

Nr. 199 | August 2009

Strategie der SAB zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
Groupement suisse pour les régions de montagne
Gruppo svizzero per le regioni di montagna
Gruppo svizra per las regiuns da muntogna



Ausgangslage

Die Schweizerische Agrarpolitik - und damit die gesamte Schweizer Landwirtschaft - ist im Wandel begriffen. Während Jahrzehnten wurde die landwirtschaftliche Produktion mit Preis- und Absatzgarantien, Grenzschutz und parastaatlichen Vermarktungsorganisationen gefördert, bis mit den periodischen Überproduktionen vorab im Milchsektor die Grenzen des Wachstums unübersehbar wurden. Dies führte zu einer neuen Ausrichtung der Agrarpolitik in den 90er Jahren, mit der die Agrarstützung von der Produktion weitgehend entkoppelt wurde. Staatliche Absatz- und Preisgarantien wurden schrittweise abgebaut und die Preisbildung überwiegend dem Markt überlassen. Die dadurch entstandene Einkommenslücke sollte durch Direktzahlungen geschlossen werden.

Sowohl auf internationaler Ebene – seitens der OECD und im Rahmen der WTO-Verhandlungen - als auch national wird dieses System jedoch zunehmend kritisiert. Bemängelt werden die nach wie vor strukturerhaltende und zur Produktion anregende Wirkung der Direktzahlungen sowie deren fehlende Ausrichtung auf konkrete Ziele. Die Bindung der Direktzahlungen an den ökologischen Leistungsnachweis sowie die Einführung von Zahlungen für ökologische Massnahmen und zur Förderung des Tierwohls dienen zwar einer besseren Akzeptanz des Systems, die grundsätzliche Kritik bleibt jedoch bestehen.

Der Wandel ist noch nicht abgeschlossen. Eine Motion der Kommission Wirtschaft und Abgaben des Ständerats hat vom Bundesrat einen Bericht verlangt, der die Beurteilung einer nächsten Reformetappe ermöglichen soll. Der Bundesrat hat diesen Bericht im Mai 2009 vorgelegt. Dies bietet den Hintergrund, die Stellung der Landwirtschaft in den Berggebieten zu überdenken und eine Strategie zu formulieren, mit welcher die Berglandwirtschaft den Herausforderungen der Zukunft gewappnet entgentreten kann.

STRATEGIEPAPIER DER SAB ZUR WEITERENTWICKLUNG DER AGRARPOLITIK

AUSGANGSLAGE	1
HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE BERGGEBIETE	2
Strukturwandel in den Berggebieten	2
Internationale Entwicklungen	2
Enger Rahmen für Effizienzsteigerungen in der Berglandwirtschaft	2
Die multifunktionale Landwirtschaft	2
WELCHE BERGLANDWIRTSCHAFT FÜR DIE ZUKUNFT?	3
Vision für die Berglandwirtschaft	3
ZIELFORMULIERUNG UND MASSNAHMENKATALOG	4
Rahmenbedingungen	4
Von der Vision zu den Zielen	4
Ziel 1: Sicherung der Versorgung durch eine produzierende Landwirtschaft	4
Ziel 2: Erhaltung der Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft	4
Ziel 3: Dezentrale Besiedelung	5
Ziel 4: Berggebiet als wirtschaftlich attraktiver Standort	6
Ziel 5: Ausschöpfung des strategischen Potenzials der Berggebiete	7
Ziel 6: Einbringen der Berglandwirtschaft in internationale Verhandlungen	6
UMSETZUNG DER STRATEGISCHEN LEITLINIEN	8
FAZIT: FORDERUNGEN AN DIE AGRARPOLITIK	9
Synopse	10



Herausforderungen für die Berggebiete

Die zunehmende Einbindung der Marktkräfte bei der Verteilung der Ressourcen Arbeit, Boden und Kapital steigert zwar die Effizienz der Ressourcenverteilung, sie birgt aber für Gebiete mit natürlichen Erschwernissen, wie sie die Berggebiete darstellen, gewisse Risiken.

Strukturwandel in den Berggebieten

Die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe nimmt weiterhin ab. 1990 gab es gesamtschweizerisch 93'000 Betriebe, 2007 waren es noch rund 62'000. In den Bergzonen ist die Anzahl Landwirtschaftsbetriebe von 39'000 (1990) auf 26'000 (2007) gesunken. Drei von vier Landwirtschaftsbetrieben haben mit einer ausserbetrieblichen Tätigkeit oder einer Diversifikation des Betriebs ein weiteres Standbein als zusätzliche Einnahmequelle aufgebaut. Trotz des Strukturwandels sind die Betriebe im Berggebiet vielerorts nach wie vor klein strukturiert und haben in der Regel ein höheres Kostenniveau als Betriebe in Talgebieten. Das durchschnittliche Einkommen (Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft) in den Berggebieten ist mit 27'000 Fr./Jahr fast 50% tiefer im Vergleich mit dem Talgebiet (50'000 Fr./Jahr). Dadurch sind sie mit der Agrarreform verstärkt von Direktzahlungen abhängig geworden – so machten 2007 die Direktzahlungen 33% des durchschnittlichen Rohertrags eines Berglandwirtschaftsbetriebs aus.

Berechnungen mit dem im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes (NFP) 48 erstellten Agrarstrukturmodell haben gezeigt, dass bis 2015 rund 20% der 2002 in der Landwirtschaft tätigen Betriebe beim Generationenwechsel nicht mehr weitergeführt werden. Die ausserlandwirtschaftliche Tätigkeit der Landwirte nimmt weiter zu – vorausgesetzt, die entsprechenden Arbeitsplätze sind vorhanden. In allen untersuchten Szenarien nimmt die bewirtschaftete Fläche ab. Bei einer weitgehenden Liberalisierung der Agrarmärkte werden bis zu einem Sechstel der heutigen landwirtschaftlichen Nutzfläche im Berggebiet nicht mehr bewirtschaftet. Dies hat nicht zuletzt auch prägende Auswirkungen auf das Landschaftsbild. Der Strukturwandel in den Berggebieten und der damit verbundene Abbau an Arbeitsplätzen erhöht den wirtschaftlichen Druck auch für Unternehmen aus anderen Sektoren. Diese strukturbedingten Entwicklungen stehen dem in der Bundesverfassung verankerten Ziel der dezentralen Besiedlung und Erhaltung der produktiven Flächen diametral entgegen.

Internationale Entwicklungen

Die Entwicklungen auf internationaler Ebene werden auch an der Berglandwirtschaft nicht spurlos vorbeigehen. Als wichtigste Ereignisse sind einerseits das zur Diskussion stehende Freihandelsabkommen mit der EU (FHAL) sowie die beabsichtigte weitere Liberalisierung der Agrarmärkte im Rahmen der WTO zu nennen. Wann und in welcher Form diese Abkommen in Kraft treten werden ist zur Zeit noch offen, trotzdem ist es wichtig, für diesen Fall vorbereitet zu sein und sich bereits im Voraus entsprechend strategische Überlegungen zu machen.

Enger Rahmen für Effizienzsteigerungen in der Berglandwirtschaft

Um auf den liberalisierten Agrarmärkten bestehen zu können, sind effiziente Betriebsstrukturen erforderlich. Durch Produktionssteigerungen können bestehende Anlagen besser ausgelastet, mit einer Betriebsvergrößerung Wachstumseffekte erzielt werden. Dies gilt aber vor allem für Betriebe in den Talgebieten, wo entsprechende Kulturlandflächen vorhanden sind. Für Betriebe in Berggebieten sind diese Wachstumsmöglichkeiten naturbedingt beschränkt, nicht nur was die Vergrößerung der Fläche anbelangt. Es ist jedoch anzumerken, dass vorhandenes Wachstumspotenzial (z.B. mittels Arrondierungen oder Betriebsgemeinschaften) noch nicht ausgeschöpft ist. Die Steigerung der Produktionsintensität, z.B. durch höheren Tierbestand, ist aufgrund gesetzlicher Restriktionen (Gewässerschutzgesetz) und der beschränkten Nahrungsverfügbarkeit nur beschränkt möglich. Als letzte Alternative bleibt so oft nur noch die Betriebsaufgabe. Die kontinuierliche Abnahme und das Verschwinden von kleinen und mittleren Landwirtschaftsbetrieben wirken sich im Berggebiet jedoch langfristig negativ auf die alpine Kulturlandschaft und die Lebensqualität der ansässigen Bevölkerung aus. Gerade in den Berggebieten erbringt die Landwirtschaft eine Vielzahl von Leistungen – sogenannte öffentliche Güter - welche von der Gesellschaft in Anspruch genommen werden.

Die multifunktionale Landwirtschaft

Die Landwirtschaft erzeugt nicht nur Agrarprodukte wie Getreide, Milch oder Fleisch. Mit der Produktion landwirtschaftlicher Güter fallen auch Leistungen an die Gemeinschaft an, wie z.B. eine gepflegte Kulturlandschaft, verbessertes Tierwohl oder eine artenreiche Bergwiese. Auch viele Veranstaltungen und Traditionen sind mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit verbunden - die kulturelle Identität der Schweiz ist eng mit einer aktiven, vielfältigen Landwirtschaft verknüpft.



Die Berücksichtigung dieser zusätzlichen, der Gemeinschaft zukommenden Leistungen in der Agrarpolitik begründen das Konzept der multifunktionalen Landwirtschaft. Das Konzept ist mittlerweile international anerkannt und in der Schweiz sogar in der Bundesverfassung verankert. Darin wird festgehalten, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Versorgungssicherheit, Erhaltung der Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung leisten soll.

Diesen Leistungen an die Gemeinschaft ist eines gemeinsam: Sie haben keinen eindeutig ermittelbaren Preis. Es ist bisher mit den vorhandenen Methoden nicht möglich gewesen, den monetären Wert einer ansprechenden Landschaft oder eines verbesserten Tierwohls zu erfassen. Somit stellt sich die Frage, wie diese Leistungen bezahlt werden sollen. Da es sich um Leistungen an die Allgemeinheit handelt, liegt die Abgeltung über den Staat auf der Hand - so wie es seit Ende der 90er Jahre in Form von Direktzahlungen praktiziert wird.

Obwohl das System mehrfach angepasst wurde, sind die Direktzahlungen nach wie vor zu wenig zielgerichtet. Dies führt dazu, dass die Leistungen weder effektiv noch effizient bereitgestellt werden. Mit zielgerichteten Massnahmen könnten die multifunktionalen Leistungen effektiver, d.h. auf Bedürfnisse der Gemeinschaft ausgerichtet und effizienter erbracht werden.

Welche Berglandwirtschaft für die Zukunft?

In der Bundesverfassung ist festgehalten, welche Rolle die Landwirtschaft einnehmen soll. Gemäss Artikel 104 Abs.1 sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft
- c. Dezentralen Besiedlung des Landes

Der Verfassungsauftrag bestimmt somit die Stossrichtung für die Entwicklung der gesamtschweizerischen Landwirtschaft, auch in den Berggebieten. Obwohl auch die Berglandwirtschaft für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit gefordert ist, dürfte deren Beitrag zur Erhaltung der Lebensgrundlage, Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung stärker als im Talgebiet zu gewichten sein.

Vision für die Berglandwirtschaft

Es stellt sich die Frage, ob in den Berggebieten die Landwirtschaft den 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:

- 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 tierischer 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, öffentlichen und privaten Organisationen beratend unterstützt.
 - Die Anliegen der Berglandwirtschaft finden Eingang in die laufenden internationalen 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.



Zielformulierung und Massnahmenkatalog

Rahmenbedingungen

Die Landwirtschaft im Allgemeinen und die Berglandwirtschaft im Besonderen erbringen Leistungen an die Gemeinschaft und haben Anrecht auf deren Abgeltung durch Direktzahlungen. Der gesetzliche und finanzielle Rahmen dafür muss längerfristig konstant bleiben, damit die Betriebsleiter entsprechend strategisch planen können. Zudem muss der zeitliche Horizont erweitert werden; keine andere Branche muss sich im Vierjahresrhythmus anpassen und einschneidende Umstellungen vornehmen, wie das für die Landwirtschaft bisher der Fall gewesen ist. Dies ist auch für die Bauernfamilien unzumutbar.

Auch Vorschriften in der Tierschutz- und Gewässerschutzgesetzgebung und Standards in den Tierhaltungsprogrammen dürfen nicht stetig verschärft werden. Die damit verbundenen baulichen Massnahmen sind für die Betriebe in kurzfristigen Phasen nicht tragbar.

Der administrative Aufwand für die Landwirte soll so tief wie möglich gehalten werden, damit auch die Transaktionskosten möglichst tief ausfallen.

Von der Vision zu den Zielen

Damit aus der Vision strategische Leitplanken gewonnen werden können, wurden analog konkrete agrarpolitische Ziele formuliert:

Ziel 1: Sicherung der Versorgung durch eine produzierende Landwirtschaft

Die Abhängigkeit der Schweiz von importierten Nahrungs- und Futtermitteln ist hoch. Dadurch werden Produzenten und Konsumenten verstärkt den Preis- und Angebotsschwankungen des Weltmarkts ausgesetzt. Zudem steigt die Anfälligkeit für Lebensmittelkandale und Seuchen. Deshalb ist die Erhaltung der inländischen Qualitätsproduktion von grosser Bedeutung. Berggebiete verfügen über komparative Vorteile in der Milch- und Fleischproduktion, wobei der Bergackerbau zur Diversifikation des Angebots einen wichtigen Beitrag leistet. Um das Produktionspotential der Berggebiete zu erhalten, muss der Verlust weiterer landwirtschaftlicher Nutzfläche verhindert werden. Zudem muss ein minimaler Tierbestand erhalten bleiben, um das Angebot und die Infrastruktur der Milch- und Fleischproduktion aufrecht halten zu können.

Ziel 1: Mit einer produzierenden Landwirtschaft soll die Versorgung der Bevölkerung langfristig und nachhaltig gesichert werden. Dazu muss die landwirtschaftliche Nutzfläche und ein angemessener Tierbestand erhalten bleiben.

Massnahmen

Ausgleich erschwerter Produktionsbedingungen: Die Produktionsbedingungen in den Berggebieten sind erheblich schwieriger als in den Talgebieten. Die Vegetationsperiode ist deutlich kürzer, die zur Verfügung stehenden Flächen schwieriger zu bewirtschaften. Die erschwerter Produktionsbedingungen verursachen höhere Kosten und geringere Erträge. Diese Kostennachteile müssen ausgeglichen werden, damit die landwirtschaftliche Produktion in den Berggebieten erhalten bleibt.

Flächenbeitrag: Der weitere Verlust landwirtschaftlicher Nutzfläche soll verhindert werden. Der Flächenbeitrag ist ein Mittel für die Erhaltung dieser Produktionsgrundlage. Damit dieser Beitrag effektiver ausgerichtet werden kann, soll er an die Erfüllung minimaler ökologischer Auflagen im Rahmen des ÖLN gebunden werden und so zielgerichteter zu einer nachhaltigen Nutzung beitragen.

Förderung der Tierhaltung: Die Tierhaltung soll in den Berggebieten gesichert werden, damit auch die für die Tierhaltung und Herstellung tierischer Produkte notwendige Infrastruktur erhalten bleibt. Die Unterstützung soll in Form von Tierbeiträgen erfolgen, allenfalls ergänzt mit einer an die Ausrichtung von Flächenbeiträgen gekoppelten Mindestbestandesforderung. In beiden Fällen ist dabei zu achten, dass die Tierhaltung vor allem in Gebieten gefördert wird, wo aufgrund erschwerter Produktionsbedingungen die Tierhaltung ohne Beiträge nicht gewährleistet ist.

Sömmerungsbeiträge: Die Sömmerungsbeiträge sind mindestens im bisherigen Rahmen zu halten, um die Bewirtschaftung der Alpweiden sicherzustellen. Ausserdem sollen die Ökobeiträge auf die Sömmerungsflächen ausgeweitet werden und ökologisch bewirtschaftete Alpen analog der übrigen Fläche gefördert werden – diese Beiträge waren bisher nur für die landwirtschaftliche Nutzfläche im engeren Sinn vorgesehen.

Ziel 2: Erhaltung der Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft

Die Berggebiete bieten ein Reservoir an natürlichen Ressourcen, sei dies als Wasserspeicher, als landwirtschaftliches Kulturland oder als Lebensgrundlage einer vielfältigen Artengemeinschaft. Eine Übernutzung der Bergwiesen birgt die Gefahr eines zu hohen



Nährstoffeintrags, schmälert die Artenvielfalt und gefährdet das fragile natürliche Gleichgewicht. Durch Unternutzung hingegen verbuschen die Kulturlächen und können später nur mit viel Aufwand und hohen Kosten wieder nutzbar gemacht werden. Deshalb muss eine dauerhafte, aber ressourcenschonende Bewirtschaftung gewährleistet werden, um diese Lebensgrundlagen zu erhalten.

Das Bild einer gepflegten Kulturlandschaft ist nicht von der landwirtschaftlichen Aktivität zu trennen. Sie liefert der Gemeinschaft – Einwohnern und Gästen – Landschaftsbilder, welche ausserhalb der Berggebiete nicht existieren. Die Pflege der Wiesen und Wälder bieten zudem Schutz vor Naturgefahren (Feuer, Überschwemmungen, Lawinen). Auch Nutztiere gehören zur Landwirtschaft und sind Teil des kulturellen Erbes. Durch spezialisierte Organisationen (z.B. Pro Specie Rara) sollen traditionelle, an die Verhältnisse im Berggebiet angepasste Tierrassen gezielt unterstützt werden.

Ziel 2: Erhaltung der natürlichen Ressourcen durch eine nachhaltige, angepasste Bewirtschaftung, welche gleichzeitig der Pflege der vielfältigen und attraktiven Kulturlandschaft dient.

Massnahmen

Biodiversitätsbeiträge: Mit der Förderung ökologischer Leistungen soll eine nachhaltige Bewirtschaftung unterstützt werden, welche die Ressourcen schont, die Artenvielfalt erhält oder gar steigert und so zu einer vielfältigen, attraktiven Kulturlandschaft beiträgt. Gerade in Berggebiet kann die Artenvielfalt durch angepasste Bewirtschaftung erhöht werden. Die Qualität der Biodiversitäts – „Produktion“ bzw. das Ausmass der Leistungserbringung soll bewertet und die Förderbeiträge darauf basierend ausgerichtet werden. Die Überprüfung der Leistung soll sowohl für die Kontrollierten als auch die Kontrollierenden mit vertretbarem Aufwand verbunden sein.

Biologische Produktion: Die biologische Produktion erbringt Leistungen, welche über die Basisanforderungen des ökologischen Leistungsnachweises hinausgehen. Die strikten Dünger- und Bewirtschaftungsauflagen erhöhen die Bodenfruchtbarkeit, der Verzicht auf mineralische Dünger und synthetische Pflanzenschutzmittel sowie eine ressourcenschonende Bewirtschaftung fördert die Biodiversität. Diese besonderen Leistungen sollen durch Direktzahlungen gefördert werden. So kann auch der durch diese Bewirt-

schaffungsweise entstandene Mehraufwand bzw. Minderertrag ausgeglichen werden.

Tierwohlbeiträge: Die tierfreundliche Haltung der Nutztiere ist ein Anliegen der Bevölkerung, wie verschiedene Studien belegt haben. Über die Grundanforderungen hinausgehende Tierwohl-Leistungen wie besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) und zusätzliche Auslaufmöglichkeiten (RAUS) sollen gefördert und spezifisch abgegolten werden.

Förderung traditioneller Tierrassen: Die Nutztierhaltung in den Berggebieten verlangt nach robusten Tierrassen, welche an die besonderen Verhältnisse angepasst sind. Hochleistungstiere sind dabei weniger geeignet, weil ihr hoher Nährstoffbedarf nicht durch Raufutter gedeckt werden kann und sie krankheitsanfälliger sind. Ihre Haltung erfordert eine intensivere Nutzung der Wiesen und Weiden und die Fütterung von zugekauftem Kraftfutter, was sich nachteilig auf die Artenvielfalt der Wiesen und die Nährstoffbilanz auswirkt. Verschiedene traditionelle Nutztierassen sind an die Verhältnisse in den Bergen angepasst und ermöglichen eine nachhaltige Bewirtschaftung des Grünlands, haben aber eine tiefere Milch- und Fleischleistung als Hochleistungsrassen. Im Weiteren trägt das Vorhandensein dieser Tierrassen zur Vielfalt des Landschaftsbildes bei. Durch finanzielle Anreize sollen zudem die Erhaltung traditioneller Tierrassen gefördert und Mindererträge ausgeglichen werden.

Umgang mit dem Wald: Die Waldweiden sollen als regionstypische Landwirtschaftsform und prägendes Landschaftselement gezielt unterstützt werden. Die Waldfläche soll der Raumplanungsgesetzgebung unterstellt werden, um Flächennutzungskonflikte zu vermeiden. Die Rodungspolitik soll zudem flexibilisiert werden wie es die parlamentarische Initiative der UREK-S fordert.

Ziel 3: Dezentrale Besiedelung

Die Abwanderung aus ländlichen Regionen und insbesondere aus Berggebieten ist ein gesamtschweizerisches Problem. Mangels Perspektiven wandern vor allem junge Bewohner aus entlegenen Gebieten ab, Zuzüger bleiben aus. Werden keine Massnahmen ergriffen, droht die Infrastruktur zu zerfallen, das Kulturland geht ohne Bewirtschaftung verloren. Es sind nicht zuletzt auch die Städter und Touristen, welche ein intaktes Berggebiet als Erholungs- und Freizeitraum suchen. Um den Zerfall der ländlichen Räume zu verhindern, muss die dezentrale Besiedlung gesi-



chert bzw. gefördert werden.

Ziel 3: Aufrechterhaltung und Förderung der dezentralen Besiedlung ländlicher Räume.

Massnahmen

Damit die Besiedlung ländlicher und abgelegener Gebiete erhalten bleibt braucht es Massnahmen, welche zur Abdeckung der Grundbedürfnisse der ländlichen Bevölkerung beitragen. Diese sind aber nicht Bestandteil der Agrarpolitik im engeren Sinn, sondern einer umfassenderen Berggebietspolitik. Trotzdem sind sie auch für die Erhaltung und Entwicklung der Berglandwirtschaft entscheidend.

Regionale Projektinitiativen: Mittels regionaler Initiativen soll die Besiedlung ländlicher Räume durch die Berglandwirtschaft gefördert werden.

Verkehrstechnische Erschliessung: Die Besiedlung entlegener Gebiete ist eng mit deren verkehrstechnischen Erschliessung verknüpft. Dies bedingt einerseits ein Strassennetz, welches den Zugang über den Privatverkehr ermöglicht. Andererseits muss der Anschluss an den öffentlichen Verkehr gewährleistet sein.

Zugang zur Informationstechnologie: Neue Informationstechnologien verbessern ortsunabhängig den Zugang zu Informationen, bieten Möglichkeiten für alternative bzw. ergänzende Beschäftigungsmöglichkeiten und für die Vermarktung eigener Produkte (Online-Shops) – sie stellen dadurch für die ländlichen Gebiete eine grosse Chance dar. Dies setzt jedoch voraus, dass diese Technologien auch in entlegenen Gebieten vorhanden und nutzbar sind. Der Bund und die Kantone stehen deshalb in der Pflicht, leistungsfähige Systeme wie Glasfasernetze in den Dauersiedlungsgebieten zugänglich zu machen.

Sicherstellung der Grundversorgung: Dienstleistungen der Grundversorgung müssen für die Bevölkerung auch in Berggebieten vorhanden sein. Dazu gehören neben Dienstleistungen wie der Post, Telekommunikation, Energie und Verkehr auch Ausbildungsstätten wie Kindergarten und Grundschulen, medizinische Versorgungseinrichtungen sowie die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs.

Gesetzliche Rahmenbedingungen: Die Landwirtschaft kann die dezentrale Besiedlung nicht alleine gewährleisten. Zur Erfüllung dieses Verfassungsauftrages müssen alle Politikbereiche beitragen. In den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen - wie beispielsweise im Raumplanungsgesetz oder dem Bundesgesetz über die Regionalpolitik - muss dieser Grundsatz aufgenommen und mit gezielten Mass-

nahmen umgesetzt werden. Zur Erreichung des Ziels der dezentralen Besiedlung ist eine bessere Koordination der verschiedenen raumwirksamen Politikbereiche unerlässlich, ausserdem muss die finanzielle Beteiligung des Bundes gewährleistet sein.

Ziel 4: Berggebiet als wirtschaftlich attraktiver Standort

Um der Bevölkerung in den Berggebieten Perspektiven bieten zu können braucht es auch ökonomische Entwicklungsmöglichkeiten ausserhalb der Landwirtschaft. Deshalb sollen Voraussetzungen für eine übergreifende Zusammenarbeit geschaffen werden, sei dies auf sektorieller Ebene – durch Ansiedelung von Gewerbe (Holzwirtschaft), Dienstleistungs- (Tourismus) oder landwirtschaftlichen Verarbeitungsbetrieben (Käserei) – oder in Kombination mit überregionalen Projekten.

Die landwirtschaftlichen Rohstoffe aus den Berggebieten sollen soweit als möglich in den Berggebieten verarbeitet werden. Ein möglichst grosser Teil der Wertschöpfung soll so im Gebiet erhalten bleiben und zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten erschlossen werden.

Ziel 4: Die Wertschöpfung der Berglandwirtschaft wird so weit als möglich innerhalb der Berggebiete generiert. Die Berglandwirtschaft sucht die aktive Zusammenarbeit mit anderen Wirtschaftsbranchen zwecks Ausschöpfen von Synergiepotenzialen und Steigerung der regionalen Wertschöpfung. Dadurch wird die Attraktivität der Berggebiete als Wirtschaftsstandort erhöht.

Massnahmen

Verarbeitung der Rohstoffe im Berggebiet: Im Hinblick auf eine höhere Wettbewerbsintensität mit sinkenden Rohstoffpreisen (FHAL, WTO) ist die Beschränkung der Bergbetriebe auf die Produktion hochwertiger Rohstoffe nicht mehr ausreichend. Vielmehr muss die Wert schöpfende Verarbeitung der Rohstoffe soweit als möglich ins Berggebiet geholt werden. Dies soll einerseits durch die Unterstützung klassischer Verarbeitungsbetriebe der Berggebiete wie Käsereien und Metzgereien, andererseits durch die Förderung innovativer Verarbeitungszweige (Verarbeitung von Spezialkulturen wie Bergkräuter, Beeren, usw.) erreicht werden.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen: Die gesetzlichen Rahmenbedingungen in Berggebieten sollen so ausgestaltet werden, dass Neugründungen und –ansiedlungen von innovativen Verarbeitungsbetrieben gefördert und nicht verhindert werden. Die Bestimmungen der Raumplanung müssen so weit angepasst werden, dass auch paralandwirtschaftliche



Aktivitäten als zonenkonform anerkannt werden. Die heutigen rigiden Bundesbestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone sollen an die Bedürfnisse und unterschiedlichen Voraussetzungen vor Ort angepasst und an die Kantone übertragen werden. Zusätzlich sollen verbesserte Rahmenbedingungen für Lehrbetriebe Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche in der Region bieten und dafür sorgen, dass das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften auch künftig gesichert bleibt.

Regionale Entwicklungsprojekte: Mit regionalen Entwicklungsprojekten sollen betriebs- und sektorübergreifende Kooperationsformen unterstützt werden. Neben Anreizen in Form einer finanzieller Starthilfe sollen die Partner bei der Projektorganisation und – durchführung unterstützt werden, wie dies bisher der Fall gewesen ist (LWG Art. 93 1c).

Investitionshilfen: Betriebe und Gesamtmeliorationen in den Berggebieten, welche bestehende Strukturen verbessern oder ausbauen möchten, sollen weiterhin Unterstützung finden. Diese soll einerseits mit Beteiligung der Kantone à fonds-perdu oder in Form zinsloser Darlehen bereitgestellt werden. Ziel der Investitionen muss eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (Steigerung der Effizienz und/oder Effektivität) oder der Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (z.B. besseres Tierwohl, ökologische Leistungen) sein.

Alternative Energiequellen: Mit der Ausschöpfung standortgebundener erneuerbarer Energiequellen soll die Landwirtschaft dazu beitragen, die Abhängigkeit von fossilen Energiequellen zu reduzieren. Im Vordergrund stehen Wasserkraft, Windenergie, Biogas, Solarenergie und Erdwärme.

Ziel 5: Ausschöpfung des strategischen Potenzials

Produkte aus den Berggebieten geniessen ein hohes Ansehen. Sie werden mit einer natürlichen und gesunden Bergwelt assoziiert. Auf den Alpweiden finden sich blumen- und kräuterreiche Bergwiesen, weidende Kühe und frei umherziehende Ziegenherden und Milchschafe, die in anderen Gebieten schon längst durch monotone Kunstwiesen und magere Hochleistungskühe ersetzt worden sind. Dies verleiht den Produkten aus den Berggebieten ein klares Profil, welches eine Abgrenzung zu anderen Produkten ermöglicht und durch das Qualitätsimage ideale Voraussetzung für die Platzierung im Hochpreissegment bietet. Die koordinierte Vermarktung und Profilierung der Produkte aus dem Berggebiet soll gezielt geför-

dert werden, um so das strategische Potenzial dieser Produkte auszuschöpfen.

Ziel 5: Das strategische Potenzial der Produkte aus den Berggebieten soll durch eine konsequente Verarbeitung und Vermarktung vor Ort ausgeschöpft werden.

Massnahmen

Verarbeitung vor Ort: Verarbeitungsstrukturen vor Ort sollen gefördert werden. Neben den bereits erwähnten Vorteilen bezüglich Wertschöpfung und Arbeitsplätzen ist dies notwendig, um die Authentizität der Produkte aus den Berggebieten zu wahren. Dies entspricht einerseits dem Kundenbedürfnis und ist gemäss Berg- und Alpverordnung auch Bedingung für die Vermarktung unter dem Begriff „Berg“ bzw. „Alp“.

Koordinierte Vermarktung: Die Produkte aus den Berggebieten müssen koordiniert vermarktet werden. Die gesetzliche Grundlage für Produkte aus dem Berggebiet liefert die Berg- und Alp-Verordnung. Darin sind Vorschriften zu Herkunft, Kennzeichnung, Zusammensetzung und Zertifizierung geregelt. Bei der Verarbeitung und Vermarktung der Produkte aus dem Berggebiet sollen die Bezeichnungen „Alp“ und „Berg“ konsequent verwendet werden. Unabhängig davon, ob die Produkte über einzelbetrieblichen Direktverkauf, über Produkt- oder Vermarktungsk Kooperationen oder über den Detailhandel abgesetzt werden: Die Herkunft der Produkte muss für die Konsumenten eindeutig erkennbar sein. Die koordinierte Vermarktung soll durch Absatzförderung und durch Zusammenarbeit mit dem Detailhandel gefördert werden.

Qualitätsstrategie: Landwirtschaftsbetriebe in den Bergen haben im Vergleich zu Talbetrieben eine höhere Kostenstruktur. Dafür verfügen sie über einmalige Voraussetzungen für die Produktion qualitativ herausragender Produkte, vor allem bei Milch- und Fleischprodukten. Deshalb braucht es eine Qualitätsstrategie, um das qualitative Potenzial abzusichern und die Platzierung der Produkte im Hochpreissegment zu sichern, z.B. anhand von Mindeststandards bezüglich Produktion und Tierhaltung.

Aus- und Weiterbildung, Beratung: Die optimale Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche setzt auch einen angemessenen Bildungsstand der Landwirtinnen und Landwirte voraus. Die Produktionstechniken ändern sich stetig aufgrund von technologischem Fortschritt, klimatischen Veränderungen, neuen Produktionsmethoden, neuen Absatzmärkten und veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen. Entsprechend muss das Bil-



dungsangebot laufend angepasst werden und eine fachgerechte Beratung durch Branchenverbände, öffentliche Organisationen und private Anbieter gewährleistet werden.

Agrotourismus: Die attraktive Berglandschaft birgt auch für die Berglandwirtschaft touristisches Potenzial. Die Verknüpfung der landwirtschaftlichen Aktivität mit touristischen Angeboten bietet den Betrieben einerseits eine zusätzliche Einkommensmöglichkeit, andererseits fördert sie den Absatz der landwirtschaftlichen Produkte. Agrotouristische Angebote sollen deshalb gezielt gefördert werden (vgl. dazu den ausführlichen Bericht der SAB vom September 2008).

Ziel 6: Einbringen der Berglandwirtschaft in internationale Verhandlungen

Wie bereits erwähnt sind wichtige internationale Abkommen noch nicht abgeschlossen. Die internationalen Entwicklungen können aber tief greifende Auswirkungen auf die Berglandwirtschaft haben. Umso wichtiger ist es deshalb, Einfluss zu nehmen auf die internationalen Entwicklungen.

Ziel 6: Die Berglandwirtschaft nimmt durch die SAB Einfluss auf laufende internationale Verhandlungen.

Massnahmen

Lebensmitteldeklaration: Bei der Lebensmitteldeklaration dürfen keine Abstriche gemacht werden. Es muss klar ersichtlich sein, woher ein Produkt kommt, wie es produziert und verarbeitet wurde. Ursprungsbezeichnungen (GUB/AOC), geographische Angaben (GGA/IGP) sowie die Herkunftsbezeichnungen „Berg- und Alp“ müssen international anerkannt werden.

Begleitmassnahmen: Die Produktionsverhältnisse der EU können nicht auf die Verhältnisse in der Schweiz und schon gar nicht in den Berggebieten übertragen werden. Entsprechende Massnahmen müssen deshalb die Übernahme internationaler Abkommen begleiten, um die Qualitätsproduktion der Schweizer Landwirtschaft sicherzustellen und einen sozial verträglichen Übergang zu gewährleisten. Diese müssen zudem auf aktive, zukunftsfähige Betriebe ausgerichtet werden. Vorschriften, welche in der Schweiz strenger sind (z.B. Tierschutz, Ökologie) und deren Einhaltung höhere Kosten verursachen müssen entsprechend abgegolten werden.

Finanzielle Mittel: Die Berglandwirtschaft muss unter erschwerten Bedingungen produzieren und erfüllt ei-

ne Vielzahl gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Diese Leistungen müssen erhalten und gefördert werden. Dies ist nur mit öffentlichen Mitteln über Direktzahlungen machbar. Es ist deshalb im Hinblick auf eine mögliche Liberalisierung der Agrarmärkte besonders darauf zu achten, dass die Stützung der Berglandwirtschaft in bisherigem Ausmass bestehen bleibt.

Euromontana: Über die Euromontana nimmt die SAB Einfluss auf die Ausgestaltung der Landwirtschaftspolitik in der EU. Sie nimmt damit indirekt Einfluss auf die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Politik für die ländlichen Räume in der EU. Besonders zu betonen ist die Charta der Euromontana für qualitativ hochwertige Produkte aus dem Berggebiet. In Vertretung der Euromontana setzt sich die SAB zudem dafür ein, dass die Berglandwirtschaft innerhalb der Alpenkonvention thematisiert wird. Die SAB pflegt zudem den Kontakt zu weiteren Verbänden der Berg- und Alpwirtschaft in Europa und nutzt dieses Netzwerk für ihre Anliegen.

Umsetzung der strategischen Leitlinien

Damit die strategischen Leitlinien umgesetzt werden können, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Zielorientierte Abgeltung der Leistungen: Für einen effektiven und effizienten Einsatz der Mittel müssen die Leistungen zielgerichteter als bisher ausgerichtet werden.
- Interessensvertretung Agrarpolitik: Die SAB muss erreichen, dass ihre Forderungen auch in die Agrarpolitik einfließen. Die Forderungen der SAB sind mit dem Bericht des BLW zur Weiterentwicklung der Direktzahlungen in weiten Teilen kompatibel. Dies heisst aber nicht, dass alle darin aufgeführten Ziele und Massnahmen unterstützt werden.
- Messbarkeit: Die Unterstützung soll soweit als möglich anhand messbarer Leistungen ausgerichtet werden.

Breite Abstützung: Neben der Agrarpolitik im engeren Sinn muss die Berglandwirtschaft regional und sektoral breitere Abstützung finden, so z.B. durch Förderung von Kooperationen und Regionalprojekten.



Fazit: Forderungen an die Agrarpolitik

1. Die Berglandwirtschaft erbringt in hohem Ausmass Leistungen an die Gemeinschaft, wie z.B. die Versorgungssicherheit, verbessertes Tierwohl oder eine höhere Biodiversität. Diese müssen angemessen entschädigt werden.

2. Nur eine produzierende Berglandwirtschaft kann die Leistungen an die Gemeinschaft erbringen. Die erschwerten Produktionsbedingungen verursachen jedoch Kostennachteile gegenüber der Produktion in den Talgebieten. Diese müssen über Flächen- und Tierbeiträge ausgeglichen werden. Die Produktionseffizienz ist durch Strukturverbesserungen, insbesondere über Gesamtmeliorationen zu fördern.

3. Die Berglandwirtschaft trägt entscheidend zum kulturellen Erbe und zum Landschaftsbild der Schweiz bei. Die Erhaltung und Steigerung der Biodiversität sowie die Haltung an das Berggebiet angepasster Nutztierassen müssen gefördert werden.

4. Der Bund und die Kantone müssen Grundbedürfnisse der Bevölkerung in den Berggebieten betreffend Infrastruktur erfüllen. Voraussetzung dafür ist die verkehrstechnische Erschliessung, der Zugang zu Informationstechnologien und die Sicherstellung der Grundversorgung. Dies muss in den entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

5. Die Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe soll so weit als möglich in den Bergen stattfinden. Bestehende Verarbeitungsbetriebe und die Ansiedlung innovativer Verarbeitungsbetriebe sind verstärkt zu fördern.

6. Kooperationsformen innerhalb der Landwirtschaft sowie sektor- und regionsübergreifende Entwicklungsprojekte müssen gefördert werden, um die Berggebiete als Wirtschaftsstandort attraktiver zu gestalten.

7. Basierend auf eine Qualitätsstrategie sollen Produkte aus den Berggebieten konsequent und koordiniert vermarktet werden. Dies soll über bestehende Instrumente (Herkunftsbezeichnung, Berg- und Alpbezeichnung) oder über neu zu gründende Vermarktungsorganisationen geschehen. Der Bund soll entsprechende Initiativen begleiten und unterstützen, die Hauptverantwortung liegt jedoch bei den Produzenten und Verarbeitungsbetrieben.

8. Landwirtinnen und Landwirte müssen Zugang zu angemessener Bildung und Beratung haben, um den Anforderungen des sich ständig im Wandel befindlichen Produktionsumfeldes gewachsen zu sein.

9. Die Anliegen der Berggebiete müssen in die laufenden internationalen Verhandlungen eingebracht werden. Es ist auf eine strikte Einhaltung der Lebensmitteldeklaration zu achten, Herkunftsbezeichnungen müssen geschützt bleiben. Begleitmassnahmen sollen Kostennachteile durch striktere Auflagen ausgleichen und einen sozialverträglichen Leistungsabbau ermöglichen.

10. Damit die Betriebsleiter langfristig planen und investieren können, sind stabile gesetzliche und finanzielle Rahmenbedingungen notwendig. Das Tempo der Reformschritte soll von heute vier auf acht Jahre erweitert werden.



„Die Berggebiete bilden auch in Zukunft die Grundlage für eine produzierende Landwirtschaft“	
Ziel 1	Durch die Erhaltung der Produktionsgrundlagen soll die Versorgung der Bevölkerung langfristig und nachhaltig gesichert werden.
Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgleich erschwelter Produktionsbedingungen • Flächenbeiträge • Förderung der Tierhaltung
„Durch die schonende Bewirtschaftung des Kulturlandes entsteht ein Lebensraum, der artenreich ist und einen attraktiven Freizeit- und Erholungsraum für Einheimische und Gäste darstellt“	
Ziel 2	Förderung einer nachhaltigen, angepassten Bewirtschaftung, welche gleichzeitig der Pflege einer vielfältigen und attraktiven Kulturlandschaft dient
Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Biodiversitätsbeiträge • Sömmerungsbeiträge • Förderung der biologischen Produktion • Förderung traditioneller Tierrassen, Tierwohlbeiträge
„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 Besiedelung der Berggebiete und zur kulturellen Identität der Bevölkerung beiträgt“	
Ziel 3	Aufrechterhaltung und Förderung der dezentralen Besiedelung ländlicher Gebiete
Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Verkehrstechnische Erschliessung • Zugang zu Informationstechnologie • Sicherstellung der Grundversorgung • Angepasste gesetzliche Rahmenbedingungen • Strukturverbesserungsmassnahmen
„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. Dazu gehört auch eine aktive Auseinandersetzung mit laufenden internationalen Entwicklungen“	
Ziel 4	Die Wertschöpfung der Berglandwirtschaft wird so weit als möglich innerhalb der Berggebiete generiert. Durch die aktive Zusammenarbeit mit anderen Wirtschaftsbranchen soll die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Berggebiete gesteigert werden
Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der Verarbeitung im Berggebiet • Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen • Unterstützung regionaler Entwicklungsprojekte • Investitionshilfen • Förderung alternativer Energiequellen
Ziel 5	Das strategische Potenzial der Produkte aus den Berggebieten soll durch eine konsequente Verarbeitung und Vermarktung vor Ort ausgeschöpft werden
Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der Verarbeitung vor Ort • Koordinierte und Konsequente Vermarktung der Produkte aus dem Berggebiet • Qualitätsstrategie • Sicherstellung eines angepassten Weiterbildungs- und Beratungsangebot • Förderung agrotouristischer Angebote
„Die Anliegen der Berglandwirtschaft finden Eingang in die laufenden internationalen Verhandlungen ein“	
Ziel 6	Die Berglandwirtschaft nimmt durch die SAB Einfluss auf laufende internationale Verhandlungen
Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung der Lebensmitteldeklaration • Angepasste Begleitmassnahmen zu internationalen Abkommen • Einflussnahme in EU-Agrarpolitik über die EUROMONTANA