

Bern, 14. November 2018

Vernehmlassung zur

Agrarpolitik ab 2022 (AP22+)

Erläuternder Bericht

Auszug Biodiversitätsbeiträge

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.3	Bisherige Agrarpolitik	6
1.3.5	Ziele und Zielerreichung der aktuellen Agrarpolitik	11
1.3.6	Ziellücken	20
1.4	Politikbereiche mit Einfluss auf die Landwirtschaft	21
1.4.1	Umweltpolitik (Boden, Wasser, Luft/Klima, Biodiversität)	21
2	Grundzüge der Vorlage	29
2.3	Ziele, Stossrichtungen und Instrumente der AP22+	30
2.3.4	Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen	37
2.3.6	Ziele und Indikatoren im Zeithorizont 2022 bis 2025	42
3	Beantragte Neuregelung	54
3.1	Landwirtschaftsgesetz	54
3.1.3	Direktzahlungen (3. Titel LwG)	67
3.1.10	Erläuterungen zum Gesetzesentwurf	102
4	Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2022-2025	132
4.4	Ausgestaltung der drei Zahlungsrahmen 2022-2025	135
4.4.4	Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen	139
5	Auswirkungen	142
5.1	Auswirkungen auf den Bund	142
5.1.2	Personelle Auswirkungen	143
5.2	Auswirkungen auf die Kantone (Personell, Finanziell, Informatik)	144
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	146
5.3.1	Auswirkungen auf den Landwirtschaftssektor	146
5.3.2	Auswirkungen auf den administrativen Aufwand der Landwirtschaft	149
5.5	Auswirkungen auf die Umwelt	150
6	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	152
6.2	Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	152

1 Ausgangslage

1.1 Bisherige Agrarpolitik

1.1.1 Ziele und Zielerreichung der aktuellen Agrarpolitik

Tabelle 1: Ziele mit Horizont 2021 und Stand Zielerreichung

Zielbereich	Aspekt	Stand 2007/09	Ziel 2021	Aktueller Stand (Referenzjahr)
Natürliche Lebensgrundlagen, Ökologie	Stickstoffeffizienz	29 %	33 %	31 % (2014/16)
	Phosphoreffizienz	61 %	68 %	61 % (2014/16)
	Ammoniakemissionen NH ₃ -N			
	Modell 5.0	43 700 t	37 000 t	42 200 t (2014/16)
	Modell 4.0	49 000 t	41 000 t	47 500 t (2014/16)
	Quantität der BFF	60 000 ha im Talgebiet	65 000 ha im Talgebiet	77 500 ha im Talgebiet (2017)
	Qualität der BFF	36 % vernetzt, 27 % Qualität	50 % vernetzt, 40 % Qualität	75 % vernetzt, 40 % Qualität (2017)

Quellen: Agroscope, BFS, SBV, HAFL und BLW

Natürliche Lebensgrundlagen, Ökosysteme

Die Ziele der Agrarpolitik 2018-2021 im Bereich der natürlichen Lebensgrundlagen und der Ökologie können bis 2021 voraussichtlich nur teilweise erreicht werden. In den Bereichen Stickstoff- und Phosphorbelastung der Umwelt durch die Landwirtschaft sind seit der Jahrtausendwende kaum mehr Fortschritte erzielt worden. Im Bereich Biodiversität konnte trotz zunehmender Beteiligung an den Förderprogrammen der Rückgang der Biodiversität nicht verhindert werden.

Biodiversität

Die agrarpolitischen Etappenziele bis 2021 beinhalten Vorgaben zur Fläche, zur Qualität und zur Vernetzung der Biodiversitätsförderflächen (BFF). Im 2017 wurde das agrarpolitische Flächenziel erreicht; es wurden über 168 300 ha als BFF bewirtschaftet. Im Talgebiet waren es schweizweit rund 77 500 ha. Dies entspricht gut 12 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche, wobei der Wert regional und lokal stark schwankt. Auf 40 % der BFF wurden Beiträge für die Qualitätsstufe 2 ausbezahlt, und 75 % der BFF haben Beiträge für die Vernetzung erhalten.

Trotz steigender Beteiligung an den Förderprogrammen konnte der Rückgang der Biodiversität bisher nicht verhindert werden. Erste Resultate des Monitoringprogramms Arten und Lebensräume Landwirtschaft (ALL-EMA) zeigen, dass auch auf vielen Biodiversitätsförderflächen, die mit Beiträgen für die Qualitätsstufe 2 gefördert werden, die qualitativen Ziele nicht erreicht werden. Der Bund, die Kantone und die Landwirtschaftsbetriebe leisten einen beträchtlichen Aufwand zur Förderung der Biodiversität. Dennoch konnte der angestrebte Zustand der Biodiversität im Agrarland noch nicht erreicht werden.

1.2 Politikbereiche mit Einfluss auf die Landwirtschaft

1.2.1 Umweltpolitik (Boden, Wasser, Luft/Klima, Biodiversität)

Biodiversität

Die UN-Biodiversitätskonvention verfolgt als zentrales Ziel den Erhalt und die nachhaltige Nutzung der Biodiversität und damit auch der genetischen Ressourcen. 2010 wurden zudem die Aichi Biodiversitätsziele verabschiedet, die als globale Rahmenwerk zur Förderung, Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Biodiversität gelten. «Die Biodiversität ist reichhaltig und gegenüber Veränderungen reaktionsfähig. Die Biodiversität und ihre Ökosystemleistungen sind langfristig erhalten», so lautet das Oberziel der

2012 vom Bundesrat verabschiedeten Strategie Biodiversität Schweiz. Die Strategie nennt zehn strategische Ziele und beschreibt die Rahmenbedingungen für die Umsetzung. Im Bereich Landwirtschaft sollen unter anderem die Umweltziele regional quantifiziert und koordiniert umgesetzt werden. Die Wichtigkeit der Ökosystemleistungen soll anerkannt und deren Inwertsetzung durch den Markt und die Gesellschaft in den verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionsverfahren sichergestellt werden. Die Anreize für Leistungen zur Förderung der Biodiversität sollen erhöht, die Qualität und Vernetzung bestehender ökologischer Ausgleichsflächen verbessert werden, und wo nötig sollen neue Biodiversitätsförderflächen (ökologische Ausgleichsflächen) geschaffen werden.

2017 verabschiedete der Bundesrat den Aktionsplan zur Strategie Biodiversität Schweiz. Dieser umfasst einen Katalog an Massnahmen und Pilotprojekten zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität und ihrer Leistungen für Wirtschaft und Gesellschaft. Derzeit wird der Aktionsplan konkretisiert. Die Synergiemassnahme 4.2.3 hält fest, dass die landwirtschaftliche Produktion an die natürlichen Standortbedingungen anzupassen sei, wobei neben der Erfüllung der Strategie Biodiversität Schweiz die Schliessung der Ziellücken bei den Umweltzielen Landwirtschaft im Vordergrund steht. Unter anderem sollen dafür die Instrumente für die Biodiversität effektiver ausgestaltet werden.

Ein Kernanliegen der Strategie Biodiversität Schweiz ist zudem der Auf-, Ausbau und Unterhalt einer landesweiten Ökologischen Infrastruktur (Synergiemassnahme 4.2.1 des Aktionsplans). Diese soll schweizweit die Vernetzung ökologisch wertvoller Flächen sicherstellen und bildet damit sowohl die räumliche als auch die funktionale Basis für eine reichhaltige, gegenüber Veränderungen reaktionsfähige und langfristig erhaltene Biodiversität. Derzeit erarbeitet der Bund gemeinsam mit den Kantonen ein gesamtheitliches Zielsystem zur Ökologischen Infrastruktur mit inhaltlichen und räumlichen Grundsätzen sowie mit Zielen zur Sicherung des Raumes für die langfristige Erhaltung der Biodiversität (quantitativ, qualitativ und regional verteilt). Regional bereits existierende Teile einer Ökologischen Infrastruktur sollen erhalten resp. der Auf- und Ausbau einer landesweiten Ökologischen Infrastruktur gefördert werden.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Ziele, Stossrichtungen und Instrumente der AP22+

2.1.1 Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen

2.1.1.1 Ziele und Stossrichtungen

Die Landwirtschaft hat durch ihre Tätigkeiten positive und negative Auswirkungen auf die Umwelt. Die Kulturlandschaft bietet beispielsweise Lebensräume für verschiedene Tier- und Pflanzenarten, die ohne landwirtschaftliche Aktivitäten so nicht vorhanden wären. Diese positiven Wirkungen werden unter dem Begriff „Agrarökosystemleistungen“ zusammengefasst. Damit diese Leistungen langfristig erbracht werden können, dürfen die natürlichen Ressourcen in Agrar- aber auch in natürlichen Ökosystemen nicht irreversibel geschädigt werden. Die Voraussetzungen dafür sind heute nicht immer gegeben. Eine zu intensive landwirtschaftliche Nutzung kann beispielsweise zum Verlust von Arten und Lebensräumen führen. Um Agrarökosystemleistungen nachhaltig bereitzustellen und die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten, muss die Schweizer Landwirtschaft ihre verschiedenen Leistungen in Zukunft ökologischer erbringen als heute. Dazu kann bereits ein konsequenter Vollzug der bestehenden umweltrechtlichen Bestimmungen beisteuern.

2.1.1.2 Bestehende, neue und weiterentwickelte Instrumente

Neue oder weiterentwickelte Instrumente im Rahmen der AP22+

Folgende Massnahmen sollen mit der AP22+ umgesetzt werden:

- Wirkungsverbesserung der Biodiversitätsförderung (Art. 73 LwG): Die Wirkung der Biodiversitätsfördermassnahmen soll mit einer stärkeren Zielausrichtung erhöht werden. Diese umfasst neben den Arten und Lebensräumen auch die genetische und funktionelle Vielfalt. Das neue System soll auf den Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz abgestimmt sein. Landwirtschaftsbetriebe sollen zukünftig zwischen zwei voneinander unabhängigen Modellen wählen können:

- Betriebe mit einem gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzept erhalten und fördern die Biodiversität gezielt, ausgerichtet auf den naturräumlichen Bedürfnissen des Standortes. Dieses Modell stellt hohe Anforderungen an die Fachkompetenz der Betriebsleitenden. Es verschafft ihnen gegenüber heute grössere unternehmerische Freiheiten hinsichtlich Art und Weise, wie sie die Biodiversität fördern wollen.
- Betriebe mit bisherigem Modell fördern die Biodiversität mit den Qualitätsstufen I und II, welche punktuell vereinfacht werden sollen. Mit diesem Modell kann im Sinne der Kontinuität und Vereinfachung auf die bisherige Förderung aufgebaut werden.

2.1.2 Ziele und Indikatoren im Zeithorizont 2022 bis 2025

Das Monitoring der bisherigen Agrarpolitik (vgl. Ziffer 1.1.1) hat aufgezeigt, dass in bestimmten Bereichen (z.B. Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, Emissionen, internationale Wettbewerbsfähigkeit) noch Ziellücken bestehen. Hinzu kommen neue Rahmenbedingungen und Herausforderungen (z.B. Digitalisierung), die neue agrarpolitische Zielsetzungen erfordern (vgl. Ziffer **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). In Bereichen mit Ziellücken und neuen Zielbereichen werden für die nächste Reformetappe Zielwerte gesetzt und Indikatoren definiert, die ein kontinuierliches Monitoring ermöglichen (vgl. Tabelle 5). Die Zielwerte zeigen auf, in welche Richtung und in welchem Ausmass eine Verbesserung mit den Massnahmen der Agrarpolitik 2022+ angestrebt werden. Bei der Überprüfung der Zielerreichung muss berücksichtigt werden, dass die Zielerreichung von Ereignissen und Entwicklungen beeinflusst werden kann, die ausserhalb des Wirkungsbereichs der Agrarpolitik liegen. Eine ausführliche Beschreibung und Beurteilung der Indikatoren sowie eine Herleitung der Zielwerte enthält die Tabelle 3.

Tabelle 2: Operationalisierte Ziele der Agrarpolitik im Zeithorizont 2025

Ziel	Indikatoren	Zielwerte 2025	Aktueller Stand
Natürliche Ressourcen nutzen und schützen			
Erhaltung der Biodiversität	Zustand der Biodiversität und Qualität der Arten und landwirtschaftlichen Lebensräume im Tal-, Hügel- und Berggebiet	Stabile Entwicklung zwischen dem 1. und 2. ALL-EMA-Erhebungszyklus (2015/2019 und 2020/2024)	Erster Erhebungszyklus (2015/2019) des Monitoringprogramms ALL-EMA

Tabelle 3: Beschreibung und Beurteilung der Indikatoren sowie Herleitung der Zielwerte

Beschreibung	Bewertung	Bisherige Entwicklung	Zielwert & Begründung
Erhaltung der Biodiversität: Zustand der Biodiversität und Qualität der Arten und landwirtschaftlichen Lebensräume im Tal-, Hügel- und Berggebiet.	<ul style="list-style-type: none"> • Umfassende Erhebung über die Biodiversität in der Landwirtschaft Einschränkungen: <ul style="list-style-type: none"> • Nur periodische Erhebung, keine jährlichen Daten. • Ausgangslage 2015/2019 ist noch nicht vollständig erfasst. 	Als Ziele der Agrarpolitik 2014-17 wurden die Flächenanteile der BFF im Talgebiet sowie die Anteile an Qualitätsflächen (QII) sowie vernetzten Flächen festgelegt. Diese Etappenziele wurden 2017 erreicht. Die Umweltziele Landwirtschaft im Bereich der Biodiversität wurden bisher auf allen drei Zielebenen nicht oder teilweise nicht erreicht. ¹	Es gelten die Umweltziele Landwirtschaft. Etappenziel für 2025 ist, dass der durch das Monitoringprogramm ALL-EMA erhobene Zustand des 2. Erhebungszykluses (2020/2024) gegenüber dem ersten Zyklus (2015/2019) mindestens stabil bleibt.

¹ BAFU und BLW 2016: Umweltziele Landwirtschaft. Statusbericht 2016. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Wissen Nr. 1633 (S. 114)

3 Beantragte Neuregelung
3.1 Landwirtschaftsgesetz
3.1.1 Direktzahlungen (3. Titel LwG)
3.1.1.1 Ökologischer Leistungsnachweis

Beantragte Neuregelung

Um die bestehenden ökologischen Ziellücken zu reduzieren soll der ÖLN weiterentwickelt werden. Damit soll die Erreichung der UZL in den Bereichen Biodiversität und Ressourcenschutz verbessert und die Zielerreichung des Aktionsplans PSM unterstützt werden. Diese Änderung ist Teil des Massnahmenpakets, das als Alternative zur Trinkwasserinitiative vorgeschlagen wird (siehe Ziff. 2.3.5).

Übersicht über den ökologischen Leistungsnachweis	
AP 14-17 (bisher)	AP22+ (neu)
Der ökologische Leistungsnachweis umfasst: a. eine artgerechte Haltung der Nutztiere; b. eine ausgeglichene Düngerbilanz; c. einen angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen; d. die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung nach NHG; e. eine geregelte Fruchtfolge; f. einen geeigneten Bodenschutz; g. eine gezielte Auswahl und Anwendung der Pflanzenschutzmittel.	Der ökologische Leistungsnachweis umfasst: a. eine artgerechte Haltung der Nutztiere; b. eine ausreichende Begrenzung der Nährstoffverluste; c. eine ausreichende Förderung der Biodiversität; d. die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung nach dem NHG; e. eine geregelte Fruchtfolge; f. einen geeigneten Bodenschutz; g. einen umweltschonenden Pflanzenschutz; h. für bestimmte Gebiete spezifische Anforderungen zum Schutz der Ökosysteme; i. die Einhaltung von Vorgaben des Gewässerschutzes. Abs. 3 Der Bundesrat: a. konkretisiert den ökologischen Leistungsnachweis unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit der Ökosysteme

Biodiversität: Der heutige ÖLN fordert einen «angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen». Neu soll im ÖLN eine «ausreichende Förderung der Biodiversität» vorausgesetzt werden. Die neue Formulierung bringt zum Ausdruck, dass neben flächigen Elementen auch spezifische Fördermassnahmen einen wirksamen Beitrag zur Förderung der Biodiversität leisten können. Die neue Formulierung bringt mehr Flexibilität: Zur Biodiversitätsförderung haben die Betriebe die Wahl, ob sie mit einem gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzept oder ob sie auf der Basis des vereinfachten heutigen Modells mit den Qualitätsstufen I und II arbeiten wollen. Alle Betriebe müssen weiterhin mindestens 7 % ihrer Flächen (3.5 % bei Spezialkulturen) mit Biodiversitätsfördererelementen bewirtschaften. Die Förderung der Biodiversität mit Beiträgen für Betriebe mit und ohne Biodiversitätsförderkonzept ist in Ziffer 3.1.3.4 beschrieben.

3.1.1.2 Biodiversitätsbeiträge

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität sowie der damit verbundenen Ökosystemleistungen werden Biodiversitätsbeiträge für Biodiversitätsförderflächen (BFF) ausgerichtet. Aktuell sind dies jährlich rund 400 Millionen Franken. Die Biodiversitätsbeiträge umfassen drei Stufen von flächenbezogenen Zahlungen, die kumuliert werden können:

- Qualitätsstufe I (QI) mit spezifischen, massnahmenorientierten Anforderungen für jeden der einzelnen BFF-Typen (Bsp. Extensiv genutzte Wiesen, Hecken, Hochstamm-Feldobstbäume).
- Qualitätsstufe II (QII) mit Grundanforderungen gemäss QI und je nach BFF-Typ spezifischen Anforderungen an die botanische Qualität oder an biodiversitätsfördernde Strukturen. Die Umsetzung ist je nach BFF-Typ teilweise bis ausschliesslich ergebnisorientiert ausgestaltet.
- Vernetzung mit projektspezifischen Bewirtschaftungsaufgaben oder Lagekriterien.

Das Konzept zur Förderung von ökologischen Ausgleichsmassnahmen in der Landwirtschaft wurde zu Beginn der neunziger Jahre eingeführt. Über verschiedene Reformetappen der Agrarpolitik wurde es laufend angepasst. Aus den folgenden Gründen ist eine Weiterentwicklung des Förderkonzepts für die Biodiversität im Rahmen der AP22+ notwendig:

- Das heutige Fördersystem fokussiert auf die Zielebenen Arten und Lebensräume. In den letzten Jahren sind das Wissen und das Verständnis über die Bedeutung der weiteren Zielebenen der Biodiversität, der genetischen und funktionellen Vielfalt, stark gewachsen. Die stärkere Ausrichtung darauf ist eine der Zielsetzung für die Weiterentwicklung der Biodiversitätsbeiträge.
- Die letzte Evaluation der Biodiversitätsförderung in der Landwirtschaft zeigt eine lediglich «moderat positive» Wirkung (Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme, Flury 2005). Auch die Monitoringprogramme des Bundes sowie verschiedene Studien¹ zeigen, dass sich die Biodiversität auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche kaum positiv entwickelt hat. Selbst der Rückgang der Biodiversität konnte nicht gestoppt werden. Dies trotz der relativ hohen Anteile an BFF, der starken Teilnahme an Vernetzungsprojekten und des wachsenden Anteils an Flächen der Qualitätsstufe II. Um die Wirkung der Massnahmen zu steigern, braucht es in Zukunft eine stärkere Ausrichtung auf die angestrebten Ziele, die stärkere Beachtung von allgemeinen Belastungsfaktoren für die Biodiversität wie Stickstoffüberschüsse und Pflanzenschutzmittel sowie eine Verbesserung der Kohärenz zwischen der Biodiversitätsförderung in der Landwirtschaft und in den anderen Sektoralpolitiken. Mit der Weiterentwicklung der Massnahmen, durch Forderungen aus der Praxis und agrarpolitischen Entscheiden kamen stetig mehr Förderelemente und Auflagen hinzu. Dies führte dazu, dass die geltenden Regelungen komplex und die Umsetzung kompliziert geworden sind. Deshalb sollen die Massnahmen effizienter gestaltet und die Anforderungen für die Landwirtschaftsbetriebe möglichst vereinfacht werden.

Beantragte Neuregelung

Zukünftig sollen DZ-berechtigte Betriebe zwischen zwei Modellen der Erhaltung und Förderung der Biodiversität wählen können:

- Betriebe mit einem vereinfachten heutigen Modell mit Qualitätsstufen:
Sie fördern die Biodiversität auf ihrem Betrieb auf Basis der heutigen Qualitätsstufen I und II. Dabei wird die Zahl der BFF-Typen reduziert und die Bestimmungen zu einzelnen Typen vereinfacht. Dadurch kann im Sinne der Kontinuität und Vereinfachung auf die bisherige Förderung aufgebaut werden.
- Betriebe mit Biodiversitätsförderkonzept:
Sie erhalten und fördern die Biodiversität gezielt nach einem gesamtbetrieblichen Konzept mit auf die naturräumlichen Bedürfnisse abgestimmten Massnahmen. Dieses Modell stellt hohe

¹ Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung (BAFU 2017) und Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014: Die Analyse der Wissenschaft (Forum Biodiversität Schweiz et al, 2014)

Anforderungen an die Fachkompetenz der Betriebsleitenden, bietet im Gegenzug jedoch eine gegenüber heute grössere unternehmerische Freiheit hinsichtlich der Art und Weise der Biodiversitätsförderung.

Die Anforderungen für diese beiden Modelle sind voneinander unabhängig und bauen nicht aufeinander auf. Beide Modelle haben die Anforderung des ÖLN nach einer «ausreichenden Biodiversitätsförderung» zu erfüllen (siehe 3.1.3.2). Sie sind nachfolgend genauer beschrieben:

Betriebe mit einem vereinfachten heutigen Modell mit den Qualitätsstufen I und II:

Diese Betriebe bewirtschaften ihre Biodiversitätsförderflächen nach dem heutigen, teilweise vereinfachten und ergänzten Modell der Biodiversitätsbeiträge. Folgende Vereinfachungen sind vorgesehen:

- «Einheimische standortgerechte Einzelbäume und Alleen» erhalten nur Landschaftsqualitätsbeiträge bzw. Beiträge für standortangepasste Landwirtschaft (Art. 76a neu);
- «Regionsspezifische BFF» («Typ 16») bleiben Betrieben mit Biodiversitätsförderkonzepten vorbehalten;
- Die komplexen BFF-Typen «Hochstamm-Feldobstbäume» und «Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt» können nur auf QII-Niveau für Biodiversitätsbeiträge angemeldet werden;
- Die Anforderungen an die restlichen bisherigen BFF-Typen sollen punktuell angepasst respektive vereinfacht werden.

Zusätzlich wird die *In-situ*-Erhaltung der genetischen Vielfalt von Futterpflanzen als neuer BFF-Typ aufgenommen.

Betriebe mit gesamtbetrieblichem Biodiversitätsförderkonzept

Ein Betrieb mit einem gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzept fördert die Biodiversität auf der Betriebsfläche gezielt mit auf den Betrieb, den Standort und seinem naturräumlichen Potenzial abgestimmten Massnahmen. Dazu erarbeitet der Betrieb – gegebenenfalls unterstützt durch die Beratung – ein gesamtbetriebliches Biodiversitätsförderkonzept.

Die Kantone bewilligen die Biodiversitätsförderkonzepte und kontrollieren deren Umsetzung. Damit die Qualität und die Vergleichbarkeit der betrieblichen Konzepte gewährleistet sind, gelten durch den Bund definierte Mindestanforderungen:

1. Das Konzept berücksichtigt und beschreibt die naturräumlichen Bedingungen und Potenziale in Bezug auf die Biodiversität am Betriebsstandort.
2. Es bezieht die gesamte Betriebsfläche eines Betriebes mit ein (inkl. Waldränder, Gewässer etc.)
3. Es berücksichtigt – sofern diese vorliegen – die ökologische Infrastruktur und entsprechende nationale Konzepte.
4. Es beschreibt die Ziele und Möglichkeiten der Biodiversitätsförderung auf dem Betrieb und definiert die durch den Betrieb umzusetzenden Massnahmen.

Durch das Konzept sollen die Betriebe gegenüber heute über mehr Möglichkeiten verfügen, um ihre Biodiversitätsförderung den betrieblichen und standörtlichen Verhältnissen anzupassen. Dazu stellt der Betrieb Massnahmen und Ergebnisse für das Konzept aus einer durch den Bund erstellten Massnahmen- und Ergebnisliste zusammen. Die Massnahmen und Ergebnisse dieser Liste lehnen sich an die heutigen BFF an und umfassen nebst der Arten- und Lebensraumförderung auch Aspekte der genetischen und funktionellen Vielfalt. Beispiele dazu sind die Direktbegrünung und Agroforst. Geprüft werden zudem weitere Anreize, zum Beispiel Beiträge für eine kontinuierliche Verbesserung der Biodiversitätsförderung auf diesen Betrieben. Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von Betrieben mit Biodiversitätsförderkonzept können auch einen finanziellen Anreiz für gesamtbetriebliche Beratungen² enthalten.

² Das Projekt „Mit Vielfalt punkten“ hat gezeigt, dass eine Beratung, bei der sowohl Biodiversitätsaspekte als auch andere Betriebsparameter berücksichtigt werden, die Bereitschaft zur Umsetzung von Biodiversitätsfördermassnahmen erhöht (Chevillat et al. 2012), sich finanziell für die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter lohnt und sich auf die Biodiversität positiv auswirkt (Chevillat et al. 2017).

Die Kantone können die Liste der Massnahmen und Ergebnisse des Bundes erweitern; dies geschieht insbesondere über die Planung der ökologischen Infrastruktur.

Die Beiträge für die Umsetzung der Massnahmen und die Zielerreichung durch die Betriebe werden durch den Bund festgelegt.

Sömmerungsbetriebe

Sömmerungsbetriebe werden auch zukünftig die Voraussetzungen für das Sömmerungsgebiet nach LwG Art. 70b erfüllen müssen, um Direktzahlungen zu erhalten. Diese Voraussetzungen sollen in den für die Biodiversität relevanten Punkten überprüft und gestärkt werden.

Der Typ «Artenreiche Grün- und Streuflächen im Sömmerungsgebiet» wird wie bis anhin weitergeführt.

Vernetzung

Die Vernetzung wird ab 2025 über die Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft (Art. 76a neu) gefördert (siehe Ziff. 3.1.3.7). Noch laufende Vernetzungsprojekte werden maximal bis Ende 2024 weitergeführt beziehungsweise verlängert. Danach entscheiden die Betriebe (mit und ohne Biodiversitätsförderkonzept), ob sie die Massnahmen der Regionalen Landwirtschaftlichen Strategie im Rahmen der Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft umsetzen wollen oder darauf verzichten. Voraussetzung ist, dass die Betriebsfläche in einem Perimeter mit einer Regionalen Landwirtschaftlichen Strategie liegt.

→ Artikel 73

3.1.1.3 Produktionssystem- und Ressourceneffizienzbeiträge

Beantragte Neuregelung

Die Produktionssystembeiträge sollen im Grundsatz weitergeführt werden. Der Produktionssystembeitrag für teilbetriebliche Produktionsformen wird weiterentwickelt. Damit soll eine Verbesserung der ökologischen Effektivität der Massnahme und gleichzeitig mehr Flexibilität für die Landwirtinnen und Landwirte erreicht werden. Dieses Fördersystem der natur- und umweltschonenden sowie tierfreundlichen Produktionsformen soll dabei für die Landwirtinnen und Landwirte verständlich sein und im Detail so einfach wie möglich geregelt werden. Konkret sollen folgende Leistungen und Anstrengungen stärker gefördert werden:

- [...]
- Leistungen für die funktionelle Biodiversität (wird geprüft)

Tabelle 4: Übersicht bisherige teilbetriebliche Produktionssystem- und Ressourceneffizienzbeiträge und neue teilbetriebliche Produktionssystembeiträge

Beitrag AP 14-17 und AP 18-21	Beitrag AP22+
Hochstammobstbäume über Biodiversitäts- bzw. Landschaftsqualitätsbeiträge gefördert	Naturnahe Obstproduktion mit Hochstammobstbäumen

3.1.2 Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

Art. 73

Biodiversitätsbeiträge

Das heutige Biodiversitätsfördersystem ist dreistufig aufgebaut: die Qualitätsstufen I, II und die Vernetzung. Neu sollen sich die Landwirtinnen und Landwirte für eines von zwei voneinander unabhängigen Modellen entscheiden: Betriebe mit Biodiversitätsförderkonzept erhalten und fördern die Biodiversität gezielt auf Basis eines gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzepts, welches das Standortpotenzial einbezieht. Im Konzept werden die Massnahmen und Ergebnisse für den Betrieb festgelegt. Neben

flächenbezogenen können weitere Massnahmen, wie zum Beispiel die Förderung der genetischen Vielfalt mittels Direktbegrünung, funktionale Biodiversität mit Agroforst oder der Einbezug der Beratung mit Beiträgen unterstützt werden. Wegen den erweiterten Möglichkeiten der Förderung soll nicht mehr einschränkend von Biodiversitätsförderflächen, sondern von Biodiversitätsförderelementen gesprochen werden. Die Betriebe können ihre Biodiversitätsförderkonzepte selbst oder mithilfe der Beratung erstellen. Die Konzepte müssen durch den Kanton geprüft und bewilligt werden. Betriebe ohne Biodiversitätsförderkonzept erhalten und fördern die Biodiversität nach dem heutigen, teilweise vereinfachten Modell der Biodiversitätsbeiträge mit den Qualitätsstufen I und II.

Die heutigen Vernetzungsbeiträge bauen auf den Qualitätsbeiträgen auf; diese Basis muss deshalb bis Ende 2024 bestehen bleiben (siehe auch Übergangsbestimmungen Art. 187e LwG). Dies bedeutet, dass bei den Hochstamm-Feldobstbäumen und den Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt die Qualitätsstufe I in Verbindung mit der Vernetzung bis Ende 2024 weiterhin bestehen bleibt. Ohne Vernetzung müssen Neuanmeldungen von Hochstamm-Feldobstbäumen und von Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt ab 2022 hingegen nach vereinfachten Anforderungen erfolgen (nur noch auf Basis Qualitätsstufe II).

Jedem Betrieb steht frei, ein Biodiversitätsförderkonzept zu erstellen und jeweils auf Jahresbeginn nach diesem zu wirtschaften, dies auch bei bestehenden Verpflichtungsdauern im Rahmen der Qualitätsbeiträge.

4 Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2022-2025

4.1 Ausgestaltung der drei Zahlungsrahmen 2022-2025

4.1.1 Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen

Tabelle 5: Geplante Ausgaben im Zahlungsrahmen Direktzahlungen (11 252 Mio. CHF)

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	2018	2022	2023	2024	2025	Total
Versorgungssicherheit	1 086.3	950.0	950.0	950.0	950.0	3 800.0
Kulturlandschaft	523.0	382.2	382.2	382.2	382.2	1 528.8
Biodiversität ¹	306.0	314.0	316.0	317.0	318.0	1 265.0
Produktionssysteme ²	509.1	663.0	696.0	729.0	762.0	2 850.0
Standortangepasste Landwirtschaft ³	275.0	285.0	285.0	285.0	330.0	1 185.0
Übergangsbeitrag	113.0	218.7	183.7	149.7	70.7	622.8
Total	2 812.4	2 812.9	2 812.9	2 812.9	2 812.9	11 251.6

¹ ohne Vernetzungsbeiträge

² inkl. Ressourceneffizienzbeiträge nach Art. 76 LwG

³ in dieser Rubrik sind enthalten: Vernetzungsbeiträge und Landschaftsqualitätsbeiträge, die bis Ende 2024 noch nach aktueller Rechtsgrundlage weiterlaufen und ab 2025 in die neuen Beiträge für standortangepasste Landwirtschaft integriert werden. Ebenfalls enthalten sind die Ausgaben für Ressourcenprogramme nach Art. 77a LwG und die Gewässerschutzbeiträge nach Art. 62a GSchG.

4.1.1.1 Biodiversitätsbeiträge

Bei den Biodiversitätsbeiträgen wird der Mittelbedarf im Zeitablauf kontinuierlich zunehmen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die teilnehmenden Betriebe laufend zusätzliche Massnahmen umsetzen werden. Durch die Einführung des Modells der Biodiversitätsförderkonzepte im Jahr 2022, für welche ein hoher Anreiz bestehen soll, wird der Mittelbedarf ab diesem Jahr ansteigen.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

5.1.1 Personelle Auswirkungen

Massnahmen des Zahlungsrahmens Direktzahlungen

- Biodiversitätsbeiträge: Die konzeptionelle Ausarbeitung des Programms, die Anpassung der Bundes-IT-Systeme sowie die Vollzugsunterstützung bringen einen Mehraufwand mit sich.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone (Personell, Finanziell, Informatik)

Massnahmen des Zahlungsrahmens Direktzahlungen

- Biodiversitätsbeiträge: Die Prüfung und Bewilligung der gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzepte sowie die Anpassung der kantonalen IT-Instrumente erfordern einen substanziellen Initialaufwand. Die Nachfrage nach Beratung der Landwirtschaftsbetriebe im Bereich Biodiversität wird bei der Einführung steigen, speziell für die Erstellung der Betriebskonzepte. Auch nach der Einführung des neuen Systems dürfte der Ressourcenbedarf bei den Kantonen gegenüber heute leicht erhöht sein bis sich das neue System eingespielt hat.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

5.3.1 Auswirkungen auf den Landwirtschaftssektor

Um die Auswirkungen der AP22+ auf die Landwirtschaft abschätzen zu können, hat Agroscope Berechnungen mit dem dynamischen Angebotsmodell SWISSland sowie einem Marktmodell vorgenommen. Es wurde analysiert, wie sich die Landwirtschaft bei der Weiterführung der bisherigen Agrarpolitik entwickelt (Referenzszenario) und welche Veränderungen sich mit der AP22+ ergeben. Der Prognosezeitraum sind die Jahre 2022-2026.

Konkrete Auswirkungen einzelner Massnahmen auf den Landwirtschaftssektor

- Biodiversitätsbeiträge: Die Erstellung eines Biodiversitätsförderkonzepts bedeutet für die Betriebe einen anfänglichen Mehraufwand. Für diejenigen Betriebe, die Biodiversitätsförderung nach dem bisherigen Modell bleibt der Aufwand gleich oder nimmt teilweise ab.

5.3.2 Auswirkungen auf den administrativen Aufwand der Landwirtschaft

Massnahmen des Zahlungsrahmens Direktzahlungen

- Biodiversitätsbeiträge: Die Erstellung der gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzepte erfordert einen Initialaufwand. Wenn die Konzepte erstellt sind, dürfte sich der Aufwand im heutigen Rahmen bewegen. Für Betriebe ohne Förderkonzept bleibt der Aufwand gegenüber heute konstant oder nimmt unter Umständen leicht ab.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt

- Biodiversitätsbeiträge: Es ist eine verbesserte Wirkung auf die Biodiversität zu erwarten. Dies, weil die Massnahmen bei Betrieben mit Biodiversitätsförderkonzepten gezielter als heute auf das Standortpotenzial ausgerichtet sind und neben den Arten und Lebensräumen auch die genetische und funktionelle Vielfalt erhalten und in Abstimmung mit dem AP SBS gefördert wird.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

6.1 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Strategie und Aktionsplan zur Strategie Biodiversität Schweiz

Der Bundesrat hat am 6. September 2017 den Aktionsplan zur Strategie Biodiversität Schweiz verabschiedet. Er umfasst einen Katalog an Massnahmen und Pilotprojekten zur Erhaltung und Förderung

der Arten und ihrer Lebensräume. Die Massnahmen der AP22+ insbesondere im Bereich der Direktzahlungen dienen einerseits der direkten Sicherung von wertvollen Flächen als auch der indirekten Förderung der Biodiversität z.B. durch den reduzierten Einsatz von Hilfsstoffen. Die erste Umsetzungs-
etappe des Aktionsplans zur Strategie Biodiversität Schweiz umfasst die Jahre 2017-2023 und damit noch die ersten beiden Jahre der Agrarpolitik ab 2022.

Änderungen LwG

Art. 73 Biodiversitätsbeiträge

¹ Zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität werden Biodiversitätsbeiträge ausgerichtet. Die Beiträge umfassen:

- a. einen nach Art und Qualitätsniveau der Biodiversitätsförderfläche und nach Zonen abgestuften Beitrag je Hektare;
- b. einen nach Art der Biodiversitätsfördererelemente abgestuften Beitrag im Rahmen eines gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzeptes.

² Werden Biodiversitätsfördererelemente nach Abs. 2 Bst. b in Form von Flächen gefördert und erhalten, werden die Beiträge je Hektare ausgerichtet und nach Qualitätsniveau der Fläche sowie nach Zonen abgestuft.

³ Der Bundesrat legt fest, für welche Arten von Biodiversitätsförderflächen und Biodiversitätsfördererelementen Beiträge ausgerichtet werden.

⁴ Er legt die Anforderungen an die Biodiversitätsförderkonzepte fest. Die Kantone bewilligen die Biodiversitätsförderkonzepte.