, l'OFAG devrait aussi vérifier régulièrement l'efficacité des CCP. Toutefois, une analyse isolée des CCP n'a guère de sens, en raison des interdépendances entre les différentes mesures de soutien dans la politique agricole. Le CDF estime qu'il est important, dans le cadre du développement de la politique

agricole, d'évaluer de manière critique l'efficacité et la réalisation des objectifs des CCP et d'intégrer les conclusions dans les messages correspondants.

Les CCP sont une subvention coûteuse qui permet d'atteindre les objectifs fixés par la loi et qui ne devrait être utilisée que pour des cultures d'importance stratégique. Actuellement, l'OFAG ne dispose pas d'une base de décision pour déterminer ou supprimer l'octroi des CCP à une culture. Le CDF recommande à l'OFAG d'en élaborer une et de la publier.

Les montants des CCP allouées aux différentes cultures n'ont été adaptés que ponctuellement depuis 2014. L'OFAG assure ainsi la sécurité de la planification, tant pour lui-même que pour les producteurs et les transformateurs. Pour les tiers, il n'est cependant pas toujours aisé de comprendre sur la base de quels changements du marché une adaptation du montant d'une contribution des CCP est envisagée pour pouvoir continuer à atteindre les objectifs des CCP. Le CDF peut toutefois comprendre que l'OFAG ne souhaite pas introduire un automatisme pour l'adaptation du montant des contributions. Cela réduirait la marge de manœuvre de l'OFAG et pourrait conduire à des évolutions indésirables et à des augmentations des CCP qui ne seraient pas en accord avec les autres subventions agricoles et la stratégie de l'OFAG.

Texte original en allemand

Verifica concernente l'uso dei contributi per singole colture nell'agricoltura

Ufficio federale dell'agricoltura

L'essenziale in breve

Conformemente all'articolo 54 della legge sull'agricoltura (LAgr) l'UFAG versa i cosiddetti contributi per singole colture. In aggiunta ai contributi sotto forma di pagamenti diretti, si intende pertanto promuovere in particolare la coltivazione di determinate colture agricole rilevanti dal punto di vista strategico. Il Consiglio federale designa le colture cui sono destinati i sussidi e definisce l'importo dei contributi. Dal 2014 sono stati erogati annualmente tra i 60 e i 66 milioni di franchi. Nel 2022 quasi 10 000 imprese hanno beneficiato dei contributi per singole colture.

L'obiettivo è di mantenere la capacità produttiva e funzionale di singole filiere di trasformazione per garantire l'approvvigionamento adeguato della popolazione nonché l'approvvigionamento di alimenti per animali da reddito. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se il sussidio nella sua forma attuale risulta essere ancora opportuno.

Il bilancio della verifica è nel complesso positivo. Il sussidio soddisfa gli obiettivi stabiliti nella legge. Tuttavia, l'UFAG non dispone ancora di una base decisionale che le permetta di stabilire quando una coltura debba essere promossa per la prima volta, debba continuare a essere promossa o quando ciò non risulta essere più necessario.

La conservazione delle superfici coltivate e le filiere di trasformazione sono garantite

Nonostante il crescente cambiamento strutturale nell'agricoltura, a partire dal 2015 è stato possibile mantenere complessivamente le superfici oggetto dei contributi per singole colture. Su oltre l'80 per cento delle superfici coltivate sostenute dai contributi per singole colture sono coltivate le barbabietole da zucchero e i semi oleosi (colza e girasole). Dal 2015 le superfici con barbabietole da zucchero sono diminuite sensibilmente, mentre i semi oleosi hanno registrato nel medesimo periodo un aumento. Nel caso delle due colture nonché della soia, le filiere di trasformazione fino alla realizzazione del prodotto finale in Svizzera sono attualmente funzionanti. Le rimanenti colture oggetto dei contributi non risultano essere rilevanti in termini di superficie coltivata.

Le colture promosse dai suddetti contributi presentano per lo più dazi d'importazione bassi o nulli, con una conseguente concorrenzialità diretta della produzione svizzera rispetto ai prodotti importati. Senza tali contributi, in molti casi la relativa coltivazione in Svizzera non risulterebbe più competitiva e le superfici di coltivazione diminuirebbero sensibilmente. Una riduzione rilevante o la rinuncia riguardante la coltivazione comporterebbe prima o poi che determinate fasi di trasformazione non avvengano più in Svizzera, con una conseguente minaccia alla garanzia relativa alle filiere di trasformazione.

Mancanza di basi decisionali per la determinazione delle singole colture che beneficiano dei contributi

In modo analogo a tutte le misure di politica agricola, l'UFAG dovrebbe verificare regolarmente anche l'efficacia dei contributi per singole colture. Tuttavia, un'analisi isolata di tali contributi non risulta sensata per via delle dipendenze esistenti tra le diverse misure di sostegno nell'ambito della politica agricola. Il CDF ritiene importante che, nel quadro dell'evoluzione della politica agricola, i contributi per singole colture siano valutati di volta in volta criticamente in termini di impatto e di raggiungimento degli obiettivi e che i risultati siano integrati nei relativi messaggi.

Tali contributi si dimostrano essere onerosi sotto il profilo dei costi per il raggiungimento degli obiettivi legali e dovrebbero essere impiegati solamente per le colture di importanza strategica. Al momento l'UFAG non dispone di una base decisionale per la determinazione o la soppressione dei contributi per singole colture. Il CDF raccomanda all'Ufficio di elaborare una relativa base e di pubblicarla.

A partire dal 2014 gli importi dei contributi per le singole colture soggette ai contributi sono stati adeguati solamente in modo puntuale. Ciò consente una sicurezza pianificatoria sia per l'UFAG sia per i produttori e gli addetti alla trasformazione. Tuttavia, per i terzi non sempre è comprensibile sulla base di quali cambiamenti di mercato venga preso in considerazione un adeguamento dell'importo concernente i contributi per singole colture per potere continuare a raggiungere gli obiettivi in materia. Il CDF comprende però che l'UFAG non intende generare un automatismo per l'adeguamento degli importi dei contributi, in quanto potrebbe comportare una riduzione del margine di manovra dell'Ufficio nonché sviluppi indesiderati e aumenti dei contributi non conformi agli altri sussidi agricoli e alla sua strategia.

Testo originale in tedesco

Audit of the benefits of individual crop subsidies in agriculture

Federal Office for Agriculture

Key facts

The Federal Office for Agriculture (FOAG) provides so-called individual crop subsidies for individual crops in accordance with Article 54 of the Agriculture Act. In addition to direct payment subsidies, these are intended to specifically promote the cultivation of selected and strategically important agricultural crops. The Federal Council determines which crops are subsidised and the amount of the subsidies. Since 2014, between CHF 60 and 66 million has been paid out annually for this purpose. In 2022, just under 10,000 farms received individual crop subsidies.

The aim is to maintain production capacity and the functionality of individual processing chains for sufficient supply for the population and to ensure the supply of livestock feed. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether the subsidy in its current form is still appropriate.

Overall, the audit showed a positive picture. The subsidy achieves the objectives laid down by law. The FOAG still lacks a basis for deciding when a crop should be subsidised for the first time, when it should continue to be subsidised or when it should no longer be subsidised.

Cultivation areas are preserved and processing chains ensured

Overall, the cultivation areas for these subsidised individual crops have been narrowly maintained since 2015, despite progressive structural change in agriculture. Sugar beet and oilseed crops (rapeseed and sunflower) are cultivated on more than 80% of the land supported by individual crop subsidies. While the cultivation areas for sugar beet have decreased significantly since 2015, there has been an increase in the cultivation areas for oilseed crops in the same period. The processing chains for both of these crops, as well as for soya, are currently functional up to the production of the end product in Switzerland. The other individual crop subsidies are of little importance in terms of cultivation areas.

The crops supported by individual crop subsidies mostly have low or no import duties, which means that Swiss production is in direct competition with imported products. Without individual crop subsidies, their cultivation in Switzerland would in many cases become economically unattractive and the cultivation areas would decrease significantly. A significant decline or even the end of cultivation would sooner or later lead to individual processing steps no longer being carried out in Switzerland, meaning the processing chain would no longer be assured.

No basis for deciding which individual crops are to be subsidised

Like all agricultural policy measures, the FOAG should also regularly review the effectiveness of individual crop subsidies. However, an isolated analysis of the individual crop subsidies makes little sense due to the interdependencies between the various support measures in agricultural policy. The SFAO considers it important that, as part of the

further development of agricultural policy, the individual crop subsidies be critically assessed in terms of their impact and achievement of objectives, and that the findings be incorporated into the corresponding dispatches.

The cost-intensive individual crop subsidies are used to achieve the legal objectives and should only be used for strategically important crops. At present, the FOAG lacks a basis to decide on the allocation or withdrawal of a specific individual crop subsidy. The SFAO recommends that the FOAG develop one and publish it.

The levels of individual crop subsidies have been adjusted only occasionally since 2014. In this way, the FOAG ensures planning security for itself as well as for producers and processors. For external parties, however, it is not always clear which market changes would lead to consideration of an adjustment of individual crop subsidies in order to be able to continue to achieve the objectives of the individual crop subsidies. Nevertheless, the SFAO can understand that the FOAG does not want to introduce an automatic mechanism for adjusting the subsidy level. This would reduce the FOAG's leeway and could lead to undesirable developments and increases in the individual crop subsidies that are not in line with other agricultural subsidies and the FOAG's strategy.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Landwirtschaft

Das BLW verdankt die Prüfung durch die EFK. Das BLW ist einverstanden, einige Grundsätze zur Ausrichtung von EKB auf seiner Webseite oder im Agrarbericht zu publizieren. Weil ein gewisses Risiko besteht, dass Geschäftsmodelle auf die Erlangung von Stützung ausgerichtet werden oder der Handlungsspielraum über Gebühr eingeschränkt wird, sieht es zu Gunsten der Dauerhaftigkeit der Grundsätze davon ab, verbindliche Kriterien festzulegen.

Das BLW möchte noch einige wichtige Elemente im Zusammenhang mit der Thematik erwähnen:

Die im Landwirtschaftsgesetz formulierten Ziele anhand der Flächenentwicklungen der mit Einzelkulturbeiträgen (EKB) gestützten Kulturen zu beurteilen, ist nicht ausreichend. Auf der Zeitachse stabile Flächen positiv zu werten suggeriert, dass ungeachtet der anhaltenden Entwicklungen die Anbaufläche zu Beginn der Betrachtungsperiode angemessen war. Zudem lassen sich verändernde Anbauflächen nicht an einer Variablen wie z. B. dem Einzelkultur-Beitragsatz festmachen, die Gründe sind meist vielschichtig.

Raps, Zuckerrüben, Sonnenblumen, Eiweisserbsen und Sojabohnen führen flächenmässig die Rangfolge der mit EKB gestützten Kulturen an. Während bis anhin inländische Eiweisserbsen und Sojabohnen grösstenteils in der von Importen geprägten Mischfutterindustrie Verwendung finden, werden Zuckerrüben sowie Raps und Sonnenblumen in spezifischen Betrieben der 1. Verarbeitungsstufe verarbeitet. Es ist eine Tatsache, dass diese Betriebe ohne inländische Rohstoffbasis zur Erreichung einer minimalen Auslastung einer Verarbeitungseinheit im Preiswettbewerb mit Importwaren unterliegen würden.

Die jährlich nach Kultur eingesetzten EKB lassen sich der Staatsrechnung und in einem höheren Detaillierungsgrad dem Agrarbericht entnehmen. In Vertiefungsbeiträgen zeigt etwa der Agrarbericht 2018 die Strukturentwicklung im Zuckerrübenanbau 2009–2018, der Agrarbericht 2021 den Aussenhandel von Zuckerrüben, Zucker sowie zuckerhaltiger Verarbeitungserzeugnisse und der Agrarbericht 2022 die Entwicklung der Zuckerpreise, Stützung und Zuckerrübenfläche. Bedingt durch die hohe Wirtschaftlichkeit des Zuckerrübenbaus behielten Landwirtschaftsbetriebe mit kleineren Zuckerquoten den Zuckerrübenanbau bis 2014 bei. In der Folge stiegen Betriebe mit sehr kleinen Zuckerrübenflächen aus der Produktion aus. Botschaften zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik legen den Fokus auf die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen, weshalb sich der Agrarbericht besser für die Rapportierung über die Wirkung von EKB eignet.

Produktionsanreize sollen in erster Linie von den Marktpreisen ausgehen. Ermöglicht der Markt wegen tiefem Grenzschutz und/oder fehlender Differenzierungsmöglichkeiten keinen wirtschaftlichen Anbau, kann der Bundesrat nach Artikel 54 Landwirtschaftsgesetz ergänzend EKB ausrichten. Starre Kriterien für die Erlangung von EKB bergen Risiken wie die Ausrichtung suboptimaler Marktpreise zur Beeinflussung der Wirtschaftlichkeit und/oder der Anbaubereitschaft, eine suboptimale Effizienz entlang von Wertschöpfungsketten oder geringere Eigenverantwortung etwa zur überbetrieblichen Zusammenarbeit oder privatrechtlichen Preisstützungen wie sie in verschiedenen Bereichen angewendet werden.

Märkte verändern sich dynamisch. Über die Anbauwürdigkeit von Kulturen sollen primär von den Absatzmärkten ausgehende Preissignale und die auf einzelnen Landwirtschaftsbetrieben vorherrschenden Bedingungen wie Lokalklima, Bodenbeschaffenheit, Mechanisierung, Vermarktungsmöglichkeiten und Präferenzen der Betriebsleitenden und weniger die Stützungshöhe entscheiden.

Stellungnahmen werden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gemäss Artikel 54 des Landwirtschaftsgesetzes richtet das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) für einzelne Kulturen Einzelkulturbeiträge (EKB) aus. Damit sollen die Produktionskapazität und die Funktionsfähigkeit einzelner Verarbeitungsketten für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung erhalten sowie die Versorgung mit Nutztierfutter gewährleistet werden. In Ergänzung zum Grenzschutz und zu den Direktzahlungsbeiträgen soll damit der Anbau ausgewählter und strategisch wichtiger Kulturen, die eine Bereicherung der Fruchtfolge unterstützen, speziell gefördert werden. Rechtlich fallen die EKB unter die Massnahmen zur Marktstützung.

Der Bundesrat bezeichnet die subventionierten Kulturen und bestimmt die Höhe der Beiträge. Diese sind in der Verordnung über Einzelkulturbeiträge im Pflanzenbau und die Zulage für Getreide (Einzelkulturbeitragsverordnung) festgehalten. Die Beiträge werden pro Hektare und Jahr ausgerichtet. Sie werden nur bezahlt, wenn die Kulturen im Reifezustand als solche geerntet werden. 2022 wurden insgesamt 62 Millionen Franken ausbezahlt. Seit Inkraftsetzung der Einzelkulturbeitragsverordnung im Jahr 2014 wurden jährlich zwischen 60 bis 66 Millionen Franken ausbezahlt. Der Vollzug der EKB erfolgt über den Prozess der Direktzahlungsbeiträge.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung ist zu beurteilen, ob die Subvention in der heutigen Form noch zielführend ist. Dabei werden die folgenden Fragen untersucht:

1. Werden mit den Einzelkulturbeiträgen die gesetzlich verankerten Ziele erreicht?
2. Werden die unterstützten Kulturen sowie die Beitragshöhe nachvollziehbar festgelegt?
3. Wird die Ausgestaltung der Einzelkulturbeiträge vom BLW regelmässig hinterfragt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Ueli Luginbühl (Revisionsleiter), Philippe Heinkel und Roger Pfiffner (Prüfungsexperten) durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Beat Stamm und wurde zwischen Anfang Februar und Mitte April 2023 durchgeführt. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Prüfung wurde mittels Dokumenten- und Datenanalysen sowie Interviews beim BLW durchgeführt. Einbezogen wurden ausserdem das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, die Wettbewerbskommission sowie verschiedene Produzenten- und Verarbeitungsorganisationen. Der Fokus der Prüfung lag insbesondere auf den Kulturen Zuckerrüben, Raps, Soja und Eiweisserbsen für die menschliche Ernährung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) von allen Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 6. Juni 2023 statt. Teilgenommen haben seitens des BLW der Direktor, der Stellvertretende Direktor sowie der Stellvertretende Leiter des Fachbereichs Pflanzliche Produkte. Von der EFK waren die Mandatsleiterin, der Federführende sowie ein Vertreter des Prüfteams anwesend.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Amtsleitung obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Bedeutung der Einzelkulturbeiträge in der Landwirtschaft

86 % der finanziellen Mittel werden für die Ölsaaten sowie die Zuckerrüben verwendet. Diese Kulturen machen auch über 82 % der EKB-Anbauflächen aus. Die EKB sind Bestandteil der Budgetposition Produktion und Absatz von 538 Mio. Franken im Jahr 2022.

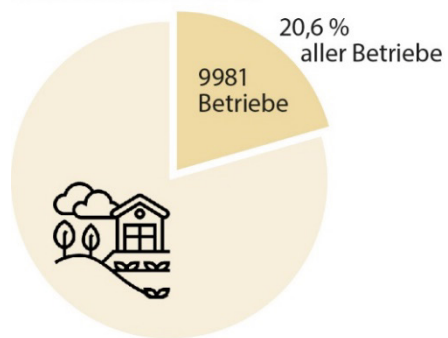
Kulturen-Gruppen	Anbaufläche in Hektaren	EKB in CHF pro Hektare	Total EKB in Mio. CHF
Ölsaaten ohne Soja (Raps, Sonnenblumen, Ölkürbisse, Öllein, Mohn und Safflor)	30 140	700	21,04
Saatgut (Kartoffeln und Mais sowie Futtergräser und -leguminosen)	2109	700 bis 1000	1,55
Soja	2837	1000	2,81
Eiweisspflanzen (Ackerbohnen, Eiweiserbsen und Lupinen zu Futterzwecken sowie Mischungen, ab 1. Januar 2023: Bohnen, Erbsen, Lupinen, Wicken, Kichererbsen und Linsen)	4835	1000	4,45
Zuckerrüben zur Zuckerherstellung und Zusatzbeitrag für ökologischen Anbau	15 628	2100 Zusatzbeitrag: 200	32,69
Total	55 549		62,54

Tabelle 1: EKB-Anbauflächen, Beiträge und Beitragshöhen (Quelle: BLW, Darstellung EFK)

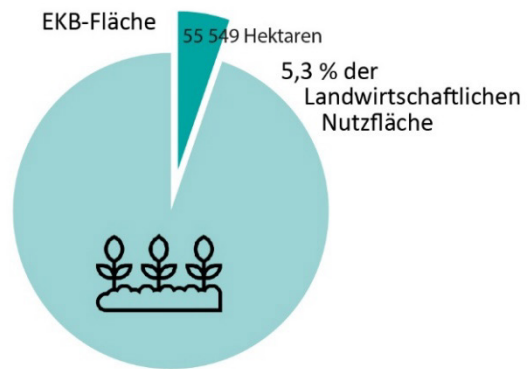
2022 wurden 9981 Betriebe bzw. gut 21 % aller Landwirtschaftsbetriebe mit EKB unterstützt. Dies betraf insbesondere Betriebe im Talgebiet, das sich besonders für den Anbau von Ackerkulturen eignet. Insgesamt umfasste die beitragsberechtigte Fläche 55 549 Hektaren, was 5,3 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche entsprach. Im Durchschnitt erhielt ein Betrieb knapp 8 % der Direktzahlungen in Form von EKB.

Betriebe

Anzahl Betriebe mit EKB



EKB-Fläche



Durchschnittliche EKB pro Betrieb

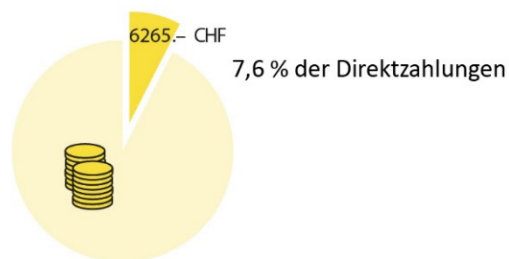


Abbildung 1: EKB-Betriebe, Flächen und Beiträge im Verhältnis zur gesamten Landwirtschaft (Quelle: BLW, Darstellung EFK)

3 Gesetzliche Zielerreichung

3.1 Anbauflächen insgesamt knapp erhalten

Das Ziel der EKB besteht im Erhalt der Produktionskapazität einzelner Kulturen als Beitrag für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung sowie für die Versorgung mit Nutztierfutter. Die EKB sollen dem Landwirt auch eine breite Auswahl von Kulturen ermöglichen, um die Fruchtfolge sicherzustellen. Unter Fruchtfolge wird die zeitliche Abfolge auf derselben landwirtschaftlichen Fläche angebaute Pflanzenarten über die Jahre verstanden. Damit wird die Bodenfruchtbarkeit erhalten bzw. verbessert, der Schaderregerdruck vermindert und dank Zwischenbegrünungen werden Nährstoffverluste reduziert. Alle diese inländischen Kulturen, die in Konkurrenz zu importierten Produkten stehen, werden zusätzlich mit Direktzahlungen und je nach Kultur in unterschiedlichem Masse über den Grenzschutz gestützt. Die EKB werden insbesondere für Kulturen mit tiefem Grenzschutz ausgerichtet.

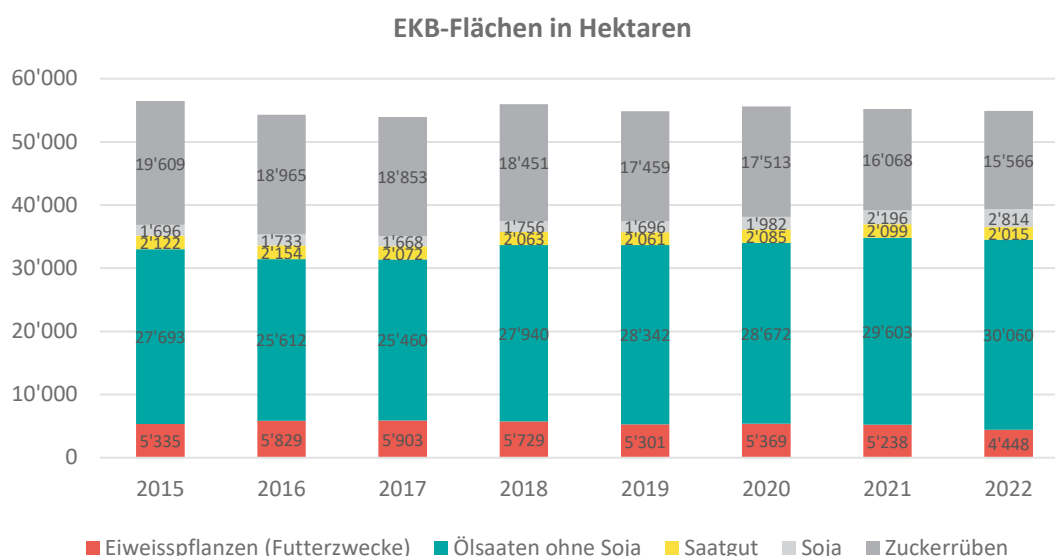


Abbildung 2: Entwicklung der EKB-Flächen 2015–2022 in Hektaren (Quelle; BLW, Darstellung EFK)

Die EFK stellt fest, dass das Total der EKB-Anbauflächen um insgesamt 2,4 % leicht abgenommen hat. Im Vergleich dazu hat sich die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche um rund 1 % reduziert. Die vier am meisten angebaute Kulturen Zuckerrüben, Raps, Sonnenblumen und Soja belegen 2022 86 % der gesamten EKB-Flächen.

Im Vergleich zwischen den Kulturen zeigt sich, dass die Anbaufläche von Zuckerrüben um 21 % auf 15 566 Hektaren abgenommen hat. Das Branchenziel beträgt 20 000 Hektaren. Dazu gilt es festzuhalten, dass das BLW keine Zielgrößen zu gewünschten Anbauflächen der verschiedenen Kulturen definiert. Der Rückgang bei den Zuckerrüben wurde ausgelöst durch die Quotenreduktion der Schweizer Zucker AG nach der Rekordproduktion 2014, der Quotenaufhebung in der Europäischen Union und vor allem durch den Rückgang des Zuckerpreises ab 2014. Um die daraus folgenden Wirtschaftlichkeitseinbußen zumindest teilweise zu kompensieren, hat der Bundesrat die EKB für Zuckerrüben ab 2015 von 1600 auf heute 2100 Franken pro Hektar erhöht. Die bei Zuckerrüben verlorenen Flächen wurden in den letzten Jahren möglicherweise teilweise für den zusätzlichen Anbau von Winterraps für

die Speiseölgewinnung genutzt. Die Gesamtfläche für Ölsaaten hat um 9 % auf 30 060 Hektaren zugenommen. Die Fläche von Soja hat deutlich zugenommen (+66 %), macht mit 5 % allerdings nur einen kleinen Anteil der EKB-Fläche aus. Auf rund einem Drittel davon wird heute Bio-Soja zur Herstellung von Tofu angebaut.

Die Fläche von Eiweisspflanzen, die bis anhin fast ausschliesslich für Futterzwecke verwendet wurde, hat abgenommen (-17 %). Seit 2023 werden EKB für einen erweiterten Kreis von Eiweisspflanzen auch zur menschlichen Ernährung ausgerichtet. Zur Fläche der Eiweisspflanzen, die heute für die menschliche Ernährung angebaut werden, sind noch keine Zahlen bekannt. Der Anbau ist aktuell noch relativ gering, wobei das Potenzial für die menschliche Ernährung erkannt ist. Dazu bestehen Arbeitsgruppen und Forschungsaktivitäten (u. a. Sorten, Anbautechniken).

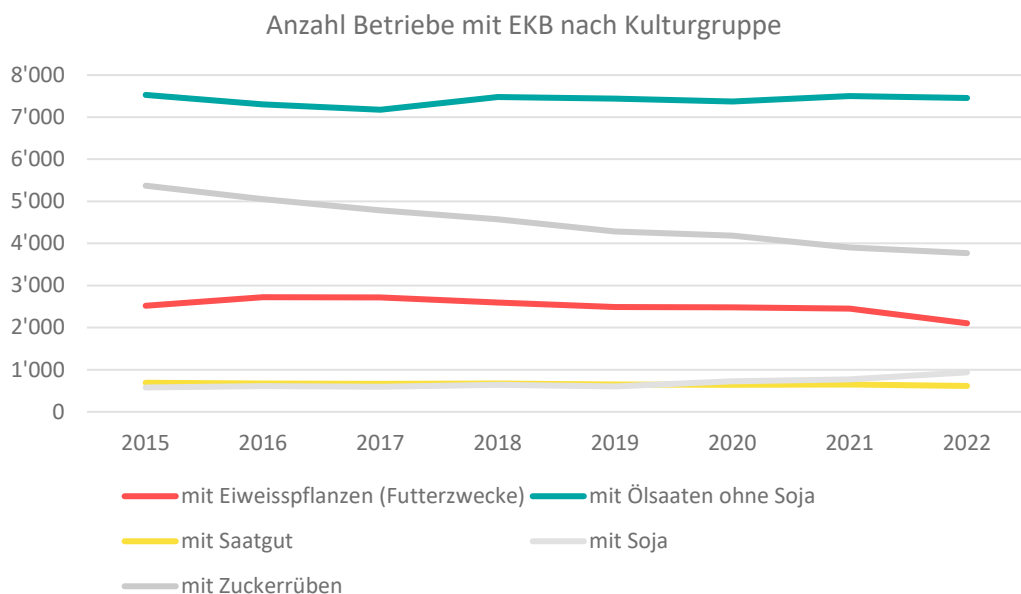


Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl Betriebe mit EKB nach Kulturgruppe (Quelle; BLW, Darstellung EFK)

Die EFK stellt fest, dass die Betriebe, die EKB-Kulturen anbauen, seit 2015 um 10 % abnehmen. Dies ist deckungsgleich mit dem Strukturwandel, sowohl bei den Tal- als auch bei allen Landwirtschaftsbetrieben. Aus der Abbildung 3 ist ersichtlich, dass seit 2015 die Betriebe mit Ölsaaten stabil geblieben und die Anbaubetriebe mit Zuckerrüben um 30 % zurückgegangen sind. Dagegen wurden die Flächen bei den Zuckerrüben pro Betrieb etwas grösser. Der deutliche Rückgang bei den Anbaubetrieben mit Zuckerrüben erfolgte von einem hohen Niveau aus und ist hauptsächlich auf den stark gefallen Zuckerpreis und die damit gesunkene Wirtschaftlichkeit des Rübenanbaus zurückzuführen. Ebenfalls abgenommen haben die Betriebe, die Eiweisspflanzen für Futterzwecke anbauen (-16 %). Dafür haben die Betriebe mit Soja auf tieferem Niveau im gleichen Zeitraum um 62 % zugenommen.

Der Entscheid, für welche Betriebszweige sowie Ackerkulturen sich ein Landwirt entscheidet, ist individuell und hängt von sehr unterschiedlichen Faktoren ab. Dies können u. a. sein: die Betriebsstruktur, die Produktionsform (konventionell, integriert, biologisch), die geographische Lage (Region, Lage, Lokalklima, Distanz zu Abnehmern), die Bodenbeschaffenheit, die vorhandene Mechanisierung, die Fruchtfolge, das Wissen über die Kultur, der Abnahmepreis (Preisentwicklung), die Höhe der EKB, die Einsatzmöglichkeiten von Pflanzenschutzmitteln, der Schaderreger (Verursacher von Schäden an Kulturpflanzen) oder die

notwendigen eigenen oder einzukaufenden Arbeitsstunden. Ein wichtiges Kriterium für den Anbauentscheid ist die Wirtschaftlichkeit einer Kultur.

Die Gesprächspartner vertreten die Meinung, dass die EKB wichtig sind und die EKB-Kulturen ohne Unterstützung früher oder später weit weniger oder überhaupt nicht mehr in der Schweiz angebaut würden.

Beurteilung

Die EKB sind ein zielführendes Instrument, um den Anbau spezifischer Kulturen auch bei fortschreitendem Strukturwandel sicherzustellen. Es gibt keine Hinweise darauf, dass unnötige Beiträge bezahlt werden. Ohne EKB würde der Anbau dieser meist mit einem tiefen Grenzschutz versehenen Kulturen unter den gegenwärtigen Marktbedingungen deutlich zurückgehen. Die Subvention führt bei den aktuellen Marktbedingungen zur gewünschten Verhaltensänderung und es bestehen keine Anzeichen für einen substanziellen Mitnahmeeffekt.

3.2 Die Funktionsfähigkeit von Verarbeitungsketten ist sichergestellt

Das zweite gesetzliche Ziel, das mit den EKB erreicht werden soll, betrifft den Erhalt der Funktionsfähigkeit einzelner Verarbeitungsketten für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung. Nachfolgend die wichtigsten Feststellungen der EFK zu den Verarbeitungsketten für Zucker, Raps, Soja sowie Eiweisserbsen zur menschlichen Ernährung. Dabei wird jeweils unterschieden zwischen der ersten Verarbeitungsstufe (Herstellung von Produkten wie Zucker und Pflanzenöl) und der zweiten Verarbeitungsstufe (Weiterverarbeitung zu Produkten wie Schokolade oder Pommes frites).

Zucker stellt in der Schweiz die Schweizer Zucker AG in ihren beiden Werken in Aarberg und Frauenfeld her (Verarbeitungsstufe 1). Für eine optimale Auslastung ihrer Kapazitäten braucht sie gemäss eigenen Angaben einen Ernteertrag von rund 20 000 Hektaren Rüben – Tendenz steigend infolge sinkender Ernteerträge. Da die dafür benötigte Menge in der Schweiz zurzeit nicht angebaut bzw. geerntet wird, werden Rüben und Dicksaft für rund 20 % des insgesamt in der Schweiz hergestellten Zuckers importiert. Wenn weniger oder keine Zuckerrüben mehr in der Schweiz angebaut würden, geht die Branche davon aus, dass erst eine und dann möglicherweise beide Werke aufgrund der fehlenden Wirtschaftlichkeit früher oder später stillgelegt würden.

Gemäss Agrarbericht des BLW lag der Selbstversorgungsgrad der Schweiz mit Zucker in den Jahren 2014 bis 2022 zwischen 61 und 93 %. Rund 85 % des in der Schweiz hergestellten Zuckers geht in die Industrie zur weiteren Verarbeitung (Verarbeitungsstufe 2). Die grössten Abnehmer sind die Schokoladenindustrie sowie die Süssgetränkehersteller. Diese sind bereit (u. a. aus Imagegründen oder Swisness-Vorgaben für Lebensmittelherkunftsbezeichnungen), mit einem gewissen Preisaufschlag in der Schweiz hergestellten Zucker zu verarbeiten. Grundsätzlich ist die Lebensmittelindustrie jedoch nicht auf Schweizer Zucker angewiesen und könnte vollumfänglich importierten Zucker verarbeiten.

Bei den **Ölsaaten** (Raps und Sonnenblumen) wird die Ernte in einem ersten Schritt von Getreidesammelstellen, die neben Getreide auch Ölsaaten und Eiweisspflanzen bewirtschaften, übernommen (reinigen, trocknen und lagern). Die nachfolgende Pressung und Herstellung von Speiseölen, -fetten und Margarinen (Verarbeitungsstufe 1) wird aktuell von einer

grösseren und zwei kleineren Firmen, den sogenannten Öl-Werken, vorgenommen. Beim Anbau von Sonnenblumen und der Produktion von Sonnenblumenöl – das heute zu ca. 90 % importiert wird – sehen die Akteure noch Ausbaupotential. Ein neues Presswerk zur Schaffung von zusätzlicher Ölsaatenpresskapazität ist in Planung. Eine Reduktion der Anbaufläche bei den Ölsaaten würde gemäss Branchenangaben je nach Umfang zum Abbau von Produktionskapazität im Bereich der Saatenpressung bis hin zur Einstellung dieses Produktionszweiges führen. Ohne den vorgelagerten Anbau von Ölsaaten in der Schweiz ist davon auszugehen, dass die Öl-Werke ihre Presswerke schliessen müssten und die raffinierten Speiseöle, -fette und Margarinen ab Stufe Import-Rohöl/-fett produzieren würden.

Bei den pflanzlichen Fetten und Ölen lag der Selbstversorgungsgrad gemäss Agrarbericht in den Jahren 2014 bis 2022 zwischen 24 und 28 %. Der grösste Abnehmer von Raps- und Sonnenblumenöl ist der Detailhandel, gefolgt von der weiterverarbeitenden Lebensmittelindustrie (Verarbeitungsstufe 2).

Soja wird ebenfalls zuerst von den Getreidesammelstellen übernommen (reinigen, trocknen und lagern) und dann zumeist in Mischfutterwerken verarbeitet. Die Verarbeitung von Bio-Soja zu Tofu besteht in der Schweiz ebenfalls. Die Verarbeitung von konventionell in der Schweiz angebauter Soja zu Tofu lohnt sich gemäss Verarbeitern kaum, da in der Schweiz kein Markt für konventionellen Tofu besteht. Bei entsprechender Zunahme der Nachfrage nach Tofu wäre ein Ausbau der Kapazitäten mittelfristig möglich. Ohne Bio-Soja-Anbau in der Schweiz würde die Soja zur Verarbeitung oder der Tofu direkt importiert.

Die Kapazitäten für die Verarbeitung von **Erbsen** zu Futtermittel stehen in der Schweiz ebenfalls zur Verfügung. Aktuell werden die Rohstoffe oder Halbfabrikate (Mehle, Proteinisolate) für die Herstellung von Fleischersatzprodukten grösstenteils importiert. Ein tiefer oder fehlender Grenzschutz wird teils als ausschlaggebende Ursache genannt, dass der Anbau von Nischenkulturen wenig konkurrenzfähig ist und sich bislang auf relativ wenige Hektaren beschränkt. Der Verband Swiss Protein Association wurde zur Verbesserung der Rahmenbedingungen entlang der Wertschöpfungskette gegründet. Auf politischer und gesellschaftlicher Ebene soll ein Bewusstseinswandel hin zu einem nachhaltigeren Ernährungssystem angestossen werden. Zudem wurden für den Anbau und die Produktion von Erbsen in der Schweiz verschiedene Projekte und Versuche gestartet. Die EKB-Ausweitung auf Eiweisspflanzen zur menschlichen Ernährung per Anfang 2023 wird über die gesamte Wertschöpfungskette ganz klar unterstützt.

Für alle Verarbeiter ist es wichtig, dass die Rahmenbedingungen – dazu gehören auch die EKB – für die Planbarkeit stabil bleiben. Das BLW sieht seine Aufgaben in der Stützung der landwirtschaftlichen Produktion und nicht bei einer finanziellen Stützung der Verarbeiter.

Beurteilung

Bei den geförderten Kulturen Zuckerrüben, Ölsaaten und Soja ist die Funktionsfähigkeit der einzelnen Verarbeitungsketten aktuell gegeben. Bei Erbsen respektive Eiweisspflanzen für die menschliche Ernährung ist die Verarbeitung erst im Aufbau. Die übrigen geförderten Nischenkulturen sind von der Produktion her weniger bedeutend.

Es ist plausibel, dass ein wesentlicher Rückgang oder sogar der Verzicht des Anbaus bestimmter Kulturen früher oder später dazu führen würde, dass Verarbeitungsschritte nicht mehr in der Schweiz stattfinden würden. Bei Zuckerrüben und den Ölsaaten würde durch einen Anbauverzicht die Verarbeitungsstufe 1 voraussichtlich verloren gehen, womit das im Gesetz definierte Ziel des Erhalts der Funktionsfähigkeit einzelner Verarbeitungsketten nicht mehr erreicht würde.

4 Bestimmung der unterstützten Kulturen und der Beitragshöhe

4.1 Die Überprüfung erfolgt im Rahmen der Weiterentwicklungen der Agrarpolitik

Gemäss Art. 185 des Landwirtschaftsgesetzes ist das BLW verpflichtet, agrarpolitische Massnahmen regelmässig auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

Die früheren Marktstützungsmassnahmen im pflanzlichen Bereich wurden 2007 von Agroscope im Hinblick auf die Agrarpolitik 2011 evaluiert.¹ Im Rahmen der Agrarpolitik 2014 wurden die vormaligen Ackerbaubeiträge in EKB überführt und die Beitragsansätze im Gesamtkontext des weiterentwickelten Direktzahlungssystems angepasst. Weitere Studien explizit zur Zielerreichung oder der Wirkung der EKB wurden gemäss Auskunft des BLW, abgesehen von der unten erwähnten Evaluation, nicht vorgenommen, da sich die Rahmenbedingungen seit der Agrarpolitik 2014 kaum verändert haben. Die EKB werden im Rahmen der Erarbeitung der periodischen Weiterentwicklung der Agrarpolitik mitberücksichtigt. In diesem Zusammenhang werden die verschiedenen agrarpolitischen Massnahmen und Beiträge inklusive EKB untereinander abgestimmt. Zudem berichtet das BLW im jährlich erstellten Agrarbericht über den Stand und die Entwicklung der EKB.

2018 hat die vom Bund betriebene Forschungsanstalt Agroscope im Auftrag vom BLW eine Evaluation zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen inklusive EKB durchgeführt (Datenbasis 2011–2016).² Die Evaluation zeigt, dass die gezielte Ausrichtung von EKB zum Erhalt der Kalorienproduktion effizient ist. Agroscope hat berechnet, dass eine Streichung der EKB beim Zucker dazu führen würde, dass die Anbauflächen um 20 % abnehmen würde. Bei den Ölsaaten wären es rund 13 %.

Beurteilung

Mit dem jährlichen Agrarbericht wird Transparenz über die Entwicklung der Flächen und Beiträge geschaffen. Das BLW sollte auch weiterhin die EKB im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik jeweils kritisch auf ihre Wirkung und Zielerreichung beurteilen und die Erkenntnisse in den entsprechenden Botschaften wiedergeben.

4.2 Eine Entscheidungsgrundlage für die Auswahl der EKB-Kulturen fehlt

Die an Verarbeiter ausgerichteten Marktstützungen – wie die Verarbeitungs- bzw. Verwertungsbeiträge für Ölsaaten, Zuckerrüben, Kartoffeln und die Saatgutproduktion – wurden mit der Agrarpolitik 2011 abgeschafft. Für Kulturen, deren Anbau dadurch gefährdet gewesen wäre, wurden kulturspezifische Anbaubeiträge eingeführt (Zuckerrüben sowie Saatgut von Kartoffeln, Mais und Futterpflanzen). Mit der Agrarpolitik 2014–2017 wurden die Anbaubeiträge durch EKB ersetzt und die Einzelkulturbeitragsverordnung in Kraft gesetzt. Für die Bestimmung der Förderwürdigkeit wurden die Kriterien wie die relative wirtschaftliche

¹ Evaluation ausgewählter agrarpolitischer Massnahmen im pflanzlichen Bereich, Agroscope, ART-Schriftenreihe 4, April 2007

² Evaluation Versorgungssicherheitsbeiträge, Schussbericht, Agroscope, 2018

Rentabilität der Kultur, das Kalorienpotenzial oder die Entwicklung des Selbstversorgungsgrads des Produkts oder der Produktegruppe bezüglich Versorgungssicherheit beurteilt.³ Das BLW hat entschieden, dass der Anbau von Getreide und Kartoffeln nicht mit EKB unterstützt wird, weil deren Wirtschaftlichkeit mit dem bestehenden Grenzschutz und den Direktzahlungen gewährleistet werden kann.

Die Förderung von Ackerkulturen erfolgt über Grenzschutzbestimmungen, Direktzahlungsbeiträge und bei Kulturen mit ungenügender Wirtschaftlichkeit, welche hinsichtlich Versorgungssicherheit relevant sind, zusätzlich mit der Marktstützungsmassnahme EKB. Das BLW hat nirgends festgehalten, nach welchen, die Botschaft Agrarpolitik 2014 ergänzenden Kriterien die Förderwürdigkeit von Kulturen mit EKB genau bestimmt wird.

Im Rahmen der Parlamentarischen Initiative 15.479⁴ hat das Parlament die Zuckerrüben für die Zuckerherstellung als einzige EKB-Kultur befristet bis 2026 im Landwirtschaftsgesetz verankert. Im gleichen Schritt legte das Parlament befristet bis 2026 auch den Hektarbeitrag von 2100 Franken sowie den Zusatzbeitrag von 200 Franken bei Erfüllung der Anforderungen an die biologische Landwirtschaft oder die integrierte Produktion im Landwirtschaftsgesetz fest.

Seit Inkrafttreten der Einzelkulturbeitragsverordnung 2014 gab es im Jahr 2023 erstmals eine Anpassung der beitragsberechtigten Kulturen. Statt Ackerbohnen, Eiweisserbsen und Lupinen zu Futterzwecken sind neu Arten der botanischen Gattungen Bohnen, Erbsen, Lupinen, Wicken, Kichererbsen und Linsen beitragsberechtigt (Art. 1, Abs. 1, Bst. d).

Die Grundlage für diese Ergänzung bildete einerseits ein 2019 vom BLW gestartetes Projekt «Alternativen im Schweizer Pflanzenbau»⁵ sowie die Motion 21.3401 «EKB auch für Kulturen zur menschlichen Ernährung» von 2021⁶. Konkret bedeutet dies, dass seit 2023 EKB für die obengenannten Eiweisspflanzen (Hülsenfrüchte, Leguminosen) auch zur menschlichen Ernährung ausgerichtet werden. Vorher wurde der Anbau von Hülsenfrüchten nur für Tierfutter mit EKB gefördert. Da die pflanzlichen Lebensmittel in einer nachhaltigen und ausgewogenen menschlichen Ernährung an Bedeutung gewinnen, hat das BLW dieser Entwicklung Rechnung getragen. Dies entspricht auch der Strategie des Bundesrats für eine nachhaltigere Land- und Ernährungswirtschaft.⁷ Im Rahmen der Vernehmlassung zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2023 fordern Branchenvertreter sowohl EKB für zusätzliche Kulturen (z. B. Lein, Hirse und Quinoa) als auch eine Erhöhung gewisser Beiträge. In den letzten Jahren hat das BLW ähnliche Forderungen nicht berücksichtigt.

Beurteilung

Weder in den rechtlichen Grundlagen noch in anderen öffentlich verfügbaren Dokumenten ist festgehalten, nach welchen Grundsätzen die EKB-Kulturen festgelegt werden. Die geförderten Kulturen wurden bei Änderungen von Unterstützungsmassnahmen jeweils mehrheitlich weitergeführt, die Auswahl der EKB-Kulturen erscheint primär historisch gewachsen zu sein. Die EKB sind eine kostenintensive Subvention, die nur für strategisch wichtige

³ Faktenblatt zur Agrarpolitik 2014–2017, B16 Einzelkulturbeiträge, BLW, 2012

⁴ 15.479 – Parlamentarische Initiative, Stopp dem ruinösen Preisdumping beim Zucker! Sicherung der inländischen Zuckerwirtschaft, Jacques Bourgeois, 08.08.2105, erledigt

⁵ Alternativen im Schweizer Pflanzenbau, Potenzial ausgewählter Ackerkulturen zur Lebensmittelproduktion, BLW, Mai 2022

⁶ 21.3401 – Motion, Einzelkulturbeiträge auch für Kulturen zur menschlichen Ernährung, Meret Schneider, 19.03.2021, erledigt

⁷ Zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 20.3931 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) Ständerat und 21.3015 der WAK-Nationalrat, Bern, 22. Juni 2022

Kulturen verwendet werden sollte. Eine verbesserte Vorhersehbarkeit der Entscheidungen des BLW würde zudem die Planungssicherheit für die gesamte Wertschöpfungskette (Produktion bis Endverarbeitung) erhöhen. Das BLW benötigt eine klare Strategie und Entscheidungsgrundlagen, die auch die Überlegungen des Bundesrats für eine nachhaltigere Land- und Ernährungswirtschaft berücksichtigen.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BLW, die Entscheidungsgrundlagen für die Aufnahme oder Streichung einer EKB-Kultur zu erarbeiten und der Öffentlichkeit zu kommunizieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BLW

Grundsätzlich wären dauerhafte, verbindliche Entscheidungsgrundlagen für die Stützung von Kulturen mit EKB zu begrüssen. Die Nachteile überwiegen jedoch die Vorteile aus verschiedenen Gründen: in der Praxis sind Marktveränderungen in ihrer Ausprägung und Dauerhaftigkeit nicht vorhersehbar. EKB sind nicht zum Ausgleich kurz anhaltender Marktveränderungen vorgesehen. Zudem sollen Marktaktivitäten und deren Entgeltung nicht auf die Erlangung von Stützungen ausgerichtet werden.

Nachfrageänderungen wie ein erhöhter Bedarf an inländischen Körnerleguminosen zur menschlichen Ernährung wegen einem veränderten Ernährungs- und/oder Umweltbewusstsein oder zu Futterzwecken in der biologischen Landwirtschaft aufgrund geänderter Richtlinien lassen sich weder vorhersehen noch zeitlich festmachen.

Die Aufhebung der EU-Zuckerquoten wirkte sich vorübergehend in einem höheren Zuckerangebot und tieferen Preisen aus. In der Folge bewirkten gesellschaftliche Entwicklungen hin zu erhöhter Sensibilität gegenüber Pflanzenschutzmitteln eine restriktivere Zulassung, ein niedrigeres Zuckerangebot und festere Preise. Schliesslich übertrugen sich die Zuckerpreise in der EU über einen dynamischen Wechselkurs und ein spezifisches Grenzschutzsystem auf die Schweiz.

Das BLW teilt die Einschätzung der von der EFK interviewten Branchenvertreter, dass Planungssicherheit sowohl für Landwirtinnen und Landwirte als auch für Verarbeitende strategische Entscheide erleichtern. Mittelwerte über mehrere Jahre hinweg lassen denn auch aussagekräftigere Schlüsse über die Anbauwürdigkeit / Wirtschaftlichkeit von Kulturen zu als den Witterungsbedingungen unterliegende Ausreisser einzelner Jahre. Das BLW unterstützt denn auch mehrjährige Projekte in den Bereichen Forschung, Beratung und Pflanzenzüchtung, damit aus angepasstem Saatgut mit optimierter Kulturführung erzeugtes Erntegut die qualitativen Anforderungen der Abnehmer bestmöglich erfüllen kann.

Im Spannungsfeld von Planungssicherheit und dynamischen Markt- und Politikentwicklungen ist das BLW bereit, einige wenige Grundsätze zur Erlangung von EKB auf seiner Webseite oder im Agrarbericht zu publizieren. Weil ein gewisses Risiko besteht, dass Geschäftsmodelle auf die Erlangung von Stützung ausgerichtet werden oder der Handlungsspielraum über Gebühr eingeschränkt wird, sieht es zu Gunsten der Dauerhaftigkeit der Grundsätze davon ab, verbindliche Kriterien festzulegen.

4.3 Weitgehend stabile Beitragshöhen seit der EKB-Einführung

Im Rahmen der Erarbeitung der Agrarpolitik 2014–2017 wurden die EKB neu justiert. Zur Bemessung der Beitragshöhe wurden beispielsweise Vergleiche anhand der Deckungsbeiträge und Arbeitsentgelte für Ackerkulturen vorgenommen.⁸ Bei der Erarbeitung der Botschaften zu den finanziellen Mitteln 2018–2021 in der Landwirtschaft sowie zu Agrarpolitik 22+ wurden keine vergleichbaren Berechnungen vorgenommen, da diese keine Änderungen bei den EKB beinhalteten. Das BLW hat in Ergänzung der in der Botschaft zur Agrarpolitik 2014–2017 enthaltenen Kriterien nirgends explizit festgehalten, nach welchen Kriterien die Beitragshöhe pro Kultur bestimmt oder verändert werden soll.

Mit Ausnahme der EKB für die Zuckerrüben sowie Saatgut von Futtergräsern und -leguminosen haben sich die im Rahmen der Agrarpolitik 2014 definierten EKB pro Hektare für die verschiedenen Kulturen nicht verändert. Für Saatgut von Futtergräsern und -leguminosen erhöhte der Bundesrat im Frühjahr 2015 den Hektarbeitrag rückwirkend auf Anfang 2015 von 700 auf 1000 Franken pro Hektare. Um den Wirtschaftlichkeitseinbussen und dem Rückgang des Anbaus in der Schweiz infolge der sinkenden Zuckerpreise entgegenzuwirken, hat der Bundesrat die EKB für Zuckerrüben zwischen 2014 und 2018 stufenweise und zum Teil rückwirkend von 1400 auf 1800 Franken pro Hektare erhöht. Infolge des weiteren Preisrückgangs sowie der mit der Europäischen Union vereinbarten Doppel-Null-Lösung beim Zucker (gegenseitiger Verzicht auf Preisausgleichsmassnahmen für Zucker in landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen) erhöhte der Bundesrat den EKB-Beitrag für Zuckerrüben zusätzlich und befristet für 2019–2021 auf 2100 Franken pro Hektar und führte befristet einen Mindestgrenzschutz für Zucker ein. Das Parlament verankerte dann sowohl den EKB-Beitrag von 2100 Franken sowie neu einen Zusatzbeitrag von 200 Franken pro Hektar für biologische oder integrierte Produktion als auch den Mindestgrenzschutz für Zucker für den Zeitraum von 2022–2026 im Landwirtschaftsgesetz. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Verankerung auf Gesetzesstufe.

Das BLW beobachtet laufend die Entwicklungen an den internationalen Märkten sowie die jährliche Betriebszweigergebnisse von Agroscope rund um die EKB-Kulturen. Weil die Produktionseffizienz kontinuierlich erhöht werden soll, ist für das BLW in den Agroscope-Auswertungen insbesondere die Wirtschaftlichkeit des besten Quartils der untersuchten Betriebe massgebend. Die Wirtschaftlichkeit des Ackerfutteranbaus soll gemäss BLW nicht attraktiver sein als jene für die menschliche Ernährung. Ohne grössere Veränderungen der Rahmenbedingungen (u. a. Grenzschutz, Marktentwicklung) oder der Anbauflächen werden die Beitragshöhen von Kulturen nicht tiefer analysiert und somit auch nicht verändert. Die Stabilität der Beitragshöhe wurde von den verschiedenen Gesprächspartnern aus den Branchen als wichtig erachtet, da damit eine gewisse Planungssicherheit sichergestellt wird.

Im März berechnet das BLW jeweils das Budget für das Folgejahr anhand der Vorjahresflächen, erster Flächenschätzungen der Branchen für das laufende Jahr sowie aller verfügbaren Informationen über die wahrscheinliche Flächenentwicklung im Folgejahr. Gemäss dem BLW dürfte der Mittelbedarf für EKB in den nächsten Jahren nahezu stabil bleiben. Wenn mehr Mittel gebraucht würden, müssten diese gemäss gängiger Praxis im BLW primär innerhalb der übergeordneten Budgetposition Produktion und Absatz von insgesamt rund 550 Mio. Franken kompensiert werden.

⁸ Faktenblatt zur Agrarpolitik 2014–2017, B16 Einzelkulturbeiträge, BLW, 2012

Beurteilung

Für die EFK ist es nachvollziehbar, dass die Beiträge nicht laufend angepasst werden, sondern dass sowohl für das BLW als auch für die Produzenten und Verarbeiter für die Planungssicherheit eine gewisse Stabilität angestrebt wird. Für Aussenstehende ist es nicht immer nachvollziehbar, ob bzw. wann das BLW eine Anpassung einer Beitragshöhe in Betracht zieht. Ziel kann es aber nicht sein, einen Automatismus für die Erhöhung oder Senkung der Beitragshöhen beim Eintreten von bestimmten Marktbedingungen zu etablieren. Diese automatischen Anpassungen würden nicht in jedem Fall im Einklang mit den anderen landwirtschaftlichen Subventionen und der Strategie des BLW stehen, ausserdem würden sie den Handlungsspielraum des BLW unnötig einschränken. Aus diesem Grund verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (Stand am 1. Januar 2023), SR 910.1

Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV) vom 23. Oktober 2013 (Stand 14. März 2023), SR. 910.13 i

Verordnung über Einzelkulturbeiträge im Pflanzenbau und die Zulage für Getreide (Einzelkulturbeitragsverordnung, EKBV) vom 23. Oktober 2013 (Stand am 1. Januar 2023), SR 910.17

Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG) vom 17. Juni 2016 (Stand am 1. April 2023), SR 531

Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln vom 10. Mai 2017 (Stand am 1. Januar 2022), SR 531.215.11

Verordnung des WBF über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln vom 20. Mai 2019 (Stand 1. Juli 2019), SR 531.215.111

Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Saatgut (Saatgutpflichtlagerverordnung) vom 26. Januar 2022 (Stand am 1. April 2022), SR 531.215.61

Parlamentarische Vorstösse

15.479 – Parlamentarische Initiative, Stopp dem ruinösen Preisdumping beim Zucker! Sicherung der inländischen Zuckerwirtschaft, Jacques Bourgeois, 08.08.2105, erledigt

19.4630 – Interpellation, Wie viel Zucker soll in Zukunft in der Schweiz noch produziert werden, und wie soll er produziert werden? Niklaus-Samuel Gugger, 20.12.2019, erledigt

20.3931 und 21.3015 – Postulat, Zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik, Kommission für Wirtschaft und Abgaben Ständerat bzw. Nationalrat, 20.08.2020 und 02.02.2021, angenommen

21.3016 – Motion, Förderung des ökologischen Anbaus von Zuckerrüben, Kommission für Wirtschaft und Abgaben Nationalrat, 02.02.2021, erledigt

21.318 – Standesinitiative, Das Verschwinden des Schweizer Zuckerrübenanbaus muss verhindert werden, Freiburg, 21.09.2021, Vorprüfung, behandelt vom Ständerat

21.3401 – Motion, Einzelkulturbeiträge auch für Kulturen zur menschlichen Ernährung, Meret Schneider, 19.03. 2021, erledigt

22.322 – Standesinitiative, Erhaltung des Selbstversorgungsgrads der Schweiz mit Schweizer Zucker, Thurgau, 16.11.2022, noch nicht behandelt

22.3609 – Motion, Basisbeitrag für die Versorgungssicherheit erhöhen und nicht senken, Hansjörg Knecht, 14. Juni 2022, erledigt

22.4522 – Interpellation In welchem Verhältnis ist die Schweiz auf landwirtschaftliche Vorleistungen aus dem Ausland angewiesen, Nadine Masshardt, 16.12.2022, erledigt

Botschaften

06.038 – Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) vom 17. Mai 2006, BBI 2006 6337

12.021 – Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014-2017) vom 1. Februar 2012, BBI 2011 2075

16.038 – Botschaft zum Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021 vom 18. Mai 2016, BBI 2016 4503

20.022 – Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (Agrarpolitik 22+) vom 12. Februar 2020, BBI 2019 3955

Anhang 2: Abkürzungen

BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EKB	Einzelkulturbeiträge

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).