

Agrarpolitischer und agrarstruktureller Rahmen für landwirtschaftliche Planungen

Autor(en): **Bachmann, P.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK =
Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **76 (1978)**

Heft 6

PDF erstellt am: **18.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-229217>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Agrarpolitischer und agrarstruktureller Rahmen für landwirtschaftliche Planungen

P. Bachmann

Die Landwirtschaft befindet sich in einem ständigen strukturellen Anpassungsprozess, der ihr einen angemessenen Einkommenszuwachs ermöglichen und ihre Arbeitsbedingungen weiter verbessern soll. Massnahmen der allgemeinen Agrar-, Wirtschafts- und Sozialpolitik gewinnen dabei gegenüber den Selbsthilfemassnahmen der Landwirtschaft zunehmend an Einfluss. Nichtsdestoweniger bedarf die Lenkung des Anpassungsprozesses einer vielseitigen Agrarplanung. Eine besondere Stellung kommt dabei der landwirtschaftlichen Planung innerhalb der Raumplanung zu [1]. Damit die Landwirtschaft ihre strukturelle Anpassung leichter vornehmen kann, sind ihr im Wettbewerb der Nutzungsarten wenn immer möglich jene Flächen zuzuführen, auf der sie ihre Aufgaben besonders gut zu erfüllen vermag. Die enge Beziehung zwischen der Landwirtschaft und der Raumordnung ist längst offensichtlich; bereits bei der Beratung des Bundesgesetzes über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes in der Herbstsession 1948 wurden im Parlament flächenbezogene Forderungen laut, die noch heute – weitgehend unerfüllt – ihre Gültigkeit haben. Bis anhin ist es der Landwirtschaft in der Regel nicht gelungen, in der Konkurrenz um den Boden ihre Ansprüche und ihre häufige relative Vorrangigkeit wirksam zu vertreten. Eine Untersuchung des Delegierten für Raumplanung bestätigt den allgemeinen Eindruck, dass der bedeutende Kulturlandverlust in den letzten Jahrzehnten zu einem wesentlichen Teil unsere produktivsten Landwirtschaftsgebiete betroffen hat [2]. Von den 99 900 Hektaren, die von 1942 bis 1967 der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen worden sind, entfallen 42 Prozent auf das Talgebiet unter 500 Meter.

Kulturlandverlust 1942 bis 1967

	ha	in % von CH	in % der KF von 1942
Talgebiet unter 500 m	42 400	42	12
Talgebiet über 500 m	15 900	16	6
Hügelzone, Bergzonen	41 600	42	6
Schweiz	99 900	100	8

Dass «lediglich» 6 Prozent des Landwirtschaftsgebietes innerhalb der voralpinen Hügelzone und der Bergzonen zur Überbauung verlustig gegangen sind, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch hier die relativ geeignetsten Flächen besonders betroffen worden sind.

Nach dem neuen Entwurf zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom Juni 1977 sollen in den für das Grundeigentum verbindlichen Nutzungsplänen Landwirtschaftszonen ausgeschieden werden. Diese umfassen

Land, das sich für die produktionsorientierte landwirtschaftliche Nutzung eignet, und Land, das im Gesamtinteresse landwirtschaftlich zu nutzen ist. In seinem erläuternden Bericht weist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement darauf hin, dass auf jeden Fall darauf zu achten sei, dass nicht ohne zwingende Gründe für die landwirtschaftliche Nutzung geeigneter Boden der Bauzone einverleibt werde.

Die im Hinblick auf die Zonenzuordnung erforderlichen Standortanalysen innerhalb der Ortsplanung erfolgen am zweckmässigsten im Rahmen einer landwirtschaftlichen Planung, die sich in der Regel in eine Vor- und eine Folgeplanung gliedert. In der landwirtschaftlichen Vorplanung werden die Ansprüche der Landwirtschaft an die Ortsplanung formuliert und die landwirtschaftsbezogenen Grundlagen für die Gesamtplanung geliefert. Die zentrale Aufgabe bildet die Darstellung der landwirtschaftlichen Gebietsansprüche, die in den sogenannten «landwirtschaftlichen Vorrangflächen» ihren Ausdruck finden. Diese umfassen definitionsgemäss jene Standorte, die sich durch ihre pflanzenbauliche Eignung, Grösse, Lage oder betriebsspezifische Bedeutung auszeichnen und der Landwirtschaft somit vorrangig zu erhalten sind. Da auch die übrigen Nutzungsarten ihre Vorrangflächen zu bezeichnen hätten, lässt sich folgern, dass es eine absolute Vorrangigkeit nicht gibt. Vielmehr wäre in einem nächsten Planungsschritt für eine Fläche von den sich konkurrenzierenden Nutzungsarten diejenige zu ermitteln, welche für einen bestimmten Zeitraum dem Entwicklungsziel näherkommt. Der Inhalt und die Intensität der Folgeplanung hängen weitgehend von den lokalen Erfordernissen ab. Sicher umfasst sie die raumbezogene Konfliktbereinigung, die definitive Ausscheidung der Landwirtschaftszonen bzw. -gebiete sowie die erforderlichen Vorkehrungen zur Verhinderung der Zweckentfremdung der ausgeschiedenen Landwirtschaftsgebiete [3].

In Anbetracht der gegenwärtigen sektoralen Absatzprobleme in der Landwirtschaft stellt sich unwillkürlich die Frage, ob die flächenbezogenen Forderungen der Landwirtschaft nicht widersprüchlich sind. Im Hinblick auf die im Landwirtschaftsgesetz verankerte agrarpolitische Zielsetzung, im Dienste der Landesversorgung eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten, kann diese Frage aus folgenden Hauptgründen verneint werden: einmal ergäben sich durch die landeseigene Futtergrundlage allein keine strukturellen Überschüsse im tierischen Produktionssektor. Zum andern lassen sich die beträchtlichen jährlichen Aufwendungen des Bundes auf dem Gebiet der Landwirtschaft, im besondern auch im Meliorationswesen, finanzpolitisch und wirtschaftlich nur rechtfertigen, wenn gleichzeitig die natürliche Produktionsgrundlage, der Boden, der Landwirtschaft bestmöglich erhalten wird.

	Kalorienmässiger Anteil der Inlanderzeugung von Nahrungsmitteln am Inlandverbrauch 1975/76 [4]
Pflanzliche Nahrungsmittel	39 %
Tierische Nahrungsmittel	98 %
- Fleisch	93 %
- Eier	57 %
- Milch und Milchprodukte (ohne Butter)	115 %
- Tierische Fette (inbegriffen Butter)	97 %
Nahrungsmittel total	62 %

	Anteil der ausländischen Futtermittel am gesamten inländischen Futtermittelverbrauch 1976/77 [4]
Ausgedrückt in Störkeeinheiten	23,9 %
Ausgedrückt in verdaulichem Reineiweiss	27,0 %

	Aufwendungen des Bundes auf dem Gebiet Landwirtschaft und Ernährung [5]		
	Netto	Brutto	Anteil Meliorationswesen
	Mio Fr.	Mio Fr.	Mio Fr.
1971	638	896	90
1975	983	1 346	111

Der Güterzusammenlegung und den damit verbundenen Massnahmen wird auch im Fünften Landwirtschaftsbericht des Bundesrates wiederum zentrale Bedeutung für die Verbesserung der Agrarstruktur beigemessen. Die Massnahmen verfolgen nach wie vor den Zweck, eine rationellere, kostengünstigere Produktion sowie die Erleichterung der bäuerlichen Arbeit zu ermöglichen. Angesichts der, wenn auch nur sektoral auftretenden Absatzprobleme wird das in der eidgenössischen Bodenverbesserungs-Verordnung und im Landwirtschaftsgesetz erwähnte Ziel der Ertragssteigerung richtigerweise zum unvermeidlichen Nebeneffekt von Meliorationen herabgesetzt. Bereits durch den ordentlichen Strukturwandel, der von der Landwirtschaft selbst vollzogen wird, sowie durch die verschiedenen Förderungsmassnahmen in der Tierzucht und im Pflanzenbau werden laufend Produktionsreserven frei, die teilweise die Nachfragezunahme übersteigen. Der Bundesrat rechnet für die Zeit von 1976 bis 1985 mit einer jährlichen realen Zuwachsrate der inländischen Nachfrage nach Nahrungsmitteln von 0,2 bis 0,5 %. Demgegenüber dürfte sich die landwirtschaftliche Produktion – ohne zusätzliche äussere Einschränkungen – real um 1 bis 2 % ausdehnen. Dass in dieser Situation die Produktionslenkung in weiten Bereichen des Agrarschutzes, so auch im Meliorationswesen, Anwendung findet und wahrscheinlich noch vermehrt Anwendung finden wird, versteht sich. Die land-

wirtschaftliche Planung erfährt dadurch bei den in einer Gesamtmelioration zwangsläufig verstärkt auftretenden Konflikten zwischen einzelbetrieblichen Interessen und agrarpolitischer Notwendigkeit inhaltlich eine Gewichtsverlagerung zugunsten betriebswirtschaftlicher Abklärungen. Nicht nur bei den einzelbetrieblichen Sanierungsmassnahmen, wie insbesondere beim landwirtschaftlichen Hochbau, sind wie bis anhin sorgfältige Betriebsvoranschläge und Finanzierungspläne zu erarbeiten, sondern auch die Planung und Durchführung kollektiver Massnahmen (Wegebau u. a.) haben vermehrt auch nach wirtschaftlichen Kriterien zu erfolgen. Bei der gegenwärtigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage lassen sich übersetzte Investitionen nicht mehr so leicht durch eine zusätzliche Produktionsausdehnung oder ein ausserlandwirtschaftliches Einkommen kompensieren. Für eine sorgfältige Planung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten spricht auch die angespannte Finanzlage von Bund und Kantonen.

Die landwirtschaftliche Planung innerhalb der Gesamtmelioration gliedert sich mit Rücksicht auf die meist lange zeitliche Dauer eines Unternehmens und auf die damit sich verändernden agrarstrukturellen sowie agrarpolitischen Voraussetzungen in der Regel in folgende Abschnitte [3]:

- in eine landwirtschaftliche Vorplanung als Grundlage des generellen Projektes bzw. der Subventionsvorlage
- in eine landwirtschaftliche Einzelbetriebsplanung als Grundlage des Neuzuteilungsentwurfs oder auch im Zusammenhang mit einzelbetrieblichen Massnahmen
- und in eine durchgehende landwirtschaftliche Fachberatung für den ausführenden Ingenieur und die Bodenverbesserungsorgane.

Sobald der Strukturwandel, vor allem aber auch die Änderung der übergeordneten agrarpolitischen Vorgaben eine Dynamik erreichen, die im Laufe des Meliorationsunternehmens zu völlig neuen Situationen führt, erfordert dies von der Landwirtschaftsplanung eine enorme Flexibilität. Selbst mit obiger Gliederung der Planung im zeitlichen Ablauf ergeben sich heute für den landwirtschaftlichen Fachberater als Folge der divergierenden Einzelziele in der Agrarpolitik und als Folge der zusätzlichen Interventionen des Bundes fast unlösbare Schwierigkeiten. Neue relevante Rahmenbedingungen, wie sie in jüngster Zeit mit den verschiedenen Produktionslenkungsmassnahmen wiederholt entstanden sind, können vorhandene Konzepte und Planungen in Frage stellen. Dieses Dilemma zwischen übergeordneter Strukturpolitik, örtlichem Vollzug und einzelbetrieblichen Bedürfnissen gilt es im Interesse einer funktionsfähigen Landwirtschaft zu überwinden. Voraussetzung für vernünftige Lösungen bilden in der Politik der Sinn für Realität, in der Praxis das Verständnis für grössere Zusammenhänge.

Der auf eine Gesamtmelioration einwirkende Strukturwandel in der Landwirtschaft lässt sich eindrücklich am Beispiel der Entwicklung der Eigentumsstruktur aufzeigen. Die Betriebe mit Pachtland haben anteilmässig stark zugenommen. 1939 waren es noch 42 % der Betriebe mit Land, welche Pachtland bewirtschaftet haben, 1975 waren es bereits 59 %. Das Pachtland hat vielerorts einen derartigen Umfang angenommen, dass über die Güter-

zusammenlegung allein nicht mehr in jedem Fall eine genügende Arrondierung der Bewirtschaftungsparzellen erreicht werden kann.

	Eigentumsstruktur des Kulturlandes (inkl. Wald, ohne Sömmerungsweiden) [6]	
	1955	1975
Betriebsfläche	100,0 %	100,0 %
Eigenes Land	73,0 %	62,3 %
Pachtland	26,5 % (337 000 ha)	37,0 % (442 000 ha)
Nutzniessungsland	0,5 %	0,7 %

Der mittlere jährliche Rückgang der Zahl der Landwirtschaftsbetriebe, der zwischen 1955 und 1965 2,3 %, zwischen 1965 und 1975 2,0 % betragen hat, dürfte sich, bei stagnierender Wirtschaft, weiter verringern. Die anteilmässige Verschiebung in der Eigentumsstruktur zugunsten des Pachtlandes wird jedoch vorderhand wegen der immer noch beträchtlichen Zahl von Betrieben ohne Nachfolge anhalten. Angesichts dieser Entwicklung setzt die Revision der Bodenverbesserungs-Verordnung vom 25. Juni 1975, die mit dem Artikel 25 die Rechtsgrundlage für die Subventionierung von Pachtlandarrondierungen und pachtweisen Arrondierungen gebracht hat, einen neuen Akzent auf dem Wege zur Vervollstän-

digung des langfristigen Arrondierungserfolges von Güterzusammenlegungen oder in Einzelfällen auch zu deren stückweisem Ersatz. Die Regelung der Beschlussfassung und der Durchführung im Landwirtschaftsgesetz ist in Vorbereitung. Es gehört jedoch bereits heute zum Inhalt einer landwirtschaftlichen Vorplanung, das optimale Arrondierungsverfahren zu ermitteln.

Anmerkungen und Literatur

- [1] Auszug aus dem Referat «Landwirtschaftliche Planung innerhalb der Ortsplanung und der Gesamtmelioration».
- [2] Raumplanung Schweiz, Heft 2, Bern 1975.
- [3] Vgl. Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 21, Zürich 1974.
- [4] Vgl. Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung des Schweizerischen Bauernsekretariates, 54. Jahreshft, Brugg 1977.
- [5] Fünfter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes, Bern 1976.
- [6] Eidgenössische Betriebszählungen 1955 und 1975.

Adresse des Verfassers:

Dr. P. Bachmann, dipl. Ing. Agr. ETH, Sektionschef
bei der aargauischen Abteilung Landwirtschaft, 5105 Auenstein

Ländliche Planung und landwirtschaftliche Hochbauten

H. Grob

Entwicklung der landwirtschaftlichen Hochbautätigkeit

Landwirtschaftliche Hochbauten – gemeint sind hier Aussiedlungen und Gebäuderationalisierungen im Sinne der einschlägigen Rechtsnormen – werden seit Beginn der zwanziger Jahre mit öffentlichen Mitteln gefördert. Den direkten Anstoss dazu gab die Industriekrise im Anschluss an den Ersten Weltkrieg mit der damit zusammenhängenden Rückwanderung eines Teiles der Stadtbevölkerung aufs Land. Ständerat Bernhard als Initiant und Mitbegründer der SVIL prägte damals den Ausdruck «Innenkolonisation statt Auswanderung» und legte damit den Grundstein zum heutigen landwirtschaftlichen Bauwesen. Den damaligen politischen Gegebenheiten entsprechend wurden die ersten Hochbaukredite lediglich als Notstandsmassnahmen zur Behebung der Arbeitslosigkeit begründet. Schon bald aber folgte die Hervorhebung des landwirtschaftlichen Wertes, und es entstand im Laufe der Jahrzehnte eine Vielzahl moderner landwirtschaftlicher Betriebe.

Eine kurze chronologische Zusammenstellung der wichtigsten Fakten in der Entwicklungsgeschichte des modernen landwirtschaftlichen Hochbaues zeigt folgendes Bild:

- 1918 erfolgte die Gründung der SVIL,
- 1921 wurden die ersten Aussiedlungen mit Kantons- und Bundesbeiträgen aus Notstandskrediten unterstützt,
- 1922 konnten die ersten Aussiedlungen im Zusammenhang mit einer Güterzusammenlegung realisiert werden. Dabei wurden die landwirtschaftlichen Vorteile herausgestrichen und der Begriff einer Siedlung umschrieben. Zwangsläufig erfolgte die Aufstellung von Subventionierungsgrundsätzen, wobei der Abgabe einer Siedlung zum Ertragswert besondere Bedeutung zugemessen wurde,
- 1923 anerkennt der Zürcher Regierungsrat, dass Aussiedlungen zur Verbesserung der Flureinteilung notwendig sein können,
- ab 1926 werden landwirtschaftliche Siedlungen aus Bodenverbesserungskrediten unterstützt,
- 1927 behandelt die Zürcher Regierung die Siedlungen erstmals als integrierenden Bestandteil einer Güterzusammenlegung,
- 1928 weist der Zürcher Regierungsrat auf die Mög-