

Direktzahlungen für Trockenstandorte und Feuchtgebiete als Bestandteil des ökologischen Ausgleichs am Beispiel des Kantons Bern

Autor(en): **Aeberhard, Thomas**

Objektyp: **Article**

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

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

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-318612>

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.

THOMAS AEBERHARD*

Direktzahlungen für Trockenstandorte und Feuchtgebiete als Bestandteil des ökologischen Ausgleichs am Beispiel des Kantons Bern

1. Rückblick

Auslöser für die Erstellung eines Inventars der Trockenstandorte war die «Eidgenössische Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft mit erschweren Produktionsbedingungen» vom 16. Juni 1980. Diese verlangte von den Kantonen u.a. eine Bezeichnung der schützenswerten Trockenstandorte. Nach methodischen Vorabklärungen erarbeiteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Systematisch-Geobotanischen Instituts der Universität Bern in Zusammenarbeit mit dem Naturschutzverband des Kantons Bern und dem Naturschutzinspektorat ein erstes Inventar der unterhalb von 1200 m ü.M. gelegenen Trockenstandorte. Dieses Inventar wurde 1985 mit Schlussbericht und Kartengrundlage im Massstab 1:5000 abgeschlossen. Aufgrund von politischen Vorstössen im Grossen Rat zum Schutze der Trockenstandorte (Postulat Herzig vom 20. Mai 1985 und Motion Bieri vom 2. Juni 1986) wurden die dafür erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen: Mit Änderung vom 9. November 1988 des «Gesetzes über Bewirtschaftungsbeiträge» – konnten im Kanton Bern ab 1989 Beiträge an inventarisierte Trockenstandorte *und inventarisierte Feuchtgebiete* ausgerichtet werden. Diese Tatsache ist insofern bedeutsam, als ursprünglich Rechtsgrundlagen nur für Beiträge an Trockenstandorte geschaffen werden sollten. Die Feuchtgebiete wurden dann erfreulicherweise in der grossrätlichen Debatte zusätzlich aufgenommen.

Die Umsetzung des Schutzes erfolgte über folgende Projektorganisation: Das Naturschutzinspektorat übernahm die Federführung des Gesamtprojektes, trat als Vertragspartner der Bewirtschafteter auf, besorgte die Sicherstellung der benötigten Geldmittel in Budget und Finanzplan und übernahm letztlich die Beitragsauszahlungen.

Die Fachkommission «Trockenstandorte und Feuchtgebiete» (eine vom Regierungsrat gewählte Kommission von Fachleuten aus Landwirtschaft, Naturschutz und Forschung) übernahm die fachliche Beratung und bereitete die Entscheidungsgrundlagen für die Regierung vor.

* Adresse des Autors:

THOMAS AEBERHARD, Naturschutzinspektorat des Kantons Bern, Herrengasse 22, 3011 Bern.

Das Büro *UNA Atelier für Naturschutz und Umweltfragen* war der eigentliche Auftragnehmer. Ihm oblagen Erstellung bzw. Erweiterung der Inventare (Einbezug der Trockenstandorte über 1200 m ü.M), Betreuung der Datenbanken, Führung von Vertragsverhandlungen, Vorbereitung der Verträge, Vorbereitung der Auszahlungen, Betrieb einer Informations- und Auskunftsstelle sowie die Führung des Sekretariats der Fachkommission.

Die beiden Projekte «Trockenstandorte» und «Feuchtgebiete» wurden in dieser Form bis Ende 1995 abgewickelt.

2. Inventare der Trockenstandorte und Feuchtgebiete

Die Inventarfläche der Trockenstandorte betrug Ende 1996 5241 ha, verteilt auf über 3700 Objekte. Diese werden von ungefähr 1200 Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern landwirtschaftlich genutzt. Eine bernische Spezialität stellen die 807 ha Wildheumäher dar, welche jährlich abwechslungsweise nur zu ungefähr der Hälfte der Objektfläche gemäht werden.

Das Inventar der Feuchtgebiete umfasste Ende 1996 über 4100 Objekte mit einer Gesamtfläche von 5770 ha. Betroffen sind ungefähr 1300 Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter.

Alle Inventarobjekte sind in Plänen im Massstab 1:5000 eingezeichnet. Lage und Perimeter der Flächen liegen zugleich als digitale Daten vor. Die eigentlichen Objektangaben (wie Flächeninhalt, Charakteristik, Parzellenummer, Bezug zu Verträgen, Angaben zum Bewirtschafter usw.) werden in den Datenbanken SALVIA (Trockenstandorte) und CAREX (Feuchtgebiete) verwaltet.

Nach 1985 hat der Bund die Flachmoore inventarisiert und einen Teil davon als Objekte von nationaler Bedeutung in der Flachmoorverordnung geschützt. Ein Teil unserer Feuchtgebietsflächen hat daher Aufnahme ins Bundesinventar gefunden und dadurch einen höhern Stellenwert erhalten. Die Objekte des Bundesinventars wurden unserem flächengenauren Feuchtgebietsinventar angepasst.

3. Umsetzung der Inventare

Gemäss kantonalem Naturschutzgesetz (NSchG) vom 15. September 1992, Artikel 26 Absatz 1 und Artikel 22 Absatz 2, ist beitragsberechtigt, wer einen im Inventar verzeichneten Trockenstandort oder ein inventarisiertes Feuchtgebiet bewirtschaftet und mit dem Naturschutzinspektorat einen Bewirtschaftungsvertrag abgeschlossen hat. Der Abschluss der Verträge ist grundsätzlich freiwillig. Nicht freiwillig jedoch ist die Umsetzung des Feuchtgebietsinventars, soweit Flachmoore von nationaler Bedeutung betroffen sind. Mit dem Abschluss eines Vertrages für eine erste Dauer von 6 Jahren und bei Einhaltung der Vertragsbestimmungen bezahlt der Kanton dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin jährlich Bewirtschaftungsbeiträge. Die Beitragssätze

wurden von der Fachkommission als Aufwandentschädigung vorgeschlagen und von der Regierung in die Verordnung über Beiträge an Trockenstandorte und Feuchtgebiete (VTF) vom 17. Mai 1989 aufgenommen.

Bei den Trockenstandorten konnte bisher für 95% der gesamten Inventarfläche ein Vertrag angeboten werden. Am 31. Dezember 1996 waren insgesamt 1257 freiwillige Trockenstandortsverträge abgeschlossen, was einer vertraglich gesicherten Fläche von 4193 ha oder 80% der Inventarfläche entspricht.

Bei den Feuchtgebieten waren zum selben Zeitpunkt 870 freiwillige Verträge abgeschlossen, was mit 4674 ha gesicherter Fläche 81% der Inventarfläche entspricht.

4. Auszahlungen

Seit 1989 entrichtet der Kanton Bern Beiträge an Trockenstandorte (magere Wiesen, Weiden und Wildheufelder) sowie an Feuchtgebiete (Flachmoore von regionaler und nationaler Bedeutung). Die Beiträge werden flächenweise aufgrund der erhobenen Kriterien in den Verträgen festgelegt. Sie setzen sich zusammen aus einem Grundbetrag plus allfälligen Zuschlägen (z.B. Artenvielfalt, Mähhindernisse, erschwerter Heutransport) minus eines möglichen Abzuges (z.B. bedeutende Erträge, Entwässerungseingriffe). Die Auszahlung erfolgt jährlich aufgrund einer schriftlichen Bestätigung des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin, dass die entsprechenden Flächen gemäht und/oder zu den festgelegten Bedingungen bewirtschaftet wurden.

Im Jahr 1996 wurden im Kanton Bern für Trockenstandorte mehr als 1,98 Mio. Franken und für Feuchtgebiete über 2,39 Mio. Franken den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern ausbezahlt. Total gingen so über 4,37 Mio. Franken aus dem Naturschutzbudget an die Landwirtschaft.

Von den Vertragsflächen nach der VTF sind etwa 85% der gemähten Trockenstandorte und etwa 75% der gemähten Feuchtgebiete *zugleich beitragsberechtigte ökologische Ausgleichsflächen im Sinne der Verordnung des Bundesrates vom 26. April 1993 über Beiträge für besondere ökologische Leistungen in der Landwirtschaft (OeBV)*, welche sich auf Artikel 31b Landwirtschaftsgesetz (LwG) vom 3. Oktober 1951 stützt.

Sind nun die über 4 Mio. Franken, welche vom Naturschutz an die Landwirtschaft bezahlt werden, Beiträge für ökologische Ausgleichsmassnahmen, wie dies im Titel dieses Beitrags steht? Was ist unter «ökologischer Ausgleich» zu verstehen?

5. Ökologischer Ausgleich oder Biotopschutz?

Zu dieser Problematik finden wir unterschiedliche Aussagen und Ansatzpunkte in den verschiedenen Gesetzgebungen:

5.1 Naturschutz

Artikel 18b Absatz 2 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 besagt: «In intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen sorgen die Kantone für ökologischen Ausgleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder mit anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation. Dabei sind die Interessen der landwirtschaftlichen Nutzung zu berücksichtigen.»

In Artikel 15 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) vom 16. Januar 1991 wird weiter ausgeführt: «Der ökologische Ausgleich (Art. 18b Abs. 2 NHG) bezweckt insbesondere, isolierte Biotopie miteinander zu verbinden, nötigenfalls auch durch die Neuschaffung von Biotopen, die Artenvielfalt zu fördern, eine möglichst naturnahe und schonende Bodennutzung zu erreichen, Natur in den Siedlungsraum einzubinden und das Landschaftsbild zu beleben.»

Im kantonalen Naturschutzrecht ist in Artikel 21 Absätze 2 bis 4 NSchG der Begriff «ökologische Ausgleichsflächen» definiert: «Ökologische Ausgleichsflächen sind wenig intensiv genutzte oder naturnahe Flächen. Sie ergänzen die Biotopie und haben den Zweck, diese untereinander ökologisch sinnvoll in Form von Inseln oder Bändern zu vernetzen. Sie sollen als Zufluchtsorte und Verbreitungswege zum Überleben der Tier- und Pflanzenarten und zur Verbesserung des Naturhaushaltes beitragen, insbesondere in intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb der Siedlungen. Nebst schützenswerten Flächen wie Feucht- und Nassstandorten, Bachufern und Magerstandorten sind insbesondere Böschungen, hochstämmige Obstgärten, Wässermatten, Raine und Randstreifen entlang von Bächen, Waldrändern, Hecken, Äckern und Grünland als ökologische Ausgleichsflächen auszuscheiden oder neu anzulegen.»

Der Begriff «ökologischer Ausgleich» beinhaltet also im Naturschutz *aktives Handeln* und *Gestalten* wie *Vernetzen* von Biotopen, *Neuschaffen* von Biotopen, *In-die-Wege-Leiten* naturnaher Bodennutzung, *Beleben* des Landschaftsbildes. Das Handeln bezieht sich dabei auf die *gesamte Landschaft*, d.h. intensiv genutzte Gebiete inner- und ausserhalb von Siedlungen, im Land und im Wald und hat eine *Verbesserung des Naturhaushaltes* zum Ziel.

Im Naturschutzrecht finden wir aber auch, dass sowohl Trockenstandorte als auch Feuchtgebiete als schutzwürdige *Lebensräume* gelten. Der Begriff «Biotop» wird hier gleichbedeutend mit «Lebensraum» gebraucht. Artikel 18 Absätze 1 und 1bis NHG: «Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotopie) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Bei diesen Massnahmen ist schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen. Besonders zu schützen sind Uferbereiche, *Riedgebiete und Moore*, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, *Trockenrasen* und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen.»

Bei der *Sicherung von Trockenstandorten und Feuchtgebieten* geht es also um *Biotopschutz*, d.h. um die Erhaltung vorhandener Naturschutzwerte.

Wenn nun unter ökologischem Ausgleich nach Naturschutzrecht das Neuschaffen oder Wiedergewinnen von naturnahen Flächen in intensiv genutzten Gebieten verstanden wird, also die Bestrebungen, einen durch Intensivnutzung entstandenen Mangel – ein Ungleichgewicht im Naturhaushalt – auszugleichen, dann handelt es sich bei der vertraglichen Sicherung der Trockenstandorte und Feuchtgebiete eindeutig nicht um eine Massnahme des ökologischen Ausgleichs. Zwar haben Biotope im Naturhaushalt ausgleichende Wirkung. Da jedoch Biotope zur Ausstaffierung einer Landschaft gehören – auch wenn diese stark ausgeräumt und intensiv genutzt ist – und somit in der Ökobilanz dieser Landschaft bereits enthalten sind, kann die Sicherstellung ihrer längerfristigen Erhaltung allein nicht an den Ausgleich des defizitären Naturhaushaltes angerechnet werden.

5.2 Landwirtschaft

Anders verwendet das Landwirtschaftsrecht den Begriff «ökologischer Ausgleich»: In Artikel 31b LWG wird ausgeführt: «Der Bund gewährt Beiträge für die Verwendung von *landwirtschaftlichen Nutzflächen* als ökologische Ausgleichsflächen. Er fördert damit die Artenvielfalt.»

Das Naturschutzrecht ist nun insofern in sich widersprüchlich geworden, als in Artikel 15 Absatz 2 NHV der Bezug zum Landwirtschaftsrecht gemacht wird: «Für Beiträge für besondere ökologische Leistungen in der Landwirtschaft gilt der Begriff des ökologischen Ausgleichs, wie er in der Öko-Beitragsverordnung vom 26. April 1993 verwendet wird.» Dieser wird in der Öko-Beitragsverordnung wie folgt definiert: «Der Bund gewährt Beiträge zum ökologischen Ausgleich auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche für

- a) extensiv genutzte Wiesen, wenig intensiv genutzte Wiesen, Streueflächen, Hecken und Feldgehölze
- b) extensiv genutzte Ackerflächen und extensiv genutzte Flächen von Spezialkulturen;
- c) Hochstamm-Feldobstbäume.»

Im Landwirtschaftsrecht wird also der Begriff «ökologischer Ausgleich» zum einen *beschränkt auf die landwirtschaftliche Nutzfläche*, zum andern *ausgedehnt auf die darin vorkommenden Biotope*. Wesentliche Unterschiede zum Naturschutzbegriff des ökologischen Ausgleichs bestehen im weiteren im *Fehlen des Nachhaltigkeitsgedankens* (z.T. nur kurzlebige Flächen wie Ackerrandstreifen usw.) sowie in einer erweiterten Zielsetzung, nämlich als *Instrument zur Einkommenssicherung*. Aus der Sicht des Landwirtschaftsrechtes kann dem Titel «Direktzahlungen für Trockenstandorte und Feuchtgebiete als Bestandteil des ökologischen Ausgleichs am Beispiel des Kantons Bern» also sicher ohne Bedenken zugestimmt werden.

Aus naturschützerischer Sicht hält aber diese Aussage nicht stand, da der Schutz und die Erhaltung vorhandener Trockenstandorte und Feuchtgebiete den bestehenden Naturhaushalt nicht aufwertet – geschweige denn ein Defizit ausgleicht!

6. Ausblick

Leider wurde bei der Änderung des Landwirtschaftsrechts des Bundes die Chance verpasst, den Begriff des ökologischen Ausgleichs vom Naturschutzrecht zu übernehmen. Mit der Einführung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen wurde eine Verunsicherung bezüglich dieses Begriffs auch im Kanton Bern geschaffen. Der ursprüngliche Begriff, wie er im Natur- und Heimatschutzgesetz verwendet wird, droht verdrängt zu werden, und die Grenze zum Biotopschutz wird unscharf.

Neuere Entwicklungen lassen aber bezüglich Zusammenarbeit Naturschutz/Landwirtschaft auf Bundesebene zuversichtlich in die Zukunft schauen: Das Bundesamt für Landwirtschaft und das BUWAL haben einvernehmlich die Schaffung eines FORUMS beschlossen. Dieses setzt sich aus Vertretern der Landwirtschafts- und Naturschutzfachstellen von Bund und Kantonen, der betroffenen Fachorganisationen, der Praxis und der Forschung zusammen und soll Fragen des gesamten Problemkreises Ökologie und Landwirtschaft erörtern.