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

Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)

Band: 91 (1993)

Heft: 12

Artikel: Agrarpolitik wohin?

Autor: Helbling, F.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-234995

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: 15.07.2025

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

Agrarpolitik wohin?

F. Helbling

Der Bundesrat hat am 26. April 1993 nichtalltägliche Beschlüsse gefasst: der Milchpreis ist nach Jahrzehnten zum ersten Mal gesenkt worden; gesenkt wurden aber auch die Preise für Zuckerrüben und Raps sowie die Anbauprämien. Betroffen sind viele, in erster Linie die Landwirte selbst, aber auch der Konsument und Steuerzahler und längerfristig alle, die im ländlichen Raum arbeiten und ihn gestalten.
Mit 4% der Erwerbstätigen sind zwar die Landwirte zu einer kleinen Gruppe zusammengeschmolzen, ihre Tätigkeit hat aber nach wie vor wesentlichen Einfluss auf den Lebensraum. Leider verlieren immer mehr unserer Mitbürger den Kontakt zur Landwirtschaft. Umso wichtiger ist es, dass wir als an Grund und Boden Interessierte die Ziele der Agrarpolitik erfassen, sie weitergeben und verteidigen können.

Le Conseil fédéral a pris, le 26 avril 1993, des décisions peu communes: Pour la première fois depuis des décennies, une diminution du prix du lait a été décrétée; ont également été baissés les prix des betteraves sucrières et du colza, ainsi que les primes de culture. Ces décisions concernent beaucoup de monde, en premier lieu les agriculteurs, mais aussi les consommateurs et contribuables et, à long terme, tous ceux qui travaillent dans l'espace rural et le structurent.
Il est vrai qu'avec 4% de la population, les agriculteurs ne sont plus qu'un petit groupe. Cependant, comme par le passé, leur activité influence beaucoup l'espace vital. Nos concitoyens sont malheureusement de plus en plus nombreux à avoir perdu le contact avec l'agriculture. Il importe dès lors qu'en tant que professionnels qui s'intéressent au sol et au territoire, nous soyons en mesure de saisir les buts de la politique agricole, de les faire connaître et de les défendre.

1. Hinweise zu den Hauptproblemen der Landwirtschaft und Agrarpolitik

Im 7. Landwirtschaftsbericht sind die Hauptprobleme unserer Landwirtschaft analysiert worden. Ohne diese Kenntnis kann man die Beschlüsse des Bundesrates vom 26. April 1993 schlechthin nicht verstehen. Auf einige besonders wichtige Punkte sei hier deshalb hingewiesen:
Während Jahrzehnten stand die Versorgungssicherheit im Zentrum der Agrarpolitik. Die Wirtschaft florierte bis vor kurzem; davon profitierte gerechterweise auch die Landwirtschaft. Das Prinzip der kostendeckenden Preise garantierte tüchtigen Landwirten ein mit anderen Berufsgruppen vergleichbares Einkommen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass unsere Bauern nicht auf der Ofenbank sitzen blieben. Sie liessen den technisch-biologischen Fortschritt voll in ihre Tätigkeit einfliessen, und die Zunahme der Produktivität hat mit derjenigen der Industrie durchaus Schritt gehalten. Sind die Landwirte in Anbetracht der Überschüsse Opfer ihrer eigenen Tüchtigkeit geworden? In einem gewissen Sinne trifft dies sicher zu, wenn man die heutigen Produktionsmöglichkeiten mit den Nachfrageverhältnissen vergleicht! In der Tat kann und darf die Produktion unserer Landwirtschaft nicht mehr zunehmen. Einerseits ist nur noch mit einem minimalen Bevölkerungswachstum zu rechnen, anderseits kommt eine weitere Verdrängung von Importen durch die Inlandproduktion aus wirtschaftspolitischen Gründen nicht mehr in Frage. Der biologisch-technische Fortschritt geht indessen unvermindert weiter. Für die Landwirte ergibt sich somit folgende brutale Realität: Steigt die Milchleistung pro Kuh, muss der Kuhbestand reduziert werden. Nimmt der Ertrag der Ackerprodukte pro Flächeneinheit zu, wird weniger Ackerland benötigt.
Kostendeckende Preise und geschützte Margen haben zu hohen inländischen Lebensmittelpreisen geführt. Aber wer spricht von den Margen? Wenn wir für einen Franken Brot kaufen, ist der Bauer mit 14 Rappen am Rohstoff beteiligt! Zugegeben, der Schweizer konnte die hohen Preise bezahlen, er arbeitete für die Ernährung nicht länger als die Bevölkerung der Nachbarstaaten. Die heutige Mobilität erlaubt jedoch den Einkauf in grenznahen Gebieten, sodass ein beachtlicher Nahrungsmitteltourismus entstanden ist. Insbesondere, weil Fleisch und Milchprodukte dort billiger eingekauft werden können. Damit verliert nicht nur die Schweizer Landwirtschaft, sondern auch der Handel Marktanteile.
Die Einstellung der Bevölkerung zur Landwirtschaft hat sich verändert. Immer mehr Schweizerinnen und Schweizer haben Mangelsituationen nie gekannt; sie erachten daher die reichliche Versorgung als Selbstverständlichkeit. Die relative Wertschätzung der Nahrungsmittelversorgung und der Ernährungssicherheit hat damit abgenommen. Dazu trugen auch die europäische Integration sowie die Entspannung zwischen Ost und West bei.
In zunehmendem Masse beurteilt der Konsument nicht nur das landwirtschaftliche Produkt, sondern hinterfragt auch die Art der Produktion und insbesondere die Auswirkungen auf die Umwelt. Höchste wirtschaftliche Effizienz dank dem Einsatz von chemisch-synthetischen Stickstoffdüngern und Schädlingsbekämpfungsmitteln führen zu ökologischen Problemen, die nicht mehr hingenommen werden.
Nach dem EWR-Nein am 6. Dezember 1992 geht es dem Bundesrat darum, eine Isolation in Europa zu vermeiden und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu verbessern. Das Gesuch vom 26. Mai 1992 um Aufnahme von EG-Beitrittsverhandlungen ist bekanntlich nicht zurückgezogen worden. Im Beitrittsfall müsste die Schweiz die Agrarpolitik der EG (GAP) übernehmen, d.h. die verschiedenen Marktordnungen und die Aussenhandelsregelungen. Sie müsste dann ihre Grenzen für alle Produkte aus den EG-Mitgliedstaaten öffnen. Dies hiesse Aufgabe ihrer Aussenschutzinstrumente wie Einfuhrkontingentierung, Dreiphasensystem, Zölle, Importabgaben und Leistungssystem. Hauptproblem im Beitragsfall wären die wesentlich tieferen Produzentenpreise der EG, die mit der Zeit auch hier zu gelten hätten. Das gegenwärtige Paritätslohnprinzip würde in Frage gestellt. Da der Einkommensausfall kaum durch Kompensationszahlungen ausgeglichen werden könnte, würde ein verstärkter Strukturwandel eintreten. Es ist deshalb verständlich, dass sich der schweizerische Bauernverband von Anfang an vehement gegen einen EG-Beitritt aussprach, sich aber für die Annahme des EWR einsetzte, weil dieses Abkommen die Landwirtschaft nur in bescheidenem Ausmass tangiert hätte.
Die Uruguayrunde des GATT stellt für die schweizerische Landwirtschaft eine weitere grosse Herausforderung dar. Die Verhandlungen sind zwar immer noch nicht abgeschlossen, doch sind einige Hürden überwunden. So wurde beispielsweise der sogenannte Ölsaatstreit zwischen der EG und der USA beigelegt. Als neuer Abschlusstermim steht zur Zeit der 15. Dezember 1993 im Vordergrund.
Das GATT will im Agrarbereich folgendes erreichen («Dunkelpapier» vom 20. Dezember 1991):

- eine Reduktion der internen produktgebundenen Stützung um 20% (z.B. An-

---

Referat an der Hauptversammlung des SVVK vom 4. Juni 1993 in Brunnen.

bauprämien); ausgenommen sind Massnahmen der sogenannten «Greenbox» wie nicht produktgebundene Direktzahlungen und die Unterstützung von Strukturverbesserungen;
- eine Umwandlung der nichttarifären Handelshemmnisse in abbaubare Zölle (Tarifizierung) und einen Abbau des Grenzschutzes um durchschnittlich 36%;
- eine Reduktion der Exportsubventionen um budgetmässig 36% und mengenmässig 24% (betroffen wären z.B. Käse und Nutzvieh).

Die Agrarofferte des Bundesrates vom 1. April 1992 geht wesentlich weniger weit. So sind insbesondere die sofortige generelle Tarifizierung und die zu kurzen Anpassungsfristen von sechs Jahren für unsere Landwirtschaft abgelehnt worden. Konkret wurde unter anderem folgendes verlangt:
- zeitlich begrenzte Ausnahme von der Tarifizierung für gewisse Produkte;
- eine Übergangsfrist von 10 statt 6 Jahren;
- ein Einfrieren und keine Reduktion der exportsubventionierten Mengen;
- eine bessere Verankerung der Multifunktionalität.

2. Ziele und Aufgaben

Der 7. Landwirtschaftsbericht weist der Landwirtschaft einen multifunktionalen Leistungsauftrag zu, welcher die sichere Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln, die nachhaltige Nutzung und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaften sowie die Stützung des wirtschaftlichen und kulturellen Lebens im ländlichen Raum umfasst.

Diese Funktionen sind eng miteinander verbunden und lassen sich nicht isoliert, jede für sich erfüllen. Die Neuausrichtung bringt eine Akzentverschiebung von der Produktion und Sicherungsfunktion hin zur Erhaltung und Schutzfunktion.

Der Leistungsauftrag ist nach wie vor durch bodenbewirtschaftende Familienbetriebe sicherzustellen. Nicht die höchste wirtschaftliche Effizienz steht im Vordergrund, sondern die optimale Erfüllung der Aufgaben in ihrer Gesamtheit. Das Handeln des einzelnen Landwirts muss sich konkret an folgenden agrarpolitischen Zielen orientieren:
- Die Produktion ist auf die Nachfrage abzustimmen und zwar bezüglich Quantität, Vielfalt und Qualität.
- Die Produktion muss in einem umfassenden Sinne umweltgerecht sein.
- Die Leistungen sind kostengünstig und unter Berücksichtigung externer Effekte zu erbringen.

Zusätzlich gelten für die Agrarpolitik folgende Einzelziele:
- Bei rationellem Einsatz und guter Auslastung der Produktionsfaktoren sollen die bäuerlichen Familien ein angemessenes Einkommen erzielen.
- Eine angemessene Agrarimportquote ist sicherzustellen.

3. Konkrete Umsetzung der Neuorientierung

So lange die Neuorientierung der Agrarpolitik nur auf dem Papier, d.h. im 7. Landwirtschaftsbericht festgehalten war, glaubten viele Landwirte nicht an effektive Neuerungen und waren der Ansicht, dass es mehr oder weniger im bisherigen Stil weitergehen würde. Erst mit den Beschlüssen des Bundesrates vom 26. April 1993 wurden daraus handfeste Realitäten. Der Bundesrat hat damit den ersten wichtigen Schritt zur Entkoppelung von Preis- und Einkommenspolitik getan. Das landwirtschaftliche Einkommen soll weniger über hohe Produktepreise, sondern vermehrt über Direktzahlungen sichergestellt werden.

Die spektakulärste Massnahme ist die Milchpreissenkung um 10 Rp. auf den 1. September 1993. Über 40 Jahre ist der Preis für dieses wichtigste Agrarprodukt laufend gestiegen, nun erfolgt ein massiver Abschlag. Die Preisdifferenz für Milchprodukte zum benachbarten Ausland wird damit verringert. Sie ist aber nach wie vor sehr gross. In diesem Zusammenhang ist die Feststellung wichtig, dass der Verkaufspreis der Agrarprodukte in den Läden eben nicht nur durch den Landwirt bestimmt wird, sondern die Margen der Handels- und Verarbeitungsbetriebe spielen eine wesentliche Rolle. Diese Betriebe lebten bisher mit den staatlichen Regelungen sehr gut. Der Bundesrat will auch hier Veränderungen; die erwähnten Betriebe sollen ebenfalls gezwungen werden, einen Beitrag zur Kostensenkung zu leisten. Die gleichzeitig mit den Preisbeschlüssen verabschiedete Botschaft zur Änderung des Milchwirtschafts- und Milchbeschlusses sieht eine Deregulierung in der milchwirtschaftlichen Gesetzgebung vor. Die Zeiten gesicherter Margen werden bald der Vergangenheit angehören.

Am 26. April 1993 ist aber nicht nur der Milchpreis gesenkt worden. Aus der nichtbäuerlichen Presse hat man kaum erfahren, dass die Landwirte beachtliche Abstriche an weiteren Einkommensbestandteilen hinnehmen mussten. Der Zuckerrübenpreis wurde um 50 Rp./100 kg gesenkt, und für 100 kg Raps und Soja erhalten die Landwirte Fr. 20.— weniger. Die nicht GATT-konformen Anbauprämien für Futtergetreide sind um 30% und die Ausmerzbeiträge um 14 Mio. Franken gekürzt worden. Ferner hat der Bundesrat bereits beschlossen, die Richtpreise für Schlachtvieh, d.h. für Grossvieh, Kälber, Schlachtschweine und Schlachtschafe auf den 1. Januar 1994 um 10% zu senken.

Das Parlament hat letztes Jahr die zwei neuen Artikel 31 a und 31 b des Landwirtschaftsgesetzes verabschiedet. Der Bundesrat hat diese beiden Artikel am 26. April 1993 rückwirkend auf den 1. Januar 1993 in Kraft gesetzt, wie auch die beiden zugehörigen Verordnungen. Dank diesen neuen Möglichkeiten sollen die beträchtlichen Einkommensausfälle infolge der Verminderung der Produktepreise kompensiert werden. Aber wie bei jedem Systemwechsel gibt es Gewinner und Verlierer. Im Einzelfall ist es gar nicht so einfach zu beurteilen, wer zu welcher Gruppe gehört. Eine Tendenz zeichnet sich jedoch schon ganz klar ab. Grössere Betriebe, die extensiv produzieren, werden ein eher höheres Einkommen erzielen. Betriebe mit sehr hohem Milchkontingent pro Fläche werden dagegen Abstriche hinnehmen müssen.

Verordnung über ergänzende Direktzahlungen in der Landwirtschaft nach Artikel 31 a LwG

Die Direktzahlungen nach dieser Verordnung werden auf Gesuch hin an bäuerliche Betriebe ausgerichtet, und zwar setzt sich der Beitrag wie folgt zusammen:

Betriebsbeitrag:
- Grundbeitrag nach Zonen abgestuft Fr. 1000.— bis 2000.—
- Zusatzbeitrag für Tierhalter mit mindestens 5 GVE Fr. 2500.—.

Der Betriebsbeitrag wird für Betriebe mit mehr als 9 ha anrechenbarer Nutzfläche gewährt. Für Betriebe zwischen 3 und 9 ha wird er gestaffelt reduziert.

Flächenbeitrag:
- Basisbeitrag je ha beitragsberechtigte landwirtschaftliche Nutzfläche Fr. 250.—
- Grünlandbeitrag je ha Grünland Fr. 160.— (Kompensation der Milchpreissenkung).

Der Flächenbeitrag wird für maximal 50 ha ausbezahlt.

Keine Direktzahlungen erhalten
- Betriebe des Bundes, der Kantone und Gemeinden, sofern sie nicht verpachtet sind
- Betriebe mit Tierbeständen über den Höchstlimiten
- Bewirtschafter, die älter als 65 Jahre sind. Diese letzte Bedingung wird allenfalls bedeutende Auswirkungen haben und in einzelnen Regionen zu einer Vergrösserung der bewirtschafteten Flächen der Einzelbetriebe führen.

Verordnung über Beiträge für besondere ökologische Leistungen nach Artikel 31 b LwG

Die neuen Öko-Beiträge sind ein Mittel der Anreizstrategie. Sie basieren vollständig auf Freiwilligkeit. Jener Landwirt soll belohnt werden, der zusätzliche ökologische Leistungen erbringt, der also über das gesetzliche Mindestmass hinausgeht. Zu beachten ist, dass jeder Landwirt die gesetzlichen Bestimmungen einhalten muss. Will er Öko-Beiträge in Anspruch nehmen, verlangt man von ihm eine Extraleistung.
Auch die Öko-Beiträge werden auf Gesuch hin an bäuerliche Bewirtschafter von Landwirtschaftsbetrieben ausgerichtet, und zwar für folgendes:

für den ökologischen Ausgleich:

- extensiv genutzte Wiesen, Streueflächen, Hecken und Feldgehölze, abgestuft nach Zonen Fr. 800.— bis 450.—/ha
- Hochstammfeldobstbäume Fr. 10.–/Baum maximal für 300 Bäume

für die integrierte Produktion:

- je ha Ackerfläche und Spezialkulturen Fr. 400.—
- für die übrige landwirtschaftliche Nutzfläche je ha Fr. 100.—

für den biologischen Landbau:

- je ha offene Ackerfläche und Spezialkulturen Fr. 600.—
- für die übrige landwirtschaftliche Nutzfläche je ha Fr. 150.—

für die kontrollierte Freilandhaltung:

- zwischen Fr. 30.— und 100.—/GVE, wenn Nutztiere nach anerkannten Regeln einer Fachorganisation regelmässig ins Freie gelassen werden.

In der Presse wurde kritisiert, dass diese Öko-Beiträge viel zu tief angesetzt seien und dadurch keinen Anreiz darstellen. Bei einer Beurteilung darf man nicht übersehen, dass integrierte Produktion und biologischer Landbau sowohl mit dem ökologischen Ausgleich als auch mit der kontrollierten Freilandhaltung kombiniert werden können, so dass bereits heute beachtliche Leistungen des Staates erbracht werden. Zudem ist vorgesehen, die Öko-Beiträge in den nächsten 3–4 Jahren stark auszubauen. Man hat hier gar keine andere Wahl, weil Artikel 31 b des LwG verlangt, dass diese Beiträge mittelfristig annähernd gleich hoch sind wie die ergänzenden Direktzahlungen. Die eingeschlagene Marschrichtung wird zweifelsohne zu einer Ökologisierung der Landwirtschaft führen. Die ökologischen Ausgleichsflächen werden auf freiwilliger Basis eines Tages das vom Naturschutz geforderte Ausmass erreichen. Es handelt sich hier nicht um eine Spekulation, sondern um voraussehbare Auswirkungen der eingeleiteten Anreizstrategie.

4. Schlussbemerkungen

Noch sind viele Landwirte verunsichert. Sie fürchten sich vor der zusätzlichen Abhängigkeit, die der Systemwechsel mit sich bringt. Wird das Parlament die notwendigen hohen finanziellen Mittel für die Direktzahlungen auch längerfristig bereitstellen? Die erste Nagelprobe ist zwar bestanden. Der 7. Landwirtschaftsbericht hält indessen unmissverständlich fest, dass die Landwirtschaft selbst einen Beitrag zur Kostensenkung leisten muss und sie nicht erwarten kann, dass jede Senkung eines Produktepreises voll mit Direktzahlungen kompensiert wird. Kostensenkung heisst u.a. Verbesserung der Strukturen, Zusammenarbeit, vernünftige Spezialisierung. In diesem Bereiche sind auch wir Kulturingenieure gefordert. Die Existenz tüchtiger Landwirte festigen wir nicht mit perfektionistischen, sondern mit kostengünstigen Lösungen. Wir sind alle dazu aufgerufen, ein neues Kostenbewusstsein zu entwickeln.

Adresse des Verfassers:
Ferdinand Helbling
Chef Eidg. Meliorationsamt
Bundesamt für Landwirtschaft
CH-3003 Bern

Leica AG
Verkaufsgesellschaft
Kanalstrasse 21, 8152 Glattbrugg, Tel. 01/809 33 11, Fax 01/810 79 37
Rue de Lausanne 60, 1020 Renens, Tel. 021/635 35 53, Fax 021/634 91 55

Leica