

SNSF NRP73 project “Sustainable Trade Relations for Diversified Food Systems”

Working Paper No. NRP73-WP04-2022



Fördert die Schweizer Agrarpolitik die Entwicklung einer nachhaltigen und standortgerechten Landwirtschaft ausreichend? Eine Analyse der aktuellen Instrumente, Zielkonflikte und des Handlungsbedarfs

Juli 2022

Bettina Scharrer

Centre for Development and Environment (CDE) University of Bern

© The Author. All rights reserved. Interdisciplinary research project “Sustainable Trade Relations for Diversified Food Systems”, financed by the Swiss National Science Foundation (SNF), as part of the National Research Programme 73 on “Sustainable Economy”, and led by Dr. iur. Elisabeth Bürgi Bonanomi of CDE, University of Bern: <http://www.nrp73.ch/en/projects/governance/sustainable-trade-relations-for-diversified-food-systems>.

Suggested citation: Bettina Scharrer, Fördert die Schweizer Agrarpolitik die Entwicklung einer nachhaltigen und standortgerechten Landwirtschaft ausreichend? Eine Analyse der aktuellen Instrumente, Zielkonflikte und des Handlungsbedarfs. 2022. Working Paper NRP 73 Project ‘Sustainable Trade Relations for Diversified Food Systems. CDE, University of Bern.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Summary	5
1 Einleitung	7
1.1 Die Unterwerfung der Landwirtschaft unter die agro-industrielle fordistische Produktionslogik	9
1.2 Besonderheit der Agrarmärkte aus volkswirtschaftlicher Sicht und ungleiche Marktmachtverhältnisse	11
1.2.1 Aufbau einer Marktgegenmacht und Rolle des Wettbewerbsrecht	12
1.3 Kurzabriss zu den Entwicklungsetappen in der Landwirtschaft und Agrarpolitik	13
1.3.1 Überblick zum Stand der aktuellen agrarpolitischen Reformbemühungen	15
2 Produktionsausrichtung, Intensität und Umweltwirkungen der Schweizer Landwirtschaft	16
2.1 Aktuelle Eckdaten zur schweizerischen Landwirtschaft und Intensität	16
2.2 Hohe Intensität und negative Umweltauswirkungen	17
2.2.1 Stickstoff- und Phosphorüberschüsse, Ammoniakemissionen und Wirkungszusammenhänge mit Futtermittelimporten und intensiver Tierhaltung	17
2.2.1.1 Stickstoffüberschüsse als Gradmesser einer (zu) hohen Intensität	17
2.2.1.2 Akkumulierende Phosphorüberschüsse in Schweizer Böden	18
2.2.1.3 Folgewirkungen der Emissionen, Konsens betreffend Senkung der Tierbestände und Futtermittelimporte	19
2.2.2 Treibhausgasemissionen	20
2.2.3 Pestizide	20
2.2.4 Zustand der Biodiversität von Agrarflächen und Einfluss auf die Biodiversität allgemein	21
2.2.5 Zustand landwirtschaftlicher Böden mit Fokus auf Grasland und Düngung	22
2.2.6 Stand der Erreichung von Umweltzielen	22
2.3 Was wäre eine standortgerechte, nachhaltige Landwirtschaft in der Schweiz?	23
3 Niederschlag von Zielkonflikten und begrifflichen Unschärfen auf Verfassungsebene und in ausgewählten Gesetzesartikeln	26
3.1.1 Die Erwartungen an die Landwirtschaft und der Leistungsauftrag gemäss Verfassung	26
3.1.2 Die Definition des Begriffs Landwirtschaft und Folgewirkungen	29
3.1.3 Die Festlegung der Landwirtschaft in der Raumplanung	30
3.1.4 Der bodenbewirtschaftende bäuerliche Betrieb – was ist das?	31
3.1.5 Die Sicherung des landwirtschaftlichen Einkommens	32
4 Analyse wichtiger Instrumente der Agrarpolitik	33
4.1 Verteilung der Bundesgesamtausgaben für Landwirtschaft	34
4.2 Das Direktzahlungssystem als zentrales Element der Agrarpolitik	35
4.2.1 Grundvoraussetzungen, um Direktzahlungen zu erhalten	37
4.2.1.1 Der ökologische Leistungsnachweis	37
4.2.2 Die verschiedenen Direktzahlungsarten und ihre Wirkung	39
4.2.2.1 Kulturlandschaftsbeiträge	39
4.2.2.2 Versorgungssicherheitsbeiträge	40
4.2.2.3 Biodiversitätsbeiträge	41

4.2.2.4	Produktionssystembeiträge.....	41
4.2.2.5	Landschaftsqualitätsbeiträge und Ressourceneffizienzbeiträge.....	44
4.2.3	Kürzungen oder Verweigerung der Leitungen bei Nichteinhaltung der Vorgaben.....	44
4.2.4	Lenkungsmöglichkeiten über das Direktzahlungssystem und Grenzen.....	44
4.3	Einflussnahme und Gestaltung der AP über die Produktions- und Absatzförderung.....	45
4.3.1	Kennzeichnung von Produkten.....	46
4.3.2	Milchpreisstützung.....	47
4.3.3	Grenzschutzmassnahmen: Wie stark unterstützen sie übergeordneten Zielsetzungen gemäss BV 104?.....	49
4.4	Einflussnahme der AP über Strukturverbesserungsmassnahmen – Beiträge und Kredite für landwirtschaftliche Gebäude.....	51
4.5	Förderung intensiver Produktionsweisen durch Vergünstigung der Vorleistungen.....	51
4.6	Schlaglichter auf ausgewählte Gesetze zur zusätzlichen Lenkung der Tierdichte.....	52
4.6.1	Gewässerschutz in der Landwirtschaft und die Festlegung der DGVE.....	52
4.6.1.1	Massnahmen über 62a.....	53
4.6.2	Festlegung der Höchstbestände pro Betrieb.....	54
5	Schlaglichter auf die Agrarpolitik aus Sicht der Praxis.....	55
6	Schlussfolgerungen.....	57
7	Referenzen.....	60

Zusammenfassung

Die aktuell vorherrschende konventionelle, industriell-fordistische landwirtschaftliche Produktionsausrichtung und Logik erweist sich zusehends als nicht nachhaltig und führt global, wie auch in der Schweiz zu bereits hinlänglich bekannten Schäden und Degradationen an der Umwelt sowie problematischen Emissionen in die Biosphäre. In dieser im Rahmen des NFP73 Projekts "Sustainable Trade Relations for Diversified Food Systems" durchgeführten Studie wurde der übergeordneten Frage nachgegangen, inwieweit die schweizerische Agrarpolitik ihre gesetzten Ziele umsetzen kann und die Förderung und Schaffung von diversifizierten, nachhaltigen Ernährungssystemen ausreichend begünstigt. Konkret wurde anhand ausgewählter Rechtserlasse auf Bundesverfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene aufgezeigt, welche aktuell geltenden Regulierungen, Massnahmen und Strategien zu einer Transformation in Richtung eines nachhaltigen Ernährungssystems beitragen, respektive dieser diametral entgegenwirken.

Die Schweiz hat sich gemäss Bundesverfassung Art. 104 verpflichtet, eine sowohl nachhaltige als auch auf den Markt ausgerichtete Landwirtschaft zu fördern, welche die natürlichen Lebensgrundlagen erhält und zur Versorgungssicherheit des Landes, zur Pflege der Kulturlandschaft als auch zur dezentralen Besiedlung beiträgt. Während diese auf derselben Stufe angesiedelten Zielsetzungen ein unproblematisches «sowohl als auch» suggerieren, zeigt sich in der Praxis, dass oft aufgrund starker Produktivitätssteigerung durch Intensivierung in der Landwirtschaft und zunehmenden Wettbewerbsdruck auf die Produzentenpreise ökologische und soziale Ziele nicht erreicht werden konnten und können. Eine Hierarchisierung der nebeneinander angesiedelten Zielsetzungen in der BV Art. 104 und entsprechend im Landwirtschaftsgesetz könnte hier Gegensteuer geben, indem der Erhalt der natürlichen Ressourcen gegenüber anderen Forderungen priorisiert würde. Eine solche Priorisierung würde der Tatsache Rechnung tragen, dass die unabdingbar notwendigen Reproduktionsgrundlagen (Bodenfruchtbarkeit, Biodiversität, Wasser, etc.) auch die natürlichen Lebensgrundlagen für die Landwirtschaft bilden und somit deren Erhalt eine elementare Grundvoraussetzung für die langfristige Ernährungssicherheit der Schweiz darstellt.

Eine konsequente Umsetzung einer solchen Priorisierung in den agrarpolitisch relevanten Rechterlassen hätte zur Folge, dass eine lokal angepasste standortgerechte landwirtschaftliche Produktion, welche die Tragfähigkeit der Ökosysteme respektiert, möglichst geschlossene Stoffkreisläufe anstrebt sowie ökologische Folgeprobleme nicht exportiert, zur Regel werden würde. Um dies erreichen zu können, wäre in der praktischen Umsetzung u.a. eine Absenkung der partiell oder ganz bodenunabhängigen Tierbestände ohne eigene Futterbasis und eine Rückbindung an die vorhandene Nutzfläche – wenn nicht auf betrieblicher, dann zumindest auf nationaler Ebene – unabdingbar. Standortvoraussetzungen mit hohen Grünlandanteilen sprechen weiterhin für die Beibehaltung einer grasland-basierten Milch- und Fleischproduktion, jedoch primär auf eigener Futterbasis und ohne Zufüttern von proteinreichen, importierten Kraftfuttern. Weiter sprechen sich diverse neuste Studien dafür aus, auch den inländischen Futtermittelanbau auf den ackerfähigen Flächen stufenweise zurückzufahren und die frei gewordenen Flächen für den Anbau pflanzlicher Direktahrung für die Bevölkerung zu nützen, um so bessere Kalorienwerte zu erreichen und den Selbstversorgungsgrad zu steigern.

Ein Umbau Richtung standortgerechter Landwirtschaft bedarf aber auch begrifflicher Klärungen und Festlegungen, was Landwirtschaft ist und was unter Landwirtschaft fällt und was nicht (u.a. in Art. 3 LwG, RPG 16a). Im Sinne der Kohärenz muss hier die Landwirtschaft wieder in Bezug zur Bodenabhängigkeit gesetzt werden, um die bodenunabhängige, rein gewerblich-industrielle Produktion mit zugekauften Futtermitteln von den Vorzügen und Vergünstigungen der Landwirtschaft auszuschliessen und deren Verbreitung finanziell unattraktiver zu gestalten. Weitergehende Anpassungen und Umlagerungen im Direktzahlungssystem, wie sie teils bereits 2023 per Verordnungspaket zur parlamentarischen Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» in Kraft treten, sind als direkter Hebel sinnvoll. Es muss jedoch darauf geachtet werden, das ohnehin schon komplexe Regelwerk nicht mit neuen Regulierungen ohne grossen Wirkungsgrad zu überladen. Damit der Erhalt der natürlichen

Lebensgrundlagen und der Ökologie nicht bloss als ein zusätzliches, handelbares «Produkt» gesehen, sondern als integraler Bestandteil der landwirtschaftlichen Produktion verstanden wird, braucht es auch eine graduelle Erhöhung der Anforderungen an den ÖLN, welche mit den Standards einer standortgerechten Produktion korrelieren. Zudem müssen Lenkungsabgaben für alle externen Inputs ins Auge gefasst werden, welche erwiesenermassen umweltschädigend sind, wie u.a. Futtermittelimporte, Mineraldüngerimporte, PSM. So kann eine nicht standortgerechte Produktion verteuert und die Kostenwahrheit bezüglich externalisierter Folgekosten angenähert werden.

Mit Blick auf die gesamte Wertschöpfungskette müssten seitens des Bundes auch Massnahmen ergriffen werden, um den ungleichen Marktverhältnissen zwischen Produzenten, Verarbeitern und dem Handel entgegenzuwirken. Mehr Transparenz und Verteilungsgerechtigkeit zwischen den verschiedenen Produktionsstufen entlang der gesamten Lebensmittelwertschöpfungskette könnte u.a. durch kohärente Anpassungen im Kartellrecht und Landwirtschaftsrecht erfolgen, indem den Produzenten mehr Freiraum für Kooperationen und koordinierte Vermarktung ihrer Produkte gewährt würde.

Die gemäss Analyse vorgeschlagenen Massnahmen, welche den Umbau der landwirtschaftlichen Produktion Richtung Standortgerechtigkeit und Nachhaltigkeit unterstützen würden, (z.B. negative Lenkungsmassnahmen, Rückbindung der Tierbestände an die Fläche, höhere Anforderungen an den ÖLN, ambitioniertere Ziele bei den Absenkpfeilen für Pestizide und Nährstoffeinträge, etc.) sind jedoch nur dann politisch umsetzbar und kohärent, wenn gleichzeitig die Importe von pflanzlichen und tierischen Nahrungsmitteln berücksichtigt würden. Mit Einführung besagter Massnahmen müssten Importe, die nicht den neuen geltenden Schweizer Nachhaltigkeitsnormen entsprächen, mit ausreichend hohen zusätzlichen Zöllen belastet werden, um die inländische Produktion wirksam zu schützen.

Summary

The currently prevailing conventional, Fordist industrial orientation and logic of agricultural production is increasingly proving to be unsustainable. It is causing environmental damage and degradation, along with problematic emissions into the biosphere, both globally and in Switzerland. This study, conducted within the National Research Programme (NRP) 73 project “Sustainable Trade Relations for Diversified Food Systems”¹, investigated the overarching question of how effective Swiss agricultural policy is in achieving its goals and in adequately supporting the promotion and creation of diversified, sustainable food systems. We analysed selected legal enactments at the federal constitutional, legislative, and ordinance levels to show which regulations, measures, and strategies that are currently in place promote the transformation towards a sustainable food system, and which are diametrically opposed to this goal.

According to Art. 104 of the Federal Constitution, Switzerland is committed to promoting sustainable and market-oriented agriculture that conserves natural resources and contributes to the reliable provision of the population with foodstuffs, the upkeep of the countryside, and the decentralised population settlement of the country. Placement of these objectives at the same level suggests that it is unproblematic to pursue them simultaneously. In practice, however, it becomes apparent that agricultural intensification, the resulting increase in productivity, and growing pressure on farm-gate prices have often made it impossible to achieve environmental and social goals. A hierarchization of the parallel objectives in Art. 104 of the Federal Constitution – and, correspondingly, in the Federal Act on Agriculture – could counteract this problem by prioritizing the conservation of natural resources over other demands. Such a prioritization would do justice to the fact that the vital bases of reproduction (soil fertility, biodiversity, water, etc.) also constitute the natural resource base for agriculture, making their preservation an elementary prerequisite for Switzerland’s long-term food security.

Consistent implementation of such a prioritization in all legislation relevant to agricultural policy would result in the mainstreaming of locally adapted, location-appropriate agricultural production that respects the carrying capacity of ecosystems, strives for closed cycles whenever possible, and does not export adverse environmental impacts. To achieve this goal, implementation of the legislation in practice would require, among other things, a reduction in partially or completely soil-independent livestock that lack their own fodder base, as well as a return to linking production to the land available, at least at the national level, if not at the farm level. Switzerland’s high proportion of grassland calls for the continuation of grassland-based milk and meat production, but this should occur mainly on the basis of each farm’s own forage production and without the addition of protein-rich, imported concentrated feeds. Various recent studies also advocate a gradual reduction of domestic fodder production on arable land and use of the freed-up land to cultivate direct plant-based food for the population, as this would improve calorie values and increase the degree of self-sufficiency.

However, a transformation towards location-appropriate agriculture also requires conceptual clarifications and definitions of what agriculture is, i.e. what qualifies as agriculture and what does not (e.g. in Art. 3 of the Agriculture Act and Art. 16a of the Spatial Planning Act). For the sake of coherence, these definitions must put agriculture back in relation to soil dependency, in order to exclude soil-independent, purely commercial industrial production based on purchased feed from the benefits and advantages available to agriculture and thereby make it financially unattractive. Further-reaching adjustments and reallocations in the direct payment system, such as the ones that will come into force as early as 2023 via the ordinance package related to the parliamentary initiative 19.475 on “Reducing the risk associated with the use of pesticides”, make sense as a direct lever. However, care must be taken not to overload the already complex regulatory framework with

¹ © The Author. All rights reserved. Interdisciplinary research project “Sustainable Trade Relations for Diversified Food Systems”, financed by the Swiss National Science Foundation (SNF), as part of the National Research Programme 73 on “Sustainable Economy”, and led by Dr. iur. Elisabeth Bürgi Bonanomi of CDE, University of Bern: <http://www.nrp73.ch/en/projects/governance/sustainable-trade-relations-for-diversified-food-systems>.

new regulations that have little effect. In addition, to ensure that conservation of natural resources and the environment is seen not just as an additional, tradable “product” but as an integral part of agricultural production, the requirements for proof of ecological performance should gradually be increased in line with the standards of location-appropriate production. Finally, policymakers must envisage the introduction of incentive taxes on all external inputs that have been proven harmful to the environment, such as feedstuff imports, mineral fertilizer imports, and plant protection products. This will make it possible to increase the cost of production that is not location-appropriate so as to approximate the true costs, including those arising from externalized adverse impacts.

Looking at the entire value chain, the Confederation should take measures to balance the unequal market power of producers, processors, and traders. Greater transparency and distributive justice between the various production stages along the entire food value chain could be achieved, among other things, through coherent adjustments to antitrust and agricultural law granting producers greater freedom to cooperate and market their products in a coordinated manner.

However, the measures proposed here to support the transformation of agricultural production towards greater location appropriateness and sustainability – such as disincentives, linking livestock production to the available land area, increased requirements for proof of ecological performance, more ambitious pesticide and nutrient input reduction paths, and others – will only be politically viable and coherent if policies simultaneously address imports of plant- and animal-based foodstuffs. In other words, introduction of the proposed measures must be coupled with the introduction of additional tariffs on imports that do not comply with the new Swiss sustainability standards, and these tariffs would have to be high enough to effectively protect domestic production.

1 Einleitung

Die dominante Produktionsweise und Ausrichtung der Schweizer Landwirtschaft hat diese zu einer der intensivsten in ganz Europa² werden lassen mit entsprechenden problematischen negativen Umweltwirkungen und Degradationen an der Biosphäre. Verschiedene kürzlich lancierte Agrarinitiativen, welche einen Kurswechsel bezüglich des Umgangs mit unseren natürlichen Lebensgrundlagen forderten, u.a. durch Verbot synthetischer Pestizide, spiegeln die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs sowie ein wachsendes Unbehagen und Problembewusstsein gegenüber der aktuellen Produktionsausrichtung seitens der Zivilgesellschaft. Gemäss Bundesverfassung Art. 104 BV hat sich die Schweiz verpflichtet, eine multifunktionale Landwirtschaft zu fördern, welche sowohl nachhaltig als auch auf dem Markt ausgerichtet ist, zur Versorgungssicherheit des Landes, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft als auch zur dezentralen Besiedlung beiträgt. Diese übergeordneten, unterschiedlichen Zielsetzungen, welche die Leitlinien der Schweizerischen Agrarpolitik festlegen, sind nicht konflikt- und widerspruchsfrei, auch wenn die nebeneinander gereichten Ansprüche an die Landwirtschaft ein unproblematisches «sowohl als auch» suggerieren. Die Umsetzungspraxis erweist sich aber als wesentlich komplexer.

In diesem Working Paper soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit die aktuelle schweizerische Agrarpolitik die Förderung und Schaffung diversifizierter, nachhaltiger Ernährungssysteme begünstigt oder im Gegenteil, deren Entwicklung behindert. Konkret wird anhand ausgewählter Beispiele auf Bundesverfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene aufgezeigt, welche Massnahmen und Strategien zu einer Transformation Richtung nachhaltiges Ernährungssystem beitragen, respektive diesen diametral entgegenwirken. Die Studie wird im Rahmen des NFP73 Projekts "Sustainable Trade Relations for Diversified Food Systems" durchgeführt, das u.a. zum Ziel hat, eine Produktdifferenzierung für Agrarimporte auf Basis von Nachhaltigkeitskriterien und Standards auszuarbeiten. Erhöhte Anforderungen an Importgüter dürfen aufgrund des Gebots der Nicht-Diskriminierung nur Produktionsstandards einfordern, welche in Kohärenz mit den rechtlich verbindlichen Anforderungen an die heimische Produktion stehen. Daher interessiert in dieser Analyse: Welche Produktionsausrichtungen und agrarpolitischen Massnahmen begünstigen den Erhalt und die Entwicklung nachhaltiger Anbausysteme und welche verhindern sie?

Im ersten Kapitel werden übergeordnete Rahmenbedingungen und historische Entwicklungen beleuchtet, welche für das Verständnis der aktuellen Agrarpolitik, der Zielkonflikte und der Beantwortung der übergeordneten Frage im Hintergrund mitgedacht werden müssen. Zum einen soll die vorherrschende fordistisch-industrielle Produktionslogik, welche wesentliche Charakteristika, die der landwirtschaftlichen, auf biotischen Ressourcen basierenden Produktion innewohnen, ignoriert oder auszuschalten versucht, beleuchtet werden. Mit einem Festhalten an dieser Logik kann die laufende Degradation der Biosphäre durch die gewählten landwirtschaftlichen Produktionsweisen nicht gestoppt werden.

Weiter wird die Funktionsweise und Instabilität der Agrarmärkte aus volkswirtschaftlicher Sicht angesprochen und gefragt, ob der Gesetzgeber sich ausreichend um Abbau der sehr ungleichen Marktmachtverhältnisse entlang der Wertschöpfungsketten im Ernährungssystem bemüht, u.a. um korrekte und faire Produzentenpreise zu garantieren, die eine der Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Produktionsweise wäre. Zudem wird in diesem einführenden Kapitel ein sehr rudimentärer Einblick auf verschiedenen agrarpolitischen Entwicklungsetappen sowie ein Überblick zum Stand der aktuellen agrarpolitischen Reformbemühungen gegeben.

Im zweiten Kapitel wird die Produktionsausrichtung bezüglich Intensität, Umweltwirkung und Erreichen der Umweltziele mit Fokus u.a. auf Emissionen im Bereich Stickstoff, Ammoniak, Phosphor und Treibhausgas untersucht und in Bezug zu den Futtermittelimporte und der hohen Tierdichte gestellt. Weiter wird der Frage nachgegangen, was eine standortgerechte, nachhaltige Produktion in der Schweiz

² Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2016): Faktenblatt zur Ernährungssicherheit Nr. 3, Produktionsintensität und Potenzial

eigentlich wäre und aufgezeigt, wie durch Anpassung der Produktionsweise, Emissionen bedeutend reduziert werden könnten.

Im Zentrum der nachfolgenden Hauptkapitel drei, vier und fünf steht die Analyse der Schweizerischen Agrarpolitik. Kapitel drei untersucht den Niederschlag von Zielkonflikten und problematischen begrifflichen Unschärfen und fragt, inwiefern die unterschiedlichen Zielsetzungen tatsächlich inkohärent sind und wie Zielkonflikte aufgelöst werden könnten. In Kapitel vier schliesslich, werden die Wirkung und Funktionsweise der wichtigsten agrarpolitischen Instrumente unter Einbezug von Anpassungen aufgrund der neusten Agrarpakete analysiert. Schliesslich wird mit Kapitel fünf der Praxisblick auf die Agrarpolitik aus Sicht landwirtschaftlicher Produzenten beispielhaft ergänzt.

Im Rahmen dieser Studie ist es sicher nicht möglich, der gesamten Komplexität der Agrarpolitik unter Berücksichtigung und Einordnung aller anderen, relevanten Politikfelder, welche die Landwirtschaft tangieren oder von deren aktuellen Produktionsweise stark tangiert werden, wie u.a. die Raumplanungspolitik, die Gewässerschutzpolitik, die Umweltpolitik, die Handelspolitik, die Wettbewerbspolitik, etc. mit all ihren Wirkungszusammenhängen gerecht zu werden. Bereits ohne Berücksichtigung anderer die Landwirtschaft tangierenden Rechtsgebiete, existieren zur Regulierung der Landwirtschaft sechs Bundesgesetze und über 90 Verordnungen. Die zentralen Gesetzeswerke sind dabei das Bundesgesetz für die Landwirtschaft (LwG), ein «code rural» betreffend Produktion, das Bundesgesetz für bäuerliches Bodenrecht (BGBB) und das Bundesgesetz über landwirtschaftliche Pacht (LPG). Weiter sind auch das Bundesgesetz über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten, das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft und das Tierseuchengesetz in der Amtlichen Sammlung der Landwirtschaft zugeordnet.

Übergeordnet zentral für die Agrarpolitik ist selbstredend der Verfassungsartikel BV 104, welcher die Aufgaben der Landwirtschaft sowie die Fördermassnahmen zur Erreichung selbiger seitens des Bundes festlegt. Auf dem Art. 104 BV fusst das Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG), ein sehr umfassendes, hochkomplexes, aktuell 188 Artikel umfassendes Gesetzeswerk mit über 60 sich darauf abstützenden Verordnungen. Das Schweizerische Landwirtschaftsrecht unterliegt einer sehr hohen Regulierungsdichte sowie einem raschen Revisionsrhythmus. Seit der letzten Totalrevision des LwG 1998 zählt Roland Norer allein 25 Teilrevisionen (Stand 2019).³

Aufgrund der sehr hohen Komplexität der Thematik wird zur Beantwortung der übergeordneten Fragestellung im Wesentlichen ein Fokus auf Themen und Aspekte gelegt, welche einen grossen Problemdruck und Handlungsbedarf aufweisen sowie speziell ausgewählte Massnahmen analysiert, die stark zur Lenkung und Ausrichtung der für die Schweiz wichtigsten Produktionssektoren, dem Milch- und Fleischsektor, beitragen. Einen Schwerpunkt auf Folgen und Regulierung der Nutztierhaltung zu legen, ist in dreierlei Hinsicht sinnvoll: Zum ersten, weil die natürlichen Grundvoraussetzungen in der Schweiz für eine graslandbasierte, nachhaltige standortangepasste Milch- und Fleischproduktion als Koppelprodukt sprechen. Zum Zweiten, weil die aktuelle Ausrichtung der Milch- und Fleischproduktion mit einer partiellen Loslösung von der landwirtschaftlichen Nutzfläche, d.h. ohne ausreichende eigene Futtergrundlage und auf Basis von Futtermittelimporten massiv zu negativen Umweltwirkungen im In- und Ausland beitragen. Zum Dritten sind der Milch- und Fleischsektor auch aus ökonomischer Sicht und bezüglich Wertschöpfung die wichtigsten Produktionszweige der Schweizer Landwirtschaft. Dies auch mit Blick auf die nachgelagerte Verarbeitungsindustrie und bezüglich der Exportgüter aus dem Milchsektor, namentlich Käse.

³ Norer, Roland (Hg.) (2019): Landwirtschaftsgesetz (LwG). Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (LwG), Ber, S. V

1.1 Die Unterwerfung der Landwirtschaft unter die agro-industrielle fordistische Produktionslogik

Die heutige intensive, hochspezialisierte und dominante landwirtschaftliche Produktionsweise im globalen Norden und zunehmend auch Süden funktioniert weitgehend nach einer neoliberalen, industriell - fordistischen Logik, welche den gesamten Landwirtschafts- und Ernährungssektor nach 1950 immer stärker durchdrungen hat. Merkmale dieser Logik sind Forderungen nach Produktivitäts- und Effizienzsteigerung, Kostenreduktion durch Optimierung der Produktionsabläufe, laufende technische Innovation, Spezialisierung, Rationalisierung und einen massiven Input an Kapital, Material und fossiler Energie. Damit einher geht der Versuch einer möglichst weitgehenden Überwindung von zeitlich und räumlich determinierten natürlichen Gegebenheiten und Restriktionen, welche der Landwirtschaft innewohnen, in Bezug auf Produktion, Vertrieb und Konsum. Dies zeigt sich u.a. im hohen Einsatz synthetischer Hilfsstoffe in der Landwirtschaft, der Entkoppelung der Fläche von der Produktion, der künstlichen Beschleunigung biologischer Reife- und Wachstumsprozesse, im Versuch der «Ausschaltung» von saisonalen Zyklen, etc. zum Zweck der Herstellung eines vorhersehbaren, gleichförmigen Angebots an möglichst preiswerten Lebensmitteln.⁴

Die Unterordnung der gesamten landwirtschaftlichen Produktion unter diese kurz beschriebene industrielle Logik und die dominante Agrarökonomie mit ihren Ordnungsvorstellungen vernachlässigt die Tatsache, dass die Landwirtschaft trotz fossil-basierter Inputs für die Herstellung der Lebensmittel immer noch primär auf natürlichen Ressourcen als Reproduktionsgrundlage angewiesen ist und mit lebendigen Organismen arbeitet, welche biotische, natürliche Grenzen aufweisen.⁵ Die Missachtung der Restriktionen und wesentlicher Charakteristika der landwirtschaftlichen Produktion sowie die «Ausweitung» der natürlichen Ressourcengrundlage durch Einspeisung synthetischer und fossilbasierter Hilfsmittel führ(t)en nebst beachtlichen Produktionssteigerungen auch zu den bekannten, in Teilen irreversible Degradierungen der natürlichen Ressourcen sowie zu gesundheitsgefährdenden, chemisch-synthetisch belasteten Lebensmitteln und Trinkwasser. Da die von Interessengruppen geleitete Agrarpolitik weitgehend an dieser industriell - fordistischen Produktionslogik festhält, bringen die vielen, sich aneinanderreihenden agrarpolitischen Reformen, trotz partiellen Verbesserungen, nicht die erwünschten Ergebnisse in Bezug auf Erhalt der natürlichen Ressourcen und verfehlen gesetzte Zielsetzungen. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, was Landwirtschaft eigentlich ist und inwiefern sie sich von einer rein industriellen, anorganischen Produktion unterscheidet, ist daher nicht trivial, sondern wesentlich für ein Verständnis der Zielkonflikte, welche sich in der heutigen Agrarpolitik und Agrargesetzgebung herausgebildet haben.

Bereits der sozialdemokratische Politiker Eduard David verwies 1922 im Rahmen einer Debatte zur «Agrarfrage», welche er mit dem marxistischen Theoretiker und Philosoph Karl Kautsky führte, auf die unterschiedlichen Ressourcengrundlagen und Wesensunterschiede der industriellen und der agrarischen Produktion von Gütern, sowie auf die sich daraus ergebenden Konsequenzen hin.⁶ Seine Erkenntnisse sind immer noch relevant, auch wenn durch die weitgreifende Industrialisierung der Landwirtschaft und Integration in einen agro-industriellen Komplex mit nach- und vorgelagerter Industrie eine Angleichung der landwirtschaftlichen Produktionsweise an die industrielle stattgefunden hat. Die identifizierten Differenzen bleiben ungeachtet dessen bestehen und lassen sich gemäss Auderset und Moser in

⁴ Vinz, Dagmar (2008): Enträumlichung und Entzeitlichung der Ernährung als Herausforderung an eine nachhaltige Entwicklung in Kurswechsel, in: Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen 3: 39–49.

⁵ Auderset, Juri, Moser, Peter (2018): Permanenz des Unbehagens. Epistemischer Wandel und agrarpolitische Re-Regulierung im Zeitalter des Neoliberalismus, in: Regula Ludi, Mathias Ruoss, Leena Schmitter (Hg.), Zwang zur Freiheit. Krise und Neoliberalismus in der Schweiz, Zürich, S. 37-61. S. 38f

⁶ vgl. Auderset, Juri; Moser, Peter (2018). Die Agrarfrage in der Industriegesellschaft. Wissenskulturen, Machtverhältnisse und natürliche Ressourcen in der agrarisch-industriellen Wissensgesellschaft (1850-1950). Wien, S. 15 – 20

biotischen, zeitlichen und räumlichen Brüchen festmachen.⁷ Die Landwirtschaft nutzt als Re-Produktionsgrundlage grösstenteils die natürlichen biotischen Ressourcen mit ihrem Potenzial zur Selbstvermehrung und Selbstwiederherstellung, welche jedoch im Wachstum begrenzt und zyklischen und saisonalen Reproduktions- und Regenerationsrhythmen unterworfen sind. Mit der industriellen Produktionslogik wird versucht, standardisierte, kontinuierliche und lineare Produktionsverfahren auf die landwirtschaftliche Produktion zu übertragen. Reproduktionstechnologien, Genmanipulationen, Hybrid-Saatgut, ein hoher Input an Mineraldünger und Pestiziden müssen daher nicht nur im Kontext mit Produktivitätssteigerungen gesehen und verstanden werden, sondern auch als Versuche «die Beschleunigungsresistenzen biotischer Ressourcen zu umgehen und letztlich [die landwirtschaftliche Produktion] in ein industriekapitalistisches Zeitregime einzugliedern».⁸ Räumliche Differenzen ergeben sich durch die Bodengebundenheit und die Tatsache, dass der Boden nicht nur Standort der Produktion ist, sondern gleichzeitig das Produktionsmittel und als solches in die Stoffflüsse der landwirtschaftlichen Produktion eingebunden ist, was von Seiten der neoklassischen Agrarökonomie jedoch nicht berücksichtigt wird.⁹ Die Reproduktion der Pflanzen ist räumlich fixiert und die zu tätigen Arbeitsprozesse bedingen daher einen räumlichen Wechsel der «Arbeitsstätten», also der Produktionsflächen, welche zudem unkontrollierbaren Witterungs- Temperatur- und Klimaeinflüssen ausgesetzt sind. Ausserdem ist der Boden als Produktionsfaktor im Gegensatz zum Kapital nicht vermehrbar.¹⁰

Auf der Produzentenseite bewirkte die Durchsetzung dieser industriell-fordistischen Logik eine weitreichende vertikale Integration der bäuerlichen Landwirtschaft in den sich herausbildenden, global agierenden Agro-Industrie-Komplex mit vor- und nachgelagerten Sektoren. Bäuerliche Betriebe, unter ständigen kapitalintensiven Innovations- und Wachstumsdruck stehend und in Abhängigkeit von oligopsonistisch strukturierten nachgelagerten Nahrungsmittelmärkte (vgl. Kp. 1.2), konnten und können bei fallenden (Welt)-Marktpreisen der Agrarrohstoffe und sinkenden Anteil an der Nettowertschöpfung ihre Existenz immer weniger sichern. Der Preis (Tauschwert) für Nahrungsmittel, nunmehr durch einen weitgehend vereinheitlichten europäischen, resp. globalisierten Agrarmarkt gebildet, wird teils völlig losgelöst von den tatsächlichen Produktionskosten festgelegt.¹¹

Dieser Problematik, insbesondere den nicht kostendeckenden Preisen, wird mit Empfehlungen an Betrieben begegnet, weiter zu rationalisieren und die fallenden Preise über Produktionssteigerungen und schnelleres Wachstum (mehr «Einheiten» pro «Produktionsdurchlauf») sowie durch Einsparung der Lohnkosten mittels stärkerer Automatisierung zu kompensieren. Solche Strategien funktionieren jedoch nur begrenzt und nur von einer gewissen Grössenskala an, wobei sich die Grenze, ab wann solches Handeln und kapitalintensive Investitionen noch rentabel sind, immer mehr nach oben verschiebt. Die Betriebsgrösse und zu produzierenden Einheiten (z.B. Anzahl Nutztiere, Milchleistung, etc.) müssen aufgrund der fallenden Preise somit stetig weiter ausgeweitet werden, was letztlich zu einer zunehmenden Konzentration der Produktionsmittel und Produktion in den Händen von immer weniger Produzenten führt und eine erneute Intensivierung der Landwirtschaft befördert. Die in Westeuropa ursprünglich weit verbreiteten kleinen und mittleren, diversifizierten Familienbetriebe geraten zunehmend unter Druck, da sie nicht mehr konkurrenzfähig sind. Das Ganze wird unter «Strukturwandel» subsumiert.

⁷ vgl. Auderset, Juri (2017): Agrarfrage und Industriekapitalismus. Reflexion über eine marxistische Debatte, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 76(3), pp. 293-315 und Moser, Peter (2015): Zwischen Nachhaltigkeit und Effizienz, in: Der kritische Agrarbericht 2015, S. 156f

⁸ Auderset, J. (2017): Agrarfrage und Industriekapitalismus, S.305

⁹ Auderset, J. (2017): Agrarfrage und Industriekapitalismus, S. 306

¹⁰ Binswanger; Mathias (2007): Globalisierung und Landwirtschaft. Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel, Wien, S. 30

¹¹ Diese Aussage bezieht sich generell auf die globale Landwirtschaft. In der Schweiz sind aufgrund des hohen Agrarschutzes die Preise, z.B. von Getreide nicht in dem Masse an die globalen Preise gekoppelt.

1.2 Besonderheit der Agrarmärkte aus volkswirtschaftlicher Sicht und ungleiche Marktmachtverhältnisse

Agrarmärkte sind, im Vergleich mit anderen Märkten, einer relativ starken Instabilität unterworfen.¹² 1) Wie soeben ausgeführt sind die primär auf biotischer Ressourcengrundlagen produzierten Agrargüter im Gegensatz zu industriell hergestellten auf mineralisch-fossilen basierenden Gütern, an diverse, nicht grundsätzliche veränderbare Grundvoraussetzungen und Restriktionen gebunden. Die Produktion läuft in Abhängigkeit von Klima, den Witterungsbedingungen und saisonalen, natürlichen Produktionszyklen mit Reife- und Regenerationsprozessen ab und kann unerwartet von Tierseuchen und übermässigen Pflanzenschädlingen betroffen sein, was daher die Gesamtproduktion nur beschränkt steuerbar macht. 2) Der Ernährungsbedarf ist weder beliebig ausweitbar noch beliebig reduzierbar, weshalb die Nachfrage nach Agrargütern eher preisunelastisch ist. 3) Da die Haltbarkeit der Produkte beschränkt ist, kann einer Überproduktionssituation nicht einfach durch längere Lagerung begegnet werden, sodass es in solchen Fällen zu einem Preisverfall kommt. Konsumenten geben bei steigendem Angebot i.d.R. weniger für das betreffende Produkt aus, wodurch sich die Landwirtschaft potenziell immer wieder in einer Überschusssituation befindet.¹³ 4) Verschärft wird diese Situation durch ein ausgeprägtes Marktmachtgefälle der unterschiedlichen Marktteilnehmer in der Wertschöpfungskette. So stehen viele Landwirte als Anbieter mit ihren zumeist homogenen, austauschbaren Produkten wenigen Abnehmern in Verarbeitung und besonders im Detailhandel gegenüber, sodass ihr Markteinfluss, besonders auf die Preisbildung, als relativ gering bezeichnet werden muss, also eine typische *oligopsonistische Marktform* vorherrscht. Dem kann bei den mengenmässig stärker ins Gewicht fallenden, homogenen Agrarprodukten wie Milch, Getreide, Kartoffeln, etc. nicht ausreichend mit dem Schutz durch Immaterialgüterrechte wie z.B. der geografischen Ursprungsbezeichnung entgegengewirkt werden. Solche Differenzierungs- und Qualitätsstrategien, die eine bessere Positionierung in gehobenen Marktsegmenten ermöglichen, sind eher für verarbeitete Produkte wie z.B. Käse geeignet, wovon jedoch die Verarbeiter und der Handel in der Regel stärker profitieren, als die Landwirte selbst.¹⁴ Eine weitere Strategie fahren gewisse mittlere oder kleinere Betriebe, indem sie nachhaltig hergestellte, hochwertige Rohprodukte selber oder in enger, partnerschaftlicher Kooperation mit dem lokalen Gewerbe, direkt verarbeiten und vermarkten. Bei dieser Strategie ist von entscheidender Bedeutung, dass das verarbeitende Ernährungshandwerk nicht weiter schrumpft, sondern gefördert wird, steht es doch auch unter dem Druck eines ungebrochenen Strukturwandels. Weiter darf nicht vergessen werden, dass die hochwertigen Endprodukte primär von einer zwar zunehmenden, aber meist privilegierten, gut gebildeten Schicht gekauft werden, welche bereit ist, für die qualitativ hochwertigen und regional produzierte Lebensmittel auch einen entsprechenden Preis zu zahlen. Die Mehrzahl der Konsumenten_innen bezieht hingegen Lebensmittel tendenziell eher aus industrieller Verarbeitung und intensiver Landwirtschaft, welche über die Grossverteiler vertrieben werden.

Daher muss auch die Frage gestellt werden, wie bei fortgesetzten Liberalisierungs- und Deregulierungsabsichten, wie sie auch in der AP 22+ vorgesehen sind, mit dem Marktmachtgefälle in der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette umgegangen wird. Denn wie bereits ausgeführt, lassen sich gewisse Grundgegebenheiten in der landwirtschaftlichen Produktion nicht ändern, sodass interventionistische Eingriffe seitens des Staates, respektive eine Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, z.B. mit Grenzschutz durchaus ihre Berechtigung haben und sinnvoll sind, soll die inländische Landwirtschaft unter diesen Marktbedingungen erhalten werden. Andererseits müsste der Staat aber auch aktiver Rahmenbedingungen unterstützen, welche die Marktposition der Landwirte verbessern und ihnen so mehr Autonomie und die vielfach angesprochene «unternehmerische Freiheit» zugestehen. Gemäss Landwirtschaftsgesetz wird dies bereits durch Art. 8 und Art. 9 LwG geleistet, indem kollektive landwirtschaftliche Organisationen im Sinne der Selbsthilfe sich um das Aushandeln besserer

¹² Norer, Roland (2017): Handbuch zum Agrarrecht, Bern, S. 52

¹³ Walther, S. in: Norer, R. (2020): das Landwirtschaftsgesetz, S: 123

¹⁴ Walther, S. in: Norer, R. (2020): das Landwirtschaftsgesetz, S. 123

Konditionen bemühen können und somit eine «Gegenmarktmacht» bilden, um ausgewogenere Marktmachtverhältnisse herzustellen. Dies wird in der Schweiz unter Einschluss aller Marktakteure entlang der Wertschöpfungskette in Branchendachorganisationen angegangen, in denen entsprechend auch Verarbeiter und der Handel mit vertreten sind. Die mit allmählicher Auflösung der staatlichen Marktordnung ab den 1990er Jahren entstandene Praxis, die Interessensvertretung der Produzenten über Branchenverbände zu organisieren, hat sich aber als unzureichend erwiesen, einen Interessensausgleich zwischen den Marktakteuren und ausgewogene Marktmachtverhältnisse zwischen den landwirtschaftlichen Produzenten und der nachgelagerten Industrie herzustellen. Hierfür müsste, gemäss Hans Bieri, der Bund Möglichkeiten geben, damit Produzenten eigene Verkaufs- und Vermarktungsorgane aufbauen könnten, um sich gegenüber der Übermacht von Detailhandel und Verarbeiter besser positionieren zu können.¹⁵

1.2.1 Aufbau einer Marktgegenmacht und Rolle des Wettbewerbsrecht

Diese Auffassung von Bieri wird auch vom Agrarrechtler Paul Richli bezüglich des Milchmarkts geteilt. Er kritisiert, dass die hohen Risiken, welche die Liberalisierung des Milchmarkts durch Aufhebung der Milchkontingentierung (Mengenregulierung) mit sich brachte, vom BLW, dem Bundesrat und dem Parlament unterschätzt worden seien, denn es entstanden nach Aufhebung der Kontingentierung «erhebliche und dauerhafte Preisturbulenzen, die ohne gewisse Surrogate für Mengenbeschränkungen kaum mehr deutlich gedämpft werden können.»¹⁶ Paul Richli empfiehlt dem Gesetzgeber, den Aufbau einer Gegenmacht gegen die starke Konzentration auf Verarbeitungs- und Handelsstufe durch kartellistische Massnahmen auf der Produzentenseite zuzulassen. Dies geschah aber nach 2009 nicht im nötigen Ausmass.

Anders setzte die EU den Liberalisierungsschritt mit der Aufhebung ihres Milchquotensystem 2015 um. Die EU hat, so Richli, generell das Verhältnis zwischen Wettbewerbsrecht und Agrarrecht unter besserer Berücksichtigung legitimer Interessen der Landwirtschaft geklärt als dies in der Schweiz geschah.¹⁷ Basierend auf dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist eine generelle Zurückdrängung des Wettbewerbsrechts für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse nämlich erlaubt.¹⁸ So können Erzeugerorganisationen im Sektor Milch im Namen der ihnen angehörenden Mitglieder (Milchproduzenten) für einen Teil oder auch für die gesamte gemeinsame Erzeugung Verträge mit den Milchverarbeitern kollektiv aushandeln. Ausserdem sind innerhalb der Erzeugerorganisationen sowohl Preis- als auch Mengenabsprachen erlaubt. Dabei darf aber die gesamte erfasste Rohmilchmenge 33 % der gesamten Produktion in einem Mitgliedstaat nicht überschreiten.¹⁹

Zur Aufhebung der Milchkontingentierung in der Schweiz ohne Schaffung einer ausreichenden Gegenmacht resümiert Paul Richli: «*Man kann und muss sich [...] fragen, ob der Bundesgesetzgeber den Vertrauensschutz und die Rechtssicherheit, auf deren Respektierung die Milchproduzentinnen und Milchproduzenten Anspruch haben, durch die Aufhebung der Milchkontingentierung nicht zu sehr strapazierte. Ein stärkerer öffentlich-rechtlicher Flankenschutz für Selbsthilfemassnahmen der Produzentenorganisationen ist mehr als diskussionsbedürftig.*»²⁰ Doch die Schaffung vereinter Vermarktungsorganisationen unabhängiger Produzenten, wie es in der EU z.B. im Milchmarkt erlaubt ist, wurde aus kartellrechtlichen Überlegung bei Auflösung der staatlichen Marktordnung in den 1990er und 2000er Jahren verworfen, was z.B. im Milchsektor zur Splitterung in zahllose, weniger schlagkräftige Produzentengemeinschaften führte, die sich innerhalb der Branchenverbände zu positionieren versuchen. Die Branchenverbände legen denn auch Richtpreise fest, deren Einhaltung jedoch für die einzelnen Unternehmen nicht bindend ist (Art. 8a LWG). Weiter ist im Milchsektor der Branchenverband

¹⁵ <https://agrarinformatik.ch/13340/>

¹⁶ Richli; Paul (Hg)(2018): Wirtschaftsstrukturrecht unter besonderer Berücksichtigung des Agrar- und Filmwirtschaftsrechts, Schweizer Bundesverwaltungsrecht Band XIII, Basel, 259

¹⁷ Richli, P. (2018): SBVR XIII, S. 259

¹⁸ ebd. 364 und vgl. Art. 42 AEUV

¹⁹ ebd. S. 259

²⁰ ebd., S. 260

für die Ausarbeitung eines sogenannten Standardvertrags (Art. 37 LwG) verantwortlich, welcher den Landwirten eine minimale Rechtssicherheit gewährleisten sollte. Art. 37 LwG verlangt jedoch auch, dass die Regelungen zum Kauf und Verkauf von Rohmilch den Wettbewerb nicht erheblich beeinträchtigen dürfen. Die Preis- und Mengenfestlegung bleibt in jedem Fall in der Kompetenz der Vertragspartner. Mit den Bestimmungen von Art. 37, Abs. 1 LwG, so Richli, habe der Gesetzgeber unnötigerweise den Handlungsspielraum für die Landwirtschaft anstatt zu erweitern, gegenüber der kartellrechtlichen Regelung sogar eingeschränkt, was ein klarer Fehlgriff des Gesetzgebers gewesen sei.²¹ Das Kartellgesetz in der Schweiz enthält nämlich keine Bestimmung, welche das Verhältnis zwischen Agrarrecht und Kartellrecht klar regeln würde.

Damit Landwirte wieder verstärkt an der Wertschöpfung der Nahrungsmittelproduktion partizipieren könnten, müssten sie also ihre Marktmacht durch ökonomische Zusammenschlüsse gegenüber dem nachgelagerten Sektor ausbauen dürfen, was unter Umständen sogar eine Kürzung der Subventionen ermöglichen könnte.²² Grundsätzlich ist es wenig kohärent, dass eine Verstärkung der Marktmachtpositionen für landwirtschaftliche Produzenten nicht erwünscht sein sollte, andererseits aber das marktmächtige Duopol Coop und Migros mit einem Marktanteil von über 70 % - Denner, der Migros gehört nicht mit eingerechnet - auf der Stufe Handel kartellrechtlich unproblematisch zu sein scheint.²³

Durch die neuste Anpassung des Kartellrechts per 1.1.2022 eröffnen sich diesbezüglich für die Produzenten aber neue Möglichkeiten. Denn nun wurde in Art. 4, KG nebst der Definition zu «marktbeherrschenden Unternehmen» neu mit Art. 4, 2bis eine Erweiterung gemacht, sodass nun auch «marktmächtige Unternehmen»²⁴ unter die Bestimmungen des Kartellrechts fallen. Gemäss Kartellgesetz verhalten sich marktbeherrschende und relativ marktmächtige Unternehmen unzulässig, wenn sie durch den Missbrauch ihrer Stellung auf dem Markt andere Unternehmen in der Aufnahme oder Ausübung des Wettbewerbs behindern oder die Marktgegenseite benachteiligen. Als eine solche Verhaltensweise fällt insbesondere die Erzwingung unangemessener Preise oder sonstiger unangemessener Geschäftsbedingungen in Betracht (Ausbeutungsmissbrauch). Aufgrund dieser neuen Gesetzeslage könnte die Wettbewerbskommission WEKO aktiv werden und die Marktsituation im Ernährungsmarkt, resp. Agrarmarkt unter dem neuen Aspekt der relativen Marktmacht neu untersuchen. Sollte sie dies nicht tun, so könnten auch Produzentenorganisationen die Initiative ergreifen und ein Begehren für Vorabklärungen zur neuen Situation eingeben.²⁵

1.3 Kurzaufsicht zu den Entwicklungsetappen in der Landwirtschaft und Agrarpolitik

Staatliche Interventionen in den Agrarsektor waren in der Schweiz bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges vergleichsweise marginal und beschränkten sich primär auf die Förderung der landwirtschaftlichen Ausbildung und Versuchsanstalten, der Tierzucht und Bodenverbesserungsmassnahmen. Die zweite thermoisindrielle Revolution mit bahnbrechenden Entwicklungen im Verkehrswesen führte in der Schweiz durch Ermöglichung günstiger Getreideimporte zu einer starken Spezialisierung auf Tierhaltung, resp. auf die Milch – und exportorientierter Käseproduktion. Andererseits erforderten die Fortschritte im Transportwesen auch erste Grenzschutzmassnahmen, da der natürliche «Distanzschutz» wegfiel. Die Landwirtschaft war bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges auf eine internationale Arbeitsteilung und die Bedürfnisse des Weltmarktes ausgerichtet. Die Erfahrungen von

²¹ ebd. S. 264

²² Binswanger, M. (2007): Globalisierung und Landwirtschaft. S. 58

²³ <https://de.statista.com/themen/5429/discounter-in-der-schweiz/> und Bundesamt für Landwirtschaft (2020): Fachbereich Marktanalysen, Schweizer Detailhandel 2020. Mit Denner, der im Besitz von Migros ist, eingerechnet ergibt sich für das Duopol ein Marktanteil von ca. 79%. Die Marktmacht der Detailhändler ist in der Schweiz besonders ausgeprägt. Im Vergleich dazu Deutschland: Lidl 14.7%, Aldi 11.9%, Edeka 25.3%, Rewe 15% und alle anderen Detail- und gewerblichen Händler 31%.

²⁴ Art. 4, 2bis KG «Als relativ marktmächtiges Unternehmen gilt ein Unternehmen, von dem andere Unternehmen beim Angebot oder bei der Nachfrage einer Ware oder Leistung in einer Weise abhängig sind, dass keine ausreichenden und zumutbaren Möglichkeiten bestehen, auf andere Unternehmen auszuweichen»

²⁵ Richli, P., Binswanger, M. (2022): Hohe Margen für Bio- und Label-Agrarprodukte und das Konzept der relativen Marktmacht in Neue Zürcher Zeitung NZZ, 06.04.2022

Versorgungsempässen im Ersten Weltkrieg, die krisenbeladene Zwischenkriegszeit und letztlich der nachfolgende Zweite Weltkrieg mit stark lenkenden Zwangsmassnahmen in der Produktionsausrichtung, machten in der Schweiz das alleinige Abstützen auf funktionierende internationale Märkte als Garant für die Versorgungssicherheit der Bevölkerung obsolet und ebneten den Weg für eine umfassende Grundlage einer staatlichen Lenkungsgesetzgebung mit Absatz- und Preisgarantien.

Die Organisation der Nahrungsmittelproduktion und Landwirtschaft wurde somit zur gesamtgesellschaftlichen Angelegenheit erhoben und entsprechend 1947 der Grundsatz der Bundeskompetenz zur Lenkung der Nahrungsmittelproduktion und zur Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft in der Bundesverfassung verankert.²⁶ Darauf aufbauend folgte das protektionistisch ausgerichtete Landwirtschaftsgesetz von 1951, welches die Einkommenssicherung rationell wirtschaftender Betriebe bei einer umfassenden staatlichen Preisgestaltung mit Abnahmegarantien zu kostendeckenden Preisen für die wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte sicherstellte. Mit dem Gesetz sollte der Prozess der Integration der Landwirtschaft in die Industrie- und Konsumgesellschaft sowie der Strukturwandel beschleunigt werden.

Die Wirkungen des stark interventionistischen Gesetzes fielen zusammen mit einer massiven Produktionssteigerung im Kontext der europaweit nach etwa 1950 einsetzenden schnell verlaufenden fossilbasierten Industrialisierung der Landwirtschaft mit den bekannten Schlüsselementen der Mechanisierung, Motorisierung, des zunehmenden Einsatzes von Mineraldünger, Pestiziden, Pharmazeutika sowie der Ausbreitung einer industriellen Tierhaltung auf Basis zugekaufter Futtermittel. Die Kombination einer Produkte-subventionierenden Agrarpolitik gepaart mit der Ausweitung der Produktionsbasis durch Einspeisung fossiler Energie führte zu grossen Produktivitätsfortschritten und einer massiven Überproduktion mit zunehmenden massiv hohen Verwertungskosten sowie zu den bekannten Schäden an der Biosphäre, welche ab den 1980er Jahren auch von der Gesellschaft allmählich stärker wahrgenommen wurden. Zudem wuchs die Regeldichte im Landwirtschaftssektor bis in die 1980er Jahre in einem Masse an wie in keinem anderen Wirtschaftssektor.²⁷

Die Notwendigkeit, eine gesamtumfassende Revision der Landwirtschaftsgesetzgebung und Politik anzugehen, wurde zunehmend deutlicher und breiter debattiert, letztlich aber vor allem auch durch den Anpassungsdruck von aussen aufgrund des Abschlusses der GATT-Verhandlungen im Rahmen der 8. Welthandelsrunde (1986 -1994) in Uruguay entscheidend beschleunigt und unumgänglich. Das übergeordnete Ziel des GATT- Abkommens galt der Förderung des weltweiten Handels durch Senkung der Zölle und Beseitigung möglichst vieler Aussenhandelsbeschränkungen. Die Liberalisierung des Welthandels mit Agrargütern sollte durch Abbau der staatlichen Stützungsmaßnahmen, resp. der Preisstützungen und der Exportsubventionen erreicht werden. Eine GATT- kompatible Neuausrichtung der Agrarpolitik wurde mit dem siebten Landwirtschaftsbericht 1992²⁸ angestossen und führte zu einer grundlegenden Reform, welche als wesentliche Kernelemente die angestrebte Trennung von Preis- und Einkommenspolitik durch Einführung produktionsunabhängiger Direktzahlungen enthielt, weiter Anpassungen der Bestimmungen zum Paritätslohn, eine am Markt ausgerichtete Produktionslenkung bei gleichzeitiger Ökologisierung der Produktionsweise sowie die Förderung der Selbsthilfe. Im Rahmen der AP 2002 wurde der neue Landwirtschaftsartikel Art 31^{octies} aBV auf Verfassungsebene entworfen und von den Stimmbürger_innen 1996 mit einer Mehrheit von 77.6% angenommen. Dieser Artikel wurde unverändert, nunmehr als Art. 104 BV in die neue Verfassung übernommen. Der neue Verfassungsartikel spiegelte das Paradigma der Multifunktionalität der Landwirtschaft, das über die Versorgungssicherheit und Einkommenssicherung hinausgeht und Nachhaltigkeit als Konzept sowie den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, der Kulturlandschaft und die Förderung der dezentralen Besiedelung ebenfalls als Zielsetzungen festlegte. Darauf basierend erfolgte die Festschreibung der Neuausrichtung der Agrarpolitik im total revidierten und heute noch gültigen Landwirtschaftsgesetz von 1998. Seit der

²⁶ AS 63 1041 Bundesbeschluss über eine Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung vom 6. April 1946

²⁷ Richli, P. (2018): SBVR XIII, S. 199

²⁸ BBl 1992 II 130. Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes vom 27. Januar 1992

AP2002 folgten in einem vierjährigen Zyklus, welcher zugleich dem Zahlungsrahmen für die Finanzierung der Landwirtschaft entspricht (Art. 6 LwG), mit der AP2007, der AP2011 und der AP2014/17 neue Reformetappen, wobei die Umgestaltungsziele von AP2014/17 eigentlich auf acht Jahre ausgerichtet wurden. Der Bund strebt(e) mit einem abgestuften Umbau und mit Übergangsregelungen eine schrittweise zunehmende Liberalisierung des Agrarmarktes an, welche an sich noch bis heute andauert und auch in der AP22+ weiterhin ein wichtiges Ziel darstellt.

1.3.1 Überblick zum Stand der aktuellen agrarpolitischen Reformbemühungen

Die aktuelle Agrarpolitik 18-21 baut im Wesentlichen auf der letzten grossen Reformetappe AP 14-17 auf, mit welcher einige tiefgreifende grundsätzliche Änderungen auf Gesetzesebene vollzogen worden sind. Im Rahmen dieser Studie wird auf die geltende Agrarpolitik abgestützt, sowie einzelne wichtige Aspekte der aktuellen Agrarpakete auf Verordnungsebene miteinbezogen. Da die AP22+ 2021 sistiert wurde, stehen die Anpassungsvorschläge dieser neuen Reformetappe nicht im Zentrum der Analyse, jedoch werden einzelne vorgeschlagene Massnahmen kommentiert sowie Reaktionen auf die Debatte rund um die AP22+ mitberücksichtigt. Der Entwicklungsprozess und die Ausarbeitung der AP22+ wurden wesentlich durch die im Jahre 2018 eingereichte «Trinkwasserinitiative» sowie die Initiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide»²⁹ und durch die parlamentarischen Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» mitgeprägt. Insbesondere bezüglich Pestizide und Tierdichte wurden Teilaspekte der Volksbegehren und der parlamentarischen Initiative in die AP 22+ integriert, um so die Erfolgchancen einer Annahme zu reduzieren oder einen Rückzug der Initiativen zu begünstigen. Eine weitere Stossrichtung galt einer stärkeren Marktausrichtung durch weitere Deregulierungsschritte, um die Wettbewerbsfähigkeit auf den in- und ausländischen Märkten zu verbessern.

Schon vor der Durchführung der erwähnten Volksabstimmungen wurde an der Frühlingsession 2021 die Beratung über die AP22+ von beiden Ständen sistiert, verbunden mit dem Auftrag neu eingereichter Kommissionspostulate, welche vom Bundesrat einen umfassenden Bericht zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik bis 2022 verlangten. Bemängelt wurde an der Vorlage des AP 22+ eine zu einseitige, nur auf die Landwirtschaftsbetriebe fokussierte Agrarpolitik, die primär mehr Auflagen für die landwirtschaftlichen Betriebe enthalte, ohne aber diesen gleichzeitig eine langfristige Perspektive zu bieten³⁰. Mit den Kommissionspostulaten 20.3931³¹ der WAK-S und 21.3015³² der WAK-N wird ein Bericht eingefordert, der eine «Erweiterung der Agrarpolitik in Richtung einer ganzheitlichen Politik für gesunde Ernährung und nachhaltige Lebensmittelproduktion» und weiter eine «möglichst weitgehende Schliessung der Kreisläufe aller Nährstoffe über die gesamte Wertschöpfungskette inklusive Konsum» stärker mit einschliessen. Weiter werden in den Postulaten u.a. Vorschläge verlangt, welche die Aufrechterhaltung des Selbstversorgungsgrades, die Reduktion der Komplexität und des administrativen Aufwandes ermöglichen, eine Reduktion von Wettbewerbsverzerrungen bewirken, die Unterstützung von Direktverkauf und kurzen Vertriebswegen fördern und Massnahmen gegen die Lebensmittelverschwendung mit beinhalten.

Eine Wiederaufnahme der Beratung um die AP22+ wird somit frühestens Ende 2022 erfolgen und die Inkraftsetzung einer umfassenden Agrarreform wird sich voraussichtlich auf den 1. Januar 2025 verschieben. Dennoch bleibt dem Bundesrat als aktuelle Handlungsoption die Verordnungsebene, mittels derer er in Form von jährlich ausgearbeiteten Agrarpaketen Ausführungsbestimmungen erlassen kann, insofern das Gesetz die Zuständigkeit nicht anders regelt. Auch das Parlament kann über parlamentarische Initiativen Anstösse für rechtssetzende Anpassungen einleiten. Mittels Verordnungen besteht somit ein nicht unerheblicher Spielraum, dringend notwendige Anpassungen der

²⁹ Beide Initiativen wurden vom Bundesrat und den Ständen zur Ablehnung empfohlen und bei der Volksabstimmung vom 13.06.2021 mit 60.7 %, resp. 60.6 % verworfen.

³⁰ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2020-08-21.aspx>

³¹ Postulat 20.3931 Postulat der WAK - S, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203931>

³² Postulat 21.3015 der WAK – N, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213015>

landwirtschaftlichen Produktion Richtung Nachhaltigkeit zügiger einzuleiten, zumal die Verordnungen nicht dem Referendum unterstehen. Dieses Instrument wurde schon vor den Abstimmungen zu den Agrarinitiativen genutzt, quasi als versteckter indirekter Gegenvorschlag. Nach der Sistierung des AP22+ wurden einige Massnahmen der AP22+ in die Verordnungspakete integriert. Aktuell werden über das landwirtschaftliche Verordnungspaket 2021/2022 sowie über das Verordnungspaket Parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» Gesetzesanpassungen aufgegleist, die in Teilen Änderungen bringen, welche durch die Sistierung der AP22+ ins Stocken geraten sind. In der Analyse zur aktuellen Agrarpolitik werden daher ausgewählte Neuregulierungen durch die Agrarpakete auf Verordnungsebene miteinbezogen.

2 Produktionsausrichtung, Intensität und Umweltwirkungen der Schweizer Landwirtschaft

2.1 Aktuelle Eckdaten zur schweizerischen Landwirtschaft und Intensität

Im Jahr 2020 bewirtschafteten noch insgesamt 49'363 Landwirtschaftsbetriebe mit einer Durchschnittsfläche von 21.5 ha pro Betrieb eine landwirtschaftliche Nutzfläche von 1'044'000 Hektaren (ohne Sömmerungsgebiete). Die Nutzfläche setzt sich zu 70% aus Grasland, 26% offener Ackerfläche und 4% anderen Flächen zusammen. Ein Anteil von 16.5 % der Nutzfläche wurde nach den Richtlinien für biologischer Landwirtschaft bewirtschaftet. Der Produktionswert der Schweizer Landwirtschaft lag 2020 bei 11.4 Mrd. Fr., die Bruttowertschöpfung erreichte 4.4 Mrd. Fr. und hatte somit einen Anteil von 0.6 % am BIP der Schweiz.³³ 2020 arbeiten nur noch 2.6 % der erwerbstätigen Bevölkerung der Schweiz direkt in der Landwirtschaft, in der gesamten Lebensmittelkette sind es insgesamt jedoch 11 Prozent.³⁴

Der Selbstversorgungsgrad brutto der Schweizer Landwirtschaft belief sich 2019 auf 57 % und ist seit 2014 leicht rückläufig. Abzüglich des Anteils tierischer Inlandproduktion, welche auf importierten Futtermitteln basiert, reduziert sich der Selbstversorgungsgrad netto auf 50 %. Generell lässt sich feststellen, dass seit 2014 die teils durch Produktivitätsfortschritt steigende Inlandproduktion nicht mehr ganz Schritt mit dem aktuellen Bevölkerungswachstum halten kann. Gründe sind u.a. abnehmende Agrarflächen und vermehrt extensivierte Produktionsformen. Dennoch zeichnet sich die Schweizer Landwirtschaft nach wie vor durch eine sehr hohe Produktionsintensität aus, auch im Vergleich zur europäischen Landwirtschaft, die weltweit bereits eine der intensivsten ist.³⁵ Die Intensität spiegelt sich vornehmlich an einer problematisch hohen Tierdichte und an den Stickstoffüberschüssen.

Aufgrund der klimatischen und topografischen Voraussetzungen mit einem sehr hohen Anteil von 69.9 % Grünfläche (48% Dauerwiese, 12% Kunstwiese, 10% extensive genutzte Wiesen) an der landwirtschaftlichen Nutzfläche haben sich 72 % der landwirtschaftlichen Betriebe auf die Milch- und Fleischproduktion spezialisiert. Diese zwei Produktionszweige erwirtschaften gemeinsam einen Anteil von 48 % am Produktionswert der Schweizer Landwirtschaft.³⁶ Auch im nachgelagerten Verarbeitungssektor und Handel spielen Produkte aus diesen Sektoren bezüglich Wertschöpfung eine bedeutende Rolle. Insbesondere im Milchsektor wurde die Produktionsmenge von 2000 bis 2020 verdoppelt und beläuft sich jetzt auf 3.8 Millionen Tonnen und das Exportvolumen von Käse hat sich von 2003 bis 2021 um 47 % erhöht. Allerdings basiert ein nicht unerheblicher Teil der Tierproduktion abgekoppelt von der Fläche auf Futtermittelimporte, insbesondere Kraftfutter, dessen Anteil sich seit 1990 mehr als verdoppelt und 2021 rund 1 Million Tonnen ausmacht.³⁷

³³ <https://www.agrarbericht.ch/de/produktion>, Agrarbericht 2021, BLW

³⁴ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/merkmale-arbeitskraefte/wirtschaftsabschnitt.html> und Bundesamt für Statistik, BFS, Landwirtschaft und Ernährung, Taschenstatistik 2021

³⁵ Faktenblatt zur Ernährungssicherheit Nr. 3, Produktionsintensität und potenzial

³⁶ <https://www.agrarbericht.ch/de/produktion>, Agrarbericht 2021, BLW

³⁷ https://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user_upload/04_SES2020_Versorgungsbilanzen.pdf

Typisch für eine intensive Landwirtschaft mit hohen externen Inputs ist ebenfalls eine negative Energiebilanz, resp. tiefe Energieeffizienz von 43 %. D.h. für einen Energieoutput in Form von Biomasse/ menschlicher Nahrung von 1 Joule werden im Durchschnitt ein Energieinput von 2.3 Joule benötigt.

2.2 Hohe Intensität und negative Umweltauswirkungen

2.2.1 Stickstoff- und Phosphorüberschüsse, Ammoniakemissionen und Wirkungszusammenhänge mit Futtermittelimporten und intensiver Tierhaltung

Die Überschüsse an Stickstoff (N) und Phosphor (P) sowie die Ammoniakemissionen liegen seit den 2000er Jahren konstant über den Umweltzielvorgaben und in zahlreichen Regionen auch über den gesetzlichen Grenzwerten. Nach anfänglichen Erfolgen durch Neuausrichtung der AP, vorübergehenden Rückgang der Futtermittelimporte und Tierzahlen in den 1990-er Jahren, stagniert der Überschuss bei Stickstoff seit 1997 auf einem problematisch hohen Niveau von durchschnittlich 100'000 t N/a und bei Phosphor seit 2005 bei rund 5'000 t P/a.³⁸ Dies spiegelt sich auch in der Tatsache, dass bezüglich Zielwerten von Stickstoff, Phosphor, Ammoniak und Lachgas fast keines der gesetzten Umweltziele (mit Ausnahme der Ziele für Phosphorgehalt in einigen Seen) erreicht werden konnte.³⁹

Die hier verwendeten Angaben zu Phosphor- und Stickstoffüberschüssen entstammen der Nährstoffbilanzierung gemäss OSPAR-Methode, wobei bei der Interpretation der Zahlenangaben gemäss Spiess/Liebisch beachtet werden muss, dass der Saldo nicht unterscheidet, ob damit eine schädliche (NH₃, N₂O, NO₃⁻, alle P-Formen, Humusschwund), neutrale (N₂) oder im Einzelfall positive Umweltwirkung (Humusaufbau) verbunden ist.⁴⁰

2.2.1.1 Stickstoffüberschüsse als Gradmesser einer (zu) hohen Intensität

Stickstoffüberschüsse gelten als Haupttreiber für negative Umweltfolgen. Im Jahre 2018 wurden rund 148'000 t Stickstoff in den landwirtschaftlichen Kreislauf zugeführt, wobei die importierten Futtermittel, insbesondere Kraftfutter, mit 35 % und die Mineraldünger mit 31 % die grössten Anteile dazu beitrugen. Der Stickstoffüberschuss betrug 2018 rund 97'000 t resp. 93 kg N/ha. Diese Überschüsse reichern sich aber nicht wesentlich im Boden an, sondern manifestieren sich in Nitratauswaschungen, Denitrifikation⁴¹ und Ammoniakverflüchtigungen.⁴² Nitratauswaschungen führen nach wie vor unvermindert stark zu problematischen Nitratbelastungen im Trinkwasser, welche somit häufig über der gesetzlichen Anforderung von 25 mg NO₃⁻/L liegen.⁴³ Ausgewaschenes Nitrat gelangt aber auch über Oberflächenabschwemmung und das Grundwasser in die Fliessgewässer und trägt stark zur Eutrophierung der Küstengewässer, insbesondere der Nordsee mit bei.⁴⁴ Im schweizerischen Rheineinzugsgebiet unterhalb der Seen stagnieren die diffusen Stickstoffeinträge seit 2001 und erfüllen

Baur, P., Kraye, P. (2021) Schweizer Futtermittelimporte –Entwicklung, Hintergründe, Folgen. Schlussbericht zum Forschungsprojekt im Auftrag von Greenpeace Schweiz

³⁸ https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home/aktuell/newsroom/2021/01-18_naehrstoffbilanz.html

³⁹ Bundesamt für Umwelt BAFU (2016): Umweltziele Landwirtschaft 2016, Statusbericht

⁴⁰ Spiess, E., Liebisch, F., (2020): Nährstoffbilanz der schweizerischen Landwirtschaft für die Jahre 1975 bis 2018. Agroscope Science | Nr. 100 / 2020, S.4 und 30. Zudem muss beachtet werden, dass Stickstoff- und Phosphornährstoffkreisläufe komplexe Vorgänge widerspiegeln und bei der Interpretation der Nährstoffüberschüsse wichtig sei, dass die Überschüsse über längere Perioden hinweg analysiert werden müssen, sollen sie als Indikator für Umweltbelastungen genutzt werden können. Bei Betrachtung von einzelnen oder wenigen Jahren kann insbesondere bei Phosphor nicht vom Saldo der Nährstoffbilanz auf die Höhe der gesamten Verluste geschlossen werden.

⁴¹ Mikrobielle Umwandlungsprozesse von Nitrat/Nitrit zu Lachgas und N₂ in Böden, Gewässer und Abwasserreinigungsanlagen

⁴² Ebd. S. 7 und 14

⁴³ BAFU (Hrsg.) 2019: Zustand und Entwicklung Grundwasser Schweiz. Ergebnisse der Nationalen Grundwasserbeobachtung NAQUA, Stand 2016. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Zustand Nr. 1901: 138 S.

⁴⁴ Agroscope Science | Nr. 100 / 2020, S. 7

die Zielsetzungen des auch von der Schweiz gezeichneten Übereinkommen zum Schutz des Rheins nicht.⁴⁵

Bei Denitrifikationsprozessen, die meist im Zusammenhang mit der Hofdüngerausbringung und Lagerung ablaufen, bildet sich nicht nur molekularer Stickstoff (N₂), sondern auch Lachgas (N₂O), ein sehr potentes Treibhausgas (298-mal so wirksam wie CO₂).

Stickstoffhaltige Luftschadstoffe, welche die menschliche Gesundheit und die Biodiversität beeinträchtigen, stammen in der Schweiz zu 70 % aus der Landwirtschaft, wobei hiervon zwei Drittel auf Ammoniakemissionen zurückzuführen sind.⁴⁶ Die Schweiz steht nach den Niederlanden und Belgien im europäischen Vergleich an dritter Stelle bezüglich der Ammoniakemissionen.⁴⁷ Dies korrespondiert auch mit der Tatsache, dass die Schweiz mit durchschnittlich 1.7 Grossvieheinheiten (GVE), im Talgebiet mindestens 2 GVE, die dritthöchste Viehdichte in Europa, hinter den Niederlanden und Belgien aufweist.⁴⁸ Rund 93 % der gesamtschweizerischen Ammoniakemissionen stammen aus der Landwirtschaft, wobei der Anteil der Tierhaltung daran ebenfalls 93 % beträgt.⁴⁹ Die Ammoniakemissionen haben seit 2005 nur um gut 4 % abgenommen. Das Ziel einer Reduktion von 40 % gemäss Luftreinhaltekonzept 2009 gegenüber dem Stand von 2005 wird somit noch weit verfehlt.⁵⁰ Die externalisierten Kosten, welche von der Landwirtschaft durch Stickstoffemissionen verursacht werden, liegen gemäss Bundesrat nach Schätzwerten zwischen 516 - 2'580 Millionen Franken.⁵¹

2.2.1.2 Akkumulierende Phosphorüberschüsse in Schweizer Böden

Der Phosphor-Input in den landwirtschaftlichen Kreislauf betrug 2018 15'000 t, wobei auch hier mit 63 % der grösste Anteil aus importierten Futtermitteln stammt, gefolgt von 29 % über die Mineraldünger. 2018 lag der Phosphorüberschuss bei rund 5'300 t, resp. 5kg P/ha, der zum grössten Teil im Boden angereichert wurde.⁵² Von den zu hohen Phosphoreinträgen, die eine Eutrophierung in grössere Schweizer Seen begünstigen können, sind aktuell der Zuger- und Murtensee sowie der Baldeggersee besonders betroffen,⁵³ wobei die Einträge wesentlich stärker von den P-Vorräten aus den Böden stammen. Diese drei Seen sowie der Sempacher- und Hallwilersee und Bielersee erreichen auch das auf den Sauerstoffgehalt bezogene Umweltziel 2016 nicht.⁵⁴ Betrachtet man den jährlichen Phosphorüberschuss, so ist zwingend zu beachten, dass die teils massiven Nährstoffvorratsakkumulationen im Boden bei der Bilanzierung nicht mit berücksichtigt werden. Stark mit Phosphor angereicherte Böden, meist in Gebieten mit intensiver Tierhaltung gelegen, bleiben über sehr lange Zeit überversorgt. Aber bei den Bodenanalysen gemäss Vorgaben des ÖLN müssen diese Überschüsse nicht für die Berechnung der Düngergaben berücksichtigt werden. Akkumulierte Phosphorvorräte in den Böden sind somit problematisch, da sie mehr zu den P-Verlusten in die Gewässer beitragen, als die eigentliche im jeweils aktuellen Jahr mit Dünger ausgebrachte P-Menge.

⁴⁵ Bilanz „Rhein 2020“ - IKS R CIPR IC BR, S.17,

https://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/DKDM/Dokumente/Broschueren/DE/bro_De_Bilanz_%E2%80%9ERhein_2020%E2%80%9C.pdf

⁴⁶ Swiss Academies Factsheets 15 (8), (2020)r

⁴⁷ https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sdg_02_60&lang=de

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsdpc450&toolbox=types> und BLW, Faktenblatt zur Ernährungssicherheit Nr.3: Produktionsintensität und -potenzial, <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/ernaehrungssicherheit.html>

⁴⁹ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/luft/fachinformationen/luftschadstoffquellen/landwirtschaft-als-luftschadstoffquelle.html>

⁵⁰ Eidgenössische Kommission für Lufthygiene EKL (2020): Stickstoffhaltige Luftschadstoffe in der Schweiz, Situation mit Bezug zur Landwirtschaft im Zeitraum 2000–2018, S.16

⁵¹ Lena Gubler, L.; Ismail, S. A.; Seidl, I., 2020: Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. Überarbeitete 2. Auflage. WSL, S. 76

⁵² Eidgenössische Kommission für Lufthygiene EKL (2020), S.15

⁵³ Bundesamt für Umwelt BAFU (2016): Umweltziele Landwirtschaft 2016, Statusbericht

⁵⁴ Bundesamt für Umwelt BAFU (2016): Umweltziele Landwirtschaft 2016, Statusbericht

2.2.1.3 Folgewirkungen der Emissionen, Konsens betreffend Senkung der Tierbestände und Futtermittelimporte

Auch unter Berücksichtigung der Komplexität von Nährstoffkreisläufen und gewissen Schwächen der Bilanzierungsmethoden besteht seitens unterschiedlicher wissenschaftlicher Studien Konsens darüber, dass eine Reduktion der Überschüsse geboten ist und rasch verbindliche Absenkungspfade und Wirkungskontrollen in die Agrarpolitik eingebaut werden müssten.⁵⁵ Generell kann festgehalten werden, dass die hohen Stickstoff- als auch Phosphorüberschüsse in der Schweiz zu den Hauptgefährdungsursachen für die Biodiversität gehören.⁵⁶ Die Emissionen von Ammoniak, Stickoxiden, Lachgas und Nitrat führen gemäss einer Studie des SCNAT zudem in der Schweiz auch zu unerwünschten externen Folgekosten in einer Bandbreite von 860 bis 4300 Millionen CHF pro Jahr, insbesondere im Bereich Gesundheit.⁵⁷

Ein Abbau der Nährstoffüberschüsse bedingt zwangsläufig eine Reduktion des Dünger- und Futtermittelleinsatzes, insbesondere des proteinreichen Kraftfutters und somit eine beträchtliche Senkung der Tierbestände. Anders ausgedrückt müsste die Produktionsintensität, im Sinne einer standortgerechten Produktionsweise, an die jeweils vorhandenen natürlich gegebenen Bedingungen und Flächen angepasst werden. Die Höhe der Tierbestände müsste - zumindest auf nationaler Ebene - weitgehend an die vorhandene Futterbasis, resp. an die vorhandenen landwirtschaftlichen Flächen gekoppelt werden und zudem müsste auf Kraftfuttermittelimporte verzichtet werden. Während gut 96 % des Raufutters in der Schweiz selbst hergestellt werden können, müssen beim Kraftfutter 55 % der Trockensubstanz, 56 % der Bruttoenergie und 69 % des Rohproteins importiert werden, um das aktuelle Produktionsvolumen zu erreichen. Das ergibt für das Jahr 2020 rund 463'423 Tonnen.⁵⁸ Dabei spielt Soja als wichtiger Eiweisslieferant und einer durchschnittlichen Importmenge von 268'000 Tonnen eine wichtige Rolle in der Schweizer Tierproduktion.⁵⁹ Alles im allem beanspruchen die importierten Futtermittelmengen eine äquivalente Ackerfläche von mindestens 250'000 Hektar im Ausland⁶⁰. Dies führt zu entsprechend aufgebrochenen Stoffkreisläufen und Überschüssen an anfallendem Hofdünger. Der Beitrag an Stickstoffeinträgen über Futtermittelimporte mit 35 % ist beträchtlich und spiegelt sich auch in der Stickstoffbilanz, die eine Verdoppelung der Einträge innerhalb von knapp 20 Jahren aufweist.⁶¹ Im Zusammenhang mit den Düngerüberschüssen wird allerdings das Potenzial der Vergärung von Gülle in Biogasanlagen noch zu wenig genutzt, denn mit diesem Verfahren können Treibhausgasemissionen aus der Lagerung, Behandlung und Verwertung reduziert werden. Der so aufbereitete Dünger könnte einen Beitrag zur Reduktion von Kunstdüngereinsatz leisten, dessen Input ebenfalls als treibende Kraft die Stickstoffüberschüsse mit verursacht.

Die einzelbetrieblichen anfallenden Nährstoffüberschüsse aus der partiell oder ganz bodenunabhängigen Tierhaltung werden mit Unterstützung durch das digitale Tool HODUFLU hauptsächlich innerhalb der Schweiz oder ggf. ins Ausland verschoben. Neben der verlangten ausgeglichenen Nährstoffbilanz wird über das Gewässerschutzgesetz mittels der sogenannten Düngergrossvieheinheiten (DGVE) eine maximale Höchstgrenze für den Einsatz von Hofdüngern festgelegt.⁶² Die Datenauswertung zeigt, dass die verschobenen Nährstoffüberschüsse seit Einführung des Tools 2014 kontinuierlich zugenommen

⁵⁵ Eidgenössische Kommission für Lufthygiene EKL (2020): Stickstoffhaltige Luftschadstoffe in der Schweiz, Situation mit Bezug zur Landwirtschaft im Zeitraum 2000–2018, Swiss Academies Factsheets 15 (8), (2020), SRU (2015) Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, Sondergutachten.

⁵⁶ Swiss Academies Factsheets 15 (8), (2020): Übermässige Stickstoff- und Phosphoreinträge schädigen Biodiversität, Wald und Gewässer

⁵⁷ ebd.

⁵⁸ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/535087/umfrage/hoehe-der-importe-von-futtermitteln-in-die-schweiz/>

⁵⁹ Baur, P., Krayer, P. (2021) Schweizer Futtermittelimporte –Entwicklung, Hintergründe, Folgen. Schlussbericht zum Forschungsprojekt im Auftrag von Greenpeace Schweiz

⁶⁰ Bertscher, D. et al (2018): Reduktionspotenziale von Treibhausgasemissionen aus der Schweizer Nutztierhaltung in Agrarforschung Schweiz 9 (11–12): 376–383, 2018, S.376

⁶¹ BLW, Agrarbericht 2016. Stickstoffbilanz in t (N). 1990: 25'849t gegenüber 2014: 50'901 t

⁶² Eine DGVE entspricht 105 kg N und 15 kg P. Das entspricht der Ausscheidungsmenge einer Kuh mit 600 kg Gewicht und einer Milchleistung von 6'000 kg/Jahr. Aktuell liegt der maximale erlaubte Höchstwert bei 3 DGVE/ha. Vgl. auch Kp. 4.6.1.

haben, was auch mit der Zunahme der Anzahl Lieferverträge um gut 10'000 korrespondiert. Aktuell werden mit 53'753 Lieferverträgen (Stand 2021) jährlich 30'407 t Nährstoffe innerhalb der Schweiz verschoben, wovon 22'713 t direkte Hofdüngerverschiebungen betreffen und 7694 t aus Vergärungs- und Kompostieranlagen stammen. Die Anzahl Betriebe, die HODUFLU verwenden, wuchs von 18'630 Betrieben im Jahr 2004 auf 21'211 Betriebe im Jahr 2018 an. Die Zunahme der Verträge, Mengen und Nutzer korrespondieren mit der Zunahme der Tierbestände in der Schweiz.

2.2.2 Treibhausgasemissionen

Der Sektor Landwirtschaft verursacht ca. 14 % der totalen Treibhausgasemissionen (THG) der Schweiz, wobei alleine aus der Tierhaltung gut 13 % stammen (vgl. weltweit 14.5 %). Am schweizerischen Gesamtausstoss von Methan (CH₄) hat die Landwirtschaft einen Anteil von 83.3 %, von Lachgas (N₂O) einen Anteil von 62.3 %. Innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors selber setzen sich die THG wie folgt zusammen: 60.2 % CH₄-Emissionen kommen aus der Rindviehhaltung und Hofdüngerbewirtschaftung, gefolgt von 29.9 % N₂O-Emissionen, welche hauptsächlich von landwirtschaftlichen Nutzflächen selber und zu einem kleineren Anteil von der Hofdüngerbewirtschaftung stammen. An dritter Stelle mit 9.8 % folgen die CO₂-Emissionen, welche primär aus der Nutzung fossiler Energieträger sowie unwesentlicher auch bei der Kalk- und Harnstoffdüngung entstehen.⁶³ Ähnlich wie auch bei der Entwicklung der Stickstoff- und Phosphorüberschüsse haben die THG-Emissionen in den 1990er-Jahren abgenommen. Seit den 2000er Jahren stagnieren aber die dominierenden CH₄- und N₂O-Emissionen, während die weit weniger ins Gewicht fallenden CO₂-Emissionen weiter abnehmen.

Somit können auch hier das Umweltziel betreffend THG-Reduktionen, welches in der Klimastrategie Landwirtschaft festgeschrieben wurde, nämlich «*Reduktion der landwirtschaftlichen Kohlendioxid-, Methan- und Lachgasemissionen um mindestens einen Drittel bis 2050 gegenüber 1990 (entspricht einer Reduktion von rund 0,6 % pro Jahr unter einem linearen Absenkpfad).*» nicht erreicht werden.

Da es sich bei den THG Emissionen in der Landwirtschaft auch um natürliche biologische Abbauprozesse handelt, sind diese unvermeidlich, jedoch je nach Produktionsart und Ausrichtung reduzierbar.⁶⁴ Aufgrund der hohen Komplexität muss beachtet werden, dass es betreffend der Einzelmassnahmen solche gibt, die sich gegenseitig ausschliessen. Da landwirtschaftliche Böden, je nach Nutzung, sowohl als Quelle für CO₂ als auch als Senke dienen, werden diese ab 2020 ebenfalls in der Treibhausgasbilanz der Landwirtschaft miteinbezogen. Zahlenwerte dazu liegen aber aktuell noch nicht vor. Die Reduktion der THG-Emissionen in der Landwirtschaft müssen also systemisch und strukturell angegangen werden, sollen die gesetzten Ziele erreicht werden. Hierzu braucht es nach Bretscher et. al. zwingend auch Veränderungen der aktuellen Produktionsstrukturen in der Tierhaltung selber sowie dem Verhältnis zwischen Tier- und Pflanzenproduktion.⁶⁵ Hinsichtlich dieser Erkenntnis sollen auch die aktuellen agrarpolitischen Massnahmen untersucht werden.

2.2.3 Pestizide

Die Verkaufsmengen von Pflanzenschutzmitteln (PSM) nahmen zwischen 2015 und 2019 zwar von 2220 t auf 1950 t ab, doch lassen sich daraus keine Rückschlüsse zur Entwicklung des Risikos für die Umwelt und Biodiversität ziehen, denn dies wird insbesondere durch die Toxizität der PSM und durch die Exposition der Organismen in der Umwelt bestimmt.⁶⁶ Rückstände von Pflanzenschutzmitteln, d.h. von PSM-Wirkstoffen und PSM-Abbauprodukten, finden sich gemäss BAFU an mehr als der Hälfte der Messstellen im Grundwasser. In intensiv ackerbaulich genutzten Gebieten werden PSM-Rückstände

⁶³ BAFU (2021): Kenngrössen zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in der Schweiz 1990–2019

⁶⁴ BAFU (2021): Kenngrössen zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in der Schweiz 1990–2019

⁶⁵ Bertscher, D. et al (2018): Reduktionspotenziale von Treibhausgasemissionen aus der Schweizer Nutztierhaltung in Agrarforschung Schweiz 9 (11–12): 376–383, 2018, S.382

⁶⁶ Guntern J et al. (2021) Pestizide: Auswirkungen auf Umwelt, Biodiversität und Ökosystemleistungen. Swiss Academies Factsheets 16

sogar an über 90 % der Messstellen nachgewiesen.⁶⁷ Bei den Überschreitungen werden 95 % durch nur sechs Wirkstoffe, die fast ausschliesslich im Ackerbau eingesetzt werden, und deren Abbauprodukte verursacht.⁶⁸ Eine im Auftrag des BAFU's durchgeführte Studie stellte fest, dass es jedoch durchaus für die meisten Kulturen und Betriebe in Zuströmbereichen zu den Grundwasserfassungen möglich wäre, grundwasserschonende Alternativen zu den PSM einzusetzen, die weder unannehmbare Auswirkungen auf andere Umweltkompartimente, noch auf Erträge oder Wirtschaftlichkeit der Produktion hätten.⁶⁹

Besonders stark belastet sind ausserdem kleine Bäche, welche mit einer Länge von 45'000 km drei Viertel der gesamten Schweizer Gewässernetze ausmachen. Eine Studie von Dobler und Mangold, durchgeführt in fünf unterschiedlichen Untersuchungsgebieten, konnte in Bächen 128 PSM Wirkstoffe nachweisen, welche teilweise über Wochen und Monate massiv überhöhte Werte aufwiesen. «Weder der aktuell geltende numerische Anforderungswert von 0,1 µg/l noch die zukünftig in der GSchV vorgesehenen ökotoxikologisch basierten Qualitätskriterien wurden eingehalten, beides während bis zu rund 90 % der Untersuchungsperiode.»⁷⁰

In der bis anhin noch weitgehend geltenden Agrarpolitik 14/17 wurden keine Etappenziele zu Pestiziden formuliert. Von den drei Umweltzielen zu Pestiziden konnten zwei gar nicht erreicht und das Potenzial des dritten Zieles nicht ausgeschöpft werden.⁷¹ Der im europaweiten Vergleich erst spät, nämlich 2017 vom Bundesrat erlassene *Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln* hat die Halbierung der PSM und Förderung von Alternativen zum chemischen Pflanzenschutz zum Ziel. Von den insgesamt 51 festgelegten Massnahmen des Aktionsplans waren im September 2021 29 eingeführt und 22 in Ausarbeitung.⁷² Die 2021 an der Urne gescheiterten Volksinitiativen «Trinkwasserinitiative» und der Initiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» vergrösserten den Handlungsdruck und schlugen sich im sistierten AP 22+ sowie in der parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» nieder. Die Forderungen letzterer sollten per Verordnung ab 2023 umgesetzt und die verpflichtende Risikoreduktion des Pestizideinsatzes mit einem Absenkpfad im Gesetz verankert werden. Geplant ist für PSM u.a. eine Halbierung der Risiken für Gewässer und naturnahe Lebensräume bis 2027 im Vergleich zur Periode 2012–2015.⁷³

2.2.4 Zustand der Biodiversität von Agrarflächen und Einfluss auf die Biodiversität allgemein⁷⁴

Bewirtschaftete Agrarflächen beanspruchen in der Schweiz einen Flächenanteil von 36 % und sind in Anbetracht dieser Grössenordnung von enormer Bedeutung für die nationale Biodiversität. Durch landwirtschaftliche Bewirtschaftung kann Biodiversität erhalten und geschaffen, aber auch zerstört werden. Seit den 1950er Jahren sind aufgrund der starken Intensivierung und Industrialisierung der Landwirtschaft starke Biodiversitätsverluste in der Agrarlandschaft zu verzeichnen. Von allen bedrohten Lebensraumtypen liegen gut 52 % im Landwirtschaftsgebiet; bei den potenziell gefährdeten sind es 18 %.⁷⁵ Insbesondere die Tal- und Hügelizeone weisen tiefe Werte für den Zustand der Arten- und Lebensraumvielfalt auf. Somit fallen nur noch 2.2 – 4 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche in der Talzone

⁶⁷ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/zustand-der-gewaesser/zustand-des-grundwassers/grundwasser-qualitaet/pflanzenschutzmittel-im-grundwasser.html>

⁶⁸ Guntern J et al. (2021) Pestizide: Auswirkungen auf Umwelt, Biodiversität und Ökosystemleistungen. Swiss Academies Factsheets 16

⁶⁹ Evaluation von Massnahmen zum Schutz des Grundwassers vor PSM und deren Metaboliten

⁷⁰ Doppler, T., Mangold, S. (2017): Hohe PSM-Belastung in Schweizer Bächen, Aqua & gas Nr. 4/2017

⁷¹ BAFU (2016): Umweltziele

⁷² BLW (2021): Jahresbericht Umsetzung Aktionsplan Pflanzenschutzmittel,

<https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/pflanzenschutz/aktionsplan/aktuelles.html>

⁷³ Vgl. Verordnungspaket Parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren»

<https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/agrarpolitik/parlamentarischeinitiative.html>

⁷⁴ Angaben gemäss des Monitoring-Programm ALL-EMA (Arten und Lebensräume Landwirtschaft). ALL-EMA bietet erstmals eine schweizweit einheitliche Datenerhebung, die eine systematische Berechnung des Anteils der UZL-Lebensräume in der Agrarlandschaft ermöglicht.

⁷⁵ Bericht des Bundesrates vom 9.12.2016 in Erfüllung des Postulats 13.4284 Bertschy, S.13

unter qualitativ wertvolle Naturflächen.⁷⁶ Dieser Wert korrespondiert mit der Tatsache, dass in den tiefen Zonen die Pflanzengesellschaften den höchsten Nährstoffeinträgen ausgesetzt sind und auch Wiesen und Weiden eine anhaltende Eutrophierung erfahren.⁷⁷ Gemäss Roter Liste sind 43 % der Wiesen- und Weidetypen im Grünland sowie 64 % der Begleitvegetationstypen der Kulturen bedroht.⁷⁸ Aufgrund ebenfalls, spätestens seit Ende der 1980er Jahren, zunehmend einsetzender Intensivierung der Landwirtschaft in den unteren Bergzonen, verschlechtern sich auch hier allmählich die Werte. Während im ganzen Berggebiet in den 1950er Jahren noch 95 % der Wiesen artenreiche Bergblumenwiesen waren, sind es heute noch 2 %. Wesentlich besser steht es um die Biodiversität in den höheren Bergzonen. Zusammenfassend für die ganze landwirtschaftliche Nutzfläche über alle Zonen und Nutzungsformen hinweg ist aber festzuhalten, dass 35 % der Lebensraumtypen im Kulturland als bedroht gelten.⁷⁹

Den speziell durch die Agrarpolitik geförderten Biodiversitätsförderflächen kommen insbesondere in der Talzone, wo eine hohe Landnutzungsintensität besteht, eine grosse Bedeutung zu, da dank ihnen neue Lebensräume geschaffen werden, die gezielt zur Erhaltung der Artenvielfalt und zur Förderung der Ökosystemfunktionen Bestäubung und Nützlingsförderung beitragen. Das Monitoring dieser Flächen zeigt aber auch den grossen Kontrast von Artenvielfalt und -zusammensetzung zu den umgebenden intensiv genutzten Ackerflächen. Im Schlussbericht der Evaluation der Biodiversitätsbeiträge vom BLW wurde festgehalten, dass die Etappenziele der Agrarpolitik 2014-17 bezüglich Anteil an Biodiversitätsförderflächen (BFF) im Talgebiet, der Anteil Qualitätsstufe II-Flächen sowie der vernetzten Flächen im Jahr 2017 zwar aus quantitativer Sicht erfüllt werden, aber nicht die qualitativen Ziele.⁸⁰

2.2.5 Zustand landwirtschaftlicher Böden mit Fokus auf Grasland und Düngung

Gemäss dem Monitoring der NABO (Nationales Referenznetz zur Beobachtung der Belastungen des Bodens) wird für Erosion und Bodenverdichtung eine nicht standortgerechte Bewirtschaftung des Bodens verantwortlich gemacht. Weiter konnte im Monitoring von 1985 – 2009 eine anhaltende und zunehmende Belastung der Böden durch Zink- und Kupfereinträge aus Hofdünger festgestellt werden. Dies betrifft insbesondere intensiv genutztes Grasland, aber teilweise auch Ackerböden. Die Schwermetalle gelangen hauptsächlich als Zusatzstoffe im Tierfutter zur Leistungssteigerung in den Düngerkreislauf. Diese Zunahmen (> 5 % des Richtwertes) laufen einer langfristigen Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit entgegen, wie sie durch Artikel 33 des Umweltschutzgesetzes (USG 1983) gefordert wird. Gemäss Fütterungsempfehlungen von Agroscope könnten die Gehalte an Cu und Zk problemlos um den Faktor 2 -30 unter den gesetzlich zugelassenen Höchstgehalte gesenkt werden.⁸¹ Letztlich sind hier also auch die Futtermittelhersteller stärker in die Pflicht zu nehmen. Weiter weisen Flächen, welche ausschliesslich und langfristig für den Obst-, Reb- und Gemüseanbau genützt werden durchwegs eine Überschreitung und problematische Akkumulation von Kupfer auf.⁸² Bei intensiv genutzten Wiesen und Weiden kam es bis Ende der 1990er-Jahre zu einer Zunahme der Stickstoff- und Phosphoreinträge, welche sich seit 2000 auf einem zu hohen Niveau stabilisiert haben und nicht zurückgingen.⁸³

2.2.6 Stand der Erreichung von Umweltzielen

Im Jahre 2008 haben das BAFU und BLW auf der Grundlage des geltenden Rechts die sogenannten Umweltziele Landwirtschaft (UZL) für die Umweltbereiche Biodiversität, Landschaft und Gewässerraum,

⁷⁶ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/fachinformationen/zustand-der-biodiversitaet-in-der-schweiz/zustand-der-lebensraeume-in-der-schweiz.html>

⁷⁷ Agroscope Science | Nr. 111 / 2021, S. 73

⁷⁸ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/fachinformationen/zustand-der-biodiversitaet-in-der-schweiz/zustand-der-lebensraeume-in-der-schweiz.html>

⁷⁹ Bundesamt für Umwelt BAFU (2017): Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. Ergebnisse des Überwachungssystems im Bereich Biodiversität, Stand 2016

⁸⁰ Spiess, E., Liebisch, F., (2020): Nährstoffbilanz der schweizerischen Landwirtschaft für die Jahre 1975 bis 2018. Agroscope Science | Nr. 100 / 2020, S. 4

⁸¹ Bundesamt für Umwelt BAFU (2015): Ergebnisse der Nationalen Bodenbeobachtung (NABO) 1985-2009, S.48f

⁸² <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/boden/fachinformationen/zustand-der-schweizer-boeden.html>

⁸³ Bundesamt für Umwelt BAFU (2015): Ergebnisse der Nationalen Bodenbeobachtung (NABO) 1985-2009, S.50

Klima und Luft sowie Wasser und Boden hergeleitet. 2016 wurde hierzu vom BAFU ein Statusbericht zu den ULZ verfasst, der als Grundlage für die Beantwortung des Postulat Bertschy «Natürliche Lebensgrundlagen und ressourceneffiziente Produktion. Aktualisierung der Ziele» diene. Zum Zeitpunkt des Statusberichtes 2016 waren von den in 13 Umweltzielen festgelegten 39 Teilzielen lediglich sieben vollständig erreicht, 23 Teilziele waren nicht erreicht und zu weiteren 9 Teilzielen fehlte die Datenbasis für eine ausführliche Beurteilung. Das ernüchternde Zwischenresultat spiegelt die unverminderte hohe Produktionsintensität der Schweizer Landwirtschaft und die zu schwache Wirkung agrarpolitischer Massnahmen in Bezug auf Ökologie und Transformation der Landwirtschaft wieder.

2.3 Was wäre eine standortgerechte, nachhaltige Landwirtschaft in der Schweiz?

Da die landwirtschaftliche Nutzfläche in der Schweiz einen sehr hohen Graslandanteil aufweist, sind grundsätzliche gute Voraussetzungen für die Haltung von Raufutterverwerter gegeben, so dass es aus agronomischer Sicht Sinn macht, die Landnutzung von Flächen, die nicht für den Ackerbau geeignet sind, auf eine graslandbasierte Milch-, und als Koppelprodukt, Rindfleischproduktion auszurichten. Damit diese aber nachhaltig wäre und negative Umweltwirkungen deutlich verringert werden könnten, müsste 1) der hohe Anteil an Kraftfutter (u.a. über 700kg/Jahr/Milchkuh), egal ob betriebsfremd oder betriebseigen, deutlich verringert werden und 2) alle ackerfähigen Flächen für den Direktanbau menschlicher, pflanzlicher Nahrung genutzt werden. Ideale Systeme sind Vollweide-Systeme oder Weidesysteme kombiniert mit Zufütterung von Frischgras im Stall, wobei je nach Standort eine vermehrte Nutzung von Zweinutzungsrasen sinnvoll ist. Vergleichsstudien zwischen Hochleistungskühen mit hohem und moderatem Kraftfutteranteil sowie den Vollweidesystemen konnten belegen, dass die Milchleistung pro Flächeneinheit bei Vollweidekühen nicht signifikant schlechter ist, als bei Hochleistungskühen.⁸⁴ Bei diesen Berechnungen wird der Flächenanteil für die Herstellung des importierten Futters mit eingerechnet. Zudem führen solche Systeme zu einer besseren Tiergesundheit, einer längeren Lebensdauer/ Nutzungsdauer der Kühe, und sie sind auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht kostengünstiger. Die Produktion und der Einsatz von Kraftfutter stehen weiter direkt in Flächenkonkurrenz mit der Herstellung pflanzlicher Lebensmittel für die menschliche Ernährung, tragen im Falle von Soja ausserdem zur problematischen Entwaldung in Südamerika bei und gehen unweigerlich mit erhöhten Pflanzenschutzbehandlungen sowie Mineraldüngereinsatz einher. Da ein massiver Kraftfuttereinsatz die Milchleistung pro Hektar – die im Ausland beanspruchte Fläche miteingerechnet – vergleichsweise nicht erhöht, ist es also mehr als fraglich, ob diese teilweise "bodenunabhängigen" Systeme ihren Platz in einem Land haben, das zu 70 % aus Grasland besteht. Ausserdem müsste natürlich auch der Kraftfuttermiteinsatz bei der Schweine- und Geflügelproduktion grundsätzlich hinterfragt werden.

Mit diesem Fokus auf eine nachhaltige graslandbasierte Landwirtschaft haben ein Forschungsteam aus Österreich und der Schweiz⁸⁵ verschiedene Szenarien und Modellierungen für die Schweiz und Österreich ausgearbeitet und deren Wirkung bezüglich ökologischer Nachhaltigkeit, Produktionsvolumen und Kalorienproduktion im Vergleich zur aktuellen Produktionsausrichtung ermittelt. Dabei wurde vorausgesetzt, dass die Produktion standortangepasst sein müsste, zur Reduktion der Stickstoffeinträge und anderer Emissionen beitragen und eine weitgehende Schliessung der Stoffkreisläufe ermöglichen sollte. Die sogenannte regenerative Milch- und Fleischproduktion (RMF) würde dies leisten können, indem sie gemäss Modellrechnungen je nach Kombination mit anderen Massnahmen u.a. zu einer Reduktion der Ammoniakemissionen um 15 %, der Stickstoff-Bilanzüberschüsse um 25 – 30 % und der gesamten Treibhausgase in der Landwirtschaft um bis zu 20 % führen kann.⁸⁶ Die «regenerative Milch-

⁸⁴ Jérémie Favre (2016): Productivité laitière à la surface, remonte incluse, des exploitations basées sur la pâture intégrale, l'affouragement en vert et la ration complète mélangée, HAFL, BA Thesis <http://www.milchprojekt.ch/cms/publikationen.aspx>

⁸⁵ Stolze, Matthias; Weissshaidinger, Rainer; Bartel, Andreas; Schwank, Othmar; Müller, Adrian; Biedermann, Roger (2019): Chancen der Landwirtschaft in den Alpenländern. Wege zu einer raufutterbasierten Milch- und Fleischproduktion in Österreich und der Schweiz, Bern, S. 7 und 11

⁸⁶ Stolze, M. et. al (2018): Chancen der Landwirtschaft, S. 137

und Rindfleischproduktion» umfasst gemäss Stolze et. al. eine wiederkäuergerechte Fütterung mit Raufutter und Verzicht auf Kraftfutter und Silomais (inkl. Inlandproduktion, nicht nur Importe), die Haltung standortangepasster Raufutterverzehrer, d.h. Kuh- und Rinderrassen, welche genetisch hierfür angepasst sind, eine standortgerechte und gekoppelte Pflanzen- und Tierproduktion, den nachhaltigen Erhalt der Bodenfruchtbarkeit und eine Minimierung der Flächenkonkurrenz zwischen Nahrungs- und Futtermittelproduktion. Bei der Umsetzung von RMF würden durch den Verzicht von Futtermittelanbau im Inland 20 % der Ackerfläche frei. Diese frei gewordenen Flächen könnten gemäss Modellrechnungen zu 85 % für den Anbau pflanzlicher Lebensmittel für die menschliche Ernährung genutzt werden.

Nachfolgend werden von sechs Szenarien zwei (A, B) kurz beschrieben, die RMF einschliessen sowie eines (C), welche eine Gesamtumstellung der Landwirtschaft auf Biolandwirtschaft vorsieht und die Veränderung des Produktionsvolumens sowie der Umweltwirkungen im Vergleich zum aktuellen Ist-Zustand tabellarisch zusammengefasst. Die Umsetzung des Szenarios (A) «RMF» kombiniert mit «freiwerdende Flächen für Anbau menschlicher Nahrung», würde zu einem Rückgang der Rinder/Kühe um 12 % führen, einer Reduktion der Milchproduktion um bis zu 25 % und der Fleischproduktion um 4 %. Die Kalorienproduktion würde dank Nutzung der frei gewordenen Ackerflächen um 1 % wachsen, hingegen die Proteinproduktion um 10% sinken.⁸⁷ Alle Umweltwirkungen können verbessert werden.

In Szenario (B) wird nebst der RMF und Anbau von menschlicher Nahrung auf den freigewordenen Flächen auch auf die Fütterung von Kraftfutter und Silomais bei Schweinen und Geflügel verzichtet. Dieses Szenario würde zu einem drastischen Umbau des Ernährungssystems und Rückgang der Monogastrier- Tierbestände um 80%, resp. auf etwa 20 % im Vergleich zur Ist-Situation führen. Die Kalorienproduktion würde leicht gesteigert, die Proteinversorgung hingegen sinkt um 18 %. Die Verbesserungen der Umweltwirkungen sind bei diesem Szenario aber dafür am effektivsten. Bei den Szenarien A und B könnte, was die reine Kalorienanzahl betrifft, der angestrebte Selbstversorgungsgrad gemäss AP 22+ weiterhin erreicht und bei B sogar übertroffen werden.

	RMF und Nahrung statt Futter (A)	RMF und Nahrung statt Futter inkl. Monogastrier (B)	Biolandbau ohne Reduktion Kraftfutteranbau (C)
Rückgang des Rindviehbestandes	- 12%	-10%	- 8%
Rückgang des Schweinebestandes	-	- 80%	- 22%
Rückgang des Geflügelbestandes	-	- 74%	- 31%
Reduktion der Milchmenge	- 25%	- 24%	-18%
Reduktion der Fleischproduktion	- 4%	- 57%	- 23%
Kalorienproduktion	+ 1%	+ 8%	- 25%
Proteinproduktion	- 11%	- 16%	- 23%
Reduktion Ammoniaketräge	- 9%	- 22%	- 9%
Stickstoffüberschüsse	- 24%	- 45%	-23%
THG-Emissionen	- 10%	- 14%	- 13%
P in Wirtschaftsdünger	- 11%	- 26%	-10%

Tabelle 1: Veränderung des Produktionsvolumens und denen Umweltwirkungen bei Umsetzung verschiedener Szenarien im Vergleich zum Ist- Zustand.⁸⁸

Eine Reduktion negativer Umwelteinwirkungen könnte auch durch eine Gesamtumstellung auf biologischen Landbau, erhöhte Leguminosen-Anteile und Verzicht auf Mineraldünger erreicht werden(C). Die Verbesserungen bei den Umweltauswirkungen sind in einer sehr ähnlichen Grössenordnung wie beim Szenario (A), das Produktionsvolumen und die Kalorienproduktion mit -25% sind hingegen trotz des bei diesem Szenario noch erlaubten Kraftfuttermittelanbaus und Einsatzes, auch für Monogastrier, wesentlich tiefer. Bei der Vergleichsstudie wurde die Wirkung des Einsatzes von PSM nicht mit

⁸⁷ Ebd., S. 124

⁸⁸ Ebd. vgl. S. 122f und 126f

einbezogen. Diesbezüglich würde das Szenario «Gesamtumstellung auf Biolandbau» sicher am besten abschneiden. Doch für alle Szenarien gilt: mit deren Umsetzung könnten bezüglich Verbesserung der Umweltziele in relativ kurzer Zeit dieselben Effekte erreicht werden wie durch die Ökologisierungsbemühungen der Agrarpolitik der letzten 20 Jahre.⁸⁹

Die unterschiedlichen Szenarien sind zwar in der Praxis agrarpolitisch nicht so einfach und ohne Überwindung grosser Widerstände von Seiten unterschiedlicher Akteure entlang der Wertschöpfungskette umsetzbar, doch sie zeigen variantenreiche Wege auf, in welche Richtung sich die Schweizer Agrarpolitik mit ihren Fördermassnahmen punkto standortgerechter Landwirtschaft und Ökologisierung zügig bewegen sollte. Für die landwirtschaftlichen Betriebe selber ist eine graslandbasierte Low-Input und Low-Cost Landwirtschaft langfristig aber nicht einzig aus ökologischer Sicht zielführend, sondern auch ökonomisch bezüglich Einkommen sehr interessant. So können z.B. saisonale Vollweidesysteme trotz Winterstallhaltung mindestens gleich wirtschaftlich betrieben werden wie kraftfutterbetonte, intensive Stallfütterungssysteme, da die hohen Vorleistungskosten wegfallen.⁹⁰ Höhere Milchleistungen und höhere Produktionsmengen führen unterm Strich also keineswegs zu besseren Betriebsergebnissen als die Umsetzung von Low- Input Strategien wie z.B. beim Vollweidesystem. Vollweidesysteme sind jedoch nicht überall in der Schweiz umsetzbar. Alternativ dazu weisen auch Mischformen mit einem hohen Anteil an Frischgras in der Stallfütterung und tiefen Kraftfüttereinsatz eine sehr gute Wirtschaftlichkeit auf, insbesondere durch bedeutende Einsparungen beim Kraftfutter.⁹¹ Dies gilt nun noch in einem grösseren Ausmass aufgrund der brisanten geopolitischen Lage seit Februar 2022.

Eine andere, sehr umfangreiche Projektstudie, welche im Auftrag des BLW's von dem Autorenteam Zimmermann, Nemecek, und Waldvogel von der Agroscope bearbeitet worden ist, ging der Frage nach, wie eine umweltgerechte und ressourcenschonende Ernährung für die Schweizer Bevölkerung aussehen würde und wie die Landwirtschaft dann ausgestaltet sein müsste, damit möglichst geringe negative Umweltwirkungen entstehen.⁹² Dabei wurden vier unterschiedliche Szenarien untersucht, bei denen nebst der maximalen Reduktion negativer Wirkungen, Szenarien u.a. unter Einbezug der Reduktion des gesamten Foodwastes und/oder Ausrichtung nach der Ernährungspyramide einbezogen wurde. Bei den einzelnen Szenarien konnten deutliche Emissionsreduktionen z.B. bei THG und Ammoniak bis zu 50 %, bei Nitrat und Phosphor bis zu 35 % erreicht werden.

Ähnlich wie bei der vorhergehenden Studie bei Szenario B, müssten zwingend die Tierbestände stark reduziert werden, nämlich bis zu 43% gemessen in Grossvieheinheiten, und Futtermittelimporte würden insgesamt um 85% sinken, Sojafuttermittelimporte gäbe es keine mehr. Der Selbstversorgungsgrad betreffend Kalorien würde gegenüber dem gewählten Referenzjahr um bis zu +17% steigen, beim Szenario «inkl. kein Foodwaste» sogar um +27%. Ähnlich wie bei Szenario B der vorangehend vorgestellten Studie würde der Bestand an Monogastrier stark abgebaut werden, die Mutterkuhhaltung und Grossviehmast reduziert, hingegen wäre der Abbau bei den Milchkühen eher gering⁹³. Der Ausbau des Anbaus pflanzlicher menschlicher Direktahrung würde ebenfalls stark steigen. Im Unterschied zur obigen Studie, wird aber auf hohe Milchleistung und Zufütterung von Kraftfutter, z.B. in Form von Gerste und Mais, gesetzt. Trotz gewisser Unterschiede zeigen beide Studien auf, dass eine massive Reduktion negativer Umweltwirkungen primär gelingen kann 1) durch starken Abbau der Tierbestände, insbesondere Schweine und Poulets, 2) starken Rückgang bzw. gänzlichliches Einstellen von

⁸⁹ Stolze, M. et. al (2018): Chancen der Landwirtschaft, S. 129

⁹⁰ Blättler T., Durgai B., Knapp L. & Haller Th., 2015. Projekt Optimilch: Wirtschaftlichkeit der Vollweidestrategie – Ergebnisse 2000 bis 2010. Agrarforschung Schweiz 6 (7–8), 354–361.

⁹¹ Gazzarin, C. (2018): Serie Systemvergleich Hohenrain II Milchproduktion: Frischgras mit wenig Kraftfutter zahlt sich aus. Agrarforschung Schweiz 9 (5): 148–155

⁹² Zimmermann, A., Nemecek, T., Waldvogel, T. (2017): Umwelt- und ressourcenschonende Ernährung: Detaillierte Analyse für die Schweiz, Agroscope Science | Nr. 55 / 2017

⁹³ vgl. ebd. S. 164: Beim Szenario Min ReCiPe wäre der Abbau in Grossvieheinheiten (GVE) gerechnet bei Mastpoulet -79%, bei Schweinen -78%, bei Rindvieh ohne Milchproduktion -67%, bei Milchkühen -30%, bei Legehühnern hingegen + 28%.

Futtermittelimporten 3) standardangepasste Produktion und Fütterung 4) bei gleichzeitiger Erhöhung des Selbstversorgungsgrades.

Nun fragt sich, inwiefern die Erkenntnisse und Empfehlungen aus solchen Studien für eine standortangepasste und Ressourcen schonende landwirtschaftliche Produktion Eingang finden in die aktuelle Agrarpolitik, was besonders in Kapitel 4 genauer beleuchtet wird.

3 Niederschlag von Zielkonflikten und begrifflichen Unschärfen auf Verfassungsebene und in ausgewählten Gesetzesartikeln

Die in den vorangehenden Ausführungen dargelegten Grundprobleme und Zielkonflikte, welche durch die vorherrschenden Produktionslogik entstehen, spiegeln sich auch beim aktuellen Stand der Agrarpolitik auf der Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene wider. So werden teils mehrere Aufgaben und Zielsetzungen der Landwirtschaft als gleichwertig formuliert, die in Konflikt zueinander stehen. Daher ist es wenig verwunderlich, dass die unterschiedlichen Lenkungsinstrumente und erlassenen Massnahmen einerseits zu Intensivierung der Landwirtschaft führen, während der Zweck anderer Massnahmen darin besteht, unerwünschte der gesetzesmässig geförderten Produktionsintensität entgegenzuwirken. Nachfolgend wird dies zuerst an der BV 104 gespiegelt. Wo quasi gleiche Inhalte und Wortlaute in Artikeln des LwG die Zielsetzungen der BV 104 aufnehmen, z.B. LwG Art. 1 und 2, werden dort sich ebenfalls wiederholende Zielkonflikte nicht nochmals erwähnt.

3.1.1 Die Erwartungen an die Landwirtschaft und der Leistungsauftrag gemäss Verfassung

Der 1998 erlassene Bundesverfassungsartikel 104 und ergänzend dazu seit 2017 der Art. 104a bilden die Grundlage für die Ausgestaltung der Agrarpolitik des Bundes. Obwohl der Artikel 104 BV schlicht mit «Landwirtschaft» betitelt ist, wird dieser Begriff in der BV nicht weiter definiert. Vielmehr werden die Erwartungen, was die Landwirtschaft funktional zu leisten hat, beschrieben, und festgelegt, mit welchen Massnahmen der Bund zur Erfüllung dieser Aufträge beitragen soll. Die beschriebenen Ziele richten sich am Paradigma der Multifunktionalität der Landwirtschaft aus, worüber weitgehend Konsens herrscht. Biaggini bezeichnet den Artikel als Schulbeispiel eines überladenen Verfassungsartikel mit zahlreichen konfligierenden Zielvorgaben, wobei mögliche Zielkonflikte eher verdeckt, als offengelegt würden.⁹⁴

Die Zielvorgaben werden in Art. 104 Abs.1 BV festgelegt und mit drei Hauptzielen unter lit. a – c genauer ausgeführt. Weiter folgen in Abs. 2 der Förderauftrag für bodenbewirtschaftender bäuerlichen Betriebe und unter Abs. 3 lit a -f die Aufgaben und Befugnisse des Bundes, also welche Massnahmen ergriffen werden können und sollen, um die Ziele zu erreichen. Nachfolgend werden vorerst nur die Zielsetzungen unter Abs. 1 lit. a und b. mit Blick auf mögliche Zielkonflikte besprochen. Auf den Förderauftrag, die weiteren Befugnisse und Massnahmen wird in andern Kapiteln Bezug genommen.

Art. 104 Landwirtschaft BV

¹ *Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:*

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;*
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;*
- c. dezentralen Besiedlung des Landes.*

² *Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe.*

³ *Er richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:*

⁹⁴ Biaggini, Giovanni (2017): BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern, S. 890

- a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.
- b. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.
- c. Er erlässt Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel.
- d. Er schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.
- e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten.
- f. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.

⁴ Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein.

Bereits im ersten einführenden Satz der BV 104 bahnt sich mit der Zuschreibung zweier unterschiedlicher Produktionsanforderungen, nämlich einer *nachhaltigen und gleichzeitig auf den Markt ausgerichteten Produktion*, ein mögliches Spannungsverhältnis an. Die Frage, wie weit die Marktorientierung zu gehen hat, ist offen und lässt Interpretations- und Gestaltungsspielraum zu. Mit dem Verweis auf den «Markt» soll dem Bund in Abgrenzung zur alten staatlich stark interventionistischen Marktordnung nahegelegt werden, möglichst marktorientierte Lösungen zu finden, auch wenn er von der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 104 Abs.2, abweichen darf.⁹⁵ Mit Marktausrichtung wurde gemäss parlamentarischer Debatte bei Ausarbeitung des Artikels «näher zum Markt» gemeint, und zwar nicht im Sinne der Absatzmöglichkeiten nachgelagerter Organisationen, sondern in Bezug auf die Konsumentennachfrage.⁹⁶ Je nach Ausgestaltung und Priorisierung muss sich eine optimale Abstimmung zwischen Marktorientierung und Nachhaltigkeit nicht widersprechen. Doch das Verhältnis zwischen Marktausrichtung und Nachhaltigkeit birgt insbesondere dann einen Zielkonflikt, wenn unter Marktausrichtung eine maximal kostengünstige Produktion von Agrargütern verstanden wird, welche in einem weitgehend deregulierten Markt und im globalen Wettbewerb mit gleichwertigen Gütern international konkurrenzfähig sein muss. Diese Vorstellung von Marktausrichtung vernachlässigt nebst den international ungleichen Kosten-, Preis- und Lohnstrukturen auch die unterschiedlichen natürlichen standortbedingten Voraussetzungen⁹⁷ landwirtschaftlicher Produktion.

Ein Spannungsverhältnis zwischen einer auf den Markt ausgerichteten Produktion, welche Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere mit Blick auf die Preise verlangt, und der kostensteigernden Sicherung des bäuerlichen Einkommens (Art. 104 Abs.3 lit.a) verortet auch Richli.⁹⁸ Norer erkennt in Art. 104 BV diverse Zielkonflikte, u.a. könne die Forderung nach kostengünstiger Nahrungsmittelversorgung der Erhaltung bäuerlicher Strukturen und natürlicher Lebensgrundlagen zuwiderlaufen.⁹⁹ Dies gilt besonders in ländlichen Randgebieten und Berggebieten, wo Betriebe einen erheblichen Beitrag zur erwünschten dezentralen Besiedelung (Art. 104 Abs 1 lit.c) leisten, aber sehr stark auf Stützungsmaßnahmen angewiesen sind.

Aktuell verfügt die Schweiz über einen - international vergleichsweise - sehr hohen Grenzschutz. Die Liberalisierung des Marktes, Deregulierungen und Marktöffnung erfolgten seit dem GATT- Abkommen und der Einführung der Direktzahlungen schrittweise. Weitere Deregulierungs- und Marktöffnungsschritte wurden auch mit der AP22+ geplant, wobei dies auf heftige Kritik im Vernehmlassungsverfahren

⁹⁵ ebd. 892

⁹⁶ Waldmann, Bernhard, Besler, Eva Maria, Epiney, Astrid (Hg.): «2015): Basler Kommentar, Bundesverfassung; Basel

⁹⁷ So kann z.B. Schweizer Getreide kaum mit demjenigen aus der Ukraine, welche mit bis zu sechs Meter Schwarzerde beste Produktionsbedingungen haben, im Wettbewerb stehen.

⁹⁸ Richli; P. (2018): SBVR XIII, S. 213

⁹⁹ Norer, R. (2017): Handbuch zum Agrarrecht, Bern, S. 32

stiess. Letztlich spiegelt sich auch hier das viel beklagte Dilemma, immer billiger und zugleich umweltgerechter zu produzieren.¹⁰⁰

Gleichwertig zur Marktausrichtung wird in Art. 104 Abs. 1 eine *nachhaltige* Produktion verlangt. Darunter wurde bei erstmaliger Verankerung des Begriffs primär «ökologisch» und «umweltgerecht» verstanden. Heute versteht der Bund darunter gemäss agrarpolitischen Botschaften und Diskussionen ein Nachhaltigkeitskonzept mit drei gleichgestellten Dimensionen und nicht etwa eine stärkere Wertung der ökologischen Dimension. Umschrieben wurde das Nachhaltigkeitsverständnis letztmals ausführlich im Rahmen der AP 2011.¹⁰¹

In der AP22+ wird angelehnt an das Nachhaltigkeitsdreieck ein «Perspektivendreieck» für eine erfolgreiche Land- und Ernährungswirtschaft mit drei Dimensionen entwickelt, nämlich «Erfolg auf den Märkten im In- und Ausland», «unternehmerische Entfaltung der Betriebe» und «natürliche Ressourcen nutzen und schützen», was durch eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Produktion erreicht werden soll. Auch hier wird der Erhalt der natürlichen Ressourcen nicht höher eingestuft als die Marktausrichtung und Wettbewerbsfähigkeit.¹⁰² Das Nachhaltigkeitskonzept dreier gleichwertiger Dimensionen ist mittlerweile teils berechtigt in Kritik, da funktionierende Ökosysteme und die Beachtung der Grenzen des ökologisch Tragbaren Grundvoraussetzungen für eine nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sind. Dies gilt insbesondere auch für die Landwirtschaft, sind doch die natürlichen Ressourcen die wichtigste Reproduktionsgrundlage für diesen Sektor.

Ein weiterer Zielkonflikt kann zwischen «der sicheren Versorgung der Bevölkerung» (lit. a) - wenn diese auf einer sehr intensiven Produktionsweise basiert und darunter eine möglichst umfangreiche inländische Nahrungsmittelversorgung verstanden wird - und der «Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft» (lit. b) entstehen. Grundsätzlich ist das Leisten eines wesentlichen Beitrags zur Versorgungssicherheit, also das Herstellen von Lebensmitteln, die zentrale Kernaufgabe der Landwirtschaft. Ein Zielkonflikt zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen entsteht erst dann, wenn mit der Versorgungssicherheit ein maximal hoher Zielwert bezüglich Kalorienversorgung und Selbstversorgungsgrad angestrebt wird, der durch eine sehr intensive, nicht standortgerechte Bewirtschaftungsweise erzielt wird. Gemäss der Botschaft zum AP 22+ hält der Bundesrat trotz Nicht-Erreichen des Ziels der «Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» an einer unverminderten hohen Kalorienversorgung mit brutto 23'300 Terrajoule (TJ) und netto 21'300 TJ fest, was sogar eine leichte Steigerung des aktuellen Selbstversorgungsgrad bedeuten würde. Ein Zielkonflikt liegt vor, da aktuell immer noch primär mit einer nicht nachhaltigen Produktionsweise der Kalorienzielwert erreicht wird. Wie bereits in Kp. 2.3. ausgeführt, könnte aber auch mit einer standortgerechteren Produktionsweise der oben erwähnte Kalorienzielwert durchaus erreicht werden, wenn auch nicht bei gleichbleibender Proteinversorgung. Somit könnte dieser Zielkonflikt durch angepasste Produktionsmethoden eigentlich aufgelöst werden. Denn da eine standortgerechte, regenerative Landwirtschaft die Grundvoraussetzungen ihrer natürlichen Re-Produktionsgrundlage respektiert und in Wert setzt, gefährdet diese Produktionsweise nicht die Beitragsleistung seitens der Landwirtschaft zur «Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft».

Unter «Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft» fallen die Förderung und Erhalt der Biodiversität, der Kulturlandschaften und besonders die nachhaltige Nutzung aller biotischen Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft, Pflanzen und Tiere. Somit wird hier eine Zielsetzung festgelegt, welche stark mit anderen Verfassungsnormen und Gesetzen interagiert, wie BV 2, Abs. 4 (Zweck), BV 74 (Umweltschutz), BV 75 (Raumplanung), BV 76 (Gewässerschutz), BV 78 (Natur- und

¹⁰⁰ ebd.

¹⁰¹ BBl 2006 6337, BR, (2006): Botschaft zum AP 2011, S. 6356: «Die Landwirtschaft entwickelt sich nachhaltig, solange eine ausreichende Anzahl von Betrieben die anstehenden Erneuerungsinvestitionen tätigt, fruchtbarer Boden und natürliche Ressourcen erhalten werden und genügend Personen landwirtschaftlich tätig sind. Die Produktion landwirtschaftlicher Güter soll grundsätzlich auf den Markt ausgerichtet sein. Sie ist nur so weit vom Staat zu beeinflussen, als dies für die Nachhaltigkeit der Produktion und für die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen notwendig ist.»

¹⁰² BR, (2020): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) vom 12. Februar 202 zum AP 22+, S. 4008

Heimatschutz), BV 70 (Tierschutz), die ohnehin eingehalten werden müssen. Mit Art. 104 Abs. 1 lit. b wurde gemäss Affolter «das Anliegen einer umweltgerechten Landwirtschaft in der Verfassung verankert.»¹⁰³ Bei einer solchen Interpretation und in Anbetracht der ebenfalls erwähnten anderen verbindlichen Verfassungsnormen sind ökologisch verträgliche Produktionsmethoden zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen nicht fakultativ, sondern geboten. Dies bedeutet konkret, die Produktionsmethoden dürfen nicht den Zustand der Umwelt und der natürlichen Ressourcen in ihrer Gesamtheit verschlechtern, d.h. es sollten auch ausreichend Möglichkeiten zur Regenerierung geboten werden und ggf. sind zudem Massnahmen zur Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen in Betracht zu ziehen.¹⁰⁴

Grundsätzlich entsteht der Zielkonflikt zwischen Art. 104 Abs. 1 lit. a und lit. b aber auch, weil keine Priorisierung, also Rangfolge, zwischen den zwei Zielsetzungen bestimmt wird. Somit sind sie gleichwertig und es ist ein Ausgleich zwischen den Zielen zu suchen. Dennoch, so Affolter, muss «der Kerngehalt des Ziels der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der Agrarpolitik gewahrt» werden.¹⁰⁵ Demnach müsste der Bund zwingend die Agrarpolitik so ausgestalten, dass durch die landwirtschaftliche Produktionsweise der Verbrauch erneuerbarer, biotischer Ressourcen deren Nutzungsrate die Regenerationsfähigkeit nicht übersteigt sowie die Absorptionskapazitäten der natürlichen Lebensgrundlagen nicht überschreitet. Der Bund hat also dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft innerhalb der ökologischen Grenzen produziert, wobei auch die wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu beachten sind, solange sie keine Überschreitung der absoluten ökologischen Grenzen mit sich bringen.¹⁰⁶ Aus dieser Perspektive betrachtet, existiert theoretisch eigentlich kein Zielkonflikt zwischen Art. 104 Abs. 1, lit a und lit b.

In der Agrarpolitik finden sich ansatzweise Aussagen, welche in diese Richtung gehen. Bezüglich der nicht erreichten Umweltziele hält der Bundesrat fest: «Um diese Zielerreichung zu verbessern, sind insbesondere Fortschritte bei der Emissionsminderung durch eine Verbesserung der Ressourceneffizienz und eine Anpassung der Produktion an die Tragfähigkeit der Ökosysteme notwendig» (Hervorhebung durch die Autorin). Allerdings klaffen Absichten und Umsetzung in der Praxis noch weit auseinander, zumal die Agrarpolitik mit zahlreichen Massnahmen direkt und indirekt immer noch einer Intensivierung der Landwirtschaft Vorschub leistet. Meines Erachtens wäre es daher zwingend nötig und sinnvoll, eine Priorisierung zwischen Art. 104 Abs. 1, lit a und lit b. festzulegen.

3.1.2 Die Definition des Begriffs Landwirtschaft und Folgewirkungen

Zwar fehlt eine Legaldefinition des Begriffs der Landwirtschaft in Art. 104 BV, doch wurde mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes 1998 erstmals eine Umschreibung des Landwirtschaftsbegriffs im Gesetz in Art. 3 LWG folgendermassen verankert.

«Die Landwirtschaft umfasst:

- a. die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung;*
- b. die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf der entsprechenden Erzeugnisse auf den Produktionsbetrieben;*
- c. die Bewirtschaftung von naturnahen Flächen.»*

Mit dieser Beschreibung wird die Landwirtschaft gegenüber anderen Tätigkeiten abgegrenzt, die primär auf mineralischen Rohstoffen basieren oder der industriellen Herstellung organischer Substanzen auf fossiler Basis dienen. Beachtenswert ist aber, dass jegliche Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung unter das Landwirtschaftsgesetz fällt, ungeachtet der Art und Weise, wie diese Produkte hergestellt werden. Somit hat sich der Gesetzgeber für die Beschreibung der Landwirtschaft mit Art. 3 LWG vom bis anhin üblichen «Produktionsmodell» verabschiedet und setzt auf

¹⁰³ Affolter, Sian (2021): Der Umgang der Landwirtschaft mit der natürlichen Umwelt: "de lege lata" und "de lege ferenda"; Zürich, Basel, Genf, S. 28

¹⁰⁴ Vgl. Affolter; S.: (2021): S. 31-33

¹⁰⁵ ebd. S.52

¹⁰⁶ ebd. S.55

das «Produktmodell», welches auf eine Unterscheidung zwischen einer bäuerlichen bodengebundenen Produktion und einer rein gewerblich-industriellen, primär auf externen Produktionsmitteln beruhenden und bodenunabhängigen Produktion verzichtet, resp. mit dieser Begriffsdefinition wird die Unterscheidung aufgehoben.¹⁰⁷ Die sehr offene und wenig einschränkende neue Definition erlaubt eine Gleichstellung dieser beiden unterschiedlichen Produktionsarten, ungeachtet der unterschiedlichen Folgewirkung, welche sie auf die Umwelt und die natürlichen Lebensgrundlagen haben können.

Vor Erlass dieser Legaldefinition musste sich das Bundesgericht wiederholt mit der Abgrenzung zwischen den beiden unterschiedlichen Produktionsarten in Zusammenhang mit der Raumplanung, des Grenzschatzes oder etwa dem bäuerlichen Bodenrecht auseinandersetzen. So galt, damals noch dem «Produktionsmodell» folgend, dass nur jene Tätigkeiten als Landwirtschaft anerkannt wurden, welche auf dem Boden, der biotischen Reproduktionsgrundlage, als unentbehrlichen Produktionsfaktor beruhen.¹⁰⁸ Mit Einführen der neuen, offenen Definition im Jahr 1998 fand ein Wechsel zum «Produktmodell» statt, womit die Rechtsfestlegung eine Anpassung an ohnehin schon seit längeren geschaffenen Realitäten mit der weitverbreiteten gewerblich-industriellen Produktion vollzog. Weiter aber erlaubt dieser Systemwechsel in der Definition auch künftig einen weiteren Ausbau der nicht-nachhaltigen bodenunabhängigen Produktion.

Damit wurde damals die Chance vergeben, die Landwirtschaft durch eine Definition, welche den Zusammenhang zwischen den biotischen Produktionsgrundlagen und den Produkten aufzeigt, wieder stärker an den Boden zu binden. Durch die Legalisierung der bodenunabhängigen Produktion als «landwirtschaftliche Tätigkeit» konnte und kann diese somit auch von den Vorzügen und Privilegien der Agrargesetzgebung und Agrarpolitik, u.a. dem Grenzschatz profitieren. In Konsequenz dieser Logik wurden auch 1999 folgenschwere Anpassungen im Raumplanungsgesetz vollzogen, sodass innerhalb der Landwirtschaftszone auch (weiterhin) landwirtschaftliche Produkte in einem grösseren Umfang bodenunabhängig und auf extern zugefügten, fossilbasierten Hilfsmitteln, hergestellt werden können.

3.1.3 Die Festlegung der Landwirtschaft in der Raumplanung

Mit dem Raumplanungsgesetz (RPG) besteht ein wichtiges Instrument, die landwirtschaftlichen Produktionsausrichtung zu lenken, da hier die Nutzungsmöglichkeiten des Bodens, inklusive Einschränkungen festgelegt werden. Von grosser Relevanz sind hierbei Nutzungspläne, welche in Kapitel 3 des RPG beschrieben und reguliert werden. Für die Landwirtschaft wird im Art. 16 RPG festgelegt, welche Funktionen Landwirtschaftszonen zu erfüllen haben und mit Art 16a RGP, welche Bauten und Anlagen noch als landwirtschaftskonform gelten.

Art. 16 schreibt vor, dass Landwirtschaftszonen, «der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich» dienen sollen und «entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden.»¹⁰⁹ Somit wird hier ein direkter Bezug zu den agrarpolitischen Zielsetzungen, wie sie in Art. 104 BV festgelegt sind, hergestellt. Dies beinhaltet nebst der Ernährungssicherheit auch den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und damit auch Flächen, welche nicht zwingend ausschliesslich für das Abwerfen des landwirtschaftlichen Ertrags, sondern gleichzeitig auch zur Erreichung naturpflegender und naturschützerischer Zielsetzungen genutzt werden.¹¹⁰ Die unterschiedlichen Zielsetzungen werden aber gleichbedeutend und ohne Priorisierung aufgeführt.

Als zonenkonform dürfen dabei gemäss Art. 16a RPG alle Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind, in der Landwirtschaftszone errichtet werden. Darunter fallen auch gemäss Art. 16a Abs. 2 «*Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen oder eines dem produzierenden Gartenbau*

¹⁰⁷ Norer, Roland (Hg.) (2019): Landwirtschaftsgesetz (LwG). Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (LwG), Bern, S. 76

¹⁰⁸ ebd.

¹⁰⁹ Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Januar 2019), Art. 16

¹¹⁰ Affolter, S. (2020). S. 275

zugehörigen Betriebs dienen» und gemäss Art. 16a Abs. «Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen», sofern diese in einem Gebiet der Landwirtschaftszone erstellt werden, das vom Kanton in einem Planungsverfahren dafür freigegeben wird. In der Raumplanungsverordnung (RPV) wird unter Art. 36 RPV definiert, was noch unter «innere Aufstockung» fällt, resp. was darüber hinausgeht. Die Unterscheidung ist deshalb von Bedeutung, da die «reguläre» innere Aufstockung nur eine begrenzte partiell bodenunabhängige Bewirtschaftung erlaubt, für die es kein spezielles Planungsverfahren braucht, hingegen Produktionsweisen mit einer stärkeren oder totalen Bodenunabhängigkeit darüber hinausgehen und eine bewilligte Umzonung für die Errichtung der Produktionsanlagen in sogenannte «Intensivlandwirtschaftszonen» benötigen.

Sowohl Betriebe, welche gemäss Art. 36 (RPV) u.a. die Mindestanforderung am Anteil des Deckungsbeitrags, welcher durch bodenabhängige Landwirtschaft gewährleistet wird, erfüllen, als auch diejenigen, welche über das «normale» Mass der inneren Aufstockung hinausgehen, stehen in diversen Zielkonflikten innerhalb des RPG selber oder auch des LWG. So z.B. zu Art. 1, Abs. 2a RPG, wonach die öffentliche Hand mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen, unterstützen sollte. Gleichzeitig wird im selben Artikel unter Abs. 2d verlangt, dass über die Raumplanungsmassnahmen eine ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern sei. Da die bodenunabhängige Produktion massgeblich zur Nährstoffüberschussproblematik mit all ihren negativen Umweltfolgen in der Biosphäre beiträgt, steht die Ermöglichung dieser Produktionsausrichtung im direkten Spannungsfeld zu einer nachhaltigen, standortangepassten Produktion. Darüber hinaus werden die Grenzen zwischen einer primär gewerblich – industriellen Produktion ohne zureichende eigene Futterbasis und einer bäuerlichen bodenwirtschaften Produktion, welche gemäss 104 Abs. 2 durch den Bund, u.a. durch Direktzahlungen gefördert werden soll, verwischt, resp. aufgehoben. Somit profitieren gewerblich-industrielle, ob partiell oder ganz bodenunabhängige, Betriebe gleichermassen wie bodengebundene Betriebe von den Vorteilen, welche sich aus der Agrargesetzgebung ergeben.

3.1.4 Der bodenbewirtschaftende bäuerliche Betrieb – was ist das?

Sowohl in der Bundesverfassung als auch im Landwirtschaftsgesetz und im bäuerlichen Bodenrecht wird im Zusammenhang mit verschiedenen Regulierungen festgehalten, dass Rahmenbedingungen und Direktzahlungen auf die Unterstützung «bodenbewirtschaftender bäuerlicher Betriebe» ausgerichtet sind. Es findet hier eine Einschränkung der Unterstützung auf einen gewissen Betriebstyp statt, welcher somit die Beitragsberechtigung «nicht-bäuerlicher» Betriebe ausschliesst. Die Ausrichtung am Leitbild des bodenwirtschaftenden, bäuerlichen Betriebs schlägt sich nieder unter:

- Massnahmen des Bundes: Art. 104 Abs. 2:
«Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe.»
- Art. 104 Abs.3f
Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen
- Art. 2, Abs. 1b LwG:
Er gilt gemeinwirtschaftliche Leistungen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben mit Direktzahlungen ab.
- Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen: Art. 70 Abs. 1a LwG:
Direktzahlungen werden ausgerichtet, a) wenn der Betrieb bodenwirtschaftend und bäuerlich ist.
- Grundsatz zur Betriebsbeihilfe: Art. 78 Abs. 2 LwG
Die Kantone können Bewirtschaftern und Bewirtschaftnerinnen eines bäuerlichen Betriebes Betriebshilfe gewähren, um unverschuldete oder durch veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen verursachte finanzielle Bedrängnis zu beheben oder zu verhindern.»
- Zielsetzung des Bäuerlichen Bodenrechts: Art. 1 Abs. 1 BGGB:

«das bäuerliche Grundeigentum zu fördern und namentlich Familienbetriebe als Grundlage eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen, auf eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung ausgerichteten Landwirtschaft zu erhalten und ihre Struktur zu verbessern»

Diese Begriffe «bäuerlich» und «bodenwirtschaftend» referenzieren offenbar auf eine bestimmte Betriebsform, welche als Idealform speziell gefördert werden soll. Bäuerliche Betriebe korrespondieren mit dem traditionellen und politischen Leitbild der Schweizer Agrarpolitik.¹¹¹ Gemäss Norer sind die beiden Begriffe eng verzahnt und lassen sich kaum getrennt voneinander beschreiben. Bei Betrieben, die vorwiegend nicht bodenbewirtschaftend agieren, handelt es sich um keine bäuerlichen Betriebe, handelt es sich hingegen um einen bäuerlichen Betrieb, so agiert er begrifflich bodenbewirtschaftend.¹¹² Weiter liegt, so die Idealvorstellung, beim bäuerlichen Familienbetrieb die Motivation hoch und geht über finanzielle Interessen hinaus. Zudem werde das Arbeiten mit natürlichen Stoffkreisläufen und die Sorge um den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne der Nachhaltigkeit über die Generationen weitergegeben.¹¹³ Der Begriff «bodenwirtschaftender bäuerlicher Betrieb» wird zwar auf der Ebene der BV nicht näher beschrieben, doch lässt sich festhalten, dass der bodenwirtschaftende bäuerliche Familienbetrieb nur in einer Negativabgrenzung gegenüber dem Gegenpol des industriellen Agrarbetriebs zu begreifen ist. Diese rein negative Abgrenzung, nämlich was bäuerliche Landwirtschaft nicht sei, erschöpfe sich gemäss Moser aber in einer partikulären Wunschvorstellung und wirke schädlich für die Weiterentwicklung einer kulturellen Praxis der bäuerlichen Landwirtschaft. Demgegenüber werde das grosse Potenzial dieser Betriebsform, nämlich, innerhalb der vorgegeben Grenzen natürlicher Ressourcen, ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltig zu re-produzieren sowie deren grosse Flexibilität, zu wenig verstanden.¹¹⁴

Das speziell ökologische Potenzial, welches dem Begriff «bodenwirtschaftend» zugeordnet werden kann, wird nicht direkt definiert, lässt sich aber durch das Zusammenspiel mehrerer Parameter in den Gesetzesvorgaben begreifen, wie z.B. die Bindung der Direktzahlungen an die Fläche, die Voraussetzung einer Futterbasis und ausgeglichenen Nährstoffbilanz für die Ausbezahlung der Direktzahlungen und Investitionsbeihilfen sowie die Beschränkung der Düngergrossvieheinheiten pro Flächeneinheit.

Bezüglich der Umsetzung des Verfassungsauftrags, primär bodenbewirtschaftende, bäuerliche Betriebe zu fördern und somit nicht-bäuerliche Betriebe auszuschliessen, kann festgehalten werden, dass die Fördereinschränkung (partiell) bodenunabhängiger Betriebe im Bereich der Direktzahlungen und Investitionsbeihilfen nur teilweise umgesetzt wird. Es wird nicht verhindert, dass nichtbäuerliche Betriebe über die Rahmenbedingungen Absatz und Produktionsförderung, Grenzschutz und bezüglich Marktentlastung sowie dank diverser Ausnahmeregelungen an die eigene Betriebsfläche, u.a. im Gewässerschutz (vgl. 4.6.1.) dennoch (gewollt) von Bundesgeldern profitieren.

3.1.5 Die Sicherung des landwirtschaftlichen Einkommens

Die Einkommen in der Landwirtschaft setzen sich im Wesentlichen aus dem Verkauf der am Markt erzielten Erlöse und den Direktzahlungen zusammen. Mit Art. 104 Abs.3 lit. a. verpflichtet sich der Bund, das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines «angemessenen Entgelts» für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises, zu ergänzen. Die Direktzahlungen, eigentliche Finanzhilfen im Sinne des Subventionsgesetzes, haben somit subsidiären Charakter und bilden einen Einkommenssockel, auf dem sich die Betriebe für ihre marktwirtschaftlichen Tätigkeiten abstützen können. Dieser Sockel ist einkommenspolitisch jedoch relevant, denn Direktzahlungen repräsentieren durchschnittlich 24% des Betriebsertrags. Die Direktzahlungen sind schon seit ihrer Einführung auch einkommenspolitisch motiviert, da die Markterlöse, besonders in Bezug auf tiefe Produzentenpreise für homogene, nicht stark differenzierbare Agrarprodukte, den meisten

¹¹¹ Botschaft AP 2002 (Fn17), S. 56, zitiert in: Norer, R.(2020): Der «bodenbewirtschaftende bäuerliche Betrieb, BIAR, Jg. 2020, 1/3, S.74

¹¹² Norer, R.(2020): der «bodenbewirtschaftende bäuerliche Betrieb, BIAR, Jg. 2020, 1/3, S. 74

¹¹³ Wildisen, Markus (2003): Der bäuerliche Betrieb in der Landwirtschaftsgesetzgebung, BIAR, Jg.2003, S.124

¹¹⁴ vgl. Moser, Peter. (2015): Zwischen Nachhaltigkeit und Effizienz, in: Der kritische Agrarbericht 2015, S. 156

Betrieben keine ausreichende Existenzgrundlage bieten würden. Eine ausreichende Existenz der ohnehin schrumpfenden Betriebsanzahl bildet eine Grundvoraussetzung für die Erfüllung des Verfassungsauftrags Art. 104 BV. Dies gilt u.a. in ländlichen Randgebieten und der Bergzone, wo Betriebe einen erheblichen Beitrag zur erwünschten dezentralen Besiedelung leisten, aber auch bezüglich der Versorgungssicherheit. Richli verortet zwischen einer auf den Markt ausgerichtete Produktion, welche Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere mit Blick auf die Preise, gemäss Art. 104 Abs. 1 verlangt, und der kostensteigernden Sicherung des bäuerlichen Einkommens einen weiteren Zielkonflikt innerhalb des Verfassungsauftrags.¹¹⁵

Die Sicherung des bäuerlichen Einkommens wird weiter im Landwirtschaftsgesetz unter Art. 5 Abs. 1 präzisiert: Mit den Massnahmen dieses Gesetzes wird angestrebt, dass nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre Einkommen erzielen können, die mit den Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar sind.

Tatsächlich erreicht aber nur ein sehr kleiner Anteil der «leistungsfähigsten» Betriebe das nichtlandwirtschaftliche Vergleichseinkommen. Auch wenn sich in den letzten Jahren die Einkommensdifferenzen verkleinert haben, so betrug der Median des Arbeitsverdienstes je Familienarbeitskraft in der Tal-, Hügel- und Bergregion im dreijährigen Mittel 2018-2020 jeweils 85 %, 64 % bzw. 56 % des Vergleichslohnes der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung.¹¹⁶ Der Bund ist eigentlich verpflichtet, die Agrarpolitik so auszugestalten, dass die Ziele gemäss Art. 5 LwG erreicht werden können. Dies kann gemäss Richli aber kaum als erfüllt betrachtet werden, da nur ein sehr kleiner Anteil der Betriebe dieses Ziel erreicht und dies trotz der extrem hohen Bundesausgaben für Direktzahlungen.¹¹⁷

Bei Betrieben im Hügel- und im Berggebiet können die Markterlöse nicht einmal die Produktionskosten decken, sodass diese über die Direktzahlung querfinanziert werden müssen (vgl. auch 5.2.4.). Letztlich kann diese Einkommenssituation für viele Betriebe als prekär bezeichnet werden, was den Strukturwandel denn auch beschleunigt und die Lebensqualität der Bauer- und Bäuerinnen stark beeinträchtigt.

In Anbetracht der teils schwierigen Einkommenssituation, kombiniert mit hoher Verschuldung und hohen Arbeitsbelastung, die durchschnittlich bei gut 67 Stunden die Woche liegt, ist es wenig verwunderlich, dass in der Berufsgruppe der Landwirte die Burnout-Rate mit 12 % doppelt so hoch liegt als bei der Restbevölkerung mit 6.1 %. Auch die Suizidrate liegt 37 % über dem Durchschnitt der Restbevölkerung.¹¹⁸ Allerdings besteht bezüglich dieser Thematik ein erhebliches Forschungsdefizit und weitere Studien sind unerlässlich, um zuverlässigere Aussagen über die unterschiedlichen Risikofaktoren machen zu können und diese auch in Bezug zu den unterschiedlichen Betriebstypen und Ausrichtungen setzen zu können. Dennoch kann festgehalten werden, dass die Zielsetzungen bezüglich ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit für landwirtschaftliche Betriebe keineswegs durchgehend gewährleistet werden können.

4 Analyse wichtiger Instrumente der Agrarpolitik

Um die Ziele einer multifunktionalen und nachhaltigen Landwirtschaft gemäss Art. 104 BV zu erreichen, stehen dem Bund verschiedene Massnahmen gemäss Art. 104 Abs. 3 zur Verfügung, namentlich die Direktzahlungen (lit.a), Förderung spezieller (umweltfreundlicher) Produktionsformen (lit.b), Vorschriften zu Deklarationen (lit.c), Schutz vor Hilfsstoffen (lit.d), Forschung, Beratung und Ausbildung (lit.e), Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes (lit.f). In diesem Kapitel werden primär die obligatorisch formulierten Instrumente (Art. 104 Abs. 3, lit. a – lit. d) beleuchtet. Weiter werden auch die Instrumente der Absatzförderung und Marktentlastung, des Grenzschutzes sowie die Einflussnahme über ausgewählte Gesetze anderer Politikfelder beleuchtet.

¹¹⁵ Norer, R. (Hg) (2019): LWG, S. 52

¹¹⁶ BLW (2021): Agrarbericht 2021

¹¹⁷ Richli; P. (2018): SBVR XIII, S. 232

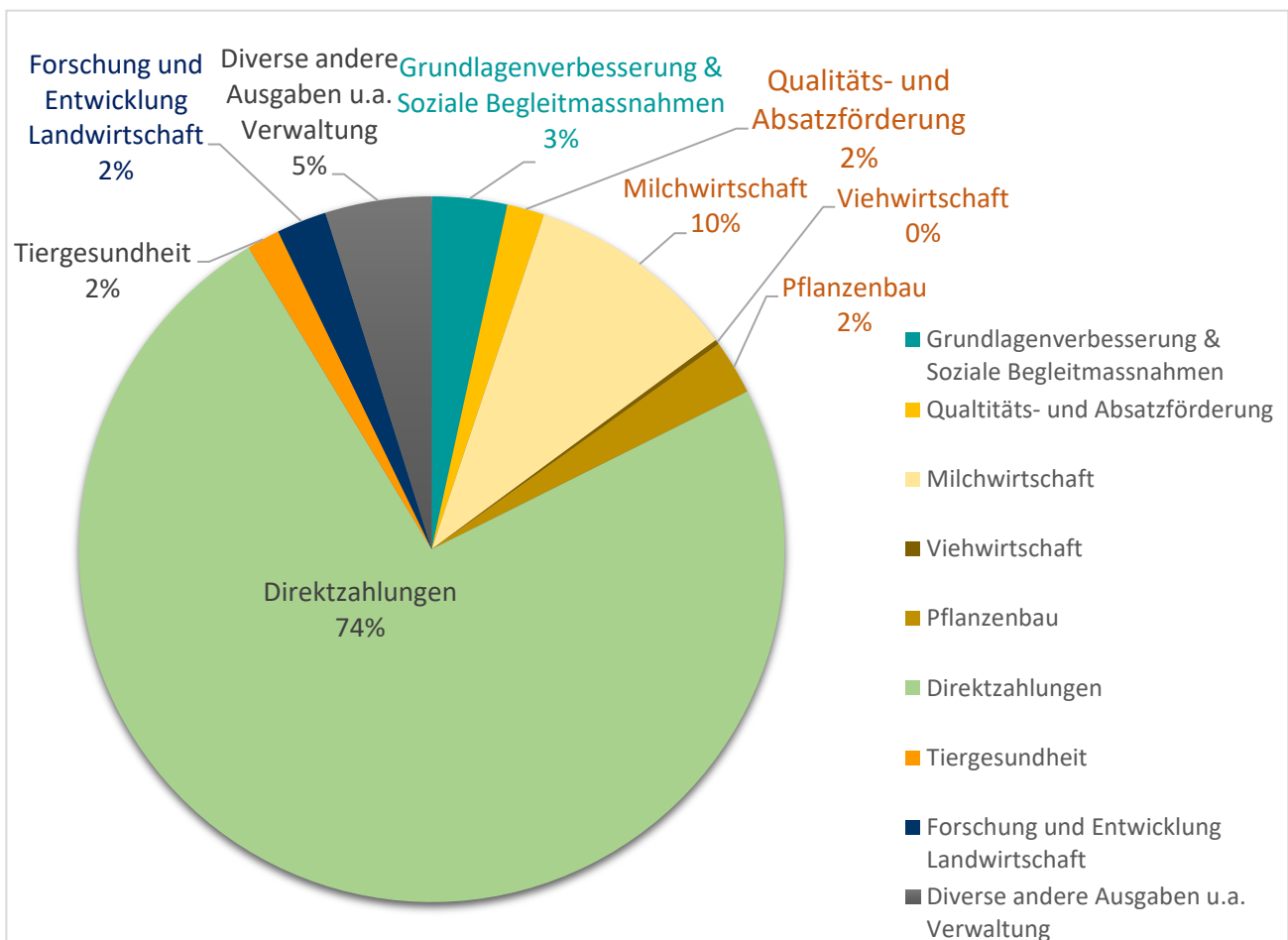
¹¹⁸<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/katalogedatenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.4062758.html> und https://www.agrarforschungschweiz.ch/wp-content/uploads/2019/12/2017_10_2335.pdf

Als Instrumentarium zur Lenkung eines erwünschten Verhaltens stehen der Agrarpolitik 1) regulative Instrumente mit direkten Verhaltensvorschriften, also Rechtsvorschriften wie Verbote, Gebote, Grenzwerte und Bewilligungs- und Sorgfaltspflichten, etc. zur Verfügung. Weiter besteht eine indirekte Steuerungsmöglichkeit in Form 2) positiver Anreizsysteme, worunter viele Direktzahlungen fallen, allerdings verknüpft mit Vorbedingungen (ÖLN), welche regulativer Natur sind. Weiter kann auch über 3) negative Anreize in Form von Lenkungsabgaben das Verhalten gesteuert werden. Ein weiteres Instrument sind 4) sogenannte Bewirtschaftungsvereinbarungen, welche z.B. im Rahmen von Art. 62a GschG (vgl. Kp. 4.6.6.1.) oder im Rahmen der Landschaftsqualitätsbeiträge abgeschlossen werden.

4.1 Verteilung der Bundesgesamtausgaben für Landwirtschaft

Die Gesamtausgaben des Bundes für die Landwirtschaft und Ernährung beliefen sich 2020¹¹⁹ auf total 3'662 Millionen CHF. Die nachfolgende Grafik gibt einen Einblick in die aktuelle Verteilung der finanziellen Mittel. Näher besprochen werden in den nachfolgenden Kapiteln ausgewählte Aspekte, welche auch von den finanziellen Ausgaben her besonders ins Gewicht fallen, wie die Direktzahlungen als wichtiges Kernelement, welche 74% der Bundesgesamtausgaben beanspruchen, Produktions- und Absatzförderung, inkl. Stützungsmaßnahmen für die Milchwirtschaft – sie belaufen sich auf 12% - sowie Strukturverbesserungsmassnahmen, die sich auf 3% der Gesamtausgaben belaufen.

Gesamtausgaben des Bundes für die Landwirtschaft und Ernährung 2020



Grafik 1: Gesamtausgaben des Bundes für die Landwirtschaft und Ernährung im Jahre 2020

¹¹⁹ BLW (2021): Agrarbericht 2021

4.2 Das Direktzahlungssystem als zentrales Element der Agrarpolitik

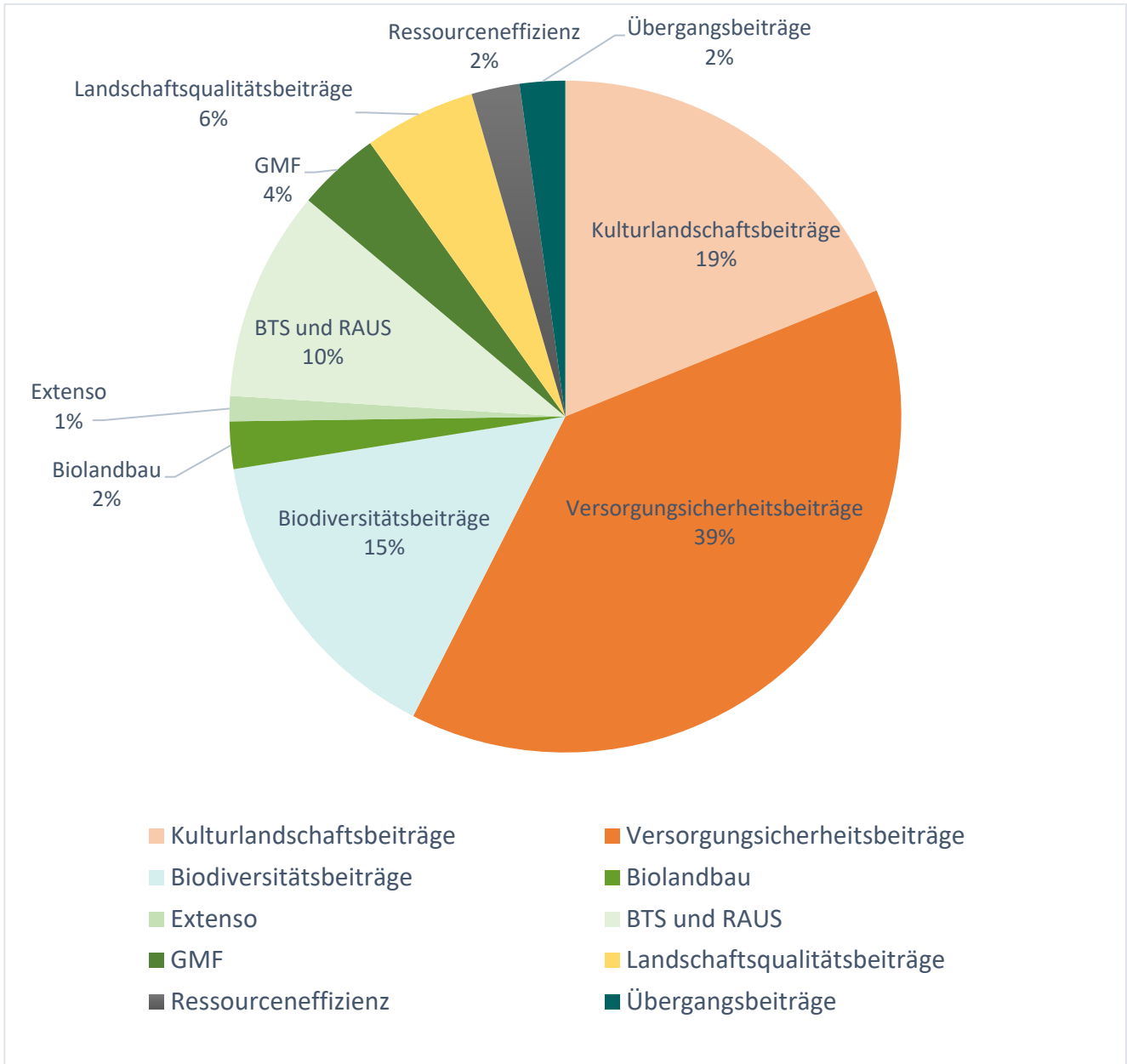
Direktzahlungen sind Finanzhilfen gemäss Art. 3 Abs. 1 SuG und eine Unterart von Subventionen im Sinne des Subventionsgesetzes. Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfänger gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern und zu erhalten. Eine andere Unterart sind die Abgeltungen, welche zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten gesprochen werden, die sich aus der Erfüllung bundesrechtlich vorgeschriebener Aufgaben oder öffentlich-rechtlicher Aufgaben, welche der Bund den Empfänger übertragen hat, ergeben.¹²⁰ Umschrieben werden die Direktzahlungen in parlamentarischen Debatten bei Einführung des Direktzahlungssystem meist als «angemessenen Entgelt» für das Erbringen gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Dies wurde als Bezeichnung bevorzugt, weil Subventionen staatlichen Kürzungen mehr ausgesetzt seien als Entschädigungen. Richli bezeichnet die Formulierung «Entgelt» als missverständlich, sind doch Direktzahlungen Fördergelder im Sinne der Finanzhilfe, zumal ein Landwirt de facto selber entscheiden kann, ob er seinen Betrieb so ausrichtet, dass er Direktzahlungen beanspruchen kann oder nicht.¹²¹

Im Jahre 2020 wurden von den Gesamtausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung 74 %, resp. 2085 Millionen über Direktzahlungen als Transferleistungen an landwirtschaftliche Betriebe ausbezahlt. Das Direktzahlungssystem als zentrales Instrument der Agrarpolitik hat sich seit seiner Einführung 1992 stark weiterentwickelt, vereint aber nach wie vor unterschiedliche Zielsetzung. So soll es zum einen dazu beitragen, ein angemessenes Einkommen für die Bewirtschafter_innen zu ermöglichen, da i.d.R. selten kostendeckende Produzentenpreise am Markt erzielt werden können. Zum anderen soll es gemeinwirtschaftliche Leistungen, welche vom Markt nicht abgegolten werden, entgelten und umwelt- sowie tierfreundliche Produktionsmethoden fördern.

¹²⁰ Richli, P. (2018): SBVR XIII, S. 282

¹²¹ Richli, P. (2018): SBVR XIII, S. 282

Verteilung und Anteile der unterschiedlichen Direktzahlungsarten 2020



Grafik 2: Finanzielle Mittelverteilung für die unterschiedlichen Direktzahlungsarten im Jahre 2020¹²²

Die Direktzahlungen gliedern sich aktuell in sieben unterschiedliche Beitragsarten, nämlich den Versorgungssicherheitsbeiträgen mit einem Anteil von 39 %, gefolgt von den Kulturlandschaftsbeiträgen mit 19 %, den Produktionssystembeiträgen mit 17 %, den Biodiversitätsflächenbeiträgen mit 15 %, den Landschaftsqualitätsbeiträgen mit 6 %, den Ressourceneffizienzbeiträgen mit 2 % und den Übergangsbeiträgen mit ebenfalls 2 %. Die relativ klare Zuordnung des jeweiligen Direktzahlungsinstrumentes zu den in BV 104 zu erreichenden Zielen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die landwirtschaftliche Produktion zur Herstellung von Nahrungsmitteln für den Markt und die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen nicht fragmentiert stattfinden, sondern verbunden sind und somit die Entkoppelung von Direktzahlungen und Produktionsentscheidungen schwierig ist.¹²³ Markt- und Umweltleistungen sind in der Landwirtschaft also nie vollständig voneinander zu trennen.¹²⁴ Auch decken

¹²² BLW (2021): Agrarbericht 2021

¹²³ Huber, Robert, Flury, Christian, Meier, Beat, Mack, Gabriele (2017): Direktzahlung sorgfältig aufeinander abstimmen in: Agrarforschung Schweiz 8 (1): 26 -29,

¹²⁴ Ebd.

die Direktzahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen nicht immer die Erbringungskosten der Landwirte, wobei auch hier aufgrund der betrieblich, natürlich und strukturell unterschiedlichen, mannigfaltigen Voraussetzungen sich ein sehr heterogenes Bild ergibt.

Trotz Sistierung der AP 22+ werden über die aktuellen Agrarpakete, insbesondere dem Verordnungspaket Parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» ab 2023 Umlagerungen im Direktzahlungssystem, seinen Anforderungen, und der Verteilung der Mittel angegangen. Darauf wird nachfolgend Bezug genommen.

4.2.1 Grundvoraussetzungen, um Direktzahlungen zu erhalten

Sind die allgemeinen Voraussetzungen einer Beitragsberechtigung durch den/die Bewirtschafter_in und als Ganzjahres- oder Sömmerungsbetrieb gegeben (Vgl. DZV Art. 3-10 und LWG 70a, Absatz 1 d-h¹²⁵), so muss für den Erhalt der Direktzahlungen ausserdem der Betrieb a) *bodenbewirtschaftend und bäuerlich* sein (LWG Art. 70a, Absatz 1). Diese Begriffe, deren Herleitung und Idealvorstellung eines schweizerischen landwirtschaftlichen Betriebs wurden schon in Kp. 3.1.4. erörtert. Weiter muss in jedem Fall der b) *Ökologische Leistungsnachweis* (ÖLN) erfüllt sein (LWG Art. 70a Absatz 1) sowie c) *massgebliche Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung* bei der Produktion eingehalten werden (LWG Art. 70a Absatz 1c). Mit letzterer Vorgabe wird das Erhalten von Direktzahlungen an die Einhaltung von Bundesgesetzen geknüpft, deren Bestimmungen ohnehin verbindlich zu befolgen sind.¹²⁶ Werden sie nicht eingehalten, so können die Behörden gemäss Art. 170 Abs 2bis die Beiträge kürzen oder ggf. ganz verweigern. Allerdings gilt hier diese Vorgabe nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip auszulegen, sodass der Anspruch auf Direktzahlungen nur dann generell verweigert werden darf, wenn alle drei genannten Gesetzgebungen nicht eingehalten werden.¹²⁷ Diese Toleranz, welche ggf. nur zu Kürzungen führt, begünstigt eine Missachtung der Gesetze und sollte eigentlich verschärft werden. Bezüglich der allgemeinen Voraussetzung ist noch ein Lenkungsinstrument zu erwähnen, nämlich der maximale zulässige Tierbestand gemäss Art. 7 der Direktzahlungsverordnung. Demnach werden Direktzahlungen nur dann ausgerichtet, wenn der Tierbestand auf dem Betrieb die Grenzen der Höchstbestandesverordnung vom 23. Oktober 2013 nicht überschreitet. Weitere Ausführung hierzu folgen in Kp. 4.6.2.

4.2.1.1 Der ökologische Leistungsnachweis

Der unter LWG Art. 70a, Absatz 1, lit. b. aufgeführte ÖLN kann als Cross Compliance-Instrument die Ausrichtung der Produktionsweise sehr wirkungsvoll mitgestalten. Die aktuell geltenden Vorgaben sind offensichtlich nicht ausreichend, um durchgehend die Einhaltung von relevanten Gesetzen anderer Politikfelder sicherzustellen und u.a. die Nährstoffüberschussproblematik zu lösen.¹²⁸ Mit dem aktuellen Anforderungsniveau des ÖLN allein kann die zu hohe Produktionsintensität, welche die Tragfähigkeit der Ökosysteme überlastet, nicht verhindert werden. Sollen die Umweltziele aber erreicht werden, insbesondere die Absenkungspfade im Bereich Nährstoffeinträge und Pestizide, so muss, wie das teils, wenn auch nicht ausreichend, in der AP22+ vorgesehen war, eine Anpassung des ÖLN vorgenommen werden. Bedacht werden sollte bei der Entwicklung von Verschärfungen aber auch, wie vermieden werden kann, dass wertschöpfungsstarke Betriebe, die nicht zwingend auf Direktzahlungen angewiesen sind, ganz aus diesem System aussteigen und ggf. mit ihren Produktionsmethoden sogar unter die Ansprüche des aktuell geltenden ÖLN fallen würden. Ausserdem könnten für kleinere und mittlere Betriebe, mit Potenzial zur Diversifizierung ihrer Anbausysteme, nicht abgestufte Verschärfungen verbunden mit hohen finanziellen Neuinvestitionen zur Betriebsaufgabe führen, falls neue Anforderungen sehr kurzfristig realisiert werden müssten.

¹²⁵ Betrifft Voraussetzungen, wie Anforderung an Ausbildung, Mindestanforderung an die SAK (Standardsarbeitskraft), regelt Zugang für Personengesellschaften, etc.

¹²⁶ Affolter, S. (2021): s. 223

¹²⁷ vgl. Schaer, A. in: Norer (2019): Landwirtschaftsgesetz, S. 613

¹²⁸ <https://www.visionlandwirtschaft.ch/de/themen/oekologischer-leistungsnachweis-und-gesetzesvollzug/>

Aktuell beinhaltet der ÖLN im Wesentlichen gemäss LWG Art. 70a, Absatz 2:

- eine artgerechte Haltung der Nutztiere;
- eine ausgeglichene Düngerbilanz
- einen angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen
- die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966¹⁰² über den Natur- und Heimatschutz;
- eine geregelte Fruchtfolge;
- einen geeigneten Bodenschutz;
- eine gezielte Auswahl und Anwendung der Pflanzenschutzmittel

Einige der hier aufgelisteten Anforderungen können unabhängig von der sistierten AP22+ über Agrar-Verordnungspakete 2021 und 2022 sowie über die Parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren»¹²⁹ ambitionierter ausgestaltet werden.

Ein genaueres Augenmerk soll in diesem Zusammenhang auf die Methode zur Ermittlung der *ausgeglichenen Düngerbilanz* mit der bereits seit längerem diskutierten Streichung der +10 % Fehler Toleranz bei der Swiss Bilanz gelegt werden.¹³⁰ Der gesetzlich zulässige Fehlerbereich von 10 Prozent wurde bis anhin häufig ausgereizt, indem nicht 100 Prozent des Pflanzenbaubedarfs, sondern 110 Prozent angestrebt werden oder sogar *«bei einem nicht vernachlässigbaren Teil der Betriebe die Grenzen der Suisse-Bilanz nicht eingehalten werden bzw. die Selbstdeklaration bei zentralen Grössen wie z.B. dem Mineraldünger- oder Kraftfutareinsatz nicht korrekt gemacht wird»*, so das BLW.¹³¹ Basierend auf Studienresultaten der HAFL¹³² befürwortet das BLW nun die Streichung der 10 % Toleranz sowie die Einführung einer griffigen Mitteilungspflicht beim Einsatz von Mineraldünger und Kraftfutter. Da der Bundesrat am 13. April 2022 das erste Verordnungspaket für sauberes Trinkwasser und eine nachhaltigere Landwirtschaft verabschieden konnte, wurde ein erster Teil der parlamentarischen Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» umgesetzt. Die N- und P-Versorgung darf somit ab 2024 bei maximal 100 % liegen. Liegen sie darüber, so werden wie bisher Direktzahlungen gekürzt. Die Änderung war schon lange überfällig, denn die Problematik der Ausreizung ist schon mindestens seit 2006 bekannt.¹³³ Diese Anpassung könnte auch einen Beitrag zur Senkung der Tierdichte und Reduktion der importierten Futtermittel leisten.

Ein weiterer Vorschlag aus der Agrarforschung wurde bis anhin noch nicht angegangen und müsste wahrscheinlich über die Weiterentwicklung der AP erfolgen. So wird die Einführung einer an die Suisse-Bilanz gekoppelten Lenkungsabgabe für Stickstoffüberschüsse aus Mineraldünger und Futtermitteln vorgeschlagen. Damit würde dem Verursacherprinzip stärker Rechnung getragen, was besonders partiell bodenabhängige Betriebe mit unzureichender Futterbasis betreffen würde.¹³⁴

Weitere angepasste Anforderungen des ÖLN über den Ordnungsweg sind erhöhte Kürzungen der Direktzahlungen bei Missachtung der Tierschutzaufgaben, die Aufnahme der Vorgaben für die Lagerung von flüssigen Hofdüngern gemäss Luftreinhalte-Verordnung mit Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung, ein Prozentsatz von 3.5 % von Biodiversitätsförderflächen auf Ackerflächen, die

¹²⁹ Verordnungspaket Parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren», teils noch in Vernehmlassung, erster Teil verabschiedet per 13.04.2022

¹³⁰ Die Nährstoffbilanz wird gemäss der Methode „Suisse-Bilanz“ erstellt, welche auf die Grundlagen für die Düngung landwirtschaftlicher Kulturen in der Schweiz (GRUD 2017, grud.ch) baut. Bis anhin war eine Fehlertoleranz von +/- 10 % erlaubt, was von gewissen Betrieben notorisch angewendet wurde.

¹³¹ Vgl. <https://www.agrarbericht.ch/de/politik/direktzahlungen/nationale-suisse-bilanz-fokus-selbstdeklaration>

¹³² Sutter, M und Reidy, B. (2021): Teilevaluation «Nationale Suisse-Bilanz – Fokus Selbstdeklaration» mit ergänzenden Validierungsarbeiten für die Erträge Futterbau

¹³³ Scharrer, Bettina (2013): Dem Sempachersee kommt die Gülle hoch“ Das Spannungsfeld zwischen intensiver Tierhaltung und Gewässerschutz im Kanton Luzern 1976-2003, Berner Forschungen zur Neuesten Allgemeinen und Schweizer Geschichte: Vol. 12. Nordhausen. S. 169 -171 und Gassner, Anita (2006): Gewässerschutzbestimmungen in der Landwirtschaft. Ein internationaler Vergleich. Umwelt-Wissen Nr. 0618, Bundesamt für Umwelt Bundesamt für Umwelt, Bern. S. 50

¹³⁴ Schläfer, Felix (2016): Eine Stickstoff-Lenkungsabgabe für die Schweizer Landwirtschaft? in Agrarforschung Schweiz 7 (11–12): 496–503, S. 501

Einschränkung des Einsatzes von PSM mit erhöhten Risikopotenzial und verschärfte Massnahmen gegen die Abschwemmung.¹³⁵

Als weitere zusätzlich vorgesehene neue Anforderung an den ÖLN in der AP22+ war der obligatorisch nachzuweisende, aktuell noch fehlende, Sozialversicherungsschutz der Ehefrau/des Ehemanns, resp. der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners vorgesehen. Dieser dringende Schritt Richtung mehr soziale Nachhaltigkeit und Gendergerechtigkeit fehlt weiterhin.

Der ÖLN ist ein sehr gutes Instrument, um breit und systemisch angesetzt das Erfüllen eines Mindeststandards an ökologisch und agronomisch vernünftig Bewirtschaftung sowie das Einhalten ohnehin bindender Gesetze aus anderen Politikfeldern einzufordern, ohne dass daraus eine zusätzliche Entschädigungsberechtigung abgeleitet werden könnte. Eine stufenweise Verschärfung, die zu einer standortangepassten Bewirtschaftung, welche die ökologische Tragfähigkeit der Anbausysteme berücksichtigt, beiträgt, ist zielführend. Höhere Anforderungen bezüglich Bewirtschaftung und Nachhaltigkeit würden auch pauschale Direktzahlungsleistungen, welche heute primär im Sinne einer Einkommenssicherung eingesetzt werden, stärker an Umweltleistungen binden.

4.2.2 Die verschiedenen Direktzahlungsarten und ihre Wirkung

Von den sieben unterschiedlichen Direktzahlungsbeiträgen können die Biodiversitätsbeiträge, die Produktionssystembeiträge und die Ressourceneffizienzbeiträge als direkte Agrarumweltmassnahmen bezeichnet werden, da sie ökologischere Formen der Produktions- und Bearbeitungsmethoden unmittelbar fördern. Die Kulturlandschaftsbeiträge und Versorgungssicherheitsbeiträge beinhalten abgesehen von der Einhaltung des ÖLN keine zusätzlichen Agrarumweltmassnahmen. Teilweise erfolgen Differenzierungen aufgrund der topographischen und klimatischen Grundvoraussetzungen, doch die Zahlungen für die Bearbeitung sind ansonst eher allgemeiner Natur. Die grössten Anpassungen durch das neue Agrarpaket könnten die Direktzahlungsarten mit einer stärkeren Gewichtung auf den Produktionssystembeiträgen erfahren, indem Mittel von den Versorgungssicherheitsbeiträgen zu den Agrarumweltmassnahmen umgelagert werden. Mit höheren Beiträgen und neuen Teilprogrammen wird eine stärkere Lenkungswirkung auf die Produktionsausrichtung hin zu mehr Nachhaltigkeit erfolgen. Allerdings bleibt eine Beteiligung an diesen Programmen weiterhin freiwillig. Für die Direktzahlungen gibt es aktuell keine Plafonierung in Bezug auf das Betriebseinkommen. Es existiert gemäss Art. 8 DZV eine Begrenzung auf 70'000 CHF pro Standardarbeitskraft (SAK) und eine Degression je nach Betriebsfläche bei den Basisbeiträgen. Eine Begrenzung der gesamten Direktzahlungen auf 250'000 CHF, was relativ hoch ist, war in der AP22+ vorgesehen.

4.2.2.1 Kulturlandschaftsbeiträge

Die Kulturlandschaftsbeiträge, welche aktuell 19 % der DZ ausmachen, sind an Standortvoraussetzungen orientiert und unterstützen Betriebe in Abhängigkeit von individuellen topografischen und klimatischen Grundgegebenheiten. Sie sollen zur Erreichung des verfassungsrechtlichen Ziels der Pflege der Kulturlandschaft (BV 104 Abs.1, lit. b und BV 104a, lit a) beitragen und eine lückenlose Bewirtschaftung auch in Gebieten mit Erschwernissen ermöglichen, um u.a. Waldweinwuchs zu verhindern. So werden $\frac{3}{4}$ der Beiträge an Ganzjahresbetriebe in Form von Offenhaltungs-, Hang- und Steillagenbeiträgen sowie Alpungsbeiträgen ausbezahlt. Die restlichen 25 % der Kulturlandschaftsbeiträge werden als Sömmerungsbeiträge an Sömmerungsbetriebe bezahlt. Die Höhe der Kulturlandschaftsbeiträge (528 Mio CHF) soll bis 2025 unverändert beibehalten werden. Diese Beiträge tragen insbesondere im Berggebiet zur Erhaltung der Betriebe bei und sind besonders in Bezug auf die Erfüllung des Verfassungsauftrags, die dezentrale Besiedelung gemäss Art. 104 Abs. 1 c zu fördern, wichtig.

¹³⁵ Vgl. Bundesamt für Landwirtschaft (2021): Verordnungspaket Parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren». Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens», und landwirtschaftliches Verordnungspaket 2021 und 2022

4.2.2.2 Versorgungssicherheitsbeiträge

Die Versorgungssicherheitsbeiträge machen mit 39 % und gut 1 Milliarde Franken pro Jahr den höchsten Anteil an den Direktzahlungen aus. Sie sollen dazu beitragen, die Produktionskapazität (Know-How, Boden, Kapital) aufrecht zu erhalten, um eine mittel- und langfristige Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Die Beiträge beziehen sich auf Art. 104 Abs. 1 lit. a der BV und auf LWG Art. 72. Mit diesen Beiträgen soll eine inländische Produktion gesichert werden, die über die Zielsetzungen der Kulturlandschaftsbeiträge einer blossen Offenhaltung hinausgehen, indem sie zur Aufrechterhaltung eines Bruttoselbstversorgungsgrades von ca. 60 % beitragen sollen. Da dieser Selbstversorgungsgrad, insbesondere in Bezug auf tierische Produkte, jedoch nur dank hoher Intensität, Futtermittelimporte und auf Kosten der Umwelt (vgl. Kp. 2) erreicht werden kann, ist diese Zielsetzung einer möglichst hohen inländischen Produktion mit der aktuellen Ausrichtung auf teils bodenunabhängige Produktion problematisch und unterläuft die ebenfalls in der BV festgehaltene Zielsetzung, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten. Es handelt sich bei den Versorgungssicherheitsbeiträgen einerseits um eine pauschale Abgeltung für eine oft intensive, marktausgerichtete Bewirtschaftung von Flächen. Abgesehen von der Einhaltung des ÖLN werden keine spezifischen, zusätzlichen Agrarumweltmassnahmen verlangt. Andererseits tragen diese Beiträge wesentlich zur Einkommenssicherung der Betriebe bei und spiegeln deutlich die Tatsache, dass kostendeckende Produzentenpreise kaum erreicht werden. Die Versorgungssicherheitsbeiträge weisen eine vergleichsweise hohe sektorale Einkommenswirksamkeit auf, denn ohne die Zahlung der Versorgungssicherheits- und Einzelkulturbeiträge wäre das ohnehin schon tiefe Sektoraleinkommen in der Landwirtschaft um durchschnittlich 29 % tiefer (–1 Mrd. Fr.).¹³⁶ Indirekt ermöglichen diese Beiträge aber auch tiefe Produzentenpreise, welche eine Verbilligung der Agrarrohstoffe für den nachgelagerten Sektor ermöglichen und somit letztlich den Verarbeitern, dem Handel und zuletzt den Konsumierenden zu Gute kommen.

Die Versorgungssicherheitsbeiträge sind weiter für die Grünfläche an einen zonenspezifischen Mindesttierbesatz (MTB) für Raufutter verzehrende Grosstiere (RGVE) gebunden. Evaluationen haben ergeben, dass der MTB seit seiner Einführung 2014 nur für Bergregionen extensivierend wirkt, hingegen in der Tal- und Hügelregion, insbesondere bei den 20 % der Betriebe mit dem höchsten Tierbesatz, zu einer weiteren Intensivierung beigetragen haben.¹³⁷ Da der MTB wenig wirksam in Bezug auf Intensitätsminderung und Kalorienproduktion sind, sollte ein Beibehalten dieser Auflage überprüft werden. Zielführender wäre wohl eher die Einführung eines abgestuften Maximaltierbesatz für Raufutterverzehrer pro Flächeneinheit, welcher den Erhalt und Förderung der Biodiversität auf Grünlandflächen verbessern könnte.

Gut $\frac{3}{4}$ der Versorgungssicherheitsbeiträge werden als Basisbeiträge für alle Betriebe unabhängig von der Zonenlage und Produktionsausrichtung ausbezahlt. Eine eingebaute Degression führt zu Kürzungen des Beitragssatzes ab 60 Hektaren Betriebsfläche (-20 %) bis hin zu 140 Hektaren (-100 %). Weiter beinhalten die Versorgungssicherheitsbeiträge einen Produktionerschwernisbeitrag, abgestuft nach Zonenlage (Talzone – Bergzone V) sowie Beiträge für offene Ackerflächen und Dauerkulturen. Mit dem ab 2023 in Kraft tretenden Agrarpaket werden die Versorgungssicherheitsbeiträge von aktuell 1'081 Mio CHF bis 2025 auf 919 Mio CHF gekürzt, respektive es findet eine Umlagerung von 162 Mio Franken hinzu neuen Elementen der Produktionssystembeiträge statt. Damit schrumpft der Anteil der Versorgungssicherheitsbeiträge auf 32.6 %. Ausserdem finden auch innerhalb der Beiträge eine Verschiebung vom gänzlich pauschalen Basisbeitrag hin zu den Produktionerschwernisbeiträgen statt. Würden die Versorgungssicherheitsbeiträge ohne Umlagerung ersatzlos gestrichen, so hätte dies einen Rückgang der Kalorienproduktion um 15–20 % und einen Rückgang des Sektoraleinkommens um 29 % zur Folge.¹³⁸ Die

¹³⁶ Möhring et. al. (2018): Evaluation Versorgungssicherheitsbeiträge, Schlussbericht, Agroscope Science | Nr. 66 / 2018, S. 16

¹³⁷ ebd., S. 40–42

¹³⁸ Bundesrat (2017): Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Bern

noch nicht in Kraft getretenen, aber seit 13.4.2022 definitiv verabschiedeten Verschiebungen der Beiträge können im Detail unter Anhang 7 der neuen DZV eingesehen werden.¹³⁹

4.2.2.3 Biodiversitätsbeiträge

Die angestrebten Zielsetzungen der Biodiversitätsbeiträge im AP 14-17 konnten bezüglich der Fläche, aber nicht bezüglich der Qualität erreicht werden. Grundsätzlich werden die BDB mit einem Anteil von 15 % an der Direktzahlungen positiv bewertet, doch es ist zu bezweifeln, dass allein über diese Beiträge die Umweltziele bezüglich Biodiversität erreicht werden können. Nebst negativen Auswirkungen, die ausserhalb der Landwirtschaftspolitik liegen, wie z.B. Zunahme der Infrastrukturflächen, Zersiedelung, etc. werden die BDB auch direkt durch jene Unterstützungsmassnahmen der Agrarpolitik, welche die Intensivierung der Landwirtschaft fördern, konterkariert. Es besteht somit eine erhebliche Inkohärenz zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen, gewissen Beiträgen im Bereich Ackerbau und tierbezogenen Beitragsleistungen.¹⁴⁰ Im neuen Agrarpaket wird direkt über den ÖLN eine höhere Anforderung an die BDB mit einem Anteil von 3.5 % Biodiversitätsfläche an der Ackerfläche verlangt. Die Beiträge umfassen gemäss Art.73 LwG einen nach Art und Qualitätsniveau der Biodiversitätsförderfläche und nach Zonen abgestuften Beitrag je Hektare zur Förderung der Vielfalt von Arten und Lebensräumen sowie einen nach Art der Biodiversitätsförderfläche abgestuften Beitrag je Hektare zur Förderung der Vernetzung. Die Biodiversitätsbeiträge werden von aktuell 417 Mio Franken auf 447 Mio Franken im Jahre 2025 erhöht.

4.2.2.4 Produktionssystembeiträge

Mit den Produktionssystembeiträgen, die aktuell einen Anteil von 17 % an den Direktzahlungen haben, wird über freiwillige Programme direkt auf eine nachhaltigere Produktionsweise abgezielt. Darunter fallen bis Ende 2022 noch die Beiträge für die Biolandwirtschaft, für Extensio-Bewirtschaftung, die Graslandbasierte Milch – und Fleischproduktion sowie Tierwohlbeiträge BTS und RAUS. In dieser Direktzahlungsart werden mit dem Agrarvorordnungspaket ab 2023 am meisten Veränderungen durch Einführung neuer Programme sowie eine beachtlich finanzielle Aufstockung realisiert, geplant von aktuell 489 Millionen Franken auf 721 Millionen Franken. Da die jährlichen Gesamtausgaben für die Direktzahlungen unverändert bleiben, wird so der Anteil der Produktionsbeiträge auf 25.5 % steigen. Um die erhoffte Wirkung der neuen Massnahmen durch finanziell ausgebaute Produktionssystembeiträge nicht zu schmälern, wurden ausserdem bei den Grundvorsetzungen für Erhalt von Direktzahlungen die Begrenzung «Direktzahlungen pro Standardarbeitskraft (SAK)» aufgehoben.

Gemäss Vernehmlassung waren folgende erweiterte Produktionssystembeiträge geplant:

1. Beitrag für die biologische Landwirtschaft (bestehend, ganzbetrieblicher Produktionsansatz),
2. Beiträge für den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel (neu, wurde so angenommen),
3. Beitrag für die funktionale Biodiversität (neu, wurde so angenommen),
4. Beiträge für die Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit (neu, wurde so angenommen),
5. Beitrag für die reduzierte Proteinzufuhr zur Fütterung raufutterverzehrender Nutztiere (neu, wurde nicht so angenommen),
6. Tierwohlbeiträge (bestehend) und
7. Beitrag für die längere Nutzungsdauer von Kühen (neu, wurde so angenommen).

Der 8. geplante «Beitrag für Klimamassnahmen» wurde begrifflich präzisiert als «Beitrag für den effizienten Stickstoffeinsatz im Ackerbau». Der geplante «Beitrag für die reduzierte Proteinzufuhr zur Fütterung raufutterverzehrender Nutztiere» wurde nach dem Vernehmlassungsverfahren vorläufig fallengelassen und der bereits bestehende Beitrag für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion beibehalten.

Grundsätzlich ist es sehr zu begrüessen, dass einige, wenn auch nicht alle, neue teilbetriebliche nachhaltige Produktionsformen im neuen Agrarpaket und der neuen DZV ab 2023 umgesetzt werden können.

Der aktuelle Anteil für die Förderung der Biolandwirtschaft, die einen gesamtsystemische Ansatz und eine standortgerechte Produktionsweise verkörpert, beträgt nur 2.3 % des Direktzahlungsbudgets und 1.7 % der landwirtschaftlichen Gesamtausgaben des Bundes. Ausgehend davon, dass die Biolandwirtschaft sehr bedeutend zur Erfüllung der Zielsetzung von Art. 104 BV (Abs 1 b, c, Abs 3 b, d)

¹³⁹https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Politik/Agrarpolitik/Parlamentarische_Initiative__Pestizide_reduziere_n/br01_direktzahlungsverordnung.pdf.download.pdf/BR%2001_DZV_d.pdf

¹⁴⁰ Econcept, Agridea, L'Azuré (Hg): (2019): Evaluation der Biodiversitätsbeiträge. Schlussbericht. Bern, S. 94-97

und der Umweltziele beitragen könnte, ist dieser Förderungsanteil zu klein, abgesehen davon, dass Bioprodukte auch marktorientiert sind. Die Kosten der Umstellung einschliesslich der nötigen Schulung und Beratung sind auf Bundesebene nicht förderfähig und werden aktuell nur von einige wenigen Kantonen in der Deutschschweiz finanziell unterstützt.¹⁴¹ Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf, die schwierige Umstellungsphase besser zu unterstützen. Die Beitragsansätze für biologische Landwirtschaft werden im neuen Verordnungspaket auch nicht erhöht, doch wird von einer Zunahme biologisch wirtschaftender Betriebe bis 2025 ausgegangen, sodass hier die Beitragssumme von aktuell 60 Mio CHF auf 80 Mio CHF bis ins Jahre 2025 steigen wird. Zudem werden neu über die nachfolgende Beitragskategorie zur Senkung der PSM auch teilbetriebliche Ansätze im Sinne von Umstellungsbeiträgen gewährt. So z.B. werden Massnahmen im Rebbau, Obstbau, Beerenanbau und bei Permakulturen unterstützt, die eine Reduktion von PSM und Dünger zur Folge haben.

Mit der Verordnung ab 2023 werden neu Beiträge für den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel ausbezahlt. Die noch geltenden Extenso-Beiträge und ein Teil der Ressourceneffizienzbeiträge gehen in diesem neuen Programm auf. Die Massnahmen des Programms werden in der neuen DZV (erst ab 1.1.2023 in Kraft) unter Art. 68 -71a genau erläutert und umfassen im Wesentlichen fünf verschiedene Massnahmen, nämlich den Verzicht auf PSM im Ackerbau, den Verzicht auf Insektizide und Akarizide im Gemüse- und Beerenanbau, den Verzicht auf Insektizide, Akarizide und Fungizide nach der Blüte bei Dauerkulturen, Bewirtschaftung von Dauerkulturen mit Hilfsmitteln nach der biologischen Landwirtschaft, sowie den Verzicht von Herbiziden im Ackerbau und in Spezialkulturen. Werden aktuell 35 Mio CHF für das auslaufende Extenso- Programm ausgegeben, so steigen die Ausgaben für das neue Programm für den Verzicht auf PSM auf 92 Mio CHF bis ins Jahr 2025.

Bis 2025 sind für die neuen Programme Beitrag für die funktionale Biodiversität (Art. 71b DZV) 9 Mio CHF, für die Beiträge für die Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit (71c – 71e DZV) 61 Mio CHF und für den Beitrag für Klimamassnahmen: Beitrag für den effizienten Stickstoffeinsatz (Art.71f DZV) 3 Mio CHF vorgesehen. Das Programm für Klimamassnahmen will mit effizienten Stickstoffeinsatz, nur max. 90 % der gesamtbetrieblichen Zufuhr an Stickstoff, direkt auf die Reduktion der Stickstoffüberschüsse einwirken.

Die Programme BTS, RAUS und GMF, aktuell total 14 % der DZ-Beiträge, stehen im Zusammenhang mit der tierischen Produktion. Hier stellt sich die Frage, wie wirkungsvoll diese Beiträge zu mehr Tierwohl und nachhaltiger Fütterung beitragen oder ob dabei auch Mitnahmeeffekte wirken oder sogar Anreize für Einstieg oder Erhöhung der Tierbestände, was in Anbetracht der durch teils nicht standortangepasste Tierproduktion verursachten Umweltfolgeschäden sicher nicht erwünscht wäre.

Evaluationsstudien haben ergeben, dass die Direktzahlungen für Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF), die immerhin 4 % der Direktzahlungen ausmachen, bis anhin keinen signifikanten Beitrag zu einer verbesserten Schliessung der Nährstoffkreisläufe (N und P) leisten konnten.¹⁴² Zwar wurde der Kraftfutteranteil bei Betrieben, die sich am Programm beteiligten, nicht erhöht und der Grasanteil konnte sich halten, doch generell werden die Anforderungen als zu wenig ambitiös und wirkungsvoll bezeichnet. Betriebe mit Mutterkuhhaltung, Schafen, Ziegen und Pferden erfüllten die Anforderungen schon vor Programmstart, sodass hier eigentlich von Mitnahmeeffekten gesprochen werden kann. Aktuell beteiligen sich ca. zwei Drittel aller Schweizer Betriebe an diesem Programm. In der Talzone, wo die intensivste Milch- und Fleischproduktion vorherrscht, sind es nur 60 % der Betriebe, im Berggebiet hingegen 85 – 95 %. Auf Basis der Studienergebnisse bemerkt das BLW im Agrarbericht 2019: *«Insgesamt mag die effektive Wirkung des Programms geringer bzw. die Mitnahmeeffekte höher ausgefallen sein als bei der Einführung des Programms erhofft.»*¹⁴³

¹⁴¹ <https://www.bioaktuell.ch/aktuell/umstellung/kosten-und-beitraege.html>

¹⁴² Mack, Gabriele; Heitkämper, Katja, Käufeler, Berlenga, Möbius, Sabrina (2017): Evaluation der Beiträge für Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF), Agroscope-Science | Nr. 54 / 2017, S. 70

¹⁴³ BLW (2019): Agrarbericht 2019, <https://2019.agrarbericht.ch/de/politik/direktzahlungen/produktionssystembeitraege>

Folgerichtig wurde in der Vernehmlassung zur neuen DZV per 1.1.2023 vorgeschlagen, die GMF – Beiträge umzugestalten, respektive aufzuheben und durch den neuen «Beitrag für die reduzierte Proteinzufuhr zur Fütterung raufutterverzehrender Nutztiere» (neu DVZ Art. 71g-71j) zu ersetzen. Der Fokus hätte dabei auf den betriebsfremden, nicht auf dem Hof selbst produzierten, oft importierten Futtermitteln gelegen. Neu sollte die Proteinversorgung der Tiere vorwiegend über betriebseigenes Futter sichergestellt werden, was standortangepassten Tierbestände und Fütterung, resp. eine verstärkte Wiederanbindung an die Betriebsfläche, Senkung der Tierbestände und das Erreichen geschlossener Nährstoffkreisläufe fördern sollte. Diese geplante Massnahme wäre von dem her in eine gute Richtung gegangen. Das Argument der Kritiker, der neue Beitrag könnte zu einer Intensivierung, resp. erhöhten N-Düngung des Graslands führen, um den Proteingehalt des betriebseigenen Futters zu erhöhen, wird durch die geplante Streichung der 10 %-Toleranz der Suisse-Bilanz entkräftigt. Ein Problem könnte sich allerdings bei der Ausnahmeregelung für proteinreiche inländisch produzierte Futtermittel bezüglich der WTO-Anforderungen ergeben. Obwohl die Verordnung den Import von Futtermitteln nicht direkt verbietet, könnte die Ausgestaltung der Massnahme von anderen WTO-Mitgliedern als verbotene Importsubstitutionssubvention angesehen werden.¹⁴⁴ Für die Ausgaben des Programms wurden bis 2025 jährlich 120 Mio CHF eingeplant, wodurch diese etwas höher gelegen wären als diejenigen für das GMF-Programm. Da sich dieser geplante Beitrag und die Ausrichtung gemäss Vernehmlassungsrückmeldungen so aber nicht umsetzen liess, wurde die Einführung fallengelassen und es bleibt es nun bei der Beibehaltung des GMF- Programms ohne Erhöhung der Beitragsansätze.

2020 wurden für die Tierwohlbeiträge, «Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme» BTS und «regelmässiger Auslauf ins Freie» RAUS, welche deutlich über die Mindestanforderungen der Tierschutzgesetzgebung hinausgehen, 10 % der gesamten Direktzahlungsbeiträge aufgewendet. Die Beteiligung an den Programmen ist freiwillig und die Beiträge werden pro GVE und Tierkategorie ausgerichtet. Am RAUS -Programm haben sich im Jahre 2020 86.9 % aller Tierhalterbetriebe mit total 78.1 % der GVE über alle Tierkategorien gerechnet beteiligt. Während bei der Rindergattung 85 % GVE unter RAUS-Bedingungen gehalten werden, sind es bei den Mastpoulets lediglich 8.2 % GVE. Am BTS-Programm beteiligten sich total 58.9 % aller Tierhalterbetriebe mit 62.4 % der GVE. Milchbetriebe nahmen lediglich 33.3 % mit 52.9 % der GVE teil.¹⁴⁵

Tierkategorien	RAUS GVE	RAUS Betriebe	BTS GVE	BTS Betriebe
Alle Tierkategorien	78.1 %	86.9 %	62.4 %	58.9 %
Milchkühe	86.9 %	75.5 %	52.9 %	33.3 %
Kälber (männlich)	43 %	39.5 %	71 %	46.5 %
Rindvieh total	85 %	86.7 %	60.2 %	57 %
Schweine	50.8 %	51.7 %	68.2 %	55.5 %
Pouletmast	8.2 %	18.5 %	97.5 %	86.4 %

Tabelle 2: Beteiligung an RAUS und BTS-Programmen ausgewählter Tierkategorien nach GVE und Betrieben 2020
Diese Programme haben einen nachweisbaren Effekt auf Tierwohl und Tiergesundheit. So geben z.B. Milchtierbetriebe, die sich an den Programmen beteiligen, 10 % weniger für Tierarztkosten aus.¹⁴⁶ Dennoch sollten die Programme gemäss Agrarallianz ambitionierter und mit mehr Mitteln ausgestaltet sein, z.B. durch Umlagerung von Direktzahlungen aus den Versorgungssicherheitsbeiträgen hin zu den Tierwohlbeiträgen.¹⁴⁷ Die Tierwohlbeiträge werden von 2023 bis 2025 leicht erhöht, von aktuell 282 Mio

¹⁴⁴ Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens Verordnungspaket PI 19.475, S.39

¹⁴⁵ BLW (2021): Agrarbericht 2021, <https://www.agrarbericht.ch/de/politik/direktzahlungen/produktionssystembeitraege>

¹⁴⁶ Odermatt, B.; Keil, N.; Lips, M. Animal Welfare Payments and Veterinary and Insemination Costs for Dairy Cows. Agriculture 2019, 9, 3. <https://doi.org/10.3390/agriculture9010003>

¹⁴⁷ https://www.agrarallianz.ch/thema/tierwohl/#_ftn5 [21.02.2022]

CHF auf 316 CHF und durch den neuen zusätzlichen Weidebeitrag mit mehr Auslauftagen auch qualitativ aufgewertet. Die verstärkte Weidehaltung soll zur Reduktion der Ammoniakemissionen beitragen. Dennoch besteht zur Frage, wie stark die Beiträge effektiv zum Tierwohl beitragen, noch ein erheblicher Forschungsbedarf, um der Komplexität und Mehrdimensionalität von Tierwohl besser gerecht werden zu können.¹⁴⁸

Mit einem direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Keine Massentierhaltung in der Schweiz [Massentierhaltungsinitiative]»¹⁴⁹ schlägt der Bundesrat nun vor, erweiterte Vorschriften über den Schutz und das Wohlergehen der Tiere mittels a) tierfreundlicher Unterbringung b) regelmässigem Auslauf sowie c) schonender Schlachtung in der Verfassung zu verankern.¹⁵⁰ Würde der Gegenvorschlag angenommen, so wären über den Tierschutz hinaus gehende Tierwohlprogramme obligatorisch im Recht verankert. Allerdings, so kritisiert der Schweizerische Tierschutz, wurde nicht das komplette RAUS-/BTS-Programm als verpflichtender Mindeststandard aufgenommen und Beitragszahlungen müssten dennoch weiterhin, aufgrund der teils nicht marktfähigen Leistungen, entgolten werden.¹⁵¹

Mit dem neuen Beitrag für die längere Nutzungsdauer von Kühen, bemessen an der Anzahl Abkalbungen pro Kuh, sollen Methanemissionen reduziert werden und der Tatsache entgegengewirkt werden, dass Hochleistungskühe oft nur zwei bis drei Laktationen «genutzt» werden. Mit dem neuen Beitrag wird auch ein Anreiz geschaffen, resiliente, weniger krankheitsanfällige Kuhrassen, z.B. Zweinutzrassen, die auch für ein Vollweidesysteme geeignet sind und ohne grossen Kraftfuttereinsatz auskommen, stärker zu fördern.

4.2.2.5 Landschaftsqualitätsbeiträge und Ressourceneffizienzbeiträge

Landschaftsqualitätsbeiträge sollen den Erhalt und die Förderung einer regional typischen Landschaft unterstützen. Gemäss Evaluationen wurden besonders landschaftswirksame Massnahmen realisiert, die ohne diese Beträge nicht umsetzen worden wären. Aktuell führen 81 % aller Ganzjahresbetriebe und 68 % aller Sömmerungsbetriebe LQ-Massnahmen über einen Zeitraum von acht Jahre aus. Die Beiträge werden bis 2025 unverändert mit 146 Mio CHF weitergeführt. Die Ressourceneffizienzbeiträge sind mit der neuen Verordnung grösstenteils in die neuen Programme der Produktionssystembeiträge umgelagert worden.

4.2.3 Kürzungen oder Verweigerung der Leitungen bei Nichteinhaltung der Vorgaben

Im Jahre 2020 wurden 40 % aller Betriebe kontrolliert. Bei 6801 Ganzjahres- (16 %) und 198 Sömmerungsbetrieben (3 %) wurden Bestimmungen (inkl. Tierschutz) nicht vollständig erfüllt und daher Direktzahlungen gekürzt. Grundsätzlich halten die überwiegende Mehrzahl der kontrollierten Betriebe die Vorgaben ein. Am meisten Verstösse gab es beim ÖLN mit 13 % bei allen kontrollierten Betrieben. Die Direktzahlungskürzungen betragen 2020 insgesamt gut 8 Mio CHF und schlugen sich durchschnittlich mit lediglich 1149 Franken Kürzung pro sanktioniertem Ganzjahresbetrieb nieder. Hier stellt sich die Frage, ob so geringe Kürzungssummen bei Betrieben, die das System bewusst und willentlich ausreizen, Wirkung zeigen.

4.2.4 Lenkungsmöglichkeiten über das Direktzahlungssystem und Grenzen

Auch in der Ausrichtung des Direktzahlungssystems und der Gewichtung der finanziellen Mittel auf verschiedene Direktzahlungsarten spiegeln sich bereits besprochene, grundsätzliche Zielkonflikte in Bezug auf die Anforderungen an und Erwartungen in die landwirtschaftliche Produktionsweise. Mit den pauschalen Versorgungssicherheitsbeträgen, die einen möglichst hohen Selbstversorgungsgrad durch

¹⁴⁸ Roesch, A. et. al. (2016): Umfassende Beurteilung der Nachhaltigkeit von Landwirtschaftsbetrieben Agroscope Science | Nr. 33 / Okt 2016, S. 104f

¹⁴⁹ https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6020/42/cons_1/doc_1/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6020-42-cons_1-doc_1-de-pdf-a.pdf

¹⁵⁰ https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6020/42/cons_1/doc_2/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6020-42-cons_1-doc_2-de-pdf-a.pdf

¹⁵¹ http://www.tierschutz.com/media/stellungn/pdf/sts_position_massentierhaltung_gegenentwurf.pdf

Herstellung kostengünstiger, wettbewerbsfähiger Lebensmittel ermöglichen sollen, werden intensive Produktionsmethoden und Betriebsvergrößerung, resp. der Strukturwandel gefördert. Würden diese aber ersatzlos und ohne Umlagerungen gestrichen, hätte dies einen erheblichen Rückgang des Sektoraleinkommens zur Folge. Die anderen, verbleibenden Direktzahlungsarten sind konkreter an Umweltafarmassnahmen gebunden, welche spezifische Produktionsverfahren fördern und den dadurch entstandenen Mehraufwand sowie Ertragseinbussen aufgrund extensiverer Bewirtschaftung entschädigen. Doch die Beteiligung an den Programmen ist freiwillig. Es hat sich gezeigt, dass die erhoffte Wirkung dieser stärker handlungsorientierten Massnahmen bezüglich Erreichung der Umweltziele auch nicht ausreichend ist. Daher wird für alle Massnahmen empfohlen, einen stärkeren Fokus auf die Ergebnisorientierung zu legen und die unterschiedlichen lokalen Standortvoraussetzungen besser zu berücksichtigen. Auch sollte bei der Entwicklung von Agrarumweltmassnahmen der Komplexität der Agrarökosysteme mehr Rechnung getragen werden.¹⁵²

Die dringlichen Umwelt- und Klimaprobleme, mangelhaft erreichte Umweltziele, verschiedene politische Vorstösse und Volksinitiativen bewirkten primär über den Verordnungsweg Anpassungen im aktuellen Direktzahlungssystem, welche jedoch für sich allein genommen auch nicht ausreichend sein werden, um diversifizierte, nachhaltige Anbausysteme zur Regel werden zu lassen. Es sind Umbauversuche und Umlagerungen, welche nach wie vor auf einem Fundament von Zielkonflikten bezüglich unterschiedlicher Produktionslogiken basieren, die dringend einer Priorisierung bedürften.

Zudem sind die Möglichkeiten einer Neuausrichtung allein durch Umlagerung der finanziellen Mittel von der einen Direktzahlungsart zu einer anderen auch aufgrund des WTO-Agrarabkommens und WTO-Subventionsabkommens beschränkt. Zahlungen für Agrarumweltmassnahmen, welche der Green Box zuzuordnen sind, dürfen nur den Mehraufwand für umweltfreundlichere Produktionsweisen abgelden und den Minderertrag ausgleichen, jedoch nicht darüber liegen, um für Landwirte eine preisstützende, also einkommensstützende Wirkung zu haben. Ansonsten fallen sie aus der Green Box und werden der Amber Box zugeordnet, welche einer Limitierung des Budgets unterliegt. Zudem können Massnahmen, welche direkt oder indirekt den Zugang von Importen einschränken, wie z.B. der «Beitrag für die reduzierte Proteinzufuhr zur Fütterung raufutterverzehrender Nutztiere» als Importsubstitutions-subsidien eingestuft und damit nicht WTO-kompatibel sein.

Der Anteil der Direktzahlungen am gesamten betrieblichen Einkommen der Landwirte beträgt durchschnittlich 23 %, wobei grosse Unterschiede zwischen den Zonen und Produktionsausrichtungen bestehen. Im Talgebiet liegt dieser Anteil der Direktzahlungen durchschnittlich bei 16 %, im Hügelgebiet bei 25 % und im Berggebiet bei 41 %. Im Hügel- und Berggebiet ist die Produktion teilweise nicht einmal mehr kostendeckend, sodass die Produktionskosten auch über Direktzahlungen querfinanziert werden. Direktzahlungen ermöglichen einerseits den gesellschaftlich erwünschten Erhalt der Landwirtschaft, auch in Ungunstlagen und im Berggebiet, andererseits aber auch das Setzen generell tieferer Produzentenpreise. Letzteres ermöglicht wiederum eine Rohstoffverbilligung und so fliesst ein Teil der Zahlungen indirekt im Sinne eines Durchlaufprinzips über den landwirtschaftlichen Betrieb auch an den vor- und nachgelagerten Sektor. Ein Abbau pauschaler, einkommenssichernder Direktzahlungen müsste zwingend mit einer Erhöhung der Produzentenpreise einhergehen und mit Senkung der einzelbetrieblichen Produktionskosten, indem ökologisch fragwürdige Inputs wie betriebsfremde, besonders proteinhaltige Futtermittel-, Pestizid- und Mineraldüngerzukäufe reduziert werden.

4.3 Einflussnahme und Gestaltung der AP über die Produktions- und Absatzförderung

Die rechtliche Basis für die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz landwirtschaftlicher Produkte durch den Bund ist mit Art. 7 LwG im Grundsatz festgelegt. Absatz- und Produktionsförderung soll trotz des gestiegenen Konkurrenzdrucks für landwirtschaftliche Produkte in

¹⁵² vgl. Weisshaidinger, Rainer, Schwank, Othmar, Stolze, Matthias (2019): Grundsätze für eine neue Agrarpolitik in: Stolze, M. et. al (2018): Chancen der Landwirtschaft, S. 85

Folge der Deregulierung und Marktöffnung helfen, die Produktion zu erhalten. Mit dem neuen Landwirtschaftsgesetz sollen noch verbleibende staatliche Eingriffe zur Produktions- und Absatzförderung ermöglichen, dass die Preisbildung primär auf dem Markt erfolgt und auch die landwirtschaftliche Wertschöpfung grösstenteils auf diesem erzielt wird.¹⁵³ Weiter sollen diese Rahmenbedingungen dazu beitragen unter den Voraussetzungen offener Märkte eine möglichst kostengünstige und gleichzeitig nachhaltige landwirtschaftliche Produktion im Inland zu erhalten.

Zu den unter Titel 2 des LWG festgelegten rechtlichen Regulierungsmöglichkeiten für Produktion und Absatz fallen Qualitätssicherungsmassnahmen, Absatzförderung, Marktentlastungsmassnahmen, Kennzeichnungen nach Produktionsverfahren, Eigenschaften oder Ursprungsregion, Grenzschutzmassnahmen und detaillierte Ausführungen, welche speziell für die Milchwirtschaft, die Fleischwirtschaft und den Pflanzenbau gelten. Für Absatz und Vermarktung der landwirtschaftlichen Produkte ist nebst der landwirtschaftlichen Urproduktion die jeweils gesamte Branche mit den nachfolgenden Stufen wie Verarbeitung und Handel relevant. Entsprechend werden z.B. zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kollektive Marketingaktivitäten von Produzentenverbänden, Branchenverbänden, Verarbeiter und Händler zur Förderung schweizerischer landwirtschaftlicher Produkte im In- und Ausland subsidiär finanziell unterstützt (Art. 12 LWG). Auch Grenzschutzmassnahmen betreffen selbstredend nicht einzig die landwirtschaftlichen Rohprodukte, z.B. Milch, sondern auch die verarbeiteten, wie Käse (ausserhalb der EU) und unterstützen indirekt sowohl kleingewerbliche und industrielle Verarbeiter sowie den (Detail)handel.

Von den Bundesausgaben für die Landwirtschaft wurden im Jahre 2020 15 %, respektive 541 Millionen für Produktions- und Absatzförderung aufgewendet. Besonders die Förderung in der Milchwirtschaft, dem am stärksten exportorientierten Sektor, fällt mit 10 % der Gesamtbundesausgaben am stärksten ins Gewicht. Nachfolgend werden einige allgemeine Aspekte und spezifische Massnahmen im Milchsektor genauer analysiert. Auch die Massnahmen im Bereich Produktion und Absatz beinhalten einerseits Massnahmen, welche Nachhaltigkeit und Diversifizierung der Anbausysteme fördern, andererseits aber Bedingungen zulassen oder schaffen, die eher zu einer Intensivierung der Produktion führen können.

4.3.1 Kennzeichnung von Produkten

Zu den Massnahmen, die nachhaltig produzierte Produkte besser in Wert setzen und entsprechend ökologischere Anbausysteme fördern, zählen die Bestimmungen bezüglich der Kennzeichnungen in Art. 14 – 16 LWG. Sie regeln Kennzeichnungen für spezifische Produktionsmethoden wie Biolandbau, der integrierten Produktion sowie Ursprungsbezeichnungen, die i.d.R. wesentlich höhere Ansprüche an die Produktionsverfahren und Regionalität stellen. So begünstigen z.B. die höheren Anforderungen für AOP Käsesorten an die Milchqualität, wie u.a. die eigene vorhandene Futterbasis, silagefreie Fütterung, etc. vergleichsweise ökologischere Produktionsmethoden. Die Anforderungen an die Kennzeichnungen (Pflichtenheft, Statuten) werden zum Teil von Verbänden wie Sortenorganisationen selbst geregelt. Für die Bezeichnung «biologisch» wird die Berechtigung vergeben, wenn die Anforderungen der Bioverordnung erfüllt sind und diesbezüglich eine Zertifizierung stattgefunden hat. Somit müssen Produzenten nicht zwingend das private, kommerzielle und kostenpflichtige Bio Suisse Label nützen, um ihre Produktion mit «bio» kennzeichnen zu dürfen und von den Produktionssystembeiträgen zu profitieren. Die Kennzeichnungen ermöglichen eine Differenzierung, sich gegenüber den (homogenisierten) Massenprodukten aus intensiver Produktion abzuheben und sind ein wichtiges Instrument zur Förderung zur Förderung nachhaltiger Anbausysteme.

Mit Auflösung der alten Marktordnung in den 1990er Jahren, d.h. Deregulierung, Abschaffung der Preis- und Absatzgarantien, Marktöffnung, etc. wurde mit Art. 8 LWG eine rechtliche Basis für kollektiven Selbsthilfe geschaffen und die Verantwortung für die Anpassung der Produktion und des Angebots an die Markterfordernisse, die Regelungen zu Qualität, Absatz, Marktentlastung und ggf. selbstbestimmte Mengenregulierungen den Branchenverbänden übertragen. Diese Lösung sollte den, aufgrund der

¹⁵³ Walther, S. in: Norer, R. (Hg.) (2019): Landwirtschaftsgesetz, S.118f.

Liberalisierung, zu erwartenden Strukturwandel entgegenwirken und im Sinne des Aufbaus einer Gegenmarktmacht durch kollektive Organisationen dem Marktgefälle in der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette Rechnung tragen. Wie bereits in Kp. 1.2.1 am Beispiel des Milchmarkts ausgeführt, wird angezweifelt, dass es mit den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen und den Ansätzen der Branchenverbänden ausreichend gelungen ist, einen Interessenausgleich zwischen den unterschiedlichen Akteuren entlang der Wertschöpfungskette zu schaffen. Besonders in Anbetracht der immer stärkeren Konzentrationsprozesse bei den Verarbeitern und dem Detailhandel und dem entsprechend vergrösserten Marktmarktgefälle, konnten die Verhandlungspositionen der landwirtschaftlichen Produzenten, insbesondere bezüglich der Preissetzung bei nicht differenzierten Produkten (z.B. konventionelle Industriemilch), nicht wesentlich gestärkt werden.

Fördermassnahmen für Marketing nach Art. 12 LwG gehen i.d.R. an die Branchenverbände, Dachverbände der Produzenten- und Sortenorganisationen. Hierbei wird die Vermarktung nachhaltiger, z.B. AOP Produkte, Bioprodukte, aber auch weniger oder nicht nachhaltiger Produkte unterstützt. Weiter werden gemäss Art. 12 bis 2 auch Kommunikationsmassnahmen unterstützt, die die Öffentlichkeit über die Bedeutung gemeinwirtschaftlicher Leistungen aufklären, was zur Ökologisierung beitragen kann.¹⁵⁴ Dennoch, die Absatzförderung von aktuell über 62 Mio CHF müsste differenzierter verteilt und an Bedingungen bezüglich der Produktionsstandards geknüpft werden. Insbesondere bei der Absatzförderung tierischer Produkte sollten diejenigen ausgeschlossen werden, die intensiv und auf Basis von zugekauften Futtermitteln produziert worden sind.

4.3.2 Milchpreisstützung

Für die Milchpreisstützung werden gut 10 % des Gesamtbudgets für Landwirtschaft aufgewendet. Gesetzlich geregelt wird die Milchpreisstützung über Art. 38 – 40 LwG und die Milchpreisstützungsverordnung (MSV). Die Stützung beinhaltet einerseits die Verkäsungszulage (9 Rp/L) und die Zulage für Fütterung ohne Silage (3 Rp/L), was 2020 eine Summe von insgesamt 222.5 Mio CHF beanspruchte. Die Zulage für Verkehrsmilch (5Rp/L) wurde infolge der Aufhebung der Ausfuhrsubventionen entwickelt und belief sich 2020 auf 150 Mio CHF. Hier stellt sich die Frage, inwiefern diese drei unterschiedlichen Zulagen eher eine gesellschaftlich unerwünschte Intensivierung der Milchproduktion fördern oder zur Nachhaltigkeit beitragen.

Die Milchpreisstützungszulagen wurden im Zuge der Einführung der neuen Marktordnung mit dem neuen LwG 1998 entwickelt, um eine Verbilligung des Rohstoffs Milch auf der Stufe Produktion zu erreichen, sodass die gewerblichen und industriellen Verarbeiter sich weiterhin konkurrenzfähig auf dem internationalen Markt behaupten können. Die VERKÄSUNGSZULAGE federte somit quasi die Marktöffnung etwas ab, welche z.B. durch den Abbau aller Zollschränken zwischen 2002 und 2007 betreffend Käse zwischen EU und der Schweiz erfolgte. Jedoch ist diese Verbilligung weit weniger problematisch als Exportsubventionen, denn die Verbilligung des Rohstoff Milch wirkt auch für Käse auf dem Inlandmarkt und verbilligt alle verkäste Milch gleichmässig, also auch die nicht in Form von Käse exportierte Milch.¹⁵⁵ Gemäss WTO-Regelung fällt die Fördermassnahme teils in die Green-Box (Regionalentwicklung), teils in die Amber-Box (Marktstützung). Die Milchpreisstützung durch die Verkäsungszulage wurde gemäss einer Studie von 2014 nur zu 60 % tatsächlich an die Produzent_innen weitergegeben. Würde man die Zulage abschaffen, säne sowohl die Nachfrage nach Rohmilch für die Produktion für Käse, aber auch der ohnehin schon problematisch tiefe Produzentenpreis um mindestens 8 %.¹⁵⁶ Ohne Zulagen würde der Milchpreis für Käse unter dem Preis für Industriemilch liegen und nebst negativer Auswirkung für Milchbetriebe insbesondere auch für gewerbliche Käseverarbeiter problematisch werden.¹⁵⁷ Die Zulage wurde mit dem Agrarpaket 2021 gekürzt, was ebenfalls eher für kleine landwirtschaftliche Betriebe und

¹⁵⁴ Affolter, S. (2020): Der Umgang... S. 257

¹⁵⁵ Richli, P. (2018): Wirtschaftsstrukturrecht, S.261

¹⁵⁶ Listorti, Giulia, Tonini, Axel (2014): Wirkungsanalyse der Verkäsungszulage auf den Milchmarkt, Agrarforschung Schweiz 5 (5): 212–215, 2014

¹⁵⁷ Flury et. al. (2014): Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage, S. 59f

gewerbliche Verarbeiter als für Intensivproduzenten und industrielle Verarbeiter problematisch sein wird. Die Kürzung der Verkäsungszulage wird Einfluss auf das gesamte Preisgefüge, auch ausserhalb der verkästen Milch im Milchsektor haben, weil die Verkäsungszulage faktisch ein Grenzschutzelement darstellt.

Sinnvoller als Kürzungen oder eine generelle Abschaffung dieser Zulage wäre eine Differenzierung. Möglich wäre z.B. eine Plafonierung, sodass diese Zulage nur bis zu einer gewissen Produktionsmilchmenge/Jahr voll ausbezahlt und dann stufenweise abgesenkt würde. Denkbar wäre auch eine zusätzliche Verknüpfung der Zulage mit der CO₂- und der N-Bilanz eines Produktionsbetriebs sowie den Einbau biodiversitätsfördernde Kriterien, wie eine geringe Menge betriebsfremder Futter- und Düngemittel. Es könnten Verknüpfungen zum aktuell noch nicht akzeptierten Anreizinstrument «Beitrag für die reduzierte Proteinzufuhr zur Fütterung raufutterverzehrender Nutztiere» hergestellt werden, indem die Zulage nur bei stark reduziertem Kraftfuttereinsatz ausbezahlt wird. Denkbar wäre auch eine Teilumlagerung von der Verkäsungszulage hin zur Zulage für Fütterung ohne Silage, wie das als eine Option im AP 22+ vorgesehen war. Dies würde, gemäss einer WSL-Studie, die durch die Preisstützung ausgelösten Intensivierungsimpulse dämpfen und entsprechend positiv auf die Biodiversität wirken.¹⁵⁸ Weniger zielführend zur Förderung nachhaltiger, diversifizierter Anbausysteme ist hingegen die zweite Option im AP 22+, nämlich die Verkäsungszulage auf die Versorgungssicherheitsbeiträge umzulagern und zwar hälftig auf den pauschalen Basisbeitrag und auf diejenigen für offene Ackerflächen.

Bis anhin wurde die Verkäsungszulage sowie die Zulage für silagefreie Fütterung an die Milchverarbeiter ausbezahlt, welche diese an die Produzenten weitergeben sollten. Dieser Pflicht kamen vereinzelte Verarbeiter nicht rechtmässig nach. Mit dem Agrarpaket 2020 werden nun sowohl die Verkäsungszulage als auch diejenige für Silage freie Milch direkt an die Milchproduzenten ausbezahlt, damit sie auf jeden Fall gesetzeskonform bei den Empfängern ankommen.

Die ZULAGE FÜR FÜTTERUNG OHNE SILAGE ist auf jeden Fall sinnvoll, da sich eine ausgedehnte Silageherstellung erwiesenermassen negativ auf die Biodiversität auswirkt. Zudem werden mit Silage freier Milch i.d.R. sehr hochwertige Hartkäsesorten produziert, die eher aus nachhaltiger und regional verankerter Produktion stammen. Zu untersuchen wäre auch, wie stark eine Umlagerung der Verkäsungszulage hin zur Zulage für Silage freie Fütterung eine nachhaltigere Milchproduktion fördern könnte.

Per 1.1.2019 wurden die Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, das sogenannte «SCHOGGIGESSETZ» aufgrund des Verbots von Exportsubventionen¹⁵⁹ aufgehoben und eine WTO-konforme Nachfolgeregelung eingeführt. Per Gesetzesanpassung wurden mit Art. 40 LwG die Exportförderungsmassnahmen zugunsten der milchverarbeiteten Industrie in Produktionsförderungsmassnahmen für Milchproduzenten umgewandelt und die Verkäsungszulage wurde um exakt den Förderbetrag für Verkehrsmilch gekürzt. Seither erhalten die Landwirte vom BLW eine ZULAGE FÜR VERKEHRSMILCH von 4.5 Rp (ab 2022 5Rp/L), welche aber über die Milchabrechnungen freiwillig an die Verarbeiter weitergeleitet werden, die diese Beiträge in den von der BOM verwalteten Fonds für Rohstoffverbilligung Industrie (zu 80 %, betrifft A-Milch) und Fonds für Regulierung (zu 20 %, betrifft C-Milch) einzahlen. Insofern wird die weggefallene Exportsubvention des ehemaligen Schoggigesetzes nun zu Lasten der Milchproduzenten indirekt weiterfinanziert. Mit dieser Nachfolgeregelung werden öffentliche Gelder in den privatrechtlichen Bereich verschoben und somit wurden die Industriestützungszahlungen erneut WTO-konform gemacht. Mit den finanziellen Mitteln des Fonds wird den Exporteuren soweit möglich maximal die Differenz zwischen dem Schweizer und dem europäischen Milchpreis erstattet. Gemäss Art. 40 Abs. 3 können Branchenorganisationen für die Verwendung der Zulagen Selbsthilfemassnahmen treffen. Durch diese Bestimmung sollen, gemäss Paul Richli, allfällige

¹⁵⁸ Gubler, Ismail, Seidl, (2020): Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz, WSL, S. 71

¹⁵⁹ Beschluss der WTO vom 19.12.2015

Zweifel beseitigt werden, dass die Massnahmen als unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen gemäss Kartellrecht interpretiert werden könnten.¹⁶⁰

4.3.3 Grenzschutzmassnahmen: Wie stark unterstützen sie übergeordneten Zielsetzungen gemäss BV 104?

Die Schweiz verfügt über einen weltweit vergleichsweise sehr hohen Grenzschutz im Agrarbereich, der den Absatz inländischer landwirtschaftliche Produkte ermöglicht, bevor Importe zugelassen werden. Instrumente sind dabei vor allem Zollkontingente mit einem relativ tiefen Zollsatz für eine festgelegte Importmenge und einem de facto prohibitiv hohen Zollsatz für Importe, welche ausserhalb dieser Kontingentsmenge liegen. Dennoch liegen die Zollansätze im Rahmen des im WTO/GATT-Abkommen vereinbarten möglichen Grenzschutzes, durch den teilweise der Preisunterschied zwischen inländischen Erzeugnissen und wesentlich günstigeren ausländischen Produkten ausgeglichen werden kann. Der aktuelle Zollschutz reduziert somit den Kostendruck auf die inländische Produktion. Der Grenzschutz ist nicht unbestritten, was auch in der AP 22+ zum Ausdruck kam, indem mehr Marktöffnung, Wettbewerb und ein indirekter partieller Abbau tarifärer Handelshemmnisse vorgeschlagen wurden. Solche Deregulierungsbestrebungen unter Beibehaltung der aktuellen Produktionslogik stossen jedoch auch über landwirtschaftliche Kreise hinaus auf Kritik. Kritisiert wird die Annahme, dass die Schweizer Landwirtschaft durch mehr Effizienz, Innovation und Kostensenkung auch ohne Agrarschutz, trotz den nicht zu überwindenden (Lohn-) Kosten- und Preisdifferenzen im Vergleich zum internationalen Niveau, global wettbewerbsfähig sein könnte. Dies trifft zwar für gewisse spezifische differenzierte (Nischen-) Produkte zu, wohl aber kaum für die gesamte Landwirtschaft mit ihren austauschbaren Rohstoffen.

Die Vorschläge zur Deregulierung in der AP 22+ basierten primär auf den Ergebnissen einer Evaluationsstudie der OECD zum schweizerischen Grenzschutz.¹⁶¹ Die OECD schätzt den Wert des Schweizer Grenzschutzes auf Stufe Produzentenpreise (Umsatz) auf rund 3,5 Milliarden Franken. Weiter geht die OECD in ihrer Studie davon aus, dass dreiviertel der gesamten Marktstützung inkl. Grenzschutz aufgrund der schwachen Marktposition der landwirtschaftlichen Produzenten nicht ihnen, sondern vor allem dem vor- und nachgelagerten Sektor zugutekommt. Gemäss diesen Einschätzungen würden vom gegenwärtigen Schweizer Grenzschutz nur 0,9 Milliarden Franken einkommenswirksam in der Landwirtschaft bleiben, während rund 2,6 Milliarden Franken den vor- und nachgelagerten Stufen zugutekommen.¹⁶² Das Grenzschutzsystem wird gemäss dieser OECD-Studie als wenig effizient und zu teures Instrument für die Erreichung der übergeordneten Ziele gemäss BV 104 eingestuft, insbesondere betreffend Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft, dezentrale Besiedelung und Tierwohl.

Die OECD-Studie, welche die Effekte durch ein Wegfallen des Grenzschutzes auf die einheimische landwirtschaftliche Produktion und auf die Importe untersuchte, hat für die Beantwortung dieser Fragestellungen primär einen rein ökonomischen Zugang mit dem Hauptbewertungskriterium «Markteffizienz» genutzt. Weiter, so der Politikwissenschaftler Paul Widmer¹⁶³, wurden auch andere Aspekte zur Bewertung des Grenzschutzes, wie der Vergleich der Regulierungskosten mit den Regulierungsnutzen nicht mit einbezogen. Ausserdem wurden die Auswirkungen eines Wegfalls der Zolleinnahmen sowie die Effekte durch den Rückgang des bäuerlichen Einkommens, welche die Weiterexistenz der bäuerlichen Betriebe in der Schweiz gefährdet, zu wenig beachtet. Dennoch sieht auch Widmer aufgrund der Resultate der OECD-Studie Handlungsbedarf bezüglich des aktuellen Agrargrenzschutzregimes. Insbesondere die Tatsache, dass dank des Zollregimes generierten Renten primär der vor- und nachgelagerten Industrie zufallen und die Produzenten selber weder materiell davon

¹⁶⁰ Richli, P. in Norer, R. (2020): Landwirtschaftsgesetz LwG, S. 407

¹⁶¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (ed.) (2017): Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland. Report to the Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG). 23 June 2017. Paris: OECD.

¹⁶² Bundesrat, Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik, S. 33

¹⁶³ Widmer, T. (2017): Die Zukunft des landwirtschaftlichen Grenzschutzes

<https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/international/agrarmaerkte-und-agrarhandel/studien-grenzschutz.html>

profitieren können, noch deren Verhalten durch die wenig zielgerichteten Zölle in erwünschter Weise beeinflusst werden kann, ist verteilungspolitisch fatal.

Das Zollregime kann also überdacht und sollte vor allem auch vereinfacht werden. Die Agrarzölle aber aufgrund der Resultate der OECD-Studie weitgehend abzuschaffen, wäre nicht zielführend, um den Verfassungsauftrag, nämlich den Erhalt einer multifunktionalen Schweizer Landwirtschaft in diesem Hochlohn- und Hochpreisland zu erreichen. Eine zu breite Marktöffnung würde zudem u.a. mit negativen Wirkungen in Bezug auf den Wasserverbrauch und den Biodiversitätsverlust einhergehen.¹⁶⁴ Doch könnte gezielt bei Problemstellungen angesetzt werden, die bekannt sind, so z.B. beim explizit und implizit eingebauten Industrieschutz, der offensichtlich stärker vom aktuellen Grenzschutzregime profitiert, als die Landwirtschaft selber. Der Industrieschutz betrifft die Anteile der Zollsätze, mit denen nicht die Rohstoffe aus der Landwirtschaft geschützt werden, sondern die mit ihrer Verarbeitung verbundene Wertschöpfung. Gemäss einer Studie von Jacques Chavaz et. al. könnte der explizite und implizite Industrieschutz bei rund 600 Zolltarifpositionen reduziert werden, ohne dass dies negative Auswirkungen auf die inländische landwirtschaftliche Produktion und Produzentenpreise hätte.¹⁶⁵ Es bräuchte allerdings zwingend weitere detailliertere Studien und Analysen, wo und wieweit bei gleichzeitiger Förderung einer nachhaltigen Produktion und Aufrechterhaltung einer multifunktionalen Landwirtschaft gemäss BV 104 und BV 104a Senkungen der Zollansätze möglich sind .

Ein weiteres Lenkungsmittel der Produktion sind aber auch extra tief angesetzte Zollansätze und Grenzschutzabbau, welche widersprüchliche Effekte und unerwünschte Folgen für die Umwelt haben können. So wurden und werden nach wie vor durch Zollsenkungen auf Futtermittelimporte zu Gunsten partiell bodenunabhängiger und intensiv produzierender Tierhalterbetriebe problematische Folgewirkungen auf die Ökosysteme der Schweiz in Kauf genommen. Diese Praxis, welche sich bereits in den 1960er Jahren mit Senkung der Preiszuschläge auf Futtermittel um 20 – 45 %¹⁶⁶ abzeichnete, führte zur den bekannten Pfadabhängigkeiten im Sektor der Tierproduktion mit einer hohen Tierdichte und problematischen Nährstoffüberschüssen¹⁶⁷. Grundsätzlich hat man sich bis heute nicht vom damals entwickelten Konzept der «inneren Aufstockung» als probates Mittel gegen den Strukturwandel und für die Herausbildung einer leistungsfähigen, intensiven und kostengünstig produzierenden Landwirtschaft verabschiedet. Mit dem Grenzschutz hätte man aber auch ein geeignetes Lenkungsinstrument, Futtermittelimporte massiv zu verteuern und zur Wiederverankerung einer standortgerechten, bodengebunden und umweltgerechteren Produktion beizutragen.

Obwohl die Nährstoffüberschussproblematik aufgrund der zu hohen Tierdichte mit all ihren Folgewirkungen schon spätestens seit den 1980er Jahren hinlänglich bekannt sind, hat der Bundesrat auch nach Einführung der neuen Marktordnung in den letzten 20 Jahren die Schwellenpreise für Futtermittel reduziert, um die Futterkosten für Tierhalterbetriebe zu senken und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Dies hatte nebst der Umweltproblematik auch zur Folge, dass sich die inländische Futtermittelproduktion von 1996 bis 2015 halbierte und von über 800'000 Tonnen pro Jahr auf 420'000 Tonnen sank, dafür aber die Futtermittelimporte im gleichen Zeitraum von 300'000 Tonnen auf 1 Million Tonnen anstieg. Dem Rückgang der inländischen Produktion wurde dann mit der Erhöhung der Beiträge für offenes Ackerland und Dauerkulturen entgegengesteuert - ein weiteres Beispiel für wenig kohärentes Handeln.

Sollen die Nährstoffkreisläufe weitgehend geschlossen und die Nährstoffüberschussproblematik rasch und ergebnisorientiert angegangen werden, müssten nebst anderen Massnahmen, die Zölle im Sinne von Lenkungsabgaben auf Futtermittelimporte zwingend erhöht werden.

¹⁶⁴ Alig, Martina, Nathani, Carsten, Flury, Christian. (2019): Umweltauswirkungen einer Marktöffnung im Landwirtschaftsbereich – Analyse drei theoretischer Handelsszenarien, Rüslikon/Uster/Zürich, S. 93

¹⁶⁵ Vgl. Chavaz et. al (2017): Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire, Strukturberichterstattung Nr. 57/5, Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Berne S.XIII und 128 -134

¹⁶⁶ Bundesratsbeschluss vom 1.10.1964

¹⁶⁷ Scharrer (2013):Sempachersee, S. 38

4.4 Einflussnahme der AP über Strukturverbesserungsmassnahmen – Beiträge und Kredite für landwirtschaftliche Gebäude

Mit dem Art. 87 LwG gewährt der Bund unter Wahrung der Wettbewerbsneutralität Investitionsbeiträge und Kredite, um unterschiedliche Zielsetzungen zu erreichen. So sollen die Beiträge und Kredite zur Verbesserung der Betriebsgrundlagen zwecks Produktionskostensenkung beitragen (Art. 87 Abs. a), die Wirtschaftsverhältnisse besonders im Berggebiet verbessern (Art. 87 Abs. b), aber auch zur Verwirklichung ökologischer, tierschützerischer und raumplanerischer Ziele beitragen (Art. 87 Abs. d). Positiv zu erwähnen sind u.a. Fördermassnahmen von Projekten zur Vermarktung regionaler Produkte und der Direktvermarktung. Nebst günstigen Wirkungen kann im Rückblick auf die letzten 30 Jahre festgehalten werden, dass gewisse Strukturverbesserungsmassnahmen und Meliorationen zu massiven strukturellen Veränderungen in der Landschaft führ(t)en, die primär auf eine Intensivierung der Produktion abzielen und damit stark negative Auswirkungen auf die betroffenen Habitate und Biodiversität ausüben.¹⁶⁸ Insofern kontrahieren gewisse Massnahmen in ihrer Gesamtheit die Bemühungen um Biodiversitätsförderung und Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Nebst Beiträgen für die ländliche Entwicklung und Bodenverbesserungsmassnahmen werden auch Beiträge (Art. 93 Abs. b und art. 96 LwG) und Kredite (Art. 106 Abs.b LwG) für den Um- und Neubau landwirtschaftlicher Gebäude gesprochen, die ebenfalls sowohl positive als auch negative Effekte bezüglich Förderung nachhaltiger Produktionssysteme haben.

Gewünschte Umstrukturieren der Tierhaltungsbetriebe hinzu einer nachhaltigeren Produktion bedingen oft kapitalintensive Investitionen in Infrastrukturbauten. Es ist daher zielführend, dass solche Massnahmen mit Investitionshilfekrediten und Beiträgen unterstützt werden, allerdings nur für Betriebe mit ausreichender eigener Futterbasis. Mit Art. 18 und 19 der Strukturverbesserungsverordnung (SVV) sollen speziell bauliche Massnahmen und Einrichtungen zur Verwirklichung ökologischer Ziele und zur Erfüllung der Anforderungen des Heimat- und Landschaftsschutzes unterstützt werden. Solche Fördermassnahmen sind positiv zu bewerten, da sie u.a. zur Verbesserung des Tierwohls beitragen können, aber auch eine Verminderung von Ammoniakemissionen in Rindviehställen begünstigen. Andererseits werden aber auch Teil-Kredite für Betriebe gesprochen, welche partiell ohne ausreichende Futterbasis nach dem Prinzip der «inneren Aufstockung» ihre Betriebsgrundlage verbessert haben. Zwar erhalten sie keine Beträge für die – gemäss Raumprogramm errechneten überschüssigen GVE, also nicht unterstützen Tierplätze – jedoch aber für all diejenigen, welche sich auf den Anteil der langfristig gesicherten landwirtschaftliche Nutzfläche und die Produktionsmöglichkeiten abstützen.¹⁶⁹

4.5 Förderung intensiver Produktionsweisen durch Vergünstigung der Vorleistungen

Gemäss Art. 18 Abs 2 des Mineralölsteuergesetz (MinöStG) wird landwirtschaftlichen Betrieben der Mineralölsteuerzuschlag rückerstattet, was die landwirtschaftlichen Produktionsaufwände für Vorleistungen pro Jahr um gut 65 Mio CHF¹⁷⁰ verringert. In Anbetracht der Tatsache, dass der Treibstoffanteil für die Produktion nicht den Löwenanteil der CO₂ Emissionen der Landwirtschaft ausmacht und andere Wirtschaftszweige, z.B. Transportunternehmen ebenfalls Rückerstattungen erhalten, sollte diese Vergünstigung differenziert betrachtet werden. Angesichts des Netto-Null- Ziels für Treibhausgasemissionen bis 2050 des Bundes sollten grundsätzlich keine Mineralsteuerzuschläge zurückerstattet werden. Dass die Subventionierung der fossilen Energieträger in der Landwirtschaft Zielkonflikte in Bezug auf die CO₂ Reduktionsziele aufweist, ist dem Gesetzgeber zumindest bewusst. Darum wird nicht der tatsächliche Verbrauch rückerstattet, sondern nur die unter durchschnittlichen Bedingungen je Flächeneinheit und Kulturart normalerweise zu erwartende Verbrauchmenge. Damit soll ein verschwenderischer Verbrauch verhindert und ökologisch motivierte Sparanstrengungen wenigstens

¹⁶⁸ Gubler, L. et al. (2020): Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz, S. 72

¹⁶⁹ BLW (2019): Weisungen und Erläuterungen zur Strukturverbesserungsverordnung, S. 11f

¹⁷⁰Eidgenössische Zollverwaltung, Informationsbroschüre Rückerstattung der Mineralölsteuer für in der Landwirtschaft verbrauchte Treibstoffe

nicht untergraben werden.¹⁷¹ Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat 2018 eine Aufhebung dieser Rückerstattung gefordert, da Unterstützungen für die Landwirtschaft über die Direktzahlungen erfolgen sollten. Die Streichung der Rückerstattung der Mineralölsteuer würde insbesondere treibstoffintensive Kulturen (Obst-, Gemüse- und Ackerbau) treffen, betrifft aber die landwirtschaftlichen Betriebskosten auch insgesamt.¹⁷²

Im Mehrwertsteuergesetz (MWSTG) Art. 25 Abs.2 wird festgelegt, welche Waren bei der Einfuhr von einem reduzierten Mehrwertsteuersatz von 2.5 % gegenüber dem Normalansatz von 7 % profitieren. Darunter fallen diverse Vorleistungsprodukte der Landwirtschaft wie Futtermittel, Siliermittel, Streumittel für Tiere, Dünger, Pflanzenschutzmittel, Mulch und anderes pflanzliches Abdeckmaterial, Medikamente, aber auch Vieh. Als ökologisch problematisch sticht hier die Verbilligung von Futtermittel, Dünger und PSM hervor, welche dem Bund Steuerausfälle von 40.6 Mio CHF verursacht. Eine Aufhebung des reduzierten Steuersatzes für die Landwirtschaft wurde nach Evaluationen seitens des Bundes abgelehnt. Da diese Streichung aber ohnehin nur eine geringe Lenkungswirkung bezüglich der Importe von PSM, Futtermittel und Dünger zeigen würde, wären nebst einer Streichung zusätzliche erhobene Lenkungsabgaben zielführender.¹⁷³

4.6 Schlaglichter auf ausgewählte Gesetze zur zusätzlichen Lenkung der Tierdichte

4.6.1 Gewässerschutz in der Landwirtschaft und die Festlegung der DGVE

Die negativen Folgen der dominanten Produktionslogik und Ausrichtung in der Landwirtschaft auf die Gewässerökologie, insbesondere die Folgen der «inneren Aufstockung» schlugen sich für die breite Öffentlichkeit sicht- und spürbar bereits in den späten 1970er und 80er Jahren nieder. Entsprechend wurden in diesem Politikfeld bei der Revision des Gewässerschutzgesetz 1991 bindende Regelungen entwickelt, welche als Hebel Einfluss auf die Produktionsweise nehmen sollten. Mit dem Artikel 14 GschG, welcher die Anforderung an Betriebe mit Nutztierhaltung regelt, wird das Anstreben einer ausgeglichenen Düngerbilanz verlangt und der direkte Zusammenhang zu einer, aus Gewässerschutz verträglichen Tierdichte, in Bezug auf die vorhandene Nutzfläche über die Einheit der Düngergrossvieheinheiten DGVE¹⁷⁴ festgelegt. Bei der Festlegung der DGVE sind die Bodenbelastbarkeit, Höhenlage und topographische Verhältnisse bezüglich höchstmögliche Nährelementmenge zu berücksichtigen, was Kantone gemäss Artikel 14 Absatz 6 GSchG dazu verpflichtet, den maximalen DGVE-Grenzwert auch nach den standörtlichen Verhältnissen eines Betriebs anzupassen bzw. zu senken.

Allerdings spiegeln Aushandlungsprozesse um die „richtige“ maximal zulässige DGVE-Norm bis heute – auch im Rahmen der AP 22+ - die Problematik der Grenzwertfestsetzungen, welche immer auch soziale Normierungsprozesse sind, in die Partikularinteressen und besonders die Machtverhältnisse eingehen. Bereits bei den Debatten um die erste Absenkung von 4 DGVE auf maximal 3 DGVE im Rahmen der Revision des Gewässerschutzgesetzes 1991, wurde aus wissenschaftlicher Sicht 2.2 DGVE als maximal zulässige Grösse für eine intakte Gewässerökologie eingeworfen. Doch da die damalige Reform ohnehin einhergehend mit einem Abbau der Tierdichte, war dies 1991 politisch nicht durchsetzbar

Um wenigstens den Bestand gänzlich bodenunabhängiger Mastbetriebe zu limitieren, wurde mit Art.14 GschG Abs.4 festgelegt, dass Betriebe, die einen Teil des im Betrieb anfallenden Hofdüngers ausserhalb des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs (oBB)¹⁷⁵ verwerten müssen, nur so viele Nutztiere halten dürfen, dass mindestens die Hälfte des im Betrieb anfallenden Hofdüngers auf der eigenen oder

¹⁷¹ Eidgenössische Zollverwaltung, Informationsbroschüre Rückerstattung der Mineralölsteuer für in der Landwirtschaft verbrauchte Treibstoffe

¹⁷² Gubler et. al.(2020): Biodiversitätsschädigende Subventionen, S. 73

¹⁷³ Vgl. Finger, R., Böcker Th., Möhring N. & Dalhaus T. (2017). Lenkungsabgaben auf Pflanzenschutzmittel. Agrarforschung Schweiz, 8 (5)

¹⁷⁴ Eine DGVE entspricht 105 kg N und 15 kg P. Dies entspricht der Ausscheidungsmenge einer Kuh mit 600 kg Gewicht und einer Milchleistung von 6'000 kg pro Jahr.

¹⁷⁵ Der gewässerschutzrechtlich relevante ortsübliche Bewirtschaftungsbereich (oBB) umfasst die Nutzflächen in einer Fahrdistanz von max. 6 km um das Stallgebäude, in dem der Hofdünger anfällt (Art. 24 Abs. 1 GSchV).

gepachteten Nutzfläche verwertet werden kann. Jedoch wurden gleichzeitig mit Art. 14 Abs. 7 Ausnahmeregelungen an die Anforderung an die Nutzfläche für kleine und mittlere Aufstockungs- und Schweinhaltungsbetriebe festgelegt, welche den aus ökologischer Sicht schon damals dringenden massiven Rückbau der Tierdichte stark begrenzte und die Fortführung der Praxis partiell bodenunabhängigen Betriebe ohne ausreichende Futterbasis weiterhin ermöglichte.

Die Begrenzung der DGVE, kombiniert mit den Ausnahmeregelungen, regelt somit lediglich die Ausbringung von Nährstoffen pro Fläche, was nicht gleichbedeutend mit einer Einschränkung der Anzahl Nutztiere auf dem Betrieb ist. Mit dem digitalen Tool Hoduflu¹⁷⁶ kann sämtlicher gemäss Swiss-Bilanz überschüssige Hofdünger, interkantonal und innerhalb der Schweiz verschoben, resp. weggeführt werden. Eine gesetzliche Reduktion der DGVE erhöht somit lediglich die Kosten für den Abtransport, was als Kostenfaktor, je nach Absenkung der DGVE, zumindest eine grössere Lenkungswirkung zeigen könnte.

In der Weiterentwicklung der AP 22+ wurde zwar eine Herabsetzung auf 2.5 DGVE vorgeschlagen, doch die Senkung um nur 0.5 DGVE hinkt erneut den wissenschaftlichen Erkenntnissen hinterher, da je nach Standort zum Abbau der massiven Nährstoffüberschüsse, ein Grenzwert von maximal 2 DGVE eher angebracht wäre. Weiter wurden nebst dieser schon vor 30 Jahren (!) vorgeschlagen Herabsetzung gleichzeitig eine Aufweichung der aktuellen Lenkungsinstrumente im Art. 14 GschG in die Vernehmlassung geschickt. So sollte die Anforderung an die mindestens vorhandene Ausbringfläche wie in Art. 14 Abs. 4 GSchG geregelt, fallen gelassen werden. Eine Aufhebung an die Anforderung innerhalb des OBB widerspricht jedoch deutlich der angestrebten Standortanpassung der Produktion, ermöglicht sogar ggf. eine weitere Aufstockung und führt zu einer Verlagerung von Umweltproblemen. Zudem war vorgesehen, dass überschüssiger Dünger nicht mehr zwingend landwirtschaftlich verwertet, d.h. im Nährstoffkreislauf gehalten werden müsste, sondern auch (kostengünstiger) verbrannt werden kann, was bezüglich Energie- und Ressourceneffizienz fragwürdig ist. Hier wird erneut ersichtlich, dass die vorgeschlagenen Massnahmen sich gegenseitig konterkarieren. Die geplanten Gesetzesanpassungen würden weiterhin an der Fortsetzung einer nicht standortangepassten Tierhaltung in «Intensiv-Produktionszonen» festhalten und die ökologischen Anliegen der möglichen wirtschaftlichen Profitmaximierung unterordnen. Gemäss aktuellem Stand des Entwurfs vom 5.5.2020 wurde wohl aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung die Streichung von Art. Abs. 4 sowie die Zulassung der Verbrennung von Dünger aber wieder zurückgenommen. Nach Sistierung des AP 22+ und gemäss neuestem Bericht des Bundesrates zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik wird aber auch die vorgeschlagene Senkung auf 2.5 DGVE vorläufig nicht erfolgen, denn die ab 2023 vorgesehen Anpassungen im Rahmen der parlamentarischen Initiative 19.475 und die längst überfällige Aufhebung der Fehlertoleranz bei der Swiss-Bilanz von +10% bei N und P werden als «ausreichend griffigere Massnahmen im Bereich Nährstoffverluste» gesehen.¹⁷⁷ Die Herabsetzung der zulässigen DGVE auf 2.5 wäre jedoch ein gutes Lenkungsinstrument, um die Nährstoffüberschussproblematik in Anbetracht der Dringlichkeit rascher anzugehen und die Kosten übermässiger Düngerproduktion aufgrund betriebsfremder Futtermittel zu verteuern. Selbstredend müsste bei der DGVE- Grenzwertfestlegung mit Blick auf die Standortvoraussetzungen weiter differenziert werden, um zu verhindern, dass ggf. auch ein Nährstoffmanko entsteht, welches dann durch Zukauf von Mineraldünger ausgeglichen werden müsste. Gemäss Bericht des Bundesrates werden nun erst 2025/26 erneute Evaluationen erfolgen, auf Basis derer vielleicht eine mögliche DGVE- Herabsetzung erneut diskutiert werden könnte.

4.6.1.1 Massnahmen über 62a

Mit dem Artikel 62a GschG wurde 1998 eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um mit Gewässerschutzprogrammen Nitrat (NO₃-), Phosphor (P) und/oder Pflanzenschutzmittel (PSM) belastete Gewässer, welche die Anforderungen an die Wasserqualität nicht erfüllen, zu sanieren. Aktuell laufen 27

¹⁷⁶ EDV-basierten Informationssystems zur Verschiebung EDV und Management der Hofdüngerüberschüsse und des Recyclingdüngers.

¹⁷⁷ Bundesrat (2022): Zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 20.3931 der WAK-S vom 20. August 2020 und 21.3015 der WAK-N vom 2. Februar 2021, S. 70

solcher Gewässerschutzprojekte, von denen 24 auf die Reduktion der Nitratbelastung im Trinkwasser ausgerichtet sind, ein weiteres bereits seit 1998 initiiertes Projekt zur Sanierung der stark mit Phosphor überdüngten Luzerner Mittellandseeregion beitragen soll und zwei Projekte die Belastung von Gewässern mit Pflanzenschutzmitteln angehen. Unterstützt - im Sinne eines positiven Anreizsystems - werden dabei nur Massnahmen, die wesentlich strengere Anforderungen als der ÖLN und andere Gesetze definieren und zu wirtschaftlich schmerzhaften Einbussen bei landwirtschaftlichen Betrieben aufgrund der eingeschränkten Bodennutzung in den hydrologisch sensiblen Zuströmgebieten führen. Die Kosten für die Beiträge werden i.d.R. zu 80 % vom Bund und zu 20 % von den Kantonen getragen. 2020 wurden seitens des Bundes hierfür 4.8 Mio CHF aufgewendet.

Bei kritischer Betrachtung laufen diese Anreizzahlungen für die freiwillige Teilnahme an solchen Programmen dem Verursacherprinzip gemäss Art. 3a GschG und dem Vorsorgeprinzip Art 74 Abs. 2 BV entgegen. Würde im Fall von diffuser Gewässerverschmutzung seitens der Landwirtschaft auch in hydrologisch sehr sensiblen Gebieten das Verursacherprinzip streng umgesetzt, so müssten Landwirte entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtverschmutzung der Gewässer Zahlungen leisten, anstatt Abgeltungen für die Reduktion einer ortsspezifisch nicht standortgerechten Bewirtschaftungspraxis zu erhalten.¹⁷⁸ Die Problematik, dass 62a GschG eigentlich einen Verstoss gegen das Verursacherprinzip gemäss Gschg 3a und Art. 74 abs. 2 BV darstellen könnte, wird auch von S. Affolter erörtert.¹⁷⁹ Mit 62a werden genau genommen Beiträge für das Erfüllen gesetzlich verpflichtenden Vorsorgeleistungen entgolten, um umweltpolitische Zielsetzungen zu erreichen, allerdings nur dann, wenn die erforderlichen Massnahmen wirtschaftlich für den Betrieb nicht tragbar sind. Insofern, so Affolter, wird die Ausnahme vom Verursacherprinzip aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit gewährt. Ungeachtet dessen, ob es sich bei 62a um eine berechnete Ausnahme handelt, seien solche Ausnahmen restriktiv zu behandeln, zumal finanzielle Anreize für ökologisch wünschenswertes Verhalten dem Verursacherprinzip grundsätzlich entgegenstehen.¹⁸⁰ Alternativ zu den Projekten wäre es stringenter, eine den hydrologisch sensiblen Gebieten angebrachte standortangepasste Bewirtschaftung flächendeckend, direkt und dauerhaft zu verordnen. Ähnlich wie bei topografischen Erschwernissen, z.B. den Bergzonen, könnte ein pauschaler Flächenbetrag aufgrund der Standortungunst ausbezahlt werden. In Anbetracht der teils hohen Nitrat- und PSM-Belastungen scheint eine dauerhafte Umstellung auf eine standortangepasste Bewirtschaftungspraxis angebrachter, als freiwilligen Einzelmassnahmen abzugelten, die nach Auslaufen der Projekte ev. gar nicht mehr eingehalten werden. So wurde z.B. eine sehr hohe Qualität des Trinkwassers in der Stadt München erreicht, indem durch gezielte Fördermassnahmen im Trinkwasserfassungsgebiet mittlerweile mit 4300 ha eines der grössten flächenmässig zusammenhängenden ökologisch bewirtschafteten Gebiete in ganz Deutschland entstanden ist.

4.6.2 Festlegung der Höchstbestände pro Betrieb

Art. 46 LwG autorisiert den Bund, Höchstbestände für die einzelnen Nutztierarten festzulegen. Während ursprünglich vor Revision des Landwirtschaftsgesetzes 1998 die Festlegung der Höchstbestände nur als Regulierungsinstrument für die Produktionslenkung gedacht war, um Überschüsse zu vermeiden, fungieren sie heute als Strukturlenkungsinstrument, um bodenwirtschaftende bäuerliche Betriebe zu schützen und eine agrarpolitisch unerwünschte gewerblich- industrielle Massenproduktion bodenunabhängiger Grossbetriebe, insbesondere im Bereich Geflügel- und Schweinehaltung zu beschränken. Die Höchstbestände sind auf den Betrieb, nicht auf die vorhandene Nutzfläche bezogen und werden in Art. 7 der Direktzahlungsverordnung genauer geregelt. Werden die Höchstbestände überschritten, so verlieren die Betriebe das Anrecht auf den Bezug von Direktzahlungen und müssen gemäss Art. 47 LwG eine jährliche Abgabe zahlen, die so festgelegt ist, dass ein Halten der Nutztiere über den zulässigen Höchstbestand hinaus wirtschaftlich unrentabel wird. Dies betrifft aber nur die Haltung der überzähligen Tiere, nicht des Gesamtbestandes. Eine reine Beschränkung der Höchstbestände pro

¹⁷⁸ vgl. Scharer (2013): 176 -180

¹⁷⁹ S. Affolter (2020): S. 243 - 246

¹⁸⁰ ebd. S 331

Betrieb garantiert bei grossen Herdenbeständen jedoch nicht ausreichend Tierwohlaspekte und reflektiert weiter die Antibiotikaproblematik zu wenig. Entsprechend fordert der Schweizerische Tierschutz STS nicht primär kleinere Betriebsgrössen, sondern tierschutzkonforme Herdengrössen, indem eine zusätzlich Unterteilung der (Höchst)bestände in kleinere Herden gesetzlich verpflichtend in der Höchstbestandesverordnung verankert werden würde.¹⁸¹

5 Schlaglichter auf die Agrarpolitik aus Sicht der Praxis

Ergänzend zur Literatur- und Quellenanalyse in Kapitel 4 wurden noch mit zwei Landwirte_innen als Experten_innen aus der Praxis qualitative Interviews durchgeführt.

Der erste Landwirt (L1) führt einen 19 Hektaren grossen gemischtwirtschaftlichen Bio-Betrieb mit 25 Milchkühen, welche er im Vollweisesystem hält. Nebst Grünland produziert L1 auch auf ca. 6ha Brot- und Futtergetreide, auf ca. 0.5 ha Kartoffeln und auf 0.5ha Gemüse. Der grösste Teil der Verkehrsmilch wird von der Aaremilch abgenommen und vermarktet. Der Alpkäse, welche aus der Sömmerungswirtschaft gewonnen wird, vermarktet L1 selber, ebenso das Gemüse. Ausserdem diversifiziert er seinen Betrieb 2022 noch durch Haltung von 100 Legehennen.

Die zweite befragte Landwirtin (L2) führt einen 50 Hektar grossen Bio-Milchwirtschaftsbetrieb mit 65 Milchkühen. Sie arbeiten nach dem Vollweidesystem und mit saisonaler Abkalbung. Ausserdem verwenden sie mit Kiwi Cross eine Rasse, welche für diese Form der Bewirtschaftung besonders geeignet ist. Die Kälber werden nicht selbst gemästet, aber sie arbeitet mit einem regionalen Biokälbermäster eng zusammen. Der grösste Teil der Milch geht an Cremo, gut 5% hingegen wird zu Jogurt verarbeitet und über ca. 20 Geschäfte selber vermarktet.

Direktzahlungssystem und Kontrollmechanismen

Im Grundsatz begrüsst L1 die Förderung nachhaltiger Produktionssysteme, jedoch sei bei Betrachtung des Gesamtsystems nur ein sehr kleiner Anteil für ökologische Bewirtschaftungsweisen reserviert. Der Hauptteil der Gelder fliesse nicht dorthin, wo eigentlich Innovationen stattfinden. Bezüglich der Direktzahlungen kritisierte L1 die Versorgungssicherheitsbeiträge, insbesondere den pauschalen Basisbeitrag stark, weil diese Zahlungen Anreize zu flächenmässigen Betriebsvergrösserungen geben, grossflächigen Betriebe übermässig stützen und keinen Beitrag zur Ökologisierung der Landwirtschaft leisten. Sie seien aber auch aus ökonomischer Sicht nicht nachhaltig und begünstigen lediglich eine Rohstoffvergünstigung für die verarbeitende Industrie, da der Anteil der Wertschöpfung an der Produktion in einem zu geringen Ausmass auf den Betrieben selbst bleibt. Direktzahlungen sollten stärker an Nachhaltigkeitsparameter aller drei NE-Dimensionen ausgerichtet sein. Ausserdem sollten sie gemäss Gesamteinkommen abgestuft und plafoniert werden. Man müsste davon wegkommen, lediglich für die Industrie Rohstoffe herzustellen und mehr auf das Regionale und Saisonale setzen. GMF und Extensio-Beiträge werden von der Ausrichtung her grundsätzlich bejaht, allerdings bemängelt L1, dass bei GMF die Hürde möglichst tief gehalten ist, sodass fast 90 %¹⁸² aller Milchviehbetriebe sich beteiligen könnten. Es sei ohnehin nicht nötig und widersinnig, für Wiederkäuer Proteinfutter zu importieren.

Das Direktzahlungssystem, so L1 und L2, sollte dennoch so ausgestaltet werden, dass Betriebe weiterhin produktiv sein könnten. Letztendlich liegt der Hauptzweck der Landwirtschaft immer noch in der Herstellung von Nahrungsmittel, Landwirte wollen produzieren und nicht in die Rolle staatlich finanzierter Landschaftspfleger gedrängt werden. Darum sollten Agrarumweltanforderungen so ausgestaltet werden, dass das System als Ganzes zwar nachhaltig, aber dennoch produktiv bleibt. Auch auf Biodiversitätsflächen, so L2, kann qualitativ gutes Futter hergestellt werden, sie erfüllen also verschiedene Zwecke. Produktivität und eine standortgerechte Produktion schliessen sich nicht aus, was

¹⁸¹ <http://www.tierschutz.com/media/pc2019/040319.html> [2.3.2022]

¹⁸² Im Schnitt sind es aktuell ca. zwei Drittel aller Schweizer Betriebe. In der Talzone nur 60 % der Betriebe, im Berggebiet 85 – 95 %.

die Biolandwirtschaft schon unter Beweis gestellt hat (L1 und L2). Die aktuelle verlangte Ausscheidung von 7 % Biodiversitätsfläche wird dabei nicht in Frage gestellt. Es wird ausdrücklich gewünscht, dass Importe mindestens dieselben Bedingungen bezüglich Produktionsauflagen erfüllen müssten wie die inländische Produktion.

Das Direktzahlungssystem, so L2, wird insofern begrüsst, als dass es Betrieben erlaubt, extensiv zu produzieren. Bemängelt wird hingegen die gesamte Komplexität der Vorschriften mit ständig sich ändernden Verordnungen, was enorm viele zeitliche Ressourcen bei den Betrieben bindet. Es ist schwierig, permanent auf dem neusten Stand zu sein und alle betriebsrelevanten revidierte Detailregelungen zu kennen. Das System ist zu starr und nimmt zu wenig Rücksicht auf betriebsspezifische Voraussetzungen. Es braucht mehr Flexibilität für individuell Lösungswege. Zudem sollten Landwirte mehr Eigenverantwortung haben, was bei einer Überreglementierung schwierig ist. Neue, insbesondere bauliche Anforderungen könnten auch zu Intensivierung aufgrund der relativ hohen Kosten führen, auch wenn das nicht die Absicht der Neuregulierung war. Die Umwelt motivierten baulichen Anpassungsmassnahmen, z.B. im Bereich Hofdünger, werden wenig subventioniert, so dass zwecks langfristiger Amortisierung ev. intensiviert wird.

Ausbildung, Beratung, Forschung

Verbesserungspotenzial sieht L1 bei der Nährstoffeffizienz, hier bestehe zu wenig Druck für eine bessere Umsetzung. Obwohl wenig sinnvoll, werde oft noch im September Dünger auf Ackerland ausgebracht. Eine gute Ausbildung ist sehr entscheidend für ein gutes gesamtagnonomisches Verständnis, weshalb mindestens die EFZ Ausbildung, besser noch diejenige zum Betriebsleiter obligatorisch für die Übernahme eines Betriebes sei. Nicht motivierte, weniger gut ausgebildete Betriebsleiter_innen laufen Gefahr, von der privatwirtschaftlichen Verkaufsberatung der vorgelagerten Industrie zu stark beeinflusst zu werden. Die staatliche Beratung sollte gegenüber der privatwirtschaftlichen, die gewinnorientierte Interessen verfolgt, zwingend gestärkt werden.

Weiteres wichtiges Verbesserungspotenzial wird bei der Ausrichtung der Zucht, besonders bei Milchkühen, verortet (L1 und L2). Aktuell werde immer noch primär die Zucht von Hochleistungsmilchkühen gefördert, die nicht in ein graslandbasiertes System passen und auf viel Kraftfutter angewiesen sind. Bei der Zucht sei wichtig, dass die Futterkonvertierung gut sei und die Ausrichtung auf Zweizweckrassen gefördert wird.

In der Forschung bestehe ein Defizit in Bezug auf Verbindung und Kooperation zwischen der akademischen Forschung und der Praxis (L2). Zudem fliessen Erkenntnisse, welche für diversifizierte und nachhaltige Anbausysteme sprechen, zu wenig in die Fördermassnahmen der Agrarpolitik und der Ausbildung ein und werden entsprechend nicht ausreichend in der Praxis umzusetzen. Es gebe zu wenig umsetzungsorientierte Praxisprojekte. Der Bund könnte sich für die Schaffung von Demo-Betrieben einsetzen, wie sie in Neuseeland anzutreffen sind. Dabei sollten die, bezüglich ökologischer und ökonomischer Nachhaltigkeit, bestmöglichen agronomischen Praktiken den Landwirten durch direkten Einblick auf den Demo-Betrieben besser zugänglich gemacht werden.

Das bäuerliche Bodenrecht

Ein weiteres Problem, das den Strukturwandel befördere, sei der erschwerte Zugang für motivierte, gut ausgebildete Landwirte_innen ohne direkten familiären Hofzugang (L1). Das Bäuerliche Bodenrecht (BGBB) müsste dahingehend angepasst werden, dass die ausserfamiliäre Hofübergabe erleichtert wird, ohne jedoch das Selbstbewirtschaftungsprinzip und den guten Schutz landwirtschaftlichen Bodens vor Spekulationen aufzugeben. Dabei gilt es auch, den Hofbesitzer bei Weitergabe seines Hofes an Externe nicht steuerlich zu benachteiligen. Wird dies nicht ermöglicht, werde der Hof aufgegeben und der Trend zu immer grösseren Intensivbetrieben anhalten. Zudem verspricht eine Übergabe an einen motivierten Neueinsteiger eher eine nachhaltige Bewirtschaftung, als wenn nicht motivierte Kinder aus Pflichtgefühl die Nachfolge übernehmen würden.

6 Schlussfolgerungen

Wie im einführenden Kapitel dargelegt werden konnte, ist die Landwirtschaft aufgrund ihrer eigenen, innewohnenden Logik und Restriktionen, der unelastischen Nachfrage, der schlechten Steuerbarkeit sowie der unausgeglichene Marktmachtverhältnisse sowohl aus ökologischen als auch ökonomischen Gründen für die Anwendung einer reinen Wettbewerbswirtschaft nicht geeignet und entsprechend auf eine wirksame Agrarpolitik angewiesen, welche diesen Umständen ausreichend Rechnung trägt.

Mit dem aktuellen schweizerischen agrarpolitischen Regime wird dies teilweise zwar geleistet, jedoch nicht ausreichend, um eine zukunftsfähige Landwirtschaft zu fördern, welche mit ihrer Produktionsweise sowohl zum Erhalt und der Verbesserung unserer natürlichen Lebensgrundlagen beiträgt, als auch durch Herstellung von gesunden Lebensmitteln zur Versorgungssicherheit des Landes auf Basis der vorhandenen Ressourcen sorgt. Um dies gewährleisten zu können, müssten entsprechend der hier erfolgten selektiven Analyse der aktuellen Schweizer Agrarpolitik mindestens folgende Anpassungen und Umstrukturierungen ins Auge gefasst werden:

1.) Die natürlichen Restriktionen, welche der Produktion mit biotischen Ressourcen innewohnen, müssen bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik, der Agrargesetzgebung und auch in der Agrarökonomie als zentrale Wesensmerkmale der landwirtschaftlichen Produktion stärker berücksichtigt werden.

2) In der übergeordneten Verfassungsbestimmung Art. 104 BV sollten die unterschiedlichen Zielsetzungen hierarchisiert oder in Teilen präziser ausgeführt werden. Aus rechtlicher Sicht sind Zielkonflikte nach dem Prinzip der praktischen Konkordanz aufzulösen, so dass keines der Ziele zugunsten der anderen gänzlich vernachlässigt wird.¹⁸³ Im Fall der landwirtschaftlichen Produktion würde sich jedoch zwingend anbieten, dem Erhalt der natürlichen Ressourcen, welche auch als Reproduktionsgrundlage für die Herstellung von Lebensmitteln dienen, eine grössere Priorität gegenüber anderen Forderungen einzuräumen wie z.B. der Forderung nach möglichst kostengünstig produzierten Nahrungsmitteln und tieferen Kosten für den Agrarschutz. Weitere Marktliberalisierungsschritte sollten nur soweit und nur dann zugelassen werden, wenn dadurch nicht die Tragfähigkeit der Ökosysteme gefährdet wird. Eine entsprechende Anpassung, respektive Präzisierung der agrarpolitischen Rechtserlasse sollte aufgrund der umwelt- und klimabedingten Dringlichkeit rasch angegangen werden und würde dem Verständnis einer «eingebetteten Nachhaltigkeit»¹⁸⁴ entsprechen.

Dass eine Priorisierung sinnvoll wäre, zeigt sich auch aufgrund der neu entstandenen Debatten zur Versorgungssicherheit bedingt durch den im Februar 2022 ausgebrochenen Ukrainekrieg. Dieses Ereignis wird von Vertretern einer intensiven landwirtschaftlichen Produktionsausrichtung zum Anlass genommen, u.a. die neuen Biodiversitätsauflagen im Ackerbau in Frage zu stellen oder die Einstellung des Biolandbaus als zu unproduktive Produktionsweise zu fordern.¹⁸⁵ Stattdessen wird eine Maximierung der Kalorienproduktion unter Beibehaltung der Hauptausrichtung auf partiell bodenunabhängige Tierproduktion ungeachtet der nach wie vor problematischen ökologischen Herausforderungen gefordert. Nicht thematisiert wird die Möglichkeit, die Tierbestände, Futtermittelimporte und ggf. auch den inländischen Futtermittelanbau auf den ackerfähigen Flächen zu Gunsten des Anbaus pflanzlicher Direktahrung für Menschen zu senken. Mit solchen Massnahmen könnten sogar bessere Kalorienwerte erreicht werden als mit den aktuell zu hohen Tierbeständen. Diese Thematik wird aber in der aktuellen Debatte kaum angesprochen, obwohl mit einer stärkeren Priorisierung auf die Pflanzenproduktion der Zielkonflikt zwischen der Forderung nach möglichst weitgehender Selbstversorgung und hoher

¹⁸³ Paul Richli (Hg) (2018): Wirtschaftsstrukturecht unter besonderer Berücksichtigung des Agrar- und Filmwirtschaftsrechts, Basel, S. 214

¹⁸⁴ Die Ökonomie wird als Teilmenge der sozialen Dimension betrachtet, die wiederum in eine Umwelt mit naturwissenschaftlich definierbaren ökologischen Grenzen eingebettet ist

¹⁸⁵ <https://www.diegruene.ch/artikel/politik-maerkte/svp-plan-wahlen-anbauschlacht-sbv-ritter-403073>

<https://www.tagesanzeiger.ch/soll-die-schweiz-trotz-krieg-ackerland-abbauen-448834710661>

<https://www.tagesanzeiger.ch/syngenta-chef-fordert-wegen-nahrungskrise-abkehr-von-bio-473767833726>

Kalorienzahl und der Forderung nach Schutz und Erhalt der natürlichen Ressourcen aufgelöst werden könnte.

3) Auch ungeachtet der Problematik der gestörten Zufuhr aufgrund kriegerischer Auseinandersetzungen sind Massnahmen zu ergreifen, welche zur Absenkung der Tierbestände ohne eigene Futterbasis führen und eine Rückbindung an die vorhandene Nutzfläche – zumindest auf nationaler Ebene - bewirken. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse bezüglich der negativen Umweltauswirkungen aufgrund von Futtermittelimporten und generell der hohen Tierbestände sind eindeutig, sodass eine standortgerechte und nachhaltige Landwirtschaft in der Schweiz eine Absenkung der Tierbestände zwingend verlangt. Dies kann über Lenkungsabgaben auf importierte Futtermittel kombiniert mit gesetzlichen Anpassungen bezüglich Anforderungen an die Flächenbindung umgesetzt werden. Die natürlichen Standortvoraussetzungen mit hohen Grünlandanteilen sprechen für die Beibehaltung einer grasland-basierten Milch- und Fleischproduktion auf eigener Futterbasis, jedoch sollte stufenweise auch der Futtermittelanbau auf der ackerfähigen Inlandfläche zurückgefahren und die Flächen für den Anbau pflanzlicher Direktnahrung genutzt werden.

4) Der Art. 3 LWG müsste revidiert und der Rechtsbegriff «Landwirtschaft» sollte so definiert werden, dass die Art und Weise der Produktion, auf Basis der vorhanden natürlichen Ressourcen und bodengebunden, wieder bestimmend wird und nicht das Produkt. Somit würden rechtliche Grundlagen gelegt, eine nicht standortgerechte, bodenunabhängige Produktion von den Vorzügen und Finanzhilfen der Agrarpolitik auszuschliessen. Solch eine Rückbindung an die Fläche müsste mit ausreichend langen Übergangsfristen, Umstellungshilfen und ggf. Stallstilllegungsprämien begleitet werden, da die Agrarpolitik seit den 1960 er Jahren die «innere Aufstockung» gefördert hat.

5) Das aktuelle Direktzahlungssystem sollte nicht komplexer, sondern eher vereinfacht werden. Die bereits mit dem neuen Agrarpaket initiierte Umlagerung von Geldern weg vom pauschalen Basisbeitrag der Versorgungssicherheitsbeiträge hin zu Produktionssystembeiträgen ist positiv zu werten. Auch die Möglichkeit, dass Landwirte neu für die Einführung teilbetrieblicher nachhaltiger Produktionsformen, wie Verzicht auf Einsatz von PSM, Beiträge erhalten, fördert eine stufenweise Ökologisierung der Landwirtschaft und bietet eine Alternative zur Gesamtbetriebsumstellung auf Bio, was ein grösser Betriebsumstellungsschritt ist. Das Direktzahlungssystem, insbesondere Agrarumweltmassnahmen, welche entgolten werden, müssen zwingend vermehrt evaluiert werden, um sie zu verbessern und Mitnahmeeffekte auszuschliessen. Schliesslich sollten auch die Anforderung an den ÖLN schrittweise erhöht und nicht mit zu langer Verzögerung an den neusten agronomischen Wissensstand (wie bei der 10% Fehlertoleranz der Swissbilanz) angepasst werden.

6) Weiter sollten Strategien entwickelt werden, wie bei der Entwicklung agrarpolitischer Massnahmen stärker standortbestimmte, regionale und betriebsspezifische Voraussetzungen mit berücksichtigt und die Produzenten dabei stärker und partizipativ eingebunden werden könnten. Generell sollte die AP eine weniger hohe Revisionsdichte aufweisen. Die nötigen Anpassungen und Veränderungen müssten auf längere Sicht inklusive der stufenweisen Umsetzungsschritte geplant werden, sodass Produzenten mehr Planungssicherheit hätten.

7) Über das Direktzahlungssystem hinaus müssten auch Massnahmen getroffen werden, diejenigen externen Inputs, welche erwiesenermassen umweltschädigend sind, mittels Lenkungsabgaben zu verteuern. Solche Verteuerungen der Vorleistungskosten würden zu mehr Kostenwahrheit beitragen – von den Produktionskosten bis hin zum verarbeiteten Konsumprodukt - und so die Problematik der Externalisierung negativer Umweltfolgekosten direkt angehen.

8) Gleichzeitig mit Einführung negativer Lenkungsmassnahmen und Massnahmen zur Rückbindung der Tierbestände an die Fläche, müssten zwingend Importe von Lebensmittel, welche nicht den neuen geltenden Schweizer Nachhaltigkeitsnormen entsprechen würden, mit zusätzlichen Zöllen belastet werden, um die inländische Produktion wirksam zu schützen.

9) Weiter sollte der Bund Gesetzesanpassungen und Massnahmen ergreifen, um den ungleichen Marktmachtverhältnissen zwischen Produzenten, Verarbeitern und dem Handel entgegenzuwirken und mehr Transparenz bezüglich Preisbildung sowie Verteilungsgerechtigkeit zwischen den verschiedenen

Produktionsstufen entlang der gesamten Lebensmittelwertschöpfungskette herzustellen. Dies könnte u.a. durch kohärente Anpassungen im Kartellrecht und Landwirtschaftsrecht erfolgen, indem den Produzenten mehr Freiraum für Kooperationen und koordinierte Vermarktung ihrer Produkte gewährt würde. Ziel wäre es u.a., einen höheren Anteil der Wertschöpfung bei den Produzenten zu ermöglichen, sodass auch dank besserer Produkteerlöse eine Senkung der Subventionen möglich wäre.

7 Referenzen

Allgemeine Literatur

- Affolter, Sian (2021): Der Umgang der Landwirtschaft mit der natürlichen Umwelt : "de lege lata" und "de lege ferenda"; Zürich, Basel, Genf
- Alig, Martina, Nathani, Carsten, Flury, Christian. (2019): Umweltauswirkungen einer Markt-öffnung im Landwirtschaftsbereich – Analyse drei theoretischer Handelsszenarien, Rüschlikon/Uster/Zürich
- Auderset; Juri (2017): Agrarfrage und Industriekapitalismus. Reflexion über eine marxistische Debatte, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 76(3), pp. 293-315
- Baur, Priska, Kraye, Patrizia (2021) Schweizer Futtermittelimporte –Entwicklung, Hintergründe, Folgen. Schlussbericht zum Forschungsprojekt im Auftrag von Greenpeace Schweiz, Wädswil, ZHAW. DOI: 10.21256/zhaw-2400
- Biaggini, Giovanni (2017): BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern
- Blättler, Thomas, Durgiai, Bruno, Knapp, Ladina & Haller Therese (2015): Projekt Optimilch: Wirtschaftlichkeit der Vollweide-strategie – Ergebnisse 2000 bis 2010. Agrarforschung Schweiz 6 (7–8), 354–361.
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2016): Agrarbericht 2016
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2016): Faktenblatt zur Ernährungssicherheit Nr. 3, Produktionsintensität und Potenzial
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2018): Reduktionspotenziale von Treibhausgasemissionen aus der Schweizer Nutztierhaltung in Agrarforschung Schweiz 9 (11–12): 376–383, 2018
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2021): Agrarbericht 2021
- Bundesamt für Landwirtschaft (2019): Agrarbericht 2019
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Bundesamt für Umwelt BAFU, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Agroscope (2021): Jahresbericht Umsetzung Aktionsplan Pflanzenschutzmittel
- Bundesamt für Statistik BFS (2021): Landwirtschaft und Ernährung, Taschenstatistik 2021
- Bundesamt für Umwelt (2021): Kenngrößen zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in der Schweiz 1990–2019
- Bundesamt für Umwelt (Hg) (2019): Zustand und Entwicklung Grundwasser Schweiz. Ergebnisse der Nationalen Grundwasserbeobachtung NAQUA, Stand 2016. Umwelt-Zustand Nr. 1901, Bern
- Bundesamt für Umwelt BAFU (2015): Ergebnisse der Nationalen Bodenbeobachtung (NABO) 1985-2009
- Bundesamt für Umwelt BAFU (2016): Umweltziele Landwirtschaft, Statusbericht, Bern
- Bundesamt für Umwelt BAFU (2017): Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. Ergebnisse des Überwachungssystems im Bereich Biodiversität, Stand 2016
- Bundesrat (2006): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2011), 17.Mai. 2006
- Bundesrat (2016): Natürliche Lebensgrundlagen und ressourceneffiziente Produktion. Aktualisierung der Ziele Bericht in Erfüllung des Postulats 13.4284 Bertschy vom 13. Dezember 2013
- Bundesrat (2017): Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Bern

- Bundesrat (2020): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) vom 12. Februar 2020
- Bundesrat (2022): Zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 20.3931 der WAK-S vom 20. August 2020 und 21.3015 der WAK-N vom 2. Februar 2021
- Chavaz, Jacques, Pidoux, Martin, Wunderlich, Anne, Kohler, Andreas, Egger, Urs (2017): Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire, Strukturberichterstattung Nr. 57/5, Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Berne
- Chavaz; Jacques; Pidoux, Martin; Jäger, Hansjürg (2016): Auswirkungen einer breiten Marktöffnung auf die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft. jch-consult gmbh, Berner Fachhochschule Hochschule für Agrar- Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL (Hrsg)
- Doppler, Tobias, Mangold, Simon (2017): Hohe PSM-Belastung in Schweizer Bächen, Aqua & gas Nr. 4/2017
- Econcept, Agridea, L'Azuré (Hg): (2019): Evaluation der Biodiversitätsbeiträge. Schlussbericht. Bern
- Eidgenössische Kommission für Lufthygiene EKL (2020): Stickstoffhaltige Luftschadstoffe in der Schweiz, Situation mit Bezug zur Landwirtschaft im Zeitraum 2000–2018, Bern
<http://www.ekl.admin.ch/de/dokumentation/publikationen/>
- Favre, Jérémie (2016): Productivité laitière à la surface, remonte incluse, des exploitations basées sur la pâture intégrale, l'affouragement en vert et la ration complète mélangée, HAFL, BA Thesis
<http://www.milchprojekt.ch/cms/publikationen.aspx>
- Finger, Robert, Böcker, Thomas., Möhring, Niklas & Dalhaus Tobias (2017): Lenkungsabgaben auf Pflanzenschutzmittel. Agrarforschung Schweiz, 8 (5)
- Flury, Christian, Sorg, Loredana & Giuliani, Gianluca (2014): Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft BLW, Zürich
- Gassner, Anita (2006): Gewässerschutzbestimmungen in der Landwirtschaft. Ein internationaler Vergleich. Umwelt-Wissen Nr. 0618, Bundesamt für Umwelt; Bern
- Gazzarin, Christian; Haas, Thomas, Hofstetter, Pius & Markus Höltschi (2018): Serie Systemvergleich Hohenrain II Milchproduktion: Frischgras mit wenig Kraftfutter zahlt sich aus. Agrarforschung Schweiz 9 (5): 148–155
- Gubler, Lena; Ismail, Sacha A.; Seidl, Irmi (2020): Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. Überarbeitete 2. Auflage. WSL, Birmensdorf
- Guntern, Jodak et al. (2020) Übermässige Stickstoff- und Phosphoreinträge schädigen Biodiversität, Wald und Gewässer. Swiss Academies Factsheet 15 (8)
- Guntern, Jodak et al. (2021): Pestizide: Auswirkungen auf Umwelt, Biodiversität und Ökosystemleistungen. Swiss Academies Factsheets 16 (2)
- Internationale Kommission zum Schutz des Rheins IKSr CIPR ICBR (2020): Bilanz «Rhein 2020»
https://www.iks.org/fileadmin/user_upload/DKDM/Dokumente/Broschueren/DE/bro_De_Bilanz_%E2%80%9ERhein_2020_%E2%80%9C.pdf
- Listorti, Giulia, Tonini, Axel (2014): Wirkungsanalyse der Verkäsungszulage auf den Milchmarkt, Agrarforschung Schweiz 5 (5): 212–215, 2014
- Mack, Gabriele; Heitkämper, Katja, Käufeler, Berlenga, Möbius, Sabrina (2017): Evaluation der Beiträge für Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF), Agroscope-Science | Nr. 54 / 2017
- Meier, Eliane, Lüscher, Gisela, Buholzer, Serge, Herzog, Felix, Indermaur, Alexander, Riedel, Susanne, Winizki, Jonas, Hofer, Gabriela und Eva Knop (2021): Zustand der Biodiversität in der Schweizer Agrarlandschaft. Zustandsbericht ALL-EMA 2015–201, Agroscope Science | Nr. 111 / 2021

- Möhring, Anke, Mack, Gabriele, Albert Zimmermann, Albert, Mann, Stefan & Ali Ferjan (2018): Evaluation Versorgungssicherheitsbeiträge, Schlussbericht, Agroscope Science | Nr. 66 / 2018
- Moser, Peter (2015): Zwischen Nachhaltigkeit und Effizienz. Ein analytisch-historischer Blick auf die Potenziale und Grenzen der (bäuerlichen) Landwirtschaft in: der kritische Agrarbericht 2015, S. 154 - 157
- Norer, Roland (Hg.) (2019): Landwirtschaftsgesetz (LwG). Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (LwG), Bern
- Norer, Roland (Hg.) (2017): Handbuch zum Agrarrecht, Bern
- Odermatt, Basil; Keil, Nina; Lips, Markus (2019): Animal Welfare Payments and Veterinary and Insemination Costs for Dairy Cows. Agriculture 2019, 9, 3.
<https://doi.org/10.3390/agriculture9010003>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (ed.) (2017): Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland. Report to the Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG). 23 June 2017. Paris: OECD.
- Paul Richli (Hg.) (2018): Wirtschaftsstrukturrecht unter besonderer Berücksichtigung des Agrar- und Filmwirtschaftsrechts, Schweizer Bundesverwaltungsrecht Band XIII, Basel
- Roesch, Andreas. et. al. (2016): Umfassende Beurteilung der Nachhaltigkeit von Landwirtschaftsbetrieben Agroscope Science | Nr. 33 / Okt 2016,
https://www.agrarforschungschweiz.ch/wp-content/uploads/2019/12/2014_05_1978.pdf
- Sachverständigenrat für Umweltfragen SRU (2015): Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, Sondergutachten, Berlin
- Scharrer, Bettina (2013): Dem Sempachersee kommt die Gülle hoch“ Das Spannungsfeld zwischen intensiver Tierhaltung und Gewässerschutz im Kanton Luzern 1976-2003, Berner Forschungen zur Neuesten Allgemeinen und Schweizer Geschichte: Vol. 12. Nordhausen
- Schläfer, Felix (2016): Eine Stickstoff-Lenkungsabgabe für die Schweizer Landwirtschaft? in Agrarforschung Schweiz 7 (11–12): 496–503
- Spieß, Ernst, Liebisch, Frank (2020): Nährstoffbilanz der schweizerischen Landwirtschaft für die Jahre 1975 bis 2018. Agroscope Science | Nr. 100 / 2020
- Stolze, Matthias; Weissshaidinger, Rainer; Bartel, Andreas; Schwank, Othmar; Müller, Adrian; Biedermann; Roger (2019): Chancen der Landwirtschaft in den Alpenländern. Wege zu einer raufutterbasierten Milch- und Fleischproduktion in Österreich und der Schweiz, Bern
- Sutter, Michael, Reidy, Beat (2021): Teilevaluation «Nationale Suisse-Bilanz – Fokus Selbstdeklaration» mit ergänzenden Validierungsarbeiten für die Erträge Futterbau
- Vinz, Dagmar (2008): Enträumlichung und Entzeitlichung der Ernährung als Herausforderung an eine nachhaltige Entwicklung in Kurswechsel, in: Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen 3: 39–49.
- Waldmann, Bernhard, Besler, Eva Maria, Epiney, Astrid (Hg.): (2015): Basler Kommentar, Bundesverfassung; Basel
- Walther, Simone, Art. 7 -13 in: Norer Roland (Hg.), Landwirtschaftsgesetz (LwG). Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (LwG)
- Widmer, Thomas. (2017): Die Zukunft des landwirtschaftlichen Grenzschutzes
<https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/international/agrarmaerkte-und-agrarhandel/studien-grenzschutz.html>
- Wildisen, Markus (2003): Der bäuerliche Betrieb in der Landwirtschaftsgesetzgebung, BIAR, Jg.2003
- Zimmermann, Albert., Nemecek, Thomas., Waldvogel, Tuija (2017): Umwelt- und ressourcenschonende Ernährung: Detaillierte Analyse für die Schweiz, Agroscope Science | Nr. 55 / 2017

Rechtserlasse

- 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2021), AS 1999 2556
- 910.1 Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29.04.1998 (Stand am 1. Januar 2021) AS 1992 1860
- 910.13 Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV) vom 23. Oktober 2013 (Stand am 1. Januar 2021) AS 2013 4145
- 251 Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG) AS 1996 456 vom 6. Oktober 1995 (Stand am 1. Dezember 2014)
- 700 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Januar 2019) AS 19979 1573
- 814.20 Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (Stand am 1. Januar 2021) AS 1992 1860

Parlamentarische Vorstösse, Bundesbeschlüsse, Amtliche Publikationen

- 19.475 Parlamentarische Initiative «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren», WAK-S; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20190475>
- 20.3931 Postulat der WAK - S, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203931>
- 21.3015 Postulat der WAK – N, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213015>
- Bundesamt für Landwirtschaft (2019): Übersicht zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2020 https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Politik/Agrarpolitik/Agrarpakete%20aktuell/Verordnungspaket_2020/uebersicht_vp_2020.pdf.download.pdf/%C3%9Cbersicht%20landwirtschaftliches%20Verordnungspaket%202020.pdf
- Bundesamt für Landwirtschaft (2019): Weisungen und Erläuterungen zur Strukturverbesserungsverordnung; Bern
- Bundesamt für Landwirtschaft (2020): Übersicht zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2021 https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Politik/Agrarpolitik/Agrarpakete%20aktuell/verordnungspaket2021/uebersicht_verordnungspaket_2021.pdf.download.pdf/%C3%9Cbersicht%20Verordnungspaket%202021_d.pdf
- Bundesbeschluss über den Schutz und das Wohlergehen der Tiere (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Keine Massentierhaltung in der Schweiz [Massentierhaltungsinitiative]») https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6020/42/cons_1/doc_2/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6020-42-cons_1-doc_2-de-pdf-a.pdf
- Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Keine Massentierhaltung in der Schweiz (Massentierhaltungsinitiative)» https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6020/42/cons_1/doc_1/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6020-42-cons_1-doc_1-de-pdf-a.pdf
- Eidgenössische Zollverwaltung, Informationsbroschüre Rückerstattung der Mineralölsteuer für in der Landwirtschaft verbrauchte Treibstoffe, https://www.lerch-treuhand.ch/fileadmin/docs/news/info_zollrueckerstattung_lw.pdf
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2021): Verordnungspaket Parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren». Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Medienmitteilung, Sistierung der Arbeiten zur Agrarpolitik ab 2022 (AP 22+)

<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2020-08-21.aspx>

Webseiten

<https://agrarinformatik.ch/13340/> [15.04.2022]

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/merkmale-arbeitskraefte/wirtschaftsabschnitt.html> [06.12.2021]

https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home/aktuell/newsroom/2021/01-18_naehrstoffbilanz.html [15.04.2022]

https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sdg_02_60&lang=de [10.01.2022]

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsdpc450&toolbox=types> [09.12.2021]

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/luft/fachinformationen/luftschaedstoffquellen/landwirtschaft-als-luftschaedstoffquelle.html> [09.12.2021]

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/535087/umfrage/hoehhe-der-importe-von-futtermitteln-in-die-schweiz/> [27.03.2022]

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/zustand-der-gewaesser/zustand-des-grundwassers/grundwasser-qualitaet/pflanzenschutzmittel-im-grundwasser.html> [09.12.2021]

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/fachinformationen/zustand-der-biodiversitaet-in-der-schweiz/zustand-der-lebensraeume-in-der-schweiz.html> [15.04.2022]

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/boden/fachinformationen/zustand-der-schweizer-boeden.html> [09.12.2021]

<https://www.visionlandwirtschaft.ch/de/themen/oekologischer-leistungsnachweis-und-gesetzesvollzug/> [15.02.2022]

<https://www.bioaktuell.ch/aktuell/umstellung/kosten-und-beitraege.html> [02.03.2022]

https://www.agrarallianz.ch/thema/tierwohl/#_ftn5 [21.02.2022]

http://www.tierschutz.com/media/stellungn/pdf/sts_position_massentierhaltung_gegenentwurf.pdf

<http://www.tierschutz.com/media/pc2019/040319.html> [02.03.2022]

<https://www.diegruene.ch/artikel/politik-maerkte/svp-plan-wahlen-anbauschlacht-sbv-ritter-403073> [14.05.2022]

<https://www.tagesanzeiger.ch/soll-die-schweiz-trotz-krieg-ackerland-abbauen-448834710661> [14.05.2022]

<https://www.tagesanzeiger.ch/syngenta-chef-fordert-wegen-nahrungskrise-abkehr-von-bio-473767833726> [14.05.2022]