

Sind die Erschwernisgebiete der Schweiz EU-kompatibel?

Cornelia Schmid und Beat Tschumi, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), CH-3003 Bern

Auskünfte: Beat Tschumi, E-Mail: beat.tschumi@blw.admin.ch, Tel. +41 (0)31 322 26 05, Fax +41 (0)31 322 26 34

Zusammenfassung

Sowohl die Schweiz als auch die EU berücksichtigen in ihren Agrarpolitiken die erschwerenden Produktions- und Lebensbedingungen, indem Erschwernisgebiete definiert und spezifische Massnahmen darauf abgestützt werden. Die bestehenden Perimeter der Erschwernisgebiete in der EU und der Schweiz unterscheiden sich hinsichtlich Abgrenzungskriterien, Methodik und Massstabsebene.

Der vorliegende Artikel ist eine Zusammenfassung aus einem technischen Bericht. Er übernimmt die Abgrenzungskriterien der EU für deren Erschwernisgebiete und überträgt diese auf die Schweiz. Er visualisiert die entsprechende Abgrenzung und ermöglicht so einen Vergleich mit den bestehenden landwirtschaftlichen Erschwernisgebieten in der Schweiz. Die Abgrenzung wurde mittels eines Geografischen Informationssystems GIS durchgeführt.

Zum Zweck einer angemessenen Berücksichtigung von erschwerenden Produktionsverhältnissen und Lebensbedingungen führt das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) einen landwirtschaftlichen Produktionskataster. Dieser besteht in der landesweiten Unterteilung der landwirtschaftlich genutzten Fläche in das Sömmerungs-, das Berg- und das Talgebiet. Berg- und Talgebiet sind zusätzlich je in vier Zonen untergliedert. Für die Abgrenzung und die Un-

terteilung der Gebiete dienen die Kriterien klimatische Lage, Verkehrslage und Oberflächengestaltung. Das Sömmerungsgebiet umfasst die traditionellen nur saisonal genutzten Weidegebiete und gilt nach der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche.

Erschwernisgebiete Schweiz

Basis für den Vergleich mit den benachteiligten landwirtschaft-

lichen Gebieten nach EU-Kriterien sind das Berggebiet (Bergzonen I bis IV) und die Hügellzone des Produktionskatasters (vgl. Tab.1). In diesen Gebieten werden erschwerende Produktionsbedingungen mit spezifischen Direktzahlungen finanziell abgegolten (Hangbeiträge, Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen).

Benachteiligte Gebiete EU

Die EU-Regelung für die Unterstützung von landwirtschaftlichen Betrieben in den benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten ist eine von mehreren Unterstützungsmassnahmen im Rahmen der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). In einem Gemeinschaftsverzeichnis basierend auf der Verordnung 1257/99 sind alle Gemeinden, die auf Kommissions- und Ratsbeschluss in das benachteiligte Gebiet aufzunehmen sind, aufgelistet. Es werden folgende drei Gebiete unterschieden:

- Berggebiete (Art. 18)
- andere benachteiligte Gebiete (Art. 19)
- Gebiete mit spezifischen Nachteilen (Art. 20)

Die Abgrenzung erfolgt im Normalfall nach der politischen Gemeinde. Für die Abgrenzung der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete dienen Kriterien wie mittlere Höhenlage, mittlere Hangneigung, eine Kombination von beiden, Ertrags- und

Tab. 1. Gebiete und Zonen des Produktionskatasters

Gebiet	Zone	
Berggebiet	Bergzone IV	Benachteiligt (58 % der Betriebe)
	Bergzone III	
	Bergzone II	
	Bergzone I	
Talgebiet	Hügellzone	Nicht benachteiligt (42 % der Betriebe)
	Übergangszone	
	Erweiterte Übergangszone	
	Ackerbauzone	

tschaft

Wirtschaftsindikatoren sowie Bevölkerungskriterien (Dichte, Abnahme, Anteil landwirtschaftlich Erwerbstätiger).

EU-Abgrenzungskriterien für die Schweiz

Berggebiete

Die Verordnung EG Nr. 1257/1999 gibt für die Abgrenzung der *Berggebiete* zwar die Kriterien vor, nennt aber keine Schwellenwerte bezüglich der Höhenlage, der Hanglage und der Kombination der beiden. Für die Anwendung auf die Schweiz wurden Schwellenwerte aller europäischen Staaten herangezogen, wobei besonders die der Nachbarländer beachtet wurden. Berücksichtigt wurden schliesslich die in Österreich angewendeten Kriterien, da die topografischen Gegebenheiten weitgehend denjenigen der Schweiz entsprechen.

Die Abgrenzung der *Berggebiete* für die Schweiz wurde mit den nachfolgenden Kriterien nach Gemeinden durchgeführt:

- mittlere Höhenlage von mindestens 700 Metern *oder*
- mittlere Hangneigung von mehr als 20 Prozent *oder*
- Kombination der mittleren Höhenlage von mindestens 500 Metern und der mittleren Hangneigung von mindestens 15 Prozent.
- Zusätzlich wurden auch Gemeinden mit einer Höhenlage

Tab. 2. Perimeter nach EU-Abgrenzungskriterien

Gebiete	Anzahl Gemeinden	Anzahl Betriebe	LN in ha
Berggebiete	1'608	36'868	623'762
Andere benachteiligte Gebiete	27	764	11'412
Gebiete mit spezifischen Nachteilen	37	1'180	19'490
Gemeinden, die die Kriterien nicht erfüllen, aber von benachteiligten Gebieten umschlossen sind	25	250	4'805
Benachteiligte landwirtschaftliche Gebiete	1'697	39'062	659'469
Ausserhalb	1'118	18'481	378'935
Total	2'815	57'543	1'038'404

von mindestens 700 Metern, gemessen im zentralen Punkt der Gemeinde, berücksichtigt.

Andere benachteiligte Gebiete

Für diese Gebiete sind in der EU-Verordnung keine eindeutigen Abgrenzungskriterien vorgegeben. Es sind folgende Merkmale massgebend: Ertragsfähigkeit, Wirtschaftsleistung und Bevölkerung. Die Ertragsfähigkeit der Böden muss schwach sein, bei der Wirtschaftsleistung müssen deutlich unterdurchschnittliche Ergebnisse erzielt werden und die Bevölkerung muss sich durch eine geringe Bevölkerungsdichte oder durch abnehmende Bevölkerungszahlen auszeichnen. Gleichzeitig muss die Bevölkerung dieser Gebiete überwiegend auf die Landwirtschaft angewiesen sein.

Die Unterschiede zwischen den Abgrenzungskriterien, die in den Mitgliedstaaten angewendet werden, sind sehr ausgeprägt. Auch hier wurden die Abgrenzungskriterien aller eu-

ropäischen Staaten herangezogen. Aufgrund eines fehlenden Wirtschaftsindikators wurde wie für Österreich und Deutschland eine Betriebszahl verwendet, die sich aus der Ertragsfähigkeit und der Wirtschaftsleistung der Betriebe zusammensetzt. Berücksichtigt wurden Kriterien wie klimatische Lage, die innere Verkehrslage, die äussere Verkehrslage, die Betriebsgrösse und der Grünlandanteil.

Gebiete mit spezifischen Nachteilen

Die Verordnung nennt für die Abgrenzung dieser Gebiete ebenfalls keine konkreten Kriterien. Den Mitgliedstaaten wurde ein beträchtlicher Spielraum zugestanden. Folgende Merkmale sind massgebend: ungünstige natürliche Produktionsbedingungen, Insellage, Küstenlage, Bodenversalzung, starke Winde, nasse Böden, sumpfige Gebiete, extrem hügeliges Gelände, Nachteile aufgrund von Schutzvorschriften.

In Anlehnung an Österreich und Deutschland, wird für *Gebiete mit spezifischen Nachteilen* die gleiche Betriebszahl wie für die *anderen benachteiligten Gebiete* benutzt. Die Bedingungen zur Erfüllung dieses Kriteriums wurden aber gegenüber den *anderen benachteiligten Gebieten* leicht verschärft.

Perimeter nach EU-Abgrenzung

Von 2815 Gemeinden (Swisstopo 2004) der Schweiz liegen 1697 Gemeinden in den *benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten* nach EU-Kriterien (vgl. Tab.2). Der weitaus grösste Teil dieser Gemeinden (1608) liegt in den *Berggebieten*. Zu den anderen Kategorien – *andere benachteiligte Gebiete*, *Gebiete mit spezifischen Nach-*

teilen sowie die isolierten Gemeinden, die von den benachteiligten Gebieten umschlossen sind und daher ebenfalls als benachteiligt gelten – zählen 89 Gemeinden.

Weiter würden 36'868 Betriebe mit insgesamt 623'762 Hektaren landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN) in den *Berggebieten* und 2'194 Betriebe mit 35'707 Hektaren LN in den anderen Kategorien liegen.

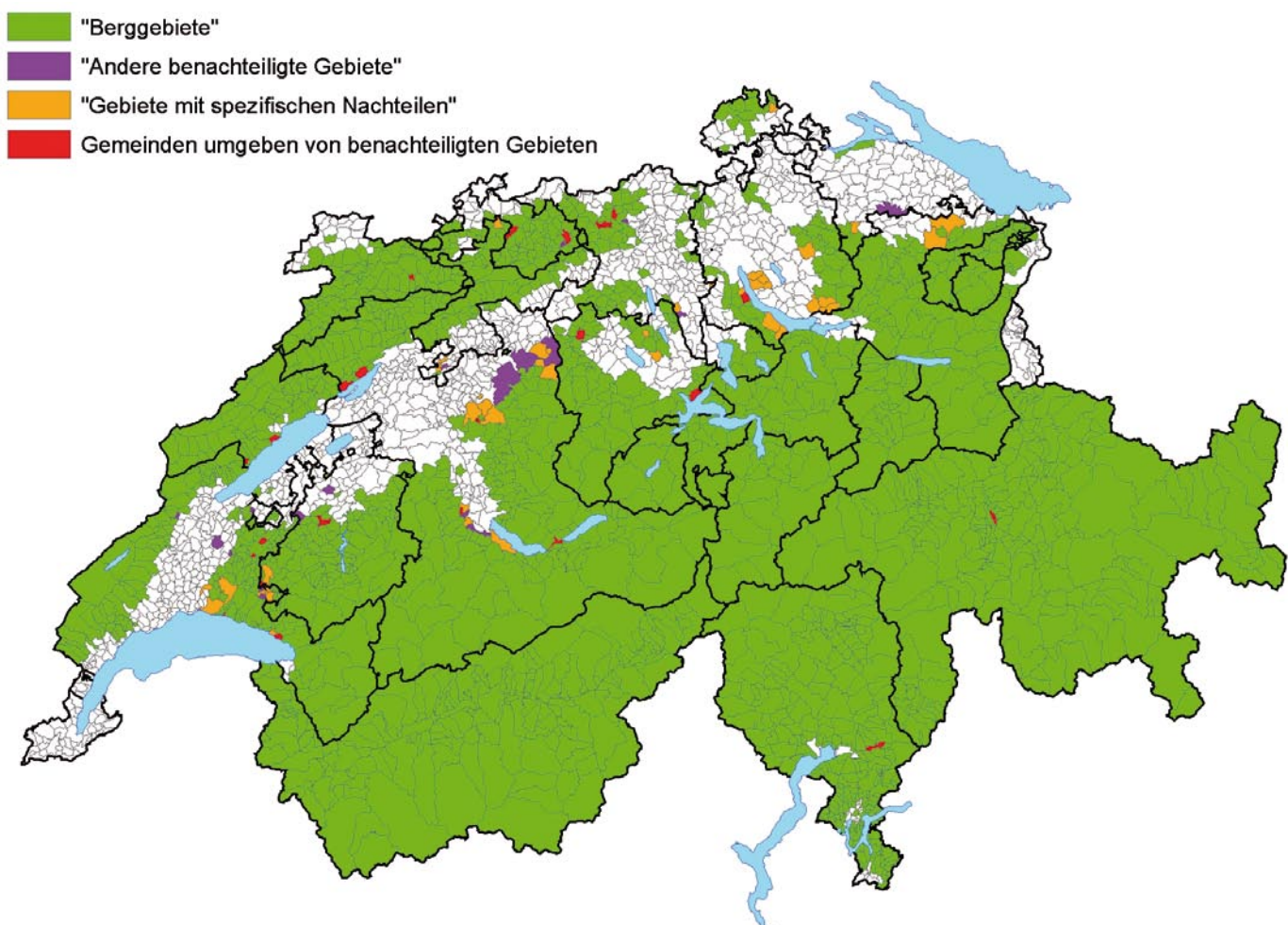
Die *Berggebiete* ziehen sich hauptsächlich kompakt über die Alpen inklusive Voralpen und den Jura hinweg. Die anderen Kategorien sind über die ganze Schweiz verteilt und bilden keine grossflächig zusammenhängende Gebiete (Abb. 1).

Vergleich der beiden Perimeter

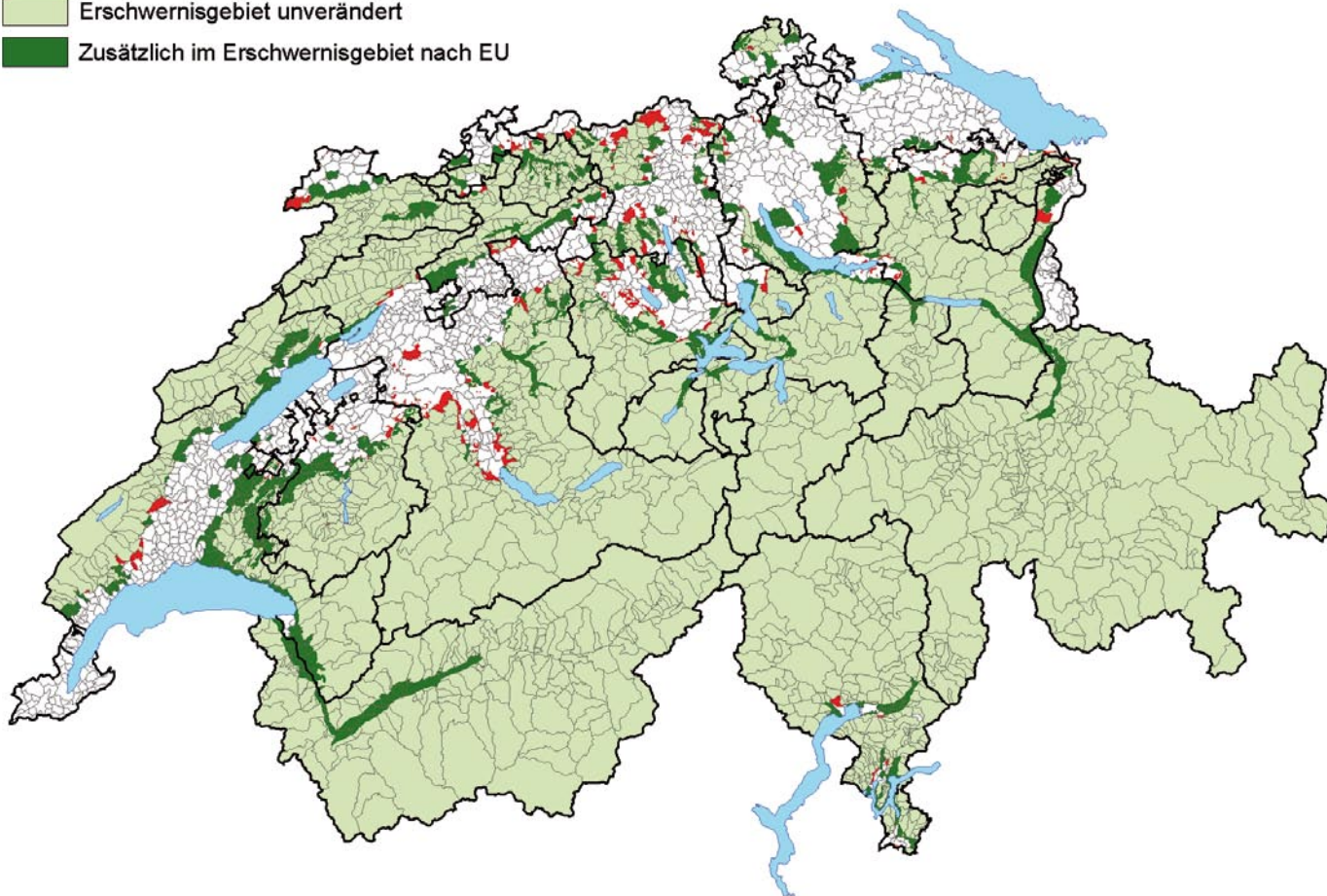
Als Datenbasis für die Berechnungen wurden 57'543 Betriebe berücksichtigt, die gemäss AGIS-Betriebsregister (AGIS: Agrarinformationssystem) vom Jahre 2003 Direktzahlungen erhielten. Total bewirtschafteten diese Betriebe 1'038'405 Hektaren.

Gemäss Produktionskataster liegen 33'211 Betriebe mit 552'842 Hektaren LN im Erschwernisgebiet, was einem Anteil von 58 Prozent der Betriebe, respektive 53 Prozent der LN der Schweiz entspricht (vgl. Tab.3).

Abb. 1. Benachteiligte landwirtschaftliche Gebiete der Schweiz nach EU VO 1257/99 (Kartendaten © Swisstopo, Quelle Bundesamt für Landwirtschaft 2005).



- Kein Erschwernisgebiet nach EU
- Erschwernisgebiet unverändert
- Zusätzlich im Erschwernisgebiet nach EU



Wendet man die EU-Kriterien an, liegen 39'062 Betriebe mit 659'469 Hektaren LN in *benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten*, was einem Anteil von 68 Prozent der Betriebe, respektive 64 Prozent der LN der Schweiz entspricht.

Mit der Abgrenzung nach EU-Kriterien kämen zusätzlich 7'016 von ausserhalb des bestehenden Erschwernisgebietes gelegenen Betriebe in die *benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete* zu liegen. Andererseits würden 1'165 Betriebe des bestehenden Erschwernisgebietes nicht den *benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten* zugeteilt (Abb. 2).

Die *benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete* nach EU-Kriterien weisen 5'851 Betriebe

und 106'627 Hektaren LN mehr aus als das Erschwernisgebiet des heute gültigen Produktionskatasters.

Erschwernisgebiete decken sich weitgehend

Erschwerende Produktions- und Lebensbedingungen in der Landwirtschaft werden in der Schweiz wie auch in der EU abgegolten. Für die Abgrenzung der Erschwernisgebiete werden sehr unterschiedliche Kriterien verwendet.

Die Studie zeigt, dass sich trotz der unterschiedlichen Abgrenzungssysteme, das aktuelle Erschwernisgebiet der Schweiz mit den nach den EU-Kriterien abgegrenzten *benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten* im Grossen und Ganzen deckt.

Insgesamt würden aber mehr Betriebe und landwirtschaftliche Nutzfläche den *benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten* nach EU-Kriterien angehören als dem aktuellen Erschwernisgebiet.

Abb. 2. Vergleich Erschwernisgebiete der Schweiz mit dem Perimeter nach EU-Abgrenzung (Kartendaten © Swisstopo, Quelle Bundesamt für Landwirtschaft 2005).

Tab. 3. Vergleich der beiden Perimeter

Abgrenzungssystem	Benachteiligt	
	Anzahl Betriebe	LN in ha
Erschwernisgebiet nach Produktionskataster	33'211	552'842
Benachteiligte landwirtschaftliche Gebiete nach EU	39'062	659'469
Veränderung	+5'851	+106'627

Die Spezifizierung der Abgrenzungskriterien hat ergeben, dass bei der Abgrenzung der *anderen benachteiligten Gebiete* und der *Gebiete mit spezifischen Nachteilen* ein beträchtlicher Handlungsspielraum besteht. Dies gilt es bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten.

Nebst der Ausscheidung der *benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete* besteht in Österreich weiterhin der sogenannte Höfekataster, der die Erschwerisse innerhalb der Berggebiets im Hinblick auf die Abstufung nationaler oder länderspezifischer Massnahmen differenziert. Selbst unter der Voraussetzung einer Übernahme des EU-Rechts könnte somit auch in der Schweiz nebst den *benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten* nach der EU-Richtlinie die Zonen des Produktionskatasters weiterhin Verwendung finden und eine Differenzierung von Erschwerislagen gewährleisten.

Im europäischen Kontext – zum Beispiel Euromontana, eine europäische Organisation, die die Zusammenarbeit unter den Bergregionen verstärken will – zeigt sich, dass das aktuelle Erschwerisgebiet der Schweiz durchaus mit den europäischen Abgrenzungskriterien kompatibel ist und wenn nötig verwendet werden könnte.

Literatur

- BLW 2002: Die Abgrenzung der landwirtschaftlichen Erschweriszonen in der Schweiz. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern, 2002. 15 S.
- Europäische Gemeinschaften, 1999. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. Kapitel V: Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Art. 13 – 21. L 160,

Amtsblatt der Europäischen Union, Brüssel.

- Landwirtschaftliche Begriffsverordnung 2004: Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 (LBV; SR 910.91). Änderungen bis 1. Januar 2004 berücksichtigt. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern, 2004.
- Schmid C., 2005. Die landwirtschaftlichen Erschweriszonen nach EU-Kriterien, Abgrenzung für die Schweiz. Master Thesis UNI-GIS, Salzburg, 38 S.
- Schmid C. & Tschumi B., 2005. Technischer Bericht: Benachteiligte landwirtschaftliche Gebiete der Schweiz – Abgrenzung nach EU-Kriterien. Interne Studie. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- Swisstopo 2004: Politische und administrative Grenzen der Schweiz im Massstab 1:25 000 (GG25), Stand: 01.01.2004. Bundesamt für Landestopografie, Wabern.

RÉSUMÉ

Les régions aux conditions difficiles - compatibles avec l'UE?

Dans leurs politiques agricoles, la Suisse et l'UE tiennent compte l'une et l'autre des conditions difficiles de vie et de production en définissant les régions caractérisées par des conditions d'exploitation difficiles et en mettant en œuvre des mesures adéquates. Cependant, l'actuel périmètre desdites régions en Suisse diffère de celui qui est pris en compte au niveau européen en ce qui concerne les critères de délimitation, la méthodologie et niveau d'échelle.

Le présent article résume le contenu d'un rapport technique. Il reprend les critères de délimitation valables dans l'UE pour les régions caractérisées par des conditions de production difficiles afin de les appliquer à la Suisse. En visualisant la délimitation correspondante, il permet une comparaison avec l'actuelle délimitation des régions agricoles caractérisées par des conditions d'exploitation difficiles en Suisse. Cette délimitation a été effectuée au moyen du système d'information géographique SIG.

SUMMARY

Areas characterized by difficult conditions – compatible with the EU?

European Union as well as Switzerland consider in their agricultural policies demanding conditions of life and production by defining the areas characterized by difficult conditions of farming and by implementing adequate measures. The existing perimeter of the complication areas in the European Union and Switzerland differ according to demarcation criteria, methodology and scale level.

This article summarizes the content of a technical report. It takes the relevant criteria of delimitation in the European Union for the areas characterized by difficult conditions of production in order to apply them to Switzerland. It visualizes the corresponding assignment and render possible a comparison with the existing demarcation of difficult agricultural areas in Switzerland. The demarcation was carried out by means of a geographical information system GIS.

Key words: less-favoured areas, mountain areas, agricultural policy, demarcation criteria