



Der heutige Auftrag an die Landwirtschaft

Eduard HOFER, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), CH-3003 Bern

Der Aufgabenkatalog der Landwirtschaft hat sich in den letzten Jahren aufgrund von Veränderungen in der Werthaltung der Bevölkerung weiterentwickelt. Eine Mehrheit der Bevölkerung ist der Auffassung, dass die ökologischen Anforderungen an die Landwirtschaft verstärkt werden sollten. Die zuletzt eingereichten Agrarinitiativen berücksichtigen diese Entwicklung.

Seit 1947 verlangt die Bundesverfassung in Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b die «Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft ...». Sie geht davon aus, dass die Erhaltung der Landwirtschaft die Aufgabenerfüllung garantiert. Traditionellerweise gehört dazu neben der Nahrungsmittelversorgung die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit. Mit der Zeit wurde die Landschaftspflege als zusätzli-

che Leistung der Landwirtschaft erkannt. In den letzten Jahren hat sich ihr Aufgabenkatalog aufgrund von Veränderungen in der Werthaltung der Bevölkerung weiterentwickelt. Die Ursachen liegen in wirtschaftlichen und letztlich technischen Entwicklungen. Die moderne Technik erlaubt der Landwirtschaft, die Bevölkerung der Industrieländer reichlich mit Nahrungsmitteln zu versorgen. Dadurch nahm deren Grenznutzen ab, während je-

Befragungen im Jahr 1993

Die Analyse der Meinungen bezüglich der Aufgaben der Landwirtschaft und ihrer Erfüllung stützt sich auf den Wortlaut von Volksinitiativen zum Thema Landwirtschaft sowie auf die Ergebnisse von Univox-Befragungen aus dem Jahr 1993 bei 712 Stimm- und Wahlberechtigten (P. Rieder, R. Jörin, R. Badertscher, Landwirtschaft, GfS-Forschungsinstitut, Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich, 1993).

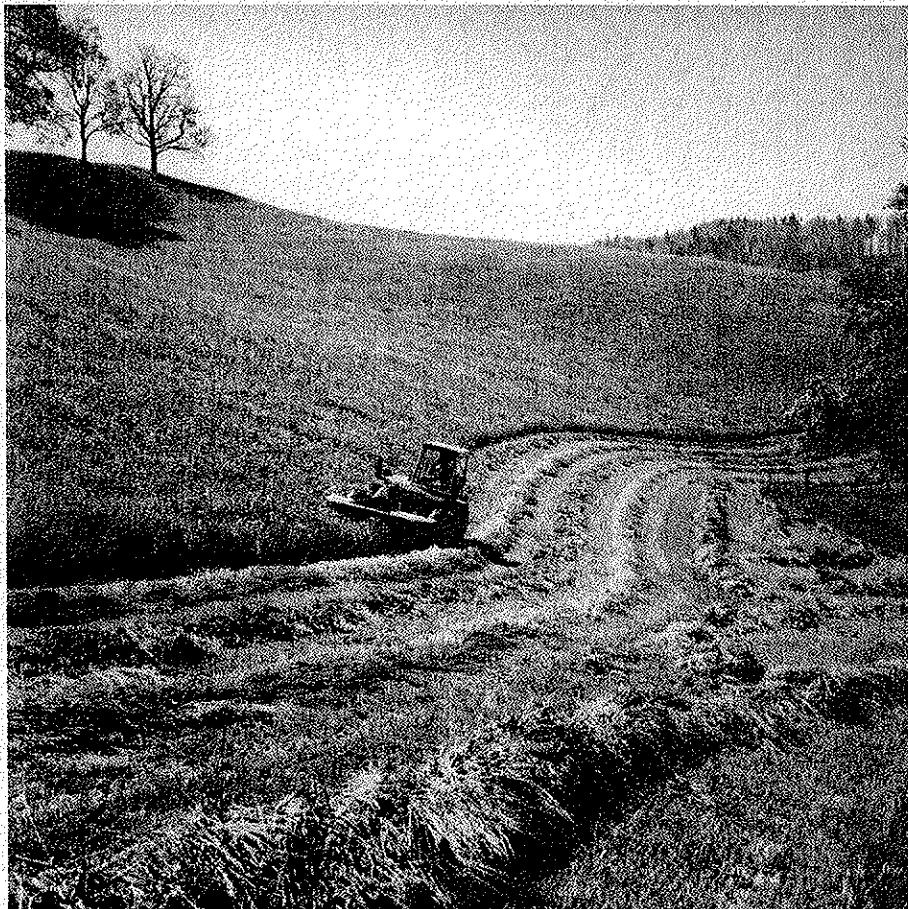


Abb. 1. Die umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion ist die beste Garantie für eine nachhaltige Nutzung der Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft. (Bild Agrofoto)

ner der knapper werdenden Umweltgüter anstieg.

1984 stellte der Sechste Landwirtschaftsbericht (Seite 241) fest, dass sich «ein Unbehagen gegenüber zu starker Industrialisierung der Produktion, insbesondere gegenüber der Massentierhaltung und der Verwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln breit macht» und dass «mehr als bisher die Unterstützung der kleinbäuerlichen Betriebe gefordert wird». Gegenüber dem Fünften Landwirtschaftsbericht wurde der Aufgabenkatalog um den «Beitrag zum Schutz von Umwelt, Pflanzen und Tieren» sowie um die «Erhaltung einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft» und den «Beitrag zur dezentralen Besiedlung unseres Landes» erweitert.

Kleinbäuerliche Kritik

In der Abstimmung vom 4. Juni 1989 über die Kleinbauern-Initiative brachte das Volk unter anderem die Kritik an der Umweltbelastung durch die Landwirtschaft mit einem Ja-Stimmenanteil von 49 Prozent zum Ausdruck. Der Wunsch nach der Erhaltung kleinbäuerlicher Betriebe und der klassische Verteilungskonflikt um die Nahrungsmittelpreise waren an diesem Ergebnis ebenfalls beteiligt (Nef 1989).

In der Folge hat der Schweizerische Bauernverband im Titel seiner am 26. Februar 1990 eingereichten Initiative bei der Beschreibung des Wunschbildes der Landwirtschaft «umweltgerecht» an erste Stelle, vor «leistungsfähig» und «bäuerlich» gestellt. Diese Initiative gab den Anstoss zu den Bestrebungen, die Aufgaben der Landwirtschaft in der Verfassung zu verankern. Neben dem Ergebnis der Abstimmung über die Kleinbauern-Initiative wurde damals erstmals die Bedeutung der Uruguay-Runde des GATT wahrgenommen. Die Initiative richtet sich in erster Linie gegen die Gefahr, dass die Nutzung und die Pflege der natürlichen Ressourcen getrennt werden, indem auf den besten Standorten eine möglichst effiziente Nahrungsmittelproduktion aufgezogen wird, während sich andernorts die Bauern nur noch mit Landschaftspflege zu befassen haben (SBV 1989). Die Initiative will in Absatz 1 die Aufgaben der Landwirtschaft und in Absatz 2 einen Massnahmenkatalog, welcher deren Erfüllung gewährleistet, in der Verfassung verankern. In Buchstabe a hält Absatz 1 die verantwortungsvolle Nutzung und Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen als erste Aufgabe fest. Die Verbindung von Nutzung und Pflege erscheint als vordringliches Anliegen im Initiativtext. Versorgung und Versorgungssicherheit bleiben als Auftrag an die Landwirtschaft erhalten, während der vierte Punkt - das gesellschaftspolitische Ziel - eine leichte Abwandlung erfährt. Anstelle der «Erhaltung einer bäuerlichen Struktur» tritt die «Gewährleistung eines nachhaltigen Beitrags zum wirtschaftlichen und sozialen Leben im ländlichen Raum». Der «Spezialfall Bauer» wird damit in den Hintergrund gedrängt.

Der Siebte Landwirtschaftsbericht stellte den Versorgungsauftrag an erste Stelle, fasste ihn jedoch mit der Versorgungssicherheit zu einer Aufgabe zusammen. Dafür erschienen die Nutzung und Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen einerseits und die Landschaftspflege andererseits als getrennte Ziele. Die vermehrte Gewichtung der Pflegefunktion wird dadurch ersichtlich.

Verbindung von Nutzung und Pflege

Den neusten Stand dieser Entwicklung widerspiegelt der Gegenvorschlag zur SBV-Initiative, den die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats formuliert hat. Der Aufbau des Gegenvor-

schlages entspricht jenem der Initiative. Die Verfassung soll um einen Artikel 31octies erweitert werden, dessen Absatz 1 die Aufgaben der Landwirtschaft umschreibt, während Absatz 2 einen Massnahmenkatalog zu deren Verwirklichung enthält. Wie es einem schlanken Verfassungstext gebührt, sind die Aufgaben sehr knapp formuliert:

«Der Bund wirkt darauf hin, dass die Landwirtschaft durch eine umweltgerechte und auf die Absatzmöglichkeiten ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a) sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b) nachhaltigen Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen;
- c) Pflege der Kulturlandschaft;
- d) dezentralen Besiedlung des Landes.»

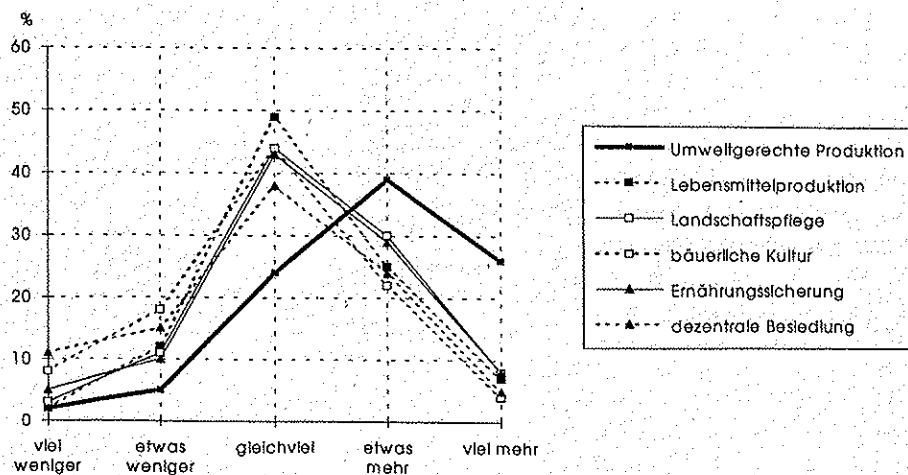
Durch die Formulierung der Einleitung wird die Produktion als Mittel zum Zweck eingesetzt. Alle vier Aufgaben sind mit Hilfe der umweltgerechten, auf die Absatzmöglichkeiten ausgerichteten Produktion zu erfüllen. Damit ist die Verbindung von Nutzung und Pflege sichergestellt.

Die Landwirtschaft muss keine der Aufgaben allein erfüllen, sondern stets nur einen Beitrag dazu leisten. Zur Versorgung tragen auch Importe und Lagerhaltung sowie die Industrie bei. Ausserdem beschränkt sich der Beitrag der Landwirtschaft nicht auf die Nahrungsmittelversorgung. Er kann auch Energie und Rohstoffe betreffen. Natürliche Lebensgrundlagen werden auch durch die Fischerei sowie die Waldwirtschaft und den Gartenbau genutzt, welche ebenfalls zur Landschaftspflege beitragen können. Die dezentrale Besiedlung kann ohnehin in bäuerlich ge-

prägten Regionen immer weniger durch die Landwirtschaft allein sichergestellt werden.

Die im Gegenvorschlag enthaltenen Aufgaben lassen sich durch die Landwirtschaft weitgehend gleichzeitig verwirklichen. Die Formulierung des Gegenvorschlages wurde im Ständerat ohne Änderungsantrag und ohne Gegenstimme angenommen. Auch in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates kam es nur um den Massnahmenkatalog in Absatz 2 zu Auseinandersetzungen. Obschon die Zustimmung im Parlament noch kein Beweis für das Fehlen von Widersprüchen ist, so lässt sich doch darlegen, dass die Formulierung in Absatz 1 nicht mit schwerwiegenden Zielkonflikten beladen ist.

Der Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung erfordert eine Produktionsleistung. Die damit verbundene Flächenbewirtschaftung steht im Dienst der Aufgaben a, b und c. Damit die Produktion auch in ferner Zukunft gewährleistet und die Versorgung gesichert ist, hat die Bewirtschaftung nachhaltig zu sein. Eine solche pflegliche Nutzung erhält den landwirtschaftlichen Kulturboden langfristig als Lebensgrundlage. Ohne Bewirtschaftung würde er mit der Zeit in Wald übergehen, seine Ertragsfähigkeit für die Landwirtschaft verlieren und auch nicht mehr als Lebensraum für die Pflanzen und Tiere der freien Flur zur Verfügung stehen. Ausserdem würde die gepflegte Kulturlandschaft verschwinden. Die Produktion schafft gleichzeitig Arbeitsplätze in der Landwirtschaft sowie in den vor- und nachgelagerten Gewerben. Sie leistet dadurch einen Beitrag zur Lebensfähigkeit des ländlichen Raumes (Auf-



Quelle: GfS und IAW, UNIVOX III A 93

Abb. 2. In welchem Ausmass sollte die Landwirtschaft für die einzelnen Aufgaben finanziell unterstützt werden?

gabe d). Die Aufgabenerfüllung ist somit weitgehend eine Funktion der nachhaltigen Produktion.

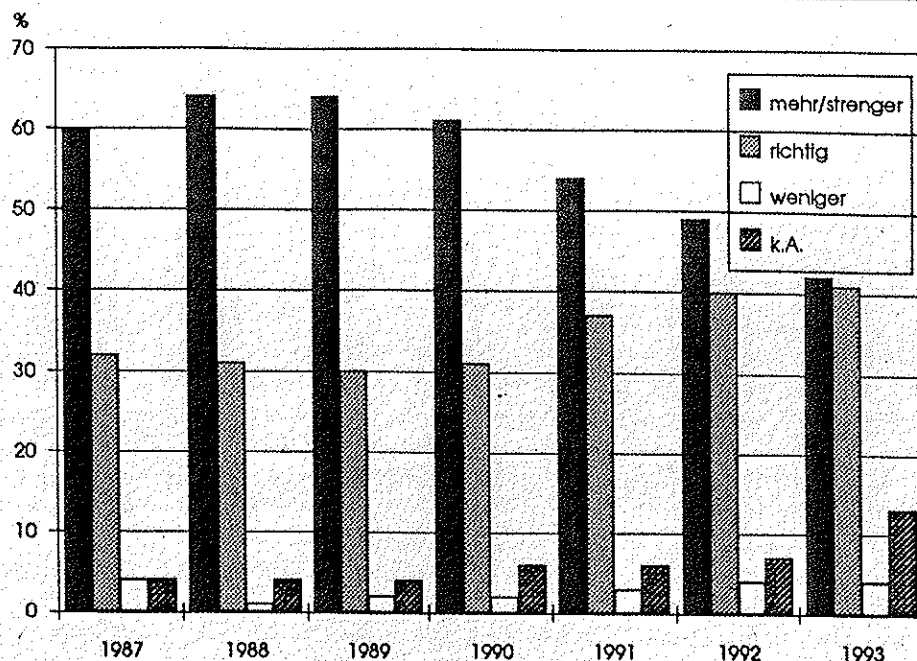
Umweltdefizit

Nach Univox-Analysen scheint die Ausrichtung der agrarpolitischen Massnahmen und die daraus resultierende Aufgabenerfüllung durch die Landwirtschaft den Vorstellungen der Bevölkerung entgegenzukommen (Abb. 2).

Ein Umweltdefizit tritt jedoch deutlich zu Tage. Die über die nachhaltige Bewirtschaftung hinausgehende Nutzung kann Wasser und Luft belasten, die Artenvielfalt gefährden oder sogar die Ertragsfähigkeit der Kulturböden beeinträchtigen. In all diesen Bereichen treten Probleme auf, mit regional und lokal unterschiedlicher Bedeutung und Intensität. Darin äussert sich jedoch weniger eine ungenügende Aufgabenerfüllung als ein Nichteinhalten von Umweltvorschriften, deren Respektierung grundsätzlich von jedermann verlangt wird und an sich keine besondere Leistung darstellt. Allerdings ist die Abgrenzung äusserst schwierig, weil die Verhältnisse kompliziert sind und erhebliche Wissenslücken bestehen. Die daraus resultierenden Durchsetzungsschwierigkeiten rechtfertigen eine Anreizstrategie zur Reduktion der Umweltbelastung.

Kein Zielkonflikt

Nicht zuletzt dank dem technischen Fortschritt lässt sich der Konflikt zwischen Produktionsleistung und Umweltbelastung auflösen. Der Gegenvorschlag verlangt eine umweltgerechte und auf die Absatzmöglichkeiten ausgerichtete Produktion. Die absetzbare Menge kann aber auf der bestehenden Fläche heute bei nachhaltiger, pfleglicher Nutzung produziert werden. Die Flächenenerträge dürften auch bei schonender Bewirtschaftung weiter zunehmen. In der Vergangenheit sind sie zum Beispiel auch im biologischen Landbau stetig gestiegen. Dank dieser Entwicklung lassen sich die für den ökologischen Ausgleich notwendigen Flächen zur extensiven oder sehr extensiven Bewirtschaftung bereitstellen. Darüber hinaus werden sogar Flächen für den Anbau nachwachsender Rohstoffe frei. Der Konflikt zwischen Produktion und Ökologie ist in der Umsetzung und nicht in der Zielformulierung angelegt. Der neue



Quellen: GfS, IAW und IDHEAP, UNIVOX III A und UNIVOX II 87-93

Abb. 3. Ökologische Anforderungen an die Landwirtschaft.

Verfassungsartikel will den Bund verpflichten, auf eine umweltgerechte Produktion hinzuwirken. Zumindest in der öffentlichen Meinung gibt es diesbezüglich bereits Fortschritte zu verzeichnen. Die zunehmenden ökologischen Anforderungen an die Landwirtschaft werden zur Kenntnis genommen (Abb. 3).

Kritik bleibt

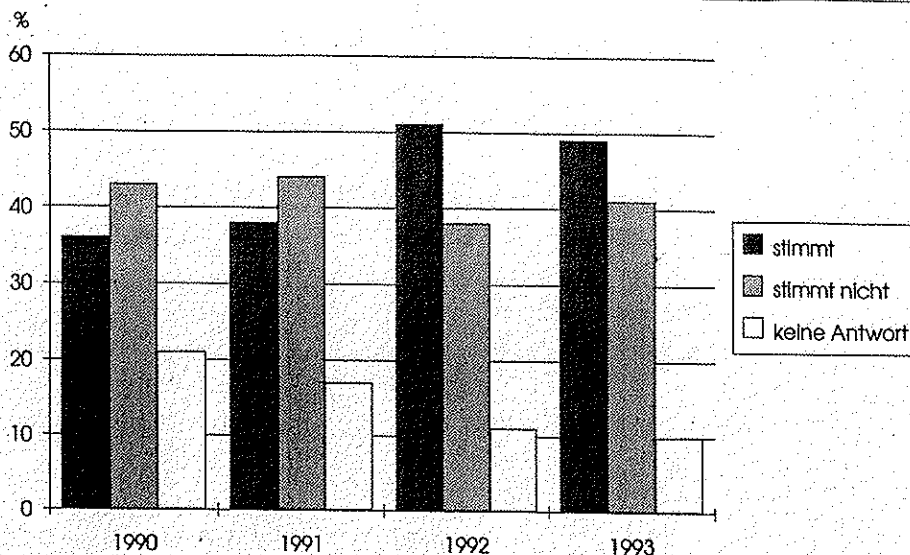
Immer noch ist jedoch eine Mehrheit der Bevölkerung der Auffassung, die ökologischen Anforderungen des Staates an die Landwirtschaft sollten verstärkt werden. In diese Richtung zielt denn auch die am 6. Dezember 1991 eingereichte Initiative «Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft». Sie wird von 23 Konsumenten-, Umwelt- und Tierschutzorganisationen getragen. Die Zielformulierung in Absatz 1 enthält eine ähnliche Beschreibung der Aufgaben der Landwirtschaft wie die Initiative des Bauernverbandes. Der Massnahmenkatalog ist jedoch umfangreicher und fast ausschliesslich auf die Durchsetzung ökologischer Anliegen ausgerichtet.

Teilweise fanden diese Anliegen ihren Niederschlag im Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates zu Absatz 2 des Gegenvorschlages. Sie will die Direktzahlungen an einen ökologischen Leistungsausweis binden. Weiter schlägt die Kommission dem Rat

vor, die in Artikel 31b Absatz 3 LwG enthaltene Forderung, dass die Ökobeiträge wirtschaftlich lohnend sein sollen, in der Verfassung zu verankern. Zum Auftrag der Landwirtschaft in Absatz 1 stellt sie keine Änderungsanträge.

Kleinbäuerliche Struktur

Noch wesentlich weiter geht die zweite VKMB-Initiative, welche grundsätzlich den biologischen Landbau oder ökologisch vergleichbare Landbaumethoden verlangt, damit ein Landwirt Direktzahlungen erhält. Sie sollen mindestens 3'000 Franken pro Hektare, höchstens aber 50'000 Franken pro Betrieb betragen. Diese Begrenzung bewirkt, dass ein Betrieb Direktzahlungen höchstens für eine Fläche von 16 $\frac{2}{3}$ Hektaren erhalten würde. Dadurch will die Initiative die Strukturentwicklung bremsen. Ausserdem will sie keine Bundesausgaben für Preisstützung und Absatzförderung mehr zulassen sowie eine radikale Deregulierung im Bereich der Marktordnungen bewirken. Einen Auftrag an die Landwirtschaft enthält diese Initiative nicht. Sie geht wohl davon aus, dass die vorgeschlagenen Massnahmen eine bäuerliche Agrarstruktur erhalten, welche die Aufgabenerfüllung gewährleistet. Die strukturpolitische Komponente kommt einer verbreiteten Meinung entgegen. Nach Univox fanden drei Viertel der Befragten, dass «Kleinbetriebe» trotz höherer Kosten



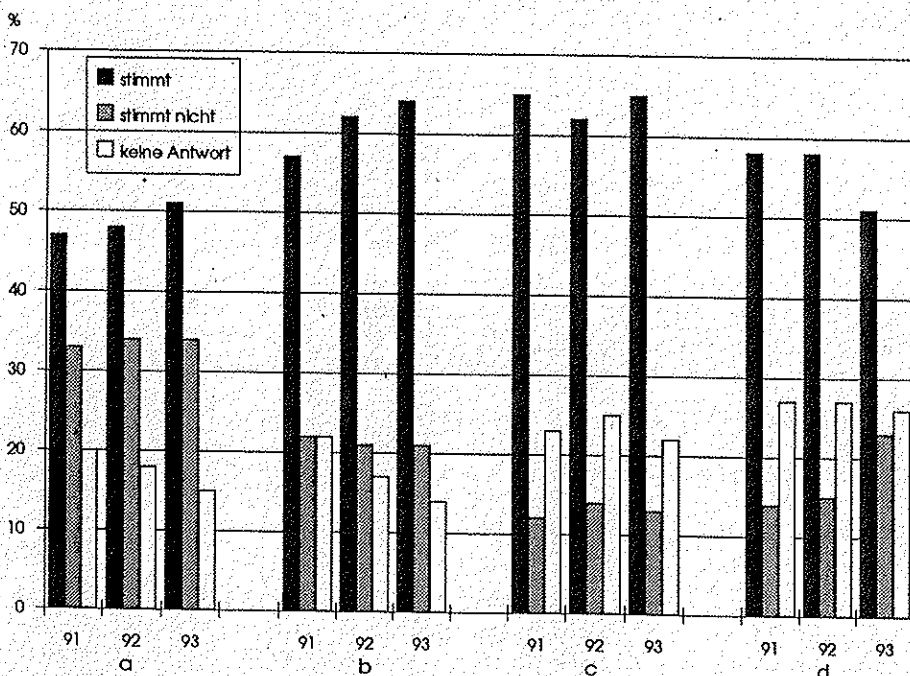
Quelle: GfS und IAW, UNIVOX III A 90-93

Abb. 4. Die Landschaftspflege rechtfertigt hohe Lebensmittelpreise.

den schweizerischen Verhältnissen am besten entsprechen. Die schweizerische Landwirtschaft besteht im Gegensatz zu jener anderer Länder mit ähnlichem Lebensstandard sehr weitgehend aus Kleinbetrieben.

Anlässlich der Univox-Umfrage äusserte eine Mehrheit die Meinung, dass die Landschaftspflege höhere Lebensmittelpreise rechtfertige (Abb. 4). Diese Äusserung steht im Widerspruch zum zuneh-

menden Eindruck, die Landwirtschaft verursache zu hohe Kosten (Abb. 5). Die Forderung nach vermehrter Effizienz ist neben der Aufgabenerfüllung durch die Landwirtschaft eines der vordringlichen Ziele der Agrarpolitik (Siebter Landwirtschaftsbericht, Seite 394). Die neue Agrarpolitik schwächt zwar den klassischen Verteilungskonflikt um die Nahrungsmittelpreise ab, verschärft jedoch jenen um die Bundesausgaben.



a: Die schweizerische Agrarpolitik fördert eine umweltgerechte Produktion.

b: Sie verursacht zu hohe Kosten.

c: Sie stellt strengere Anforderungen an die Produktion (Tier- und Gewässerschutz) als die EG-Staaten.

d: Sie fördert die kleineren und mittleren Betriebe stärker als die EG-Staaten.

Quelle: GfS und IAW, UNIVOX III A 91-93.

Abb. 5. Aussagen zur Schweizer Agrarpolitik.

Zielkonflikte

Zwischen Aufgabenerfüllung und kostengünstiger Leistungserbringung besteht ein gewisser Zielkonflikt. Die intensive Produktion ergibt in der Regel kleinere Stückkosten, weil die Kosten pro Hektare oder pro Tier auf einen höheren Ertrag verteilt werden. Daraus resultiert eine Tendenz zur Konzentration der Produktion auf die besten Flächen und zur Brachlegung schlechterer Standorte. Eine Reduktion der Flächenbewirtschaftung würde aber die Aufgabenerfüllung in den Bereichen Versorgungssicherheit (a), Nutzung der Lebensgrundlagen (b) und Landschaftspflege (c) verschlechtern.

Weiter nimmt die Effizienz der Produktion in der Regel mit steigender Betriebsgrösse und abnehmender Betriebszahl zu. Durch traditionelle Hofgebäude geprägte Landschaften verändern sich, wenn grössere Betriebe mit modernen Gebäuden entstehen. Mit steigender Arbeitsproduktivität nimmt ausserdem der Beschäftigungseffekt der Landwirtschaft und damit auch ihr Beitrag zur dezentralen Besiedlung ab (Aufgabe d). Ohne grundsätzliche Veränderungen, zum Beispiel im Sinne einer drastischen Energieverteuerung, wird der technische Fortschritt weiterhin höhere Erträge und Leistungen ermöglichen, die Konzentration fördern und den Beschäftigungseffekt reduzieren. Die Kosten für Konsument und Steuerzahler können dadurch sinken, während für die Aufgabenerfüllung der Landwirtschaft auf den ersten Blick vorwiegend negative Effekte resultieren. Zwar wird die Versorgungssicherheit nicht beeinträchtigt. Die Tendenz zur Flächenfreisetzung, zur Vergrösserung der Schläge und zur Beseitigung von Hindernissen kann jedoch die Leistungen auf dem Gebiet der Erhaltung von Lebensgrundlagen und der Landschaftspflege sowie den Beschäftigungseffekt der Landwirtschaft vermindern (Tab. 1).

Neue Technologien, welche die Qualität der Produkte verbessern, den Hilfsmiteileinsatz reduzieren oder die Bodenbelastung verringern, beeinträchtigen die Aufgabenerfüllung nicht. Innovative Vermarktungsformen können sogar den Beschäftigungseffekt vergrössern. Freiwerdende Flächen müssen nicht dem Wald überlassen, sondern können gezielt als ökologische Ausgleichsflächen bewirtschaftet werden. So gesehen vergrössert die technische Entwicklung die Spielräume der Landwirtschaft für die Aufgabenerfüllung. Die Ökobeiträge gestützt auf Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes

Tab. 1. Technischer Fortschritt und Aufgabenerfüllung

Art des technischen Fortschritts	Aufgaben der Landwirtschaft				
	Effizienz, Kosten für Konsument u. Steuerzahler	Versorgung und Sicherheit	Erhaltung von Lebensgrundlagen	Land-schafts-pflege	Dezentrale Besiedlung
Biologisch	+	+	-	-	-
Mechanisch	+				
Organisatorisch	+				

dienen unter anderem der laufenden Umsetzung solcher Möglichkeiten.

Insgesamt wird die Agrarpolitik weiterhin unter dem Einfluss technischer Entwicklungen stehen. Lange Zeit wurden ihre Bemühungen zur Förderung des Absatzes immer wieder durch Ertrags- und Leistungssteigerungen eingeholt, bis drastische Produktionsbeschränkungen notwendig wurden. Ohne diese Sorge los zu werden, wird die Agrarpolitik künftig auch noch darauf achten müssen, dass die Flächenbewirtschaftung gewährleistet bleibt. So sind zum Beispiel neue Fütterungstechniken in Aussicht, mit denen offenbar mehr als drei Grossvieheinheiten pro Hektare gehalten werden können, ohne dass Nährstoffüberschüsse entstehen. Setzen sie sich durch, wird ein bestehendes Hindernis gegen die Konzentration der Produktion reduziert.

Produktionsmöglichkeiten erhalten

Die aus dem technischen Fortschritt resultierenden Konzentrationstendenzen könnten den einen oder andern satten Westeuropäer mit dem Gedanken spielen lassen, neue Technologien zu verbieten. Allein die Probleme der Agrarpolitik bieten jedoch dafür keine genügende Rechtfertigung. Sofern eine Technik wirtschaftlich ist und keine Gefährdung von Gesundheit und Umwelt oder andere schwerwiegende Bedenken vorliegen, wird sie von der Konkurrenz weit herum eingesetzt. Grundsätzlich würde die schweizerische Landwirtschaft mit einer technischen Möglichkeit, auf die sie verzichtet, ein weiteres Stück ihrer Konkurrenzfähigkeit preisgeben. Der Verlust der Konkurrenzfähigkeit und damit von Marktanteilen kann aber die Flächenbewirtschaftung ebenso gefährden wie bessere Erträge und Leistungen. Es sei denn,

aus diesem Verzicht lasse sich ein Verkaufsargument ableiten.

Operable Ziele

Die Gratwanderung zwischen kostengünstiger Produktion und Aufgabenerfüllung wird nicht leichter. Immerhin stellen die neuen Direktzahlungen ein besseres Steuerungsinstrument dar. Die dazu notwendigen operablen Ziele sind noch nicht in allen Teilen gefestigt und müssen auch immer wieder neuen Erkenntnissen angepasst werden. Für die vier Hauptaufgaben können sie heute etwa wie folgt formuliert werden:

1. Nahrungsmittelversorgung und Sicherheit

Halten des Selbstversorgungsgrades, international hoher Standard der Produktqualität.

2. Nutzung und Pflege der Lebensgrundlagen

Erhaltung der Ertragsfähigkeit durch die pflegliche Nutzung der ganzen landwirtschaftlichen Nutzfläche mit Ausnahme extremer Standorte, wo eine Beeinträchtigung zum Beispiel durch Weidegang in Kauf genommen wird.

3. Pflege der Kulturlandschaft

Erhaltung der offenen Landschaft mit Ausnahme extremer Standorte, die aufgefördert werden können. Bereicherung mit Hecken und Bäumen wo notwendig, angepasste Bauten in sensiblen Regionen, Erhaltung traditioneller Gebäude durch nichtlandwirtschaftliche Nutzung in verträglichem Mass.

4. Dezentrale Besiedlung

Die Produktionsanteile des Berggebietes in der Tierproduktion sollen erhalten bleiben. Auch hier soll der Ertrag der Produk-

tion mindestens die Grenzkosten decken. Die Abnahme des Beschäftigungseffektes infolge der Rationalisierung lässt sich in der Landwirtschaft jedoch nicht kompensieren. Für die vollständige Erhaltung der dezentralen Besiedlung sind ausserlandwirtschaftliche Arbeitsplätze notwendig. Es dürfen nur Entwicklungen zugelassen werden, welche die Grundlagen für die Bedürfnisbefriedigung künftiger Generationen nicht beeinträchtigen. Nutzungen, welche diese Bedingung erfüllen, sind nachhaltig. Die technische Ausgestaltung von solchen Wirtschaftsweisen wandelt sich. So scheint zum Beispiel die Auseinandersetzung um die Verteilung der Produktion über die Fläche oder - mit andern Worten - die Differenzierung der Intensität schwieriger zu werden. Die Ansprüche können hier unterschiedlich und sogar widersprüchlich sein. Vom Gesichtspunkt der Nitratauswaschung her könnte verlangt werden, die pflanzlichen Produkte mit hoher Intensität auf möglichst kleinen Flächen zu produzieren. Verschiedene andere Anliegen, insbesondere Naturschutz- und Fruchtfolgeanforderungen, sprechen aber für eine Begrenzung der Intensität auch in der Ackerproduktion. Die Wechselwirkung zwischen naturwissenschaftlichen Erkenntnissen, technischen Entwicklungen und deren wirtschaftliche Auswirkungen werden die Fachleute, die sich mit der Integrierten Produktion befassen, nicht zur Ruhe kommen lassen. Mit neuen Technologien, welche neue Möglichkeiten eröffnen, werden sich stets auch neue Fragen stellen. Wir können uns nicht vor deren Beantwortung drücken, indem wir die Technologie ablehnen. Vielmehr haben wir die Herausforderung anzunehmen, und innerhalb nützlicher Frist Antworten zu geben. Andernfalls werden Agrarwissenschaft und Agrarpolitik den technischen Entwicklungen mit noch grösserem Rückstand nachhinken, als sie es schon tun.

LITERATUR

Nef R., 1989. Kleinbauern-Initiative: Auftakt zur «grünen» Perestroika in der Landwirtschaftspolitik? Soziologisches Institut der Universität Zürich.

SBV, 1989. Volksinitiative für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft, Erläuterungen zum Initiativtext. Brugg.

Verhandlungen des Ständerates, 1993. Amtliches Bulletin.

RÉSUMÉ

Rôle de l'agriculture

L'analyse des opinions exprimées sur les tâches assignées à l'agriculture et les mesures lui permettant de les accomplir se fonde sur la teneur des initiatives populaires relatives à l'agriculture ainsi que sur les résultats des enquêtes Univox, réalisées par l'Institut d'économie rurale de l'EPF de Zurich auprès de citoyens jouissant de leurs droits civiques. Au cours des dernières années, l'éventail de ces tâches s'est élargi, suite aux modifications de l'échelle des valeurs au sein de la population. Le Conseil fédéral constatait dans son Sixième rapport sur l'agriculture (1984) le malaise que la population éprouvait face à une industrialisation poussée à outrance (élevage industriel, engrais et produits phytosanitaires).

Dans son initiative de 1990, l'Union suisse des paysans plaçait l'environnement au premier plan. L'initiative de l'Association des petits et moyens paysans et celle intitulée «Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature» sont axées presque uniquement sur les mesures à prendre pour satisfaire aux exigences écologiques. La Commission de l'économie et des redevances du Parlement en tient partiellement compte dans son contre-projet.

Cette volonté politique rejoint, selon les sondages, l'opinion d'une majorité de la population. Celle-ci est d'avis que les conditions auxquelles l'agriculture est soumise en matière de protection de l'environnement, devraient être renforcées et que l'entretien du paysage rural justifie de meilleurs prix pour les denrées alimentaires. Ce point de vue est cependant en contradiction avec l'impression générale selon laquelle l'agriculture coûterait trop cher.

RIASSUNTO

I compiti attuali dell'agricoltura

L'analisi delle opinioni in merito ai compiti spettanti all'agricoltura ed al loro adempimento si basa sul tenore delle iniziative popolari in materia d'agricoltura, nonché sui risultati dei sondaggi Univox svolti dall'Istituto di economia rurale del Politecnico federale di Zurigo presso le persone aventi diritto di voto. In questi ultimi anni il catalogo dei compiti dell'agricoltura ha subito un ulteriore ampliamento riconducibile al nuovo approccio che la popolazione riserva a tale settore. Nel Sesto rapporto sull'agricoltura (1984) il Consiglio fede-

rale constatava il diffondersi, tra la popolazione, del disagio nei confronti di un'eccessiva industrializzazione (detenzione di massa degli animali, concimi, prodotti fitosanitari).

Nell'iniziativa depositata dall'Unione svizzera dei contadini nel 1990, l'accento veniva posto in primo luogo sul rispetto dell'ambiente quindi su un'agricoltura contadina ed efficiente. L'iniziativa lanciata dall'Associazione dei medi e piccoli contadini e quella denominata «Contadini e consumatori - per un'agricoltura in armonia con la natura» sono incentrate quasi esclusivamente sull'affermazione degli interessi ecologici. Questi interessi sono tenuti parzialmente in considerazione nella proposta di controprogetto della Commissione dell'economia e dei tributi del Parlamento.

Conformemente a quanto scaturito dal sondaggio, gli sforzi politici attuati in questo senso corrispondono all'opinione espressa dalla maggioranza della popolazione, la quale ritiene che l'agricoltura debba essere orientata maggiormente sui principi ecologici e che la cura del paesaggio giustifichi prezzi più elevati delle derrate alimentari. Tale opinione è tuttavia in contraddizione con l'impressione vieppiù crescente secondo la quale l'agricoltura provocherebbe costi eccessivi.

AGRARWIRTSCHAFT



Milch: Herausforderung für eine standortgerechte Produktion

Bruno HÖLTSCHI und Bernard LEHMANN, Institut für Agrarwirtschaft, ETH-Zentrum, CH-8092 Zürich

Damit die Milchproduktion auch in Zukunft der wichtigste Einkommensbestandteil der Schweizer Landwirte bleibt, müssen in einem sich verändernden Umfeld neue Wege beschritten werden. Der Druck zur Veränderung ist von zwei Seiten spürbar: Einerseits wird der interne Handlungsbedarf wegen des Anstiegs der Kosten der Agrarpolitik sowie ökologischer Probleme grösser. Andererseits sind die internationalen Herausforderungen noch weit konkreter, weil zum Beispiel sowohl die Verhandlungen im GATT wie auch die absehbare stärkere gegenseitige Öffnung der Agrarmärkte zur EU grossen Einfluss auf den Agrarsektor haben werden.

GATT-Lex und die Auswirkungen auf den Milchsektor:

- *Abbau der internen, produktgebundenen Stützung um 20% auf der Basis 86/88.* Dies entspricht einer Reduktion gegenüber 1991 von rund 630 Millionen Franken. Der Abbau dieser Stützung führt zu einem direkten Druck auf den Milchproduzentenpreis und die Milchmenge (Stützung = Menge x Preis). Für die Verarbei-

tungsstufe kann dieser Abbau sogar positive Wirkungen haben (sinkender Rohstoffpreis). Eine Mengenkürzung würde allerdings das Problem der Überkapazitäten (Stückkostendegression) vergrössern.

- *Reduktion des Grenzschatzes.* Nach der generellen Tarifisierung sind alle Einfuhrbeschränkungen in finanzielle Grenzbelastungen umzuwandeln. Diese sogenannten Tarifaquivalente sollen dann in-

nerhalb einer Übergangsfrist von sechs Jahren im arithmetischen Mittel über alle Zollpositionen um 36% reduziert werden. Der Abbau muss auch bei sensiblen Produkten (z.B. Milchprodukte) mindestens 15 Prozent betragen. Den grössten Einfluss auf den schweizerischen Milchmarkt hat dabei die Abbaupflicht beim Käse.

Die Konsequenz dieses Abbaus ist ein verstärkter Preis- und Konkurrenzkampf bei den Milchprodukten im Inland. Die Verarbeiter werden versuchen, diesen Druck auch an die Produzenten weiterzugeben, wenn keine garantierten Preise mehr bestehen (BLW 1994). Ein sinkender Marktanteil im Inland führt zudem zu einem Druck auf die Milchmenge.

- *Im Bereich der Exportsubventionen verlangt das Abkommen einen budgetmässigen Abbau von 36% und eine men-*