

Interpellation Gschwend-Altstätten vom 30. November 2020

## Wie wirksam sind die Pufferstreifenkontrollen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 23. Februar 2021

Meinrad Gschwend-Altstätten erkundigt sich in seiner Interpellation vom 30. November 2020 nach der Einschätzung der Regierung zur Wirksamkeit der Kontrollen zur Einhaltung der Pufferstreifenaufgaben in der Landwirtschaft und zu allfälligem Handlungsbedarf.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1. Im Jahr 2020 wurden durch den Kontrolldienst KUT AG (KUT) auf 167 Landwirtschaftsbetrieben in 32 politischen Gemeinden die Pufferstreifen im Auftrag der Gemeinden kontrolliert. Diese Kontrollen erfolgen seit dem Jahr 2020 auf der Grundlage einer «Vereinbarung über die Pufferstreifenkontrolle in der Landwirtschaft» zwischen der jeweiligen politischen Gemeinde und dem KUT.

Zu den Ergebnissen dieser KUT-Kontrollen kamen die Resultate der im Jahr 2020 von den Gemeinden selber durchgeführten Pufferstreifenkontrollen hinzu. Bis Ende Januar 2021 gingen Vollzugsmeldungen von 17 Gemeinden an das Baudepartement ein. Die Gemeinden führten gemäss ihren Angaben total rund 70 Kontrollen durch.

In den Jahren 2018 und 2019 wurden an je rund 20 Arbeitstagen Pufferstreifenkontrollen durch mehrere kantonale Ämter unter Federführung des Baudepartementes durchgeführt.

Weil der Umfang der drei Arten von Kontrollen jeweils mittels einer unterschiedlichen Bezugsbasis erfasst wurde (KUT: Anzahl kontrollierte Betriebe; Gemeinden: Anzahl Kontrollen; Kanton: Anzahl Kontrolltage) und sich die Anzahl kontrollierter Pufferstreifen-Laufmeter bereits in den Kontrollen des Kantons als nicht praktikable Bezugsgrösse erwies, können die Kontrollumfänge der unterschiedlichen Kontrollen nicht miteinander verglichen werden.

2. Gemäss der Medienmitteilung des Kantons St.Gallen vom 12. Dezember 2019 stellten die beteiligten kantonalen Ämter im Jahr 2018 bei 68 Landwirtschaftsbetrieben Mängel bei der Bewirtschaftung der Pufferstreifen fest und das Landwirtschaftsamt kürzte die Direktzahlungen dieser Betriebe insgesamt um rund 73'000 Franken. Im Jahr 2019 wurden auf 72 Betrieben Mängel im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der Pufferstreifen festgestellt. Die Kürzungen der Direktzahlungen beliefen sich dabei auf insgesamt rund 56'000 Franken.

Im Jahr 2020 wurden bei 31 Betrieben Mängel festgestellt und die Kürzungen der Direktzahlungen beliefen sich auf insgesamt 20'590 Franken. Dabei handelt es sich sowohl um Mängel, die durch den KUT im Rahmen der vertraglich vereinbarten Kontrollen für Gemeinden festgestellt wurden, als auch um solche, welche der KUT und andere Kontrollinstanzen im Rahmen von anderen Kontrollen erfassten. Die Gemeinden, die selber Pufferstreifenkontrollen durchführten, meldeten dem Amt für Wasser und Energie bis Ende Januar 2021 insgesamt zwei Verstösse gegen Pufferstreifenvorschriften im Jahr 2020.

Weil sich die Kontrollstrategie von den Jahren 2018/2019 zum Jahr 2020 änderte, können die Ergebnisse der verschiedenen Jahre nicht direkt miteinander verglichen werden. In den ersten beiden Jahren waren je elf Kontrollteams von kantonalen Ämtern mit jeweils zwei bis

drei Personen während rund 20 Tagen im Jahr unterwegs und ahndeten in verschiedenen Gemeinden Pufferstreifenverstösse. Diese Kontrollen erfolgten risikoorientiert, indem unmittelbar nach Gülleausbringperioden in grossen Teilen des Gebiets der kontrollierten Gemeinden Pufferstreifen entlang von begüllten Flächen untersucht wurden. Dabei wurden ganze Landschaftsabschnitte und nicht einzelne Betriebe oder Parzellen kontrolliert. Der organisatorische und personelle Aufwand dieser ausserordentlichen Kontrollen war gross und liess sich nur für eine begrenzte Dauer von zwei Jahren rechtfertigen. Im Jahr 2020 hingegen wählte der KUT 170 Betriebe aus (angestrebt werden jährlich zehn Prozent der direktzahlungsberechtigten Betriebe einer Gemeinde), bei denen die Einhaltung der Pufferstreifenauflagen nach einer Düngerausbringung kontrolliert wurde. Bei den Pufferstreifenkontrollen, die im Jahr 2020 von Gemeinden selber durchgeführt wurden, fehlen Angaben zur angewendeten Kontrollstrategie.

Im Jahr 2020 wurden etwa halb so viele Pufferstreifenverstösse erfasst wie jeweils in den Jahren 2018 und 2019. Auch wenn die berichteten Kontrollumfänge nicht direkt miteinander verglichen werden können, kann davon ausgegangen werden, dass in den Jahren 2018 und 2019 durch den Kanton vermutlich insgesamt mehr Pufferstreifen kontrolliert wurden als im Jahr 2020 von den verschiedenen Akteuren zusammen. Ob und wie stark der vermutlich geringere Kontrollaufwand und ein möglicherweise besseres Einhalten der Pufferstreifenauflagen durch die Landwirtschaftsbetriebe zu den geringeren erfassten Pufferstreifenverstössen im Jahr 2020 beitrugen, lässt sich jedoch aus den oben erwähnten Gründen von den Kontrollergebnissen nicht ableiten. Eine zuverlässige Aussage über die zeitliche Entwicklung der Anzahl Pufferstreifenverstösse im Kanton wird erst nach Vorliegen der Ergebnisse der KUT-Kontrollen von mehreren Jahren möglich sein.

3. Die Pufferstreifenkontrollen des KUT werden nicht mit anderen Kontrollen kombiniert. Die Termine der Pufferstreifenkontrollen richten sich nach den Düngerausträgen. Im März und April 2020 war dies jedoch nicht möglich, weil aufgrund der Covid-19-Epidemie keine Kontrollen durchgeführt werden konnten. Der KUT geht davon aus, dass ab dem Jahr 2021 die Pufferstreifenkontrollen auch im Frühling durchgeführt werden können. Da im Frühjahr grosse Wiesen- und Weideflächen mit Gülle oder Mist gedüngt werden, könnte dies zu einer grösseren Zahl festgestellter Pufferstreifenverstösse führen.
4. Die Erkenntnisse der Kontrollen der Jahre 2018 und 2019 führten im Kanton zu einer Anpassung des Kontrollkonzepts und motivierten verschiedene Gemeinden dazu, mit dem KUT eine Kontrollvereinbarung einzugehen. Bis zum 12. Februar 2021 schlossen bereits 41 Gemeinden eine Vereinbarung mit dem KUT ab.

Die Regierung begrüsst die Übertragung der Kontrollen durch die Gemeinden an den KUT, weil durch den KUT in allen Gemeinden durch gut geschulte Personen einheitliche Kontrollen gewährleistet sind. Zudem ist mit dem KUT Unabhängigkeit und Distanz der Kontrollrinnen und Kontrolleure von den Landwirtschaftsbetrieben gegeben; dies dürfte ein potenzielles Problem vor allem in kleineren Gemeinden mit eigener Kontrolltätigkeit sein.

Die Wirksamkeit der Kontrollen sollte noch erhöht werden, indem weitere Gemeinden motiviert werden, ihre Pufferstreifenkontrollen an den KUT auszulagern. Mittelfristiges Ziel muss sein, dass alle Gemeinden mit dem KUT Pufferstreifen-Kontrollvereinbarungen abschliessen. Bei Bedarf könnte der Kontrollumfang noch weiter gesteigert werden, indem der KUT jährlich mehr als zehn Prozent der direktzahlungsberechtigten Betriebe einer Gemeinde kontrolliert und indem auch Betriebe, die keine Direktzahlungen beziehen, kontrolliert werden.

5. Aufgrund des in der Antwort zu Frage 2 beschriebenen Systemwechsels in Bezug auf Umfang und Methodik der Pufferstreifenkontrollen im Jahr 2020 sollten zuerst für einige Jahre

KUT-Kontrollen in noch mehr Gemeinden abgewartet werden, bis die notwendige Datengrundlage insbesondere zur zeitlichen Veränderung der Zahl festgestellter Pufferstreifenverstösse vorliegt. Nach einer fundierten Analyse dieser breiteren Wissensbasis sollen Baudepartement und Volkswirtschaftsdepartement gemeinsam entscheiden, ob und welche Massnahmen erforderlich sind.

6. Die Erstellung einer einfachen und anonymisierten Kontrollstatistik im Folgejahr ist mit einem gewissen personellen Aufwand möglich und sinnvoll. Das Landwirtschaftsamt würde dabei die von ihm verwalteten Angaben aus dem EDV-System Agricola extrahieren und dem Baudepartement für die Erstellung der Gesamtauswertung zustellen. Dieses würde die Kontrolleergebnisse aller Kontrolldienste, der Gemeinden und der kantonalen Stellen abgleichen und in Form einer Gesamtstatistik veröffentlichen.
7. In der Schweiz gibt es bis heute noch keine Nutzung von Satelliten für Vollzugsaufgaben in der Landwirtschaft. Zurzeit laufen Projekte des Bundesamtes für Landwirtschaft und der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich zur Abklärung der Möglichkeiten der Nutzung von Satellitendaten in der Landwirtschaft, z.B. für die Erhebung von Agrarumweltindikatoren. Damit verbunden sind hochkomplexe Fragestellungen, die mit erheblichem Mittelaufwand in mehrjährigen Forschungsprojekten abgeklärt werden müssen. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoller, wenn der Bund solche Grundlagenarbeiten in Auftrag gibt und dann anwendungsreife Methoden bereitstellt, die für alle Kantone in einheitlicher Form im Vollzug nutzbar sind.

Bei der Prüfung der Anwendung von Satellitendaten für Pufferstreifen-Kontrollzwecke ist zu berücksichtigen, dass sich eine Reihe von grundsätzlichen methodischen Problemen stellen:

- Das Blattwerk von Baum- oder Buschkronen entlang von Wäldern und Gehölzen kann Pufferstreifen für Aufnahmen von oben teilweise oder ganz verdecken.
- Satellitenaufnahmen von Pufferstreifen sind nur bei wolkenfreiem Himmel möglich.
- Beweiskräftige Aufnahmen von z.B. Gülle in Pufferstreifen sind schon im Fall von Fotos aus wenigen Metern Distanz oft schwierig.

Somit wäre die Nutzung von Satellitenaufnahmen für Pufferstreifenkontrollen – sofern technisch überhaupt möglich – frühestens in einigen Jahren denkbar.