

Ökologischer Ausgleich : Freiwilliges Handeln oder schleichende Enteignung?

Autor(en): **Güttinger, Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK =
Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **96 (1998)**

Heft 11

PDF erstellt am: **18.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-235487>

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.

Ökologischer Ausgleich

Freiwilliges Handeln oder schleichende Enteignung?

Wie die Entstehungsgeschichte des ökologischen Ausgleichs in der Landwirtschaft zeigt, werden damit neben den ökologischen ebenso produktionsorientierte Ziele verfolgt. Anpassungen der Abgeltungen haben deshalb auf beide Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen. Insbesondere ist bei einer kombinierten Abgeltung nach LwG und NHG die Flexibilität der BewirtschafterInnen nicht zu stark einzuschränken und ihnen die Möglichkeit der Anpassung der Bewirtschaftung an geänderte Randbedingungen nicht mit öffentlichrechtlicher Sicherung der ökologischen Ausgleichsflächen zu verbauen.

La genèse de la compensation écologique dans l'agriculture nous apprend que les buts écologique et de la production agricole sont simultanément visés. C'est pourquoi les adaptations des paiements doivent tenir compte des deux besoins. Il y a notamment lieu, lors de paiements combinés selon LAgr et LPN, de ne pas trop restreindre la flexibilité des exploitants et de ne pas leur barrer la possibilité d'adapter l'exploitation aux conditions cadre modifiées par des garanties de droit public des surfaces de compensation écologique.

Come dimostra la cronistoria della compensazione ecologica, oltre agli obiettivi ecologici essa persegue anche obiettivi produttivi. Gli adattamenti dei contributi devono quindi tenere in debita considerazione ambedue gli aspetti. In particolare, per i contributi combinati, secondo la LAgr e la LPN, non bisogna contenere troppo fortemente la flessibilità dei coltivatori. Non bisogna neppure limitarli troppo nella possibilità di adattare le coltivazioni alle condizioni quadro modificate, imponendo loro restrizioni di diritto pubblico sulle superfici di compensazione ecologica.

D. Güttinger

1. Entstehung des ökologischen Ausgleichs

1.1 Agrarpolitische Randbedingungen

Die landwirtschaftliche Nutzung war jahrzehntelang durch die rund seit dem 2. Weltkrieg geltende Agrarpolitik geprägt, welche ein angemessenes Einkommen über die Produktpreise zu erzielen versuchte. Dementsprechend unternahmen die LandwirtInnen grösste Anstrengungen, die Erträge zu steigern und mit der Substitution von Arbeitskräften durch Kapital die Betriebe leistungsfähiger zu machen.

Als Folge von Überproduktion und Exportsubventionen sind neben dem schweizerischen auch die internationalen Agrar-

märkte in einer schlechten Verfassung.¹ Die Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT regelte u.a. den Bereich Landwirtschaft neu und versuchte, diese Missstände zu beheben. Diese GATT-Verhandlungen spielten für die Schweiz eine zentrale Rolle beim Auslösen der Reformen der schweizerischen Agrarpolitik.² Für die Schweiz war es dabei bedeutend, dass das Prinzip der Multifunktionalität in der Landwirtschaft im Abkommen verankert werden konnte, denn dadurch werden die sog. «Green-box-Massnahmen» vom GATT nicht tangiert. Bei diesen Massnahmen handelt es sich um allgemeine Beiträge für öffentliche Dienstleistungen, Strukturverbesserungsbeiträge, Ausgleichsbeiträge für erschwerte Produktionsbedingungen und Massnahmen der neuen Agrarpolitik, auf die in der Folge noch näher einzugehen sein wird.

Parallel zur Entwicklung auf dem schweizerischen Agrarmarkt hat sich auch das Verhältnis der schweizerischen Bevölkerung zur Landwirtschaft verändert. Einerseits ist die Wertschätzung der Nahrungsmittelproduktion gesunken und der Stellenwert der Versorgungssicherheit zurückgegangen, andererseits interessiert sich ein grösser werdender Teil der Bevölkerung für die Qualität, die Herstellungsmethoden und die Herkunft der Produkte. Vermehrt wird die Rolle der Landwirtschaft als Bewahrerin von Natur und Landschaft wahrgenommen. Die Bevölkerung erwartet von der Landwirtschaft eine besondere Rücksichtnahme auf die Umwelt und reagiert sensibel auf durch sie verursachte Störungen.³ So wird die Landwirtschaft mit verantwortlich gemacht für das Verschwinden von vielfältigen naturnahen Strukturen in der schweizerischen Kulturlandschaft.⁴

1.2 Ökologische und ökonomische Ziele

Unter den geschilderten Rahmenbedingungen stellt die Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung das eigentliche gemeinsame Ziel der ökonomischen und ökologischen Diskussionen über die Landwirtschaft dar. Die Resultate, die damit erreicht werden sollen, unterscheiden sich jedoch stark. So sieht der 7. Landwirtschaftsbericht des Bundesrates die Extensivierung als Mittel zur Kompensation einer weiter zunehmenden Flächenproduktivität und zur Bekämpfung der Überschussprobleme beispielsweise auf dem Getreidemarkt.⁵

Demgegenüber geht z.B. der Ökologe Haber von einem im Wort Extensivierung enthaltenen Anspruch nach ausgedehnten, grossen Flächen aus, wobei eine Extensivierung mit dem Ziel des Arten- und Biotopschutzes und der Erhaltung oder Verbesserung des Landschaftsbildes wie auch der Entlastung der Ressourcen Boden und Wasser zu fördern sei.⁶

1.3 Neue Agrarpolitik

Die Umsetzung dieser Zielsetzungen hat in der schweizerischen Agrarpolitik mit dem 7. Landwirtschaftsbericht des Bun-

desrates 1992 begonnen und dauert heute noch an. Die Landwirtschaft wird «multifunktional»⁷ ausgerichtet.

- Preis- und Einkommenspolitik werden vermehrt getrennt. Die Produktpreise richten sich verstärkt nach dem Markt und nach aussenwirtschaftlichen Gesichtspunkten mit dem langfristigen Ziel einer EU-Angleichung.⁸
- Leistungen für die Pflege und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaften werden mittels produktunabhängigen ergänzenden Direktzahlungen abgegolten⁹. Die Landwirtschaft «erhält neben dem Versorgungsauftrag einen Pflegeauftrag im Sinne der Erbringung von Dienstleistungen für die Gemeinschaft»¹⁰.
- Alternative Flächennutzungen, unter die der ökologische Ausgleich neben anderen subsumiert wird und auf den ich mich anschliessend fokussieren möchte, werden mit wirtschaftlichen Anreizen gefördert.

2. Ökologischer Ausgleich

2.1 Inhalt und Voraussetzungen

Abgeltungen für den ökologischen Ausgleich in der Landwirtschaft erfolgen über produktungebundene Flächenbeiträge und basieren auf dem Landwirtschaftsgesetz (LwG) oder auf dem Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG).

Bundesbeiträge für ökologische Ausgleichsflächen gemäss LwG Artikel 31 b können erlangt werden, wenn sich die Fläche auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche befindet und es sich bei den GeschusterInnen um bäuerliche BewirtschafterInnen eines Landwirtschaftsbetriebes handelt. Um beitragsfähig zu sein, muss eine ökologische Ausgleichsfläche nach LwG die natürliche Artenvielfalt fördern. Es ist zu beachten, dass unter den Begriff der ökologischen Ausgleichsflächen nach LwG nicht nur neu geschaffene, sondern auch bestehende Biotope fallen.

Gemessen an der gesamtschweizerischen landwirtschaftlichen Nutzfläche sollen die ökologischen Ausgleichsflächen mindestens 10% oder rund 100 000 ha betra-

gen.¹¹ Die Finanzierung der ökologischen Ausgleichsflächen nach LwG erfolgt durch den Bund. Die für die verschiedenen Objekte und Flächen des ökologischen Ausgleichs ausbezahlten Beiträge variieren beträchtlich und sind nicht nur von der Pflege- oder Unterhaltsleistung, sondern auch von der Höhe des Nutzungsverzichts abhängig.¹²

Die Ausführungsverordnung für ökologische Ausgleichsflächen hat der Bund mit der Ökobeitragsverordnung (OeBV)¹³ erlassen. Den Kantonen obliegt der Vollzug. Dabei haben sie die Möglichkeit, für den Vollzug mitwirkungsbedürftige Verfügungen zu erlassen.¹⁴

2.2 Mängel der geltenden Regelungen und Anpassungsmöglichkeiten

Die Förderung naturnaher Elemente im Agrarraum mit dem LwG und der OeBV wird grundsätzlich akzeptiert. Von verschiedenen AutorInnen werden jedoch unterschiedliche Verbesserungen der abgeltungswürdigen Flächen gefordert.

a. Quantitative und qualitative Verbesserung

Die Erhaltung und Förderung der natürlichen Artenvielfalt kann mit den gesamtschweizerisch vorgesehenen 10% der landwirtschaftlichen Nutzfläche nicht gewährleistet werden. Gemäss Pro Natura wären dazu in der gesamten Schweiz rund 150 000 ha notwendig. Im Mittelland sollte der Wert von vorgesehenen 65 000 ha auf 75 000 ha aufgestockt werden.¹⁵

Die Ökobeiträge werden heute nicht nach qualitativen Kriterien bemessen. Die verwendeten Bewirtschaftungsauflagen vermögen eine angemessene Qualität des ökologischen Ausgleichs nicht zu garantieren. Der betriebswirtschaftliche Gewinn steigt mit zunehmender Missachtung der Vorschriften, insbesondere durch den Düngereinsatz. Gemäss einer vom BUWAL in Auftrag gegebenen Untersuchung über drei Gemeinden in verschiedenen Regionen des schweizerischen Mittellandes mag die Qualität zahlreicher ökologischer Ausgleichsflächen

den gestellten Anforderungen nicht gerecht zu werden. Ein Viertel der geförderten Wiesen, rund 60% der unterstützten Obstbäume und 30% der Hecken wurde als qualitativ unbefriedigend charakterisiert.¹⁶

Deshalb sollte die Qualität der ökologischen Ausgleichsflächen aus naturschützerischer Sicht beurteilt und Ökobeiträge nicht aufgrund bestimmter Bewirtschaftungsformen sondern aufgrund resultatorientierter Kriterien gewährt werden. Dann wären die BewirtschafterInnen auch motiviert, die ökologische Qualität zu steigern, vor allem, wenn die Beiträge noch entsprechend abgestuft würden.¹⁷ Allerdings ist der Nachweis von Arten relativ schwierig und zeitintensiv und der Zusammenhang zwischen der Leistung der BewirtschafterInnen und dem Vorhandensein der gesuchten Arten nicht unbedingt gegeben.¹⁸

b. Anbindung an bestehende naturnahe Elemente

Die für die Förderung der Artenvielfalt wesentlichen Fragen der Vernetzung, Anbindung an bestehende naturnahe Strukturen und günstige Lage werden von der OeBV nicht berücksichtigt. Ausschlaggebend für die Wahl der Standorte sind zum grossen Teil betriebliche und wirtschaftliche Kriterien (vgl. Beitrag von Priska Baur). Ökologische Ausgleichsflächen sollen deshalb gemäss den Vorgaben kommunaler Landschaftsentwicklungskonzepte errichtet werden oder sich zumindest an bestehende Strukturen anbinden. Dazu müssen regionale Standortfaktoren berücksichtigt und somit eine differenziertere Förderung angestrebt werden. Von verschiedenen Kreisen wird deshalb empfohlen, das Sockelbeitrag-Bonus-Konzept, bei dem die Direktzahlungen nach Art. 31b LwG als Sockelbeitrag dienen und NHG-Gelder als zusätzlicher Anreiz für besonders wertvolle Flächen ausgeschüttet werden, zu differenzieren.¹⁹

c. Rechtliche Sicherung

Während für die ökologischen Ausgleichsflächen nach LwG nur das Instrument der Abgeltung zur Verfügung

steht,²⁰ können für den ökologischen Ausgleich nach NHG verschiedenste Instrumente eingesetzt werden. Die Kantone können mit raumplanerischen Instrumenten, Vereinbarungen mit GrundeigentümerInnen oder BewirtschafterInnen, Anordnung einer angepassten landwirtschaftlichen Nutzung, Anordnung der Nutzung durch Dritte, Enteignung, Kauf von Grundstücken oder generell-abstrakten Regelungen für den ökologischen Ausgleich sorgen.²¹ Die kantonalen und kommunalen Behörden sind somit ermächtigt, gemäss Art. 18b Abs. 2 NHG das Privateigentum einzuschränken.²² Allerdings sollen gemäss Art. 18c Abs. 1 NHG ökologische Ausgleichsflächen hauptsächlich mittels Vereinbarungen mit Privaten geschaffen und gesichert werden. Kann eine derartige Vereinbarung im Sinne eines verwaltungsrechtlichen Vertrags aber nicht abgeschlossen werden, darf das Gemeinwesen Pflegearbeiten auch in eigener Regie vornehmen.²³ Damit steht beim ökologischen Ausgleich nach NHG der Verlust von Teilen der Verfügungs- und Nutzungsfreiheit für GrundeigentümerInnen oder BewirtschafterInnen, über die sie selber nicht entscheiden können, im Raum.

2.3 Konsequenzen

Wird also eine kombinierte Abgeltung nach dem Sockelbeitrag-Bonus-Konzept angewendet, können für den Sockelbeitrag die Regelungen nach LwG und für den Bonus diejenigen nach NHG zur Anwendung gelangen.

Neben dem Kauf, der auf einem zweiseitigen Willensakt basiert, lassen sich die Mittel, die das NHG zur Realisierung des ökologischen Ausgleichs zur Verfügung stellt, folgendermassen charakterisieren: Das Gemeinwesen handelt gegenüber den Betroffenen hoheitlich und nimmt seine öffentlichen Interessen wahr. Die Interessen der Landwirtschaft müssen dabei berücksichtigt werden, doch werden in einem konkreten Fall dem öffentlichen Interesse entgegenstehende private Interessen meist weniger stark gewichtet. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Privaten sind unterschiedlich ausgeprägt und

häufig nur eingeschränkt, allenfalls in einem Vernehmlassungsverfahren, vorhanden. Das Gemeinwesen schränkt die landwirtschaftliche Nutzung im Sinne des Schutzzieles langfristig ein, wobei aus privaten Interessen faktisch kaum Anpassungsmöglichkeiten auf geänderte Rahmenbedingungen vorgesehen sind. Demgegenüber ist bei einer mitwirkungsbedürftigen Verfügung nach der OeBV die Behörde zwar den Privaten hierarchisch übergeordnet, doch bedarf es für das Zustandekommen der Verfügung der Mitwirkung durch die Privaten.²⁴ Eine Verpflichtung kann seitens der Privaten somit freiwillig eingegangen werden, da sie ihre Zustimmung für das Verfahren zum Erlass einer Verfügung geben müssen. Sie können ihrerseits mittels eines Gesuches die Vornahme durch die zuständige Behörde veranlassen.²⁵ Das Gemeinwesen ist durch eine mitwirkungsbedürftige Verfügung gebunden. Die Privaten jedoch können sich durch die einseitige Rückgabe der ihrerseits schon bezogenen Leistungen von ihren Verpflichtungen befreien. Das Gemeinwesen kann im Falle einer Pflichtverletzung von den Privaten nicht mehr fordern als die bereits bezogene Leistung.²⁶

3. Schlussfolgerungen

Wie gezeigt, weist der ökologische Ausgleich, der als ein Mittel zur Extensivierung in der Landwirtschaft betrachtet wird, neben dem naturschützerischen auch einen produktionslenkenden Aspekt auf. Zudem sind durch die Anpassung des Preisniveaus landwirtschaftlicher Produkte an den Markt auch die Direktzahlungen nach Art. 31b LwG einkommensrelevant. Ökologische Ausgleichsflächen können deshalb zwar auf das Ziel der biologischen Vielfalt ausgerichtet werden, weisen daneben aber auch soziale und produktionslenkende Ziele auf.

Eine mitwirkungsbedürftige Verfügung nach OeBV birgt gegenüber einem verwaltungsrechtlichen Vertrag nach NHG den Nachteil, dass sie keine starke Bindung der Privaten an die ökologische Verpflichtung bewirken kann. Die entspre-

chend der neuen Agrarpolitik anvisierte Marktorientierung braucht aber LandwirtInnen, die ihre Betriebe nach unternehmerischen Kriterien führen und die Kosten möglichst tief halten.²⁷ LandwirtInnen müssen sich dem wandelnden Umfeld anpassen können, haben weniger Garantien und dafür mehr Freiheiten beim Verkauf der Produkte. Damit sie diese Freiheiten auch nutzen können, müssen sie in der Lage sein, über das von ihnen bewirtschaftete Land zu verfügen.

Die ökologischen Ausgleichsflächen, die nach dem LwG abgegolten werden, müssen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche liegen und gehören somit zur landwirtschaftlichen Nutzung. Anstelle einer produktiven Nutzung nutzt ein/e LandwirtIn eine Fläche für den ökologischen Ausgleich. Der Bund leistet dafür wirtschaftliche Anreizbeiträge, die den Verzicht auf die produktive Nutzung und den Pflegeaufwand während einer bestimmten Zeit abgelden. Wenn ökologische Leistungen von der Öffentlichkeit für die BewirtschafterInnen nicht rentabel abgegolten werden, sollen letztere die Freiheit wahrnehmen können, darauf zu reagieren und eine rentablere Nutzung anstreben dürfen. Ein langfristiger Schutz von ökologischen Ausgleichsflächen nach LwG ist m.E. deshalb nur mit dem Einverständnis des Bewirtschafters resp. der Eigentümerin anzustreben.

Soll eine bestimmte Fläche aus ökologischen Gründen langfristig gesichert werden, soll eine Unterschutzstellung über die Nutzungsplanung angestrebt werden. Nicht richtig scheint es mir zu sein, wenn der ökologische Ausgleich nach LwG dazu verwendet wird, eine langfristige Sicherung ohne das Einverständnis der Eigentümer resp. Bewirtschafterinnen zu erzwingen, wobei dies nicht klar deklariert wird, sondern unter dem Deckmantel zusätzlicher Abgeltungen zu einer schleichenden Enteignung führen kann.

Anmerkungen:

¹ 7. Landwirtschaftsbericht des Bundesrates, Bern 1992, S. 293.

² Sciarini P.: Die entscheidende Rolle des GATT für die Reform der schweizerischen Land-

wirtschaftspolitik; in: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie Nr. 1 1996, S. 43–62.

- ³ 7. Landwirtschaftsbericht S. 287 ff.
- ⁴ z.B. Broggi M.F., Schlegel H.: Mindestbedarf an naturnahen Flächen in der Kulturlandschaft; Bericht 31 des Nationalen Forschungsprogramms Boden, Liebefeld-Bern 1989 S. 36 ff.
- ⁵ 7. Landwirtschaftsbericht S. 376.
- ⁶ Haber W.: Auswirkungen der Extensivierung auf die Umwelt einer Industriegesellschaft. Gedanken zu einer De-Intensivierung in der Landwirtschaft; Naturschutz und Landschaftsplanung 3/91, S. 94–99.
- ⁷ So in der achten GATT-Verhandlungsrunde, welche am 15. April 1994 in Marrakesch beendet wurde.
- ⁸ 7. Landwirtschaftsbericht S. 397.
- ⁹ 31a und 31b LwG, SR 910.1.
- ¹⁰ Zweite Etappe der Agrarreform S. 58.
- ¹¹ Bundesamt für Landwirtschaft: Direktzahlungen 1995. Hauptabteilung Direktzahlungen und Strukturen, Bern 1996. In: Ökologischer Ausgleich in der Landwirtschaft, Pro Natura Bilanz und Ausblick 1998, S. 5.
- ¹² Maurer H.: Naturschutz in der Landwirtschaft als Gegenstand des Bundesrechts unter besonderer Berücksichtigung der Meliorationen. Schulthess polygraphischer Verlag, Zürich 1995, S. 121.
- ¹³ Verordnung vom 24. Januar 1996 über Beiträge für besondere Leistungen im Bereiche der Ökologie und der Nutztierhaltung in der Landwirtschaft, SR 910.132.
- ¹⁴ Maurer S. 119 f.
- ¹⁵ Wittwer A.: Öko-Beiträge zur Artenvielfalt im Kulturland. Bessere Qualität der Ausgleichsflächen notwendig; in: NZZ 25.3.1998, S. 15.
- ¹⁶ Ökologischer Ausgleich. Erste Erfolgskontrolle in drei Regionen aus Sicht der Förderung der Artenvielfalt; Umweltmaterialien Nr. 82 Natur und Landschaft, BUWAL Bern 1997.
- ¹⁷ Maurer S. 126 ff.
- ¹⁸ Pro Natura Bilanz und Ausblick S. 28.
- ¹⁹ Pro Natura Bilanz und Ausblick S. 29 f.
- ²⁰ Kommentar NHG, Zürich 1997 S. 89 Rz 25.
- ²¹ Kommentar NHG S. 394.
- ²² Kommentar NHG S. 396 Rz 15.
- ²³ Kommentar NHG S. 421 Rz 18.
- ²⁴ Ruch A.: Fundamente des Schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechts. Skript zur Vorlesung, ETHZ 1996 S. 149.
- ²⁵ Häfelin U., Müller G.: Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts. Schulthess Polygraphischer Verlag Zürich, 1990.
- ²⁶ Mauer S. 101.
- ²⁷ Zweite Etappe der Agrarreform, Agrarpolitik 2002, Vernehmlassungsunterlagen S. 36.

Daniel Güttinger
Institut für Kulturtechnik
ETH Hönggerberg
CH-8093 Zürich

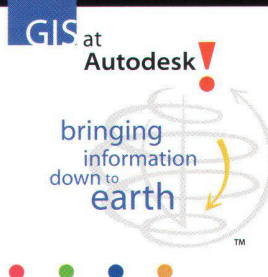
AutoCAD Map®



Copyright: Scott Systems GmbH

X-ART

Unsere Kombination von CAD und GIS



CAD ist die Basis für Geodaten. AutoCAD Map ist das optimale Werkzeug für Anwender, die vollwertige CAD-Funktionalitäten innerhalb des GIS benötigen. Die Stärken von AutoCAD Map sind die Datenerfassung und Fortführung von Geodaten, die einfache Anbindung von Datenbanken, die Offenheit durch Unterstützung vieler Herstellerformate sowie die Bedienerfreundlichkeit.

Überzeugen Sie sich von der Leistungsfähigkeit der Software bei einem Fachhändler vor Ort.

Informationen zu AutoCAD Map und einem Fachhändler in Ihrer Nähe bekommen Sie über die Autodesk Infoline 0844 - 85 48 64. Besuchen Sie uns auch im World Wide Web unter <http://www.autodesk.de>

