

Studie Landwirtschaftspolitik Schweiz  
Fit for purpose AP22+

Studie zuhanden von BirdLife Schweiz, Greenpeace, Pro Natura und WWF  
Schweiz

Luzern, den 1. Oktober 2018

IMPRESSUM

---

Autorinnen und Autoren  
Landis Flurina (Projektleitung)  
Landolt Daniel (Projektmitarbeit)

INTERFACE  
Politikstudien Forschung Beratung  
Seidenhofstrasse 12  
CH-6003 Luzern  
T +41 41 226 04 26  
interface@interface-pol.ch  
www.interface-pol.ch

Auftraggeber  
BirdLife Schweiz, Greenpeace, Pro Natura, WWF Schweiz

Laufzeit  
März 2018 bis Oktober 2018

Zitiervorschlag  
Landis, Flurina; Landolt, Daniel (2018): Studie Landwirtschaftspolitik Schweiz, Fit for purpose AP22+, Studie im Auftrag von BirdLife Schweiz, Greenpeace, Pro Natura und WWF Schweiz, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Hinweis  
Dieser Bericht wurde im Auftrag von BirdLife Schweiz, Greenpeace, Pro Natura und WWF Schweiz verfasst. Die Erstellung der Studie wurde finanziell von der Stiftung für nachhaltige Landwirtschaft unterstützt. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

Projektreferenz  
Projektnummer: 18-15

## INHALTSVERZEICHNIS

|  |    |
|--|----|
| MANAGEMENT SUMMARY   | 4  |
| 1 AUSGANGSLAGE UND ZIELE DER STUDIE                                      | 6  |
| 2 VORGEHEN   | 8  |
| 3 GESETZLICHE GRUNDLAGEN UND INSTRUMENTE<br>DER LANDWIRTSCHAFTSPOLITIK   | 9  |
| 3.1 Gesetzliche Grundlagen Landwirtschaft                                | 9  |
| 3.2 Instrumente der Landwirtschaftspolitik                               | 10 |
| 4 ÜBERGEORDNETE ERKENNTNISSE ZU DEN<br>UMWELTZIELEN LANDWIRTSCHAFT (UZL) | 15 |
| 4.1 Stellenwert der Umweltziele Landwirtschaft                           | 15 |
| 4.2 Mehrwert der Umweltziele Landwirtschaft                              | 16 |
| 4.3 Konflikte  | 17 |
| 5 ERKENNTNISSE, OPTIMIERUNGSMÖGLICHKEITEN                                | 19 |
| 5.1 Instrumente des Direktzahlungssystems                                | 21 |
| 5.2 Beiträge für landwirtschaftliche Gebäude                             | 34 |
| 5.3 Instrumente im Bereich der Pflanzenschutzmittel                      | 35 |
| 5.4 Gewässerschutzprojekte   | 36 |
| 5.5 Instrumente für eine verbesserte Kommunikation und Sensibilisierung  | 37 |
| 5.6 Instrumente zum Grenzschutz  | 38 |
| 5.7 Instrumente zur Produktionsstützung im Inland                        | 39 |
| 5.8 Neue Instrumente im Bereich standortangepasste Landwirtschaft        | 42 |
| ANHANG   | 44 |
| A1 UMWELTZIELE LANDWIRTSCHAFT  | 44 |
| A2 INTERVIEWPARTNER, TEILNEHMENDE WORKSHOP                               | 46 |
| A3 LITERATURVERZEICHNIS  | 47 |

MANAGEMENT SUMMARY

---

Der Statusbericht Umweltziele Landwirtschaft (BAFU/BLW 2016b) und der Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Bertschy (Bundesrat 2016) haben aufgezeigt, dass in Bezug auf die Erreichung der Umweltziele Landwirtschaft (UZL) grosser Handlungsbedarf besteht. Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die aktuelle Landwirtschaftsgesetzgebung der Schweiz im Hinblick auf ihren Beitrag zur Erreichung der UZL zu überprüfen und Optimierungsmöglichkeiten zu nennen. Dazu wurden eine Literaturanalyse vorgenommen, Expertengespräche geführt und ein Workshop organisiert.

Die Studie verdeutlicht, dass in Bezug auf die Erreichung der UZL Schwachstellen in der Gesetzgebung bestehen. Die folgenden Abschnitte fassen die wichtigsten Erkenntnisse der Literaturanalyse, der Expertengespräche und des Workshops in Bezug auf Optimierungsmöglichkeiten zusammen:

- *Direktzahlungssystem:* Die mit der Agrarpolitik (AP) 14–17 bereits optimierte Zielorientierung des Direktzahlungssystems ist weiter voranzutreiben; die Instrumente des Direktzahlungssystems sind vermehrt an das Erreichen von konkreten Ergebnissen zu knüpfen. Instrumente mit ökonomischen Anreizen (u.a. Lenkungsabgaben) sind weiterzuverfolgen. Zudem sollen bestehende Sanktionsmöglichkeiten verschärft und auf zusätzliche Tatbestände ausgeweitet werden.
- *Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN):* Der ÖLN sollte ambitionierter, strenger und strikter ausgestaltet werden (u.a. in Bezug auf Tierdichte). Im Bereich Nährstoffbilanz soll dazu die Wegleitung Suisse-Bilanz angepasst, vereinfacht und von Ausnahmeregelungen befreit werden (u.a. Verzicht auf den Ansatz „unvermeidbare Verluste“; Streichen der Toleranz von „+ 10% Fehler“ bei Stickstoff/Phosphor). Zudem sollen parzellenscharfe, ausgeglichene Nährstoffbilanzen angestrebt und der Umgang mit Überschüssen festgelegt werden.
- *Versorgungssicherheitsbeiträge:* Die bisher pauschalen und eher unspezifischen Versorgungssicherheitsbeiträge sollen mit leistungsbezogenen Zahlungen ersetzt werden und/oder die Beitragshöhe soll reduziert werden.
- *Biodiversitätsförderflächen:* Um eine Verbesserung der Qualität und der Vernetzung bei den Biodiversitätsförderflächen zu erhalten, wird eine Konkretisierung der standörtlichen und regionalen Ziele für die Biodiversität sowie eine entsprechende Abstimmung der Beiträge vorgeschlagen.
- *Kulturlandschaftsbeiträge:* Es wird eine Erhöhung und Differenzierung des Steilagenbeitrags empfohlen.
- *Landschaftsqualitätsbeiträge:* Es wird ein zweistufiges Beitragssystem vorgeschlagen (generelle und regionsspezifische Massnahmen) und es sollen einheitliche Rahmenbedingungen für Massnahmen festgelegt werden (z.B. Mindestanforderungen Pflege, Unterhalt, Dauerhaftigkeit).
- *Produktionssystembeiträge:* Die Auszahlung der Beiträge soll mit zusätzlichen Auflagen verknüpft werden (u.a. Verknüpfung Tierwohlbeiträge an die emissions-

arme Ausgestaltung von Laufflächen). Zudem wird gefordert, dass der Einsatz moderner und damit emissionsarmer Techniken (z.B. die präzise Applikation oder emissionsmindernde Ausbringverfahren) verpflichtend ist. Beim Programm graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF) wird eine Variation der Beiträge sowie die Prüfung marktwirtschaftlicher Instrumente (u.a. Besteuerung Kraftfuttereinsatz) vorgeschlagen.

- *Ressourceneffizienzbeiträge:* Eine flächendeckende Umsetzung technischer und betrieblicher Techniken ist anzustreben.
- *Beiträge für landwirtschaftliche Gebäude:* Diese Strukturverbesserungsbeiträge sollen mit der Einhaltung von Emissionswerten verknüpft werden und die entsprechenden Kontrollen sind zu verschärfen.
- *Instrumente im Bereich der Pflanzenschutzmittel:* Die Massnahmen im Aktionsplan Pflanzenschutzmittel sind umzusetzen. Zudem werden eine Lenkungsabgabe auf Pflanzenschutzmittel, kostendeckende Gebühren für Zulassung und Kontrolle sowie die Abschaffung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes für Pflanzenschutzmittel gefordert.
- *Gewässerschutzprojekte:* Bei den Beiträgen für Gewässerschutzprojekte soll verstärkt auf die Verletzung des Verursacherprinzips geachtet werden.
- *Instrumente für eine verbesserte Kommunikation und Sensibilisierung:* Das Potenzial im Bereich Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten in Bezug auf umweltfreundliche Kauf- und Nutzungsentscheide ist noch nicht ausgeschöpft und soll auf Basis der Arbeiten des Bundesamts für Umwelt (BAFU) zum Bericht Grüne Wirtschaft weiter vorangetrieben werden.
- *Instrumente zum Grenzschutz:* Anreize für den steigenden Futtermittelimport sollen eliminiert werden.
- *Instrumente zur Stützung der inländischen Produktion:* Um die Erreichung in Bezug auf die UZL zu verbessern, müssen intensitätsfördernde Instrumente (u.a. Absatzförderung, Milchpreisstützung) überprüft, angepasst und wo nötig gestrichen werden.
- *Neue Instrumente im Bereich standortangepasste Landwirtschaft:* Es wird eine Konkretisierung des Konzepts „standortangepasste Landwirtschaft“ gemäss Artikel 104a Bundesverfassung (BV) sowie die Definition operationeller, standortspezifischer und überprüfbarer Ziele gefordert.

Diese Studie fokussiert auf die konzeptionelle Ebene. Dennoch wurden auch Defizite im Bereich des Vollzugs der Landwirtschafts- und Umweltgesetzgebung identifiziert. Aufgrund der Literaturanalyse würde es sich lohnen auch diesem Thema mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Das Gesamtsystem Agrarpolitik ist komplex und Anpassungen am System müssen aufgrund der unzähligen Interdependenzen der Instrumente gut durchdacht und abgestimmt sein. Es ist wünschenswert, dass die im Rahmen der Studie aufgeführten Optimierungsansätze seitens der zuständigen Stellen und Institutionen weiterverfolgt und konkretisiert werden. Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene sollten in die Überlegungen einfließen.

## I AUSGANGSLAGE UND ZIELE DER STUDIE

Ende 2008 haben das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) gemeinsam 13 Umweltziele für die Landwirtschaft (UZL) publiziert (BAFU/BLW 2008).<sup>1</sup> Die Ziele wurden aus Gesetzen, Verordnungen, internationalen Abkommen und Bundesratsbeschlüssen hergeleitet und für die Bereiche Biodiversität und Landschaft, Klima und Luft, Wasser und Boden formuliert. 2016 wurde ein Statusbericht Umweltziele Landwirtschaft (BAFU/BLW 2016b) veröffentlicht, in dem die Aktualität der rechtlichen und wissenschaftlichen Grundlagen für die Festlegung der UZL, die Vollständigkeit der UZL sowie der Stand der Zielerreichung und die aufgrund der bisher beschlossenen Massnahmen erwartete Entwicklung analysiert und dokumentiert wurden. Dieser Statusbericht bildete die Grundlage für den Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Bertschy (Bundesrat 2016). Der Statusbericht Umweltziele Landwirtschaft und der Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Bertschy sind zum Schluss gekommen, dass „keines der dreizehn Ziele vollständig erreicht wurde. [...] Es habe zwar messbare Fortschritte bei der Erhaltung einheimischer Sorten und Nutztierassen, beim Anteil der Biodiversitätsförderflächen oder bei der Ausscheidung von Gewässerraum gegeben, hingegen sei der Handlungsbedarf bei der Biodiversität allgemein, der Bodenfruchtbarkeit, den klimarelevanten Treibhausgasen und beim Stickstoff besonders hoch“.<sup>2</sup>

Für die Agrarpolitik (AP) ab dem Jahr 2022 (AP22+) schlägt der Bundesrat vor, einerseits den Akteuren der Land- und Ernährungswirtschaft in den Bereichen Markt, Betrieb und natürliche Ressourcen neue Perspektiven zu geben, andererseits sollen die in- und ausländischen Agrarmärkte im Rahmen von Handelsabkommen besser vernetzt werden.<sup>3</sup> Mit der im Dezember 2017 veröffentlichten „Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik“ wurde eine erste Diskussionsgrundlage zur AP22+ geliefert.

Die Auftraggeber möchten einen substanziellen Beitrag leisten zur anstehenden Diskussionen der AP22+ und hat Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern mit einer Studie zur Landwirtschaftspolitik beziehungsweise zum Einfluss der Landwirtschaftsgesetzgebung auf die Umweltziele (UZL) mandatiert.

#### Zielsetzungen

Grundlage für die Schweizer Agrarpolitik sind die Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung (BV) (Art. 104 und 104a) und das Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG) (29. April 1998). Ziel der Studie ist es, das aktuell geltende Landwirtschaftsgesetz (LwG) der Schweiz auf seinen Beitrag zur Erreichung der Umweltziele Landwirtschaft (UZL) zu überprüfen. Es sind folgende Fragen zu beantworten:

<sup>1</sup> Die Umweltziele Landwirtschaft sind in Anhang A1 aufgeführt.

<sup>2</sup> <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/boden/mitteilungen.msg-id-64891.html>, Zugriff am 28. Mai 2018.

<sup>3</sup> [https://www.wbf.admin.ch/wbf/de/home/dokumentation/nsb-news\\_list.msg-id-68633.html](https://www.wbf.admin.ch/wbf/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-68633.html), Zugriff am 6. März 2018.

- Welche Teile der Landwirtschaftsgesetzgebung beziehungsweise welche Instrumente haben eine (positive/negative) Auswirkung auf die Umweltziele Landwirtschaft?
- Wo liegen die Schwachstellen in der aktuellen Gesetzgebung der Landwirtschaftspolitik und in den bestehenden Instrumenten in Bezug auf die Erfüllung der Umweltziele Landwirtschaft?
- Wo besteht Optimierungspotenzial und welche Handlungsempfehlungen sind daraus abzuleiten?

Die Studie basiert auf den folgenden vier empirischen Grundlagen:

- *Dokumentenanalyse*: Es wurden die zentralen Dokumente (u.a. Bundesverfassung, Landwirtschaftsgesetz, einschlägige Verordnungen, Statusbericht Umweltziele, Bericht in Erfüllung Postulat Bertschy) gesichtet und ausgewertet.
- *Expertengespräche*: Es wurden explorative Gespräche mit Vertretungen verschiedener Institutionen/Organisationen geführt (vgl. Anhang A2). Die Auswahl der Gesprächspartner wurde gemeinsam mit den Auftraggebern vorgenommen. Es wurde darauf geachtet, dass die ausgewählten Personen unterschiedliche Blicke auf die Landwirtschaftspolitik ermöglichen konnten. Die Gespräche haben dazu gedient, ausgewählte Personen zu ihrem spezifischen Wissen und ihren Erfahrungen im Bereich Landwirtschaftspolitik zu befragen und basierend darauf Aspekte zur Beurteilung der Landwirtschaftsgesetzgebung herauszuarbeiten. Weiter wurden mit den Gesprächen Hinweise zu relevanter Literatur gesammelt.
- *Analyse mit Literaturstudium*: Nebst den zentralen Dokumenten wurde die weiterführende Literatur mit Relevanz für die Schweizerische Agrarpolitik gesammelt und ausgewertet.
- *Workshop*: Die Ergebnisse der Studie wurden im Rahmen eines Workshops den Verantwortlichen von WWF Schweiz, Pro Natura und Birdlife Schweiz sowie den Vertretenden der betroffenen Bundesstellen präsentiert. Ziel war es, die von Interface erarbeitete Auslegeordnung und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen zu diskutieren, zu validieren und zu konkretisieren.

#### Grenzen der Studie

Die Studie beinhaltet keine Analyse und Darstellung der Erreichung der Umweltziele Landwirtschaft. Diesem Anliegen wurde im Rahmen des Statusberichts 2016 und dem Postulatsbericht Bertschy 2016 Folge geleistet. Der Fokus liegt auf den Instrumenten der Landwirtschaftspolitik, die positiv und/oder negativ auf die Erreichung der UZL einwirken. Die Studie fokussiert auf die Gesetzgebung Landwirtschaft. Der Vollzug der Gesetzgebung wurde im Rahmen der vorliegenden Studie nicht analysiert, auch wenn in verschiedenen Berichten des Bundes festgehalten wird, dass „in allen UZL-Bereichen der Vollzug des bestehenden Umweltrechts zu verbessern sei“ (Bundesrat 2016, S. 33, Bundesrat 2017c, S. 30). Zudem haben verschiedene Studien Vollzugsdefizite in verwandten Bereichen identifiziert (u.a. fehlende Ressourcen, fehlende Akzeptanz, fehlende/ingeschränkte Kontrolltätigkeiten) (Rieder et al. 2013). Die Studie basiert auf Gesprächen mit ausgewählten Experten und der Analyse ausgewählter Literatur. Wir erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

#### Aufbau der Studie

In Kapitel 3 werden die gesetzlichen Grundlagen der Landwirtschaftspolitik aufgeführt und die Umweltziele Landwirtschaft beschrieben. In Kapitel 4 werden übergeordnete Erkenntnisse zu den Umweltzielen festgehalten. In Kapitel 5 folgen die Analyse des bestehenden Systems und die Optimierungsmöglichkeiten.



In den folgenden Abschnitten werden erstens die gesetzlichen Grundlagen der Landwirtschaftspolitik erläutert und zweitens die Instrumente der Landwirtschaftspolitik aufgeführt.

### 3.1 GESETZLICHE GRUNDLAGEN LANDWIRTSCHAFT

Grundlage für die Schweizer Agrarpolitik (AP) sind die Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung (Art. 104 und 104a) und das Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG) vom 29. April 1998).

Bundesverfassung (BV), Artikel 104

Artikel 104 Landwirtschaft

- 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:
  - 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.

## Art. 104a, Ernährungssicherheit

Zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln schafft der Bund Voraussetzungen für:

- a. die Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere des Kulturlandes;
- b. eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion;
- c. eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft;
- d. grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen;
- e. einen ressourcenschonenden Umgang mit Lebensmitteln.

## Landwirtschaftsgesetz (LwG); Auszug zum Zweck und zu den Massnahmen des Bundes

Art. 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;
- c. Pflege der Kulturlandschaft;
- d. dezentralen Besiedelung des Landes;
- e. Gewährleistung des Tierwohls.

Art. 2, Absatz 1 Der Bund trifft namentlich folgende Massnahmen:

- a. Er schafft günstige Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse.
- b. Er gilt gemeinwirtschaftliche Leistungen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben mit Direktzahlungen ab.  
bbis. Er unterstützt die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und fördert eine tier- und klimafreundliche Produktion.
- c. Er sorgt für eine sozialverträgliche Entwicklung in der Landwirtschaft.
- d. Er unterstützt Strukturverbesserungen.
- e. Er fördert die landwirtschaftliche Forschung und Beratung sowie die Pflanzen- und Tierzucht.
- f. Er regelt den Pflanzenschutz und die Verwendung von Produktionsmitteln.

### 3.2 INSTRUMENTE DER LANDWIRTSCHAFTSPOLITIK

Es gibt verschiedene Instrumente in der Landwirtschaftspolitik die eine Auswirkung auf die Umweltziele Landwirtschaft haben. Es sind dies einerseits die Instrumente des Direktzahlungssystems, andererseits gibt es Instrumente ausserhalb des Direktzahlungssystems die in den gesetzlichen Grundlagen der Landwirtschaftspolitik verankert sind und auf die UZL wirken.

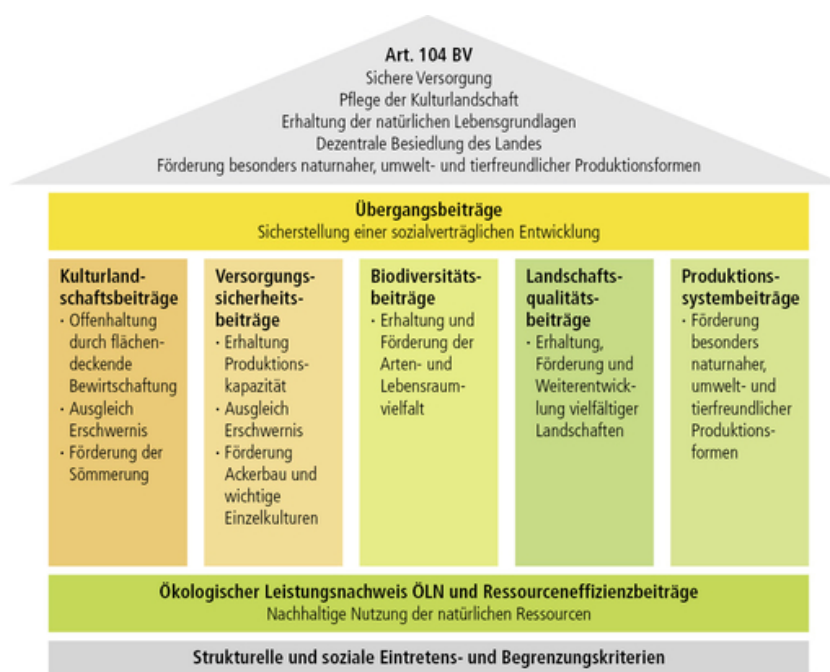
#### Instrumente des Direktzahlungssystems

Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die die Landwirtschaft nach Artikel 104 BV erbringen soll, werden mit spezifischen Direktzahlungsarten gefördert. Gemeinwirtschaftliche Leistungen sind positive Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion und haben den Charakter von öffentlichen Gütern. Da für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen kein Markt besteht und sie unter reinen Marktbedingungen nicht im gesell-

schaftlich erwünschten Ausmass bereitgestellt werden, wird dem Bund die Aufgabe übertragen, dieses Marktversagen mit agrarpolitischen Instrumenten zu korrigieren. Entsprechend sorgt er dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen (Bundesrat 2012, S. 79).

Die einzelnen Direktzahlungsinstrumente sind im Landwirtschaftsgesetz (Art. 11–25) und in der Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung [DZV]) SR 910.13 festgehalten. Die folgende Darstellung D 3.1 zeigt das Konzept und den Aufbau des Direktzahlungssystems (2014–2017).

D 3.1: Direktzahlungssystem in der Schweiz



Quelle: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen.html>, Zugriff: 8. Mai 2018.

In der folgenden Darstellung D 3.2 werden die einzelnen Instrumente des Direktzahlungssystems erläutert.

### D 3.2: Instrumente des Direktzahlungssystems

| Instrument                           | Leistung  |
|--------------------------------------|---|
| Eintretenskriterien                  | <p>Beitragsbedingungen für Direktzahlungen, z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz (Art. 3 DZV)</li> <li>- Alter Bewirtschafter (Art. 3 DZV)</li> <li>- Landwirtschaftliche Ausbildung (Art. 4 DZV)</li> <li>- Mindestarbeitsaufkommen (Art. 5 DZV)</li> <li>- Arbeitsverrichtung (Art. 6 DZV)</li> <li>- Maximaler Tierbestand (Art. 7 DZV)</li> <li>- Begrenzung der Direktzahlungen pro Standardarbeitskraft (Art. 8 DZV)</li> <li>- Erbringung Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) (Art. 11–25 DZV)</li> <li>- Einreichung Gesuch um Direktzahlungen (Art. 97–100 DZV)</li> </ul>   |
| Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) | <p>Um Direktzahlungen zu erhalten, muss der Beitragsbezüger die Anforderungen des ÖLN auf dem gesamten Betrieb erfüllen. Der ÖLN umfasst:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Haltung Nutztiere nach Tierschutzgesetzgebung (Art. 12 DZV)</li> <li>- Ausgeglichene Düngerbilanz (Art. 13 DZV)</li> <li>- Angemessener Anteil Biodiversitätsförderflächen (Art. 14 DZV)</li> <li>- Vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung (Art.15 DZV)</li> <li>- Geregelte Fruchtfolge (Art. 16 DZV)</li> <li>- Geeigneter Bodenschutz (Art. 17 DZV)</li> <li>- Gezielte Auswahl/Anwendung Pflanzenschutzmittel (Art. 18 DZV)</li> <li>- Vorgaben betreffend Saat- und Pflanzgut (Art. 19 DZV)</li> <li>- Vorgaben betreffend Spezialkulturen (Art. 20 DZV)</li> <li>- Vorgaben betreffend Pufferstreifen (Art. 21 DZV)</li> </ul> |
| 7 Beitragstypen                      |   |
| Kulturlandschaftsbeiträge            | <p>Kulturlandschaftsbeiträge werden zur Erhaltung einer offenen Kulturlandschaft ausgerichtet: Offenhaltungsbeitrag für Flächen im Hügel- und Berggebiet (Art. 42 DZV), Hangbeitrag (Art. 43 DZV), Steillagenbeitrag (Art. 44 DZV), Hangbeitrag für Rebflächen (Art. 45 DZV), Alpungsbeitrag (Art. 46), Sömmerungsbeitrag (Art. 47–49 DZV)</p>  |
| Versorgungssicherheitsbeiträge       | <p>Versorgungssicherheitsbeiträge werden zur Erhaltung einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln ausgerichtet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Basisbeitrag zur Erhaltung der Produktionskapazität (Art. 50–51 DZV)</li> <li>- Produktionserschwerungsbeitrag (erschwerte Produktionsbedingungen in Berg- und Hügelregion) (Art. 52 DZV)</li> <li>- Beitrag für die offene Ackerfläche und für Dauerkulturen (Art. 53 DZV)</li> </ul>  |
| Biodiversitätsbeiträge               | <p>Biodiversitätsbeiträge werden zur Förderung der Arten- und Lebensraumvielfalt ausgerichtet. Es gibt für Biodiversitätsförderflächen drei Typen von Beiträgen: Beiträge für Qualität (zwei Qualitätsstufen (Art. 55–60 DZV) und Vernetzung (Art. 61–62 DZV)</p>   |

| 7 Beitragstypen              |   |
|------------------------------|---|
| Landschaftsqualitätsbeiträge | Landschaftsqualitätsbeiträge werden für die Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Landschaften (z.B. Förderung regionaler Anliegen und landschaftlicher Kulturwerte) ausgerichtet (Art. 63–64 DZV)  |
| Produktionssystembeiträge    | Bei den Produktionssystembeiträgen wird zwischen gesamt- und teilbetrieblichen Produktionssystemen sowie besonders tierfreundlichen Produktionsformen unterschieden.<br><i>Gesamtbetrieblich</i><br>- Beitrag für biologische Landwirtschaft gemäss Bio-Verordnung (Art. 66–67 DZV)<br><i>Teilbetrieblich</i><br>- Extensobeitrag (extensive Produktion Getreide, Sonnenblumen, Eiweisserbsen, Ackerbohnen, Lupinen, Raps) (Art. 68–69 DZV)<br>- Beitrag für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF): Beiträge für Betriebe die den Futterbedarf vorwiegend mit Gras, Heu, Emd und Grassilage decken (Art. 70–71 DZV)<br><i>Besonders tierfreundliche Produktionsformen</i><br>- Tierwohlbeiträge: Tierwohlprogramme BTS „Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme“ und RAUS „Regelmässiger Auslauf im Freien“, Tierhaltung, welche Ansprüche der Nutztiere stärker berücksichtigt (Art. 72–76 DZV) |
| Ressourceneffizienzbeiträge  | Zur Verbesserung der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Effizienz beim Einsatz von Produktionsmitteln werden auf nationaler Ebene Techniken mit ausgewiesener Wirkung befürwortet gefördert.<br>- Seit 2014: Unterstützung emissionsmindernder Ausbringverfahren, schonende Bodenbearbeitung, Einsatz präziser Applikation für Pflanzenschutzmittel (Art. 77–82 DZV)<br>- Seit 2017: Unterstützung Spritzeninnenreinigung (Ausrüstung von Spritzen mit Spülsystem mit separatem Spülwasserkreislauf zur Reinigung von Geräten für das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln) (Art. 82a DZV)<br>- 2018 werden neue Ressourceneffizienzbeiträge für die stickstoffreduzierte Phasenfütterung von Schweinen, für die Reduktion von Pflanzenschutzmitteln in Obstanlagen, im Rebbau und im Anbau von Zuckerrüben eingeführt (Art. 82b–82e DZV)  |
| Übergangsbeiträge            | Sozialverträgliche Ausgestaltung des Wechsels zur AP 14–17 für die Betriebe (Art. 84–96 DZV)  |

Quelle: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen.html>,  
Zugriff am 21. Mai 2018 und BLW, 2017c.

Die Mittelverteilung für die Jahre 2014 bis 2017 präsentiert sich wie folgt:

**D 3.3: Mittelverteilung gemäss Botschaft (in CHF)**

|                                | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Versorgungssicherheitsbeiträge | 1'096.1 | 1'093.5 | 1'090.6 | 1'086.3 |
| Kulturlandschaftsbeiträge      | 495.7   | 504.3   | 506.8   | 523.0   |
| Biodiversitätsbeiträge         | 364.1   | 387.2   | 400.2   | 413.3   |
| Landschaftsqualitätsbeiträge   | 70.2    | 125.5   | 141.7   | 145.1   |
| Produktionssystembeiträge      | 439.2   | 450.2   | 457.7   | 466.7   |
| Ressourceneffizienzbeiträge    | 36.7    | 42.8    | 39.3    | 46.7    |
| Übergangsbeitrag               | 307.8   | 177.9   | 162.2   | 128.7   |

Quelle: BLW 2018.

Weitere Instrumente der Landwirtschaftspolitik

Nebst den Instrumenten des Direktzahlungssystems gibt es weitere Instrumente die in den gesetzlichen Grundlagen der Landwirtschaftspolitik verankert sind und eine Auswirkung auf die Erreichung der Umweltziele Landwirtschaft haben. Es sind dies unter anderem Instrumente im Bereich der Strukturverbesserung, Instrumente im Bereich der Pflanzenschutzmittel, Gewässerschutzprojekte, Instrumente für Kommunikation und Sensibilisierung sowie Instrumente im Bereich Grenzschutz und Produktionsstützung im Inland (vgl. Abschnitt 5.2 und folgende).

## ÜBERGEORDNETE ERKENNTNISSE ZU DEN UMWELT-ZIELEN LANDWIRTSCHAFT (UZL)

---

Die Umweltziele Landwirtschaft (UZL) wurden Ende 2008 durch das BAFU und das BLW gemeinsam publiziert. 2016 wurde ein Statusbericht Umweltziele Landwirtschaft veröffentlicht (BAFU und BLW, 2016b). Dieser Statusbericht bildete die Grundlage für den Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Bertschy (Bundesrat 2016). In den folgenden Abschnitten werden Aussagen zum Stellenwert und Mehrwert der Umweltziele Landwirtschaft (UZL) sowie zu den möglichen Konflikten zwischen der Landwirtschaftsgesetzgebung und den UZL festgehalten.

### 4.1 STELLENWERT DER UMWELTZIELE LANDWIRTSCHAFT

---

Die Umweltziele Landwirtschaft (UZL) wurden einerseits vom bestehenden Umwelt- und Landwirtschaftsrecht abgeleitet und sind daher ordnungspolitisch legitimiert und von Relevanz. Andererseits wurden sie von BLW und BAFU gemeinsam erarbeitet und geniessen daher insbesondere bei diesen beiden Bundesstellen einen hohen Stellenwert. In den Gesprächen mit den Experten wurde der Stellenwert der UZL auf Ebene des *Bundes* als insgesamt hoch bezeichnet (u.a. BAFU, BLW, Eidgenössische Forschungsanstalten). So werden die UZL auf Ebene des Bundes als Referenzrahmen beziehungsweise Beurteilungsrahmen genutzt. Nach Aussagen der Experten weisen die UZL im Vergleich zu anderen Umweltzielen (z.B. Umweltziele Verkehr und Energie) den Vorteil auf, dass sie explizit formuliert und in den meisten Fällen auch operationalisiert sind (Walter et al., 2013).

Die befragten Personen gehen davon aus, dass auch die zuständigen Stellen in den *Kantonen* die UZL kennen und teilweise auch nutzen (z.B. wurden die Ziele im Bereich Ammoniak auf die Ebene der Kantone heruntergebrochen<sup>4</sup> oder kamen bei der Biodiversitätsförderung<sup>5</sup> zur Anwendung). Insgesamt würden die UZL bei den Kantonen jedoch eher eine untergeordnete Rolle spielen, da für den kantonalen Vollzug eigene Dokumente bestehen. Hier werden unter anderem die vom BAFU und BLW gemeinsam erarbeiteten Vollzughilfen „Baulicher Umweltschutz in der Landwirtschaft“ (BAFU und BLW, 2011), „Nährstoffe und Verwendung von Düngern in der Landwirtschaft“ (BAFU und BLW, 2012), „Bodenschutz in der Landwirtschaft“ (BAFU und BLW, 2013a), „Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft“ (BAFU und BLW, 2013b) sowie „Biogasanlagen in der Landwirtschaft“ (BAFU und BLW, 2016a) genannt. Diese Dokumente erläutern die gesetzlichen Anforderungen und dokumentieren den aktuellen Stand der Technik.

Die Bedeutung der UZL bei *Dritten* ist gemäss verschiedenen Personen zwar unterschiedlich aber in der Tendenz zunehmend. So wird in den Gesprächen berichtet, dass

<sup>4</sup> Im Falle von Ammoniak (NH<sub>3</sub>) zum Beispiel zur Abschätzung des kantonalen Bedarfs zur Emissionsminderung eingesetzt.

<sup>5</sup> Hier werden die UZL zur Beurteilung der Qualität von Biodiversitätsförderflächen genutzt (Anhang UZL-Bericht 2008 mit Ziel- und Leitarten für Fauna und Flora sowie mit Angaben zu Lebensräumen).

verschiedene Organisationen die UZL regelmässig zitieren und als Referenzrahmen für die Beurteilung der Landwirtschafts- beziehungsweise Umweltpolitik nutzen würden. Auch in der Forschung besteht ein Interesse an Untersuchungen mit Bezug zu den UZL.<sup>6</sup> Weiter wird auf ein wachsendes Interesse seitens der Wirtschaft (u.a. Industrie/Retail) an Alleinstellungsmerkmalen im Bereich Umwelt/soziale Komponente hingewiesen. Unternehmen setzen vermehrt auf Labels und haben den Wunsch, die Produktionsform und -ketten vorzugeben. Auch im Postulatsbericht Bertschy wird geschrieben, dass „Akteure der Privatwirtschaft [...] sowie Konsumentinnen und Konsumenten einen Einfluss auf die Zielerreichung der UZL haben“. Schliesslich zeigen gesellschaftliche Aktionen (z.B. Initiativen wie die Trinkwasserinitiative oder die Initiative „Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide“) auf, dass eine nachhaltige Landwirtschaft in der Bevölkerung auf Interesse stösst.

#### 4.2 MEHRWERT DER UMWELTZIELE LANDWIRTSCHAFT

---

Die Experten sehen in den UZL einen Mehrwert, der sich wie folgt äussert:

- Die Umweltthemen mit Bezug zur Landwirtschaft werden in einem Dokument zusammengefasst und erhalten so eine Bedeutung und Sichtbarkeit nach aussen.
- Die UZL wurden gemeinsam von den Bundesämtern für Umwelt und für Landwirtschaft erarbeitet und geniessen eine hohe Akzeptanz. Bei den Arbeiten waren viele Expertinnen und Experten beider Ämter involviert und viel Wissen und Erfahrungen sind in das Dokument eingeflossen.
- Die UZL ermöglichen die Evaluation und Darstellung von Fortschritten und Rückschritten bei der Implementierung von agrarökologischen Aspekten. Die Operationalisierung von messbaren, objektiven Indikatoren ist ein Mehrwert und kann die objektive Diskussion unterstützen und fördern. Für einen akzeptierten Referenzbeziehungsweise Beurteilungsrahmen ist die Wahl der „richtigen“ Indikatoren von grosser Bedeutung und es wurde in den Gesprächen betont, dass eine zweckmässige Aktualisierung beziehungsweise Weiterentwicklung der Indikatoren angezeigt ist.

<sup>6</sup> Zum Beispiel im Rahmen von Forschungsprojekten im Bereich Tieremissionen, vgl. <https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home/aktuell/dossiers/tieremissionen.html>, Zugriff am 22. August 2018.



Die Stärken und Schwächen der UZL lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### D 4.1: Stärken und Schwächen der Umweltziele Landwirtschaft (UZL)

| Stärken   | Schwächen   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundlage der UZL bildet das geltende Recht, somit sind sie rechtlich nicht angreifbar</li> <li>- Die UZL basieren auf dem aktuellen wissenschaftlichen Stand (Überprüfung Postulatsbericht Bertschy);</li> <li>- Die UZL dienen als Basis für Evaluationen der Landwirtschaftspolitik in Bezug auf die Umweltaspekte</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die UZL basieren auf dem geltenden Recht und sind somit nicht innovativ</li> <li>- Die Verantwortlichkeiten für die Zielerreichung sind nicht bestimmt</li> <li>- Die UZL sind nicht terminiert</li> <li>- Es gibt keine Handlungsanleitungen</li> <li>- Es bestehen keine Angaben in Bezug auf Nichteinhaltung der UZL</li> </ul> |

### 4.3 KONFLIKTE

Die Landwirtschaftspolitik der Schweiz verfolgt verschiedene Ziele. Mit Artikel 104 BV wurde 1996 die Multifunktionalität der Landwirtschaft verankert. Neben der Produktion der Nahrungsmittel soll die Landwirtschaft im ökologischen Bereich einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft leisten. Diese Verfassungsgrundlage ermöglichte erstmals in der Geschichte der Agrarreformen eine kohärente Verknüpfung von Agrar- und Umweltpolitik (Anwander et al. 2000, S. 18 ff.). Insbesondere die Bindung der allgemeinen Direktzahlungen an den ökologischen Leistungsnachweis sowie die ökologischen Direktzahlungen zeigen diese Verknüpfung auf (Hirschi et al. 2012, S. 360).

Diese Verknüpfung ist einerseits eine grosse Chance für eine integrale Umsetzung der Landwirtschaftspolitik. Sie kann jedoch andererseits dazu führen, dass bei der Interpretation und Umsetzung von Instrumenten eines Zielbereichs, Konflikte entstehen in einem anderen Zielbereich. So können beispielsweise Fördermassnahmen zur sicheren Versorgung der Bevölkerung (z.B. Art. 7 LwG) so ausgestaltet sein beziehungsweise so interpretiert und umgesetzt werden, dass sie die natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 104 Abs. 1 Bst. b BV, Art. 1 LwG) übernutzen oder gar schädigen. Umgekehrt können Instrumente zum Erhalt und zur Förderung der Biodiversität (z.B. Art. 70a und Art. 73 LwG) Produktionseinbussen zur Folge haben und damit negative Auswirkungen auf die Zielerreichung der sicheren Versorgung der Bevölkerung (Art. 104 Abs. 1 Bst. a BV) haben. Ebenfalls können bei der Anwendung des Nachhaltigkeitsleitbilds auf die Landwirtschaft Konflikte entstehen, unter anderem zwischen kurzfristiger ökonomischer Effizienz und längerfristigen ökologischen Zielsetzungen.<sup>7</sup>

Es kann also von Konflikten gesprochen werden, welche sich aus der Interpretation, Ausgestaltung und Umsetzung von Instrumenten einzelner Zielbereiche ergeben. Konkrete Beispiele dazu folgen in Kapitel 5.

<sup>7</sup> [https://www.bats.ch/bats/publikationen/nachhaltige\\_landwirtschaft/nachhaltige\\_landwirtschaft1-6.pdf](https://www.bats.ch/bats/publikationen/nachhaltige_landwirtschaft/nachhaltige_landwirtschaft1-6.pdf), Zugriff am 31. Mai 2018.

Zielkonflikte zwischen den Umweltzielen Landwirtschaft (UZL) und der Landwirtschaftsgesetzgebung bestehen insofern, als dass die UZL unter anderem von der Landwirtschaftsgesetzgebung abgeleitet wurden und das erwähnte Konfliktpotenzial in Bezug auf Interpretation, Ausgestaltung und Umsetzung von Instrumenten einzelner Zielbereiche auch hier zum Tragen kommt. Die UZL werden von den Experten jedoch insofern als kohärent bezeichnet, da bei den UZL einleitend klar festgehalten wird, dass die Agrarpolitik auch andere Ziele verfolgt. Zudem wird das Bestehen dieser Zielkonflikte nicht von allen Personen als problematisch beurteilt. Der Umgang mit diesen Zielkonflikten sei das Ergebnis von einem politischen Prozess beziehungsweise politischen Diskussionen. Auch gemäss Popp erfordert die Wahl der besten Art und der richtigen Höhe der Direktzahlungen letztlich immer eine politische Entscheidung (Popp 2013, S. 25).

In diesem Kapitel werden die positiven und negativen Auswirkungen ausgewählter Instrumente der Landwirtschaftspolitik auf die Erreichung der Umweltziele Landwirtschaft (UZL) beschrieben und diskutiert. Zudem werden Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt, wie die UZL in Zukunft besser erreicht werden können. Die Studie basiert auf Hinweisen und Erkenntnissen aus der Literaturanalyse, aus Expertengesprächen und aus einem Workshop. Die wesentlichen Themen sind:

- Instrumente des Direktzahlungssystems (Abschnitt 5.1)
- Beiträge für landwirtschaftliche Gebäude (Abschnitt 5.2)
- Instrumente im Bereich der Pflanzenschutzmittel (Abschnitt 5.3)
- Gewässerschutzprojekte (Abschnitt 5.4)
- Instrumente für eine verbesserte Kommunikation und Sensibilisierung (Abschnitt 5.5)
- Instrumente zum Grenzschutz (Abschnitt 5.6)
- Instrumente zur Produktionsstützung im Inland (Abschnitt 5.7)
- Neue Instrumente im Bereich standortangepasste Landwirtschaft (Abschnitt 5.8)

Bevor auf die einzelnen Stärken und Schwächen der Landwirtschaftsgesetzgebung in Bezug auf die Erreichung der UZL eingegangen wird, sind folgende übergeordnete Erkenntnisse festzuhalten:

- *Komplexität Gesamtsystem Agrarpolitik:* In verschiedenen Studien wird auf die hohe Komplexität des agrarpolitischen Gesamtsystems verwiesen. Rentsch verbindet diese Komplexität mit dem Risiko, dass sich dieser Politikbereich der demokratischen Steuerbarkeit und Kontrolle teilweise entzieht und eine öffentliche Diskussion des Systems kaum möglich ist (Rentsch 2016, S.1). Auch in der Zeitschrift Volkswirtschaft wird geschrieben, dass die Regulierungsdichte in der Agrarpolitik hoch und das System mit seiner Vielzahl an Massnahmen und Programmen komplex sei (SECO 2016, S. 6). Zudem stelle die Regulierung im Bereich des Direktzahlungssystems für die Landwirtinnen und Landwirte eine zunehmende administrative Last dar, die mit der AP 14–17 nochmals zugenommen habe. Auch der Aufwand in der Verwaltung sei gestiegen. Um dieser Komplexität Rechnung zu tragen, hat das BLW von November 2014 bis Februar 2016 das Projekt „Administrative Vereinfachung durchgeführt“ (BLW 2016a) und die OECD beschreibt die administrative Vereinfachung als Instrument, um die Qualität der Regelungen zu verbessern (OECD 2010).

- *Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Gesetzgebungen und Instrumenten:*
  - *Einerseits* bestehen Wechselwirkungen mit Entwicklungen in anderen Politikbereichen (u.a. Raumplanungspolitik, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik sowie internationale Entwicklungen) (Bundesrat 2016, S.8). So sind beispielsweise die Instrumente zum quantitativen Schutz des Kulturlandes vor Überbauungen im Raumplanungsrecht zu finden (u.a. Regelung beim Bauen ausserhalb der Bauzonen, Sachplan Fruchtfolgeflächen) (Bundesrat 2017c, S. 76).
  - *Andererseits* haben praktisch alle agrarpolitischen Instrumente – nebst den Instrumenten des Direktzahlungssystems auch Instrumente in den Bereichen Produktion und Absatz – einen Einfluss auf die Erreichung der UZL (Bundesrat 2016, S. 8). Instrumente wie der Grenzschutz oder die Versorgungssicherheitsbeiträge beeinflussen die Erreichung der Umweltziele, da sie unter anderem die Produktionsentscheide und somit die Betriebs- und Landschaftsstrukturen beeinflussen (Bundesrat 2017c, S.30).
- *Vollzug Landwirtschaftsgesetzgebung:* Der Vollzug der Landwirtschaftsgesetzgebung ist nicht Teil der vorliegenden Studie. Es kann jedoch festgestellt werden, dass sowohl im Postulatsbericht Bertschy (Bundesrats 2016, S. 33) als auch in der Gesamtschau des Bundesrats (Bundesrat 2017c, S. 30) festgehalten wird, dass in allen Bereichen der UZL der Vollzug des bestehenden Umweltrechts zu verbessern sei. Insbesondere in den Bereichen Gewässerschutz, Luftschadstoffemissionen (u.a. Ammoniak) und Bodenschutz seien weitere Fortschritte durch einen verbesserten Vollzug des geltenden Rechts zu erzielen (Bundesrat 2017c, S. 30). Weiter wird in verschiedenen Studien zum Vollzug darauf hingewiesen, dass fehlende Ressourcen, fehlende politische Akzeptanz sowie fehlende Kontrolltätigkeiten seitens der Verwaltung zu Vollzugsdefiziten führen können (Rieder et al., 2013).
- *Technologische Innovationen:* Die technologischen Innovationen in den Bereichen Produktionsgrundlagen, Produktionstechnik, Evaluation und Monitoring sollen gefördert werden. Innovative Technologien und deren Anwendungen sollen es ermöglichen, standortspezifische Ziele mit entsprechenden Instrumenten zu überprüfen. Um diese technologische Innovation voranzutreiben, soll der Bund die Forschung und Entwicklung unterstützen sowie auf die Koordination der Aktivitäten in Forschung, Bildung und Beratung und somit auf den Transfer des Wissens in die Praxis achten (Bundesrat 2017c, S. 77).
- *Auswirkung Öffnung Agrarmärkte:* Eine allfällige Öffnung der Agrarmärkte ist nicht Teil dieser Studie. Dennoch werden einzelne Überlegungen zum Grenzschutz in das Dokument einfließen (Bundesrat 2016, S. 33).
- *Laufende Arbeiten:* In vielen Bereichen der nachhaltigen Landwirtschaftspolitik sind Arbeiten im Gang, die zu einer Verbesserung in Bezug auf die Erreichung der UZL beitragen könnten. So hält der Postulatsbericht Bertschy fest, dass sich „eine Reihe von Massnahmen, Strategien und Aktionsplänen im Agrar- und Umweltbereich in den nächsten Jahren auf die Erreichung der UZL auswirken werde“ (Bundesrat 2016). Als Beispiele können folgende Strategien und Aktionspläne genannt

werden: Klimastrategie (BLW 2011),<sup>8</sup> Landschaftsstrategie (BAFU 2011),<sup>9</sup> Strategie gegen Antibiotikaresistenzen<sup>10</sup> sowie die Aktionspläne Pflanzenschutzmittel (Bundesrat 2017b), Biodiversität (Bundesrat 2017a),<sup>11</sup> den Aktionsplan zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (NAP-PGREL).<sup>12</sup> Daneben sind auch verschiedene Evaluationen am Laufen (z.B. Evaluation der Biodiversitätsbeiträge) sowie Arbeiten im Bereich von Daten und Monitoring (z.B. Programm ALL-EMA, „Arten und Lebensräume Landwirtschaft – Espèces et milieux agricoles“).

## 5.1 INSTRUMENTE DES DIREKTZAHLUNGSSYSTEMS

Direktzahlungen in der Landwirtschaft sind eines der zentralen Elemente der Schweizer Agrarpolitik. Bis 2014 wurde zwischen allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen unterschieden. Seit der AP 14–17 gelten sieben verschiedene Beitragstypen: Kulturlandschaftsbeiträge, Versorgungssicherheitsbeiträge, Biodiversitätsbeiträge, Landschaftsqualitätsbeitrag, Produktionssystembeiträge, Ressourceneffizienzbeiträge und Übergangsbeiträge. Ziel des Systemwechsels war es, die Defizite in verschiedenen Bereichen auszugleichen und in Bezug auf die Direktzahlungen eine bessere Übereinstimmung zwischen den Zielen und den Instrumenten zu erreichen „Mit der AP 14–17 und der einhergehenden Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems wurde das Ziel verfolgt Instrumente mit unspezifischer Zielausrichtung durch zielgerichtete Instrumente zu ersetzen“ (Bundesrat 2012, S. 4). So wurden die Mittel gezielter zugunsten von gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft eingesetzt, die der Markt nicht abgilt (z.B. Stärkung der flächendeckenden Bewirtschaftung in ungünstigeren Lagen, Förderung ressourcenschonender Produktionsverfahren und des Tierwohls unter Erhaltung der Produktivität, Förderung der Qualität von Biodiversitätsförderflächen, Erhaltung einer vielfältigen und für die Bevölkerung attraktiven Kulturlandschaft).

Als unterstützend für die Erreichung der Umweltziele Landwirtschaft wird in den Gesprächen insbesondere der Mechanismus des ökologischen Leistungsnachweises hervorgehoben. Ebenso werden bei den Biodiversitätsbeiträgen, den Landschaftsqualitäts-

<sup>8</sup> Im Bereich Klimaschutz hat das Bundesamt für Landwirtschaft im Jahre 2011 die Klimastrategie Landwirtschaft vorgelegt (BLW 2011). Darin werden Ziele und Schwerpunkte zur Verminderung der landwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen festgelegt und entsprechende Handlungsfelder skizziert. Ein verbindlicher Aktionsplan ist nicht vorhanden.

<sup>9</sup> Mit der Landschaftsstrategie formuliert das BAFU seine Ziele und Handlungsfelder für eine integrale und kohärente Landschaftspolitik.

<sup>10</sup> Im Jahre 2013 hat der Bundesrat das Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) beauftragt, eine bereichsübergreifende nationale Strategie gegen Antibiotikaresistenzen zu erarbeiten. Er hat diese Strategie am 18. November 2015 verabschiedet und den beteiligten Ämtern den Auftrag zur Umsetzung erteilt. Von der Umsetzung der Strategie werden unter anderem positive Auswirkungen auf Umwelt erwartet.

<sup>11</sup> Die Biodiversitätsstrategie und der Aktionsplan Biodiversität sind für die Landwirtschaft von grosser Bedeutung (u.a. Massnahmen zum Aufbau einer ökologischen Infrastruktur von Schutz- und Vernetzungsgebieten, Massnahmen zur nachhaltigen Nutzung und Förderung der Biodiversität).

<sup>12</sup> <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/pflanzliche-produktion/pflanzengenetische-ressourcen/nap-pgrel.html>, Zugriff am 31. Mai 2018.

beitragen, den Produktionssystembeiträgen sowie den Ressourceneffizienzbeiträgen und einem Teil der Kulturlandschaftsbeiträge positive Auswirkungen auf die UZL erwartet. Hingegen wird bei den Versorgungssicherheitsbeiträgen mehrheitlich eine negative Auswirkung auf den Zustand der Umwelt und somit auf die Erreichung der UZL gesehen.

Von verschiedenen Seiten wird gefordert, dass die einzelnen Instrumente des Direktzahlungssystems noch stärker ziel- und leistungsbezogen ausgestaltet werden.<sup>13</sup> Einkommenspolitisch motivierte Eingriffe und Zahlungen würden eine eingeschränkte Legitimation haben und ineffiziente Strukturen erhalten. Bereits im Bericht des Bundesrats 2009 zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystem (Bundesrat 2009, S. 76) wurde diesbezüglich geschrieben, dass in einem effizienten Direktzahlungssystem erstens klar definiert werden muss, welche Zielsetzung mit einem Instrument primär angestrebt wird und zweitens pro Ziel mindestens eine Massnahme besteht (Tinbergen-Regel<sup>14</sup>). Zudem hält dieser Bericht fest, dass die „Ziele im Bereich der negativen Externalitäten zwar mit finanziellen Anreizen angestrebt werden können, dass jedoch eine permanente Förderung der Vermeidung von negativen Externalitäten im Widerspruch zum Verursacherprinzip stehe“ (Bundesrat 2009, S. 84). Auch im OECD-Bericht zur Schweiz wird darauf hingewiesen, dass ein erheblicher Teil der umweltbezogenen Zahlungen die Gefahr birgt, dass das Verursacherprinzip verletzt wird, wenn die Landwirte für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Anforderungen bezahlt werden (OECD 2017a, S. 161).

<sup>13</sup> So wurde beispielsweise auch im Rahmen des Postulats 14.3618 von Aebi Andreas „Zielorientierung der Agrarpolitik“ gefordert, dass der Bundesrat aufzeigt, wie die Grundlagen zu schaffen sind für Systeme, welche eine auf Stufe Betrieb zielorientierte und nicht massnahmenorientierte Umsetzung der Agrarpolitik ermöglichen.

<sup>14</sup> Das Tinbergen-Modell ist ein nach dem Wirtschaftsnobelpreisträger Jan Tinbergen benanntes wirtschaftstheoretisches Modell. Seine Grundaussage ist, dass jedes wirtschaftspolitische Ziel mindestens ein linear unabhängiges Instrument benötigt. Das Modell stützt sich zur Analyse von Zielen und Instrumenten der Wirtschaftspolitik auf makroökonomische Modelle.

## Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Zielorientierung der Instrumente verbessern:* Die verschiedenen Beiträge des Direktzahlungssystems verfolgen verschiedene Ziele und basieren auf unterschiedlichen Hintergründen und Legitimationen. Eine klare Formulierung der Ziele und Kriterien sowie ein klareres Zuordnen der einzelnen Beiträge zu diesen Zielen ist zu gewährleisten. Der Bundesrat fordert im Rahmen der Gesamtschau, dass „die Instrumente verstärkt auf die Zielerreichung auszurichten sind mit entsprechenden Sanktionen bei Nichterreichung der Ziele“ (Bundesrat 2017c, S. 60). Beispiele für neue, auf die Ziele ausgerichtete Instrumente werden im Bereich der Stickstoff-Emissionen angedacht: Ablösung der heutigen Suisse-Bilanz durch zielorientierte Input-Output-Bilanzsaldi, die sich an den standortspezifischen Umweltwirkungen von Stickstoffimmissionen orientieren (Bundesrat 2017c, S. 75).
- *Vermeehrt über Ergebnisse steuern:* Es wird gewünscht, dass die Ziele vermehrt an das Erreichen von konkreten Ergebnissen geknüpft werden. Handlungsanweisungen sollen nur dann erlassen werden, wenn die Steuerung über Ergebnisse nicht möglich ist, oder wenn der Aufwand für die Zielsteuerung höher ist als für die Massnahmensteuerung (Bundesrat 2017c, S. 60).
- *Gesamtbetriebliche Anreizsysteme schaffen:* Um den Betriebsleitenden zusätzlichen Handlungsspielraum zu gewähren, sind gesamtbetriebliche Anreizsysteme anzudenken. Dabei sollen die zu erfüllenden Mindeststandards unberührt bleiben (Bundesrat, 2017c, S. 60).
- *Verursacherprinzip einhalten:* Im OECD-Bericht zur Schweiz wird darauf hingewiesen, dass ein erheblicher Teil der umweltbezogenen Zahlungen die Gefahr birgt, das Verursacherprinzip zu verletzen, wenn die Landwirte für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Anforderungen bezahlt werden (OECD 2017a, S. 161). Dem soll entgegengewirkt werden.
- *Instrumente mit ökonomischen Anreizen entwickeln:* Instrumente mit ökonomischen Anreizen, unter anderem die Lenkungsabgaben sind weiterzuerfolgen. Zudem sind marktwirtschaftliche Elemente zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ins Auge zu fassen.
  - *Lenkungsabgaben* auf bestimmte Stoffe/Produkte verfolgen das Ziel, ein bestimmtes (Konsum-)Verhalten hin zu weniger bis keinem Verbrauch umweltschädlicher Produkte zu lenken. Lenkungsabgaben werden zweckgebunden reinvestiert oder der Bevölkerung zurückerstattet (z.B. im Bereich Pflanzenschutzmittel).
  - Mit *Branchenvereinbarungen* (vgl. Art. 8 LwG) haben Branchenorganisationen die Möglichkeit, die Förderung der Qualität und des Absatzes sowie die Anpassung der Produktion und des Angebots an die Erfordernisse des Markts gemeinsam in der Branche anzugehen (z.B. Branchenvereinbarung 2018 zwischen der Schweizer Zucker AG (SZU) und dem Schweizerischen Verband der Zuckerrübenpflanzer (SVZ) für die Zuckerrübenablieferung).

- *Interdependenzen der Beiträge beachten:* Bei Anpassungen des Beitragssystems ist auf die Interdependenz zwischen den verschiedenen Beiträgen zu achten. Darum soll davon abgesehen werden, einzelne Beiträge einfach zu streichen.
- *Administration der Instrumente aufseiten Betriebe vereinfachen:* Aufgrund der hohen Komplexität kann die aktuelle Ausgestaltung des Direktzahlungssystems nicht konsequent überprüft werden. Es wird empfohlen, das Anreizsystem mit entsprechenden Instrumenten – unter anderem Monitoring und zielgerichteten und stichprobenartigen Betriebskontrollen – zu optimieren. Dabei sind neue und anstehende technische Entwicklungen miteinzubeziehen (z.B. Controlling mit Satelliten) (BLW 2016a). So können gemäss der Evaluation der Landschaftsqualitätsbeiträge die Instrumente Biodiversitätsförderflächen (BFF)/Vernetzungsprojekte (VNP)/Landschaftsqualitätsbeiträge (LQB) unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Perioden hinsichtlich Systematik und Ansätzen beziehungsweise hinsichtlich Erfassung, Betreuung und Kontrolle besser koordiniert werden (Steiger et al. 2016, S. 80).
- *Sanktionsmöglichkeiten erweitern und verschärfen:* Die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten durch Kürzungen von Direktzahlungen (vgl. Art. 105 ff. DZV) könnten verschärft und auf zusätzliche Tatbestände ausgeweitet werden. Dadurch soll die Einhaltung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen verbessert werden. Das BLW erarbeitet zurzeit zusammen mit den Kantonen ein neues Kontrollkonzept, um den Aufwand und die Administration für die öffentlich-rechtlichen Direktzahlungskontrollen auf landwirtschaftlichen Betrieben zu senken und die Effektivität der Kontrollen zu verbessern. Die Umsetzung des neuen Konzepts ist ab 2020 geplant (BLW 2017a).

In den folgenden Abschnitten wird auf die Auswirkungen der einzelnen Instrumente des Direktzahlungssystems eingegangen.

Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN): Allgemeine Erkenntnisse

Die Anforderungen an den Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) müssen von allen Beitragsbezügern/-innen erfüllt werden um Direktzahlungen zu erhalten. Der ÖLN wird in Bezug auf die Erreichung der UZL mehrheitlich positiv bewertet „Der Vollzug der Bedingungen im ÖLN ist für die Zielerreichung wichtig“ (Bundesrat 2016, S. 32).

Andere hingegen beurteilen den ÖLN als zu schwach und wünschen, dass sich der ÖLN zu einem Standard für eine standortangepasste Landwirtschaft entwickelt und die bestehenden Lücken bei der Erreichung der Umweltziele geschlossen werden. Dazu würden auch verstärkte Kontrollen beitragen. Schliesslich wird von Vision Landwirtschaft unterstrichen, dass durch eine schleichende Aufweichung vieler Anforderungen wichtige gesetzliche Mindeststandards bis heute verletzt wurden und keines der gesetzlichen landwirtschaftlichen Umweltziele erreicht werden konnte.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> <https://www.visionlandwirtschaft.ch/de/themen/oekologischer-leistungsnachweis-und-gesetzesvollzug/>, Zugriff am 4. Juni 2018.



### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Höhere Anforderungen an den ÖLN:* Es wird vorgeschlagen, dass der ÖLN einerseits ambitionierter werden soll (u.a. strengere Kriterien<sup>16</sup>), andererseits sollen die Anforderungskriterien klarer und zielgerichteter formuliert sein (Bundesrat 2016, S. 32). Aus dem Workshop geht hervor, dass zum Beispiel eine maximale Tierdichte festgelegt werden könnte oder weitere Bedingungen zur Reduktion von Bodenverdichtungen zu formulieren sind.
- *Verlagerung von ausgewählten beitragsberechtigten Massnahmen in den ÖLN:* In einem Expertengespräch wurde vorgeschlagen, dass sich der ÖLN zu einem Standard für eine standortangepasste Landwirtschaft entwickeln soll. So könnten beispielsweise Elemente aus anderen Beitragssystemen (z.B. Gewässerschutzprojekte) in den ÖLN verlagert werden, damit ein Automatismus für die Erbringung und Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen geschaffen werden kann.
- *Verknüpfung des ÖLN mit anderen Gesetzgebungen:* Im Rahmen des Workshops wurde diskutiert, dass Bestimmungen aus anderen Gesetzgebungen wie zum Beispiel Gewässerschutz oder Luftreinhaltung in den ÖLN aufgenommen werden könnten. Damit würde die Einhaltung bestehender gesetzlicher Bestimmungen an die Auszahlung von Direktzahlungen geknüpft. Eine damit verbundene vereinfachte Sanktionierung von Verstössen gegen das Umweltschutzgesetz via Direktzahlungen wird als effektive Massnahme beurteilt.

### Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN): Düngerbilanz

Der ökologische Leistungsnachweis fordert gemäss Artikel 70a LWG eine ausgeglichene Düngerbilanz (u.a. für Stickstoff und Phosphor) und es darf zu keiner Überdüngung kommen. Dabei müssen Emissionen und Abschwemmungen ins Grundwasser verhindert werden. Gemäss Artikel 13 DZV sind die Nährstoffkreisläufe möglichst zu schliessen. Anhand einer Nährstoffbilanz ist aufzuzeigen, dass kein überschüssiger Phosphor und Stickstoff ausgebracht wird. Die Anforderungen für die Erstellung der Nährstoffbilanz sind in Anhang 1, Ziffer 2.1 DZV festgelegt. Für die Bilanzierung gilt die Methode Suisse-Bilanz nach der Wegleitung des BLW und der Schweizerischen Vereinigung für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums (AGRIDEA). Zudem ist in Anhang 1, Ziffer 2.1.3 DZV das internetbasierte Programm HODUFLU (Hofdüngerflüsse bei Hofdüngerabgaben) zur einheitlichen Verwaltung von Hof- und Recyclingdüngerverschiebungen in der Landwirtschaft beschrieben. Das Programm soll den administrativen Ablauf von Nährstoffverschiebungen in der Landwirtschaft vereinfachen und ermöglicht eine transparente Darstellung der Nährstoffflüsse.<sup>17</sup>

Es wird positiv beurteilt, dass eine solche Düngerbilanz erstellt wird und dass das Internetprogramm HODUFLU zur Unterstützung verwendet werden muss. Mit dem in-

<sup>16</sup> So schlägt beispielsweise die Vision Landwirtschaft eine Erhöhung des Anteils von Biodiversitätsförderflächen (Art. 14 DZV) von 7 auf 12 Prozent vor (vgl. NZZ vom 29.5.2018).

<sup>17</sup> Das internetbasierte Programm HODUFLU steht allen Landwirtinnen und Landwirten, die Hof- und/oder Recyclingdünger abgeben oder annehmen zur Verfügung. Nebst den Landwirtinnen und Landwirten können die zuständigen Behörden (Kantone, Kontrollstellen und der Bund) bei der Erfüllung ihrer Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben davon profitieren.

ternetbasierten Programm HODUFLU können Betriebe, die zu viel Dünger haben, ihren Dünger an andere Betriebe weitergeben. Für eine lokale/regionale Betrachtung ist das ein zielführendes Verfahren, kann aber in der Umsetzung dazu führen, dass Betriebe ihren Dünger über weite Distanzen transportieren und die regionalen Ammoniakprobleme nicht reduziert werden können.

Kritisch beurteilt wird *erstens*, dass bei der Berechnung der ausgeglichenen Düngerbilanz für Phosphor und Stickstoff ein Fehlerbereich von + 10 Prozent beziehungsweise eine Überschreitung um 10 Prozent toleriert wird, was die Intensität erhöht. Beschrieben ist diese Regelung in Anhang 1, Ziffer 2 DZV:

- 2.1.5: Die Phosphorbilanz der abgeschlossenen Nährstoffbilanz darf gesamtbetrieblich einen *Fehlerbereich von höchstens + 10 Prozent* des Bedarfs der Kulturen aufweisen.
- 2.1.7: Die Stickstoffbilanz der abgeschlossenen Nährstoffbilanz darf gesamtbetrieblich einen *Fehlerbereich von höchstens + 10 Prozent* des Bedarfs der Kulturen aufweisen.

Mit dieser Toleranz in Bezug auf den Fehlerbereich kann gemäss Aussage eines Experten nicht von einer „ausgeglichenen Düngerbilanz“ gesprochen werden.

*Zweitens* wird der Begriff „unvermeidbare Verluste“ von einem Experten kritisiert. In der Wegleitung der „Suisse-Bilanz“ wird von „unvermeidbaren Verlusten“ bei der Berechnung der ausgeglichenen Düngerbilanz gesprochen. Jedoch wäre Optimierungspotenzial durch den Einsatz von „Best Available Techniques“ vorhanden, um diese unvermeidbaren Verluste vermeidbar zu machen.

*Drittens* wird von einer Person kritisiert, dass gewisse Betriebe von der Regelung ausgenommen sind. So müssen gemäss Anhang 1 DZV Ziffer 2.1.9 Landwirtinnen und Landwirte kein gesamtbetrieblicher Nährstoffhaushalt berechnen beziehungsweise keine Nährstoffbilanz machen, wenn ihr Betrieb in der Talzone erstens die Tierdichte von kleiner 2 Düngergrossvieheinheiten pro Hektare aufweist und wenn zweitens keine weiteren stickstoff- und phosphorhaltigen Dünger von extern zugeführt werden. Diese Grenze liege mit 2 Düngergrossvieheinheiten pro Hektare zu hoch und sollte bei 1 oder 1,5 liegen.

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Nährstoffbilanz/Wegleitung Suisse-Bilanz anpassen:* Der Ansatz mit den sogenannten unvermeidbaren Verlusten soll revidiert und die Toleranz von „+ 10 Prozent Fehler“ bei Stickstoff und Phosphor gestrichen werden. Am Workshop wurde gewünscht, dass zur Betriebsbilanz auch parzellenscharf ausgeglichene Nährstoffbilanzen angestrebt werden sollen. Schliesslich soll die Suisse-Bilanz vereinfacht und die Ausnahmeregelungen deutlich reduziert werden.
- *Begrifflichkeiten anpassen:* Die Formulierung „ausgeglichenen Düngerbilanz“ (Art. 13 DZV) ist irreführend und soll mit „begrenzte Nährstoffüberschüsse“ ersetzt werden.

- *Umgang mit Überschüssen festlegen:* Es wird gewünscht, dass ein Vorgehen formuliert wird, wie mit Dünger-Überschüssen umgegangen werden kann.
- *Einführung einer Hoftorbilanz:* Anstelle der Suisse-Bilanz soll die Einführung einer Hoftorbilanz geprüft werden. Die Hoftorbilanz ist eine Bilanzierungsmethode bei der diejenigen Nährstoffflüsse erfasst werden, die in den Landwirtschaftsbetrieb hineingehen oder aus dem Betrieb hinausgehen. Sie wird sowohl für einzelne Betriebe wie auch für einzelne Länder berechnet. Im letzteren Fall wird die gesamte Landwirtschaft eines Landes wie ein Landwirtschaftsbetrieb betrachtet (Richner et al. 2015, S. 14).
- *Lenkungsabgabe Stickstoffüberschüsse einführen:* Schläpfer schlägt vor, eine an die Suisse-Bilanz gekoppelte Lenkungsabgabe auf Stickstoff-Verluste aus Mineraldünger und importierten Futtermitteln als marktwirtschaftliches Instrument einzuführen (Schläpfer 2016). Auch im OECD-Bericht wird vorgeschlagen, den Nährstoffhandel mit einer Abgabe für Stickstoffüberschüsse zu kombinieren (OECD, 2017b, S. 39). Im Rahmen der Instrumente-Evaluation Stickstoff (IES) wurde unter anderem die Stickstofflenkungsabgabe mittels Simulation (Modell SWISSland) auf ihre Wirksamkeit überprüft. Die Simulation hat aufgezeigt, dass die Wirkungen in den modellierten Ausprägungen nicht ausreichen, um die Umweltziele Landwirtschaft (UZL) zu erreichen. Es wurde daher empfohlen weitere politische Steuerungsmöglichkeiten zu suchen (Schmidt et al. 2017, S. 3).

#### Versorgungssicherheitsbeiträge

Die Versorgungssicherheitsbeiträge sind Beiträge zur Erhaltung einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln beziehungsweise werden die Beiträge bezahlt damit die Landwirtinnen und Landwirte ihr Land bewirtschaften, um im Fall von Engpässen die Ernährung der Bevölkerung sicherstellen zu können. Sie bestehen aus Basisbeitrag zur Sicherstellung der Grundproduktion, Produktionserschwerungsbeitrag, Beitrag für die offene Ackerfläche und für Dauerkulturen. Mit dem Basisbeitrag soll die Produktionskapazität erhalten bleiben. Er ist über alle Zonen gleich hoch und setzt einen Tierbesatz voraus, der nach Zonen abgestuft ist. Gemäss Agrarbericht 2017 gingen von den Versorgungssicherheitsbeiträgen 2016 rund drei Viertel in den Basisbeitrag.

In der Botschaft zur AP 14–17 wurde die Umlagerung der damals noch tierbezogenen Beiträge in die Versorgungssicherheitsbeiträge als Chance gesehen. Die vor 2014 geltenden tierbezogenen Beiträge haben Anreize zur Intensivierung der Tierhaltung und somit ökologische Probleme geschaffen, welche damit aufgehoben werden sollten (Bundesrat 2012, S. 73).

Dennoch führen Versorgungssicherheitsbeiträge immer wieder zu Diskussionen, da sie *erstens* als (zu) hoch bezeichnet werden. Die Versorgungssicherheitsbeiträge sind vom Finanzaufwand betrachtet mit 1,1 Milliarden Franken jährlich das bedeutendste Direktzahlungsinstrument und machen damit rund 40 Prozent der totalen Direktzahlungen aus (BLW 2017a). „Aufgrund des hohen Mitteleinsatzes ist es nachvollziehbar, dass die Frage aufgeworfen wird, ob für die Versorgungssicherheit tatsächlich so hohe Summen aufgewendet werden müssen oder ob die Massnahme nicht effizienter ausge-

staltet werden könnte“ (Schläpfer et al. 2015). Vor diesem Hintergrund wurde eine Evaluation in Auftrag gegeben, mit dem Fokus, eine Wirkungsanalyse der Versorgungssicherheitsbeiträge im Hinblick auf die Zielerreichung vorzunehmen und zu prüfen, ob Massnahmen zur Erhöhung der Effizienz der Beiträge möglich und angezeigt sind.<sup>18</sup>

*Zweitens* werden die Versorgungssicherheitsbeiträge als pauschale Flächenbeiträge nicht leistungsbezogen ausgeschüttet. Gemäss Rentsch „wurden die produktionsfördernden Tierbeiträge zwar auf dem Papier abgeschafft, zum grossen Teil aber schlicht umetikettiert. Über 1 Milliarde Franken der früheren jährlich verteilten allgemeinen Direktzahlungen heissen jetzt ‚Versorgungssicherheitsbeiträge‘ [...]. Was aber vorher in Bezug auf konkrete Leistungen unspezifisch war, bleibt es auch weitgehend unter diesem neuen Etikett.“ (Rentsch 2016, S. 4 und 12). Es wird argumentiert, dass mit diesen Beiträgen ein grosser Teil der jährlichen Beträge – entgegen des Landwirtschaftsartikels 104 BV – ohne konkrete Gegenleistung beziehungsweise nicht leistungsspezifisch abgegolten würde und Anreize für eine Überproduktion schaffe. Zudem würden die Beiträge grösstenteils nach dem „Giesskannenprinzip“ verteilt (d.h. Betriebe erhalten Beiträge unabhängig davon, für welche Betriebsstrategie sie sich entschieden haben und unter welchen Voraussetzungen sie produzieren), was nicht dem Ansatz der „standortangepassten Landwirtschaft“ entspräche. Auch aus Sicht von *economiesuisse* dienen die Versorgungssicherheitsbeiträge vielmehr der Einkommenssicherung und führen zu einer „versteckten Fortführung des vorherigen Systems“. *economiesuisse* ist der Meinung, dass die Priorisierung innerhalb des Landwirtschaftsbereichs (noch) stärker zugunsten der Leistungszahlungen erfolgen und der Basisbeitrag (momentan 900 Fr./ha und Jahr) (vgl. Anhang 7, Kapitel 2 DZV) gekürzt werden sollte.<sup>19</sup>

Schliesslich steht der Vorwurf im Raum, dass die Versorgungssicherheitsbeiträge „in keiner Weise mit einer sicheren Versorgung zu begründen und deshalb überdacht werden müssen“ (Schläpfer et al., 2015). Eine Einkommensstütze der Landwirtinnen und Landwirte wird nicht per se angezweifelt. Die Leistungen der Landwirtinnen und Landwirte im öffentlichen Interesse (z.B. Schutz der Kulturlandschaft, Erhalt der Biodiversität) werden anerkannt und diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen sollen wirksam und effizient erbracht und fair abgegolten werden.

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Definition Versorgungssicherheit aktualisieren:* Die Definition des Begriffs „Versorgungssicherheit“ ist zu aktualisieren (Art. 72 LwG); es ist zu prüfen, ob in Normalzeiten auch eine tiefere Produktion mit entsprechend geringerem Mitteleinsatz ausreichen könnte (Schläpfer et al., 2015).
- *Versorgungssicherheitsbeiträge mit leistungsbezogenen Zahlungen ersetzen:* Die pauschalen und unspezifischen Versorgungssicherheitsbeiträge sollen durch leistungsbezogene Zahlungen ersetzt werden (OECD 2017a, S. 118). Damit soll ei-

<sup>18</sup> Agroscope (Tänikon) führt die Evaluation der Versorgungssicherheitsbeiträge durch. Der Abschluss der Wirkungsanalyse ist im Jahr 2018 vorgesehen.

<sup>19</sup> [https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/publications/2016\\_02\\_I5\\_Stellungnahme\\_Zahlungsrahmen\\_AP2018\\_21.pdf](https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/publications/2016_02_I5_Stellungnahme_Zahlungsrahmen_AP2018_21.pdf), Zugriff am 30. Mai 2018.

ne Entkopplung der Umweltleistungen von der landwirtschaftlichen Produktion angestrebt werden.

- *Versorgungssicherheitsbeiträge reduzieren:* economiesuisse ist der Meinung, dass die Priorisierung innerhalb des Landwirtschaftsbereichs stärker zugunsten der Leistungszahlungen erfolgen und der Basisbeitrag (momentan 900 Fr./ha und Jahr) (vgl. Art. 50 und Anhang 7, Kapitel 2 DZV) gekürzt werden sollte.<sup>20</sup> Auch die Kleinbauern-Vereinigung fordert, den bis zu einer Fläche von 60 Hektaren einheitlichen Basisbeitrag von 900 Franken pro Hektare anzupassen und schlägt abgestufte Beiträge vor.<sup>21/22</sup>

#### Biodiversitätsbeiträge

Im Agrarbericht 2017 zeigen die Eidgenössische Kommission für Lufthygiene (EKL) und Roth et al. 2013 auf, dass die Landwirtschaft ökologisch sensible Lebensräume nach wie vor stark unter Druck setzt. Die Biodiversität der Hoch- und Flachmoore wie auch die Trockenwiesen und -weiden werden durch die Stickstoffeinträge aus der Tierhaltung stark beeinträchtigt. Ausserdem zeigt sich, dass bei rund 1'700 Ziel- und Leitarten, wie sie in den UZL definiert sind (BAFU/BLW 2008), auch heute noch ein Abwärtstrend zu beobachten ist. Zhang et al. 2007 und Power 2015 beschreiben, dass eine übermässige Bodenbearbeitung oder ein ungeeigneter Einsatz von Produktionsmitteln bisweilen die Tragfähigkeit der Ökosysteme übersteigen können und zu Beeinträchtigungen führen (BLW 2017a).

Die Biodiversitätsbeiträge sind Beiträge zur Förderung der Arten- und Lebensraumvielfalt. Im Agrarbericht wird in Bezug auf die Teilziele Biodiversität betont, dass gemäss der erforderlichen Öko-Qualität für jede Landwirtschaftszone die Ziellücken bei den Biodiversitätsförderflächen (BFF) mit hoher Öko-Qualität nach wie vor gross sind (BLW 2017a, S. 7). Es wird empfohlen, dass die standörtlichen und regionalen Ziele für die Biodiversität künftig konkretisiert und die Beiträge besser darauf abgestimmt werden sollten. In erster Linie sei die Qualität bei den Biodiversitätsförderflächen zu verbessern (Bundesrat 2016, S. 31). Auch im Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz wird betont, dass zur Schliessung der Ziellücke im Bereich der Biodiversität bestehende Produktionssysteme sowie die Instrumente der Direktzahlungsverordnung zur Biodiversitätsförderung (Biodiversitätsförderflächen, Vernetzung, Strukturelemente) im Grünland und in Ackerbaugebieten auf ihre biologische Wirkung zur Förderung einheimischer Arten und Lebensräume analysiert und evaluiert werden sollen (Bundesrat 2017a, S. 20). Eine Evaluation dieser Beiträge ist derzeit in Erarbeitung.

<sup>20</sup> economiesuisse, 15. Februar 2016, Vernehmlassung zu den Landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018–2021.

<sup>21</sup> Die Kleinbauern-Vereinigung schlägt folgende Abstufung der Beiträge vor: 1'350 Franken (für die 1.–10. Hektare), 810 Franken (für die 11.–20. Hektare) und 270 Franken (für die 21.–30. Hektare). Ab der 31. Hektare sollen keine Basisbeiträge mehr ausgerichtet werden. Mit diesem Verteilschlüssel würden – gemäss Kleinbauern-Vereinigung – mehr als 40'000 Betriebe, zwei Drittel aller Bauernbetriebe in der Schweiz, höhere Direktzahlungen erhalten.

<sup>22</sup> <https://www.derbund.ch/schweiz/standard/kleinbauern-fordern-eine-obergrenze-fuer-direktzahlungen/story/18678990?track>, Zugriff am 30. Mai 2018.

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Erhöhung der Qualität durch Konkretisierung der Ziele und Abstimmung der Beiträge:* Bei den Biodiversitätsförderflächen (BFF) ist eine Qualitätsverbesserung sowie eine Verbesserung der Vernetzung erforderlich. Dazu wird eine Konkretisierung der standörtlichen und regionalen Ziele für die Biodiversität sowie eine entsprechende Abstimmung der Beiträge vorgeschlagen (Art. 73 LwG, Art. 14 DZV, Art. 55–62 DZV) (Bundesrat 2016, S. 31).

#### Kulturlandschaftsbeiträge

Die Kulturlandschaftsbeiträge sind Beiträge zur Erhaltung einer offenen Kulturlandschaft in der Schweiz. Die Kulturlandschaftsbeiträge werden in Bezug auf die Erreichung der UZL vorwiegend positiv beurteilt. So wird im Postulatsbericht Bertschy festgehalten, dass die Kulturlandschaftsbeiträge in der Agrarpolitik in Richtung Zielerreichung wirken. Die Wirksamkeit der Beiträge in Bezug auf die Erreichung der UZL könne jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt beurteilt werden (Bundesrat 2016, S. 31). Auch in der Gesamtschau des Bundesrats steht, dass mit der AP 14–17 durch stärker differenzierte und erhöhte Hangbeiträge, dem Steillagenbeitrag und dem Alpungsbeitrag der Anreiz zur Offenhaltung der Flächen erhöht wurde. Es wird davon ausgegangen, dass damit das angestrebte Ziel bezüglich Reduktion der Verbuschung und des Waldeinwuchses erreicht werden kann. Damit der Verlust an Kulturland auf unter 1'000 Hektaren pro Jahr gesenkt werden kann, seien jedoch noch grosse Anstrengungen nötig (Bundesrat 2017c, S. 25).

Bei den Kulturlandschaftsbeiträgen wird auf das Risiko hingewiesen, dass der Sömmerungsbeitrag (Art. 47 DZV) zwar dafür sorgen soll, dass die Offenhaltung dieser Gebiete gewährleistet werden kann (u.a. gegen Verwaldung), dass er aber auch Anreize schaffen kann, (zu) viele raufutterverzehrender Nutztiere zu halten. Dies kann zum Verschwinden der Alpenflora führen. Schliesslich wird die Bemessung des Steillagenbeitrags kritisiert. Einerseits sei die Bemessung nicht sachgemäss (u.a., weil die steilen Dauerweiden einbezogen würden), andererseits sei der Steillagenbeitrag deutlich zu gering bemessen (Vision Landwirtschaft 2016).

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Erhöhung Steillagenbeitrag:* Die Vision Landwirtschaft und die Akademie der Wissenschaften<sup>23</sup> fordern in ihren Stellungnahmen eine Erhöhung des Steillagenbeitrags (Art. 44 LwG). Es sei nicht sachgemäss, dass bei der Bemessung des Steillagenbeitrags auch die steilen Dauerweiden einbezogen würden. Zudem sei der Steillagenbeitrag (Anhang 7 DZV) zu gering bemessen und die unterschiedlichen drei Hangneigungskategorien seien zu wenig differenziert.

#### Landschaftsqualitätsbeiträge

Mit den Landschaftsqualitätsbeiträgen (LQB) (Art. 74 LwG, Art. 64 und 65 DZV) werden Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Landschaften geför-

<sup>23</sup> [https://www.satw.ch/fileadmin/user\\_upload/documents/04\\_Footer/03\\_Medien/02\\_Stellungnahmen/Akademien\\_Stellungnahme\\_Agrarpolitik\\_I30627.pdf](https://www.satw.ch/fileadmin/user_upload/documents/04_Footer/03_Medien/02_Stellungnahmen/Akademien_Stellungnahme_Agrarpolitik_I30627.pdf), Zugriff am 30. Mai 2018.

dert. Die Landschaftsqualitätsbeiträge in der Agrarpolitik wirken in Richtung Zielerreichung (Bundesrat 2016, S. 31). Die Evaluation Landschaftsqualitätsbeiträge kommt zum Schluss, dass sich die LQB als wirksames Instrument zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen eignet und die LQB langfristig weitergeführt werden sollen (Steiger et al. 2016, S.77). Dabei sei der regionale Fokus beizubehalten und gleichzeitig zu prüfen, wie sich diese regionalen landschaftlichen Aspekte noch besser integrieren lassen. Optimierungspotenzial wird insbesondere im Bereich der landschaftlichen Ausrichtung der LQB, in der Strukturierung und der Ausgestaltung der Massnahmen sowie bei der Information und Kommunikation geortet. Die Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren (LDK) hält zudem in ihren Überlegungen zur AP22+ fest, dass die LQB zu viele Mitnahmeeffekte beinhalten und zu wenig in Richtung eines Ziels wirken (LDK 2018, S. 9).

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Zweistufiges Beitragssystem einführen:* Die Evaluation LQB empfiehlt ein Beitragssystem mit zwei Massnahmenkategorien zu schaffen (1. generelle vorgegebene Massnahmen, 2. regionsspezifische Massnahmen) und die Beitragssätze zugunsten der regionsspezifischen Massnahmen abzustufen. Zudem könnte ein Bonusssystem bei den allgemeinen Massnahmen eine bessere regionale Ausprägung ermöglichen (z.B. bei Vielfalt von Fruchtfolgen) (Steiger et al. 2016, S. 80).
- *Einheitlichere Rahmenbedingungen für Massnahmen festlegen:* Die Evaluation empfiehlt einheitlichere Rahmenbedingungen für gewisse Massnahmen festzulegen, zum Beispiel Mindestanforderungen an Pflege, Unterhalt und Dauerhaftigkeit der Massnahmen (z.B. Hochstammobstbäume) (Steiger et al. 2016, S. 80).
- *Erweiterung der Landschaftsqualitätsbeiträge auf den Hofbereich:* Die Evaluation empfiehlt zu prüfen, wie sich Massnahmen der Landschaftsqualität im Hofbereich schaffen lassen, um eine bessere Integration der Gebäude zu fördern (Steiger et al., 2016, S. 80).

#### Produktionssystembeiträge

Produktionssystembeiträge werden für fünf verschiedene Beitragstypen gewährt (Art. 75 LwG, Art. 65–76 DZV). Mit einem gesamtbetrieblichen Beitrag wird die biologische Landwirtschaft gefördert, mit teilbetrieblichen Beiträgen werden die extensive Produktion von Getreide, Sonnenblumen, Eiweisserbsen, Ackerbohnen, Lupinen und Raps (Extensio) und die graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF) unterstützt, und zur Förderung des Tierwohls werden zwei gezielte Beitragstypen eingesetzt.

Bei der Einführung der GMF ist der Bund davon ausgegangen, dass mit der GMF eine standortangepasste Wiederkäuerproduktion mit geringem Kraftfuttereinsatz gefördert wird. So sollten die GMF sowie die Abschaffung der tierbezogenen Beiträge einen Anreiz zur Reduktion der Tierintensität der Grünlandnutzung schaffen und sich so positiv auf verschiedene Umweltparameter auswirken (BAFU/BLW 2016b, S. 12). Allerdings wird im Agrarbericht darauf hingewiesen, dass die Wirkungen des Programms gering sind (BLW 2017a). Die Evaluation der GMF (Mack et al. 2017) hat ergeben, dass das Programm bis zum Zeitpunkt der Evaluation im Jahr 2017 keinen signifikanten Beitrag zu einer verbesserten Schliessung der Nährstoffkreisläufe (Stickstoff und Phosphor)

leisten konnte. Die Evaluation hat aufgezeigt, dass die Beteiligung am GMF-Programm bei den Mutterkuh-, Schaf-, Ziegen- und Pferdebetrieben, bei anderem Rindvieh sowie bei den Verkehrsmilchbetrieben in den Jahren 2014 und 2015 sehr hoch war (> 80%). Mit Ausnahme der Verkehrsmilchbetriebe konnten alle Betriebstypen die GMF-Auflagen zum grössten Teil bereits vor der Einführung von GMF erfüllen. Damit ist die Kritik, dass das Anforderungsniveau zu tief ist, gemäss Evaluation berechtigt. (Mack et al. 2017, S. 78).

Weiter werden die zwei Beitragstypen zur Förderung des Tierwohls dahingehend kritisiert, als dass sowohl die BTS- als auch die RAUS-Beiträge an keine Auflagen zusätzlich zum Tierwohl geknüpft werden (z.B. für emissionsarme Ausgestaltung von Laufflächen) und so die Tierwohlbeiträge ohne flankierende Massnahmen das Erreichen gewisser UZL erschweren können (z.B. Ammoniak-Emissionen).

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Einführung von Auflagen zusätzlich zum Tierwohl:* Tierwohlbeiträge sollen gemäss Aussagen am Workshop an weitere Auflagen geknüpft werden, um zu verhindern, dass Praktiken mit negativen Auswirkungen auf die Umwelt gefördert werden. Beispiele sind die Verknüpfung von Tierwohlbeiträgen an die emissionsarme Ausgestaltung von Laufflächen. Zudem wird gewünscht, dass der Einsatz moderner, emissionsarmer Ausbringverfahren gefordert wird.
- *Silomais-Limite reduzieren:* Die Evaluation der GMF-Beiträge kommt zum Schluss, dass mit den heute geltenden Limiten für Silomais- und übriges Grundfutter das Programm nicht zu einer Reduzierung der Silomaisfütterung führt. Um die Wirksamkeit des Programms zu erhöhen, soll eine Reduktion der Silomais-Limite auf maximal 10 Prozent in der Talzone in Erwägung gezogen werden (Mack et al. 2017, S. 78).
- *Beiträge stärker differenzieren:* Die Evaluation empfiehlt, dass über eine Variation der GMF-Beiträge nachgedacht werden soll (Mack et al. 2017, S. 78).
- *Marktwirtschaftliche Instrumente zur Senkung des Kraftfuttereinsatzes:* Die Evaluation empfiehlt, die Forschung im Bereich marktwirtschaftlicher Instrumente (u.a. Besteuerung von Kraftfuttermitteln) zu intensivieren (Mack et al. 2017, S. 78).
- *Forschungstätigkeit intensivieren:* Die Evaluation empfiehlt, die Forschungstätigkeit im Bereich der Kontrollierbarkeit des Programms zu intensivieren (u.a. technische Lösungen zur lückenlosen Erkennung und Aufzeichnung des Kraftfuttereinsatzes in der Milchviehhaltung) (Mack et al. 2017, S. 78).

#### Ressourceneffizienzbeiträge

Mit den Ressourceneffizienzbeiträgen (Art. 76 LwG, Art. 77–82 DZV) werden Techniken befristet gefördert, die das Ziel verfolgen, die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und die Effizienz beim Einsatz von Produktionsmitteln zu verbessern. Dies kann über die Optimierung der bestehenden Produktionssysteme geschehen indem bewährte technische und organisatorische Verbesserungen (z.B. Schleppschlauch bei der Ausbringung flüssiger Hofdünger) gefördert werden.



Die Ressourceneffizienzbeiträge werden von den Experten in Bezug auf die Erreichung der UZL positiv beurteilt. Es sollte aber stärker in Innovationen in der ganzen Produktionskette (u.a. Züchtung, Entwicklung neuartiger geschlossener Produktionssysteme, Umgang mit Nährstoffen, Verbindung von Digitalisierung und Mikrotechnik) investiert werden (Bundesrat 2017c, S. 75). Daneben haben technische und betriebliche Massnahmen bei den Ammoniak-Emissionen noch ein beachtliches Minderungspotenzial, wobei eine flächendeckende Umsetzung der bewährten Techniken anzustreben sei (Bundesrat 2016, S. 31).

Kritisch beurteilt wird von einem Experten, dass bei den in Artikel 77 DZV und Anhang 7 DZV (Beitrag für emissionsmindernde Ausbringverfahren) aufgeführten vier Techniken (a. Einsatz Schleppschlauch; b. Einsatz Schleppschuh, c. Gülledrill und d. tiefe Gülleinjektion) keine Abstufung der Beiträge vorgenommen wird (alle erhalten 30.–/ha), obwohl sie unterschiedlich wirken. Es wird keine Differenzierung bei den Beiträgen zwischen Techniken mit eher tiefem und hohem Emissionsminderungspotenzial vorgenommen und es besteht wenig Anreiz, die jeweils beste Technik einzusetzen.

Im OECD-Bericht wird festgehalten, dass die Ammoniakemissionen in der Schweiz – trotz Ressourceneffizienzbeiträge – nach wie vor weit über dem kritischen Grenzwert liegen und in den letzten zehn Jahren nicht signifikant zurückgegangen sind (OECD 2017a, S. 23). Auch wenn seitens des Bundes argumentiert wird, dass sich zeitlich befristete Beiträge besser rechtfertigen lassen, wobei Zahlungen für die Einführung neuer, ressourcenschonender Techniken sowohl bezüglich statischer als auch dynamischer Effizienz am besten abschneiden (Bundesrat 2009, S. 84), wird die zeitliche Befristung der Ressourceneffizienzbeiträge im Rahmen eines Experteninterviews teilweise kritisiert. Damit würde eine Planungsunsicherheit für die Landwirte einhergehen (z.B. befristete Unterstützung der emissionsarmen Ausbringung von Hofdünger bis 2019, vgl. Art. 77 DZV, Abs. 3). Es sei von grosser Bedeutung, dass eine geeignete Anschlussregelung gefunden werden kann.

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Flächendeckende Umsetzung technischer und betrieblicher Massnahmen anstreben:* Das Potenzial technischer und betrieblicher Massnahmen wird als hoch beurteilt und eine flächendeckende Umsetzung dieser Techniken ist anzustreben (Bundesrat 2016, S. 33). Entsprechende Anforderungen könnten im Rahmen des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) festgelegt werden (u.a. Ausbringung von Gülle mit Schleppschlauch, Einsatz präziser Applikationen für Pflanzenschutzmittel). Werden dennoch Beiträge für emissionsmindernde Ausbringverfahren beibehalten und gehen nicht in allgemeine Anforderungen über, dann soll eine Differenzierung der Beiträge für emissionsmindernde Ausbringverfahren (Art. 77 DZV und Anhang 7 DZV) geprüft werden.
- *Anschlussregelung für befristete Beiträge fordern:* Da es als wichtig erachtet wird, gute Anschlussregelungen für den Umgang mit den befristeten Beiträgen zu finden, sind entsprechende Forderungen zu definieren (Art. 77, Abs. 3).

### Übergangsbeiträge

Seit der AP 14–2017 gibt es die Übergangsbeiträge, welche eine sozialverträgliche Entwicklung gewährleisten sollen. Damit wurde den Betrieben Zeit verschafft, um auf die Änderungen der AP 14–2017 zu reagieren. Die Beiträge haben eine grosse Wirkung auf das Einkommen der Landwirtinnen und Landwirte, da sie als einziger Beitragstyp vollständig von der Produktion entkoppelt sind. Der Übergangsbeitrag ist seit 2014 jährlich gesunken und soll insgesamt während rund acht Jahren ausgerichtet werden.<sup>24</sup>

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Keine Vorschläge zu den Übergangsbeiträgen.*

## 5.2 BEITRÄGE FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE GEBÄUDE

In Artikel 87 des Landwirtschaftsgesetzes sind die Strukturverbesserungsbeiträge beschrieben. Mit diesen Beiträgen sollen unter Wahrung der Wettbewerbsneutralität die Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum verbessert werden. Dies soll über eine Verbesserung der betrieblichen Effizienz sowie eine Steigerung der regionalen Verarbeitung und Wertschöpfung erreicht werden (Flury et al. 2012, S.3). Dabei wird auch betont, dass der Bund Beiträge und Investitionskredite gewährt, um zur Verwirklichung ökologischer, tierschützerischer und raumplanerischer Ziele beizutragen.

In der eigens dafür bestehenden Verordnung (Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft; Strukturverbesserungsverordnung [SVV]) werden unter Artikel 18 die landwirtschaftlichen Gebäude thematisiert. *Einerseits* werden diese Beiträge für landwirtschaftliche Gebäude positiv beurteilt. Unter Absatz 3 wird festgehalten, dass die Beiträge für bauliche Massnahmen und Einrichtungen zur Verwirklichung ökologischer Ziele gewährt werden und das BLW dafür die zu unterstützenden Massnahmen festlegt. Gemäss Angaben auf der Internetseite des BLW werden seit dem 1. Januar 2018 folgende Massnahmen unterstützt: Zur Minderung der Ammoniakemissionen in Rindviehställen werden Laufgänge mit Quergefälle und Harnsammelrinne sowie erhöhte Fressstände unterstützt; zur Verhinderung punktueller Einträge von Pflanzenschutzmitteln werden Füll- und Waschplätze von Spritz- und Sprühgeräten unterstützt. Diese Massnahmen werden grundsätzlich positiv gewertet.<sup>25</sup> *Andererseits* werden sie teilweise auch kritisch beurteilt. Denn erstens sind die Massnahmen nicht verpflichtend und zweitens können mit den gewährten Beiträgen für den Neubau, den Umbau und die Sanierung von Ökonomiegebäuden ökologisch kontraproduktive Effekte verbunden sein.

<sup>24</sup> <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen/uebergangsbeitrag.html>, Zugriff am 4. Juni 2018.

<sup>25</sup> <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/laendliche-entwicklung-und-strukturverbesserungen/investitions-und-betriebshilfen/landwirtschaftliche-gebäude.html>, Zugriff am 10. Mai 2018.

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Ökologische Tragfähigkeit sicherstellen:* Im Rahmen der Strukturverbesserungsbeiträge sollte sowohl die Prüfung der ökologischen Tragfähigkeit von landwirtschaftlichen Gebäuden sichergestellt als auch die Einhaltung von Emissionswerten verlangt und kontrolliert werden. Anpassungsmassnahmen sollten pauschal und befristet finanziell unterstützt werden. Danach sind die Vorgaben unentgeltlich einzuhalten (z.B. durch die Aufnahme im ÖLN).

### 5.3 INSTRUMENTE IM BEREICH DER PFLANZENSCHUTZMITTEL

Der Aktionsplan Pflanzenschutzmittel schreibt, dass Pflanzenschutzmittel (PSM) in der Landwirtschaft eingesetzt werden, um Kulturpflanzen vor Schadorganismen zu schützen und um unerwünschte Pflanzen zu vernichten. Damit soll ein Beitrag zur Sicherung der Erträge und zur Qualität der Erntegüter geleistet werden. Allerdings können die in Pflanzenschutzmitteln enthaltenen biologisch wirksamen Stoffe unerwünschte Auswirkungen unter anderem auf Mensch und Nichtzielorganismen ausüben, welche es zu begrenzen gilt (Bundesrat 2017b, S. 4). 2017 wurde vom Bundesrat der Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln verabschiedet. Ziel des Aktionsplans ist es, die heutigen Risiken zu halbieren. Der Verbrauch von Pflanzenschutzmitteln mit besonderem Risikopotenzial (schlecht abbaubare Produkte), soll bis in zehn Jahren um 30 Prozent gesenkt werden, die Emissionen von Pestiziden um 25 Prozent. Um dies zu erreichen, werden im Aktionsplan PSM eine Reihe von Massnahmen vorgeschlagen (z.B. Beiträge bei Verzicht auf Herbizide, Förderung der Forschung, Abstandsregelungen, Anbauvorschriften, Aus- und Weiterbildung, Information der Bevölkerung).

Von verschiedenen Seiten wurde der Aktionsplan PSM kritisiert. Er sei zwar ein erster Schritt in die richtige Richtung, nehme aber gesetzliche Mindestvorgaben nicht ernst und falle bei den Zielsetzungen zu wenig ambitioniert aus. Der Fokus liege insbesondere auf technischen Massnahmen. Ebenfalls wird kritisiert, dass dem Verursacherprinzip nach wie vor nicht Rechnung getragen werde und dass eine sogenannte PSM-Lenkungsabgabe und eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes für PSM keinen Eingang in den Aktionsplan Pflanzenschutz gefunden haben. 2018 wurde die Initiative „Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung“ eingereicht. Die Initiative hat zum Ziel, Direktzahlungen nur noch an Landwirtinnen und Landwirte zu verteilen, die ohne den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auskommen.<sup>26</sup>

Im Auftrag des BLW wurde eine Studie zu Lenkungsabgaben auf Pflanzenschutzmittel erarbeitet (Finger et al. 2016). Die Studie kommt zum Schluss, dass Lenkungsabgaben auf Pflanzenschutzmittel ein wirksames Mittel sind, um die Entscheidungen der Anwender/-innen von Pflanzenschutzmitteln zu beeinflussen und damit das Risiko, das durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln entsteht, zu reduzieren. Eine erfolg-

<sup>26</sup> <https://www.initiative-sauberes-trinkwasser.ch/>, Zugriff am 4. Juni 2018.

reiche Anwendung dieses Instruments bedingt aber, dass es differenziert, den Zielen der Agrarpolitik entsprechend, ausgestaltet wird.<sup>27</sup>

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Umsetzung der Massnahmen im Aktionsplan fordern und fördern:* Die Massnahmen des Aktionsplans sind umzusetzen (z.B. Einsatz moderner Techniken, Züchtung robuster Kultursorten, strengere Anwendungsvorschriften in Bezug auf die Abschwemmung, Weiterbildungskurse und Beratung, Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten) (Bundesrat 2017a).
- *Einführung Lenkungsabgabe auf Pflanzenschutzmittel:* Die Studie zu Lenkungsabgaben auf Pflanzenschutzmittel (Finger et al. 2016) kommt zum Schluss, dass Lenkungsabgaben auf Pflanzenschutzmittel ein wirksames Mittel sind, um die Entscheidungen der Anwender/-innen von Pflanzenschutzmitteln zu beeinflussen und damit das Risiko, das durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln entsteht, zu reduzieren.
- *Kostendeckende Gebühren für Zulassung und Kontrolle:* Verschiedene Umweltverbände verlangen kostendeckende Gebühren für Zulassung und Kontrolle.<sup>28</sup>
- *Abschaffung reduzierter Mehrwertsteuersatz für Pflanzenschutzmittel:* Es wird vorgeschlagen, die Pflanzenschutzmittel dem normalen Mehrwertsteuersatz zu unterstellen. Im OECD-Bericht wird die „Abschaffung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes für Pflanzenschutzmittel und die schrittweise Einführung einer toxizitätsabhängigen Besteuerung von Pflanzenschutzmitteln auf Ebene der Produzenten und Grosshändler“ gefordert (OECD 2017b, S. 39).

## 5.4 GEWÄSSERSCHUTZPROJEKTE

Artikel 62a GSchG ermöglicht dem Bund, Massnahmen der Landwirtschaft zur Verhinderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen wie Nitrat (NO<sub>3</sub>), Phosphor (P) und Pflanzenschutzmittel (PSM) in ober- und unterirdischen Gewässern zu fördern, wenn andere Instrumente (u.a. ÖLN, Biolandbau) nicht genügen. Gewässerschutzprojekte werden über das Budget der Direktzahlungen bezahlt. Die Zielsetzung der Gewässerschutzprojekte ist auf das Erreichen der Anforderungen der Gewässerschutzgesetzgebung fokussiert. Überschreitet die Konzentration dieser Stoffe die in der Gewässerschutzverordnung (GSchV) festgelegten Werte, muss der betroffene Kanton das Ausmass und die Ursachen der Verunreinigung ermitteln und die für eine Sanierung notwendigen Massnahmen ergreifen.

<sup>27</sup> <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64123.html>, Zugriff am 5. Juni 2018.

<sup>28</sup> <https://www.schweizerbauer.ch/pflanzen/pflanzenschutz/lehmann-will-lenkungsabgabe-28911.html>, Zugriff am 5. Juni 2018.

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Verursacherprinzip gewährleisten bei Gewässerschutzprojekten:* Im OECD-Bericht wird empfohlen, die Beiträge für Gewässerschutzprojekte (Art. 62a GSchG), die dem Verursacherprinzip widersprechen, zu prüfen, beziehungsweise abzuschaffen (OECD 2017a, S. 40).
- *Steuer für Stickstoffüberschüsse einführen:* Der OECD-Bericht schlägt vor, die Einführung einer Steuer auf Stickstoffüberschüsse für landwirtschaftliche Betriebe als Sanktion für die Nichteinhaltung der Anforderungen des GSchG zu prüfen (OECD 2017b, S. 42).

### 5.5 INSTRUMENTE FÜR EINE VERBESSERTE KOMMUNIKATION UND SENSIBILISIERUNG

In der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik des Bundesrats wird festgehalten, dass „das Konsumverhalten einen wesentlichen Einfluss auf den ökologischen Fussabdruck der Lebensmittelproduktion hat. Mit der Reduktion von Lebensmittelabfällen (Food Waste), einer Anpassung der Ernährungsmuster und bewussteren Kaufentscheidungen liesse sich die Umweltbelastung im In- und Ausland deutlich reduzieren“ (Bundesrat 2017c, S. 30). In den aktuellen Gesetzesgrundlagen wird der Konsum jedoch sehr zurückhaltend angesprochen. Im Gesetz steht, man müsste die landwirtschaftliche Produktion den Bedürfnissen anpassen (Die Massnahmen orientieren sich am Grundsatz der Ernährungssouveränität zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der Konsumenten und Konsumentinnen nach qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen inländischen Produkten [Art. 2, Abs. 4 LwG]).

Im Aktionsplan Grüne Wirtschaft 2013 (inkl. Weiterentwicklung 2016–2019) und im vom Bundesrat am 20. April 2016 verabschiedeten Bericht „Grüne Wirtschaft – Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz“ wird ebenfalls auf den Bereich Konsum und Produktion fokussiert. Dabei wird die Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten als wichtiges Element beurteilt, damit sie umweltfreundlichere Kauf- und Nutzungsentscheidungen fällen können. Dazu müssen die Transparenz und Standards bei ökologisch wichtigen Rohstoffen und Produkten verbessert beziehungsweise unterstützt, sowie Produkte umweltfreundlicher und ressourcenschonend produziert werden (BAFU 2016). Bisherige Massnahmen dafür sind unter anderem der Leitfaden zur Verringerung von Food Waste, die Analysen zu in der Schweiz verarbeiteten Rohstoffen, um abzuklären, bei welchen Rohstoffen prioritär freiwillige Massnahmen anzustreben sind sowie die Schaffung eines nationalen Netzwerks zur Förderung der Ressourceneffizienz bei Unternehmen<sup>29</sup>. Für die Weiterentwicklung 2016–2019 wurden im Bereich Konsum und Produktion folgende Schwerpunkte gesetzt: Ressourcenschonendes Konsumverhalten, Transparenz und Standards

<sup>29</sup> <https://www.refnet.ch/>, Zugriff am 29. Mai 2018.

bei ökologisch wichtigen Rohstoffen und Produkten, Produkt- und Prozessoptimierung (inkl. Ökodesign).<sup>30</sup>

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Engagement des Bundes im Bereich Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten verstärken:* Die Konsumentinnen und Konsumenten verursachen mit ihren Kaufentscheidungen Auswirkungen auf die Umwelt (Bundesrat 2017b, S. 33). Diese Auswirkungen sind für die Konsumentinnen und Konsumenten nicht immer ersichtlich oder sind ihnen nicht bewusst. Angemessene Produktinformationen oder Sensibilisierungsmassnahmen könnten Abhilfe schaffen (z.B. auf Grundlage Art. 10e, Abs. 3 USG). Die bestehenden Informations- und Kommunikationskanäle gilt es, effizient und zielgerichtet zu nutzen (BLW 2016a, S. 8).

## 5.6 INSTRUMENTE ZUM GRENZSCHUTZ

Im Zusammenhang mit Nährstoffüberschüssen werden in verschiedenen Berichten der Import von Futtermittel und die Schutzzölle diskutiert. In der Botschaft zur AP 14–17 wurde festgehalten, dass aufgrund des Abbaus des Grenzschutzes für Futtergetreide zugunsten der Tierhaltungsbetriebe der nationale Futtergetreideanbau in den letzten Jahren deutlich gesunken ist. Parallel dazu haben die Futtermittelimporte zugenommen (Bundesrat 2012, S. 2151). In verschiedenen Studien werden die tiefen Zölle und die entsprechend günstigen Preise für Futtermittel im Ausland verantwortlich dafür gemacht, dass der Futtermittelimport zugenommen hat. Mit dieser Zunahme beim Futtermittelimport nahm auch die Nährstoffmenge insgesamt zu und führte zu einer Intensivierung der Stoffflüsse. Zudem können tiefe Preise der importierten Futtermittel als Anreiz für die Erhöhung von Tierbeständen wirken. So kommt auch der Bundesrat zum Schluss, dass der Grenzschutz in Bezug auf die gesellschaftlichen Erwartungen widersprüchliche Effekte aufweisen kann, indem zum Beispiel ein Anreiz zur intensiveren Produktion geschaffen wird, was je nach Standort zu zusätzlichen Umweltbelastungen führt (Bundesrat 2017c, S.35).

Zudem wird in der Gesamtschau des Bundesrats der Grenzschutz als „ineffizientes und teures Instrument für die Bereitstellung von Leistungen und öffentlichen Gütern“ bezeichnet. Dies weil dieser a) nicht gekoppelt ist an die Bereitstellung von produktungebundenen Leistungen wie verbesserte Umweltleistungen oder Tierwohl; b) nicht zielgerichtet ist in Bezug auf die von der Bevölkerung gewünschte Art und Weise der Produktion (z.B. Schonung natürlicher Ressourcen oder höherer Tierwohlstandard); c) nicht zielgerichtet bezüglich Regionen ist, die wertvoll für die Bereitstellung der gewünschten Leistungen sind (z.B. für Land, das dem Risiko der Stilllegung ausgesetzt ist). Auch der OECD-Bericht kommt zum Schluss, dass bezüglich des Grenzschutzes unbestritten Handlungsbedarf besteht (Bundesrat 2017c, S. 35).

<sup>30</sup> <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wirtschaft-konsum/fachinformationen/gruene-wirtschaft/schwerpunkte-der-gruenen-wirtschaft/gruene-wirtschaft--konsum-und-produktion.html>, Zugriff am 29. Mai 2018.

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Futtermittelimporte begrenzen:* Die Anreize für den steigenden Futtermittelimport sollen eliminiert werden.

### 5.7 INSTRUMENTE ZUR PRODUKTIONSSTÜTZUNG IM INLAND

Der Bundesrat kommt in der Gesamtschau 2017 zum Schluss, dass nicht nur Instrumente im Agrarumweltbereich, sondern auch Instrumente wie der Grenzschutz (vgl. dazu Abschnitt 5.6) oder die Versorgungssicherheits- (vgl. dazu Abschnitt 5.1) oder Einzelkulturbeiträge eine Wirkung auf die Erreichung der Umweltziele haben, da sie die Produktionsentscheide (u.a. Kulturwahl, Produktionsintensität) und somit die Betriebs- und Landschaftsstrukturen beeinflussen (Bundesrat 2017c, S. 30). Es gibt eine Vielzahl von verschiedenen Instrumenten zur Produktionsstützung im Inland. Diese haben gemäss Aussagen am Workshop unter anderem zur Folge, dass die Tierdichte in der Schweiz (zu) hoch ist und dadurch die Umwelt belastet wird. Um die Erreichung der UZL zu verbessern, müssen diese Anreizsysteme überprüft werden. Beispiele dafür sind:

- Absatzförderung
- „Schoggigesetz“
- Milchpreisstützungsverordnung
- Schlachtviehverordnung
- Beiträge an die Kosten der Entsorgung von tierischen Nebenprodukten
- Einzelkulturbeiträge für Ackerkulturen

Diese Anreizsysteme werden in der Folge kurz beschrieben.

#### Absatzförderung

Der Bund setzt die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse so fest, dass die Landwirtschaft nachhaltig und kostengünstig produzieren sowie aus dem Verkauf der Produkte einen möglichst hohen Markterlös erzielen kann (Art. 7 LwG). Nach Artikel 12 LwG bezweckt die Absatzförderung die subsidiäre Unterstützung von kollektiven Marketingaktivitäten zur Förderung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte. Im Kredit „Qualitäts- und Absatzförderung“ für die Jahre 2018 bis 2021 wurden jährlich 65 Millionen Franken eingestellt (BLW 2015). Grundsätze der Mittelzuteilung sind in der Landwirtschaftlichen Absatzförderungsverordnung (LafV) festgelegt.

Zwischen der Absatzförderung und der Umweltpolitik wurden potenzielle Zielkonflikte identifiziert. Diese ergeben sich indirekt über die Förderung des Absatzes von Produkten, welche bei der Produktion die Umwelt belasten (Blum/Mosler-Berger 2014, S. 8–11). Zu nennen ist etwa die Fleischproduktion, welche unter anderem durch die Verwendung von Futtermitteln eine Belastung der Umwelt in Drittländern verursacht.

Ebenso resultiert aus der Fleischproduktion ein Überschuss an Stickstoffen aus Gülle und Mist, welcher die Umwelt belastet und die Artenvielfalt reduziert. Die Artenvielfalt stellt ein erklärtes Ziel der Umweltpolitik der Schweiz dar und steht somit im Widerspruch zu den Zielen der Absatzförderung (Bundesrat 2017a). Zudem verursacht die Verwendung von Düngern und Pestiziden beim Ackerbau Umweltbelastungen (Reduktion von Artenvielfalt, Belastung von Boden und Gewässer). Der Zielkonflikt zwischen Absatzförderung und Umweltpolitik ist hinlänglich bekannt und äussert sich auch in politischen Vorstössen. Beispiel dafür ist die Interpellation von Beat Jans, welche die vom Bund alimentierte Werbung des Fleischverbands Proviande im Widerspruch zum Ressourcenschutz sieht. Die Tiere verbrauchen zu viele Ressourcen und belasten die Umwelt (Rieder et al. 2015, S. 45).<sup>31</sup>

„Schoggigesetz“

Das Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten vom 13. Dezember 1974 (Stand am 1.1.2007) („Schoggigesetz“) schafft an der Schweizer Grenze ein Preisausgleichssystem für verarbeitete Agrarprodukte: Beim Import von verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten werden die enthaltenen Grundstoffe durch Importzölle auf das inländische Preisniveau verteuert (Art. 1: „Für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten kann der Bundesrat die Zollansätze so festsetzen, dass er ein Industrieschutzelement ausscheidet und dieses um bewegliche Teilbeträge erhöht“). Beim Export von verarbeiteten Produkten kann der Bund Ausfuhrbeiträge für bestimmte Grundstoffe gewähren, um diese auf das ausländische Preisniveau zu verbilligen. Mit diesem System soll das agrarpolitisch bedingte Rohstoffpreishandicap der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie ausgeglichen werden (BLW 2017a). Am 17. Mai 2017 hat der Bundesrat die Botschaft zur Aufhebung der Ausfuhrbeiträge für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte verabschiedet. Gleichzeitig hat er den Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Umsetzung des WTO-Beschlusses zum Ausfuhrwettbewerb zur Kenntnis genommen. Die Ausfuhrbeiträge müssen aufgrund dieses WTO-Beschlusses aufgehoben werden. Dafür muss das „Schoggigesetz“ revidiert werden. Die Revision sieht Begleitmassnahmen zum Erhalt der Wertschöpfung in der Nahrungsmittelproduktion vor. Einerseits ist im Landwirtschaftsgesetz die Einführung einer neuen, exportunabhängigen produktgebundenen Stützung für Milch und Brotgetreide vorgesehen. Sie soll direkt an die landwirtschaftlichen Produzenten ausbezahlt werden. Zur Finanzierung der neuen Stützungsmassnahmen sollen die für die Ausfuhrbeiträge vorgesehenen Mittel haushaltneutral ins Landwirtschaftsbudget verschoben werden. Andererseits schlägt der Bundesrat eine Anpassung der Zollverordnung vor. Für Milch- und Getreidegrundstoffe, für die bisher Ausfuhrbeiträge ausgerichtet wurden, soll das Bewilligungsverfahren für den aktiven Veredelungsverkehr mit Milch- und Getreidegrundstoffen vereinfacht werden. Der Veredelungsverkehr ermöglicht die zollfreie Einfuhr von Rohstoffen für die Herstellung von Exportprodukten. Damit soll erreicht werden, dass die exportierende Nahrungsmittelindustrie weiterhin ausreichenden Zugang zu international wettbewerbsfähigen Rohstoffen hat. Es wird angestrebt, das Massnahmenpaket auf den 1. Januar 2019 in Kraft zu setzen. Die Begleitmassnahmen sind vier Jahre nach Einführung zu evaluieren.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20153316](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20153316), Zugriff: 29. Mai 2018.

<sup>32</sup> <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/services/medienmitteilungen.msg-id-66753.html>, Zugriff am 4. Juni 2018.



#### Milchpreisstützungsverordnung (MSV)

Der 4. Abschnitt des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) „Marktstützung“ beinhaltet die Artikel 38 „Zulage für verkäste Milch“ und Artikel 39 „Zulage für Fütterung ohne Silage“. In der Verordnung über die Zulagen und die Datenerfassung im Milchbereich (Milchpreisstützungsverordnung [MSV]) werden diese Zulagen für verkäste Milch bestimmt (15 Rp./Kg Kuh-, Schaf- und Ziegenmilch; Art. 1 und 2 MSV).

Mit der Verkäsungszulage nach Artikel 38 LwG soll der unterschiedliche Grenzschutz zwischen Käse und anderen Milchprodukten ausgeglichen, der Export von Käse in Nicht-EU-Länder gefördert und der Rohmilchpreis gestützt werden. Die Zulage für Fütterung ohne Silage nach Artikel 39 LwG unterstützt die Milchproduktion für qualitativ hochstehende Käsespezialitäten aus Rohmilch. Die Stützung des Milchmarkts leitet sich aus den übergeordneten Zielen der sicheren Versorgung der Bevölkerung, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft sowie der wirtschaftlichen Entwicklung in Randregionen und der dezentralen Besiedelung des Landes (Art. 104 BV) ab (Flury et al. 2014). Die Zulagen sollen zur Erhaltung und schrittweisen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchproduktion und -verarbeitung, zur Sicherung und Förderung der Wertschöpfung der Käseproduktion und -vermarktung sowie zum Erhalt der Milchproduktionsmenge für die Käseproduktion, beziehungsweise für die qualitativ hochstehende Rohmilchkäseproduktion beitragen (Flury et al. 2014, S. 1). Die Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage kommt zum Schluss, dass die Stützung des Milchmarkts über die Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage nach wie vor von grosser Bedeutung und aufgrund ihrer Breitenwirkung für die Landwirtschaft zentral ist (Flury et al. 2014).

#### Schlachtviehverordnung

Die Verordnung über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt (Schlachtviehverordnung, SR 916.341) setzt Rahmenbedingungen fest, damit auf dem Schlachtvieh- und Fleischmarkt die Transparenz und eine kostengünstige und nachhaltige Produktion gefördert werden. Damit die Schlachtviehproduzenten einen angemessenen Markterlös aus dem Verkauf ihrer Produkte erzielen können, werden folgende Massnahmen umgesetzt: neutrale Qualitätseinstufung von Schlachttieren gemäss Schlachtviehverordnung, Durchführung von öffentlichen Märkten für die Tiere der Rindvieh- und Schafgattung sowie befristete Marktentlastungsmassnahmen, um Preiseinbrüche zu verhindern.<sup>33</sup>

#### Beiträge an die Kosten der Entsorgung von tierischen Nebenprodukten

Die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten ist in der Verordnung vom 25. Mai 2011 über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten (VTNP, SR 916.44122) geregelt. An den Kosten, die laut den Artikeln 22 bis 24 dieser Verordnung anfallen, wenn also tierische Abfälle verbrannt oder auf andere Weise entsorgt werden müssen, beteiligt sich der Bund. Die Höhe der Beiträge ist in der Verordnung über die Ausrichtung von Beiträgen an die Kosten der Entsorgung von tierischen Nebenprodukten (SR 916.407) festgelegt. So wird zum Beispiel für jedes geschlachtete Tier der Rindergattung 25 Franken an den Schlachtbetrieb ausbezahlt.

<sup>33</sup> <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/tierische-produktion/fleisch.html>, Zugriff am 29. Mai 2018.

Einzelkulturbeiträge für Ackerkulturen

Gestützt auf Artikel 54 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) werden Einzelkulturbeiträge für Ölsaaten, Körnerleguminosen, Zuckerrüben und Saatgut von Kartoffeln, Mais und Futtergräsern sowie Futterleguminosen ausgerichtet. Mit diesen Beiträgen können für die Versorgung der Bevölkerung wichtige Kulturen gefördert werden, die andernfalls aufgrund ihrer unzureichenden Rentabilität nicht in ausreichendem Ausmass angebaut würden. Die Beiträge werden daher nur ausgerichtet, wenn die Kulturen im Reifezustand geerntet werden. Der Vollzug der Massnahme erfolgt aus praktischen Gründen zusammen mit den Direktzahlungen (BLW 2017a). Die Voraussetzungen und Beiträge sind in der Verordnung über Einzelkulturbeiträge im Pflanzenbau (Einzelkulturbeitragsverordnung [EKBV]) beschrieben.

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Anpassung von intensitätsfördernden Bestimmungen:* Instrumente zur Stützung der inländischen Produktion haben eine Wirkung auf die Erreichung der Umweltziele Landwirtschaft (UZL), da sie die Produktionsentscheide und somit die Betriebs- und Landschaftsstrukturen beeinflussen. Um die Erreichung in Bezug auf die UZL zu verbessern, müssen diese Anreizsysteme überprüft, angepasst und wo nötig gestrichen werden. Konkrete Optimierungsvorschläge in Bezug auf eine bessere Erreichung der UZL konnten im Rahmen dieser Studie nicht gefunden werden. Jedoch wurde in der Gesamtschau des Bundesrats (Bundesrat 2017c, S. 77) angedeutet, dass eine grundlegende Überprüfung der heute umgesetzten Instrumente und Massnahmen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Landwirtschaftspolitik vorgenommen werden muss.

## 5.8 NEUE INSTRUMENTE IM BEREICH STANDORTANGEPASSTE LANDWIRTSCHAFT

Im internationalen Vergleich ist die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz hoch. Sie liegt teilweise über dem für die Ökosysteme tragbaren Niveau (Bundesrat 2017c, S. 44). Eine zusätzliche Intensivierung durch mehr Einsatz von Dünger, Kraftfuttermittel, Pflanzenschutzmittel und einen höheren Tierbesatz wäre unweigerlich mit einer noch höheren Belastung der Umwelt verbunden und stünde damit im Widerspruch zu den Umweltzielen Landwirtschaft (UZL)<sup>34</sup> (BLW 2016b, S. 3). Verantwortlich für diese Intensität ist eine Vielzahl von verschiedenen produktgebundenen Fördermassnahmen in den Bereichen Milchmarkt, Viehwirtschaft und Pflanzenbau, die intensitätsfördernd wirkt. „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“ (Bundesrat 2017c, S. 32). Sowohl im Postulatsbericht Bertschy als auch in der Gesamtschau des Bundesrats wird zudem geschrieben, dass „Wo die Effizienzsteige-

<sup>34</sup> Im Faktenblatt zur Ernährungssicherheit des Bundes (Nr. 3: Produktionsintensität und -potenzial, S. 1) steht geschrieben, dass der Stickstoffeintrag (u.a. durch Mineraldünger, Hofdünger) pro Hektare nach Abzug der gesömmerten Nutztiere mit rund 240 Kilogramm pro Hektare deutlich über den Stickstoff-Inputs der Nachbarländer liegt. Auch beim Phosphoreinsatz pro Fläche liegt die Schweiz mit rund 27 Kilogramm pro Hektare auf dem Spitzenplatz gegenüber den Nachbarländern.

rung nicht genügt, ist eine Reduktion der Intensität der Produktion zu prüfen.“ (Bundesrat 2016, S. 72)

Eine standortangepasste Landwirtschaft und somit eine standortangepasste Produktion sollen helfen, der standörtlich oft deutlich zu hohen Intensität bei der Nutztierhaltung entgegenzutreten und die Schwachstellen in Bezug auf Erreichung der UZL zu minimieren. Mit dem Konzept einer standortangepassten Produktion wird eine spezifische Förderung und Forderung verstanden (weg vom „Giesskannenprinzip“). Auch die gesetzlichen Anforderungen sollen dem Ziel einer standortangepassten Landwirtschaft entsprechen. Eine allgemein akzeptierte und kriterienbasierte Definition der „standortangepassten Landwirtschaft“ scheint aktuell noch nicht zu bestehen, auch wenn der Begriff der „standortangepassten Lebensmittelproduktion“ unterdessen in der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik des Bundesrats (Bundesrat 2017c, S. 72) erwähnt wird.

In diesem Zusammenhang wird im OECD-Bericht festgehalten, dass die Beiträge sowohl auf die lokalen ökologischen Bedingungen als auch auf die Bereitstellung gut identifizierter und gemeinwirtschaftlicher Güter und Dienstleistungen beschränkt werden sollten, um die Kostenwirksamkeit der Zahlungen zu erhöhen (OECDa 2017, S. 32). Eine standortangepasste Landwirtschaft hat bezüglich der Erreichung der UZL ein sehr grosses Potenzial. Erst dadurch kann den regionalen und lokalen Gegebenheiten Rechnung getragen werden.

#### Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf die Erreichung der UZL

- *Klärung und Konkretisierung der standortangepassten Landwirtschaft:* Es ist angezeigt, bald eine Konkretisierung des Konzepts „standortangepasste Landwirtschaft“ gemäss Artikel 104a BV vorzunehmen und operationelle, standortspezifische und überprüfbare Ziele zu definieren (Bundesrat 2016, S. 34). Eine erste Konkretisierung wurde im Rahmen der Gesamtschau vom Bundesrat formuliert (Bundesrat 2017c, S. 72). Diese dürfte wohl noch nicht allgemein akzeptiert sein. Zudem hat sie noch nicht Eingang in die Gesetzgebung gefunden und ist damit auch nicht verpflichtend. Der Bundesrat schlägt darum vor, im Hinblick auf die AP22+ zu prüfen, welche Anforderungen an eine standortangepasste Landwirtschaft einen Änderungsbedarf in der Gesetzgebung mit sich bringen (Bundesrat 2017c, S. 72).

## ANHANG

## A I UMWELTZIELE LANDWIRTSCHAFT

| Biodiversität, Landschaft und Gewässerraum |   |
|--|---|
| Biodiversität                              | <p>Die Landwirtschaft leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität. Dies umfasst die Aspekte 1. Artenvielfalt und Vielfalt von Lebensräumen, 2. genetische Vielfalt innerhalb der Arten sowie 3. funktionale Biodiversität.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Die Landwirtschaft sichert und fördert die einheimischen, schwerpunktmässig auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche vorkommenden oder von der landwirtschaftlichen Nutzung abhängigen Arten (nach Anhang 1, BAFU/BLW 2008) und Lebensräume (nach Anhang 2, BAFU/BLW 2008) in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet. Die Bestände der Zielarten werden erhalten und gefördert. Die Bestände der Leitarten werden gefördert, indem geeignete Lebensräume in ausreichender Fläche und in der nötigen Qualität und räumlichen Verteilung zur Verfügung gestellt werden.</li> <li>2. Die Landwirtschaft leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung von einheimischen Sorten landwirtschaftlicher Kulturpflanzen und von Schweizer Rassen. Sie erhält und fördert die genetische Vielfalt von einheimischen wildlebenden Verwandten der Kulturpflanzen, von einheimischen Wildpflanzen, die für Ernährung und Landwirtschaft genutzt werden sowie von anderen einheimischen, schwerpunktmässig auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche vorkommenden wildlebenden Arten.</li> <li>3. Die landwirtschaftliche Produktion bewahrt und fördert die von der Biodiversität erbrachten Ökosystemleistungen.</li> </ol> |
| Landschaft                                 | <p>Erhalt, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften mit ihren spezifischen regionalen Eigenarten und ihrer Bedeutung für Biodiversität, Erholung, Identität, Tourismus und Standortattraktivität über</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Offenhaltung durch angepasste Bewirtschaftung;</li> <li>2. Vielfalt der nachhaltig genutzten und erlebbaren Kulturlandschaften;</li> <li>3. Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung ihrer regionsspezifischen, charakteristischen, natürlichen, naturnahen und baulichen Elemente.</li> </ol>   |
| Gewässerraum                               | <p>- Ausreichender Gewässerraum im Sinne des Leitbilds Fliessgewässer mit gewässergerechtem Uferbereich gemäss Modulstufenkonzept im Landwirtschaftsgebiet.</p>   |

| Klima und Luft                    |  |
|-----------------------------------|--|
| Treibhausgase                     | - Reduktion der landwirtschaftlichen Kohlendioxid-, Methan- und Lachgasemissionen um mindestens ein Drittel bis 2050 gegenüber 1990 (entspricht einer Reduktion von rund 0,6 Prozent pro Jahr unter einem linearen Absenkpfad).  |
| Stickstoffhaltige Luftschadstoffe | - Die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft betragen maximal 25'000 Tonnen N/Jahr.   |
| Dieseleruss                       | - Die Dieselerussmissionen der Landwirtschaft betragen maximal 20 Tonnen pro Jahr.   |
| Wasser                            |  |
| Nitrat                            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maximal 25 mg Nitrat pro Liter in Gewässern, die der Trinkwassernutzung dienen oder dafür vorgesehen sind und deren Zuströmbereich hauptsächlich von der Landwirtschaft genutzt wird.</li> <li>2. Reduktion der landwirtschaftsbedingten Stickstoffeinträge in die Gewässer um 50 Prozent gegenüber 1985.</li> </ol>   |
| Phosphor                          | - In Seen, deren Phosphoreintrag hauptsächlich aus der Landwirtschaft stammt, darf der Gehalt an Sauerstoff (O <sub>2</sub> ) im Seewasser zu keiner Zeit und in keiner Seetiefe weniger als 4 mg Sauerstoff pro Liter betragen. Er muss zudem ausreichen, damit wenig empfindliche Tiere den Seegrund ganzjährig und in einer möglichst natürlichen Dichte besiedeln können. Besondere natürliche Verhältnisse bleiben vorbehalten.   |
| Pflanzenschutzmittel              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keine Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit durch Pflanzenschutzmittel aus der Landwirtschaft.</li> <li>2. Für Gewässer, deren Pflanzenschutzmitteleintrag hauptsächlich aus der Landwirtschaft stammt: Die numerischen Anforderungen an die Wasserqualität für Pflanzenschutzmittel der Gewässerschutzverordnung sind eingehalten.</li> <li>3. Das Umweltrisiko durch Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft ist so weit wie möglich zu reduzieren. Dabei sind naturräumliche Gegebenheiten zu berücksichtigen.</li> </ol> |
| Arzneimittel                      | - Keine Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit durch Tierarzneimittel, deren Eintrag hauptsächlich aus der Landwirtschaft stammt.  |
| Boden                             |  |
| Schadstoffe im Boden              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keine Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit und der Gesundheit durch anorganische oder organische Schadstoffe aus der Landwirtschaft.</li> <li>2. Der Eintrag einzelner Schadstoffe aus der Landwirtschaft in Böden ist kleiner als deren Austrag und Abbau.</li> </ol>  |
| Bodenerosion                      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keine Richtwertüberschreitungen für Erosion und Verhinderung der Talwegerosion auf Ackerflächen.</li> <li>2. Keine Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit durch Erosion auf landwirtschaftlich genutzten Flächen.</li> <li>3. Keine Beeinträchtigung der Gewässer und naturnaher Lebensräume durch abgeschwemmtes Bodenmaterial aus landwirtschaftlich genutzten Flächen.</li> </ol>  |
| Bodenverdichtung                  | - Vermeidung dauerhafter Verdichtungen in landwirtschaftlichen Böden.  |

Quelle: BAFU/BLW 2008.

## A 2 INTERVIEWPARTNER, TEILNEHMENDE WORKSHOP

In Darstellung DA 1 sind die im Rahmen der Studie persönlich oder telefonisch befragten Personen aufgeführt.

DA 1: Liste der Interviewpartner

| Name              | Institution                        | Funktion   |
|-------------------|------------------------------------|--|
| Achermann Beat    |                                    | Ehemaliger Mitarbeiter des BAFU                      |
| Gujer Hans Ulrich | Bundesamt für Umwelt (BAFU)        | Mitarbeiter Sektion Landschaftsmanagement            |
| Finger Robert     | ETH Zürich                         | Professor für Agrarökonomie und Agrarpolitik         |
| Mann Stefan       | Agroscope                          | Leiter Forschungsgruppe Sozioökonomie                |
| Vogel Samuel      | Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) | Leiter Fachbereich Agrarumweltsysteme und Nährstoffe |

In Darstellung DA 2 sind die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops aufgeführt.

DA 2: Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Workshop

| Name              | Institution                        | Funktion  |
|-------------------|------------------------------------|---|
| Badertscher Ruth  | Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) | Mitarbeiterin Fachbereich Agrarumweltsysteme und Nährstoffe |
| Gujer Hans Ulrich | Bundesamt für Umwelt (BAFU)        | Mitarbeiter Sektion Landschaftsmanagement                   |
| Hoffmann Daniela  | WWF Schweiz                        | Projektleiterin Landwirtschaft und Biodiversität            |
| König Pascal      | BirdLife Schweiz                   | Projektleiter Landwirtschaft                                |
| Liner Marcel      | Pro Natura                         | Projektleiter Landwirtschaftspolitik                        |
| Wirth Thomas      | WWF Schweiz                        | Projektleiter Biodiversität                                 |

- Anwander Phan-huy, Sibyl (2000): Ökologisierung der Agrarpolitik in der Schweiz, historische Entwicklung und erste Beurteilung, Working Paper, Eidgenössische Technische Hochschule (ETH), Zürich
- Blum, Josef; Mosler-Berger, Christa (2014): Landwirtschaft, Biodiversität, Agrarpolitik – Zusammenhänge und künftige Wege. In: Agrarpolitik 13/2014
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2018): Mittelverteilung der Direktzahlungen in den Jahren 2014 bis 2017, Bern
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2017a): Agrarbericht 2017, Bern
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2017b): Evaluationsbericht zum Direktzahlungsprogramm der Landwirtschaftsbeiträge, Newsletter des BLW, Bern
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2017c): Überblick: Direktzahlungen an Schweizer Ganzjahresbetriebe, Bern
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2016a): Bericht zum Projekt „Administrative Vereinfachungen in der Landwirtschaft“ Ergebnisse aus dem Prozess mit Organisationen, Kantonen und anderen Bundesämtern, Bern
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2016b): Faktenblatt zur Ernährungssicherheit, Nr. 3: Produktionsintensität und -potenzial, Bern
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2015): Vernehmlassung zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021, Erläuternder Bericht, Bern
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2011): Klimastrategie Landwirtschaft, Klimaschutz und Anpassungen an den Klimawandel für eine nachhaltige Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft, Bern
- Bundesamt für Umwelt (BAFU) (2016): Bericht an den Bundesrat, Grüne Wirtschaft, Massnahmen des Bundes für eine zukunftsfähige ressourcenschonende Schweiz, Bern
- Bundesamt für Umwelt (BAFU) (2011): Landschaftsstrategie BAFU, Bern.
- Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2016a): Biogasanlage in der Landwirtschaft, ein Modul der Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft, Bern
- Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2016b): Umweltziele Landwirtschaft, Statusbericht 2016, Bern
- Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2013a): Bodenschutz in der Landwirtschaft, ein Modul der Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft, Bern

- Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2013b): Pflanzenschutz in der Landwirtschaft, ein Modul der Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft, Bern
- Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2012): Nährstoffe und Verwendung von Düngern in der Landwirtschaft, ein Modul der Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft, Bern
- Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2011): Baulicher Umweltschutz in der Landwirtschaft, ein Modul der Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft, Bern
- Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2008): Umweltziele Landwirtschaft, hergeleitet aus den bestehenden rechtlichen Grundlagen, Bern
- Bundesrat (2017a): Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz, Bern
- Bundesrat (2017b): Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, Bericht des Bundesrats, Bern
- Bundesrat (2017c): Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Bern
- Bundesrat (2016): Natürliche Lebensgrundlagen und ressourceneffiziente Produktion. Aktualisierung der Ziele. Bericht zur Erfüllung des Postulats 13.4284 Bertschy vom 13. Dezember B013, Bern
- Bundesrat (2015): Strategie Antibiotikaresistenz Schweiz, Bern
- Bundesrat (2012): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017, Bern
- Bundesrat (2009): Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats vom 10. November 2006 (06.3635), Bern
- Eidgenössische Kommission für Lufthygiene (EKL) (2014): Ammoniak-Immissionen und Stickstoffeinträge, Abklärungen der EKL zur Beurteilung der Übermässigkeit, Bern
- Finger, Robert; Böcker, Thomas; Möhring, Niklas; Dalhaus, Tobias (2016). Ökonomische Analyse des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln – Risikoaspekte und Lenkungsabgaben. Bericht zu Händen des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW). ETH Zürich und Universität Bonn, Oktober 2016
- Flury, Christian; Sorg, Loredana; Giuliani Gianluca (2014): Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage, Zürich
- Flury, Christian; Gerber, Andreas; Giuliani, Gianluca; Gerber, Sibylle (2012): Evaluation der wirtschaftlichen Bedeutung und Erfolgsfaktoren regionaler Verarbeitungsbetriebe unter Berücksichtigung der Investitionshilfe. Evaluation zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW), Flury&Giuliani GmbH, Zürich



- Hirschi, Christian; Huber, Robert (2012): Ökologisierung der Landwirtschaft im agrarpolitischen Prozess, in: *Agrarforschung Schweiz* 3/7, S. 360–365
- Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren (LDK) (2018): Konzeptionelle Überlegungen der LDK zur AP 2022+, Zug
- Mack, Gabriele; Heitkämper, Katja; Käufeler, Berlenga; Möbius, Sabrina (2017): Evaluation der Beiträge für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF), Agroscope, Ettenhausen
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2017a): Environmental Performance Reviews Switzerland 2017, Paris
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2017b): Umweltprüfbericht Schweiz 2017, Kurzfassung, Bern
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2010): Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010, Paris. <[https://read.oecd-ilibrary.org/governance/why-is-administrative-simplification-so-complicated\\_9789264089754-en#page6](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/why-is-administrative-simplification-so-complicated_9789264089754-en#page6)>
- Popp, Hans (2013): 20 Jahre Direktzahlungen, der Weg zur Agrarreform 1992, in: *Yearbook of socioeconomics in agriculture: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, économie et sociologie rurales*. Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, Zürich, S. 15–31
- Rentsch, Hans (2016): Die schweizerische Agrarpolitik als ökonomischer, ökologischer und institutioneller Sündenfall, Liberales Institut, Zürich
- Richner, Walter; Bosshard, Christine; Spiess, Ernst (2015): Forschungsauftrag „Folgearbeiten des Mandats zur Überprüfung der Methode Suisse-Bilanz“: Schlussbericht, Agroscope, Bern
- Rieder, Stefan; Feige, Stephan; Amberg, Helen; Hertig, Vera (2015): Evaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern
- Rieder, Stefan; Landis, Flurina; Lienhard, Andreas; Schwenkel, Christof (2013): Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU), Abteilung Recht, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern, Luzern/Bern
- Schläpfer, Felix (2016): Eine Stickstoff-Lenkungsabgabe für die Schweizer Landwirtschaft? in: *Agrarforschung Schweiz* 7/11–12, S. 496–503
- Schläpfer, Felix; Blum, Josef; Bosshard, Andreas (2015): Multifunktionale Landwirtschaft: Lässt sich Versorgungssicherheit mit Ressourceneffizienz und dem Schutz der Biodiversität vereinbaren? *Vision Landwirtschaft*, Oberwil-Lieli
- Schmidt, Alena; Mann, Stefan; Mack, Gabriele (2017): Instrumente Evaluation Stickstoff, Schlussbericht, Agroscope, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (2016): Die Volkswirtschaft, Plattform für Wirtschaftspolitik, 6, S. 1–70

Steiger, Urs; Lüthi, Stefan; Schmitt, Hans-Michael; Schüpbach, Winu (2016): Evaluation Landwirtschaftsbeiträge, Brugger und Partner AG; Hochschule für Technik Rapperswil; quadra gmbh, Luzern/Zürich

Vision Landwirtschaft (2016): Vernehmlassung zu den Landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018–2021, Oberwil-Lieli

Walter, Thomas; Eggenberg, Stefan; Gonseth, Yves; Fivaz, Fabien; Hedinger, Christian; Hofer, Gabriela; Klieber-Kühne, Andrea; Richner, Andrea; Schneider, Karin; Szerencsits, Erich; Wolf, Sebastian (2013): Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft, Bereich Ziel- und Leitarten, Lebensräume (OPAL), Agroscope, Reckenholz-Tänikon

#### Gesetze und Verordnungen

Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten („Schoggigesetz“) vom 13. Dezember 1974 (Stand am 1. Januar 2007) (SR 632.111.72)

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz [LwG]) vom 29. April 1998 (Stand am 1. Januar 2018) (SR 910.1)

Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG]) vom 7. Oktober 1983 (Stand am 1. Januar 2018) (SR 814.01)

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2017): Wegleitung Suisse-Bilanz, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2018): Weisungen und Erläuterungen vom 1. Januar 2018 zur Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft, Bern

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018) Artikel 104 Landwirtschaft

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018) Artikel 104a<sup>1</sup> Ernährungssicherheit

Gewässerschutzverordnung (GSchV) vom 28. Oktober 1998 (Stand am 1. Juni 2018) (SR 814.201)

Verordnung über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt (Schlachtviehverordnung [SV]) vom 26. November 2003 (Stand am 1. Mai 2017) (SR 916.341)

Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung [DZV]) vom 23. Oktober 2013 (Stand am 1. Januar 2018) (SR 910.13)

Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung [SVV]) vom 7. Dezember 1998 (Stand am 1. Januar 2018) (SR 913.1)

Verordnung über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte (Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung [LAfV]) vom 9. Juni 2006 (Stand am 1. Januar 2018) (SR 916.010)

Verordnung über die Zulagen und die Datenerfassung im Milchbereich (Milchpreisstützungsverordnung [MSV]) vom 25. Juni 2008 (Stand am 1. Januar 2015)  
(SR 916.350.2)