

# Gemeinwirtschaftliche Leistungen der Berglandwirtschaft anerkennen

Mit der Verabschiedung der Botschaft zur Agrarpolitik 2014–2017 (AP14–17) durch den Bundesrat liegt die Vorlage für die Diskussion in den Räten bereit. Wichtige Anliegen der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) sind dabei berücksichtigt worden. Nach wie vor werden aber die grössten Kulturlandverluste im Berg- und Sömmerungsgebiet verzeichnet; die Einkommen der Bergbauern sind vergleichsweise auf sehr tiefem Niveau. Damit die Berglandwirtschaft die Leistungen an die Gemeinschaft – wie die Pflege und Erhalt der Kulturlandschaft, die dezentrale Besiedlung, aber auch die Versorgung der Bevölkerung – weiterhin erbringen kann, müssen diese Leistungen angemessen abgegolten bzw. gefördert werden.



Die Berglandwirtschaft erbringt in hohem Ausmass gemeinwirtschaftliche Leistungen. Der Erhalt der Kulturlandschaft oder der Biodiversität im Berg- und Sömmerungsgebiet ist von einer sachgemässen landwirtschaftlichen Bewirtschaftung abhängig.

Foto: Keystone

Der Bundesrat will mit dem revidierten Landwirtschaftsgesetz die Agrarpolitik verstärkt auf die Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft ausrichten und bestehende Ziellücken schliessen. Die SAB begrüsst diese Absicht. Dadurch können die Bundesmittel effektiver eingesetzt und die Akzeptanz der Bevölkerung für die Stützung der Landwirtschaft gesteigert werden. Im Hinblick auf die Berglandwirtschaft bietet die Revision des Landwirtschaftsgesetzes auch die Gelegenheit, Schwächen des bestehenden Systems – wie beispielsweise der voranschreitende Kul-

turlandverlust im Berggebiet – anzugehen und mit geeigneten Instrumenten zu beheben. Die Ansätze dazu sind mit dem neuen System vorhanden. Damit die Instrumente optimal eingesetzt werden können, müssen die Besonderheiten der landwirtschaftlichen Produktion im Berggebiet berücksichtigt werden.

## Hohe Produktionskosten und eingeschränkter Handlungsraum für Berglandwirtschaft

Die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen im Berggebiet ist mit hohen Kosten verbunden. Dies ist einerseits naturbedingt durch die Hanglagen und die im Vergleich mit dem Talgebiet kleiner zu bewirtschaftenden Flächen. Andererseits ist das (Kosten-)Optimierungspotenzial durch Produktionssteigerungen und der damit verbundenen besseren Auslastung der bestehenden Anlagen oder durch die Erzielung von Wachstumseffekten anhand einer Betriebsvergrösserung eingeschränkt. Die Steigerung der Produktionsintensität – z.B. durch höhe-



**Thomas Egger**  
Direktor Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)



**Anders Gautschi**  
Ressortleiter Agrarwirtschaft, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)

ren Tierbestand – ist aufgrund gesetzlicher Restriktionen (Gewässerschutzgesetz) und der limitierten Nahrungsverfügbarkeit nur begrenzt möglich bzw. sinnvoll. Auch sind die Diversifikationsmöglichkeiten wegen den klimatischen Produktionsbedingungen stark eingeschränkt. Als letzte Alternative bleibt oft nur noch die Betriebsaufgabe. Die kontinuierliche Abnahme und das Verschwinden von kleinen und mittleren Landwirtschaftsbetrieben wirkt sich im Berggebiet jedoch langfristig negativ auf die alpine Kulturlandschaft und die Lebensqualität der ansässigen Bevölkerung aus. Die Berglandwirtschaft erbringt in hohem Ausmass gemeinwirtschaftliche Leistungen. Der Erhalt der Kulturlandschaft oder der Biodiversität im Berg- und Sömmerungsgebiet ist von einer sachgemässen landwirtschaftlichen Bewirtschaftung abhängig. Dafür benötigen die Betriebe aber auch eine wirtschaftliche Grundlage. Aufgrund der eingeschränkten Produktionskapazitäten und des hohen Anteils an gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist der Anteil der Direktzahlungen am landwirtschaftlichen Einkommen hoch und macht in einigen Gebieten bis zu 50% aus. Aus diesem Grund wirken sich Änderungen im Direktzahlungssystem auch entsprechend stark aus. Dies zeigte sich insbesondere 2008, als die landwirtschaftlichen Einkommen wegen gestiegener Agrarpreise schweizweit zunahmen, in den Bergzonen III und IV aufgrund gekürzter Tierbeiträge jedoch abnahmen. Anpassungen am Direktzahlungssystem sind vor diesem Hintergrund zu betrachten.

### Vision für die Berglandwirtschaft

Gemäss Art. 104 der Bundesverfassung hat die schweizerische Landwirtschaft verschiedenen Leistungen zu erbringen, so unter anderem die Pflege und den Erhalt von Kulturland oder die dezentrale Besiedlung. Es stellt sich die Frage, ob in den Berggebieten die Landwirtschaft diesen Verfassungsauftrag alleine erfüllen kann und ob dieser für eine zukunftsfähige Entwicklung der Berggebiete ausreichend ist. Die SAB hat sich dieser Frage gestellt und ergänzend zum Verfassungsauftrag eine eigene Vision entwickelt, wie eine prosperierende Berglandwirtschaft in naher Zukunft aussehen und welchen Beitrag die Landwirtschaft in den Berggebieten in den kommenden Jahren leisten soll:<sup>1</sup>

– Die Berggebiete bilden auch in Zukunft die Grundlage für eine produzierende Landwirtschaft. Das Kulturland soll erhalten bleiben, um auch weiterhin die Produktionsgrundlagen für die Herstellung von Agrargütern pflanzlicher und tieri-

scher Herkunft bieten zu können und so zur Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Produkten beizutragen.

- Durch die nachhaltige, ressourcenschonende Bewirtschaftung des Kulturlandes entsteht ein Lebensraum, der artenreich ist und einen attraktiven Freizeit- und Erholungsraum für Einheimische und Gäste darstellt. Die Landwirtschaftsbetriebe bieten somit auch ökologische und gemeinwirtschaftliche Dienstleistungen an und werden dafür angemessen in Form von Direktzahlungen entschädigt.
- Die übergreifende Zusammenarbeit der Berglandwirtschaft mit anderen Sektoren und Regionen liefert eine wirtschaftliche, ökologische und soziale Grundlage, welche der ländlichen Bevölkerung Perspektiven bietet und so zur dezentralen Besiedlung der Berggebiete und zur kulturellen Identität der Bevölkerung beiträgt.
- Die Berglandwirtschaft bietet bestehenden und neuen Verarbeitungsbetrieben einen attraktiven Wirtschaftsstandort und nimmt einen grösseren Platz in der Wertschöpfungskette ein. Mit innovativen Produkten und einer konsequenten Vermarktung schöpft die Berglandwirtschaft ihr strategisches Potenzial aus. Dabei wird sie von Branchenverbänden sowie öffentlichen und privaten Organisationen beratend unterstützt.
- Die Anliegen der Berglandwirtschaft finden Eingang in die laufenden Verhandlungen, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

Der in dieser Form interpretierte Verfassungsauftrag bildet die strategische Grundlage, anhand welcher die agrarpolitischen Schwerpunkte für die Berglandwirtschaft aus Sicht der SAB formuliert werden.

### Anforderungen an die AP14–17

#### Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Berggebiet

Mit der Bewirtschaftung der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen im Berg- und Sömmerungsgebiet leistet die Berglandwirtschaft einen Beitrag zur Nahrungsmittelversorgung, sichert den Erhalt des Kulturlandes und bietet Schutz vor Naturgefahren. Zahlreiche Pflanzen- und Tiergemeinschaften im Berggebiet würden ohne Bewirtschaftung verschwinden. Ohne entsprechende Pflege verwalten die artenreichen Bergwiesen. Auch wenn die Landwirtschaft alleine die dezentrale Besiedlung nicht mehr sichern kann, so ist eine dezentrale Besiedlung ohne Landwirtschaft nicht denkbar. Ihr Beitrag in die-

<sup>1</sup> Vgl. SAB: Strategiepapier Berglandwirtschaft, 2009.

ser Hinsicht ist dafür entscheidend, ob es in Zukunft noch ein besiedeltes Berggebiet gibt. In Anbetracht all dieser Leistungen sollte die Berglandwirtschaft mit dem neuen System, welches die gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Landwirtschaftsgesetz explizit fördern will, besser gestellt sein als mit dem alten System. Dies ist aber fraglich. Gemäss Modellrechnungen verharrt das durchschnittliche landwirtschaftliche Einkommen in den Bergzonen weiterhin auf tiefem Niveau. Ohne Anpassungsbeiträge – welche mittelfristig abgebaut bzw. umgelagert werden – wären die Beiträge teilweise sogar tiefer als vor der Revision. *Deshalb müssen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Berggebiet über bergspezifische Instrumente wie die Kulturlandschafts- oder Hangbeiträge besser gefördert werden.* Zudem sollen die Biodiversitätsbeiträge im Berggebiet den gleichen Wert haben wie im Talgebiet und nicht – wie ursprünglich vorgesehen – degressiv, d.h. mit steigender Höhenlage abnehmend, ausgerichtet werden.

#### **Tierbestand im Berggebiet muss gesichert werden**

Die Nutztierhaltung ist ein zentrales Element der Berglandwirtschaft. Seit jeher entlasten die Betriebe im Berg- und Sömmerungsgebiet die Talbetriebe, indem in den futterreichen Sommermonaten die Tiere im Berggebiet gesömmert werden. Das Berggebiet ist für die Aufzucht des Jungviehs und für die Fleisch- und Milchproduktion auf Grünfütterbasis prädestiniert. Diese Aufgabenteilung wird jedoch immer mehr infrage gestellt. Schon heute bekunden zahlreiche Sömmerungsbetriebe Mühe, genügend Tiere für die Bestossung der Alpen aufzutreiben. Mit der Aufhebung der Tierbeiträge, wie dies in der AP14–17 vorgesehen ist, wird gesamtschweizerisch mit einem Rückgang des Tierbestandes gerechnet. Dies würde die Problematik hinsichtlich eines ausreichenden Tierbestandes für die Bestossung der Alpen zusätzlich verschärfen. Die SAB ist sich der Problematik eines zu hohen Tierbesatzes in gewissen Regionen bewusst. Mit einem der Nutzungsintensität angepassten Mindesttierbesatz könnte ein ökonomisch und ökologisch sinnvoller Tierbesatz ermöglicht werden.

#### **Stärkung des Sömmerungsgebiets**

Mit der Bestossung der Alpen wird ein wichtiger Beitrag für die Erhaltung des Kulturlandes geleistet. Die Sömmerungsgebiete sind im vorgeschlagenen Direktzahlungssystem von zentralen Instrumenten wie den Versorgungssicherheitsbeiträgen oder den Produktionssystem-, Ressourceneffizienz- und Tierwohlbeiträgen ausge-

schlossen. Eine Ausweitung dieser Instrumente auf die Sömmerungsgebiete ist aus administrativen Gründen nicht erstrebenswert; trotzdem ist diese Leistung anzuerkennen. Mit der gezielten Förderung von Milchvieh im Sömmerungsgebiet sollen die Produktionseinrichtungen im Sömmerungsgebiet erhalten und die erschwerten Produktionsbedingungen ausgeglichen werden. Ausserdem sind weiterhin Anreize für die Tierhalter notwendig, um die Bestossung der Alpen mit genügenden Tieren sicherzustellen. Nur so kann auch künftig die nachhaltige Bewirtschaftung der Sömmerungsgebiete gewährleistet werden.

#### **Der Vorschlag des Bundesrates aus der Perspektive der Berggebiete**

Der Bundesrat hat im Frühsommer 2011 die Vernehmlassung zur AP14–17 durchgeführt. Über 700 Stellungnahmen sind im Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) dazu eingegangen. Dies zeigt die Bedeutung, welche diesem Geschäft beigemessen wird. Die SAB hat ausführlich zum Vernehmlassungsbericht des Bundesrates Stellung genommen. Die wichtigsten Punkte der Stellungnahme können wie folgt zusammengefasst werden:

- Weiterhin Ausrichtung von Sömmerungsbeiträgen für Tierhalter im Talgebiet;
- keine degressive Ausrichtung der Biodiversitätsbeiträge im Berggebiet;
- Beibehaltung der Tierbeiträge, vor allem der TEP-Beiträge (Tierhaltung unter Erschwerten Produktionsbedingungen);
- angemessene Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Berglandwirtschaft, Reduktion der Anpassungsbeiträge.

Der Bundesrat hat am 2. Februar 2012 die Botschaft zur AP14–17 verabschiedet und mit Elementen aus der Vernehmlassung ergänzt. Nachfolgend eine Beurteilung der wichtigsten Bereiche aus Sicht der SAB:

#### **Alpungsbeitrag zur Sicherung der Bestossung der Alpen**

Der Bundesrat hatte in seinem Bericht zur AP14–17 vorgeschlagen, keine Beiträge mehr an Tierhalter auszurichten, welche ihre Tiere zur Sömmerung auf die Alp schicken (*Push-System*). Die dafür verwendeten Mittel sollten ausschliesslich den Alpbewirtschaftern zukommen (*Pull-System*). Die SAB äusserte sich in der Vernehmlassung besorgt, dass ein Teil dieser Sömmerungsbeiträge durch erhöhte Pachtzinsen abgeschöpft werden und durch den fehlenden Anreiz zu wenige Tiere für die Bestossung der Alpen zur Verfügung stehen könnten. Sie hat deshalb vorgeschla-

gen, auch im neuen System weiterhin Anreize für gesömmerte Tiere auszurichten. Dieser Vorschlag wurde in der Vernehmlassung von anderen Organisationen mitgetragen. Der Vorschlag ist verhältnismässig einfach umzusetzen, weil die für die Erhebung der Daten notwendigen Instrumente bereits vorhanden sind. In der Botschaft des Bundesrates ist dieses Anliegen nun aufgenommen worden. Im Rahmen der Kulturlandschaftsbeiträge ist neu ein Beitrag für die auf der Alp gesömmerten Tiere vorgesehen.

#### **Biodiversitätsbeiträge nach Leistung und nicht nach Standort**

Die SAB hatte zudem bemängelt, dass die Biodiversitätsbeiträge degressiv ausgerichtet werden sollen. Die SAB argumentierte in ihrer Stellungnahme, dass die Leistung zur Erhaltung der Biodiversität im Berggebiet den gleichen Wert hat wie andernorts und somit auch gleich gefördert werden muss. Auch dieses Anliegen wurde vom Bundesrat aufgenommen. Der Abschnitt bei den Biodiversitätsbeiträgen, welcher die abgestufte Ausrichtung der Beiträge regelt, ist in der Botschaft gestrichen worden.

#### **Kompromiss möglich bei den Tierbeiträgen**

Etwas schwieriger präsentiert sich die Lage bei den Versorgungssicherheitsbeiträgen. Der Bundesrat schlägt weiterhin vor, die Beiträge für raufutterverzehrende Grossvieheinheiten (RGVE) sowie für Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen (TEP) aufzuheben und durch Versorgungssicherheitsbeiträge zu ersetzen. Er argumentiert, dass durch die Einführung eines Mindesttierbesatzes die Erhaltung der Produktionsstrukturen gewährleistet wird, ohne Anreize für eine nicht standortgerechte bzw. zu intensive Tierhaltung zu schaffen. Die SAB hat die Weiterführung der Tierbeiträge gefordert, insbesondere der TEP-Beiträge, um den Tierbestand im Berggebiet zu sichern. Diese Beiträge sind jedoch stark umstritten und werden von ökologischen Kreisen, dem Handel und von Wirtschaftsvertretern deutlich abgelehnt. Um in diesem Zusammenhang einen Lösungsansatz zu finden, zieht die SAB die Unterstützung eines Kompromissvorschlags in Betracht, welcher den effektiven Tierbesatz mitberücksichtigt. Damit würden die Versorgungssicherheitsbeiträge in Abhängigkeit der Nutzung ausgerichtet. Voraussetzung für die Unterstützung ist, dass die Tierhaltung im Berggebiet insgesamt nicht gefährdet wird.

#### **Weitere für das Berggebiet wichtige Elemente**

– *Produktionssystembeiträge:* Mittelfristig sollen die Übergangsbeiträge auf so genannt «freiwillige Programme» wie Tier-

wohl- oder Ressourceneffizienzbeiträge umgelagert werden. Dazu gehören auch Produktionssystembeiträge, welche die Förderung der grünlandbasierten Milch- und Fleischproduktion vorsehen. Diese dürften für die Berglandwirtschaft, welche seit jeher eine raufutterbasierte Tierproduktion betreibt, zunehmend an Bedeutung gewinnen.

- *Strukturverbesserungsmassnahmen und ländliche Entwicklung:* Nach wie vor sind Massnahmen für die Verbesserung der landwirtschaftlichen Strukturen sowie die Unterstützung von Projekten für die regionale Entwicklung gemäss Art. 93 1c vorgesehen. Diese Massnahmen sind für die peripheren Gebiete von grosser Bedeutung.
- *Einheitliches Kennzeichen für Berg- und Alpprodukte:* Mit der Berg- und Alpverordnung BAIV besteht die gesetzliche Grundlage für den Schutz der Begriffe «Berg» und «Alp». Demnach muss die Herkunft von Nahrungsmitteln, welche mit diesen Kennzeichen vermarktet werden, kontrolliert und die Produkte zertifiziert werden. In Artikel 14 des revidierten Landwirtschaftsgesetzes wird festgehalten, dass der Bund zusätzlich einheitliche Logos für die Berg- und Alpprodukte schaffen und deren Verwendung für obligatorisch erklären kann. Dadurch wird die Vermarktung dieser Produkte erleichtert und für Produkte aus dem Berg- und Alpgebiet ein auf europäischer Ebene einzigartiges Vermarktungsinstrument geschaffen.
- *Zukunft der Nebenerwerbslandwirtschaft?* Die verschärften Anforderungen an die Ausbildung der Landwirte gefährden die Nebenerwerbslandwirtschaft. Diese macht im Berggebiet einen erheblichen Anteil der Landwirtschaftsbetriebe aus und trägt zur Erfüllung des Verfassungsauftrages bei. Hier muss deshalb eine Flexibilisierung der Ausbildungsvorschriften angestrebt werden.

#### **Fazit**

Die AP14–17 entspricht in weiten Zügen den Erwartungen der Berglandwirtschaft. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Berglandwirtschaft werden anerkannt und entsprechend entschädigt. Jedoch besteht Korrekturbedarf in einzelnen Punkten, namentlich bei den tierbezogenen Beiträgen und den Ausbildungsvorschriften. ■