

Möglichkeiten für eine naturnahe Landwirtschaft aufgrund des neuen Landwirtschaftsgesetzes

Autor(en): **Widmer, Conrad**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Mitteilungen der Naturforschenden Gesellschaft in Bern**

Band (Jahr): **55 (1998)**

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-318611>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

CONRAD WIDMER*

Möglichkeiten für eine naturnahe Landwirtschaft aufgrund des neuen Landwirtschaftsgesetzes

Die Unterstützung der Landwirtschaft durch den schweizerischen Bundesstaat hat ihren Ursprung in der Isolation der Schweiz während der beiden Weltkriege. Die Versorgungssicherheit war bis vor kurzem das wichtigste Argument für die Preis- und Absatzsicherung als Hauptinstrument der Agrarpolitik. Zu Beginn der neunziger Jahre waren die Preise für Agrarprodukte in der Schweiz zwei- bis dreimal so hoch wie in der EU.

Die erste Etappe der Agrarreform

Wie in manchen anderen Ländern führte die einkommenspolitisch motivierte Preisstützung bis zum Beginn der neunziger Jahre auch in der Schweiz zu Überschüssen mit hohen Verwertungskosten sowie zu einer starken Intensivierung der Bewirtschaftung mit negativen Auswirkungen auf die Umwelt. Neben diesen internen Gründen machten internationale Entwicklungen, insbesondere die Uruguay-Runde des GATT, eine umfassende Reform unumgänglich. Diese wurde 1992 mit dem siebten Landwirtschaftsbericht des Bundesrates an das Parlament eingeleitet. In seiner Botschaft vom 27. Januar 1992 hat der Bundesrat die im Landwirtschaftsbericht vorgeschlagene Trennung der Einkommens- von der Preispolitik mit zwei zusätzlichen Artikeln im Landwirtschaftsgesetz (LwG) umgesetzt. Die Artikel 31a und 31b wurden am 9. Oktober 1992 vom Parlament beschlossen und auf den 1. Januar 1993 in Kraft gesetzt. Die Direktzahlungen nach Artikel 31a ergänzen das Einkommen der Bauernfamilien und gelten die von ihnen erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen ab, nämlich die Landschaftspflege und den Beitrag zur dezentralen Besiedlung. Die Direktzahlungen nach Artikel 31b, die Ökobeiträge, gelten den Mehraufwand für besonders umwelt- und tiergerechte Produktionsweisen ab. Die Direktzahlungen sollen auch ein Sicherheitsnetz für die Landwirte bieten, damit diese die schrittweise Verschärfung des Wettbewerbes verkraften können. Die Verordnungen zu den beiden Gesetzesartikeln wurden im März 1993 publiziert und rückwirkend auf den 1. Januar in Kraft gesetzt.

* Adresse des Autors: CONRAD WIDMER, Bundesamt für Landwirtschaft, 3003 Bern.

Im Rahmen seiner Beschlüsse betreffend das bäuerliche Einkommen hat der Bundesrat zwischen 1993 und 1996 durch die Reduktion der Preisstützung sowie der produktgebundenen Direktzahlungen einerseits und den Ausbau der neuen, nicht produktgebundenen Direktzahlungen andererseits die Trennung von Preis- und Einkommenspolitik konsequent umgesetzt. Zwischen 1993 und 1996 wurden neue Direktzahlungen nach den Artikeln 31a und 31b LwG von insgesamt 1085 Mio. Franken gewährt. Diesem Betrag steht ein Abbau der produktegebundenen Stützung von 837 Mio. Franken gegenüber (Schweizerischer Bundesrat, 1996). Von den neuen Direktzahlungen entfielen 1996 bereits über 50% auf die Beiträge für besondere ökologische Leistungen nach Artikel 31b LwG. Als Ergebnis der damit verfolgten Anreizstrategie wurden 1996 ungefähr 65% der landwirtschaftlichen Nutzflächen nach den Methoden der Integrierten Produktion oder des Biologischen Landbaus bewirtschaftet.

Gliederung, Umfang und Bedeutung der Direktzahlungen

Die Direktzahlungen sind ein wichtiges Instrument der neuen Agrarpolitik. Sie werden entsprechend ihren Hauptzielsetzungen wie folgt unterteilt (Abb. 1; Bundesamt für Landwirtschaft, 1997):

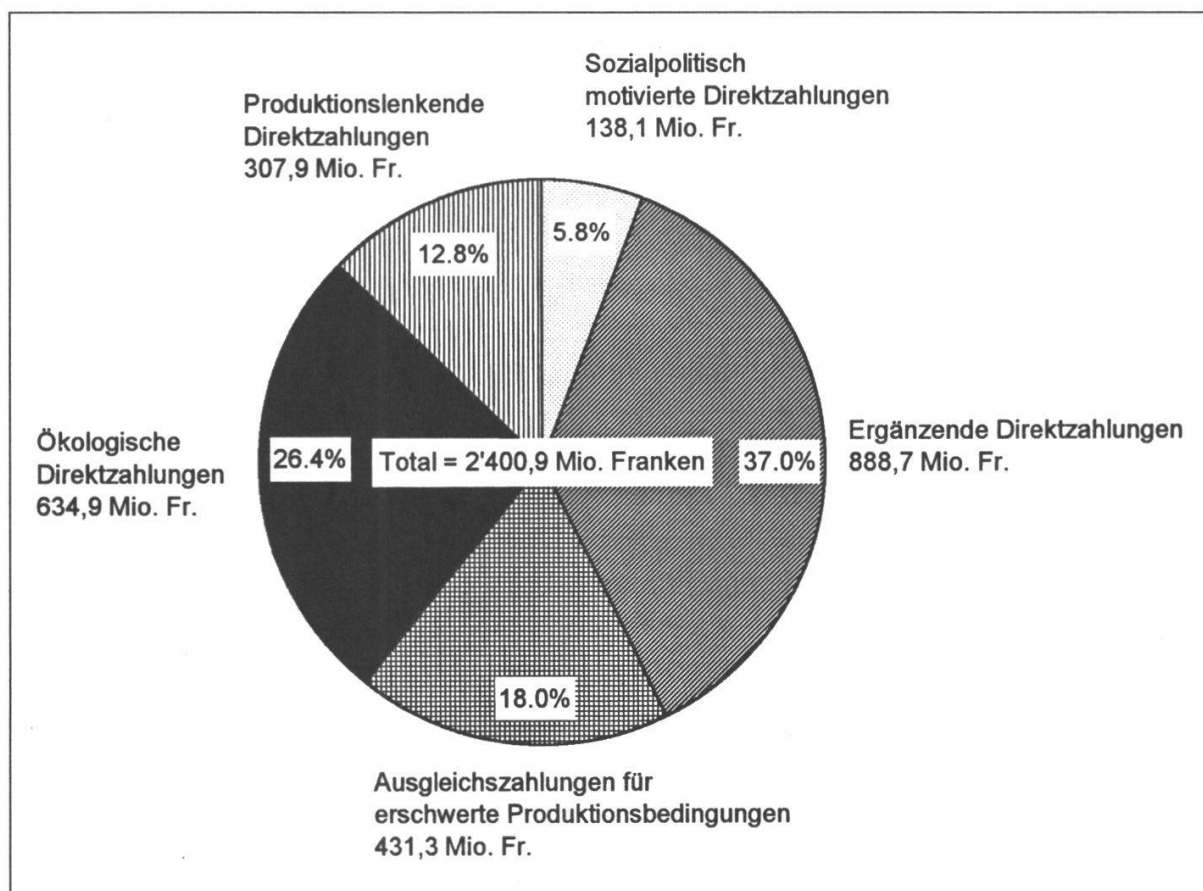


Abbildung 1: Gliederung der Direktzahlungen (Zahlen von 1996).

Strategie und Ziele im Bereich der Ökologie

Seit dem Beginn der Reform der Agrarpolitik wird im Bereich der Ökologie die folgende Strategie verfolgt (Schweizerischer Bundesrat, 1996):

1. Forschung, Bildung und Beratung: Die Landwirte sollen möglichst aus eigener Erkenntnis und Überzeugung zu umweltgerechtem Handeln kommen.
2. Finanzielle und andere Anreize schaffen. Das umweltgerechte Handeln muss auch wirtschaftlich interessant sein.
3. Vorschriften und Auflagen auf verschiedensten Gebieten soweit notwendig.

Der Bund ergänzt und verstärkt die ökonomischen Anreize für eine besonders umweltgerechte Bewirtschaftung, indem er verschiedene Direktzahlungen von der Erfüllung ökologischer Auflagen abhängig macht und, gestützt auf Artikel 31b, zusätzliche Direktzahlungen für über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehende ökologische Leistungen gewährt. Dadurch ist es der Landwirtschaft möglich, im Umwelt- und Tierschutzbereich Leistungen zu erbringen, die über die Produktpreise nicht oder nur teilweise abgegolten werden. Ein wesentlicher Vorteil der mit den Ökobeiträgen verfolgten Anreizstrategie liegt darin, dass Lernprozesse ausgelöst werden.

Zu den ökologischen Direktzahlungen zählen neben den Beiträgen für Extensogetreide und den Bewirtschaftungsbeiträgen aufgrund von Artikel 18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) die Ökobeiträge gemäss Artikel 31b LwG. Sie werden den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern von ganzjährig bewirtschafteten Betrieben ausgerichtet. Den Landwirten werden fünf Programme angeboten, an denen sie sich freiwillig beteiligen können: Ökologischer Ausgleich, Integrierte Produktion (IP), Biologischer Landbau (Bio), Kontrollierte Freilandhaltung (KF) und besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS). Damit die Massnahmen im Bereich Umwelt- und Tierschutz auch wirksam sind, ist eine konsequente Durchführung und die Konzentration auf ausgewählte, quantifizierbare Ziele unerlässlich. Hinsichtlich dieser Ziele wird auch die Erfolgskontrolle durchgeführt. Die Ziele sind:

- Erhaltung der Artenvielfalt im landwirtschaftlich genutzten Raum;
- Senkung der Nitrat- und Phosphatbelastung in den Grund- und Fliessgewässern;
- Reduktion des Einsatzes von Hilfsstoffen, insbesondere von Pflanzenbehandlungsmitteln;
- Förderung besonders artgerechter Tierhaltungsformen.

Damit die Ziele in diesen Bereichen erreicht werden können, soll die landwirtschaftliche Nutzfläche weitgehend nach den Methoden der Integrierten Produktion oder des Biologischen Landbaus bewirtschaftet werden.

Entwicklung der Beitragszahlungen und der Beteiligung 1993–1997

Aus *Tabelle 1* wird ersichtlich, dass die für die Programme IP und Bio 1993 bis 1997 ausgerichteten Beiträge die stärksten Zunahmen aufwiesen. Der Ausgleich der Preissenkungen durch Direktzahlungen erfolgte in dieser Zeitspanne hauptsächlich durch eine Erhöhung der IP- und Bio-Beiträge. Die geringste Steigerung erfolgte bei den wenig intensiv genutzten Wiesen. Die entsprechenden Beitragsansätze wurden zwischen 1993 und 1997 nur in der Talzone leicht erhöht und in den übrigen Zonen gleichbelassen.

Tabelle 1: Ausbezahlte Beiträge nach Programmen 1993–1997.

	1993 Betrag Fr.	1994 Betrag Fr.	1995 Betrag Fr.	1996 Betrag Fr.	1997* Betrag Fr.
Extensiv genutzte Wiesen, Hecken und Feldgehölze sowie Streueflächen	11 125 846	14 639 467	19 005 644	26 136 129	30 178 530
Buntbrachen	0	186 150	224 000	453 630	762 000
Ext. gen. Wiesen auf stillgelegtem Ackerland	3 053 990	5 694 821	8 109 335	12 694 941	20 526 000
Wenig intensiv genutzte Wiesen	11 757 769	12 995 872	14 186 015	16 831 076	19 161 010
Hochstamm-Feldobstbäume	19 035 740	20 871 730	33 180 468	35 790 417	36 000 000
Integrierte Produktion	41 549 683	69 652 393	156 412 301	417 223 286	493 614 287
Biologischer Landbau	3 944 854	5 701 845	14 095 612	39 265 703	46 754 552
Kontrollierte Freilandhaltung	5 387 210	7 006 732	8 883 028	31 798 483	41 315 976
Besonders tierfreundl. Stallhaltungssysteme	0	0	0	6 055 147	8 092 944
Total	95 855 092	136 749 010	254 046 403	586 248 812	696 405 299

* Schätzung

Tabelle 2 zeigt die Beteiligungsentwicklung von 1993 bis 1997. Den höchsten prozentualen Zuwachs weisen die extensiv genutzten Wiesen auf stillgelegtem Ackerland auf. Obwohl die Beitragsansätze gleichblieben, haben die sinkenden Getreidepreise die Attraktivität dieses Programmes stark erhöht. Bei IP, Bio und KF haben die Beitragserhöhungen stark zum Beteiligungszuwachs beigetragen. Zudem haben die Label-Programme, die häufig die Einhaltung von IP-, Bio- oder KF-Regeln voraussetzen, diese Tendenz verstärkt.

Tabelle 2: Beitragsberechtigte Flächen, Bäume oder GVE 1993–1997.

		1993	1994	1995	1996	1997*
Extensiv genutzte Wiesen, Hecken und Feldgehölze sowie Streueflächen	ha	19 319	22 206	23 274	31 421	36 134
Buntbrachen	ha	0	77	79	154	254
Ext. gen. Wiesen auf stillgelegtem Ackerland	ha	1 103	2 003	2 804	4 805	6 781
Wenig intensiv genutzte Wiesen	ha	31 039	30 428	32 547	38 485	42 334
Hochstamm- Feldobstbäume	Bäume	1 903 574	2 138 817	2 223 907	2 397 858	2 400 000
Integrierte Produktion	ha	179 152	298 297	364 414	646 282	762 613
Biologischer Landbau	ha	18 908	21 233	28 350	53 982	64 778
Kontrollierte Freilandhaltung	GVE	91 412	117 952	146 283	254 759	331 187
Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme	GVE	0	0	0	94 145	124 389

* Schätzung

NHG und LwG: zwei gesetzliche Grundlagen zur Förderung des ökologischen Ausgleichs

Der ökologische Ausgleich in der Kulturlandschaft wird vor allem über das Natur- und Heimatschutzgesetz und das Landwirtschaftsgesetz gefördert.

Aufgrund der Debatte um die Rothenthurm-Initiative zum Schutze der schweizerischen Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung wurde 1997 deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Naturschutz gesetzlich geregelt werden musste. Das Ergebnis war die Formulierung der Artikel 18a–18d NHG, in welchen unter anderem festgehalten wird, dass den Landwirten eine angemessene Entschädigung zustehe, wenn sie im Interesse des Naturschutzes ihre bisherige Nutzung einschränken oder eine andere Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbringen. Die Kantone wurden verpflichtet, in intensiv genutzten Gebieten für den ökologischen Ausgleich zu sorgen. Seit 1987 werden von Bund und Kantonen Beiträge für die Naturschutzleistungen der Landwirtschaft ausbezahlt. Gefördert werden damit vor allem Trockenstandorte, Streuwiesen, Hecken, Weiher und Hochstamm-Feldobstbäume. Die Beitragsgewährung erfolgt aufgrund von Verträgen, welche die Bewirtschafter oder die Grundeigentümer freiwillig mit den Kantonen abschliessen.

Die Beiträge gemäss NHG können für alle förderungs- oder schutzwürdigen Objekte ausgerichtet werden, unabhängig davon, ob es sich um Objekte auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche, auf dem Waldareal oder auf andern Flächen handelt. Die Beiträge werden sowohl an bäuerliche wie an nichtbäuerliche Landeigentümer oder Bewirtschafter ausgerichtet. Für die Finanzierung sind die Kantone zuständig. Die Ausgaben der Kantone werden durch den Bund subventioniert. Die Beiträge und die Art der beitragsberechtigten Objekte variieren von Kanton zu Kanton.

Aufgrund von Artikel 31b LwG werden seit 1993 einerseits Beiträge für extensiv genutzte Wiesen auf Grünland oder auf stillgelegtem Ackerland, wenig intensiv genutzte Wiesen, Hecken, Feldgehölze, Streuflächen, Buntbrachen und Hochstamm-Feldobstbäume ausgerichtet. Andererseits müssen Betriebe, welche sich an den gesamtbetrieblich ausgerichteten Programmen IP oder Bio beteiligen, mindestens 5% ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche als ökologische Ausgleichsflächen anlegen.

Entsprechend den Vorgaben des Landwirtschaftsgesetzes werden die Beiträge gemäss Artikel 31b nur für Objekte auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche und nur an bäuerliche Bewirtschafter von landwirtschaftlichen Betrieben ausgerichtet. Die Beiträge werden zu 100% vom Bund finanziert. Die Anforderungen für diese Beiträge sind in der gesamten Schweiz gleich. Lediglich bei den extensiv und wenig intensiv genutzten Wiesen gibt es, abhängig von der Zone gemäss dem landwirtschaftlichen Produktionskataster, unterschiedliche Schnittzeitpunkte, die beachtet werden müssen.

Die zweite Etappe der Agrarreform, Agrarpolitik 2002

Hauptpunkte der zweiten Reformetappe in der Agrarpolitik sind die Verminderung der staatlichen Eingriffe in den Markt und die konsequente Umsetzung der Nachhaltigkeit mit den Direktzahlungen. Der neue, am 9. Juni 1996 von Volk und Ständen mit grosser Mehrheit (77%) angenommene Verfassungsartikel (Art. 31 oct. der Bundesverfassung) erfordert eine Anpassung des Gesamtsystems der Direktzahlungen. Die neue Verfassungsgrundlage teilt die Direktzahlungen in allgemeine Direktzahlungen und solche zur Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen ein.

Die allgemeinen und die ökologischen Direktzahlungen werden neu von einem *ökologischen Leistungsnachweis* abhängig gemacht, der die fünf Elemente der heutigen Integrierten Produktion umfasst:

- *ausgeglichene Düngerbilanz*: Das Verhältnis zwischen der Zufuhr der Nährstoffe Stickstoff und Phosphor über Hof- und Handelsdünger und dem Bedarf der Kulturen ist ausgewogen. Dies bedingt einen dem Standort und der Bewirtschaftung angepassten Nutztierbestand
- *angemessener Anteil ökologischer Ausgleichsflächen*: mindestens 5% der landwirtschaftlichen Nutzfläche je Betrieb. Abweichungen von diesem Mindestansatz sind für Spezialfälle wie den Rebbau möglich. Im Talgebiet sollen rund 65 000 ha ökologische Ausgleichsflächen angelegt werden
- *geregelte Fruchtfolge*: eine Kulturabfolge im Acker- und Gemüsebau, die sich optimal auf die Bodenfruchtbarkeit und die Pflanzengesundheit auswirkt. Sie berücksichtigt dabei die unterschiedlichen Standortkriterien
- *geeigneter Bodenschutz*: Damit wird die Bodenfruchtbarkeit im Ackerbau verbessert und die Gefahr von Bodenerosion oder Verlusten von Nährstoffen vermindert. Ein optimaler Bodenschutz wird insbesondere durch eine gute Bodenbedeckung im Ackerbau erreicht
- *Auswahl und gezielte Anwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln*: zuerst werden natürliche Regulationsmechanismen im Pflanzenbau ausgenutzt. Direkte Pflanzenschutzmassnahmen werden erst ergriffen, wenn die Schadschwelle erreicht ist. Eine Auswahl ist zu treffen, wenn umweltschonendere Verfahren zu tragbaren Kosten verfügbar sind. Einzelne Mittelgruppen sollen für bestimmte Anwendungen ausgeschlossen werden können (z.B. Voraufbauherbizide).

Diese Elemente gelten nach einer Übergangszeit von höchstens fünf Jahren nach Inkraftsetzung des neuen LWG für alle Betriebe, die allgemeine und ökologische Direktzahlungen beziehen wollen. Sie sind kumulativ zu erfüllen und sichern eine umweltschonende Bewirtschaftung.

Mit der Umsetzung der 1. Etappe der laufenden Agrarreform wurde bereits ein grosser Schritt in Richtung Versöhnung von Ökonomie und Ökologie getan und wurden bei allen Beteiligten Lernprozesse ausgelöst (BUSSY, 1995). Weitere Schritte werden mit der zweiten Etappe folgen.

Literatur

- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (1997): Direktzahlungen 1996 an die Landwirtschaft. Bern.
- BUSSY, C. (1995): Apprentissages dans les politiques publiques. Cahiers de l'IDHEAP 152, Chavannes-près-Renens.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1992): Siebter Landwirtschaftsbericht. Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1992): Botschaft vom 27. Januar 1992 zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes. Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1996): Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002). Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, Bern.