



EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA
 DEPARTAMENT FEDERAL DA L'ECONOMIA PUBLICA

Bern, den 31. August 1990

Für die Bundesratssitzung
 vom: 5. September 1990

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Agrarpolitik wie weiter?

1. Einführung

Verschiedene Entwicklungen im Bereich der Landwirtschaft und im massgeblichen wirtschaftlichen und politischen Umfeld machen eine grundsätzliche Standortbestimmung und einen Entscheid des Bundesrates über die künftig zu verfolgende Strategie in der Agrarpolitik dringend notwendig. Eine Reform in diesem Politikbereich lässt sich nicht umgehen. Das vorliegende Aussprachepapier soll - zusammen mit den beiliegenden vom EVD erarbeiteten bzw. in Auftrag gegebenen Berichten - als Grundlage dazu dienen.

Der Bundesrat wird eingeladen, **über die künftige Strategie der Agrarpolitik zu befinden**. Dieser strategische Grundsatzentscheid kann nicht mehr aufgeschoben werden. Die Uruguay-Runde tritt demnächst in ihre Schlussphase ein. Auch an der Innenfront stehen wichtige Einzelentscheide bevor: Getreideproblem, Direktzahlungen, Budgetfragen, bäuerliche Begehren usw. Diese Entscheide bedürfen eines Gesamtrahmens, der möglicherweise einer Gesamtreform der schweizerischen Agrarpolitik dienen könnte.

Der zu fällende agrarpolitische Grundsatzentscheid wird es erlauben, dem Bundesrat in einer nächsten Etappe die notwendigen konkreteren agrarpolitischen Anträge zu unterbreiten. Schon Anfang Oktober wird sich der Bundesrat mit dem schweizerischen Verhandlungsmandat für die Schlussphase der Uruguay-Runde des GATT zu befassen haben.

2. Lageanalyse und Notwendigkeit zur Reform

Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln erhöht sich in der Schweiz jährlich nur noch etwa um 0.1 - 0.2%. Demgegenüber wächst das Angebot an inländischen landwirtschaftlichen Produkten, trotz zum Teil mengenmässiger Beschränkungen, zur Zeit mit ungefähr 1%. Die Zunahme der Produktivität ist sogar noch höher, d.h. mit unverändertem Faktoreinsatz könnten jährlich noch grössere Produktionserhöhungen bewerkstelligt werden. Die **Ueberschussprobleme** der schweizerischen Landwirtschaft werden deshalb bei Fortführung der bisherigen Agrarpolitik künftig weiter zunehmen. In diesem Zusammenhang wird häufig auf den vergleichsweise niedrigen Selbstversorgungsgrad von 65%¹ verwiesen. Für die agrarpolitische Problematik ist dieser durchschnittliche Selbstversorgungsgrad indes nur beschränkt massgebend, weil bei der Berechnung dieser Grösse auch jene Güter berücksichtigt werden, welche in der Schweiz nicht oder nicht zu vertretbaren Kosten hergestellt werden können. Entscheidend sind die Selbstversorgungsgrade bei jenen Produkten, für deren Herstellung die Schweiz geeignete topografische und klimatische Bedingungen aufweist und für die demzufolge vergleichsweise akzeptable wirtschaftliche Voraussetzungen für eine ausgedehnte Inlandproduktion gegeben sind. Die Produktion dieser Güter deckt in vielen Teilmärkten nahezu den inländischen Konsum oder übertrifft ihn sogar.

Aus **handelspolitischen** Gründen kann der Selbstversorgungsgrad nicht weiter erhöht werden. Bei nahezu stagnierender Nachfrage geht die Ausdehnung der Inlandproduktion zwangsläufig mit einem Rückgang der Importe einher.

Eine Erhöhung der Inlandproduktion stösst neben handelspolitischen auch an **finanzpolitische** und damit innenpolitische Grenzen: Die Verbilligung einer wachsenden Inlandproduktion, die Verwertung der Ueberschüsse sowie die Erhöhung subventionierter Exporte führen zu Mehrausgaben. Der Rückgang der Importe zieht zudem entsprechende Einnahmeneinbussen aus Importabgaben nach sich.

Alternative Verwertungsmöglichkeiten wie z.B. die **Energiegewinnung** aus landwirtschaftlichen Produkten schneiden aus Kosten- und finanzpolitischen Ueberlegungen noch schlechter ab. Zudem ist es heute nicht sicher, ob eine derart subventionsintensive Verwertung im Rahmen des GATT zugelassen würde. Weitere diesbezügliche Abklärungen sind notwendig.

1) Auf Kalorienbasis, inklusive Produktion aus importierten Futtermitteln.

Angesichts eines nicht mehr zu erhöhenden Selbstversorgungsgrades ergibt sich aus der beschriebenen Nachfrage- und Produktivitätsentwicklung, dass der Faktoreinsatz im langfristigen Trend zurückgenommen werden muss.

In der schweizerischen Landwirtschaft sind noch 5.9% der **Beschäftigten** tätig. Von den vier Nachbarländern weist einzig die BRD (4.4%) einen tieferen Anteil aus. Daneben gibt es aber westliche Industriestaaten mit bereits deutlich tieferen Beschäftigungsanteilen in der Landwirtschaft: USA 3.0%, Grossbritannien 2.4%, Schweden 3.9%, Niederlande 4.9%, Belgien 2.7%¹⁾. Die offene **Ackerfläche** hat in der Schweiz in den letzten 30 Jahren um rund 20% zugenommen. Die schweizerische Landwirtschaft ist zudem **kapitalintensiv**. Zu dieser Entwicklung beigetragen haben u.a. die in Form von Finanzhilfen gewährten Investitionsanreize.

Als Mass für die **Unterstützung** der Landwirtschaft setzt sich in internationalen Vergleichen immer mehr das sogenannte Producer Subsidy Equivalent (PSE) durch. In Prozenten ausgedrückt besagt das PSE, wieviele Prozente der inländischen Produktpreise auf einen Transfer der Konsumenten und Steuerzahler zurückzuführen sind. Für die Landwirtschaft als Ganzes belief sich das schweizerische PSE 1988 auf 80% der inländischen Produzentenpreise. Dieser Wert ist der höchste aller OECD-Staaten. Annähernd hohe Werte weisen Finnland, Japan und Norwegen auf. Zum Vergleich betrug das PSE der EG zu diesem Zeitpunkt rund die Hälfte des schweizerischen. In Franken ausgedrückt kostet die schweizerische Landwirtschaftspolitik die Konsumenten und Steuerzahler zur Zeit jährlich rund 7 Mrd. Der Unterstützungsbetrag hat sich in den letzten 10 Jahren nominal um rund 50% erhöht; die Unterstützung in Prozenten des Produktionswertes nahm um rund 20% zu. Die PSE-Berechnungen der OECD decken etwa vier Fünftel der landwirtschaftlichen Produktion ab. Mit anderen Worten ist in Franken ausgedrückt die effektive Unterstützung der Landwirtschaft insgesamt noch höher. Hinzu kommen ferner die Auswirkungen kartellistisch überhöhter Preise auf den vor- und nachgelagerten Stufen staatlich geschützter Märkte. Alles in allem wird für den Schutz der Landwirtschaft ein Betrag aufgewendet, welcher deren eigene Wertschöpfung übersteigen dürfte. Dieser Betrag ist im wesentlichen der Preis, den wir für die sogenannte Spezifität der Landwirtschaft (Versorgung, Besiedlung, Umwelt) und die Erhaltung einer kleinbäuerlichen Struktur zahlen.

1) Die Angaben stützen sich auf die Werte von 1987; in diesen Prozentzahlen mitberücksichtigt sind Beschäftigte in Forstwirtschaft und Fischerei.

Dass die schweizerische Landwirtschaft eine derart hohe Unterstützung kennt, darf nicht überraschen: Die Schweiz weist klimatische und topographische Produktionserschwerisse auf. Zu den natürlichen Standortnachteilen kommen Auflagen des Tier- und des Umweltschutzes. Entscheidend ist aber auch das hohe schweizerische Lohnniveau. Wenn wir den Beschäftigten in der Landwirtschaft das gleiche Einkommen wie denjenigen in der übrigen Wirtschaft ermöglichen wollen (Paritätsvergleich), zieht dies zwangsläufig eine hohe Unterstützung und einen hohen Interventionsgrad der Massnahmen nach sich. Zudem ist zu beachten, dass das PSE zwar aus rein ökonomischer Sicht ein aussagefähiger Indikator für die Agrarunterstützung ist, jedoch nichts oder nur wenig über die handelsverzerrende Wirkung der einzelnen Massnahmen aussagt. Ferner sind auch methodisch gewisse Vorbehalte zum PSE-Konzept anzubringen, so vor allem das Abstellen auf vielfach durch Marktverzerrungen verfälschte Referenzpreise als Ausgangsbasis für die Berechnung der Unterschiede zwischen in- und ausländischen Agrarpreisen.

Ein Abbau der Unterstützung für die Landwirtschaft als Ganzes lässt sich somit bei einem Festhalten am Ziel des paritätischen Einkommens für den einzelnen Bauern nur über einen Abbau der Beschäftigten in der Landwirtschaft erreichen

Die Schweiz **importiert** netto pro Kopf der Bevölkerung mehr als alle vergleichbaren Länder. In Verlautbarungen wird mit dieser Feststellung jeweils die Unschuld der Schweiz an den weltweiten Ungleichgewichten auf den Agrarmärkten zu belegen versucht. Im mehrjährigen Vergleich haben aber die schweizerischen Exporte bei den international sensiblen Agrarprodukten volumenmässig um 14.9% zugenommen und die Importe um 10.8% abgenommen. Mit andern Worten hat auch die Schweiz an die weltweiten Ungleichgewichte beigetragen, jedoch in relativ kleinem Ausmass.

Der Druck zu weitgehenden Reformen geht heute in erster Linie von den GATT-Verhandlungen aus. Im GATT drängt eine Reihe von Staaten auf eine marktwirtschaftlichere Ausrichtung der Agrarpolitik (vermehrter Marktzugang, Abbau der Unterstützung im allgemeinen und der Exportsubventionen im besonderen). Die Landwirtschaft soll nicht Gegenstand der EWR-Verhandlungen sein. Es wäre jedoch falsch, anzunehmen, dass von der EG auch in Zukunft kein Druck auf die Anpassung unserer Landwirtschaftspolitik ausgehen wird. Der potentielle Anpassungsdruck lässt sich u.a. an den Differenzen der Produktpreise zwischen der Schweiz und der EG ablesen: So betragen die schweizerischen Preise bei den tierischen Produkten ungefähr das eineinhalb- bis zweifache und bei den pflanzlichen Produkten das zwei- bis dreifache der EG-Preise.

Auch wenn im GATT die Spezifität unserer Landwirtschaft anerkannt werden sollte, so gilt dies vor allem für die Ziele, weniger jedoch für die Instrumente, welche die Schweiz zu diesem Zweck einsetzt. Ein Festhalten an unserer bisherigen Landwirtschaftspolitik wäre mit beträchtlichen Kosten für den nationalen Wohlstand verbunden.

Die Agrarpolitik betrifft nicht nur die Landwirtschaft im engeren Sinne. Von der bestehenden Agrarpolitik profitieren auch vor- und nachgelagerte Stufen. Wenn festgestellt wird, dass der schweizerische Landwirt für seine Betriebsmittel 20 - 30% mehr bezahlen muss als seine ausländischen Konkurrenten und es sich bei diesen Betriebsmitteln gleichzeitig um international handelbare Güter handelt, deutet diese Beobachtung darauf hin, dass im Umfeld der Landwirtschaft überdurchschnittliche Gewinne erzielt werden. Diese sind weniger als Grund für eine staatliche Unterstützung der Landwirtschaft, sondern vielmehr als Folge der staatlichen Politik anzusehen.

Eine Reform unserer Landwirtschaftspolitik darf vor den vor- und nachgelagerten Stufen nicht Halt machen. Reformen sollen nicht ausschliesslich die Landwirtschaft treffen.

Zwischen Umwelt und Landwirtschaft bestehen Wechselbeziehungen. Die Landwirtschaft zählt zu den Betroffenen der Umweltverschmutzung, so zum Beispiel im Fall der Schwermetallimmissionen. Sie gehört auf der anderen Seite aber auch zu den Verursachern von Umweltproblemen (Phosphat, Nitrat).

Eine umweltgerechtere Landwirtschaftspolitik ist nicht nur nötig, sondern u.a. über eine extensivere Bewirtschaftung auch möglich. Damit wird die Landwirtschaft überhaupt erst in die Lage versetzt, ihren multifunktionalen Aufgaben gerecht zu werden.

Agrarpolitische Reformen haben Auswirkungen auf das **landwirtschaftliche Einkommen**. Die einzelnen Reformen werden die verschiedenen Gruppen in unterschiedlichem Ausmass treffen (Berg-/Talbauern, Klein-/Grossbetriebe, Milch-/Getreidebauern, usw.). Es gibt Massnahmen, mit denen Einkommensverluste mindestens z.T. wieder wettgemacht werden können (Direktzahlungen, Flächenstilllegungsprämien, Renten für eine frühzeitige Pensionierung). Für die politische Akzeptanz der Reformen werden solche korrigierenden Massnahmen entscheidend sein. Dennoch

werden sich Einkommensverluste nicht vollständig vermeiden lassen. Wo das Ziel des Strukturwandels in einem beschleunigten Beschäftigungsabbau besteht, sind Einkommensverluste sogar eine Voraussetzung dafür, dass ein Teil der Landwirte ihre Beschäftigung in der Landwirtschaft aufgeben wird. Als minimales Erfordernis ist aber in diesem Zusammenhang zu postulieren, dass soziale Härten vermieden werden.

Reformen lassen sich nicht umgehen. Die politische Akzeptanz und auch der Erfolg hängen davon ab, wie gut es gelingt, die einzelnen Massnahmen aufeinander abzustimmen, durch Uebergangsfristen Anpassungsprobleme zu reduzieren, übermässige Einkommensverluste zu verhindern und soziale Härten zu vermeiden. Wichtig sind aber auch eine klare Information und deutliche Signale der Behörden.

An agrarpolitische Reformen wird die Forderung nach **Deregulierung** und mehr Markt geknüpft. Die Agrarpolitik soll im weiteren wieder einfacher und **transparenter** werden. Diese Postulate werden sich indes kurz- und mittelfristig nur beschränkt verwirklichen lassen: Solange die schweizerischen Preise von den ausländischen abweichen, wird man auf eine staatliche Einflussnahme zur Ordnung der Märkte nicht verzichten können. Solange die inländischen Preise als Instrument zur Einkommenssicherung eingesetzt werden, wird man auch auf Beschränkungen der Produktionsmengen und entsprechende administrative Vorkehrungen angewiesen sein.

3. Die agrarpolitischen Ziele

Der Bundesrat hat im Sechsten Landwirtschaftsbericht die folgenden vier **Oberziele** definiert:

- Versorgung mit qualitativ hochwertigen und gesunden Nahrungsmitteln zu günstigen Preisen,
- Vorsorge für Zeiten gestörter Zufuhren und Erhaltung der Produktionsbereitschaft,
- Schutz und Pflege der Kulturlandschaft, Beitrag zu Schutz von Umwelt, Pflanzen und Tieren,

- Erhaltung einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft und Beitrag zur dezentralisierten Besiedlung unseres Landes.

Zwischen diesen Oberzielen gibt es **Zielkonflikte**, so beispielsweise zwischen dem ersten und zweiten Ziel: Die Schweiz produziert teurer als das Ausland. Wenn aus Gründen einer grossen Versorgungssicherheit an einem hohen Selbstversorgungsgrad festgehalten werden soll, ist diese Politik nicht mit einer Versorgung mit billigen Nahrungsmitteln zu vereinbaren. Eine konsequente Verfolgung des ersten Ziels würde im Gegenteil einen hohen Importanteil und damit einen tiefen Selbstversorgungsgrad nahelegen.

Die Oberziele werden in den internationalen Verhandlungen und Gremien im Grossen und Ganzen als legitime Ziele zumindest nicht bestritten. Leider ist damit nicht viel gewonnen. Die Politik, mit der die Schweiz diese Ziele zu erreichen sucht, stösst zunehmend auf Widerstand. Auch das überrascht nicht, könnte man sich doch insbesondere in bezug auf die ersten drei Ziele eine alternative, handelspolitisch neutralere Politik vorstellen, welche gleich grosse Zielbeiträge liefern würde, ohne aber bei unseren Handelspartnern anzuecken. Wie bereits erwähnt, wäre es wegen der hohen inländischen Produktionskosten bei konsequenter Verfolgung des ersten Ziels angezeigt, den Importanteil zu erhöhen. Anstelle des auf Erhaltung einer hohen Produktionsbereitschaft und damit hoher Inlandproduktion zu normalen Zeiten ausgerichteten Ernährungsplans könnte man sich eine Strategie vorstellen, in der die Lagerhaltung für die Versorgung in Zeiten gestörter Zufuhr einen noch grösseren Stellenwert einnehmen würde. Eine entsprechende Empfehlung hat unlängst auch die OECD abgegeben.

Schwierigkeiten ergeben sich indes mit dem vierten Ziel, sofern dieses als **Einkommenssicherung** für die Landwirtschaft in ihrer heutigen Form interpretiert wird. Darin besteht das zentrale Problem: eine Reform, wie sie in diesem Aussprachepapier vorgeschlagen wird, führt ohne kompensierende Massnahmen zu Einkommensverlusten in der Landwirtschaft.

Die politische Machbarkeit der Reformen wird nicht an den vier Oberzielen entschieden werden, sondern an der Frage, welches Einkommen für wieviel Landwirte in der Zukunft gewährleistet werden kann und soll.

4. Mögliche Strategien

Die schweizerische Landwirtschaftspolitik ist auf einen einfachen Nenner gebracht mit einem Mengen- und einem Beschäftigungsproblem konfrontiert. Demzufolge stellen sich - auf das wesentliche reduziert - **zwei Hauptfragen**: Erstens, wieviele Bauern können und sollen unter den künftigen Bedingungen erhalten werden. Zweitens, wie hoch kann und soll die künftige Inlandproduktion bzw. das zugelassene Importvolumen sein.

Nachfolgend werden drei Strategien, denen unterschiedliche Vorgaben bezüglich Menge und Beschäftigung zugrundeliegen, dargelegt:

Strategie I: Gleiche Menge - weniger Bauern

Diese Strategie beinhaltet im wesentlichen folgende Massnahmen:

- Eine **substantielle reale Preissenkung**, schrittweise zu verwirklichen innerhalb eines bestimmten Zeitraumes, zum Beispiel innerhalb der nächsten 5 - 10 Jahre.
- **Stabilisierung der Mengen**, nötigenfalls durch Einbezug weiterer Produkte in das Regime mengenmässiger Produktionsbeschränkungen.
- schrittweise **Abschaffung von strukturerhaltenden Elementen** bei der Preisgestaltung (z.B. Staffelung von Preisrückhalten nach der Menge), der Zuteilung von mengenmässigen Produktionsrechten (z.B. bei Kontingenten, bei Stallbaubewilligungen) sowie bei den Direktzahlungen (Abstufung nach Flächengrösse oder Tierzahl, Einkommensgrenzen).

Strategie II: Kleinere Menge - gleich viele Bauern

In dieser Strategie wird ebenfalls eine **Preissenkung** vorgeschlagen. Zusätzlich wird nicht nur eine Stabilisierung der Mengen wie in Strategie I, sondern eine **substantielle Mengenreduktion** angestrebt; dies zum Teil mittels Kontingentskürzungen und nötigenfalls mittels Einbezug weiterer Produkte in das Regime mengenmässiger Produktionsbeschränkungen. Um die Zahl der Bauern vorgabegemäss

zu erhalten (oder dynamisch formuliert: die bisherige Abwanderung nicht zu verstärken), sieht diese Strategie **neue Direktzahlungen** zur ganz oder zumindest teilweisen Kompensation der Einkommensverluste vor. Infolge der Mengen- und Preisreduktion können die neuen Direktzahlungen zum Teil durch Einsparung von Verwertungskosten des Bundes finanziert werden.

Strategie III: Kleinere Menge - weniger Bauern

Auch in Strategie III wird eine **Preissenkung** postuliert. Im Unterschied zu Strategie I soll gleichzeitig auch eine **Mengenreduktion** verwirklicht werden. Auf lange Frist (10 Jahre) dürfte die Mengenreduktion aus der Preissenkung resultieren - dies vor allem, wenn eine langfristige Annäherung der schweizerischen Agrarpreise an die EG-Preise ins Auge gefasst wird. In der **Zwischenphase** sollte eventuell eine Mengenreduktion mittels Flexibilisierung oder Kürzung von bestehenden Produktionskontingenten und nötigenfalls mittels Beschränkung der Preisgarantie bei weiteren Produktionsbereichen (zum Beispiel Stabilisatoren wie in der EG) ins Auge gefasst werden. Wie in Strategie I sollen auch hier die strukturerhaltenden Elemente bei Preisgestaltung, Kontingentszuteilungen und Direktzahlungen schrittweise eliminiert werden.

5. Beurteilung der Strategien

Alle drei Strategien sind mit den Oberzielen der schweizerischen Agrarpolitik vereinbar. Zum Teil müssen diese Ziele aber unter Einbezug der Veränderungen im politischen, technologischen, ökologischen und übrigen Umfeld zeitgemäss interpretiert werden.

Wenn man davon ausgeht, dass auch importierte Güter qualitativ hochwertig und gesund sind, und zudem in Betracht zieht, dass diese meist noch wesentlich billiger sind, ermöglichen alle drei Strategien eine **Versorgung mit qualitativ hochwertigen und gesunden Nahrungsmitteln**, im Vergleich zur heutigen Situation indes zu günstigeren Preisen.

Da die **Versorgungssicherheit** heute in vielen Bereichen ebensogut durch Lagerhaltung statt durch eine hohe Inlandproduktion erbracht werden kann, stellt auch die Erreichung dieses Ziels kaum Probleme.

Bezüglich des **Schutzes und der Pflege der Kulturlandschaft und der Umwelt** könnten sich bei der Verwirklichung der Strategie I wegen der rationelleren Bewirtschaftung bei gleichbleibender Produktionsmenge gewisse Friktionsmöglichkeiten ergeben. Die angestrebte Extensivierung in den Strategien II und III erbringt, verglichen zu heute, eine höhere Zielerreichung (Strategie II) bzw. neutralisiert die aus einer rationelleren Bewirtschaftung allenfalls resultierenden belastenden Effekte (Strategie III).

Die in den Strategien I und III enthaltene rationellere Bewirtschaftung führt zu einem verstärkten Strukturwandel. Dieser steht jedoch der Erhaltung einer **bäuerlich strukturierten Landwirtschaft** im Sinne des Sechsten Landwirtschaftsberichtes zumindest im Talgebiet nicht entgegen. Im Berggebiet sind flankierende Massnahmen, u.a. gezielte Direktzahlungen nötig, um auch zur Erhaltung der gewünschten **Besiedlung** beizutragen. Strategie II widerspiegelt bezüglich der Struktur den status quo.

Unterschiede ergeben sich im Hinblick auf die **Konformität mit dem Handlungsbedarf im GATT**. Den grössten Handlungsspielraum bringt diesbezüglich Strategie III. Preis- und Mengenreduktionen bringen sowohl eine Erhöhung der Marktzutrittsmöglichkeiten als auch einen Rückgang der Unterstützung und der Exportsubventionen. Auch Strategie II ermöglicht infolge der Mengen- und Preisreduktion eine Erhöhung des Marktzutritts sowie einen Abbau von Exportsubventionen und der direkt produktionsmengengebundenen Unterstützung. Hingegen dürfte der Umbau der Unterstützung und die entsprechende volle Kompensation mit Direktzahlungen im GATT nicht unproblematisch sein. Auch die Strategie I führt zu einem Abbau der Unterstützung und der Exportsubventionen und geht damit in die vom GATT verlangte Richtung. Sie kommt jedoch wegen des Festhaltens an den bisherigen Mengen der GATT-Forderungen nach Erhöhung des Marktzutritts nicht entgegen.

Alle drei Strategien erfordern mehr oder weniger **einschneidende Massnahmen für die Landwirtschaft**. Preissenkungen, der Abbau von strukturerhaltenden Elementen bei den Massnahmen sowie die notwendigen Mengenbegrenzungen bzw. -reduktionen werden in den Strategien I und III zu bedeutenden globalen Einkommensverlusten in diesem Sektor führen. Das Einkommensmanko der kleinen und/oder unrationellen Betriebe wird wachsen. Dies wird deren Inhaber mit der Zeit veranlassen, den Betrieb aufzugeben, einen Nebenerwerb anzunehmen oder sich mit dem tieferen Einkommen abzufinden. Im Ausmass der Abwanderung werden sich die Betriebe vergrössern, sodass letztlich die Mehrheit der verbleibenden Bauern nach entsprechender Anpassung unter den neuen Bedingungen in der Lage sein wird, ein mit den

Arbeitnehmern der übrigen Wirtschaft vergleichbares Einkommen zu erzielen. In Strategie II resultiert infolge der auf Erhaltung ausgerichteten neuen Direktzahlungen global keine Einkommenseinbusse. Die Produktionsmöglichkeiten werden hingegen eingeschränkt. Aufgrund der veränderten Preis- und Mengenverhältnisse sowie der Auflagen bei den Direktzahlungen können auf regionaler und einzelbetrieblicher Ebene Veränderungen bei den Einkommen eintreten.

Die dargelegten Strategien bringen im Ausmass der Preissenkungen **Einsparungen für die Konsumenten**.

Für den **Bund** ergeben sich bei der Strategie II Mehrkosten infolge der neu einzuführenden Direktzahlungen; bei den Strategien I und III sind hingegen für die Bundeskasse Einsparungen, insbesondere wegen des Rückgangs der Verwertungskosten, zu erwarten.

In allen Strategien ist mit **Auswirkungen auf die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereiche** zu rechnen. Die durch Reformen beabsichtigte kostenbewusstere und/oder extensivere Bewirtschaftung führt zu Verschiebungen in der Nachfrage nach Produktionsmitteln. Damit dürfte die Konkurrenzsituation erhöht und Bewegung in die der Landwirtschaft vorgelagerten Bereiche gebracht werden, was zusätzlich zu einer kostengünstigeren landwirtschaftlichen Produktion beitragen kann. Im Bereich der verarbeiteten landwirtschaftlichen Produktion führt die Preis- und Mengenreduktion zu geringeren Abschöpfungen und Erstattungen an der Grenze.

6. Realisierung einer Strategie, Uebergangsregelung

Strategie III ist u.E. die einzig gangbare Strategie.

Inwiefern und in welchem Ausmass eine solche Strategie allenfalls zu ergänzen ist mit Direktzahlungen mit Auflagen in Richtung einer extensiveren und umweltschonenderen Produktion sowie als Entschädigung für andere sogenannte gemeinwirtschaftliche Leistungen, bleibt der politischen Beurteilung vorbehalten. Zu beachten ist dabei neben der Finanzierungsfrage auch die GATT-Verträglichkeit. Im weiteren soll durch diese Massnahme der angestrebte Strukturwandel nicht behindert werden.

Für die Realisierung einer Reform in diesem Sinne ist eine angemessene Uebergangszeit notwendig. Je kürzer diese gewählt wird, desto grösser sind die Anpassungskosten und der politische Widerstand.

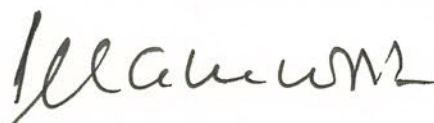
Eine **Uebergangsregelung** muss die Anpassungsschwierigkeiten lindern. Dazu gehören zeitlich befristete Massnahmen wie Frührenten, Produktionsaufgaberenten, Umsteigebeihilfen, Sozialbeiträge, Umschulungsmassnahmen usw.

7. Schlussfolgerungen

1. Eine Reform der Agrarpolitik ist dringend notwendig. Die politische Machbarkeit wird nicht an den vier im Sechsten Landwirtschaftsbericht dargelegten Oberzielen der Agrarpolitik entschieden, sondern an der Frage, welches Einkommen für wieviele Landwirte in Zukunft gewährleistet werden kann und soll.
2. Ein strategischer Entscheid des Bundesrates, welche grundsätzliche Richtung insbesondere bezüglich Produktionshöhe und Struktur der Landwirtschaft mit der staatlichen Förderung dieses Wirtschaftssektors eingeschlagen werden soll, sowie klare Signale bezüglich der künftigen Preispolitik und anderer ins Auge zu fassender Massnahmen drängen sich auf.
3. Strategie III, die mittels Preissenkung, möglicherweise während einer Zwischenphase kombiniert mit einer Mengenreduktion (nötigenfalls durch eine Beschränkung der Preisgarantie bei weiteren Produktionsbereichen) eine schrittweise Verstärkung des Rückgangs von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft herbeiführt, ist u. E. die einzige, die der beschriebenen Problemsituation gerecht wird. Auf lange Frist (10 - 15 Jahre) ist davon auszugehen, dass die schweizerischen Agrarpreise den EG-Preisen angenähert werden müssen.
4. Als Uebergangsregelung und zur Vermeidung von Härtefällen sind nötigenfalls zeitlich befristete Massnahmen wie Frührenten, Produktionsaufgaberenten, Umsteigebeihilfen, Sozialbeiträge, Umschulungshilfen und dergleichen vorzusehen.
5. Denkbar ist auch, eine solche Strategie zu ergänzen mit Direktzahlungen mit Auflagen für eine extensivere umweltschonendere Produktion sowie als Entschädigung für andere sog. gemeinwirtschaftliche Leistungen. Damit soll jedoch der notwendige Strukturwandel nicht behindert werden.

6. Die vor- und nachgelagerten Stufen sind in die Reform einzubeziehen.
7. Für die Einleitung einer Reform im dargelegten Sinne sind eine rasche und klare Information der betroffenen Kreise und der Öffentlichkeit und deutliche Signale der Behörden notwendig.

EIDGENÖSSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



Beilagen

1. "Möglichkeiten einer agrarpolitischen Reform", Bericht zuhanden des Chefs des EVD, Bundesrat J.-P. Delamuraz, vom 27. Juli 1990.
2. "La politique agricole à la croisée des chemins", Bericht des Direktors des Bundesamtes für Landwirtschaft an den Chef des EVD, Bundesrat J.-P. Delamuraz, vom 18. Juli 1990.
3. "Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik", Bericht der vom Chef EVD, Bundesrat J.-P. Delamuraz, eingesetzten Expertenkommission, Bern 1990.
4. Bericht der vom Chef des EVD, Bundesrat J.-P. Delamuraz, eingesetzten Expertenkommission Käsemarktordnung, vom 19. Dezember 1989.

Agrarpolitik wie weiter?

Aufgrund des Aussprachepapiers des EVD vom 31. August 1990 wird

beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt Kenntnis vom vorliegenden Aussprachepapier und spricht sich in zustimmendem Sinne zu den dargelegten Schlussfolgerungen aus.
2. Das EVD wird beauftragt, dem Bundesrat zum gegebenen Zeitpunkt die notwendigen Anträge im Sinne dieser Schlussfolgerungen zu unterbreiten.
3. Die Presse wird zu einem geeigneten Zeitpunkt durch den Chef des EVD informiert.

Für getreuen Auszug:

Der Protokollführer: