Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (2006)

Heft: 2

Artikel: Wirtschaftliche Zukunft alpiner Räume : mit oder ohne Landwirtschaft?

Autor: Frey, René L.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966567

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.07.2025

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

Wirtschaftliche Zukunft alpiner Räume: mit oder ohne Landwirtschaft?

René L. Frey, Universität Basel und CREMA - Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel

Der Beitrag fasst die Tagung der Schweiz. Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie vom 30./31. März 2006 zusammen. Ausgehend von den sich verändernden Rahmenbedingungen werden die Anforderungen an die schweizerische Landwirtschaft im Allgemeinen und die Landwirtschaft im alpinen Raum im Besonderen untersucht. Dabei zeigt sich, dass - abhängig von der künftigen Entwicklung der nationalen und internationalen Rahmenbedingungen - die alpine Landwirtschaft immer mehr landschaftspflegerische Aufgaben wahrnehmen und damit stärker in den Dienst von Tourismus und Naturschutz gestellt werden sollte.

Möglichkeiten, Produkte der alpinen Landwirtschaft im Berggebiet direkt zu verarbeiten, sie als besondere Produkte auszuzeichnen (Label, AOC) oder in die grossen Verteilketten einzuschleusen, bestehen zwar, werden jedoch nicht ausreichen, in allen Teilen des Berggebiets den Abwanderungsdruck zu beseitigen.

Als alternative Optionen für das Berggebiet werden die klassische Regionalpolitik, Grosssägereien, Naturpärke und alpine Städte diskutiert. Ob es gelingen wird, die Beschäftigungsmöglichkeiten nachhaltig zu sichern, hängt von der Entwicklung der Wertschöpfung ab. Langfristig darf nicht davon ausgegangen werden, dass mit Subventionen und sonstigen Transfers das gesamte Berggebiet als Lebensraum erhalten werden kann.

Zusammenfassend lautet die Antwort auf die im Titel gestellte Frage: 1. mit Landwirtschaft, 2. nicht im ganzen Berggebiet gleich und 3. nur mit einer innovativen Landwirtschaft.

Schlüsselwörter: Landwirtschaft, Landschaft, Alpen, Regionalpolitik.

1. Fragestellung und Aufbau

Die im zweiten Teil des Titels meines Vortrags gestellte Frage, kann eindeutig beantwortet werden: mit Landwirtschaft - nur braucht es je nach der Entwicklung der übergeordneten Rahmenbedingungen eine gegenüber heute andere Landwirtschaft.

Mein Beitrag versucht, die Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, die unter dem gleichen Titel am 30. und 31. März 2006 in Olivone durchgeführt wurde, zusammenzufassen. Dabei werden neuere regionalökonomische Forschungsergebnisse und Diskussionen berücksichtigt und auch persönliche Wertungen einfliessen.

Abschnitt 2 behandelt die Rahmenbedingungen, die bei der Positionierung der alpinen Landwirtschaft in Zukunft zu beachten sind. Abschnitt 3 fasst die Probleme und Herausforderungen zusammen, mit welchen sich die Landwirtschaft im schweizerischen Alpenraum konfrontiert sieht. Abschnitt 4 diskutiert die Möglichkeiten der Bewältigung dieser Herausforderungen. Abschnitt 5 stellt Entwicklungsoptionen des Alpenraums vor. Abschnitt 6 geht der Frage nach, inwieweit die Zeit bereits reif ist für die erforderliche Neuorientierung der alpinen Landwirtschaft. Zum Schluss werden in Abschnitt 7 die Ergebnisse thesenartig zusammengefasst.

2. Veränderte Rahmenbedingungen

Die schweizerische Landwirtschaft ist seit Jahrzehnten der Marktsteuerung weitgehend entzogen. Dies war solange verständlich, wie Versorgungssicherheit als nationale Zielsetzung politisch unbestritten war. Spätestens seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion sind solche Autarkievorstellungen nicht mehr angebracht. Weltweite Liberalisierungen im Rahmen der WTO sowie die europäische Integration haben – unterstützt durch technische Innovationen und stark gesunkene Transportkosten für Waren, Personen, Dienstleistungen und Informationen – die nationalen Grenzen durchlässiger gemacht. Dadurch wurden die meisten Märkte grösser. Die Unternehmungen sahen sich mehr Konkurrenten gegenüber. Sie mussten sich der neuen Situation durch Rationalisierung und Innovation, Fusionen und Aufspaltungen, aber auch Standortverlagerungen anpassen. Dies war in gewissen Regionen mit erheblichen Arbeitsplatzverlusten verbunden. Um die Nachteile möglichst

klein zu halten, mussten die Gemeinwesen aller Ebenen die Standortbedingungen für die Wirtschaft verbessern: durch Deregulierungen, bessere öffentliche Leistungen oder Steuersenkungen.

Die Intensivierung des Firmenwettbewerbs hat auf diese Weise zu einer Intensivierung des Standortwettbewerbs geführt. Praktisch alle Politikbereiche wurden (oder werden noch) überprüft und der neuen Situation angepasst. Dabei musste mehr Gewicht auf Effizienz, das heisst den bestmöglichen Einsatz knapper Ressourcen, gelegt werden. Der Spielraum für Umverteilung wurde kleiner. Hinzu kam, dass in der modernen, nach aussen offenen Dienstleistungsgesellschaft die Metropolitanregionen die eigentlichen Motoren der Volkswirtschaft wurden.

Die veränderte Situation war mit erheblichen Ziel- und Interessenkonflikten verbunden und äusserte sich im Aufkommen der «Nachhaltigen Entwicklung» als neue Zielformel. Diese umfasst drei Elemente:

- Ökologische Nachhaltigkeit: Ressourcenschutz im Sinne der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen.
- Ökonomische Nachhaltigkeit: Wettbewerbsfähigkeit im Sinne der Sicherung der materiellen Lebensgrundlagen.
- Soziale Nachhaltigkeit: Kohäsion und Solidarität im Sinne der Sicherung der immateriellen Lebensgrundlagen.

Dass sich eine solche Neuorientierung von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft nicht reibungslos abspielte, ist verständlich, ebenso dass die Verlierer Widerstand leisteten. Mit den grössten Veränderungen hatten vor allem diejenigen Branchen zu kämpfen, die wegen staatlicher Schutzmassnahmen nicht geübt sind, sich im marktwirtschaftlichen Wettbewerb zu behaupten. Dazu gehört vor allem die Landwirtschaft.

3. Probleme und Herausforderungen

Seit nunmehr über hundert Jahren besteht das Grundproblem der Landwirtschaft darin, dass sich die Nachfrage nach Nahrungsmitteln unterdurchschnittlich und die Produktivitätsentwicklung überdurchschnittlich entwickeln. Beide Faktoren wirken in die gleiche Richtung: Freisetzung von Arbeitskräften und Zwang zur Abwanderung in andere Sektoren, meist auch andere Regionen.

Um diesen mit Härten verbundenen Strukturwandel zu bremsen, kam es bereits Ende des 19. Jahrhunderts, insbesondere aber in und nach den beiden Weltkriegen zu Schutzmassnahmen zugunsten der Landwirtschaft und zu einer massiven Einkommensumverteilung von den Steuerzahlern (über Subventionen) und Konsumentinnen (über Zölle, Importrestriktionen und Anbaubeschränkungen) zu den Landwirten. Höhepunkt des Agrarprotektionismus war die Paritätslohngarantie in den 1950-er und 1960-er Jahren. Ermöglicht wurde diese Schutzpolitik durch ein höchst wirksames Rent-seeking der bäuerlichen Interessenverbände sowie eine weitgehend emotionale Haltung der Schweizer Bevölkerung den Bauern gegenüber. Interessant ist, dass der Arbeitsplatzabbau in anderen Bereichen - beispielsweise im Zuge der Desindustrialisierung in den Branchen Uhren, Textil und Maschinen - keine auch nur annähernd vergleichbaren Schutzmassnahmen zur Folge hatte.

Unter dem Druck des Auslands und der Budgetprobleme des Bundes wurde die schrittweise Liberalisierung der protektionistischen Agrarpolitik unausweichlich. Sie begann mit dem Übergang von produktionsgebundenen Subventionen zu Direktzahlungen und dem Abbau staatlicher Produktionsvorschriften. Die Landwirte mussten versuchen, sich der neuen Konstellation anzupassen: durch Produktinnovationen (Nischenprodukte, komplementäre Leistungen wie Landschaftspflege) und Prozessinnovationen (Rationalisierung, Kostensenkung, Betriebsgrössenanpassungen, Optimierung der Produktionsketten usw.).

Diese Entwicklung entspricht dem, was aus heutiger Sicht auch für die Zukunft als wahrscheinlich erscheint. Denkbar ist aber auch, dass das unterstellte Trendszenario nicht eintreten wird. Überraschungen und Trendbrüche in die eine oder andere Richtung sind durchaus möglich, je nachdem wie sich die Bevölkerung (mehr oder weniger Wachstum, starke oder abgeschwächte Alterung), die Wirtschaft (z.B. hohes Wachstum oder Stagnation), die Technologie (viele oder wenige Neuerungen), die natürlichen Ressourcen (starke oder verzögerte Verknappung), die Politik (fortschrittlich oder konservativ) und der Zeitgeist (zukunfts- oder rückwärtsorientiert) entwickeln werden.

Abbildung 1 zeigt drei Szenarien: Neben dem Trendszenario werden ein Wachstums- und ein Stagnationsszenario skizziert. Auf der Weltebene ist denkbar, dass die heutigen offenen und latenten lokalen Konflikte abgelöst werden, entweder durch eine Periode der globalen Entspannung mit starkem Wachstum, oder durch eine Periode zunehmender Krisen mit protektionistischer Abkapselung der Nationalstaaten und

entsprechend stagnierenden nationalen Volkswirtschaften. Die unterschiedlichen globalen Entwicklungen werden auf Europa abfärben. Im Wachstumsszenario wird die EU permanent herausgefordert sein, die Integrations-, Liberalisierungs- und Harmonisierungsbemühungen voranzutreiben, während sich bei einer weltweiten Stagnation nationale Protektionismen behaupten werden. Für die Schweiz bedeutet das Szenario «Grenzenloses Europa», dass sich der EU-Beitritt lohnt. Im Szenario «Trend» wird der bisherige Weg der Bilateralen Abkommen weiterhin beschritten. Nur im Szenario «Nationaler Protektionismus» erweist sich der Alleingang für die Schweiz als vorteilhaft.

	«Wachstum»		*«Trend»*		*«Stagnation»*
Welt	Wachstum und Entspannung		Lokale Konflikte		Weltweite Stagnation
	↓		↓		↓
Europa	Grenzenloses Europa		Schrittweise Integration		Nationaler Protektionismus
	↓ ↘		↓ ↘		↓
Schweiz	EU-Beitritt		Bilaterale Abkommen		Alleingang
	↓		↓		↓
	Mittelland		Landwirtschaft		Alpen

Abb. 1: Denkbare Szenarien.

Wie wird die schweizerische Landwirtschaft und wie werden die alpinen Räume durch diese drei Szenarien betroffen sein? Und wie kann sich die Berglandwirtschaft in den drei Szenarien langfristig positionieren?

4. Positionierung der alpinen Landwirtschaft

Die schweizerische Agrarpolitik hat den veränderten internationalen Rahmenbedingungen in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren insofern Rechnung getragen, als gewisse protektionistische Massnahmen abgebaut und Produktsubventionen durch Direktzahlungen ersetzt wurden. Selbst die «Agrarpolitik 2011» enthält jedoch noch immer eine strukturerhaltende - durchaus durch die Verfassung gestützte - Komponente (vgl. Beitrag Böbner). Die landwirtschaftlichen Einkommen werden in

den nächsten Jahren weiterhin deutlich höher sein, als unter WTO- beziehungsweise EU-Bedingungen eigentlich gerechtfertigt wäre. Das bedeutet, dass Strukturanpassungen hinausgeschoben werden - mit je nach Szenario unterschiedlich hohen Kosten für die dannzumal Betroffenen.

Das Argument, dass mit Direktzahlungen in Form von Flächenbeiträgen im Alpenraum Kulturlandschaften erhalten werden können, ist insofern nicht voll überzeugend, als hierfür ökologische Direktzahlungen erforderlich wären. Diese machen aber nur den kleineren Teil der gesamten Direktzahlungen aus (vgl. Schläpfer 2006).

Bestrebungen, Produkte der alpinen Landwirtschaft im Berggebiet selbst zu verarbeiten, als besondere Produkte auszuzeichnen (Label, AOC) und in die grossen Verteilerketten einzuschleusen, bestehen zwar, haben jedoch teilweise einen allzu kleingewerblichen Charakter oder werden durch agrarpolitische Regulierungen gehemmt (vgl. die Beiträge Roque & Miéville-Ott, Lauber, Giuliani sowie die Podiumsdiskussion). Sicher können dadurch da und dort Arbeitsplätze geschaffen werden, eine grundlegende Sanierung der Berglandwirtschaft dürfte jedoch Wunschtraum bleiben. Das bedeutet auch, dass die Abwanderung weiter gehen wird.

Ähnliche, wenn auch kostenmässig weniger gravierende Probleme hat im schweizerischen Alpengebiet die Forstwirtschaft. Die Waldfläche dehnt sich aus (vgl. Beitrag Baur). Vom Holzwachstum wird nur ein kleiner Teil wirtschaftlich genutzt (im Kanton Tessin nur etwa 10 Prozent, vgl. Beitrag Giudici), sei es wegen ungünstiger topografischer Bedingungen, sei es wegen unzureichender Weiterverarbeitungsketten. Interessant ist das Projekt einer Grosssägerei in Domat/Ems (vgl. Beitrag Arpagaus).

Seit den 1970-er Jahren, als der Bund begann, eine explizite Regionalpolitik zu betreiben, hat sich das Berggebiet insgesamt recht gut entwickelt. Das Bevölkerungswachstum lag über jenem der städtischen Gebiete. Erst seit 1999 schneiden die städtischen Gebiete besser ab. Wird anstelle der Bevölkerungs- die Wirtschaftsentwicklung als Erfolgskriterium herangezogen, sieht das Bild für das Berggebiet weniger günstig aus: Die meisten Bergkantone weisen ein unterdurchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen und ein unterdurchschnittliches Wirtschaftswachstum auf. Es gibt allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen alpinen Subregionen. Besonders prekär ist die Situation in Teilen der Peripherie.

Es ist daher nicht erstaunlich, dass der Disparitätenabbau nach wie vor auf der politischen Agenda steht. Angesichts der unter dem Gesichtspunkt von Effektivität und Effizienz umstrittenen Wirkungen der traditionellen Regionalpolitik wurde die regionale Einkommensumverteilung mit der Schaffung des Neuen Finanzausgleichs auf eine völlig neue Grundlage gestellt. Dabei ist vorgesehen, das Umverteilungsvolumen um rund eine Milliarde Franken aufzustocken. Die Kantone werden zudem durch den weitgehenden Abbau der Zweckbindung einen grösseren Entscheidungsspielraum in der Verwendung der Finanzausgleichsmittel erhalten.

Zusammen mit den Massnahmen des Bundes zur Sicherstellung des Service public entlastet der Neue Finanzausgleich die Regionalpolitik sowie die verschiedenen raumrelevanten Sektoralpolitiken von der interregionalen Umverteilungsaufgabe. Mit dieser Überlegung sah eine Expertenkommission 2003 die konsequente Ausrichtung der so genannte Neuen Regionalpolitik auf Wachstum und Innovation vor. Nach dem Vernehmlassungsverfahren beginnt sie sich allerdings wieder in alten Bahnen zu bewegen (vgl. die Botschaft des Bundesrats vom 16.11.2005 sowie den Beitrag Maggi).

5. Entwicklungsoptionen für den alpinen Raum

Entsprechend dem Programm der SGA-Tagung lassen sich die Entwicklungsoptionen für den alpinen Raum in drei Gruppen unterteilen: klassische, sanfte und offensive.

5.1 Regionalpolitik: klassische Stossrichtung

- Infrastrukturausbau: Mit dem 1974 beschlossenen Investitionshilfegesetz für Berggebiete (IHG) zahlt der Bund Kredite und Zinskostenbeiträge für die Verbesserung der Standortbedingungen in den Alpen und im Jura. In den vergangenen 30 Jahren hat er dafür insgesamt rund 3 Milliarden Franken aufgewendet und ein Vielfaches an Infrastrukturinvestitionen ermöglicht. Dadurch hat sich die Infrastrukturausstattung im Berggebiet deutlich verbessert. Der alpinen Landwirtschaft dürfte diese Form der Regionalpolitik jedoch nur indirekt zugute gekommen sein.
- Tourismusförderung und Finanzierungshilfen: Bürgschaften, Subventionen, Steuervergünstigungen und Kredite setzen bei diesen

Programmen nicht bei den Standortfaktoren, sondern direkt bei den unternehmerischen Entscheiden an. Sie sollen den Strukturwandel erleichtern und die Diversifikation fördern. Neben der Hotel- und Kurortförderung und dem gewerblichen Bürgschaftswesen bildet der so genannte Bonny-Beschluss (früher «Hilfe für wirtschaftlich bedrohte Gebiete», heute für «wirtschaftliche Erneuerungsgebiete») den Kern dieses regionalpolitischen Konzepts. Sowohl aus ordnungspolitischer Sicht als auch wegen der nicht sonderlich überzeugenden Erfolge, ist es stark umstritten. Für den Alpenraum kommt ihm nur untergeordnete Bedeutung zu.

- Innovationsförderung und Förderung von Netzwerken: Aus der Erkenntnis, dass unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit in der Regel eine Zugehörigkeit zu Netzwerken und ein innovatives Milieu bedingt, legen neuere regionalpolitische Konzepte wie Regio Plus und die kantonale Wirtschaftsförderung das Schwergewicht teilweise auf die Unterstützung solcher Wachstumsfaktoren.
- Raumrelevante Sektoralpolitiken: Im Vergleich zu den genannten regionalpolitischen Instrumenten verfügen die Verkehrs-, Energie-, Umwelt-, Landwirtschafts- und Forstpolitik usw. über erheblich grössere Mittel und haben entsprechend auch grössere regionalwirtschaftliche Auswirkungen. Der Bund ist daher bestrebt, diese Mittel auch auf regionalpolitische Anliegen auszurichten. Er stösst dabei allerdings dann auf Schwierigkeiten, wenn zwischen den regional- und den sektoralpolitischen Zielen Konflikte bestehen.

Alles in allem gesehen sind, wie aus diesem kurzen Überblick hervorgeht, die Möglichkeiten der Regionalpolitik recht beschränkt. Ernst zu nehmende wissenschaftliche und politische Kreise möchten daher auf die Regionalpolitik verzichten. Die räumliche Entwicklung sei - innerhalb gewisser gesetzlicher Rahmenbedingungen (vor allem Raumplanung und Schutz natürlicher Ressourcen) - den Marktkräften zu überlassen. Konkret bedeutet das: die Abwanderung als Anpassungsmechanismus erleichtern, zumindest nicht bremsen! Schliesslich darf nicht verkannt werden, dass in der Schweiz über Jahrhunderte hinweg bis in die 1970-er Jahre diese Strategie der passiven Sanierung von Problemregionen faktisch erfolgreich war ... und hohe Wachstumsraten ermöglichte.

5.2 Naturpärke: sanfte Stossrichtung

An der Olivone-Tagung sind als Alternative oder in Ergänzung zu den traditionellen agrar-, forst- und regionalpolitischen Konzepten zwei

grundlegende Optionen präsentiert und diskutiert worden: eine sanfte Stossrichtung in Form von Pärken (Beispiel Naturpark Ela in Mittelbünden) und eine offensive in Form von neuen alpinen Zentren (Beispiel Porta Alpina in Surselva).

Die Gründung des Nationalparks im Unterengadin vor etwa hundert Jahren war eine Pionierleistung. Seither ist in der Schweiz kaum mehr Vergleichbares geschehen. Erst mit der Deklarierung des Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn-Gebiets, dem Biosphärenreservat Entlebuch und der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes von 2005 ist die Landschaftspolitik in Bewegung gekommen. Neu wird unterschieden zwischen National-, Natur- und Naturerlebnispärken. Die Projekte unterscheiden sich einerseits nach ihrer Grösse, andererseits nach der Gewichtung der Naturlandschaft im Vergleich zur Kulturlandschaft.

Vom Schutz wertvoller Naturlandschaften erhofft man sich auch neue wirtschaftliche Impulse für Randregionen (vgl. Beiträge Luzio und Siegrist). Wenn die Projekte von bottom-up entstehen und lokal-regional getragen werden, kommt den Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten - dahinter steht der Erlebniswert - verständlicherweise ein grosses Gewicht zu. Aus einer übergeordneten und sehr langfristigen Optik gewinnen demgegenüber die so genannten Existenz-, Options- und Vermächtniswerte an Bedeutung. Da es sich dabei um reine Kollektivgüter handelt, muss die Hauptverantwortung beim Bund liegen; und die Finanzierung sollte primär aus allgemeinen Bundessteuern erfolgen (vgl. Frey & Blöchliger 1991, Blöchliger 1992).

Die 2005 erschienene Studie «Die Schweiz - ein städtebauliches Portrait» des ETH Studios Basel hat da und dort Ärger verursacht, weil der Alpenraum unterteilt wurde in wirtschaftlich erfolgreiche Fremdenverkehrszentren, die «Ressorts», und in Gebiete, wo wenig läuft, die «Alpinen Brachen». Ein Sonderheft des «Magazin» (November 2005) hat die daraus gezogene Folgerung prägnant zusammengefasst: «Lebt urbaner, schafft Parks, lasst die Alpen in Ruhe!». Mit anderen Worten: Alpine Brachen sollen Naturpärke werden, sofern es nicht gelingt, aus ihnen alpine Städte zu machen.

- *Produktionswert:* Nutzen (in Form von Beschäftigung und Einkommen) aus der Herstellung von privaten Gütern wie Nahrungsmittel und Holz.
- *Erlebniswert:* Nutzen aus dem tatsächlichen Besuch naturnaher Gebiete.
- *Existenzwert:* Nutzen aus der Tatsache, dass naturnahe Landschaften zur Verfügung stehen, unabhängig vom tatsächlichen Besuch solcher Gebiete.
- *Optionswert:* Nutzen aus der Möglichkeit, eine nicht wirtschaftlich genutzte Landschaft zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend den künftigen Wertvorstellungen nutzen zu können.
- *Vermächtniswert:* Nutzen aus der Möglichkeit, der Nachwelt naturnahe Landschaften hinterlassen zu können.

5.3 Alpine Städte: offensive Stossrichtung

Zurzeit wird in der Schweiz über zwei Grossprojekte diskutiert, welche versuchen, neue Ressorts zu kreieren: Porta Alpina (vgl. Beitrag Loretz) und die Neunutzung der Militärbrache Andermatt. Daneben gibt es aber auch perialpine Metropolräume wie Brig-Visp, welche gleich wie Zentren des Mittellands durch tägliche Pendlerbeziehungen alimentiert werden (vgl. Beitrag Perlik).

Sowohl die Surselva als auch das Oberwallis profitieren von der Zufallsgunst der NEAT und versuchen, daraus einen möglichst grossen wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen. Noch offen ist, ob dies unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten möglich und sinnvoll ist und welche Funktionen alpine Städte übernehmen könnten. Darüber entscheiden letztlich die Marktkräfte. Inwieweit nichttouristische Städte im Alpenraum wettbewerbsfähig sein können, hängt davon ab, ob es ihnen gelingt, die nötigen Cluster zu schaffen. Die Ressorts ihrerseits müssen die eigenen landschaftlichen Schönheiten bewahren; sonst vernichten sie ihr wichtigstes Kapital.

5.4 Die alpine Landwirtschaft in alternativen Szenarien

Im Sinne einer ersten Schlussfolgerung wird im Folgenden untersucht, welche Rolle die alpine Landwirtschaft bei welcher Stossrichtung übernehmen sollte und welche Konsequenzen sich daraus für die landwirtschaftliche Bevölkerung ergeben. Generell lässt sich diese Frage nicht beantworten. Vielmehr hängt, wie Tabelle 1 zeigt, der Erfolg einer Stossrichtung von den übergeordneten Rahmenbedingungen ab. Aus diesem Grund werden die drei Optionen mit den in Abschnitt 2 skizzierten Szenarien verknüpft. Zur Vereinfachung wird das Szenario «Trend» hier nicht weiter ausgeführt. Bezüglich seiner Auswirkungen liegt es zwischen den beiden Extremszenarien «Wachstum» und «Stagnation».

Tab. 1: Strategien der alpinen Landwirtschaft nach Szenarien und Optionen

Szenarien *Optionen*	*«Wachstum»*	*«Trend»*	*«Stagnation»*
Klassisch	Pflege der Kulturlandschaft Landwirtschaftliche Nischenprodukte (Label, AOC, Produktionsketten) → *Ab- und Zuwanderung*	Zwischen «Wachstum» und «Stagnation»	Traditionelle Nahrungsmittelproduktion mit Marktstützung, Auflagen und allgemeinen Direktzahlungen → *Abwanderung*
Sanft	Pflege der Kulturlandschaft Landwirtschaftliche Nischenprodukte (Label, AOC) Kleinräumige Naturlandschaften → *Ab- und Zuwanderung*		Nahrungsmittelproduktion mit strengen Auflagen und ökologischen Direktzahlungen → *Abwanderung*
Offensiv	Pflege der Kulturlandschaft Grossräumige Naturlandschaften → *Zuwanderung in alpine Zentren, sonst Abwanderung*		(keine Option)

- Im Szenario «Wachstum» kommen grundsätzlich alle drei Optionen in Frage. Die alpinen Landwirte werden jedoch vermehrt von Nahrungsmittelproduzenten zu Landschaftsgärtnern und Naturparkwärtern.
- Die traditionelle Landwirtschaft wird nur im Szenario «Stagnation» eine Chance haben. Doch auch in diesem Fall wird die sanfte Nutzung des alpinen Raums den Übergang von allgemeinen zu ökologischen Direktzahlungen mit strengen Produktionsauflagen bedingen.
- In allen Szenarien dürfte die Abwanderung aus der «Peripherie der Peripherie» anhalten. Je nach der gewählten Option werden die Wanderungsströme stärker in Metropolitanregionen des Mittellandes gehen oder in Städte des Berggebiets selbst.

6. Politische Akzeptanz

Viele Überlegungen, die hier entwickelt worden sind, mögen utopisch klingen. Grosse Reformen lassen sich in der Regel nur unter massivem äusserem Druck realisieren. Ohne einen solchen bleiben die bestehenden Bremsfaktoren wirksam. Zu den Widerständen gehören die asymmetrische Interessendurchsetzung, das Übergewicht der kleinen Bergkantone im schweizerischen Bundesstaat, der bürokratische Ausgabendrang, der hohe Wohlstand und die emotionale Einstellung der Schweizer Bevölkerung zum Berggebiet (Mythen, Heimatromantik, Heidi-Idylle).

Diese Einschätzung wird bestätigt durch eine Befragung von über 16 000 Personen, die 2005 im Rahmen von «Perspektive Schweiz» mit folgendem Satz konfrontiert wurden: «Schwach besiedelte Täler und Gebiete in der Schweiz werden aufgegeben und der Natur überlassen.» 25 Prozent stimmten der Aussage zu, 59 Prozent sagten Nein, 16 Prozent hatten keine Meinung.

Kurz- und mittelfristig haben die hier skizzierten Ideen keine Realisierungschancen. Wenn jedoch der Druck von Seiten des Auslands sowie der Steuerzahler und Konsumentinnen des Inlands zunimmt, so kann sich ein Zeitfenster öffnen, das Utopisches zu Machbarem werden lässt. Und dann wird man dankbar sein, dass neue Konzepte vorgedacht worden sind.

7. Zusammenfassung

Meine Antwort auf das Tagungsthema «Wirtschaftliche Zukunft alpiner Räume: mit oder ohne Landwirtschaft?» umfasst drei Teilantworten: 1. mit Landwirtschaft, 2. nicht im ganzen Berggebiet gleich und 3. nur mit einer innovativen Landwirtschaft.

Ich erläutere diese drei Punkte mit drei bewusst überspitzt formulierten Thesen:

ad 1. mit Landwirtschaft

- Der schleichende Wandel von der Landwirtschaftspolitik zur Landschaftspolitik geht weiter - je nach Szenario rascher oder langsamer.
- Die Pflege von Kulturlandschaften und das Entstehenlassen von Naturlandschaften werden wichtiger.
- Die Herstellung von Nahrungsmitteln wird zunehmend zum Nebenprodukt landwirtschaftlicher Tätigkeit im alpinen Raum.
- Die Städter sind bereit, Abgeltungen für Landschaftspflege zu bezahlen, sofern ihren Anliegen Rechnung getragen wird.
- Die Städter als Zahler beanspruchen ein Mitbestimmungsrecht: Geld für Leistung!

ad 2. nicht im ganzen Berggebiet gleich

- Nicht alle alpinen Gebiete haben die gleichen Potenziale.
- Die Stärken können in der Herstellung von Agrar- und Forstprodukten, im Touristischen oder in naturnahen Landschaften und intakten Naturräumen liegen.
- In Gebieten mit ungünstigen wirtschaftlichen Potenzialen darf die Abwanderung nicht gehemmt werden.
- Die passive Sanierung von Problemgebieten durch Abwanderung muss enttabuisiert werden.
- Die interregionale Einkommensumverteilung sollte nicht über die Landwirtschafts-, Forst-, Regional- und Sektoralpolitiken erfolgen. Dafür ist der Neue Finanzausgleich besser geeignet.

ad 3. nur mit einer innovativen Landwirtschaft

- Auch im Agrarbereich muss sich in Zukunft der Unternehmer entfalten können.
- Deregulierung und Öffnung des Agrarbereichs schaffen die nötigen Anreize für Entrepreneurship und Innovationen.
- Eine eigenständig nachhaltige Wertschöpfung des Berggebiets im Allgemeinen und der alpinen Landwirtschaft im Besonderen ist besser als vermeintlich nachhaltige Subventionen.
- Der alpine Raum darf die Transferzahler finanziell nicht überfordern. Er muss mithelfen, dass die Metropolitanregionen des Mittellands wachsen können.

8. Literatur

Blöchliger Hansjörg, (1992). Der Preis des Bewahrens. Ökonomie des Natur- und Landschaftsschutzes. Chur/Zürich: Rüegger.

Blöchliger Hansjörg, (2005). Baustelle Föderalismus. Avenir Suisse (Hrsg.). Zürich: NZZ Verlag.

Bundesamt für Raumentwicklung, (2005). Raumentwicklungsbericht 2005. Bern: ARE.

Buser Benjamin, Gianluca Giuliani & Peter Rieder, (2005). «Festsetzung regionalpolitischer Prioritäten im Schweizer Alpenraum auf der Basis regionaler Input-Output-Tabellen - ein Überblick». Geographica Helvetica 60. Jg., Heft 4, S. 230-238.

ETH Studio Basel, (2005). Die Schweiz - ein städtebauliches Portrait. Basel: Birkhäuser.

Expertenkommission Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik, (2003). Neue Regionalpolitik. Schlussbericht. Zürich: BHP.

Frey René L. & Hansjörg Blöchliger, (1991). Schützen oder Nutzen. Ausgleichszahlungen im Natur- und Landschaftsschutz. Chur/Zürich: Rüegger.

Jeanneret François u.a., (Hrsg.) (2003). Welt der Alpen - Gebirge der Welt. Ressourcen, Akteure, Perspektiven. Bern: Haupt.

Kopainsky Birgit & Peter Rieder, (2005). «Wie weiter mit der dezentralen Besiedlung in der Schweiz? Abschätzung von Entwicklungsperspektiven auf Gemeindeebene». Geographica Helvetica 60. Jg., Heft 4, S. 239-247.

Schläpfer Felix, (2006). «Zeit zum Ausmisten». NZZ am Sonntag 19. März 2006.

«Landschaften und Lebensräume der Alpen» (NFP 48): diverse Studien.

Schweizerischer Bundesrat, (2005). Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 16. November 2005.

Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, (2003). Heute Agrarpolitik - morgen eine integrale Grünraumpolitik für die Land(wirt)schaft in Agglomerationsräumen. Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 2/03.

Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, (Hrsg.) (2005). Festschrift zu Ehren von Professor Peter Rieder. Zürich: SGA und ETHZ.

Anschrift des Verfassers:

Prof. em. Dr. Dr. h.c. René L. Frey
CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts
Gellertstrasse 18
4052 Basel

rene.frey@unibas.ch