

# Agrarpolitik 2007 - Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Markus Wildisen und Marc Zuber, Bundesamt für Landwirtschaft, CH-3003 Bern

Auskünfte: Markus Wildisen, e-mail: markus.wildisen@blw.admin.ch, Fax +41 (0)31 322 26 34, Tel. +41 (0)31 322 40 41

## Zusammenfassung

**A**m 29. Mai 2002 hat der Bundesrat die Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007) verabschiedet. Darin werden Änderungen in sechs Bundesgesetzen sowie ein Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004-2007 vorgeschlagen. Die Aufhebung der Milchkontingentierung, die Versteigerung der Fleischimportkontingente und die neuen Zahlungsrahmen sind die Kernpunkte der Vorlage, welche per 1. Januar 2004 in Kraft treten soll.

Die Zwischenbilanz der neuen Agrarpolitik (Agrarpolitik 2002) kann bezüglich der Stossrichtung einer nachhaltigen Entwicklung positiv bewertet werden:

■ Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sind Anpassungsprozesse auf allen Marktstufen im Gang. Insgesamt konnten die Marktanteile trotz offeneren Grenzen gehalten werden.

■ Die Landwirtschaft hat ihre ökologischen Leistungen gesteigert. Der Einsatz potenziell umweltbelastender Stoffe hat abgenommen.

Der Einsatz potenziell umweltbelastender Stoffe hat abgenommen.

■ Die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft ist in der mehrjährigen Betrachtung stabil. Der Strukturwandel verläuft im Grundsatz sozialverträglich.

Vor diesem Hintergrund besteht keine Veranlassung, die Grundzüge und Ziele der Agrarpolitik 2002 zu ändern. Der bestehende Landwirtschaftsartikel in der Bundesverfassung (Art. 104 BV)

ist nach wie vor richtungweisend. Diese Einschätzung war im Vernehmlassungsverfahren unbestritten und wird auch durch die Beratende Kommission Landwirtschaft geteilt.

## Notwendigkeit weiterer Schritte

Die agrarpolitische Agenda (Abb. 1) verdeutlicht, dass die Reformen mit der in den neunziger Jahren eingeleiteten Agrarpolitik 2002 nicht abgeschlossen sein können, auch wenn deren Zwischenbilanz positiv ausfällt und die Betroffenen weiteren Schritten teilweise skeptisch gegenüberstehen.

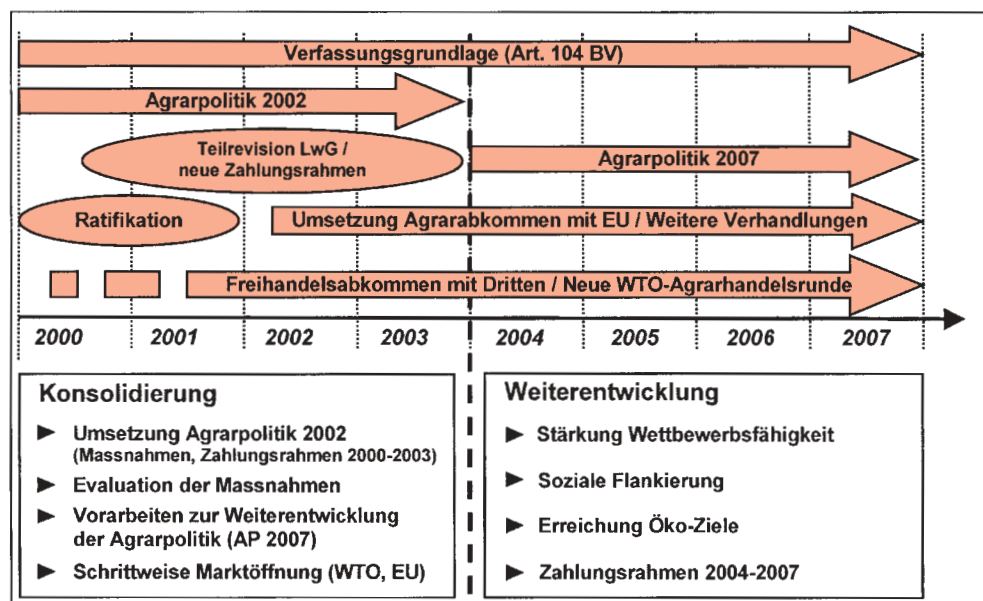
Im Unterschied zu den grundlegenden Reformen des letzten Jahrzehnts geht es im Revisionspaket Agrarpolitik 2007 darum, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzuverfolgen und die agrarpolitischen Massnahmen auf die Herausforderungen<sup>1</sup> hin zu optimieren. Damit sollen günstige Rahmenbedingungen für eine zukunftsfähige und nachhaltige Landwirtschaft geschaffen werden.

## Fünf Handlungsachsen

Abgestimmt auf die Herausforderungen schlägt der Bundesrat vor, Anpassungen des Instrumentariums in fünf Handlungsachsen vorzunehmen:

<sup>1</sup>Nachhaltigkeit und Multifunktionalität; Marktöffnung und Wettbewerbsfähigkeit; Entwicklung des ländlichen Raums; Sozialverträgliche Strukturentwicklung; Sicherheit und Qualität der Nahrungs- und Produktionsmittel; Erreichung der agrarökologischen Ziele; Internationale Entwicklungen (vgl. Teil I, Ziff. 1.5.2 der Botschaft)

Abb. 1. Agenda der agrarpolitischen Weiterentwicklung.



# tschaft

(1) Sicherung der Marktanteile unter härteren Konkurrenzverhältnissen, insbesondere durch eine weitere Flexibilisierung des Milchmarktes

(2) Stärkung der unternehmerischen Leistungsfähigkeit durch eine Erweiterung des Handlungsspielraums

(3) Erhaltung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum durch eine optimierte Abstimmung der agrarpolitischen Instrumente auf die Regionalpolitik

(4) Sozialverträglicher Struktur-  
anpassungsprozess durch spezifische Begleitmassnahmen

(5) Festigung des Vertrauens der Konsumentinnen und Konsumenten in die Nahrungsmittel durch eine weitere Förderung der Qualität und Sicherheit sowie bessere Ausschöpfung des Potenzials bestehender agrarökologischer Instrumente für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

## Revisionsvorschläge

Die Umsetzung der Handlungsachsen umfasst Änderungen in sechs Bundesgesetzen sowie einen neuen Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004-2007 (vgl. Tab. 1). Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament die entsprechenden Vorschläge in einer fünfteiligen Botschaft:

Teil I: Teilrevision Landwirtschaftsgesetz



Einer der Kernpunkte der Agrarpolitik 2007 ist die Aufhebung der Milchkontingentierung. Der Ausstieg soll ab 1. Mai 2005 schrittweise erfolgen. Foto: zvg

Teil II: Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004-2007

Teil III: Änderungen im bäuerlichen Bodenrecht und im landwirtschaftlichen Pachtrecht sowie Anpassungen des Immobiliarsachenrechts im Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Teil IV: Änderung des Tierseuchengesetzes

Teil V: Änderung des Tierschutzgesetzes

Die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen stehen im Interesse eines wettbewerbsstarken und produktiven Agrarsektors, einer qualitativ hochwertigen und si-

cheren Ernährung sowie einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung. Die Leistungsfähigkeit des Agrarsektors ist nicht zuletzt auch eine wichtige Voraussetzung, damit motivierte Bäuerinnen und Bauern in ihrem Beruf eine Zukunftsperspektive sehen und für ihre Arbeit die erforderliche Anerkennung der Gesellschaft erhalten.

## Weitere Flexibilisierung der Milchmarktordnung

Stossrichtung:

■ Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchbranche

■ Reduktion der Produktionskosten

■ Förderung des unternehmerischen Handlungsspielraums

**Tab. 1. Überblick über die wichtigsten Gesetzesanpassungen**

Bereich	Änderung
Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Möglichkeit für Branchenorganisationen, unter bestimmten Auflagen Richtpreise festlegen zu können (Regelung der Abgrenzung zum Kartellrecht)</li> <li>• Präzisierung der Rahmenbedingungen für die Ausdehnung von beschlossenen Selbsthilfemassnahmen</li> <li>• Vereinfachung der Finanzierungsmodalitäten für Qualitätssicherungssysteme</li> <li>• Anpassung des Verhältnisses zwischen Marken und geschützten Ursprungsbezeichnungen beziehungsweise geographischen Angaben an das TRIPS-Abkommen</li> </ul>
Milchwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufhebung des Zielpreises</li> <li>• Schrittweise Aufhebung der Milchkontingentierung bis 1. Mai 2007</li> <li>• Kann-Formulierung betreffend Zulage für Fütterung ohne Silage</li> <li>• Möglichkeit zur Neuregelung der Buttereinfuhr</li> </ul>
Viehwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versteigerung der Zollkontingente für Schlachtvieh und Fleisch</li> <li>• Aufhebung der Zweckbindungen (Fleischfonds, Preisausgleichskasse Eier)</li> </ul>
Pflanzenbau Weinwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bis Ende 2011 befristete marktorientierte Anpassungsprogramme bei Spezialkulturen (Früchte, Gemüse, Rebbau)</li> <li>• Aufhebung der Zweckbindung (Rebbaufonds)</li> </ul>
Direktzahlungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereinigung der Bezugsgrenzen (Aufhebung der Beitragsabstufungen und Mindestgrößen nach Fläche oder Tierzahl sowie der Einkommens- und Vermögensgrenze)</li> </ul>
Soziale Begleitmassnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bis Ende 2011 befristete Umschulungsbeihilfen bei Betriebsaufgabe (Neuregelung der Liquidationsgewinnbesteuerung in separater Vernehmlassung)</li> </ul>
Strukturverbesserungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen</li> <li>• Investitionshilfen für gemeinschaftliche Bauten zur Vermarktung von in der Region erzeugten Produkten sowie für einzelbetriebliche Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeiten</li> <li>• Starthilfe (IK) zum Aufbau bäuerlicher Selbsthilfeorganisationen</li> <li>• Regionale Beurteilung der Wettbewerbsneutralität gegenüber dem Gewerbe</li> </ul>
Beratung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzhilfen nach Leistungsvereinbarung anstatt nach Aufwandprinzip</li> </ul>
Produktionsmittel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufhebung der Zweckbindung (Pflanzenschutzfonds)</li> <li>• Verankerung der Möglichkeit, Vorsorgemassnahmen ergreifen zu können</li> <li>• Kompetenz für Vorschriften über die Verwendung von Produktionsmitteln</li> </ul>
Strafbestimmungen und Vollzug	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effizienteres Vorgehen bei Verstössen gegen Vorschriften in den Bereichen Weinwirtschaft und Einfuhr</li> <li>• Kompetenzdelegation zur Genehmigung technischer Agrarabkommen</li> <li>• Bessere Koordination der Kontrollen auf den Betrieben sowie in Bezug auf die Verfolgung von Zuwiderhandlungen in den Bereichen geschützte Kennzeichnungen, Ein-/Durch-/Ausfuhr und Deklaration</li> </ul>
Boden-/Pachtrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einheitliche Verwendung des Ausdrucks «Standardarbeitskraft» (bisher: «Arbeitskraft einer bäuerlichen Familie»)</li> <li>• Bessere Anpassung der Bestimmungen an diejenigen des LWG</li> </ul>
Tierseuchengesetz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verankerung seuchenpolizeilicher Vorsorgemassnahmen</li> <li>• Schaffung einer Grundlage zur Finanzierung der Fleischabfall-Entsorgung</li> </ul>
Tierschutzgesetz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verankerung der Zulässigkeit der Einfuhr von Fleisch rituell geschlachteter Tiere</li> </ul>

Die heutigen und zukünftigen Rahmenbedingungen und Herausforderungen sehen wesentlich anders aus als zur Zeit der Einführung der Milchkontingentierung im Jahr 1977. Diesbezüglich sind insbesondere das bilaterale Käseabkommen mit der EU (schrittweiser Liberalisierungsprozess mit freiem Käsehandel ab 1. Juni 2007),

der eingeleitete Um- und Abbau der staatlichen Marktstützung sowie eine zunehmende Angebotssegmentierung (AOC, Label) mit unterschiedlichen Marktpotenzialen zu erwähnen. In der EU ist der Ausstieg aus der Quotenregelung nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Osterweiterung ebenfalls aktuell. Das veränderte Umfeld

führt einerseits zu einem erhöhten Druck auf Preise, Margen und Strukturen und andererseits zu besseren Marktchancen. Ein Unsicherheitsfaktor, der insbesondere für den Aussehenhandel mit Käse relevant ist, besteht in der Entwicklung des Wechselkursverhältnisses zwischen Schweizerfranken und Euro.



Im Rahmen der Agrarpolitik 2007 schlägt der Bundesrat vor, die heute mehrheitlich aufgrund einer Inlandleistung verteilten Zollkontingente für Schlachtvieh und Fleisch ab 2007 vollständig zu versteigern. Foto: zvg

Der notwendige Strukturanpassungsprozess kommt den aktiven Milchproduzenten, die ihre strategische Erfolgsposition auch inskünftig in der Milchproduktion sehen, mit den Transferzahlungen für zusätzliche Milchmengen über Miete oder Kauf teuer zu stehen. So geht das Bundesamt für Landwirtschaft davon aus, dass in den zwei Milchjahren 1999/2000 und 2000/2001 rund 18 Prozent der Kontingente verkauft oder vermietet wurden. Dafür sind pro Jahr 116 Millionen Franken aufgewendet worden. Die Entwicklung zum spezialisierten Milchviehbetrieb wird mit oder ohne Kontingentierung weiter gehen. Geht sie im gleichen Rhythmus weiter, ist bis in fünf Jahren mehr als die Hälfte der kontingentierten Milchmenge mit Kosten für Miete oder Kauf belastet. Diese Perspektive ist für die Milchwirtschaft insgesamt wenig verheissungsvoll und hat mit der Quotendiskussion in der EU auch keinen Zusammenhang. Sie spricht vielmehr für einen möglichst raschen Ausstieg aus der Milchkontingentierung.

Kein internationales Vertragswerk verbietet es der Schweiz, autonom aus der Kontingentierung auszustiegen.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Landwirtschaft verschiedene Studien zum Thema Milchmengenmanagement in Auftrag gegeben. Insgesamt kommt das Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich zum Schluss, dass eine Aufhebung der Milchkontingentierung in Bezug auf die agrarpolitische Zielerreichung und die volkswirtschaftliche Effizienz besser abschliesst als deren Beibehaltung (Lehmann *et al.*, 2001). Weitere Studien sind zurzeit in Bearbeitung, die sich insbesondere mit der Frage auseinandersetzen, welche Auswirkungen (Betrieb, Berggebiet, Sektor Landwirtschaft) die Umlagerung der Marktstützung auf Direktzahlungen bei einer Aufhebung der Milchkontingentierung hätte. Daraus lassen sich auch weitere Schlüsse auf die strukturellen und ökologischen Auswirkungen ziehen. Ergebnisse werden bis im Herbst 2002 erwartet.

Den in der Vernehmlassung geäusserten Hauptkritikpunkten wird in der Botschaft Rechnung getragen, indem ein klares Konzept für einen schrittweisen Ausstieg aus der Kontingentierung dargelegt und die Fixierung der zeitlichen Eckpunkte dem Gesetzgeber überlassen werden: Ab 1. Mai 2005 sollen die Bio-Produzenten und Produzenten von Organisationen mit bereits funktionierendem Mengenmanagement, am 1. Mai 2006 die Produzenten im Berg- und Sömmerungsgebiet und am 1. Mai 2007 die übrigen Milchproduzenten von der staatlichen Produktionsbeschränkung befreit werden. Auf die Kopplung der Aufhebung der Kontingentierung mit der Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen soll im jetzigen Zeitpunkt verzichtet werden. Hingegen soll im Hinblick auf die eigenen Ziele der Schweizer Agrarpolitik davon abgesehen werden, den Ausstieg aus der Kontingentierung auf Gesetzesebene mit einem entsprechenden Entscheid in der EU zu verknüpfen.



## Neuregelung der Fleischimporte

Stossrichtung:

- Mehr Wettbewerb und Transparenz im Fleischmarkt
- Lösung der Finanzierungsprobleme bei der Entsorgung von Fleischabfällen

Vor der Eröffnung der Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2007 war der Bundesrat mit verschiedenen Problemfeldern der heutigen Fleischmarktordnung konfrontiert (zweifelhafte Wirkung der vom Bund finanzierten Marktentlastungsmassnahmen; umstrittene Erhöhung der Bruttomarge beim Fleisch; wettbewerbspolitische Bedenken der Wettbewerbskommission über die aktuelle Regelung des Fleischimports). Die betroffenen Kreise brachten zum Ausdruck, dass sie sich der erwähnten Problemfelder bewusst seien, und kündigten an, im Rahmen der Vernehmlassung konkrete Vorschläge zur Problemlösung einzureichen. Aufgrund dieser Situation beschränkte sich der Bundesrat im Vernehmlassungsbericht schliesslich auf eine Lageanalyse der aktuellen Fleischeinfuhrregelung und verzichtete auf einen konkreten Vorschlag zur Änderung von Artikel 48 des Landwirtschaftsgesetzes. Die zahlreich eingegangenen Stellungnahmen enthalten - bis auf wenige Ausnahmen - keine Vorschläge zur Lösung der diesbezüglichen Probleme

im Schlachtvieh- und Fleischsektor. In der Zwischenzeit musste der Bundesrat die bestehende Schlachtviehverordnung kurzfristig ändern (Ersatzabgabe für Geflügelfleischimporte), um gravierende Probleme des Inlandleistungssystems zu entschärfen. Ausserdem sind verschiedene parlamentarische Vorstösse eingegangen, welche die Fleischmarktordnung betreffen.

In Würdigung dieser Auslegung schlägt der Bundesrat vor, die heute mehrheitlich aufgrund einer Inlandleistung verteilten Zollkontingente für Schlachtvieh und Fleisch ab 2007 vollständig zu versteigern. Da die Versteigerungserlöse in die allgemeine Bundeskasse fliessen, soll sich der Bund im Gegenzug an den Kosten der Entsorgung der Fleischabfälle beteiligen.

## Zahlungsrahmen für die Jahre 2004-2007

Stossrichtung:

- Umsetzung einer gezielten agrarpolitischen Strategie
- Einbezug der finanzpolitischen Vorgaben (u.a. Schuldenbremse)
- Gewährleistung der finanziellen Vorhersehbarkeit für die Betroffenen

Basierend auf einer ersten Auslegung und gestützt auf den Finanzplan 2003 vom 2. Oktober 2000 stimmte der Bun-

desrat für die drei Zahlungsrahmen 2004-2007 einer Gesamtsumme von 14'380 Millionen Franken als Finanzhypothese für den Vernehmlassungsbericht vom September 2001 zu. In der Zwischenzeit ist die Schuldenbremse (Art. 126 der Bundesverfassung) eingeführt worden, die Volk und Stände am 2. Dezember 2001 mit einem Ja-Stimmenanteil von 85 Prozent angenommen haben. Dieser Sachverhalt hat gegenüber der ursprünglichen Finanzhypothese eine Kürzung der Mittel um 288 Millionen Franken zur Folge, womit sich die beantragten Zahlungsrahmen 2004-2007 auf eine Gesamtsumme von 14'092 Millionen Franken belaufen (vgl. Tab. 2).

Für die Zeitspanne 2004-2007 werden gegenüber dem letzten Bundesbeschluss zu den Zahlungsrahmen 2000-2003 Mehrausgaben von nominal 63 Millionen Franken beziehungsweise 0,45 Prozent beantragt. Damit liegen die zusätzlichen Aufwendungen für die Landwirtschaft unter der geschätzten Inflationsrate und der Entwicklung der Bundesausgaben. Im Rahmen der nächsten Vierjahresperiode sollen einem strategiekonformen Abbau der Marktstützung (- 544 Millionen Fr.) zusätzliche Aufwendungen bei den Direktzahlungen (+ 515 Millionen Fr.) sowie bei der Grundlagenverbesserung und den Sozialmassnahmen (+ 92 Millionen Fr.) gegenüberstehen.

## Auswirkungen auf die Landwirtschaft

Zur Schätzung der Auswirkungen auf die Landwirtschaft, die insbesondere von den Entwicklungen auf den Märkten (Mengen, Preise) und der Kosten sowie vom Ausmass der Agrarstützung (Zahlungsrahmen) abhängen, hat die Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik in Tänikon (FAT) Berechnungen

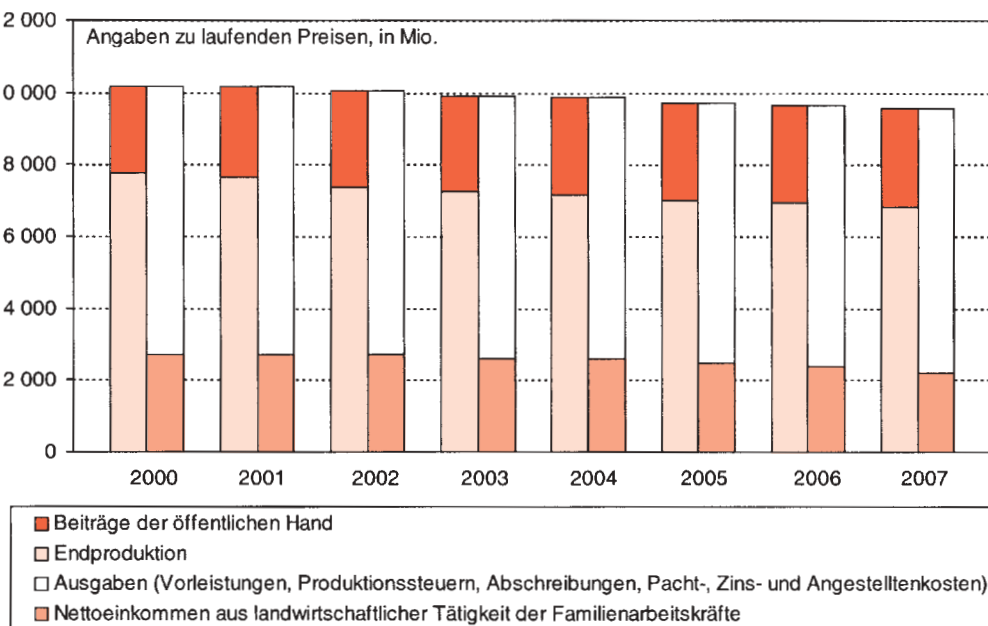
Tab. 2. Zahlungsrahmen 2004-2007

(in Mio. Franken)	2004	2005	2006	2007	2004-07	2000-03
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	276	280	284	289	1'129	1'037
Produktion und Absatz	769	749	720	708	2'946	3'490
Direktzahlungen	2'487	2'492	2'500	2'538	10'017	9'502
<b>Total</b>	<b>3'532</b>	<b>3'521</b>	<b>3'504</b>	<b>3'535</b>	<b>14'092</b>	<b>14'029</b>

mit dem für diesen Zweck entwickelten Prognosemodell SILAS durchgeführt. Daraus gehen unter anderem Prognosewerte für die Entwicklung des Nettoeinkommens aus landwirtschaftlicher Tätigkeit der Familienarbeitskräfte hervor (vgl. Abb. 2).

Auch in den kommenden Jahren wird es Produktivitätsfortschritte und strukturelle Entwicklungen geben. Deshalb ist ein Rückgang des sektoralen Nettoeinkommens nicht gleichzusetzen mit einer Abnahme des einzelbetrieblichen Einkommens. Wenn der Strukturwandel ein Ausmass annimmt wie die Veränderungsrate des Sektoreinkommens, können die einzelnen Betriebe respektive Familienarbeitskräfte im Durchschnitt ihre Einkommen nominal halten.

Die Grössenordnung von drei Prozent, die sich aus diesen Prognosen ableiten lässt, entspricht der gegenwärtig zu beobachtenden durchschnittlichen Strukturentwicklung. Je nach Betriebstyp oder Region kann die strukturelle Entwicklung jedoch unterschiedlich verlaufen, wobei ausserlandwirtschaftliche Faktoren einen wesentlichen Einfluss haben (Konjunkturerwicklung; Druck oder Sog der übrigen Wirtschaft). Der Entscheid, ob ein Betrieb weiterge-



Quelle: FAT, Prognose mit SILAS (April 2002)

führt wird oder nicht, dürfte auch in Zukunft weitgehend im Rahmen des Generationenwechsels gefällt werden.

Der finanzielle Rahmen für die Jahre 2004-2007 und die in dieser Phase absehbaren ausserpolitischen Herausforderungen haben somit auf sektoraler Ebene voraussichtlich keine Forcierung des Strukturwandels über das sozialverträgliche Ausmass hinaus zur Folge. Die Ergebnisse der Modellrechnungen machen aber auch deutlich, dass die in den Zahlungsrahmen beantrag-

ten Mittel für eine sozialverträgliche Weiterentwicklung erforderlich sind.

### Weiteres Vorgehen

Mit der Verabschiedung der Botschaft hat der Bundesrat die Voraussetzung geschaffen, dass die parlamentarischen Beratungen zwischen September 2002 und März 2003 stattfinden können. Die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen sollen gleichzeitig mit den neuen Zahlungsrahmen auf den 1. Januar 2004 in Kraft treten können.

Abb. 2. Prognose der sektoralen Einkommensrechnung.

## RÉSUMÉ

### Politique agricole 2007, évolution future de la politique agricole

Le Conseil fédéral a approuvé le 29 mai 2002 le message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007). Il y propose de modifier six lois fédérales et d'adopter l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2004 à 2007. La suppression du contingentement laitier, la mise aux enchères des contingents d'importation de viande et les nouvelles enveloppes financières sont les éléments clés de ce projet, qui devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2004.

**Key words:** Agrarian Policy 2007, milk quotas, milk volume management, regulations on meat imports, 4-year budget, income prognosis, SILAS model

## RIASSUNTO

### Politica agricola 2007 - ulteriore sviluppo della politica agricola

In data 29 maggio 2002, il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente l'ulteriore sviluppo della politica agricola (Politica agricola 2007), nel quale vengono proposte alcune modifiche a sei leggi federali nonché un nuovo decreto federale concernente i mezzi finanziari a favore dell'agricoltura nel periodo 2004-2007. I punti cardine del pacchetto sono la soppressione del contingentamento lattiero, la vendita all'asta del contingente doganale della carne e i nuovi crediti quadro, che dovrebbero entrare in vigore il 1o gennaio 2004.