20 Jahre Direktzahlungen, der Weg zur Agrarreform 1992

Autor(en): **Popp, Hans**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Yearbook of socioeconomics in agriculture : Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = économie et sociologie rurales**

Band (Jahr): **- (2013)**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-966682

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

20 Jahre Direktzahlungen, der Weg zur Agrarreform 1992

Prof. Dr. Hans Popp

Abstract
Am 9. Oktober 1992 haben die Eidgenössischen Räte (National- und Ständerat) mit einer Revision des Landwirtschaftsgesetzes die Einführung der allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen beschlossen (neue Art. 31a und 31b LwG, vgl Anhang II). Während bis dahin die staatliche Stützung des Einkommens für die Landwirtschaft allein über Preis- und Mengenerhöhung möglich war, konnte dies der Bund ab 1993 auch mittels Direktzahlungen erreichen. Diese Trennung von Preis- und Einkommenspolitik erlaubte fortab auch eine mehr auf den Markt ausgerichtete Agrarpreispolitik. Zwar gab es schon vorher direkte Zahlungen, aber nur solche für einzelne Sektoren oder Regionen wie die «Kostenbeiträge» an Bergbauern (seit 1959), Anbauprämien, Beiträge an Kälbermäster, an Mutterkuhhalter und für die Sömmerung. Diese Agrarreform 1992 war ein Paradigmenwechsel und damit ein Meilenstein in der schweizerischen, ja europäischen Agrarpolitik. Der Weg dahin war aber ein langer Reifungsprozess mit einer wechselvollen Geschichte und erst die Uruguay-Runde des GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) von 1986–94 brachte den Durchbruch. – Nachfolgend sind die wichtigsten Stationen dieses Weges beschrieben.

1. Einkommensparität über kostendeckende Preise

Im Landwirtschaftsgesetz von 1951 stand mit dem Anspruch auf «kostendeckende Preise» in Art. 29 die einkommensbildende Funktion der Preise eindeutig im Vordergrund. Der Bundesrat musste die Agrarpreise primär nach einkommenspolitischen Erfordernissen festsetzen, sprich erhöhen. Zur Berechnung der von Art. 29 abgeleiteten Einkommensparität sowie deren Einfluss auf die bundesrätliche Preispolitik und die damit geschaffenen Zielkonflikte verweise ich auf meine Schrift zur «Agrarpolitik im 20. Jahrhundert» (Popp, 2000, S. 50 ff. und 75 ff.). Dort werden auch die institutionellen Rituale und Abläufe der Entscheidungsfindung erläutert.
Der Anspruch auf Einkommensparität führte zu alljährlichen Agrarpreisrunden – mit Forderungen des Bauernverbandes – und den nachfolgenden Preisbeschlüssen. Dabei geriet der Bundesrat jeweils in ein Dilemma. Einerseits wollte (musste) er den Anspruch auf Einkommensparität soweit möglich erfüllen, d.h. die Preise erhöhen, obwohl er anderseits wusste, dass der Markt keine Preiserhöhung erträgt und daher die Kosten für die Überschussverwertung steigen.

2. Höhere Preise führen zu grösserem Angebot

Die Lenkungsfunktion der Preise wurde damals vernachlässigt und war selbst bei Ökonomen umstritten (Cochrane, 1958). Diese Thematik war Gegenstand meiner agrarökonomische Ausbildung an der University of Chicago (von 1957 bis 1962), die ich mit einer Doktorarbeit zur Preiselastizität des landwirtschaftlichen Angebotes abgeschlossen habe. Darin wurde der Einfluss der Preise auf das landwirtschaftliche Angebot untersucht (Popp, 1962). Die dabei resultierende positive Korrelation bestätigte die marktwirtschaftliche Lenkungsfunktion der Preise auch in der Landwirtschaft.
Kritisch wurde die Lage in den Jahren 1968 und 1969 wegen der sogenannten Milchschwemme. Dazu und zur Problematik kostendeckender Preise äusserte sich der damalige Landwirtschaftsminister, Bundesrat Hans Schaffner, in der Sommersession 1968 im Nationalrat wie folgt: «Wohin uns dies führt, haben wir in schmerzlicher Weise erfahren müssen. Die einkommensbildenden Preise –

namentlich für Milch und Milchprodukte – sind vom Markt schlicht abgelehnt worden. Die Preisstützungsmassnahmen ... sind so horrend geworden, dass sie ganz einfach nicht mehr getragen werden können.» (4. Landwirtschaftsbericht, 1969, S. 111).
Neben dem Mittelbedarf für die Überschussverwertung bereitete dem Bundesrat auch die zunehmende Differenz zu den Agrarpreisen in den EU-Nachbarländern Sorge.

3. Suche nach Alternativen

Bereits 1969 im vierten Landwirtschaftsbericht bringt der Bundesrat das Thema Direktzahlungen zur Sprache, wenn er schreibt: «Es stellt sich die Frage, ob nicht die Preispolitik von der Einkommenspolitik vollständig getrennt werden sollte.» und weiter: «Es gibt heute Verfechter einer solchen Lösung, und wir möchten diese Konzeption als theoretisch denkbare Alternative kurz darstellen», was dann auch im Abschnitt «Mögliche Neuorientierung der Agrarpreispolitik» erfolgte (4. LwB, S. 108 und 112 ff.). Die Ideen dazu waren dannzumal in der Schweiz bereits bekannt gemacht worden durch die Ökonomen Hans Christoph Binswanger, Professor an der Hochschule St. Gallen (HSG) und Henner Kleinewefers, Lehrbeauftragter an der Universität Zürich.

4. Erste Expertenkommission Direktzahlungen

Für die vom Bundesrat im Landwirtschaftsbericht versprochene Abklärung der noch offenen Fragen eines Wechsels zum System direkter Einkommensergänzungen setzte Bundesrat Ernst Brugger am 10. März 1971 eine Expertenkommission unter meinem Vorsitz ein – die erste Kommission Popp. Damals war ich Vizedirektor der Abteilung für Landwirtschaft im damaligen Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (heute Bundesamt für Landwirtschaft BLW). Die Kommission war zusammengesetzt aus (Agrar-)Ökonomen sowie Vertretern des Schweizerischen Bauernverbandes und der Betriebsberatung. Unter anderem

waren Hans Binswanger, Jean Vallat, Peter Rieder und Karl Müller, Mitglieder der Expertenkommission. Die Arbeiten wurden im Dezember 1972 abgeschlossen und der rund 200-seitige Bericht vom Bundesamt für Landwirtschaft 1973 unter dem Titel «Ausgleichszahlungen an die schweizerische Landwirtschaft» veröffentlicht. Darin präsentierte die Kommission eine wissenschaftliche Analyse verschiedener Strategien mit Vor- und Nachteilen und schliesslich einen konkreten Vorschlag für produktunabhängige Direktzahlungen bestehend aus einer Kombination von 2/3 Flächen- und 1/3 Betriebsbeiträgen (s. auch Popp, 2000, S. 79; Norer, 2011, S. 22).

5. Zeit noch nicht reif

Nach einer Konsultation der Vertreter der landwirtschaftlichen Organisationen, unter dem Vorsitz von BLW-Direktor Jean-Claude Piot, kam man zum Schluss, dass die Zeit für einen Systemwechsel noch nicht reif sei. Zum gleichen Resultat kam 1979 eine Nationalratskommission, welche die Parlamentarische Initiative von Nationalrat Schmid (St. Gallen) für die Einführung allgemeiner produktionsunabhängiger Direktzahlungen zu behandeln hatte. Gewissermassen als Alternative oder «Trainingslager» zu allgemeinen Direktzahlungen wurde aber von den Eidgenössischen Räten eine bundesrätliche Vorlage mit Bewirtschaftungsbeiträgen für Hang- und Steillagen sowie Sömmerungsbeiträgen am 14. Dezember 1979 angenommen.

Damit war das Problem der Überproduktion am Milchmarkt aber immer noch nicht gelöst. Das Bundesamt für Landwirtschaft versuchte in der Folge über produktionslenkende Massnahmen wie der Förderung von Alternativen (Ackerbau, Rindfleischproduktion etc.) und einer Verteuerung der Futtermittelimporte der Milch-Überproduktion zu begegnen. Diese Massnahmen zeigten jedoch nur beschränkte Wirkung. Denn zur Politik der kostendeckenden Preise (mit weiteren Preiserhöhungen) gab es nach wie vor keine Alternative und so wurde die Einführung der Milchkontingentierung im Mai 1977 und – zwei Jahre später – auch die Stallbaubewilligungspflicht für die übrige Viehhaltung unvermeidlich.

6. Neuer Anlauf

Im sechsten Landwirtschaftsbericht (6. LwB) wies der Bundesrat 1984 auf «veränderte Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die Agrarpolitik» hin: auf ein wachsendes ökologisches Bewusstsein der Bevölkerung, ein Unbehagen gegenüber zu starker Industrialisierung der Landwirtschaft («Tierfabriken») und eine zunehmende Bedeutung der Pflege der Kulturlandschaft (6. LwB, S. 238 ff.). Zuhanden der parlamentarischen Beratung wurden vier mögliche Konzepte/Strategien für die künftige Agrarpolitik vorgestellt und analysiert:

- Einkommensparitätspreise (wie bisher);
- produktionslenkende Richtpreise plus Direktzahlungen;
- Preisdifferenzierung;
- Begrenzung des Produktionsmitteleinsatzes (Ökokonzept).

In der anschliessenden, unter Bundesrat Kurt Furgler geführten Debatte gewann die Einsicht, dass umfassende Reformen notwendig sind, zunehmende Zustimmung. Vom Nationalrat wurde in der Folge ein Postulat überweisen, in welchem die nähere Prüfung des Konzeptes mit Direktzahlungen gefordert wurde.

Noch war man aber von einem Konsens weit entfernt. Der Direktor des Schweizerischen Bauernverbandes formulierte seine Einwände unter dem Titel «Direktzahlungen kein Agrarproblemlöser» (Ehrler, 1987). Die zunächst zögerliche Haltung weiter bäuerlicher Kreise war auch verständlich. Man hatte lieber einen «gerechten Preis» für die Produkte als «Almosen» vom Staat.

7. Die Bereitschaft für Reformen wächst

Das zunehmende Unbehagen der Bevölkerung gegenüber der Agrarpolitik zeigte sich 1986, als in einer Referendumsabstimmung eine Vorlage für einen neuen Zuckerbeschluss verworfen wurde. Der unmittelbare Grund für die Ablehnung war die geplante Ausdehnung des Inlandanbaus um rund 20 Prozent. Unterschwellig spielten aber das latente Unbehagen gegenüber der Agrarpolitik so-

wie den im Vergleich zum Ausland hohen Preisen und dem wachsenden Einkaufstourismus eine Rolle.

Druck zu einer Änderung in der Agrarpolitik kam auch von der 1980 gegründeten Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern (VKMB) mit ihrem charismatischen Präsidenten René Hochuli. Seine Organisation – mit guten Kontakten zu SP, den Grünen und den Medien – verlangte eine konsequente Kleinbauernförderung und trat nebst der Preisdifferenzierung auch für die Beschränkung des Agrarschutzes auf die Produktion von betriebseigener Land- und Futterbasis ein. Zusammen mit der Firma Denner und unter Führung von Ruedi Baumann lancierte 1985 die VKMB die sogenannte Kleinbauerninitiative «für ein naturnahes Bauern – gegen Tierfabriken». Unter anderen stiess der Kampf gegen sogenannte «Sofa-Kontingente» auf viel Sympathie und die Initiative wurde 1989 vom Volk nur knapp abgelehnt (51 zu 49%), – ein Warnschuss, wie Bundesrat Delamuraz meinte.

8. GATT zwingt zum Handeln

Die Ende 1986 begonnene GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)-Uruguay-Runde förderte die Bereitschaft für interne Reformen. In den Verhandlungen in Genf wurde bald klar, dass die produktbezogene Stützung, wie auch die Exportbeiträge und der Grenzschutz reduziert werden müssen. Die Freihandelsoffensive der grossen Agrarexportländer der Neuen Welt (Amerika, Ozeanien) war mit Hilfe der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) sehr gut vorbereitet und wurde mit Vehemenz vorgetragen. Die Europäer und andere Vertreter einer bäuerlichen und nachhaltigen Landwirtschaft waren in der Defensive.

Das Jahr 1987 brachte die Wende und den Beginn des eigentlichen Reformprozesses. Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, ab 1. Januar 1987 Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD, heute Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF), erkannte die Dringlichkeit zum Handeln. Er gab dem BLW klare Anweisung mit den Worten: «Ca ne peut plus

continuer comme ça, – je veux des propositions!» (so kann es nicht weitergehen, ich will Vorschläge).

9. Start zur Agrarreform

Delamuraz setzte am 14. Juli 1987 die zweite Expertenkommission unter meinem Vorsitz ein mit dem Auftrag, Vorschläge auszuarbeiten für

1. eine Sofortlösung mit Direktzahlungen (an Stelle weiterer Preiserhöhungen) auf der Basis des geltenden Rechts (Art. 19a und c LwG)
2. eine langfristige Lösung mittels Direktzahlungen auf einer soliden neuen Rechtsgrundlage.

Bei der Zusammensetzung der Kommission wurde darauf geachtet, dass neben Vertretern der Wissenschaft und der Kantone die wichtigsten an der Agrarpolitik interessierten Kreise von Politik, Wirtschaft und Konsumenten vertreten waren (vgl. BLW 1990, S. 2).

Der erste Auftrag wurde bereits im Frühjahr 1988 mit der Ausarbeitung einer bundesrätlichen Verordnung zur Einführung der Tierhalterbeiträge, basierend auf den bestehenden Art. 19a und c LwG umgesetzt. Dieser Artikel war 1979 ins LwG aufgenommen worden, als indirekter Gegenvorschlag zur sogenannten Futtermittelinitiative des Zentralverbandes Schweizerischer Milchproduzenten (ZVSM), die dann später zurückgezogen wurde. Dieser Artikel ermöglichte aber nur Beiträge an «kleine und mittlere bäuerliche Tierhalter». Diese Tierhalterbeiträge wurden dann 1993 in die allgemeinen Direktzahlungen integriert.

10. Strategieanalyse für eine langfristige Lösung

Der zweite Teil des Auftrages brauchte wesentlich mehr Zeit und gipfelte in einem 280-seitigen Bericht an den Bundesrat mit einer eingehenden wissenschaftlichen Problembearbeitung und Vorschlägen für eine neue Rechtsgrundlage für eine langfristige Lösung. Der Bericht «Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik» wurde im Mai 1990 veröffentlicht (BLW, 1990). Ausgehend von einer Analyse künftiger Rahmenbedingungen wurden die Folgerungen für die Agrarpolitik in Thesen formuliert und anschliessend mögliche Lösungsstrategien ausgearbeitet. Nach zähen und intensiven Beratungen war sich die grosse Mehrheit der Kommission einig,

- dass die Landwirtschaft der Zukunft multifunktional sein müsse und
- dass die dazugehörenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen nur dann erbracht würden, wenn sie genügend abgegolten würden, was aber über die Preise allein weder möglich noch zweckmässig sei, weshalb ergänzende Direktzahlungen nötig seien. Die Preise sollen ihre primäre Steuerungsfunktion erfüllen können – also: Trennung von Preis- und Einkommenspolitik.

Im Bericht werden insbesondere auch

- die nationalen und internationalen Rahmenbedingungen erläutert.
- das Konzept der multifunktionalen Landwirtschaft sowie die Trennung von Preis- und Einkommenspolitik begründet.
- eine Kombination von Flächen- und Betriebsbeiträgen – als allgemeine Direktzahlungen zur Ergänzung der Preispolitik – vorgeschlagen und näher konkretisiert.
- die Ökologie-Strategie in der Agrarpolitik formuliert.
- das Konzept der Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen und dessen Inhalte entwickelt.
- die finanziellen Auswirkungen analysiert (Bundesfinanzen, landwirtschaftliche Betriebe und die übrige Wirtschaft).
- Auswirkungen auf die Entwicklung der Landwirtschaft und das bäuerliche Selbstverständnis erörtert.

Als abschliessende Empfehlung an den Bundesrat formulierte die Kommission konkrete Vorschläge für die Einführung von zwei neuen Formen von Direktzahlungen für eine multifunktionale Landwirtschaft:

1. Ergänzende Direktzahlungen zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und auch der allgemeinen ökologischen Leistungen (Art. 31a LwG) und
2. Spezifische Direktzahlungen für freiwillig erbrachte ökologische Zusatzleistungen (Art. 31b LwG).

Die unterschiedliche Zielsetzung der beiden Kategorien von Direktzahlungen wird im Bericht der Expertenkommission wie folgt beschrieben: «Die beiden Arten unterscheiden sich insofern, als mit Direktzahlungen zur Ergänzung der Preispolitik primär einkommenspolitische und allgemeine agrarpolitische Ziele sowie die Abgeltung genereller ökologischer und gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Vordergrund stehen, während bei den spezifischen Direktzahlungen gezielt besondere ökologischen Leistungen abgegolten werden sollen» (BLW, 1990).

11. Botschaft zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes

Der Bundesrat nahm die Vorschläge auf und unterbreitete sie – nach der üblichen internen und externen Vernehmlassung –in der Botschaft vom 27. Januar 1992 (BBl 1992 II, S. 1 ff.) – zusammen mit dem 7. Landwirtschaftsbericht – dem Parlament. Diese Botschaft fand im Parlament eine gute Resonanz. In Rekordzeit von weniger als neun Monaten passierte die Vorlage die Kommissionen und das Plenum beider Räte und wurde am 9. Oktober 1992 – im Kern unverändert – beschlossen. Art. 29 LwG («kostendeckende Preise») wurde entsprechend angepasst. Die Verordnungen folgten auf dem Fuss (Bundesratsbeschluss vom 26. April 1993), so dass die Kantone den Bauern bereits 1993 die neuen Direktzahlungen ausrichten konnten. Jetzt erst wurde der Vollzug der GATT-Beschlüsse von 1994 mit der geforderten Verminderung des Einfuhrschutzes und dem Abbau von Preisstützungen politisch möglich und sozial verträglich machbar.

Die Umsetzung dieser neuen Agrarpolitik wie auch die Vorbereitung weiterer Reformen erfolgte dann im BLW unter der Leitung der Direktoren Hans Burger, ab August 1992–2000 und Manfred Bötsch ab Juli 2000–2011.

12. Weitere Reformschritte: neuer Verfassungsartikel und neues Landwirtschaftsgesetz

Der Reformprozess war lanciert. Einfluss darauf nahmen auch drei Volksinitiativen: Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes 1990, Bauern- und Konsumenteninitiative 1991 und die zweite Kleinbauern-Initiative 1994. Deren Behandlung im Parlament führte schliesslich zu einem **neuen Landwirtschaftsartikel 104 der Bundesverfassung**, der – im zweiten Anlauf – am 9. Juni 1996 von Volk und Ständen mit 77,6 Prozent Ja-Stimmen angenommen wurde. Damit war der multifunktionale Leistungsauftrag der schweizerischen Landwirtschaft nun auch in der Verfassung verankert, nachdem er bereits 1992 ins Landwirtschaftsgesetz aufgenommen worden war. Sogar die Ausrichtung von Direktzahlungen wurde in Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV auf Verfassungsstufe gehoben, allerdings verbunden mit der Bedingung «eines ökologischen Leistungsnachweises».

Im Zentrum der am 26. Juni 1996 veröffentlichten «Botschaft zur **Reform der Agrarpolitik Zweite Etappe**» stand «die marktwirtschaftliche Erneuerung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Ernährungssektors». Gleichzeitig wurde dargestellt, wie die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung in der Landwirtschaft weiter entwickelt und sichergestellt werden soll. Ein mehr formales Reformziel war die Integration des Agrarrechtes in einem neuen Landwirtschaftsgesetz, was die Aufhebung von 14 Gesetzen bzw. Bundesbeschlüssen ermöglichte. Nach intensiv geführten Beratungen in den Eidgenössischen Räten konnte das **neue Landwirtschaftsgesetz am 29. April 1998** beschlossen und auf den 1. Januar 1999 in Kraft gesetzt werden. Seine bekannten Hauptzielrichtungen waren: mehr Markt, mehr Ökologie sowie Deregulierung in den vor- und nachgelagerten Sektoren.

13. Anpassungen der Direktzahlungen und Auswirkungen

Der Systemwechsel führte – erwartungsgemäss – zu höheren Gesamtausgaben des Bundes für Ernährung und Landwirtschaft. Diese sind gestiegen von 2.67 Mia Franken im Jahre 1990 auf 3.66 Mia Franken 2011. Der Anteil der Direktzahlungen machte vor der Agrarreform 1990 rund 25 % aus, heute aber rund 75% der Gesamtausgaben. Anderseits sind die Produzentenpreise stark zurückgegangen, zum Beispiel ist der Milchpreis von 1.07 Fr./kg auf heute 0.55-0.70 Fr./kg – je nach Vermarktung – gesunken. Die Preise sind aber **nicht** wegen der Direktzahlungen gesunken – wie gelegentlich moniert – sondern als Folge der oben beschriebenen Reduktion der Preisstützung und des Grenzschutzes im Zuge der WTO-Liberalisierung und der vermehrten Marktausrichtung der neuen Agrarpolitik.

Das Direktzahlungssystem wurde in den letzten zwanzig Jahren in verschiedenen Etappen ausgebaut und verfeinert. Auch die EU vollzog den Systemwechsel hin zu Direktzahlungen mit der Fischler-Reform 2003.

14. Wie weiter mit den Direktzahlungen

Wenn ich auf die zwanzig Jahre Direktzahlungssystem zurückblicke stelle ich fest, dass sich die über Jahre diskutierte, erarbeitete und schliesslich beschlossene Lösung, genannt Agrarreform, bewährt hat. Es gibt auch heute noch keine bessere Alternative. Das gewählte Konzept ist ebenfalls zukunftstauglich. Die Bauern erbringen grosse Leistungen für das Wohl der Gesellschaft und diese sind heute gut anerkannt. Nur über deren Bewertung und Prioritäten – v.a. betreffend Produktion oder Ökoleistungen – gibt es unterschiedliche Vorstellungen und Interessen. Deshalb erfordert die Wahl der besten Art und der richtigen Höhe der Direktzahlungen letztlich immer eine politische Entscheidung. Die im Rahmen der AP 2014-17 kürzlich beschlossene Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems bezweckt, das Prinzip der Multifunktionalität der Schweizer Landwirtschaft noch konsequenter umzusetzen.

Die Landwirtschaft ist aber nach wie vor eine im Markt operierende Unternehmer-Wirtschaft. Sie braucht Planungssicherheit, Verlässlichkeit und Kontinuität. Auch dieser Aspekt sollte bei der heutigen und künftigen Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems angemessen berücksichtigt werden.

15. Fazit: Lösungsorientierte Teamarbeit – nahe bei der Exekutive

In einem «Nachwort» zum Bericht der Kommission Direktzahlungen habe ich im April 1990 allen Mitwirkenden den Dank wie folgt ausgesprochen: «Eine umfangreiche und schwierige Arbeit zu einem kontroversen Thema ist abgeschlossen. Für meine engsten Mitarbeiterinnen, Mitarbeiter und mich ein Aufatmen, ein Gefühl der Erleichterung. Zwei Jahre haben wir gerungen um eine solide, objektive Analyse, um eine saubere Gliederung der Themen, um bestmögliche und praktikable Lösungen sowie um eine klare, verständliche Sprache.»

Und aus dieser Erfahrung habe ich folgende Empfehlung angefügt: «Gute, durchdachte und praktikable Lösungen für eine zielgerichtete und effiziente Regierungsarbeit im Dienst des Gemeinwesens müssen in den Stäben der Departemente und Bundesämter, und zwar möglichst nahe bei den Entscheidungsträgern, geboren und erarbeitet werden. Dafür sollte man die besten Kräfte gewinnen können und entsprechende Arbeitsbedingungen bieten. Es wäre auch ein Trugschluss zu glauben, man könne die genannten Arbeiten (Grundlagen) bei externen Büros oder bei Hochschulinstitutionen bestellen.» (BLW., 1990, S. 273). – Diese Empfehlung ist heute aktueller denn je.

Anhang I

Zeittafel 1: Stationen der Agrarreform, 1969 – 1998

1969 – Bundesrat Hans Schaffner mit 4. Landwirtschaftsbericht des Bundesrates
– Vorschläge der Professoren Binswanger und Kleinewefers
1971 – Bundesrat Ernst Brugger setzt «1. Expertenkommission» ein
1973 – Expertenbericht «Ausgleichszahlungen an die schweiz. Landwirtschaft»
1976 – 5. Landwirtschaftsbericht des Bundesrates
1977 – Einführung der Milchkontingentierung
1978 – Parlamentarische Initiative NR Schmid-St. Gallen
1979 – Ablehnung der Initiative Schmid (Direktzahlungen) im Nationalrat
1980 – Gesetz betr. Bewirtschaftungsbeiträge für Hanglagen und Sömmerung
1984 – 6. Landwirtschaftsbericht mit 4 möglichen Konzepten/Strategien
1986 – Zuckerbeschluss (Mehranbau) von Volk und Ständen verworfen
1987 – Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz setzt «2. Kommission Popp» ein
1988 – Erste allgemeine Direktzahlungen als Tierhalterbeiträge
1989 – 1. Kleinbauern-Initiative vom Volk knapp abgelehnt
1990 – Bericht der «Kommission Popp» mit Vorschlägen für Direktzahlungen
– Initiative des SBV «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» (später zurückgezogen)
1991 – Initiative «Bauern und Konsumenten für eine naturnahe Landwirtschaft» (später zurückgezogen)
– Bundesbeschluss betr. Beiträge für Extensogetreide und Ökoflächen
1992 – Botschaft Direktzahlungen: Agrarreform 1. Etappe und 7. Landwirtschaftsbericht des Bundesrates
– 9. Oktober: neue Art. 31a und b des Landwirtschaftsgesetzes beschlossen
1993 – Verordnung zu den allgemeinen Direktzahlungen und den Ökobeiträgen
1994 – GATT-Abkommen, Marakesch; vom GATT zur WTO

1995 – GATT-lex: Anpassung der Einfuhrbestimmungen
1996 – neuer Verfassungsartikel 104 «Landwirtschaft» angenommen
– 26.6. Botschaft zur Agrarreform: 2. Etappe
1998 – 29.4. neues Landwirtschaftsgesetz beschlossen (1. Januar 1999 in Kraft)
– 2. Kleinbauern-Initiative vom Volk abgelehnt

Anhang II

Die wichtigsten Bestimmungen von Art. 31a und 31b, Revision Landwirtschaftsgesetz vom 9. Oktober 1992

Art. 31a: IV. Ergänzende Direktzahlungen

1 Der Bund richtet zur Sicherung eines angemessenen Einkommens nach den Grundsätzen dieses Gesetzes ergänzend Direktzahlungen an die bäuerlichen Bewirtschafter aus. Diese Zahlungen sollen zusammen mit jenen nach Artikel 31b der Landwirtschaft ermöglichen, die von ihr verlangten Aufgaben und gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu erfüllen.

2 Die Direktzahlungen werden pro Betrieb, nach der Fläche und gemäss den mit der Produktionszone verbundenen Erschwernissen ausgerichtet. Der Bundesrat kann weitere Kriterien berücksichtigen.

3 Der Bundesrat:
a. stuft die ergänzenden Direktzahlungen nach den Produktionszonen und allenfalls nach der natürlichen Ertragskraft des Bodens und anderen Faktoren ab;
b. legt für die Beitragsberechtigung eine Grenze bezüglich des landwirtschaftlichen Einkommens fest;
c. legt Mindest- und Höchstgrenzen fest.

4 Der Bundesrat kann:
a. für die Bezüger eine Altersgrenze festsetzen;
b. in Gebieten, die von Entvölkerung bedroht sind, einen zusätzlichen Beitrag ausrichten.

5 Die Direktzahlungen werden mit Bedingungen und Auflagen verknüpft. Diese sollen insbesondere:
a. den Kreis der Bezüger auf bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe beschränken. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen;
b. die Landwirte veranlassen, auf dem ganzen Betrieb marktkonform, umweltschonend und tiergerecht zu produzieren;
c. die kostengünstige Produktion sowie die überbetriebliche Zusammenarbeit fördern.

Art. 31b: V. Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen

1 Der Bund fördert Produktionsformen, die besonders umweltschonend oder tiergerecht sind, namentlich den Biologischen Landbau, die Integrierte Produktion oder die kontrollierte Freilandhaltung in der Tierproduktion, mit Ausgleichsbeiträgen.

2 Der Bund gewährt Beiträge für die Verwendung von landwirtschaftlichen Nutzflächen als ökologische Ausgleichsflächen. Er fördert damit die natürliche Artenvielfalt.

3 Der Bundesrat bemisst diese Zahlungen so, dass es sich im Vergleich mit der konventionellen Landwirtschaft wirtschaftlich lohnt, derartige Leistungen zu erbringen.

Literatur

Binswanger Hans Ch., 1970, Landwirtschaftliche Einkommenssicherung ohne Überproduktion, NZZ vom 3. November 1970 und 29. Dezember 1970.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), 1990, Direktzahlungen in der Schweizer Agrarpolitik. Bericht der Kommission Popp. Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, Bern.

Cochrane Willard Wesley, 1958, Farm Prices, Myth and Reality, USA.

Kleinewefers Henner, Modell einer rationalen Agrarpolitik, NZZ vom 8. Januar 1971

Norer Roland (Hrsg.), 2011, Agrarische Direktzahlungen – rechtliche Aspekte in Konzeption und Vollzug, Tagungsband der 2. Luzerner Agrarrechtstage 2010, Dike Verlag, Zürich/St. Gallen.

Ehrler Melchior, 1987, Direktzahlungen kein Agrarproblemlöser, AgrRS 7, S. 25 ff.

Popp Hans, 1983, Agrarökonomie, Grundlagen der Agrarpolitik, Universität Zürich (ein Lehrbuch)

Popp Hans, 2000, Das Jahrhundert der Agrarrevolution. Schweizer Landwirtschaft und Agrarpolitik im 20. Jahrhundert, 111 Seiten, Schweizer Agrarmedien GmbH, Bern

Popp Hans, Direktzahlungen sind keine Subventionen, Die Entwicklung des Direktzahlungssystems in der Schweiz, BlAR 1/2001, S. 41 ff.

Popp Hans, Response of Farm Production to Prices: a Case Study of the Supply of Dairy Products in Switzerland, PhD-Thesis, University of Chicago, Chicago 1962

Riegler/Popp/Kroll-Schlüter et al., Land in Gefahr – Zukunftsstrategien für den ländlichen Raum, Graz/Stuttgart 2005

Materialien

3. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes, Bern 1965 (zit. 3. LwB)

4. Landwirtschaftsbericht 1969

5. Landwirtschaftsbericht 1976

6. Landwirtschaftsbericht 1984

7. Landwirtschaftsbericht 1992

Ausgleichszahlungen an die schweizerische Landwirtschaft, Bericht der vom EVD eingesetzten Vorbereitenden Expertenkommission, Kommission Popp, Bern 1973 (zit. Bericht der 1. Kommission Popp)

Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 27.1.1992, BBl 1992 II, S. 1 ff.

Botschaft des Bundesrats vom 19. September 1994 zu den für die Ratifizierung der GATT/WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde) notwendigen Rechtsanpassungen (GATT-Botschaft 2), BBl 1994 IV 950 ff.

Botschaft zur Reform der Agrarpolitik; Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) vom 26.6.1996, BBl 1996 IV, S. 1 ff.

Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, Bericht des Bundesrates vom 6. Mai 2009, Bern 2009

Prof. Dr. Hans Popp
Könizbergstrasse 30
CH-3097 Liebefeld
E-Mail: h-u-s.popp@bluewin.ch