

Zeitschrift: Landtechnik Schweiz
Herausgeber: Landtechnik Schweiz
Band: 56 (1994)
Heft: 2

Artikel: Direktzahlungen : Ausgangslage und Aussichten
Autor: Bötsch, M.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1081275>

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: 04.02.2026

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

Direktzahlungen – Ausgangslage und Aussichten

M. Bötsch, dipl. Ing. agr./lic. iur., Abteilung Direktzahlungen, Bundesamt für Landwirtschaft, Bern

Mit den neuen Direktzahlungen verlieren die Preise die alleinige Verantwortung für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Die Preise können daher vermehrt dem Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen werden. Der Staat wird sich deshalb allmählich aus der Marktregulierung zurückziehen können. Im Bereich der Milch sind entsprechende Beschlüsse für einen ersten Schritt im Parlament in Beratung.

Im Agrarbereich sollen staatliche Preis- und Absatzgarantien gelockert werden. Markteinflüsse können dann wieder bis zu den Produzenten gelangen. Die landwirtschaftlichen Betriebe erhalten dadurch Anreiz und Spielraum für die Erfüllung von Forderungen nach besonderen Qualitäten, Nischenprodukten, Herkunftsbezeichnungen usw. Der Spielraum zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit durch Kosten senkungen wird grösser und die Gefahr eines Verlustes von Marktanteilen kleiner. Die derart ermöglichte Wertschöpfung sichert die Existenz einer grösseren Zahl von Bauernfamilien. Dadurch wird ein grösserer Anteil der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben über die Marktleistung abgegolten. Nur so kann die umweltgerechte bäuerliche Landwirtschaft für sich in Anspruch nehmen, sie erbringe die gemeinwirtschaftlichen Leistungen nach wie vor am günstigsten.

Direktzahlungen im Überblick

Die ergänzenden Direktzahlungen sowie die Öko-Beiträge stehen zur Zeit im Brennpunkt des Interesses. Trotzdem darf nicht vergessen werden, dass daneben noch drei weitere Typen von Direktzahlungen bestehen, welche auch von Bedeutung sind. Zusammen ergibt sich folgendes Fünfgestirn:



Vortragstagungen

Auswirkungen der «Neuen Agrarpolitik»

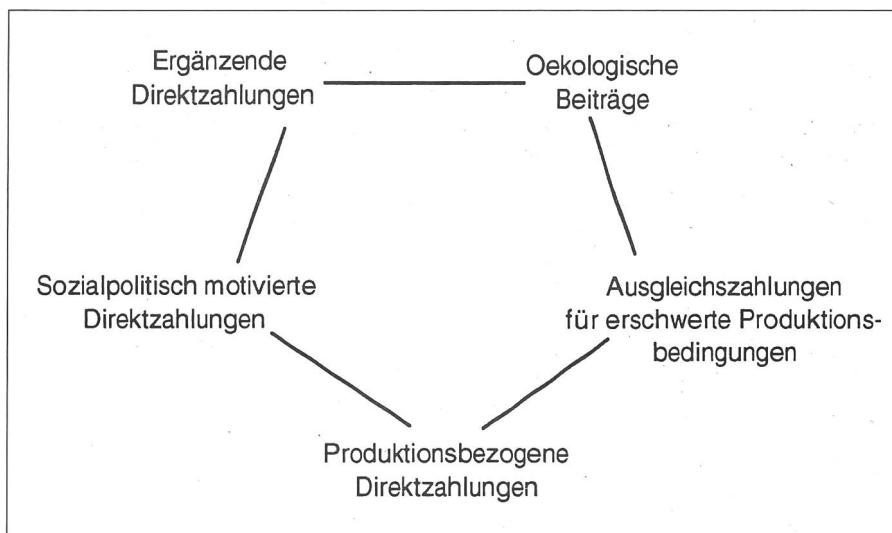
Red/ Die im Rahmen der Verfassung übertragene Aufgabe der Sicherstellung der Nahrungsmittelproduktion an die Landwirtschaft hat unter dem Eindruck der Nahrungsmittelüberschüsse und unter Rückbesinnung der Bürgerinnen und Bürger auf mehr Natur und Naturerlebnisse in den Industrieländern gründlich an Bedeutung verloren. Die internationalen Verflechtungen und Wirtschaftsinteressen haben den Wandel noch beschleunigt, so dass, wer seine Haut in der Urproduktion retten will, die neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen kennen muss, um die betriebswirtschaftlich richtigen Entscheide zu treffen. Mit seinen Vortragstagungen in Schönbühl BE und in Frauenfeld bot der Schweizerische Verband für Landtechnik seinen Mitgliedern eine Plattform, um sich über die «neue Agrarpolitik» zu informieren und die anstehenden Fragen zu diskutieren.

Es wurden die folgenden drei Referate geboten, die wir in dieser und in einer späteren Schweizer Landtechnik veröffentlichen.

– **Manfred Bötsch vom Bundesamt für Landwirtschaft** steckte den agrarpolitischen Rahmen bei den Direktzahlungen ab und berichtete über erste Erfahrungen mit den Ausführungsbestimmungen zu Artikel 31 a und b LwG in der Direktzahlungsverordnung vom letzten April. Die nebenstehend abgedruckte schriftliche Fassung seines Referates gibt eine übersichtliche Darstellung der agrarpolitischen Weichenstellung des Bundes weg von der Preis- und Mengenstützung hin zu mehr produktionsunabhängigen Ausgleichszahlungen.

– Die Rücknahme der Produzentenpreise wirkt sich auf die Höhe der Schadenschwellen und damit auf die Wahl und die Intensität der Pflanzenschutzmassnahmen aus. Am Beispiel der Unkrautregulation beleuchtete **Hans-Ulrich Ammon von der Eidg. Forschungsanstalt für landw. Pflanzenbau, Zürich-Reckenholz** die Auswirkungen von Preissenkungen auf den Pflanzenschutzmitteleinsatz und lieferte Beispiele für die konkrete Umsetzung von Artikel 31 b in der integrierten Produktion von Kartoffeln und Mais. (Sein Beitrag folgt in einer nächsten LT)

– **Willi von Atzigen, Leiter des technischen Dienstes des SVLT**, informierte über die Anstrengungen des Verbandes, der FAT und einer Reihe von Fachorganisationen im Hinblick auf die einwandfreie Funktionstüchtigkeit von Pflanzenschutzgeräten (siehe unser LT-Extra). Die präzise Applikation von Pflanzenschutzmitteln und deshalb auch die periodische Überprüfung der Pflanzenschutzgeräte sind zwar nicht erst seit gestern ein Ziel, um staatliche Zwangsmassnahmen abzuwenden, sondern werden unter den Bedingungen für eine integrierte Produktion zu einer quasi obligatorischen Massnahme.



Wie die Bezeichnung der fünf Typen von Direktzahlungen erahnen lässt, kommen ihnen unterschiedliche Aufgaben zu. Die finanzielle Ausstattung richtet sich nach dem verfolgten Ziel bzw. nach der politischen Gewichtung des Ziels.

Die **ergänzenden Direktzahlungen** zur Sicherung eines angemessenen Einkommens sollen der Landwirtschaft ermöglichen, die von ihr verlangten Aufgaben und gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu erfüllen. Sie ermöglichen niedrigere Preise und tragen damit zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bei. Sie sind von der Intensität der Bewirtschaftung entkoppelt. Der Ersatz von Preisen durch Direktzahlungen bewirkt deshalb eine Einkommensverschiebung von den eher intensiv zu den weniger intensiv bewirtschafteten Betrieben. Dadurch verliert die Intensität der Bewirtschaftung an Attraktivität. Neben ihrer einkommenspolitischen Funktion fügen sie sich damit auch als wichtiger Bestandteil in die Strategie im Umweltbereich ein.

Die **Öko-Beiträge** nach Art. 31b LwG honorieren zusätzlich besondere ökologische Leistungen. Im Zentrum stehen dabei die Integrierte Produktion und der Biologische Landbau. Dazu kommen die Beiträge für ökologische Ausgleichsflächen und für die kontrollierte Freilandhaltung von Nutztieren. Die Öko-Beiträge beruhen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Neben der Produktion von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen bieten sie dem Landwirt eine zusätzliche Wahlmöglichkeit in der Gestaltung des «Produktionsprogramms».

duktion und dem Biologischen Landbau zu einer starken und raschen Verbreitung verhelfen.

Der dritten Gruppe gehören die **Ausgleichszahlungen für erschwere Produktionsbedingungen** an. Sie bezeichnen eine Einkommensverbesserung für Landwirte im Hügel- und Berggebiet im Sinne von Art. 2 LwG. Sie sollen soweit nötig nebst den ergänzenden Direktzahlungen die Mehrkosten und Mindererträge, verursacht durch die erschweren Produktionsbedingungen bzw. -strukturen, ausgleichen. Dieser Gruppe gehören die Kostenbeiträge für Viehhalter im Berggebiet und die Bewirtschaftungsbeiträge (Flächenbeiträge für Hang- und Steillagen sowie Sömmernungsbeiträge) an.

Der vierten Gruppe gehören die **Direktzahlungen mit produktionslenkender Zielsetzung** an. Neben den Anbauprämiens, den Beiträgen für Grünbrache und nachwachsende Rohstoffe gehören dazu auch die Beiträge für Kuhhalter ohne Verkehrs-

Agrarpolitischer Rahmen der neuen Direktzahlungen

Für die Neugestaltung der Agrarpolitik waren einerseits Entwicklungen ausserhalb der Landwirtschaft, nämlich ein Wertewandel in der Gesellschaft sowie die Globalisierung der Wirtschaft, und anderseits anstehende Probleme innerhalb der Landwirtschaft im Bereich Ökologie, Marktgleichgewicht verantwortlich.

Im Ergebnis führte die Situationsanalyse, ausführlich dargelegt im Siebten Landwirtschaftsbericht, zu einer neuen Gewichtung der Aufgaben der Landwirtschaft. Gegenüber von Produktion, Versorgung und Sicherheit hat der Stellenwert der Erhaltungs-, Schutz- und Pflegeaufgaben deutlich zugenommen. Dabei geht es nicht nur um die Landschaftspflege, sondern ebenso sehr um langfristige Überlegungen im Zusammenhang mit Welternährung und Energieversorgung.

Aufgrund dieser Erkenntnis scheint sich der Wille durchzusetzen, die multifunktionalen Aufgaben der Landwirtschaft in der Bundesverfassung zu verankern. Der Bundesrat hat den beiden eingereichten Verfassungsinitiativen zur Landwirtschaft einen entsprechenden Gegenvorschlag gegenübergestellt. Die vorberatende Kommission des Ständersates hat dem Vorhaben zugestimmt. Sie will zudem einige wichtige Massnahmen in der Verfassung verankern. Die Erneuerung geht jedoch schneller vor sich als die Verfassungsdiskussion.

Die Anpassung der agrarpolitischen Instrumente an die neuen Zielsetzungen ist in vollem Gange. Kernstück ist die Entkoppelung zwischen Preis- und Einkommenspolitik. Wichtige Vorarbeit in diesem Zusammenhang hat die Kommission Popp¹) geleistet. In der Folge hat das Parlament am 9. Oktober 1992 mit den neuen Artikeln 31a und 31b LwG die Rechtsgrundlage für nicht produktgebundene Direktzahlungen geschaffen. Die Direktzahlungen stellen eine sachgerechte Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen dar. Jene Aufgaben der Landwirtschaft, die an Gewicht gewonnen haben, hängen stark von der Flächenbewirtschaftung ab.

milchproduktion sowie die Siloverbots-entschädigungen.

In der fünften Gruppe finden wir die **sozialpolitisch motivierten Direktzahlungen**, nämlich die Kinder- und Haushaltszulagen. Im Gespräch sind auch Massnahmen im Sinne von Vorruhestandsregelungen bzw. Junglandwirteprogramme zur Milderung sozialer Härten des Strukturwandels bzw. des Generationenwechsels.

Die Zuteilung der verschiedenen Direktzahlungsarten in die einzelnen Gruppen ist nicht immer eindeutig. Klar ist aber, dass die ergänzenden Direktzahlungen sowie die Öko-Beiträge für besondere ökologische Leistungen die Kernmassnahmen bilden. Darum herum werden die andern Massnahmen anzuordnen sein. Mit Ausnahme der produktionslenkenden Direktzahlungen werden sie an Bedeutung gewinnen. Die produktionslenkenden Massnahmen werden auslaufen oder parallel zu den Preisbeschlüssen reduziert.

Ergänzende Direktzahlungen

Gesetzliche Vorgaben gemäss Art. 31a LwG

Mit der Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 9. Oktober 1992 entschied das Parlament zur Sicherung eines angemessenen Einkommens ergänzende Direktzahlungen auszurichten, um der Landwirtschaft zu ermöglichen, «die von ihr verlangten Aufgaben und gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu erfüllen».²⁾ Mit dieser Vorgabe, die gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit ergänzenden Direktzahlungen sichern zu wollen, hat das Parlament die Preis- und Einkommenspolitik getrennt.

Weiter verlangt der Gesetzgeber, dass die Direktzahlungen mit Bedingungen und Auflagen verknüpft werden. Insbesondere ist der «Kreis der Bezüger auf bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe»³⁾ zu beschränken. Die Bedingungen sollen überdies «die Landwirte veranlassen, auf dem ganzen Betrieb marktconform, umweltschonend und tiergerecht zu produzieren»²⁾ sowie «die überbetriebliche Zusammenarbeit»²⁾ fördern.

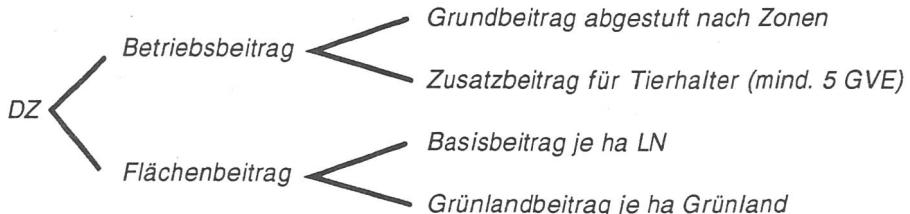
Die Direktzahlungen sind «pro Betrieb, nach der Fläche und gemäss den mit der Produktionszone verbundenen Erschwernissen»⁴⁾ auszurichten. Der Bundesrat hat die Direktzahlungen nach den Produktionszonen abzustufen, Mindest- und Höchstgrenzen festzulegen sowie bezüglich dem landwirtschaftlichen Einkommen eine Höchstgrenze zu bestimmen. Der Bundesrat kann auch eine Altersgrenze einführen.

Verordnung über ergänzende Direktzahlungen in der Landwirtschaft

In der Direktzahlungsverordnung vom 26. April 1993⁵⁾ legte der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 31a LwG fest.

Im zweiten Abschnitt wurden die vom Parlament geforderten Bedingungen und Auflagen konkretisiert. Nur Bewirtschafter, die auf eigene Rechnung und Gefahr einen Betrieb mit mindestens 3 ha anrechenbarer Nutzfläche führen, sind beitragsberechtigt. Dabei werden je gesömmerte Grossviecheinheit und Sömmungstag 0,3 Aren angerechnet. Nicht beitragsberechtigt sind weiter Bewirtschafter, welche einen Betrieb mit mehr als 7 Arbeitskräften (bzw. 12 Arbeitskräfte für Betriebe mit überwiegendem Anteil an Spezialkulturen) haben, welche mehr Tiere halten als nach den Höchstbeständen zulässig ist sowie Betriebe der öffentlichen Hand. Nicht beitragsberechtigt sind ferner Flächen, die mit Baumschulen, Forstpflanzen, Zierpflanzen und Gewächshäusern belegt sind. Dieser Ausschluss erfolgte aus wettbewerbspolitischen Gründen jenen gegenüber, die solche Kulturen als Gewerbetreibende führen beziehungsweise auch aus Gründen der bescheidenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen solcher Flächen.

Im 3. Abschnitt sind die Beiträge, Alters- und Einkommensgrenzen festgelegt. Dabei wurde folgende Struktur gewählt:



Der abgestufte Grundbeitrag trägt den Erschwerniszonen Rechnung. Der Zusatzbeitrag für Tierhalter berücksichtigt die hohe zeitliche Gebundenheit des Tierhalters. Der Basisbeitrag entschädigt die flächengebundenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Und der Grünlandbeitrag kompensiert einerseits teilweise die Milchpreisreduktion und anderseits honoriert er auch die grosse ökologische Bedeutung des Graslandes für die Schweiz.

Betriebe, die zu einer Betriebsgemeinschaft zusammengeschlossen sind, gelten als Einzelbetriebe. Damit soll diese überbetriebliche Zusammenarbeit gefördert werden. Die Flächenbeiträge sind generell auf höchstens 50 Hektaren je Betrieb beschränkt. Mit einer Übergangsfrist für begründete Fälle haben Bewirtschafter, die im Vorjahr das AHV-Alter erreicht haben, grundsätzlich keinen Anspruch auf Direktzahlungen. Diese Bestimmung gilt ab 1994. Ebenso werden Bewirtschatern mit mehr als 105 000 Franken landwirtschaftlichem Einkommen je 4000 Franken Mehreinkommen die Direktzahlungen um 10 Prozent gekürzt.

Im 4. und 5. Abschnitt sind das Verfahren, der Rechtsschutz und die Verwaltungssanktionen festgehalten. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Verpflichtung der Vollzugsbehörden, die Beiträge zu kürzen oder zu verweigern, sofern die Bedingungen und Auflagen nicht eingehalten sind. Dies gilt nicht nur für die explizit aufgeführten und vorgängig erwähnten Bedingungen, sondern auch für die landwirtschaftsrelevanten übrigen Bundesgesetze, wie das Tier- und das Gewässerschutzgesetz.

Erste Erfahrungen

Obschon seit dem Bundesratsbeschluss erst rund 7 Monate verstrichen sind, ist aufgrund erster provisorischer Abrechnungen der Kantone, Evaluations-

tionsgesprächen mit den Vollzugsbehörden und Berechnungen an den Forschungsanstalten, eine erste Bilanz möglich.

Die Struktur des Beitragssystems und der Auflagen hat sich bewährt. Rund 70 000 beitragsberechtigte Betriebe werden im Mittel rund 8500 Franken erhalten. Damit werden sich die in Hochrechnungen ermittelten Werte etwa bestätigen.

Der Vollzug hat keine grundsätzlichen Probleme zu Tage gefördert. Die kombinierte Erhebung zusammen mit andern agrarpolitischen Massnahmen hat sich bewährt. Die Idee der kombinierten Erhebung wird in Zukunft noch weiter vorangetrieben. Ziel ist es, für alle agrarpolitischen, veterinär- und zollrechtlichen Massnahmen sowie für statistische Zwecke mit einer koordinierten Erhebung zu arbeiten. Nebst den Vereinfachungen für den Landwirt wird hiermit auch eine Reduktion des Verwaltungsaufwandes angestrebt.

Gewisse Schwierigkeiten verursacht die Abgrenzung der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu unproduktivem Land beziehungsweise zu Alp- und Sömmersweiden. Diese Probleme bestehen nur in gewissen Gebieten. Sie werden durch eine bessere Abstimmung der Berggebietsförderungsmassnahmen auf die allgemeinen Direktzahlungen zu beheben sein. Es ist dafür zu sorgen, dass die Ausscheidung klar und eindeutig ist und die wirtschaftliche Attraktivität gleichwertig wird. Mindestens aus politischer Sicht ist auch die Behandlung der Spezialkulturländer noch als Problemfeld zu nennen. Es ist stossend, dass Spezialkulturbetriebe mit weniger als 3 Hektaren landwirtschaftlicher Nutzfläche nicht beitragsberechtigt sind, obwohl solche Betriebe gegenüber kleineren Ackerbau- oder Graswirtschaftsbetrieben mehr Familienarbeitskräfte binden können.

In der Finanzplanung des Bundes sind für die kommenden Jahre folgende Mittel (in Mio. Franken) für Art. 31 a eingestellt:

Jahr	1994	1995	1996	1997
Mio-Fr.	707	773	798	798

Diese budgetierten Mittel verstehen sich ohne Zusatzkredite bei nominal stabilen Preisen. Für 1994 sind somit

zusätzlich 107 Mio. Franken verfügbar. Da die erwarteten gemeinwirtschaftlichen Leistungen vor allem flächengebunden sind, wird im Zentrum der Verteilungsdiskussion der Flächenbeitrag stehen. Die Verteilung der Zusatzmittel auf den Basis- bzw. den Grünlandbeitrag ist unter dem Gesichtspunkt der Preisreduktionen im Milch- und im Ackerbausektor zu würdigen. Insofern wird eine Beurteilung unter dem Gesichtspunkt der Nutzungsunterschiede zu prüfen sein. Im Zusammenhang mit der allgemeinen Einkommensentwicklung der Landwirtschaft sind auch Zusatzkredite zu prüfen. Mit 100 Mio. Franken kann der Flächenbeitrag um rund 100 Franken erhöht werden.

Die mittelfristigen Aussichten für ergänzende Direktzahlungen zeigen klar auf, dass die Bäume nicht in den Himmel wachsen werden. Es wäre daher kaum realistisch anzunehmen, dass über diese Direktzahlungen allfällige Preisreduktionen infolge administrativer Entscheide (Getreide, Milch) oder der Lockerung der Marktordnungen (Fleisch) zusammen mit der teuerungsbedingten Kostensteigerung voll kompensiert werden könnten. Diese Ausgangslage zwingt zu zweierlei Massnahmen gleichzeitig:

1. Kostensenkungen über das bisherige Mass hinaus
2. Vorsicht und hohe Flexibilität bei den Investitionen.

Kostensenkungen sind nicht nur über strukturelle Anpassungen zu suchen, sondern unbedingt auch über eine Durchforstung der kostenverteilenden Auflagen sowohl in der Landwirtschaft als auch im vorgelagerten Bereich. Da nicht damit zu rechnen ist, dass die Anpassungen der Marktordnungen synchron verlaufen, ist mit ändernden relativen Erlösdifferenzen unter den verschiedenen Branchen zu rechnen. Diese Aussicht setzt voraus, dass Investitionsentscheide eine hohe Nutzungsflexibilität zulassen oder sehr kurzfristig amortisierbar sind.

Öko-Beiträge

Gesetzliche Vorgaben gemäss Art. 31b LwG

Der Bund hat Produktionsformen zu fördern, «die besonders umweltscho-

nend oder tiergerecht sind, namentlich den Biologischen Landbau, die Integrierte Produktion und die kontrollierte Freilandhaltung in der Tierproduktion»⁹). Darüber hinaus sind «Beiträge für die Verwendung von landwirtschaftlichen Nutzflächen als ökologische Ausgleichsflächen»¹⁰) zu gewähren.

Der Bundesrat muss demzufolge vier Massnahmen (BIO-Landbau, Integrierte Produktion, kontrollierte Freilandhaltung sowie ökologische Ausgleichsflächen) durchführen.

Darüber hinaus könnte er weitere Massnahmen lancieren.

Betriebe, welche an solchen freiwilligen Massnahmen teilnehmen wollen, haben als Grundvoraussetzung «die Bedingungen und Auflagen nach Artikel 31a zu erfüllen»¹¹). Die Bedingungen für die einzelnen Öko-Massnahmen hat der Bundesrat festzulegen.

Die Zahlungen für die verschiedenen Öko-Massnahmen sind so zu bemessen, «dass es sich im Vergleich mit der konventionellen Landwirtschaft wirtschaftlich lohnt, derartige Leistungen zu erbringen»¹²). Dieser Passus ist nicht einzelbetrieblich, sondern für den Durchschnittsbetrieb zu verstehen. Weiter hat das Parlament vorgegeben, dass die Öko-Beiträge insgesamt «nach einer Einführungsperiode annähernd die gleiche Größenordnung erreichen wie diejenigen nach Artikel 31a». In der parlamentarischen Debatte wurde betreffend der Einführungsperiode von einem Zeitraum von rund 5 Jahren gesprochen. Der Bundesrat hat in seiner Finanzplanung einen Ausgleich vor dem Jahr 2000 angestrebt.

Verordnung über Beiträge für besondere ökologische Direktzahlungen in der Landwirtschaft

Die Öko-Beitragsverordnung vom 26. April 1993¹³) ist in **sieben Kapitel** unterteilt. Im **ersten Kapitel** sind die allgemeinen Bestimmungen, insbesondere die Grundvoraussetzungen für Beitragsberechtigung, festgehalten. Die Grundvoraussetzungen für die Beitragsberechtigung müssen ja von Gesetzes wegen gleich sein wie jene nach den ergänzenden Direktzahlungen. Deshalb sind die Artikel 1–5 identisch mit jenen der Direktzahlungsverordnung.

Im zweiten Kapitel werden die ökologischen Ausgleichsflächen definiert.

Es werden Beiträge gewährt für extensiv genutzte Wiesen, Streueland, Heken, Feldgehölze und Hochstamm-Feldobstbäume. Zu den einzelnen Elementen sind die spezifischen Anforderungen festgehalten. Auf extensiven Wiesen dürfen keine Dünger und Pflanzenbehandlungsmittel ausgebracht werden. Es sind nur Mähnutzungen zugelassen, und der frühest mögliche Schnittzeitpunkt ist zonenabhängig festgelegt. Hecken und Feldgehölze müssen mit einem 3 m breiten Krautsaum umgeben sein, welcher wie extensive Wiesen oder Weiden genutzt werden kann. Der Beitrag ist zonenabhängig von 450 bis 800 Franken je Hektare gestaffelt.

Hochstamm-Feldobstbäume mit einer minimalen Stammhöhe von 1,6 m werden ab dem 5. Standjahr mit einem Beitrag von 10 Franken entschädigt.

Das dritte Kapitel regelt die Integrierte Produktion (IP), das vierte den Biologischen Landbau (BIO) und das fünfte Kapitel die kontrollierte Freilandhaltung (KF). Diese drei Massnahmen unterscheiden sich in einer Hinsicht vom ökologischen Ausgleich. In der Verordnung werden nämlich hiezu, im Unterschied zu den ökologischen Ausgleichsflächen, die Voraussetzungen und Bedingungen nicht abschliessend definiert. Sondern Fachorganisationen (private Organisationen oder Fachstellen der Kantone) haben die in der Verordnung festgehaltenen Voraussetzungen in Form von Richtlinien zu konkretisieren. Solche Richtlinien, sofern sie den Mindestanforderungen zu genügen vermögen, sind in der Folge die konkreten Anforderungen für den Bewirtschafter. Damit werden zwei Ziele erreicht. Erstens können regionale Besonderheiten eingebaut werden, und zweitens geht damit eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit einher.

Die Integrierte Produktion wie auch der Biologische Landbau verfolgen als Ziel, die Stoffkreisläufe zu schliessen, die physikalischen, chemischen und biologischen Eigenschaften des Bodens nachhaltig zu sichern, die biologische Vielfalt zu fördern, die Energie sparsam zu nutzen und natürliche Regulationsmechanismen vorrangig zu nutzen. Der Biologische Landbau verzichtet darüber hinaus auf chemisch-syn-



«Mist ist des Bauern List». Der Ausspruch hat viel von seinem Glanz verloren, seit Magerwiesen, Brach- und Ausgleichsflächen Trumpf sind. Die List des Bauern wird neuerdings darin bestehen, die Geschicke unter den neuen Rahmenbedingungen noch vermehrt selber in die Hand zu nehmen.

(Foto Zw.).

thetische Pflanzenbehandlungsmittel, leichtlösliche Mineraldünger und chemisch-synthetische Stickstoffdünger. Die Beiträge sind nach Nutzungsart gestaffelt. Für die offene Ackerfläche und Spezialkulturen erhält der IP-Betrieb 400 Franken je Hektare bzw. der Bio-Betrieb 600 Franken. Für die übrige LN beträgt der Beitrag je Hektare für den IP-Betrieb 100 und den Bio-Betrieb 150 Franken.

Die Kontrollierte Freilandhaltung bedingt als zentrale Auflage während der Vegetationsperiode täglich Weide oder bei schlechter Witterung zumindest Auslauf. Während dem Winter ist den Tieren mindestens dreimal pro Woche Auslauf zu gewähren. Dazu kommen je nach Tierkategorie noch spezifische Anforderungen. Die Beiträge sind je Grossvieheinheit und Jahr für die Rindergattung auf 60, für die übrigen rauhfutterverzehrenden Nutztiere auf 30, für Schweine auf 70 und für Geflügel auf 100 Franken festgelegt.

Erste Erfahrungen und Aussichten

Obwohl es zum heutigen Zeitpunkt verfrüht ist, die Auswirkungen abschliessend zu würdigen, so können doch einige erste Erfahrungen festgehalten werden.

Das Konzept der Öko-Beitragsverordnung hat sich bewährt. Der Betriebs-

leiter kann aus den vier Programmen eine betriebsspezifische Kombination wählen. Diese Auswahlmöglichkeit wurde als unternehmerische Freiheit positiv gewürdigt und bestätigt das Konzept der marktwirtschaftlichen Anreize. Die erfreuliche Beteiligung, welche praktisch überall die Erwartungen übertrifft, belegt auch, dass das Angebot trotz dem hohen Zeitdruck auf eine gute Akzeptanz gestossen ist. Beim IP-Programm liegt die voraussichtliche Beteiligung sogar deutlich über den Erwartungen. Für 1994 wird bei allen Massnahmen mit einer grossen zusätzlichen Beteiligung gerechnet. Diese Beteiligung hängt überdies auch stark von der zukünftigen Beitragsgestaltung ab.

In der Finanzplanung des Bundes sind für die kommenden Jahre folgende Mittel (in Mio. Franken) für Art. 31 b eingestellt:

Jahr	1994	1995	1996	1997
Mio.-Fr.	114	197	322	472

Diese budgetierten Mittel wachsen deutlich an. Damit ist es einerseits möglich, unter Würdigung der zunehmenden Beteiligung die Ansätze anzupassen. Andererseits wird so dem gesetzlichen Auftrag entsprochen,

mittelfristig für Öko-Beiträge ungefähr gleichviel Mittel wie für ergänzende Direktzahlungen bereitzustellen. Es ist zu beachten, dass in der Finanzplanung ab 1996 nur noch bei den Öko-Massnahmen zusätzliche Mittel eingesetzt sind.

Im Vollzug hat das föderale Konzept einerseits den Vorteil, dass die Programme an regionale Bedürfnisse angepasst oder auch die Anliegen von Label-Inhabern berücksichtigt werden können. Andererseits bringt diese Differenzierung unvermeidlich Koordinationsprobleme an den Kantongrenzen mit sich. Solchen Unterschieden wird sich die Landwirtschaft stellen müssen, falls sie vermeiden will, dass von Genf über das Tessin bis in die Ostschweiz alles über den gleichen Leisten geschlagen wird. Überdies werden auch durch die Deregulierung der Marktordnungen unweigerlich die zwischenbetrieblichen Unterschiede zunehmen.

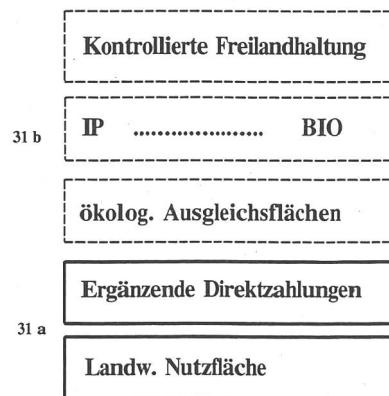
Vereinfachungen und Erfolgsnachweis

Im Zuge der Bestrebungen zur Vereinheitlichung und Vereinfachung werden für 1994 die beiden ökologischen Massnahmen der Pflanzenbauverordnung, nämlich die «wenig intensiven Wiesen» und die sogenannten «ökologischen Ausgleichsflächen auf stillgelegtem Ackerland» in die Öko-Beitragsverordnung überführt. Weiter ist beabsichtigt, das Massnahmenbündel «ökologische Ausgleichsflächen» mit einer Buntbrache zu vervollständigen. Bei der Buntbrache handelt es sich um eine stillgelegte Ackerfläche, welche mit einer Saatmischung mit einheimischen Wildkräutern eingesät wird. So erfolgt keine Nutzung, keine Düngung und keine chemische Pflanzenbehandlung. Die Flächen stehen als Kultur in der Fruchfolge. Damit wird die Palette an ökologischen Ausgleichsflächen komplettiert.

Die Mindestanforderungen wurden bezüglich diverser produktionstechnischer Anforderungen präzisiert bzw. korrigiert. So wurden für die kontrollierte Freilandhaltung die Kategorien überarbeitet, damit Rindviehhaltungsbetriebe mit mehreren Ställen, was oft im Hügel- und Berggebiet anzutreffen ist, oder Kleinviehhaltungsbetriebe (Ziegen, Schafe usw.), nicht benachteiligt sind. In diesem Zusammenhang

Art. 31b: Vier Programme stehen zur Verfügung

Der Staat stellt zurzeit drei besondere Umwelt- (BIO, IP, ökolog. Ausgleich) und eine spezielle Tierhaltungsmassnahme zur Verfügung. Die Marktteilnehmer können darauf aufbauend zusätzlich Anforderungen stellen oder Differenzierungen machen, um die Bedürfnisse der Konsumenten abzudecken. Der Bewirtschafter kann, sofern er grundsätzlich beitragsberechtigt ist, sich sein Programm, wie nachfolgende Grafik zeigt, selber zusammenstellen:



Inhaltlich sind in den einzelnen Programmen einerseits weitere Vereinfachungen und Präzisierungen zu suchen, damit beim Vollzug grösstmögliche Klarheit besteht und er möglichst kostengünstig ist. Andererseits sind am Inhalt keine Abstriche möglich, welche folgende Ziele und damit die Glaubwürdigkeit gefährden:

1. Artenvielfalt stabilisieren
2. Nitratverluste vermindern
3. Phosphatkreislauf schliessen
4. Energie- und Fremdstoffzufuhr verringern
5. besonders artgerechte Tierhaltungsformen fördern

wurden auch Begehren geprüft, die verlangen, dass der «Offenfrontstall» auch als Freilandhaltung zu anerkennen sei. Da der Offenfrontstall unbestritten besonders tierfreundlich ist, aber eben einer Stallhaltung und nicht einer Freilandhaltung entspricht, wird geprüft, ob und wie sich eine besonders tierfreundliche Stallhaltung für alle Tierkategorien definieren lässt und ins

Öko-Programm aufgenommen werden könnte.

Sehr eng im Zusammenhang mit dieser zukünftigen Ausrichtung steht der Entscheid, die besonderen Tierhaltungsauflagen in den heutigen IP- und BIO-Programmen als fakultative Auflage zu definieren. Als Konsequenz sollen nur jene Betriebe, welche auch die Tierhaltungsauflagen erfüllen, den Betriebszuschlag von 25% erhalten.

Die Regelung des Bodenschutzindexes wurde differenziert, damit besondere Bodenbearbeitungstechniken, wie der pfluglose Anbau, oder die Maiswiese, auch berücksichtigt werden können. Die Fruchtfolgebestimmungen für den Graswirtschaftsbetrieb mit Silomais wurden angepasst, um zu vermeiden, dass zusätzlich Naturwiesenflächen umgebrochen werden. Für biologischen Landbau wurden die Anforderungen für den ökologischen Landbau und die Tierhaltung präzisiert.

Der Vollzug wird sich in Zukunft vereinfachen, da sich die verschiedenen Programme vereinheitlichen werden. Es werden sich wohl für die Grossräume Ost-, Zentral- und Westschweiz einheitlich Anforderungen herausbilden. Auch werden sich am Markt nicht alle Labels durchsetzen, was ebenfalls zu einer Vereinfachung führen wird. Andererseits wird es nicht mehr zu einer Einheitslösung kommen, weil der Markt Differenzierungen verlangt.

Es ist zu bedenken, dass über kurz oder lang eine sensibilisierte Gesellschaft einen Erfolgsnachweis verlangt bzw. die Behörden gemäss Art. 34 der Öko-Beitragsverordnung einen solchen vorzulegen haben. Nur Erfolge werden den Fortbestand dieser Massnahmen sichern und der Landwirtschaft eine notwendige Kontinuität und Glaubwürdigkeit garantieren.

1 Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik. Bericht der vom Chef des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, eingesetzten Expertenkommission, Bern, 1990.

2 LwG, Art. 31a Abs. 1

3 LwG, Art. 31a Abs. 5

4 LwG, Art. 31a Abs. 2

5 SR 910.131

6 LwG, Art. 31a Abs. 1

7 LwG, Art. 31a Abs. 2

8 LwG, Art. 31a Abs. 5

9 LwG, Art. 31a Abs. 3

10 SR 910.132