Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1998)

Heft: 2

Artikel: Direktzahlungen und die aktuellen Spannungsfelder heute

Autor: Hofer, Eduard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966319

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Direktzahlungen und die aktuellen Spannungsfelder heute

Eduard Hofer

1. Einleitung

Der Anteil der Direktzahlungen an den Bundesausgaben für Landwirtschaft und Ernährung beträgt heute rund 60 Prozent (Budget 1998). Die Ausgaben für Preis- und Absatzsicherung werden bis 2003 auf rund 800 Millionen Franken sinken (Neues Landwirtschaftsgesetz, nLwG, Art. 187 Abs. 12). Sie werden dann noch etwas mehr als einen Fünftel der gesamten Ausgaben ausmachen, während jener der Direktzahlungen auf gut zwei Drittel ansteigt. Bis 1992 waren die Verhältnisse genau umgekehrt[1)]. Wie es dazu kam (2. Abschnitt), welche Spannungsfelder sich dabei sowohl auf dem Gebiet der Ökologie (3. Abschnitt) als auch auf jenem der Ökonomie (4. Abschnitt) auftaten und welche heute noch bestehen, ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

2. Reform der Agrarpolitik

2.1 Neues Umfeld

Die Vorteile der Direktzahlungen - tiefere Preise und daher weniger Anreiz zur Intensivierung, volkswirtschaftliche Effizienz - waren seit langem bekannt, hatten jedoch allein zuwenig Kraft entwickelt, um eine Systemänderung herbeizuführen. Die ersten deutlichen Signale gingen von Volksabstimmungen aus: 1986 wurde eine Ausdehnung der Zuckerproduktion in einer Referendumsabstimmung abgelehnt und 1989 erzielte eine erste Kleinbauerninitiative beinahe ein Volksmehr (49 % Ja-Stimmen).

Zur Aufweichung der bäuerlichen Position in Bezug auf die Direktzahlungen führten insbesondere die Uruguay-Runde des GATT, der

Einkaufstourismus und die Notwendigkeit einer neuen Begründung für den Schutz und die Unterstützung der Landwirtschaft. Der Logik eines Abbaus der Exportsubventionen, der internen Marktstützung und des Grenzschutzes waren angesichts der Überschussproduktion und der Umweltprobleme in vielen Ländern kaum mehr gute Argumente entgegen zu setzen. Im GATT fand sich dafür eine grosse internationale Koalition, in der nur noch über das Ausmass verhandelt wurde. Die Schweiz kann angesichts der Tatsache, dass ihr Volkseinkommen zur Hälfte im Verkehr mit dem Ausland erarbeitet wird, bei GATT und WTO nicht abseits stehen. Der Einfluss der europäischen Integration wurde mit der Ablehnung des EWR in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 kurzfristig unterdrückt. Der zunehmende Einkaufstourismus dagegen zeigte, dass die Grenzen zunehmend ihren Dienst versagen. In dieser Situation erschien dann als einziger Ausweg, mit Direktzahlungen einen Teil der Kosten zu decken, damit die Produkte konkurrenzfähiger werden.

Tiefgreifend wirkte sich der Fall der Berliner Maurer im Jahr 1989 aus. Das Ende des kalten Krieges nahm der Versorgungssicherheit als agrarpolitisches Argument einen grossen Teil ihrer Kraft, die sie aus der Erinnerung an zwei Weltkriege geschöpft hatte. Die sichere Versorgung der Bevölkerung gehört zwar nach wie vor zu den verfassungsmässigen Aufgaben der Landwirtschaft, wird jedoch mindestens gleichgewichtig ergänzt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft sowie durch die dezentrale Besiedlung (Art. 31^{octies} Abs. 1 BV). Die Pflege des Kulturbodens und der Landschaft bezahlt man aber vernünftigerweise nicht mit einem Preiszuschlag pro Liter Milch und pro Kilogramm Getreide, sondern schon eher mit einem Beitrag pro Hektare nachhaltig bewirtschaftetem Land.

2.2 Politische Umsetzung

Ihren Ausgangspunkt nahm die neue Agrarpolitik in der 1987 von Bundesrat Jean Pascal Delamuraz eingesetzten zweiten Kommission Popp. Gestützt auf ihren Bericht[2)], unterbreitete der Bundesrat dem Parlament am 27. Januar 1992 zusammen mit dem Siebten Landwirtschaftsbericht die Botschaft für die beiden Artikel 31a und 31b des Landwirtschaftsgesetzes (aLwG). Der Landwirtschaftsbericht lieferte die ausführliche Begründung für die umfassende Reform, an deren Anfang er steht und die immer noch im Gang ist. Die neuen Artikel (31a und 31b aLwG) wurden als Gesetzesgrundlage für die Direktzahlungen am 9. Oktober 1992 verabschiedet. In der Budgetberatung im Dezember

des gleichen Jahres stellte das Parlament weitere Weichen, indem die Positionen für Preis- und Absatzsicherung substantiell gekürzt wurden. Mit Beschluss vom 26. April 1993 setzte der Bundesrat den Milchpreis von 1.07 Franken auf 97 Rappen herab. Andere Produktepreise wurden in ähnlicher Grössenordnung gesenkt. Gleichzeitig wurden die ergänzenden und die ökologischen Direktzahlungen rückwirkend auf den 1. Januar 1993 eingeführt, um die Preissenkungen grösstenteiles zu kompensieren. Trotzdem bezeichneten bäuerliche Kreise den 26. April 1993 als "schwarzen Montag"[3]. In den folgenden Jahren wurde die Verlagerung von der Preisstützung zu den Direktzahlungen zügig weitergeführt. Bereits 1994 erreichten die ergänzenden Direktzahlungen mit einer Summe von 800 Millionen Franken (einschliesslich des Budgetbetrags von 335 Millionen Franken für die von 1988-1992 ausgerichteten Tierhalterbeiträge) ihren Endausbau. In den folgenden Jahren nahmen nur noch die ökologischen Direktzahlungen zu, für welche 1998 750 Millionen Franken eingestellt sind. Insgesamt wurden die Direktzahlungen in den Jahren 1993 bis 1998 um knapp 1 Milliarde Franken erhöht. In ähnlicher Grössenordnung wurden im gleichen Zeitraum die administrierten Preise (Milch, Getreide, Zuckerrüben, Ölsaaten) gesenkt. Die prekären Marktverhältnisse und die BSE-Krise führten aber bei Produkten ohne administrierte Preise (insbesondere Schlachtvieh) zu starken Einnahmenverlusten. Aus dieser Entwicklung resultierte ein nachhaltiger Rückgang des bäuerlichen Einkommens, welcher allerdings schon vor Beginn der Reform eingesetzt hatte. Eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen verlangten eine nähere Auseinandersetzung mit den bäuerlichen Einkommen und der Zukunft der Landwirtschaft[4].

Während der Umsetzung der ersten Etappe wurde die Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) vorbereitet und vom Bundesrat am 26. Juni 1996 verabschiedet.
Ziel der Agrarreform ist es, unter den neuen Rahmenbedingungen der Landwirtschaft einen Platz in der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft zu sichern und ihre produktive Funktion zu erhalten.

Auch in Zukunft soll die Landwirtschaft ihre Aufgaben durch die nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion erfüllen (Art. 31^{octies} Abs. 1 BV). Die Ernährungssicherung wird mittel- bis längerfristig eine der grossen Herausforderungen der Menschheit sein. Die UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) schätzt, dass allein um den heutigen Versorgungsgrad der Weltbevölkerung mit Nahrungs-

mitteln aufrecht erhalten zu können, die landwirtschaftliche Produktion bis zum Jahr 2030 um 75 Prozent ausgeweitet werden muss[5]. Die Bewältigung dieser Herausforderungen verlangt weltweite Solidarität. Für die Schweiz ergibt sich daraus eine Verpflichtung zu einem engagierten Einsatz für die Stärkung des Agrarsektors in der Dritten Welt, aber auch zur Erhaltung einer produktiven Landwirtschaft in der Schweiz[6].

An die Erhaltung der produktiven Landwirtschaft und die Bereitstellung der dazu notwendigen Mittel sind insbesondere zwei Bedingungen geknüpft:

1 Die Landwirtschaft hat dem schonenden Umgang mit der Umwelt in höherem Masse als früher Rechnung zu tragen.
2 Die Landwirtschaft muss ihre Leistungen wirtschaftlich erbringen.

2.3 Das Direktzahlungssystem heute

Das heutige Direktzahlungssystem ist über einen Zeitraum von über vierzig Jahren entstanden. Seit dem Zweiten Weltkrieg wurden mit Anbauprämien für Futtergetreide der Ackerbau gefördert. Diese Prämien haben die Differenz zwischen dem tieferen Preis für Futtergetreide gegenüber jenem für Brotgetreide ausgeglichen. Es folgten 1957 die Beiträge für die Ausmerzaktionen zur Förderung des Absatzes von Nutzvieh aus dem Berg- und angrenzenden Zuchtgebiet. 1959 wurden anstelle einer damals geforderten regionalen Milchpreisdifferenzierung die Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet eingeführt. In der Hoffnung, die Milchproduktion einzudämmen, folgten 1970/71 die Beiträge an Kuhhalter ohne Verkehrsmilchproduktion. Damit nicht grössere Teile des Berggebietes brachfallen, wurden 1980 als Ergebnis der ersten Kommission Popp unter dem Titel Bewirtschaftungsbeiträge die Hang- und die Sömmerungsbeiträge eingeführt. Damit erreichte das System der Direktzahlungen zum Ausgleich der erschwerenden Produktionsbedingungen und zur Produktionslenkung seinen Endausbau. Erst 1993 kamen die neuen Direktzahlungen nach den Artikeln 31a und 31b aLwG dazu mit dem Ziel der vermehrten Trennung von Preis- und Einkommenspolitik. Gleichzeitig wurde für bestimmte produktegebundene Zahlungen namentlich für die Ausmerzbeiträge und die Beiträge an den Ackerbau unter erschwerten Bedingungen der Abbau eingeleitet.

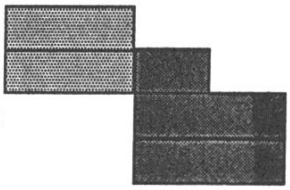
Übersicht 1: Direktzahlungen 1993 –1998

- **Allgemeine Direktzahlungen**

	Fläche	Tiere
Flächendeckende Bewirtschaftung	ergänzende Direkt-zahlungen	Beiträge für Kühe ohne Verkehrs-milchproduktion
Erschwerte Prod. bedingungen	Hangbeiträge	Kostenbeiträge

- **Öko-Beiträge**

Integrierte Produktion
Bio-Landbau
Ökologische Ausgleichsflächen
Tierhaltungsprogramme



- **Sömmerungsbeiträge**
- **Produktionslenkung (Anbaubeiträge für Futtergetreide und nachw. Rohstoffe, Extenso)**

Das historisch gewachsene System weist heute eine bemerkenswerte Konsistenz auf. Die allgemeinen Direktzahlungen bestehen aus einem Flächenbeitrag und einem Beitrag pro rauhfutterverzehrende Grossvieheinheit für das ganze Land sowie je einem Flächen- und einem tiergebundenen Beitrag zum Ausgleich der erschwerenden Produktionsbedingungen. Die tiergebundenen Beiträge bieten einen Anreiz, dass die Flächen tatsächlich bewirtschaftet werden. Zu den allgemeinen Direktzahlungen kommen die Oeko-Beiträge mit den verschiedenen Förderprogrammen für besondere ökologische Leistungen. Infolge seiner Ausgewogenheit wurde dieses System in das neue Landwirtschaftsgesetz übernommen, mit 3 wichtigen Änderungen:

- Ökologischer Leistungsnachweis für alle Direktzahlungen, IP-Beitrag und Ergänzende Direktzahlungen werden zum allgemeinen Flächenbeitrag zusammengelegt (Übersicht 2).
- Abschaffung des Betriebsbeitrags in den ergänzenden Direktzahlungen
- Beiträge für alle Rauhfutterverzehrer (ohne Milchkühe) anstatt nur für Kühe ohne Verkehrsmilchproduktion.

Die Anbauprämien für Futtergetreide werden mit der Zusammenlegung des Brot- und Futtergetreidemarktes zu einer einheitlichen Getreidemarktordnung im Jahr 2001 wegfallen.

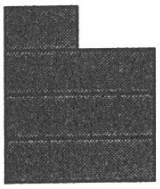
Übersicht 2: Direktzahlungen ab 1999

- **Allgemeine Direktzahlungen**

	Fläche	Tiere
Flächendeckende Bewirtschaftung	allgemeiner Flächenbeitrag	Beiträge für rauhfutterverzehr. Nutztiere
Erschwerte Prod. bedingungen	Hangbeiträge	Tierhaltung unter erschwerenden Bedingungen

- **Öko-Beiträge**

Bio-Landbau
Ökologische Ausgleichsflächen
Tierhaltungsprogramme
Extenso



- **Sömmerungsbeiträge**
- **Produktionslenkung (Anbauprämien für Ölsaaten und nachw. Rohstoffe)**

3. Spannungsfeld Ökologie

Der Druck in Richtung auf eine bessere Berücksichtigung ökologischer Anliegen gründet ebenso sehr auf neuen Wertvorstellungen wie auf den zunehmenden Erkenntnissen über die von der Landwirtschaft ausgehenden Umweltbelastungen. In seiner Botschaft zur Agrarpolitik 2002 schrieb der Bundesrat: "Verändert hat sich auch die Einstellung der Bevölkerung zur Landwirtschaft. Die Versorgungssicherheit steht weniger im Vordergrund als früher. Ein zunehmender Teil der Konsumentinnen und Konsumenten interessiert sich für die Herkunft, die Herstellungsmethoden und die Qualität der Nahrungsmittel. Die Bevölkerung erwartet von der Landwirtschaft ausserdem eine besondere Rücksichtnahme auf die Umwelt. Die Leistungen der Bäuerinnen und Bauern zur Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaften werden heute höher gewichtet als früher"[7)].

Die daraus resultierenden Kräfte verliehen der ökologischen Dimension in der Reform der Agrarpolitik eine besondere Dynamik. Sie kommt in der Entwicklung des Systems der Öko-Beiträge (3.1), im Einbau der Ökologie in die Einkommenspolitik (3.2) und in der Forderung nach einem ökologischen Leistungsnachweis (3.3) deutlich zum Ausdruck. Dank dieser Dynamik konnten sich hier die Spannungsfelder (3.4) zu einem grossen Teil abbauen.

3.1 Das System der Öko-Beiträge

Die ökologischen Direktzahlungen bilden das neue Schwergewicht in der zu Beginn der Reform formulierten Dreipunktestrategie des Bundesrates[8)]:

1. Forschung, Bildung und Beratung: Die Landwirte sollen möglichst aus eigener Erkenntnis und Überzeugung zu umweltgerechtem Handeln kommen.

2. Finanzielle und andere Anreize schaffen: Das umweltgerechte Handeln muss auch wirtschaftlich interessant sein.

3. Vorschriften und Auflagen auf den verschiedensten Gebieten, soweit zur Ergänzung notwendig.

Mit dem Artikel 31b aLwG wurde die Möglichkeit für die Ausrichtung von Direktzahlungen für besondere Leistungen im Bereiche des Umwelt- oder Tierschutzes geschaffen. Die Öko-Beiträge beruhen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

Seit 1993 stehen den Landwirten fünf Öko-Programme zur Verfügung, nämlich

- der ökologische Ausgleich
- die Integrierte Produktion (IP)
- der Biologische Landbau (Bio)
- die Kontrollierte Freilandhaltung (KF)
- die besonders Tierfreundlichen Stallhaltungssysteme (BTS)

Die Integrierte Produktion und der Biologische Landbau sind gesamtbetriebliche Konzepte. Sie gewährleisten am besten eine pflegliche Nutzung, welche den Kulturboden als Lebensgrundlage erhält und Umweltbelastungen soweit als möglich vermeidet. Die Integrierte Produktion und der Biologische Landbau sind mit den anderen Programmen frei kombinierbar, die einzelnen Beiträge können kumuliert werden.

Die fünf Elemente der Integrierten Produktion sind:

- *eine ausgeglichene Düngerbilanz*:

  Verlangt wird ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Zufuhr der Nährstoffe Stickstoff und Phosphor über Hof- und Handelsdünger und dem Bedarf der Kulturen. Dies bedingt einen dem Standort und der Bewirtschaftung angepassten Nutztierbestand. Bestandteil der Anforderungen sind ergänzende Elemente wie die Randstreifen entlang von Gewässern und Waldrändern in Form von extensiven Wiesen.

- *ein angemessener Anteil ökologischer Ausgleichsflächen:*

  Als angemessen wird ein Anteil von mindestens fünf Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche erachtet. Für Spezialfälle, zum Beispiel den Rebbau, sollen jedoch Abweichungen von diesem Mindestansatz möglich sein.

- *eine geregelte Fruchtfolge:*

  Die Kulturabfolge im Acker- und Gemüsebau, soll sich optimal auf die Bodenfruchtbarkeit und die Pflanzengesundheit auswirken und dabei die unterschiedlichen Standortkriterien berücksichtigen.

- *ein geeigneter Bodenschutz:*

  Mit einem guten Bodenschutz werden die Bodenfruchtbarkeit im Ackerbau verbessert und die Gefahr von Bodenerosion sowie von Nährstoffverlusten vermindert. Ein optimaler Bodenschutz wird insbesondere durch eine gute Bodenbedeckung im Ackerbau erreicht.

- *eine Auswahl und gezielte Anwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln:*

  Unter einer gezielten Anwendung versteht man das für die Integrierte Produktion geltende vorrangige Ausnutzen von natürlichen Regulationsmechanismen im Pflanzenbau. Direkte Pflanzenschutzmassnahmen werden erst ergriffen, wenn die Schadschwelle erreicht ist.

Bei näherer Betrachtung wird ersichtlich, dass die Integrierte Produktion wichtige Inhalte des Umwelt- und Gewässerschutzgesetzes und der dazu gehörenden Verordnungen umsetzt, so zum Beispiel das Verbot, Stickstoff, Phosphor oder Pflanzenbehandlungsmittel ins Grundwasser versickern oder in die Oberflächengewässer abschwemmen zu lassen. Diese Vorschriften sind so auf dem Einzelbetrieb nicht kontrollierbar und nicht durchsetzbar. Erst die Anforderungen der Integrierten Produktion wie die ausgeglichene Düngerbilanz, die Bodenbedeckung und das Schadschwellenprinzip lassen erkennen, was auf dem Einzelbetrieb für die Umwelt getan wird. Die Integrierte Produktion war somit auch ein Ausweg aus dem Vollzugsdefizit im Umwelt- und Gewässerschutz. In den meisten Punkten gehen die Auflagen zur Verhinderung von Umweltbelastungen darüber hinaus. Als positive Leistung gewährleistet der Mindestanteil an ökologischer Ausgleichsfläche den Beitrag jedes Betriebes zur Erhaltung der Biodiversität.

3.2 Einbau der Ökologie in die Einkommenspolitik

Die Öko-Beiträge bieten dem Landwirt neben der Produktion von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen eine zusätzliche Wahlmöglichkeit in der Gestaltung seines "Produktionsprogramms". Die gesetzliche Grundlage verpflichtete den Bund, die Beiträge so auszubauen, dass sie in einigen Jahren annähernd dasselbe Gewicht erreichen wie die ergänzenden Direktzahlungen (Art. 31b Abs. 4 aLwG).

Diese Bestimmung wurde anlässlich der Parlamentsdebatte 1992 als historischer Kompromiss beschlossen. Das Ziel wurde in der gegebenen Frist erreicht. Dies war allein dadurch möglich, dass weitere Preissenkungen ab 1995 nur noch durch einen Ausbau der Öko-Beiträge teilweise kompensiert wurden. Dies traf insbesondere für die zweite Milchpreissenkung zu[9)]. Damit wurde der wirtschaftliche Anreiz zum Einstieg in die Integrierte Produktion zu einem starken ökonomischen Druck. Die Beteiligung an den Programmen stieg entsprechend. 1997 wurden über 80 Prozent der Fläche integriert oder biologisch bewirtschaftet.

Die Anreizstrategie verursacht gegenüber einer Strategie mit Verboten und Geboten volkswirtschaftlich gesehen keine zusätzlichen Kosten. Würden die ökologischen Anliegen durch eine strenge Anwendung von Verordnungen polizeirechtlich durchgesetzt, müssten die Direktzahlungen insgesamt ebenso hoch sein. Um ökologisch und ökonomisch wirtschaften zu können, müssten die Landwirte auch in diesem Fall angemessene Einkommen erzielen, das heisst die mit den zusätzlichen Vorschriften verbundenen Kosten decken können. Im Prinzip wirkt sich der Einbau der Ökologie in die Einkommenspolitik ähnlich aus wie das Verursacherprinzip. Wirtschaftet ein Landwirt nicht naturnah, umwelt- oder tierfreundlich, verliert er einen Teil seines Einkommens.

3.3 Der ökologische Leistungsnachweis

Praktisch synchron mit der Erarbeitung der Gesetzgebung und dessen Umsetzung verläuft, ebenfalls als Bestandteil der Agrarreform, die Diskussion um eine neue Verfassungsgrundlage. Am 12. März 1995 haben Volk und Stände einen Gegenvorschlag zur Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes[10)], die zurückgezogen worden war, knapp verworfen. 50,8 Prozent der Stimmenden und 16 von 26 Ständen haben sich dagegen ausgesprochen.

In der Folge hat das Parlament als Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft"[11)] eine neue Vorlage ausgearbeitet. Sie trug der im Vorfeld der Abstimmung vom 12. März 1995 geäusserten Kritik Rechnung (ökologischer Leistungsnachweis als Voraussetzung für Direktzahlungen, keine Solidaritätsbeiträge, Deklarationspflicht). Daraufhin wurde die Initiative zurückgezogen. In der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 wurde der neue Artikel 31^{octies} BV von 77,6 Prozent der Stimmenden und von allen 26 Ständen gutgeheissen.

Damit wird nun ein ökologischer Leistungsnachweis Voraussetzung für alle Direktzahlungen. Die Anforderungen im einzelnen sollen jenen entsprechen, die bisher für die Integrierte Produktion galten. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum neuen Landwirtschaftsgesetz (Agrarpolitik 2002) haben die Eidgenössischen Räte den ökologischen Leistungsnachweis durch ein weiteres Kriterium ergänzt: Die tiergerechte Haltung für Nutztiere (Art. 70 Abs. 2 Bst. a nLwG). Der ökologische Leistungsnachweis ist die zentrale Massnahme, um die in Absatz 1 des neuen Verfassungsartikels verlangte nachhaltige Produktion sicherzustellen. Ein "angemessenes Entgelt für die erbrachten Leistungen" (Art. 31^{octies} Abs. 3 Bst a, BV) erhalten nur Betriebe, welche diese Voraussetzung erfüllen.

Die Integrierte Produktion fällt als Förderprogramm weg. Ihre Anforderungen werden nicht mehr besonders abgegolten, sondern sind Voraussetzung, damit jemand überhaupt Direktzahlungen erhält. Abgegolten wird nicht die mit dem ökologischen Leistungsnachweis gewährleistete Einhaltung wichtiger Umwelt- und Gewässerschutzvorschriften. Die "erbrachten Leistungen" sind jene in Absatz 1 von Artikel 31^{octies} BV, namentlich der Beitrag, den die Landwirtschaft durch die nachhaltige, auf den Markt ausgerichtete Produktion leistet zur

a) sicheren Versorgung der Bevölkerung

b) Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft;

c) dezentralen Besiedlung des Landes.

Es ist also nicht so, dass die Landwirtschaft bezahlt wird, damit sie die Gesetze einhält. Dies trifft auch dort nicht zu, wo das neue Gesetz zusätzlich noch die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion

relevanten Umwelt-, Gewässer- und Tierschutzvorschriften fordert (Art. 70 Abs. 4 nLwG). Diese Bestimmung hat vielmehr zur Folge, dass ein Landwirt bei einem Verstoss nicht nur eine Busse bezahlen muss, sondern auch noch die Direktzahlungen ganz oder teilweise verliert (Doppelbestrafung).

3.4 Verbleibende Spannungsfelder

Die Bedingungen für die Integrierte Produktion wurden so formuliert, dass sie praktisch in allen Betrieben und Regionen sinnvoll sind. Deshalb konnten sie vom grössten Teil der Landwirte innerhalb weniger Jahre erfüllt werden. Anderseits können damit jedoch nicht alle Probleme gelöst werden. So wurde erkannt, dass in den Zuströmbereichen vieler Trinkwasserfassungen zusätzliche Massnahmen notwendig sind, um den Nitratgehalt des Wasssers genügend zu senken. Mit dem Landwirtschaftsgesetz wurde dafür ein neuer Artikel 62a des Gewässerschutzgesetzes als Rechtsgrundlage für zusätzliche Massnahmen geschaffen. Nach heftiger Auseinandersetzung entschied das Parlament, dass der Bund nicht die ganzen Kosten trägt, sondern dass die betroffenen Kantone, Gemeinden oder Wasserversorgungen einen Anteil von 20 Prozent zu bezahlen haben. Eine ähnliche Diskussion findet gegenwärtig im Zusammenhang mit der Qualitätsbezahlung für ökologische Ausgleichsflächen statt. Von verschiedener Seite wird gefordert, dass die Beiträge für ökologische Ausgleichsflächen an Qualitätskriterien gebunden werden und dass Zuschläge für qualitativ bessere Flächen bezahlt werden. Heute bezahlt der Bund für ökologische Ausgleichsflächen wirtschaftlich lohnende Beiträge, die sich nach den vom Bauern einzuhaltenden Bewirtschaftungseinschränkungen richten. Die landwirtschaftlichen Vollzugsbehörden in den Kantonen kontrollieren die Einhaltung der Auflagen, nicht jedoch die botanische Zusammensetzung auf den Ausgleichsflächen. Die Kantone können gestützt auf das NHG[12)], für qualitativ besonders wertvolle Flächen Zusatzbeiträge ausrichten. Nach dem NHG partizipieren, anders als nach dem Landwirtschaftsgesetz, die interessierten Kantone oder Gemeinden, in denen die Bedürfnisse formuliert werden, auch an den Kosten. Bei einer Qualitätsbezahlung über das Landwirtschaftsgesetz würden die Kriterien und die Beitragshöhe unabhängig von den lokalen Verhältnissen einheitlich für die ganze Schweiz durch den Bund bestimmt.

Zusätzliche Forderungen an den ökologischen Leistungsnachweis stellen die Initianten der VKMB-Initiative[13)]. Bei Annahme der Initiative

hätten die Betriebe mit Tierhaltung nicht nur das Tierschutzgesetz, sondern die Anforderungen der kontrollierten Freilandhaltung zu erfüllen. Alle Anbindeställe für Rindvieh müssten dann in Laufställe umgewandelt werden. Nach dem Landwirtschaftsgesetz werden über die Tierschutzverordnung hinausgehende Forderungen mit wirtschaftlichen Anreizen, d.h. mit den Tierhaltungsprogrammen in den Öko-Beiträgen gefördert. Im übrigen sind aber die grossen Differenzen zwischen der Agrarpolitik 2002 und der Initiative nicht auf dem Gebiet der Ökologie zu suchen.

4 Spannungsfeld Ökonomie

4.1 Bundesaufwendungen und volkswirtschaftliche Kosten

Während der ersten Reformetappe (1993-96) wurden die administrierten Preise um rund 1 Milliarde Franken gesenkt und die Direktzahlungen in der gleichen Grössenordnung ausgebaut. Für die Bauern resultierte infolge von Markteinbrüchen eine Markteinbusse von etwa 2 Milliarden Franken, von der die nachgelagerten Betriebe und die Konsumenten profitierten. Das Einkommen des Sektors Landwirtschaft sank in dieser Zeit um 12 Prozent.

4.2 Sozial verträglicher Strukturwandel

Wenn es um die Weiterentwicklung der Agrarpolitik geht, ist die Führung der bäuerlichen Organisationen in einem gewissen Dilemma. Einerseits erwarten alle Bauern, dass sich die Organisation für ihre kurz- und langfristige Existenz einsetzt. Anderseits weiss man als Agrarwirtschafter, dass die Konkurrenzfähigkeit Kostensenkung und Strukturwandel verlangt. Ein Ausweg besteht darin, gleichzeitig möglichst hohe Einkommen und attraktive Ausstiegsanreize (Vorruhestands-, Landabgaberenten) zu fordern. Diese Strategie verfolgte der Schweizerische Bauernverband in seiner Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2002[14]. Die dem Gesamtinteresse verpflichtete Regierung dagegen erachtete eine Beschleunigung des Strukturwandels mit staatlichen Geldern volkswirtschaftlich und sozial nicht als effizient, solange Arbeitslosigkeit im heutigen Ausmass besteht. Sie sah deshalb davon ab, in der Botschaft zur Agrarpolitik 2002 eine Vorruhestandsrente vorzuschlagen[15]. Auch das Parlament hat die entsprechenden Anträge abgelehnt[16].

Abbildung 1: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen (1990-1997)

Demzufolge setzt sich die offizielle Agrarpolitik heute dem Vorwurf aus, durch hohe Direktzahlungen eine gesunde Strukturentwicklung zu behindern. Immerhin ist festzuhalten, dass die bäuerlichen Einkommen seit Beginn der neunziger Jahre um 15 Prozent abgenommen haben. Dadurch entsteht ein Druck in Richtung Strukturwandel. Ausserdem sollen vor allem die jungen Bauern durch eine ehrliche Information möglichst gut über ihre Zukunftsaussichten aufgeklärt werden. Der Bundesrat hielt im Siebten Landwirtschaftsbericht fest: "Der Einsatz agrarpolitischer Massnahmen wird sich künftig an rationell geführten

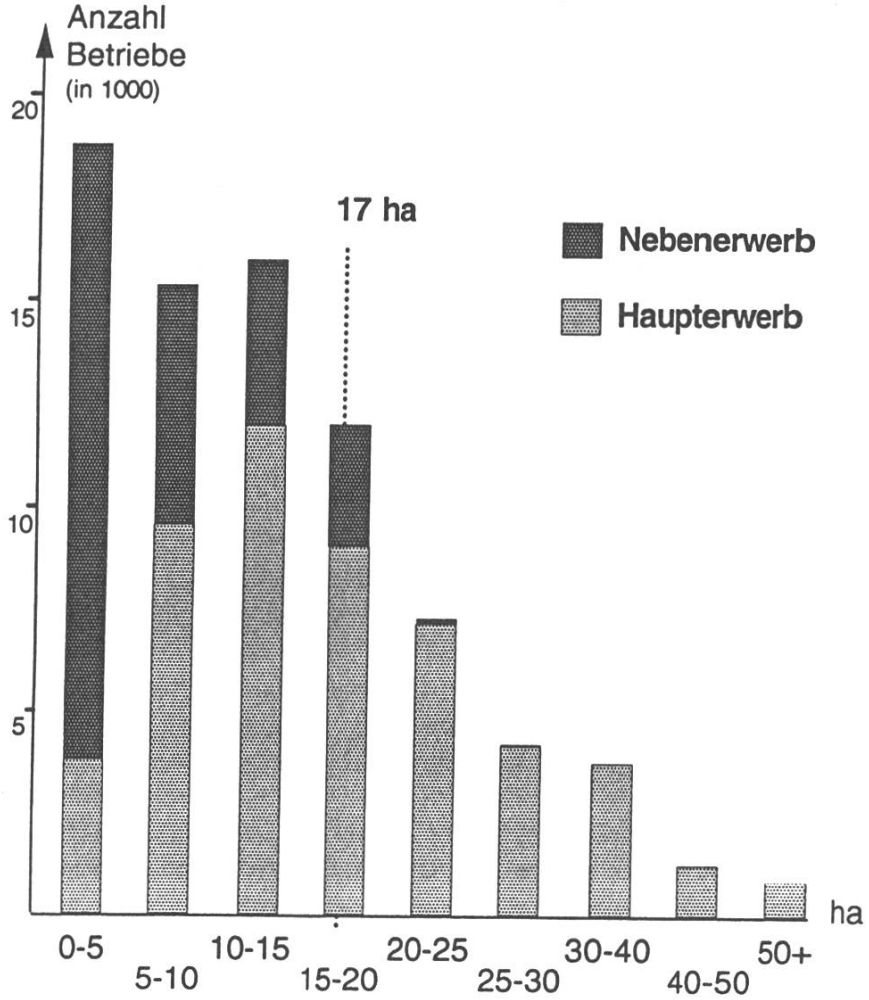
Betrieben orientieren, deren Grösse heutigen technischen Möglichkeiten entspricht und sich mit diesen weiterentwickelt"[17]. In der Botschaft zur Agrarpolitik 2002 wurde davon ausgegangen, dass sich die Preisdifferenzen zur EU bis ins Jahr 2002 etwa halbieren werden[18]. Über diese Perspektiven wurde und wird gegen aussen intensiv informiert. In einem nächsten Schritt wird es darum gehen, eine weitere Annäherung an das Produzentenpreisniveau der EU zu kommunizieren. Trotz des Einkommensrückgangs bleibt die Tatsache, dass das heutige Direktzahlungsniveau den klein bis mittelbäuerlichen Betrieben in der Schweiz eine Existenz erlaubt. Die Bewirtschaftung des Landes und die Produktion der verkäuflichen Mengen wären mit einer kleineren Zahl von grösseren Betrieben möglich und kostengünstiger. Die Direktzahlungen enthalten somit eine soziale Komponente. Diese rechtfertigt die vom Parlament mit einem Seitenblick auf die VKMB-II Initiative beschlossenen degressiven Staffelungen, die Begrenzung der Direktzahlungssumme pro standardisierte Arbeitskraft sowie Einkommens- und Vermögensgrenzen (Art. 70 Abs. 5 Bst. d, e und f nLwG). Solche sozialen Einschränkungen wären nicht angebracht, wenn die Direktzahlungen reine Leistungsabgeltung wären. Besonders die degressive Staffelung behindert natürlich den Strukturwandel. Bei den jeweiligen Stufen (30, 60 und 90 ha) wird das Wachstum der Betriebe gebremst. Es ist vorteilhafter, zwei Betriebe zu 30 ha getrennt weiterzubewirtschaften als sie zusammenzulegen. Weniger problematisch ist die Grenze von 45´000 Franken pro standardisierte Arbeitskraft, welche ungerechtfertigte Renten verhindern soll.

Wie vorher in den hohen Preisen liegt heute in der Höhe der Direktzahlungen ein Hauptgrund für die Trägheit des Strukturwandels. Ein schnellerer Preissenkungsrhythmus oder gar ein Senken der Direktzahlungen würde durch noch mehr Druck beschleunigend wirken. Die Folgen wären soziale Probleme in der Landwirtschaft in Form von Betriebsliquidationen und arbeitslosen Bauern. Mit AP 2002 hat der Bundesrat dem Parlament einen Mittelweg vorgeschlagen, indem die weiteren Preissenkungen Richtung europäisches Niveau den möglichen Kostensenkungen folgen sollen. Der Strukturwandel soll nicht forciert werden, sondern im Rahmen des Generationenwechsels ablaufen können. Die Rahmenbedingungen für die Direktzahlungen sollen sowenig einschränkend gestaltet werden, als es unter den momentanen politischen Umständen möglich ist. Hindernisse im Boden- und Pachtrecht wie beispielsweise das Realteilungsverbot werden soweit als möglich aus dem Weg geräumt[19].

4.3 Die VKMB II-Initiative

Das ökonomische Konzept der Initiative besteht in einem Flächenbeitrag von mindestens 3´000 Franken und einem Höchstbetrag der Direktzahlungen von 50´000 Franken pro Betrieb. Sämtliche Marktstützungen würden abgeschafft, was einen rascheren Preisabbau zur Folge hätte. Unter diesen Rahmenbedingungen würde das Wachstum der Betriebe bei 17 Hektaren (50´000 Fr. pro Betrieb: 3´000 Fr. pro ha) praktisch blockiert, da für weitere Hektaren die Direktzahlung von 3´000 Franken pro Hektare wegfällt. Infolge des technischen Fortschritts müsste der Anteil Nebenerwerbe bei Annahme der Initiative laufend zunehmen. Daraus würde eine wenig zukunftsträchtige Entprofessionalisierung der Landwirtschaft resultieren (Abb. 2).

Abbildung 2: Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe nach Grössenklassen (LN), Betriebszählung 1996)

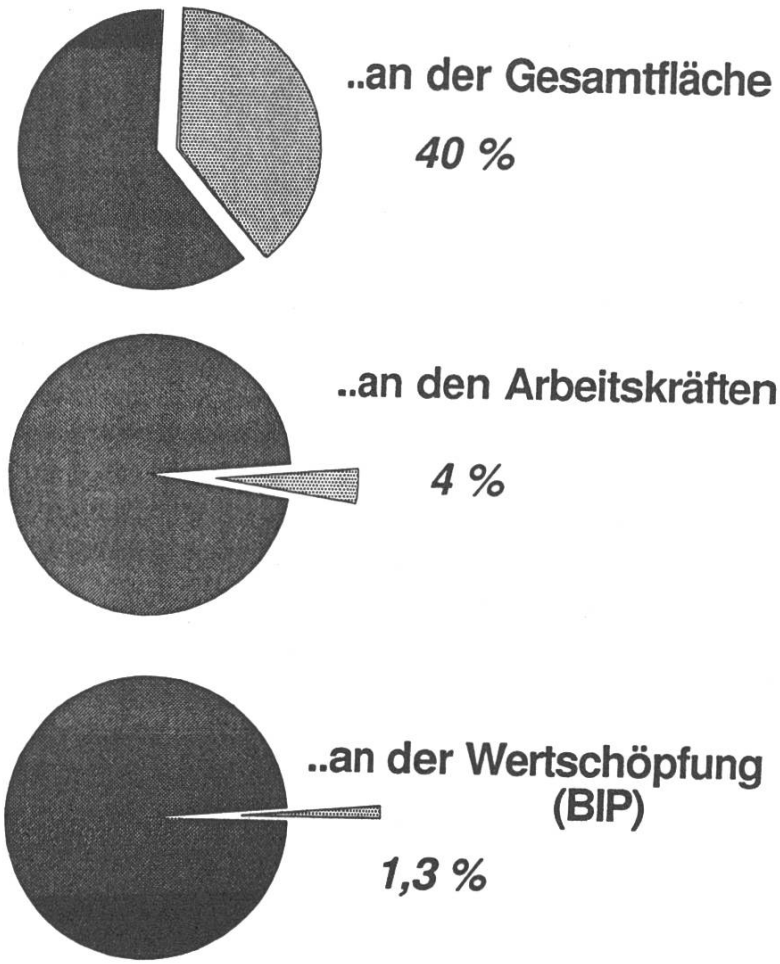


5 Schlussbetrachtung

Mit den Direktzahlungen wird ein wichtiger Schritt in Richtung auf die Versöhnung von Ökonomie und Ökologie getan, die grundsätzlich auch in der Landwirtschaft im Widerstreit stehen. Der Aufwand für die Bewirtschaftung einer Hektare, das heisst Bodenbearbeitung, Saat, Ernte verursacht fast denselben Aufwand bei niedrigen wie bei hohen Erträgen. Im Vergleich dazu sind ertragssteigernde Hilfsstoffe wie Dünger und Pflanzenschutzmittel billig, so dass sich ihr Einsatz lohnt. Wirtschaftlich vorteilhaft wäre deshalb die Konzentration auf die besten Standorte sowie deren intensive Nutzung einerseits und die Aufgabe schlechterer Standorte andererseits. Der schnelle Gewinn wäre auf diese Weise zu realisieren. Die wirtschaftlichen Kräfte bewirken eine Tendenz zur Konzentration auf die besten Standorte sowohl innerhalb der Grenzen eines Landes als auch, im Zeitalter der Globalisierung, darüber hinweg. Erst langfristig, durch den Einbezug der Interessen unserer Nachkommen, kommt die nachhaltige Nutzung zum Tragen. In der Landwirtschaft heisst dies nachhaltige, umweltschonende Bewirtschaftung der gesamten Fläche und damit Erhaltung auch der schlechteren Standorte zumindest als Potential für die Nahrungsmittelproduktion in der Zukunft (Abb. 3).

Wichtige Schritte waren möglich in der Landwirtschaft als kleinem Wirtschaftszweig mit 4 Prozent der Bevölkerung und einem Anteil von 1,3 Prozent am Brutto Inlandprodukt (BIP). Sie ist der Bevölkerung wichtig, als Nahrungsmittelproduzentin aber auch wegen ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Innerhalb der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung (96%) ist offenbar eine Mehrheit bereit, aus dem nichtlandwirtschaftlichen BIP (98.7%) die landwirtschaftliche Bevölkerung für die Pflege der landwirtschaftlich genutzten Flächen (40%) zu bezahlen. Teilweise dient die Landwirtschaft der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung aber auch als Projektionsfläche für die Sehnsucht nach einer heilen Welt. Viele haben deshalb ein traditionelles kleinbäuerliches Bild von der Landwirtschaft und verlangen von ihr ein Ausmass von Harmonie mit der Natur, das sie selber nicht leisten können. Dafür ist eine, wenn auch nicht unbegrenzte, Zahlungsbereitschaft vorhanden.

Abbildung 3: Anteil der Landwirtschaft



Die ganze Gesellschaft in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung zu bewegen, ist ein ungleich grösseres Unterfangen mit weit schwierigeren Voraussetzungen. Davon wäre jeder einzelne in seiner Lebensweise direkt betroffen. Immerhin zeigt die Landwirtschaftspolitik, dass der Einbau von Umweltanliegen in die Ökonomie wirksam ist, um ökologische Ziele zu erreichen.

Anmerkungen

1 Siebter Landwirtschaftsbericht, 1992, S. 281
2 Kommission Popp: Direktzahlungen in der schweizerischen Landwirtschaft, Bern 1990
3 St. Galler Bauer: Vertrauen verspielt; Nr. 17/93
4 Motion Stalder: Landwirtschaftspolitik des Bundesrates (95.3341)
Interpellation Schnider: Sozialverträgliche Reform der Agrarpolitik (95.3398)
Interpellation Sandoz Marcel: Perspektiven für die Landwirtschaft (96.3017)
Interpellation SVP-Fraktion: Prekäre Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft (96.3024) Interpellation Lötscher: Kompensationsmassnahmen für die Landwirtschaft (96.3354)
Interpellation CVP-Fraktion: BSE bedingte Preiszusammenbrüche im Rindfleischmarkt (96.3387) Interpellation SVP-Fraktion: Wirkungsvolle Sofortmassnahmen für die Landwirtschaft (96.3406)
5 Aktionsplan zum Welternährungsgipfel, Rom, 1996
6 Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), Seite 15, BBl 1996 IV 15
7 Botschaft zur Reform der Agarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), Seite 14, BBl 1996 IV 14
8 Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, 1. Teil: Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen, BBl 1992 II 75
9 BRB vom 24. Januar 1996
10 Botschaft vom 19. August 1992 zu den Volksinitiativen "für eine umweltgerechte, leistungsfähige, bäuerliche Landwirtschaft" und "Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft (Bauern- und Konsumenteninitiative, BUK)", BBl 1992 VI 292
11 BRB zum Abstimmungsergebnis, BBl 1995 II 1362
12 Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451;AS 1996 214)
13 vgl. Absatz 4 des Initiativtextes
14 Bundesrat: Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zur zweiten Etappe der Agarreform (AP 2002) vom 26. Juni 1996
15 Botschaft zur Reform der Agarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), BBl 1996 IV 230ff
16 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1997, IV, 2101
17 7. Landwirtschaftsbericht,1992, S. 345
18 Botschaft zur Reform der Agarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), BBl 1996 IV 289
19 Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) Teil III, BBl IV 372ff

Anschrift des Verfassers:

Dr. Eduard Hofer
Bundesamt für Landwirtschaft
Mattenhofstrasse 5
3003 Bern