

Agrarpolitik 2011: Bauern und Bäuerinnen wertschätzen

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen
Evangelischen Kirchenbundes

Der Text wurde vom Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes genehmigt am 7. Dezember 2005.

Herausgeber: Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Titel: Agrarpolitik 2011: Bauern und Bäuerinnen
wertschätzen
Untertitel: Vernehmlassungsantwort des SEK
Reihe: SEK Fokus 5
Autorin: Hella Hoppe
Verantw. Redaktion: Christoph Stückelberger
Gestaltung: Büro + Webdesign Daniela Tobler, Bern
Druck: Stämpfli AG, Bern

Bestellungen: bestellungen@sek-feps.ch; www.sek-feps.ch
Dieses Dokument wird gratis abgegeben.

Erscheint auch in französischer Sprache:
Politique agricole 2011: reconnaître les agriculteurs et les agricultrices
Série FEPS Focus 5

© 2005, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Verlag Institut für Theologie und Ethik ITE, Bern
ISSN 1661-6073

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Allgemeine Einschätzung der Ausgangslage	4
2. Multifunktionalität der Landwirtschaft stärken	5
3. Solidarität mit und Wertschätzung von Bauern und Bäuerinnen steigern	6
4. Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen stärken	8
5. Bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliches Pachtrecht beibehalten	10
6. Einzelanliegen	11

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK) dankt dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zum Thema «Agrarpolitik 2011: Weiterentwicklung der Agrarpolitik». Er nimmt die Gelegenheit gerne wahr, zu ausgewählten Aspekten Stellung zu nehmen. Die evangelischen Kirchen der Schweiz sind neben dem städtischen auch im ländlichen Raum stark verankert. Im Rahmen der Seelsorge werden sie mit den Wandlungen und dem starken Druck im Agrarsektor konfrontiert. Gleichzeitig sind sie über ihre Hilfswerke und Missionen sowie dem Fairen Handel mit Fragen der internationalen Agrarpolitik verbunden.

Zusammenfassung

Der SEK setzt sich mit dieser Vernehmlassungsantwort zusammenfassend für folgende Hauptpunkte ein:

- Der SEK unterstützt die hohe Bedeutung, die der Multifunktionalität der Schweizer Landwirtschaft zukommt und wie sie auch in Artikel 104 der Schweizer Bundesverfassung verankert ist.
- Der SEK spricht sich für einen gemässigten Reformprozess in der Agrarpolitik aus. Diese Position impliziert, dass die Schweizer Agrarpolitik weder strukturkonservativ auszurichten noch dem internationalen Anpassungsdruck unterzuordnen ist.
- Aus Sicht des SEK wird angemerkt, dass die erheblichen individuell-menschlichen Folgen der Agrarreformen ausreichend zu nennen und wertzuschätzen sind. Der SEK plädiert dafür, stärker als bisher den Aufbau eines solidarischen Verhaltens zwischen den landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Akteuren und Gruppen in der Schweiz zu unterstützen. Dazu gehört die explizite Nennung der hohen Belastungen von Bäuerinnen und Bauern sowie deren landwirtschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch die grundsätzlich vom SEK jedoch für notwendig erachteten Reformprozesse.
- Bezüglich einer Lockerung des Boden- und Pachtrechts positioniert sich der SEK vorsichtig ablehnend. Dies impliziert unter anderem die – allenfalls geographisch und regional zu differenzierende – Beibehaltung der 0,75 Standardarbeitskraft für die Anerkennung eines landwirtschaft-

lichen Betriebes sowie die Berücksichtigung paralandwirtschaftlicher Tätigkeiten bei deren Berechnung.

- Die Belegungsfrist für Betriebe soll beibehalten werden.
- Als Einzelanliegen hinsichtlich der Agrarreform 2011 plädiert der SEK des Weiteren für eine Erhöhung der Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen.
- Zudem spricht sich der SEK für den Abbau von Exportsubventionen aus und
- für eine erneute Prüfung der Agrarpolitik 2011 mit Blick auf die zusätzlichen Belastungen der Zuckerproduzenten durch die neue EU-Zuckermarktordnung.

1. Allgemeine Einschätzung der Ausgangslage

Die Positionierung der Schweizer Agrarpolitik erfolgt derzeit in einem schwierigen politischen Umfeld, das auf nationaler Ebene durch den derzeitigen Verteilungskampf um Bundesfinanzen und international durch den Anpassungsdruck der WTO sowie bilateraler Handelsverträge gekennzeichnet ist. Der SEK anerkennt diese politische Herausforderung.

Gleichzeitig stellt der SEK fest, dass die bäuerlichen Betriebe in der Schweiz bereits in den letzten Jahren einen erheblichen Strukturwandel zu verkraften hatten, in Folge dessen über 30'000 Betriebe ihre Arbeit einstellen mussten. Auch für viele der verbleibenden landwirtschaftlichen Betriebe ist die finanzielle Situation bedenklich.

Vor dem Hintergrund dieser schwierigen Situation ist der SEK der Auffassung, dass die Schweizer Agrarpolitik weder strukturkonservativ auszurichten noch dem internationalen Anpassungsdruck unterzuordnen ist. Vielmehr ist ein gemässiger Reformprozess anzustreben, bei dem die Eigenständigkeiten und Besonderheiten der Schweizer Landwirtschaft berücksichtigt werden. Der SEK unterstützt dabei insbesondere die Bemühungen der Schweizer Regierung, die Multifunktionalität der Schweizer Agrarwirtschaft auf nationaler Ebene umzusetzen und einen entsprechenden politischen Handlungsspielraum in internationalen Handelsabkommen zu schaffen.

Der SEK sieht jedoch Defizite hinsichtlich einer angemessenen gesamtgesellschaftlichen Wertschätzung der Arbeit von Bauern und Bäuerinnen, wie dies auch die Schweizerische Reformierte Arbeitsgemeinschaft Kirche und Landwirtschaft (SRAKLA) zum Ausdruck bringt. Hier plädiert der SEK dafür, stärker als bisher den Aufbau eines solidarischen Verhaltens zwischen den landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Akteuren und Gruppen in der Schweiz zu unterstützen. Eine hohe Sensibilität der Wahrnehmung und ein korrespondierendes Problembewusstsein für die jeweiligen Positionen sind Voraussetzung dafür, dass die Höhe der Geschwindigkeit und der Umfang der notwendigen Reformen im Agrarbereich gesamtgesellschaftlich verstanden, akzeptiert und gemeinschaftlich getragen werden.

2. Multifunktionalität der Landwirtschaft stärken

Die Multifunktionalität der Landwirtschaft ist auf nationaler Ebene mit Artikel 104 in der Schweizer Bundesverfassung verankert und ist folglich auch Leitbild für die Agrarpolitik 2011. Gemäss der Schweizer Bundesverfassung sorgt der Bund dafür, «dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur: (a) sicheren Versorgung der Bevölkerung; (b) Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft; (c) dezentralen Besiedlung eines Landes.» Auf internationaler Ebene ermöglicht Artikel 20 des WTO-Abkommens zur Landwirtschaft, welches mit der Doha-Ministererklärung von 2002 bestätigt wurde, die Bewahrung einer multifunktionalen Landwirtschaft in der Schweiz.¹

Der SEK unterstützt die Schweizer Position, das Prinzip der Multifunktionalität in bilateralen und multilateralen Handelsverträgen zu vertreten und diese als nicht verhandelbare Position weiterhin durchzusetzen.

¹ Multifunktionalität wird im WTO-Agrarabkommen als «non-trade concerns» bezeichnet: «We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.» (The Doha Mandate from the Doha Ministerial Declaration, November 2001).

Mit Blick auf die multifunktionale Aufgabe der Landwirtschaft sind aus Sicht des SEK insbesondere das Vorsorgeprinzip und der Aspekt der Ernährungssicherheit von Bedeutung. Demzufolge sind Länder in der Lage, ausreichend Nahrungsmittel für die eigene Versorgung herzustellen. Die besonderen Gegebenheiten eines Landes im Hinblick auf die landwirtschaftliche Produktion sind dabei zu berücksichtigen.

Auch das Prinzip der Nachhaltigkeit wird vom SEK ausdrücklich unterstützt im Sinne eines Konzeptes, das «den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.»²

Der SEK ist der Auffassung, dass die dezentrale Besiedlung aus sozialen, ökologischen und föderalismuspolitischen Gründen ein gesamtgesellschaftliches Ziel ist, das es in hohem Masse zu unterstützen gilt. Dazu gehört insbesondere, agrarpolitische Massnahmen entsprechend diesem Ziel auszurichten.³

3. Solidarität mit und Wertschätzung von Bauern und Bäuerinnen steigern

Das jährliche landwirtschaftliche Einkommen je Familienarbeitskraft betrug im Jahre 2004 durchschnittlich etwa 40'000 CHF. Dabei existieren jedoch deutliche Unterschiede zwischen Tal-, Hügel- und Bergregionen.⁴ Das landwirtschaftliche Einkommen fällt damit deutlich unterdurchschnittlich zu Einkommen aus, die in anderen Wirtschaftsbereichen erzielt werden.

2 Vgl. Weltkommission für Umwelt und Entwicklung: Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, hrsg. von Volker Hauff, Greven: 1987.

3 Vgl. auch Rieder, Peter et al: Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrages zur dezentralen Besiedlung. Zürich 2004.

4 Vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement: Agrarpolitik 2011. Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Bern: 2005, 19, 31ff.

Würde das landwirtschaftliche Einkommen auf Arbeitsstunden aufgerechnet, wird erwartet, dass das Verhältnis aufgrund des geleisteten Arbeitsvolumens noch ungünstiger ausfällt.

Produktivitätssteigerungen sind vor dem Hintergrund sinkender Einnahmen und vergleichsweise hoher Preise für Produktionsfaktoren derzeit häufig durch eine Steigerung der menschlichen Leistung erreichbar. Diese besteht darin, die Arbeitsintensität und Arbeitszeit auf dem Betrieb weiter zu steigern und paralandwirtschaftliche Aktivitäten sowie externe Tätigkeiten aufzunehmen. Spezifische «Überlebensstrategien» werden in einem hohen Masse von Frauen auch auf den bäuerlichen Betrieben geleistet. Zusätzlich zu Nebeneinkünften kompensieren Frauen Einkommensverluste durch unbezahlte Mehrarbeit, zum Beispiel indem vorher extern in Anspruch genommene Dienstleistungen in Eigenarbeit geleistet werden.

Die Beobachtung eines hohen individuell-menschlichen Einsatzes wird auch von der «Kommission Kirche und Tourismus» des SEK betont. Demnach klammere sich eine Mehrheit der Bäuerinnen und Bauern «an die Hoffnung, sich durch intensiveren Arbeitseinsatz über Wasser halten zu können. Andere Menschen brennen aus, verzweifeln, werden krank, verlieren ihren Arbeitsplatz, verarmen oder wandern ab.»⁵

Die sozialen und individuell-menschlichen Folgen, die sich hinter den ökonomischen Begriffen der so genannten Effizienzsteigerungen und «einer Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit» in der Landwirtschaft verbergen, sind somit erheblich. Formulierungen, wie sie gemäss der Handlungsachse 1 der «Agrarpolitik 2011» bestehen und zum Ziel haben, die «Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung durch Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und durch Massnahmen zur Kostensenkung (zu) verbessern»⁶, wird von Bäuerinnen und Bauern, deren Betriebe sich in einer prekären finanziellen Situation befinden, oftmals als zynisch empfunden. Der SEK stellt fest, dass sich Bäuerinnen und Bauern

5 SEK: Ländlicher Lebensraum unter Druck. Eine Herausforderung für die Kirchen! Folien-Präsentation des SEK auf der Abgeordnetenversammlung vom 8. November 2004, 3.

6 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement: Agrarpolitik 2011. Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Bern: 2005, 82f.

sowie deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehrheitlich an der Grenze der Belastbarkeit befinden.⁷

Solidarisches Verhalten zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren und Gruppen würde eine stärkere spezifische Sensibilität der Wahrnehmung und ein korrespondierendes Problembewusstsein voraussetzen. Als Ausdruck einer Sensibilisierung schafft Solidarität zugleich Aufmerksamkeit. Ganz allgemein kann <Solidarität> somit definiert werden als «Inbegriff der Fähigkeiten und der Bereitschaft, mit anderen für gemeinsame Aufgaben und Ziele zusammenzuwirken sowie für andere, die dessen bedürfen, einzutreten.»⁸ Das gilt sowohl in horizontaler Richtung zwischen verschiedenen Individuen oder gesellschaftlichen Interessengruppen, als auch in vertikaler Richtung zwischen den Generationen (inklusive der zukünftigen, noch Ungeborenen gemäss Nachhaltigkeitsprinzip).

Aus Sicht des SEK führt eine Darstellung, die das besondere Engagement und die Belastung von Bäuerinnen und Bauern in dieser schwierigen Situation nicht ausreichend wertschätzt und anerkennt, zu einer verengten Perspektive und erschwert ein gesamtgesellschaftlich solidarisches Verhalten. Sensibilität der Wahrnehmung und ein korrespondierendes Problembewusstsein sind in der aktuellen Reformdebatte um die Agrarpolitik 2011 aus Sicht des SEK stärker zu gewährleisten.

4. Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen stärken

Im Zuge der Globalisierung sind die Interessenkonflikte zwischen der Landwirtschaftspolitik und den Industrie- und Dienstleistungsbranchen – insbesondere der hochtechnologischen Industrie und wissensintensiven Dienstleistungen – offensichtlich. Dies wird deutlich, wenn es um Verhandlungen in der WTO geht und die Schweizer Position in der Agrarpolitik

⁷ Vgl. auch Schweizerische Reformierte Arbeitsgemeinschaft Kirche und Landwirtschaft: Stellungnahme zur AP 2011. November 2005, 2.

⁸ Lienemann, Wolfgang: Dimensionen der Solidarität. Theologisch-ethische Überlegungen, ISE-Texte 7/98, Bern 1998, 8.

einen hemmenden Einfluss auf die Konsensbildung in anderen Verhandlungsbereichen hat wie auch in der Frage um die Verteilung von finanziellen Ressourcen, insbesondere jenen des Bundes.

Angesichts der Interessenskonflikte ist aus Sicht des SEK das Ziel anzustreben, eine ausgewogene und kohärente politische Position zu vertreten. Dabei ist darauf zu achten, dass die Schweizer Agrarpolitik und ihre Reformprozesse keine kontraproduktiven Auswirkungen auf entwicklungspolitische Ziele aufweisen. Diesbezüglich wird angemerkt, dass grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass ein verbesserter Marktzutritt in Form von reduzierten Einfuhrzöllen in der Schweiz vor allem den grossen Agrarexporteurern wie Australien und Neuseeland – teilweise auch Schwellenländern wie Brasilien oder Argentinien – zu Gute käme, und nicht vorrangig Entwicklungsländern. Gleichzeitig würde ein Zollabbau den Handel zwischen der EU und Entwicklungsländern in Afrika, dem Pazifik und der Karibik gefährden, der von Zollpräferenzen lebt und der sich bei einer allgemeinen Absenkung des Zollniveaus zwangsläufig verringern würde. Zudem könnten viele dieser Länder aufgrund der hohen Transportkosten und phytosanitärer Bestimmungen die Möglichkeiten eines verbesserten Marktzutritts nicht entsprechend nutzen. Exportsubventionen spielen in der Agrarpolitik der Schweiz keine bedeutende Rolle. Ein Augenmerk ist in dieser Frage lediglich auf die Entwicklung der so genannten verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte zu richten, bei denen über den «Veredelungsverkehr» Rohstoffe zu Weltmarktpreisen in die Schweiz importiert, verarbeitet und später als fertige Produkte wieder exportiert werden. Trotz der abnehmenden Bedeutung von Exportsubventionen ist ihr Abbau aus entwicklungspolitischer Sicht zu begrüssen.⁹

⁹ Vgl. auch BFA (Hg.) Handel für Menschen. Grundlagen und Argumente zur internationalen Kampagne. Bern 2003 (BFA-Impulse Nr. 6/2003), 31–42.

5. Bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliches Pachtrecht beibehalten

Handlungsachse 4 der «Agrarpolitik 2011» hat zum Ziel «(d)en Strukturwandel sozial ab(zu)federn und durch eine Lockerung des Boden- und Pachtrechts (zu) fördern.»¹⁰ Boden ist als knappes und unvermehrbares Gut die Lebensgrundlage für Mensch, Tier und Pflanze. Boden ist gleichzeitig jedoch vielfältig gefährdet.¹¹ Drei konkrete Punkte seien zum Thema bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliches Pachtrecht im Besonderen hervorgehoben:¹²

Gemäss den Vorschlägen des Konzeptes «Agrarpolitik 2011» soll der Mindestarbeitsbedarf für die Anerkennung als Landwirtschaftsbetrieb deutlich erhöht werden. Ziel ist die Erleichterung des Strukturwandels und die Stärkung der Eigenverantwortung der Landwirte. Der SEK ist hingegen der Auffassung, dass die Anerkennung eines landwirtschaftlichen Betriebes auch weiterhin bei 0,75 Standardarbeitskraft (SAK) liegen sollte und diese Grenze nicht auf 1,25% SAK zu erhöhen sei. Geographische und regionale Gesichtspunkte sind dabei jedoch zu berücksichtigen. Die Beibehaltung der SAK-Grenze gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Strukturwandel und die damit verbundene schwierige wirtschaftliche Situation von bäuerlichen Betrieben erst dazu geführt haben, dass Familienangehörige eines landwirtschaftlichen Betriebes paralandwirtschaftliche Aktivitäten aufgenommen haben – zum Beispiel im Agro-Tourismus oder der Direktvermarktung. Der SEK spricht sich zudem dafür aus, paralandwirtschaftliche Tätigkeiten in die Berechnung des SAK einfließen zu lassen.

Gemäss dem Konzept «Agrarpolitik 2011» soll ferner die bestehende Pfandbelastungsgrenze (Belehnungsgrenze) für bäuerliche Betriebe aufgehoben werden. Ziel sei es, die Eigenverantwortung und Entscheidungskompetenz

¹⁰ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement: Agrarpolitik 2011. Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Bern: 2005, 85f.

¹¹ Vgl. ISE/Justitia et Pax: Welches Bodenrecht ist für Mensch und Boden recht? Bern/Lausanne 1987, 37f.

¹² Vgl. Schweizerische Reformierte Arbeitsgemeinschaft Kirche und Landwirtschaft: Stellungnahme zur AP 2011. November 2005, 6f.

der Bäuerinnen und Bauern zu fördern. Bezüglich einer Aufhebung der Belastungsgrenze spricht sich der SEK zurückhaltend aus. Auch wenn der Ausbildungsstand in der Landwirtschaft in den letzten Jahren gestiegen ist, ist nach Beobachtung von SRAKLA der berufliche Identifikationsgrad bei Bäuerinnen und Bauern verhältnismässig hoch. Eine enge Bindung an den Beruf gekoppelt mit dem hohen wirtschaftlichen Druck in der Landwirtschaft kann dazu führen, dass unverhältnismässige Risiken bei der Pfandbelastungsgrenze in Kauf genommen werden, was zu untragbarer Verschuldung führen könnte. Deshalb sieht der SEK auch weiterhin die Notwendigkeit eines staatlich regulierten Schutzes vor Überschuldung. Bezüglich der Frage nach einer Aufhebung der Preisbegrenzung positioniert sich der SEK ebenfalls vorsichtig ablehnend. Da dem Boden eine Funktion als öffentliches Gut zugesprochen wird, sind Massnahmen, die eine stärkere Marktorientierung zum Ziel haben, mit Vorsicht zu bewerten. Gleichwohl wird jedoch seitens des SEK anerkannt, dass der administrative Aufwand für die Kantone zur Preisüberprüfung erheblich ist.

6. Einzelanliegen

Abschliessend seien noch einzelne Anliegen kurz angesprochen:

- «Die Preise müssen die Wahrheit sagen» – diesem Ansatz zufolge ist aus Sicht des SEK die Forderung gerechtfertigt, dass die Preise für Landwirtschaftsprodukte auch die externen ökologischen und sozialen Kosten widerspiegeln sollten. Dabei ist wichtig, dass Primärproduzenten gemäss ihrem Anteil in der Wertschöpfungskette von höheren Preisen angemessen profitieren. Alternativ wären Massnahmen notwendig, die eine Senkung der Produktionsmittelpreise zur Folge hätten.
- Der SEK unterstützt die Erhöhung von Beiträgen für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen, im Sinne eines gerechteren Lastenausgleichs.
- Zusätzlich zu den Belastungen durch die in der «Agrarpolitik 2011» beschlossenen Subventionskürzungen für die Zuckerproduktion gerät der Schweizer Zuckermarkt durch die EU-Zuckermarktreform unter Preis-

druck.¹³ Vor dem Hintergrund dieser aktuellen Entwicklungen erscheint es aus Sicht des SEK sinnvoll, die «Agrarpolitik 2011» mit Blick auf die zusätzlichen Belastungen der Zuckerproduzenten durch die Übertragungsprozesse der neuen EU-Zuckermarktordnung zu überprüfen.

13 Im Zuge der Bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU wurde für Zucker eine so genannte Doppel-Nulllösung bei den verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten vereinbart. Demnach erheben weder die EU noch die Schweiz Zölle auf Zucker. Die Ende November 2005 von den Agrarministern beschlossene EU-Zuckermarktreform und die damit verbundenen Preissenkungen für EU-Zucker haben deshalb direkte Auswirkungen auch auf den Schweizer Zuckermarkt.