

Interpellation Bisig-Rapperswil-Jona / Cavelti Häller-Jonschwil (4 Mitunterzeichnende)
vom 15. September 2020

Biodiversitätskrise in der Landwirtschaft

Schriftliche Antwort der Regierung vom 10. November 2020

Andreas Bisig-Rapperswil-Jona und Franziska Cavelti Häller-Jonschwil erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 15. September 2020 nach der Haltung der St.Galler Regierung zur Biodiversitätskrise in der Landwirtschaft.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Förderung der Biodiversität ist der Regierung wichtig. Sie hat deshalb im Dezember 2017 die «Biodiversitätsstrategie St.Gallen 2018–2025»¹ verabschiedet. Diese ist derzeit in Umsetzung. Von den zehn Massnahmen betreffen zwei die Landwirtschaft direkt. Im Rahmen des Berichts 40.20.02 «Perspektiven der St.Galler Landwirtschaft» wird aufgezeigt, wie sich die Situation in der Landwirtschaft zeigt.

Der Umfang der Biodiversitätsförderflächen (BFF) hat sich in den Jahren 2014 bis 2018 um 2'300 ha erhöht. Der Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche ist von 10,9 Prozent auf 13,2 Prozent gestiegen. Während dieser Zeit ist zusätzlich die Anzahl der erfassten direktzahlungsrelevanten Bäume von 243'000 Stück im Jahr 2014 auf 253'000 Stück im Jahr 2018 angestiegen, was einem Plus von 9,6 Prozent entspricht. Die Obstgärten der Qualitätsstufe II haben sich in dieser Zeit um 20 Prozent, und die Vernetzung um rund 60 Prozent erhöht. Die vernetzten Flächen haben während den Jahren 2011 bis 2019 um 97 Prozent zugenommen. Dies ist eine beachtliche Entwicklung, insbesondere, weil sich die landwirtschaftliche Nutzfläche um 5 Prozent seit den 1980er-Jahren reduziert hat.

Gleichwohl gibt es Defizite. Die Intensivierung der Nutzung (nicht nur der landwirtschaftlichen Nutzung), die Ausdehnung des Siedlungsraums und die Zunahme der Infrastrukturbauten sind wichtige Ursachen des Biodiversitätsverlustes.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Bestrebungen, die Biodiversität in der Landwirtschaft zu erhöhen, können über die landwirtschaftliche Gesetzgebung durch den Kanton in den Bereichen Vernetzung und Landschaftsqualität unterstützt und gefördert werden. Im Bereich Vernetzung hat sich auch in den letzten Jahren eine deutliche Verbesserung ergeben. Diese positive Entwicklung ist allerdings im Wesentlichen der Agrarpolitik 2014–2017 zuzuschreiben. Das Ergebnis zeigt auf, dass Veränderungen auf Bundesebene wesentlich grössere Wirkung zeigen als kantonale Massnahmen. Der Kanton unterstützt aber die Vernetzungsprojekte und auch die Landschaftsqualitätsprojekte im Rahmen der geforderten Kofinanzierung. Der Weiterführung der Vernetzungsprojekte wird grosse Beachtung geschenkt. So werden jetzt Ziel- und Leitarten je Vernetzungsprojekt eingeführt und auch von Kantonsseite gefordert. Bei den Landschaftsqualitätsprojekten bildet das «Anlegen und Aufwerten von BFF-Flächen» eine von vielen Massnahmen, welche die Bewirtschafterin oder der Bewirtschafter auswählen kann. Die

¹ Abrufbar unter <https://www.sg.ch/umwelt-natur/natur-landschaft/biodiversitaet/biodiversitaetsstrategie.html>.

landwirtschaftliche Beratung sowie Mitarbeitende aus der Abteilung Direktzahlungen des Landwirtschaftsamtes stehen den Projektorganisationen beratend zur Seite. Als weitere Massnahme wird seit dem Jahr 2019 das Verständnis für die Biodiversität in der landwirtschaftlichen Berufsschule über ein eigenes Lehrmittel (Massnahme aus der Biodiversitätsstrategie) und Exkursionen gefördert. Das Ziel ist es, die künftigen Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von Landwirtschaftsbetrieben zu sensibilisieren. Die Biodiversität wird umfassend und auf verschiedenen Ebenen gefördert. Zudem werden die Massnahmen laufend weiterentwickelt.

2. Die Anforderungen an Landwirtinnen und Landwirte, die Direktzahlungen beantragen, ist auf Bundesebene geregelt. Der Kanton hat den Vollzug sicherzustellen. Der Bund hat in der Botschaft zur Agrarpolitik 2022+ Massnahmen zur Reduktion der Tierbestände angedacht. Der Antrag der Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates, die Agrarpolitik 2022+ zu sistieren, hat dazu geführt, dass der Absenkungspfad bei Phosphor und Stickstoff im Parlament über eine parlamentarische Initiative eingeführt werden soll. Der Entscheid wird Anfang nächsten Jahres erwartet. Die Regierung plant keine kantonalen Massnahmen in diese Richtung, bis der politische Prozess auf Bundesebene abgeschlossen ist.
3. Die Sicherstellung der BFF ist nach Art. 55 ff. der eidgenössischen Direktzahlungsverordnung (SR 910.13; abgekürzt DZV) bundesrechtlich geregelt. Die Vertragsdauer beträgt im Normalfall acht Jahre. Die Einhaltung der Vorgaben wird kontrolliert und bei Nichteinhaltung drohen Sanktionen bei den Direktzahlungen. Aufgrund der Tatsache, dass die Qualität der BFF erhöht werden sollte, laufen Versuche, wie diese höheren Anforderungen erreicht werden können. Um von der Qualitätsstufe I auf die Qualitätsstufe II zu kommen, sind zum Teil enorme Anstrengungen nötig. Je nach Ausrichtung und Lage, nach Nährstoffreserven oder aktuellem Pflanzenbestand kann eine Aufwertung auch scheitern. Im Gegensatz zu den BFF-Flächen nach DZV sind Naturschutzbeiträge kantonal im Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen (sGS 671.7; abgekürzt GAöL) geregelt. GAöL-Beiträge können für ökologische Leistungen, die über die Bestimmungen nach DZV gehen, ausgerichtet werden. Zudem sind Verträge mit nicht direktzahlungsberechtigten Personen ausserhalb der landwirtschaftlichen Nutzflächen möglich. Somit können auf kantonaler Ebene lediglich Naturschutzflächen vertraglich über eine längere Dauer geregelt werden, nicht aber BFF-Flächen nach DZV. Bei Flächen mit GAöL-Beiträgen ist zudem auch die Gemeinde in der Verantwortung und erstellt die Verträge. Aktuell werden alle Naturschutzverträge auf die spezifischen Anforderungen geprüft und entsprechend angepasst. Der Klarheit halber wurde ein Glossar mit Begriffen, die je nach Rechtsgebiet unterschiedlich genutzt werden, auf der Homepage des Landwirtschaftsamtes (unter «Jahresberichte / Merkblätter / Formulare») und des Amtes für Natur, Jagd und Fischerei (unter «Natur & Landschaft») erläutert und in einem Dokument abgelegt.
4. Es ist nicht ganz klar, welche ökologischen Massnahmen hier gemeint sind. Wenn es um die BFF geht, setzt der Gesetzgeber, vorliegend der Bund, auf das Anreizsystem, das mit gewissen Mindestanforderungen kombiniert wird. So muss etwa jede Landwirtin und jeder Landwirt 7 Prozent seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche als BFF anmelden, wenn sie oder er Direktzahlungen erhalten möchte. Die Förderung der Qualität der BFF ist, wie erwähnt, eine Massnahme, die im Rahmen der Landschaftsqualitätsprojekte ausgewählt werden kann.

Wenn es um den ökologischen Ausgleich bei raumwirksamen Tätigkeiten geht, ist die «Vollzugshilfe: Praxistaugliche Regelung des ökologischen Ausgleichs bei raumwirksamen Tätigkeiten» vom Dezember 2017 zu erwähnen, welche die Handhabung regelt.

5. Die Direktzahlungen werden ausgerichtet für eine gemeinwirtschaftliche Leistung der Landwirtschaft, die sich im Wesentlichen auf Art. 104 der Bundesverfassung (SR 101) abstützt. Die Biodiversität ist z.B. eine Leistung, die über Beiträge unterstützt wird. Auf gleicher Stufe steht aber auch die Versorgungssicherheit der Schweizer Bevölkerung mit Nahrungsmitteln. Es ist in der Tat eine Herausforderung, sicherzustellen, dass Beiträge zur Sicherung der Versorgung nicht gleichzeitig nachteilig für die Biodiversität sind. Eine ähnliche Situation besteht etwa mit den Beiträgen für regelmässigen Auslauf, bei denen das Tierwohl im Vordergrund steht, und der Forderung nach Minimierung von Ammoniakverlusten. Dieser Diskrepanz wird mit Minderungsmaßnahmen entgegnet. Eine ausgewogene Situation sicherzustellen ist aber keine Kantons-, sondern eine Bundesaufgabe. Einflüsse auf die Biodiversität enden nicht an der Kantons- (gewisse Einflüsse nicht einmal an der Landes-)grenze. Das heutige Direktzahlungssystem wurde im Jahr 2014 eingeführt und wird ständig verfeinert und auf neue Anforderungen ausgerichtet. Der Kanton kann im Rahmen der Vernehmlassung zu den Gesetzesvorlagen des Bundes seine Anliegen einbringen.
6. Von Seiten des Kantons besteht hier keine finanzielle Obergrenze. Der Bund legt allerdings bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen Finanzierungsbegrenzungen je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche und je Normalstoss (im Sömmerungsgebiet) sowohl für jedes Landschaftsqualitätsprojekt, für jeden Betrieb als auch für den ganzen Kanton fest. Im Detail verweisen wir auf Art. 4b ff. sowie Anhang C der Landwirtschaftsverordnung (sGS 610.11). Der sogenannte kantonale Plafond liegt bei etwas über 11 Mio. Franken. Eine Auswertung über alle 14 Landschaftsqualitätsprojekte im Kanton St.Gallen hat ergeben, dass von diesen maximal möglichen Beiträgen im Jahr 2020 über alle Projekte gesehen rund 90 Prozent beansprucht werden.