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

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1998)

Heft: 2

Artikel: Direktzahlungen "1973" : Auslösung - Konzept - Hintergründe zur Ablehnung

Autor: Müller, Karl

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966318

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: 02.07.2025

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

Direktzahlungen „1973"

Auslösung - Konzept - Hintergründe zur Ablehnung

Karl Müller

1. Auslösende Entwicklungen

Der Vermerk „1973" bedeutet, dass die Vorschläge einer Expertenkommission im Jahre 1973 veröffentlicht worden sind. Vorausgegangen ist jedoch eine längere, intensiv geführte agrarpolitische Grundsatzdiskussion, welche im Frühjahr 1971 das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement veranlasste, eine vorbereitende Expertenkommission einzusetzen.

Welches waren die auslösenden Gründe?

- Die Grenzen der herkömmlichen Preis- und Absatzgarantien wurden immer deutlicher erkennbar. Die Doppelfunktion von Einkommenssicherung und Produktionslenkung konnte immer weniger erfüllt werden.

- Das Neuüberdenken der Agrarpolitik drängte sich auch mit Blick auf die im Herbst 1970 eingeleiteten Integrationsverhandlungen mit der EWG auf. So postulierten BINSWANGER und MÜLLER anlässlich des Kongresses der Europa-Union vom 17. Oktober 1970 die Ausrichtung von flächenbezogenen Beiträgen, um entstehende Einkommensausfälle zu kompensieren. Dieser Vorschlag entsprang aus Forschungsarbeiten, der „Ligue Europeénne de Coopération Economique (L.E.C.E.), einer Vereinigung von Universitätsprofessoren und Unternehmern - vor allem aus dem Bereich der Agrarwirtschaft - aus ganz Europa. Diese Arbeiten hatten zum Ziel, Beiträge zur Reform der europäischen Agrarpolitik zu leisten. Damals lag seitens der EWG-Kommission der Mansholt-Plan auf dem Tisch.

- Die Diskussion so richtig in Schwung brachte dann der am 3.11.1970 in der *NZZ* [1] veröffentlichte Artikel: *Landwirtschaftliche*

[1] NZZ Nr. 511, vom 3.11.70

Einkommenssicherung ohne Überproduktion (Vorschlag für einen *flächenbezogenen Bewirtschaftsbeitrag*), verfasst von Prof. H.C. BINSWANGER, St. Gallen. Es folgten kritische Reaktionen, insbesondere von Professor GASSER-STÄGER, dem damaligen Leiter des Agrarseminars der Hochschule St. Gallen[2]. In Form von weiteren Artikeln und Leserbriefen wurde die Diskussion in der NZZ weitergeführt. Bemerkenswert war dann ein am 16. Februar 1971 in der NZZ[3] veröffentlichter Aufsatz von Redaktor Dr. Willy ZELLER, Spezialist für Agrar- und Integrationsfragen, mit dem Titel: *Agrarpolitik im Umbruch, Bemerkungen zu aktuellen Grundsatzdiskussionen*. Zeller bestätigte die Mängel der geltenden Preis- und Absatzpolitik. Er stellte auch eine Gewichtsverlagerung in der Bewertung der agrarpolitischen Ziele fest. ZELLER hielt dazu fest, dass die unmittelbar wirtschaftlichen und kommerziellen Schwerpunkte zugunsten von übergeordneten, nicht ökonomisch bedingten Motiven in den Hintergrund treten. Das heisst:

- das versorgungspolitische Ziel, Sicherstellung einer ausreichenden Produktionsbereitschaft in Zeiten gestörter Zufuhr, wurde zunehmend stärker bewertet, insbesondere auch mit Blick auf die damals laufenden Integrationsverhandlungen;
- der Landschaftsschutz als Ziel der Agrarpolitik gewann in Anbetracht der auftretenden Umweltprobleme an Bedeutung.
- dagegen wurde die soziologische und staatspolitische Rechtfertigung der „Erhaltung eines gesunden Bauernstandes" weniger häufig zur Argumentation herangezogen.

ZELLER analysierte auch die agrarpolitischen Modelle von WÜRGLER (1969; eine Art von Deficiency Payments) und KLEINEWEFERS (Bauern im Beamtenverhältnis zur Sicherung der Landschaftspflege und der Versorgung in Zeiten gestörter Zufuhr; in Normalzeiten Beschränkung auf Minimalproduktion).

---

[2] GASSER W., Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion durch Bewirtschaftungsbeiträge; in NZZ Nr. 570 vom 7.12.70
BINSWANGER H.C., Landwirtschaftliche Einkommenssicherung ohne Überproduktion, eine Duplik; in NZZ Nr. 604 vom 29.12.70
GASSER W., Bewirtschaftungsbeiträge und Produktionssteuerung in der Landwirtschaft; in NZZ Nr. 41 vom 26.1.71

[3] NZZ Nr. 76 vom 16.2.71

Expertenkommission Direktzahlungen[1]

So waren es für einmal nicht die Politiker, sondern Ökonomen von Rang und Namen, denen die NZZ als Diskussionsforum diente. Dies veranlasste das vom Zürcher Bundesrat Ernst Brugger geführte Eidg. Volkswirtschaftsdepartement bereits am 10. März 1971, eine Expertenkommission zum Studium der Frage von Direktzahlungen als Instrument der Einkommenspolitik in der Landwirtschaft einzusetzen.

> *„Zunächst soll eine kleine Vorbereitende Expertenkommission das Problem bearbeiten und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen. In einer späteren Phase soll dann diese Vorbereitende Expertenkommission durch weitere Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung zur eigentlichen Expertenkommission ergänzt werden. Letztere hätte die Aufgabe, aufgrund der geleisteten Vorarbeiten die verschiedenen Aspekte von Direktzahlungen zu beleuchten und kritisch zu würdigen, dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement konkrete Vorschläge zu unterbreiten und auch die rechtlichen Voraussetzungen zu deren Verwirklichung abzuklären.„*

2. Das Konzept „1973"

Der im Frühjahr 1973 veröffentlichte Expertenbericht[2] enthält eine Vielzahl möglicher Ausgleichszahlungssysteme. (Der Begriff *Direktzahlungen* fand aus verschiedenen Gründen bewusst keine Verwendung.) Im Sinne von Schlussfolgerungen stellte die Expertenkommission das nachfolgende System von produktunabhängigen Ausgleichszahlungen in den Vordergrund:

---

[1] Präsident: Dr. H. Popp, Vizedirektor der Abteilung für Landwirtschaft EVD, Bern
Mitglieder: Prof. Dr. H.C. Binswanger, Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, St. Gallen, Ch. Darbellay, Ing.Agr., Charrat VS, F. Moos, Ing.agr. Ebikon LU, Dr. J. Petricevic, Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Schweizerischen Bauernsekretariates, Brugg, Dr. P. Rieder, Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre ETH, Zürich, J. Rosselet, Ing.agr., Service romand de vulgarisation agricole, Lausanne, Prof. J. Vallat, ETH, Zürich
Sekretär: K. Müller, mag.oec., Assistent Agrarseminar, Hochschule St. Gallen

[2] Bericht der vom EVD eingesetzten Vorbereitenden Expertenkommission Ausgleichszahlung an die Schweizerische Landwirtschaft, Bern, Dezember 1973. Dieser Bericht ist Teil der Kapitel 4,5 und 6 der Dissertation von Karl Müller zum Thema Ausgleichszahlungen als neues Instrument der schweizerischen Agrarpolitik, 1973 publiziert als Band 8 der Veröffentlichungen des Seminars für Agrarpolitik und Agrarrecht an der Hochschule St. Gallen

(1) *Betriebsgrösse*: Wir schlagen vor ein System von Flächenbeiträgen, allenfalls kombiniert mit einem Grundbeitrag je Betrieb. Voraussetzung für einen vollen Betriebsbeitrag wären 2'000 betriebsnotwendige Arbeitsstunden pro Jahr; für kleinere Betriebe würde der Grundbeitrag entsprechend reduziert. Beiträge würden für alle bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzflächen ausgerichtet. Als Mindestbewirtschaftung wird eine geordnete Weidewirtschaft vorausgesetzt. Für Sömmerungsweiden, sog. „Alpen", wären die Beiträge nach der Zahl der beladenen Stösse zu bemessen. Den Zielsetzungen besser entsprechend wäre ein System mit Beiträgen je „betriebsnotwendige" Arbeitskraft. Dazu fehlen aber heute noch betriebswirtschaftliche Grundlagen. Auch wäre die Administration beträchtlich aufwendiger und mehr „Ermessens-Entscheide" wären nötig.

(2) *Differenzierung der Beiträge:* Wir gehen davon aus, dass im Interesse eines möglichst einfachen Systems die Differenzierungen auf ein Minimum zu beschränken wären.
- *Nutzungsart:* Einheitliche Beiträge für alle Kulturen bzw. Nutzungsarten. Die notwendigen Ausgleiche zwischen intensiven und extensiven Kulturen und die Ziele der Produktionslenkung sind primär über die Preispolitik zu erreichen.
- *Höhenlage, Berg/Tal:* Die Kostenbeiträge an die Rindviehhalter des Berggebietes wären beizubehalten; die Flächenbeiträge somit nicht zu differenzieren zwischen Berg und Tal. Damit würden die höheren Lagen – gegenüber heute – bereits etwas begünstigt. Wenn nötig, wären die Kostenbeiträge anzupassen, allenfalls auszubauen.
- *Hanglagen:* Auch Hanglagen würden, soweit sie extensiver genutzt sind, durch einen einheitlichen Flächenbeitrag relativ begünstigt. Ob sie darüber hinaus noch mit einem höheren Beitragssatz bedacht werden sollten, müsste vor allem unter Würdigung der zusätzlichen administrativen Schwierigkeiten entschieden werden.
- *Betriebsgrösse bzw. –einkommen*: Eine Abstufung dieser staatlichen Direktzahlungen nach der Höhe des Einkommens der Bezüger wäre im Hinblick auf das Ziel einer möglichst gerechten Einkommensverteilung erwünscht, die Administration allerdings schwierig. Dennoch ist diese Lösung weiter zu verfolgen. Ersatzweise müsste die wesentlich einfachere Abstufung der Beiträge nach der Betriebsgrösse zur Anwendung kommen. Beim kombinierten Betriebs- und Flächenbeitragssystem etwa so, dass zunächst für Betriebe bis ca. 30 ha einheitliche Hektarbeiträge bezahlt würden; für jede weitere Hektar Fläche würde der Beitrag sukzessiv reduziert bis zum Betrage „Null" für Flächen über 100 ha.

(3) *Auflagen:* Die Flächen müssen bewirtschaftet, mindestens regelmässig geweidet werden. In Grenz- und Randgebieten wäre die *zweckmässigste Bewirtschaftungsform* (Mäh-Weidenutzung, „Alp", Aufforstung oder natürliche Bestockung) durch Experten festzulegen. Zur Verwirklichung der

Ziele der Landschaftspflege und des Umweltschutzes wären allenfalls weitere Auflagen, wie z.B. Bewirtschaftungsanweisungen, zu erlassen. Im übrigen wären aber die Landwirte frei in der Wahl der Produktionsrichtung, der Kulturen und der Betriebsform.

(4) *Höhe der Beiträge:* Über den Umfang (Höhe) der Ausgleichszahlungen wäre ein politischer Entscheid zu fällen. Massgebend hiefür wäre für das für die Landwirtschaft als notwendig erachtete Einkommen, damit die eingangs dargelegten Ziele bzw. Aufgaben erfüllt werden können und die entsprechenden Leistungen (Landschaftspflege usw.) angemessen entschädigt würden. Wir schlagen keine Preissenkungen vor, sondern möchten die Ausgleichszahlungen eher als eine Alternative zu weiteren aus einkommenspolitischen Gründen notwendigen Preiserhöhungen sehen. Um ein Bild über die „Grössenordnung" solcher Beiträge zu gewinnen, haben wir die Variante mit 1'000 Franken je Betrieb und 200 Fr./ha durchgerechnet und kommen auf den Gesamtbetrag bzw. auf Gesamtkosten für den Bund von rund 300 Mio. Franken pro Jahr. Ähnlich hoch wären die Kosten bei einem reinen Flächenbeitragssystem mit 300 Fr./ha. Dies entspräche einer Verbesserung des landwirtschaftlichen Netto-Einkommens um 15-20 Prozent oder einer generellen Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktpreise um durchschnittlich rund 7 Prozent.

(5) *Beitragsempfänger* wären diejenigen natürlichen oder juristischen Personen, auf deren Rechnung und Gefahr die landwirtschaftliche Produktion erfolgt.

(6) *Erholungsgebiete:* Hier handelt es sich um Gebiete, die von den zuständigen Instanzen der Orts- und Regionalplanung als Erholungsgebiete ausgeschieden und abgegrenzt würden. Sofern dem Besitzer bzw. Bewirtschafter solcher Flächen damit Auflagen gemacht werden, die zu Ertragseinbussen führen, müsste dafür eine von Fall zu Fall zu *bestimmende separate Entschädigung* ausgerichtet werden. Die Rechtsgrundlage hiefür soll, gemäss Vorschlag des Bundesrates, im neuen Raumplanungsgesetz geschaffen werden. Es würde sich hier also um Beiträge für speziell nach raumplanerischen Gesichtspunkten ausgeschiedene Gebiete handeln; sie haben mit den in diesem Bericht vorgeschlagenen allgemeinen produktunabhängigen Ausgleichszahlungen *nichts* zu tun. Für die letzteren wäre die Abteilung für Landwirtschaft zuständig, für die Entschädigungen für Erholungsgebiete, die eidgenössischen oder kantonalen Instanzen der Raumplanung.

Die Kommission nahm auch eine eingehende Beurteilung des Vorschlages vor. Nachfolgend eine kurze Zusammenfassung:

Tabelle 2: Grad der Zielkonformität verschiedener agrarpolitischer Systeme

		Agrarpolitisches System (Einkommenspolitik über...)		
	Ziele	**Preise (heutiges System)**	**Preise ergänzt durch produktgebundene Zahlungen (Def. Payments)**	**Preise ergänzt durch produktunabhängige Zahlungen (Flächenbeiträge)**
1.	**Erfüllung der Aufgaben**			
	- Agrarproduktion in Normalzeiten	++	++	+++ (1)
	- Produktionsbereitschaft	++	++	++
	- Landschaftspflege und Umweltschutz	+ (2)	+ (2)	++
2.	**Gerechtigkeit in der**			
	- Einkommensverteilung in Landwirtschaft	+	+	++
	- Kosten- (Lasten)verteilung	+	++ (3)	++ (3)
3.	**Effizienz (Initiative, Leistung)**			
	- betriebsw./landw.	++	++	+
	- minimale volksw. Kosten	++	+ (4)	+ (4)
4.	**Transparenz**	+	+ (5)	+ (5)
5.	**Einkommenssicherung Landwirtschaft**	++ (6)	++ (6)	+++
		+	+	++
6.	**Marktgerechte Produktionslenkung**	+	++	++
		+	0	0
7.	**Preisgünstige Nahrungsmittel**	0	0 (7)	+
8.	**Minimale Kosten für Bund**	+	0	0
9.	**Annäherung an EWG-Preise**			
10.	**Minimaler Administrationsaufwand**			

Zeichenerklärung: Von 0 →+++ zunehmende Grade der Verwirklichung der erwähnten Ziele.

Bemerkungen:

1. Die qualitativen Aspekte der Produktion könnten besser berücksichtigt werden, da weniger Forcierung der Mengenproduktion.
2. Auch bei diesen Systemen könnten die Ziele der Landschaftspflege insbesondere durch entsprechende Anstrengungen zur Erhaltung und Förderung der Berglandwirtschaft (in erster Linie Strukturverbesserungsmassnahmen) und wenn nötig Bewirtschaftungsanweisungen genügend verwirklicht werden.

3. Vor allem unter der Voraussetzung, dass die zusätzliche Kosten des Bundes durch eine progressive Einkommenssteuer oder eine Bundes-Grundstückgewinnsteuer finanziert werden.
4. Der Einkommenstransfer zugunsten der Landwirtschaft würde etwas erleichtert, damit mehr Ressourcen in der Landwirtschaft festgehalten.
5. Die Transparenz würde nur in dem Sinne etwas erhöht, als die Kosten der Agrarpolitik augenfälliger (über den Bundeshaushalt) ausgewiesen würden; sie würde in dem Sinne verringert, als neue komplizierte Massnahmen zur Anwendung kämen.
6. Wegen dem Zielkonflikt zwischen Einkommenssicherung (über die Preise) und marktgerechter Produktion (ohne Überschüsse) etwas weniger vollständig zu verwirklichen.
7. Keine Annäherung bei den Produzentenpreisen, wohl aber bei den Verbraucherpreisen.

Wissenschaftliche Beiträge zur Entwicklung des Direktzahlungssystems 1973

Die primär volkswirtschaftliche Analysen und Beiträge stammten vorwiegend aus dem Umfeld der Hochschule St. Gallen von der Forschungsgruppe rund um Prof. H.C. BINSWANGER.[4]
Die Auswirkungen von Flächenbeiträgen auf einzelne Betriebe bzw. Betriebstypen wurden eingehend von Dr. PETER RIEDER, Prof. JEAN VALLAT und CHARLY DARBELLAY, alle ETHZ, sowie zum Teil durch den Service Romand de Vulgarisation Agricole (SRVA) untersucht.

Bodenbezogene Direktzahlungen in den USA

Aus einer umfassenden, noch nicht veröffentlichten Untersuchung zur Entwicklung der Agrarpolitik von Professor Dr. RALPH ANDEREGG, Universität Köln, ist zu entnehmen, dass der Boden bzw. die effektiv bewirtschaftete Fläche Bemessungsgrundlage von direkten Einkommenszahlung war:

- *Soil Recreation Program*

Bereits in den 1930er Jahren wurden in den USA direkte Einkommenszahlungen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit bezahlt, welche den

[4] Einen guten Überblick über den Stand der diesbezüglichen Diskussionen in Europa gibt BINSWANGER H.C. (Hrsg.) 1977, Die europäische Agrarpolitik vor neuen Alternativen, Sozioökonomische Forschungen Band 7, Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart

Bauern zu fruchtbarkeitserhaltenden Massnahmen, wie beispielsweise die Begrünung abgeernteter Äcker, verpflichteten.

- *Transitional Acreage Payments*

Zur Kompensation der Einkommensverschlechterungen können Flächensubventionen ohne spezifische Produktionsauflagen gewährt werden. Bodengebundene Ausgleichszahlungen können der Kompensation von Einkommensverschlechterungen durch eine Senkung der Erzeugerpreise dienen. Frühe Vorschläge in den 1940er Jahren bereits sahen eine Senkung der US-Erzeugerpreise auf das Weltmarktpreisniveau vor, verbunden mit einer landwirtschaftlichen Mindesteinkommensgarantie. Die Binnen- und Weltmarktpreise sollten dieselben sein, was durch eine vollständige Liberalisierung des Agrar-Aussenhandels zu erreichen ist.

Zum Vorschlag bodengebundener Einkommenszahlungen werden allerdings auch ordnungspolitische Bedenken geäussert:

> „Schliesslich sollte noch ausdrücklich betont werden, dass dieser Plan nur als eine Übergangslösung zu betrachten und folglich eine zeitlich begrenzte Massnahme ist. Ein Flächensubvention kann nicht einen permanenten Charakter haben, wenn man nicht ein Corps landwirtschaftlicher Pensionäre schaffen will."

3. Hintergründe für die Ablehnung des Konzeptes 1973

Die massgeblichen Agrarpolitiker der damaligen Zeit waren fast durchwegs gegen die vorgeschlagene Ergänzung des agrarpolitischen Instrumentariums. Man lief nicht Sturm gegen die Vorschläge, schliesslich wollte man das Verständnis und Wohlwollen weiter Bevölkerungskreise für die Anliegen der Landwirtschaft nicht beeinträchtigen.
Am deutlichsten war die Ablehnung in den Kreisen der produktions- und mengenorientierten Landwirtschaft des Talgebietes. Es hiess, *man wolle für die geleistete Arbeit, das heisst für die Produkte entschädigt werden, nicht für die Kulturlandpflege! Ein prägnante Kurzformel lautete, man wolle* kein Hebammenwartgeld! *(Bern, Bahnhofbuffet 1973).*

Die meisten Bergbauern standen den Vorschlägen zwar positiv gegenüber, sie kämpften jedoch aus taktischen Gründen nicht für eine generelle Einführung flächenbezogener Direktzahlungen

- Man wollte die bisherigen, verschiedensten Massnahmen zugunsten der Berglandwirtschaft nicht gefährden.

- Mit dem Bestehen auf einheitlichen Beiträgen pro Fläche, unabhängig von Berg-, Voralpen- oder Talgebiet hätte man den Kollegen im Talgebiet die bisherige, mengenorientierte Einkommensentwicklung gefährdet.

Zum Ablehnungs- oder Abwehrdispositiv gehörten auch finanzpolitische Bedenken:

- Bei vermehrter Transparenz der Leistungen der öffentlichen Hand für die Landwirtschaft wurde mit zunehmenden Einwänden seitens nichtlandwirtschaftlicher Kreise gerechnet.

- Bei damals sehr hohen Inflationsraten hätten die Aufwendungen des Bundes bei unveränderten Produktepreisen rasch ein bedeutendes Mass angenommen.

Die neuen Vorschläge erschienen insofern auch als suspekt, als sie aus Kreisen stammten, denen die Landwirtschaft nicht von vorne herein vertraute.

Wer waren diese Kreise?

- Hochschulökonomen, die sich für eine freie Marktwirtschaft einsetzten
- Persönlichkeiten, die sich für Umwelt- und Landschaftschutz einsetzten
- Grossverteiler
- exportorientierte Wirtschaftskreise
- integrationsfreundliche Kreise (z.B. Europa-Union)

Welches waren aber die *tatsächlichen* Hintergründe, die zur Ablehnung des Konzeptes „1973" führten?

1. Es fehlte eine umfassende, längerfristige Auseinandersetzung mit möglichen Entwicklungen. Das Vorausblicken und Denken in Szenarien fand nur bei wenigen, ausserhalb der Landwirtschaft stehenden Kreisen statt.

2. Im EWG-Raum war die diesbezügliche Diskussion unter dem Stichwort „Mansholt-Plan" voll im Gange. In der Schweiz wurden seine Zukunftsvorstellung als extrem und daher unrealistisch eingestuft. Man nahm dessen Ideen nicht ernst; es fand daher auch keine Diskussion statt.

3. In Agrarkreisen war die Rückwärtsorientierung noch sehr ausgeprägt, man profitierte immer noch von den Lorbeeren aus der gewonnenen Anbauschlacht 1939-45. Auch war der sogenannte Kalte Krieg zwischen Ost- und West noch voll im Gange (Prager Frühling 1968!). Zudem war man an der Umsetzung des Aufrufes von Bundesrat Schaffner, *dass die Bauern produktiver werden sollen, für den Absatz sorge der Bund!*

4. Die Marktorientierung der Verantwortlichen in Politik, Forschung/Lehre wie in der Praxis war völlig ungenügend. Professor ANGEHRN und sein Mitarbeiter Dr. Richard SENTI waren Rufer in der Wüste. Die Marktlehre orientierte sich an den bestehenden sogenannten Marktordnungen, die ihrer Ursprung vielfach in kriegswirtschaftlichen Lenkungssystemen hatten.

5. Es bestand während langer Zeit ein fast unerschütterlicher Glaube, dass über eine interventionistische Wirtschaftspolitik Alles geregelt und "gerichtet" werden könne. Tatsächlich haben die bäuerlichen Agrarpolitiker, unterstützt von Parlamentariern aus dem bürgerlichen Lager, sehr viel erreicht. Die Mittel waren vorhanden und es konnten auch die Begehren der übrigen Sozialpartner erfüllt werden.

6. Die vorgenannten Entwicklungen und das politische System erklären auch, weshalb Bauernpolitiker, die sich nicht für die Erfüllung des Paritätslohnanspruchs, die Erhaltung der Betriebe, höhere Produzentenpreise, wirkungsvolleren Grenzschutz usf. einsetzten, keine Chance für eine Führungsposition oder gar ein politisches Mandat hatten.

4. Folgen der Ablehnung des Konzeptes 1973

1. **Einkommensentwicklung bis Ende der achtziger Jahre**:Mit dem Weiterführen des bisherigen agrarpolitischen Instrumentariums, ergänzt mit Flächenbeiträgen für Berggebiete und Hanglagen, konnten die einkommenspolitischen Postulate relativ gut erfüllt werden, möglicherweise weitergehend als bei Umstellung auf Flächenbeiträge.

2. Die **Anpassung des agrarpolitischen Instrumentariums** an die doch wesentlich veränderte volkwirtschaftliche Aufgabenstellung wurde jedoch **weitgehend blockiert**. Man begann zwar davon zu sprechen, man nahm die Aufgaben ins Vokabular auf, aber es wurde nicht darnach gehandelt. So wurde in einer Zeit mit relativ gut dotierter Bundeskasse verpasst, die landschaftspflegerischen Arbeiten der Landwirte als wichtige Aufgabe zu verankern und honorieren zu lassen. Dies wäre heute umso bedeutender, als die Vorsorge für Zeiten gestörter Zufuhr an Gewicht verliert.

3. Das Fortführen der „Preisanhebungen" ungeachtet der Entwicklungen in Europa und den USA hat zu **Preisdifferenzen** geführt, die den heutigen Import-Druck sowie die Einkäufe ennet der Grenze erklären.

4. Die ständigen Preisanhebungen und später noch die Währungsentwicklung (starker Schweizer-Franken) haben die **Exportanstrengungen enorm beeinträchtigt**. Automatismen z.B. beim Käseexport, haben die Akteure ineffizient werden lassen. Zudem wurde nicht mehr verstanden, weshalb 1 Mrd. Franken für Käseexport auszugeben sei; dieser Betrag sollte doch eher für die Verbilligung des Inlandkonsums verwendet werden.

5. Die relativ gute Einkommenssituation hat die **Strukturentwicklung** nicht besonders gefördert. In der Kommission war man sich durchaus bewusst, dass flächenbezogene Beiträge die Freigabe von Flächen nicht besonders fördert. Anderseits zwingen rückläufige Erlöse zu effizienterem Einsatz von Maschinen und Einrichtungen.

6. Die Beschränkung der Flächenbeiträge auf das Berggebiet - bei Beibehaltung des bisherigen Instrumentariums - hat den Trend zur unverhältnismässig **hohen Faktor-Allokation im Berggebiet** noch verstärkt. Die Schweiz mit - im Vergleich zu ausgesprochenen

Agrarländern - ohnehin schwierigen natürlichen Produktionsbedingungen stellte sich so noch mehr ins Abseits.

Literaturverzeichnis

ANDEREGG R., Die räumlichen Funktionen der Landwirtschaft – ein neues Element der agrarpolitischen Kosten-Nutzen Diskussion; in Zeitschrift „Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie", Nr. 4, Nov. 1974

Bericht der vom EVD eingesetzten Vorbereitenden Expertenkommission Ausgleichszahlungen an die Schweizerische Landwirtschaft, Bern, Dezember 1973

BINSWANGER H.C., Landwirtschafltiche Einkommenssicherung ohne Überproduktion (Vorschlag für einen flächenbezogenen Bewirtschaftungssbeitrag), in NZZ, Nr. 511, vom 3.11.70 mit den NACHSTEHENDEN FOLGEARTIKELN:

- GASSER W., Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion durch Bewirtschaftungsbeiträge; in NZZ, Nr. 570, vom 7.12.70
- BINSWANGER H.C., Landwirtschaftliche Einkommenssicherung ohne Überproduktion, eine Duplik; in NZZ, Nr. 604, vom 29.12.70
- GASSER W., Bewirtschaftungsbeiträge und Produktionssteuerung in der Landwirtschaft; in NZZ, Nr. 41, vom 26.1.71
- ZELLER WILLY, Agrarpolitik im Umbruch, Bemerkungen zu aktuellen Grundsatzdiskussionen; in NZZ, Nr. 76, vom 16.2.71

BINSWANGER H.C. UND MÜLLER K., Landwirtschaft, Landschaftspflege und Umweltschutz, in Sozialisierung der Verluste – Die sozialen Kosten eines privatwirtschaftlichen Systems, KAPP W. UND VILMAR F. (Hrsg.), München 1972

BINSWANGER H.C., Eine umweltkonforme Wirtschaftsordnung; in Umweltschutz und Wirtschaftswachstum, Frauenfeld 1971

BINSWANGER H.C., Wirtschaftliches Wachstum – Fortschritt oder Raubbau?, in Sozialisierung der Verluste – Die sozialen Kosten eines privatwirtschaftlichen Systems, KAPP W. UND VILMAR F.(Hrsg.), München 1972

KLEINEWEFERS H., Modell einer rationalen Agrarpolitik, in NZZ, Nr. 10, vom 8. Januar 1971

MÜLLER K., Ausgleichszahlungen als neues Instrument der schweizerischen Agrarpolitik, Dissertation HSG, Winterthur 1973

WÜRGLER H., Konzept einer neuen Agrarpolitik, Heft 9 der Schriftenreihe Staat und Politik, Bern 1969

Anschrift des Verfassers:

Dr. Karl Müller
LV-St.Gallen
Neumarkt 3 / Postfach 1263
9001 St. Gallen