

Entwicklung des ländlichen Raums: Welche Rolle hat die Agrarpolitik?

Daniel Baumgartner, Susanne Menzel und Simon Lanz
Bundesamt für Landwirtschaft BLW 3003 Bern, Schweiz

Auskünfte: Daniel Baumgartner, E-Mail: daniel.baumgartner@blw.admin.ch



Die Agrarpolitik spielt eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des ländlichen Raums. (Foto: Daniel Baumgartner)

Die ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz entwickeln sich wirtschaftlich und demografisch unterschiedlich. Dies erhöht die Komplexität in der Raumentwicklungspolitik des Bundes und stellt für die Agrarpolitik eine Herausforderung bei der gezielten Förderung der ländlichen Entwicklung dar.

Ländlicher Raum mit unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken

Trotz internationaler Wirtschafts- und Finanzkrisen haben sich Wirtschaftsleistung, Beschäftigung und Bevölkerung der Schweiz seit Anfang des Jahrhunderts robust entwickelt. Wichtige Stützen dieser robusten Entwicklung waren dabei insbesondere Städte und Agglomerationen. Die Entwicklungsbilanz des ländlichen Raums und der Berggebiete dagegen ist durchzogen (Abb. 1a und b). Die Gebiete ausserhalb der Agglomerationen haben sich wirtschaftlich und demografisch unterschiedlich entwickelt. Wie in anderen OECD-Ländern weisen auch in der

Schweiz die agglomerationsnahen ländlichen Räume eine starke Entwicklungsdynamik auf. Die Werte periphererer Regionen wachsen weniger stark. Etliche Gemeinden in den Tälern des Alpenhauptkamms oder im Jura weisen sogar einen Bevölkerungsrückgang auf (Abb. 2).

Unterschiedliche räumliche Entwicklungsdynamiken innerhalb des ländlichen Raums verstärken auch für die Landwirtschaft bekannte Herausforderungen:

- In den Gunstlagen im Mittelland nimmt die Flächenkonkurrenz zu. Die Zunahme von Bevölkerung und Beschäftigung führt dazu, dass das Kulturland der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen und zu Wohn-, Gewerbe- und Verkehrszwecken oder zu Freizeit- und Erholungszwecken umgenutzt wird.
- In den peripheren Regionen gehen Beschäftigung und Bevölkerung gebietsweise zurück (Abb. 2). Dort ist teilweise auch die Aufgabe der Bewirtschaftung von Grenzertragsflächen in den höheren Bergzonen und im Sömmerungsgebiet zu beobachten.

Gerade letzteres stellt eine Herausforderung für die Erfüllung des Verfassungsauftrags einer multifunktionalen Landwirtschaft dar (Art. 104 BV): Mit Aufgabe der Bewirtschaftung im Berggebiet geht das Produktionspotenzial für Nahrungsmittel (Abs. 1, lit a) sowie Kulturlandschaft von hohem ästhetischem und ökologischem Wert (Abs. 1, lit. b) verloren. Zudem stellt sich mit einer Aufgabe der Bewirtschaftung im Berg- und Sömmerungsgebiet auch die Frage nach der langfristigen Aufrechterhaltung der dezentralen Besiedlung (Abs. 1, lit. c).

Aus agrarpolitischer Sicht ist daher eine nachhaltige, auf die standortspezifischen Herausforderungen ausgerichtete Entwicklung der ländlichen Räume der Schweiz eine Voraussetzung zur Erfüllung des Verfassungsauftrags.

Agrarpolitische Massnahmen und Entwicklung des ländlichen Raums

Im bestehenden agrarpolitischen Instrumentarium der Schweiz wird die Entwicklung des Ländlichen Raums –

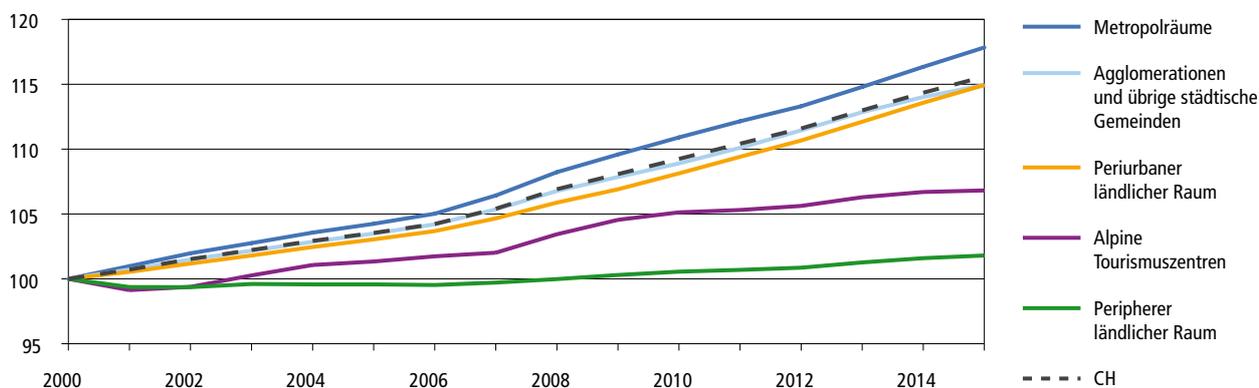


Abb. 1a | Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung nach Raumtypen 2000–2014, Index 2000=100. (Quelle: regiosuisse, 2014)

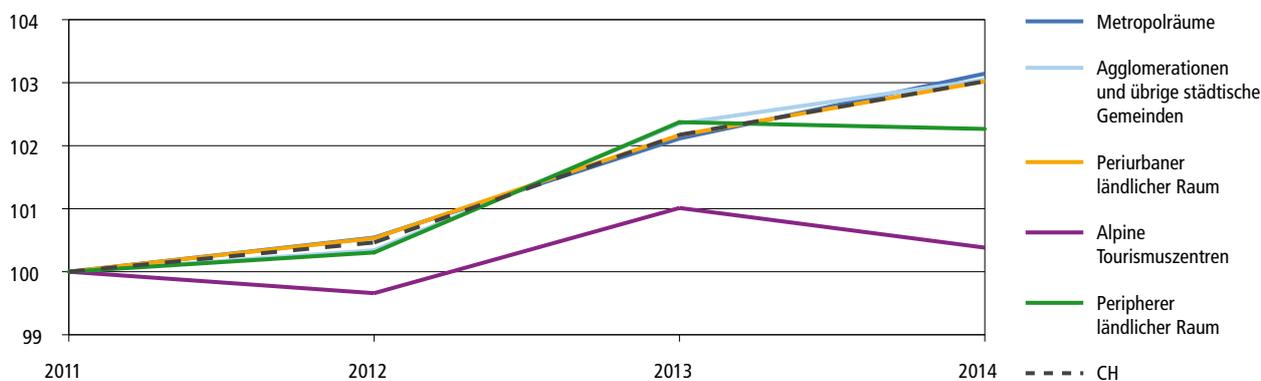


Abb. 1b | Entwicklung der Beschäftigung (Vollzeitäquivalente in den Sektoren I–III) nach Raumtypen 2011–2014, Index 2011=100. (Quelle: regiosuisse, 2014)

anders als beispielsweise in der EU – nicht als eigenständiger «Pfeiler» verstanden. Vielmehr werden beim Einsatz bestehender Instrumente positive Effekte auf die ländliche Entwicklung auf drei Ebenen als Nebeneffekte antizipiert:

- Allgemeine Fördermassnahmen zugunsten der Landwirtschaft und insbesondere bodenbewirtschaftender bäuerlicher Betriebe. In diese Kategorie fallen der Grenzschutz, die Direktzahlungen (DZ) und die Strukturverbesserungsmassnahmen. Über diese Instrumente fliessen namhafte Stützungsbeträge an die Landwirtschaftsbetriebe: Diese sind Teil regionaler Wirtschaftskreisläufe. Fördermassnahmen für die Landwirtschaftsbetriebe sind damit über direkte, indirekte und induzierte Effekte auch Fördermassnahmen für die regionalwirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume:
 - direkt leisten Landwirtschaftsbetriebe über den Verkauf ihrer Produkte einen Beitrag an die regionale Wertschöpfung;
 - indirekt entstehen durch Landwirtschaftsbetriebe Wertschöpfungseffekte durch den Einkauf von Vorleistungen (wie, z.B., Futtermittel, Bauleistungen,

Elektrizität etc.) oder die Konsumausgaben der Bauernfamilien;

- induzierte Wertschöpfungseffekte schliesslich entstehen, indem Landwirtschaftsbetriebe beispielsweise mit landschaftspflegerischen Leistungen die touristische Attraktivität einer Region erhalten und somit touristische Wertschöpfung erst möglich machen.

Viele allgemeine Fördermassnahmen berücksichtigen gebietsspezifisch erschwerte Produktions- und Wirtschaftsbedingungen. Bei den Direktzahlungen und Strukturverbesserungsmassnahmen werden Beiträge nach den Erschwerniszonen abgestuft. Zudem wird mit den Hangbeiträgen spezifisch die Weiterbewirtschaftung von steilen Flächen und mit den Alpungs- und Sömmerungsbeiträgen die Bewirtschaftung des Sömmerungsgebiets gefördert. Insgesamt flossen im Jahr 2016 knapp 1,8 Milliarden Franken an DZ ins Hügel-, Berg- und Sömmerungsgebiet (63 Prozent der DZ).

- Gemeinschaftliche Massnahmen mit Projektcharakter auf regionaler Ebene: Mit spezifischen Fördermassnahmen werden räumlich und zeitlich beschränkte Aktivitäten von Trägerschaften aus den Regionen unter-

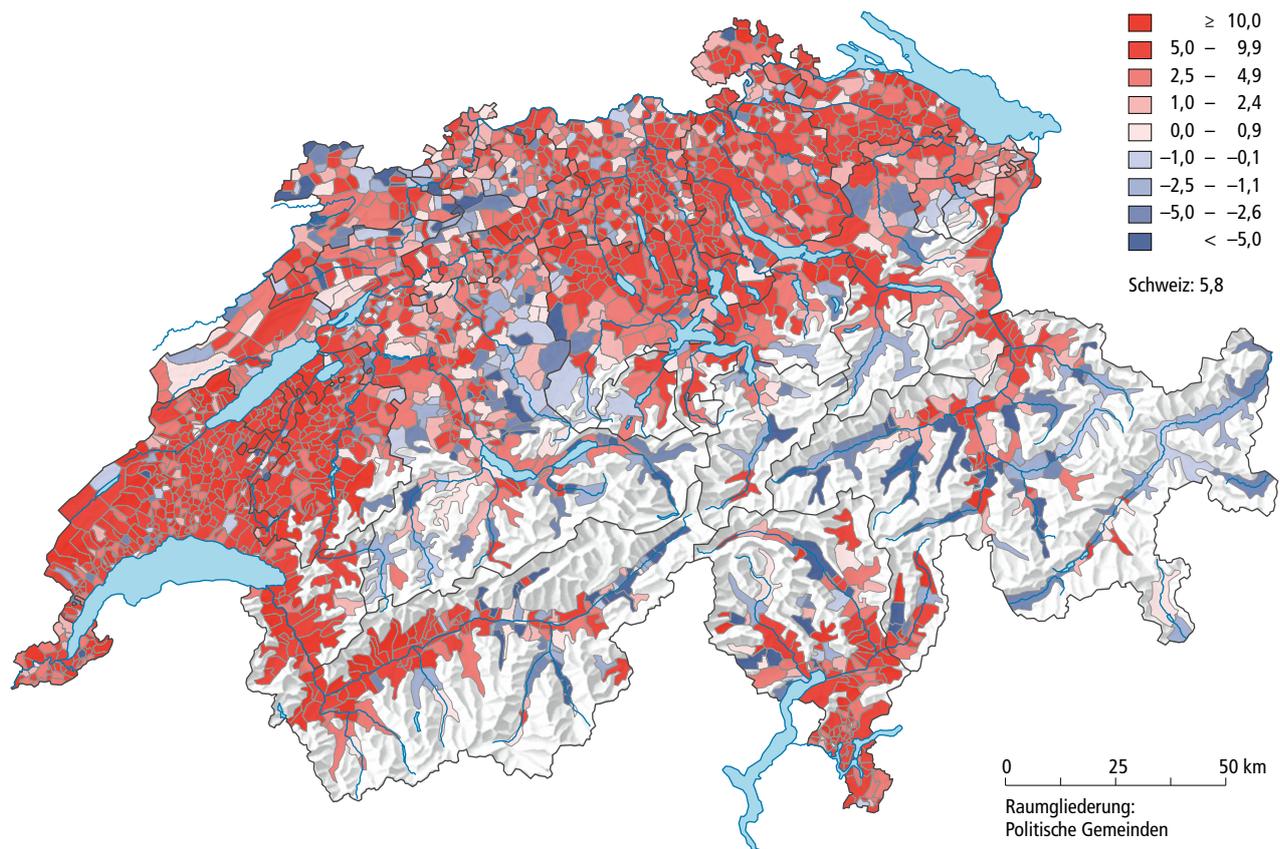


Abb. 2 | Veränderung der ständigen Wohnbevölkerung in %, 2010–2015 nach Gemeinden. (Quelle: Bundesamt für Statistik BFS)

stützt, um bestimmte agrarpolitische Ziele zu erreichen. Beispiele für solche Massnahmen sind die Projekte für Regionale Entwicklung (PRE) mit dem Ziel, die Wertschöpfung der Landwirtschaft innerhalb einer Region zu stärken, oder die Landschaftsqualitätsprojekte (LQP) zur Erhaltung und Aufwertung der landschaftlichen Vielfalt.

- Gezielter Schutz von gebietspezifischen Ursprungsbezeichnungen: Diese Massnahmen sind keine Zahlungen, sondern bieten einen öffentlich rechtlichen Schutz für innerhalb eines spezifischen Gebiets produzierte Güter. Damit werden Konsumentinnen und Konsumenten vor Täuschung geschützt und der unlautere Wettbewerb in der Verwendung von Ursprungsbezeichnungen verhindert. Mit diesem Schutz kann die Wertschöpfung aus gekennzeichneten Produkten erhöht und damit die Regionalwirtschaft in den Ursprungsgebieten gestärkt werden.

Politik des Bundes für ländliche Räume und Berggebiete

Wie in anderen Ländern der OECD (OECD 2006, 2016) wird die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume auch in der Schweiz heute als Verbundaufgabe verschiedener Politikbereiche aufgefasst (SECO 2014). Zeitgleich mit der Agglomerationspolitik hat der Bundesrat 2015 eine Politik für ländliche Räume und Berggebiete (P-LRB) verabschie-

det (Schweizerischer Bundesrat 2015). Übergeordnetes Ziel der beiden Politiken ist eine kohärente Raumentwicklung, d.h. die gegenseitige Abstimmung der raumwirksamen Politiken über die Stadt-Land-Grenzen hinweg (Scheidegger & Jakob 2017). Die P-LRB bildet hierbei den bisher fehlenden nationalen strategischen Rahmen für die Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete. Die P-LRB formuliert eine langfristige Vision für eine nachhaltige räumliche Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete und definiert vier langfristige Zielsetzungen, die als Orientierung für die Sektoralpolitiken (d.h. Agrar-, Umwelt-, Verkehrspolitik etc.) dienen sollen. Mit der P-LRB sollen keine neuen Förder- oder Planungsinstrumente geschaffen, sondern soll die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land, aber auch unter den Sektoralpolitiken des Bundes sowie zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und regionalen Akteuren aus der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft verbessert werden.

Entwicklungsperspektiven

Die P-LRB verfolgt integrale Sichtweise auf die nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Die Agrarpolitik kann mit ihrem Instrumentarium dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Bezogen auf das agrarpolitische Instrumentarium und dessen Anwendung könnte das heissen:

- Kurzfristig ist das Zusammenspiel zwischen Agrarpolitik und den übrigen Sektoralpolitiken bei Massnahmen mit Projektcharakter weiter zu optimieren. Gerade im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung des ländlichen Raums und des Berggebiets kann die sektorübergreifende Zusammenarbeit (z.B. mit der Tourismus- und der Regionalpolitik) noch weiter ausgebaut werden. Diese Zusammenarbeit kann im Rahmen bestehender Instrumente wie den PRE oder sektorübergreifender Modellvorhaben gestärkt werden. Darüber hinaus kann die sektorübergreifende Zusammenarbeit auf Projektebene auch auf zukunftsweisende, stadt-land-übergreifende Themen wie z.B. neue Modelle der Vertragslandwirtschaft oder Urban farming ausgeweitet werden.
- Langfristig ist die räumliche Differenzierung von Fördermassnahmen für eine nachhaltige ländliche Entwicklung über alle Sektoralpolitiken hinweg zu prüfen (Ecoplan & HAFL 2016). So könnten z.B. die sektorspezifischen Förderaktivitäten dort priorisiert werden, wo die grösste «Hebelwirkung» zu erwarten ist, z.B. die Tourismuspolitik in touristisch geprägten Regionen und die Agrarpolitik in Räumen, in denen die Land- und Ernährungswirtschaft von hoher regionalwirtschaftlicher Bedeutung ist. Zudem ist zu prüfen, ob die Förderung der ländlichen Entwicklung sektorübergreifend finanziert werden soll: in diese Förderung wären die heutigen sektoralpolitischen Förderinstrumente zu überführen, um Schnittstellen abzubauen und Fördergelder effizienter einzusetzen.

Schlussfolgerungen

Der Agrarpolitik wird auch in Zukunft eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des ländlichen Raums haben. Eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums und der

Berggebiete ist eine zentrale Voraussetzung, damit die Landwirtschaft ihre Verfassungsziele erfüllen kann. Hierfür sind Agrarpolitik und die anderen Sektoralpolitiken künftig noch besser aufeinander abzustimmen. Die Agrarpolitik wird mit ihren Massnahmen aber auch künftig einen Beitrag zum Abbau räumlicher Disparitäten zwischen städtischen und ländlichen Räumen und damit zur nationalen Kohäsion der Schweiz leisten. ■

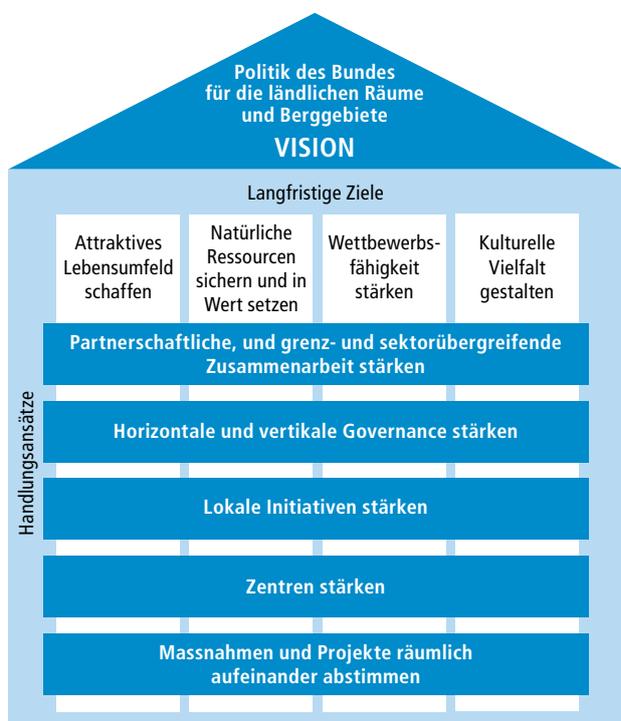


Abb. 3 | Vision, Ziele und Handlungsansätze der Politik für ländliche Räume und Berggebiete (P-LRB). (Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE)

Literatur

- Ecoplan & Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL, 2015. Beitrag der Landwirtschaft und der Agrarpolitik zur Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums. Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Bern.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2006. The New Rural Paradigm. OECD Publishing, Paris.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2016. OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. OECD Publishing, Paris.
- regiosuisse, 2014. Monitoringbericht 2013 zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung in der Schweiz. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat, 2015. Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz. Bericht in Er-

füllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011. Bundesamt für Raumentwicklung und Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern.

- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 2014. Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz. SECO, Bern.
- Scheidegger S. & Jakob E., 2017. Kohärente Raumentwicklung: Eine Chance für Regionen, Kantone und den Bund. Abstract zur Präsentation anlässlich der regiosuisse-Tagung «Kohärente Raumentwicklung – von der Vision in die Praxis» vom 14.03.17 in Biel. Zugang: http://regiosuisse.ch/sites/default/files/2017-03/3_Abtract_ARE_SECO_D.pdf [21.06.2017].