



Report

Natur und Landschaft in der Landwirtschaft

Author(s):

Güttinger, Daniel

Publication Date:

2002

Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004422611> →

Rights / License:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

NATUR UND LANDSCHAFT IN DER LANDWIRTSCHAFT

1 EINLEITUNG

Die Landschaft der Schweiz wurde in ihrer Vielfalt zu einem grossen Teil durch die landwirtschaftliche Nutzung geschaffen und wird noch heute von ihr geprägt. Ebenfalls sind die meisten heute noch vorhandenen naturnahen Elemente erst durch eine anthropogene Nutzung entstanden. Nutzungsintensivierung, Siedlungsentwicklung und Erholungsnutzung gefährden die nur noch reliktiertig verstreut liegenden Naturobjekte ebenso wie die vielfältigen Kulturlandschaften. Nicht zuletzt aufgrund dieser Entwicklung hat sich den letzten zehn Jahren die schweizerische Agrarpolitik markant verändert. Das folgende Exposé zeichnet die Änderungen in der schweizerischen Agrarpolitik nach und zeigt auf, mit welchen Instrumenten die Erhaltung und die Förderung von Natur und Landschaft in der Landwirtschaft gewährleistet werden kann.

2 BEGRIFFE

Der Agrarraum in der Schweiz wird vielfältig genutzt. Er kann Erholungsraum, Produktionsraum von Nahrungsmitteln oder Lebensraum für Flora und Fauna sein. Entsprechend den verschiedenen Arten der Nutzung des Agrarraums können unterschiedliche Funktionen der Landwirtschaft definiert werden, indem zwischen einer produktionsorientierten, einer ökologischen und einer gemeinwirtschaftlichen Funktion differenziert wird. Die produktionsorientierte Funktion umfasst die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln. Durch die Erhaltung der Produktionsbereitschaft kann die Versorgungssicherheit des Landes gewährleistet werden. Die gemeinwirtschaftliche und die ökologische Funktion sind eng miteinander verknüpft und umfassen die Nutzung und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Gestaltung und Pflege der Kulturlandschaft und die Erhaltung von vielfältigen Lebensräumen für Tiere und Pflanzen sowie den Beitrag der Landwirtschaft zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben im ländlichen Raum. [1] Gemeinwirtschaftliche Leistungen sind von der Art der Bewirtschaftung des Bodens unabhängig. So wird z.B. der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung des Raums erbracht, sobald der Boden bewirtschaftet wird. [2] Ökologische Leistungen sind dagegen mit der Nutzungsform des Bodens verknüpft. Sie sind in der Regel mit einer Reduktion der Nutzungsintensität der Produktionsflächen und/oder zusätzlichen pflegerischen Arbeiten verbunden. Da die gemeinwirtschaftliche Funktion der Landwirtschaft keine direkte Auswirkung auf die Nutzung des Bodens hat, ist das Augenmerk im Folgenden nur auf die produktionsorientierte und die ökologische Funktion der Landwirtschaft gerichtet.

3 ENTWICKLUNG DER PRODUKTIONSORIENTIERTEN UND DER ÖKOLOGISCHEN FUNKTION DER LANDWIRTSCHAFT

Die produktionsorientierte und die ökologische Funktion der Landwirtschaft entwickelten sich während vielen Jahrhunderten in enger Abhängigkeit voneinander. Durch Lichten, Roden und Brennen wurde die Dynamik der Landschaft teilweise gesteuert und die Naturlandschaft zur Kulturlandschaft umgeprägt. In der dadurch entstandenen traditionellen Kulturlandschaft, welche zu einem grossen Teil der Selbstversorgung diente, hatte sich der Mensch seinen technischen Möglichkeiten entsprechend mehr oder weniger stark den landschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Die zahlreichen Reste der Naturlandschaft, die kleinräumigen agrarmorphologischen Formen sowie die Bewirtschaftungsweisen bildeten eine Vielfalt von Nischen für biologische Funktionen in der ganzen Landschaft. [3] Die Produktion landwirtschaftlicher Güter nahm aufgrund des geringen technischen Fortschritts, aufgrund der ungünstigen Preis-/Kostenverhältnisse und aufgrund der billigen Importe von Nahrungsmitteln nur langsam zu. [4] Nachdem bis ins 18. Jahrhundert aufgrund der technischen Möglichkeiten keine tiefgreifenden Veränderungen der Landschaft durch kulturlandschaftliche Tätigkeiten bewirkt wurden, setzten im 19. und vor allem im 20. Jahrhundert kulturtechnische Massnahmen zur Stärkung der produktionsorientierten Funktion der Landwirtschaft ein. Die Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung nahm einen immer wichtigeren Stellenwert ein. Die sogenannte Anbauschlacht während des 2. Weltkriegs mit dem Ziel der Selbstversorgung mit landwirtschaftlichen Gütern stärkte die Bedeutung der landwirtschaftlichen Produktion und löste eine Urbarisierungswelle aus. Um Kulturland zu gewinnen und zu sichern, aber auch um das vorhandene bewirtschaftbare Land zu verbessern, wurden Gewässer kanalisiert und Gebiete entwässert.

4 WECHSEL DER SCHWEIZERISCHEN AGRARPOLITIK

Die Agrarpolitik des Bundes stützte sich in der Folge jahrzehntelang auf die politischen Weichenstellungen nach dem zweiten Weltkrieg. Die Produktion landwirtschaftlicher Güter wurde gefördert, indem den Bewirtschaftern ein im Vergleich zu andern Wirtschaftszweigen paritätisches Einkommen durch staatlich gestützte Produktpreise ermöglicht, die Agrarstruktur im Interesse der Produktionssteigerung für die Versorgung und Ernährungssicherheit verbessert, die Inlandproduktion geschützt und möglichst viele Betriebe erhalten wurden. Der enorme technische und biologische Fortschritt in derselben Zeit ermöglichte es mit neuen Sorten, verbesserter Düngung und moderner Anbautechnik, aber auch besseren Maschinen und organisatorischen Massnahmen, sowohl die Produktion zu erhöhen als auch die Arbeit zu rationalisieren. Die Gesamtheit dieser Veränderungen und der damit verbundene rasche Strukturwandel in der Landwirtschaft wird auch als «Agrarische Revolution» bezeichnet. [5] Während dieser Zeit wurde die ökologische Funktion der Landwirtschaft von der produktionsorientierten Funktion sukzessive verdrängt. Naturnahe Elemente der traditionellen Kulturlandschaft wurden zugunsten verbesserter

Produktionsmöglichkeiten entfernt. Einst zusammenhängende naturnahe Räume wurden zu Inseln in der Landschaft.

Aufgrund der gesteigerten Ertragskraft der Landwirtschaft konnte der prozentuale Anteil der Inlandproduktion am Gesamtverbrauch von Nahrungsmitteln markant gesteigert werden. Er beträgt heute in der Schweiz in Joules netto ca. 60%, [6] in einzelnen Bereichen wie bei Milch und Milchprodukten, aber auch bei Brotgetreide ist die Inlandproduktion gar zu hoch. [7]

Die in einzelnen Bereichen zu hohe Gesamtproduktion führte zu teils hohen Verwertungskosten, da sich Überschussmengen meist nur zu relativ tiefen Preisen absetzen lassen, bzw. der Absatz mit hohen Lagerungs-, Verarbeitungs- und Transportkosten verbunden ist. [8]

Als Folge von Überproduktion und Exportsubventionen sind nicht nur der schweizerische sondern generell die internationalen Agrarmärkte in einer schlechten Verfassung. [9] Die Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT regelte 1994 auch den Bereich Landwirtschaft neu und versuchte, diese Missstände zu beheben. Für die Schweiz spielten die GATT-Verhandlungen für die Reform der Landwirtschaftspolitik eine zentrale Rolle. [10]

Schliesslich hat sich auch das Verhältnis der schweizerische Bevölkerung zur Landwirtschaft in den vergangenen Jahren verändert. Die Wertschätzung der Nahrungsmittelproduktion als Leistung zur Versorgung ist gesunken, weil z.B. die Mangelsituationen während des 2. Weltkriegs von einem immer kleiner werdenden Teil der Bevölkerung unmittelbar erlebt wurden. Der gesteigerte Selbstversorgungsgrad reduziert zudem die potenziellen Auswirkungen gestörter Zufuhren, weshalb auch der Aspekt der Versorgungssicherheit an Bedeutung eingebüsst hat. Statt dessen interessiert sich ein immer grösserer Teil der Bevölkerung für die Qualität, die Herstellungsmethoden und die Herkunft der Produkte.

Aufgrund der weitgehenden Sättigung der Märkte für landwirtschaftliche Produkte, der veränderten Werthaltung der Bevölkerung, der neuen Anforderungen auf dem Gebiet der Ökologie sowie der Herausforderungen auf internationaler Ebene wurde eine Neuausrichtung der Agrarpolitik nötig. Die vier Hauptaufgaben der Landwirtschaft für die Zukunft wurden vom Bundesrat 1992 wie folgt umschrieben: [11]

- Nahrungsmittelversorgung und Produktionsbereitschaft,
- Pflege natürlicher Lebensgrundlagen,
- Pflege der Kulturlandschaft und
- Beitrag zur Lebensfähigkeit des ländlichen Raumes.

Die Landwirtschaft muss im öffentlichen Interesse nicht nur Nahrungsmittel, sondern auch ökologische und gemeinwirtschaftliche Leistungen produzieren. Sie «[...] erhält neben dem Versorgungsauftrag einen Pflegeauftrag im Sinne der Erbringung von Dienstleistungen für die Gemeinschaft [...]». [12] Die produktionsorientierte und die ökologische Funktion der Landwirtschaft sollen auch nach dem Willen der Bundesverfassung [13] wieder zusammengeführt

werden. Mit der neuen Agrarpolitik des Bundes vollzieht sich ein Aufgabenwandel der Landwirtschaft hin zu einer «multifunktionalen» Landwirtschaft. Die Bewirtschafter haben die verschiedenen Aufgaben integrativ zu erfüllen. Natur, Landschaft und Landwirtschaft werden als gleichberechtigte Teile eines zusammengehörenden Ganzen betrachtet.

5 MASSNAHMEN ZUR FÖRDERUNG DER NATUR IN DER LANDWIRTSCHAFT

Förderung und Schutz von Natur und Landschaft in der Landwirtschaft gehören seit der Neuorientierung der Agrarpolitik zum Aufgabenbereich der Landwirte. Die Landwirte können wie zu zeigen sein wird mittels Anreizen zu einem Tun oder Unterlassen angehalten und die gewünschten Bewirtschaftungsformen mit Verträgen gesichert werden. Daneben bestehen jedoch weitere Möglichkeiten zum Schutz von naturnahen Elementen, die vom Staat ergriffen werden können. Dieses Spannungsfeld zwischen freiwilligem Handeln und hoheitlich verordnetem Schutz eröffnet für das Handeln des Staates verschiedene Optionen. Im Folgenden wird aufgezeigt, mit welchen unterschiedlichen Instrumenten der Staat den Schutz und die Förderung von naturnahen Elementen im Agrarraum angehen kann und mit welchen Schwierigkeiten bei den unterschiedlichen Umsetzungsstrategien allenfalls gerechnet werden muss. Zur Illustration werden konkrete Beispiele aus dem Kanton Graubünden angeführt.

5.1 Generell-abstrakte Normen

Als generell-abstrakte Normen gelten Gesetze und Verordnungen, welche an einen unbestimmten oder nicht bestimmbar (generellen) Kreis von Betroffenen gerichtet sind und der darin getroffene Regelungsgegenstand abstrakt ist.

Als Beispiel für den Schutz von naturnahen Elementen mittels generell-abstrakter Normen dient der Heckenschutz im Kanton Graubünden. Hecken unterliegen der Forstwirtschaftsgesetzgebung, wenn es sich um Wald handelt. Als «Wald» wird die vom Forstdienst ausgeschiedene bestockte Fläche bezeichnet. Als Faustregel gilt gemäss Art. 2 des Waldgesetzes des Kantons Graubünden (KWaG), dass die Bestockung von Wald grösser als 800 m², älter als 20 Jahre und breiter als 8 Meter (von Stamm zu Stamm gemessen) ist. Kleinere Flächen sind in der Regel Hecken. Sie werden allerdings auch als Wald bezeichnet, wenn sie typische Waldeigenschaften besitzen (z.B. Waldbinnenklima, charakteristischer Waldboden) oder besondere ökologische, landschaftliche oder Schutzfunktionen erfüllen (z.B. entlang von Bächen).

Die Rodung von Wald ist grundsätzlich verboten. [14] Ausnahmegewilligungen können nur erteilt werden, wenn das Interesse an der Rodung überwiegt und das Vorhaben standortgebunden ist.

Die Entfernung oder wesentliche Beeinträchtigung von Hecken und Feldgehölzen muss ebenfalls bewilligt werden. [15] Unter diesen Schutz fallen Hecken mit mehr als 20 m² bestockter Fläche oder 10 m Länge und Feldgehölze mit einer Mindestfläche von 50 m². [16] Die Bewilligung zur

Entfernung oder wesentlichen Beeinträchtigung von Hecken und Feldgehölzen kann erteilt werden, wenn der vorgesehene Eingriff absolut standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht. [17] Rücksichtslose Pflege, die deutlich von den allgemeinen Regeln abweicht und die Funktion der Hecke gefährdet, ist ebenfalls eine wesentliche Beeinträchtigung der Hecke im Sinne von Art. 2 KWaG. Auch ein solcher Eingriff ist bewilligungspflichtig und der Verstoss gegen die Bewilligungspflicht muss verzeigt werden. Da es gemäss Art. 17 des eidgenössischen Jagdgesetzes (JSG) verboten ist, die Brut von Vögeln zu stören, dürfen zudem keine Pflegearbeiten während der Brutzeit vorgenommen werden.

Kann eine Beeinträchtigung nicht verhindert werden, so hat der Verursacher nach Art. 18 Abs. 1^{ter} des eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) angemessenen Ersatz zu leisten. Meist muss in nächster Nähe eine neue Hecke gepflanzt werden. Bei zeitlich begrenzten Eingriffen ist nach Abschluss der Arbeiten die Hecke wiederherzustellen.

Ein Schutz von naturnahen Elementen mittels generell-abstrakter Normen kann in der Praxis auf Schwierigkeiten stossen. Naturnahe Elemente werden entfernt oder beeinträchtigt, ohne dass kantonale Stellen davon Kenntnis haben. Getreu dem Sprichwort «ohne Kläger kein Richter» kann der schleichenden Zerstörung naturnaher Elemente nur mit einem grossen Kontrollaufwand entgegengetreten werden, wozu aber die Mittel fehlen. Zudem ist die Akzeptanz solcher Massnahmen in der Bevölkerung gering. Schliesslich ist beim Beispiel des Heckenschutzes im Kanton Graubünden auch zu bedauern, dass der Begriff der «Standortgebundenheit» einen grossen Beurteilungsspielraum offen lässt, was im Zweifelsfalle selten dazu führt, dass eine Hecke nach einer Interessenabwägung am ursprünglichen Standort erhalten bleibt.

5.2 Nutzungsplanung

5.2.1 Rahmennutzungsplan

Die Nutzungsplanung ermöglicht mit einer flächendeckenden und parzellenscharfen Regelung von Zweck, Ort und Mass der zugelassenen Bodennutzung eine haushälterische Nutzung des Bodens. Gemäss Art. 14 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) sind zumindest Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen zu unterscheiden. Zugunsten des Naturschutzes in der Landwirtschaft können mittels der Zonenplanung durch die Ausscheidung von Schutzzonen Lebensräume von Pflanzen und Tieren wie Trockenwiesen und Flachmoore oder ganze Landschaftsausschnitte wie beispielsweise Auenlandschaften geschützt werden. Die Ausscheidung einer Naturschutzzone ist bei Biotopen und weiteren naturnahen Standorten, die sich durch besondere Artenvielfalt oder das Vorkommen seltener Arten auszeichnen, vorzusehen. In der Naturschutzzone sind Bauten und Anlagen aller Art, Terrainveränderungen, Entwässerungen, Rodungen, Düngung, Materialablagerungen und andere störende Eingriffe oder Nutzungen untersagt. [18] Ist eine angepasste landwirtschaftliche Nutzung im Rahmen von Pflegemassnahmen wie z.B. bei Flachmooren zulässig, wird die Naturschutzzone als eine die

Landwirtschaftszone überlagernde Zone ausgeschieden. Ist keine Nutzung erlaubt, wird die Naturschutzzone als Zone der Grundnutzung festgelegt.

Eine Landschaftsschutzzone umfasst demgegenüber Natur- und Kulturlandschaften von besonderer Schönheit und Eigenart. Die Erstellung von Bauten und Anlagen, Terrainveränderungen, Abbauvorhaben, Materialablagerungen und andere bauliche Vorkehren, die dem Schutzzweck entgegenstehen, sind nicht gestattet. Vorbehalten sind Bauten und Anlagen, soweit sie für die land- oder forstwirtschaftliche Nutzung des betreffenden Gebietes notwendig sind und ein Standort ausserhalb der Landschaftsschutzzone nicht zumutbar ist. [19] Landschaftsschutzzonen umfassen meist wesentlich grössere Gebiete unterschiedlicher Grundnutzungen und werden entsprechend als überlagernde Nutzungszonen ausgeschieden.

5.2.2 Sondernutzungsplan

Sondernutzungspläne können den Zonenplan ergänzen oder auch von ihm abweichende Regelungen schaffen. Sie beziehen sich meist auf Teilräume oder Teilaspekte der Nutzungsordnung. So können beispielsweise mit der Aufnahme in einen sogenannten Generellen Gestaltungsplan im Kanton Graubünden einzelne Naturobjekte wie markante Einzelbäume oder Hecken geschützt werden. Die Unterschutzstellung von Naturobjekten durch den Generellen Gestaltungsplan rechtfertigt sich in Fällen, in denen einzelne Objekte z.B. wegen ihrer begrenzten Ausdehnung oder wegen dem angestrebten absoluten Schutz nicht der Naturschutzzone oder der Landschaftsschutzzone zugewiesen werden können. Werden Hecken mittels Festlegung in einem Generellen Gestaltungsplan geschützt, sind sie nicht mehr wie oben erwähnt allein mit einer Bewilligung gegen Realersatz entfernbar, sondern benötigen im Bedarfsfall einer Anpassung des Sondernutzungsplans. Eine Entfernung oder wesentliche Beeinträchtigung von geschützten Naturobjekten ist auch ausnahmsweise nicht gestattet. Die in den Generellen Gestaltungsplan aufgenommenen Naturobjekte geniessen daher einen erhöhten Schutz.

Werden naturnahe Elemente oder ganze Landschaften mittels nutzungsplanerischen Massnahmen geschützt, stimmt die kommunale Legislative beim Erlass des Nutzungsplans auch über den Erhalt der betreffenden Objekte ab. Die Gemeinde wird ebenso wie der Grundeigentümer zum Schutz der erfassten Objekte verpflichtet. Dies bewirkt häufig eine direktere Verpflichtung, als sie mit dem Erlass einer generell-abstrakten Norm erreicht werden kann. Häufig sind die Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes innerhalb einer Gemeinde aber starker Kritik unterworfen. Der Schutz wird als «hoheitliche Zwängerei» der kantonalen Amtsstellen empfunden und die Angst vor langfristig wirksamen Nutzungsbeschränkungen lässt betroffene Eigentümer gegen Schutzvorkehren opponieren. Je nach dem können die Schutzanliegen kaum realisiert werden, sei es, dass sie bereits während den vorbereitenden Arbeiten aus der Vorlage gestrichen werden, sei es, dass sie auf Antrag eines Grundeigentümers während der Gemeindeversammlung nicht in die Nutzungsplanung aufgenommen werden.

5.3 Verfügung

Als Verfügungen gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall. Verfügungen als individuell-konkrete Hoheitsakte sind geeignet, ein Objekt oder Gebiet, das durch einen bekannten Nutzerkreis gefährdet ist, zu schützen. Im Kanton Graubünden wurden soweit ersichtlich kaum Verfügungen zugunsten des Naturschutzes erlassen. Eine Ausnahme bildet die am 26. August 1966 erlassene Verfügung des Justiz- und Polizeidepartements, mit welcher das Gebiet Weihermühle bei Bonaduz im Sinne von Art. 11 und 15 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 27. November 1946 unter Schutz gestellt wurde. Damit sollte das einzige grössere Mooregebiet im Churer Rheintal «von besonderen naturwissenschaftlichen Interesse und als Lehrobjekt für Schulen» in seiner Art zu erhalten werden. Die einzelnen Eigentümer wurden verpflichtet, das Moor zu bewahren und es wurde ihnen untersagt, ohne Genehmigung des Justiz- und Polizeidepartementes Veränderungen, insbesondere Abgrabungen oder Aufschüttungen, Entwässerungen und Anpflanzungen zu unternehmen oder zu dulden. Die Verfügung wurde erlassen, da das Gebiet von einer Entwässerung bzw. der Bepflanzung mit Aspen bedroht war und über ein Kauf des betroffenen Gebiets keine Einigung erzielt werden konnte.

Mit dem Erlass einer Verfügung greift der Staat hoheitlich in die Verfügungs- oder Nutzungsrechte eines einzelnen Eigentümers ein. Für den Schutz der Natur in der Landwirtschaft kann eine Verfügung in Ausnahmefällen notwendig sein, in der Regel ist aber eine Unterschutzstellung mittels Verfügung kaum zweckmässig.

5.4 Vertrag

Als Vertrag wird ein Rechtsverhältnis zwischen zwei oder mehreren Personen bezeichnet, kraft dessen der Schuldner dem Gläubiger gegenüber zu einer Leistung verpflichtet ist. [20] Ein Vertrag kommt aufgrund einer gegenseitigen und korrespondierenden Willensäusserung zustande. Die Vertragspartner stehen hierarchisch auf derselben Stufe, ihr Verhältnis zueinander ist horizontal. [21]

Die Förderung und Erhaltung naturnaher Elemente in der Landwirtschaft mittels Verträgen bedingt das gegenseitige Einverständnis der Vertragsparteien. Damit von einem Bewirtschafter pflegerische Massnahmen oder der Verzicht auf eine Nutzung überhaupt ins Auge gefasst werden, müssen finanzielle Anreize geschaffen werden, um zum gewünschten Handeln zu motivieren. Die nachfolgend dargestellten Abgeltungen [22] von Leistungen für die Pflege und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaften in der Landwirtschaft dienen diesem Zweck. Sie erfolgen über produktgebundene oder produktungebundene Flächenbeiträge und basieren auf dem Landwirtschaftsgesetz (LwG) oder auf dem NHG. Die Öffentlichkeit anerkennt somit den Wert dieser nicht marktfähigen Güter [23] und ist bereit, sie entsprechend ihrer Bedeutung zu honorieren.

5.4.1 Abgeltungen nach Landwirtschaftsrecht

Bundesbeiträge für ökologische Ausgleichsflächen gemäss LwG können erlangt werden, wenn sich die Ausgleichsfläche auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche befindet. [24] Nicht beitragsfähig sind demnach Flächen, die keine landwirtschaftliche Nutzung lohnen. Nicht dazu gehören ausserdem das Waldareal, die Sömmerungsweiden und Alpen, Ruderalflächen, Waldweiden, Gewässer, Wege und Hofflächen. Flächen, die durch früher erfolgte Auflagen festgelegt wurden (Naturschutz- oder Planungsmassnahmen), sind ebenfalls von Beitragszahlungen ausgeschlossen.

Um sogenannte Ökobeiträge auslösen zu können, muss eine Fläche als ökologische Ausgleichsfläche verwendet werden, [25] wobei auch bestehende Biotope unter den Begriff der ökologischen Ausgleichsflächen nach Landwirtschaftsgesetz fallen. Die damit verfolgte Förderung von naturnahen Elementen in der Landwirtschaft ist in der Direktzahlungsverordnung (DZV) geregelt. Diese unterscheidet zwischen beitragsberechtigten ökologischen Ausgleichsflächen, die in der folgenden Abbildung dargestellt sind, und anrechenbaren ökologischen Ausgleichsflächen, die nicht beitragsberechtigt sind.

DZV Art. 40 - 53			
Extensiv genutzte Wiesen, Streueflächen, Hecken, Feld- und Ufergehölze	in Ackerbauzone und Uebergangszonen	pro ha	1'500.-
	in der Hügelzone		1'200.-
	in Bergzonen I und II		700.-
	in Bergzonen III und IV		450.-
Wenig intensiv genutzte Wiesen	im Talgebiet	pro ha	650.-
	in Bergzonen I und II		450.-
	in Bergzonen III und IV		300.-
Buntbrachen	im Talgebiet	pro ha	3'000.-
Rotationsbrachen	im Talgebiet	pro ha	2'500.-
Ackerschonstreifen	im Talgebiet	pro ha	1'500.-
Objektbeiträge für Hochstamm-Feldobstbäume		pro Baum	15.-

Abb.1: Abgeltungssystem nach DZV

Beitragsberechtignte Biototypen lösen Direktzahlungen nicht nur für die erforderliche Pflege- oder Unterhaltsleistung, sondern auch für den Nutzungsverzicht aus. [26] Anrechenbare Elemente

lösen selbst keine Direktzahlungen aus, können aber dazu dienen, dass «[...] ein angemessener Anteil ökologischer Ausgleichsflächen von 7% der landwirtschaftlichen Nutzfläche [...]» erreicht wird. [27] Das Abgeltungssystem für den ökologischen Ausgleich gemäss DZV unterstützt die unterschiedlichen naturnahen Elemente mit unterschiedlichen Beiträgen. Mit der gesetzlichen Regelung werden nicht beliebige naturnahe Elemente (finanziell) gefördert, sondern Schwerpunkte gesetzt. Indem nur diejenigen Biotoptypen mit wirtschaftlichen Anreizen unterstützt werden, die mit einer angepassten landwirtschaftlichen Nutzung zu vereinbaren sind, bestimmt die DZV des Bundes eine Vorauswahl an ökologischen Ausgleichsflächen und zwingt die Bauern indirekt zur Förderung bestimmter Biotope.

5.4.2 Abgeltungen nach dem Natur- und Heimatschutzgesetz

Der ökologische Ausgleich nach dem Natur- und Heimatschutzgesetz wird in Art. 18a-d NHG und Art. 15 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) geregelt. Mit dem ökologischen Ausgleich gemäss NHG sollen neue, naturnahe Lebensräume in- und ausserhalb der Siedlungsbereiche geschaffen werden, damit isolierte Biotope miteinander verbunden werden können, die Artenvielfalt gefördert, eine möglichst naturnahe Bodennutzung erreicht und das Landschaftsbild belebt werden kann. Einschränkungen in der Nutzung oder spezielle Leistungen werden nur abgegolten, wenn sie im Interesse des Schutzzieles erfolgen. Bestehende Biotope können nicht Gegenstand solcher Abgeltungen sein. [28] Nicht abgeltungswürdig sind auch Einschränkungen und Leistungen für den reinen Landschafts- und Heimatschutz.

Um als ökologische Ausgleichsfläche gemäss NHG zu gelten, muss die bisherige Nutzung eingeschränkt oder eine Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbracht werden. Eine Entschädigung kann somit auch ausgerichtet werden, wenn die Einschränkungen der Nutzung nach den Grundsätzen der materiellen Enteignung entschädigungslos bleiben würden. Die bisherige Nutzung muss mindestens seit dem Inkrafttreten von Art. 18 c NHG [29] rechtmässig ausgeübt worden sein. Die Finanzierung erfolgt zu mindestens 50 Prozent durch die Kantone.

Bei der Person, die den Anspruch geltend macht, muss es sich um den Grundeigentümer oder den Bewirtschafter handeln. Eine Abgeltung steht nur dem tatsächlichen Nutzer zu. Ist eine landwirtschaftlich genutzte Parzelle verpachtet, steht der Grundeigentümer ausserhalb des Subventionsverhältnisses, und er hat keine Einflussmöglichkeiten, solange die Änderungen in der hergebrachten Bewirtschaftung über die Pachtzeit hinaus nicht von wesentlicher Bedeutung sind. [30] Eine extensivere Bewirtschaftung bleibt im rechtlich zulässigen Rahmen des Pachtrechtes, namentlich dann, wenn die nachhaltige Ertragsfähigkeit des Grundstücks nicht beeinträchtigt wird. [31] Geht es nicht nur um eine zeitlich beschränkte, sondern um eine dauernde Einschränkung der Nutzung, müssen allerdings auch der Grundeigentümer und seine Rechtsnachfolger vertraglich verpflichtet werden können.

Im Unterschied zum ökologischen Ausgleich nach LwG ist der ökologische Ausgleich nach NHG nicht an die landwirtschaftliche Nutzfläche gebunden. Hingegen kann nach NHG der ökologische Ausgleich nur abgegolten werden, wenn neu geschaffene Elemente, bei denen die bisherige

Nutzung eingeschränkt oder eine Leistung ohne entsprechenden Ertrag erbracht wird, vorliegen. Das LwG ermöglicht eine Abgeltung auch bei einer bereits bestehenden (naturnahen) Nutzung.

5.4.3 Kombinierte Abgeltung nach NHG und LwG

Die Abgeltung ökologischer Leistungen kann auch kombiniert nach NHG und LwG erfolgen. Richtet der Bund für die gleiche Leistung auf derselben landwirtschaftlichen Nutzfläche gleichzeitig einen Beitrag nach den Artikeln 18a-18d NHG und nach LwG aus, so wird der Bundesbeitrag aufgrund des NHG um den Beitrag nach Artikel 76 LwG gekürzt. Nach diesem sog. «Sockelbeitrag-Bonus-Konzept» dienen die Direktzahlungen nach LwG als Sockelbeitrag und NHG-Gelder als zusätzlicher Anreiz für besonders wertvolle Flächen. [32]

Die Förderung ökologischer Ausgleichsflächen nach LwG können nur mittels dem Instrument der Abgeltung und vertraglichen Regelungen gesichert werden. [33] Der Abschluss von Nutzungsverträgen über naturnahe Elemente bedingt einen hohen Aufwand, müssen doch sämtliche Verträge nach Ablauf der üblicherweise sechsjährigen Laufzeit erneuert und allenfalls angepasst werden. Dafür werden die Bewirtschafter als gleichberechtigte Partner behandelt und ihre Interessen mit einem konsensualen Verwaltungshandeln berücksichtigt. Allerdings können Leistungen im Rahmen des ökologischen Ausgleichs nach Ablauf der Vertragsfristen auch wieder eingestellt und ökologisch wertvolle Flächen allenfalls wieder intensiv genutzt werden.

Für den ökologischen Ausgleich nach NHG können verschiedenste Instrumente eingesetzt werden. Die Kantone können mit raumplanerischen Instrumenten, Vereinbarungen mit Grundeigentümern oder Bewirtschaftern, Anordnungen einer angepassten landwirtschaftlichen Nutzung, Anordnung einer Nutzung durch Dritte, Enteignung, Kauf von Grundstücken oder generell-abstrakten Regelungen für den ökologischen Ausgleich sorgen. Die kantonalen und kommunalen Behörden sind ermächtigt, gemäss Art. 18b Abs. 2 NHG das Privateigentum einzuschränken. [34] Auch wenn gemäss Art. 18c Abs. 1 NHG ökologische Ausgleichsflächen hauptsächlich mittels Vereinbarungen mit Privaten geschaffen und gesichert werden sollen, darf das Gemeinwesen Pflegearbeiten auch in eigener Regie vornehmen, wenn eine Vereinbarung nicht abgeschlossen werden kann. [35]

6 FAZIT

Die Förderung von Natur und Landschaft in der Landwirtschaft verfügt über ein vielseitiges Instrumentarium. Werden Schutzmassnahmen hoheitlich vom Staat erlassen, kann die Akzeptanz der Betroffenen darunter leiden. Dennoch kann für nicht oder kaum ersetzbare Naturobjekte wie auch für den langfristigen Schutz von ökologisch wertvollen Elementen ein hoheitlicher Schutz auch gegen den Willen der Betroffenen notwendig sein.

Andererseits kann der Biotopschutz in der Landwirtschaft nur in Zusammenarbeit mit den Landwirten erfolgreich gestaltet werden. Vertragliche Regelungen sind deshalb zu favorisieren. Dabei sind einerseits die für den Artenschutz erforderlichen Qualitäten ökologisch wertvoller Flächen zu sichern und andererseits auch genügend grosse Anreize für die Pflege und den Unterhalt naturnaher Elemente durch die Bewirtschafter zu schaffen. Die kombinierten Abgeltungen für Flächen des ökologischen Ausgleichs nach NHG und LwG sind unter beiden Aspekten interessant, können die Handlungsfreiheit der Bewirtschafter aber stark einschränken.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die neue Agrarpolitik des Bundes – und mithin ein wesentlicher Teil des Biotopschutzes im Agrarraum – auf zwei Ebenen gründet. Die multifunktionale Ausrichtung der Agrarpolitik verlangt eine Förderung der ökologischen und der produktionsorientierten Funktion. Die Erhaltung von Naturwerten kann damit durch die Landwirtschaft nur erfolgreich gewährleistet werden, wenn beide Funktionen gefördert werden. Zu einer nachhaltig produzierenden Landwirtschaft gehören demnach auch die für die Produktion förderlichen Strukturen. Angesichts des fortschreitenden Strukturwandels in der Landwirtschaft muss das Augenmerk nicht zuletzt auch aufgrund ökologischer Überlegungen auf die produktionsorientierten Strukturen gelegt werden, will der Naturschutz in der Landwirtschaft eine Chance haben.

LITERATUR

BOTSCHAFT vom 19. September 1994 zur Genehmigung der GATT/WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde), BBl 1994 IV 1ff.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW; 1995): Vernehmlassungsunterlage zweite Etappe der Agrarreform, Agrarpolitik 2002. Vorschlag für ein neues Landwirtschaftsgesetz; eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Bern

Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG), SR 172.021

Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; OR), SR 220

Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (LPG), SR 221.213.2

Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG), SR 451

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1

Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG), SR 910.1

Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG), SR 921.0

Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG), SR 922.0

Bundesrat (BR; 1992): Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101

BÜNDNER VEREINIGUNG FÜR RAUMPLANUNG (MBauG; 1999): Musterbaugesetz für Bündner Gemeinden

CALÖRTSCHER M. (1996): Bodenbewertung und Ertragswertschätzung für Landumlegungen in der Landwirtschaftszone. Erweiterung um den gemeinwirtschaftlichen und ökologischen Wertbereich; Diss. ETH Nr. 11'844, Zürich

EWALD K. C. (1978): Der Landschaftswandel. Zur Veränderung schweizerischer Kulturlandschaften im 20. Jahrhundert; Eidgenössische Anstalt für das forstliche Versuchswesen, Berichte Nr. 191, Birmensdorf

FREY R. L; BLÖCHLIGER H. (1991): Schützen oder Nutzen. Ausgleichszahlungen im Natur- und Landschaftsschutz; Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel, WWZ-Beiträge Band 1, Zürich

KELLER P.; ZUFFEREY J. B.; FAHRLÄNDER K. L. (HRSG.) (MAURER; KOMMENTAR NHG 1997): Kommentar über das Bundesgesetz zum Natur- und Heimatschutz, Zürich

MAURER H. (1995): Naturschutz in der Landwirtschaft als Gegenstand des Bundesrechts unter besonderer Berücksichtigung der Meliorationen; Zürich

NEF U. CH. (1993): Obligationenrecht für Ingenieure und Architekten, Zürich

POPP H. (2001): Direktzahlungen sind keine Subventionen. Die Entwicklung des Direktzahlungssystems in der Schweiz; In: Blätter für Agrarrecht Heft 1 2001

PRO NATURA (1998): Ökologischer Ausgleich in der Landwirtschaft, Bilanz und Ausblick, Basel

RIEDER P. (1983): Grundlagen der Agrarmarktpolitik; Verlag der Fachvereine, Zürich

RIEDER P.; ANWANDER P-H. (1994): Grundlagen der Agrarmarktpolitik; Zürich

ROSCHEWITZ A. (1998): Der monetäre Wert der Kulturlandschaft. Eine Contingent Valuation Studie; Diss. ETH Nr. 12'935, Zürich

Schweizerischer Bauernverband (SBV; 1998): Nahrungsmittelversorgung nach Nahrungsmittelgruppen; <http://www.bauernverband.ch/sbv/default.htm>

SCIARINI P. (1996): Die entscheidende Rolle des GATT für die Reform der schweizerischen Landwirtschaftspolitik; In: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie Nr. 1 1996

Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV), SR 451.1

Verordnung über die Direktzahlungen (Direktzahlungsverordnung, DZV) vom 7. Dezember 1998, SR 910.13

Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung LBV) vom 7. Dezember 1998, SR 910.91

Waldgesetz des Kantons Graubünden (KWaG) vom 25. Juni 1995, BR 920.100

Anmerkungen

[1] BR (1992)

[2] CALÖRTSCHER (1996)

[3] EWALD (1978)

[4] RIEDER (1983)

[5] BR (1992)

[6] BLW (1995)

[7] SBV (1998)

[8] RIEDER, ANWANDER (1994)

[9] BR (1992)

[10] SCIARINI (1996)

[11] BR (1992)

[12] BLW (1995), S. 58

[13] Art. 104 Abs. 1 BV

[14] Art. 5 WaG

[15] Art. 18 JSG, Art. 2 KWaG

[16] Vollzugskonzept Hecken, Feld- und Ufergehölze; Regierungsbeschluss Nr. 3124 vom 19. Dezember 1996

[17] Art. 14 Abs. 4 NHV

[18] Art. 80 MBauG

19 Art. 81 MBauG

[20] NEF (1993)

[21] Demgegenüber begründet das hoheitliche Auftreten des Staates bei einer Verfügung ein vertikales Verhältnis der Beteiligten.

-
- [22] Während aufgrund der landwirtschaftlichen Gesetzgebung „Beiträge“ (vgl. Art. 40ff. DZV) ausgeschüttet werden können, erhalten Grundeigentümer und Bewirtschafter nach NHG „Abgeltungen“ (vgl. Art. 18c NHG). In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe synonym verwendet, da beide Regelungen finanzielle Anreize schaffen und die Berechtigten zu Schutzhandlungen oder Nutzungsverzicht anhalten wollen. Zu unterscheiden sind Beiträge und Abgeltungen von Subventionen, die keine Leistungserbringung im oben genannten Sinn verlangen. Vergleiche dazu POPP (2001). Anderer Ansicht ist offensichtlich der Gesetzgeber, der im SuG eine derartige Unterscheidung nicht vornimmt. Als Abgeltungen werden gemäss Art. 3 Abs. 2 SuG Leistungen bezeichnet, die an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung ausgerichtet werden zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben oder öffentlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen sind, ergeben.
- [23] Dennoch sind diese Güter monetarisierbar. Vergleiche z.B. ROSCHEWITZ (1998)
- [24] Darunter fallen die pflanzenbaulich nutzbaren Flächen eines Betriebs wie die Acker-, Dauergrün- und Streueflächen ausserhalb des Sömmerungsgebietes, die Flächen mit Dauerkulturen und mit Kulturen in ganzjährig geschütztem Anbau sowie die Flächen mit Hecken, Ufer- und Feldgehölzen. (Art. 14 LBV)
- [25] Ebenso als Ökobeiträge gelten gemäss Art. 1 Abs. 3 DZV Abgeltungen für die extensive Produktion von Raps und Getreide, Beiträge für den biologischen Landbau oder solche für die besonders tierfreundliche Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere. In der vorliegenden Arbeit werden vorwiegend die Beiträge für den ökologischen Ausgleich betrachtet.
- [26] FREY, BLÖCHLIGER (1991), MAURER (1995)
- [27] Art. 7 DZV
- [28] MAURER: KOMMENTAR NHG (1997), Art. 18c Rz. 28, S. 426
- [29] 1.2.1988
- [30] Art. 22a LPG
- [31] Art. 283 Abs. 2 OR
- [32] PRO NATURA (1998)
- [33] MAURER: KOMMENTAR NHG (1997), Allgemeiner Teil 4. Kapitel Rz 25, S. 89
- [34] MAURER: KOMMENTAR NHG (1997), Art. 18b Rz 15, S. 396
- [35] MAURER: KOMMENTAR NHG (1997), Art. 18c Rz 18, S. 421