



Nur in wenigen Vernetzungsprojekten profitieren Ziel- und Leitarten von den Massnahmen. So vorbildlich aufgewertete Ackerlandschaften wie hier im Klettgau SH sind grosse Ausnahmen.

Lex imperfecta

Vernetzungsprojekte auf dem Prüfstand. Seit 2001 erhalten Landwirte für ihre Biodiversitätsförderflächen höhere Direktzahlungen, wenn die Flächen regional miteinander vernetzt sind. Die Evaluation der bisher realisierten Vernetzungsprojekte zeigt, dass diese ein hohes Potenzial hätten, um die typischen Arten des Kulturlands zu fördern. Leider wurde dieses Potenzial bisher zu wenig ausgeschöpft. Ornis fragte Markus Jenny, Landwirtschaftsexperte bei der Vogelwarte und Hauptautor des Berichts, warum das so ist – und was es braucht, um die «Lex imperfecta» so zu ergänzen, dass nicht nur die Landwirte, sondern auch die Pflanzen und Tiere profitieren. *Daniela Pauli*

Biodiversitätsförderflächen (BFF) sind ein wichtiges Instrument der Agrarpolitik, mit dem die biologische Vielfalt im Landwirtschaftsgebiet erhalten und gefördert werden soll. Die Landwirte können aus verschiedenen Typen von BFF wählen: Ackerschonstreifen, Bunt- oder Rotationsbrachen, Hecken mit Säumen, extensiv oder wenig intensiv genutzten Wiesen, Hochstamm-Feldobstbäumen und anderen mehr.

Seit 2001 gibt es höhere Beiträge, wenn zur Förderung regional typischer Pflanzen- und Tierarten spezifische Massnahmen umgesetzt werden. Damit schuf die Politik einen Anreiz, um BFF aufzuwerten, neue solche Flächen einzurichten und sie miteinander zu vernetzen. Dabei gilt es, die Massnahmen auf die Ansprüche von Ziel- und Leitarten auszurichten, die in jedem Vernetzungsprojekt festzulegen sind. Um diese regionale Aus-

richtung zu garantieren, erhielten die Kantone einen grossen Gestaltungsspielraum. Aus den Vorgaben des Bundes, die in der Direktzahlungsverordnung formuliert sind, leiten sie Richtlinien ab, die auf sie zugeschnitten sind. Für die Planung der Vernetzungsprojekte, die Sicherstellung der Finanzen, die Umsetzung der Massnahmen und die Kommunikation sind in der Regel regionale und lokale Trägerschaften zuständig. Die Bundesvorgaben werden so von Stufe zu Stufe konkretisiert und auf die regionalen Gegebenheiten zugeschnitten. Für gewisse Facharbeiten sollen externe Fachbüros beigezogen werden. Nach acht Jahren müssen die Kantone die Zielerreichung überprüfen und entscheiden, ob das Projekt weitergeführt wird.

Kurz nach Einführung des Instruments publizierten die Vogelwarte Sempach und BirdLife Schweiz zu-

sammen mit Partnern aus der Landwirtschaft den «Vernetzungsordner», ein gutes Hilfsmittel zur Umsetzung der Projekte. Der Ordner enthält Tipps und gute Beispiele, wie sich wirkungsvolle und breit akzeptierte Vernetzungsprojekte aufgleisen lassen. Zudem verfasste das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2014 eine interne Checkliste zur Beurteilung der kantonalen Richtlinien; 2015 folgte eine Vollzugshilfe für Trägerschaften.

Gute Akzeptanz

Die Landwirte nahmen das neue Instrument gut an: 2017 wurden auf 13,6 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche Vernetzungsbeiträge ausbezahlt. Die grosse Frage lautet aber: Was haben die Vernetzungsprojekte für die Biodiversität gebracht?

2017 beauftragte das Bundesamt für Umwelt (Bafu) die Vogelwarte un-

ter Beizug von Agridea und BLW, diese Frage zu klären. Für die Evaluation wurden je zwei Vernetzungsprojekte in zehn Kantonen in unterschiedlichen geografischen, naturräumlichen und betrieblichen Situationen untersucht. Jetzt liegt der Bericht vor.

Hauptautor ist Markus Jenny von der Vogelwarte Sempach. Er war von Anfang an dabei: Als Präsident der ehemaligen Expertengruppe des BLW wirkte er schon bei der Konzipierung des Instruments mit. Ornis befragte ihn zu den Ergebnissen der Evaluation, den Hintergründen und zur Zukunft der Vernetzungsprojekte.

Ornis: Wie ist es gelungen, so viele Landwirte für Vernetzungsprojekte zu mobilisieren?

Markus Jenny: Als die Tierbeiträge mit der Agrarpolitik 2014 bis 2017 wegfielen, bedeutete dies für viele Landwirte eine deutliche Einkommenseinbusse. Die Vernetzungsprojekte boten die Chance, zusätzliche Direktzahlungen zu erhalten.

Und was haben die Projekte für die Biodiversität gebracht?

Unsere Umfragen zeigen, dass Vernetzungsprojekte zu einer gewissen Sensibilisierung der Bauernfamilien für die Biodiversität geführt haben. Leider weist aber fast die Hälfte der Vernetzungsflächen nicht oder nur bedingt die erforderliche ökologische Qualität auf. Für Leit- und vor allem für Zielarten haben die Vernetzungsprojekte nur in Einzelfällen eine echte Verbesserung gebracht. Aber: Die wenigen erfolgreichen Projekte zeigen, dass das Potenzial des Instruments für die Förderung der Biodiversität gross ist!

Warum wurde dieses Potenzial denn nicht besser genutzt?

Bei Vernetzungsprojekten haben die Kantone eine grosse Verantwortung: Sie müssen die Vorgaben des Bundes konkretisieren und entsprechende Richtlinien erarbeiten, die der Zielerreichung des Instruments dienlich sind. Da stellen wir grosse Defizite fest – nur wenige Kantone haben dies im Sinne des Instruments

gemacht. Die analysierten Richtlinien geben weitgehend die Auflagen der DZV wieder. Relevante Bereiche werden nicht oder kaum konkretisiert. Dies hat dazu geführt, dass die Massnahmen in Vernetzungsprojekten nur selten den Ansprüchen der zu fördernden Ziel- und Leitarten entsprechen.

Gab es keine Qualitätskontrollen?

Zu Beginn hatte die Expertengruppe die Aufgabe, die Richtlinien der Kantone und die ersten Projekte zu begutachten. Sie bemängelte schon damals, dass viele Richtlinien zu wenig Biss hatten und forderte, dass die Kantone den Umsetzungsprozess detaillierter darlegen sollten. Bedauerlicherweise löste das BLW die Expertengruppe 2007 auf, weil es der Meinung war, die Kontrolle der Umsetzung über eine interne Checkliste selber bewältigen zu können. Unsere Analyse zeigt nun aber, dass die Richtlinien einiger Kantone in relevanten Bereichen sehr pauschale und unpräzise Vorgaben machen. BLW und Bafu hätten von den Kantonen konsequent Nachbesserungen fordern müssen.

Wurde die Verantwortung für die Biodiversitätsförderung zu sehr der Trägerschaft überlassen?

Ja, weitgehend. Doch viele Trägerschaften waren von Anfang an stark von landwirtschaftlichen Akteuren dominiert. Trägerschaften, in denen verschiedene Interessen vertreten sind, u.a. auch der Naturschutz, sind Ausnahmen. Es zeigte sich zudem, dass in vielen ländlichen Gemeinden fachlich versierte Naturschutzvertreter für die Arbeit in den Trägerschaften kaum zu finden sind.

Ein Schlüssel wäre die Beratung der Landwirte.

Hier stellten wir das zweite grosse Defizit fest: In den meisten Projekten bestand die «Beratung» darin, dass man die beteiligten Landwirte zu einem Infoanlass zusammenrief. In kurzen Einzelgesprächen mit der Trägerschaft meldeten die Landwirte danach ihre Vernetzungsflächen an.

Eine vertiefte Beratung auf den Betrieben wird nur in wenigen Kantonen und Projekten angeboten. Das führt dazu, dass die ökologischen Potenziale für Ziel- und Leitarten auf den Betrieben nicht gewichtet wer-

Die Landwirte müssen für das Geld, das sie erhalten, mehr Engagement zeigen.

den. Viele Bauern wollen primär ihre vorhandenen BFF in die Vernetzung bringen. Dieses Vorgehen verhindert eine gezielte Förderung der Biodiversität und entspricht in keiner Weise der Idee von Vernetzungsprojekten. Die Landwirte müssen für das Geld, das sie erhalten, mehr Engagement zeigen.



Stefan Bachmann

Wie müsste denn eine ideale Beratung aussehen?

Gute Beraterinnen und Berater kennen beide Seiten: Sie haben eine Ahnung von der landwirtschaftlichen Produktion und verfügen über gute naturschutzfachliche Kenntnisse. Wir mussten aber feststellen, dass in vielen Projekten aus Kostengründen nicht externe Fachleute, sondern landwirtschaftsnahe Personen beraten, welche geringe fachliche Kompetenz bezüglich Biodiversität haben. Hier zeigt sich mit aller Deutlichkeit, dass in der landwirtschaftlichen Ausbildung und Beratung ein grosses Defizit bezüglich Biodiversität herrscht.

Weshalb setzte sich die Naturschutzseite nicht stärker durch?

Der grosse Spielraum war eine Überforderung für alle Akteure. Schon bei der Formulierung der Richtlinien durch die Kantone hatten Vertreter der Fachstellen für Natur- und Landschaftsschutz mit ihren Anliegen gegenüber den Landwirtschaftsämtern teilweise einen schweren Stand. Bei den Naturschutzbehörden fehlt es aber auch an personellen Ressourcen, die es für eine aktive Mitwirkung bräuchte. Am besten klappte es bisher dort, wo Naturschutz- und Landwirtschaftsamt im gleichen Departement angesiedelt sind.

Was muss sich ändern, damit Vernetzungsprojekte in Zukunft für die Biodiversität mehr bringen?

Erstens braucht es höhere Grundanforderungen und Vorgaben vom Bund, zum Beispiel einen bestimmten Anteil an effektiv wertvollen BFF pro Betrieb, namentlich in produktiven Gunstlagen wie im Ackerland. Bund und Kantone sollen gemeinsam regionale Vorgaben für Gruppen von Ziel- und Leitarten erarbeiten, die ähnliche ökologische Ansprüche haben (sogenannte Gilden). Es sind Fördergebiete auszuscheiden, die bezüglich der Vernetzung Schwerpunkte setzen, und es ist festzulegen, welche Massnahmen in den Fördergebieten als Vernetzungsflächen gelten.

Zweitens: Gesamtbetriebliche Beratungen durch gut ausgebildete Personen. Die Autoren des Evaluationsberichts schlagen hierfür einen neuen Ausbildungsgang vor, der mit einem Zertifikat abschliesst. Die neuen Berater müssen auch die Fähigkeit haben, ihre Begeisterung für die Natur und die ökologischen Zusammenhänge mit den Landwirten zu teilen. Biodiversität muss auf dem Hof erlebbar werden. Wenn man etwa einem Landwirt ein Feldlerchennest zeigt, ist er viel eher bereit, gezielte Massnahmen für die Art umzusetzen.

Drittens: Über sein eigenes Gärtchen hinausdenken, auf beiden Seiten. Für mich war es beispielsweise selbstverständlich, dass man sich in Vernetzungsprojekten auch um die

Trockenwiesen und -weiden (TWW) kümmert. Doch in vielen Kantonen waren die TWW bei Vernetzungen überhaupt kein Thema; das sei Sache des Naturschutzes, da würden sich andere darum kümmern. Diese Gräben haben Tradition: Über Generationen hinweg war jeder nur für seinen Bereich zuständig. In einer nächsten Phase muss das zusammenkommen, die Grenzen zwischen Sektoren müssen durchlässig werden.

Braucht es mehr als die aktuellen BFF-Typen, damit die Ziel- und Leitarten profitieren?

Die heutigen BFF-Typen bieten genügend Möglichkeiten, um Ziel- und Leitarten zu fördern. Zudem könnten die Kantone grundsätzlich bei einzelnen Typen zusätzliche Bewirtschaftungsvorgaben fordern, wie beispielsweise ergänzende Aufwertungen von BFF mit Kleinstrukturen. Für eine gezielte Förderung von Zielarten kann auch der Typ «Regionsspezifische BFF 16» in Vernetzungsprojekten umgesetzt und abgegolten werden. Wichtig



ist, dass auf den Vernetzungsflächen etablierte Massnahmen wie Rückzugsstreifen und der Einsatz schonender Mähgeräte zum Standard werden.

Besteht nicht die Gefahr, dass die Landwirte aussteigen, wenn die Latte höher gelegt wird?

Viele sehen ein, dass es ein Gebot der Stunde ist, die unbefriedigende Situation bei der Biodiversität zu verbessern. Die Gesellschaft fordert, dass die staatlichen Direktzahlungen an wirksame Leistungen geknüpft

werden. Wenn den Landwirten gut erklärt wird, warum es diese Anpassungen braucht, werden sie das eher akzeptieren.

Und was kann der Naturschutz zum besseren Gelingen beitragen?

Der Naturschutz, sowohl von staatlicher wie auch von privater Seite, muss sich viel stärker einbringen. Hier haben wir die Chance, auf grosser Fläche etwas zu erreichen und massgeblich zum Aufbau der ökologischen Infrastruktur beizutragen! Wir müssen uns verstärkt mit den landwirtschaftlichen Anbausystemen auseinandersetzen. Es braucht systemisches und strategisches Mitdenken und Mitgestalten. Der private Naturschutz muss die Kantone bei der agrarpolitischen Programmentwicklung aktiv unterstützen und Vernetzungsprojekte begleiten. Auch bei der Erfolgskontrolle kann er eine wichtige Rolle einnehmen.

Bist du enttäuscht von dem Ergebnis der Vernetzungsprojekte?

Ich war sehr überzeugt vom Konzept. Darüber, was bis jetzt herausgekommen ist, bin ich schon enttäuscht, ja. Wir hatten die Hoffnung, dass die schlanken Bundesvorgaben von den Kantonen zielführend konkretisiert würden und dass breit abgestützte Trägerschaften mit Unterstützung von Fachleuten neue Wege in der Förderung der Biodiversität beschreiten würden. Das war blauäugig. Wir haben eine «Lex imperfecta» geschaffen, die zwar Vorgaben macht, aber viel zu viel Spielraum offenlässt, der leider oft nicht im Sinn der Sache genutzt wird. In Zukunft müssen Landwirtschaft und Naturschutz integraler zusammenarbeiten. Vernetzungsprojekte sind die ideale Bühne, wo dies passieren kann.

Dr. Daniela Pauli ist Redaktorin von Ornis.

Literatur: Jenny M., Studer J., Bosshard A. (2018): Evaluation Vernetzungsprojekte. Sempach: Schweizerische Vogelwarte. PDF: www.vogelwarte.ch/de/projekte/publikationen&publicationId=1761