

Garantieren die Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft die Landschaftspflege?

Autor(en): **Blunski, Justin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **31 (1974)**

Heft 1-2

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-782228>

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.

Garantieren die Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft die Landschaftspflege?

Von Justin Blunshi

Justin Blunshi

1945 in Rudolfstetten AG geboren, 1965 Matura Typus A, 1966 bis 1970 Studium der Landwirtschaft an der ETH Zürich, 1970 bis 1971 Assistent am Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre der ETH (Professor J. Vallat), 1971 bis 1973 Nachdiplomstudium für Raumplanung am ORL-Institut der ETH Zürich, ab November 1973 Mitarbeit am Entwicklungskonzept für den Kanton Uri (Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre der ETH Zürich)

Im «plan» 10/1973 hat *H. Popp* einen Ueberblick über den Bericht der vorbereitenden Expertenkommission für die «Ausgleichszahlungen an die schweizerische Landwirtschaft» [1] gegeben. Auch die Arbeit von *K. Müller* «Ausgleichszahlungen als neues Instrument der schweizerischen Agrarpolitik», die im gleichen Heft besprochen wird, befasst sich mit dem selben Thema.

Warum Ausgleichszahlungen?

Die Idee der Ausgleichszahlungen oder Einkommenszuschüsse an die Landwirtschaft geht auf den vierten Landwirtschaftsbericht des Bundesrates zurück, worin eine Loslösung der Preispolitik von der Einkommenspolitik gefordert wird: Die Preispolitik soll gezielt in den Dienst der Produktionslenkung gestellt werden; zur Erreichung der einkommenspolitischen Ziele müssen neue Mittel gefunden werden. Offenbar hatte man erkannt, dass das agrarpolitische Ziel (Einkommenssicherung) mit dem übergeordneten Ziel der Agrarpolitik (= Aufgabe der Landwirtschaft: Nachfragegerechte Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigen, qualitativ hochstehenden und gesunden Nahrungsmitteln) in einem gewissen Konflikt steht. Folgerichtig hat man sich also vorgenommen, die beiden Ziele mit zwei zielgerichteten Mitteln zu verfolgen.

Zwei verschiedene Aufgaben und Ziele...

Neben der bereits genannten Nahrungsmittelproduktion gehören die Vorsorge für Notzeiten und die Pflege und Erhaltung der Landschaft und Umwelt zu den obersten Zielen der schweizerischen Landwirtschaft. Während nun die ersten beiden Ziele (Versorgung und Vorsorge) direkt produktionsorientiert sind, soll durch das dritte die Erhaltung eines Produktions- und Lebensfaktors (Landschaft und Umwelt) sichergestellt werden. Die beiden Zielgruppen unterscheiden sich also im Blickwinkel. Ein gewisser Zielkonflikt ist deshalb wohl auch hier zu erwarten.

Es ist aber auch zu beachten, dass die Aufgabe der Versorgung und der Vorsorge an die schweizerische Landwirtschaft insgesamt gestellt ist, während sich die Landschaftspflege als raumgebundene Aufgabe an die einzelnen Landwirte, oder wenigstens an die Landwirte der einzelnen Regionen oder Täler richtet. Zur Verdeutlichung: Bei der Erfüllung der Produktionsaufgaben können sich die Landwirte der verschiedenen Regionen weitgehend vertreten, nicht aber bei der Landschaftspflege. So können die Bauern des Waadtlandes kaum etwas zur Pflege der Landschaft im Kanton Graubünden beitragen. Dies gilt auch bei inner- und interregionaler Betrachtungsweise.

Die Landschaftspflege ist aber nicht nur eine raumgebundene, sondern auch eine raumspezifische Aufgabe. Die Ziele der Landschaftspflege werden nicht überall gleich lauten. So mag vielleicht die Schafweide auf den Hochalpen des Wallis genügen, das Landschaftsbild zu erhalten, während das spezifisch «Emmentalische» dieser Landschaft durch die gleiche Massnahme wohl kaum zu pflegen ist. Die Ziele der Landschaftspflege werden von der allgemeinen (gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, räumlichen) Funktion (Zielsetzung) der Region her bestimmt werden müssen. Dass die topographische Vielfalt der Schweiz grosse Unterschiede der Kosten und Aufwendungen der Landschaftspflege verursacht, sei der Vollständigkeit halber hier ebenfalls angefügt.

Zwei verschiedene Gründe...

Wenn man näher untersucht, weshalb die Kosten der landwirtschaftlichen Produktion

nicht mehr voll durch die Produktpreise gedeckt werden können, sind zwei Kategorien von Gründen zu unterscheiden. Die erste Kategorie bilden die allgemein geltenden gesamtwirtschaftlichen und sozialpolitischen Gründe. So wird etwa gefordert,

- dass durch «marktgerechtere» Preise Angebote und Nachfrage der einzelnen Produkte besser aufeinander abgestimmt werden sollten;
- dass (vor allem) die niederen Einkommenschichten nicht zu sehr durch den Grundbedarf belastet werden sollten, und deshalb den Preiserhöhungen der Nahrungsmittel gewisse Grenzen gesetzt werden;
- dass ein gewisser Selbstversorgungsgrad nicht überschritten werden soll, damit durch unsere Nahrungsmittelimporte die Exportmöglichkeiten der Industrie erhalten bleiben.

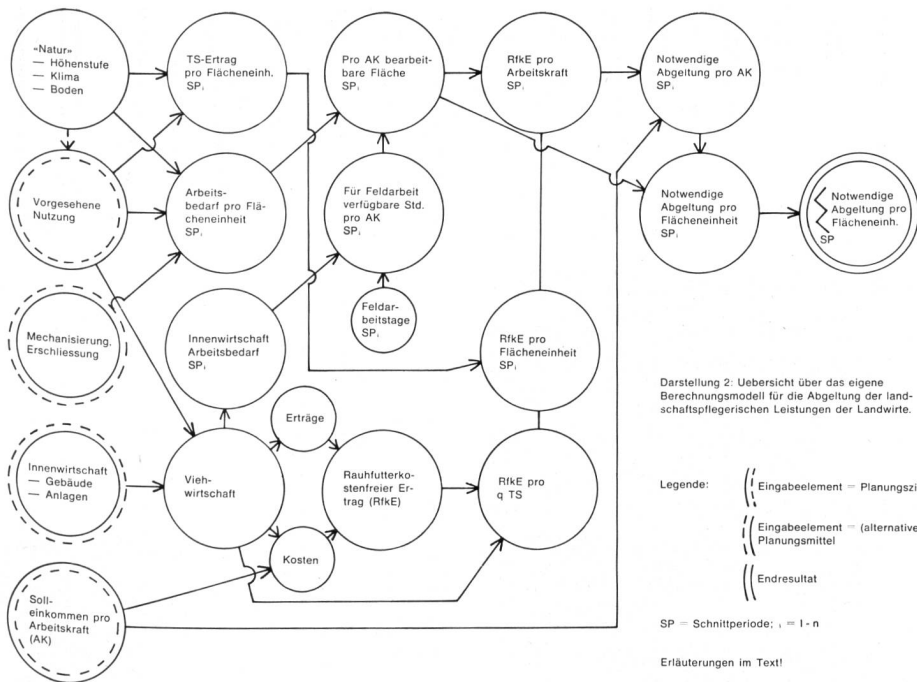
Die zweite Kategorie von Gründen ist wiederum raumbezogen. Die natürlichen Gegebenheiten (Topographie, Klima) bedingen mancherorts einen derart hohen Faktoreinsatz (Arbeit, Kapital) pro Produkteinheit, dass die Faktorkosten unter heutigen wirtschaftlichen Bedingungen durch die Produktpreise niemals aufgebracht werden können. Die Landschaftspflege ist aber vielfach, je nach ihrer Zielsetzung, an die landwirtschaftliche Produktion gekoppelt. Sie ist deshalb gerade dort in Frage gestellt, wo die Kosten der landwirtschaftlichen Nutzung sehr hoch sind.

Deshalb zwei verschiedene Mittel

Wir haben gesehen, dass sich die Landschaftspflege durch ihre Raumgebundenheit und die räumliche Differenzierung ihrer Ziele von den übrigen Aufgaben der Landwirtschaft unterscheidet, und dass auch eine Kategorie der Gründe für Einkommenszuschüsse deutlich raumbezogen ist. Dies hat in meiner Arbeit [2] zum Vorschlag geführt, auch über zwei verschiedene Mittel, sozusagen in zwei Schritten, die Einkommenssicherung in der Landwirtschaft zu erreichen.

1. Schritt

Das aus gesamtwirtschaftlichen und sozialpolitischen Gründen entstehende Einkommensdefizit wird durch globale Ein-



kommenszuschüsse im Sinne der *Ausgleichszahlungen*, wie sie die Expertenkommission vorschlägt, ausgleichlichen. Dabei werden mittelländische Verhältnisse unterstellt.

2. Schritt

In Gebieten, in denen das Produktionseinkommen und die globalen Einkommenszuschüsse nicht ausreichen, eine zielgerichtete Landschaftspflege durch die Landwirtschaft sicherzustellen, soll dies über eine *räumlich differenzierte Abgeltung* der landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirte geschehen.

Vorschlag für eine differenzierte Abgeltung

Aus diesem Blickwinkel heraus habe ich in meiner abschliessenden Arbeit im ORL-Nachdiplomstudium [2] versucht, für diesen zweiten Schritt ein Berechnungsmodell zu entwickeln. Als erste Diskussionsgrundlage soll dieses hier in seinen wichtigsten Zügen skizziert werden. Die *Tabelle* zeigt hiezu eine Uebersicht des Verfahrens. Hier die wichtigsten Bemerkungen und Erläuterungen:

- Da es sich bei den fraglichen Gebieten um praktisch reine Futterbaugebiete handelt, zieht das Modell nur futterbauliche Nutzung in Betracht. Weitere Nutzungsarten könnten aber bei einschlägiger landschaftspflegerischer Zielsetzung integriert werden.
- Die Berechnungen sind für die einzelnen Flächenklassen innerhalb einer Region einzeln durchzuführen. Eine Flächenklasse umfasst die Flächen gleicher landschaftspflegerischer Zielsetzung, gleichen Ertragspotentials und gleichen Arbeitsbedarfs (inkl. saisonaler Verteilung des Arbeitsbedarfs).
- Es wird vorausgesetzt, dass es den planenden Instanzen möglich ist, für die Teilräume der Region die landschaftspflegerische Zielsetzung und die entsprechende Nutzung zu nennen.

— Der betriebsnotwendigen Arbeitskraft soll ein bedürfnisdeckendes Einkommen garantiert werden.

— Mechanisierung, Erschliessung und Innenwirtschaft sind wichtige Stellgrößen und müssen mit dem gesamten planerischen Konzept übereinstimmen. Hier liegen auch die Ansatzpunkte für eine geordnete Entwicklung.

— Der futterbauliche Ertrag wird durch die Veredlungswirtschaft in geldmässigen Ertrag umgesetzt. Durch Multiplikation dieses Ertrags mit der pro Arbeitskraft bearbeitbaren Fläche errechnet sich das «Produktionseinkommen». Aus dem Vergleich mit dem Solleinkommen ergibt sich die notwendige Abgeltung pro Arbeitskraft. Diese Grösse lässt sich wiederum auf die Flächeneinheit umrechnen.

— Da der Arbeitsanfall nicht kontinuierlich ist, sind die Berechnungen für die relevanten Schnittperioden einzeln durchzuführen. Zum Endresultat werden dann die Resultate der einzelnen Schnittperioden zusammengezählt.

Dieser kurze Ueberblick mag vorerst genügen, die Diskussion über Ausgleichszahlungen und Landschaftspflege auch in Planerkreisen in Gang zu bringen. Denn hier liegt wahrlich ein wichtiger Berührungspunkt zwischen Raumplanung und Agrarpolitik. Nur ist dieser von der Expertenkommission meiner Ansicht nach nur ungenügend untersucht worden. So ist es zwar bequem, aber irreführend, die landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirtschaft in «allgemeine» und «spezifische» Leistungen aufzuteilen und die letzteren als Aufgabe der Raumplanung abzuschreiben. Denn unter dem Raumplanungsgesetz, wie es heute im Entwurf vorliegt, ist eine Abgeltung der Landschaftspflege in der Form von Bewirtschaftungszuschüssen wohl nicht unterzubringen. Denn die Entschädigungen nach Raumplanungsgesetz sind als einmalige Abfindungen an die Eigentümer für durch planerische

Massnahmen erlittene Wertebussen der Grundstücke zu verstehen. Der Artikel 55bis der ständerätlichen Fassung dürfte ebenfalls nicht genügen, da kaum alle durch Nichtbewirtschaftung gefährdeten Gebiete zu den Erholungsgebieten geschlagen werden.

Schlussbemerkungen

Ein Vorwurf wird meinem Vorschlag zur Abgeltung der landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirtschaft kaum erspart bleiben: Der Aufwand, auch der administrative, sei zu gross und die Daten- und Normenerhebung zu unsicher, so dass dem Ermessen zuviel Raum belassen sei. Dazu möchte ich nur folgendes zu bedenken geben:

1. Die meisten Daten sind nicht nur zur Bereitstellung dieses Planungsmittels erforderlich, sondern sind in verschiedenen anderen Bereichen der Raumplanung und der Betriebsberatung und -planung vonnöten.
2. Unter allen in- und ausländischen Vorschlägen konnte kein administrativ einfacher gefunden werden, der eine zielgerichtete Landschaftspflege wirklich gewährleisten würde.
3. Es ist nicht bewiesen, dass ein Verfahren, das zwar ohne Ermessensentscheidungen auskommt, aber dadurch die vielfältigen regionalen Unterschiede vernachlässigt, gerechter ist als ein Vorgehen, das im Bewusstsein um die Unsicherheit des Ermessens versucht, diese Unterschiede zu berücksichtigen.

Es war hier nicht möglich, auf weitere Beziehungen zur Agrarpolitik und Raumplanung und auf die sozialen und psychologischen Aspekte des Problems einzugehen. Es soll noch darauf hingewiesen werden, dass das Modell auch zur Bewertung alternativer landschaftspflegerischer Ziele und Mittel beigezogen werden kann. Es ist möglich, die Berechnungen grösstenteils zu automatisieren. Es sei auch vermerkt, dass die rechtliche Absicherung und die organisatorisch-institutionelle Einordnung der Abgeltung der landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirtschaft noch einer eingehenden Untersuchung bedarf. Verschiedene Mängel des Modells werden erst bei einem Praxisversuch zutage treten und behoben werden können.

Es ist mir hier nur darum gegangen, aufzuzeigen, dass die von der Expertenkommission vorgeschlagenen Ausgleichszahlungen zur Sicherstellung einer differenzierten Landschaftspflege kaum genügen werden, um einen eigenen Vorschlag für eine zielgerichtete Abgeltung der landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirtschaft darzustellen.

Literatur

- [1] Ausgleichszahlungen an die schweizerische Landwirtschaft; Bericht der vorbereitenden Expertenkommission, EDMZ Bern 1972.
- [2] Zur Abgeltung der landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirtschaft; Einzelarbeit von J. Blunzli im ORL-Nachdiplomstudium 1971 bis 1973, Zürich 1973, maschinenschriftlich vervielfältigt.