VD / Interpellation Freund Christian-Eichberg / Helfenberger-Waldkirch / Schweizer-Neckertal (43 Mitunterzeichnende) vom 10. März 2025

# Mehr Qualität durch mehr Eigenverantwortung bei Biodiversitätsförderflächen in der Landwirtschaft: Zeit für ein Pilotprojekt!

Antwort der Regierung vom 13. Mai 2025

Christan Freund-Eichberg, Marco Helfenberger-Waldkirch und Bruno Schweizer-Neckertal erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 10. März 2025 nach der Haltung der Regierung bezüglich der Unterstützung eines allfälligen Pilotprojekts zur Qualitätsverbesserung durch mehr Eigenverantwortung bei Biodiversitätsförderflächen (BFF) in der Landwirtschaft.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Jahr 1992 wurden mit der Einführung von Art. 31a und 31b des damaligen eidgenössischen Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1) erstmals Direktzahlungen für eine weniger intensive Landbewirtschaftung eingeführt. Wer sich für die biologische Landwirtschaft oder die damalige integrierte Produktion entschied, kam in den Genuss von Ausgleichszahlungen für den wegfallenden Ertrag aus diesen Flächen. Die eidgenössischen Räte waren überzeugt, mit einem Anreizsystem Erfolg zu haben. Zuerst basierten die Ausgleichszahlungen demnach auf völliger Freiwilligkeit. Später wurde die Einhaltung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) Pflicht für sämtliche Direktzahlungen. Die Bewirtschaftung eines minimalen Anteils von 5 Prozent als BFF wurde Bestandteil des ÖLN und somit als Grundanforderung definiert.

Die botanische Qualität war zu Beginn der Einführung der damaligen Ökobeiträge kein Erfordernis, später zeigte sich, dass diesem Aspekt zu wenig Beachtung geschenkt wurde. Die Einführung einer erhöhten Beitragszahlung für Flächen mit höherer botanischer Vielfalt wurde im Jahr 2001 umgesetzt. Seit dem Jahr 2001 wurde für Flächen mit einer erhöhten botanischen Vielfalt der Beitrag erhöht, während er für Flächen mit wenig botanischer Vielfalt reduziert wurde.

Die Konzeptionierung der Agrarpolitik ab dem Jahr 2030 ist momentan in Erarbeitung. Es wird erwartet, dass die Landwirtinnen und Landwirte mehr Eigenverantwortung bekommen werden. Neben den heute massnahmenorientierten Vorgaben zur Bewirtschaftung der BFF werden zielorientierte Massnahmen erwartet. Ein Projekt, das schon heute in diese Richtung abzielt, ist das Ressourcenprojekt «Zielorientierte Biodiversitätsförderung» (ZiBiF) des Kantons Zürich, das im Jahr 2020 gestartet wurde und im Jahr 2027 beendet wird. Während der achtjährigen Projektdauer setzen 29 Betriebe eigenverantwortlich Massnahmen um, mit denen sie die vorgängig vereinbarten Ziele erreichen. Dabei können die Betriebsleitenden, sofern sie dies wünschen, auf eine speziell für das Projekt zugeschnittene Beratung zurückgreifen. Zudem hat der Kanton Graubünden im Rahmen seiner Biodiversitätsstrategie ein Pilotprojekt «Biodiversitätsbetriebe – zielorientierte Entschädigung von Biodiversitätsleistungen in der Landwirtschaft» für die Jahre 2025 bis 2028 gestartet. Die ersten Erkenntnisse dieser beiden Projekte werden in die Agrarpolitik 2030 des Bundes einfliessen.

Das Anliegen der Interpellanten, so der heutige Kenntnisstand, wird mit der nächsten Etappe der Agrarpolitik eingeführt. Erste Abklärungen mit dem Bundesamt für Landwirtschaft haben ergeben, dass der Bund kein weiteres Ressourcenprogramm in diesem Bereich genehmigen würde.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Anerkennt die Regierung die Problematik der starren Regelungen bei der Bewirtschaftung der Biodiversitätsförderflächen?*

   Der Bund hat im dritten Kapitel und im Anhang 4 der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (SR 910.13; abgekürzt DZV) seine Bestimmungen zu den Biodiversitätsbeiträgen und BFF definiert. Klare Regeln haben auch Vorteile: Bei Einhalten der Regeln sind keine Sanktionen zu erwarten. Die Regierung vertritt die Haltung, dass es für Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter demnach auch einfacher sein kann, massnahmenorientierte Bewirtschaftungsvorgaben einzuhalten. Erste Diskussionen über die Weiterentwicklung der Agrarpolitik zeigen, dass die Umsetzung zielorientierter Vorgaben für BFF anspruchsvoll ist. Im Rahmen der heutigen Vernetzungsprojekte ist es bereits heute möglich, z.B. den Schnittzeitpunkt weitgehend selbst zu definieren. Im Kanton St.Gallen haben im Jahr 2024 2'724 Betriebe im Rahmen der regionalen Vernetzungsprojekte eine oder mehrere Vernetzungsmassnahmen angemeldet und umgesetzt. Diese Möglichkeit erachtet die Regierung als einen positiven Schritt in die von der Interpellation geforderte Richtung. Was die Düngung von BFF angeht, besteht mit der Anmeldung von Wiesenflächen als «wenig intensive Wiese» bereits jetzt schon die Möglichkeit einer massvollen Düngung. Diverse BFF sind jedoch nicht ausschliesslich den Bestimmungen der DZV unterstellt, sondern sind nach den Anforderungen des Gesetzes über die Abgeltung ökologischer Leistungen (sGS 671.7; abgekürzt GAöL) zu bewirtschaften. Insbesondere bei den Streueflächen[1] weisen rund 90 Prozent der Objekte und über 95 Prozent der Flächen einen GAöL-Vertrag auf. Dabei handelt es sich i.d.R. um Biotope von lokaler, regionaler oder nationaler Bedeutung.

2. *Teilt die Regierung die Ansicht, dass durch eine Bewirtschaftung von Biodiversitätsförderflächen mit weniger starren Regeln und mehr Eigenverantwortung die Motivation und Freude der Landwirte wieder gesteigert werden kann, was letztlich auch zu einer Verbesserung der Qualität der Arbeit auf diesen Flächen führt?*

   Diese Möglichkeit besteht durchaus, darauf zielt auch die Agrarpolitik 2030 ab. Im Rahmen des erwähnten Projekts «ZiBiF» im Kanton Zürich wollte man z.B. herausfinden, ob die Motivation der Bewirtschaftenden für die Biodiversitätsförderung durch den zielorientierten Ansatz gesteigert werden kann und ob der administrative Aufwand gegenüber dem heutigen System gesenkt werden kann. Erste Ergebnisse stimmen zuversichtlich: Es hängt wesentlich von den Bewirtschaftenden selbst ab. Der zielorientierte Ansatz eignet sich nicht für alle Betriebe, da eine erhöhte Bereitschaft verlangt wird, sich mit der Biodiversität auseinanderzusetzen und Eigenverantwortung für die Pflege und Entwicklung der Flächen zu übernehmen. Schwierig kann der Vollzug dann werden, wenn die vereinbarten Ziele nicht erreicht werden und somit allenfalls bereits ausbezahlte Beiträge nicht gerechtfertigt wären. Im erwähnten Projekt hatten die teilnehmenden Betriebe während der ersten Phase von drei Jahren eine Art Besitzstandwahrung für die bisherige Beitragshöhe. Die Regierung nimmt zur Kenntnis, dass beim Projekt «ZiBiF» eine sehr kleine Anzahl motivierter Betriebsleitende teilnimmt und somit die aus dem Projekt gewonnenen Erkenntnisse nicht automatisch für alle Betriebsleitende Gültigkeit haben.

3. *Ist die Regierung bereit, ein Pilotprojekt zu unterstützen, bei dem in einem bestimmten Gebiet im Kanton lediglich Zielvorgaben für die BFF definiert werden und die Bewirtschaftungsform zur Erreichung dieser Ziele vollständig den Landwirten überlassen wird?*

---

[1] Streueflächen sind ungedüngte Wiesen auf Feucht- und Nassstandorten, die sehr spät im Jahr gemäht werden.

Wie eingangs erwähnt, wird der Bund nach ersten Abklärungen kaum mehr ein Ressourcenprojekt genehmigen. Die Erkenntnisse der Projekte aus den Kantonen Zürich und Graubünden fliessen in die Agrarpolitik 2030 ein. Ressourcenprojekte werden in aller Regel für acht Jahre abgeschlossen, was sich mit der bevorstehenden Agrarreform 2030 kreuzen würde. Die Kosten und der personelle Aufwand für die Planung, Umsetzung und Wirkungskontrolle eines entsprechenden Projekts sind nicht zu unterschätzen. Auch wenn solche Projekte mit einer geringen Anzahl Betriebe durchgeführt werden, ist mit Kosten von 2 bis 3 Mio. Franken zu rechnen. Zudem ist zu erwähnen, dass der Bund die Zusammenführung der aktuellen Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsprojekte zu Projekten regionaler Biodiversität und Landschaftsqualität auf den 1. Januar 2028 fordert. Die Ostschweizer Kantone sind aktuell gemeinsam daran, vorhandene Massnahmen weiterzuentwickeln und neue Massnahmen zu definieren. An diesem Prozess sind auch Fachleute des Kantons St.Gallen beteiligt. Ergänzend dazu kommt, dass aktuell das GAöL und auch die damit verbundenen Massnahmen überarbeitet werden. Hier sind gewisse Anpassungen absehbar, in dem eine dem Standort angepasste stärkere Differenzierung des Schnittregimes angestrebt wird. Die Regierung ist deshalb der Meinung, dass es zum heutigen Zeitpunkt nicht zielführend ist, die Vorarbeiten für die Einreichung eines Ressourcenprojekts zu tätigen. Ein Erkenntnisgewinn auf wenigen Versuchsparzellen könnte der Kanton St.Gallen einzig in kleinem Rahmen prüfen.

4. *Ist die Regierung bereit, in einem solchen Pilotprojekt ein Anreizsystem zu schaffen, um die Bewirtschafter zur Erreichung der vorgegebenen Ziele zu motivieren?*

   Im Hinblick auf die laufenden Projekte in den Kantonen Zürich und Graubünden, der aktuellen GAöL-Revision, des geplanten Projekts für die regionale Biodiversität und Landschaftsqualität und den Änderungen im Rahmen der Agrarpolitik 2030 erachtet die Regierung die Initiierung eines eigenen Pilotprojekts nicht als zielführend.

5. *Müssen für ein solches Pilotprojekt kantonale Gesetze oder Verordnungen angepasst werden? Wenn ja, wäre die Regierung bereit, die erforderlichen Anpassungen zu machen?*

   Mit einem Pilotprojekt auf landwirtschaftlichen Nutzflächen müssten Abweichungen von den entsprechenden Bundesnormen genehmigt werden können. Insbesondere geht es um die Anforderungen an die BFF und die Bestimmungen des ÖLN.

   Der Bund kann Projekte zur Weiterentwicklung des ÖLN genehmigen, sofern diese ökologisch wenigstens gleichwertig sind und wissenschaftlich begleitet werden. Der Bund hat dazu in Art. 25a DZV die gesetzliche Basis geschaffen.

   Eine weit effizientere Möglichkeit der Flexibilisierung sieht die Regierung in der Bestimmung von Art. 58 Abs. 9 DZV. Diese besagt, dass für Flächen, für die nach dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) eine schriftliche Nutzungs- und Schutzvereinbarung mit der kantonalen Fachstelle besteht, Nutzungsauflagen festgelegt werden können, welche die Bestimmungen nach Art. 58 Abs. 2 bis 8 und nach Anhang 8 DZV ersetzen. Die Regierung ist bereit, solche Massnahmen einzeln zu prüfen. Aus Sicht der Regierung müssten keine kantonalen Gesetze oder Verordnungen angepasst werden.