

Der neue Förderbeitrag für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität

Mara-Magdalena Häusler¹, Astrid Zabel¹ und Petyo Bonev²

¹Centre for Development and Environment (CDE), 3012 Bern, Schweiz

²Agroscope, 8356 Ettenhausen, Schweiz

Auskünfte: Mara-Magdalena Häusler, E-Mail: mara-magdalena.haeusler@unibe.ch

<https://doi.org/10.34776/afs17-83> Publikationsdatum: 15. April 2026



Es ist ein wichtiges Anliegen, die regionale Biodiversität und die Vielfalt der Kulturlandschaften langfristig zu erhalten und zu stärken. (Foto: Gabriela Brändle, Agroscope)

Zusammenfassung

Die bisherigen Vernetzungsbeiträge (VNB) und Landschaftsqualitätsbeiträge (LQB) werden zum neuen Beitrag für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität (BrBL) zusammengeführt. Am 1. Januar 2026 trat die neue Direktzahlungsverordnung (DZV) in Kraft, der BrBL wird nach einer zweijährigen Übergangsfrist ab 2028 erstmals ausbezahlt. Dieser Artikel analysiert die bisherigen Erfahrungen mit VNB und LQB, ihre Stärken und Schwächen sowie die daraus abzuleitenden Konsequenzen für die künftige Umsetzung des BrBL. Während VNB positive Effekte auf die Biodiversität zeigten, jedoch häufig nur Minimalvorgaben erfüllten und eine Lagesteuerung nur vereinzelt umgesetzt wurde, führten LQB ebenfalls zu positiven Aspekten aber auch teilweise zu Mitnahmeeffekten

und der Wahl leicht umsetzbarer Massnahmen. Die Zusammenlegung eröffnet Chancen zur besseren Wirkung, zur administrativen Vereinfachung, zur Harmonisierung von Trägerschaften und Perimetern sowie zur Nutzung von Synergien zwischen Biodiversität und Landschaftsqualität. Gleichzeitig ergeben sich Spannungsfelder zwischen regionaler Gestaltungsfreiheit und klaren Vorgaben, zwischen einfacher Handhabung und wirksamer Anreizstruktur sowie zwischen ökologischen und ästhetischen Zielen. Damit der BrBL diese Herausforderungen meistert, helfen insbesondere ambitionierte Projektziele und klare Qualitätsvorgaben.

Key words: Agri-environmental schemes, biodiversity, landscape connectivity, landscape quality.

Einleitung

Im Rahmen der Entscheide über die aktuelle Agrarpolitik (AP22+) hat das Parlament im Juni 2023 die Zusammenlegung der Vernetzungsbeiträge (VNB) und Landschaftsqualitätsbeiträge (LQB) zum «Beitrag für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität (BrBL)» beschlossen. Die bestehenden Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsprojekte (VNP und LQP) bleiben bis ins Jahr 2027 bestehen, ab dem Jahr 2028 werden sie von den neuen rBL Projekten (PrBL) abgelöst.

Zur Zeit (Januar 2026) sind im Parlament zwei Motionen hängig, die eine Verschiebung dieser Zusammenlegung auf die Umsetzung der Agrarpolitik 2030+ fordern (Motion 24.4350 und Motion 24.4348). Der Bundesrat beantragt die Ablehnung dieser beiden Motionen, bei Annahme würde der Beitrag zu einem späteren Zeitpunkt eingeführt.

Die Zusammenführung von VNB und LQB wurde in verschiedenen Evaluationen diskutiert und in der Botschaft zur AP 22+ als «Beitrag zur Förderung einer standortangepassten Landwirtschaft» aufgenommen (BLW 2019, 2024). Das Parlament hat im Juni 2023 den BrBL ins Landwirtschaftsgesetz aufgenommen, die Direktzahlungsverordnung (Art. 78–80) vom November 2024 setzt diese Anpassung auf Verordnungsstufe um und wird durch die dazugehörige Richtlinie (BLW 2025b) präzisiert.

Die Zusammenführung soll die zwei Ziele *Biodiversität erhalten* und *Förderung, Erhaltung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften (Landschaftsqualität)* stärken (Art. 78 DZV). Der Bundesrat hält fest, dass die angestrebte Verbesserung der Biodiversität auf den landwirtschaftlichen Flächen bisher nicht erreicht wurde – insbesondere beim Anteil an Flächen mit hoher Qualität und der Anzahl Kleinstrukturen (BBI 2020 3955). Ein weiteres wichtiges Ziel der Zusammenführung ist ein tieferer administrativer Aufwand für Bewirtschaftende, ein einfacherer Vollzug für die Kantone, ein tieferer Verwaltungsaufwand für Kontrollbehörden und Bund sowie die Nutzung von Synergien (BBI 2020 3955). Die Zusammenlegung soll ausserdem zu einer Harmonisierung von Trägerschaften, Laufzeiten und Perimetern der Projekte führen (BBI 2020 3955). Orientieren sich die neuen Projekte an den LQP, so reduziert sich die Zahl der VNP von über 1000 auf 137. Die Vereinfachung von Instrumenten und die Reduktion des administrativen Aufwands wird auch zentraler Teil der Agrarpolitik 2030+ sein (BLW 2025a).

Die Umsetzung des BrBL bleibt eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Richtlinie des Bundesamts für Landwirtschaft definiert die Rahmenbedingungen der rBL-Projekte und deren Phasen (BLW 2025b). Während

der Initialisierungsphase definiert der Kanton die Projektorganisation, die regionalen Massnahmen und Ziele, sowie das Projektgebiet, welches den Kantonsgrenzen entsprechen kann. In der Erarbeitungsphase konkretisiert der Kanton das Projekt mit den betroffenen Kreisen. Synergiepotentiale sollen explizit herausgearbeitet werden; sei es zwischen LQP und VNP oder zu anderen Themenbereichen, wie bspw. der kantonalen Richtplanung. Der Ist-Zustand, die Zielvorstellungen und die identifizierten Synergien legen den Handlungsbedarf und die Projektziele fest. Indikatoren, optimalerweise quantitative, sollen den Fortschritt messbar machen.

Ein Massnahmenset zur Erreichung der Projektziele, bestehend aus Massnahmen des Bundes und regionalen, durch den Kanton festgelegten Massnahmen, bildet die Grundlage für die neuen Projekte (BLW 2025b). Massnahmen können auch nur in einzelnen Teilgebieten des Projektperimeters angeboten werden. Ergebnisorientierte Massnahmen, ähnlich den Biodiversitätsförderbeiträgen der Qualitätsstufe II, sind möglich. Der Kanton soll erläutern, inwiefern er die Mengensteuerung der Massnahmen erreichen will (bspw. über max. Längen, Flächen etc.). Risiken, wie bspw. die häufige Wahl von Massnahmen mit schwacher Wirkung, sollen besprochen und Gegenmassnahmen erläutert werden. Die Kantone können einzelbetriebliche Einstiegsriterien für die Projekte festlegen. Während der Umsetzungsphase besteht eine Beratungspflicht der teilnehmenden Betriebe, welche einzelbetrieblich oder deren gleichwertig erfolgt. Die Projektdauer beträgt acht Jahre, wobei bis spätestens im vierten Jahr (Halbzeit) eine Beratung auf Betriebsebene obligatorisch ist und im letzten Jahr eine Evaluation auf Projektebene vorgesehen ist.

Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsbeiträge im Vergleich

Dieser Artikel bietet eine Einbettung dieses neuen Beitrags in die bestehende agrarpolitische Literatur und beleuchtet zuerst die Eigenschaften und insbesondere auch die (Umsetzungs-)Schwierigkeiten der VNB und LQB. Zuletzt ziehen wir daraus Schlussfolgerungen für die Umsetzung des BrBL.

Landschaftsqualitätsbeiträge LQB

Die LQB haben zum Ziel, die Qualität und Vielfalt der Kulturlandschaft zu erhalten und zu fördern. Die LQB basieren auf einem regionalen Ansatz, d.h. Projekte

werden durch regionale Trägerschaften umgesetzt, durch den Bund bewilligt und von Kanton und Bund kofinanziert (BLW 2024). Nebst dem Agrarsektor wird auch in den anderen Sektoralpolitiken die Landschaftsqualität gefördert, das übersektorale Zusammenspiel gelingt mithilfe von Landschaftsstrategien und -konzepten, wie bspw. dem Landschaftskonzept Schweiz LKS (für eine Übersicht siehe Steiger 2016).

Die Kantone verfügen über erheblichen Spielraum bei der Ausgestaltung der LQP. Die Anzahl Projekte pro Kanton variiert stark, so hat der Kanton Freiburg sechs, der Thurgau vier und das Wallis 14 LQP. Die Projekte werden entweder nach einem top-down oder bottom-up-Ansatz organisiert (siehe Projektstruktur in Tabelle 1). Top-down bedeutet dabei, dass der Kanton das Projekt initiiert und stark bei der Entwicklung involviert ist. Bei bottom-up organisierten Projekten werden diese durch verschiedene Akteure initiiert, wobei der Kanton bei der Umsetzung lediglich unterstützt.

Die Massnahmen der LQP werden in den verschiedenen Projekten von den Trägerschaften individuell festgelegt, um den regionalen Anliegen gerecht zu werden. Im Kanton Glarus bspw. werden Einzelelementbeiträge für Grenzstrukturen wie Hecken, Trockensteinmauern und Zäune, für Infrastrukturen wie Ställe sowie für weitere Strukturelemente wie Oberflächengewässer ausbezahlt. Zusätzlich bekommen die Landwirtinnen und Landwirte einen «LQ-Indexbeitrag», der den Landschaftswert pro Parzelle wiedergibt, berechnet aufgrund der vorhandenen wertvollen Landschaftselementen (bspw. Gebüschgruppen und Alleen) (Kanton Glarus 2014).

Bei den LQB wurden deutliche Mitnahmeeffekte ausgemacht, d.h. einige der Massnahmen würden auch unentgeltlich weitergeführt werden und haben daher eher einen erhaltenden Effekt (BLW 2024). Die Beitragshöhe

der verschiedenen Massnahmen scheint aber angemessen, auch wenn die Erbringungskosten äusserst heterogen sind (Huber *et al.* 2016).

Positive Effekte auf die Landschaftsqualität wurden in der Evaluation ebenfalls identifiziert, so haben die Beiträge insbesondere zur Erhaltung regionaler Kulturlandschaften beigetragen und teilnehmende Landwirtinnen und Landwirte für landschaftsspezifische Aspekte sensibilisiert (BLW 2024).

Massnahmenwahl

Eine Evaluation der LQB hat gezeigt, dass die Zielerreichung für gewisse Massnahmenkategorien¹ erreicht oder übertroffen wurde, andere Massnahmenkategorien wurden hingegen nur selten umgesetzt (BLW 2024). Nach Einschätzen der Trägerschaften sind Gründe zur Auswahl insbesondere ein geringer Aufwand und eine leichte Umsetzung der Massnahme, verhältnismässig hohe Abgeltungen, regionale Präferenzen aufgrund von bereits bestehenden Bewirtschaftungsformen, eine gezielte Beratung, erhöhte Beiträge durch Massnahmenboni und/oder unkomplizierte Anmeldungs- und Abrechnungsprozesse. Nicht gewählt wurden hingegen Massnahmen, wenn das Aufwand-Nutzen-Verhältnis als schlecht aufgefasst oder die Bedingungen als zu einschränkend empfunden wurden, wenn Unsicherheiten bezüglich der langfristigen Verpflichtung vorhanden oder die Massnahmen schlichtweg nicht bekannt waren. Die Landwirtinnen und Landwirte selber zeichnen ein ähnliches Bild und nennen für die Wahl von Massnahmen an erster Stelle eine einfache administrative Anmeldung, danach die Höhe des Grundbeitrags, das Vor-

¹Die verschiedenen Massnahmen wurden für die Evaluation kategorisiert, bspw. in «Von produktivem Grünland geprägte Landschaft» oder «Strukturierte Landschaft».

Tabelle 1 | Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsbeiträge im Vergleich. Die Tabelle vergleicht die drei verschiedenen Beitragsprogramme über verschiedene Eigenschaften hinweg. Variierende Charakteristiken sind hervorgehoben.

	LQB	VNB	BrBL
Ziel	Förderung und Erhaltung der Qualität und Vielfalt der Kulturlandschaft	Förderung der regionsspezifischen Ziel- und Leitarten mithilfe von zusätzlichen Auflagen und verbesserter Lagesteuerung der Biodiversitätsförderflächen	Förderung der Biodiversität und der Landschaftsqualität mit tieferem administrativen Aufwand
Einführungsjahr	2014	2001	2028
Projektdauer (Jahre)	8	8	8
Finanzierung	Co-Finanzierung; Bund 90 %	Co-Finanzierung; Bund 90 %	Co-Finanzierung; Bund 90 % (bzw. 50 %*)
Gesetzesgrundlage	DZV	DZV	DZV
Projektstruktur top-down (Auswahl)	Bern, Nidwalden und Zürich	Beide Appenzell und beide Basel, Thurgau	
Projektstruktur bottom-up (Auswahl)	Graubünden, Solothurn und Waadt	Freiburg, Graubünden, Luzern, Waadt, Wallis, Zürich	
Anzahl (N)	138	Über 1000	

* mit dem Entlastungspaket 2027 betrüge der Anteil Bund noch 50 % (Botschaft zum Entlastungspaket 2027 für den Bundeshaushalt)

handensein von Informationsveranstaltungen und die Massnahmenboni (BLW 2024). Die weniger gewählten Massnahmen wurden von den Bewirtschaftenden als aufwändig, einschränkend, nicht zur Betriebsausrichtung passend und als zu tief entschädigt beschrieben.

Steuerung Massnahmenwahl – Bonuszahlungen und Anteilslimiten

Massnahmen in geschützten Landschaften (BLN, Moorlandschaften) sowie am Siedlungsrand erhalten in einzelnen Projekten zusätzliche Bonuszahlungen. Der Kanton St. Gallen zahlt im Projekt der Stadt Rapperswil-Jona und der Gemeinde Eschenbach bspw. Bonuszahlungen von bis zu 25 % auf Massnahmen in ausgewiesenen Fördergebieten (Widrig und Federer 2015). Bonuszahlungen für besonders biodiversitätsfördernde Massnahmen werden unterschiedlich bewertet – einige sehen darin ein Steuerungsinstrument, andere bezweifeln deren Effektivität (BLW 2024). Insbesondere die befragten Experten bezweifeln die Wirkung, während die Landwirtinnen und Landwirte einen positiven Effekt der Massnahmen sehen.

Einzelne Massnahmen wurden so häufig gewählt, dass Beitragsplafonds und Mengenlimiten eingeführt werden mussten; die Bewirtschaftenden empfanden das jedoch als problematisch und demotivierend (BLW 2024).

Massnahmen für eine höhere Landschaftsqualität

Hier stellt sich die Frage, welche Massnahmen überhaupt gefördert werden sollten, d.h. wie die Qualität der Landschaft erhöht werden könnte. Landschaft, wie auch die Landschaftsqualität, wird als Produkt der physischen Umgebung und der menschlichen Wahrnehmung verstanden (BLW 2024). Konkret gibt es folglich Landschaftscharakteristiken, die von den meisten Menschen als schön empfunden werden. Das sind bspw. komplexe, strukturreiche Landschaften und unproduktive Flächen (Wartmann *et al.* 2021) oder extensiv genutzte Wiesen (Lindemann-Matthies *et al.* 2010).

Dabei gibt es einen Unterschied zwischen Landschaftsnutzenden und Bewirtschaftenden: Nicht-Bewirtschaftende bevorzugen Landschaften mit einem hohen Anteil an Biodiversitätsförderflächen (BFF), Bewirtschaftende hingegen bevorzugten Landschaften mit weniger BFF und mehr Ackerbau, so das Resultat einer Studie mit verschiedenen Fotomontagen (Junge *et al.* 2011). Erklären lässt sich das dadurch, dass Landwirtinnen und Landwirte die Kulturlandschaft als ein Ergebnis ihrer Arbeit verstehen (Stotten 2016). Die bewirtschaftete Landschaft ist dabei ein Ausdruck von Wissen, Werten und Arbeitsethik. Die Kulturlandschaft wird als ein fortlaufender

Prozess wahrgenommen, der durch Generationen landwirtschaftlicher Tätigkeit geformt wurde. Die sichtbaren Spuren dieser Arbeit werden als ästhetisch ansprechend angesehen. Im Gegensatz dazu wird ungenutztes oder aufgegebenes Land eher negativ bewertet. Die Anerkennung innerhalb der bäuerlichen Gemeinschaft wird daher oft weiterhin primär durch die Nahrungsmittelproduktion erlangt und nicht durch andere Funktionen der Landwirtschaft; jedoch variieren diese Ansichten innerhalb der Gruppe der Landwirtinnen und Landwirte stark (Stotten 2016).

Vernetzungsbeiträge VNB

VNB wurden im Jahr 2001 mit dem Ziel eingeführt, die Artenvielfalt in der Landwirtschaft zu stärken (BLW 2015). Die bereits zuvor eingeführten BFF sollten mithilfe von VNP an besserer Lage und mit zusätzlichen Auflagen angelegt werden, um die regionspezifischen Ziel- und Leitarten noch besser zu fördern. Auch sollten damit die Verbreitung von Tieren und Pflanzen besser gewährleistet werden (BLW 2015). Mit der AP 14–17 wurden die Beiträge für den ökologischen Ausgleich (QI), die biologische Qualität (QII) und die Vernetzung zu den Biodiversitätsbeiträgen zusammengelegt und in der DZV aufgenommen (BLW 2019).

Die Kantone haben einen grossen Spielraum bzgl. der Ausgestaltung der VNB und definieren das Umsetzungskonzept in kantonalen Richtlinien selbst (bspw. die Ausgestaltung der Bewertung und Kontrolle). Daher gibt es bei der Konzeptualisierung der VNP grosse kantonale Unterschiede (BLW 2019). Einige Kantone übernehmen die Trägerschaft des Projektes selber (top-down, siehe Tabelle 1), andere lassen Initianten ein Projekt entwickeln (bottom-up). Die Trägerschaften wie auch die Initianten der Projekte sind dabei divers. Ein VNP kann bspw. durch Landwirtinnen und Landwirte, landwirtschaftliche Organisationen, Gemeinden oder Vereine angestossen werden (Vollzugshilfe DZV).

Die Trägerschaften der verschiedenen Projekte erarbeiten schliesslich das konkrete Projekt, definieren Ziel- und Leitarten und die Massnahmen. Auf Bundesstufe wird vorgegeben, dass zum einen die BFF der Qualitätsstufe I und II mit zusätzlichen Auflagen der Projekte beitragsberechtigt sind und zum anderen, dass mit der zusätzlichen Kategorie «Regionspezifische Biodiversitätsförderflächen» eigene Massnahmen erarbeitet werden können, wie bspw. «Getreide in weiter Reihe», die jedoch noch durch den Bund bewilligt werden müssen. Während die Quantität der Vernetzungsflächen generell als genügend eingestuft wird, mangelt es an der Qualität der Flächen bzw. der VNP sowie an der Wahl

der geeigneten Lage (BLW 2019). Jenny *et al.* (2018) zeigen auf, dass gerade die Regionalisierung und der grosse Spielraum der Kantone dazu führt, dass viele Projekte lediglich die Mindestvorgaben vom Bund umsetzen. Ein tatsächlicher Mehrwert werde oft nur dann generiert, wenn es engagierte Personen im Projekt gibt, die viel Energie und Zeit investieren können. Der Evaluationsbericht der Biodiversitätsbeiträge (2019) zeigt ebenfalls das Spannungsfeld zwischen regionalen auf der einen und standardisierten, dafür einfach übertragbaren, Lösungen auf der anderen Seite auf. Auch hier wird deutlich, dass in der Vergangenheit oftmals die Minimalvorgaben umgesetzt wurden, ohne dass von der Regionalisierungsmöglichkeit Gebrauch gemacht wurde. Generell werden die Handlungsspielräume bei der Regionalisierung gleichzeitig geschätzt und kritisiert (Evaluation Biodiversitätsbeiträge 2019). Bereits Mann (2010) hat darauf hingewiesen, dass oftmals die Minimalanforderungen vom Bund auf kantonaler Stufe vorgeschrieben und in den Projekten dann nochmals geschwächt werden.

Lagesteuerung

Der positive Effekt der VNB auf die Biodiversität konnte in Studien belegt werden (Meier *et al.* 2024). Dabei spielen die *Art* einer Massnahme und der *Ort* ihrer Umsetzung eine wesentliche Rolle, d.h. *welche* Massnahme wird umgesetzt um als Nahrungsplatz, Nische und Schlafplatz zu dienen und *wo* wird die Massnahme umgesetzt, um eine saisonale Migration und Dispersion (Abwanderung) der Tiere und Pflanzen zu ermöglichen (Koller *et al.* 2020). Eine gezielte Lagesteuerung wurde jedoch in den VNP meist nicht vorgenommen (Jenny *et al.* 2018).

Eine Lagesteuerung kann bspw. durch die Koordination der verschiedenen Bewirtschaftenden erreicht werden. Für die Anreizsetzung zur Koordination gibt es in der ökonomischen Literatur verschiedene Vorschläge (Nguyen *et al.* 2022):

- **Agglomerationsbonus:** Bonus, wenn Flächen räumlich nah beieinander liegen.
- **Binärer Schwellenwert-Bonus:** Bonus, wenn eine vordefinierte Anzahl Teilnehmende bei einem Beitragsprogramm angemeldet sind. Dabei soll eine höhere Vernetzung aufgrund einer höheren Anzahl angemeldeter Flächen entstehen und nicht direkt aufgrund einer Lagesteuerung. Alternativ könnte man auch die erreichte Vernetzung als Schwellenwert festlegen, dies ist in der Umsetzung aber deutlich schwieriger.
- **Kontinuierlicher Dichtebonus:** Je höher die Dichte an angemeldeten Flächen, umso höher der Beitrag, den jede Fläche erhält (Wätzold und Drechsler 2014).
- **Agglomerationsmalus:** Falls in einem Gebiet die Flächen bereits zu nah beieinander liegen und eine grössere Streuung gewünscht ist, wäre auch ein Agglomerationsmalus möglich – nur bei einem zuvor festgelegten Abstand zu anderen Flächen wird ein Bonus ausbezahlt.

Häusler und Zabel (2024) untersuchten im Kanton Bern den Einfluss einer Agglomerationsprämie mit Lagesteuerung auf die tatsächliche Vernetzung der Flächen, konnten jedoch keinen klaren Effekt ausmachen. Sie untersuchten insbesondere auch, ob die Vernetzung zwischen benachbarten Bewirtschaftenden verbessert wurde, denn bei der Lagesteuerung profitieren beide Nachbarn, wenn sie koordiniert Flächen anlegen. Auch dieser Effekt konnte nicht beobachtet werden. Die Autorinnen halten aber fest, dass allenfalls durch eine bessere Kommunikation dieser Möglichkeit der Effekt gefördert werden könnte.

Eine bessere Konnektivität durch die Häufung an Flächen aufgrund der VNP finden Huber *et al.* (2021) in einer Studie mit Daten aus dem Wallis. Sie zeigen auch auf, dass eine opportunistische Wahl von BFF (steilere und vom Hof weiter entferntere Flächen) mithilfe der Anreizwirkung der VNP eher zugute von ökologisch sinnvollerer Flächen getroffen wird. Standortabhängige Beiträge könnten diesen gegensteuernden Mechanismus zusätzlich verstärken.

Da bei jedem Zahlungssystem die Opportunitätskosten der angemeldeten Flächen stark variieren, wurden in der Literatur auch sogenannte «side payments» diskutiert (Drechsler *et al.* 2010). Die Idee dahinter: Zwei Betriebsleitende können in einem Programm lediglich gemeinsam Flächen anmelden, einzeln ist es nicht möglich. In einer solchen Situation könnte der Bewirtschaftende mit höheren Opportunitätskosten von einem Bewirtschaftenden mit tieferen Opportunitätskosten entschädigt werden, so dass die tatsächlich erhaltenen Beträge die Opportunitätskosten besser abbilden. Dies würde die Effizienz der Anreizsysteme verbessern, praktische Implementierungen eines solchen Ansatzes gibt es jedoch bisher nicht. Erhalten Landwirtinnen und Landwirte direkt, also ohne Transfer, ungleiche Beitragszahlungen entsprechend ihrer Opportunitätskosten, erschwert dies eine Kooperation tendenziell, das hat ein Experiment von Ferré *et al.* (2018) gezeigt. Die Autoren der Studie halten jedoch fest, dass dieses Ergebnis insofern vorteilhaft ist, als dass die Opportunitätskosten

zu beziffern in der Realität ohnehin schwierig ist und ungleiche Beiträge oftmals, wenn auch zu Unrecht, als unfair aufgefasst werden.

Bei koordinierten Umsetzungen zweifeln Bewirtschaftende oftmals an der Kollaborationsbereitschaft anderer Bewirtschaftender, das haben Umfragen in der Schweiz gezeigt (Villamayor-Tomas *et al.* 2019; Villamayor-Tomas *et al.* 2021). Die meisten Teilnehmenden gingen von einem Desinteresse anderer Landwirtinnen und Landwirten aus. Eine Kollaboration kann aber erleichtert werden, wenn der Nutzen von überbetrieblichen Massnahmen in der Kommunikation hervorgehoben wird (Villamayor-Tomas *et al.* 2021).

Diskussion

Zielharmonie

Mit den neuen PrBL werden die LQP und VNP zusammengeführt. Die LQP und die VNP unterscheiden sich in den Zielen, die sie verfolgen. Während die LQP die Qualität und Vielfalt der Kulturlandschaft in erster Linie für den Menschen erhalten und fördern sollen, sind die VNP primär für die Biodiversität und damit die Ziel- und Leitarten und natürlichen Lebensräume einer Region eingeführt worden. Zwischen diesen Zielen besteht eine gewisse, aber nicht perfekte, Zielharmonie.

BFF und somit die VNP haben einen positiven Einfluss auf die Schönheit der Landschaft, wie wir bereits ausgeführt haben und wie weitere Studien zeigen (Lindemann-Matthies *et al.* 2010; Junge *et al.* 2015, Mann *et al.* 2023). Eine im Sommer 2004 durchgeführte Feldstudie findet auch: Je artenreicher ein Ackerschonstreifen eingeschätzt wird, umso attraktiver wird er bewertet (Junge *et al.* 2009). Artenreichtum und Vielfalt werden sogar als Hauptgründe für positive Bewertungen genannt. Das heisst mit anderen Worten, dass der vermutete ökologische Wert einer Landschaft ihren empfundenen ästhetischen Wert erhöht. Generell kann also festgehalten werden, dass Vernetzungsflächen tendenziell der Landschaftsqualität zugutekommen. Diese Zielharmonie ist jedoch bei Bewirtschaftenden etwas schwächer ausgeprägt, da sie tendenziell die bewirtschaftete Landschaft als schöner werten.

Umgekehrt gibt es auch LQP-Massnahmen, die der Biodiversität zugutekommen, wie bspw. die Massnahme «Pflege von Kastanienselven», die für die Halsbandschnäpper positiv sind (für eine Übersicht siehe Graf *et al.* 2016, S. 164). Jedoch gibt es auch viele Massnahmen, die keinen Zusatznutzen für die Biodiversität haben, wie bspw. die Massnahme «Erhalten und Unterhalten von Holzbrunnen und Viehtränken».

Die Bundesmassnahmen für die PrBL sind bereits publiziert und dem jeweiligen Ziel, das sie verfolgen, zugeordnet, wobei die meisten Massnahmen beide Ziele stärken sollen (2 Biodiversität, 2 LQ, 12 beide Ziele). Diese Bundesmassnahmen sollen durch regionale Massnahmen ergänzt werden.

Massnahmenwahl und Zahlungsstruktur

Bei den LQP und VNP wurde in der Vergangenheit insbesondere bzgl. der Massnahmenwahl Verbesserungspotenzial festgestellt. Bei den LQB gab es viele Mitnahmeeffekte (BLW 2024) und in den VNP wurden oftmals lediglich die Minimalanforderungen umgesetzt (Jenny *et al.*, 2018). Die Richtlinie für den neuen BrBL fordern die Kantone daher auch auf, das Risiko zu verringern, dass häufig Massnahmen mit geringer Wirksamkeit gewählt werden. Bei den LQB wurde bereits in der Vergangenheit mit Limiten und Boni gearbeitet. Dabei empfiehlt es sich, diese bei der Planung festzulegen, um spätere Korrekturen zu vermeiden (BLW 2024).

Die neue Beitragsansatzstruktur des BrBL sollte diesem Manko Rechnung tragen. Eine optimale Zahlungsstruktur bedeutet aus Sicht der Steuerzahlenden eine maximale Qualität der teilnehmenden Flächen (im Sinne der Biodiversität und der Landschaftsqualität) zu einem vorgegebenen Budget zu erzielen. Der Prinzipal (hier der Kanton) hat demnach das Ziel den ökonomischen Vertrag so zu gestalten, dass bei einer freiwilligen Teilnahme Projekte von höchster Qualität umgesetzt werden. Betrachtet durch die Brille der Mechanismus-Design-Theorie (Mas-Colell *et al.* 1995), muss die Umsetzung dieser Massnahmen also anreizkompatibel sein, d.h. die teilnehmenden Bewirtschaftenden müssen einen monetären Anreiz erhalten, um anspruchsvollere Massnahmen umzusetzen.

Bisher wurde meist ein fixer Beitrag pro Einheit ausbezahlt, wenn gewisse Kriterien erfüllt waren. Es stellt sich also die Frage, ob das bisherige System im oben genannten Sinn optimal ist. Eine Möglichkeit, um dieses Problem zu umgehen, wäre die Beitragsansätze noch stärker nach der Qualität auszurichten (Schaub *et al.* 2025). Insbesondere sollen anspruchsvollere Massnahmen (oder alternativ: Massnahmen, die eine grössere Wirkung versprechen) auch stärker entlohnt werden. Dies ist bereits in manchen Fällen im existierenden System umgesetzt. Eine solche Ausrichtung würde Anreizkompatibilität für die Landwirtinnen und Landwirte schaffen, Mitnahmeeffekte reduzieren und damit für eine Erhöhung der Qualität der umgesetzten Massnahmen sorgen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Beitragsansätze die entstehenden Kosten (sowohl die Umsetzungskosten

als auch die Opportunitätskosten von entgangenen Gewinnen) decken. Im aktuellen System, insbesondere für die VNP, werden jedoch keine schweizweit einheitlichen Qualitätsstandards definiert, aus denen sich anreizkompatible Massnahmen herleiten könnten. Die Definition von Standards und Massnahmen ist in der Deutungshoheit der Kantone. Für den neuen BrBL werden mit der Massnahme «Beitrag pro Betrieb bei hohem Anteil ökologisch wertvoller Flächen» und dem Indikator «Anteil ökologisch wertvoller Flächen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN)» als quantitatives Flächenziel ein Schritt in diese Richtung gemacht, der Beitrag dürften sich aber noch stärker an der Qualität orientieren, optimalerweise würde eine höhere Qualität direkt in einem höheren Beitrag abgebildet (auch wenn deren Quantifizierung nicht trivial ist).

Auch soll der neue BrBL die Vernetzung von Biodiversitätsförderflächen erhöhen; in der Botschaft der AP 22+ wurde betont, dass mit dem neu geschaffenen Instrument «Herausforderungen überbetrieblich angegangen werden sollen». Hinweise, wie eine Lagesteuerung im Raum allenfalls erreicht werden könnte, wurden im Kapitel 2 besprochen.

Infobox

In einer noch unveröffentlichten Studie wurde untersucht, inwiefern eine Information für Landwirtinnen und Landwirte zum Zustand der Biodiversität auf ihren bewirtschafteten Flächen ihre Motivation zur Anmeldung von Biodiversitätsförderflächen beeinflusst. Dabei wurde auch erfragt, von wem diese Information kommen sollte, damit diese glaubwürdig ist. Die folgende Grafik zeigt die Rückmeldungen.

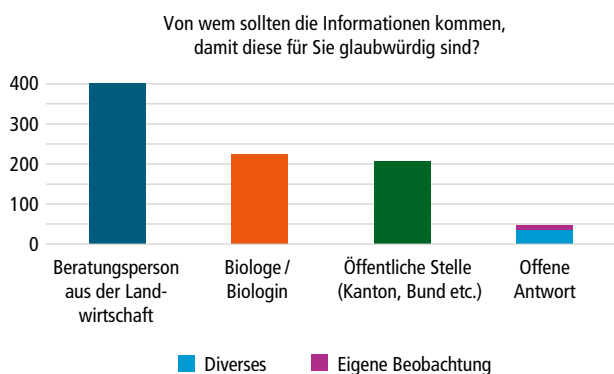


Abb. 1 | Bevorzugte Informationsquelle, Mehrfachnennungen waren möglich

Eine Vernetzung kann auch durch eine direkte «Verhandlung» mit den Bewirtschaftenden zum Ausscheiden bestimmter Flächen erreicht werden (Drechsler *et al.* 2010). Die Beratung im Rahmen der PrBL könnte dieser «direkten Verhandlung» nahekommen, indem vor Ort die bestmöglichen Standorte diskutiert werden, was teilweise bei den VNP bereits geschah aber durchaus noch Potenzial hat. Optimalerweise sollten die Beratenden einen landwirtschaftlichen Hintergrund haben (siehe Infobox und BLW 2019).

Schlussfolgerungen

In diesem Artikel haben wir die Spannungsfelder des neuen Beitrags diskutiert, denn erfolgreiche Biodiversitätsbeitragsysteme müssen verschiedene Ansprüche ausbalancieren. Ein erstes Spannungsfeld öffnet sich durch die zu erfüllenden Bedingungen zum Erhalt des Beitrags. Zum einen soll in den Projekten ein grosser Spielraum zur Ausgestaltung ermöglicht werden, zum anderen sollen genügend präzise Vorgaben für die Umsetzung gemacht werden. Vermehrt konnte gezeigt werden, dass zu viel Spielraum lediglich zu einer Umsetzung der Minimalvorgaben führt, insbesondere wenn zu wenige Ressourcen für die Erarbeitung der Projekte vorhanden sind. Dennoch werden die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten auch geschätzt. Klare Vorgaben für die Qualität der Resultate sind hier entscheidend, optimalerweise richtet sich auch der Beitrag danach aus. Somit kommen wir auch zum zweiten Spannungsfeld, und zwar der Festlegung des Beitrags. Zum einen sollten die individuellen Opportunitätskosten vergolten und die Anreizwirkung optimiert werden, zum anderen soll das System so einfach wie möglich ausgestaltet sein. Der BrBL ermöglicht mit dem Zusammenlegen von zwei Beitragsarten eine administrative Vereinfachung und die würde Platz machen für ein ambitionierteres Anreizsystem – sei es mit noch direkteren Ansprüchen an die Qualität oder mit Elementen der Lagesteuerung. Die Zusammenlegung stellt den neuen Beitrag noch in ein drittes Spannungsfeld: Dasselbe Massnahmenprogramm soll einerseits der Biodiversität zugutekommen und andererseits die Landschaftsqualität für den Menschen erhöhen. Wir haben diskutiert, dass durchaus eine gewisse Zielharmonie besteht und dass eine – subjektiv wahrgenommene – Biodiversität die wahrgenommene Qualität der Landschaft erhöhen kann.

Mit ambitionierten Projektzielen kann der BrBL somit durchaus in diesen verschiedenen Spannungsfeldern bestehen. ■

Dank

Wir danken dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) für die Fördermittel im Projekt EMERALD (grant no. 100018_192534).

Literatur

- BLW, 2015. Vollzugshilfe Vernetzung Bund. Version 1.1. SR 910.14.
- BLW, 2019. Evaluation der Biodiversitätsbeiträge (Schlussbericht).
- BLW, 2024. Evaluation Landschaftsqualitätsbeiträge (Schlussbericht).
- BLW, 2025a. Agrarpolitik 2030+. Webinar, Brancheninformation zum Stand der Arbeiten (Folienset). Zugang: <https://www.blw.admin.ch/de/agrarpolitik-2030> [02.08.2025].
- BLW, 2025b. Richtlinie Beitrag für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität (BrBL). Version 1.1. Zugang: <https://backend.blw.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-blwch-files/files/2025/04/30/f8cec383-6f49-4e93-b796-34241503bc7c.pdf>.
- Drechsler M., Wätzold F., Johst K. & Shogren J. F., 2010. An agglomeration payment for cost-effective biodiversity conservation in spatially structured landscapes. *Resource and Energy Economics*, **32** (2), 261–275. Zugang: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0928765509000761>.
- Ferré M., Engel S. & Gsottbauer E., 2018. Which Agglomeration Payment for a Sustainable Management of Organic Soils in Switzerland? – An Experiment Accounting for Farmers' Cost Heterogeneity. *Ecological Economics*, **150**, 24–33. Zugang: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800917314404>.
- Graf R., Jenny M., Chevillat V., Weidmann G., Hagist D. & Pfiffner L., 2016. Biodiversität auf dem Landwirtschaftsbetrieb. Ein Handbuch für die Praxis. *Biodiversität auf dem Landwirtschaftsbetrieb*. Zugang: <https://orgprints.org/54075/>.
- Häusler, M.-M. & Zabel, A., 2024. Sites side by side: Can an agglomeration bonus with an adjacency rule connect agri-environmental sites? *Ecological Economics*, **224**, 108287. Zugang: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800924001848>
- Huber R., Meier B., Mack G., Flury C. & von Grünigen S., 2016. Kosten der Erbringung ökologischer und landschaftspflegerischer Leistungen. Bericht im Auftrag des Bundesamt für Landwirtschaft.
- Huber R., Zabel A., Schleiffer M., Vroege W., Brändle J. M. & Finger R., 2021. Conservation Costs Drive Enrolment in Agglomeration Bonus Scheme. *Ecological Economics*, **186**, 107064. Zugang: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800921001221>.
- Jenny M., Studer J. & Bosshard A., 2018. Evaluation Vernetzungsprojekte. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU).
- Junge X., Jacot K. A., Bosshard A. & Lindemann-Matthies P., 2009. Swiss people's attitudes towards field margins for biodiversity conservation. *Journal for Nature Conservation*, **17** (3), 150–159. Zugang: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1617138108000630>.
- Junge X., Lindemann-Matthies P., Hunziker M. & Schüpbach B., 2011. Aesthetic preferences of non-farmers and farmers for different land-use types and proportions of ecological compensation areas in the Swiss lowlands. *Biological Conservation*, **144** (5), 1430–1440. Zugang: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320711000322>.
- Junge X., Schüpbach B., Walter T., Schmid B. & Lindemann-Matthies P., 2015. Aesthetic quality of agricultural landscape elements in different seasonal stages in Switzerland. *Landscape and urban planning*, **133**, 67–77. Zugang: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204614002205>.
- Kanton Glarus, 2014. Landschaftsqualitätsprojekt. Zugang: https://www.gl.ch/public/upload/assets/3103/Broschuere_Landschaftsqualitaets_Screen_def_11082014.pdf [24.09.2025].
- Koller N., Stäheli B., Pearson S., Lugon A. & Cernier L., 2020. Vernetzungsprojekte. Massnahmen zur Vernetzung von Biodiversitätsförderflächen.
- Lindemann-Matthies P., Briegel R., Schüpbach B. & Junge X., 2010. Aesthetic preference for a Swiss alpine landscape: The impact of different agricultural land-use with different biodiversity. *Landscape and urban planning*, **98** (2), 99–109. Zugang: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204610001830>.
- Mann S., 2010. Eine Schwachstellenanalyse der Ökoqualitätsverordnung. *Agrarforschung Schweiz*, **1** (1), 24–29.
- Mann S., Hunziker M., Torregroza L., Wartmann F., Kienast F. & Schüpbach B., 2023. Landscape quality payments in Switzerland: The congruence between policy and preferences. *Journal of Policy Modeling*, **45** (2), 251–265. Zugang: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0161893823000315>.
- Mas-Colell, A., Whinston, M. D., & Green, J. R. (1995). *Microeconomic theory* (Vol. 1). New York: Oxford university press.
- Meier E. S., Lüscher G., Herzog F., Birrer S., Plattner M. & Knop E., 2024. Mehr Biodiversität dank Biodiversitätsförderflächen in Vernetzungsprojekten. *Agrarforschung Schweiz*, **15** (15), 168–175.
- Motion 24.4350 vom 12.12.2024, Haab /N, Harmonisierung «Beitrag für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität» erst mit der AP 2030.
- Motion 24.4348 vom 12.12.2024, Friedli /S, Harmonisierung «Beitrag für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität» erst mit der AP 2030.
- Nguyen C., Latacz-Lohmann U., Hanley N., Schilizzi S. & Iftekhar S., 2022. Spatial Coordination Incentives for landscape-scale environmental management: A systematic review. *Land Use Policy*, **114**, 105936. Zugang: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837721006591>.
- Schaub S., Pfaff A. & Bonev P., 2025. Biodiversity and the Design of Result-based Payments: Evidence from Germany. *Economics Working Paper Series*. Zugang: <https://ideas.repec.org/p/uscg/econwp/202502.html>.
- Steiger U., 2016. Den Landschaftswandel gestalten. Überblick über landschaftspolitische Instrumente.
- Stotten R., 2016. Farmers' Perspectives on Cultural Landscapes in Central Switzerland: How Landscape Socialization and Habitus Influence an Aesthetic Appreciation of Landscape. *Society & Natural Resources*, **29** (2), 166–184.
- Villamayor-Tomas S., Sagebiel J. & Olschewski R., 2019. Bringing the neighbors in: A choice experiment on the influence of coordination and social norms on farmers' willingness to accept agro-environmental schemes across Europe. *Land Use Policy*, **84**, 200–215. Zugang: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837718304423>.
- Villamayor-Tomas S., Sagebiel J., Rommel J. & Olschewski R., 2021. Types of collective action problems and farmers' willingness to accept agri-environmental schemes in Switzerland. *Ecosystem Services*, **50**, 101304.
- Wartmann F. M., Stride C. B., Kienast F. & Hunziker M., 2021. Relating landscape ecological metrics with public survey data on perceived landscape quality and place attachment. *Landscape Ecol*, **36** (8), 2367–2393. Zugang: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10980-021-01290-y>.
- Wätzold F. & Drechsler M., 2014. Agglomeration payment, agglomeration bonus or homogeneous payment? *Resource and Energy Economics*, **37**, 85–101. Zugang: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0928765513000869>.
- Widrig G. & Federer S., 2015. Landschaftsqualität. Ein gemeinsames Projekt der Stadt Rapperswil-Jona und der Gemeinde Eschenbach. 1. Vertragsperiode 2015–2022. Zugang: <https://backend.blw.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-blwch-files/files/2025/01/15/55f7101a-d260-4c54-a38c-2be1f595d20d.pdf>.