

# Agrarpolitik 2011: Hintergründe, Strategie, Massnahmen

Thomas Meier und Simon Lanz, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), CH-3003 Bern

Auskünfte: Thomas Meier, E-Mail: thomas.meier@blw.admin.ch, Fax +41 31 322 26 34, Tel. +41 31 322 25 99

## Zusammenfassung

**A**m 17. Mai 2006 hat der Bundesrat die Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) verabschiedet. Die vorgeschlagenen Änderungen in sechs Bundesgesetzen sind ein weiterer Schritt in der seit 15 Jahren laufenden Reform der schweizerischen Agrarpolitik. Der Bundesrat verfolgt damit drei Ziele. Erstens soll das Kostensenkungspotenzial im Ernährungssektor genutzt werden, um Konsumenten und Steuerzahlende in der Schweiz finanziell zu entlasten. Damit reduziert sich gleichzeitig die Verletzlichkeit der schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft gegenüber möglichen, zukünftigen Marktöffnungen. Zweitens soll das Reformtempo nicht über das für die Landwirtschaft sozialverträgliche Ausmass hinausgehen. Und schliesslich sollen die in den vergangenen Jahren erzielten Fortschritte im ökologischen Bereich gesichert und die ökologische Weiterentwicklung der Landwirtschaft gefördert werden. Kernstück der Agrarpolitik 2011 ist die Reduktion der Marktstützung um die Hälfte und die Umlagerung der bei der Marktstützung eingesparten Mittel zu den Direktzahlungen. Insgesamt betragen die für die Jahre 2008-2011 vorgeschlagenen Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft 13,5 Mrd. Franken. Dieser Betrag stellt eine Ausgabenobergrenze für die vier Jahre dar und entspricht in etwa den Aufwendungen des Bundes für die Landwirtschaft in der laufenden Periode 2004-2007.

Das Niveau der Produzenten- und der Konsumentenpreise für Nahrungsmittel ist eine wichtige Grösse für die Agrarpolitik. Die Preise in der Schweiz liegen nach wie vor deutlich über jenen im benachbarten Ausland. Zwar sind die *Produzentenpreise* seit dem Beginn der Reform der Agrarpolitik um 24 % gesunken. Da aber im gleichen Zeitraum die Produzentenpreise in der EU ebenfalls gefallen sind, hat sich der Abstand zwischen der Schweiz und der EU lediglich um 3 % verrin-

gert. Er beträgt gegenwärtig rund 46 %. Diese Preisdifferenz ist vor allem auf den Zollschutz und die interne Marktstützung zurückzuführen. Die von der Schweizer Landwirtschaft produzierten Nahrungsmittelrohstoffe waren im Durchschnitt der Jahre 2002/04 insgesamt 2,7 Mrd. Franken teurer als jene in der EU. Gleichzeitig werden die Schweizer Landwirte auch über die Direktzahlungen bedeutend stärker unterstützt als ihre Berufskollegen in der EU. Unter EU-Bedingungen wäre die Direktzahlungssumme in der Schweiz zirka 1,5 Mrd. Franken tiefer. Der höheren Stützung stehen höhere Kosten für Vorleistungen, Abschreibungen und Angestelltenlöhne von 1,1 Mrd. Franken entgegen. Auch wenn man berücksichtigt, dass die Lebenshaltungskosten in der Schweiz deutlich höher sind als im benachbarten Ausland, besteht in der Landwirtschaft ein

beträchtliches Potenzial zur Kostensenkung durch einen effizienteren Einsatz von Produktionsfaktoren. Es ist grundsätzlich angezeigt, dieses Potenzial zu mobilisieren und dadurch die Effizienz der Landwirtschaft zu verbessern.

Im Gegensatz zu den Produzentenpreisen sind die *Konsumentenpreise* zwischen 1990/92 und 2002/04 gestiegen (+11 %). Im Vergleich zur EU ist der Abstand des Konsumentenpreisniveaus von 31 % auf 39 % angewachsen. Die gesamten Nahrungsmittelausgaben in der Schweiz (exkl. alkoholische Getränke und Dienstleistung der Restaurationsbetriebe) von gegenwärtig 30 Mrd. Franken pro Jahr würden um 11,6 Mrd. zurückgehen, wenn die Konsumentenpreise dem EU-Niveau entsprächen. Wie oben dargestellt entfallen 2,7 Mrd. dieser Mehrkosten auf die Landwirtschaft. Berücksichtigt man noch die Zölle auf den importierten Nahrungsmitteln, ergibt sich eine im Vergleich zur EU um 8,2 Mrd. Fr. höhere Marktspanne der Verarbeitung und des Handels (Tab. 1).

Nicht nur die Landwirtschaft sondern vor allem auch die nachgelagerten Branchen sind demnach für die hohen Lebensmittelpreise in der Schweiz verantwortlich. Deshalb sind diese Bereiche, insofern dies über das agrarpolitische Instrumentarium überhaupt möglich ist, ebenfalls in die Reform mit einzuschliessen. Es geht generell darum, das

Tab. 1. Vergleich der Nahrungsmittelausgaben 2002/04

	CH	Differenz zur EU	
	Mrd. Fr.	%	Mrd. Fr.
Nahrungsmittelausgaben	30,0	38,6	11,6
davon Inlandproduktion	5,8	46,4	2,7
Importe	6,5		0,7
Marktspanne	17,7		8,2

# tschaft

Potenzial zur Kostensenkung zur finanziellen Entlastung von Konsumenten und Konsumentinnen beziehungsweise Steuerzahlenden einzusetzen.

Dies ist auch im Hinblick auf die aussenhandelspolitischen Entwicklungen im Rahmen der WTO sinnvoll. Weitere substanzielle Marktöffnungen, wie sie in der momentan laufenden Doha-Runde zur Diskussion stehen, werden zu starken Preisrückgängen führen. Damit dann die landwirtschaftliche Produktion trotz deutlich tieferen Preisen erhalten bleibt, ist es wichtig, jetzt die in der Schweizer Landwirtschaft bestehenden Potenziale zur Steigerung der Kosteneffizienz zu nutzen. Dadurch kann deren Verletzlichkeit gegenüber weiteren Marktöffnungen reduziert werden. Zudem ist der Grad der Wettbewerbsfähigkeit der nachgelagerten Branchen und insbesondere der ersten Verarbeitungsstufe entscheidend dafür, welchen Preis die Produzenten nach einer teilweisen Marktöffnung aufgrund der WTO-Verpflichtungen effektiv realisieren. Der Wettbewerb zwischen inländischer und importierter Ware findet auf Stufe Grosshandel statt. Beanspruchen die Stufen zwischen Produzenten und Grosshandel eine höhere Marge als ihre ausländische Konkurrenz, besteht die Gefahr, dass die Landwirte trotz der noch verbleibenden Zölle keinen besseren Preis realisieren als ihre Berufskollegen im Ausland.

Im Bereich der Ökologie wurden seit Beginn der Reform der Agrarpolitik deutliche Fortschritte erzielt (Flury 2005). Mit der Einführung von an ökologische Mindestauflagen gebundenen Direktzahlungen wurde ein starker Anreiz geschaffen, ökologisch nachhaltig zu produzieren und die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die Biodiversität, zu erhalten. Seit Ende der neunziger Jahre ist in Bezug auf die Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit indessen eine gewisse Stagnation zu beobachten. Nachdem der Ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) fast flächendeckend erfüllt wird, bestehen kaum mehr zusätzliche Anreize für weitere agrarökologische Verbesserungen. Dies obwohl ein Potenzial hierfür vorhanden ist und in einigen Regionen noch Defizite bestehen.

### Ziele und Strategie

Basierend auf den vorangehenden Überlegungen ergeben sich für die AP 2011 die folgenden **Ziele**:

(1) Das bestehende Potenzial zur Kostensenkung und zur Steigerung der Produktivität soll realisiert werden, um die Konsumenten beziehungsweise die Steuerzahlenden zu entlasten. Gleichzeitig soll dadurch die Zeit genutzt werden, die Verletzlichkeit der Landwirtschaft gegenüber zukünftigen Marktöffnungen zu reduzieren.

(2) Die Anpassungen sollen nur so schnell vorangehen, dass die Entwicklung für die Landwirtschaft sozialverträglich bleibt.

(3) Die bisherigen Verbesserungen im Bereich der Ökologie sollen gesichert und die Weiterentwicklung durch eine Steigerung der Ressourceneffizienz gefördert werden.

Ausgehend von der Zielsetzung wären grundsätzlich drei verschiedene **Strategien** denkbar (Abb. 1).

Der Punkt  $S_0$  steht für die momentane Ausgangslage, mit einer bestimmten Summe Bun-

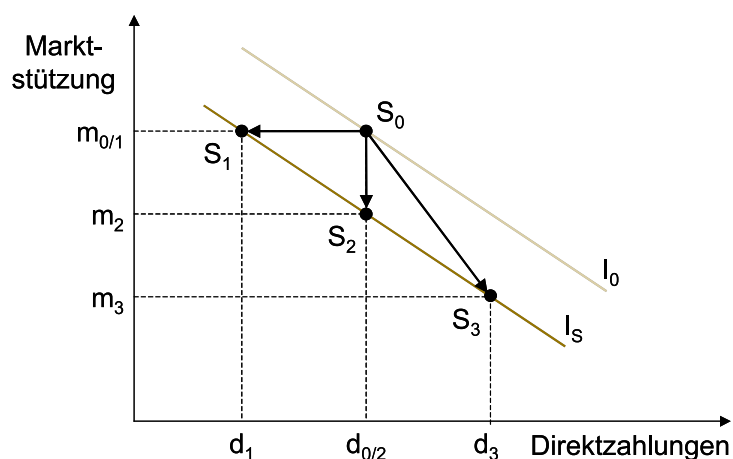


Abb. 1. Schematische Darstellung alternativer Strategien zur AP 2011.

desmittel, die für die Marktstützung ( $m_0$ ) beziehungsweise für Direktzahlungen ( $d_0$ ) eingesetzt wird. Die Gerade  $I_0$  ist eine Isoquante bezüglich der Gesamteinnahmen (Markterlös plus Direktzahlungen). Das heisst, auf allen Punkten von  $I_0$  entsprechen die Einnahmen der Landwirtschaft jenen im Punkt  $S_0$ . Unterhalb von  $I_0$  sind die Einnahmen geringer. Um die Kosten der Landwirtschaft zu senken, muss durch wirtschaftlichen Druck der Anreiz zur Steigerung der Produktivität verstärkt werden (Ziel 1). Die Einnahmen nach der Umsetzung der AP 2011 sollen deshalb unterhalb von  $I_0$  liegen. Gleichzeitig dürfen sie jedoch nicht unter die Isoquante  $I_S$  fallen.  $I_S$  sind die minimalen Gesamteinnahmen, die im Zeithorizont der AP 2011 gewährleistet bleiben müssen, damit die Entwicklung der Landwirtschaft weiterhin sozialverträglich ist (Ziel 2).

Während mit der Strategie  $S_1$  wirtschaftlicher Druck ausschliesslich über eine Reduktion der Direktzahlungen bei gleichbleibender Marktstützung erzeugt würde, ist dies bei  $S_2$  gerade umgekehrt. Dabei ist zu beachten, dass aufgrund des Hebeleffekts eine Reduktion der Marktstützung eine grössere Reduktion der Gesamteinnahmen verursacht. Der mögliche Mittelabbau wäre in diesem Fall geringer als bei einer Reduktion der Direktzahlungen. Bei der Strategie  $S_3$  wird die Marktstützung noch stärker abgebaut und die Mittel werden zu den Direktzahlungen umgelagert. Dies ist die Strategie, die mit der AP 2011 verfolgt wird. Die noch bestehenden Exportsubventionen gemäss Landwirtschaftsgesetz (LwG) werden abgeschafft und die interne Marktstützung um knapp die Hälfte reduziert. Gekürzt beziehungsweise aufgehoben werden vor allem jene Beiträge, die an die Verarbei-

tungsbetriebe ausgerichtet werden. Die verbleibenden Marktstützungsmittel dienen in erster Linie dem Ausgleich von Unterschieden im Grenzschutz.

Die Strategie der AP 2011 hat gegenüber  $S_1$  und  $S_2$  folgende Vorteile:

■ Der wirtschaftliche Druck beschränkt sich nicht ausschliesslich auf die Landwirtschaft selber, sondern betrifft auch die nachgelagerten Branchen. Die Verarbeiter von Milch, Ölsaaten, Zuckerrüben, Kartoffeln und Mostobst werden künftig deutlich weniger oder gar keine Mittel vom Bund mehr erhalten. Dies erzeugt Restrukturierungsdruck und die Marktausrichtung der Verarbeitung wird verbessert. Dies wäre bei  $S_1$  überhaupt nicht, bei  $S_2$  nur in viel geringerem Ausmass der Fall. In dem nicht nur die Landwirtschaftsbetriebe, sondern auch die nachgelagerten Stufen ihre Kosten senken müssen, verbessern sich die Marktchancen der gesamten Wertschöpfungskette, insbesondere auch im Hinblick auf zukünftige Marktöffnungen.

■ Eine möglichst starke Reduktion der Marktstützung ist wünschenswert, weil produktgebundene Subventionen zu einer suboptimalen Ressourcenallokation führen. Ineffiziente Strukturen werden gefestigt und betriebswirtschaftliche Entschiede in Richtung wertschöpfungsschwacher Aktivitäten verzerrt<sup>1</sup>. Mit der Umlagerung wird ermöglicht, dass der Abbau der Marktstützung stärker und konsequenter durchgeführt werden kann als mit  $S_2$ , ohne die Sozialverträglichkeit für die be-

<sup>1</sup> Eine Studie von Mann *et al.* (2005) zum Beispiel ergab, dass die Bundesmittel, die für die Verfütterung deklassierter Frischkartoffeln und für die industrielle Verwertung überschüssiger Kartoffeln ausgegeben werden, zu einem höheren Anteil von Kartoffeln minderer Qualität führen und ein im internationalen Vergleich grosser Anteil an Kartoffeln deklassiert und als Tierfutter verwendet wird.

troffenen Landwirte in Frage zu stellen.

■ Unter der Voraussetzung, dass der Rückgang der Produzentenpreise weitergegeben wird, werden die Konsumenten mit der gewählten Strategie deutlich stärker entlastet als mit  $S_1$  beziehungsweise  $S_2$ . Demgegenüber nehmen allerdings die für die Landwirtschaft eingesetzten Bundesmittel nicht ab. Mit  $S_2$  und vor allem mit  $S_1$  wären Einsparungen möglich.

■ Die Strategie der AP 2011 ist den Varianten  $S_1$  und  $S_2$  auch aus ökologischer Sicht vorzuziehen. Da der Preisrückgang in diesem Fall am ausgeprägtesten ist, sinkt der Anreiz für den Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln. Andererseits gewinnen die ökologischen Ausgleichsflächen an Konkurrenzfähigkeit und werden deshalb weiter zunehmen. Zudem stehen aus dem Abbau der Marktstützung Mittel zur Verfügung, die im Rahmen des neuen Programms «nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen» zur Förderung ressourcenschonender Techniken eingesetzt werden sollen.

Auf der Basis dieser grundsätzlichen Überlegungen hat der Bundesrat die folgenden Änderungen vorgeschlagen.

### Umlagerung der Milchmarktstützung ...

Im Bereich der Milchwirtschaft sollen mit Ausnahme der Verkäsungszulage alle Beihilfen und Zulagen zu den Direktzahlungen umgelagert werden. Die Verkäsungszulage wird von heute 18 Rp./kg auf rund 10 Rp./kg Milch reduziert. Die Umlagerung soll in zwei Schritten erfolgen: Bereits 2007 werden rund 66 Mio. Franken aus der Milchmarktstützung zu den Direktzahlungen umgelagert. Dieser Betrag wird mit Mitteln aus dem aktuellen Zahlungsrahmen

Direktzahlungen aufgestockt, so dass auch für Milchkühe ein RGVE-Beitrag (RGVE: Raufutter verzehrende Grossvieheinheit) von 200 Franken pro Jahr gewährt werden kann. In einem zweiten Schritt werden 2009 weitere 205 Mio. umgelagert und der Beitragsansatz für alle Raufutterverzehrer auf jährlich 600 Fr./RGVE festgesetzt. Um zu verhindern, dass infolge der Senkung der Milchpreisstützung und des Wegfalls der Zusatzkontingente nach der Aufhebung der Milchkontingentierung die Stützung im Hügel- und Berggebiet sinkt, werden die Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge) und die Sömmierungsbeiträge um 86 Mio. erhöht (Tab. 2).

Die Umlagerung der Milchmarktstützung ist auch im Zusammenhang mit der per 2009 beschlossenen Aufhebung der Milchkontingentierung zu sehen. Preisstützungsmassnahmen stellen erfahrungsgemäss einen Produktionsanreiz dar. Es ist davon auszugehen, dass die Abschaffung der Milchkontingentierung bei heutigem Preisniveau zu einer starken Mengenausdehnung führen würde. Wegen der begrenzten Inlandnachfrage und den geringen Exportmöglichkeiten hätte dies markante Preisrückgänge zur Folge. Um diesen Effekt zu verhindern, sollte sich zum Zeitpunkt der Aufhebung der Milchkontingentierung das Angebot und die Nachfrage möglichst im Gleichgewicht befinden. Um dies zu erreichen, wird die Milchmarktstützung wesentlich reduziert.

### ... und der Marktstützung im Ackerbau

Die vorgesehenen Massnahmen im Ackerbau orientieren sich primär an der Senkung des Grenzschatzes für Getreide. Der Schwellenpreis für Futtergetrei-

**Tab. 2. Übersicht über die Mittelumlagerung**

	2007	2010	Veränderung	
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	in %
Absatzförderung	55	56	+1	+2
Milchwirtschaft	431	160	-271	-63
Viehwirtschaft	23	13	-10	-43
Pflanzenbau	118	68	-50	-42
<b>Total Marktstützung</b>	<b>627</b>	<b>297</b>	<b>-330</b>	<b>-53</b>
Allgemeine Direktzahlungen	2'036	2'306	+270	+13
davon allg. Flächenbeitrag	1'187	1'130	-57	-5
davon Zusatzbeitrag für oA	120	160	+40	+33
davon RGVE-Beiträge	339	550	+211	+62
davon TEP-Beiträge	284	360	+76	+27
Ökologische Direktzahlungen	525	584	+59	+11
<b>Total Direktzahlungen</b>	<b>2'561</b>	<b>2'890</b>	<b>+329</b>	<b>+13</b>

de und weitere Futtermittel soll um drei Franken im Jahr 2007 und um weitere vier Franken pro dt im Jahr 2009 reduziert werden. Der Kontingentszollansatz für Brotgetreide wird im selben Ausmass gesenkt. Im Gegenzug soll der Zusatzbeitrag für offenes Ackerland (oA) und Dauerkulturen von jährlich 400 auf 600 Fr./ha erhöht werden. Diese Erhöhung erfolgt ebenfalls in zwei Schritten (2007: +50 Fr./ha; 2009: +150 Fr./ha).

Um die wirtschaftliche Parität unter den Ackerkulturen zu erhalten, wird gleichzeitig mit der Senkung des Grenzschatzes für Getreide und Futtermittel die Marktstützung für Kartoffeln, Zuckerrüben, Ölsaaten, Faserpflanzen und Saatgut reduziert. Für diese Ackerkulturen werden sämtliche Verarbeitungs- und Verwertungsbeiträge abgeschafft. Im Falle der Kartoffeln ist der Grenzschatz ausreichend, um eine genügende Inlandproduktion zu erhalten. Für Zuckerrüben, Ölsaaten, Faserpflanzen und Saatgut sind weiterhin Marktstützungsbeiträge nötig. Diese werden inskünftig in Form eines einheitlichen Anbaubeitrags in der Höhe von 600 Fr./ha direkt an die Landwirte ausbezahlt. Damit soll

der tiefere Grenzschatz dieser Kulturen gegenüber Getreide teilweise ausgeglichen werden. Aufgrund der EU-Zuckermarktreform wird der Zuckerpreis nicht nur in der EU sondern auch in der Schweiz deutlich sinken. Um den dadurch verursachten Erlösrückgang aufzufangen, soll der Zuckerrübenanbau mit einem zusätzlichen Beitrag in der Höhe von rund 1'300 Fr./ha unterstützt werden.

### Ausdehnung der Zollkontingentsversteigerung

Im Rahmen der AP 2011 wird vorgeschlagen, das Teilzollkontingent für Kartoffeln in Zukunft nach dem Gebotspreisverfahren zu versteigern, und nicht mehr wie bisher nach Massgabe der Inlandleistung zu vergeben. Ein Übergang zur Versteigerung wird ebenfalls für Butter und Vollmilchpulver sowie für Tiefkühlgemüse und Schnittblumen in Aussicht gestellt. Der Übergang zur Versteigerung bezweckt primär eine Intensivierung des Wettbewerbs unter den Importeuren, das heisst auf der nachgelagerten Verarbeitungs- und Handelsstufe. Während im Falle der bisherigen Zuteilung gemäss Inlandleistung der Kreis der Importberechtigten sehr eng ist, soll das Versteigerungsver-

**Tab. 3. Entwicklung der drei Zahlungsrahmen** (in Mio. Fr.)

	Zahlungs- rahmen 2000-2003 Mio. Fr.	Zahlungs- rahmen 2004-2007 Mio. Fr.	<b>Zahlungs- rahmen 2008-2011</b> Mio. Fr.	Differenz zwischen ZR 04-07 und ZR 08-11 Mio. Fr.	%
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	1'037	1'129	<b>719</b>	-410	-36,3
Produktion und Absatz	3'490	2'946	<b>1'529</b>	-1'417	-48,1
Direktzahlungen	9'502	10'017	<b>11'251</b>	+1'234	+12,3
<b>Total</b>	<b>14'029</b>	<b>14'092</b>	<b>13'499</b>	-593	-4,2
Effektive, beschlossene bzw. beantragte Ausgaben (inkl. EP03 und 04)	13'794	13'452	<b>13'499</b>	+47	+0,4

fahren allen Marktakteuren ermöglichen, Zollkontingentsanteile zu erwerben.

Die Kontingentspreise können nicht als zusätzliche Marktbelastung bezeichnet werden. Die Importeure sind bereit, für ein Kontingent zu bezahlen, weil sie dank den begrenzten billigeren Importwaren einen höheren Preis im Inland verlangen können. Die Importeure werden demnach höchstens einen Kontingentspreis bieten, der dem Zusatzerlös entspricht, den sie aufgrund der Preisdifferenz zwischen inländischer und aus dem Ausland importierter Ware zusätzlich zu ihren Kosten erzielen können. Dieser Zusatzerlös, die sogenannte Kontingentsren-

te, fällt bei der Vergabe gemäss Inlandleistung den Importeuren zu. Weil diese auch in der Verarbeitung beziehungsweise im Handel der Inlandware beteiligt sind, besteht die Gefahr, dass dadurch ineffiziente Strukturen erhalten bleiben. Durch die Versteigerung schöpft der Staat die Kontingentsrente teilweise ab. Ausserdem intensivieren neue Akteure den Wettbewerb. Die Versteigerung von Importquoten erhöht somit nicht den Marktpreis der importierten Produkte, sondern setzt die Margen der nachgelagerten Stufen unter Druck. Die Einführung der Versteigerung ist neben der Reduktion der Verarbeitungsbeiträge eine der wenigen agrarpolitischen Massnahmen, um

die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in den nachgelagerten Stufen zu verbessern.

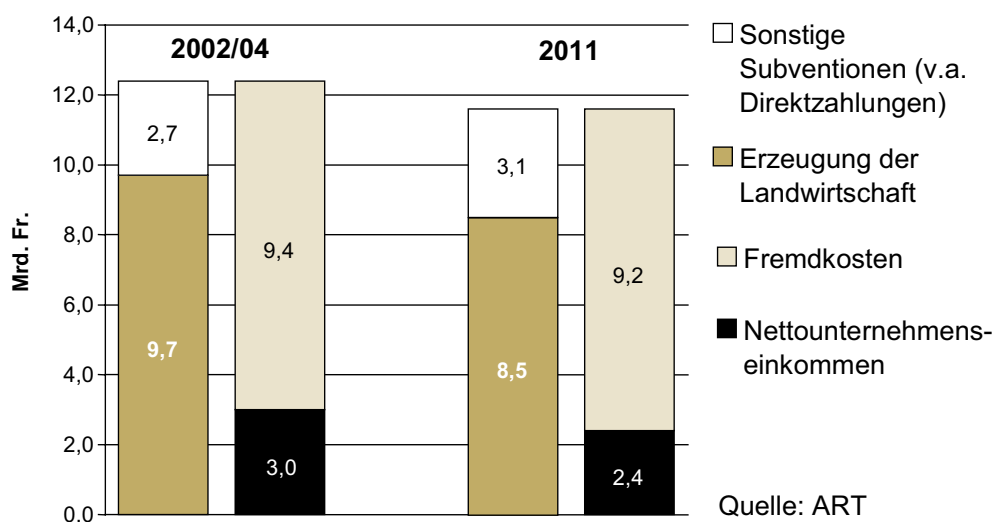
### Finanzielle Auswirkungen

Die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Periode 2008 bis 2011 werden auf insgesamt 13'499 Mio. Franken beantragt. Die Zahlungsrahmen der laufenden Periode 2004-2007 betragen ursprünglich total 14'092 Mio. Im Rahmen der Entlastungsprogramme 03 und 04 und weiterer Budgetkürzungen sind diese Zahlungsrahmen insgesamt um 640 Mio. gekürzt worden. Verglichen mit den für den Zeitraum 2004-2007 effektiv zugeteilten Mitteln ist der Vorschlag des Bundesrates rund 47 Mio. Franken höher.

Die Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Gesamtrechnung wurden anhand von Modellrechnungen prognostiziert (Mack und Flury). Aufgrund des sinkenden Preisniveaus geht der Wert der Erzeugung von 9,7 Mrd. im Durchschnitt der Jahre 2002/04 auf 8,5 Mrd. Franken im Jahr 2011 zurück (-12%). Ein Teil dieses Verlustes wird durch den Rückgang der Fremdkosten und durch höhere Direktzahlungen aufgefangen. Insgesamt sinkt das Nettounternehmenseinkommen von knapp 3 Mrd. im Mittel der Jahre 2002/04 um rund 560 Mio. (-19%) auf voraussichtlich 2,4 Mrd. Franken im Jahr 2011. Dies entspricht einem durchschnittlichen Rückgang von 2,5 Prozent pro Jahr.

Die Reduktion des Nettounternehmenseinkommens ist nicht gleichzusetzen mit einer Abnahme der einzelbetrieblichen Einkommen. Es ist davon auszugehen, dass der Rhythmus der Strukturentwicklung auch in Zukunft in der Grössenordnung von 2,5 Prozent liegen wird. Aufgrund des Strukturwandels und der künftigen Produktivitätsfortschritte sollten deshalb

**Abb. 2. Prognose der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung.**



die einzelbetrieblichen Einkommen im Durchschnitt mindestens nominal gehalten werden können. Der Entscheid, ob ein Betrieb weitergeführt wird oder nicht, kann damit auch in Zukunft weitgehend im Rahmen des Generationenwechsels gefällt werden.

### Literatur

■ Flury C., 2005. Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994-2005, Zürich

■ Mack G. & Flury C., 2006. Auswirkungen der Agrarpolitik 2011, Modellrechnungen für den Agrarsektor mit Hilfe des Prognosesystems SILAS, ART

■ Mann S. *et al.* 2005. Evaluation ausgewählter agrarpolitischer Massnahmen im pflanzlichen Bereich: Schlussbericht, FAT



Abb. 3. Obwohl mit der Agrarpolitik 2011 die Produktion stärker den Marktkräften ausgesetzt wird, soll die Pflege der Kulturlandschaft gewährleistet bleiben.

### RÉSUMÉ

#### Politique agricole 2011: contexte, stratégie, mesures

Le Conseil fédéral a approuvé, le 17 mai 2006, le message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011). Les modifications proposées dans six lois fédérales représentent une nouvelle étape de la réforme de la politique agricole qui se poursuit depuis quinze ans. Le Conseil fédéral se propose d'atteindre ainsi trois objectifs. Primo, il s'agit d'utiliser le potentiel de réduction des coûts dans le secteur alimentaire afin d'alléger la charge financière des consommateurs et des contribuables en Suisse. Cela permet en même temps de réduire la vulnérabilité du secteur agroalimentaire suisse dans la perspective de possibles ouvertures de marchés à venir. Secundo, le rythme des réformes ne doit pas dépasser le seuil socialement supportable pour l'agriculture. Tertio, il convient de consolider les progrès réalisés ces dernières années dans le domaine écologique et de promouvoir le développement écologique de l'agriculture. La pièce maîtresse de la Politique agricole 2011 consiste à réduire de moitié le soutien du marché et à réallouer les fonds ainsi libérés aux paiements directs. Les enveloppes financières proposées pour les années 2008 à 2011 s'élèvent au total à 13,5 milliards de francs. Ce montant représente le plafond des dépenses pour les quatre ans et correspond environ aux dépenses de la Confédération engagées dans la période actuelle 2004 à 2007 pour l'agriculture.

### SUMMARY

#### Agricultural policy 2011: background, strategy, measures

On 17 May 2006 the Federal Council submitted a package of agricultural policy proposal to parliament (Agricultural Policy 2011). The proposed changes to six federal laws constitute a further step in the reform of Swiss agricultural policy that was instigated 15 years ago. The Federal Council thereby pursues three aims. Firstly, the potential for lowering costs in the food sector should be exploited in order to reduce costs incurred by Swiss consumers and tax-payers. At the same time, this should make the Swiss agricultural and food sector less sensitive to the effects of potential future trade liberalization. Secondly, the reform measures should be introduced at a pace which is socially acceptable to agriculture. And finally, the progress achieved over the past few years with regard to ecological aspects should be consolidated and agriculture should be encouraged to make further improvements. The key feature of the Agricultural Policy 2011 is a reduction of 50% in market subsidies with the savings thus made being used for direct payments. The overall payment ceiling for the period 2008-2011 is Fr. 13.5 billion. This amount corresponds roughly to what the Confederation is paying out to the agricultural sector in the current period 2004-2007.

**Key words:** agricultural policy 2011, legislation, direct payments, market subsidies, 4-year payment ceiling, reform of agricultural policy