



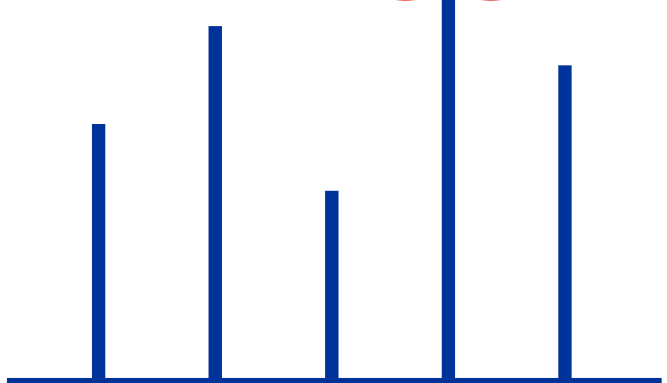
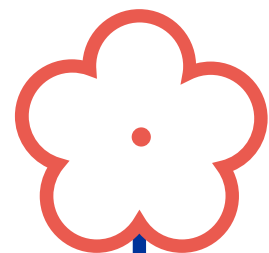
Prüfung der Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft

Bundesamt für Landwirtschaft

EFK-24469

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

07.04.2025



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Monbijoustrasse 45
3003 Bern
Schweiz

BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

708.24469

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

ABDRUCK

REPRODUCTION
RIPRODUZIONE
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorisée (merci de mentionner la source)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.
Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	7
Key facts	8
1 Auftrag und Vorgehen	10
1.1 Ausgangslage.....	10
1.2 Prüfungsziel und-fragen.....	10
1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze.....	11
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung.....	11
1.5 Schlussbesprechung.....	11
2 Förderung der Biodiversität in der Landwirtschaft	12
3 Qualitätsbeiträge	14
3.1 Ungenügende Konkretisierung der Zielsetzungen der Biodiversitätsbeiträge.....	14
3.2 Qualitätsbeiträge insgesamt sinnvoll ausgestaltet.....	16
3.3 Subventionierung von Anforderungen nicht effizient.....	17
3.4 BLW prüft Vereinfachungspotenziale mit der Agrarpolitik 2030+.....	19
4 Vernetzungsbeiträge	20
4.1 Wirtschaftlichkeitsrisiken zu wenig im Fokus des BLW.....	20
4.2 Wirksamkeit der kantonalen Vernetzungsprojekte kaum zu beurteilen.....	23
4.3 Landwirtinnen und Landwirte aktiver in die Umsetzung integrieren.....	25
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse.....	27
Anhang 2 – Abkürzungen.....	28
Anhang 3 – Biodiversitätsbeiträge 2024.....	29

Prüfung der Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft

Bundesamt für Landwirtschaft

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Der Bund zahlt jährlich rund 450 Millionen Franken mit dem Ziel, die Biodiversität in der Landwirtschaft zu erhalten bzw. zu fördern. Diese Biodiversitätsbeiträge sind Teil der Direktzahlungen und umfassen zwei Beitragsarten: Erstens erhalten Landwirtinnen und Landwirte Qualitätsbeiträge, wenn sie bestimmte Vorgaben wie bspw. den Schnittzeitpunkt einhalten oder eine gewisse Artenvielfalt auf der Fläche vorhanden ist. Zweitens gibt es Vernetzungsbeiträge: Die Kantone definieren in Projekten Massnahmen, um wichtige Arten gezielt zu fördern und um die Verbindung zwischen den Flächen zu verbessern. Der Bund finanziert die Qualitätsbeiträge vollständig. Bei der Vernetzung beteiligen sich die Kantone im Umfang von 10 %. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) übt die Oberaufsicht aus.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Wirtschaftlichkeitsprüfung zu den Biodiversitätsbeiträgen durchgeführt. Im Fokus stand der wirtschaftliche Einsatz der finanziellen Mittel. Die verschiedenen Arten von Biodiversitätsbeiträgen haben gemäss Erhebungen des Bundes insgesamt eine positive Wirkung auf die Artenvielfalt. Der Mitteleinsatz ist aber in verschiedenen Bereichen nicht effizient. Verschiedene Bemühungen des BLW, die Wirksamkeit der Biodiversitätsförderflächen zu stärken, etwa durch eine stärkere Beratung oder gezielte Massnahmen im Ackerbaugesamt, scheiterten im Parlament.

Es braucht keine Subventionen, um Anforderungen einzuhalten

Seit 2015 erhebt der Bund die Arten- und Lebensraumvielfalt auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche und im Sömmerungsgebiet. Auswertungen dieser Erhebung ergeben, dass die Biodiversitätsbeiträge insgesamt eine positive Wirkung erzielen. Die Daten zeigen aber auch, dass die Vielfalt an Arten und Lebensräumen in tiefen Zonen deutlich niedriger ist als in den Bergregionen. Bei der Agrarpolitik sollten aus Sicht der EFK Ziele, die mit der Förderung der Biodiversität verbunden sind, klarer definiert werden. Sie sollten auch dem je nach Zone unterschiedlichen Handlungsdruck Rechnung tragen.

Um Direktzahlungen zu erhalten, müssen Landwirtinnen und Landwirte den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) erfüllen. Der ÖLN umfasst Anforderungen an eine umweltgerechte Bewirtschaftung. Dazu gehört, dass ein Teil der Fläche eines Betriebs als Biodiversitätsförderflächen bewirtschaftet wird. Dafür erhalten die Bewirtschaftenden die identischen Beiträge wie für weitere Biodiversitätsförderflächen, die sie darüber hinaus zusätzlich anlegen. Dies ist nicht effizient. Denn aufgrund des grossen Interesses, Direktzahlungen zu beziehen, würden die ÖLN-Anforderung auch ohne die Biodiversitätsbeiträge von den meisten Bauernbetrieben erfüllt. Die EFK schätzt das Effizienzsteigerungspotenzial auf rund 40 Millionen Franken. Damit könnten gezielt Anreize für eine höhere Qualität der Flächen oder für Regionen mit grösserem Handlungsbedarf gesetzt werden.

Bei den Vernetzungsbeiträgen ist die Effizienz gering

Verschiedene Kantone richten für fast sämtliche Biodiversitätsförderflächen auch einen Vernetzungsbeitrag aus. Damit findet zu wenig eine gezielte Förderung von Gebieten statt, die für die Biodiversität besonders bedeutend sind. Zudem nutzen nur einzelne Kantone Handlungsspielraum, um ihre Beiträge zu differenzieren; in der Regel werden die maximal möglichen Beträge ausgerichtet. Mit den bestehenden Erhebungen ist es zudem nicht möglich zu beurteilen, welche Wirkungen die Vernetzungsbeiträge in den einzelnen Kantonen erzielen.

Die Vernetzungsbeiträge werden zusammen mit den Landschaftsqualitätsbeiträgen ab 2028 in eine neue Direktzahlungsart, den Beiträgen für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität, überführt. Das BLW muss diese Neuausrichtung nutzen, um die Effizienz und Wirksamkeit der Subventionen für den Erhalt und die Förderung der Biodiversität stärker sicherzustellen.

AUDIT

Audit des contributions à la biodiversité dans l'agriculture

Office fédéral de l'agriculture

L'ESSENTIEL EN BREF

La Confédération consacre chaque année près de 450 millions de francs à la préservation et à la promotion de la biodiversité dans l'agriculture. Ces contributions à la biodiversité font partie des paiements directs et sont de deux types : premièrement, les agriculteurs reçoivent des contributions à la qualité s'ils respectent certaines exigences, telles que la date de la fauche, ou si une certaine diversité des espèces est présente sur la surface concernée. Deuxièmement, il existe des contributions pour la mise en réseau : les cantons définissent, dans le cadre de projets, des mesures visant à promouvoir de manière ciblée des espèces importantes et à améliorer la mise en réseau des surfaces. La Confédération finance la totalité des contributions à la qualité et le 90 % des contributions pour la mise en réseau, le 10 % restant étant à la charge des cantons. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) est chargé de la haute surveillance dans ce domaine.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un examen de rentabilité relatif aux contributions à la biodiversité axé sur l'utilisation économe des moyens financiers. Les relevés statistiques fédéraux démontrent que les différents types de contributions à la biodiversité ont globalement un effet positif sur la diversité des espèces, mais que les moyens engagés ne sont pas utilisés efficacement dans plusieurs domaines. Diverses initiatives de l'OFAG visant à accroître les retombées positives des surfaces de promotion de la biodiversité, par exemple par un renforcement des prestations de conseil ou par des mesures ciblées dans les régions de grandes cultures, ont échoué devant le Parlement.

Nul besoin de subventions pour respecter des exigences

Depuis 2015, la Confédération recense la diversité des espèces et des habitats sur les surfaces agricoles utiles et dans les zones d'estivage. Ce recensement montre que les contributions à la biodiversité ont, dans l'ensemble, un effet positif. Les données révèlent toutefois également que la diversité des espèces et des habitats est nettement plus faible dans les zones de basse altitude que dans les régions de montagne. Le CDF estime que la politique agricole devrait définir plus clairement les objectifs en matière de promotion de la biodiversité et que ces derniers devraient également fixer l'ordre de priorité des différentes mesures à prendre selon les zones.

Pour bénéficier de paiements directs, les agriculteurs doivent satisfaire aux prestations écologiques requises (PER). Les PER comprennent des exigences en matière de gestion respectueuse de l'environnement. Elles prévoient notamment l'obligation pour les exploitants d'affecter une partie de leur surface agricole à la promotion de la biodiversité. Pour cela, les exploitants reçoivent les mêmes contributions que pour les autres surfaces de promotion de la biodiversité qu'ils aménagent en plus. Le système n'est donc pas efficace. En effet, en raison du grand intérêt pour les paiements directs, la plupart des exploitations agricoles satisferaient aux PER même sans les contributions à la biodiversité. Le CDF estime le potentiel d'amélioration de l'efficacité à environ 40 millions de francs. Ce montant permettrait de créer des incitations ciblées pour améliorer la qualité des surfaces ou pour les régions où des actions sont particulièrement urgentes.

Efficacité limitée des contributions pour la mise en réseau

Plusieurs cantons versent des contributions pour la mise en réseau pour la plupart des surfaces de promotion de la biodiversité, ce qui a pour conséquence que les zones particulièrement importantes pour la biodiversité ne bénéficient pas d'un soutien ciblé suffisant. De plus, seuls quelques cantons utilisent leur marge de manœuvre pour adapter leurs contributions au cas par cas ; en règle générale, les montants maximaux possibles sont versés. Les recensements actuels ne permettent en outre pas d'évaluer les effets des contributions pour

la mise en réseau dans les différents cantons. À partir de 2028, les contributions pour la mise en réseau et les contributions à la qualité du paysage seront regroupées pour former un nouveau type de paiement direct, les contributions à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage. L'OFAG doit profiter de cette réorganisation pour renforcer l'efficacité des subventions destinées à la préservation et à la promotion de la biodiversité.

VERIFICA

Verifica dei contributi per la biodiversità nell'agricoltura

Ufficio federale dell'agricoltura

L'ESSENZIALE IN BREVE

La Confederazione versa ogni anno circa 450 milioni di franchi con l'obiettivo di preservare e promuovere la biodiversità nell'agricoltura. Questi contributi per la biodiversità fanno parte dei pagamenti diretti e comprendono due tipi di contributi: in primo luogo, gli agricoltori ricevono contributi per la qualità se rispettano determinati requisiti, ad esempio la data di sfalcio, o se sulla superficie è presente una certa diversità delle specie. In secondo luogo, vengono versati contributi per l'interconnessione: nell'ambito di progetti i Cantoni definiscono misure mirate per promuovere specie importanti e migliorare il collegamento tra le superfici. I contributi per la qualità sono interamente finanziati dalla Confederazione. I Cantoni partecipano all'interconnessione con un contributo pari al 10 per cento. L'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) esercita l'alta vigilanza.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica della redditività dei contributi per la biodiversità. L'attenzione si è concentrata sull'impiego economico dei mezzi finanziari. Secondo i rilevamenti della Confederazione, i vari tipi di contributi per la biodiversità hanno complessivamente un impatto positivo sulla diversità delle specie. Tuttavia, in diversi settori i mezzi non sono impiegati in modo efficiente. Il Parlamento ha respinto molteplici sforzi dell'UFAG volti a rafforzare l'efficacia delle superfici per la promozione della biodiversità, ad esempio mediante una maggiore consulenza o misure mirate nella regione campicola.

Non sono necessari sussidi per rispettare le esigenze

Dal 2015 la Confederazione rileva la diversità delle specie e degli habitat sulla superficie agricola utile e nella regione d'estivazione. Dalle valutazioni del rilevamento emerge che i contributi per la biodiversità hanno nel complesso un impatto positivo. Tuttavia, i dati indicano anche che la diversità delle specie e degli habitat è nettamente inferiore nelle zone di bassa quota rispetto alle regioni di montagna. Secondo il CDF, nell'ambito della politica agricola gli obiettivi legati alla promozione della biodiversità dovrebbero essere definiti più chiaramente. Inoltre, dovrebbero tenere conto delle diverse esigenze di intervento a seconda della zona.

Per ricevere i pagamenti diretti, gli agricoltori devono fornire la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER). Questa prova comprende esigenze relative a una gestione rispettosa dell'ambiente, tra cui la gestione di una parte della superficie di un'azienda come superficie per la promozione della biodiversità. Per tali superfici i gestori ricevono gli stessi contributi previsti per eventuali ulteriori superfici per la promozione della biodiversità che decidono di coltivare. Questa procedura non è efficiente. Infatti, dato il grande interesse a ricevere i pagamenti diretti, la maggior parte delle aziende agricole soddisferebbe i requisiti della PER anche senza contributi per la biodiversità. Il CDF stima un potenziale di incremento dell'efficienza pari a circa 40 milioni di franchi. Ciò consentirebbe di creare incentivi mirati per migliorare la qualità delle superfici o per sostenere le regioni che necessitano di maggiori interventi.

I contributi per l'interconnessione sono poco efficienti

Diversi Cantoni versano un contributo per l'interconnessione per quasi tutte le superfici per la promozione della biodiversità. Di conseguenza, la promozione mirata delle regioni particolarmente importanti per la biodiversità risulta insufficiente. Inoltre, solo alcuni Cantoni sfruttano il margine di manovra per differenziare i propri contributi; di norma vengono versati gli importi massimi. I rilevamenti attuali non consentono di valutare l'impatto dei contributi per l'interconnessione nei singoli Cantoni. A partire dal 2028, i contributi per l'interconnessione saranno trasferiti, insieme ai contributi per la qualità del paesaggio, in un nuovo tipo di pagamento diretto: i contributi per la biodiversità regionale e la qualità del paesaggio. L'UFAG deve sfruttare questo riorientamento al fine di garantire una maggiore efficienza ed efficacia dei sussidi volti a preservare e promuovere la biodiversità.

AUDIT

Audit of biodiversity contributions in agriculture

Federal Office for Agriculture

KEY FACTS

The Confederation pays around CHF 450 million annually with the aim of preserving and promoting biodiversity in agriculture. Firstly, farmers receive quality contributions if they comply with certain requirements, such as the time of cutting grass or if there is a certain amount of biodiversity on their land. Secondly, there are networking contributions: the cantons define measures in projects to specifically promote important species and to improve connectivity between the areas. The Confederation fully funds the quality contributions and the cantons contribute 10% of the funding for networking. The Federal Office for Agriculture (FOAG) exercises overall supervision.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a performance audit of the biodiversity contributions. It focused on the economic use of financial resources. According to federal surveys, the various types of biodiversity contributions have an overall positive effect on biodiversity. However, the use of funds is not efficient in various areas. Various efforts by the FOAG to increase the effectiveness of biodiversity promotion areas, for example by providing more advice or targeted measures in arable areas, failed in Parliament.

No subsidies are needed to meet requirements

Since 2015, the Confederation has been surveying the diversity of species and habitats on agricultural land and in summering areas. Analyses of this survey show that the biodiversity contributions have a positive effect overall. However, the data also shows that the diversity of species and habitats is significantly lower in low-lying areas than in mountainous regions. In the SFAO's view, agricultural policy objectives related to the promotion of biodiversity should be defined more clearly. They should also take account of the different levels of pressure to act depending on the zone.

In order to receive direct payments, farmers must fulfil the proof of ecological performance (PEP). The PEP includes requirements regarding environmentally friendly farming. This includes a portion of the farm's land being managed as biodiversity promotion areas. In return, the farmers receive the same contributions as for other biodiversity promotion areas that they also maintain – this is inefficient. Due to the great interest in receiving direct payments, most farms would fulfil the PEP requirements even without the biodiversity contributions. The SFAO estimates the potential for efficiency gains at around CHF 40 million. This could be used to provide targeted incentives for higher quality land or for regions with a greater need for action.

Networking contributions are not very efficient

Various cantons also pay a networking contribution for almost all biodiversity promotion programmes. This means that there is too little targeted support for areas that are particularly important for biodiversity. In addition, only a few cantons use their room for manoeuvre to vary their contributions; as a rule, the maximum possible amounts are paid out. With the existing surveys, it is also not possible to assess the impact of the networking contributions in the individual cantons. Together with the landscape quality contributions, the networking contributions will be transferred to a new direct payment type, the contributions for regional biodiversity and landscape quality, from 2028. The FOAG must make use of this reorganisation to better ensure the efficiency and effectiveness of subsidies for the conservation and promotion of biodiversity.



GENERELLE STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTS FÜR LANDWIRTSCHAFT

Mit einem jährlichen Volumen von etwa 450 Millionen Franken bilden die Biodiversitätsbeiträge einen bedeutenden Anteil von rund einem Sechstel der jährlichen Direktzahlungen. Die Evaluation der Biodiversitätsbeiträge aus dem Jahr 2019 sowie das Monitoringprogramm ALL-EMA belegen die Wirksamkeit der Biodiversitätsbeiträge, identifizieren jedoch gleichzeitig Verbesserungspotenzial. Beispielsweise besteht ein Bedarf an einer grösseren Anzahl von Flächen mit hoher ökologischer Qualität.

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung der EFK ergänzt die bisherigen Erkenntnisse mit einer Analyse zur Effizienz des Mitteleinsatzes. Der wirksame und wirtschaftliche Einsatz dieser Beiträge ist dem BLW ein grosses Anliegen. Verschiedene Vorschläge zur Effizienzsteigerung und Wirkungsverbesserung wurden im Rahmen der Agrarpolitik 2022+ und der Parlamentarischen Initiative 19.475 "Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren" diskutiert.

Das Parlament lehnte zwei wesentliche Vorschläge zur Weiterentwicklung der Biodiversitätsbeiträge ab: die Stärkung der Biodiversitätsberatung und der Biodiversitätsförderung im Ackerbau. Hingegen unterstützte es die Zusammenführung der bisherigen Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsbeiträge zum neuen Beitrag für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität (BrBL). Mit den BrBL soll das Instrumentarium gegenüber heute vereinfacht werden, indem die administrativen Anforderungen vereinheitlicht und reduziert werden. Gleichzeitig soll diese Zusammenführung von den Kantonen genutzt werden, um die Effizienz und die Wirkung dieses Instruments zu verbessern. Sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons-ebene laufen Planungsarbeiten für das neue Beitragssystem. Wie aus den Stellungnahmen des BLW zu den entsprechenden EFK-Empfehlungen ersichtlich ist, sind Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bereits in die Erarbeitung der Verordnungsbestimmungen und der Richtlinie eingeflossen. Das BLW wird diesen Aspekten auch in der zukünftigen Projektbewilligung und -umsetzung die erforderliche Beachtung schenken.

Neben den BrBL werden auch die Biodiversitätsbeiträge- die derzeitigen Qualitätsbeiträge – weiterentwickelt. Dies geschieht insbesondere im Rahmen der Agrarpolitik 2030+. Sie sollen dabei einen substanziellen Beitrag zu zwei Zielen der Agrarpolitik 2030+ leisten, nämlich zur Reduktion des administrativen Aufwands und zur Reduktion des ökologischen Fussabdrucks der landwirtschaftlichen Produktion. Auch hier soll die Wirtschaftlichkeit als wichtiger Aspekt angemessen berücksichtigt werden.

Das BLW dankt der EFK für die gute Zusammenarbeit und den wertvollen Bericht, welcher den Handlungsbedarf nachvollziehbar aufzeigt.



GENERELLE STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR UMWELT

Das BAFU verzichtet auf eine generelle Stellungnahme.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Die Landwirtschaft bietet Lebensraum für viele Pflanzen- und Tierarten. Diese Vielfalt (Biodiversität) ermöglicht verschiedene Ökosystemleistungen, die für die Landwirtschaft wichtig sind. Dazu gehören etwa die Bestäubung, die Bodenfruchtbarkeit oder die natürliche Regulierung von Schädlingen. Die Landwirtinnen und Landwirte beeinflussen mit der Bewirtschaftung der genutzten Fläche die Biodiversität auch negativ und tragen dadurch eine Verantwortung für deren Erhalt bzw. Förderung. Dies kommt u.a. in den Umweltzielen Landwirtschaft (UZL) zum Ausdruck, die das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) gemeinsam mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) 2008 formuliert hat.

Die Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft verfolgen das Ziel, die Arten und Lebensräume im landwirtschaftlich genutzten Gebiet zu erhalten bzw. zu fördern. Sie sind Teil der Direktzahlungen und in Art. 73 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG, SR 910.1) verankert. 2023 beliefen sich die Ausgaben des Bundes auf rund 450 Millionen Franken. Zuständig für die Biodiversitätsbeiträge ist das BLW.

Eine im Auftrag des BLW 2019 publizierte Evaluation kam zum Schluss, dass die Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft «Wirkungen mit Defiziten» erzielen. Als Defizite wurden u.a. genannt: zu wenig qualitativ hochwertige Flächen, eine zum Teil ungenügende Eignung der Flächen als Biodiversitätsförderflächen (BFF) sowie Regionen, in denen es zu wenig BFF gibt (insbesondere das Ackerbaugesamt). Im Rahmen der Agrarpolitik 2022+ hatte der Bundesrat verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Biodiversitätsbeiträge vorgeschlagen. Dazu gehören eine Stärkung der Beratung der Betriebe oder Massnahmen zur Förderung der BFF im Ackerbaugesamt. Das Parlament sistierte 2021 die Beratungen über die Agrarpolitik 22+. Die Beratungen wurden später wieder aufgenommen und Elemente aus der Agrarpolitik 22+ durch das Parlament verabschiedet.

Grundlegende Herausforderungen bei den Biodiversitätsbeiträgen bestehen jedoch weiterhin. Vor diesem Hintergrund und angesichts des finanziellen Volumens entschied sich die EFK eine Wirtschaftlichkeitsprüfung zu den Biodiversitätsbeiträgen durchzuführen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist eine Beurteilung, ob die Biodiversitätsbeiträge in der aktuellen Form zielführend ausgestaltet sind, unter spezieller Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten. Ebenfalls soll Potenzial für Vereinfachungen berücksichtigt werden. Im Fokus der Wirtschaftlichkeitsprüfung stehen Fragen zur Effizienz und der wirksamen Mittelverwendung.

Die Prüffragen lauten:

1. Ist die Konzeption der Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft so ausgestaltet, dass ein wirksamer und wirtschaftlicher Einsatz der finanziellen Mittel ausreichend sichergestellt ist?
2. Ist die Aufsicht und Steuerung des BLW über die Biodiversitätsbeiträge zweckmässig, um eine wirksame und wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen?

Die Prüffrage 2 fokussiert sich auf die präventiven Massnahmen des BLW im Hinblick auf den wirksamen und effizienten Einsatz der Biodiversitätsbeiträge. Nicht Teil der Prüfung waren insbesondere die Kontrollaktivitäten. Hierzu hatte die EFK 2023 einen Bericht zu den Direktzahlungskontrollen publiziert.¹ Es erfolgt damit keine umfassende Beurteilung der Aufsicht, auch weil die Aufsicht des BLW auf die gesamten Direktzahlungen ausgerichtet ist.

¹ EFK-Prüfbericht 21325 Digitale Transformation: Prüfung der Direktzahlungskontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben, abrufbar auf www.efk.admin.ch.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Marius Féraud (Revisionsleitung), Karin Berger, François Donini und Orlando Willig (Hochschulpraktikant) vom 19. Juni bis 20. November 2024 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Beat Stamm. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung. Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.²

Die Prüfung verfolgte verschiedene methodische Ansätze:

- Dokumentenanalyse, inkl. bestehende Studien.
- Datenanalyse: Die Datenanalyse umfasste Auswertungen der Informationen zu den Biodiversitätsbeiträgen aus dem Agrarpolitischen Informationssystem (AGIS) des BLW. Die Analysen berücksichtigen primär das Jahr 2023.
- Interviews auf Bundesebene (BLW, BAFU, Agroscope), mit Vertreterinnen und Vertreter von interkantonalen Gremien (Konferenz der Landwirtschaftsämter Schweiz, KOLAS; Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz, KBNL) sowie weiteren Stakeholdern (Schweizerischer Bauernverband, Expertinnen und Experten aus den Bereichen Ökologie und Wirtschaft). Mit vier Expertinnen und Experten (Kompetenzzentrum ökologische Infrastruktur, Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften, Stiftung Pro Terra Engiadina, ehemals Schweizerische Vogelwarte) wurde ein Workshop durchgeführt.
- Fallstudien in drei Kantonen (ZH, BE, NE): Die Fallstudien umfassten Dokumentenanalysen, Interviews mit kantonalen Vertreterinnen und Vertreter aus den Bereichen Vollzug Direktzahlungen und Natur- und Landschaftsschutz sowie je zwei Betriebsbesuche pro Kanton. Bei den Betriebsbesuchen wurden verschiedene landwirtschaftliche Zonen (Tal, Hügel, Berg) und verschiedene Betriebstypen (Ackerbau, Milchwirtschaft, Mutterkuhhaltung) berücksichtigt. Bei der Auswahl der Kantone wurden insbesondere die Abdeckung der verschiedenen landwirtschaftlichen Zonen, unterschiedliche Organisationsformen bei den Vernetzungsprojekten sowie sprachregionale Aspekte berücksichtigt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BLW umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 13. Februar 2025 statt. Teilgenommen haben seitens des BLW der Direktor, der Leiter des Direktionsbereich Direktzahlungen und ländliche Entwicklung, der Leiter des Fachbereichs Direktzahlungsgrundlagen, der Leiter des Fachbereichs Direktzahlungsprogramme und die stellvertretende Leiterin des Fachbereichs Direktzahlungsprogramme; seitens EFK der Federführende, der zuständige Mandatsleiter, der Revisionsleiter und ein Mitglied des Revisionsteams.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

² ISSAI-300-FR (intosai.org).

2 FÖRDERUNG DER BIODIVERSITÄT IN DER LANDWIRTSCHAFT

Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises

In der Schweiz beziehen mehr als 40 000 Betriebe Direktzahlungen. Die Direktzahlungen umfassen verschiedene Beitragsarten, u.a. Kulturlandschaftsbeiträge, Produktionssystembeiträge, Versorgungssicherheitsbeiträge, Landschaftsqualitätsbeiträge oder Biodiversitätsbeiträge. Eine der Voraussetzungen um Direktzahlungen zu erhalten ist, dass die Betriebe den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) erbringen. Er umfasst gemäss dem LwG verschiedene Anforderungen an eine umweltgerechte Bewirtschaftung, u.a. eine artgerechte Haltung der Nutztiere, eine ausgeglichene Düngerbilanz sowie einen angemessenen Anteil an BFF. Die Direktzahlungsverordnung (DZV, SR 910.13) konkretisiert, dass dieser Anteil mindestens 7 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche betragen muss; bei Spezialkulturen³ liegt der Anteil mit 3.5 % der mit diesen Kulturen belegten Nutzfläche tiefer.

Beiträge für Qualität und Vernetzung

Es lassen sich zwei Arten von Biodiversitätsbeiträgen unterscheiden (Abbildung 1): Qualitäts- und Vernetzungsbeiträge. Die Qualitätsbeiträge umfassen zudem zwei Stufen. Die Qualitätsstufe I (QI) beruht auf Anforderungen an die Bewirtschaftung. Bei der Qualitätsstufe II (QII) muss eine Fläche eine gewisse Qualität erreichen. Vernetzungsbeiträge haben demgegenüber das Ziel, BFF an Stellen anzulegen, die für die Biodiversität zentral sind. Dies verbessert die Verbindungen zwischen Flächen und gewährleistet den Austausch innerhalb der Arten und der natürlichen Umgebung. Die Umsetzung erfolgt durch kantonale, regionale oder kommunale Projekte. Die Kantone erarbeiten nach den Vorgaben der DZV Richtlinien. Letztere muss das BLW bewilligen. Vernetzungsprojekte laufen in der Regel über acht Jahre.



Abbildung 1: Übersicht über die verschiedenen Arten von Biodiversitätsbeiträgen in der Landwirtschaft. Darstellung: EFK

Exkurs: Zusammenführung der Vernetzungsbeiträge und Landschaftsqualitätsbeiträge ab 2028

Das Parlament hat 2023 die rechtlichen Grundlagen für die Beiträge für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität als neue Direktzahlungsart geschaffen. Der Beitrag entstand aus der Zusammenführung der bisherigen Vernetzungsbeiträge und der Landschaftsqualitätsbeiträge. Damit will der Bund u.a. die Vernetzung der BFF und die Umsetzung weiterer biodiversitätsfördernder Massnahmen unterstützen. Die Umsetzung dieser neuen Beiträge erfolgt ab 2028.

³ Als Spezialkulturen gelten Reben, Hopfen, Obstanlagen, Beeren, Gemüse ausser Konservengemüse, Tabak, Heil- und Gewürzpflanzen sowie Pilze (Art. 15 der Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV, SR 910.91).

Verschiedene Typen von Biodiversitätsförderflächen

In der DZV sind verschiedene Typen von BFF festgelegt (eine Übersicht findet sich in Anhang 4). Diese lassen sich unterscheiden in BFF im Grünland (z.B. extensive Wiesen, extensive Weiden und Waldweiden, Uferwiesen) und BFF im Ackerland (z.B. Buntbrachen, Ackerschonstreifen). Daneben werden auch Bäume und Hecken, Rebflächen sowie Flächen im Sömmerungsgebiet mit spezifischen Beiträgen gefördert. Innerhalb von Vernetzungsprojekten fördert der Bund zudem auch regionspezifische Massnahmen. In diesem Fall legen die Kantone die Anforderungen fest, das BLW genehmigt diese.

Die Beitragshöhe ist abhängig von der Art der Beiträge (Qualitäts- und Vernetzungsbeiträge), dem BFF-Typ und der landwirtschaftlichen Zone. Die verschiedenen Arten von Biodiversitätsbeiträgen sind kumulierbar (Tabelle 1): Flächen, die die Anforderungen der Qualitätsstufe II erfüllen, müssen die Vorgaben der Qualitätsstufe I einhalten und erhalten ebenfalls die entsprechenden Beiträge. Die Beiträge für die Vernetzung sind ebenfalls zusätzlich (mit QI und ggf. auch QII). Der maximale Beitrag für eine Fläche ergibt sich damit aus der Summe der verschiedenen Arten von Biodiversitätsbeiträgen. Für verschiedene BFF-Typen gibt es Spezifitäten, so existiert z.B. für die Acker-BFF keine Qualitätsstufe II oder bei den Rebflächen gibt es für die Qualitätsstufe I keine Beiträge, die Flächen können aber dem ÖLN angerechnet werden.

BFF-Typ	QI (pro ha)	QII (pro ha)	Vernetzung (maximal pro ha)	Maximaler Beitrag (pro ha)
Extensive Wiese				
Talzone	780	1920	1000	3700
Hügelzone	560	1840	1000	3400
Bergzone I und II	300	1700	1000	3000
Buntbrache (nur Tal- und Hügelzone)	3800	–	1000	4800
Hochstamm-Feldobstbäume (pro Baum)	13.50	31.50	5	50

Tabelle 1: Beispiele der Beiträge in Franken für drei häufig vorkommende BFF-Typen. Quelle: DZV

Bedeutung der Biodiversitätsbeiträge für die Betriebe

Agroscope hat für die EFK anhand von Buchhaltungsdaten einer repräsentativen Stichprobe von Betrieben ausgewertet, wie hoch die Biodiversitätsbeiträge im Verhältnis zum landwirtschaftlichen Einkommen sind. Die Beiträge sind in der Bergregion deutlich relevanter als in der Tal- und Hügelregion (Abbildung 2).

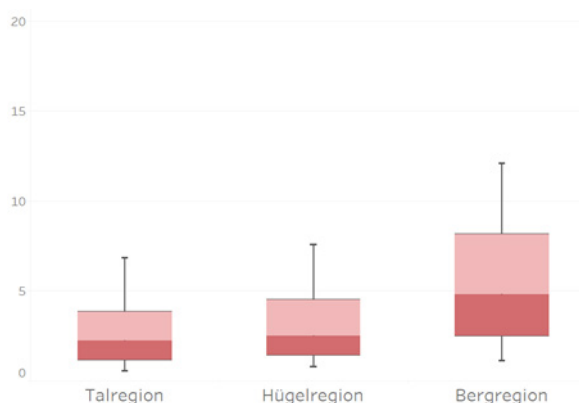


Abbildung 2: Anteil in Prozent der Biodiversitätsbeiträge am landwirtschaftlichen Betriebsertrag 2022, nach Regionen. Auswertung: Agroscope. Quelle: Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten, Stichprobe Einkommenssituation, AGIS.

Die durchschnittlich für einen Betrieb ausbezahlten Biodiversitätsbeiträge sind im Jahr 2022 in der Tal- und Bergregion absolut gesehen höher, nämlich 11 700 Franken bzw. 12 400 Franken, als in Hügelregion mit 9200 Franken. Der hohe Anteil in der Bergregion ist sowohl das Ergebnis von insgesamt tieferen Betriebserträgen und im Vergleich zur Hügelregion auch von absolut gesehen höheren Beiträgen pro Betrieb.

3 QUALITÄTSBEITRÄGE

3.1 Ungenügende Konkretisierung der Zielsetzungen der Biodiversitätsbeiträge

Das BLW und das BAFU haben 2008 auf der Grundlage des geltenden Rechts die Umweltziele Landwirtschaft (UZL) für verschiedene Umweltbereiche veröffentlicht. Die Landwirtschaft soll u.a. einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität leisten. Die UZL nehmen im Bereich Biodiversität keine Quantifizierung vor. Dies erfolgte 2013 mit der Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft (OPAL).⁴ Darin wurden Soll-Anteile für ökologisch hochwertige Flächen (sogenannte «UZL-Qualität») in den landwirtschaftlichen Zonen und in verschiedenen Regionen durch Expertinnen und Experten geschätzt. Die Operationalisierung der UZL ist rechtlich nicht bindend. Das vom Bundesrat verabschiedete Landschaftskonzept Schweiz⁵ definiert behördenverbindliche Ziele für die qualitätsorientierte Entwicklung der Landschaft. Für die Landwirtschaft ist u.a. ein Ziel zum Anteil an ökologisch qualitativ wertvollen Flächen definiert.

Das Monitoringprogramm «Arten und Lebensräume Landwirtschaft – Espèces et milieux agricoles» (ALL-EMA) erfasst den Zustand und die Veränderung der Biodiversität in der Agrarlandschaft. Unterschiedliche Indikatoren ermöglichen differenzierte Aussagen zur Biodiversität, etwa zu landwirtschaftlichen Zonen, Grossregionen oder zur Wirkung der BFF (nach Art der Beiträge oder einzelnen BFF-Typen). Das BAFU und das BLW finanzieren das Programm, Agroscope ist für die Durchführung zuständig. Ein erster Erhebungszyklus fand zwischen 2015 und 2019 statt. Ende 2024 schliesst Agroscope den zweiten Zyklus ab.

Ergebnisse von ALL-EMA zeigen, dass die Arten- und Lebensraumvielfalt in tieferen landwirtschaftlichen Zonen deutlich niedriger ist als in höheren Zonen.⁶ Der Bericht spricht von einem ausgeprägten Defizit in den tieferen Zonen. Insbesondere im Tal, aber auch in den anderen Zonen mit Ausnahme des Sömmerungsgebiets, liegen die Anteile an Flächen, die für die Biodiversität besonders wichtig sind (UZL-Lebensräume), deutlich unter den Ziel-Werten gemäss den OPAL-Zielen oder des Landschaftskonzepts Schweiz. Die bei ALL-EMA und den OPAL-Zielen angewendete Methodik unterscheidet sich, womit die Bestimmung des Zielerreichungsgrades nicht sinnvoll ist.

Der ALL-EMA-Bericht hebt die Bedeutung der BFF in tiefen Zonen hervor: Der Unterschied in der Arten- und Lebensraumvielfalt zwischen den BFF und den Kontrollflächen (Nicht-BFF) nimmt mit zunehmender Höhe ab. Dies unterstreicht die Bedeutung der BFF für die Biodiversität im Flachland.

Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik erfolgt in verschiedenen Reformschritten. Darin sind jeweils auch Ziele in Bezug auf die Biodiversität formuliert:

- Die Agrarpolitik 2011 verfolgte ein Flächenziel, nämlich 65 000 Hektaren an BFF im Talgebiet (damalige Bezeichnung: ökologische Ausgleichsflächen).
- Die Agrarpolitik 2014-17 hielt am Flächenziel von 65 000 Hektaren an BFF im Talgebiet fest, das knapp noch nicht erreicht war. Zudem wurden Qualitätskriterien in die Zielsetzungen aufgenommen, indem Zielgrössen in Bezug auf die Vernetzung (50 % der BFF vernetzt) und die Qualität (40 % der BFF mit Qualität) definiert wurden.
- Die Botschaft zur (sistierten) Agrarpolitik 22+ nahm Bezug auf ALL-EMA und legte als Ziel fest, die Qualität auf den BFF insgesamt zu erhöhen und gleichzeitig den Zustand der Biodiversität auf den restlichen landwirtschaftlich genutzten Flächen stabil zu halten.

⁴ Agroscope (2013). Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft. Bereich Ziel- und Leitarten, Lebensräume (OPAL). Im Auftrag des BLW und des BAFU.

⁵ BAFU 2020: Landschaftskonzept Schweiz. Landschaft und Natur in den Politikbereichen des Bundes. BAFU, Bern.

⁶ Meier, Eliane et al. (2021). Zustand der Biodiversität in der Schweizer Agrarlandschaft. Zustandsbericht ALL-EMA 2015–2019 Agroscope.

Die Evaluation der Biodiversitätsbeiträge aus dem Jahr 2019 hatte eine Empfehlung zu den Zielen enthalten. Unter anderem war vorgeschlagen worden, ambitionierte Etappenziele, die sich an den UZL ausrichten, in den Reformschritten festzulegen.

Exkurs: Massnahmenpakete zur Biodiversität in der Agrarpolitik 22+

In der Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 hatte der Bundesrat verschiedene Massnahmen zu den Biodiversitätsbeiträgen vorgeschlagen. Die Massnahmen nehmen, u.a. aus der Evaluation von 2019, bekannte Schwächen bei der Wirksamkeit auf. Vorgesehen war u.a. ein Mindestanteil von 3,5 % Biodiversitätsförderflächen auf der Ackerfläche als Anforderung innerhalb des ÖLN. Damit sollte dem Defizit in ackerbaulich genutzten Gebieten begegnet werden. Auch sollten einzelbetriebliche Beratung und besondere Biodiversitätsleistungen finanziell gefördert werden. Der Bundesrat nahm nach der Sistierung der Agrarpolitik 22+ den Vorschlag zum Mindestanteil an BFF auf der Ackerfläche innerhalb des ÖLN mit den Beschlüssen zur parlamentarischen Initiative 19.475 (Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren) erneut auf. Das Parlament hob die Anforderung jedoch wieder auf.



BEURTEILUNG

Dem Handlungsbedarf in den verschiedenen landwirtschaftlichen Zonen sollte durch die Formulierung von konkreten Zielen Rechnung getragen werden. In den bisherigen Zielsetzungen der Reformschritte der Agrarpolitik war dies zu wenig der Fall, insbesondere in der Agrarpolitik 22+. In früheren Reformschritten (z. B. Agrarpolitik 14-17) gab es spezifische Ziele zum Talgebiet. Mittlerweile bestehen mit ALL-EMA bessere Grundlagen, um die Qualität der Flächen stärker ins Zentrum zu rücken. Klare Ziele tragen dazu bei, die Wirkung und Effizienz des Mitteleinsatzes zu verbessern und die Transparenz über Defizite und Fortschritte zu stärken. Die Ziele sollten sich an den bestehenden Zielen orientieren (UZL, Landschaftskonzept Schweiz) und dort Schwerpunkte setzen, wo der Handlungsbedarf besonders hoch ist, gemäss ALL-EMA insbesondere im Talgebiet. Zu beachten ist dabei, dass verschiedene Massnahmen, die darauf abzielten, die Wirksamkeit der Biodiversitätsbeiträge zu verbessern, in den letzten Jahren nicht zu Stande gekommen sind. Allfällige Auswirkungen auf die Ertrags- und Einkommenssituation der Betriebe (siehe Kapitel 2) sollten an anderer Stelle innerhalb der Direktzahlungen berücksichtigt werden.



EMPFEHLUNG 1

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt dem BLW, im Rahmen der Agrarpolitik 30+ Ziele mit messbaren Indikatoren vorzuschlagen, die dem unterschiedlichen Handlungsbedarf für die Biodiversität in den verschiedenen landwirtschaftlichen Zonen Rechnung tragen. Die zukünftige Weiterentwicklung der Biodiversitätsförderinstrumente ist konsequent an diesen Zielen auszurichten.



STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTS FÜR LANDWIRTSCHAFT

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die Umsetzung dieser Empfehlung ist bereits in die Wege geleitet. Im Rahmen der AP 30+ wird eine Zwischenbilanz zur bisherigen Zielerreichung erstellt. Darin wird der Handlungsbedarf in Bezug auf die einzelnen Ziele aus der parlamentarischen Initiative 19.475, der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 und aus dem Zukunftsbild 2050 analysiert. Die Zwischenbilanz soll 2026 in die Vernehmlassung geschickt werden.

3.2 Qualitätsbeiträge insgesamt sinnvoll ausgestaltet

In den letzten zehn Jahren ist bei verschiedenen BFF-Typen eine Stärkung der QII-Beiträge festzustellen. Der QI-Beitrag für extensive Wiesen ging von 1500 Franken auf 780 Franken pro Hektare zurück; gleichzeitig erhöhte sich der QII-Beitrag von 1500 Franken auf 1920 Franken. Um QII zu erreichen, müssen bei gewissen Flächen im Vergleich zu den QI-Vorgaben keine zusätzlichen Massnahmen umgesetzt werden. Die Beiträge können aber Anreize setzen, längerfristig eine höhere Qualität der BFF anzustreben bzw. zu erhalten (Ergebnisse Fallstudien EFK).

Das BLW liess 2016⁷ untersuchen, wie gut bei verschiedenen BFF-Typen (u.a. extensive Wiesen, Buntbrache) die Beiträge den Erbringungskosten der Landwirtinnen und Landwirte entsprechen. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Beiträge nicht zu einer eindeutigen wirtschaftlichen Bevor- oder Benachteiligung führen. Der Bericht hebt jedoch die sehr grosse Heterogenität bei den Erbringungskosten zwischen den Betrieben hervor, die u.a. auf unterschiedliche Produktionsbedingungen und Betriebsstrukturen zurückgeht. Dies heisst mit anderen Worten: Für einen Teil der Landwirtinnen und Landwirte sind die Beiträge rentabel, bringen also mehr ein als eine alternative Bewirtschaftung. Dies gilt für Buntbrachen und QII-Beiträge stärker als für QI-Beiträge für extensive Wiesen.

Die EFK hat anhand der AGIS-Daten u.a. die Verteilung der Beiträge für Ackerschonstreifen analysiert. Insgesamt fließen rund 3 Millionen Franken in diesen BFF-Typ. Einzelne Betriebe erhalten dabei sehr hohe Subventionen, in Einzelfällen zwischen 50 000 Franken und 100 000 Franken (6 Betriebe) oder mehr als 100 000 Franken (2 Betriebe). Dies führt zu einer ungleichen Verteilung: Rund 20 % der Betriebe mit Ackerschonstreifen erhalten 70 % der Beiträge.

Verschiedene Faktoren beeinflussen die Umsetzung von BFF. Neben der Beitragshöhe gehören dazu die Ausbildung, das Wissen der Landwirtinnen und Landwirte und deren Einstellungen. Dies könnte erklären, warum die Bewirtschaftenden trotz teils attraktiver Beitragshöhen und guter Rentabilität z.B. Acker-BFF wenig in Anspruch nehmen.

Die befragten Expertinnen und Experten beurteilten die verschiedenen BFF-Typen insgesamt als zielführend für die Förderung der Biodiversität. Zu einzelnen BFF-Typen gab es kritische Rückmeldungen, was das Risiko für Mitnahmeeffekte betrifft: Der BFF-Typ Uferwiese wird als Mitnahmeeffekt beurteilt, da sich die extensive Bewirtschaftung im Gewässerraum bereits aus der Gewässerschutzgesetzgebung ergibt und keine zusätzlichen Anforderungen gestellt werden. Dieser BFF-Typ hat aus finanzieller Sicht bislang eine geringe Bedeutung (2023: rund 200 000 Franken). Beim BFF-Typ Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt gibt es für die Qualitätsstufe I keine Beiträge. Flächen, die nach den Vorgaben der Qualitätsstufe I bearbeitet werden, können jedoch dem ÖLN angerechnet werden. Gemäss Einschätzungen entsprechend die Vorgaben der Qualitätsstufe I in der Regel einer «normalen» Bewirtschaftung, wodurch sich keine zusätzliche Wirkung ergibt.

Exkurs: BFF-Typ Getreide in weiter Reihe

Der Bundesrat hatte den BFF-Typ Getreide in weiter Reihe als Begleitmassnahme zur vorgesehenen ÖLN-Anforderung von 3,5 % BFF auf offener Ackerfläche als schweizweit umsetzbaren BFF-Typ in der DZV eingeführt um die Erfüllung dieser Vorgabe zu erleichtern. Der Anteil dieses BFF-Typs durfte allerdings maximal die Hälfte der 3,5 % betragen. Nachdem das Parlament die Aufhebung der 3,5 %-Anforderung beschlossen hatte, entschied der Bundesrat, auch den BFF-Typ Getreide in weiter Reihe per anfangs 2025 aufzuheben. Den Kantonen ist es ab 2025 wie bereits vor 2022 möglich, das Getreide in weiter Reihen als regionsspezifische BFF im Rahmen der Vernetzung vorzusehen. Die Expertinnen und Experten äusserten sich kritisch zur Wirksamkeit des Getreides in weiter Reihe.

⁷ Huber R., Meier B., Mack G., Flury C., von Grünigen S. 2016. Kosten der Erbringung ökologischer und landschaftspflegerischer Leistungen. Bericht im Auftrag des Bundesamts für Landwirtschaft. econcept AG, Flury&Giuliani GmbH und Agroscope, Zürich und Ettenhausen.

Die Beitragshöhen sind dann effizient, wenn sie das erwünschte Verhalten auslösen und gleichzeitig nicht so hoch sind, dass Betriebe finanziell übermässig profitieren. Die Situation nach Zone (vgl. Kapitel 3.1) legt nahe, dass bei einer substantiellen Senkung der Beiträge das Risiko besteht, dass Defizite sich vergrössern. Die aktuellen Ansätze sind aus dieser Perspektive insgesamt angemessen. Die stärkeren Anreize für mehr Qualität sind zu begrüssen. Andere Faktoren, wie z.B. Ausbildung und Beratung, müssen jedoch eine wichtige Rolle spielen, um Wirksamkeit und Effizienz der Beiträge zu verbessern.

Die Biodiversitätsbeiträge sind als Pauschalen ausgestaltet. Individuelle Faktoren auf Ebene der Betriebe sowie der Bewirtschaftenden spielen bei der Beitragshöhe keine Rolle. Bei mehr als 40 000 Betrieben ist dies nachvollziehbar (administrativer Aufwand). Es kann aber dazu führen, dass einzelne Betriebe finanziell stark profitieren. Die Subvention ist dann nicht effizient, da die Verhaltensänderung mit tieferen Beiträgen erreicht werden könnte. Betriebe mit sehr hohen Beiträgen können ein Hinweis auf eine tiefe Effizienz sein. In einem gewissen Umfang ist dies bei Pauschalen hinzunehmen (Beispiel zu den Ackerschonstreifen), sollte sich daraus allerdings ein Trend entwickeln, müsste das BLW handeln.

Es ist zentral, dass die einzelnen BFF-Typen tatsächlich einen Mehrwert für die Artenvielfalt bringen und die Beiträge für die biodiversitätsfördernde Bewirtschaftungsweise notwendig sind. Die EFK hat keine klaren Hinweise darauf, dass BFF-Typen in einem bedeutenden Umfang einen ungenügenden Mehrwert bringen und verzichtet deshalb auf eine Empfehlung.

3.3 Subventionierung von Anforderungen nicht effizient

Bei den Biodiversitätsbeiträgen handelt es sich um Finanzhilfen im Sinne des Subventionsgesetzes (SuG, SR 616.1). Mit einer Finanzhilfe wird die Erfüllung einer vom Empfänger selbst gewählten Aufgabe gefördert bzw. erhalten. Die Aufgabe muss zweckmässig und kostengünstig erfüllt werden. Das Interesse der Empfängerinnen und Empfänger an der Aufgabenerfüllung bestimmen das Ausmass der Finanzhilfe.

Der ÖLN (siehe Kapitel 2) ist eine der Voraussetzungen um Direktzahlungen zu erhalten. Landwirtinnen und Landwirte erhalten für Flächen, die sie zur Erfüllung des ÖLN benötigen, den identischen Biodiversitätsbeitrag wie für BFF, die sie darüber hinaus bewirtschaften. Der Anreiz Direktzahlungen zu erhalten, ist in den allermeisten Fällen ausreichend, um die für den ÖLN erforderlichen BFF anzulegen. Der ÖLN ist zudem eine Voraussetzung, um Zugang zu Labels zu erhalten (z. B. IP-Suisse). Dies stellt bei Betrieben, bei denen die Direktzahlungen einen eher geringen Anteil an den landwirtschaftlichen Erträgen ausmachen, einen Anreiz zur Erfüllung des ÖLN dar.

Innerhalb der ÖLN-Anforderungen stellt der vorgeschriebene Anteil an BFF einen Sonderfall dar. Er ist die einzige Anforderung, die subventioniert wird.

Die EFK hat anhand der AGIS-Daten geschätzt, wie hoch die Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I sind, die gegenwärtig für die Erfüllung des ÖLN ausgerichtet werden.⁸ Sie schätzt diesen Betrag für das Jahr 2023 auf rund 40 Millionen Franken. Dies entspricht rund einem Viertel der Ausgaben der Qualitätsstufe I und knapp 10 % der gesamten Biodiversitätsbeiträge. Beiträge der Qualitätsstufe II und Vernetzungsbeiträge flossen nicht in die Berechnung ein, da die Minimalanforderungen des ÖLN sich nur auf Flächen der Qualitätsstufe I beziehen.

Das Interesse der Landwirtinnen und Landwirte dürfte auch ohne Biodiversitätsbeiträge genügend hoch sein, die Anforderungen des ÖLN einzuhalten, vor allem um Zugang zu den verschiedenen Direktzahlungsarten zu erhalten. Aus einer Wirtschaftlichkeitsperspektive ist die Ausrichtung von Biodiversitätsbeiträgen

⁸ Pro Betrieb wurde die Summe der Beiträge für QI-Flächen auf den für den Betrieb relevanten Mindestanteil für den ÖLN berechnet (in der Regel 7 %, bei Betrieben mit Spezialkulturen liegt dieser Wert tiefer). Hierzu wurden die Beiträge der Höhe nach sortiert. In die Berechnung flossen jeweils die tiefsten Beiträge ein.

für Flächen, die zur Erfüllung des ÖLN erforderlich sind, damit nicht effizient. Es handelt sich um einen Mitnahmeeffekt⁹: Die Finanzhilfe ist im Rahmen des Mindestanteils gemäss ÖLN für die erwünschte Verhaltensänderung nicht notwendig. Mit den freiwerdenden Mittel könnten gezielt Anreize für eine höhere Qualität gesetzt werden, was die Effizienz der Biodiversitätsbeiträge verbessern würde.

Um zu verhindern, dass besonders wertvolle Flächen verschwinden, müssten bestimmte BFF-Typen ausgenommen werden. Dies betrifft BFF im Ackerland, womit ein zusätzlicher finanzieller Anreiz entstehen würde, solche BFF anzulegen, da sie ohne finanzielle Einbussen an den ÖLN angerechnet werden könnten. Administrativ dürfte die Anpassung leicht umzusetzen sein. Eine Entkopplung der QI- und QII-Beiträge, wie sie das BLW aktuell vorsieht (vgl. Abschnitt 3.4), würde bewirken, dass Betriebe, die über mindestens 7 % an QII-Flächen verfügen, gegenüber der heutigen Situation keine Einbussen erfahren. Für Betriebe, die weniger als 7 % QII-Flächen haben, entstünde ein Anreiz, solche Flächen anzulegen.



EMPFEHLUNG 2

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem BLW, eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen anzustreben, damit für Biodiversitätsförderflächen, die zur Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises erforderlich sind, keine Biodiversitätsbeiträge der Qualitätsstufe I ausgerichtet werden.



STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTS FÜR LANDWIRTSCHAFT

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Der ÖLN umfasst im Grundsatz Anforderungen an die landwirtschaftliche Produktion über das Niveau der gesetzlichen Vorschriften hinaus. Die Anforderungen betreffen vor allem negative Externalitäten in den Bereichen stofflicher Umweltschutz und Tierwohl. Dass die Vermeidung negativer Externalitäten im ÖLN nicht über die Versorgungssicherheitsbeiträge und die Kulturlandschaftsbeiträge hinaus zusätzlich entgolten wird ist deshalb selbstverständlich. Die Bestimmung zum Mindestanteil an 7 % Biodiversitätsförderflächen adressiert hingegen positive Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion. Als einzige ÖLN-Anforderung ist sie an ein Engagement in einem freiwilligen Programm geknüpft. Sachlogisch und wie nachfolgend aufgezeigt auch vollzugstechnisch rechtfertigt sich deshalb die Gewährung der entsprechenden Beiträge des Programms.

Die 7 % beziehen sich nicht auf einen fixen Sockel an Leistungen, der sich von den darüber hinaus erbrachten Leistungen unterscheidet. Damit wäre es schwierig festzulegen, welche (Q I-) Leistungen bezahlt resp. nicht bezahlt werden sollen. Gleiches gilt auch für die Umsetzung von Sanktionen, für die es differenzierte Bestimmungen geben müsste. Dies verkompliziert das Vollzugssystem massiv und widerspricht den Zielen für eine Vereinfachung des Direktzahlungssystems.

Mit den Biodiversitätsbeiträgen werden Anreize geschaffen, um die heute teilweise noch grossen Defizite im Bereich Biodiversität zu verringern. Unter anderem dank der ÖLN-Bestimmung zu den 7 % wurden die Flächenziele gemäss OPAL mehr oder weniger erreicht. Das ist ein sehr wichtiges Teilziel. Das Monitoringprogramm ALL-EMA hat u. a. aufgezeigt, dass ein hoher Anteil an Biodiversitätsförderflächen auf Landschaftsebene in einer höheren Biodiversität resultiert und dass es einen negativen Zusammenhang zwischen hoher Bewirtschaftungsintensität und der Artenvielfalt auf Landschaftsebene gibt. Auch wenn nur ein gewisser Anteil an Q I-Flächen nicht mehr bezahlt würde, würde die Umsetzung der Empfehlung höchstwahrscheinlich zu einer Aufhebung von BFF und damit zu einer Intensivierung auf diesen Flächen führen. Wie gross dieser Effekt ist, kann aber kaum abgeschätzt werden.

⁹ Mitnahmeeffekte treten bei Subventionen auf, wenn die angestrebte Verhaltensänderung teilweise oder vollständig auch ohne die Subvention zustande gekommen wäre: Die Subvention hat keine zusätzliche Wirkung gegenüber einer Situation ohne Subvention.

3.4 BLW prüft Vereinfachungspotenziale mit der Agrarpolitik 2030+

In einem internen Bericht hat das BLW Vereinfachungspotenzial bei den Biodiversitätsbeiträgen geprüft. Der Bericht ist Teil der Überlegungen zu Vereinfachungen bei den Direktzahlungen insgesamt, die bei der Agrarpolitik 2030+ im Fokus stehen soll. Dabei kommt ergebnisorientierten Ansätzen eine besondere Bedeutung zu (im Sinne der heutigen QII-Beiträge). Nicht berücksichtigt sind zielorientierte Ansätze, wie sie aktuell im Pilotprojekt Zielorientierte Biodiversitätsförderung im Kanton ZH mit 29 Betrieben erprobt werden. In diesem Projekt verpflichten sich die Betriebe, individuelle Ziele anzustreben und dazu geeignete Massnahmen zu ergreifen. Das BLW sieht zwar darin ein gewisses Potenzial, erachtet aber einen Massenvollzug als schwierig umsetzbar und verweist auf die kaum vorhandene wissenschaftliche Literatur.

Das BLW fokussiert in seinem Bericht zu Vereinfachungen auf drei Schwerpunkte:

- Entkopplung der QII- und der QI-Beiträge bei Grünland-BFF: Im bisherigen Fördersystem erhalten QII-Flächen auch den QI-Beitrag und müssen die Anforderungen der Qualitätsstufe I ebenfalls erfüllen. Neu hätten die Landwirtinnen und Landwirte bei QII-Flächen mehr Freiheiten, etwa was den Schnittzeitpunkt und die Düngung betrifft. Ebenfalls macht das BLW Zusatzvorschläge, etwa die Einführung einer zusätzlichen Qualitätsstufe und die Vereinfachung der Weisungen für QII.
- Zusammenlegung der verschiedenen Acker-BFF-Typen zu einem Typ «Ackerblühfläche».
- Vorgaben zu den Hochstamm-Feldobstbäumen und den Hecken sollen vereinfacht werden.

In den Fallstudien in den Kantonen und den Interviews ergaben sich darüber hinaus keine Hinweise auf deutliche Vereinfachungspotenziale. Die kantonalen Vertreterinnen und Vertreter betonten die Notwendigkeit einer gewissen Konstanz: Häufige Veränderungen seien die Bewirtschaftenden, aber auch für die Kantone aufwändig. Die Landwirtinnen und Landwirte hätten sich an das System gewöhnt und ihre Bewirtschaftungsstrategien darauf ausgerichtet. Zudem komme mit den Beiträgen für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität bereits eine aufwändige Veränderung auf den Vollzug zu. Seitens der Expertinnen und Experten kommt teils die Forderung nach mehr und präziseren Anforderungen, um eine bessere Wirksamkeit und eine grössere Zielgenauigkeit zu erreichen.

BEURTEILUNG

Es ist positiv, dass das BLW sich mit Vereinfachungspotenzialen bei den Biodiversitätsbeiträgen beschäftigt. Die Suche von Vereinfachungspotenzialen ist bei den seit mehr als 30 Jahren gewachsenen Beiträgen anspruchsvoll. Die vorgeschlagenen Änderungen werden das System nicht grundsätzlich verändern. Die Entkopplung der QII-Beiträge von den Anforderungen der Qualitätsstufe I ist aus konzeptioneller Sicht zu begrüssen, da die gleichzeitige Definition von Bewirtschaftungsvorgaben einerseits und die Ergebnisorientierung andererseits nicht kohärent ist. Auch das Analysieren von Potenzialen bei den teils sehr umfangreichen Bestimmungen ist aus Sicht der EFK zielführend. Diese Arbeiten sollten sich am Grundsatz orientieren, dass nur dort Anforderungen bestehen, wo diese auch kontrollierbar sind.

4 VERNETZUNGSBEITRÄGE

4.1 Wirtschaftlichkeitsrisiken zu wenig im Fokus des BLW

Aufsicht über die Biodiversitätsbeiträge

Das BLW verfügt über ein Aufsichtskonzept zu den Direktzahlungen. Dieses deckt sämtliche Direktzahlungsarten ab. Die Aufsicht erfolgt gemäss dem Konzept nach den Kriterien Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. In der Risikoanalyse zu den Direktzahlungen nehmen die Fachbereiche Direktzahlungsgrundlagen und Direktzahlungsprogramme des BLW pro Kanton eine Beurteilung vor, inwiefern der Vollzug korrekt erfolgt. Weitere Kriterien sind finanzielle Risiken (u.a. der finanzielle Umfang der Direktzahlungen) sowie die Dauer, die seit der letzten Aufsicht vergangen ist.

Basierend auf der Risikoanalyse zu den Direktzahlungen definiert das BLW die Kantone und die Themen für die Aufsichten (Prüfungen). Es gibt kein Aufsichtskonzept und keine Risikoanalyse spezifisch zu den Biodiversitätsbeiträgen. Seit 2015 führte das BLW pro Jahr ein bis maximal drei Prüfungen zu den Biodiversitätsbeiträgen (BFF allgemein, Vernetzung, Sömmerung) durch. Das BLW setzt für die Biodiversitätsbeiträge, inklusive der Aufsicht, schätzungsweise 1.5-2 Vollzeitstellen ein.

Der Fokus der Aufsichtstätigkeit besteht in der Prüfung, ob die Kantone die rechtlichen Bestimmungen zu den Direktzahlungen korrekt umsetzen.

Effizienz der Vernetzungsprojekte

In der DZV sind für die Vernetzung Maximalbeträge festgelegt, für die der Bund höchstens 90 % übernimmt. Die Kantone legen die effektiven Beitragsansätze fest. Sie können differenzierte Beiträge festlegen, z.B. um Anreize für besonders wertvolle Massnahmen zu setzen. Die EFK hat berechnet, bei welchem Anteil der Betriebe die Kantone den maximalen Vernetzungsbeitrag für die BFF-Typen extensive Wiese (Maximalbetrag 1000 Franken pro Hektare) und extensive Weiden und Waldweiden (Maximalbetrag 500 Franken pro Hektare) effektiv ausrichteten (Abbildung 3). Diese beiden BFF-Typen machen rund zwei Drittel der vernetzten Fläche aus.

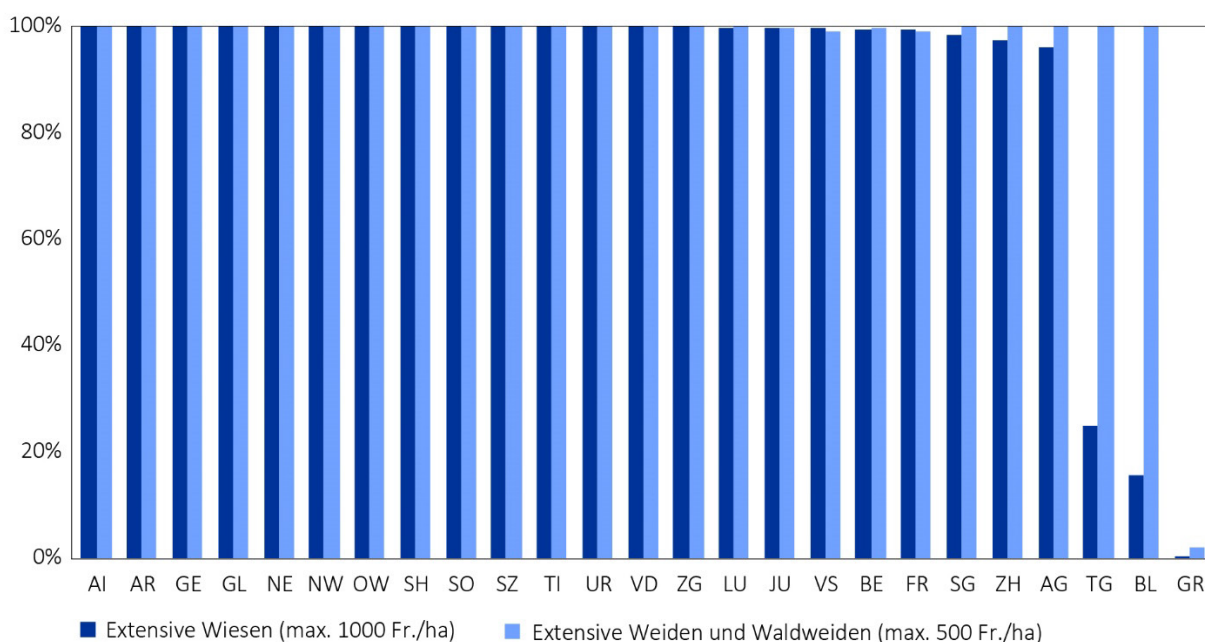


Abbildung 3: Anteil Betriebe mit maximalen Vernetzungsbeiträgen pro Hektare nach Kantonen, 2023. Berechnung: EFK. Quelle: AGIS.

Bei lediglich drei Kantonen liegt der Anteil bei den extensiven Wiesen deutlich unter 100 %. Mit anderen Worten: In der Regel richten die Kantone den Maximalbetrag aus. Dies erhöht aus einer rein finanziellen Sicht die Attraktivität der Vernetzungsmassnahmen deutlich: Je nach Zone kann der QI-Beitrag für eine extensive Wiese mehr als verdoppelt (Talzone) bzw. vervierfacht (Bergzone) werden. Bei den extensiven Weiden und Waldweiden lag nur ein Kanton deutlich unterhalb der 100 %.

Der Anteil an QI-Flächen, für die ein Vernetzungsbeitrag ausgerichtet wird, liegt im Durchschnitt bei 84 %, in sechs Kantonen beträgt er 90 % oder mehr (Abbildung 4). Der Anteil an Flächen mit einem Vernetzungsbeitrag ist im Zeitverlauf zunehmend.

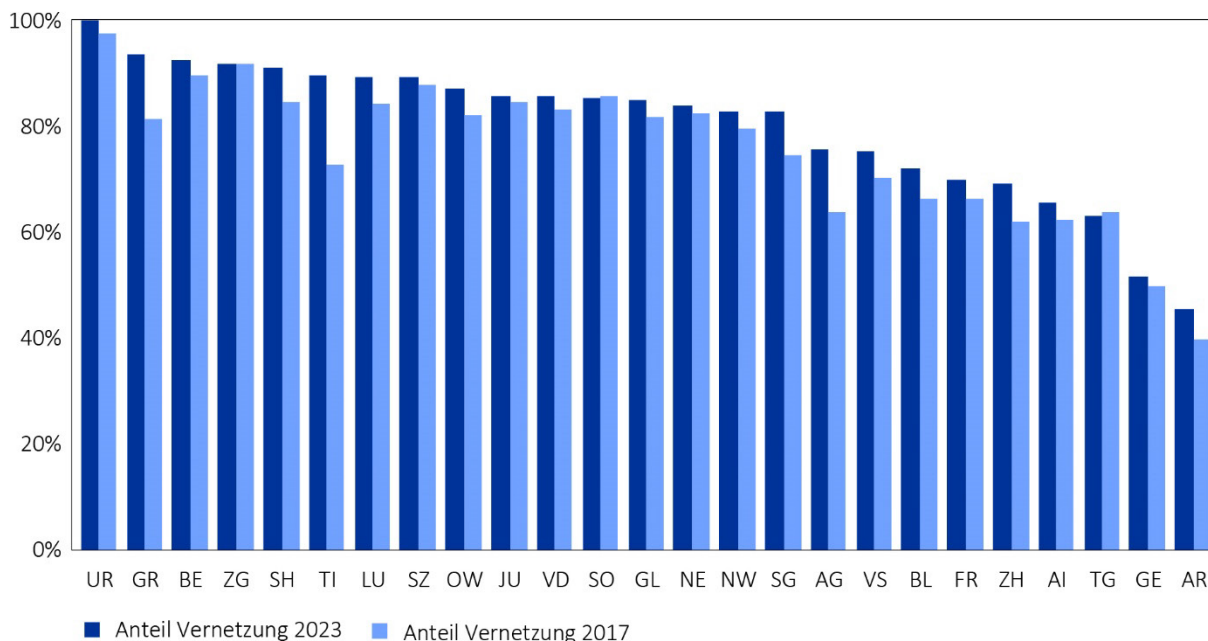


Abbildung 4: Anteil Flächen mit Vernetzungsbeiträgen an QI-Flächen nach Kantonen, 2023 und 2017. Berechnung: EFK. Quelle: AGIS.

Art. 73 LwG sieht vor, dass die Biodiversitätsbeiträge nach BFF-Typ abgestuft sind. Dies wird für die Qualitätsbeiträge umgesetzt, wobei hier zusätzliche Kriterien wie die landwirtschaftliche Zone und das Qualitätsniveau hinzukommen (siehe Anhang 4). Beim Vernetzungsbeitrag fehlt dagegen eine Abstufung nach Art der BFF weitgehend. Der Bund beteiligt sich bei den Vernetzungsbeiträgen nahezu für alle Arten von BFF mit denselben Beiträgen von maximal 1000 Franken pro Hektare, mit Ausnahme von extensiven Weiden/Waldweiden (maximal 500 Franken pro Hektare) sowie den Bäumen (maximal 5 Franken pro Baum). Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit spielen neben den ausgezahlten Beiträgen auch die in der Vernetzung umgesetzten Massnahmen eine Rolle (Beispiele aus den Kantonen; siehe Exkurs).

Beispiele Vernetzungsmassnahmen aus den Kantonen

In den Fallstudien hat die EFK unter anderem Informationen zu der konkreten Ausgestaltung der Vernetzungsmassnahmen für die extensiven Wiesen ausgewertet. Die Massnahmen sind teils mit wenig Zusatzaufwand verbunden oder weisen gegenüber den QI-Vorgaben sogar Erleichterungen auf: Im Kanton BE stehen für extensive Wiesen verschiedene Varianten von Massnahmen zur Verfügung. Bei einer Massnahme können die Landwirtinnen und Landwirte das Datum des ersten Schnittes frei wählen (in QI-Vorgaben ist demgegenüber ein Schnittzeitpunkt definiert, ab dem die Wiesen frühestens gemäht werden darf). Als zusätzliche Anforderungen stehen dem für einen zweiten Schnitt ein Nutzungsintervall von acht Wochen, ein Verbot von Mähauflbereiter und Pflicht zur Dürrfutterherstellung bis Ende August sowie die Anforderung, einen Rückzugsstreifen von 10 % der Wiese stehen zu lassen, gegenüber. Im Kanton ZH erhält eine Wiese z.B. dann den vollen Vernetzungsbeitrag von 1000 Franken, wenn sie QII-Niveau aufweist und wenn 5-10 % der Fläche als Rückzugsstreifen stehen gelassen wird. Im Kanton GR sind die Vernetzungsbeiträge je nach Massnahmen variabel definiert und es können verschiedene Massnahmen umgesetzt werden.

Die Lage der Flächen, auf denen Vernetzungsmassnahmen umgesetzt werden, ist bekannt. Beim Bund besteht jedoch keine Übersicht, welche konkreten Vernetzungsmassnahmen auf diesen Flächen umgesetzt werden (AGIS enthält diese Informationen nicht).

Ausgangslage ab 2028

Die Einführung des Beitrages für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität war ursprünglich für 2025 vorgesehen. Die effektive Einführung soll nun 2028 erfolgen. Die Vernetzungsprojekte laufen in dieser Zwischenphase ohne zusätzliche Anforderungen (z.B. an die Zielerreichung) weiter.

Eine zentrale Änderung ist, dass das BLW künftig alle Gesuche für Projekte bewilligen wird. Bislang waren dafür die Kantone zuständig. Die Dauer der Projekte beträgt acht Jahre. Neu gibt es eine Bundesmassnahmenliste, bei der in Abhängigkeit der Werte und Kosten der Massnahmen (Anforderung gemäss DZV) jeweils eine finanzielle Obergrenze für die Beteiligung des Bundes definiert ist. Der Bundesanteil beträgt wie bisher bei der Vernetzung maximal 90 %. Aktuell laufen Diskussionen, diesen Anteil zu senken (im Rahmen des Entlastungspakets für den Bundeshaushalt). Das BLW war zum Zeitpunkt der Prüfungsdurchführung daran, in Zusammenarbeit mit den Kantonen verschiedene Grundlagen zu erarbeiten (z.B. Richtlinie, Bundesmassnahmenliste, Kriterien für Beurteilung der kantonalen Gesuche). Vorgesehen ist, dass sich die Kantone bei den Projekten an der Fachplanung ökologische Infrastruktur orientieren. Es handelt sich dabei nicht um eine verbindliche Vorgabe.



BEURTEILUNG

Bei den Vernetzungsbeiträgen besteht ein hohes Risiko, dass Betriebe für wenig Aufwand und Wirkung hohe Beiträge erhalten und damit die Subventionen nicht effizient sind. Der hohe Anteil an Betrieben, die die maximalen Beiträge erhalten, der hohe und zunehmende Anteil an vernetzten Flächen sowie qualitative Hinweise verdeutlichen dies. Angesichts der Dauer (Vernetzungsbeiträge gibt es seit 2001) und des finanziellen Volumens (mehr als 100 Millionen Franken) hat das BLW solchen Risiken zu wenig Bedeutung geschenkt. Aktuell wird diese Situation noch bis zur Ablösung der Vernetzungsbeiträge Ende 2027 weiter bestehen. Die bisherige Festlegung der maximalen Beiträge entspricht zudem nicht den Vorgaben des LwG, das eine Abstufung nach BFF-Typ vorsieht. Da die Vernetzungsbeiträge noch bis Ende 2027 in Kraft sind und eine Anpassung nicht realistisch ist, verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

Risiken, dass die Mittel nicht effizient eingesetzt werden, bestehen auch bei den Beiträgen für regionale Biodiversität. Der im LwG verankerte Finanzierungsanteil des Bundes ist mit maximal 90 % unverändert sehr hoch (steht allerdings aktuell zur Diskussion). Verschiedene Grundlagen (Richtlinie, Bundesmassnahmenliste) waren zum Prüfzeitpunkt in Erarbeitung und können von der EFK nicht beurteilt werden. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit bei den Vernetzungsbeiträgen verdeutlichen aber, dass das BLW der Effizienz bislang ein zu geringes Gewicht beigemessen hatte. Das BLW muss deshalb bei der Bewilligung sicherstellen, dass die Projekte effiziente Beitragshöhen aufweisen. Auch erwartet die EFK, dass der Mitteleinsatz fokussierter erfolgt, nämlich verstärkt in Gebieten, die für die Biodiversität von besonderer Bedeutung sind (Empfehlung 3). Dies ist umso wichtiger, weil die Projektdauer mit acht Jahren sehr lang ist. Zielführend könnte sein, auch externe Fachpersonen beizuziehen.

Verschiedene Fragen sind zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht abschliessend zu beurteilen, etwa welche Massnahmen effektiv in den Projekten umgesetzt werden. Dies erfordert, dass das BLW dem Risiko eines ineffizienten Mitteleinsatzes auf kantonaler Stufe bereits während der Projektdauer deutlich stärker Rechnung trägt als bislang bei den Vernetzungsbeiträgen, um im Hinblick auf eine weitere Umsetzungsperiode gezielte Anpassungen vornehmen zu können. Es muss einschätzen können, wo Effizienz-Risiken, aber auch Gute Praktiken auf kantonaler Ebene bestehen (Empfehlung 4).



EMPFEHLUNG 3

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem BLW, bei der Bewilligung von Projekten für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität konkrete Kriterien in Bezug auf die Projektperimeter und die Effizienz der kantonalen Beitragssysteme (Abstufung der Beiträge) festzulegen und durchzusetzen.



STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTS FÜR LANDWIRTSCHAFT

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Bereits in der Erarbeitung der DZV-Anforderungen an die BrBL und der Richtlinie dazu hat das BLW zu diesen Punkten Effizienzüberlegungen angestellt und entsprechende Anforderungen formuliert. So ist beispielsweise in der Richtlinie festgehalten, dass Mitnahmeeffekte ohne Zusätzlichkeit sowie die Angemessenheit des Beitragsansatzes von regionalen Massnahmenvorschlägen der Kantone bewertet werden. Das BLW wird zudem eine Arbeitshilfe zur Herleitung von angemessenen Beiträgen für die regionalen Massnahmenvorschläge erarbeiten und den Kantonen für die Erarbeitung der Projekte zur Verfügung stellen.



EMPFEHLUNG 4

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt dem BLW, im Hinblick auf eine allfällige weitere Projektperiode Risiken für den ineffizienten Mitteleinsatz auf kantonaler Ebene einzuschätzen. Daraus basierend sind die Kriterien für die Bewilligung von Projekten der nächsten Phase anzupassen.



STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTS FÜR LANDWIRTSCHAFT

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das BLW wird nach geeigneten Möglichkeiten suchen, um die Wirtschaftlichkeit resp. die Effizienz der Projekte im Laufe der ersten Projektperiode zu beurteilen. Zu einem gewissen Grad ist dies beispielsweise über die Oberaufsicht möglich. Auf Basis der Erfahrungen aus der ersten Projektperiode wird über das Vorgehen im Übergang zur zweiten Projektperiode entschieden.

4.2 Wirksamkeit der kantonalen Vernetzungsprojekte kaum zu beurteilen

Bei der Vernetzung müssen die Trägerschaften der Projekte gemäss den Anforderungen der DZV Zielsetzungen definieren. Dabei müssen explizit auch Wirkungsziele formuliert werden: Es sind Ziel- und Leitarten zu bestimmen, die das Vernetzungsprojekt erhalten bzw. fördern will. Daneben müssen die Trägerschaften auch quantitative Umsetzungsziele festlegen. Aus der DZV ergeben sich Anforderungen in Bezug auf den Flächenanteil an ökologisch wertvollen BFF in verschiedenen Zonen. So muss z.B. für die Talzone ein Anteil von 5 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche angestrebt werden, den die Landwirtinnen und Landwirte als ökologisch wertvolle BFF bewirtschaften. Eine Überprüfung der Wirkung auf die Ziel- und Leitarten ist von der DZV nicht explizit gefordert. Für die Weiterführung von Vernetzungsprojekten nach acht Jahren ist ein Zielerreichungsgrad der quantitativen Umsetzungsziele von 80 % zu erreichen, wobei in begründeten Fällen davon abgewichen werden kann.

In den Vernetzungsprojekten der Fallstudienkantone findet momentan keine eigentliche Wirkungsmessung (Auswirkung der umgesetzten Massnahmen auf die Ziel- und Leitarten) statt. Auf Basis der ALL-EMA

Daten ist es nicht möglich, die Wirkung der Vernetzung in einzelnen Kantonen zu beurteilen. ALL-EMA basiert auf Analysen von Flächen im Umfang von 170 km², die im gesamten Agrargebiet der Schweiz verteilt sind. Damit sind Aussagen zur Biodiversität im Schweizer Agrargebiet, den UZL-Regionen und den landwirtschaftlichen Zonen möglich, nicht aber zu einzelnen Kantonen.

Einige Kantone haben eigene Monitoringsysteme. Diese Instrumente lehnen sich zum Teil an ALL-EMA an (z.B. Kanton GR). Der Kanton TG ergänzt die schweizweiten Erhebungen des Biodiversitätsmonitorings Schweiz mit kantonalen Erhebungen. Der Kanton NE hat mit wissenschaftlicher Begleitung ein eigenes Monitoringsystem aufgebaut, das auf vernetzte Biodiversitätsförderflächen ausgerichtet ist; dieses ist unabhängig von den bestehenden Instrumenten auf Bundesebene. Die Kantone ZH und BE verfügen über kein Monitoring, um die Wirksamkeit der Vernetzungsmassnahmen ex post beurteilen zu können.

Die Vernetzung ist auf gesamtschweizerischer Ebene Gegenstand von Evaluationen und wissenschaftlicher Forschung. Eine Evaluation zu Vernetzungsprojekten in zehn Kantonen kam 2018 zu einer kritischen Beurteilung: Die Autoren zogen die Schlussfolgerung, dass der in Vernetzungsprojekten angestrebte Regionalisierungsansatz, der den Kantonen und Trägerschaften viel Spielraum bietet, zu wenig zielführend sei.¹⁰ Eine Studie von Agroscope auf der Grundlage von ALL-EMA Daten kam im Allgemeinen zu einem positiven Fazit zur Wirksamkeit der Vernetzung auf Biodiversitätsindikatoren.

BEURTEILUNG

Eine Wirkungsmessung ist für den zielgerichteten und effizienten Einsatz der Mittel wichtig. Gegenwärtig ist es nicht möglich zu sagen, welche Kantone besonders erfolgreich sind bzw. wo mit den eingesetzten Mitteln eine vergleichsweise geringe Wirkung erzielt wird. Positiv ist, dass die Kantone zum Teil Monitoringprogramme aufbauen. Dieser Aufbau erfolgt jedoch unkoordiniert. Dadurch werden Synergien verpasst, etwa in Bezug auf die Methodik und die Erhebung der Daten, und der Vergleich erschwert.

Die Ablösung der Vernetzungsbeiträge ist aus Sicht der EFK ein guter Zeitpunkt, um die Wirkungsmessung der regionalen Massnahmen zu stärken. Dies sollte unter Kosten-Nutzen-Überlegungen erfolgen, z. B. ist dafür nicht per se ein Monitoringsystem mit umfangreichen zusätzlichen Erhebungen notwendig. Ansatzpunkte bestehen etwa, wenn vermehrt Kantone ihr Monitoring an ALL-EMA ausrichten. Daneben sieht die EFK ein Potenzial in der Auswertung von Daten zu den Projekten für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität. Im Vergleich zu den Vernetzungsprojekten werden mehr Informationen zur Art der umgesetzten Massnahmen zur Verfügung stehen.

Mittelfristig ergibt sich bei einer verbesserten Wirkungsmessung ein Vereinfachungspotenzial: Wo die Auswirkungen der Beiträge auf die Biodiversität zuverlässiger beurteilt werden können, kann das BLW bei den Anforderungen Vereinfachungen vornehmen.

EMPFEHLUNG 5

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem BLW, in Zusammenarbeit mit dem BAFU geeignete Massnahmen für die Wirkungsmessung der regionalen Massnahmen zur Förderung der Biodiversität auszuarbeiten und umzusetzen. Dabei sind Synergien mit dem Monitoringprogramm des Bundes (ALL-EMA) zu nutzen.

¹⁰ Jenny, M., Studer, J. & A. Bosshard (2018): Evaluation Vernetzungsprojekte. Schweizerische Vogelwarte, Sempach.



STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTS FÜR LANDWIRTSCHAFT UND DES BUNDESAMTES FÜR UMWELT

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das BLW wird dies in Zusammenarbeit mit dem BAFU im Rahmen der Möglichkeiten des Bundes prüfen. Für die Umsetzung entsprechender Massnahmen ist das politische Umfeld mit zu berücksichtigen und eine Steigerung der Komplexität des Monitorings muss vermieden werden. Bereits in die Wege geleitet ist eine gegenüber heute verbesserte Datenverfügbarkeit zu Massnahmen über das Minimale Geodatenmodell.

Das Bundesamt für Umwelt begrüsst die Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Die Analyse der EFK konzentriert sich auf die unmittelbare Wirkung von Biodiversitätsmassnahmen. Diese Wirkung wird jedoch massgeblich von weiteren agrarpolitischen Faktoren ausserhalb der Förderflächen beeinflusst. Daher ist die wirtschaftliche Effizienz der Fördermassnahmen nicht isoliert zu bewerten, sondern im Zusammenhang mit den weiteren finanziellen Instrumenten der Agrarpolitik.

4.3 Landwirtinnen und Landwirte aktiver in die Umsetzung integrieren

Das BLW und die befragten Expertinnen und Experten betrachten die Beratung der Landwirtinnen und Landwirte als zentral für die Wirksamkeit der Biodiversitätsbeiträge. Um Vernetzungsbeiträge zu beziehen, muss gemäss DZV eine fachkompetente einzelbetriebliche Beratung oder eine gleichwertige Beratung in Kleingruppen stattfinden. Ziel dieser Regelung ist es auch, durch die Vermittlung von Wissen die Sensibilisierung und die Akzeptanz der Massnahmen bei den Landwirtinnen und Landwirten zu verbessern. Eine Pflicht zur Beratung ist weiterhin auch beim Beitrag für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität vorgesehen. In der Botschaft zur (sistierten) Agrarpolitik 22+ hatte der Bundesrat vorgeschlagen, an die Landwirtinnen und Landwirte, die Beratungen zum Thema Biodiversität in Anspruch nehmen, separate Beiträge auszurichten. Die Finanzierung der Beratung erfolgt in den Fallstudienkantonen bislang mehrheitlich durch die Bewirtschaftenden selber.

Die Bewirtschaftenden in den drei Fallstudienkantonen haben Zugang zu geobasierten Daten (z.B. über die öffentlichen kantonalen Geoportale). Der Kanton Zürich z.B. verfügt über eine Karte zu Potenzialen für naturnahe Lebensräume.¹¹ Diese Karte stellt eine Grundlage für die Erarbeitung von Vernetzungsprojekten durch die Gemeinden oder für die einzelbetriebliche Beratung dar. Daraus können Rückschlüsse gezogen werden, wo geeignete Standorte für bestimmte Typen von BFF sind. Gleichzeitig stellte die EFK in den Interviews und auf den Betriebsbesuchen fest, dass die Hürden für die Landwirtinnen und Landwirte, solche Informationen zu nutzen, hoch sind. Ein wichtiger Grund kann sein, dass die BFF keine hohe Priorität bei der Bewirtschaftung eines Betriebs haben.



BEURTEILUNG

Der Beratung kommt für die Wirkung der Biodiversitätsbeiträge ein grosses Gewicht zu. In der Digitalisierung besteht ein Potenzial, die Landwirtinnen und Landwirte bei der Planung der BFF besser zu unterstützen. Möglichkeiten bestehen z.B. darin, fachliche Grundlagen der Kantone aus dem Umweltbereich, z.B. mit für die Biodiversität besonders wichtigen Gebieten, mit Informationen zu den einzelnen Betrieben (anhand der kantonalen Agrar-Informationssysteme) zu verknüpfen. Diese Informationen können proaktiv den Landwirtinnen und Landwirten zur Verfügung gestellt werden. Daraus können sich für die Bewirtschaftenden Hinweise ergeben, auf welchen Teilen ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche es aus

¹¹ <https://maps.zh.ch/s/qn2aduwe>.

ökologischer Sicht besonders wertvoll ist, BFF anzulegen. Dadurch würden die Landwirtinnen und Landwirte aktiver in den Vollzug eingebunden und sensibilisiert.

Die Beratung der Landwirtinnen und Landwirte erfolgt im Rahmen der Vernetzungsprojekte auf kantonaler Ebene. Der Handlungsspielraum ist für das BLW ausserhalb der Vorgaben der DZV klein, deshalb verzichtet die EFK auf eine Empfehlung. Das BLW kann versuchen, einzelne Kantone zu gewinnen, um das Potenzial solcher Lösungen zu erproben.

ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN UND PARLAMENARISCHE VORSTÖSSE

RECHTSTEXTE

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998, SR 910.1

Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV) vom 23. Oktober 2013, SR 910.13

Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV) vom 7. Dezember 1998, SR 910.91

PARLAMENARISCHE VORSTÖSSE

22.3819 Die neue Massnahme von 3,5 Prozent Biodiversitätsförderflächen auf offener Ackerfläche wieder aufheben. Motion von Jean-Pierre Grin, 17.06.2022

BOTSCHAFTEN

20.022 Botschaft vom 12. Februar 2020 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+), BBl 2020 3955

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

AGIS	Agrarpolitisches Informationssystem
ALL-EMA	Monitoringprogramm „Arten und Lebensräume Landwirtschaft“
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFF	Biodiversitätsförderflächen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
DZV	Direktzahlungsverordnung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
LwG	Landwirtschaftsgesetz
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
OPAL	Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft
QI	Qualitätsstufe I der Biodiversitätsbeiträge
QII	Qualitätsstufe II der Biodiversitätsbeiträge
UZL	Umweltziele Landwirtschaft

ANHANG 3 – BIODIVERSITÄTSBEITRÄGE 2024

Biodiversitätsbeiträge 2024				
		QI (CHF/ha)	QII (CHF/ha)	Vernetzung (CHF/ha)
Extensive Wiesen	Talzone	780	1'920	1'000
	Hügelzone	560	1'840	1'000
	BZ I und II	300	1'700	1'000
	BZ III und IV	300	1'100	1'000
Streueflächen	Talzone	1'440	2'060	1'000
	Hügelzone	1'220	1'980	1'000
	BZ I und II	860	1'840	1'000
	BZ III und IV	680	1'770	1'000
Wenig intensive Wiesen	Talzone	300	1'540	1'000
	Hügelzone	300	1'470	1'000
	BZ I und II	300	1360	1'000
	BZ III und IV	300	1000	1'000
Extensive Weiden und Waldweiden		300	700	500
Uferwiese		300	-	1'000
Hecken, Feld und Ufergehölze		2'160	2'840	1'000
Buntbrachen	Tal- und Hügelzone	3'800	-	1'000
Rotationsbrachen	Tal- und Hügelzone	3'300	-	1'000
Saum auf Ackerfläche	Talzone bis BZ II	3'300	-	1'000
Ackerschonstreifen		2'300	-	1'000
Getreide in weiter Reihe		300	-	500
Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt		-	1'100	1'000
Artenreiche Flächen im Sömmerungsgebiet		-	150	-
Hochstamm-Feldobstbäume	pro Baum	13.50	31.50	5
Nussbäume	pro Baum	13.50	16.50	5
Standortgerechte Einzelbäume/Alleen	pro Baum	-	-	5
Regionsspezifische Biodiversitätsförderflächen		-	-	1'000