
Die Landwirtschaft prägt die Landschaft

Simon Peter, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)
Erstpublikation in COLLAGE Nr. 4/18

Von den Zusammenhängen zwischen Landwirtschaft, Raumplanung und
Landschaft

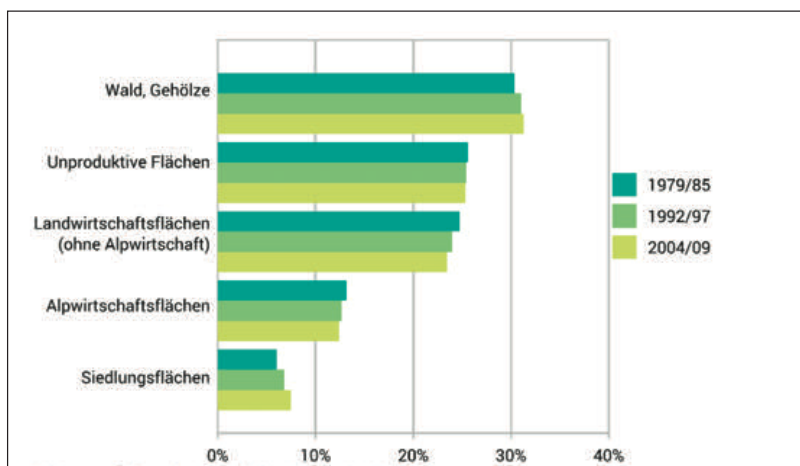
Seit jeher übt die Landwirtschaft in der Schweiz einen grossen Einfluss auf die Gestaltung der Kulturlandschaft aus. Sei es über die Vielfalt der angebauten Kulturen, über die Bewirtschaftung der Alpweiden oder seit einigen Jahren auch über die Anlage und Pflege von ökologischen Strukturelementen wie Buntbrachen, Hecken oder Hochstammbäume. Aus raumplanerischer Sicht ebenfalls erwähnenswert ist der landwirtschaftseigene Flächenverbrauch – primär für den Bau von Ökonomiegebäuden.

Das landwirtschaftliche Kulturland ist zwischen 1979/85 und 2004/09 um 85'000 Hektaren zurückgegangen (vgl. Abb. 1). Dies ist ein Rückgang von –5.4 % und entspricht fast der zehnfachen Fläche des Zürichsees. Der Kulturlandverlust erfolgte zu zwei Dritteln auf Landwirtschaftsflächen im Dauersiedlungsgebiet (–55'000 ha) und zu einem Drittel auf alpwirtschaftlich genutzten Flächen (–29'500 ha). Der Kulturlandverlust im Dauersiedlungsgebiet ist hauptsächlich durch die Ausdehnung der Siedlungsfläche bedingt, welche im besagten Zeitraum um 23 % zugenommen hat. Bedeutungsvoll ist in diesem Zusammenhang auch die Rolle der Landwirtschaft. Da neue landwirtschaftliche Ökonomiegebäude hauptsächlich auf Landwirtschaftsland erstellt werden, erstaunt es nicht, dass das landwirtschaftliche Gebäudeareal zwischen 1979/85 und 2004/09 um 5'700

Hektaren zugenommen hat (Bundesrat 2017, Botschaft zur Volksinitiative Ernährungssicherheit). Dies entspricht einem Fünftel der Zunahme der gesamten Gebäudearealfäche in diesem Zeitraum.

Die aktuell bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt gemäss der jüngsten Ausgabe des Agrarberichts des Bundesamtes für Landwirtschaft noch knapp 1'050'000 ha. Dies entspricht etwa einem Viertel der Landesfläche.

Abbildung 1: Bodennutzung in der Schweiz



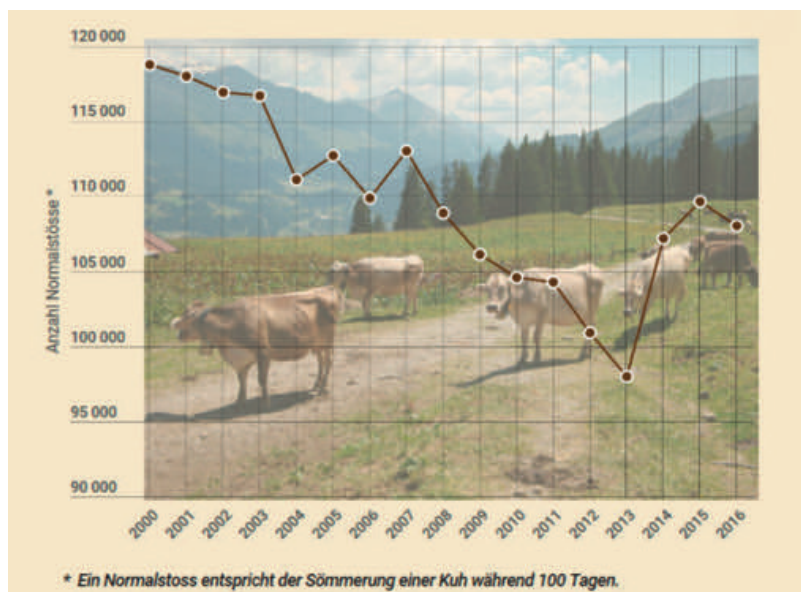
Quelle: BFS – Arealstatistik (NOAS04)

Daneben bewirtschaften Alpwirtschaftsbetriebe während der Sommerperiode zusätzlich weitere rund 460'000 Hektaren ökologisch wertvolle Alpwirtschaftsflächen. Diese extensiv genutzten Flächen werden in der Sommerperiode während ca. 3 Monaten mit Tieren aus tiefergelegenen Ganzjahresbetrieben bestossen.

Während im Talgebiet primär die Ausdehnung der Siedlungsflächen zu einer Abnahme der Landwirtschaftsflächen führte, wurde der Rückgang

der Alpwirtschaftsflächen hauptsächlich durch Waldeinwuchs verursacht. Dieser ist in erster Linie auf die rückläufige Anzahl gealpter Tiere zurückzuführen (vgl. dazu Abb. 2). Daneben fördert auch der klimawandelbedingte Anstieg der Waldgrenze eine Ausdehnung der Waldfläche auf nicht – oder lediglich schwach – bestossenen Flächen.

Abbildung 2: Bodennutzung in der Schweiz



Quelle: BLW (entnommen aus LID)

Als Antwort auf diese Entwicklung hat der Bund im Jahr 2014 einen Alpungsbeitrag für jene Betriebe eingeführt, die ihr Rindvieh den Sommer über auf eine Alp geben. Zudem wurden die Sömmerungsbeiträge für die Alpungsbetriebe erhöht und ein Beitrag für artenreiche Grün- und Streueflächen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität eingeführt. Durch diese Massnahmen stieg die Anzahl gesömmerter Milchkühe auf Schweizer Alpen nach 2014 wieder an, nachdem sie zuvor während Jahren

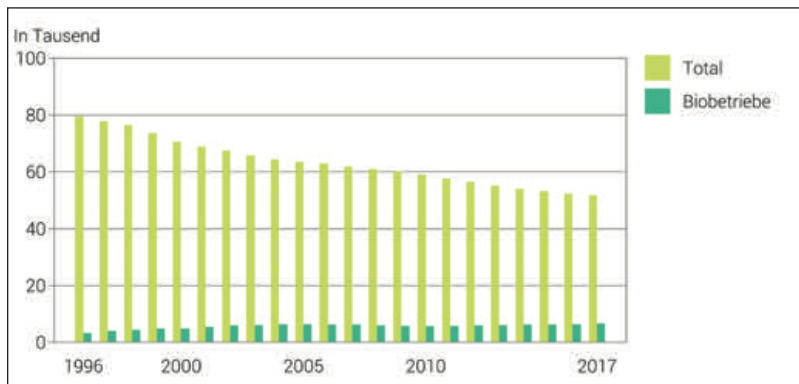
zurückgegangen war (vgl. Abb. 2).

Strukturelle Entwicklungen

Die Anzahl Landwirtschaftsbetriebe ist in den vergangenen 20 Jahren stets zurückgegangen (vgl. Abb. 3). Ausgehend von knapp 80'000 Betrieben im Jahr 1996 nahm die Anzahl bis im Jahr 2017 bis auf knapp 52'000 Betriebe ab. Das ist ein Rückgang von gut einem Drittel bzw. knapp 1'300 Betriebe pro Jahr. Daraus resultierte ein Anstieg der durchschnittlichen Betriebsgrösse von 13.6 ha pro Betrieb (1996) auf 20.3 ha (2017). Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass die abtretenden Betriebe ihre Fläche an wachstumswillige Betriebe verpachten und letztere dadurch grösser werden.

Die Anzahl biologisch wirtschaftender Betriebe hat sich im selben Zeitraum von 3'330 auf 6'600 Betriebe verdoppelt, dies entspricht 13 % aller Betriebe. Der Anteil biologisch bewirtschafteter Fläche liegt bei 14 %, womit die Schweiz international einen Spitzenplatz belegt und nur von Österreich (19 %) überflügelt wird.

Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe



Quelle: BFS – Strukturerhebung

Die geschilderte Entwicklung – im Fachjargon «landwirtschaftlicher Strukturwandel» genannt – wird gemeinhin als «Bauernsterben» bezeichnet. Sie ist raumplanerisch insofern relevant, weil die aufgegebenen Betriebe physisch nicht verschwinden, sondern lediglich die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgeben. Das heisst, dass die versiegelten Flächen von auslaufenden Betrieben, z.B. Areale für Wohn- und Ökonomiegebäude, weiterhin versiegelt bleiben. Da Wachstumsbetriebe die Flächen von Auslaufbetrieben übernehmen, weiten sie oftmals auch ihren Tier- und Maschinenbestand aus und investieren in eine Ausdehnung ihrer Gebäudedekapazitäten (Ställe, Masthallen, Einstellhallen, etc.). Netto resultiert somit trotz einer Abnahme der landwirtschaftlich aktiven Betriebe eine Zunahme an versiegelter Fläche.

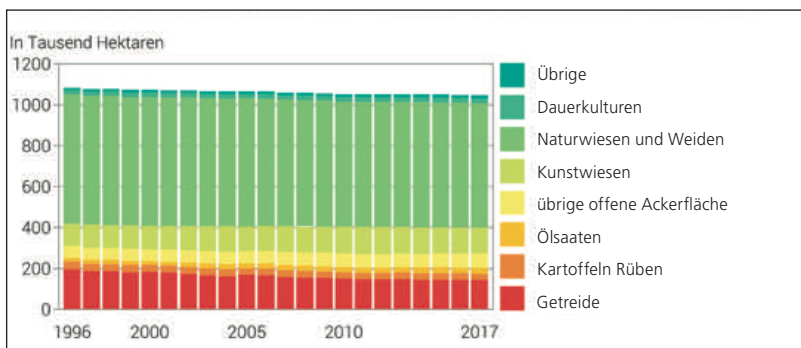
Nutzung der Landwirtschaftsfläche

Dank der flächendeckenden Bewirtschaftung durch die heute noch aktiven Betriebe wird die Offenhaltung der Landschaft sichergestellt. Durch die landwirtschaftliche Nutzung findet auch eine räumliche Gestaltung der Landschaft statt. Sei es durch eine vielfältige Fruchtfolge, durch Weidewirtschaft, durch die Bewirtschaftung und Pflege von Obstanlagen oder Rebbergen oder auch durch die Anlage von ökologischen Ausgleichsflächen und Strukturelementen.

Die flächendeckende Bewirtschaftung des Kulturlandes erfolgt zu 75 % durch Graslandbewirtschaftung (d.h. 772'000 ha) (vgl. Abb. 4). Lediglich auf einem Viertel der landwirtschaftlichen Nutzfläche, sprich auf 274'000 ha, wird Ackerbau betrieben. Dieser findet topografiebedingt vor allem in der Talregion statt. Einerseits werden dort Kulturen für die direkte menschliche Ernährung angebaut (z. B. Brotgetreide, Raps, Zuckerrüben und Kartoffeln), andererseits solche für die tierische Produktion (z. B. Silomais und Futtergetreide für Rindvieh, Schweine und Geflügel).

Neben den erwähnten «Grandes-Cultures» werden in der Schweiz auch Dauerkulturen wie Reben (14'800 ha) und Obstbaumkulturen (6'300 ha) angebaut. Zusammen mit dem Freilandgemüse (11'400 ha) bilden sie die Gruppe der Spezialkulturen. Trotz ihrer flächenmässig untergeordneten Bedeutung ist ihre Bedeutung aus Sicht der landschaftlichen Vielfalt gross – vor allem in jenen Gebieten, wo diese Spezialkulturen konzentriert vorkommen und einen Grossteil der Kulturlandfläche für sich beanspruchen.

Abbildung 4: Nutzung der landwirtschaftlichen Nutzfläche



Quelle: BFS – Landwirtschaftliche Strukturerhebung

Landwirtschaftliche Vielfalt – ein Beitrag zur Landschaftsqualität

Das Bedürfnis nach Landwirtschaftlicher Vielfalt bzw. Landschaftsqualität ist Ausdruck einer gesellschaftlichen Wertvorstellung. Diese zieht eine vielfältige, kleinstrukturierte, bäuerliche Landwirtschaft einer monotonen Landwirtschaft vor, welche auf wenige Produkte spezialisiert ist und in industriellem Massstab betrieben wird. Daneben hat eine vielfältige,

attraktive Landschaft auch eine wirtschaftliche Funktion, da sie für den Schweizer Tourismus ein unverzichtbares Gut darstellt. Zudem wirken sich zahlreiche Massnahmen zur Förderung der Biodiversität positiv auf die Landschaftsvielfalt aus. Nicht zuletzt spielen vielfältige, traditionelle Kulturlandschaften sowie Naherholungsräume in der Nähe von Agglomerationen eine wichtige Rolle für die Erholung und die Freizeitqualität der Bevölkerung.

Gerade Landschaften in der Nähe von Wachstumszentren stehen jedoch aufgrund der intensiven Raumnutzung und der Siedlungsentwicklung unter Druck. Daneben kann aber auch die mechanisierte, spezialisierte und intensivierte Landwirtschaft einen negativen Einfluss auf die Landschaftsvielfalt bzw. -qualität haben (Stichwort «Ausräumung der Landschaft»). So lag etwa die Anzahl Hochstammfeldobstbäume in der Schweiz um 1950 bei noch über 14 Mio. Bäume. Heute werden noch gut 2.2 Mio. Bäume gezählt.

Umgekehrt kann eine zu extensive Nutzung zu einer Ausdehnung der Waldfläche und einer unerwünschten Verarmung der biologischen Vielfalt führen. So konnte bei den charakteristischen Waldweiden des Juras in den letzten Jahrzehnten ein Verlust der mosaikartigen Struktur von Wald und Grünland beobachtet werden. Ebenfalls wurde ein Verschwinden von traditionellen Bewirtschaftungsformen festgestellt (z. B. Bewirtschaftungsaufgabe von Terrassenkulturen, Wässermatten, oder Wildheu-Flächen).

Um diesem schleichenden Verlust landschaftlicher Vielfalt entgegenzuwirken, wurden im Rahmen der AP2014/17 die sogenannten Landschaftsqualitätsbeiträge eingeführt. Dabei handelt es sich um staatliche Zahlungen an die Bauern zur Förderung von Massnahmen, die dem Erhalt oder der Verbesserung der Landschaftsqualität bzw. -vielfalt dienen. Damit werden u.a. vielfältige Fruchtfolgen unterstützt oder der Erhalt von traditionellen Kulturlandschaften wie Wytweiden, Bergackerbau und Kastanienelven gefördert.

Biodiversitätsförderung ist landschaftsrelevant

Die zunehmende Sensibilisierung der Bevölkerung für ökologische Themen hat auch dazu geführt, dass das Thema Umweltschutz und Biodiversität auf (agrar-)politischer Ebene an Bedeutung gewann. So investiert der Bund jährlich rund 400 Mio. Franken für die Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft im Bereich der Biodiversität. Diese Entwicklungen zeigen zum einen, dass die aktuelle Landwirtschaftspolitik eine ausgewogene Mischung zwischen «Ressourcen nutzen» und «Ressourcen schützen» anstrebt. Zum anderen wird deutlich, dass eine Reihe von Massnahmen zur Förderung der Biodiversität gleichzeitig die landschaftliche Vielfalt fördert und damit auch zur Steigerung der Landschaftsqualität beitragen.

Abbildung 5: Beispiele für Biodiversitätsförderung durch Landschaftsqualitätsbeiträge



Quelle: Agroscope



Quelle: BLW

Instrumente der Agrarpolitik

Wenn es darum geht, gesellschaftlich unerwünschten Entwicklungen ums Kulturland entgegenzuwirken, kann der Bund auf ein differenziertes und vielfältiges Instrumentarium zurückgreifen. So existiert neben den bereits erwähnten Förderinstrumenten (Sömmerungs-, Alpungs-, Landschaftsqualitäts- und Biodiversitätsbeiträge) zusätzlich der sogenannte Kulturlandschaftsbeitrag. Dies ist ebenfalls eine flächenbezogene Zahlung, welche nach Hanglage und Bewirtschaftungszone (Tal-, Hügel-, Bergzone) differenziert ist und die flächendeckende Nutzung – und damit die Offenhaltung der Kulturlandschaft – im Dauersiedlungsgebiet zum Ziel hat.

Ergänzt wird dieses Massnahmenset durch einen kulturspezifischen Einzelkulturbeitrag. Dieser wurde eingeführt, um spezifisch jene Kulturen zu unterstützen, bei denen die Aufrechterhaltung einer gesellschaftlich erwünschten Produktion unter den aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht mehr gewährleistet wäre. Dazu zählt etwa der Zuckerrübenanbau oder der Anbau von Ölsaaten und Eiweissträgern, welche aus Sicht der Versorgungssicherheit von strategischer Bedeutung sind.

Für die aufgezählten Beitragskategorien stehen jährlich Bundesmittel im Umfang von rund 1.1 Mrd. CHF zur Verfügung. Deshalb darf davon ausgegangen werden, dass mit dem bestehenden Direktzahlungssystem die Voraussetzungen dafür geschaffen sind, dass die gesellschaftlich erwünschte Vielfalt der Kulturlandschaft auch in Zukunft sichergestellt werden kann.

Autorenhinweis:

Dr. sc. ETH, Simon Peter

simon.peter@blw.admin.ch

*Fachbereich Agrarökonomie Raum und Strukturen, Meliorationen,
Betriebsentwicklung*

Bundesamt für Landwirtschaft, 3003 Bern

Zusammenfassung:

Die Kulturlandfläche in der Schweiz und deren Vielfalt ist unter Druck. Während im Dauersiedlungsgebiet vor allem die Siedlungsflächen für den Rückgang der Landwirtschaftsflächen verantwortlich sind, ist es im alpwirtschaftlich genutzten Gebiet primär die Ausdehnung der Waldfläche. Um trotz einem kontinuierlichen Rückgang bei den Landwirtschaftsbetrieben eine möglichst flächendeckende Bewirtschaftung sicherzustellen (zwecks Offenhaltung und Pflege der Kulturlandschaft), verfügt der Bund über ein differenziertes Instrumentarium an agrarpolitischen Massnahmen. Dieses reicht von Sömmerungs- und Alpungsbeiträgen zur Förderung der Alpwirtschaft, über Kulturlandschaftsbeiträge zur Offenhaltung der Kulturlandschaft im Siedlungsgebiet, bis hin zu Landschaftsqualitätsbeiträgen zur Förderung vielfältiger und attraktiver Kulturlandschaften. Die aktuelle Landwirtschaftspolitik strebt eine ausgewogene Mischung zwischen «Ressourcen nutzen» und «Ressourcen schützen» an. So fördern Massnahmen im Bereich der Biodiversität (z. B. Hecken, Hochstamm-bäume, Buntbrachen) gleichzeitig auch die landschaftliche Vielfalt und beeinflussen die Landschaftsqualität positiv. Mit dem bestehenden Direktzahlungssystem und den zur Verfügung stehenden Bundesmitteln sind die Voraussetzungen dazu geschaffen, damit die gesellschaftlich erwünschte Vielfalt der Kulturlandschaft auch in Zukunft sichergestellt werden kann.



