

# Die Forderungen von Pro Natura (Schweizerischer Bund für Naturschutz) für eine naturnahe Landwirtschaft

Autor(en): **Jans, Beat**

Objektyp: **Article**

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

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

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-318613>

## **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.

BEAT JANS\*

## **Die Forderungen von Pro Natura (Schweizerischer Bund für Naturschutz) für eine naturnahe Landwirtschaft**

Seit 1993 entschädigt der Bund die Landwirte mit Direktzahlungen für extensive Landbauweisen wie integrierte Produktion oder biologischen Landbau sowie für die Anlage und Pflege von ökologischen Ausgleichsflächen. Vier Jahre nach der Einführung ist die Beteiligung an diesen Anreizprogrammen stark angestiegen. Eine erfreuliche Dynamik hin zu einer naturnahen Landwirtschaft wurde ausgelöst. Der folgende Beitrag will die Neuerungen kritisch würdigen, die Schwachstellen aufzeigen und Lösungen zu deren Verbesserung vorschlagen.

### **1. Die Ziele der Umweltverbände**

Der Schweizerische Bund für Naturschutz (heute Pro Natura) hatte 1994 zusammen mit anderen Umweltorganisationen seine Forderungen für eine naturnahe Landwirtschaft in sieben Punkten zusammengefasst (SBN, 1994). In der Folge wird kurz ausgeführt, ob und wie die neue Landwirtschaftspolitik zu deren Umsetzung beiträgt.

#### *1.1 Direkte Einkommenszuschüsse anstelle von Produktesubventionen.*

*Voraussetzung: ökologischer Leistungsnachweis*

Durch künstlich hoch gehaltene Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse werden hohe Flächenerträge honoriert und Anreize für intensive, umweltschädliche Anbausysteme geschaffen. Die Naturschutzorganisationen haben sich deshalb immer gegen diese Form der Subventionierung gewehrt. Der 1996 vom Souverän mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 70% gutgeheissene Verfassungsartikel sagt nun klar, dass der Staat die Landwirtschaft künftig mit produkteunabhängigen Direktzahlungen stützen soll. Der Gesetzgeber ist zurzeit daran, den Grossteil der Aufwendungen für Produktstützungen schrittweise durch direkte Einkommenszuschüsse zu ersetzen. Die Direktzahlungen machten 1996 57% der gesamten Bundesausgaben für die Landwirtschaft aus. Gut ein Viertel davon war an eine ökologische Leistung gebunden. In Zukunft gilt dies für sämtliche Direktzahlungen. Wer nicht mindestens die Richtlinien der Integrierten Produktion (IP) einhält, hat keinen Anspruch auf staatliche Einkom-

\* Adresse des Autors: BEAT JANS, Pro Natura – Schweizerischer Bund für Naturschutz, Postfach, 4020 Basel.

menszuschüsse. Diese Neuerung wird mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes voraussichtlich 1999 in Kraft treten.

### *1.2 100 000 ha neue ökologische Ausgleichsflächen, davon 50 000 ha im Mittelland*

Schon 1993, im ersten Jahr der Ökobeitragsverordnung, wurden über 50 000 ha ökologische Ausgleichsflächen (ohne Hochstamm-Obstbäume) angemeldet, was einem Anteil von gut 5% der gesamten Landwirtschaftlichen Nutzfläche entspricht. Seither steigt diese Fläche von Jahr zu Jahr an. 1996 waren es fast 75 000 ha. Der Statistik des Bundesamtes für Landwirtschaft ist leider nicht zu entnehmen, wie viele dieser Flächen neu geschaffen wurden. Aufgrund erster Abschätzungen müssen wir annehmen, dass ein Grossteil dieser Bewirtschaftungsflächen nach Einführung der Ökobeiträge keine wesentliche Nutzungsänderung erfahren haben und dass viele der angemeldeten Flächen eine mangelnde Qualität aufweisen und für den Artenschutz von geringer Bedeutung sind (vgl. *Schwachstellen*).

### *1.3 Messbare Rückkehr verdrängter Arten in der Landwirtschaftszone (mögliche Indikatoren: Neuntöter, Kiebitz, Goldammer, Feldhase)*

Aus den oben genannten Gründen muss angenommen werden, dass eine Rückkehr verdrängter Arten noch kaum stattgefunden hat. Entsprechende Erfolgsmeldungen liegen bis heute keine vor. Die Zeitspanne, die seit der Einführung der Ökobeiträge verstrichen ist, war zu kurz.

### *1.4 20 000 Biobetriebe*

1996 gab es in der Schweiz 3400 Biobetriebe. Ihr Anteil an der Gesamtheit der Schweizer Betriebe ist seit 1993 von weniger als 2% auf über 5% angestiegen. Dank dem Einstieg der Grossverteiler in den Handel mit Bioprodukten wurde auch der Absatz der biologischen Lebensmittel stark gesteigert. Für einzelne Produkte zeichnet sich aber bereits eine Marktsättigung ab, so dass die erfreuliche Zunahme des Biolandbaus abflachen und die Zahl von 20 000 Betrieben in absehbarer Zeit nicht erreicht werden dürfte.

### *1.5 Qualitätsanforderungen für Importe (Zölle) und Deklarationspflicht*

Das Welthandelsabkommen verbietet nichttarifäre Handelshemmnisse. Ökologisch begründete Einfuhrbeschränkungen sind nicht erlaubt. Zölle für ökologisch bedenkliche Produkte sind theoretisch weiterhin möglich, werden aber kaum erhoben. Der 1996 neu in Kraft gesetzte Verfassungsartikel verlangt vom Bundesrat, Vorschriften über Deklaration, Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel zu erlassen.

*1.6 Reduktion der Schadstoffe in Boden, Luft, Wasser,  
Stickstoff, Phosphor: Reduktion der Immissionen um 50%,  
Pflanzenschutzmittel: Reduktion der Emissionen um 50%*

Dank den Ökobeiträgen wirtschafteten 1996 60% aller Schweizer Betriebe nach den Richtlinien der integrierten Produktion (IP). Diese Richtlinien schreiben einen sparsamen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (Schadschwellenprinzip) und eine ausgeglichene Nährstoffbilanz vor.

Die Wirkstoffmenge der eingesetzten Pflanzenschutzmittel ist seit 1992 um 14% zurückgegangen. Diese positive Entwicklung ist aber zu relativieren. Erstens gehört die Schweiz weltweit zu den Ländern mit den höchsten Einsatzmengen pro Fläche, und zweitens sagt die Wirkstoffmenge allein nichts aus über die Umweltverträglichkeit der eingesetzten Produkte. Neueste Produktklassen wie etwa die Phenylsulfonylharnstoffderivate sind hochkonzentrierte Wirkstoffe. Sie werden in sehr geringen Mengen appliziert, sie sind aber auch in sehr geringen Mengen ökotoxisch.

Die gesamtschweizerischen Stickstoffemissionen sind seit 1993 von durchschnittlich 200 auf 194 kg N/ha der landwirtschaftlichen Nutzfläche (ohne Sömmerungsweiden) zurückgegangen. Der Phosphoranfall reduzierte sich von 83 auf 73 kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>/ha. Diese Eintragsverminderung ist auf den geringeren Zukauf von Kunstdüngern zurückzuführen. Der Anfall von Stalldüngern blieb praktisch gleich hoch, da der Viehbestand sich nicht nennenswert verändert hat.

In den nächsten Jahren werden weitere Betriebe auf integrierte Produktion umstellen. Die Pestizid- und Düngerbelastungen werden weiter zurückgehen. Nach einer Beurteilung der ersten Trends muss aber davon ausgegangen werden, dass die Zielvorgaben nicht erreicht werden und wichtige, von der Landwirtschaft ausgehende Umweltprobleme durch die Umstellung auf Integrierte Produktion alleine nicht gelöst werden können.

*1.7 Raumplanung: Keine bodenunabhängige Nahrungsmittelproduktion  
in der Landwirtschaftszone, keine Meliorationen auf Kosten der Natur*

Geht es nach dem Willen des Parlamentes, soll die Landwirtschaftszone künftig auch für bodenunabhängige Nutzungsformen wie Hors-sol-Produktion oder Masthallen freigegeben werden können. Gegen diese Lockerung der Landwirtschaftszone wird voraussichtlich das Referendum ergriffen. Im Bereich der Raumplanung läuft die offizielle Landwirtschaftspolitik den Forderungen von Pro Natura zuwider. Die Anzahl der neu angemeldeten Meliorationsprojekte (Güterzusammenlegungen) ist in den letzten Jahren massiv zurückgegangen. In Zukunft dürfte es nur noch sehr wenige Güterzusammenlegungen geben.

## 2. Ökologischer Ausgleich

Von besonderer Bedeutung für den Natur- und Artenschutz in der Landwirtschaftszone ist der sogenannte ökologische Ausgleich. Er stellt eine grosse Chance zur Erhaltung und zur Neuschaffung naturnaher Flächen dar und soll deshalb besonders unter die Lupe genommen werden.

Er wird vom Bundesamt für Landwirtschaft auf zwei Arten gefördert. Einerseits müssen IP- und Biobetriebe mindestens 7% ihrer Betriebsfläche für den ökologischen Ausgleich zur Verfügung stellen. Andererseits können Landwirte für die Anlage von extensiven und wenig intensiven Wiesen, Hecken, Streuflächen und Buntbrachen Flächenbeiträge beziehen. 1996 wurden Flächenbeiträge in der Höhe von knapp 92 Mio. Franken ausgegeben. *Abbildung 1* zeigt, dass der grösste Anteil der eingesetzten Mittel für die Erhaltung der über 2,4 Millionen Hochstamm-Obstbäume eingesetzt wurde.

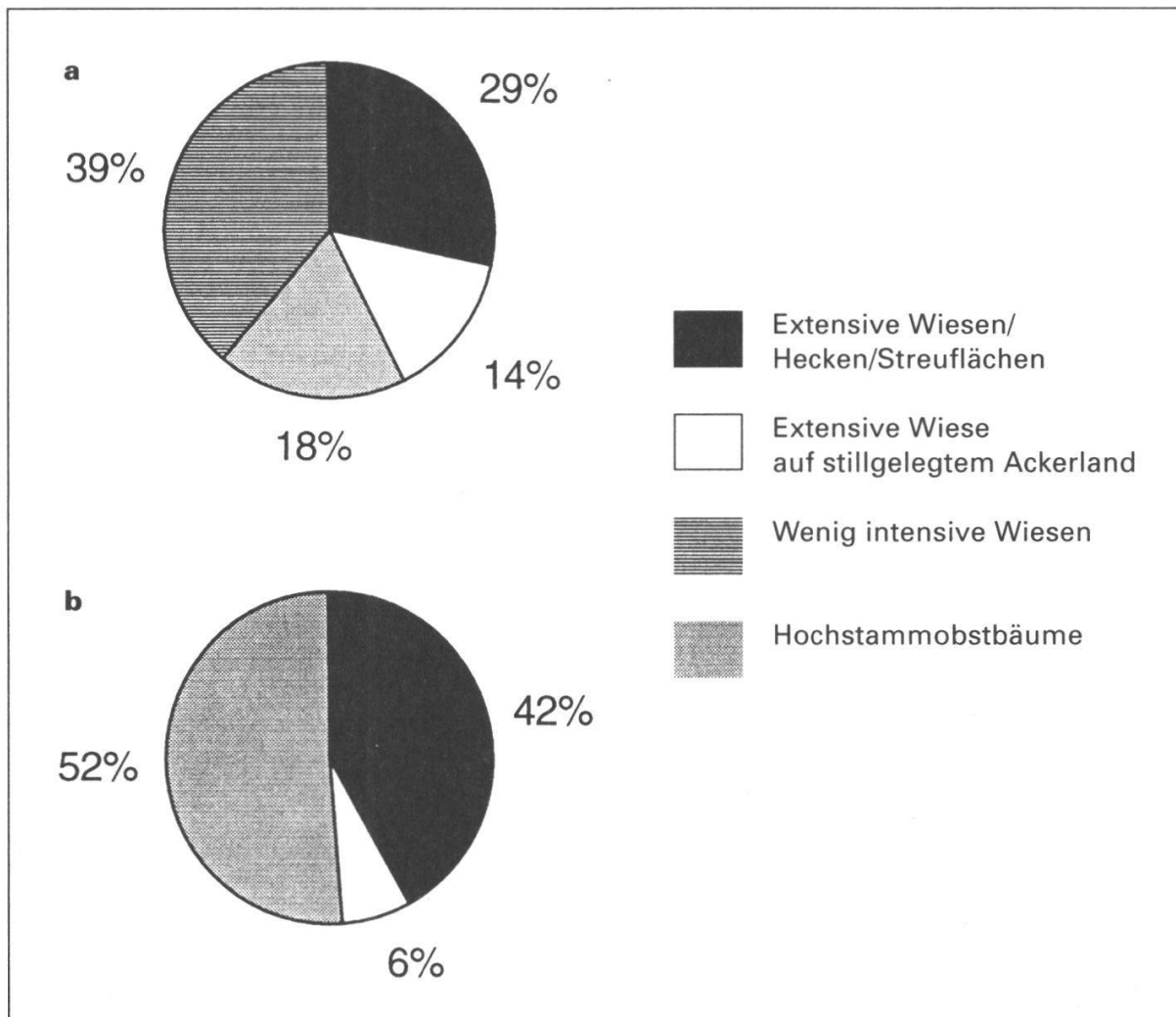


Abbildung 1: Ökologischer Ausgleich in der Schweiz (1996; Quelle: BLW, 1997).

- a) Verteilung der finanziellen Mittel  
b) Flächenanteile

Die angemeldeten Flächen umfassten 1996 75 000 ha und entsprechen rund 7% der Landwirtschaftlichen Nutzfläche. Rechnet man die Hochstamm-Obstbäume mit einem Flächenanteil von einer Are pro Baum hinzu, sind es bereits über 9%. Dieser Anteil dürfte in den kommenden Jahren weiter anwachsen.

### 2.1 Schwachstellen

Die beeindruckenden Zahlen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Anreizprogramm zugunsten des ökologischen Ausgleichs noch erhebliche Schwächen aufweist.

#### Wenig Neuanlagen:

Wie Untersuchungen von WITTWER et al. (1997) gezeigt haben, sind bisher nur wenig Neuanlagen erfolgt. Hecken oder Buntbrachen sind kaum angelegt worden. Die Zahlungen dienen zu einem wesentlichen Teil der Erhaltung bestehender naturnaher Flächen und helfen mit zu verhindern, dass traditionell extensiv genutzte Wiesen brach fallen.

#### Defizit im Ackerbau:

Im Ackerbaugebiet, das heute ein sehr starkes Defizit an naturnahen Lebensräumen aufweist, sind kaum ökologische Ausgleichsflächen ausgeschieden worden. Die extensiven Wiesen auf stillgelegtem Ackerland machen nur 6%, die besonders förderungswürdigen Buntbrachen nur gerade 0,2% aller Ökoflächen aus. Das Anreizprogramm war im Ackerbau also nicht flächenwirksam. Die erhoffte Entlastung der Getreideüberproduktion traf bis heute nicht ein.

#### Mangelnde Qualität:

Der Grossteil der ökologischen Ausgleichsflächen sind wenig intensive Wiesen (*Abb. 1b*). Sie dürfen gedüngt werden, ihr frühester Schnittzeitpunkt ist aber vorgeschrieben. Im Talgebiet dürfen sie nicht vor dem 15. Juni gemäht werden. Von herkömmlichen Wiesen unterscheiden sie sich also durch eine Rückverschiebung des Schnittzeitpunktes um zwei bis vier Wochen. Aus der Sicht des Naturschutzes ist die Bedeutung der wenig intensiven Wiesen umstritten. Traditionell stark gedüngte Wiesen mit einer Biomasseproduktion von 4 bis 6 t Trockenmasse pro ha können bei zu spätem Schnitt einfaulen, was zum Verschwinden von Kräuterarten und zu unerwünschter Nährstoffakkumulation führen kann. Weiter wird eingewendet, dass der finanzielle Aufwand zur Abgeltung dieser Wiesen den geringen Nutzen für Vögel und Insekten kaum rechtfertigt.

Nach Untersuchungen von WITTWER et al. (1997) in drei Regionen der Schweiz sind 57% der wenig intensiven Wiesen aktuell unbefriedigend und etwa 33% aufgrund ihres

Bestandes kaum entwicklungsfähig (*Tab. 1*). Das heisst, ihre Artenvielfalt ist sehr gering und wird sich angesichts der weiterhin möglichen Düngung kaum verbessern. Beim Typ der extensiven Wiesen, welche nicht gedüngt werden dürfen, zeigt die aktuelle Bestandsaufnahme ein etwas besseres Bild.

Immerhin zwei Drittel der angemeldeten Flächen sind befriedigend. Nur 15% werden als «kaum entwicklungsfähig» eingestuft.

Ein weiterer Mangel vieler ökologischer Ausgleichsflächen liegt in ihrer räumlichen Anordnung. Erwartungsgemäss lassen sich die Landwirte bei der Ausscheidung der Ökoflächen weniger durch ökologische Kriterien (Biotopvernetzung, Nähe zu bereits bestehenden wertvollen Lebensräumen oder gutes Ausmagerungspotential der Böden) als vielmehr durch wirtschaftliche Überlegungen leiten. Das zeigt sich beispielsweise daran, dass ökologische Ausgleichsflächen überdurchschnittlich häufig an ertragsschwachen nordexponierten Hängen angelegt werden, die in der Regel ein geringeres Ausmagerungspotential und eine geringere Artenvielfalt aufweisen als südexponierte Hänge (*Abb. 2*).

## 2.2 Vorschläge zur Verbesserung der Ökobeitragsverordnung

Pro Natura begrüsst die Entschädigung der Landwirte für Massnahmen zur Aufwertung des Landwirtschaftsgebietes als Lebensraum für Tier- und Pflanzenarten. Angesichts der beschränkten Mittel in der Bundeskasse fordert Pro Natura aber eine Optimierung der eingesetzten Gelder. Wertvolle Ökotypen müssen auf Kosten von Ökotypen mit zweifelhaftem Nutzen besser entschädigt werden.

### Erhöhung des Anteils ökologischer Ausgleichsflächen im Ackerland

- *Einführung von Beiträgen für Ackerschonstreifen (Fr. 1500.–/ha)*: Die einjährige Ackerbegleitflora gehört in Mitteleuropa zu den am meisten gefährdeten Pflanzengesellschaften. Wird auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und auf die Dün-

Typ	aktuell unbefriedigend	kaum entwicklungsfähig
extensive Wiesen	etwa 33%	etwa 15%
wenig intensive Wiesen	etwa 57%	etwa 33%
Hochstamm-Obstbäume	etwa 63%	

*Tabelle 1:* Die Qualität ökologischer Ausgleichsflächen nach WITTMER et al. (1997). Die Qualität der beiden Wiesentypen wird aufgrund der Vegetationszusammensetzung beurteilt, die Qualität der Hochstamm-Obstbäume aufgrund des Artenreichtums der Unternutzung.

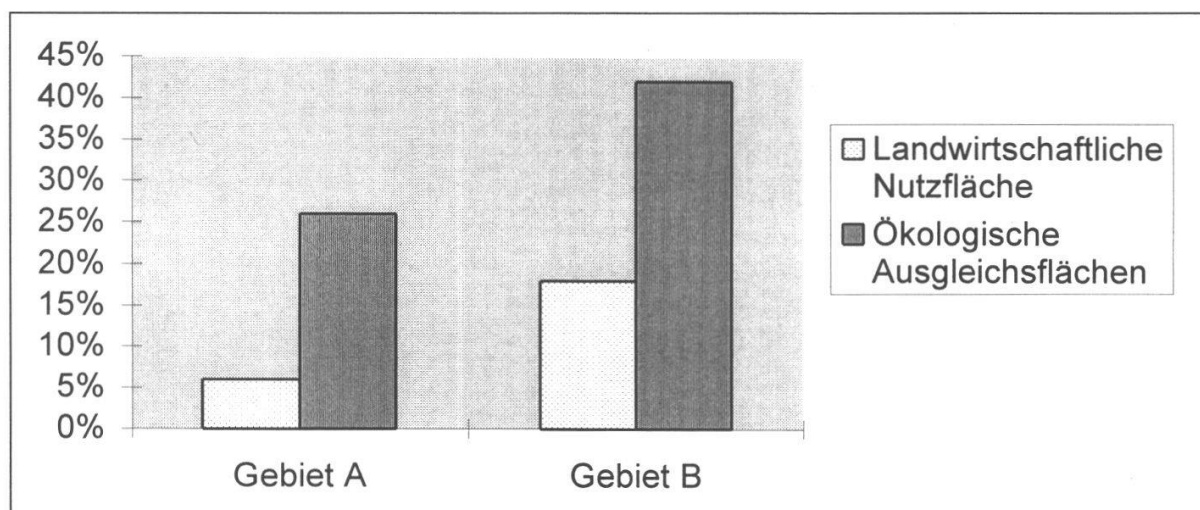


Abbildung 2: Anteil nordexponierter Flächen in zwei Untersuchungsgebieten der Schweiz (Quelle: GLOOR et al., 1995). Das Untersuchungsgebiet A liegt im westlichen Mittelland, umfasst eine Fläche von 579 ha und ist geprägt durch Ackerbau. Das Untersuchungsgebiet B ist ein reines Futterbaugebiet im östlichen Mittelland und umfasst 751 ha. Die Namen der betroffenen Gemeinden können aus Datenschutzgründen nicht genannt werden.

gung verzichtet, so können die einjährige Ackerbegleitflora und die von ihr abhängigen Insekten gefördert werden. Von einem Ackerwildkraut hängen zahlreiche Arthropodenarten ab (HEIDEMANN, 1983. In: HEITZMANN et al. (1993). Ackerschonstreifen tragen als lineare Elemente zur Vernetzung von Biotoptypen bei.

- *Aufwertung von Buntbrache und Hecken gegenüber der Grünbrache oder der extensiven Wiese auf Ackerland:* Heute erhält der Bauer für Grünbrachen und extensive Wiesen auf stillgelegtem Ackerland Fr. 3000.–/ha. Für Buntbrachen erhält er ebenfalls Fr. 3000.–, obwohl die Saatgutkosten viel teurer sind. Für Hecken erhält er gar nur Fr. 1200.–/ha. Hier soll eindeutig ein besserer Anreiz zugunsten der Buntbrachen und Hecken geschaffen werden. Sie bringen neue Strukturvielfalt und selten gewordene Arten in das Ackerbaugesbiet zurück und sind aus Sicht des Artenschutzes zu bevorzugen.
- *Mindestanteil von 10% wertvollen ökologischen Ausgleichsflächen im Ackerland:* Der Flächenbedarf an naturnahen Lebensräumen zur Erhaltung der natürlichen Artenvielfalt innerhalb der landwirtschaftlichen Nutzfläche im schweizerischen Mittelland beträgt nach wissenschaftlichen Studien (BROGGI et al. 1989) rund 12%. Die in der Verordnung verlangten 5% für die beiden ökologischen Landbauweisen IP und Bio sind in Anbetracht der Biodiversitätsziele zu wenig.

Bessere Qualität der ökologischen Ausgleichsflächen vor allem im Wiesland:

- *Aufwertung von extensiven Wiesen und Hecken gegenüber wenig intensiv genutztem Wiesland:* Die Beiträge für wenig intensive Wiesen sind angesichts der geringen ökologischen Bedeutung nicht zu rechtfertigen und sind besser für Hecken und undüngbare entwicklungsfähige Wiesen zu reservieren.



- *Anreiz für Qualität*: Um langfristig die Landwirte für eine bessere Artenvielfalt auf ihren Wiesen zu motivieren, soll der heute ausgerichtete Grundbeitrag mit einem Bonusbeitrag ergänzt werden, der die Artenvielfalt (Indikatorpflanzen) oder die ökologisch bevorzugte Standortwahl (z.B. aufgrund einer regionalen Planung, eines Landschaftsentwicklungskonzeptes) honoriert.

### Evaluation durch Forschungsanstalten

Der Bund hat sich erfreulicherweise bereit erklärt, die Massnahmen, welche im Rahmen der Ökobeitragsverordnung ergriffen wurden, zu evaluieren. Das vorgelegte Evaluationsprogramm ist sehr bescheiden und kann wissenschaftlichen Anforderungen nicht genügen. Wir fordern, dass mindestens 1% der gesamthaft eingesetzten Finanzen für die Evaluation zur Verfügung gestellt wird. Die Auswertung und Optimierung der Massnahmen zugunsten einer naturnahen Landwirtschaft ist ein wichtiger Schritt, um der neuen Landwirtschaftspolitik zum Erfolg zu verhelfen. Die einmalige Chance, gefährdete und verschwundene Tier- und Pflanzenarten zurückzugewinnen, darf nicht verpasst werden.

### Literatur

- BLW – Bundesamt für Landwirtschaft (1997): Direktzahlungen an die Landwirtschaft 1996, Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- BROGGI M.F. & SCHLEGEL, H. (1989): Mindestbedarf an naturnahen Flächen in der Kulturlandschaft. Bericht 31 des Nationalen Forschungsprogrammes «Boden», Liebefeld Bern.
- GLOOR, TH. & WITTWER, F. (1995): Ökologische Ausgleichsflächen. Zu erwartende Qualität in Abhängigkeit der räumlichen Anordnung. Eine Modellstudie an zwei Fallbeispielen, Pro Natura (Schweizerischer Bund für Naturschutz), Basel.
- HEITZMANN, A., LYS, J.-A., & NENTWIG, W. (1993): Nützlingsförderung am Rand – oder: Vom Sinn des Unkrautes. Landwirtschaft Schweiz, Band 5 (1–2). S. 25–35.
- SBN – SCHWEIZERISCHER BUND FÜR NATURSCHUTZ und WWF Schweiz (1994): 7-Punkte-Programm zu einer naturnahen Landwirtschaft, Pro Natura, Basel.
- WITTWER, A., BOLLIGER, P., THOMET, P. & BEYELER, H. (1997): Erste Erfolgskontrolle der Massnahmen für den ökologischen Ausgleich in drei Regionen der Schweiz. BUWAL Schriftenreihe, Bern.