



Biodiversitätsbeiträge unter der Lupe

Für die Förderung der Biodiversität in der Landwirtschaft werden jährlich 400 Millionen Franken Direktzahlungen ausgerichtet. Doch sind die Biodiversitätsbeiträge auch sinnvoll aufgebaut? Wie gut werden sie umgesetzt? Und vor allem: wirken sie auch? In einer Evaluation wurden die Biodiversitätsbeiträge unter die Lupe genommen. Jetzt liegt der Schlussbericht vor.

Die Planungen für die Agrarpolitik 2022+ sind in vollem Gang. Auch für die Biodiversitätsbeiträge stellt sich die Frage, wie sie zukünftig ausgestaltet sein sollen, um eine möglichst gute Wirkung zu entfalten. Die Förderprogramme sollen aber nicht nur wirksam sein, sondern auch akzeptiert, verständlich, gut umzusetzen und effizient zu kontrollieren. Um dies zu prüfen gab das BLW eine umfassende Evaluation der Biodiversitätsbeiträge in Auftrag. Gegenstand der Evaluation sind die Qualitätsbeiträge der Qualitätsstufen I und II sowie die Vernetzungsbeiträge für entsprechende Biodiversitätsförderflächen. Die Evaluation umfasst Konzeption, Umsetzung respektive Vollzug und Wirkung der Biodiversitätsbeiträge. Der Zeitpunkt für die Evaluation war auch deshalb günstig, weil die Daten aus dem ersten Erhebungszyklus des Monitoringprogramms «Arten und Lebensräume Landwirtschaft» (ALL-EMA) der Agroscope auch Aussagen über die Wirkung der Biodiversitätsbeiträge ermöglichen. Die Evaluation bewertet das aktuelle Instrumentarium und zeigt Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich einer verbesserten Wirkung auf.

Das Konsortium «Econcept / Agridea / L'Azuré» erarbeitete die Evaluation. Neben einer Dokumenten- und Literaturanalyse führte es Interviews und Fallstudien durch. Die quantitativen Auswertungen von ALL-EMA-Daten und die Durchführung von Modellrechnungen über Swissland erfolgte durch Agroscope.

Wirksam, aber noch nicht genügend

Bezüglich der Wirkung der Evaluationsbeiträge halten die Autorinnen und Autoren fest, dass die Etappenziele der Agrarpolitik 2014-17, sprich der Anteil an Biodiversitätsförderflächen (BFF) im Talgebiet, der Anteil QII-Flächen sowie der Anteil vernetzter Flächen im Jahr 2017 zwar erfüllt werden. Die Evaluation unterstreicht, dass die Biodiversitätsbeiträge zwar ihre quantitativen Ziele erreichen, nicht aber die qualitativen Ziele. Die effektive ökologische Qualität der Flächen respektive der Vernetzungsprojekte werden in den Interviews als nicht zufriedenstellend erachtet. Diese Einschätzung deckt sich mit der Tatsache, dass die Zielwerte für Flächen mit sogenannter UZL-Qualität (UZL = Umweltziele Landwirtschaft), mit Ausnahme des Sömmerungsgebiets, in keiner Zone erreicht werden. Ebenso lässt sich aus der Literatur ableiten, dass das UZL-Ziel der Sicherung und Förderung der «einheimischen, schwerpunktmässig auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche vorkommenden oder von der landwirtschaftlichen Nutzung abhängigen Arten» verfehlt wird.

Die Resultate aus dem Monitoringprogramm ALL-EMA zeigen aber auch auf, dass die ökologische Qualität von BFF höher ist jene anderer landwirtschaftlich genutzter Flächen. Verschiedene Studien der letzten Jahre stellen ebenfalls positive Effekte der BFF auf die Artenvielfalt der Flächen und auf Landschaftsebene fest.

Grosse Unterschiede in der Umsetzung

In der Umsetzung der Biodiversitätsbeiträge stellt die Evaluation grosse kantonsspezifische Unterschiede fest. Dies nicht nur in der konkreten Art der Umsetzung, sondern auch in Bezug auf die Bedeutung des Themas, hinsichtlich der Ressourcen und der Kultur der Zusammenarbeit verschiedener Ämter und Behörden.

Einige kantonsspezifische Unterschiede sind gewollt; sie erlauben es, auf regionale oder kantonale Unterschiede einzugehen oder verschiedene Ansätze zu erproben. Andere Unterschiede, insbesondere im Vollzug oder bei der finanziellen Beteiligung der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter an den Beratungsangeboten, führen aber zu Ungleichbehandlung und sind damit hinsichtlich übergeordneter Zielsetzungen problematisch.

Wissen bringt Wirkung

Die Evaluation zeigt auf, wie wichtig das Wissen über die Biodiversität für eine verbesserte Biodiversitätsförderung ist. Eine kompetente Beratung wird als zentral erachtet. Aus- und Weiterbildungen für Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter, Beratungsfachleute sowie Kontrolleurinnen und Kontrolleure zum Thema Biodiversität werden ebenfalls als kritische Erfolgsfaktoren für eine verbesserte Biodiversitätsförderung eingeschätzt.

Kohärentes Konzept mit hoher Akzeptanz – trotz Komplexität

Das Konzept der Biodiversitätsbeiträge wird weitgehend positiv beurteilt. Es gilt als grundsätzlich sinnvoll und kohärent. Die Instrumente und Massnahmen werden als konzeptionell konsistent und aufeinander abgestimmt erachtet. Zudem ist das Konzept in der landwirtschaftlichen Praxis bekannt und akzeptiert – und dies trotz vereinzelter Abgrenzungsschwierigkeiten mit anderen Instrumenten und der damit verbundenen Herausforderungen bei der Umsetzung.

Kritisch angemerkt wird ein Nebeneinander von Zielen – z. B. Umweltziele Landwirtschaft, Etappenziele der Agrarpolitik, Ziele in Vernetzungsprojekten. Dieses Nebeneinander erschwert die Beurteilung der Zielerreichung und die Kommunikation.

Zielkonflikte der Agrarpolitik

Die Evaluation zeigt auf, dass verschiedene Elemente der Agrarpolitik den Zielen der Förderung der Biodiversität in der Landwirtschaft entgegenlaufen und damit die Effektivität der Biodiversitätsbeiträge einschränken. So besteht ein Zielkonflikt zwischen der Biodiversitätsförderung einerseits und der Unterstützung der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz andererseits. Dies gilt auch als wichtiger Erklärungsansatz für die geringe Verbreitung von BFF im Ackerbau respektive in Talzonen.

Wie weiter?

Die Evaluation gibt Handlungshinweise mit dem Ziel, die Wirkungsorientierung zu stärken und/oder den Handlungsspielraum der Akteure zu erhöhen. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden bei der Weiterentwicklung der Biodiversitätsbeiträge berücksichtigt.

Der Schlussbericht zur Evaluation der Biodiversitätsbeiträge ist unter folgendem Link verfügbar (in Deutsch, mit Zusammenfassung in Französisch):

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/studien.survey-id-1055.html>

Kontakt / Rückfragen: Judith Ladner Callipari, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Fachbereich Direktzahlungsprogramme, judith.ladner@blw.admin.ch, Tel. +41 58 462 70 34