

Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]
Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie
Band: - (2006)
Heft: 2

Artikel: Wie kann und soll die Agrarpolitik die Entwicklung alpiner Räume beeinflussen?
Autor: Böhnner, Christoph
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-966559>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Wie kann und soll die Agrarpolitik die Entwicklung alpiner Räume beeinflussen?

Christoph Böhnert, Bundesamt für Landwirtschaft, Bern

„Wer hohe Türme bauen will, muss lange beim Fundament verbleiben“. (Anton Bruckner)

Es dürfte wohl unbestritten sein, dass die Agrarpolitik die alpinen Räume beeinflussen kann und soll. Schon schwieriger zu beantworten ist die Frage nach dem „Wie“. Erfüllt die aktuelle Agrarpolitik die weitgesteckten Ziele des Verfassungsauftrages und der Nachhaltigkeit? Eine abschliessende Bewertung ist schwierig, dennoch vermögen die gemachten Evaluationen und Studien genügend Hinweise zu geben, dass die Agrarpolitik für das Berggebiet im Grossen und Ganzen stimmt. Korrekturen und Anpassungen wurden und werden laufend gemacht, um auf geänderte Rahmenbedingungen einzutreten. Zunehmend zeigt sich in diesem Prozess aber die Vielschichtigkeit und Komplexität der anderen raumrelevanten Politiken mit ihren Zielen und Massnahmen. Es ist kaum möglich, alles „unter einen Hut zu bringen“. Dennoch sind neue Formen der Zusammenarbeit zu suchen, damit die Aufgaben im Verbund gelöst werden.

Schlüsselwörter: Alpen, AP 2011, Agrarberichte des BLW, Berggebiet, Berglandwirtschaft, Evaluation, NFP 48, Raumentwicklungsbericht, Ländlicher Raum, Neue Regionalpolitik

1. Einleitung

Gemäss Verfassung hat die Landwirtschaft multifunktional und nachhaltig zu sein. Dies gilt auch für die Berglandwirtschaft. Bezüglich Multifunktionalität heisst dies, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes zu leisten hat. Erbracht werden sollen diese Leistungen durch eine nachhaltige Produktion.

Die Berglandwirtschaft geniesst in den gesetzlichen Erlassen eine gewisse Sonderstellung. So verlangt der Gesetzgeber grundsätzlich, dass bei der Ausgestaltung der Massnahmen die erschwerenden Produkti-

ons- und Lebensbedingungen insbesondere im Berg- und Hugelgebiet angemessen zu beruckichtigen sind. Das Bundesamt für Landwirtschaft führt dazu einen Produktionskataster, der die genutzten Flächen nach Massgabe der Erschwernis in Zonen unterteilt.

2. Instrumente und deren finanzielle Ausstattung

Viele agrarpolitische Instrumente werden nach den Produktionser-schwernissen differenziert, einige Massnahmen existieren sogar ausschliesslich nur für die Berglandwirtschaft. Besonders wichtig für das Berg- und Sömmerungsgebiet sind die nachfolgenden Instrumente:

- allgemeine Direktzahlungen:
 - Hangbeitrage
 - Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge)
- ökologische Direktzahlungen:
 - öko und Ethobeitrage
 - Sommerungsbeitrage
- Produktion /Absatz:
 - Produktebezeichnung (Berg- und Alpkäse)
 - Marktstutzungsinstrumente im Allgemeinen
 - Instrumente der Absatzförderung
- Strukturverbesserungen:
 - Investitionshilfen für einzelbetriebliche und gemeinschaftliche Massnahmen
 - Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten
 - Massnahmen gemäss Art. 93, Abs. 1, Bst c LwG.

Die Mittelausstattung für die Massnahmen zeigt deutlich, dass dem Berggebiet erhebliche Gelder zufliegen. So kommen 63 % *sämtlicher* Direktzahlungen (2004: Gesamtumfang 2,47 Mia. Fr.) der Berg- und Hugelregion zugute. Knapp 20 % der Direktzahlungsmittel sind aus-

schliesslich für diese Regionen bestimmt. Auch bei den eingesetzten Mitteln im Bereich der Strukturverbesserungen sind die Anteile zugunsten der Berg- und Hügellregion beträchtlich. Bei den Investitionskrediten liegen sie bei rund 51 % (2004: Gesamt 301 Mio. Fr.); bei den A-fonds-perdu-Beiträgen sind es gar 86 % der Bundesausgaben (2004: Gesamt 95 Mio. Fr.).

3. Überprüfung der Politik

Multifunktionalität und Nachhaltigkeit sind anspruchsvolle Konzepte - schwierig in der Begrifflichkeit aber auch in ihrer Überprüfung. Eine eigens nur für die Berglandwirtschaft bzw. das Berggebiet gemachte Erhebung und Evaluation über Multifunktionalität und Nachhaltigkeit ist nur beschränkt möglich. Dennoch gewinnt man aus der allgemeinen Überprüfung wichtige Hinweise zur Berglandwirtschaft.

3.1 Multifunktionalität der Landwirtschaft

Mit der Reformetappe AP 2002 wurde der neue Verfassungsartikel konkretisiert. Definiert wurden die Aufgaben der Landwirtschaft, wie sie eingangs aufgezählt wurden. Inzwischen ist mit der AP2007 eine weitere Etappe angegangen worden und die AP2011 steht kurz vor der parlamentarischen Beratung. Das Konzept der Multifunktionalität stand und steht in diesem Prozess nicht zur Debatte. Es bildet bis heute ein solides Fundament. Mit den Reformen etappen einher gehen auch finanzielle Beschlüsse in Form von 4-jährigen Zahlungsrahmen. Sie beinhalten im Wesentlichen die künftigen Ausgaben für die wichtigsten Massnahmen, die eben zur Erfüllung der multifunktionalen Aufgaben eingesetzt werden. Dazu zählen die Grundlagenverbesserungen, Produktion und Absatz und die Direktzahlungen. Mit der Zustimmung zu diesen Finanzbeschlüssen unterzieht sich das Konzept der Multifunktionalität regelmässig einer politischen Bewertung und Würdigung.

Sichere Versorgung der Bevölkerung

Mit der Nahrungsmittelproduktion leistet die Schweizer Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Versorgungssicherheit. Einerseits wird dadurch die Abhängigkeit von Importen begrenzt. Andererseits wird das Potenzial zur Produktion von Nahrungsmitteln erhalten. Angesprochen wird damit auch das Konzept der Ernährungssouveränität. Dieses postuliert das Recht jedes Landes auf eine eigene Nahrungsmittelver-

sorgung und auf Selbstbestimmung bezüglich der Art und Weise wie Nahrungsmittel produziert werden.

Als Mass für den Beitrag der Landwirtschaft zur Versorgungssicherheit dient der Selbstversorgungsgrad; definiert als Anteil der Inlandproduktion am inländischen Gesamtverbrauch. Gegenwärtig liegt er bei knapp 60 %. Seit 1990/92 ist eine leichte Abnahme um 3 % zu verzeichnen.

Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft

Der grosse Teil unserer Kulturlandschaften ist entstanden und heute noch geprägt durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung. Die gepflegte Flur, die charakteristischen Landschaften, die Fruchtbarkeit der Kulturböden als natürliche Lebensgrundlage und eine Artenvielfalt von Pflanzen und Tieren, die nur auf offenen, nicht bewaldeten Flächen entstehen kann, sind Folge dieser Bewirtschaftung.

Bezüglich Landschaftspflege zeigt sich gemäss Arealstatistik, dass die landwirtschaftliche Nutzfläche zwischen 1979/85 und 1992/97 um 30 300 Hektaren (-3,0 %) abgenommen hat. Dafür ist praktisch ausschliesslich die Ausdehnung der Siedlungsflächen verantwortlich. 6 Prozent sind auf das Aufkommen von Wald zurückzuführen. Die Sömmerungsflächen sind um 17 900 Hektaren (-3,2 %) zurückgegangen. Rund 80 Prozent dieser Abnahme ist auf die Ausdehnung der bestockten Flächen zurückzuführen.

In der Sicherung der sensiblen alpinen Ökosysteme fällt der Berglandwirtschaft eine Schlüsselrolle zu. Landwirte schützen durch Kultur-, Pflege- und Infrastrukturmassnahmen die Nutzflächen vor Erosion, Abbruchung, Lawinen und Hochwasser und sichern damit auch den Siedlungsraum vor diesen Gefahren.

Beitrag zur dezentralen Besiedlung

Der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung nimmt aufgrund des technischen Fortschritts und der Strukturentwicklung ab. Nach wie vor leistet die Landwirtschaft v.a. im weiteren Gotthardgebiet, in Graubünden und im Jura einen entscheidenden Beitrag zur Besiedlung. Das Offenhalten der Kulturlandschaft als Bestandteil der Attraktivität der Wohn- und Lebensräume ist jedoch weiterhin in allen Regionen von grundlegender Bedeutung für die Besiedlung.

In einer Studie des Instituts für Agrarwirtschaft der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich wurde berechnet, wie viele Gemeinden

unter Berücksichtigung des direkten Besiedlungseffekts der Landwirtschaft als gefährdet einzustufen wären, wenn die Landwirtschaft verschwinden würde (Rieder et al. 2004). Untersucht wurden alle Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern. Die Studie kommt zum Schluss, dass ohne Landwirtschaft 245 Gemeinden in ihrer Existenz bedroht wären. Zusätzlich wäre die Hälfte der Gemeinden, die bereits heute bedroht sind (115 von 230), noch wesentlich stärker bedroht. Gesamthaft trägt so die Landwirtschaft in 360 Gemeinden (rund 12 % aller Gemeinden der Schweiz) massgeblich zur Besiedlung bei. Die ETH-Studie berücksichtigt ausschliesslich den direkten Besiedlungseffekt. Die indirekten Effekte, welche die Landwirtschaft über die wirtschaftliche Verflechtung mit den vor- und nachgelagerten Stufen, den privaten Konsum sowie das Offenhalten und die Pflege der Kulturlandschaft auf die Besiedlung hat, wurden in der Studie nicht untersucht.

3.2 Nachhaltigkeit des Agrarsektors

Die revidierte Bundesverfassung von 1999 verlangt den Einbezug von Nachhaltigkeitsüberlegungen in allen Politikbereichen (Art. 2 und 73 BV). Bereits seit 1996 ist das Prinzip der Nachhaltigkeit im Verfassungartikel über die Landwirtschaft verankert. Im Agrarbericht 2005 hat das BLW Indikatoren präsentiert, die auf dem Nachhaltigkeitskonzept des Bundes beruhen. Insgesamt sind es elf Indikatoren, die Auskunft über die Entwicklung vom Beginn der Agrarreform 1990 bis 2004 in den drei Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales geben. Im Einzelnen machen sie Aussagen zu den Ressourcen, zur Effizienz und zur Gerechtigkeit.

Dimension	Indikatoren	Entwicklung	Beurteilung
Ökonomie	Kapitalerneuerung	→ Keine wesentliche Veränderung	+ Positiv
	Boden (Quantität)	↘ Abnahme	- Negativ (nicht agrarpolitisch bedingt)
	Arbeitsproduktivität	↗ Zunahme	+ Positiv
Ökologie	Ökologische Ausgleichsflächen	↗ Zunahme	+ Positiv
	Pflanzenschutzmittelverk auf	↘ Abnahme	+ Positiv
	Phosphorüberschüsse	↘ Abnahme	+ Positiv
	Stickstoffeffizienz	↗ Zunahme	+ Positiv
	Energieeffizienz	→ Keine wesentliche Veränderung	- Negativ
Soziales	Ausbildung	Keine Aussage möglich, da nur eine Erhebung	
	Lebensqualitätsvergleich mit übriger Bevölkerung	Keine Aussage möglich, da nur eine Erhebung	
	Einkommen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung	↘ Abnahme	- Negativ

(Quelle: Vernehmlassungsbericht des BLW zur AP2011 vom Sept. 2005)

Übersicht: Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren seit Anfang der neunziger Jahre.

4. Künftige Herausforderungen

Wie andere Branchen der Wirtschaft soll auch die Landwirtschaft Anstrengungen unternehmen, auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Ursächlich sind die Veränderungen globaler, internationaler Natur (WTO, Welthunger, Migration, Umwelt, Klimaveränderung usw.). Entwicklungen auf nationaler und regionaler Ebene stehen aber oft mit den globalen in einem Zusammenhang (EU-Integration, Staatsfinanzen, -verschuldung, Binnenmarkt, Gesetzgebungen, Partizipation usw).

4.1 Internationale Handelspolitik, Entwicklung der Agrarmärkte und allgemeine internationale Entwicklungen

Die internationale Handelspolitik, die Entwicklung der Agrarmärkte aber auch die allgemeine internationalen Entwicklungen sind die vorrangigen Herausforderungen, die für die Weiterentwicklung der Schweizer Agrarpolitik bestimmend sein werden:

1. Die Verhandlungen im Agrarbereich im Rahmen der Doha-Runde der WTO werden die weitere Entwicklung entscheidend beeinflussen.
2. Das bilaterale Agrarabkommen Schweiz-EU erlaubt es, den beiden Partnern ihren Marktzutritt durch den Abbau von Zöllen, Exportsubventionen sowie technischen Handelshemmnissen weiter zu verbessern.
3. Freihandelsabkommen werden im Interesse der Exportindustrie abgeschlossen, um eine Benachteiligung auf den entsprechenden Auslandsmärkten gegenüber ihrer Konkurrenz insbesondere aus der EU zu verhindern. Dazu sind jeweils auch Agrarkonzessionen notwendig. Bislang sind der Schweizer Landwirtschaft jedoch keine erheblichen Nachteile daraus erwachsen.
4. Den ärmsten Entwicklungsländern soll aus entwicklungspolitischen Gründen der freie Zugang zum Schweizer Agrarmarkt schrittweise gewährt werden. Eine Schutzklausel kann zur Verhinderung schwerwiegender Beeinträchtigungen der Inlandproduktion angewendet werden.

5. Gemäss den FAO-Prognosen dürfte der weltweite Anstieg der Nachfrage nach Nahrungsmitteln mit einer weiteren Produktionssteigerung vor allem in den Entwicklungsländern gedeckt werden. Besonders die Produktion tierischer Nahrungsmittel wird wegen der wachsenden Kaufkraft in den Entwicklungs- und Schwellenländern anziehen. Trotzdem wird weiterhin eine grosse Zahl von Menschen Hunger leiden. Erosion und Versalzung der Böden, regional ungünstige klimatische Bedingungen wie Trockenheit und Überschwemmungen sowie das insgesamt gestiegene Produktionsniveau erhöhen die Wahrscheinlichkeit für globale Produktionsschwankungen und damit verbundene Preisfluktuationen auf den Weltmärkten. Die Marge für eine weitere Ausdehnung der landwirtschaftlichen Produktion wird sich in Zukunft wesentlich verringern. Auch im Hinblick darauf ist die Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz angezeigt.
6. Internationale Strategien und Massnahmen, um globale Umwelt Risiken zu vermindern, gewinnen an Bedeutung. Die UNO hat dabei als koordinierendes Organ eine zentrale Funktion. Für die Agrarpolitik sind die entsprechenden Abkommen in den Bereichen Biodiversität und Luft von grosser Bedeutung. Verschiedene Entwicklungen zeigen, dass die EU in den Bereichen Umwelt und Tierschutz gegenüber der Schweiz aufholt. Eine intakte Umwelt und eine attraktive Landschaft sind für die Schweiz wichtige Standortfaktoren. Die integrierte Produktpolitik bietet der Landwirtschaft die Chance, sich mit nachweislich nachhaltig produzierten Lebensmitteln zu profilieren.

4.2 Nationale Politikbereiche

Hier verweisen wir auf die Ausführungen in Abschnitt 6. Zu ergänzen ist an dieser Stelle die Finanz- bzw. Ausgabenpolitik des Bundes.

Die dauerhafte Sicherung eines ausgeglichenen Bundeshaushalts wird von der Verfassung (Schuldenbremse) vorgeschrieben und soll mit helfen, die schweizerische Volkswirtschaft wieder auf Wachstumskurs zu bringen. Dieses Ziel will der Bundesrat mit einer Sanierungsstrategie erreichen, die einerseits mit Sofortmassnahmen die strukturellen Defizite bis 2007 beseitigt. Andererseits sind mittel- bis langfristig zusätzliche strukturelle Reformen vorzusehen.

4.3 Technischer Fortschritt

Der technische Fortschritt generell prägt die Weiterentwicklung der Landwirtschaft. Die Anwendung der technischen Neuerungen in der Landwirtschaft führt dazu, dass die Nahrungsmittel mit einem immer geringeren Einsatz an den Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden erzeugt werden können. Häufig wird die Arbeit durch Kapital ersetzt. Seit 1990 hat die Arbeitsproduktivität in der schweizerischen Landwirtschaft um 15 Prozent zugenommen.

5. Agrarreform AP 2011

Unter dem Titel AP 2011 ist eine weitere Reformetappe gestartet worden. Sie soll auf die obengenannten Herausforderungen reagieren und die Rahmenbedingungen für die Schweizerische Ernährungswirtschaft weiterentwickeln.

5.1 Strategie der AP2011

Damit die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz erhalten werden kann, muss sich die Konkurrenzfähigkeit der gesamten Nahrungsmittelbranche weiter verbessern. Die Rahmenbedingungen sind so zu entwickeln, dass das vorhandene Potenzial für Produktivitätsfortschritte mobilisiert wird und die Kosten sinken. Nur so können die von einem Abbau des Grenzschutzes ausgehenden Risiken vermindert werden. Die Anpassung der Rahmenbedingungen besteht in der Umlagerung eines grossen Teils der heute zur Preisstützung eingesetzten Mittel in produktunabhängige Direktzahlungen sowie in einer Senkung der Futtermittelzölle. Der Wegfall der Unterstützung von Verwertungsarten, die nur eine geringe Wertschöpfung erzielen, verbessert die Marktausrichtung von Produktion und Verarbeitung. Ergänzend dazu wird die Landwirtschaft mit einem Bündel von weiteren Kostensenkungsmassnahmen entlastet. Mit der Umlagerung der in der Marktstützung frei werdenden Mittel zu den Direktzahlungen kann die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen trotz tieferer Preise sichergestellt werden. Das sinkende Preisniveau verringert auch den Druck zur Intensivierung der Produktion.

5.2 Handlungssachsen der AP 2011

Bezugnehmend auf die aktuellen und künftigen Herausforderungen der Schweizer Landwirtschaft legte der Bundesrat die folgenden fünf Handlungssachsen für die Agrarpolitik 2011 fest.

1. Die Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung verbessern durch Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und durch Massnahmen zur Kostensenkung.
2. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft mit einem zielgerichteten Direktzahlungssystem sicherstellen und die ökologische Weiterentwicklung fördern.
3. Die Wertschöpfung und die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums fördern durch Erweiterung der Produktdifferenzierungsmöglichkeiten und der Investitionshilfen sowie durch Unterstützung von gemeinschaftlichen Projektinitiativen.
4. Den Strukturwandel sozial abfedern und durch eine Lockerung des Boden- und Pachtrechts fördern.
5. Die Administration vereinfachen und die Kontrollen besser koordinieren.

5.3 AP 2011 und die Berggebiete

Obwohl grundsätzlich sämtliche fünf Handlungssachsen auch für das Berggebiet Auswirkungen haben werden, wird diese Region speziell auch von der dritten Handlungsachse Vorteile geltend machen können. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind, wo möglich mit der Regional- und Raumplanungspolitik sowie der Wald-, Wasser-, Energie- und Tourismuspolitik abzustimmen.

Konkret beinhaltet diese 3. Achse Massnahmen, die

- die Förderung der erfolgreichen Vermarktung von Produkten verbessern;
- günstigere Rahmenbedingungen für die energetische Nutzung von Biomasse schaffen;
- den Ausbau zur Differenzierung der Produkte insbesondere im Bereich der Kennzeichnung, ermöglichen;

- den Schutz der geografischen Herkunftsangaben (GUB/GGA) verstärken;
- die Deklaration von Wein so anpassen, dass eine kundengerechtere Marktsegmentierung möglich wird;
- landwirtschaftliche Projektinitiativen (Absatzförderung, Strukturverbesserungen, Förderung der Biodiversität, Sanierungen in Wassereinzugsgebieten, etc.) unterstützen;
- Investitionshilfen zur Förderung der Produktion von Biogas (aus Ernterückständen, Gülle und Mist) gewähren;
- Investitionshilfen für Spezialkulturen zur Senkung der Produktionskosten erweitern.

6. Andere raumwirksame Politiken und deren Reformen

Die Berglandwirtschaft beeinflusst nicht nur den alpinen Raum, deren Wirtschaft und Gesellschaft. Sie steht auch in enger Wechselbeziehung zu anderen raumrelevanten Politiken, die ebenso Wirkungen auf die Landwirtschaft erzeugen und so letztlich Einfluss auf deren Entwicklung haben. Namentlich sind es die Sektoralpolitiken wie Forstwirtschaft, Tourismus, Natur- und Heimatschutz sowie die Sachpolitiken Raumplanung, Regional-, Verkehrspolitik und der Finanzausgleich. Zudem verfügen Kantone und Gemeinden über ausgedehnte, eigene Regelungsbefugnisse und Mittel wie Steuern und Wirtschaftsförderung. Auch diese wirken räumlich. Politik und Raum verschneiden sich. Daraus entsteht ein enorm komplexes System an Gebiets- und Sachpolitiken, die sich ergänzen, überlappen, konkurrenzieren und zum Teil auch widersprechen. Hinzu kommt, dass die räumlichen Wirkungen der Politiken heute nicht mehr an den institutionellen Grenzen Halt machen und so räumlich spill-overs erzeugen. Kurzum: Die politische Gebietsaufteilung und die sozioökonomischen, räumlichen Realitäten entwickeln sich auseinander. Eine stärkere und bessere Koordination der Politiken drängt sich auf.

Praktisch alle oben erwähnten Politiken stehen gegenwärtig in zum Teil umfassenden Revisionsprozessen. Sie sind Ausdruck der veränderten Rahmenbedingungen.

6.1 Regionalpolitik

Die Regionalpolitik wird unter dem Titel "Neue Regionalpolitik" (NRP) total revidiert. Die Botschaft zu einem neuen Rahmengesetz wurde von Bundesrat verabschiedet. Mit einer zweiten Botschaft soll im Herbst 2006 ein Entwurf zum ersten Mehrjahresprogramm NRP 2008-2015 vorlegt werden.

Anhand von drei strategischen Ausrichtungen soll das Ziel der NRP erreicht werden:

1. Förderung von Initiativen, Programmen und Projekten zur Stärkung der Innovationskraft, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen.
2. Stärkung der Kooperation und die Nutzung von Synergien zwischen Regionalpolitik und raumwirksamen Sektoralpolitiken des Bundes sowie
3. Aufbau und Betrieb eines integralen Wissenssystems über die Regionalentwicklung, die Aus- und Weiterbildung für regionale Akteure und die systematische Evaluation. Die finanziellen Mittel werden auf rund 70 Mio. Franken pro Jahr geschätzt.

Im direkten Zusammenhang und damit von Bedeutung für die Berglandwirtschaft dürfte die zweite strategische Ausrichtung sein. Hier hat der Bund geeignete Massnahmen zu treffen, um diese Kooperation und die Nutzung von Synergien zwischen der Regionalpolitik und den anderen Sektoralpolitiken des Bundes zu stärken, Zielkonflikte zu vermeiden sowie die Kräfte und Ressourcen zu bündeln.

6.2 NHG: Pärke von nationaler Bedeutung

Die Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) ist parlamentarisch praktisch fertig beraten. Mit der Vorlage sind die Rechtsgrundlage für Pärke von nationaler Bedeutung geschaffen worden. Geplant sind drei Park-Kategorien: Nationalpärke, Naturerlebnispärke und regionale Naturpärke. Im Zentrum dieser letzten Parkkategorie steht eine nachhaltige Entwicklung der Region. Die Rahmenbedingungen sind geschaffen, um die Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungsunternehmen zu stärken und die Vermarktung regionaler Produkte zu fördern. Erfüllt ein Park die

gesetzlichen Anforderungen, so wird er vom Bund anerkannt und erhält das Label "Park von nationaler Bedeutung".

Für die Berggebiete dürften die Nationalpärke, also grosse, geschützte, unberührte Naturlandschaften, aber auch regionale Pärke von besonderer Bedeutung sein. Einige Berggebiete haben aufgrund ihrer flächenmässigen Ausdehnung und den hohen Natur- und Landschaftswerten sehr wohl das Potenzial, solche Pärke einzurichten. Für die zur Zeit laufende Diskussion zum Thema ‚Alpine Wilderness‘ oder ‚Alpine Brachen‘ könnte hier ein Ansatz zur Versachlichung bestehen. Regionale Pärke sind europaweit ein erfolgreiches Instrument, um wertvolle Kulturlandschaften im ländlichen Raum zu erhalten und neu zu beleben. Sie schaffen günstige Voraussetzungen für eine ganzheitliche und nachhaltige Entwicklung der Region: Die natürlichen und kulturellen Schätze werden gepflegt und bekannt gemacht, die Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaftsbetrieben sowie Gewerbe und Dienstleistungsunternehmen gestärkt, die Vermarktung regionaler Produkte gefördert und der gesellschaftliche Zusammenhalt in der regionalen Bevölkerung vertieft.

6.3 Wald und Forstpolitik

Nach wie vor hat der Wald eine hohe Bedeutung für die Berglandwirtschaft. Einerseits sind viele Landwirte auch Waldbesitzer, andererseits bietet die Holzverarbeitung Erwerbsmöglichkeiten im ländlichen Raum. Mit der laufenden Teilrevision des Waldgesetzes (WaG) wird bezweckt, die Wirtschaftlichkeit der Waldwirtschaft zu verbessern, aber auch verschiedene Bestimmungen unter dem Blickwinkel des natürlichen Waldzuwachses neu zu regeln. Der Bund will künftig seine Kräfte und finanziellen Mittel auf jene Leistungen des Waldes konzentrieren, die der Allgemeinheit zu Gute kommen. Zu diesen gemeinwirtschaftlichen Leistungen gehört der ‚Schutz vor Naturgefahren‘ und die ‚biologische Vielfalt des Waldes‘. Im Rahmen der Bewirtschaftungsgrundsätze verlangt der Bund von den Kantonen die Ausscheidung sowie die Erhaltung und Verbesserung von Schutzwäldern und - in angemessener Weise - von Waldreservaten. Aus Sicht der Landwirtschaft von Bedeutung ist die Lockerung des Rodungsverbots und der Rodungersatzpflicht. Die Herkunftsbezeichnung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse und Holzverarbeitungsprodukte soll in Zukunft geschützt werden können. Die Registrierung und den Schutz der Bezeichnungen sowie die Verfahren sollen sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung

stützen. Damit werden sinnvolle Synergien genutzt und die Absatzchancen für einheimisches Holz erhöht. Gemäss Entwurf wird das revidierte Waldgesetz an die neue Finanz- und Aufgabenteilung (NFA) angepasst, wonach Abgeltungen und Finanzhilfen auch mittels Programmvereinbarungen in Form von Globalbeiträgen und Pauschalen an die Kantone ausgerichtet werden sollen.

6.4 Raumplanung

Die Raumplanung hat die Aufgabe, für eine haushälterische Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes zu sorgen und damit langfristig die Erhaltung des Lebensraumes und eine Vielfalt von Nutzungen sicherzustellen. Die gegenwärtig laufende Teilrevision des RPG, beschränkt sich auf das Bauen ausserhalb der Bauzone und betrifft damit direkt die Landwirtschaft. Die Revision umfasst u.a. folgende Punkte:

1. Die Einschränkung, wonach eine innere Aufstockung oder die Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebes nur dann realisiert werden darf, wenn der Betrieb ohne diese zusätzliche Einkommensquelle nicht weiter bestehen kann, soll aufgehoben werden.
2. Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe können bisher nur innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens eingerichtet werden. Neu sollen u.a. für den Agrotourismus unter gewissen Voraussetzungen auch Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Volumens zugelassen werden.
3. Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse sollen neu als zonenkonform gelten, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb hat.
4. Für die hobbymässige Tierhaltung durch Nichtlandwirte sollen ebenfalls gewisse Erleichterungen vorgesehen werden. Das Inkrafttreten der Gesetzesanpassungen ist auf 1. Januar 2007 geplant.

Mit dieser vorsichtigen Lockerung des Bauens ausserhalb der Bauzone ergeben sich auch für die Berglandwirte weitere Möglichkeiten und Chancen ihre Betriebe zu diversifizieren und so zusätzliche Einkommen zu generieren.

6.5 Energiepolitik

Die Klimapolitik des Bundes sieht verschiedene Massnahmen vor, um das CO₂-Ziel (Kyoto-Protokoll) zu erreichen. Dazu gehören die CO₂-Abgabe, der Klimarappen und die steuerliche Förderung umweltschonender Treibstoffe. Letzteres soll über eine Revision des Mineralölsteuergesetzes (MinöStG) geschehen. Sie sieht u.a. vor, dass Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen von der Steuer zu befreien sind.

Der inländische Anbau in der Landwirtschaft zur Produktion von Treibstoffen aus erneuerbaren Rohstoffen ist zum heutigen Zeitpunkt im Verhältnis zum Gesamttreibstoffverbrauch unbedeutend. Der Grund ist der höhere Erlös bei einer Verwendung der Agrarprodukte im Futter- und Nahrungsmittelbereich. Für die Schweizer Forstwirtschaft eröffnet sich aber ein neues Potenzial, falls sich die Verfahren der Holzvergasung als wirtschaftlich erweisen sollten. Die Schweizer Wälder verfügen über beträchtliche Reserven an ungenutzter Bioenergie. Insbesondere minderwertiges Holz wäre für die Energienutzung sinnvoll zu verwenden.

Im Zusammenhang Energie und Berglandwirtschaft ist auch auf die Förderungsmöglichkeiten im Bereich der Strukturverbesserungen gemäss LwG hinzuweisen. Biogasanlagen können im Rahmen der Diversifizierung der Tätigkeiten als einzelbetriebliche Massnahmen mit Investitionskrediten unterstützt werden. Die Unterstützungsmöglichkeiten sollen mit der laufenden AP 2011 auf gemeinschaftliche Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse ausgedehnt werden. Im Weiteren können heute im Rahmen gemeinschaftlicher Massnahmen bei Bodenverbesserungen auch Beiträge für Kleinwasserkraftwerke oder Alternativenanlagen zur Energiegewinnung (elektrischer Strom) gewährt werden. Oft sind solche Projekte mit der Versorgung von Trinkwasser kombiniert.

6.6 Neuer Finanzausgleich und Aufgabenteilung (NFA)

Kernelemente der NFA sind der neue Ressourcen- und der Lastenausgleich, welche die bisherigen Ausgleichssysteme ablösen und den Finanzausgleich im engeren Sinn' bilden. Für diese neuen Ausgleichsinstrumente stellen Bund und Kantone nach den aktuellen Modellannahmen jährlich rund 3,2 Milliarden Franken bereit.

In der landwirtschaftlichen Gesetzgebung wirkt sich die Aufgabenentflechtung wie folgt aus: Der Bund wird für die Tierzucht allein zuständig

und übernimmt die heutigen Mitgliederbeiträge an die beiden Beratungszentralen (LBL SRVA). Dafür werden die Kantone ihre eigenen Beratungsdienste selber finanzieren. Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen bleiben eine Verbundaufgabe zwischen Bund (strategische Vorgaben und Oberaufsicht) und Kantonen (Projektgenehmigung und -durchführung).

7. Zusammenfassung und Ausblick

Der Alpenraum ist für die Schweiz - aber auch für Europa - von grosser gesellschaftlicher Bedeutung. Die Berglandwirtschaft spielt in der Entwicklung dieses Raumes eine zentrale Rolle. Dessen ist sich die Agrarpolitik bewusst. Sie anerkennt und fördert die Leistungen der Berglandwirtschaft mit einem umfassenden Instrumentarium und den entsprechenden finanziellen Mitteln.

Dennoch sind Grenzen gesetzt. Die Berglandwirtschaft *alleine* vermag keine nachhaltige Entwicklung zu erzeugen, zumal die künftigen Herausforderungen insbesondere durch die Globalisierung mit ihrer zunehmenden Verflechtung der Wirtschaften die Rahmenbedingungen für den Standort Berggebiet wesentlich verändern. Anpassungen sind ein Muss, um konkurrenzfähig zu bleiben. Die agrarpolitischen Reformen der letzten Jahre (AP 2002, AP 2007, AP 2011) wirken in diese Richtung und werden fortgesetzt.

Zunehmend wichtiger sind aber die Formen der Zusammenarbeit, die über eine Koordination hinausgehen. Anzugehen sind sektorübergreifende, integrale Kooperationen mit allen Akteuren. Das jüngst gegründete Bundesnetzwerk 'Ländlicher Raum' mit den Ämtern seco, ARE, Bafu und BLW ist ein Gremium, das sich als Plattform für diese Thematik versteht. Es beabsichtigt mit Modellvorhaben im Sinne von Pilotprojekten eine wirtschaftliche, soziale und ökologische Politik für die ländlichen Räume von Bund, Kantonen, Regionen und Gemeinden zu fördern. Der politische Prozess hierzu ist im Gange.

8. Literaturverzeichnis:

Amt für Raumentwicklung/UVEK, (2005). Raumentwicklungsbericht 2005.

Bauer N., (2005). Für und wider Wildnis.

Bundesamt für Landwirtschaft / EVD, (2002). Die Abgrenzung der landwirtschaftlichen Erschwerniszonen in der Schweiz.

Bundesamt für Landwirtschaft / EVD. Agrarberichte, diverse Jahrgänge.

Bundesrat, (2005). Agrarpolitik 2011 Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Vernehmlassungsunterlage.

Bundesrat, (2005). Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP).

Bundesrat, (2005). Teilrevision des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG), Vernehmlassungsunterlage.

Bundesrat, (2005). Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).

Bundesrat, (2005). Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG).

Bundesrat, (2006). Botschaft zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes (MinöStG).

Diener R. et al., (2005). Die Schweiz. Ein städtebauliches Portrait.

Rieder P. et al., (2004). Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung. ETH Zürich.

Schweizerische Nationalfonds. Forschungsprogramm 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“.

Anschrift des Verfassers:

Christoph Böhnert
Bundesamt für Landwirtschaft
3003 Bern

christoph.boebner@blw.ch