

## **XXVIII. Europäischer Agrarkongress**

9. – 12. September 2015, Potsdam (Deutschland)

### **Kommission II „Ländlicher Raum: Rechtsrahmen und Umsetzung“**

#### **Länderbericht 2015**

Jörg Amsler, Dipl. Ing. ETH / SIA, Stv. Leiter Direktionsbereich Direktzahlungen und ländliche Entwicklung, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Bern, Schweiz

---

#### **Ländliche Entwicklung in der urbanen Gesellschaft**

##### *Divergierende Entwicklungen im ländlichen Raum ...*

Die Entwicklungen im ländlichen Raum klaffen zusehends auseinander. Auf der einen Seite zeigt sich, insbesondere im Umfeld der Agglomerationen, eine zunehmende Ausdehnung der Siedlungsfläche sowie Zerstückelung der Landschaft und damit eine eigentliche Periurbanisierung. Auf der anderen Seite, namentlich in peripheren Alpentälern, sind Abwanderung und teilweise gar Aufgabe der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung festzustellen.

Die Entwicklungstendenzen sind nicht immer eindeutig, doch offensichtlich ist, dass die Verflechtungen zwischen dem ländlichen Raum und den Agglomerationen stärker und vielfältiger geworden sind. Die Wegdistanzen, innerhalb derer zur Arbeit gependelt wird oder die zur regelmässigen Freizeitbeschäftigung und zum Einkauf in Anspruch genommen werden, nehmen zu. Die Ansprüche an und der Druck auf den ländlichen Raum in ökonomischen, ökologischen und sozialen Belangen sind im Steigen begriffen.

Die politischen Grenzen werden zusehends verwischt. Immer weniger stimmen die institutionellen und funktionalen Einheiten miteinander überein. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, haben sich verschiedene Formen der Zusammenarbeit herausgebildet. Deren Tauglichkeit ist aber nicht immer unbestritten, und es wird nach weiteren, neuen Formen gesucht. Die aktuellen Megatrends werden im ländlichen Raum deutlich spürbar. Der technologische Fortschritt, die Globalisierung der Wirtschaft und die zunehmende Liberalisierung in immer mehr Bereichen lassen die Distanzen faktisch schrumpfen und beschleunigen grundlegende Strukturveränderungen. Dies zeigt sich sowohl in der Land- und Forstwirtschaft, als auch im Industrie- sowie im Dienstleistungssektor und insbesondere im Bereich der Grundversorgung.

##### *Die Landwirtschaft in der urbanen Gesellschaft*

Die Liberalisierung der Märkte und der technische Fortschritt führen dazu, dass der Arbeitsbedarf in der klassischen landwirtschaftlichen Produktion weiter sinkt. Mit den knapper werdenden natürlichen Ressourcen werden langfristig gesehen stabile regionale Wirtschaftskreisläufe wieder an Bedeutung gewinnen.

Eine der zentralen Herausforderungen besteht im ländlichen Raum darin, neue Tätigkeitsfelder zu erschliessen. Potenziale für neue Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen im landwirtschaftsnahen Bereich und im Bereich der Diversifizierung.

Beispiele für landwirtschaftsnahe Tätigkeiten sind die Aufbereitung, Lagerung, Verpackung und Vermarktung der landwirtschaftlichen Produkte. Mögliche Tätigkeitsfelder im Bereich der Diversifizierung sind beispielsweise der Agrotourismus, soziale Dienstleistungen (green care), die Forstwirtschaft sowie Umwelt- oder Kommunaldienstleistungen. Auch das Potenzial zur Produktion von erneuerbarer Energie in der Landwirtschaft gilt es verstärkt zu nutzen. Dabei steht die energetische Nutzung von organischen Abfällen im Vordergrund. Die Energieproduktion soll aber nicht auf Kosten der Nahrungsmittelproduktion erfolgen (Flächenkonkurrenz). Die Nutzung von Sonnen- und Windkraft sind weitere zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten. Damit kann die Abhängigkeit von fossiler Energie reduziert und zur Reduktion der Klimagasemissionen beigetragen werden. Die Synergien zwischen der Landwirtschaft und den anderen Branchen wie dem Tourismus, dem lokalen Gewerbe, der Energie- oder der Forstwirtschaft gilt es zudem verstärkt zu nutzen.

Eine weitere Herausforderung besteht auch in der Erhaltung und Förderung einer attraktiven Kulturlandschaft. Hier kann die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag leisten. Es braucht jedoch gezieltere Anreize, um dem aktuell negativen Trend bei der Landschaftsentwicklung entgegenzuwirken.

*Politische Instrumente tragen dazu bei, einen vitalen ländlichen Raum zu erhalten.*

- Landwirtschaft: Direktzahlungen, Strukturverbesserungen, Diversifizierung in nebenlandwirtschaftliche Aktivitäten, Ökologie
- Regionalpolitik: Aufbau eines ländlichen Wissenssystems, Förderung des Entrepreneurship
- Natur- und Heimatschutz: Regionale Naturpärke, Bewirtschaftung von Schutzgebieten
- Neuer Finanzausgleich: Abgeltung für geographisch-topographische Erschwernisse

### **Zusammenwirken verschiedener Gesetze**

Trotz gut konzipierten Rechtsnormen gelang es nicht, der Zersiedlung des Landes Einhalt zu gebieten. Das Bauen auf der „grünen Wiese“ ist aus Sicht eines Bauherrn oder Investors nach wie vor einfacher und attraktiver als die innere Verdichtung im Siedlungsgebiet oder das Bauen auf einer Industriebrache. Insbesondere für Industrieanlagen fehlen Anreize zu Verdichtung und mit dem Hinweis auf die Schaffung von Arbeitsplätzen sind strengere Vorschriften in der Raumplanung politisch kaum mehrheitsfähig.

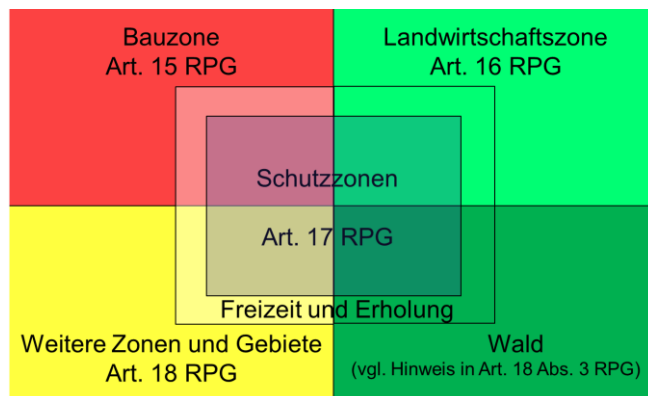
*Vom Bundesgesetz über die Raumplanung...*

Das am 1.1.1980 in Kraft getretenen **Bundesgesetzes über die Raumplanung** (RPG) ist ein Rahmengesetz, denn die föderale Struktur der Schweiz und die verfassungsmässige Zuständigkeit der Kantone erlaubt keine direkten raumplanerischen Eingriffe des Bundes. Einzig beim Bauen ausserhalb Bauzonen (BaB) gelten Bundesnormen, die jedoch in den parlamentarischen Debatten hart umkämpft sind.

Als wichtigster Erfolg des RPG darf die Trennung zwischen Bauzone und Nichtbauzone erwähnt werden.

Der mangelnde Schutz des Kulturlandes und ein zu kompliziertes Regelwerk zum Bauen ausserhalb Bauzonen sowie eine unterschiedliche und teilweise laxen Anwendung des Raumplanungsrechtes durch die Kantone führten zur Landschaftsinitiative der Umweltverbände. Der Bundesrat liess dazu einen indirekten Gegenvorschlag, d.h. eine Gesetzesänderung ausarbeiten. Diese wurde in einer Referendumsabstimmung am 3. März 2013 vom Volk mit einer Zweidrittel-Mehrheit angenommen. Mit der Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes auf den 1. Mai 2014 und der entsprechenden Anpassung der dazugehörigen Verordnung haben die Kantone nun 5 Jahre Zeit ihre Planungen auf die neuen Vorgaben abzustimmen. Auch kantonale Initiativen zum besseren Schutz des Kulturlandes tragen dazu bei, diesem Anliegen einer Mehrheit der Bevölkerung Nachachtung zu verschaffen.

Abbildung 1: Zonensystem der schweizerischen Raumplanung (generalisiert)



*... zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht...*

Durch die Trennung in Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet ergibt sich eine (gewollte) Aufspaltung des Bodenmarktes in einen Baulandmarkt und in einen landwirtschaftlichen Bodenmarkt. In der Landwirtschaftszone soll der Bodenpreis die Ertragsfähigkeit des Bodens zur Erzeugung landwirtschaftlicher Rohstoffe abbilden. Insbesondere soll verhindert werden, dass die Bodenpreise durch nichtlandwirtschaftliche Käufersegmente in die Höhe schnellen. Mit dem Bundesgesetz über das **bäuerliche Bodenrecht** (BGBB), welches am 1. Januar 1994 in Kraft trat, wurde die mögliche Käuferschicht in der Landwirtschaftszone eingeschränkt und damit der Bodenmarkt in der Landwirtschaftszone einigermaßen stabilisiert.

Abbildung 2 Zusammenwirken verschiedener Gesetze

Siedlungsgebiet RPG (1980)	Nichtsiedlungsgebiet Landwirtschaftszone GSchG (1972) RPG (1980) BGBB (1994)
Gewässer (GSchG 1957)	Wald WaG (1991)
unproduktive Flächen	

... zum Schutz des Kulturlandes

Mit der Agrarpolitik 2014 – 2017, der damit verbundenen Revision des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (LwG) und der im Jahre 2013 abgeschlossenen Revision des RPG wurden verschiedene griffige Massnahmen zur Verbesserung des Kulturlandschutzes eingeführt. Im Bereich des LwG sind es insbesondere:

- Keine Direktzahlungen auf unüberbauten aber (noch) landwirtschaftlich genutzten Bauzonen,
- Anordnungsmöglichkeit von Landumlegungen, wenn Nutzungsplanungen Interessen der Landwirtschaft tangieren,
- Beschwerderecht des Bundesamtes für Landwirtschaft gegen Vorhaben die Fruchtfolgeflächen (FFF) beanspruchen.

### **Landmanagement: Umgang mit knappen Ressourcen**

Der Wertewandel in der Gesellschaft und die damit geänderten Bedürfnisse bedingen eine dauernde Überprüfung der Ziele des Landmanagements. Einerseits verlangt die Landwirtschaft als flächenmässig grösste Nutzerin des ländlichen Raums grosse maschinell bewirtschaftbare und gut erschlossene Parzellen, andererseits nehmen aber auch Massnahmen zum Schutz von Natur, Landschaft und Gewässer einen hohen Stellenwert ein.

Um angesichts der immer härter vorgebrachten Interessen im Kampf um den Boden der Landwirtschaft eine klare Stimme zu geben und eine massgeschneiderte Abstimmung der verschiedenen Forderungen zu ermöglichen, wurde das Instrument der Landwirtschaftlichen Planung (LP) geschaffen. Die LP wird vorteilhafterweise vor einem grösseren Planungsschritt oder vor der Realisierung eines grösseren Projektes durchgeführt. Sie zeigt die Möglichkeiten der einzelnen Betriebe und die dazu notwendigen Massnahmen realistisch auf. Dabei werden Möglichkeiten im Bereich der Landumlegung, des landwirtschaftlichen Hochbaus, der Wasserversorgung, im Wegebau und in der Nutzung erneuerbarer Energien aufgezeigt und der Umgang mit den knappen Ressourcen Boden, Wasser, Kapital und Rohstoffe aufgezeigt.

*Von den Gesamtmeliorationen...*

**Gesamtmeliorationen** (Landumlegungen, Güterregulierungen) sind ein multifunktionales Raumordnungsinstrument, welches vorab im ländlichen Raum eingesetzt wird, um Ziele der Landwirtschaft (Rationalisierung, Nachhaltigkeit), der Ökologie (Erhaltung und Aufwertung der Kulturlandschaft und Naturwerte) und der Raumplanung (vielfältige öffentliche Interessen) zu koordinieren und umzusetzen.

Zur Illustration soll ein Gesamtmeliorationsprojekt in der Gemeinde Bressaucourt im Kanton Jura dargestellt werden. Auslöser war die Autobahn A 16, welche durch den Norden des Kantons Jura bis an die französische Grenze führt. Um die Landbeschaffung sicherzustellen, wurden entlang des projektierten Trassees zehn Gesamtmeliorationen durchgeführt. In Bressaucourt wurden die folgenden Arbeiten ausgeführt:

- Neuzuteilung von Eigen- und Pachtland an die selbstbewirtschaftenden Landwirte. Die Parzellierung war wie in anderen Gemeinden des Kantons Jura sehr hoch. So hatten mehrere Landwirte 60 und mehr Eigentumsparzellen, welche auf maximal fünf Grundbuchparzellen nach der Landumlegung reduziert wurden.
- Neuzuteilung an den Kanton: Trassee inkl. Zubringer zur Autobahn A16 sowie Gewässerraum-Parzelle des Ruisseau de Bressaucourt (Revitalisierung als Öko-Ausgleich).
- Neuzuteilung an die Gemeinde: Gemeindestrassen sowie Areal für den künftigen Flugplatz (die Gemeinde gewährt der Trägerschaft "Société Coopérative Aérodrome du Jura" ein Flächennutzungsrecht von 99 Jahren und erhält dafür jährliche Entschädigungen).
- Neuzuteilung an die Meliorationsgenossenschaft: Güterwege sowie Parzellen für Hecken und andere ökologische Aufwertungsmassnahmen.
- Neubau und Sanierung von Güterwegen (ca. 14 km) sowie Ausarbeitung eines Verkehrskonzepts (Fahrberechtigungen und -beschränkungen).
- Ökologische Ausgleichs- und Aufwertungsmassnahmen: Neuanlage von Hecken, Bäumen und Biotopen sowie Revitalisierung von Kleingewässern.
- Koordination der drei Verfahren: Gesamtmelioration / Autobahn A 16 / Flugplatz. Die neue Anlage ersetzt das Flugfeld von Porrentruy (Courtedoux) und soll als Regionalflugplatz ohne Linienflugverkehr, jedoch mit Ausrichtung auf kommerzielle Flüge dienen. Die Betriebskonzession ist 30 Jahre gültig.

Abbildung 4: Bressaucourt, Kanton Jura



In der Bildmitte rechts die Baustelle des Flugplatzes, links diejenige der Autobahn A16 (Brücke)

*... zu den Projekten zur regionalen Entwicklung (PRE)*

Anstelle der sog. „Dorferneuerung“, die in vielen europäischen Staaten praktiziert wird, hat das schweizerische Parlament mit den **Projekten zur regionalen Entwicklung (PRE)** die Rechtsgrundlage für ein umfassenderes Instrument geschaffen. Damit wird die Zielsetzung verfolgt, die Wertschöpfung der Landwirtschaft zu erhöhen durch Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, wie Forstwirtschaft, Tourismus und Kleingewerbe. Im Vordergrund steht dabei die Produktion, Verarbeitung und Vermarktung von regionalen Produkten. Eine Vorabklärung dazu wird mit 50% oder maximal Fr. 20'000 unterstützt, um ein professionelles „Coaching“ zu ermöglichen. Ab 2010 setzte ein regelrechter Boom ein und bis heute (Stand Juli 2015) wurde an 362 der insgesamt 435 eingereichten Projektskizzen ein Beitrag in Aussicht gestellt, davon 123 oder rund ein Drittel mit Ausrichtung auf ein PRE. Unterstützt auf diesem Weg werden auch die Planungsarbeiten für ökologisch oder landschaftlich orientierte Projektformen. Besonders bemerkenswert ist dabei, dass die PRE gleichermassen beliebt sind in der Deutsch-, der Süd- und der Westschweiz und ebenso periphere wie auch zentralere Gebiete davon profitieren. Die Erfahrung zeigte bald, dass die Vorbereitungsdauer von rund drei Jahren bis zur Umsetzung eines Projekts infolge ihrer Komplexität und der Anforderungen als Gemeinschaftsprojekt bedeutend länger ist als ursprünglich angenommen. Die Vorabklärung ist ein wichtiger Filter auf dem Weg zur Realisierung eines Projekts, werden doch nur etwa 60 Prozent der unterstützten Projektskizzen weiter verfolgt.

Die Ziele eines typischen PRE können wie folgt umschrieben werden:

- Erhöhung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft (Verarbeitung und Vermarktung innerhalb Wertschöpfungsketten verbessern)
- Förderung des Agrotourismus und der Direktvermarktung (schaffen oder erhalten von Arbeitsplätzen)
- Erhaltung der dezentralen Besiedlung
- Wiederherstellung, Aufwertung und Pflege der Kulturlandschaft
- Optimierung der Flächenbewirtschaftung und Steigerung der Artenvielfalt
- Erhaltung von ländlichem Kulturgut und traditionellem bäuerlichem Wissen

Abbildung 5: PRE Brontallo, Kanton Tessin



In einem Pilotprojekt (Brontallo im Kanton Tessin) wurden dazu die folgenden Massnahmen realisiert:

- Wiederherstellung von Kastanienselven (Kastanienhaine)
- Wiederaufbau der Wassermühle zum Mahlen des Kastanienmehls
- Wiederherstellung der Pergolareben
- Wiederherstellung von Trockenmauern der Terrassen
- Umbau von Gebäuden für Degustation, Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten sowie für eine Informationsstelle
- Bau von zwei Ziegenställen, Herstellung von Formaggini (Ziegenkäse)
- Erstellung von Transportpisten
- Erneuerung der Wasserversorgung, Bewässerung der Rebberge
- Instandstellung von drei Gebäuden für den Agrotourismus
- Marketingkonzept, Website
- Lehrpfad, geführte Exkursionen etc.

Ein Controllingkonzept begleitet die Realisierung, auch noch einige Jahre nach Abschluss des Projektes. Damit sollen rechtzeitig notwendige Korrekturen angebracht und Erfahrungen für andere Projekte ausgewertet werden können. Eine Evaluation gleichgearteter PRE ist in Vorbereitung und damit auch die Wirkung des PRE als Instrument der Regionalentwicklung.

Es zeigt sich, dass mit dem Instrument der PRE ganz unterschiedliche Konzepte realisiert werden können. Diese reichen von der Produktion über die Verarbeitung oder als Plattform für die gemeinsame Vermarktung bis hin zur Dorferneuerung (Brontallo).



**Verwendete Abkürzungen:**

AP	Agrarpolitik
BaB	Bauen ausserhalb Bauzonen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BGBB	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4.10.1991
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
FFF	Fruchtfolgefleichen (beste ackerfähige Böden)
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24.1.1991
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29.4.1998
PRE	Projekte zur regionalen Entwicklung
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22.6.1979
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
WaG	Bundesgesetz über den Wald vom 4.10.1991

**Literaturverzeichnis**

- SIA, BAFU, BLW (1989): UVP bei Meliorationen, Bern
- SIA, geosuisse, BLW (1993): Moderne Meliorationen als Chance, Bern
- SIA, BAFU, BLW (1998): Wegleitung Meliorationen im Einklang mit Natur und Landschaft. Bern
- SIA 406 (1991): Empfehlung zu Inhalt und Darstellung von Bodenverbesserungsprojekten, Zürich
- BLW, suissemelio (2004): Grundlagen zur Bewertung von Kulturland und naturnahen Flächen bei Landumlegungen / BALU, Bern
- BLW (2001): Privater Nutzen von Arrondierung und Wegnetz bei Landumlegungen, Bern
- BLW, suissemelio, geosuisse (2003): Öffentlicher und privater Nutzen moderner Meliorationen, Bern
- BLW, suissemelio, geosuisse (2009): Landwirtschaftliche Planung LP, Bern

**Internetverweise**

[www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) Internetseite Bundesamt für Landwirtschaft BLW -> Themen -> Ländliche Entwicklung und Strukturverbesserungen

[www.suissemelio.ch](http://www.suissemelio.ch) Schweizerische Vereinigung für Ländliche Entwicklung

[www.geosuisse.ch](http://www.geosuisse.ch) Schweizerischer Verband für Geomatik und Landmanagement

[www.sia.ch](http://www.sia.ch) Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein