

Ziele und Wege der Strukturverbesserung in der Berglandwirtschaft unter Beachtung der regionalen Verschiedenheiten

Autor(en): **Popp, H.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **71-F (1973)**

Heft 3: **Sonderheft : Informationstagung 1973 Berggebiet**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-226185>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ziele und Wege der Strukturverbesserung in der Berglandwirtschaft unter Beachtung der regionalen Verschiedenheiten

H. Popp, Bern

Résumé

I. Tâches principales de l'agriculture de montagne

Du point de vue économique, il est justifié de maintenir et d'encourager l'agriculture de montagne, car elle doit remplir notamment les tâches suivantes: production de denrées alimentaires, entretien du paysage, peuplement des régions de montagne.

II. Etablissement d'un plan de développement de l'agriculture de montagne

Le plan de développement a pour but de déterminer les mesures à prendre, sur le plan agricole et économique, pour que l'agriculture de montagne soit à même de remplir les tâches qui lui incombent dans le cadre de l'économie nationale. Le programme suivant paraît approprié:

1. Analyse approfondie de la situation et du potentiel économique.
2. Mise en évidence des principales tendances de l'évolution dans l'agriculture
3. Intégration de l'agriculture dans une conception régionale de développement.
4. Elaboration d'une conception générale et d'un plan de développement de l'agriculture.

Modèles ou formes d'exploitation pouvant être retenus en premier lieu: entreprise agricole familiale, exploitation avec gain accessoire, communauté d'entreprises.

Deux groupes de mesures sont considérés comme prioritaires, à savoir:

- la rationalisation des structures agricoles et des structures internes des entreprises par des contributions aux frais d'amélioration foncière et par des crédits d'investissements,
 - les mesures visant à améliorer le revenu et de caractère social.
5. Réalisation et exécution des programmes.

III. Onze thèses pour le maintien d'une agriculture de montagne saine. Conclusion

De ces différentes thèses, il ressort que notre but est de créer des conditions de vie et de production propres à encourager les agriculteurs de la montagne à remplir, aujourd'hui et à l'avenir, les tâches citées plus haut. La priorité revient à l'amélioration des bases de production (remembrements, remise en état des chemins et des bâtiments). En complément, des mesures sont nécessaires dans les domaines suivants: politique des prix et de l'écoulement des produits, politique sociale, encouragement des activités accessoires et paiements directs.

I. Zielsetzungen

Zunächst stellt sich die Frage nach den Aufgaben der Berglandwirtschaft. Wir müssen wissen, weshalb und wofür die Berglandwirtschaft erhalten und gefördert werden soll. Bei den nachfolgend aufgeführten Hauptaufgaben der Berglandwirtschaft können naturgemäß die Prioritäten je nach der individuellen Wertung verschieden gesetzt werden.

1. Nahrungsmittelproduktion: Die Berglandwirtschaft leistet einen Beitrag zur Erfüllung des agrarpolitischen Zieles, der Sicherung der Versorgung mit Nahrungsmitteln in Zeiten gestörter Zufuhren.

2. Landschaftspflege: Der Bergbauer soll den landwirtschaftlichen Boden nutzen und pflegen. Dies ist insbesondere notwendig im Hinblick auf die Funktion des Berggebietes als Erholungsraum.
3. Besiedlung des Berggebietes: In der Schweiz besteht das gesellschaftspolitische Ziel bzw. Leitbild der dezentralisierten Besiedlung. In diesem Sinne leisten die Bergbauern einen Beitrag zur geordneten Besiedlung des Alpenraumes.

II. Vorgehen bei der Entwicklungsplanung Berglandwirtschaft

Wir gehen davon aus, daß die Entwicklungsplanung dazu dienen soll, die agrar- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen aufzuzeigen, die notwendig sind, damit die Berglandwirtschaft die oben aufgezeigten übergeordneten volkswirtschaftlichen Aufgaben erfüllen kann. Bei der Durchführung einer solchen Entwicklungsplanung dürfte folgender 5-Stufen-Plan zweckmäßig sein:

1. Lage und Potentialanalyse

Bevor wir über die zu treffenden Maßnahmen im Entwicklungsprogramm etwas aussagen können, ist es notwendig, daß wir die bestehenden Verhältnisse kennen und uns über das Entwicklungspotential einer Region, einer Talschaft oder einer Gemeinde eine Vorstellung machen können. Bei der Lageanalyse geht es vor allem um die Erfassung der natürlichen Gegebenheiten, der strukturellen Mängel und des „human capital“. Gleichzeitig soll eine möglichst klare Beurteilung des agrarischen Potentials erfolgen. Die nachfolgenden Punkte sollten bei dieser Lage- und Potentialanalyse vor allem analysiert werden:

- Boden und Klima
- Bodennutzung und Produktion
- Betriebsstruktur
- Gebäudeverhältnisse
- Landwirtschaftliche Infrastruktur
- Landwirtschaftliche Bevölkerung und Arbeitskräfte
- Einkommensverhältnisse

2. Erkennung der Entwicklungstendenzen

Vorgängig der Aufstellung eines Entwicklungsprogramms muß man sich Gedanken machen über die voraussichtliche Weiterentwicklung der Landwirtschaft im Rahmen der gegebenen Grundbedingungen und unter Berücksichtigung der folgenden dynamischen Elemente:

- Weitere Verteuerung des Produktionsfaktors Arbeit im Vergleich zum Faktor Kapital
- Weitere, wenn auch verlangsamte Zunahme des technischen Fortschritts

- Damit weitere Substitution der Produktionsfaktoren, d.h. weniger Arbeitseinsatz, dafür mehr Maschinen und andere technische Hilfsmittel

Zu beachten ist auch die zunehmende Nachfrage nach Boden für andere als landwirtschaftliche Zwecke, so insbesondere für die Bedürfnisse des Wohnens, der Erholung und des Verkehrs.

Als Folge dieser sich ändernden Grundbedingung ergeben sich bestimmte Tendenzen für die Weiterentwicklung der Landwirtschaft. Es ist unerlässlich, diese Auswirkungen möglichst konkret aufzuzeigen. Eine solche Zukunftsperspektive ist wohl der schwierigste Teil der Entwicklungsplanung. Sie setzt voraus, – soll sie einigermaßen fundiert sein, – daß der Planer über ein gutes volkswirtschaftliches und betriebswirtschaftliches Rüstzeug verfügt. Im konkreten geht es vor allem darum, die Auswirkungen auf die folgenden Daten zu ermitteln (allenfalls unter Entwicklung verschiedener Varianten):

- die Betriebsgröße
- die Zahl der Betriebe
- die Mechanisierung
- die Arbeitskräfte und die landwirtschaftliche Bevölkerung
- die Einkommensansprüche dieser Bevölkerung
- das Verhältnis zwischen Vollerwerbs-, Nebenerwerbs- und Zuerwerbsbetrieben
- die Art der Betriebsrichtung und den Grad der Spezialisierung
- die Form der Landnutzung, wobei ein Rückgang der Mähwiesen in den extremen Hanglagen vorauszusehen ist, während andererseits die Weide und allenfalls auch der Wald ausgedehnt werden.

3. Einordnung der Landwirtschaft ins regionale Entwicklungskonzept

Die Planung der Landwirtschaft erfolgt unter Einordnung in das regionale Gesamtkonzept. Die gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise und damit auch das Gesamtkonzept sind vorrangig. Es ergeben sich daher notwendigerweise Rückkoppelungen mit andern sektoralen Konzepten wie insbesondere Tourismus, Forstwirtschaft, Industriegewerbe und Versorgung. Das Leitbild und damit auch das Entwicklungskonzept für die Landwirtschaft wird wesentlich durch dieses Gesamtkonzept beeinflusst, es wird z. B. ganz anders ausfallen in einer Region mit einer touristischen Entwicklung als beim Fehlen einer solchen. Wo nichtlandwirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten bestehen, werden wir mehr Neben- und Zuerwerbsbetriebe haben. Wo jedoch solche außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten am Ort oder innerhalb einer gewissen Distanz fehlen, wird sich die Landwirtschaft vornehmlich auf Vollerwerbsbetriebe konzentrieren. Die regionalen Verschiedenheiten sind also zu beachten und spielen für die weitere Entwicklung der Landwirtschaft eine ganz entscheidende Rolle. Selbstverständlich muß auch die Verbindung mit der Orts- und Regionalplanung hergestellt und gesichert werden.

4. Das landwirtschaftliche Entwicklungskonzept und -programm

In diesem Unterabschnitt soll zusammenfassend und zum Teil stichwortartig das Vorgehen bei der Ausarbeitung eines landwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes und Entwicklungsprogramms aufgezeigt werden.

4.1 Mögliche Leitbilder bzw. Betriebsformen

Wir können uns hier nicht eingehend mit den möglichen Leitbildern für die Organisation der Berglandwirtschaft auseinandersetzen. Zur Diskussion stehen etwa folgende Konzepte:

- der landwirtschaftliche Familienbetrieb, sei es als Vollerwerbs- oder als Zuerwerbsbetrieb
- der Nebenerwerbsbetrieb, wo also der Haupterwerb außerhalb der Landwirtschaft erfolgt
- Betriebsgemeinschaften oder gemeinschaftliche Betriebsformen unter den verschiedensten Varianten
- der Landwirt als beamteter Landschaftsgärtner.

Von diesen möglichen Leitbildern dürften realistischerweise wohl nur die ersten drei ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Dabei sind auch Kombinationen durchaus denkbar. Die Wahl des Leitbildes richtet sich naturgemäß auch nach den regionalen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen, wie dies oben bereits angedeutet wurde.

4.2. Bodennutzung und Formen der Bewirtschaftung

Hier soll der Grundsatz der *standortgemäßen Nutzung* gelten. Für die Praxis dürfte sich dabei etwa folgendes Bild ergeben:

- Auf Grund der natürlichen Verhältnisse drängt sich für die meisten Lagen des Berggebietes eine Betriebsrichtung auf der Basis der Graswirtschaft auf.
- Dabei ergibt sich eine Konzentration der intensiven Landwirtschaft, d. h. der Mähwiesen und allenfalls des Ackerbaus auf die Zonen bester Eignung. Diese Zonen sollen dann auch optimal erschlossen werden.
- Die Nutzung der weniger geeigneten Lagen, insbesondere der Hanglagen, die nicht maschinell bewirtschaftbar sind, wird in zunehmendem Maße über die Viehweide erfolgen.
- In Lagen, die für die landwirtschaftliche Nutzung völlig ungeeignet sind, wird man sich zwischen der Aufforstung und der natürlichen Bestockung entscheiden müssen.

Der Entscheid über die *Art der Bodennutzung* war bisher weitgehend dem Landwirt selbst überlassen. Dabei sind die oben angedeuteten Tendenzen bereits deutlich sichtbar. Auch in Zukunft wird diese Entscheidungsfreiheit des Landwirts grundsätzlich bleiben, dennoch ist es denkbar, daß im übergeordneten Interesse gewisse Vorschriften unerlässlich werden könnten. Diese würden sich vor allem auch im Zusammenhang mit allfälligen Flächenbeiträgen aufdrängen.

Bei den Entscheiden über die zukünftige Bodennutzung ist insbesondere auch Rücksicht zu nehmen auf allfällige Gefahren der Bodenerosion, von Rutschungen, Lawinen-niedergängen und andern natürlichen Gegebenheiten. Zu berücksichtigen sind ferner die Bedürfnisse des Tourismus und die Ansprüche, die sich unter dem Stichwort „Ausbau des Erholungsraumes“ ergeben.

Zu beachten sind auch die betriebswirtschaftlichen Anforderungen, die sich im Bergbauernbetrieb aus der Notwendigkeit eines angemessenen Verhältnisses zwischen Sommer- und Winterfutter ergeben. In diesen Zusammenhang gehört die Alpwirtschaft, die einen wesentlichen Bestandteil der Berglandwirtschaft ausmacht.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß sich die Berglandwirtschaft insbesondere bezüglich der Bodennutzung, der Organisation der Stufenwirtschaft

und der Alpwirtschaft in einem ausgesprochenen Wandel befindet. Diese Veränderungen gilt es zu erkennen und wenn nötig zu steuern.

4.3 Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der Berglandwirtschaft

Ziel

Ziel all dieser Maßnahmen muß sein, die Lebens- und Produktionsbedingungen im Berggebiet so zu gestalten, damit genügend Leute gewillt sind, die eingangs genannten Aufgaben zu erfüllen. Von den vielfältigen Maßnahmen, welche die Agrarpolitik zu diesem Zwecke anwendet, seien nachfolgend *zwei Maßnahmengruppen* besonders herausgestellt, weil sie bedeutungsmäßig im Vordergrund stehen.

A) Verbesserung der Agrar- und Betriebsstruktur

Die Erhaltung der Berglandwirtschaft und damit die langfristige Sicherung der Bewirtschaftung des Landes im Berggebiet dürfte in erster Linie vom Erfolg des Programmes zur Grundlagen- und Strukturverbesserung abhängen. Folgende Maßnahmen, die heute auch vom Staat finanziell unterstützt werden, stehen dabei im Vordergrund:

- Arrondierung des Bodens
- Sicherung des Bodens vor Zerstörung
- Ausbau von Straßen und Wegen
- Ausbau der gesamten Infrastruktur
- Gebäudesanierungen (Wohn- und Ökonomiegebäude einschließlich Gemeinschaftsbauten)
- Zweckmäßige Mechanisierung
- Gemeinschaftseinrichtungen

Für diese Maßnahmen ist regional ein Programm mit Prioritäten, mit Kostenvoranschlag und Finanzierungsplan zu erstellen.

An *staatlichen Förderungsmitteln* stehen zur Verfügung: Die Beiträge auf Grund des Landwirtschaftsgesetzes bzw. der Bodenverbesserungsverordnung sowie Investitionskredite (zinslose Darlehen).

B. Einkommens- und sozialpolitische Maßnahmen

Das agrarpolitische Instrumentarium enthält als zweiten Schwerpunkt die Maßnahmen zur Einkommenssicherung und zur Linderung sozialer Härten. Die kurz- und mittelfristige Einkommenssicherung erfolgt auch in der Berglandwirtschaft zunächst über die Instrumente der *Preis- und Absatzpolitik*. Im Berggebiet kommen jedoch ergänzend, seit 1959, *direkte Einkommenszahlungen* in der Form der Kostenbeiträge an die Viehhalter des Berggebietes zur Anwendung. Es wird gegenwärtig geprüft, ob diese direkten Einkommenszahlungen im Sinne der Flächenbeiträge weiter ausgebaut werden sollen. Ebenfalls liegt ein Postulat für die Ausrichtung von Beiträgen an das auf der Alp gesömmerte Vieh vor.

Bei den spezifischen sozialpolitischen Maßnahmen für die Berglandwirtschaft handelt es sich vor allem um die *Familienzulagen* an die Klein- und Bergbauern. Auch diese Beiträge werden periodisch angepaßt.

Ein wichtiges Postulat der Einkommenspolitik bildet auch die *Förderung des Nebenerwerbs* für Landwirte im Berggebiet. Die Verbindung zwischen landwirtschaftlichem und nichtlandwirtschaftlichem Erwerb hat in den letzten Jahren an Bedeutung stark zugenommen. Es sind dies in der Regel nicht nur vorübergehende, sondern längerfristige Lösungen.

5. Realisierung und Durchführung der Programme

Hier möchte ich vor allem auf die folgenden Punkte hinweisen:

- 5.1 Notwendig ist die Aufstellung eines möglichst detaillierten Programms mit den Prioritäten und einer zeitlichen Staffelung.
- 5.2 Verschiedene Vorschläge lassen sich heute nur verwirklichen, wenn bestimmte Rechtsgrundlagen angepaßt oder neugeschaffen werden. Erwähnt seien das Planungsrecht sowie die Regelung der Pachtlandarrondierung.
- 5.3 Häufig erweisen sich auch institutionelle Reformen als eine Vorbedingung für die Realisierung der Entwicklungsprogramme. In diese Kategorie gehören z. B. Fragen um die Gemeindestruktur, die Gemeindeautonomie, den Finanzausgleich und die Steuerreform.
- 5.4 Bei der Aufstellung und Verwirklichung der Konzepte ergeben sich auch Verfahrensfragen. So ist z. B. die Rolle des Kulturingenieurs und des Ingenieur-Agronomen zu klären und entsprechend festzulegen. Beide haben in diesem Prozess wichtige Aufgaben zu erfüllen, und eine vermehrte Zusammenarbeit wäre an gewissen Orten noch wünschbar. Diese Zusammenarbeit ist auch notwendig zwischen den Meliorationsämtern, der Betriebsberatung und den Planungsorganen.

Im Sinne einer Zusammenfassung werden nachfolgend einige Thesen für die Erhaltung einer gesunden Berglandwirtschaft aufgestellt. Sie sind naturgemäß noch nicht in jeder Hinsicht ausgereift, sie dienen vor allem dazu, die aktuellen Probleme herauszustellen, mögliche Lösungen aufzuzeigen und die Diskussion über diese Fragen anzuregen.

III. Elf Thesen für die Erhaltung einer gesunden Berglandwirtschaft

1. Die Landwirtschaft im Berggebiet ist Teil eines Ganzen.
Sie hat ihre besonderen Aufgaben:
 - Beitrag zur Nahrungsmittelversorgung
 - Landschaftspflege
 - Beitrag zur BesiedlungsstrukturSie muss sich aber einordnen in die übergeordneten Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft.
2. Wo bei der *Bodennutzung* landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Interessen aufeinanderstoßen, gibt es keine absolute Priorität für die eine oder andere Nachfrage. Die Ausscheidung von *Nutzungszonen* ist notwendig, sie soll unter bestmöglichem Abwägen der verschiedenen Interessen erfolgen. Das Allgemeininteresse, marktwirtschaftliche Faktoren und die Normen der Gerechtigkeit sollen dabei maßgebend sein.
3. Bei der grundlegenden Sanierung der Berglandwirtschaft stehen *drei Maßnahmen* im Vordergrund:
 - die Arrondierung des Bodens
 - Strassen und Wege
 - GebäudesanierungenSie müssen wenn immer möglich zusammengeplant und in Angriff genommen werden.

4. Bei *Güterzusammenlegungen* soll man sich auf das langfristig noch landwirtschaftlich nutzbare Land beschränken. Extensives Weideland wie auch das eigentliche Bauland sind in der Regel nicht in den landwirtschaftlichen Perimeter einzubeziehen. Wo Güterzusammenlegungen zu aufwendig sind, zu lange dauern oder aus andern Gründen nicht zustande kommen, ist der Weg der *Pachtlandarrondierung* zu wählen. Hiefür sind auf Bundesebene die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Das behördliche *Anordnungsrecht* wird dabei unumgänglich sein.
5. Die *Form der landwirtschaftlichen Bodennutzung* ergibt sich aus den natürlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten. Die intensive Landwirtschaft mit *Mähwiesen* und Ackerbau wird sich auf die maschinell bearbeitbaren Zonen beschränken. Die ungünstigeren Hanglagen werden zur Dauerweide; in gewissen Fällen wird die Aufforstung oder eine natürliche Bestockung das richtige sein. Dabei sind aber die Bedürfnisse des Tourismus zu berücksichtigen, ebenso die Verhinderung der Boden-erosion.
6. Die *Sanierung der Ökonomiegebäude* erfolgt in der Regel durch die Erstellung eines neuen zentralen Betriebsgebäudes; am Rande des Dorfes oder als Siedlung (je nach den örtlichen Gegebenheiten). *Gemeinschaftsbauten* sind vor allem in kleinbäuerlichen Verhältnissen und bei den Nebenerwerbslandwirten anzustreben.
7. Die traditionelle *3-Stufen-Berglandwirtschaft* wird sich an vielen Orten zur 2-Stufen-Landwirtschaft entwickeln, indem die Maiensäß aufgelöst wird. Der obere bzw. der steilere Teil davon wird zur Alp geschlagen, während von jenem Teil, wo eine mechanisierte Bewirtschaftung möglich ist, das Futter in die sanierte Heimscheune geführt wird. Voraussetzungen: mechanisierte Betriebe, zentrale Wirtschaftsgebäude, die groß genug sind, sowie bessere Zufahrtswege.
8. Die *Kuhalpung* wird aus verschiedenen Gründen weiter zurückgehen. Das Jungvieh und das Kleinvieh wird und muß in die Lücke springen, damit die Alpen weiterhin genutzt werden. Diese Entwicklung ist bei den Alpanierungen zu berücksichtigen. In gewissen Gegenden werden die Alpen vermehrt mit Jungvieh aus dem Unterland bestoßen werden müssen. Diese Form der Arbeitsleihe ist zu fördern.
9. Die Berglandwirtschaft wird auch in Zukunft unter den verschiedensten *Organisationsformen* betrieben werden:
 - Vollerwerbsbetriebe
 - Zu- und Nebenerwerbsbetriebe
 - Gemeinschaftsbetriebe
 Die verschiedensten Formen und Verbindungen von landwirtschaftlichem und nichtlandwirtschaftlichem Erwerb werden an Bedeutung zunehmen. Eine vermehrte *Zusammenarbeit* wird notwendig werden. Hanglagen werden inskünftig vielerorts nur mehr über die *Gemeinweide* genutzt werden können. Hiezu sind die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen.
10. Die landwirtschaftlichen *Haupterwerbszweige* der Bergbauern werden die Viehzucht, die Viehmast und die Milchproduktion sein. Besonders die Organisation der Milchverwertung ist noch auszubauen (Bergkäse und andere Spezialitäten).
11. *Zusammenfassend* muß es unser Ziel sein, diejenigen Lebens- und Produktionsbedingungen zu schaffen, die notwendig sind, damit die Landwirte heute und morgen gewillt sind, die oben erwähnten Aufgaben zu erfüllen. *Priorität* hat dabei die Grundlagenverbesserung. Ergänzend sind notwendig Maßnahmen zur Preis- und Absatzpolitik, zur Sozialpolitik, zur Förderung des Nebenerwerbs sowie direkte Einkommenszahlungen (Vieh- oder/und Flächenbeiträge).