

Zeitschrift: Zeitschrift für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie agraires
Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft
Band: 3 (1975)
Heft: 6

Artikel: Die Schweizer Diskussion um eine neue Politik für die Bergregionen
Autor: Popp, Hans W.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-966234>

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: 12.12.2025

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

DIE SCHWEIZER DISKUSSION UM EINE NEUE POLITIK FÜR DIE
BERGREGIONEN *

H a n s W. P o p p **

EINLEITUNG

Es ist meine Aufgabe, die Schweizer Diskussion um eine neue Politik für die Bergregionen darzustellen. Es geht bei dieser Diskussion, um es vorwegzunehmen, nicht um eine grundsätzlich neue Politik, sondern um neue Akzente. Neue Akzente, die sich ergeben aus den Erfahrungen mit den bisherigen Massnahmen und der bisherigen Politik sowie aus der veränderten Zielsetzung. Letztere kommt vor allem darin zum Ausdruck, dass der ländliche Raum eine mehr gesellschaftspolitische Funktion und Bedeutung erhält. Der Themenstellung entsprechend konzentriere ich mich auf die Bergregionen. Dazu kurz eine Definition. In der Schweiz sind die Bergregionen im sogenannten Produktionskataster ausgeschieden. Sie umfassen ein Gebiet mit rund einem Drittel der Landwirtschaftsbetriebe unseres Landes. Da ich von der Agrarpolitik her komme, werde ich das Schwergewicht meiner Ausführungen auf die agrarpolitischen Massnahmen legen und da-

* Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine Aufzeichnung eines Referates, das im Rahmen des Oesterreichischen Forums für Umweltschutz, in Altmünster am 25. April 1975 gehalten wurde.

** Vizedirektor der Abteilung Landwirtschaft des EVD und Lehrbeauftragter an der Universität Zürich und an der ETH Zürich

bei im besondern auf das Problem der Ergänzung der Einkommenspolitik durch Ausgleichszahlungen eingehen.

Die traditionelle Agrarpolitik - ihre Folgen

Das Ungenügen der traditionellen Agrarpolitik hat Herr Prof. Priebe heute morgen in seinen einleitenden Thesen sehr deutlich dargestellt. Die Schwerpunkte lagen bisher auf den Gebieten der Preispolitik, der Absatzförderung, der Strukturförderung und der Produktivitätssteigerung. Die Folgen sind bekannt:

- Die Konzentration der Produktion auf die guten Böden; ja mehr noch eine Uebernutzung dieser Böden mit den bekannten Umweltschäden. Andererseits zunehmendes Aufkommen von Brachland.
- Eine intensive viehwirtschaftliche Produktion; in der Schweiz sehr ausgeprägt, gerade auch im Berggebiet, zum Teil auf der Basis von importiertem Kraftfutter, bei gleichzeitiger Vernachlässigung der betriebseigenen Futterbasis.
- Eine Vergrösserung statt Verminderung der Einkommensdisparitäten innerhalb der Landwirtschaft.
- Dann, und dies klang heute morgen schon an, eine zu einseitige Förderung der Vollerwerbsbetriebe, was die Entleerung der ländlichen Räume beschleunigte und auch den Gemeinschaftssinn und den Willen zur Zusammenarbeit doch eher verkümmern liess.
- Eine letzte Folge schliesslich, die gesellschaftliche und soziale Diskriminierung der Nebenerwerbsbetriebe. In der Schweiz kommt dies sehr gut zum Ausdruck mit der Bezeichnung "Rucksäcklibur", gemeint ist jener Nebenerwerbs-Landwirt, der am Morgen mit seinem Rucksack an die Arbeit geht, um dann am Abend wieder auf seinen kleinen Hof zurückzukehren.

Ich habe einleitend von neuen Akzenten gesprochen und möchte diese nachfolgend erläutern:

- inbezug auf die Zielsetzung und
- bezüglich der Massnahmen.

I. Neue Akzente in der Zielsetzung

Ich sehe hier vor allem drei neue Entwicklungen, wobei ich mich auf die Berglandwirtschaft und die Berggebiete konzentriere.

1. Berggebiete als Lebens- und Erholungsraum

Die traditionelle Agrarpolitik verlangt die Erhaltung der Berglandwirtschaft wegen deren Beitrag zur Nahrungsmittelversorgung des Landes. Diese Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung auch in Zeiten gestörter Zufuhren ist das agrarpolitische Ziel Nummer 1 in unserem Lande. Dies vor allem deshalb, weil gegenwärtig nur rund die Hälfte des Verbrauches aus dem eigenen Boden produziert wird. Sicher hat diese traditionelle Zielsetzung auch heute noch ihre Berechtigung. Je länger je mehr muss aber für die Rechtfertigung der Förderung der Berglandwirtschaft eine andere Zielsetzung in den Vordergrund gestellt werden: nämlich die Erhaltung der Berggebiete als Lebens- und Erholungsraum für die dort ansässige Bevölkerung, aber auch für die Bevölkerung in den Ballungsräumen.

2. Das Leitbild der dezentralisierten Besiedlung

Ein zweiter Punkt ist das Leitbild der Besiedlung unseres Landes, wie es im neuen Raumplanungsgesetz zum Ausdruck kommt. Gewünscht wird eine dezentralisierte Besiedlung, basierend auf einem ausgeglichenen, regionalen Wirtschaftswachstum. Eine weitere Verdichtung der Ballungsräume soll vermieden und damit eine Verbesserung der Lebensverhältnisse erreicht werden.

3. Erhaltung der Kulturlandschaft

Zunehmende Beachtung schliesslich wird der Landschaftspflege beigemessen. Den Menschen ist es nicht mehr gleichgültig, ob die Wiesen, Aecker und Alpweiden bewirtschaftet werden oder nicht. Sie sollen bewirtschaftet werden, um so eine geordnete Kulturlandschaft zu erhalten.

II. Neue Akzente bei den Massnahmen

Hier sehe ich die neuen Akzente vor allem in den folgenden drei Bereichen:

- der regionalen Strukturpolitik
- der Agrarstrukturpolitik und
- der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik

1. Die regionale Strukturpolitik

Leitidee ist die gesamtwirtschaftliche Förderung einer Region statt der bisherigen sektoralen Förderung. Zwei neue Instrumente sind vom Parlament in Form von Gesetzen erlassen worden:

- das Investitionshilfegesetz für Berggebiete und
- das neue eidgenössische Raumplanungsgesetz

Das zweite Gesetz ist noch nicht rechtskräftig, während das erste seit einem Jahr in Kraft ist.

a) Das Investitionshilfegesetz für Berggebiete (IHG)

Es ist dies ein erster konzentrierter Anlauf von seiten des Bundes, regionale Strukturpolitik zu betreiben; diese war bisher Sache der Kantone. Man will erstens eine regionale Schwerpunktbildung durch die Schaffung regionaler Zentren, dann zweitens die gesamtwirtschaftliche Förderung der Region, in dem das vorhandene Potential so gut wie möglich zur Entfaltung gebracht werden soll.

Als Förderungsmittel sind im Gesetz zinsgünstige Darlehen des Bundes vorgesehen, 500 Mio Franken für die ersten fünf Jahre. Was wird unterstützt? Die förderungswürdigen Massnahmen sind zur Hauptsache sogenannte Infrastrukturmassnahmen wie Strassen, Seilbahnen, Spitäler, Abwasserreinigungsanlagen, Schulen, Sport- und Freizeitanlagen und dergleichen. Empfänger der Darlehen sind Gemeinwesen, in der Regel die Gemeinden. Private können nur in speziellen Ausnahmefällen in den Genuss solcher Darlehen kommen. Die Höhe der Darlehen beträgt 25 bis 50 Prozent der Kosten.

Die wichtigste Voraussetzung für die Kreditgewährung ist das Vorliegen eines regionalen Entwicklungskonzeptes entsprechend den Leitlinien des sogenannten Stocker-Berichtes. Das regionale Entwicklungskonzept muss vom Bund genehmigt werden. Nebenbei bemerkt: es hat inzwischen ein grosser Wettlauf um die Bereitstellung der regionalen Entwicklungskonzepte eingesetzt in der Meinung, dass diejenigen, die zuerst fertig seien, auch zuerst die Förderungsmittel erhalten.

Ergänzend wären stichwortartig noch die bereits bestehenden Erlasse bzw. Massnahmen zu erwähnen wie: das Hotel-Kreditgesetz, der Finanzausgleich auf Bundes- und auf kantonaler Ebene und die Bestrebungen zur Steuerharmonisierung. In den letzten zwei Punkten ist in der Schweiz mit ihrem stark föderalistischem Aufbau noch viel zu tun.

b) Das neue Raumplanungsgesetz (RPG)

Als weiteres Instrument der regionalen Strukturpolitik muss das neue eidgenössische Raumplanungsgesetz erwähnt werden. Dieses Gesetz wurde 1974 vom Parlament verabschiedet. Da bei uns gemäss Verfassung Gesetze wirtschaftspolitischen Inhalts dem fakultativen Referendum unterliegen und das Referendum zustande kam, muss das RPG dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Interessant ist, welche Kreise hinter dem Referendum stehen. Einmal die extremen Föderalisten, also jene, die meinen, der Bund hätte nichts

zu sagen auf dem Gebiet der Raumplanung. Dann zweitens die Bodenbesitzer und darunter Kreise der Bauernschaft.

Es ist hier nicht der Ort, den Inhalt dieses Raumplanungsgesetz in den Einzelheiten darzulegen, ein Hinweis auf die Hauptinstrumente soll genügen:

- (1) Eine Zonenordnung nach einheitlichen Richtlinien und Kriterien für die gesamte Schweiz. Allerdings bleibt die Planung Sache der Kantone und Gemeinden. In diesem Punkt bringt demnach das Gesetz in den fortschrittlichen Kantonen nichts Neues, d.h. in jenen, wo bereits eine Zonenordnung besteht. Es gibt aber noch Kantone, wo bisher die Anläufe zur Planung mit strenger Zonenordnung beim Volk keine Gnade gefunden haben. Deshalb der Versuch von Seiten des Bundes, eine einheitliche Ordnung zu bringen; die Kantone müssten innerhalb einer bestimmten Frist die Zonen ausscheiden.
- (2) Die Mehrwertabschöpfung als Instrument der Planung, ebenfalls nach einheitlichen Richtlinien des Bundes, aber wiederum in der Kompetenz der Kantone.
- (3) Ein volkswirtschaftlicher Ausgleich zugunsten derjenigen, die durch dieses Raumplanungsgesetz besonders betroffen werden. Namentlich werden erwähnt die Landwirtschaft, die Bergregionen und Erholungsgebiete. Wie dieser volkswirtschaftliche Ausgleich aussehen soll, werde ich später noch kurz erläutern.

2. Die Agrarstrukturpolitik

Zunächst ein kurzer Ueberblick über das heutige Instrumentarium: Es besteht im wesentlichen aus Beihilfen und zinslosen Darlehen für die verschiedensten Massnahmen zur Agrarstrukturverbesserung. Im Vordergrund stehen die Flurbereinigungen und der Wegebau mit Beihilfensätzen von Bund und Kanton von zusammen 80 bis 90 Prozent der Kosten. An zweiter Stelle folgt die Sanierung der Oekonomiegebäude, sowohl Umbauten wie Neubauten; Beihilfensätze von Bund und Kanton zusammen rund 60 Prozent der Kosten (im Berg-

gebiet). Drittens die Wohnbausanierungen im Berggebiet mit Bund- und Kantonsbeihilfen bis zu 50 Prozent der Kosten. Zu erwähnen wären noch verschiedene weitere Massnahmen wie Bodenverbesserungen, Wildbachverbauungen, Transporteinrichtung, Alpsanierungen, Wasserversorgungen u.a.m., die alle mit Beihilfen unterstützt werden.

Wir kennen den Begriff der "Förderungsschwelle", wie er in der Bundesrepublik gilt, nicht, verlangen aber in den meisten Fällen ein betriebswirtschaftliches Gutachten. Dieses muss einen Betriebsentwicklungsplan sowie einen Finanzierungsplan enthalten.

Zu den neuen Akzenten in der Agrarstrukturpolitik:

- (1) Vermehrter Einbezug der Nebenerwerbsbetriebe in die Förderungsprogramme. Folgende Frage wird hiezu oft gestellt: Sind Nebenerwerbsbetriebe eine vorübergehende Form oder sind sie dauernden Charakters? Meine Antwort darauf lautet: Sowohl als auch; dies hängt sehr von der Region und von der Art des Nebenerwerbes ab. Es gibt Nebenerwerbsbetriebe und zwar in wachsender Zahl, die den Charakter einer Uebergangsform haben, d.h. sie waren früher Vollerwerbsbetriebe, werden heute im Nebenerwerb geführt und die nächste oder übernächste Generation wird den Betrieb ganz aufgeben. Das Land wird dann zur Aufstockung eines anderen Betriebes frei. Es gibt aber viele Fälle, z.T. konzentriert in bestimmten Regionen, wo die Nebenerwerbsbetriebe seit Generationen bestehen und auch in Zukunft als solche Bestand haben werden. Ich denke da vor allem an den Kanton Wallis, wo die Landwirtschaft zum grossen Teil aus Nebenerwerbsbetrieben besteht.
- (2) Vermehrte Förderung der Gemeinschaftsbetriebe und anderer Formen überbetrieblicher Zusammenarbeit. Konkret erfolgt dies z.B. durch höhere Beihilfen bei Gemeinschaftsunternehmen, wie Gebäudesanierungen, Aussiedlungen oder dort, wo mehrere Landwirte zusammen ihre Betriebe entwickeln. Gefördert wird die Selbsthilfe im landwirtschaftlichen Bauwesen über eine grosszügige Subventionierung von Bauten bäuerlicher Baugenossenschaften sowie durch das neu zur Anwendung gelangende System der Pauschalsubventionierung anstelle des Prozent-

Beitrages.

- (3) Priorität in der Agrarstrukturpolitik haben heute die eigentlichen Infrastrukturmassnahmen wie Wegebau, Arrondierungen, Wasserversorgungen, Althofsanierungen und dergleichen. Zurückgestellt wurden direkt produktionssteigernde Massnahmen wie Bewässerungen und Entwässerungen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Schlüssel zur Erhaltung der Berglandwirtschaft in einer gesunden Infrastruktur liegt. Wir kennen Brachlandprobleme nur dort, wo extreme Parzellierung, schlechte Wegeverhältnisse und unrationelle Gebäude vorherrschen. Wir sind daran, unser Bodenrecht zu ergänzen, um inskünftig auch die pachtweise Arrondierung zu erleichtern und durch finanzielle Beihilfen zu fördern. Die klassische Güterzusammenlegung mit der Arrondierung des Eigentums wird immer schwieriger, weil im Berggebiet die Eigentümer des Bodens zum Grosse teil nicht mehr identisch sind mit den Bewirtschaftern. Die Bodeneigentümer, die das Land nicht selbst bewirtschaften, sind oft nicht bereit, bei einer Güterzusammenlegung mitzumachen und daran Beiträge zu leisten. Sie sind aber eher bereit, zu einer pachtweisen Arrondierung Hand zu bieten.

3. In der Einkommenspolitik: Direktzahlungen

Ich komme schliesslich zum letzten Teil, zu den neuen Akzenten auf dem Gebiet der Einkommenspolitik: deren Ergänzung durch Ausgleichszahlungen.

a) Motive und Hintergründe

- Hauptmotiv ist der bekannte Zielkonflikt in der landwirtschaftlichen Preispolitik. Die Agrarpreise haben einerseits eine einkommensbildende, die sogenannte "distributive" Funktion, andererseits sollen sie gleichzeitig die Produktion steuern, also die "allokative" Funktion erfüllen. Die bis-

herige Agrarpreispolitik hat die distributive Funktion in den Vordergrund gestellt; die Preise wurden so festgesetzt, dass damit gewisse einkommenspolitische Ziele bzw. Forderungen erfüllt werden konnten. Die Preise wurden erhöht, ohne dabei die Auswirkungen auf den Markt, auf das Angebot gebührend zu berücksichtigen. Dieser Zielkonflikt ist eingebaut in die Grundkonzeptionen des schweizerischen Landwirtschaftsgesetzes von 1951, das den Bauern in Artikel 29 kostendeckende Preise und daraus abgeleitet in der Allgemeinen Landwirtschafts-Verordnung des Bundesrates ein "paritätisches Einkommen" zusichert. Die dazu notwendigen Preiserhöhungen brachten Ueberschüsse, sodass wir heute vor der Alternative stehen: Produktionsbeschränkung durch Kontingentierung oder Ergänzung des Instrumentariums durch direkte Einkommenszahlungen.

- Ein zweites Motiv ergibt sich aus der Tatsache, dass die Einkommensdisparitäten innerhalb der Landwirtschaft durch die Preispolitik nicht kleiner, sondern grösser geworden sind. Denn von jeder Preiserhöhung profitieren die Grossbetriebe mit dem grösseren Umsatz mehr als die Kleinbetriebe, denen wir eigentlich helfen sollten.
- Ein dritter Grund ist die Opposition der Konsumenten gegen fortwährende Preiserhöhungen. Sie sehen nicht ein, weshalb sie die Kosten der Agrarpolitik bezahlen sollen, da es sich dabei doch um gesamtwirtschaftliche, gesellschaftspolitische Aufgaben handelt. Es sei insbesondere ungerecht, dass die Grossfamilie hier einen grösseren Beitrag leisten soll. Eine gerechtere Finanzierung der Agrarpolitik - so wird argumentiert - wäre eine solche mit Direktzahlungen, finanziert durch eine progressive Einkommenssteuer.
- Ein weiteres Motiv schliesslich besteht in der Ueberbenutzung des Bodens als Folge der heutigen Preispolitik bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Bodennutzung in Rand- und Grenzgebieten.

b) Der Schweizer Vorschlag: Flächenbeiträge

All diese Probleme sind bei uns eingehend studiert worden. Ich hatte die Ehre, eine hiefür vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission zu präsidieren. Wir haben unseren Bericht im Jahre 1973 veröffentlicht. Er beleuchtet zunächst die Mängel der heutigen Agrarpolitik, formuliert dann verschiedene mögliche Alternativen und analysiert deren Auswirkungen. Ich will mich hier darauf beschränken, kurz die Vorschläge, die gemacht wurden, etwas zu erläutern.

(1) Die Kriterien für die Direktzahlungen

Bei jedem System von direkten Einkommenszahlungen stellt sich zunächst die Frage der Bezugsgrösse, des Kriteriums. Wir haben die folgenden untersucht: Fläche, Betrieb, Grossvieheinheit und Arbeitskräfte; wir sind zum Schluss gekommen, dass die Fläche am zweckmässigsten ist. Dabei waren nicht allein volkswirtschaftliche Ueberlegungen massgebend. Zu berücksichtigen waren auch die Erfordernisse der praktischen Durchführung mit einem erträglichen administrativen Aufwand.

(2) Beamtete Landschaftsgärtner?

Es gibt bei uns auch einen Vorschlag, der auf die Arbeitskraft abstellen möchte und der im Endeffekt auf den beamteten Landschaftsgärtner hinausläuft. Dieser Vorschlag sieht eine feste Entlohnung des Bauern, z.B. entsprechend der Lohnskala der Beamten des Kantons oder des Bundes, vor. Als Gegenleistung müsste er eine bestimmte Fläche pflegen bzw. bewirtschaften. Die Bauern würden also das Land weiter bewirtschaften, aber die Erträge des Bodens müssten sie dem Bund abliefern. Dafür würde der Bauer als beamteter Landschaftsgärtner einen Monatslohn beziehen.

Unsere Kommission lehnt diesen Vorschlag aus sachlichen und politischen Ueberlegungen ab. Wir gehen davon aus, dass die bisherige Organisationsform mit dem Fa-

milienbetrieb in eigener Verantwortung erhalten bleiben soll. Die direkten Einkommenszahlungen aufgrund der Betriebsfläche wären als Alternative zu weiteren Preiserhöhungen gedacht.

(3) Generelle Direktzahlungen oder beschränkt auf die Berglandwirtschaft?

Seit dem Erscheinen unseres Expertenberichtes hat die politische Diskussion eingesetzt, und zwar zunächst unter der etwas schiefen Fragestellung: "Gerechte Preise oder Subventionen?". Daraus abgeleitet ergab sich dann die Frage, die offenbar zurzeit auch in der EWG diskutiert wird, ob generelle Ausgleichszahlungen für die gesamte Landwirtschaft oder nur als Zusatzleistungen für die Landwirte in zurückgebliebenen Regionen und mit erschwerten Bewirtschaftungsverhältnissen, wie vor allem im Berggebiet, eingeführt werden sollen. Die erste Variante sähe für die gesamte Landwirtschaft einschliesslich der guten Produktionsgebiete eine Entlastung der Preispolitik vor, indem beispielsweise die Preise nicht mehr erhöht, sondern real sogar gesenkt würden. Die in Zukunft notwendigen Einkommensverbesserungen erfolgten dann über solche Flächenbeiträge. Das ist die eine Konzeption: generelle Direktzahlungen als Ergänzung der Preispolitik. Die andere Konzeption sähe solche Zahlungen regional begrenzt auf jene Gebiete, wo die Landwirtschaft einen deutlichen Einkommensrückstand aufweist. Angesichts der Widerstände von Seiten der Landwirtschaft, insbesondere des Bauernverbandes, gegen die generelle Lösung hat im Sinne eines ersten Schrittes die zweite Konzeption den Sieg davongetragen. Wir sind nun daran, eine entsprechende Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Anschliessend muss dann die Vorlage an die Kantone und Wirtschaftsverbände zur Vernehmlassung gehen. Aufgrund dieser Stellungnahmen wird die Vorlage überarbeitet und daraufhin dem Parlament vorgelegt. Gemäss heutigem

Terminplan sollten die eidgenössischen Räte im Jahr 1976 zu der Vorlage Stellung nehmen können, und wenn alles gut geht, würden wir frühestens im Jahre 1977 mit diesen Flächenbeiträgen im Berggebiet beginnen können.

(4) Erfahrungen mit den bestehenden Beiträgen an Viehhalter

An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass für die schweizerische Berglandwirtschaft direkte Einkommenszahlungen nichts Neues sind. Wir kennen seit 1959 die sogenannten "Kostenbeiträge", das sind Beiträge je Grossvieheinheit. Das System sieht nach vier Höhenstufen bzw. Zonen differenzierte Beiträge vor. Die unterste Beitragszone beginnt bei etwa 600 m über Meer; mit einem Beitragssatz von 80 Franken pro Grossvieheinheit und Jahr. Die Beiträge steigen dann auf 180, 270 und schliesslich 400 Franken pro Grossvieheinheit und Jahr. Sie sind beschränkt auf 15 Grossvieheinheiten je Betrieb. Somit bezieht ein Bauer in der obersten Zone bereits heute eine direkte Einkommenszahlung unter diesem Titel von bis zu 6'000.-- Franken im Jahr. Die gesamte Summe im Bundeshaushalt beträgt 140 Millionen Franken. Diese Direktzahlungen dürften somit heute rund 30 Prozent des gesamten landwirtschaftlichen Einkommens der Berglandwirtschaft ausmachen.

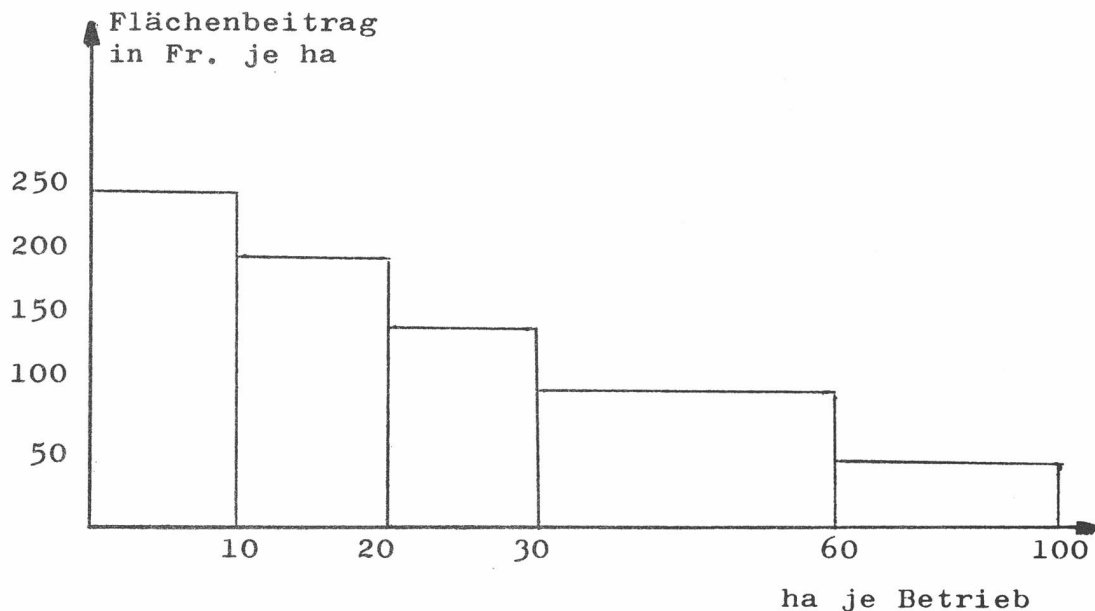
(5) Die Ausgestaltung der neuen Flächenbeiträge

- Die neuen Flächenbeiträge sind als Ergänzung und teilweise Ablösung dieser Viehbeiträge gedacht. Warum nicht die bestehenden Viehbeiträge weiter ausbauen? Je stärker die Viehbeiträge ausgebaut werden, umso mehr machen sich die Nachteile dieser Massnahme bemerkbar. Der eine Nachteil ist der, dass diese Viehbeiträge schwer zu verbinden sind mit der notwendigen Auflage der Bodenbewirtschaftung. Je mehr

Vieh einer hat, desto mehr Beiträge kriegt er. Das führt dazu, dass viel Futter, Kraftfutter und Heu ins Berggebiet zugeführt wird, und dies in einem Zeitpunkt, wo die Bundesbehörden Massnahmen zur Bekämpfung der Milchüberproduktion studieren. Die Flächenbeiträge hätten den Vorteil, dass sie direkt mit der Auflage zur Bewirtschaftungspflicht verbunden werden könnten. Es ist also vorgesehen, Beiträge nur für jene Flächen auszurichten, die bewirtschaftet werden.

- Ein zweiter Punkt: Die Flächenbeiträge sollen nach der Betriebsgrösse abgestuft werden mit dem Ziel, die Einkommensunterschiede in der Landwirtschaft zu verringern. Die kleineren Betriebe erhielten einen höheren durchschnittlichen Hektarbeitrag als die grösseren Betriebe. Es sind da verschiedene Varianten denkbar. Der letzte Vorschlag sieht folgende Abstufung vor: für die ersten 10 Hektaren eines jeden Betriebes 250 Franken je ha, für die Fläche von 10 bis 20 ha 200 Franken je ha, für 20 bis 30 ha 150 Franken, für 30 bis 60 ha 100 Franken und von 60 bis 100 ha noch 50 Franken; für jede weitere Hektare über 100 ha hinaus würden keine Beiträge mehr ausgerichtet (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Abstufung der Flächenbeiträge nach der Betriebsgrösse



- Ein dritter Punkt: Es stellt sich die Frage der Differenzierung der Beiträge nach der Intensität der Bewirtschaftung; konkret soll für die Mähwiese mit einem grösseren Aufwand ein höherer Beitrag resultieren als für die Weide oder gar die Alpweiden. Die Frage wurde bejaht. Wir sehen drei Kategorien vor: Voller Beitrag für die Mähwiese, Bedingung mindestens einmal Mähen pro Jahr; ein reduzierter Beitrag für jenes Land, das nur beweidet wird und schliesslich den geringsten Beitrag für die eigentliche Alpweide auf den Hochalpen. Bei den letzteren würde der Beitrag nicht je Hektare, sondern je Stoss bemessen. Man würde zunächst von der heutigen Bodennutzung ausgehen.

- Viertens stellt sich schliesslich die Frage der Abgrenzung nach unten hin; wo hört das Berggebiet auf? Wir würden uns da im wesentlichen an die in der Schweiz bereits bestehende Abgrenzung für die oben erwähnten Viehbeiträge halten, obwohl wir uns bewusst sind, dass dies nur eine Behelfslösung wäre. Es ist denkbar, dass hier sehr bald neue Kriterien wie insbesondere die Hangneigung vermehrt herangezogen werden müssten.

- Auflagen und Bedingungen: Es wurde bereits erwähnt, dass Beiträge nur für das bewirtschaftete Land, nicht aber für das Brachland, ausgerichtet würden. Einen eigentlichen Bewirtschaftungszwang möchten wir nicht einführen, hingegen wird die Duldungspflicht vorgeschlagen; derjenige, der sein Land brach lässt, eine Bewirtschaftung aber im allgemeinen Interesse notwendig erscheint, muss die Bewirtschaftung durch Dritte dulden. Als weitere Auflage: keine Uebernutzung des Bodens. Hier sind gewisse Vorschriften betreffend Düngung, Umweltschutz usw. zu erwarten.

Schliesslich würde die Verbindung zum Raumplanungsgesetz dadurch gesichert, dass in der Regel nur die Flächen in der Landwirtschaftszone beitragsberechtigt wären.

4. Zusammenfassung

Das Ungenügen und die Mängel der bisherigen traditionellen Agrarpolitik wie auch veränderte Zielvorstellungen verlangen für die Bergregionen einerseits ein Ueberdenken der bisherigen Lösungen und anderseits neue Massnahmen. In der Schweiz erfolgt dies vor allem auf drei Gebieten:

- a) Durch neue Ansätze zu einer regionalen Strukturpolitik von Seiten des Bundes. Dabei geht es um die Entwicklung der ländlichen Räume gemäss dem Leitbild der dezentralisierten Besiedlung und entsprechend dem Konzept zur gesamtwirtschaftlichen Förderung einer Region.
- b) Es erfolgt eine Umorientierung und Ergänzung der landwirtschaftlichen Strukturpolitik; einmal durch den verstärkten Einbezug der Nebenerwerbsbetriebe mit eigentlichen Programmen für die Nebenerwerbslandwirtschaft, dann durch neue Formen einer vielgestaltigen Landwirtschaft, insbesondere durch die Förderung der überbetrieblichen Zusammenarbeit bis hin zu den Betriebsgemeinschaften; und schliesslich durch grössere Priorität für die Grundlagensanierung mit Infrastrukturmassnahmen wie Wege, Güterzusammenlegungen, Gebäudesanierungen und dergleichen.
- c) Schliesslich ist eine Ergänzung des einkommenspolitischen Instrumentariums durch produktneutrale Ausgleichszahlungen in der Form der Flächenbeiträge in Vorbereitung. Damit soll die Entlastung der Preispolitik und ein besserer Einsatz der Preise zur Erfüllung ihrer eigentlichen Funktion, nämlich der Produktionslenkung in Richtung ausgeglichener Agrarmärkte, erreicht werden. Gleichzeitig wird damit eine umweltfreundlichere Bodennutzung angestrebt, indem einerseits die Uebernutzung abgebaut, während anderseits eine verbesserte Landschaftspflege und die Erhaltung der Kulturlandschaften in den Grenzgebieten gesichert würde.