

Zeitschrift: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural

Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)

Band: 90 (1992)

Heft: 8

Artikel: Landwirtschaft und Berggebiet : Regionalpolitik in Europa

Autor: Wyder, J. / Lazzari, R.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-234859>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 01.04.2025

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

Landwirtschaft und Berggebiet: Regionalpolitik in Europa

J. Wyder, R. Lazzari

Während in der Schweiz die Regionalpolitik einen starken Bezug zum Berggebiet hat – mit wenigen Ausnahmen ist das ganze Berggebiet nach der landwirtschaftlichen Gesetzgebung auch Berggebiet nach dem Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete – richtet die EG ihre Kohäsionspolitik viel stärker nach «Problemregionen» aus. Einzig bei den landwirtschaftlichen Massnahmen wird das Berggebiet einheitlich behandelt. Ein weiterer wesentlicher Unterschied besteht darin, dass die schweizerische Regionalpolitik primär eine kaum befristete Infrastrukturpolitik ist und die Regionalpolitik der EG stärker in das Wirtschafts geschehen und in den Arbeitsmarkt eingreift. Es ist zwar richtig, dass die EG keine integrale Berggebietspolitik durchführt, sie besitzt aber ein ausgeprägtes, teilweise räumlich begrenztes Instrumentarium zur Wirtschaftsförderung. Ein Grund für diesen unterschiedlichen Ansatz ist in den ausgeprägten räumlichen Disparitäten in der EG zu suchen.

Alors qu'en Suisse la politique régionale est fortement axée sur les régions de montagne – à quelques exceptions près, l'ensemble des régions de montagne selon la législation sur l'agriculture étant aussi régions de montagne d'après la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne – la politique de cohésion de la CEE se concentre essentiellement sur les «régions à problèmes». C'est uniquement dans le cadre des mesures visant l'agriculture que les régions de montagne sont traitées de manière uniforme. Une autre différence importante réside dans le fait que la politique régionale suisse constitue avant tout une politique d'infrastructure peu soumise à des délais, alors que la politique régionale de la CEE intervient plus fortement dans le processus économique et le marché du travail. Il est bien vrai que la CEE ne mène pas une politique intégrale à l'égard des régions de montagne, mais elle dispose d'une instrumentation de promotion économique prononcée, en partie limitée dans l'espace. Un des motifs pouvant expliquer cette approche différente est à rechercher au niveau des disparités spatiales plus marquées au sein de la CEE.

1. Historischer Rückblick

Erste Ansätze einer Politik mit Bezug auf das Berggebiet lassen sich in der Schweiz 1944 feststellen mit der Einführung der Familienzulagen für Bergbauern, gefolgt von den Massnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet im Jahr 1952. Diese sozialpolitischen Massnahmen werden – nach der Annahme des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 – ergänzt mit einer gezielten Förderung der Berglandwirtschaft wie mit dem Bundesgesetz über Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet und in der voralpinen Hügellzone im Jahre 1960 oder mit dem Viehabsatzgesetz von 1962. Zu diesen landwirtschaftlichen Massnahmen kamen die differenzierten Massnahmen zugunsten der Berggebiete im Bereich der Forstwirtschaft, insbesondere des Lawinenschutzes und es wurden vom Bund Kredite für das Gastgewerbe und die Hotellerie zur Verfügung gestellt (1966), später Bürgschaften an das Gewerbe im Berggebiet (1976) gewährt und mit dem Bundesgesetz über die Investitionshilfe im Berggebiet (1974) wurde der Einstieg in eine ganzheitliche Berggebietspolitik gemacht.

Auch in der Europäischen Gemeinschaft (EG) ist die Kohäsionspolitik bereits im EWG-Vertrag von 1957 festgeschrieben mit dem erklärten Ziel, den Abstand zwi-

schen den einzelnen Gebieten zu verringern. Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) führte 1975 besondere Massnahmen (Richtlinien 75/268/EWG) für die Berglandwirtschaft ein – die Grundsätze für eine neue Regionalpolitik wurden aber mit der «Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)» und mit den neuen Artikeln 130a bis 130e im EWG-Vertrag geschaffen. 1988 wurden mit fünf verschiedenen Verordnungen auch die gesetzlichen Grundlagen verabschiedet und Massnahmen für die Koordinierung der drei Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung EFRE; Europäischer Sozialfonds ESF; Europäischer Ausrichtungsfonds und Garantiefonds für die Landwirtschaft EAGLF, Abt. Ausrichtung) getroffen.

2. Grundsätze der neuen Regionalpolitik der EG

Die Mittel für die Regionalpolitik sollen von 1988 mit 7,7 Mia. ECU auf 14,5 Mia. ECU bis 1993 nahezu verdoppelt werden, wobei eine räumliche Konzentration vorgesehen ist. Die Mittel sind zudem auf folgende Ziele zu konzentrieren:

1. Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand («Ziel Nr. 1»);
2. Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschliesslich Arbeitsmarktregionen und städtische Verdichtungsräume), die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind («Ziel Nr. 2»);
3. Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit («Ziel Nr. 3»);
4. Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen ins Erwerbsleben («Ziel Nr. 4»);

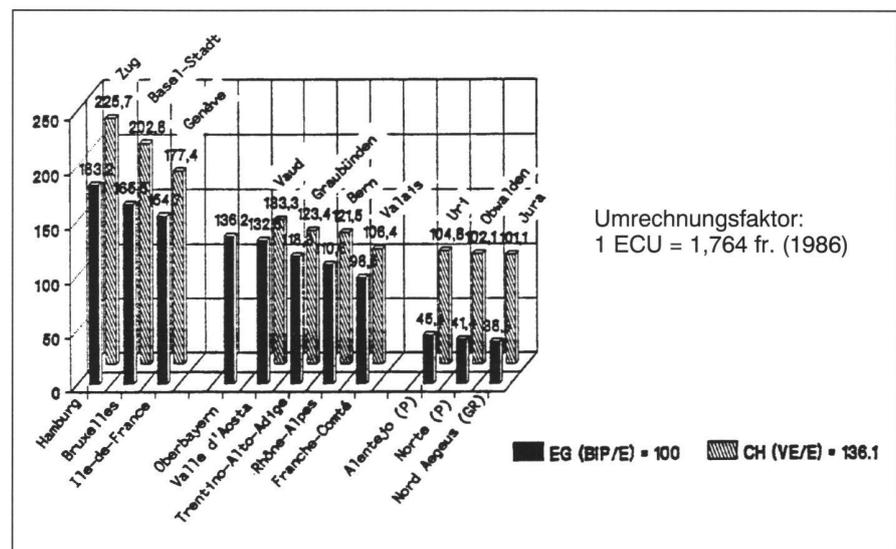


Abb. 1: Disparitäten in der EG und in der Schweiz: Bruttoinlandprodukt (BIP) und Volkseinkommen je Einwohner in ECU (Angaben für die Kantone 1986; Quelle: Eurostat, Statistique de base de la CE 1990, S. 50–57 und Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1989, S. 106, Darstellung SAB).

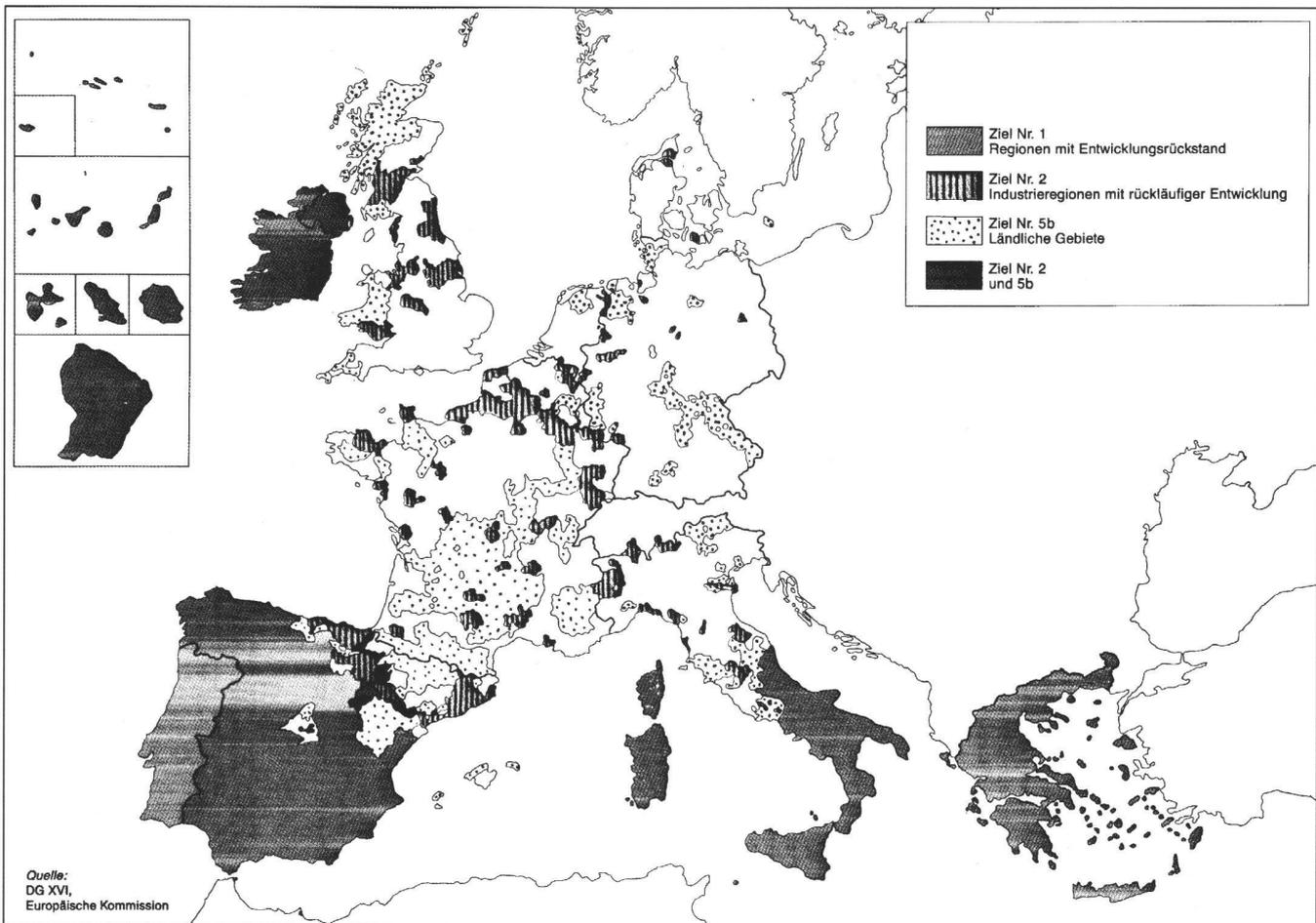


Abb. 2: Regionalpolitik der EG: Ziel Nr. 1, Ziel Nr. 2 und Ziel 5b (Quelle: Kommission der EG; Die Regionen in den 90er Jahren, S. 48).

5. Im Hinblick auf die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik
- beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen
 - Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums («Ziele Nr. 5a und 5b»).

Die Ziele 3, 4 und 5a gelten auf dem ganzen Gebiet der Gemeinschaft.

Die Regionalpolitik der EG ist – mit Ausnahme der Gemeinschaftsinitiativen – subsidiär – die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, aus eigener Initiative die Massnahmen durchzuführen und damit eine finanzielle Beteiligung der EG auszulösen. Die Massnahmen sind zeitlich beschränkt und laufen streng nach dem Schema «Problemerkennung – Ziele – Massnahmen – Evaluation» ab. Mit Ausnahme der Europäischen Investitionsbank (EIB) arbeiten die drei Strukturfonds ausschliesslich mit Beiträgen à Fonds-perdu. Damit werden die Unterschiede zur Regionalpolitik der Schweiz offensichtlich – Ausgabenmässig beansprucht die Regionalpolitik (ohne Sozialpolitik nach Ziel 3 und 4) rund 11% des Budgets, kommt also nach der GAP (65% des Budgets) an 2. Stelle. Auch in Anbetracht des «geringen» Budgets der EG (1% des BSP der Gemeinschaft oder 3% der Ausgaben der Mitgliedstaaten) dürften die Ausgaben pro

Einwohner für die Regionalpolitik in der EG ungefähr mit den Ausgaben des Bundes für diesen Bereich vergleichbar sein (Grössenordnung: 8–10 ECU/Jahr und Einwohner).

3. Regionalpolitik der Mitgliedstaaten der EG

Seit dem 9. 1. 1985 besteht in Frankreich das «Loi Montagne», welches sich auf die nach den EG-Richtlinien abgegrenzten Berggebiete bezieht und alle Bereiche des Lebens im Berggebiet abdeckt sowie für die sektoralen Gesetze einen differenzierten Ansatz für die Berggebiete vorschreibt. Es ist ein modernes, ganzheitliches Gesetz, welches bei einer getreuen Anwendung sich sehr positiv auf das Leben in den Berggebieten auswirken würde. Leider wird ihm nicht die Beachtung geschenkt, die es eigentlich verdient. Für die Periode 1990 bis 1994 stehen für die Durchführung dieses Gesetzes 300 Mio. ECU zur Verfügung (4 Mio. Franzosen leben im Berggebiet), die eingesetzten Institutionen (Conseil de Montagne) nehmen die ihnen zugeteilten Aufgaben

nur beschränkt wahr und die Anpassung der sektoralen Gesetze ist ein langwieriger und aufreibender Prozess. Das Gesetz dürfte in der französischen Bevölkerung dagegen eine bestimmte Sensibilisierung zugunsten der Berggebiete bewirkt haben, der direkte Effekt ist aber kaum zu erfassen.

In Italien sind die «Comunità Montane» nach Gesetz 1102 vom 3. 12. 1971 die eigentlichen Träger der Berggebietspolitik. In den 337 «Comunità Montane» leben rund 10 Mio. Einwohner oder 18% der Bevölkerung Italiens und sie sind am ehesten mit den IHG-Regionen der Schweiz vergleichbar. Das entsprechende Rahmengesetz 1102 ist konzeptionell sehr modern, baut auf der Eigeninitiative der Gemeinden und Regionen auf und geht ebenfalls von einer ganzheitlichen und nachhaltigen Entwicklung aus. Auch in Italien ist die Frage der Prioritäten und der Umsetzung nicht gelöst. Die für die «Comunità Montane» zur Verfügung gestellten Mittel gehen ständig zurück (1991: 64 Mio. ECU) und decken noch knapp den Verwaltungsaufwand. Damit können die vorgesehenen Entwicklungskonzepte weder erarbeitet noch umgesetzt werden und die Haupttätigkeit der «Comunità Montane» besteht heute darin, die Ausgleichs-

zahlungen der EG an die Berglandwirtschaft auszuführen.

Im Gegensatz zu Frankreich und Italien kennt die Bundesrepublik Deutschland keine eigentliche Berggebietspolitik, hat aber im Grundgesetz den regionalen Ausgleich festgeschrieben (Art. 91) und 1969 das Gesetz über die «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» als Gemeinschaftsaufgabe (GRW) verabschiedet. Räumlich liegen die Schwerpunkte in den ehemaligen «Zonenrandgebieten», angrenzend an die damalige DDR und CSSR. Die Massnahmen, welche stark arbeitsmarkt-orientiert sind, werden von der Bundesregierung und den Bundesländern gemeinsam durchgeführt und auch finanziert. 1991 standen für die «Normalfördergebiete» ca. 295 Mio. ECU und für die Sonderprogrammgebiete ca. 185 Mio. ECU zur Verfügung. Von einem ähnlichen Ansatz geht auch die Regionalpolitik in Österreich aus, basierend auf dem Österreichischen Raumordnungskonzept der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖRK). Österreich legt starkes Gewicht auf die Mobilisierung der endogenen Ressourcen, die Strukturpolitik, den Informationstransfer und die Humankapitalförderung.

Die Beispiele aus den Mitgliedstaaten der EG (und Österreich) zeigen, dass der regionalpolitische Spielraum auf dieser Ebene relativ gross ist – es besteht nicht nur die Möglichkeit, die regionalpolitischen Programme der EG durchzuführen, sondern auch selbst aktiv zu werden. Dabei sind bestimmte Regeln zu beachten. Die EG-Kommission hat ein Mitspracherecht bei der räumlichen Abgrenzung und die Wettbewerbsregeln sind zu beachten.

5. Weitere regionalpolitische Akteure

Regionalpolitik betreiben setzt voraus, dass die dazu notwendigen Mittel zur Verfügung stehen und dass der politische Wille vorhanden ist, die regionalen Gefälle auszugleichen. Diese Voraussetzungen sind auf nationaler Ebene, wie die Beispiele zeigen, nicht in jedem Falle erfüllt. Auf der Ebene der Regionen in den EG-Mitgliedstaaten (Bundesländer in der BRD, Autonome Provinzen in Italien und Regionen in Frankreich und Italien) ist das regionalpolitische Verhalten sehr unterschiedlich. So ergänzt der Freistaat Bayern die GRW der Bundesregierung, die Regionalpolitik der EG und teilweise auch die GAP der EG. Eigenständige Ansätze sind der Finanzausgleich, die verschiedenen Massnahmen zur Erhaltung der Umwelt (Bsp.: «Erholungslandschaft Alpen»; Kulturlandschaftsprogramm), Infrastrukturpolitik (Bsp.: Zugverbindungen, Erdgasversorgung, etc.), sowie die sehr effi-

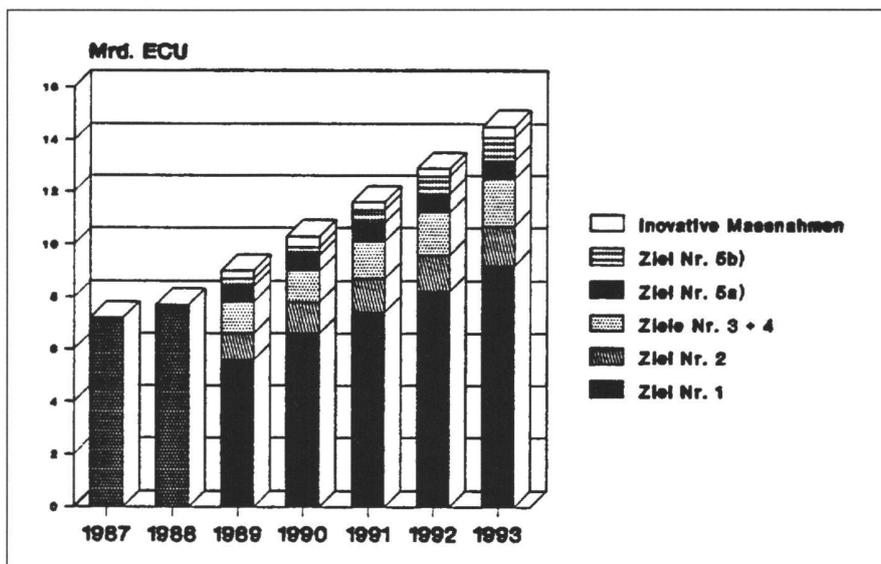


Abb. 3: Regionalpolitik der EG; Mitteleinsatz nach Zielen 1987–1993 (Quelle: Commission of the EC, Guide to the reform..., S. 18, eigene Darstellung).

ziente Umsetzung der Regionalpolitik der EG (Bsp.: 5b-Gebiete).

In Italien sind besonders die Regionen und Provinzen mit Autonomie-Status (Südtirol, Trento, Aosta) regionalpolitisch sehr aktiv. Sie ersetzen hier die praktisch vollständig fehlenden Massnahmen des Staates und setzen auch an seiner Stelle die regionalpolitischen Programme der EG um. Ihre Finanzautonomie, die politische Geschlossenheit sowie z.T. auch der Selbstbehauptungswille der ethnischen Minderheiten ist dabei hilfreich. Ein gewisser «Stabilisierungserfolg» ist in diesen Regionen sichtbar: der ländliche Raum, insbesondere das Berggebiet, ist nicht von Abwanderung bedroht, der landwirtschaftliche Strukturwandel hielt sich in Grenzen und damit konnte auch die dezentrale Besiedlung gesichert werden, Tourismus und Gewerbe sind im ländlichen Raum vertreten (die staatliche Förderung dieser Wirtschaftszweige kann regional bedeutender sein als die Förderung der Berglandwirtschaft).

6. Ist unsere Regionalpolitik EG-verträglich?

Unsere regionalpolitischen Instrumente, wie die Förderung der Infrastruktur nach IHG, der interkantonale und intrakantonale Finanzausgleich oder nach der Finanzkraft der Kantone gestaffelte Bundesbeiträge für Strassen, Verkehr, etc. unterliegen keiner EG-Regelung – sie könnten im Falle eines EG-Beitrittes und auch im Rahmen des EWR beibehalten und noch ausgebaut werden. Besonders der Finanzausgleich als regionalpolitisches Instrumentarium müsste noch an Bedeutung gewinnen. Es wäre im Falle eines EG-Beitrittes damit zu rechnen, dass die

Anpassung in den Randregionen (Voralpen, Jura) ziemlich schmerzhaft wären. Der Finanzausgleich könnte den betroffenen Gemeinden und Kantonen die Mittel geben, diese Folgen wenigstens teilweise aufzufangen.

Nach EG-Recht (EWG-Vertrag Art. 92) sind staatliche Beihilfen an Unternehmen oder Produktionszweige, welche den Wettbewerb verfälschen, nicht gestattet, sofern sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Im Sinne der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) hat die Kommission 1990 festgelegt, was Beihilfen von geringer Bedeutung sind und damit toleriert werden:

- Betriebe mit weniger als 150 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von weniger als 15 Mio. ECU
- Investitionsbeiträge von höchstens 7,5% der Investitionssumme
- höchstens 3000 ECU Beitrag pro Arbeitsplatz
- in der Regel höchstens 200 000 ECU Beiträge pro Unternehmen.

Damit ist ersichtlich, dass die direkte Wirtschaftsförderung des Bundes (Bürgerschaftsgesetz, Hotelkreditgesetz, Bonny-Beschluss) ebenfalls EG-verträglich sind, da diese Werte nicht überschritten werden. Zudem besteht in den benachteiligten Regionen der EG die Möglichkeit, je nach Vorhaben und Benachteiligung höhere Ansätze anzuwenden. Diese Verstärkung der Beihilfen wird zwischen der betroffenen Region und der EG-Kommission direkt ausgehandelt. Auch die direkte Wirtschaftsförderung der Kantone wäre in den meisten Fällen mit den EG-Normen verträglich. Diskussionen könnten sich ergeben aufgrund der zeitlich kaum befristete-

ten Massnahmen und der grosszügigen Abgrenzungen der Fördergebiete. Verfügt die EG im Bereich der Infrastrukturpolitik und der direkten Wirtschaftsförderung über eine geringe Regeldichte mit einem weiten Interpretationsspielraum, so ist sie in der GAP, insbesondere in der Marktordnung, sehr konkret. Für die meisten Agrarprodukte gibt es einheitliche Marktregelungen, für Ausgleichszahlungen an die Berglandwirtschaft sind noch Höchstgrenzen festgelegt und auch für Subventionen zur Grundlagenverbesserung gelten Höchstgrenzen. Der regionale Spielraum der Regionen besteht in Massnahmen zur Extensivierung, Anbieten von Dienstleistungen (Beratung, Schulung), Produkteverarbeitung und Vermarktung über Genossenschaften sowie spezifische Beiträge zur Kostensenkung.

7. Zusammenfassung

Die regionalen Disparitäten in den EG-Mitgliedstaaten sind sehr gross. Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte hat sich die EG entschlossen, der Kohäsionspolitik

zum Abbau der räumlichen und sozialen Unterschiede Priorität einzuräumen. Zwischen 1988 und 1993 sollen die dafür eingesetzten Mittel verdoppelt werden. Diese neue Regionalpolitik – wie auch die Ausgleichszahlungen an die Berglandwirtschaft – ist subsidiär und die Mittel der EG fliessen nur, wenn die Mitgliedstaaten die Initiative ergreifen und die Massnahmen vorfinanzieren.

Ausser bei den Marktregelungen für landwirtschaftliche Produkte lässt die EG den Mitgliedstaaten grosse Freiheiten, eine eigene Regionalpolitik zu gestalten. Der Bezug «Berggebiet» ist aber vielfach nicht gegeben, obschon gerade in Frankreich und in Italien moderne Gesetze für die Förderung des Berggebietes bestehen. Dagegen wird in Italien sehr grosses Gewicht auf die direkte Förderung der produzierenden Industrie gelegt: rund 16% der industriellen Wertschöpfung stammt aus staatlichen Beihilfen. Dieser Spielraum in der Wirtschaftsförderung und der Regionalpolitik wird ausgeschöpft.

Die Schweiz müsste im Falle eines EG-Beitrittes damit rechnen, dass sie im Rahmen der Kohäsionspolitik zum Nettozahler

wird, ihre bisherige Praxis der Regionalpolitik und Wirtschaftsförderung (ohne Landwirtschaft) wird sie infolge des sehr tiefen «Beihilfeniveaus» wie bisher weiterführen können. Die negativen Integrationseffekte in den Randregionen müsste mit neuen EG-verträglichen Instrumenten aufgefangen werden.

Verwendete Literatur:

SAB: Berggebietsförderung in den Regionen Europas: Wo stehen die Schweizer Kantone? SAB-Brugg 1992.

Wyder J.: Bergbauernpolitik in der Schweiz, Manuskript 1984.

Hanser Chr./Brugger E. A. 1991: «EG 92: Neue Anforderungen an die Regionalpolitik?», Kurzfassung BHP Zürich.

Adresse der Verfasser

Roberto Lazzari, dipl. Ing. Agr. ETH
Mitarbeiter der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)

Jörg Wyder, Dr. sc. techn.

Direktor der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Postfach 174, CH-5200 Brugg

C-PLAN Landinformationssystem

Anwendung Vermessung

Anwendung Leitungskataster

(Strom, Gas, Wasser, Kanalisation, Zivilschutz etc.)

Anwendung Digitales Geländemodell

Anwendung Strassenbau

auf MS-DOS und UNIX Ein- und Mehrplatzsystemen



C-PLAN

Software + Hardware für
Vermessung + Strassenbau