



Weitere wichtige Etappe der Agrarreform steht bevor

Walter MINDER, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), CH-3003 Bern

Am 12. März 1995 werden den Stimmberechtigten drei landwirtschaftliche Vorlagen unterbreitet. Dieses Paket stellt eine wichtige Etappe in der laufenden Reform der schweizerischen Agrarpolitik dar. Es ebnet den Weg für eine zukunftsorientierte, ökologische und dynamische Landwirtschaft.

Beim neuen Verfassungsartikel über die Landwirtschaft (Artikel 31 octies der Bundesverfassung, vgl. Kasten) handelt es sich um den Gegenvorschlag zur zurückgezogenen Volksinitiative des Schweizerischen Bauernverbandes «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft». Die beiden andern Vorlagen sind Referendumsabstimmungen. Bei der Revision des Milchwirtschaftsbeschlusses ist die neu zu schaffende Möglichkeit der Kontingentsübertra-

gung umstritten. Gegen die neue gesetzliche Grundlage für Solidaritätsbeiträge im Landwirtschaftsgesetz hat sich ebenfalls Widerstand formiert.

Neuer Verfassungsartikel - eine solide Basis

Mit der Aufnahme des neuen Artikels 31 octies in die Verfassung soll ein gewichtiges Element der «Grossbaustelle Agrarpolitik», nämlich das Fundament,

fertiggestellt werden. Der Artikel wird eine tragfähige und zukunftsgerichtete Grundlage für die Weiterführung der Reformen bilden. Bis anhin figurierte die Landwirtschaft in der Verfassung bekanntlich nur als Gegenstand einer Ausnahmebestimmung vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit. Dies soll sich nun ändern: Der neue Artikel 31 octies nimmt Bezug auf eine ökologische und dynamische Landwirtschaft. Er definiert einerseits ihre Hauptaufgaben und -funktionen und steckt andererseits den Aktionsrahmen für die Massnahmen des Bundes ab.

Multifunktionalität und Nachhaltigkeit

Mit dem neuen Artikel wird die Multifunktionalität der Landwirtschaft ausdrücklich anerkannt. Ihre Funktion beschränkt sich nicht nur auf die sichere Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und Rohstoffen, sondern umfasst ebenso die Pflege der Kulturlandschaft und den Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes. Dabei hat sich die Landwirtschaft dem Prinzip der Nachhaltigkeit unterzuordnen, indem sie die natürlichen Ressourcen verantwortungsvoll nutzt und diese für kommende Generationen bewahrt. Mit den Grundprinzipien Multifunktionalität und Nachhaltigkeit (sustainability) finden zwei zentrale Anliegen der Umweltkonferenz von Rio de Janeiro Aufnahme in die schweizerische Bundesverfassung.

Aktionsrahmen für Massnahmen des Bundes

Auch in Zukunft wird der Bund die Landwirtschaft bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen. Im zweiten Absatz von Artikel 31 octies wird deshalb ein Aktionsrahmen für staatliche Förderungs-massnahmen abgesteckt. Diese Massnahmen verstehen sich subsidiär zur zumutbaren bäuerlichen Selbsthilfe und sind auf bo-

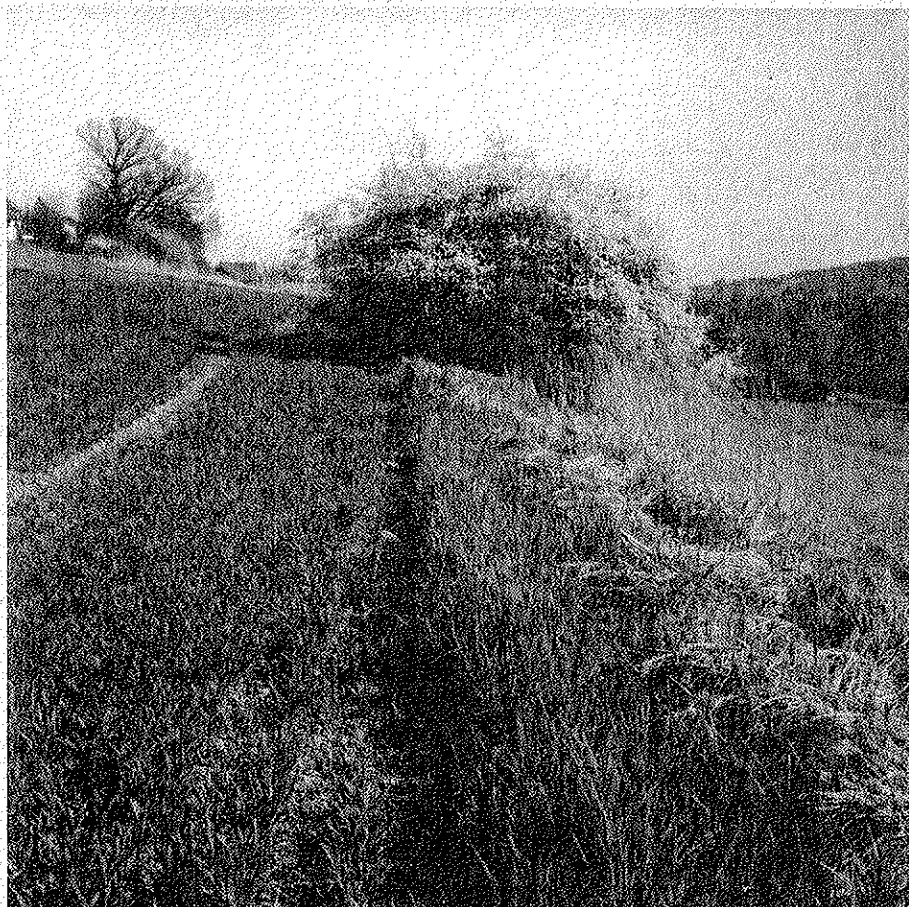


Abb. 1. Neben der Nahrungsmittelproduktion gehört die Landschaftspflege zu den Hauptaufgaben einer multifunktionalen Landwirtschaft. (Bild: Agrofot)

Der neue Verfassungsartikel über die Landwirtschaft

Art. 31octies

¹Der 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.

²In Ergänzung zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit trifft der Bund Massnahmen zur Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

- a. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten.
- b. Er kann Bestimmungen über die Allgemeinverbindlicherklärung von Vereinbarungen über die Selbsthilfe erlassen.
- c. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.
- d. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen.
- e. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.

³Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein.

Wichtigste Änderungen im MWB 88

Das Kernstück der Revision ist die Möglichkeit, Milchkontingente durch Kauf oder Miete zu übertragen. Zahlreiche Bedingungen bieten Gewähr dafür, dass einkommensschwächere Regionen wie das Berggebiet nicht benachteiligt werden, keine Tierfabriken entstehen und nicht spekuliert wird. Die Übertragung ist insbesondere an folgende Auflagen geknüpft:

■ Talbauern können keine Milchkontingente aus dem Berggebiet kaufen oder mieten.

■ Die ursprüngliche und die neu erworbene Kontingentsmenge dürfen eine Höchstgrenze pro Hektare landwirtschaftlichen Boden nicht überschreiten. Betriebe ohne ausreichende Futterfläche (Tierfabriken) können deshalb keine Milchkontingente erwerben.

■ Der Bundesrat kann bestimmen, dass ein gekauftes Kontingent erst nach einer bestimmten Frist weiterverkauft werden darf.

■ Der Bundesrat kann die stillgelegten Kontingente von der Übertragung ausschliessen.

■ Der Bundesrat hat die Möglichkeit, einen Teil der übertragenen Kontingente einzuziehen. Auf diese Weise kann er die Gesamtmilchmenge einschränken.

Die Revision bringt auch weitere Neuerungen. Besonders wichtig für unsere Exporte ist die Harmonisierung des Qualitätssicherungssystems für Milch und Milchprodukte mit dem europäischen Standard.

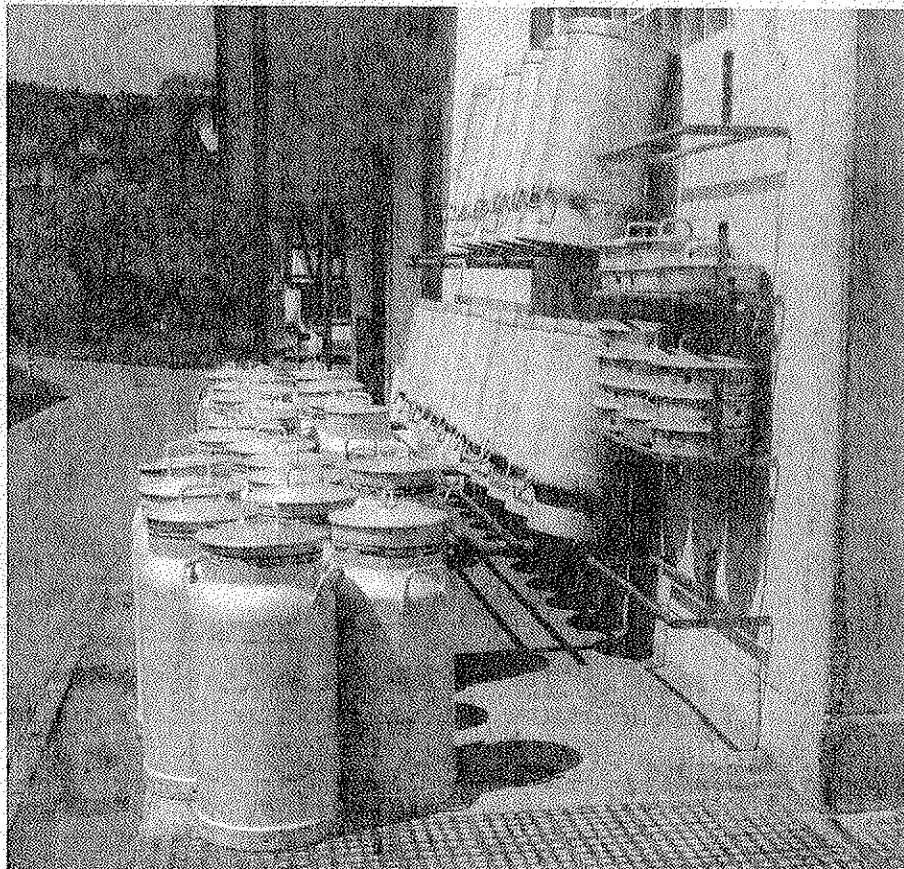


Abb. 2. Mit Kontingentsübertragungen wird die Verlagerung der Milchproduktion in moderne und tiergerechte Ställe gefördert. (Bild: Agrofoto)

denabhängige bäuerliche Betriebe beschränkt. Ausdrücklich erwähnt wird die Förderung von Forschung, Bildung und Beratung sowie die Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes. Ebenso wird die Möglichkeit, Selbsthilfevereinbarungen allgemein verbindlich zu erklären, auf Verfassungsstufe verankert.

Im Zusammenhang mit der Neuorientierung der Agrarpolitik sind aber zweifelsohne die unter den Buchstaben d und e vorgesehenen Massnahmen von zentraler Bedeutung. In zwingender Form werden damit auf Verfassungsstufe die ergänzenden Direktzahlungen und die Bei-

träge für besondere ökologische Leistungen gewährleistet, die bereits seit zwei Jahren gestützt auf die Artikel 31a und 31b des Landwirtschaftsgesetzes ausgerichtet werden.

Der Grundsatz, wonach diejenigen (gemeinwirtschaftlichen) Leistungen der Landwirtschaft, welche durch den Produkterlös nicht abgegolten werden, vom Bund durch Direktzahlungen zu entschädigen sind, wird die künftigen Diskussionen über die Einkommenspolitik massgeblich bestimmen. Als Hilfsmittel für die Bewertung dieser Leistungen wird auch in Zukunft ein Einkommensvergleich zwischen der Landwirtschaft und den übrigen Sektoren notwendig sein. Ein neues System zur Einkommensbeurteilung, welches auf dieser Verfassungsbestimmung basiert, soll Bestandteil der zweiten Etappe der Agrarreformen bilden, über welche der Bundesrat Mitte 1995 eine Vernehmlassung durchführen wird.

Ökologische und finanzpolitische Aspekte

Die Einführung eines eigenen Verfassungsartikels über die Landwirtschaft wurde in den eidgenössischen Räten unterstützt. Im Rahmen der Beratungen wurde von bäuerlicher Seite die Forderung nach einer Finanzierungsgarantie für die Massnahmen des Bundes vorgebracht. Mit der Einfügung von Absatz 3 wurde diesem Aspekt Rechnung getragen. Eine Minderheit wollte zudem die Ausrichtung von Direktzahlung von der Erfüllung zusätzlicher ökologischer Kriterien abhängig machen. Für die Beitragsberechtigung wäre ein «minimaler ökologischer Leistungsnachweis» erforderlich gewesen. Der Bundesrat und die Mehrheit des Parlamentes sind jedoch der Meinung, dass der neue Verfassungsartikel ausgewogen ist und die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Anforderungen einer modernen Gesellschaft voll und ganz erfüllt.

Revidierter Milchwirtschaftsbeschluss

Vor dem Hintergrund des voraussichtlich schon Mitte 1995 in Kraft tretenden GATT-Abkommens sowie der angelaufenen bilateralen Verhandlungen mit der EU im Agrarbereich ist die Revision des Milchwirtschaftsbeschlusses (vgl. Kasten) dringend notwendig. Damit die Konkurrenzfähigkeit schweizerischer Milchprodukte im In- und Ausland gestärkt wer-



Abb. 3. Zur Imagewerbung der schweizerischen Landwirtschaft sollen alle Landwirte solidarisch beitragen. (Bild: Agrofoto)

den kann, müssen die Kosten gesenkt werden. Die neu geschaffene Möglichkeit der Kontingentsübertragung ist ein taugliches Mittel dazu. Für den Zutritt zu den wichtigsten Absatzmärkten des Auslandes ist ein hohes Qualitätsniveau und die Einhaltung europäischer Normen Voraussetzung. Auch dies gewährleistet die Revision. Sie ist als vorgezogener Schritt zur neuen Milchmarktordnung zu betrachten, welche ein wichtiges Element der erwähnten zweiten Etappe der Agrarreformen ist.

Kontingentsübertragung bringt Flexibilisierung

Mit der Revision des Milchwirtschaftsbeschlusses will der Staat seinen Einfluss auf die Milchproduktion verringern, indem er die Übertragung von Milchkontingenten ermöglicht. Die einzelnen Bauern können die Produktion rasch und unbürokratisch ihren Kapazitäten anpassen. Durch die gewonnene Flexibilität lassen sich die Kosten senken. Die Übertragbarkeit der Milchkontingente gibt unseren Bauern nicht nur die Möglichkeit, sich den Anforderungen des Marktes, sondern auch jenen

des Umwelt- und Tierschutzes anzupassen. Die Verlagerung der Milchviehhaltung in moderne und tiergerechte Ställe wird gefördert.

Der Übertragung von Milchkontingenten sind jedoch Grenzen gesetzt. Griffige Bestimmungen erlauben es dem Bundesrat, unerwünschte Entwicklungen zu verhindern. Der oft gehörte Vorwurf, es würden «Milchfabriken» entstehen, ist haltlos, denn das Gesetz sieht vor, dass die Milch auf bäuerlichen Betrieben mit ausreichender eigener Futtergrundlage produziert wird. Auch die befürchtete Verschiebung der Milchkontingente vom Berg- ins Talgebiet wird wirksam unterbunden. Talbauern dürfen keine Kontingente aus den Bergregionen erwerben. Falls es sich als notwendig erweisen sollte, kann der Bundesrat die Gebiete, innerhalb derer die Milchkontingente übertragen werden können, zusätzlich einschränken. Schliesslich lässt die vorgeschlagene Lösung dem Bundesrat die Möglichkeit offen, einen Teil der übertragenen Kontingente einzuziehen. Der Mengeneffekt dieser Bestimmung sollte allerdings nicht überschätzt werden.

Der neue Artikel 25^{bis} im Landwirtschaftsgesetz

Die Gesetzesänderung, die zur Abstimmung gelangt, betrifft folgende Selbsthilfemassnahmen im Agrarbereich:

- Anpassung der Produktion an die Absatzmöglichkeiten
- Förderung naturnaher Produktionsmethoden
- Absatzförderung
- Qualitätsförderung.

Der Bundesrat kann die nicht den Branchenorganisationen angehörenden Produzenten zur Leistung von Solidaritätsbeiträgen verpflichten, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die Selbsthilfemassnahmen müssen allen Produzenten eines Produktionszweiges zugute kommen.
- Mehr als zwei Drittel der Produzenten, die zusammen mehr als 50 Prozent eines Produktes erzeugen, müssen der Branchenorganisation angehören.
- Die Solidaritätsbeiträge dürfen zwei Prozent des Ertrages aus dem betreffenden Produktionszweig nicht übersteigen.
- Die Branchenorganisationen müssen Herkunft und Verwendung der Geldmittel offenlegen.

Das Alkoholgesetz sowie das Getreidegesetz werden analog zum Landwirtschaftsgesetz angepasst.

Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen

In der neuen Agrarpolitik sind die Selbsthilfemassnahmen eine tragende Säule der Anstrengungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Landwirtschaft. Der Staat greift erst zugunsten der Landwirtschaft ein, wenn dieses Potential in zumutbarer Weise ausgeschöpft worden ist. Letzteres gelingt aber nur, wenn die Gesamtheit der Produzenten solidarisch mitmacht. Dem Aspekt, dass Selbsthilfemassnahmen die Solidarität aller erfordern, wird nicht nur mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes (Artikel 25^{bis}, vgl. Kasten) Rechnung getragen, sondern auch im neuen Verfassungsartikel (vgl. Absatz 2, Buchstabe b).

Gleichlange Spiesse wie das Ausland

Angesichts der Liberalisierung der Agrarmärkte müssen das Angebot und die Absatzmöglichkeiten der schweizerischen Produkte im Gleichgewicht gehalten werden. Hier setzen die Selbsthilfemassnahmen an. Gezielte Werbung stärkt die Position unserer Produkte. Die Förderung des Absatzes ist Aufgabe der Produzenten und ihrer Organisationen. Bei der Finanzierung entsprechender Massnahmen müssen alle Produzenten solidarisch mitwir-

ken, auch jene sogenannten «Trittbrettfahrer», die zwar profitieren, aber nicht Mitglied einer Organisation sind. Unsere Nachbarländer verwenden die Solidaritätsbeiträge mit Erfolg zur Finanzierung der Verkaufsförderung für Agrarprodukte. Selbst in der Schweiz sind die Solidaritätsbeiträge nichts grundsätzlich Neues: Im Milchsektor gibt es sie seit 1978. Ausserdem hat das Parlament am 20. März 1992 für den Obstbausektor eine ähnliche Regelung beschlossen.

Strikte Rahmenbedingungen

Die Erhebung von Solidaritätsbeiträgen durch die Branchenorganisationen ist nur innerhalb eines klar abgesteckten Rahmens gestattet. So kann eine Organisation solche Beiträge nur erheben, wenn ihr mehr als zwei Drittel der Produzenten der betreffenden Branche (z.B. Fleischproduktion) angeschlossen sind. Das Geld darf nur für Massnahmen eingesetzt werden, die allen Produzenten zugute kommen. Entgegen den Behauptungen der Gegner der neuen Gesetzesbestimmung besteht die Möglichkeit, Solidaritätsbeiträge zur Finanzierung der Verkaufsförderung von Agrarprodukten aus biologischer Produktion einzusetzen. Diese Produkte werden im Gesetzestext sogar ausdrücklich erwähnt.

RÉSUMÉ

Nouvelle étape importante dans la réforme de la politique agricole

Le 12 mars 1995, le peuple se prononcera sur trois objets portant sur le secteur agricole: le nouvel article constitutionnel relatif à l'agriculture, le transfert de contingents laitiers et les contributions de solidarité. Ces adaptations représentent une étape importante dans la réforme de la politique agricole en cours et ont pour objectif de promouvoir une agriculture dynamique et écologique, tournée vers l'avenir. La multifonctionnalité et la durabilité sont les principes présidant au nouvel article 31 octies de la Constitution fédérale; or, les multiples prestations incombant à l'agriculture méritent une indemnisation équitable. Si les recettes réalisées sur le marché ne suffisent pas à cet effet, la Confédération complètera le revenu paysan par des paiements directs. Quant à la possibilité de transférer des contingents laitiers et aux contributions de solidarité servant à financer des mesures d'entraide, elles aideront les agriculteurs à s'adapter à une organisation plus libérale du marché. Dans les deux cas, le législateur a prévu des conditions-cadre précises destinées à assurer une évolution conforme aux objectifs.

RIASSUNTO

Imminente un'altra importante tappa della riforma politico-agricola

Il 12 marzo 1995 i cittadini saranno chiamati alle urne per esprimersi in merito a tre oggetti che concernono l'agricoltura: il nuovo articolo costituzionale sull'agricoltura, il trasferimento dei contingenti lattieri ed i contributi di solidarietà. Questo pacchetto rappresenta un'importante tappa delle riforme agrarie in corso. Esso dovrebbe spianare la strada ad un'agricoltura orientata sulle esigenze future, rispettosa dell'ambiente e dinamica. Il nuovo articolo 31 octies della Costituzione federale si orienta sui principi della multifunzionalità e della durabilità. Le prestazioni fornite dall'agricoltura dovrebbero essere adeguatamente indennizzate. Nei casi in cui il ricavo realizzato sul mercato non è sufficiente, la Confederazione interviene versando pagamenti diretti destinati ad integrare il reddito agricolo. La possibilità di trasferire i contingenti lattieri e l'introduzione di contributi di solidarietà a favore delle misure di autosostegno consentiranno all'agricoltura di meglio adeguarsi al futuro disciplinamento, più liberale, del mercato agricolo. Entrambi le modifiche comprendono severe condizioni quadro, che garantiscono un'evoluzione mirata.